



KINDEROPVANG

Het “bijna gratis” maken van de kinderopvang was een van de speerpunten van het gevallen kabinet. Economen stelden echter dat hierdoor de kwaliteit en de toegankelijkheid onder druk zou komen te staan.

Hoe kan het kinderopvangstelsel wel worden verbeterd?

Meer dan 12.500 economen
ontvangen onze wekelijkse nieuwsbrief
www.esb.nu/aanmelden

De politieke economie van de kinderopvang

Kinderopvang is een vak. Kinderopvang is ook een stelsel. En kinderopvang is een normatief en ideologisch onderwerp. Levert kinderopvang primair een zinvolle bijdrage aan de ontwikkeling van kinderen en aan de kansengelijkheid, of is het eerst en vooral een arbeidsmarktinstrument? Is het aanbieden van kinderopvang een overheidstaak, of kan de markt het beste deze taak organiseren? Moeten ouders eigenlijk zelf voor hun kinderen zorgen, of is er een publiek belang om aan die zorg bij te dragen?

Allemaal vraagstukken die ten grondslag liggen aan hoe ons kinderopvangstelsel is ingericht. De manier waarop de politiek naar kinderopvang kijkt, heeft een directe impact op de ordening van het kinderopvangstelsel, en op de spelers die daarin actief zijn – niet in het minst de kinderen zelf. Daarom heeft de kinderopvang last van het jobbeleid van de politiek. Op verschillende momenten wordt er door verschillende krachten gepleit voor bezuiniging of juist voor investering, vanuit uiteenlopende invalshoeken zoals arbeidsmarktkrapte, de toeslagenaffaire, kansengelijkheid, marktwerking, of de noodzaak tot bezuinigen.

In het coalitieakkoord van Rutte IV was er afgesproken dat ouders een veel groter deel van de kosten van de kinderopvang vergoed krijgen – bijna honderd procent, ongeacht het inkomen. Dit zou de toegankelijkheid voor werkende ouders moeten verbeteren en de arbeidsparticipatie verhogen. Inmiddels is het duidelijk dat deze enorme investering van publieke middelen niet doelmatig en niet doeltreffend is. De toegankelijkheid verbetert niet, de hoge kwaliteit komt onder druk te staan, en het effect op de arbeidsparticipatie is verwaarloosbaar.

Hoogste tijd om met de blik van economen en andere wetenschappers de vraagstukken rond kinderopvang te objectiveren, en zo de basis te leggen voor een bestendig langetermijnbeleid waar-



EMMELINE BIJLSMA
Directeur van de Branche-organisatie Kinderopvang



GJALT JELLESMA
Voorzitter van BOInK



MYRTE VAN GURP
Directeur van de Beroepsvereniging PPINK

op maatschappij en sector kunnen rekenen. Wij zien daarbij drie belangrijke vraagstukken.

Ten eerste de vraag: welk doel dient de kinderopvang? Is het primair een instrument voor kansengelijkheid, of een instrument om werk en zorg te kunnen combineren? En onder welke condities werkt dat instrument dan ook écht? Voegt kinderopvang bijvoorbeeld iets toe aan de ontwikkeling van kinderen als zij maar één dag per week komen, en de kwaliteit dan nét voldoende is – of is er meer nodig? En gaan ouders méér werken als kinderopvang goedkoper wordt, of is kinderopvang wel een voorwaarde om werk en zorg te kunnen combineren, maar gaan ouders door een wijziging in de kosten niet meer of minder werken?

Ten tweede: Hoe organiseren en financieren we de kinderopvang? Kan kinderopvang worden aangeboden door private partijen – zowel ‘profit’ als ‘non-profit’? Welke spelregels zijn er nodig om partijen te prikkelen tot gewenst gedrag, en om excessen te voorkomen? Hoe financieren we de kinderopvang en hoe verdelen we de kosten, bijvoorbeeld tussen overheid, ouders en werkgevers – en tussen lage en hoge inkomens?

Ten slotte de derde vraag: als we veranderingen willen doorvoeren in de kinderopvang, hoe waarborgen we dan de essentiële hoge kwaliteit van onze kinderopvang, en zorgen we voor een realistisch perspectief waarop alle actoren in de sector kunnen anticiperen?

De verkiezingen van 22 november bieden een nieuw kabinet de kans om met een beter plan voor de kinderopvang te komen. Dit *ESB*-dossier levert daarvoor, vanuit een economisch wetenschappelijke blik, relevante inzichten. Wij hopen

dat deze inzichten helpen om te komen tot een voorspelbaar, consistent en geloofwaardig toekomstperspectief voor iedereen die de kinderopvang een warm hart toedraagt. Met zo'n perspectief kunnen investeringen van de grond komen, en worden de maatschappelijke doelen van de kinderopvang gerealiseerd.

Inhoud

Inleiding: Kinderopvang van bijna gratis naar helemaal goed

JASPER LUKKEZEN

4

Kabinetsplan

Het kabinetsplan voor de kinderopvang rammelt aan alle kanten

ED BUITENHEK

7

Lessen uit de greenfield-exercitie kinderopvang voor politiek, beleid en uitvoering

JANET HELDER EN TUNCAY UYANIK

12

Kabinetsvoorstel kinderopvang geen oplossing voor arbeidsparticipatie

LEONORE DAS

15

Bevorder arbeidsdeelname door de kinderopvang voor niet-werkenden te stimuleren

WIM VAN LANCKER

18

Uitdagingen

Gezinsvorming verlaagt het inkomen van de vrouw en verhoogt dat van de man

JESPER DE GROOTE EN ALEXANDRA DE PLEIJT

21

Aanpak arbeidskrapte kinderopvang cruciaal in strijd tegen bredere krapte

AGGIE VAN HUISSELING EN SONNY DUIJN

24

Los het arbeidstekort op door in gesprek te gaan

WIETEKE GRAVEN

29

Kosten en gebruik formele kinderopvang zijn afgelopen jaren toegenomen

LONA VERKOOIJEN EN LUK HOFVIUS

30

Overnamestrategie *buy-and-build* vraagt om aanpassing fusietoezicht kinderopvang

REMCO VAN EIJKEL

34

Inzichten

- Verminderde toegang tot kinderopvang vergroot genderongelijkheid**
HANS VAN KIPPERSLUIS EN HONGLIANG ZHANG **39**
- Op winst gerichte partijen in de kinderopvang grotendeels wenselijk**
MARCEL CANOY, YVONNE KRABBE EN PETER MAKAI **44**
- Goede kinderopvang stimuleert vooral minder meetbare vaardigheden**
MARK MIERAS **49**
- Kwaliteit als sleutel tot maatschappelijk rendement in de kinderopvang**
PAUL LESEMAN EN PAULINE SLOT **54**

Hervormingsopties

- Inkomensafhankelijke ouderbijdrage beter dan kabinetsplan kinderopvang**
JULIA VAN RIJN, JASPER H. VAN DIJK EN JASPER J. VAN DIJK **61**
- Kabinetsplan kinderopvang moet lessen trekken uit stelselverandering Quebec**
THOMAS VAN HUIZEN EN JANNEKE PLANTENGA **66**
- Nederland zou moeten experimenteren met publieke kinderopvang**
DAVID BOKHORST EN ANTON HEMERIJCK **71**
- Verslag ronde tafel: Ontwikkeling kind moet voorop staan bij opvang**
MAARTJE SCHULZ **76**

Kinderopvang van bijna gratis naar helemaal goed

Kan de kinderopvang in Nederland beter georganiseerd worden en, zo ja, hoe dan? Over die vraag heeft de *ESB*-redactie in dit dossier zeventien bijdragen bij elkaar gebracht.

**JASPER
LUKKEZEN**
Hoofredacteur

In de verkiezingscampagne van 22 november pleiten zo'n beetje alle politieke partijen voor een goedkopere of zelfs een helemaal gratis kinderopvang. Het CDA gaat voor twee dagen per week gratis, BBB voor een betaalbare opvang voor iedereen in loondienst, als ondernemer of als vrijwilliger, de VVD is voor bijna gratis voor alle werkenden, en Volt en PvdA/GL gaan zelfs voor helemaal gratis. Uitzondering is het NSC van Pieter Omtzigt, die weliswaar van de kinderopvangtoeslag af wil, maar de opvang niet gratis wil maken voor ouders.

Gratis kinderopvang is meer dan een belofte die gedaan wordt om de stem van jonge ouders te winnen. De Heckman-vergelijking van de Nobelprijswinnaar James Heckman stelt dat hoe jonger de kinderen zijn waarin geïnvesteerd wordt, hoe hoger het maatschappelijk rendement is. Dus: investeren in de ontwikkeling van middelbare scholieren levert meer op dan investeren in ontwikkeling van studenten, investeren in basisschoolkinderen levert meer op dan investeren in middelbare scholieren, en investeren in baby's, dreumesen en peuters levert meer op dan investeren in basisschoolkinderen. En toch zijn de publieke investeringen per leerling in het basisonderwijs en in het middelbaar onderwijs fors hoger dan in de kinderopvang. Meer investeren in kinderopvang lijkt een logische keuze.

Bijna gratis bleek best duur

Toch is gratis kinderopvang een echte verkiezingsbelofte in de slechtste zin van het woord. Met de voorjaarsnota (MinFin, 2023) eerder dit jaar werd het plan van het huidige kabinet (Coalitieakkoord, 2021) om kinderopvang fors goedkoper te maken uitgesteld. Dat

gebeurde niet alleen omdat de uitvoering ingewikkelder bleek dan gedacht – zie de bijdrage van Janet Helder en Tuncay Uyanik –, maar ook omdat gratis kinderopvang veel duurder bleek dan gedacht en waarschijnlijk minder toegankelijk zou zijn voor werkenden met een laag inkomen.

Er zijn namelijk structurele problemen op het gebied van zowel personeelskrapte en kwaliteitsborging. Daarvoor was het kabinet vlak na zijn aantreden al gewaarschuwd door Plantenga et al. (2022) in *ESB*. In juni kwamen de planbureaus tot dezelfde conclusie (CPB en SCP, 2023), en in dit dossier verdiepen de bijdrages van Ed Buitenhek en Leonore Das deze rede-neerlijn nog verder.

Personeelskrapte

Als de kinderopvang fors goedkoper wordt voor ouders met een midden- of hoog inkomen (voor de lage inkomens zou er weinig veranderen) dan stijgt de vraag naar opvang bij hen, met name door de vervanging van open-oma-opvang door professionele opvang. Vanwege de personeelskrapte leidt dat tot stijgende prijzen. En met stijgende prijzen wordt de opvang minder toegankelijk voor kinderen uit de lage-inkomensgezinnen, waardoor het maatschappelijk rendement van kinderopvang afneemt. Dat maatschappelijk rendement wordt namelijk bij deze kinderen behaald.

Dat het echt aan de personeelskrapte in de kinderopvang ligt dat extra geld niets oplevert, leert de analyse van Hans van Kippersluis en Hongliang Zhang. Zij laten zien dat de verwachte effecten – maar dan in de omgekeerde richting – wel optraden toen de overheid in 2012 bij de invoering van het uren criterium minder ging vergoeden. Treurig gevolg was overigens wel dat met name vrouwen die qua uren 'kleine banen' hadden minder opvang gingen gebruiken. En juist voor die groep is de kinderopvang emancipatoir, zie het artikel van Jesper de Grootte en Alexandra de Pleijt over de omvang van de achterstand van deze groep.

Investeren in kwaliteit

De voor jonge ouders, en voor de politici die hun stem begeren, is de ontzuiterende conclusie dat de prijs van kinderopvang pas omlaag kan als de personeelskrapte in de sector afneemt. En dat kan pas als werken in de kinderopvang aantrekkelijker wordt. “Stagiaires rennen vaak al na twee weken weg”, zo valt er te lezen in het rondetafelverslag van Maartje Schulz. Lona Verkooijen en Luuk Hovius tonen aan dat de kinderopvang een relatief hoog ziekteverzuim kent, Aggie van Huisseling en Sonny Duijn dat werknemers in de kinderopvang relatief ontevreden zijn over hun arbeidsomstandigheden, en Wieteke Graven maakt aannemelijk dat de beperkte flexibiliteit van werkgevers de uitbreiding tegenhoudt van de vaak in uren relatief beperkte contracten.

Betere arbeidsvoorwaarden – en dan bedoel ik ook, maar niet alleen, het salaris – zijn onvermijdelijk onderdeel van de oplossing. Maar dat is net zo met investeren in kwaliteit. Dat lijkt gek, want investeren in kwaliteit betekent dat je meer van het personeel in de kinderopvang vergt, iets wat de werkdruk verhoogt. Investeren in kwaliteit maakt werken in de kinderopvang echter ook interessanter en kan dus zorgen voor toeloop vanuit andere sectoren en voor lager verloop. Mark Mieras, Paul Leseman en Pauline Slot leggen uit wat kwaliteit is, en David Bokhorst en Anton Hemerijck stellen voor om met de investeringen daarin te gaan experimenteren.

Aanbevelingen voor nu

De personeelskrapte in de kinderopvang is weliswaar niet van de ene op de andere dag opgelost. Maar ondertussen heb ik alvast vier aanbevelingen. Ten eerste kan de financiering van de kinderopvang, nu via toeslagen, aanmerkelijk worden versimpeld zonder direct extra vraag – en dus nieuwe problemen – te creëren. Wim Van Lancker beveelt de financiering aan zoals die in de Vlaamse kinderopvang geldt, waar het gebruik door lage-inkomenshuishoudens hoger is. En Julia van Rijn, Jasper H. van Dijk en Jasper J. van Dijk doen een voorzet voor een efficiënter stelsel.

Ten tweede werkt het marktmechanisme in de kinderopvang redelijk, mits uitwassen worden aangepakt. Remco van Eijkel wijst daarbij op de marktmacht van de private-equity-partijen in sommige gemeenten, en adviseert een strenger toezicht op de sector door de Autoriteit Consument & Markt – en Marcel Canoy, Yvonne Krabbe en Peter Makai adviseren een *governance-code* met handhaving van buiten de sector.

Ten derde is er meer onderzoek nodig naar de gevolgen van prijsregulering in de kinderopvang. De auteurs in dit dossier zijn verdeeld. Buitenhok en Canoy et al. zien een redelijk functionerende markt, maar schuwen zo’n vergaande ingreep in het economisch verkeer. Voor Thomas van Huizen en Janneke Plantenga kan prijsregulering een onderdeel zijn van de oplossing. Zij maken aannemelijk dat prijsregulering in Quebec – in een hervorming die leek op wat Rutte IV van plan was – geholpen heeft om de kinderopvang voor de lage inkomens toegankelijk te houden na een forse toename van de vraag naar kinderopvang.

En ten vierde kan het verstandig zijn om de informele opvang te verbeteren. Informele opvang is hét alternatief voor formele opvang, en als die kan worden verbeterd zonder de arbeidsmarktpositie van jonge moeders te schaden, neemt de personeelskrapte af én komt het de ontwikkeling van kinderen ten goede. Ik denk daarbij aan een betere opvoedingsondersteuning, door de mensen van het Centrum voor Jeugd en Gezin, samen met die van de kinderopvang, maar ook aan een langer geboorteverlof voor beide ouders en een latere start van de formele kinderopvang. Want wellicht kan zo het hoge rendement van het investeren in het jonge kind worden ontsloten.

Literatuur

Coalitieakkoord (2021) *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: Coalitieakkoord 2021–2025 – VVD, D66, CDA en ChristenUnie*. Te vinden op www.kabinetsformatie2021.nl.

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

Minfin (2023) *Voorjaarsnota 2023*. Te vinden op rijksoverheid.nl.

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

Kabinetsplan

Eerder dit jaar strandde het plan voor 'bijna gratis' kinderopvang van Rutte 4. Het plan kostte veel, leverde maar weinig op en bleek moeilijk uitvoerbaar.

Het kabinetsplan voor de kinderopvang rammelt aan alle kanten

Gratis, of bijna gratis, kinderopvang is volgens het kabinet een oplossing voor krapte op de arbeidsmarkt, het bestrijden van kansenongelijkheid, en het uitbannen van de complexiteit van de kinderopvangtoeslagregeling voor ouders. Maar kloppen de aannames van het kabinet wel, en hoe haalbaar zijn de plannen?

IN HET KORT

- De huidige kabinetsplannen leveren niet meer, maar minder arbeidsparticipatie op.
- De plannen leveren volgens de beschikbare literatuur ook geen meerwaarde voor de kansengelijkheid op.
- De kinderopvang kampt nu al met personeelstekorten, en door de kabinetsplannen zullen die verder uit de hand lopen.

ED BUITENHEK

Adviseur bij
Bureau Buitenhek
in Utrecht

Het kabinet was voornemens om de kinderopvangtoeslag in 2027 grondig te herzien, en kinderopvang bijna gratis te maken. De vergoeding voor kinderopvang voor alle huishoudinkomens wordt dan opgehoogd tot de vergoeding voor de laagste inkomens (die ontvangen nu een vergoeding van 96 procent). Dit betekent dat de eigen bijdrage van de hoogste inkomens daalt van 66,7 procent naar 4 procent – een korting van maar liefst 94 procent op de kosten die gedekt worden door de toeslagregeling. Het plan is om deze vergoeding rechtstreeks aan de kinderopvangcentra te betalen, en niet meer aan de ouders. Om de wijziging betaalbaar te houden, schrapt het kabinet de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK).

Met de hervorming hoopt het kabinet de arbeidsparticipatie te bevorderen – en zo de krapte op de arbeidsmarkt tegen te gaan, kansenongelijkheid te bestrijden, en de complexiteit van de kinderopvangtoeslag te vermin-

deren. Maar kloppen die aannames wel? In dit artikel toets ik de kabinetsplannen aan de cijfers en literatuur.

Negatief effect op arbeidsparticipatie

In een Kamerbrief (MinSZW, 2022b) wordt het kabinetsbeleid als belangrijk instrument genoemd voor het stimuleren van arbeidsparticipatie. Enkele citaten uit de Kamerbrief maken dat duidelijk. Zo staat er: “Het kabinet ziet de vergoeding voor kinderopvang als een belangrijk instrument om arbeidsparticipatie te stimuleren.” En ook: “Uit eerdere adviezen kwam naar voren dat van kleine maatregelen weinig verder effect op de arbeidsparticipatie verwacht mag worden; een stelselwijziging is daarvoor noodzakelijk. Met de maatregelen uit het coalitieakkoord zet ik hiertoe een belangrijke stap.”

Ook citaten uit Kamerdebatten laten zien welke verwachtingen er gekoppeld worden aan de kabinetsplannen: “D66 is er in ieder geval blij mee dat de kinderopvang nagenoeg gratis wordt gemaakt. Dat stimuleert de arbeidsparticipatie van vrouwen.” (Tweede Kamer, 2022a). En: “De VVD ziet in deze maatregel een belangrijke stimulans, die onze krappe arbeidsmarkt zo hard nodig heeft.” (Tweede Kamer, 2022b).

In de toelichting op het afschaffen van de IACK, als dekking voor bijna gratis opvang, stelt het kabinet: “Om ouders te blijven stimuleren werk en zorg voor kinderen te combineren, wordt de kinderopvangtoeslag aangepast. De IACK is dan niet meer nodig.” (MinAZ, 2023b).

De beoogde effecten van de kabinetsplannen op de arbeidsmarkt worden echter niet gesteund met wetenschappelijk onderzoek. Een scenariostudie van het ministerie stelt dat de effecten van de kabinetsplannen op de arbeidsparticipatie niet stimulerend, maar juist remmend zijn: “Het beleidspakket verlaagt de structurele werkgelegenheid met 0,2%.” (MinSZW, 2020).

Kinderopvang huishoudens met kinderen van twaalf jaar of jonger in 2021, in procenten

TABEL 1

Alleen partner	15,8
Partner, onbetaalde oppas en <i>formele opvang</i>	15,7
Partner en <i>formele opvang</i>	15,3
Partner en onbetaalde oppas	14
Partner en anders,	10
Alleen anders	9,9
Alleen <i>formele opvang</i>	5,9
Alleen onbetaalde oppas	3,8
Onbetaalde oppas en <i>formele opvang</i>	3,3
Partner en betaalde oppas	1,3
Overige combinaties	5,1

Bron: CBS (2022a) | ESB

Invloed kinderopvangtoeslag op arbeidsparticipatie volgens Enquête Beroepsbevolking

TABEL 2

	Aantal personen	In procenten
Veel invloed gehad	46.000	9%
Een beetje invloed gehad	74.000	15%
Geen invloed gehad	365.000	75%
Onbekend	3.000	1%
Totaal	488.000	100%

Bron: CBS (2022a) | ESB

De verwachte positieve werkgelegenheidseffecten van gratis kinderopvang zijn klein, omdat veel ouders nu al gebruikmaken van informele opvang. De plannen zullen naar verwachting vooral leiden tot substitutie van informele naar formele opvang. De rol van informele opvang wordt nogal eens onderschat: slechts zes procent van de jonge gezinnen maakt uitsluitend gebruik van formele opvang. De overgrote meerderheid (94 procent) van de huishoudens met kinderen tot twaalf jaar maakt, naast formele opvang, ook gebruik van informele opvang (CBS, 2022a) (tabel 1).

Eerder concludeerden Michiels et al. dat de bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag in 2012 en 2013 niet gepaard gingen met een lagere arbeidsparticipatie of minder gewerkte uren van ouders met jonge kinderen. Minder gebruik van formele opvang en toch blijven werken? De verklaring daarvoor is de verschuiving in opvanggebruik van formele kinderopvang naar informele opvang (Michiels et al., 2015).

Ook in de periode 2005–2009 werd kinderopvang voor ouders een stuk goedkoper door intensivering van de kinderopvangtoeslag. Het aandeel substitutie van informele naar formele opvang in de toename van het gebruik van kinderopvang werd door het Centraal Planbureau ingeschat op meer dan 45 procent (Jongen et al., 2011), en er zijn studies die het substitutie-effect aanzienlijk hoger inschatten – tussen de 75 en 95 procent (Berden en Kok, 2009).

Daat een hogere of lagere kinderopvangtoeslag op macroniveau nauwelijks effect heeft op de arbeidsparticipatie, wordt bevestigd door de resultaten van de Enquête Beroepsbevolking die tweejaarlijks wordt uitgevoerd. De Module Arbeid, Zorg en Kinderopvang (CBS, 2022a) – met een respons van bijna een half miljoen ervaringsdeskundigen – laat zien dat van de respondenten met kinderopvang 75 procent aangeeft dat de toeslag geen invloed heeft gehad op het aantal werkuren, 15 procent geeft aan dat het een beetje invloed heeft gehad (tabel 2).

Tegelijkertijd heeft het afschaffen van de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK), om het plan te financieren, negatieve effecten. Volgens het Centraal Planbureau leidt het afschaffen van de IACK tot 0,4 procent minder gewerkte uren en verhoogt het de marginale druk, met name voor inkomens tot 30.000 euro (MinSZW, 2020).

Voor het stimuleren van de arbeidsparticipatie heeft dit kabinetsplan dus volgens de beschikbare analyses geen meerwaarde. Een investering van 2,2 miljard euro in de bijna gratis opvang levert een rendement op van 0,2 procent aan extra arbeidsparticipatie. Die investering wordt voor 1,7 miljard euro gedekt door het afschaffen van de IACK met een forser negatief rendement: 0,4 procent verlies aan arbeidsparticipatie (MinAZ, 2023b). De IACK heeft per geïnvesteerde euro een sterker effect op de arbeidsparticipatie dan (bijna) gratis opvang, omdat de IACK gericht is op een groep – met lagere inkomens – die sterk reageert op financiële prikkels (MinSZW, 2020).

Geen effect op kansengelijkheid

Naast het stimuleren van arbeidsparticipatie wil het kabinet de plannen invoeren om de kansengelijkheid te bevorderen: “We zorgen voor een goede start voor ieder kind op de kinderopvang, met het oog op de ontwikkeling van het kind.” (Coalitieakkoord, 2021).

Ook die aanname wordt ter discussie gesteld. Plantenga et al. (2022) stellen in *ESB* dat de kabinetsplannen niet leiden tot betere kansengelijkheid, en de

financiële drempels juist verhogen. Zij pleiten ervoor om prijsregulering toe te voegen aan de plannen, om te voorkomen dat de kansengelijkheid toeneemt. In Buitenhok (2022a) pleit ik voor het aanpassen van de kabinetsplannen, in plaats van het toevoegen van compenserende maatregelen zoals prijsregulering.

Het belangrijkste argument is dat het kabinet 2,2 miljard wil uitgeven aan deze plannen, en dat niets daarvan terecht komt bij de doelgroep met lage inkomens die moet 'dealen' met de kansengelijkheid. Die hebben immers nu al bijna gratis kinderopvang, en voor hen verandert er door de kabinetsplannen niets.

Als het gaat om de meerwaarde van het geplande beleid voor de kansengelijkheid, beargumenteert ook het Sociaal en Cultureel Planbureau dat de meerwaarde voor de kansengelijkheid van de kabinetsplannen uiterst wankel is: "Het voorgestelde beleid vormt een opvallende breuk met het verleden, doordat de doelstelling van kansengelijkheid volledig wordt losgelaten en het perspectief zich weer lijkt te verengen naar de betaalbaarheid van kinderopvang." (SCP, 2022). Het planbureau ziet door de plannen de sociale verschillen en kansengelijkheid groter worden.

Het negatieve beeld wat betreft de effecten op de kansengelijkheid wordt bevestigd als we de inkomenseffecten op een rij zetten. Dan blijkt dat de groep lage inkomens koopkracht verliest, en dat de hoge inkomens juist substantieel profiteren van de plannen. In het kabinetsplan staat dat alle huishoudens – ongeacht het inkomen – 96 procent vergoeding ontvangen. Voor de laagste inkomens is dat al zo, en verandert de vergoeding niet. Maar omdat ook de IACK wordt afgeschaft om het plan te dekken, gaat die groep er per saldo op achteruit (Buitenhok, 2022b). Ook zullen, door een groter gebruik van formele kinderopvang, de prijzen volgens Plantenga et al. (2022b) stijgen, waardoor de lagere inkomens in feite meer zullen gaan betalen.

De minister verdedigt het koopkrachtverlies van lage inkomens door te wijzen op andere kabinetsmaatregelen, zoals de verhoging van het minimumloon, de verhoging van de arbeidskorting, en de verlaging van tarief eerste schijf (MinSZW, 2022a).

Die drie kabinetsmaatregelen leveren per saldo echter geen compensatie op voor het vervallen van de IACK voor verreweg de grootste groep gebruikers van kinderopvang met een laag inkomen. Van de verhoging van het minimumloon profiteert slechts een klein deel van de werknemers van 25 tot 45 jaar (de doelgroep van de kinderopvang), met een laag inkomen tot 130 pro-

cent van het wettelijk minimumloon (CBS, 2022b). Meer dan 80 procent van de groep met lage inkomens en kinderopvang profiteert niet, of niet volledig, van een hoger minimumloon.

De hogere arbeidskorting is niet specifiek gericht op lage inkomens met jonge kinderen. Door de verhoging van de arbeidskorting gaat werken meer lonen voor alle mensen met een inkomen tot 115.301 euro per jaar. Werkenden met een inkomen tussen de 11.000 en 37.000 euro hebben het meeste voordeel – circa 500 euro per jaar (MinAZ, 2023c).

En de verlaging van het tarief eerste schijf levert voor de laagste inkomens maximaal enkele tientjes per jaar aan koopkrachtwinst op (MinAZ, 2023a). Gezamenlijk betekent dat dat bijna gratis kinderopvang ook in financiële zin geen bijdrage levert aan het bevorderen van kansengelijkheid voor huishoudens met een laag inkomen.

Complexiteit huidige regeling te overzien

Het argument dat dan nog overblijft voor een stelselwijziging is om een nieuwe toeslagenaffaire te voorkomen, en om de kinderopvangfinanciering eenvoudiger te maken. Vrijwel in ieder Kamerdebat of artikel over de plannen wordt de enorme complexiteit van de toeslageregeling genoemd. In de Kamerbrief *Stelselherziening kinderopvang* van 16 oktober 2022 (MinAZ, 2023a) staat dat als volgt: "De kinderopvangtoeslagenaffaire heeft pijnlijk duidelijk gemaakt dat het stelsel veel eenvoudiger moet worden, en dat er meer zekerheid voor ouders nodig is. Het kabinet wil af van de systematiek waarin grote bedragen als onzeker voorschot worden uitgekeerd. De kinderopvangtoeslag wordt daarom afgeschaft. De overheidsvergoeding wordt straks rechtstreeks uitgekeerd aan de kinderopvangorganisaties, zodat ouders niet meer verdwalen in ingewikkelde regelingen."

De kinderopvangtoeslageregeling die zo enorm complex heet te zijn, bereikt echter toch bijna 90 procent van haar doelgroep. Volgens een recente evaluatie hebben verreweg de meeste toeslaggebruikers geen enkele moeite met de regeling (SEO, 2022). Van alle gezinnen die recht hebben op kinderopvangtoeslag maakt 88 procent er ook daadwerkelijk gebruik van voor het bekostigen van formele opvang (CBS, 2023b), voordat de kinderen instromen in het basisonderwijs.

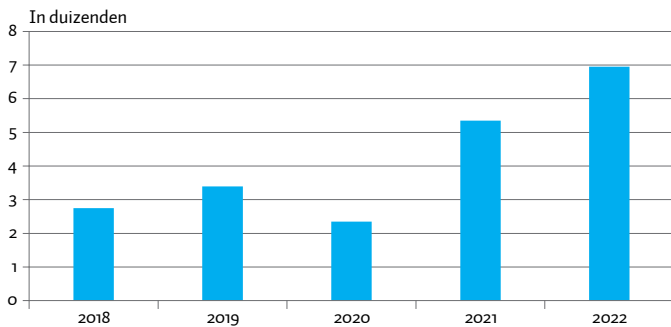
Het meest representatieve onderzoek naar de complexiteit is de Enquête Beroepsbevolking die tweejaarlijks in opdracht van het Ministerie van SZW wordt uitgevoerd. De Module Arbeid, Zorg en Kinderopvang heeft een respons van bijna een half miljoen ervarings-

Ervaren complexiteit kinderopvangtoeslag volgens Enquête Beroepsbevolking TABEL 3

	Aantal huishoudens	In procenten
Hoe moeilijk was het om kinderopvangtoeslag aan te vragen?		
Heel moeilijk	11.000	2
Moeilijk	39.000	8
Niet moeilijk en niet makkelijk	86.000	18
Makkelijk	269.000	55
Heel makkelijk	72.000	15
Onbekend	11.000	2
Totaal	488.000	100
Hoe moeilijk was het om een verandering in de werk- of leefsituatie van het huishouden door te geven aan de belastingdienst?		
Heel moeilijk	17.000	3
Moeilijk	57.000	12
Niet moeilijk en niet makkelijk	60.000	12
Makkelijk	214.000	44
Heel makkelijk	55.000	11
Niet van toepassing: is nooit voorgekomen	78.000	16
Onbekend	7.000	1
Totaal	488.000	100

Bron: CBS (2022a) | ESB

Openstaande vacatures kinderopvang (inclusief peuterspeelzaalwerk) FIGUUR 1



Noot: De cijfers betreffen het aantal vacatures in het vierde kwartaal

Data: CBS (2023c) | ESB

deskundigen – en laat zien dat slechts 10 procent moeite heeft met de aanvraag en slechts 15 procent moeite heeft met het doorgeven van mutaties (tabel 3). Voor 85 procent van de kinderopvangtoeslag-gebruikers valt die complexiteit dus wel mee.

De laatste haljaarrapportage van de Belastingdienst (Belastingdienst, 2019) geeft een helder beeld van de aard

en omvang van knelpunten. Uit de rapportages blijkt dat het aantal grote terugvorderingen (groter of gelijk aan 1.000 euro per jaar) slechts 4 procent van alle toeslaggebruikers treft, 96 procent van alle kinderopvangtoeslaggebruikers heeft daar dus geen last van. Maatwerk lijkt dan een betere oplossing dan een stelselwijziging.

De groep gedupeerden van de toeslagenaffaire bestaat uit circa 25.000 huishoudens (CBS, 2023a). Op het totaal aantal huishoudens dat vanaf 2005 gebruik heeft gemaakt van de kinderopvangtoeslag, is de omvang van de gedupeerden een marginaal percentage (minder dan twee procent). Dat maakt voor die beperkte groep de problematiek nog niet minder ernstig. Tegelijkertijd geeft dat aandeel geen motief voor een ingrijpende stelselwijziging als de overgrote groep geen knelpunten ervaart.

Met de verbeteraanpak rond de kinderopvangtoeslag (MinSZW, 2021) zou de verwachting gerechtvaardigd moeten zijn dat er geen vergelijkbare nieuwe problematiek zal ontstaan. Het is dan ook de vraag of de sterk teruggelopen problematiek van een zeer kleine groep voldoende motieven biedt voor een investering van 2,2 miljard aan extra overheidsmiddelen en een ingrijpende stelselwijziging.

Olie op het vuur van de personeelstekorten

De extra vraag naar arbeidskrachten stijgt door de kabinetsplannen met 31 procent, en dat betekent dat er circa 40.000 werknemers *extra* nodig zijn voor het realiseren van dit plan, terwijl er al tekorten zijn (ABF, 2022). Naar verwachting daalt de instroom bij de opleidingen juist met grofweg zes procent tussen 2020 en 2031, door de verwachte afname van het aantal vijftien- tot negentienjarigen en de verschuiving van studenten naar het hbo/wo (ABF, 2022).

Die vraag komt bovenop de huidige tekorten. Figuur 1 laat zien dat er circa 7.000 openstaande vacatures zijn, en dat er sprake is van een stijgende lijn. De toename van het aantal vacatures gaat sinds 2018 twee keer zo snel als in andere sectoren, en de arbeidsmarkt is in korte tijd zeer krap geworden (Dantuma, 2022).

Die krapte wordt deels veroorzaakt door algemene ontwikkelingen, zoals (de naweën van) de coronacrisis en de vergrijzing. De aangescherpte kwaliteitseisen die vanaf 2019 zijn ingevoerd, hebben ook een groot effect op de productiviteit (Dantuma, 2022) en het personeelstekort. Grofweg 10.000 vacatures komen voort uit de extra kwaliteitseisen die vanaf 2019 zijn ingevoerd. Alleen al de nieuwe beroepskracht-kind-baby-ratio vanaf 2019 vergde circa 4.000 extra arbeidskrachten

(Buitenhek, 2022c). De evaluatie van de nieuwe kwaliteitseisen laat zien dat de meerwaarde van die maatregelen niet aantoonbaar is (MinSZW, 2022c). De kwaliteitsmaatregelen hebben dus niet geleid tot betere kwaliteit, maar wel tot grotere personeelstekorten, sluiting van groepen en toenemende werkdruk.

Hoe de branche binnen enkele jaren 40.000 extra medewerkers kan mobiliseren is onduidelijk. Het Centraal Planbureau waarschuwt immers voor langdurige krapte op de arbeidsmarkt: “De komende decennia zal de groei van de beroepsbevolking naar verwachting stagneren, terwijl de arbeidsmarkt nu al krap is, en de ambities van het kabinet juist méér arbeidskrachten vergen.” (Ebregt et al., 2022). Ook de meest recente arbeidsmarktprognoses (MinVWS, 2023) laten zien dat – ook zonder (bijna) gratis opvang – het personeelstekort verdubbelt.

Los van extra personeel vergen de plannen ook een uitbreiding van in totaal 5.400 opvanglocaties en circa 208.000 kindplaatsen dagopvang en buitenschoolse opvang. Daarvoor is er een bruto vloeroppervlakte nodig van bijna 1,9 miljoen vierkante meter (!) (Buitenhek, 2022b). Die oppervlakte is nog niet opgenomen in bestemmingsplannen, en concurreert sterk met de behoefte aan ruimte voor woningbouw.

Conclusie

De aannames over de effecten van de kabinetsplannen zijn verre van *evidence-based*. Bijna gratis kinderopvang levert volgens de wetenschap niet meer, maar minder arbeidsparticipatie op – levert geen meerwaarde voor kansengelijkheid, en is – gelet op de arbeidsmarktprognoses – simpelweg niet te ‘bemensen’.

Inmiddels wordt er gewerkt aan de kabinetsplannen, en worden er oplossingen bedacht voor de knelpunten die ontstaan bij de invoering ervan (Decisio, 2023). Het ontbreekt echter aan evidence-based motieven voor een stelselwijziging die deze oplossingen nodig maken.

De grootste problematiek waarmee de kinderopvang kampt, is – net als in veel andere branches – het personeelstekort. Dat is aanzienlijk toegenomen door een beleidswijziging (de Wet IKK), waarvoor er tot nu toe iedere onderbouwing ontbreekt. Evidence-based beleid zou leiden tot het afblazen van de plannen voor (bijna) gratis kinderopvang, het terugdraaien van de plannen om de IACK af te bouwen, en het schrappen van de aangescherpte kwaliteitseisen. Op basis van relevant onderzoek en een economische kosten-batenanalyse zou dat de voorkeur moeten hebben boven de huidige kabinetsplannen.

Literatuur

- ABF (2022) *Arbeidsmarktprognoses kinderopvang*, ABF Research, 1 september. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Belastingdienst (2019) *23e Halfjaarsrapportage*. Belastingdienst. Te vinden op www.zoekofficielebekendmakingen.nl.
- Berden, C. en L. Kok (2009) *Participatie-effect kinderopvangtoeslag*. SEO-rapport, 2009-73.
- Buitenhek, E. (2022a) *Maatschappelijk belang kinderopvang vereist geen prijsregulering maar een beter plan*. 23 juni. Te vinden op buitenhek.nl.
- Buitenhek, E. (2022b) *SCP: kabinetsplan kinderopvang schadelijk, ondoelmatig en ondoordacht*. 10 oktober. Te vinden op buitenhek.nl.
- Buitenhek, E. (2022c) *Arbeidsmarktcrapte: wensdenken versus realistische keuzes*. BBMP, 03.2022, 23. Te vinden op www.kinderopvangkennis.nl.
- CBS (2022a) *Module Arbeid, Zorg en Kinderopvang 2021*. CBS Publicatie, 15 april.
- CBS (2022b) *Werkgelegenheid en minimumloon; Kenmerken werknemer, cao-sector*. CBS Statistiek, 25 november.
- CBS (2023a) *Jeugdbescherming en de toeslagenaffaire. 2. Gedupeerden-groep*. CBS Publicatie, 31 januari.
- CBS (2023b) *Recht op en gebruik van kinderopvangtoeslag, 2015-2021*. CBS Statistiek, 15 februari.
- Coalitieakkoord (2021) *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: Coalitieakkoord 2021-2025 – VVD, D66, CDA en ChristenUnie*. Te vinden op www.kabinetformatie.nl.
- Dantuma, E. (2022) *Alleen totaalaanpak personeelsschaarste verlicht groeipijnen kinderopvang*. Publicatie ING, 24 november.
- Decisio (2023) *Maatregelen marktwerking kinderopvang*. Decisio Eindrapport, 7 april. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Ebregt, J., E. Jongen en B. Scheer (2022) *Groei beroepsbevolking gaat sterk afvlakken*. Artikel op esb.nu.
- Jongen, E., L. Bettendorf en P. Muller (2011) *Ex post analyse effect kinderopvangtoeslag op arbeidsparticipatie*. CPB Notitie, 23 december.
- Michiels, J., B. Huynen en H.-J. Dirven (2015) *Arbeidsdeelname niet gedaald bij toegenomen kosten kinderopvang*. ESB, 100(4703), 92–94.
- MinAZ (2023a) *Belastingwijzigingen Arbeid en inkomen*. Informatie te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- MinAZ (2023b) *Inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) afgeschaft*. Informatie te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- MinAZ (2023c) *Verhoging arbeidskorting*. Informatie te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- MinSZW (2020) *Eindrapport Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen*. Eindrapport, 14 december. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- MinSZW (2021) *Verbetertraject kinderopvangtoeslag*. Nieuwsbericht, 23 april. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- MinSZW (2022a) *Kamerbrief Stelselherziening kinderopvang, 2022-0000206151*, 7 oktober. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- MinSZW (2022b) *Verzamelbrief Kinderopvang, 2022-000009925*, 15 april. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- MinSZW (2022c) *Kamerbrief Plan van aanpak periodieke evaluatie kinderopvangbeleid, recente onderzoeken en overzichten kinderopvang*, 31322, nr. 462, 8 juli 2022. Te vinden op www.tweedekamer.nl.
- Plantenga, J., T. van Huizen en P. Leseman (2022) *Het maatschappelijk belang van kinderopvang vereist prijsregulering*. ESB, 107(4810), 270–273.
- SCP (2022) *Herziening Kinderopvangbeleid*. SCP Kennisnotitie, 5 oktober.
- SEO (2022) *Evaluatie toeslagenstelsel*. SEO-rapport 2022-123.
- Tweede Kamer (2022a) *Verslag van een Commissiedebat, 35925-XV*, nr. 108.
- Tweede Kamer (2022b) *Verslag van een Commissiedebat, 31322*, nr. 469.

Lessen uit de greenfield-exercitie kinderopvang voor politiek, beleid en uitvoering

Rutte IV besloot om de kinderopvangtoeslag te vervangen door een vergoeding die direct aan de kinderopvangorganisaties wordt uitbetaald. In een greenfieldbenadering gingen beleid, uitvoering en sector aan de slag om dit voornemen mogelijk te maken. Welke lessen kunnen daaruit getrokken worden?

IN HET KORT

- Begrip voor elkaar bij beleid en uitvoering kan de totstandkoming van nieuw beleid vergemakkelijken. Creëer dat dus eerst.
- Het onderzoeken van varianten toont de voor- en nadelen, en stelt ambtenaren in staat om hun adviserende taak in te vullen.

JANET HELDER

Bestuurlijk regisseur greenfield Kinderopvang bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)

TUNCAJ UYANIK

Directeur Kinderopvang bij SZW

Nog niet zo lang geleden kende de Rijksoverheid een heldere en strikte scheiding tussen politiek, beleid en uitvoering. De politiek maakte keuzes, de beleidsdepartementen vertaalden die keuzes in beleid, en de uitvoerders voerden dat beleid uit. Contact tussen politici en uitvoerders was schaars en werd niet aangemoedigd, frequenter waren de contacten tussen beleidsmakers en uitvoerders.

Maar ‘contact hebben’ is geen equivalent voor samenwerking of wederzijds begrip. Uit de vele onderzoeken, essays, adviezen en zelfs parlementaire enquêtes sinds 2018 blijkt dat de afstand tussen beleid en uitvoering problemen oplevert (Tjeenk Willink, 2018; Tweede Kamer, 2021; Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag, 2020; Raad van State, 2020; Werk aan Uitvoering, 2020). Wet- en regelgeving is namelijk alleen goed uitvoerbaar en effectief als uitvoerders betrokken zijn bij de totstandkoming. Politici en beleidsmakers kunnen de haalbaarheid van plannen – ‘de uitvoerbaarheid’ – niet zelf beoordelen. Op vragen

rond ICT, financiële gevolgen en personele capaciteit, maar eerst en vooral over de effecten op en gevolgen voor burgers en bedrijven, hebben de publieke dienstverleners – de uitvoeringsorganisaties – het meeste kijk.

De greenfieldexercitie in de kinderopvang is een initiatief om beleid en uitvoering samen een nieuw stelsel te laten ontwerpen. Deze exercitie ontstond nadat vier uitvoeringsorganisaties (DUO, Dienst Toeslagen, SVB, UWV) zich bereid verklaarden om samen met de Directie Kinderopvang van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en branche- en ouderorganisaties van de kinderopvang te werken aan de opzet van een nieuw stelsel. Die bereidheid was nodig omdat het kabinet-Rutte IV bij zijn aantreden had besloten de kinderopvangtoeslag te vervangen door een vergoeding die direct aan de kinderopvangorganisaties moest worden uitbetaald, maar niet welke organisatie dit moest gaan uitvoeren.

Vooruitlopend op een bredere evaluatie van de greenfieldexercitie, komt dit artikel alvast met een paar lessen. Deze exercitie en de lessen daaruit passen bij het streven naar een betere overheidsdienstverlening aan burgers en bedrijven. Dat streven leidde tot invoeringstoetsen, bedoeld om een jaar na invoering de effecten van beleid te beoordelen, en tot ontmoetingen bijvoorbeeld tijdens de dag van de uitvoering, in trialogen en rondetafelgesprekken, tijdens technische briefings en werkbezoeken. Ook heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een programma directeur-generaal aangesteld om de adviezen uit het rapport Werk aan Uitvoering in praktijk te brengen.

Leer elkaar kennen en leer elkaars taal

Van Rijksoverheidsorganisaties kan er verwacht worden dat ze dezelfde taal spreken, en aan een half woord genoeg hebben om elkaar te begrijpen. In de praktijk

van de greenfield is er gebleken dat die verwachting zeer onterecht is. En dat is wellicht ook wel logisch gezien de grote verschillen. Elke uitvoeringsorganisatie en elk departement heeft te maken met andere wet- en regelgeving, vaak afkomstig van verschillende beleidsterreinen, en nog veel vaker gebruikmakend van verschillende begrippen. Voor het nieuwe kinderopvangstelsel is er uiteraard eenduidigheid van begrippen vereist.

Iedere beleidsuitspraak moet getoetst worden. Daarbij worden de verschillen tussen beleid en uitvoering zichtbaar. Terwijl een relatief kleine beleidsdirectie (Kinderopvang telt veertig medewerkers) wendbaar is, moeten relatief grote uitvoeringsorganisaties als DUO, SVB, Toeslagen en UWV (ieder met duizenden medewerkers) de uitspraak kunnen uitvoeren, en dus moeten ze van te voren toetsen op de benodigde personele capaciteit, ICT-capaciteit, de samenloop met andere regels – en als belangrijkste: het effect op burgers. De andere kant van het verhaal is dat beleidsdepartementen werken in een politieke omgeving, en dat naast een open oog en oor voor de samenleving de politieke invalshoek stevig vertegenwoordigd is in hun werk.

Elkaar leren kennen, elkaars taal leren, is een voorwaarde voor een succesvolle greenfelddaanpak. We kunnen dan ook niet genoeg benadrukken dat voorbereidende bijeenkomsten waarin doelstellingen, aanpak, voorkeuren en opvattingen over het onderwerp centraal staan, een ‘must’ zijn. Zoals Harmen Harmsma, Directeur Generaal van DUO, het verwoordde: “Uitvoering kijkt wellicht wat meer vanuit perspectief van burger/ondernemer en maakbaarheid in de uitvoering, beleid wellicht wat meer vanuit politieke wensen en politieke haalbaarheid. Dat is een mooie mix.”

Respecteer elkaars rollen

De werelden van beleid en uitvoering zullen nooit helemaal op elkaar aansluiten. Om beleid te maken, heb je andere vaardigheden nodig dan bij de uitvoering van beleid. Omdat er altijd verschil zal zijn, is het goed om de rollen helder te omschrijven. In het verleden ging beleid vaak op de stoel van uitvoering zitten, beleid bepaalde wat en hoe de uitvoering zijn werk moest doen. En de uitvoering heeft niet altijd voldoende tegenspraak geboden.

Met elkaar werken aan een nieuw stelsel vereist gelijkwaardigheid in de samenwerking. Gelijkwaardigheid maar geen gelijkheid, de uitvoeringsorganisaties hebben een andere verantwoordelijkheid dan een beleidsdepartement.

Werk verschillende varianten uit

We hebben de effecten van het stelselontwerp uit de greenfield, vanuit alle denkbare invalshoeken in kaart gebracht. Die zogenoemde impactanalyses – beoordelingen van de voorstellen – hebben veel nuttige suggesties opgeleverd.

Deze benadering had een belangrijk nadeel: door het stelselontwerp te baseren op een variant – namelijk het stelselontwerp binnen de kaders van het coalitieontwerp – worden de voor- en nadelen van de alternatieven niet echt tot onderdeel van het debat. Tegenvoorstellen hebben namelijk vaak slechts betrekking op een onderdeel van het voorstel, en houden geen rekening met de samenhang in het stelsel. Hierdoor is een echte vergelijking niet mogelijk.

Het uitwerken van alternatieven kost tijd en capaciteit – en hier moeten van tevoren afspraken over gemaakt worden. Ook is het niet aan ambtenaren om de kabinetsformatie over te doen: alleen als alternatieven voor het bestaande stelsel binnen de grenzen van het coalitieakkoord liggen, ontstaat er ruimte om die ook te onderzoeken. En dan kunnen ambtenaren de politiek adviseren om het voorstel aan te passen, als er uit analyses blijkt dat de voorgenomen hervorming de politieke doelen niet lijkt te halen.

Conclusie

Een nieuw stelsel vormgeven met een groot aantal verschillende organisaties, die ieder hun eigen geschiedenis, cultuur, gewoontes en belangen hebben, is niet eenvoudig. Het mag dan ook een forse prestatie heten dat de betrokken partijen gezamenlijk een ‘baseline’ hebben opgeleverd in de greenfelddexercitie. Het is onze overtuiging dat deze manier van werken leidt tot betere uitkomsten voor de inwoners van dit land. En dat is cruciaal, juist in de kinderopvang waar het zo enorm fout is gegaan.

Literatuur

Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (2020) *Ongekend onrecht*. Verslag.

Raad van State (2020) *Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid*. Raad van State, 15 juni.

Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (2021) *Klem tussen balie en beleid*. Kamerstuk 35387, nr. 2.

Werk aan Uitvoering (2020) *Werk aan uitvoering*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 3 juli.

Tjeenk Willink, H. (2018) *Groter denken, kleiner doen*. Amsterdam, Promethues.



Wie de economie wil begrijpen, leest ESB

Het platform voor economen

www.esb.nu

Kabinetsvoorstel kinderopvang geen oplossing voor arbeidsparticipatie

Het kabinet heeft het voornemen om de kosten voor de kinderopvang voor alleen werkende ouders 'bijna gratis' te maken. Daarmee gaat de maatschappij fors investeren om de arbeidsparticipatie van ouders te verhogen. Hoe werkt dit in landen als Zweden of het Verenigd Koninkrijk, en welke lessen kunnen we hieruit trekken?

IN HET KORT

- De arbeidsparticipatie lijkt vooral te worden bepaald door de kinderopvangkosten voor ouders en de cultuur rondom werk.
- In Nederland liggen de kosten voor ouders met hogere inkomens relatief hoog, en werken er veel vrouwen in deeltijd.
- Het arbeidsparticipatie-effect valt waarschijnlijk tegen omdat de hoge inkomens minder gevoelig zijn voor 'gratis' opvang.

LEONORE DAS
Senior consultant
bij Berenschot

Het kabinet-Rutte IV had het voornemen om de kosten van de kinderopvang voor alle werkende ouders tot 96 procent te vergoeden. Oftewel, 'bijna gratis' kinderopvang voor alle werkende ouders. Het is nog onduidelijk of deze ambitie ook gerealiseerd zal worden nu het kabinet gevallen is. De verkiezingen en het formatieproces gaan ongetwijfeld opnieuw discussie opleveren of 'bijna gratis' kinderopvang gewenst is, en of dit de investering waard is.

In de discussies wordt vaak naar de landen om ons heen. Landen zoals Zweden bijvoorbeeld, waar de kinderopvang bijna gratis is voor ouders en de verlofregelingen in het eerste jaar ruim zijn, waardoor het voor ouders makkelijker wordt om beiden te werken. De kosten worden hier door de samenleving als geheel gedragen.

Gaat 'gratis' kinderopvang inderdaad samen met meer arbeidsparticipatie? Op basis van een internationale vergelijking van de kinderopvangstelsels in Nederland, Zweden, Denemarken, Engeland, Duitsland en Frankrijk zetten we in dit artikel verschillende financieringsvormen voor gratis kinderopvang uiteen – en kijken we naar de arbeidsparticipatie in die landen.

Vergelijking ouderbijdrage

Ouders in alle landen om ons heen betalen een eigen bijdrage die in al deze landen inkomensafhankelijk is. De mate waarin verschilt wel per land.

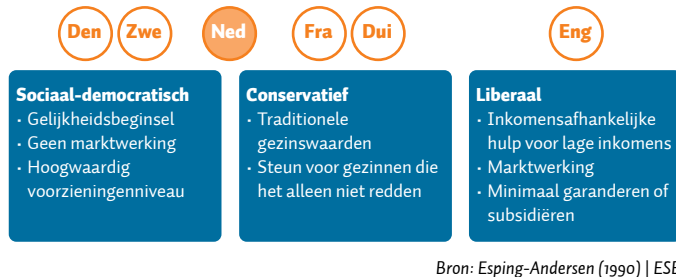
Gezinnen met de laagste inkomens betalen in Nederland nu een kleine eigen bijdrage van ongeveer vier procent. Deze eigen bijdrage loopt op tot zeventig procent van de kosten voor de opvang van het eerste kind wat betreft de hogere inkomens. Vanaf het tweede en volgende kind betalen ouders een lagere bijdrage, en is deze, ook voor de hogere inkomens, ongeveer de helft van de eigen bijdrage voor het eerste kind. Als er 'gratis' kinderopvang komt, dan vervalt deze inkomensafhankelijke bijdrage en zullen alle (werkende of studerende) ouders een bijdrage van ongeveer vier procent van de kosten voor de opvang gaan betalen.

In Zweden hebben kinderen van drie tot vijf jaar recht op minimaal vijftien uur per week gratis voor-schoolse opvang. Buiten deze uren betalen ouders een inkomensafhankelijke bijdrage per kind. Deze bijdrage wordt iets minder bij het tweede of derde kind. Los van het aantal kinderen en uren mag de bijdrage maximaal drie procent van het huishoudensinkomen van de ouders beslaan, ongeacht de hoogte van de totale kosten voor de kinderopvang.

Gratis voor-schoolse opvang is vanaf 2010 ook in Engeland beschikbaar. Voor het aanbod van deze vijftien

Type verzorgingsstaat bepaalt inrichting kinderopvang

FIGUUR 1



kelijk is van het inkomen. Het is vastgelegd in de wet dat gemeenten ouders steun moeten verlenen. De werking van de bijdrage verschilt dus afhankelijk van privaat of publiek georganiseerde opvang, en private aanbieders bepalen zelf hoeveel ouders moeten bijdragen.

Kinderopvang kost wel wat

Ondanks de lagere kosten voor ouders in de Scandinavische landen zullen de kosten voor de kinderopvang, linksom of rechtsom betaald moeten worden. Hoe lager de bijdrage van de ouders, en de kinderopvang bijna gratis voor hen wordt, hoe hoger de kosten voor andere partijen zijn. Wanneer de overheid de kosten betaalt, komen deze (deels) bij de ouders terug via de belastingdruk.

Uiteindelijk is de cultuur of het type verzorgingsstaat waar men met elkaar voor staat, bepalend voor hoe ouders vanuit de overheid ondersteund worden (figuur 1). Dit model met de drie archetypes van de verzorgingsstaat van Esping-Andersen (1990) is weliswaar wat oud, maar laat een mooi beeld zien van wat de mogelijke basis is voor de keuzes die er gemaakt worden.

In het Angelsaksische model (het liberale type verzorgingsstaat) zijn de collectieve voorzieningen beperkt. De kinderopvang in Engeland wordt vergoed voor het meest kansarme deel van de bevolking. De Scandinavische landen in de vergelijking zijn een voorbeeld van een sociaal-democratische verzorgingsstaat. In dit model zorgt de staat voor sterk herverdelende voorzieningen en uitkeringen, die ervoor zorgen dat iedereen een gelijke kans heeft.

In het algemeen is de belastingdruk in landen met weinig collectieve voorzieningen laag, en is deze andersom hoog in landen met ruime voorzieningen. Dat blijkt uit een vergelijking tussen de financiering van de voorzieningen tussen de landen aan de hand van het bbp per hoofd van de bevolking, de belastingdruk (de mate waarin de heffingen drukken op het besteedbaar inkomen) en de besteding van dat inkomen aan de kosten (dus wat ouders in totaal zelf moeten betalen) van kinderopvang (tabel 1). De lagere kosten voor ouders in Zweden en Denemarken gaan dus samen met hogere publieke lasten.

Vrouwen werken meer in Scandinavië

De lagere kosten voor ouders lijken ook samen te gaan met hogere arbeidsparticipatie. Op basis van OESO-cijfers zien we dat Zweden de hoogste arbeidsparticipatie heeft van vrouwen in de leeftijd van 25 tot 54 jaar (88,2 procent versus 83,5 procent Denemarken, 85,1 procent

Bruto binnenlands product, belastingdruk en kinderopvangkosten ouders

TABEL 1

	Den.	Zwe.	Eng.	Ned.
Bbp per capita, in duizenden dollars	65,71	56,36	47,32 ¹	56,30
Belastingdruk, als percentage van het bbp)	45,7%	44,4%	34,1%	38,6%
Besteding gezinsinkomen aan kinderopvang (gemiddeld)	niet bekend	3%	30%	20%

¹ Bbp per capita voor Engeland is Verenigd Koninkrijk

Data: IMF (oktober 2022); OESO | ESB

uur – of dertig uur in geval van specifieke doelgroepen – wordt er geen eigen bijdrage gevraagd, want de overheid bekostigt deze uren. Naast bekostigde uren kunnen sommige ouders in aanmerking komen voor andere regelingen, waaronder heffingskortingen en kinderopvangcheques. Toch dekken deze kortingen en cheques niet honderd procent van de kosten buiten de vijftien uur. Ouders die de maximale financiële ondersteuning krijgen, betalen in Engeland daardoor toch minimaal zelf dertig procent van de kosten van kinderopvang.

In Denemarken betalen ouders die gebruikmaken van publiek georganiseerde opvang maximaal 25 procent van de variabele kosten, zoals personeelskosten en andere direct met de opvang samenhangende kosten. De huisvestingskosten – die per stad kunnen verschillen en voor rekening komen van de gemeente – worden niet bij de ouders in rekening gebracht.

De bijdrage van Deense ouders is inkomensafhankelijk, maar tot een inkomen dat ongeveer vergelijkbaar is met het Nederlandse modale inkomen (bruto 40.000 euro per jaar) betalen ouders geen bijdrage. In het geval van private kinderopvang betalen ouders de vraagprijs minus de financiële bijdrage van de overheid, die afhan-

Nederland en 82,9 procent VK) en dat dit patroon ook geldt voor vrouwen in dezelfde leeftijd met kinderen. Ook als de kinderen ouder worden is de arbeidsparticipatie van vrouwen hoger in de Scandinavische landen. Een belangrijk detail hierbij is ook dat moeders in de Scandinavische landen meestal voltijdsbanen hebben, en dat dit in Nederland voor iets meer dan een derde van de vrouwen geldt. Voor het VK is dit ongeveer fifty-fifty.

Voor een zuivere beoordeling hebben we ook gekeken naar de mate van deeltijdwerken van alle vrouwen in deze leeftijd. Dan zien we dat er in Zweden en Denemarken weinig verschil is tussen alle vrouwen en de groep moeders met minimaal één kind tussen de nul en veertien jaar. In het VK is de gemiddelde arbeidsparticipatie van alle vrouwen gemiddeld duidelijk hoger vergeleken met de subgroep vrouwen met kinderen (70,4 procent voltijds versus 53,5 procent vrouwen met kinderen). Vrouwen in Nederland werken in het algemeen meer in deeltijd (49,2 procent voltijds alle vrouwen versus 37,6 procent voltijds werkende vrouwen met kinderen). Dit beeld bevestigt wat vaak wordt gesteld: Nederlandse vrouwen nemen niet per se minder deel aan het arbeidsproces, maar wel vaker in deeltijd, dan vrouwen in andere landen.

Impact kabinetsvoorstel beperkt

Toch zal het kabinetsplan waarschijnlijk niet gaan leiden tot meer arbeidsparticipatie van vrouwen. Verschillende studies over toeslagen en arbeidsparticipatie suggereren dat de arbeidsparticipatie in Nederland niet substantieel toeneemt als er een verandering is in de toeslagen, ook niet als die ‘bijna gratis wordt’ (CPB, 2019; 2020). De toename van de arbeidsparticipatie hangt vooral af van de initiële kosten die ouders maken voor kinderopvang, en de mate waarin de kosten lager worden door de hervorming. Voor de laagste inkomens in Nederland wordt de kinderopvang al tot 96 procent vergoed, voor de hoogste inkomens zou de gratis kinderopvang dus de meeste zoden aan de dijk moeten zetten. Uit een studie van het CPB (2020) blijkt echter dat er in Nederland voor ouders ook andere prikkels zijn die maken dat een besluit tot meer werken wel of niet genomen wordt. Vrij vertaald lijkt de *work-life balance* voor hogere inkomens ertoe te leiden dat kinderen wél naar de opvang gaan, maar dat ouders de tijd aan andere activiteiten dan werk besteden. Misschien is de welvaart in Nederland dusdanig hoog dat een deel van de ouders zich dit kunnen permitteren.

Het CPB haalt in dezelfde notitie een onderzoek aan dat in Noorwegen is uitgevoerd, waar na hervormingen in de kinderopvang in het vorige decennium (lees: de kosten verlaagd), moeders die samenwonen met een partner wel meer zijn gaan werken. Sterker, evenals in Zweden is het in Noorwegen de norm dat beide ouders buitenshuis werken. Op basis hiervan lijkt het dat de cultuur in Nederland dan toch meer van invloed is op de keuze van – vooral moeders – om deeltijds te gaan werken.

Conclusie

Het doel van de investering van het kabinet in (bijna) gratis kinderopvang is om voor werkende ouders voor kinderopvang de toegankelijkheid te verhogen en de kosten te verlagen, en zo de arbeidsparticipatie van jonge ouders te verhogen. Voor ouders in Nederland met hogere inkomens betekent de ruimere vergoeding dat zij minder kosten zullen hoeven te maken voor opvang.

De kosten van de kinderopvang van ouders lijken inderdaad samen te hangen met de arbeidsparticipatie. In Zweden en Denemarken besteden ouders een kleiner deel van hun inkomen aan kinderopvang en ligt de arbeidsparticipatie voor vrouwen hoger dan in Nederland. Nederlandse ouders scoren niet het hoogst op arbeidsparticipatie, maar toch is deze score wel aanzienlijk (85,1 procent).

Toch is onwaarschijnlijk dat de ruimere vergoeding in Nederland veel zal bijdragen aan de arbeidsparticipatie. De hogere inkomens lijken namelijk niet zo gevoelig voor deze financiële prikkel. De hogere vergoeding voor de kinderopvang is dus niet de *silver bullet* waarmee het doel van het verhogen van de arbeidsparticipatie wordt bereikt. Daarvoor zijn mogelijk fundamentele veranderingen nodig in de werkcultuur in Nederland.

Literatuur

CPB (2019) *Arbeidsparticipatie en gewerkte uren tot en met 2060*. CPB achtergronddocument. December 2019.

CPB (2020) *Doorrekening scenario's kindvoorzieningen*. CPB Notitie. December 2020.

Esping-Andersen, G. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

Bevorder arbeidsdeelname door de kinderopvang voor niet-werkenden te stimuleren

Met 2,5 miljard euro wilde Rutte IV de financiering van de kinderopvang vereenvoudigen, maar dit blijkt vooral de hoge inkomens ten goede te komen. Hoe moet het wel?

IN HET KORT

- Hogere-inkomensgezinnen hebben vaker werk en gebruiken meer opvang. Daarom hebben zij meer baat bij de hervorming.
- Combineer het Vlaamse financieringsmodel voor de kinderopvang met het Zweedse aanbod en kwaliteit.

WIM VAN LANCKER
Universitair
hoofddocent aan
de Universiteit
Leuven

Eind 2021 stelde het kabinet-Rutte IV voor om de kinderopvang te hervormen (Coalitieakkoord, 2021). Na het debacle van de toeslagenaffaire was de slogan nu: ‘eenvoud’. In plaats van ingewikkelde berekeningen om voorschotten aan ouders te betalen op basis van hun bruto-inkomsten, hun gewerkte uren en hun uren van gebruikte opvang, stelde het kabinet voor om 96 procent van alle kinderopvangkosten terug te betalen voor werkende ouders in het algemeen, ongeacht hun inkomen. En dit zonder tussenkomst van de ouders.

De toeslagenaffaire heeft inderdaad getoond hoe het niet moet: voorschotten die teruggevorderd kunnen worden, onzekerheid over de bedragen, ingewikkelde procedures – die staan allemaal een goed functionerend kinderopvangstelsel in de weg. Maar van de weeromstuit het omgekeerde gaan doen is ook niet slim, zo betoog ik in deze bijdrage.

2,5 miljard euro voor de hoogste inkomens

Voor een consult met experts, dat gezamenlijk door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het Centraal

Planbureau (CPB) werd georganiseerd, berekende ik dat door de geplande stelselherziening de overheidsinvestering bijna volledig naar de hoogste inkomensgroepen zal vloeien. Een ‘mattheuseffect’, heet dat in de sociologie. Naar de zinsnede uit het evangelie: “Aan ieder die heeft, zal gegeven worden en wel overvloedig. Maar aan degene die niet heeft, zal zelfs nog ontnomen worden wat hij heeft.” Maar een investering van 2,5 miljard euro in de kinderopvang die de ongelijkheid doet toenemen? Nou moe!

De overheidsinvestering in kinderopvang komt vooral de hoge inkomens ten goede, omdat de laagste-inkomensgroepen veel minder gebruik maken van kinderopvang – en als ze het toch doen, dan is dat voor minder uren per week, zie tabel 1. De hogere-inkomensgroepen, waaronder voornamelijk tweeverdienersgezinnen, maken veel meer gebruik van kinderopvang en voor veel meer uren per week. Die kloof is in de voorbije vijftien jaar alleen maar toegenomen (Van Lancker, 2023).

Bovendien kunnen de prijzen gaan stijgen: omdat de overheid toch bijna alles subsidieert, kan de reële kostprijs voor ouders met een laag inkomen zelfs hoger gaan uitvallen (Plantenga et al., 2022).

Het fundamentele probleem van de kinderopvang in Nederland is een gebrek aan voldoende, kwaliteitsvolle plaatsen. De vraag is groter dan het aanbod. Dat leidt sowieso tot ongelijkheid, want wie werkt, een groter sociaal netwerk heeft en de weg door het administratieve doolhof kent, zal de concurrentie om de schaarse plaatsen altijd winnen.

De stelselherziening versterkt alleen maar de ongelijkheid, maakt de toegang voor kwetsbare kinderen moeilijker, maar lost het probleem van het aanbod helemaal niet op.

Stimuleer arbeidsdeelname én ontwikkeling

Maar er is nog meer aan de hand. De Nederlandse overheid wil werken aanmoedigen, en is daarom van plan om de kinderopvang (bijna) gratis te maken voor wie werkt. Maar niet voor wie niet werkt. Dat klinkt logisch, maar is het niet. Als je wil dat mensen met jonge kinderen die nu níét werken, aan de slag gaan, dan is het evident dat zij op een betaalbare plek in de kinderopvang moeten kunnen rekenen. Want wie geen baan heeft, er centje accepteert, en dan geen opvang voor zijn of haar kinderen blijkt te hebben, kan vervolgens alsnog niet aan het werk. Hetzelfde geldt voor deelnemers aan scholings- of activeringsprogramma's.

Maar vooral voor kinderen die opgroeien in een kansarme omgeving wordt de kinderopvang onder de nieuwe regeling helemaal onbereikbaar. Kinderarmoede komt veel vaker voor bij gezinnen waar er niet wordt gewerkt. Dat terwijl internationaal wordt erkend dat kinderopvang van hoge kwaliteit juist voor hen goed is voor de ontwikkeling van hun schoolse en sociale vaardigheden.

Eenvoud is een gek uitgangspunt

Eigenlijk is eenvoud daarom een gek uitgangspunt. Het moet eenvoudig zijn voor de burger – absoluut. Maar waarom zou het per se eenvoudig moeten zijn voor een moderne overheidsadministratie? De overheid moet met de complexiteit van de samenleving om kunnen gaan. Dat er niet meer met voorschotten wordt gewerkt is vanzelfsprekend logisch. En dat aanbieders rechtstreeks gesubsidieerd worden evenzeer. Maar dat de opvang bijna gratis is voor werkenden, terwijl niet-werkenden niet worden ondersteund, is dat niet.

Dat is een politieke keuze. In Zweden is de kinderopvang ook toegankelijk voor wie niet werkt, en is er veel minder ongelijkheid in het gebruik, omdat ieder kind recht heeft op een plek in de kinderopvang, en die plaatsen daadwerkelijk beschikbaar zijn (tabel 1). En omdat de kwaliteit van de opvang hoog is, en een sterk pedagogische inslag heeft. En omdat het algemeen aanvaard is dat kinderen naar de kinderopvang gaan. In Vlaanderen is de ongelijkheid in het gebruik ook zeer groot, maar wel kleiner dan in Nederland. De reden: kinderen van niet-werkende ouders worden evenzeer gesubsidieerd. En zo zijn er nog heel wat voorbeelden.

Het gebeurt niet zo erg vaak dat Vlaanderen voor Nederland een voorbeeld kan zijn, maar in de financiering van de kinderopvang kan het. In Vlaanderen worden de aanbieders rechtstreeks gesubsidieerd per plaats,

Aandeel 0- tot 3-jarigen dat in 2019 opvang gebruikt

TABEL 1

	Gemiddeld gebruik	Fte-gebruik ¹	Gemiddeld gebruik per inkomenskwintiel				
			Laagste 20%	2	3	4	Hoogste 20%
Nederland	68%	38%	41%	59%	76%	79%	85%
Zweden	57%	51%	55%	58%	59%	53%	64%
Vlaanderen	75%	67%	44%	65%	75%	80%	86%

Noot: Het fte-gebruik corrigeert voor het deeltijdse gebruik (uitgaande van een voltijds gebruik van 30 uur per week). De inkomenskwintielen zijn berekend op basis van het netto-equivalent beschikbaar gezinsinkomen van het huishouden waarin de kinderen wonen. In Zweden gaan jonge kinderen nauwelijks naar de kinderopvang vanwege het lange ouderschapsverlof, waardoor het gemiddelde gebruik in Zweden een ietwat vertekend beeld geeft.

Data: EU-SILC 2019 | ESB

en in de meeste gevallen geldt een inkomensgerelateerd tarief – een kostprijs per maand die afhangt van het inkomen en die ouders rechtstreeks moeten betalen aan de aanbieder. Die prijs wordt eenmaal per jaar vastgesteld aan de hand van de belastinginkomsten, zodat zowel ouders als aanbieders zekerheid hebben over de prijs die ze moeten betalen. Het zorgt voor financiële toegankelijkheid en transparantie, en er hoeven geen voorschotten uitgekeerd te worden (Kind&Gezin, 2023).

Combineer dat met het Zweedse model van voldoende kwaliteitsvolle plaatsen voor iedereen, en de Nederlandse kinderopvang zal zowel de werkgelegenheid ondersteunen als de kindarmoede bestrijden. Dat zal wel veel geld kosten, daar bestaat geen twijfel over. En dan is er nog wat denkwerk, zo tegen 2027. Maar het is toch al beter dan 2,5 miljard euro te spenderen aan wie het niet nodig heeft.

Literatuur

Coalitieakkoord (2021) *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: Coalitieakkoord 2021–2025 – VVD, D66, CDA en ChristenUnie*. Te vinden op www.kabinetsformatie2021.nl.

Kind&Gezin (2023) *Inkomenstarief*. Te vinden op www.kindengezin.be.

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

Van Lancker, W. (2023) The matthew effect in early childhood education and care: How family policies may amplify inequalities. In: M. Daly, B. Pfau-Effinger, N. Gilbert en D.J. Besharov (red.), *The Oxford Handbook of Family Policy: A Life-Course Perspective*. Oxford: Oxford University Press, hfdst. 35.

Uitdagingen

Nederland verwacht veel van de kinderopvang. Ze moet beide ouders aan het werk houden én hun kinderen stimuleren om zich te ontwikkelen. Maar heeft de opvang daarvoor eigenlijk wel de mensen? En werkt de markt wel naar behoren?

Gezinsvorming verlaagt het inkomen van de vrouw en verhoogt dat van de man

Mannen verdienen meer dan vrouwen. Maar in hoeverre wordt dat verklaard door het aantal gewerkte uren? En welke rol speelt gezinsvorming – samenwonen en het krijgen van kinderen – hierbij? Een extrapolatie van de Enquête Beroepsbevolking naar de totale beroepsbevolking geeft hiervan een scherper beeld.

IN HET KORT

- Vrouwen verdienen bruto op jaarbasis circa de helft van wat mannen verdienen.
- Driekwart van het inkomensverschil tussen mannen en vrouwen wordt verklaard door gezinsvorming.
- Het inkomensverschil na gezinsvorming ontstaat met name doordat vrouwen met kinderen vaker in deeltijd werken.

JESPER DE GROOTE

Ambtenaar bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

ALEXANDRA DE PLEIJT

Postdoctoraal onderzoeker aan Wageningen University & Research

Hoewel ouders werk en de zorg voor kinderen vaak gelijk willen verdelen, lukt dit in de praktijk maar zelden – in circa de helft van de gezinnen werkt de man meer, en zorgt de vrouw meer voor de kinderen (CBS, 2023). Vrouwen die minder gaan werken als ze een kind krijgen, blijven dat bovendien ook vaak de rest van hun loopbaan doen (SCP, 2022). Van de werkende vrouwen zonder kinderen werkt 45 procent in deeltijd. Dit loopt op naar 82 procent voor de vrouwen met kinderen tot aan de basisschoolleeftijd. En zodra kinderen naar de middelbare school gaan, neemt dit slechts mondjesmaat af naar 79 procent. Ook als de kinderen volwassen zijn, blijft bijna driekwart van de werkende vrouwen in deeltijd werken.

Dat vrouwen minder werken dan mannen, heeft economische gevolgen. In een eerdere *ESB*-artikel toonden we aan dat vrouwen hierdoor economisch min-

der vaak zelfstandig zijn dan mannen (De Pleijt en De Groote, 2022). Hoe groot de financiële gevolgen over het geheel zijn, is echter onduidelijk. De inkomenscijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) vertellen maar een deel van het verhaal, omdat ze geen inzicht geven in het aantal gewerkte uren. De Enquête Beroepsbevolking van het CBS verschaft wel inzicht in het aantal uren, maar slechts voor een representatieve steekproef.

Om beter inzicht te krijgen in het inkomensverschil dat door de arbeidsparticipatie wordt veroorzaakt, extrapoleren we in dit artikel de resultaten uit de Enquête Beroepsbevolking naar de gehele bevolking (exclusief studenten en scholieren). We richten ons hierbij op het primaire inkomen, oftevel het persoonlijke inkomen uit arbeid vóór de belastingheffing en zonder toeslagen. Hierbij focussen we op de cijfers over 2019.

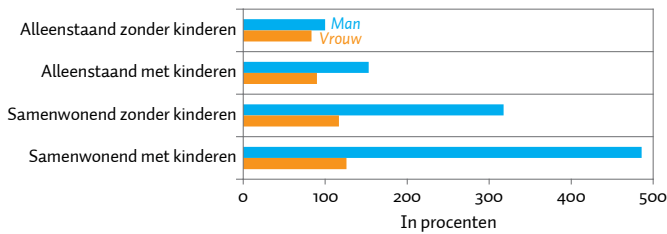
Werkkans, werkduur en uurloon

Om de resultaten uit de Enquête Beroepsbevolking te extrapoleren naar de gehele bevolking, schatten we op basis van de enquête de kans op betaalde arbeid, de werkduur en het uurloon voor de verschillende typen (qua gezinssituatie, leeftijd en opleidingsniveau). De volledige resultaten zijn te vinden in de online appendix.

Figuur 1 vat de regressieresultaten, met de kans dat iemand betaald werk verricht als afhankelijke variabele. Alleenstaande mannen zonder kinderen vormen de referentiecategorie. Mannen hebben een grotere kans op betaald werk dan vrouwen, maar dit verschil is aanzienlijker bij samenwonenden dan bij alleenstaanden. Vooral de samenwonende mannen met kinderen steken er duidelijk bovenuit. Zij hebben een bijna vijf keer zo grote kans op werk als de alleenstaande mannen zonder kinderen, en een bijna zes keer zo grote kans op werk als alleenstaande vrouwen. Overigens werken ook samen-

Kans op betaald werk ten opzichte van alleenstaande man zonder kinderen

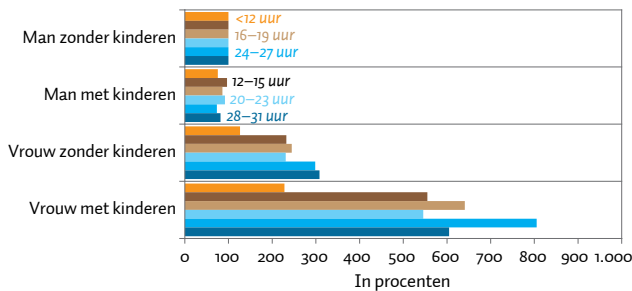
FIGUUR 1



ESB

Kans op parttime dienstverband ten opzichte van alleenstaande man zonder kinderen

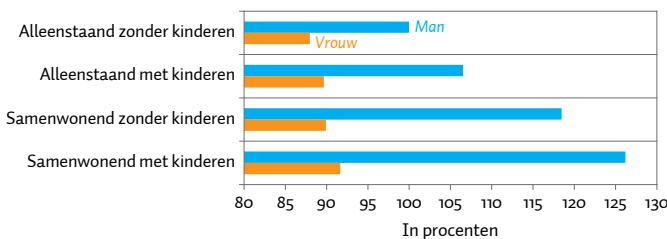
FIGUUR 2



ESB

Hoogte van uurloon ten opzichte van dat van alleenstaande man zonder kinderen

FIGUUR 3



ESB

Geschatte jaarinkomens volgens model, in euro's

TABEL 1

	Werkenden	Beroepsbevolking
Mannen	50.396	44.984
Vrouwen	29.834	23.863

Noot: Door een onderschatting van de extreme inkomens in het model liggen de bedragen in deze tabel circa twintig procent lager dan de werkelijke cijfers. Dit heeft echter geen invloed op de verschillen tussen beide geslachten.

ESB

wonende vrouwen vaker dan alleenstaande mannen.

Figuur 2 schat de kans op een niet-voltdijds dienstverband, onderverdeeld in zes verschillende categorieën, ten opzichte van de groep alleenstaande mannen. De resultaten laten zien dat vrouwen veel vaker in deeltijd (12–31 uur) werken dan mannen, vooral als zij kinderen hebben. Een vrouw met kinderen heeft een vijf tot acht keer zo grote kans om in deeltijd te werken dan een alleenstaande man.

In figuur 3 maken we vervolgens een schatting van het uurloon voor de verschillende categorieën. Voor mannen geldt dat het uurloon toeneemt zodra ze kinderen hebben. Alleenstaande mannen met kinderen verdienen per uur zeven procent meer dan alleenstaande mannen zonder kinderen, ceteris paribus. Voor samenwonende mannen is dit 26 procent. Het uurloon van vrouwen ligt ongeveer tien procent lager dan dat van alleenstaande mannen zonder kinderen, en hangt nauwelijks af van de gezinssituatie.

Extrapolatie

Om de resultaten op basis van de enquête te extrapoleren naar de volledige beroepsbevolking, voegen we de schattingsresultaten voor de kans op betaald werk en de werkduur toe aan de regressie waarin we het primaire inkomen schatten voor de gehele beroepsbevolking (iedereen tussen de 15 en 65 jaar, exclusief studenten en scholieren).

Tabel 1 toont de modelresultaten. Omdat de extreme inkomens in de analyse onderschat worden door de log-transformaties, liggen de geschatte inkomens gemiddeld ongeveer twintig procent lager dan dat ze in werkelijkheid zijn. Dit effect treedt echter bij beide geslachten op, dus kunnen de uitkomsten toch met elkaar vergeleken worden. Omdat mannen meer uren werken en een hoger uurloon ontvangen, is het jaarsalaris van mannen gemiddeld bijna zeventig procent hoger dan dat van vrouwen. Omdat ze ook vaker betaald werk hebben (89 versus 79 procent), verdienen mannen bruto per jaar zelfs bijna het dubbele van vrouwen.

Vooral ongelijkheid door gezinsvorming

Gezinsvorming verklaart bijna driekwart van het inkomensverschil tussen mannen en vrouwen. Dat blijkt als we in een *what if*-analyse het inkomen schatten wat betreft drie hypothetische situaties: iedereen is kinderloos, iedereen is alleenstaand, of iedereen is kinderloos én alleenstaand. Zonder de rol van gezinsvorming neemt het inkomen van vrouwen licht toe naar 26.000

euro, terwijl dat van mannen daalt naar 32.000 euro (figuur 4). Van het oorspronkelijke verschil van 21.000 euro is er dan nog 'slechts' 5.000 euro over; een kwart van de totale inkomensongelijkheid tussen de seksen. Nader onderzoek is nodig om dit resterende inkomensverschil te verklaren. Mogelijk spelen andere voorkeuren of genderdiscriminatie hierbij een rol.

Dat de inkomens van mannen na gezinsvorming flink toenemen, terwijl die van vrouwen licht dalen wordt vooral verklaard doordat vrouwen minder uren gaan werken dan mannen: de kansen op werk en het uurloon nemen bij gezinsvorming namelijk voor zowel mannen als vrouwen toe (tabel 2). Het lagere aantal gewerkte uren suggereert dat vooral vrouwen de zorgtaken op zich nemen.

De stijging in de kans op werk bij gezinsvorming van zowel mannen als vrouwen wordt mogelijk verklaard door de fysieke gesteldheid: mensen met gezondheidsproblemen of een arbeidshandicap hebben niet alleen een langere kans op werk, maar ook minder kans op het vinden van een partner en op het krijgen van kinderen. Het uit elkaar halen van deze effecten is niet mogelijk.

De kans op betaald werk daalt zonder gezinsvorming zelfs sterker bij mannen (van 89 naar 79 procent) dan bij vrouwen (van 79 naar 76 procent), hetgeen suggereert dat vrouwen vaker stoppen met werken op het moment dat ze gaan samenwonen en/of kinderen krijgen.

Conclusie en implicaties

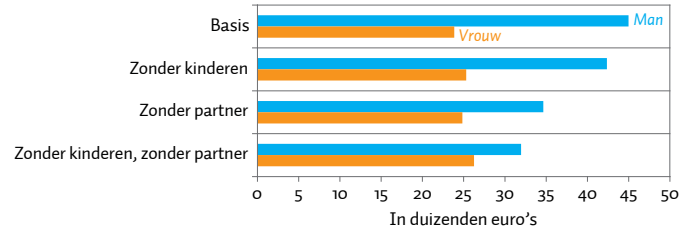
Mannen verdienen naar schatting bijna het dubbele van vrouwen. Driekwart van dit verschil wordt verklaard door gezinsvorming, wat vooral komt doordat samenwonende vrouwen met kinderen vaker in deeltijd werken dan alleenstaande vrouwen.

Dat het aantal gewerkte uren sterk terugloopt na gezinsvorming, lijkt cultureel bepaald te zijn: maar liefst tachtig procent van de Nederlandse bevolking is van mening dat moeders met kinderen tot vier jaar niet of hooguit 28 uur per week zouden moeten werken (SCP, 2022).

Toch kan het wenselijk zijn om vrouwen met kinderen te stimuleren om meer uren te werken. Ten eerste is de arbeidsmarkt momenteel historisch krap, met name in de belangrijke maatschappelijke sectoren waarin veel vrouwen werkzaam zijn, zoals in de zorg en in het onderwijs. De Sociaal-Economische Raad stelt dan ook dat mensen meer (uren) moeten werken als we onze publieke voorzieningen op peil willen houden (SER,

Hypothetische jaarinkomens zonder gezinsvorming

FIGUUR 4



ESB

Samenhang met gezinsvorming

TABEL 2

	Mannen	Vrouwen
Kans op werk	++	+
Gewerkte uren	+	-
Uurloon	+	+
Persoonlijk inkomen	++	-

ESB

2022). Ten tweede leidt de teruggang in de arbeidsduur tot een mindere mate van economische zelfstandigheid. Dit maakt vrouwen relatief kwetsbaar in geval van een echtscheiding en in tijden van economische neergang, en het resulteert in een lage(re) pensioenopbouw.

Werkgevers en de overheid zouden daarom meer kunnen doen om vrouwen te stimuleren meer uren te werken door de randvoorwaarden te verbeteren, zoals het faciliteren van een betere afstemming tussen werk en privé, en het bieden van een kwalitatief goede en betaalbare kinderopvang.

Literatuur

CBS (2023) *Verdeling werk en zorg tussen vaders en moeders vaak anders dan gewenst*. CBS Statistiek, 8 maart.

Pleijt, A. de, en J. de Groote (2022) *Vrouwen minder vaak economisch zelfstandig door verdeling zorgtaken*. ESB, 107(481), 295-297.

SCP (2022) *Eens deeltijd, altijd deeltijd*. SCP-publicatie, 2022-6.

SER (2022) *Tussentijds briefadvies: Arbeidsmarktproblematiek maatschappelijke sectoren*. SER Advies, 22/05.

Aanpak arbeidskrapte kinderopvang cruciaal in strijd tegen bredere krapte

Personeelstekorten zijn aan de orde van de dag, en zullen – gezien de vergrijzing en de uitstroom van werkenden – voorlopig ook blijven bestaan. Een royale kinderopvang kan deels bij het terugdringen van die tekorten helpen door het vergroten van de arbeidsparticipatie. Immers, ouders krijgen dan meer mogelijkheden om te werken. Maar om de kinderopvang als maatregel in te zetten, moet er wel voldoende personeel zijn in deze sector.

IN HET KORT

- In vergelijking met de totale arbeidsmarkt is er vooral in de kinderopvang een groot tekort aan personeel.
- Om de krapte structureel aan te pakken kunnen secundaire voorwaarden worden gebruikt die de reisbereidheid vergroten.
- Het stimuleren van de werk-privébalans en het verhogen van de lonen kan mogelijk ook extra personeel aantrekken.

AGGIE VAN HUISSSELING

Econoom en data-analist bij ABN Amro

SONNY DUIJN

Voormalig sector-econoom bij ABN Amro

De arbeidsmarkt lijkt muurvast te zitten. Zowel de arbeidsvraag als arbeidsdeelname staan op historische hoogte. De afgelopen maanden worden gekenmerkt door een historisch lage werkloosheid (figuur 1), die in juni 2023 op 3,6 procent uitkwam. Dit zorgt ervoor dat de groep inactieven – de groep die lastig aan te spreken is voor een baan – steeds kleiner wordt omdat ze nu meer baankansen hebben. De netto-arbeidsparticipatiegraad staat dan ook in juni 2023 op 73 procent (figuur 1).

De krappe arbeidsmarkt heeft negatieve gevolgen. Zo bemoeilijkt het de energietransitie, omdat bijvoorbeeld installateurs, isoleerders, zonnepanelenmonteurs en monteurs van elektriciteitsnetten moeilijk te vinden

zijn. Bovendien kan het grote personeelstekort in de zorg en het onderwijs maatschappelijke doelen dwarsbomen.

De arbeidsmarkt is en blijft de komende jaren naar verwachting krap. Mede door de vergrijzing wordt het arbeidsaanbod beperkt, terwijl de arbeidsvraag toch toeneemt (Van Gennip et al., 2022). Ook in 2023 blijft de werkloosheid in historisch perspectief laag, al ontstaat er wat ruimte op de arbeidsmarkt door een oplopend aantal faillissementen en een licht afkoelende arbeidsvraag, omdat het monetaire beleid dat de Europese Centrale Bank (ECB) voert, ook de arbeidsmarkt via verschillende kanalen doet afkoelen (Van Huisseling, 2023).

Er wordt ingezet op een toegankelijke kinderopvang om de arbeidsmarkt krapte te verlichten, zodat ouders (van jonge kinderen) meer mogelijkheden krijgen om werk en zorg voor kinderen te combineren. Om de kinderopvang echt toegankelijk te maken teneinde de arbeidskrapte tegen te gaan, moet er in deze opvang immers voldoende personeel zijn. Dit is echter steeds meer een probleem geworden. Zo verwacht Kinderopvang werkt! – een gezamenlijk initiatief van werkgevers en werknemersorganisaties – dat in de periode 2022–2031 de arbeidsvraag naar kinderopvang met ongeveer 50.000 werknemers zal toenemen, mede als gevolg van het nieuwe beleid in het coalitieakkoord (Siegert en De Rooij, 2022). Deze berekening is wel gebaseerd op de oude plannen om de nieuwe systematiek vanaf 2025 van kracht te laten zijn. Uit de Voorjaarsnota blijkt dat deze plannen uitgesteld zijn tot 2027 vanwege het personeelstekort in de kinderopvang.

In dit artikel onderzoeken wij in hoeverre arbeidsmarkt krapte ook in de kinderopvang een rol speelt, en wat dit betekent voor de inzet van kinderopvang tegen personeelstekorten.

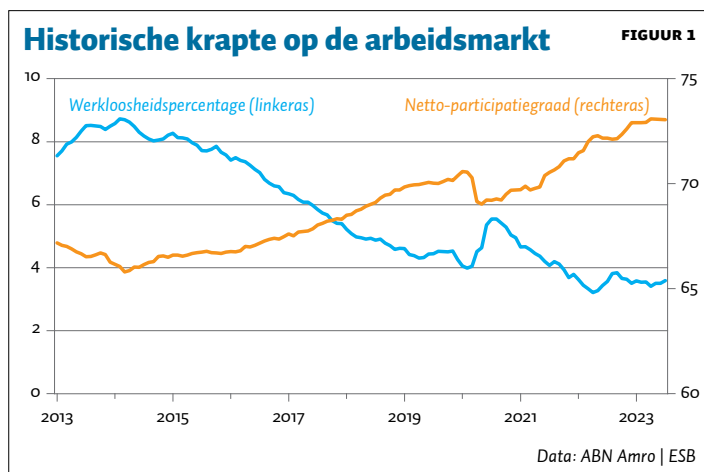


Inzet op kinderopvang tegen krapte

Toegankelijke kinderopvang kan leiden tot een toename van het aantal gewerkte uren per werknemer, of het kan bijdragen aan een (nog) grotere arbeidsparticipatie. Het Centraal Planbureau (CPB) stelt dat voornamelijk de arbeidsparticipatie van vrouwen door genoeg betaalbare kinderopvang gestimuleerd wordt (SER, 2021). Daarnaast is kinderopvang ook pedagogisch gezien positief, omdat ouders hierdoor direct om raad kunnen vragen bij pedagogisch opgeleid personeel. Ook voor kinderen kan deelname aan kinderopvang positief uitwerken, want ze krijgen te maken met activiteiten buiten het gezin (SER, 2021).

De overheid streeft ernaar om de kinderopvang betaalbaar te maken en zo het gebruik ervan te stimuleren. In het vorige coalitieakkoord werd het voornemen naar buiten gebracht om de vergoeding van kinderopvangkosten door de overheid te verhogen naar 95 procent van de kosten; onafhankelijk van het inkomen. De hogere inkomens krijgen nu 33 procent vergoed; de lagere inkomens 96 procent (Siegert en De Rooij, 2022). Daarnaast zal de koppeling worden losgelaten tussen de hoogte van de kinderopvangtoeslag en het aantal gewerkte uren (Van Gennip et al., 2022).

Bij de inzet van kinderopvang om personeelstekorten tegen te gaan, wordt de inkomensafhankelijke combinatiekorting de komende jaren afgeschaft. Dit kan echter juist een dempend effect hebben op het arbeidsaanbod: een CPB-onderzoek concludeert dat deze maatregel, in



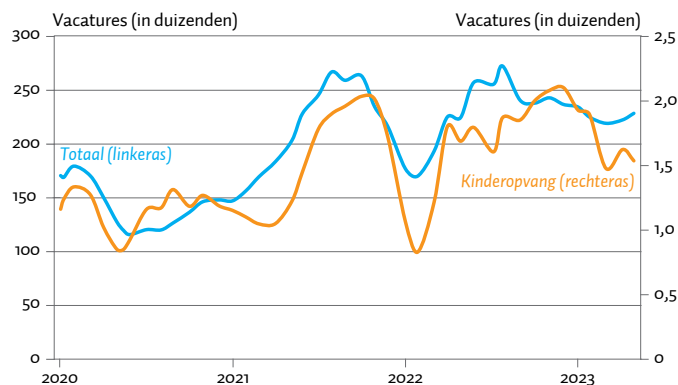
combinatie met de stijgende werkgeverslasten, de positieve effecten teniet doet van de hogere vergoedingspercentages in de kinderopvang (Van Elk en Koot, 2020).

Data

We onderzoeken de krapte op de totale arbeidsmarkt en de kinderopvangmarkt aan de hand van de arbeidsmarktindicator van ABN Amro. Deze berekent per gemeente en beroep de krapte op de arbeidsmarkt, rekening houdend met beroepswensen en reisbereidheid, en is daarbij een aanvulling op andere krapte-indicatoren. De arbeidsmarktindicator van ABN Amro aggregereert lokale arbeidsmarkten voor elke vacature. De indica-

Vacatures in de kinderopvang volgt trend van totale arbeidsmarkt

FIGUUR 2

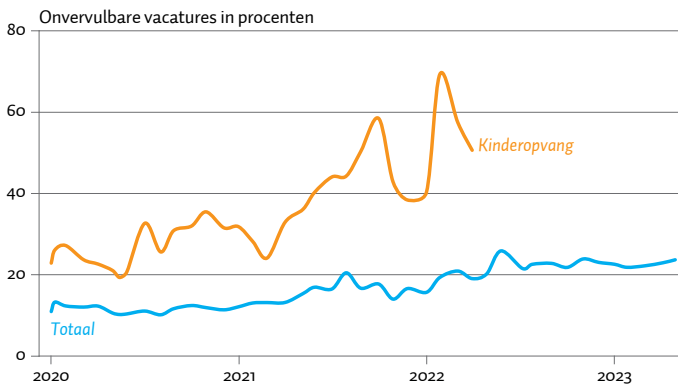


Noot: Vacatures zijn weergegeven via driemaands voortschrijdende gemiddeldes.

Data: ABN Amro | ESB

Vacatures in de kinderopvang veel lastiger te vullen

FIGUUR 3



Data: ABN Amro | ESB

tor houdt rekening met de aansluiting van beschikbare vacatures op basis van zowel de beroepsinteresse als de reisbereidheid, per beroep en per vacature (zie Duijn et al., 2020).

De arbeidsmarktindicator wordt berekend met behulp van data van het openbronnenbestand van Werk.nl; publieke data van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) over het aantal vacatures en de frequentie waarmee werkzoekenden een beroep aangeven als ‘wensberoep’.

Voor de kinderopvangmarkt kijken we naar de volgende beroepen: bemiddelingsmedewerker kin-

deropvang, leider kinderopvang, leider tussenschoolse opvang, manager kinderdagverblijf, pedagogisch beleidsmedewerker kinderopvang, pedagogisch medewerker kinderopvang, teamleider kinderdagverblijf, kinderoppas particulieren en peuterwerker.

Vanwege een methodologische aanpassing in de UWV-data zien we een trendbreuk in de data van de sector kinderopvang vanaf begin mei 2022, en gaan we in deze analyse in op data van vóór mei 2022.

Kinderopvang is uitzonderlijk krap

Op basis van de arbeidsmarktindicator van ABN Amro berekenen we de krapte in de kinderopvang. In vergelijking tot de totale arbeidsmarkt volgt het aantal vacatures in de kinderopvang dezelfde trend (figuur 2). De krapte in de kinderopvang – gemeten als het percentage onvervulbare vacatures – is echter groter in de kinderopvang en de afgelopen jaren bovendien harder opgelopen (figuur 3).

Vergeleken met het arbeidsmarkt totaal is de kinderopvang dus uitzonderlijk krap. De piek in krapte was begin 2022. Daarna is de kinderopvang krap gebleven, hoewel de krapte geen soortgelijke hoogtes bereikt. Naar onze inschatting zou de huidige kinderopvangkrapte, zonder de technische wijziging in de beroepenclassificatie in begin mei 2022, nog steeds duidelijk bovengemiddeld zijn. Informatie van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) laat zien dat het aantal openstaande vacatures in het derde en vierde kwartaal van 2022 hoog is gebleven (CBS, 2023c).

De krapte in de kinderopvang komt door een relatief grote uitstroom (48 procent in november 2022) en een beperkte instroom vanwege te weinig aanbod van arbeidskrachten (Kinderopvang werkt!, 2022). Ook het ziekteverzuim speelt een rol bij de arbeidstekorten in de kinderopvang. In 2022 was het ziekteverzuim in de kinderopvang 7,8 procent, tegenover 5,2 procent in de totale arbeidsmarkt (CBS, 2022f).

De tekorten lopen per beroep, gerelateerd aan de kinderopvang, sterk uiteen. Voorbeelden van zeer krappe beroepen zijn: leider tussenschoolse kinderopvang, leider kinderopvang en kinderoppas. Bij het percentage onvervulbare vacatures gaat het in april 2022 bij deze drie beroepen namelijk om 90 procent, 79 procent en 55 procent respectievelijk. Anderzijds zijn er ook beroepen waarin er volgens onze indicator relatief voldoende mensen beschikbaar zijn en die dus geen onvervulbare vacatures hebben – zoals manager kinderdagverblijf.

Figuur 4 laat zien dat vooral in grote steden werk-

gevers moeilijk aan personeel voor de kinderopvang kunnen komen. Zo is de krapte in steden als Amsterdam, Utrecht, Tilburg en Breda aanzienlijk; zowel in vergelijking tot de totale arbeidsmarkt als vergeleken met andere gemeenten. Voor de provincies zien we in figuur 5 dat de krapte evenredig verdeeld lijkt te zijn. Ook weten we dat de krapte in de kinderopvang hoger ligt dan het gemiddelde arbeidsmarktotaal in alle provincies. Krapte in de provincies Zeeland, Noord-Holland en Gelderland ligt extra hoog. De totale arbeidsmarktcrapte is hier ook hoog: wanneer de krapte in kinderopvang in deze provincies afneemt, dan zal dit door overloopeffecten ook verlichting bieden op de totale arbeidsmarktcrapte: door meer capaciteit te genereren binnen de kinderopvang krijgen meer ouders de mogelijkheid om hiervan gebruik te maken, en is er meer tijd om te werken.

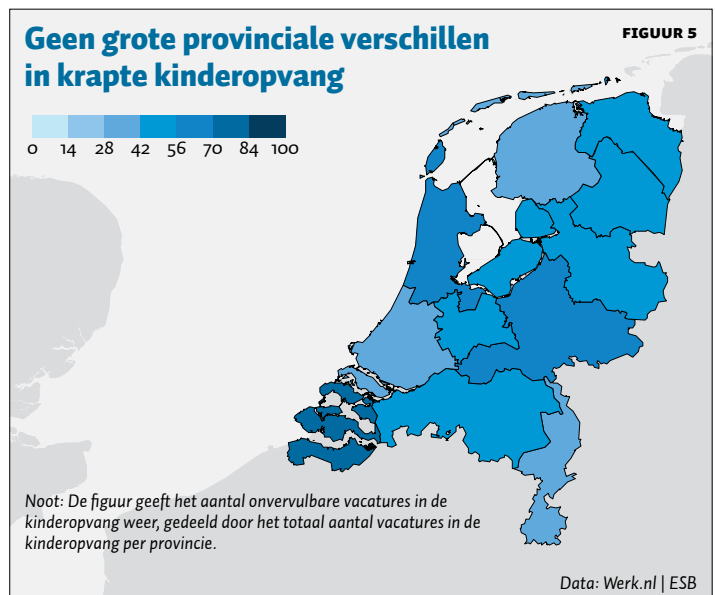
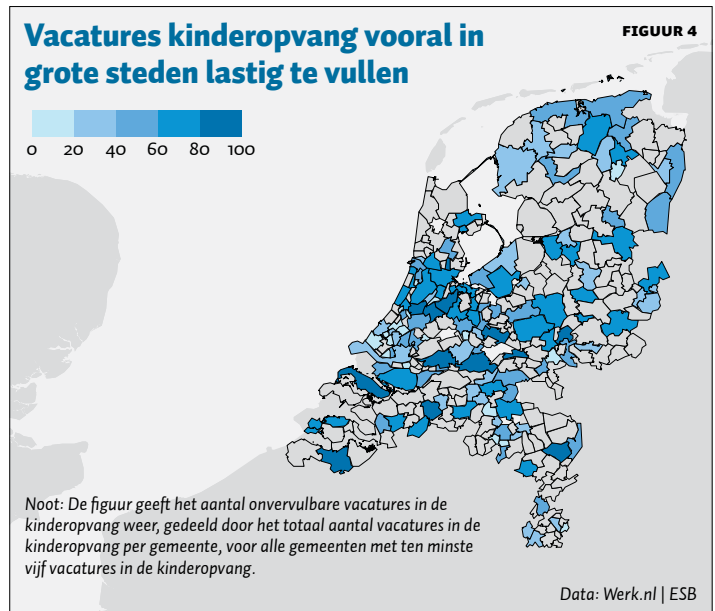
Reisbereidheid speelt grote rol in krapte

Gemiddeld gezien is de zoekstraal van de totale arbeidsmarkt 41,5 kilometer, terwijl dit voor werkzoekenden met een wensberoep in de kinderopvang 22,5 kilometer is (we werken met een gemiddelde zoekstraal in juli 2021, januari 2022 en maart 2023). Dit betekent dat werkzoekenden naar een beroep in de kinderopvang gemiddeld gezien 45 procent minder kilometers bereid zijn om te reizen en zoeken dan wat in de gehele arbeidsmarkt geldt. Om de grote uitstroom uit de sector te voorkomen, kan reisbereidheid een gedeeltelijke oplossing zijn. Beroepen die veel fysieke aanwezigheid vergen, zijn doorgaans beroepen met een kleinere reisbereidheid. Tevens weten we dat voornamelijk vrouwen in de kinderopvang werkzaam zijn, en dat zij historisch gezien het meest in deeltijd werken (CBS, 2023a; 2023b).

Bij relatief krapte beroepen in de kinderopvang was in april 2022 de beperkte reisbereidheid in ieder geval een deel van de oorzaak van de krapte. Want het beroep met de meeste onvervulbare vacatures (90 procent), heeft een gemiddelde zoekstraal van 12 kilometer. Ook voor de kinderopvang particulieren – met 55 procent onvervulbare vacatures – is de zoekstraal beperkt tot gemiddeld 17 kilometer. Voor de leider kinderopvang waren er in april 2022 79 procent onvervulbare vacatures, maar er gold een relatief grotere zoekstraal van 22 kilometer.

Aanbevelingen

Het tekort aan arbeidskrachten in de kinderopvang is een al langer bestaand probleem, maar tot dusver is het



nog niet gelukt om de krapte structureel terug te dringen. Er zijn verscheidene beleidsoplossingen voorgedragen, zoals het creëren van combinatiebanen waarin werknemers bijvoorbeeld werkzaam zijn als verpleegkundige en ook in de kinderopvang (Van Gennip et al., 2022). De SER beveelt aan om allereerst de kindertoeslag los te koppelen van een werkverplichting en van het aantal gewerkte uren (SER, 2021). Dit zou uiteindelijk juist de arbeidsparticipatie kunnen stuwten. Ook noemt

de SER dat de betaalbaarheid voor lage en middeninkomens met kinderen in de leeftijdsgroep nul tot dertien jaar moet worden vergroot, dat de buitenschoolse opvang aantrekkelijker moet worden gemaakt, en dat sluitende dag-arrangementen gerealiseerd moeten worden voor kinderen ouder dan vier jaar. De SER wijst ook op het belang van een transparant en eenvoudig financieringssysteem van de kinderopvang (SER, 2021).

Om kinderopvang een aanzienlijke rol te laten spelen in het verminderen van de totale arbeidskrapte, is het van groot belang dat het totale arbeidsaanbod in de sector toeneemt. Dit kan gestimuleerd worden door zij-instroom. Uit onderzoek van UWV (Wester, 2023) blijkt dat, van juli 2021 tot en met juli 2022, de top vijf overstapberoepen naar (pedagogisch) medewerker kinderopvang bestaat uit: activiteiten-, groeps- en woonbegeleiders, verkoopmedewerkers detailhandel, kelners en barpersoneel, receptionisten en telefonisten, en verzorgenden. Werkenden in deze beroepen kunnen dus aangesproken worden op het maken van een overstap naar de kinderopvang.

Het verhogen van de lonen in de sector kan ervoor zorgen dat er zich meer werkzoekenden bewegen in de richting van een beroep in de kinderopvang. Ook het stimuleren van de werk-privébalans in bredere zin kan mogelijk extra personeel aantrekken. Dit blijkt, samen met gezondheid, de voor werknemers belangrijkste welzijns categorie in een baan te zijn (Rolvink Couzy en Duijn, 2022).

Op welzijn lijkt er sowieso winst te behalen. De tevredenheid met de arbeidsomstandigheden van medewerkers in de kinderopvang en van onderwijsassistenten is met 69,9 procent significant lager dan die in de totale arbeidsmarkt, die 75,9 procent bedraagt (CBS, 2023d). Zo kan meer flexibiliteit in het nemen van verlof ervoor zorgen dat werknemers tevredener zijn. Volgens CBS-data kan 26,3 procent van de kinderopvangwerknemers en onderwijsassistenten namelijk geregeld verlof opnemen wanneer ze willen; tegenover 54,7 procent in het arbeidsmarktotaal (CBS, 2023e).

Het verhogen van de beschikbaarheid van woningen is een mogelijke oplossing voor de krapte bij de kinderopvang in de grotere steden. Immers, daar is er een gebrek aan betaalbare woningen. Daarom zou een grotere beschikbaarheid van goedkope woonruimte, in combinatie met hogere lonen voor kinderopvangmedewerkers, de krapte kunnen doen afnemen.

Het verbreden van de zoekstraal van werkzoekenden kan ook een oplossing zijn om meer mensen over te

halen op vacatures te reageren. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat een werkzoekende geen vacature kan vinden binnen een radius van 20 kilometer, maar wel binnen 30 kilometer. Een grotere reisbereidheid kan bereikt worden als werkgevers goede secundaire arbeidsvoorwaarden aanbieden, zoals gratis reizen met het openbaar vervoer of een kilometervergoeding. Volgens de cao in de kinderopvang hebben medewerkers hiertoe al mogelijkheden, maar deze zouden vergroot kunnen worden.

Daarnaast kan het helpen om meer gelegenheid te bieden om thuis te werken. Hoewel dit in de kinderopvang niet direct voor de hand ligt, zou dit gefaciliteerd kunnen worden door een dag per week van thuis uit administratieve taken – mits mogelijk – te vervullen. Dit kan er mogelijk voor zorgen dat de reisbereidheid groter wordt.

Literatuur

CBS (2023a) *Werkzame beroepsbevolking; arbeidsduur*. CBS StatLine. Te vinden op opendata.cbs.nl.

CBS (2023b) *Werknemers met een baan in de zorg en welzijn; persoonskenmerken, regio*. CBS StatLine. Te vinden op azwstatline.cbs.nl.

CBS (2023c) *Vacatures; ontstaan, openstaand, vacaturegraad*. CBS StatLine. Te vinden op azwstatline.cbs.nl.

CBS (2023d) *Duurzame inzetbaarheid werknemers; beroep*. CBS StatLine. Te vinden op opendata.cbs.nl.

CBS (2023e) *Psycho-sociale arbeidsbelasting werknemers; beroep*. CBS StatLine. Te vinden op opendata.cbs.nl.

CBS (2023f) *Ziekteverzuim volgens werknemers; beroep*. CBS StatLine. Te vinden op opendata.cbs.nl.

Duijn, S., S. Phlippen en E. van Uiter (2020) *Ondanks corona en hoger arbeidsaanbod blijft mismatch op arbeidsmarkt aanwezig*. ABN Amro Economisch Bureau & Sector Research, 5 juni.

Elk, R. van, en P. Koot (2020) *Doorrekening scenario's kindvoorzieningen*. CPB Notitie, december.

Gennip, C.E.G. van, C.J. Schouten, M.A.M. Adriaansens et al. (2022) *Kamerbrief over aanpak arbeidsmarktcraptes*, 24 juni. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Huisseling, A. van (2023) *NL Update – Personeel vinden nog steeds moeilijk*. ABN Amro Publicatie, 16 juni.

Kinderopvang werkt! (2022) *Meer instroom zij-instromers en pedagogisch medewerkers in ontwikkeling*. Kinderopvang Werkt!, Publicatie, 1 december.

Rolvink Couzy, F. en S. Duijn (2022) *Herstel economie drukt welzijn werknemer*. ABN Amro, Sector Expertise Rapport, 20 juli.

SER (2021) *Een kansrijke start voor alle kinderen*. Sociaal-Economische Raad, Advies 21/07.

SER (2022) *Arbeidsmarktproblematiek maatschappelijke sectoren*. Sociaal-Economische Raad, Advies 22/05.

Siegert, J. en J. de Rooij (2022) *Verkenning arbeidsmarkt kinderopvang*. Kinderopvang Werkt!, Publicatie, 19 april.

Wester, M. (2023) *Zij-instroom belangrijk voor aanpak tekorten kinderopvang*. UWV Publicatie, mei. Te vinden op www.werk.nl.

Los het arbeidstekort op door in gesprek te gaan

De kinderopvangsector zit in de knel. Het oplopende tekort aan gekwalificeerde medewerkers leidt tot wachtlijsten, groepssluitingen en een hoge werkdruk. Dit dwingt ertoe om alternatieve oplossingen te gaan verkennen.

Het verruimen van kleine deeltijdcontracten is zo'n alternatief, en biedt een veelbelovend perspectief voor zowel werkgevers als medewerkers – zo blijkt uit een recente proeftuin bij kinderopvangorganisatie Kind & Co Ludens. Na eerdere successen in de zorg en het onderwijs vroegen Kinderopvang werkt! en het Ministerie van SZW stichting Het Potentieel Pakken om te laten zien dat het inzetten op contractuitbreiding ook in de kinderopvang vruchten kan afwerpen.

In de kinderopvang is er sprake van een opmerkelijke mismatch. Hoewel de personeelstekorten blijven stijgen en steeds meer medewerkers moeite hebben om rond te komen, werkt 82 procent van hen parttime, gemiddeld 25,4 uur per week. Een derde van hen heeft zelfs een contract voor minder dan 20 uur.

Grotere deeltijdcontracten kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het terugdringen van deze tekorten, en daarnaast ook zorgen voor een financieel stabielere positie voor medewerkers. 'Meer werken' heeft dus terecht prioriteit voor alle partijen, van overheid tot ouders, en van de werkgever tot de mensen op de werkvloer.

Het is echter geen eenvoudige opgave om contractuitbreiding te realiseren. In Nederland is de deeltijdcultuur diepgeworteld. De samenleving is erop ingericht, van de infrastructuur rond kinderopvang tot de verlofregelingen en ons belastingstelsel. En hoewel dit wel aan het veranderen is, gaat dat erg langzaam.

Door aan de slag te gaan met grotere contracten hoeven werkgevers niet te wachten op grootschalige systeemveranderingen. Het onderwerp bespreekbaar maken tussen managers en medewerkers vormt daarbij de kern, omdat overtuigingen vaak contractuitbreiding belemmeren ("kan niet", "mijn medewerkers willen niet", "het loont niet"). Ook praktische hindernissen, zoals inflexibele roos-



WIETEKE GRAVEN

Oprichter en voorzitter van stichting
Het Potentieel Pakken

ters, staan hier in de weg. Binnen de kinderopvang stuit contractuitbreiding bovendien op maatschappelijke en systemische barrières, zoals piek- versus daldagen, en onvoldoende stimulerende financiële prikkels.

De wil om meer uren te werken bleek er zeker te zijn. Bij de aanvang van de proeftuin gaf maar liefst 48 procent van de medewerkers in kinderdagverblijven en 66 procent van de medewerkers in buitenschoolse opvang aan in een enquête onder 330 deelnemers dat ze (misschien) meer zouden willen werken. De voornaamste redenen waren werkplezier, meer geld kunnen verdienen, en meer kunnen doen voor de kinderen in de groep. De belangrijkste voorwaarden waren flexibiliteit, financiële aantrekkelijkheid, en vrijheid om de uitbreiding terug te draaien als het niet

goed zou bevalen.

In de proeftuin heeft negentien procent van de actief betrokken medewerkers binnen drie maanden het contract uitgebreid met gemiddeld 5,4 uur per week. Wat hiervoor nodig was? Persoonlijk contact met medewerkers om kansen, mogelijkheden en twijfels bespreekbaar te maken, en flexibiliteit bij zowel werkgever als medewerker. Daarnaast werden medewerkers actief geïnformeerd over de financiële consequenties van meer uren werken via de rekenhulp op www.werkurenberekenaar.nl.

Eén zwaluw maakt nog geen zomer, en een vervolproeftuin is nodig om de aanpak te verfijnen en bij andere organisaties te testen – maar de kansen liggen er wel. We moeten niet wachten op ingrijpende systeemveranderingen. Werkgevers kunnen (en moeten) nu aan de slag. Dat vereist tijd, focus en een lange adem, en het is een uitdaging in een tijd waarin de meeste organisaties alle zeilen moeten bijzetten om überhaupt de bezetting rond te krijgen. Maar nodig is het wel degelijk. En het kán!

Meer weten over hoe de proeftuin in de kinderopvang is opgezet, uitgevoerd en geëvalueerd? Bekijk Resultaten proeftuin verhogen deeltijdfactor kinderopvang positief op de website www.kinderopvang-werkt.nl.

Kosten en gebruik formele kinderopvang zijn afgelopen jaren toegenomen

De kinderopvang is een essentiële voorziening voor werkend Nederland. De afgelopen jaren is het gebruik ervan toegenomen, terwijl de sector kampt met arbeidstekorten en -uitval. Wat speelt er binnen de kinderopvang?

IN HET KORT

- Het gebruik van de formele kinderopvang is de afgelopen jaren toegenomen door beleidskeuzes en de aantrekkende economie.
- Ook zijn de kosten gestegen die de overheid voor de kinderopvang maakt, na een daling in de crisisperiode van 2012–2015.
- Binnen de kinderopvangsector is sprake van hogere arbeidskrapte en ziekteverzuim dan in de totale economie.

LONA VERKOOIJEN

Onderzoeker bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

LUUK HOVIUS

Onderzoeker bij het CBS

In 2022 gingen er in Nederland ruim één miljoen kinderen van nul jaar tot en met de basisschoolleeftijd naar de formele kinderopvang. Hiervoor ontvingen de ouders een kinderopvangtoeslag. Vanuit de politiek bestaat de wens om de kinderopvang zo optimaal mogelijk in te richten, waarbij er mede gestuurd wordt op kosten, toegankelijkheid en een mogelijke arbeidsparticipatiewinst voor de ouders.

Door de jaren heen is de sector echter veranderd. Het deel van de kosten voor formele kinderopvang dat ouders vergoed krijgen van de rijksoverheid via de kinderopvangtoeslag, is de afgelopen jaren toegenomen. Daarnaast is de vraag naar opvang verder toegenomen, en maken er steeds meer kinderen gebruik van een vorm van kinderopvang. Tegelijkertijd is er sprake van hoge personeelstekorten en arbeidsverzuim.

Combinatie formele en informele opvang

De meeste ouders (34,4 procent) maken gebruik van een combinatie van formele kinderopvang met een

andere opvangvorm. Uit de Enquête Beroepsbevolking van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat in 2021, bij 15,8 procent van de huishoudens met twee werkende ouders of een alleenstaande werkende ouder, de zorg voor de kinderen volledig bij de ouder(s) lag. Slechts 5,9 procent van de ondervraagden maakten alleen maar gebruik van formele kinderopvang. Bij de overige ondervraagden werden kinderen naast opvang door de partner(s) ook opgevangen door familieleden, door een andere, al dan niet betaalde oppas.

Toename gebruik formele kinderopvang

Terwijl het aantal kinderen van nul tot en met twaalf jaar afnam sinds 2015, steeg het aantal kinderen waarvoor kinderopvangtoeslag werd ontvangen juist. In de periode 2015–2018 kwam de groei in de kinderopvang voornamelijk omdat er peuterspeelzalen werden omgevormd tot kinderopvanglocaties. Ouders konden hierdoor ook voor die peuteropvang vergoeding ontvangen. Mede daardoor steeg het aantal kinderen in de dagopvang (nul tot vier jaar) met circa 100.000.

In 2021 waren er ruim één miljoen kinderen van wie de ouders kinderopvangtoeslag ontvingen – gegevens afkomstig van de Belastingdienst. Dat is bijna de helft van alle nul- tot en met twaalfjarigen in Nederland (47 procent van 2,3 miljoen).

In de periode 2012–2015 liep het aantal kinderen met een kinderopvangtoeslag wat terug. De werkloosheid nam als gevolg van de economische crisis toe, waardoor er minder vraag was naar formele kinderopvang. Ook vonden er in 2012 en 2013 versoberingen plaats van de regeling kinderopvangtoeslag (figuur 1).

Vanaf 2023 zal het aantal kinderen tot en met twaalf jaar oud naar verwachting elk jaar iets meer toenemen. Uit de bevolkingsprognose van het CBS blijkt



dat er in 2033 in deze leeftijdsgroep 2,5 miljoen kinderen zullen zijn. Dat zijn er bijna 200.000 meer dan in 2021.

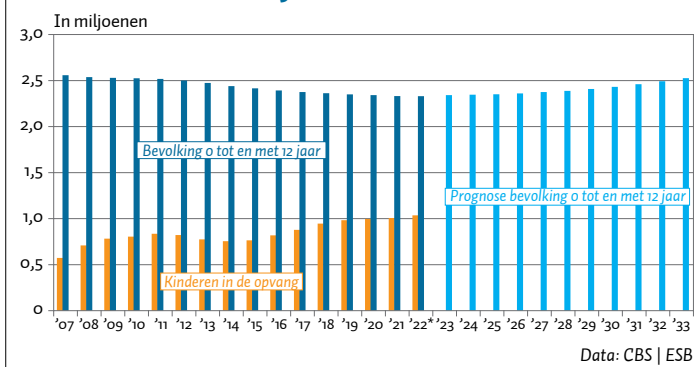
Jaarlijks 5.000 euro vergoeding voor ouders

Gemiddeld ontvingen in 2021 ouders 5.230 euro aan toeslag voor de opvang. Van de declarabele kosten is het daadwerkelijk ontvangen percentage afhankelijk van het inkomen van de ouder(s). Hoe hoger het ouderlijke inkomen, des te lager de procentuele tegemoetkoming in de opvangkosten. In 2023 ontvingen ouders, met een toetsingsinkomen tot en met 21.279 euro, 96 procent van de declarabele opvangkosten voor het kind met de meeste opvanguren. Voor ouders met een toetsingsinkomen van 207.680 euro en hoger was dit 33 procent (Rijksoverheid, 2022a). Dit verklaart waarom er in 2021 gemiddeld 72 procent aan declarabele opvangkosten vergoed werden (figuur 2).

Declarabele opvangkosten zijn daarbij niet gelijk aan de totale kosten die ouders voor de kinderopvang maken. Het te declareren bedrag is begrensd, en afhankelijk van het aantal gewerkte uren van de minst werkende ouder. De overheid hanteert een maximaal uurtarief voor de opvangvergoeding. Kindcentra zijn echter vrij om zelf een uurtarief vast te stellen. Indien dit hoger is dan het door de overheid vastgestelde bedrag, zijn de kosten boven dit vastgestelde bedrag geheel voor rekening van de ouders. Jaarlijks worden de maximale uurtarieven bijgesteld, om bijvoorbeeld te corrigeren voor gestegen kosten en voor inflatie. Daarnaast kan er slechts tot een maximum van 230 uur per maand per

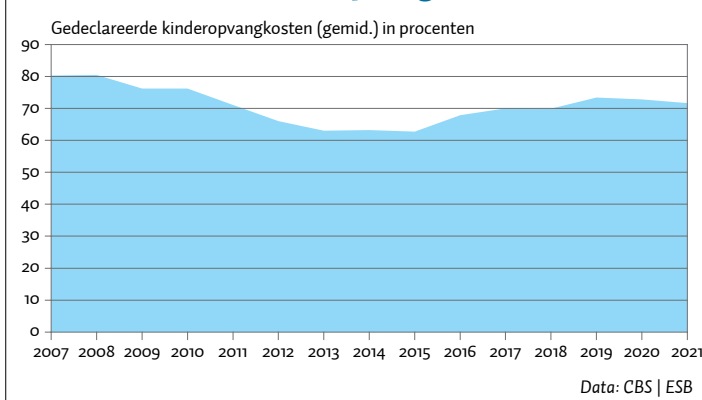
Gebruik kinderopvang onder kinderen van 0 tot en met 12 jaar

FIGUUR 1



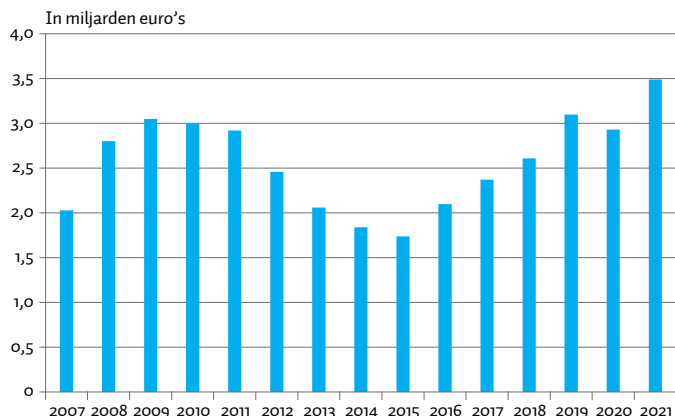
Gemiddelde vergoeding als percentage van totale declarabele opvangkosten

FIGUUR 2



Uitkeringen kinderopvang

FIGUUR 3



Data: CBS | ESB

Steeds meer kinderopvangkosten overheid

De kosten voor de overheid namen de afgelopen jaren toe. In 2021 gaf de rijksoverheid bijna 3,5 miljard euro uit aan kinderopvang, wat een stijging is van ruim een half miljard ten opzichte van een jaar eerder. Deze toename kwam door de stijging van het aantal kinderen, en het gemiddelde aantal uren per kind waarvoor er kinderopvangtoeslag werd uitgekeerd. Daarnaast nam ook het maximale uurtarief toe dat vergoed werd. De uitgaven aan de kinderopvang kwamen in 2021 neer op bijna één procent van de totale overheidsuitgaven (399,1 miljard). In 2020 waren de uitgaven aan kinderopvang bijna vijf procent lager dan in 2019. Deze daling werd veroorzaakt door de tijdelijke sluiting van kinderopvangcentra in 2020, in het kader van de coronacrisismaatregelen (Rijksoverheid, 2020).

De jaarlijkse uitgaven aan kinderopvang door de rijksoverheid zijn sterk afhankelijk van het aantal kinderen voor wie er kinderopvangtoeslag wordt uitgekeerd (figuur 3). Na 2009 namen de kosten voor de kinderopvang af door een versobering van de regeling; en vanaf 2012 nam door de stijgende werkloosheid het aantal kinderen met kinderopvangtoeslag ook af. Vanaf 2015 nam de vraag naar kinderopvang echter weer toe, en daarmee ook de bestedingen aan kinderopvangtoeslag.

Meeste werknemers vrouw en parttimer

In 2022 werkten er 111.000 werknemers en 14.000 zelfstandigen in de kinderopvang (EBB, 2022). Het merendeel van de werkenden in de kinderopvang is dus een werknemer (89 procent in 2022), en de meesten van hen werken in deeltijd. In deze branche werkte tachtig procent van de werknemers 35 uur of minder per week.

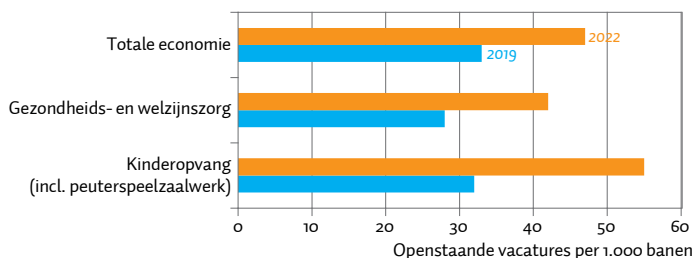
Al jarenlang zijn vrouwen relatief sterk vertegenwoordigd in de kinderopvang. In 2022 was 94 procent vrouw. Daarnaast is de kinderopvang ook een branche met relatief jonge werkenden. Van alle werkenden was in 2022 42 procent jonger dan 35 jaar. In geen enkele andere branche in de bedrijfstak gezondheids- en welzijnzorg was het aandeel jonge werkenden zo hoog.

Toename arbeidstekorten

De afgelopen jaren nam het aantal werknemers in de kinderopvang toe. Deze toename was echter niet voldoende om aan de vraag naar personeel te voldoen. In 2022 stonden er in de kinderopvang tegenover elke 1.000 banen 55 vacatures open. Dit is het hoogste aantal sinds het begin van de meting in 2018. Daarmee kwam de vacaturegraad (het aantal vacatures per 1000 banen)

Vacaturegraad

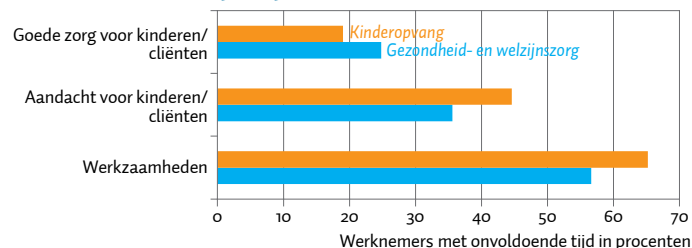
FIGUUR 4



Data: CBS | ESB

Onvoldoende tijd tijdens werk

FIGUUR 5



Noot: Cijfers uit het vierde kwartaal van 2022

Data: CBS | ESB

kind aan kinderopvangtoeslag worden aangevraagd. Eventuele extra opvanguren komen volledig voor rekening van de ouders (Rijksoverheid, 2023).

uit boven het gemiddelde van de gehele economie. Ten opzichte van drie jaar geleden steeg de vacaturegraad in de kinderopvang met 72 procent. In het tweede kwartaal van 2022 gaven twee op de drie werkgevers aan dat zij kampten met een personeelstekort. Dat is hoger dan het gemiddelde in de gehele sector gezondheids- en welzijnszorg (54 procent) (figuur 4).

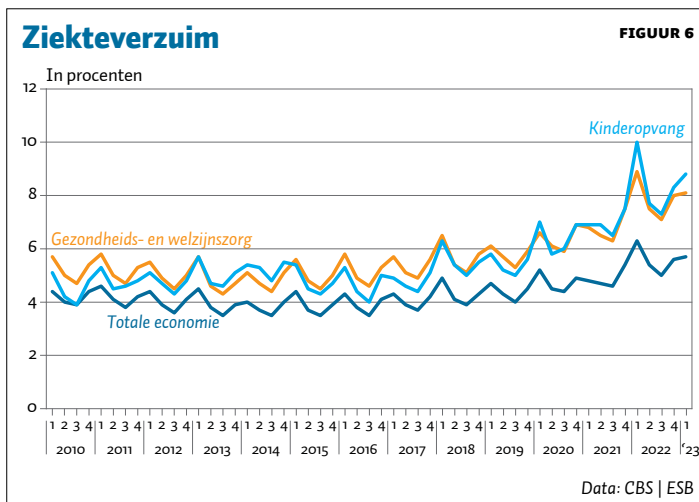
Naast het personeelstekort kent de sector, in vergelijking met andere bedrijfstakken, naar verhouding veel personeelwisselingen. Werknemers in de kinderopvang wisselden vaak van baan, maar een deel van hen bleef wel steeds binnen de kinderopvang werken (vier op de tien).

In 2022 begonnen er 36.000 werknemers aan een nieuwe baan in de kinderopvang. In hetzelfde jaar vertrokken er bijna 29.000 werknemers naar een andere baan binnen of buiten de kinderopvang. Al zeven jaar op rij is in deze sector de instroom van werknemers groter dan de uitstroom van werknemers.

Ruim de helft ervaart een hoge werkdruk

In het vierde kwartaal van 2022, gaf ruim de helft van de werknemers in de kinderopvang aan dat men de werkdruk (veel) te hoog vond. Een daling ten opzichte van het tweede kwartaal in 2022, maar nog steeds hoger dan in 2019 – toen het CBS aan deze meting begon. Vanaf eind 2021 hadden steeds meer werknemers in de kinderopvang het gevoel dat ze onder een (veel) te hoge druk moesten werken. Binnen de totale bedrijfstak *Gezondheids- & Welzijnszorg* was de werkdruk onder werknemers in de kinderopvang het hoogst. Ook werd door 65 procent van de werknemers in het vierde kwartaal van 2022 aangegeven dat ze onvoldoende tijd hadden voor hun werkzaamheden. Het merendeel van de werknemers had het gevoel tijd te kort te komen. Daarnaast gaf 45 procent van de werknemers in de kinderopvang aan dat men onvoldoende tijd had om kinderen persoonlijke aandacht te geven. Verder had 19 procent van de werknemers onvoldoende tijd om de kinderen goed te verzorgen (figuur 5).

In de kinderopvang bedroeg het ziekteverzuim in 2022 8,3 procent. Gemiddeld was in de bedrijfstak *Gezondheids- & welzijnszorg* het ziekteverzuim 7,9 procent – dat lag boven het gemiddelde voor de gehele economie (5,6 procent). Al sinds 2010 ligt het ziekteverzuim in de kinderopvang boven het gemiddelde in Nederland (figuur 6).



Conclusie

Het aantal kinderen met kinderopvangtoeslag stijgt sinds 2015, maar wel vlakt de groei de laatste jaren af. De kinderopvang kampt momenteel met een personeelstekort en een hoge vacaturegraad, ondanks de toename in het aantal werknemers de afgelopen jaren. Daarnaast ervaart dus ruim de helft van de werknemers een (zeer) hoge werkdruk, en is ook het ziekteverzuim hoog.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2014) *Bezuiniging op de kinderopvangtoeslag: Realisatie en effect*. Algemene Rekenkamer Rapport, 21 mei.
- CBS (2023) *Ziekteverzuimpercentage; AZW branches*. StatLine. Te vinden op [azwstatline.cbs.nl](https://www.cbs.nl/azwstatline).
- Michiels, J., B. Huynen en H.-J. Dirven (2015) *Arbeidsdeelname niet gedaald bij toegenomen kosten kinderopvang*. ESB, 100(4703), 92–94.
- Rijksoverheid (2020) *Aanpak coronavirus vraagt om tijdelijke sluiting scholen en kinderdagverblijven*. Rijksoverheid Nieuwsbericht, 15 maart.
- Rijksoverheid (2022a) *Bedragen kinderopvangtoeslag 2023*. Rijksoverheid, Kinderopvangtoeslag.
- Rijksoverheid (2022b) *Kabinet ontwerpt nieuw kinderopvangstelsel met vier uitvoerders*. Rijksoverheid Nieuwsbericht, 7 oktober.
- Rijksoverheid (2023) *Kosten kinderopvang in Nederland*. Rijksoverheid, Kinderopvangtoeslag.
- RTL Nieuws (2022) *Kinderopvang fors duurder in 2023, ouders betalen tot 40 procent meer*. RTL Nieuws, 3 november.

Overnamestrategie *buy-and-build* vraagt om aanpassing fusietoezicht kinderopvang

De marktconcentratie binnen de kinderopvangsector is hoog. Door overnames kunnen grote spelers hun marktpositie verder verstevigen. Dat is risicovol en vraagt om een aanpassing van het fusietoezicht.

IN HET KORT

- In negen op de tien gemeenten met meer dan 50 duizend inwoners is de markt voor kinderopvang geconcentreerd.
- De meeste bedrijfsovernames binnen de kinderopvang worden niet getoetst door de Autoriteit Consument & Markt (ACM).
- Een verlaging van de meldingsdrempel voor overnames zou de ACM helpen om dominante marktposities beter tegen te gaan.

REMCO VAN EIJKEL

Senior projectleider bij SEO Economisch Onderzoek

De kinderopvangmarkt is van oudsher sterk geconcentreerd, zie kader 1. In 2022 was in negen van de tien 50.000+-gemeenten meer dan zestig procent van de lokale markt in handen van de vier grootste lokale aanbieders (Berkhout en Das, 2023). Daarbij zijn individuele marktaandelen van meer dan vijftig procent voor de grootste lokale speler geen uitzondering (Van Eijkel et al., 2023), en komen bij zowel de *for-profit*-spelers als de *non-profits* voor. Par-

ou, de grootste commerciële kinderopvangorganisatie van het land, heeft voor dagopvang in zeven gemeenten een marktaandeel dat boven de vijftig procent ligt. Voor de buitenschoolse opvang gaat het om tien gemeenten (figuur 1). In veertien gemeenten verzorgt een grote non-profitorganisatie meer dan de helft van het aantal kindplaatsen in de dagopvang. Voor de buitenschoolse opvang geldt dit bij 21 gemeenten (figuren 2 en 3).

Door de recente groei in het aantal overnames binnen de kinderopvangsector nemen de lokale marktposities van grote spelers naar verwachting verder toe. Sinds 2018 ligt het aantal fusies en overnames binnen de sector tussen de 55 en 60 per jaar. Vóór 2018 lag dit aantal tussen de 35 en 50 (Brookz, 2023). Het feit dat het gezamenlijke marktaandeel van de grootste aanbieders sinds 2018 is gestegen, duidt erop dat de overnames vooral door deze spelers worden gedaan (Berenschot, 2022). Een kanttekening hierbij is dat de relatief grote groei van de grote aanbieders ook wordt veroorzaakt door organische groei van het aantal plaatsen bij hen.

De overnames worden onder andere gedaan door kinderopvangorganisaties die gelieerd zijn aan private equity. Een van de typerende kenmerken van de werkwijze van private equity is de zogenoemde '*buy-and-build*-strategie'. Hierbij volgt de overnemende onderneming een actieve groeiestrategie door andere, vaak kleinere, organisaties in de markt over te nemen – wat ook wel 'kralen rijgen' wordt genoemd. Zo heeft Partou in de periode 2019–2021 zestien overnames gedaan, en vier in de eerste drie kwartalen van 2022. In totaal gaat het om ruim 3.000 kindplaatsen (Van Eijkel et al., 2023). Ten opzichte van 2021 kende Partou in 2022 een netto-groei in het aantal kindplaatsen van ongeveer 2,5 procent, wat in de pas loopt met de landelijke stijging in het aantal kindplaatsen voor dag- en buitenschoolse

Kinderopvang van oudsher geconcentreerd KADER 1

Doorgaans worden markten als geconcentreerd getypeerd als het gezamenlijke marktaandeel van de vier grootste spelers – de C4-ratio genoemd – meer dan 50 procent bedraagt (Koltay et al., 2023). In de loop der jaren is de marktconcentratie enigszins afgenomen: in

2022 waren er minder gemeenten met een C4-ratio van boven de 80 procent dan in 2008. Toch gold voor ongeveer 90 procent van de 50.000+ gemeenten in 2022 net als in 2008 een C4-ratio van boven de 60 procent (Berkhout et al., 2009; Berkhout en Das, 2023).

opvang (Partou, 2022). De overnames worden echter veelal gedaan in gebieden waar Partou al actief is, met als gevolg een toename van de lokale marktconcentratie. Samenwerkende Kinderopvang, een andere grote organisatie in handen van private equity, heeft in de periode 2020–2022 door overnames een toename van ongeveer 6.000 kindplaatsen gerealiseerd, grofweg de helft van het totale aantal kindplaatsen van deze organisatie in 2022 (Samenwerkende Kinderopvang, 2022).

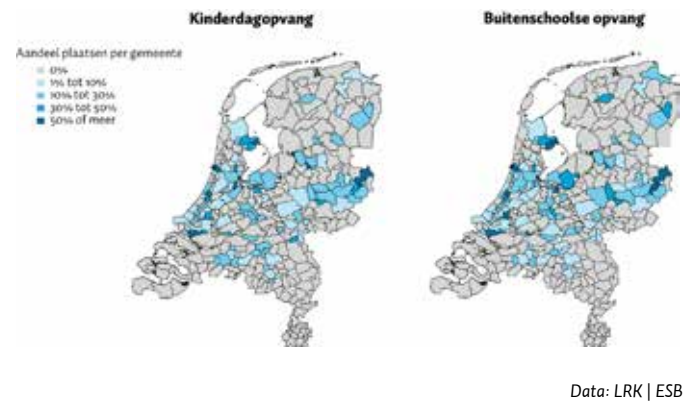
Overnames onder de radar

Veel van dit soort overnames worden niet getoetst door de Autoriteit Consument & Markt (ACM). Een fusie of overname hoeft namelijk alleen bij de ACM te worden gemeld als de samengaande bedrijven gezamenlijk een wereldwijde jaaromzet van minstens 150 miljoen euro hebben én als er minstens twee van de samengaande bedrijven ieder een jaaromzet van minstens dertig miljoen euro in Nederland hebben. Ter vergelijking, uit omzetcijfers voor het jaar 2020 blijkt dat slechts twee procent van de Nederlandse kinderopvangorganisaties een jaarlijkse omzet heeft die groter is dan 25 miljoen euro. De overgrote meerderheid – zo'n negentig procent – heeft een omzet van nog geen vijf miljoen euro (Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang, 2021).

Met een buy-and-build-strategie onttrekt een overnemende aanbieder zich dus in veel gevallen aan het fusietoezicht van de ACM. Dit maakt deze werkwijze voor grote spelers tot een aantrekkelijke manier om hun marktpositie te verstevigen, met als gevolg een verdere toename van de lokale marktconcentratie. Hoewel ook andere factoren een rol spelen – denk bijvoorbeeld aan hoe eenvoudig of moeilijk het is voor potentiële aanbieders om toe te treden – wordt een hoge marktconcentratie doorgaans gezien als een indicatie dat de zittende partijen significante marktmacht kunnen uitoefenen (Koltay et al., 2023). Daar waar een klein aantal spelers het leeuwendeel van de markt in handen heeft, valt er immers voor de consument (ouder) niet zo veel te kiezen. De disciplinerende werking van 'stemmen met de voeten' is minder krachtig – want ontevreden ouders hebben weinig serieuze alternatieven voorhanden. Het risico hiervan is dat aanbieders minder worden geprikkeld om een goede prijs-kwaliteitverhouding aan te bieden. Prijsstijgingen boven de door de overheid vastgestelde maximale uurprijs komen volledig ten laste van de ouder(s), ongeacht de hoogte van het inkomen. De zorg dat een gebrekkige marktwerking als gevolg van een hoge concentratiegraad tot hogere prijzen leidt, beperkt

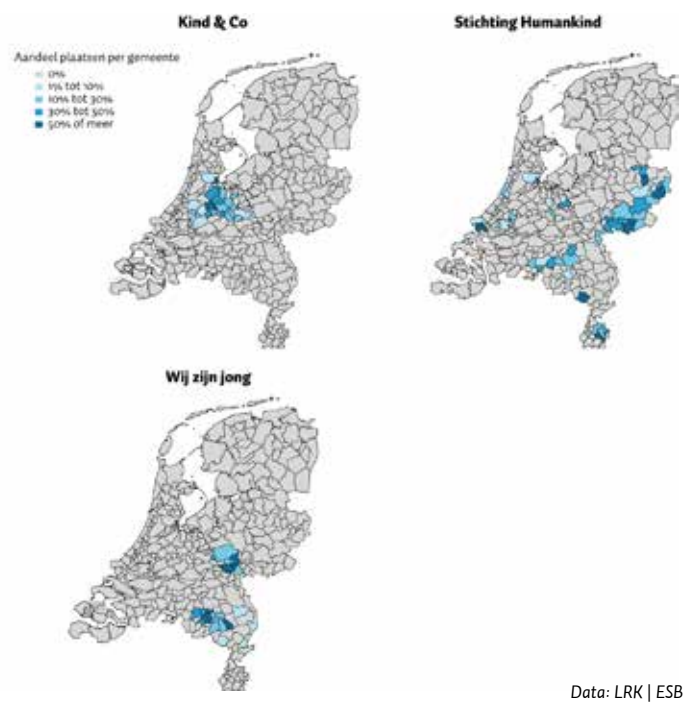
Marktaandelen per gemeente van Partou

FIGUUR 1



Marktaandelen per gemeente van de drie grootste non-profits voor kinderopvang

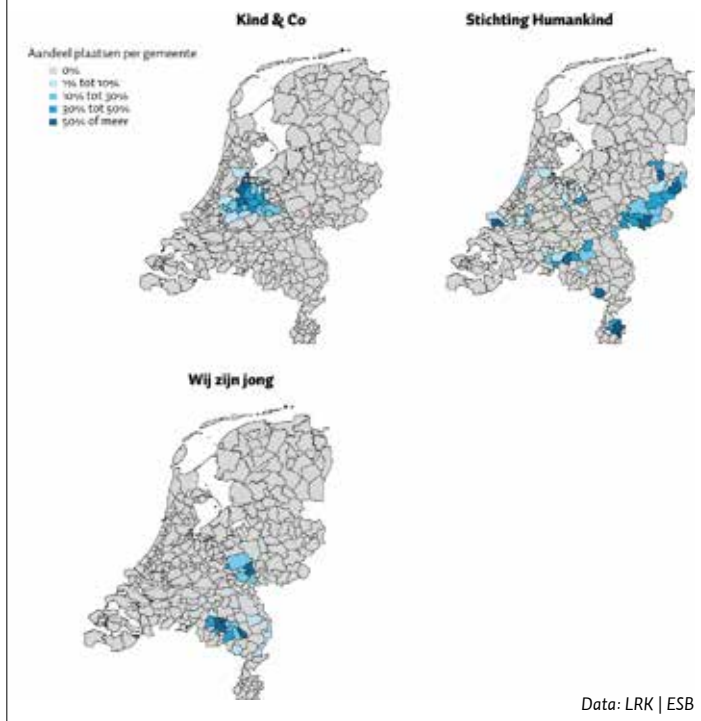
FIGUUR 2



zich echter niet enkel tot de commerciële aanbieders. Uit onderzoek naar de ziekenhuismarkt in de Verenigde Staten blijkt namelijk dat de prijs van non-profits hoger is als er minder concurrentiedruk is, hoewel deze samenhang wat minder groot is dan voor for-profit-aanbieders (Keeler et al., 1999; Melnick en Keeler, 2007).

Marktaandeel per gemeente van de drie grootste non-profits voor buitenschoolse opvang

FIGUUR 3



Mogelijkheden voor mededinging

Wat zijn de mogelijkheden voor mededingingsbeleid om de geleidelijke verwerving van dominante marktposities als gevolg van buy-and-build-strategieën tegen te gaan? Een voor de hand liggende optie is om de grenswaarden voor verplichte melding van overnames te verlagen. Juist als de concurrentie lokaal plaatsvindt – verreweg de meeste ouders kiezen een opvang dicht bij huis – geeft de totale omzet van een aanbieder mogelijk een vertekend beeld van de risico's voor de mededinging. Een speler met een relatief kleine omzet kan immers in een lokale markt toch een belangrijke speler zijn.

Een verlaging van de meldingsdrempel is ook tijdelijk ingevoerd voor overnames en fusies in de zorg. Het regime van de verlaagde omzetcriteria voor het melden van zorgconcentraties was middels een algemene maatregel van bestuur (AMvB) van kracht van 1 januari 2008 tot 1 januari 2023. De ACM is van mening dat de verlaagde omzetcriteria in de meldingsdrempel nodig zijn om de belangen van patiënten en verzekeren adequaat te beschermen. Zij ziet de verlaagde meldingsdrempels onder andere als een middel om

geleidelijke groei naar sterke machtsposities door private-equity-partijen tegen te gaan (ACM, 2022b). Zo heeft de ACM in 2021 geen toestemming verleend voor de overname van Mauritskliniek door Bergman Clinics, ook al is Mauritskliniek beperkt in omvang. Beide partijen zijn zelfstandige behandelcentra (ZBC's) die planbare en minder complexe medisch-specialistische zorg leveren. Volgens de ACM leidt het 'kralen rijgen' door Bergman Clinics tot een aanzienlijke beperking voor de mededinging, en daarmee tot verdere prijsstijgingen (ACM, 2022a). Tegen de zienswijze van de ACM in heeft de (thans demissionaire) minister van VWS besloten om het regime van verlaagde toetsingsdrempels in de zorg niet te verlengen of structureel te verankeren in de wetgeving. Hiermee zijn per 1 januari 2023 de generieke omzetcriteria van toepassing op zorgconcentraties. Uiteindelijk is het dus aan de politiek om de mededingingsautoriteit meer instrumenten in handen te geven om potentieel problematische overnames tegen te gaan.

Verlaagde toetsingsdrempels helpen ook om dominante marktposities tegen te gaan bij concentraties die wél boven de meldingsdrempel vallen. Een recent voorbeeld van zo'n concentratie is de fusie tussen Partou en KidsFoundation in 2020. Beide organisaties waren ten tijde van de concentratie eigendom van een private-equity-bedrijf. De ACM heeft de fusie goedgekeurd onder de voorwaarde dat er in de lokale markten waar betrokken partijen gezamenlijk een zeer sterke marktpositie zouden verkrijgen, enkele locaties werden afge-stoten. Hierbij is er alleen gekeken naar de gezamenlijke marktaandelen ten tijde van de fusie. Bij verlaagde toetsingsdrempels zou de ACM dus kunnen toetsen of overnames door het gefuseerde bedrijf ná de fusie alsnog leiden tot een mededingingsprobleem op specifieke lokale markten.

Overigens kunnen in sommige gevallen schaalvoordelen en verdere professionalisering van het overgenomen bedrijf opwegen tegen de inefficiënties die gepaard gaan met marktmacht. Zo maken overnames in gebieden waar de aanbieder al actief is, een efficiëntere inzet van personeel op meerdere locaties mogelijk. Verder weten we uit eerder onderzoek dat er zich bij grotere aanbieders minder vaak overtredingen op kwaliteitseisen voordoen dan bij kleine houders (Schelfhout et al., 2022). Een plausibele verklaring voor deze uitkomst is de invoering van de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (IKK) in 2018, en de daarmee gepaard gaande strengere kwaliteitseisen. Om daaraan te kunnen vol-

doen, wordt er een bepaald niveau van professionaliteit gevegd dat doorgaans voor kleinere aanbieders moeilijker te bereiken is dan voor grotere. Het is aan de ACM om per voorgestelde overname te onderzoeken in hoeverre deze past in een patroon van het geleidelijk verkrijgen van een (nog) sterke(re) machtspositie, en of de eventuele schaalvoordelen hiertegen opwegen.

Conclusie

Doortastend en op maat gesneden mededingingsbeleid is nodig om marktpartijen te prikkelen de kinderopvang betaalbaar en van goede kwaliteit te houden. De politiek is aan zet om de mededingingsautoriteit meer instrumenten in handen te geven om marktconcentraties met een significant mededingingsprobleem tegen te houden. Toekomstige hervormingen van de sector, met een naar verwachting sterkere subsidiëring van de vraag, maken effectief fusietoezicht zo mogelijk nog belangrijker. Zo is er empirisch bewijs dat overheidssubsidies prijzen sterker opdrijven als markten minder competitief zijn (Cabral et al., 2018).

Effectief mededingingsbeleid kan echter niet worden gezien als hét instrument waarmee alle publieke belangen binnen de kinderopvangsector te borgen zijn. De kinderopvangmarkt kenmerkt zich door marktimperfecties zoals hoge overstapkosten voor consumenten en asymmetrische informatie met betrekking tot de geboden kwaliteit. Ook de disciplinerende werking van (de dreiging van) nieuwe toetreding op zittende aanbieders lijkt maar beperkt aanwezig: de toetreding van nieuwe aanbieders tot de lokale markt wordt bemoeilijkt door wet- en regelgeving en een gebrek aan beschikbare huisvesting en personeel. Dat ‘de markt’ alle publieke belangen dient, is dus allesbehalve vanzelfsprekend, ook bij meer slagkracht voor de ACM om problematische fusies en overnames tegen te houden. Zorgen over de betaalbaarheid, kwaliteit en toegankelijkheid van de kinderopvang onder een nieuw stelsel kunnen een reden zijn voor strengere regulering.

Literatuur

- ACM (2022a) *Besluit: Verbod van concentratie Bergman Clinics Nederland B.V. en M.K. Health B.V.* Zaaknummer ACM/21/052995.
- ACM (2022b) *Zienswijze ACM op verlaagde omzetzijden zorgconcentraties.* ACM Publicatie, 19 juli.
- Berenschot (2022) *Kinderopvang in beeld.* Kennisdossier, 14 oktober.
- Berkhout, A., P.E.F. Poel, L. Heuts en M. Gemmeke (2009) *Marktwerving in de kinderopvang.* Regioplan Beleidsonderzoek Eindrapport, oktober. Te vinden op www.acm.nl.
- Berkhout, B. en L. Das (2023) *Prijsvorming in de markt van kinderopvang.* Berenschot Eindrapport, 3 mei.
- Brookz (2023) *Kinderdagverblijf verkopen?* Brookz Branche-informatie.
- Cabral, M., M. Geruso en N. Mahoney (2018) *Do larger health insurance subsidies benefit patients or producers? Evidence from Medicare Advantage.* *The American Economic Review*, 108(8), 2048–2087.
- Eijkkel, R. van, W. Luiten, W. Elsenburg en P. Roosenboom (2023) *De markt voor kinderopvang.* SEO-rapport, 2023-38.
- Koltay, G., S. Lorincz en T. Valletti (2023) *Concentration and competition: Evidence from Europe and implications for policy.* *Journal of Competition Law & Economics*, nhado12.
- Keeler, E.B., G. Melnick en J. Zwanziger (1999) *The changing effects of competition on non-profit and for-profit hospital-pricing behavior.* *Journal of Health Economics*, 18(1), 69–86.
- Melnick, G. en E. Keeler (2007) *The effects of multi-hospital systems on hospital prices.* *Journal of Health Economics*, 26(2), 400–413.
- Partou (2022) *Maatschappelijk jaarverslag 2022.* Te vinden op partou-indemaatschappij.nl.
- Samenwerkende Kinderopvang (2022) *Maatschappelijk jaarverslag 2022.* Te vinden op samenwerkendekinderopvang.nl.
- Schelfhout, D., J. Schievels, M. Bouwmeester et al. (2022) *Effectonderzoek toezicht en handhaving kinderopvang.* AEF en SEO Eindrapport, 26 oktober. Te vinden op open.overheid.nl.
- Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang (2022) *Sectorrapport Kinderopvang Jaarcijfers 2021.* Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang. Te vinden op www.kinderopvangtotaal.nl.

Inzichten

Goede kinderopvang heeft hoge kwaliteit. Maar wat is dat, en hoe kunnen we dat meten? En hoe zorgen we ervoor dat de belangen van het kind én de ouders zo goed mogelijk behartigd worden?

Verminderde toegang tot kinderopvang vergroot genderongelijkheid

Tot februari dit jaar hing de hoeveelheid kinderopvangsubsidie af van het aantal gewerkte uren van de minst werkende ouder. Dit ‘urenplafond’ werd in 2012 ingevoerd en is nu weer afgeschaft. Welk effect had de invoering in 2012 op de arbeidsparticipatie, en wat leert ons dat over de gevolgen van minder toegankelijke kinderopvang?

IN HET KORT

- De invoering van het urenplafond in 2012 heeft kinderopvang minder toegankelijk gemaakt en genderongelijkheid vergroot.
- De arbeidsparticipatie van de geraakte moeders nam met tien procent af, en het kinderopvanggebruik met vijftig procent.
- De invoering van het urenplafond heeft ruw geschat 2.500 banen gekost, bijna uitsluitend onder moeders.

HANS VAN KIPPERSLUIS

Hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

HONGLIANG ZHANG

Universitair Hoofddocent aan de Zhejiang Universiteit, China

Subsidies voor kinderopvang zijn een belangrijk instrument dat ouders in staat stelt om arbeid en zorg voor kinderen te combineren (Tweede Kamer, 2011a). Het demissionaire kabinet had bij hun start een nieuw stelsel gepresenteerd, en wilde 2,2 miljard euro extra gaan investeren om een hoge, inkomensafhankelijke vergoeding van 95 procent voor alle werkende ouders mogelijk te maken (Coalitieakkoord, 2021).

Onderdeel van de hervorming was ook het afschaffen van de koppeling tussen de gewerkte uren van de minst werkende ouder en de hoeveelheid kinderopvangsubsidie (urenplafond). Deze koppeling is per 22 februari 2023 al losgelaten (Rijksoverheid, 2022).

In dit artikel onderzoeken we welke effecten de invoering van het urenplafond in 2012 had op arbeids-

participatie van ouders. Het kwantificeren van de effecten bij de invoering van het urenplafond helpen om een verwachting te vormen over de effecten van het afschaffen ervan. We focussen daarbij op genderongelijkheid op de arbeidsmarkt, omdat recente studies een aanzienlijke en permanente daling van de arbeidsparticipatie en het inkomen van vrouwen laten zien na het krijgen van hun eerste kind (Adema et al., 2021). Deze zogenaamde *child penalty* is niet constant over de tijd en tussen landen (Kleven et al., 2019), wat de vraag oproept in hoeverre publiek beleid, zoals kinderopvangsubsidies, genderongelijkheid kan beïnvloeden.

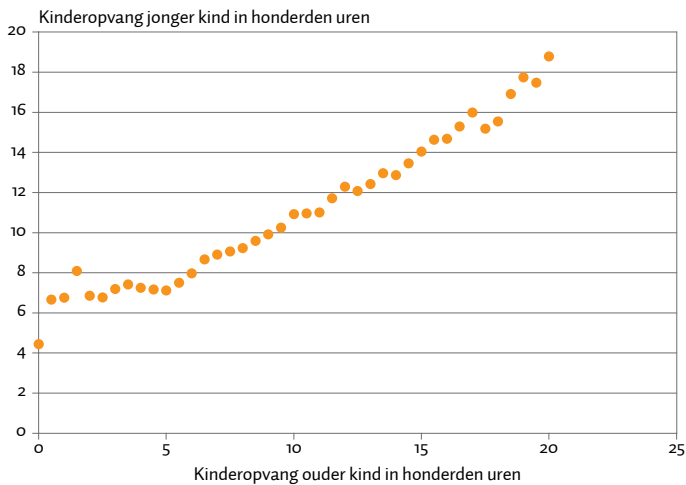
Naast het evalueren van een unieke hervorming die de kinderopvangsubsidies minder genereus maakte (Michiels et al., 2015), is dit artikel ook een nuttige case om te kijken hoe gezinnen omgaan met een situatie waarin kinderopvang minder toegankelijk wordt. De kinderopvangsector wordt namelijk geplaagd door personeelstekorten, zodat het een enorme uitdaging wordt om aan de verwachte grotere vraag naar kinderopvang te kunnen voldoen, met lange wachtlijsten als gevolg (ABF Research, 2022). Wanneer kinderopvang wegvalt of verminderd toegankelijk wordt, wat zijn dan de gevolgen voor genderongelijkheid op de arbeidsmarkt?

Kinderopvangsubsidies in Nederland

In 2005 is in Nederland de Wet kinderopvang aangenomen. Onder deze wet betalen ouders zelf de kosten van kinderopvang, maar krijgen ze een inkomensafhankelijke subsidie als beide ouders werkzaam zijn. Onder dit systeem was er een positieve prikkel tot werken – zolang beide ouders minimaal een uur per week werkzaam waren (of een opleiding volgden) was het aantal uren waarop men op kinderopvang recht had vrijwel ongelimiteerd.

Gemiddeld aantal uren kinderopvang van ouder en jonger kind binnen gezin¹

FIGUUR 1



¹Op tweejarige leeftijd

Data: CBS | ESB

In de nasleep van de financiële crisis werd dit systeem echter financieel onhoudbaar geacht, en tussen 2010 en 2013 zijn er een aantal maatregelen genomen om de kosten van de kinderopvang te beperken – en om een oneigenlijk gebruik van kinderopvang tegen te gaan (Staatsblad, 2011; Tweede Kamer, 2011a).

Zo maakte het urenplafond in 2012 het maximum-aantal gesubsidieerde uren kinderopvang gelijk aan 140 procent (voor kinderen tot vier jaar) of 70 procent (voor kinderen van vier tot twaalf jaar) van het aantal gewerkte uren van de minst werkende ouder. Vóór 2012 gebruikte ongeveer tien procent van de tweejarigen meer kinderopvanguren dan onder deze nieuwe regels maximaal was toegestaan: voor hen had deze bezuiniging dus gevolgen.

Het urenplafond kan een prikkel zijn voor minder arbeidsparticipatie: als een gezin ruim kinderopvang gebruikt en een van de twee ouders werkt slechts enkele uren per week, dan kan het voordelig zijn als die ouder stopt met werken en de kinderen zelf opvangt.

Methode en data

Om de effecten van het urenplafond te bepalen, kijken we uitsluitend naar ouders met een gezamenlijk inkomen van maximaal 90.000 euro. Er zijn in de periode 2012–2013 ook wijzigingen in het subsidietarief doorgevoerd die eventueel verstorend zou kunnen werken. De reducties in het subsidietarief raakten voornamelijk

de hogere-inkomensgroepen, en het tarief was daarmee grotendeels onafhankelijk van de uren-hervorming uit 2012. De gezinnen met een inkomen onder de 90.000 euro ondervonden nauwelijks een verlaging van het subsidietarief (een gevoeligheidsanalyse inclusief deze groep toont vrijwel identieke resultaten).

Om te bepalen voor welke ouders het nieuwe urenplafond bindend is, moeten we weten hoeveel uur kinderopvang de ouders gebruiken zouden hebben als de hervorming niet had plaatsgevonden. Dit valt echter niet in de data te observeren. We gebruiken daarom het aantal uren kinderopvang van de oudere broers en zussen op tweejarige leeftijd, als een voorspeller voor het aantal uren kinderopvang van de jongere broer of zus. De aanname hierbij is dat ouders die een bepaald aantal kinderopvanguren gebruikten voor een eerder kind, waarschijnlijk voor een volgend kind een vergelijkbaar aantal uren willen gebruiken. Figuur 1 laat zien dat er inderdaad een sterke samenhang is tussen het aantal uren kinderopvang van de oudere en jongere kinderen van dezelfde ouders in de periode vóór 2012.

De groep waarvoor het urenplafond mogelijk bindend is, bestaat uit gezinnen met een kind tussen de één en drie jaar na 2012, van wie een oudere broer of zus op tweejarige leeftijd voorafgaande aan 2012 meer kinderopvang gebruikte dan toegestaan onder de nieuwe regels. Een natuurlijke controlegroep wordt gevormd door gezinnen waarvan de oudere broer of zus minder kinderopvang gebruikte dan toegestaan.

De voorspelde treatment-groep (*intention-to-treat*) is echter geselecteerd op basis van een relatief hoog aantal uren kinderopvang in verhouding tot het aantal gewerkte uren, en de controlegroep daarentegen juist niet. Hierdoor hebben deze groepen een verschillende trend in arbeidsparticipatie, en is een standaard *difference-in-differences*-analyse niet toepasbaar.

Onze empirische strategie is daarom een *triple difference*-strategie waarbij gezinnen zónder een jonger kind als extra controlegroep worden ingezet. Een deel van deze gezinnen heeft ook een ouder kind dat op tweejarige leeftijd meer kinderopvanguren gebruikte dan werd toegestaan onder de nieuwe regelgeving, en heeft derhalve een vergelijkbare arbeidsmarktdynamiek als onze treatment-groep. Echter, deze gezinnen hebben geen jonger kind en zijn dus niet of nauwelijks beïnvloed door de hervorming in 2012, hetgeen hen tot een plausibele extra controlegroep maakt.

Figuur 2 illustreert onze empirische strategie. Gezinnen zonder jonger kind worden niet geraakt

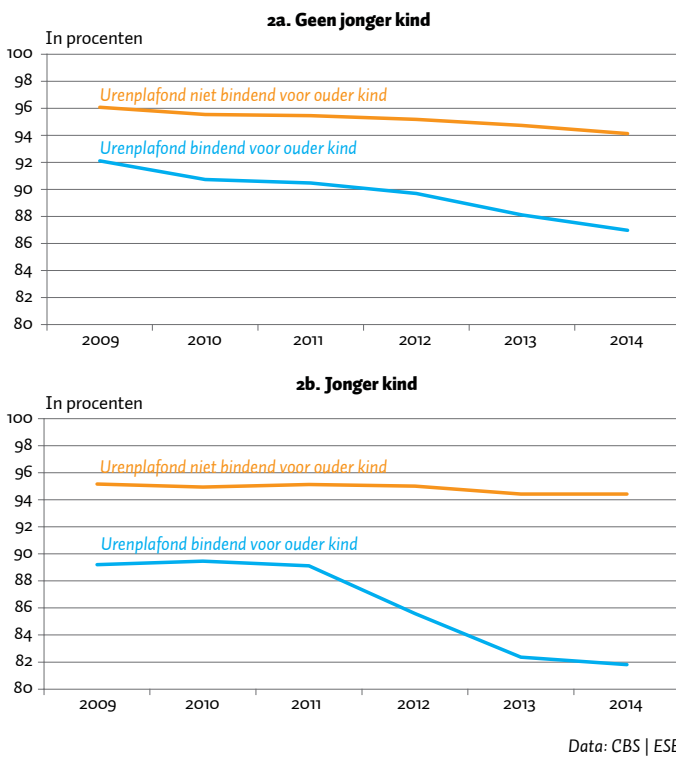


door de hervorming. In lijn met de verwachting zien we onder de groep voor wie het urenplafond waarschijnlijk wel bindend zou zijn dan ook geen trendbreuk in 2012 in het aandeel gezinnen waarin beide ouders werken (figuur 2a). Het aantal gezinnen waarin beide ouders werken neemt wel sterk af vanaf 2012 voor gezinnen met een jonger kind voor wie het urenplafond waarschijnlijk bindend is (figuur 2b). Tegelijk is er geen verandering onder gezinnen met een jonger kind voor wie het urenplafond waarschijnlijk niet bindend is. Het verschil tussen de verschillen in figuur 2a en 2b (*triple difference*) geeft het *intention-to-treat* effect van het invoeren van het urenplafond. Gecombineerd met de relatie tussen kinderopvanggebruik tussen oudere en jongere kinderen (figuur 1), kan vervolgens het causale effect van het urenplafond vastgesteld worden.

Voor de analyse gebruiken we gekoppelde administratieve data van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in de periode 2007–2014. We beperken onze steekproef tot gezinnen waarin beide ouders werkzaam waren toen het oudere kind twee jaar oud was, en gezinnen met een leeftijdsverschil van drie jaar tussen de kinderen, zodat de beslissingen op tweejarige leeftijd voor het oudere kind niet waren beïnvloed door zwangerschap of geboorte van het jongere kind. Het resultaat is een steekproef van 224.684 ouder-kind-combinaties met een totaal van 602.704 ouder-kind-jaar-observaties.

Aandeel gezinnen waarin beide ouders werken

FIGUUR 2



Regressieresultaten: Effect urenplafond op arbeidsparticipatie en kinderopvanggebruik TABEL 1

Afhankelijke variabele	Coefficiënt
Beide ouders werken	-0,116***
Moeder werkzaam	-0,099***
Vader werkzaam	-0,023
Moeder werkuren	
Alle moeders	-17,013
Onder werkzame moeders	48,064
Vader werkuren	
Alle vaders	89,095
Onder werkzame vaders	-16,890
Moeder belastbaar inkomen	-605,132
Vader belastbaar inkomen	-716,616
Kinderopvanggebruik	-0,233***
Kinderopvang uren	
Alle gezinnen	-540,352***
Onder gebruikers	-376,569***

*** Significant op eenprocentniveau

Noot: We controleren verder voor tijdsdummy's, een dummy voor het hebben van een jonger kind, en een dummy voor of het oudere kind meer kinderopvang gebruikte dan toegestaan onder de nieuwe regels. Ook controleren we voor alle tweezijdige interacties. Eventuele driezijdige interacties tussen controlevariabelen, de dummy voor jonger kind en tijdsdummy's worden geselecteerd op basis van post double selection lasso (Belloni et al., 2014). De standaardfouten worden geclusterd op gezinsniveau.

Data: CBS | ESB

Regressieresultaten

Tabel 1 geeft de causale effecten weer van de invoering van het urenplafond op de ouders van wie wij voorspellen dat ze blootgesteld werden aan de nieuwe regels. Gezinnen waarvoor het urenplafond bindend is hebben een 11,6 procentpunt lagere kans om beiden werkzaam te zijn als gevolg van de hervorming in 2012. Dit effect komt volledig door moeders die minder gaan werken. In ongeveer tien procent van de gezinnen die onder de hervorming in 2012 vielen, is de moeder helemaal uitgetreden uit het arbeidsproces. Op het aantal gewerkte uren en belastbaar inkomen zien we geen statistisch significant effect.

Voor de effecten op kinderopvang zijn we genoodzaakt om een difference-in-differences-analyse toe te passen omdat onze extra controlegroep zonder jonger kind per definitie geen kinderopvang gebruikt. We vinden dat kinderopvanggebruik met ongeveer 23,3 procentpunt, oftewel 50 procent, afneemt onder ouders voor wie het urenplafond bindend is. Het effect op aan-

tal uren kinderopvang is een afname van zo'n 540 uur (54 procent) inclusief niet-gebruikers, en een reductie van zo'n 375 uur (38 procent) onder gezinnen die kinderopvang blijven gebruiken.

We observeren alleen gesubsidieerde kinderopvang in plaats van daadwerkelijke kinderopvang, waardoor een deel van de gevonden effecten op gebruik mechanisch kunnen zijn. Theoretisch gezien kan de afname in gesubsidieerde kinderopvang namelijk volledig gecompenseerd worden door een toename van niet-gesubsidieerde kinderopvang (die wij niet observeren), zodat totaal kinderopvanggebruik gelijk blijft. Een analyse van een subgroep waarvoor we zowel gesubsidieerde kinderopvang op basis van registers als gerapporteerde kinderopvang observeren op basis van de EU-SILC-enquête, suggereert dat deze verschillen klein zijn.

In extra analyses (hier niet getoond) laten we zien dat de effecten het sterkst zijn voor de gezinnen die het meest waarschijnlijk zijn getroffen door de hervorming. Ook laten placebo-toetsen die de hervorming artificieel terugzetten naar 2011 geen enkel significant effect op onze uitkomsten zien. Dit geeft vertrouwen in de aannames van onze empirische strategie.

Maatschappelijke kosten en baten

Om een gevoel te krijgen voor de maatschappelijke kosten en baten, maken we een aantal grove schattingen. De baten nemen de vorm aan van besparingen voor de overheid. Het totale pakket aan maatregelen in de kinderopvang leidde volgens cijfers van het CBS tot een besparingen op kinderopvangsubsidies van zo'n 450 miljoen euro tussen 2011 en 2012. Een schatting van welk deel van deze besparing is toe te schrijven aan het urenplafond is te maken als we uitgaan van circa 500.000 gezinnen met kinderen in de leeftijdscategorie 1-3 in die periode, met ongeveer de helft die kinderopvang gebruikt. Onze treatment-groep omvat ongeveer tien procent van de kinderopvanggebruikers. Dus voor ongeveer 25.000 gezinnen was het urenplafond bindend. Onze resultaten impliceren een afname van gemiddeld 540 uur tegen een maximaal uurtarief van 6,36 euro. Dit leidt tot een geschatte besparing van zo'n 85 miljoen door het urenplafond alleen.

Een simpele interpretatie van de hervorming in 2012 is dat oneigenlijk gebruik van kinderopvangsubsidies is teruggedrongen – de hervorming had immers vooral invloed op gezinnen waarbij de minst werkende partner relatief weinig uren maakte voor het aantal uren

kinderopvang dat er werd gebruikt. Zo bezien lijkt de maatregel effectief.

Echter, de overheid motiveerde de hervorming van 2012 als een bezuinigingsmaatregel zonder negatieve gevolgen voor arbeidsparticipatie (Tweede Kamer, 2011b), terwijl er wel degelijk een niet te verwaarlozen negatief effect was op arbeidsparticipatie. Deze effecten vormen de maatschappelijke kosten van de maatregel. Volgens dezelfde grove schattingen van het aantal gezinnen voor wie het urenplafond bindend was, en met een effect van tien procent op arbeidsparticipatie, komt dit dan neer op een jaarlijks verlies van zo'n 2.500 banen voor moeders door de hervorming van 2012. Elke 34.000 euro aan besparingen voor de overheid heeft dus geleid tot één baan minder voor moeders.

Daarnaast is genderongelijkheid in deze groep met een kwetsbare arbeidsmarktpositie toegenomen. Volledige uittreding uit de arbeidsmarkt kan langdurige gevolgen hebben voor het menselijk kapitaal en de toekomstige aantrekkelijkheid op de arbeidsmarkt (Mincer en Ofek, 1982; Adda et al., 2017).

Verder betekent een afname van vijftig procent van het kinderopvanggebruik onder ouders met een kwetsbare arbeidsmarktpositie dat jaarlijks ongeveer 12.500 kinderen niet langer kinderopvang gebruikten. Er is bewijs dat kinderopvang in elk geval voor kinderen van ouders met een lagere sociaal-economische positie een positief effect heeft op de ontwikkeling van het kind (Elango et al., 2015; Gruber et al., 2023).

Lessen voor de toekomst

De resultaten laten zien dat een minder toegankelijke kinderopvang arbeidsparticipatie verlaagt en genderongelijkheid vergroot. Gezien de verwachte personeelstekorten in de kinderopvang is deze toename in genderongelijkheid mogelijk een voorbode van wat ons komende jaren te wachten staat als de kinderopvang minder toegankelijk wordt.

Nu het urenplafond weer wordt losgelaten kan worden verwacht dat het aantal vrouwen die deelneemt aan de arbeidsmarkt licht toeneemt, waardoor de genderongelijkheid licht afneemt. Ook zal de vraag naar kinderopvang naar verwachting toenemen met zo'n 10.000 kinderen. Deze schattingen zijn echter omgeven door veel onzekerheid omdat de effecten van de invoering van het urenplafond wellicht niet symmetrisch zijn, en er in de nabije toekomst nog grotere wijzigingen in het kinderopvangstelsel gepland staan.

Literatuur

- ABF Research (2022) *Arbeidsmarktprognoses kinderopvang*. Rapport 22242.
- Adda, J., C. Dustmann en K. Stevens (2017) The career costs of children. *Journal of Political Economy*, 125(2), 293–337.
- Adema, Y., S. Rabaté en S. Rellstab (2021) Inkomens moeders halveert bijna na komst kinderen. *ESB*, 106(4796), 195–197.
- Belloni, A., V. Chernozhukov en C. Hansen (2014) Inference on treatment effects after selection among high-dimensional controls. *The Review of Economic Studies*, 81(2), 608–650.
- Coalitieakkoord (2021) *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: Coalitieakkoord 2021–2025 – VVD, D66, CDA en ChristenUnie*. Te vinden op www.kabinetformatie.nl.
- Elango, S., J.L. Garcia, J.J. Heckman en A. Hojman (2015) Early childhood education. In: R. Moffitt (red.), *Economics of means-tested transfer programs in the United States*, Volume 2, p. 235–297. Chicago: University of Chicago Press.
- Gruber, J., T. Kosonen en K. Huttunen (2023) *Paying moms to stay home: Short and long run effects on parents and children*. NBER Working Paper, 30931.
- Kleven, H., C. Landais, J. Posch et al. (2019) Child penalties across countries: Evidence and explanations. *AEA Papers and Proceedings*, 109, 122–126.
- Michiels, J., B. Huynen en H.-J. Dirven (2015) Arbeidsdeelname niet gedaald bij toegenomen kosten kinderopvang. *ESB*, 100(4703), 92–94.
- Mincer, J. en H. Ofek (1982) Interrupted work careers: Depreciation and restoration of human capital. *The Journal of Human Resources*, 17(1), 3–24.
- Rijksoverheid (2022) *Kinderopvangtoeslag niet meer afhankelijk van gewerkte uren (internetconsultatie)*. Rijksoverheid Nieuwsbericht, 23 februari.
- Staatsblad (2011) Besluit van 16 september 2011. *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 2011(424).
- Tweede Kamer (2011a) *Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Staatssecretaris van Financiën*, 31322, nr. 123.
- Tweede Kamer (2011b) *Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Staatssecretaris van Financiën*, 31322, nr. 137.

Op winst gerichte partijen in de kinderopvang grotendeels wenselijk

In verschillende markten concurreren publieke spelers met private spelers. Zo ook in de kinderopvang. Wat kan er worden gedaan om ervoor te zorgen dat de deelname van op winst gerichte spelers goed kan worden benut?

IN HET KORT

- Meer op winst gerichte partijen in de kinderopvang kan de efficiëntie en keuzemogelijkheden vergroten.
- In sommige gevallen ondermijnen op winst gerichte partijen de publieke belangen.
- Weer enkel de kille winstmaximaliseerders, vergroot transparantie en voer een gedragscode in.

MARCEL CANOY

Hoogleraar aan de Vrije Universiteit van Amsterdam (VU) en adviseur van de ACM

YVONNE

KRABBE

Onderzoeker aan de VU

PETER MAKAI

Universitair docent aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en medewerker toezicht bij de ACM

In de kinderopvang zijn zowel stichtingen zonder winstoogmerk actief als op winst gerichte partijen, waaronder ook private equity. Daarmee is de markt voor kinderopvang een van de markten waarin publieke en private partijen met elkaar concurreren. Zo kennen we ook concurrentie om kijkers tussen de publieke omroep en de commerciële omroepen bij de televisie en radio, hebben we commerciële aanbieders van onderwijs versus gewone scholen, en een op winst gerichte ouderenzorg versus de traditionele verpleeghuizen.

In een markt waarin publieke en private partijen met elkaar concurreren, kunnen er verstoringen ontstaan. Over gedragingen van de overheid die marktverstoringen veroorzaken wanneer publieke en private partijen met elkaar concurreren, is er al het nodige geschreven (Gradus, 2015; Schipper-Tops et al., 2021). In de kinderopvang bestaat echter ook een risico van het omgekeerde probleem: het gedrag van op winst gerichte spe-

lers die publieke belangen in gevaar kunnen brengen, of die consumentenschade kunnen veroorzaken. Denk bijvoorbeeld aan het ‘cherry-picking’ in lucratieve delen van de markt door private partijen, ten koste van de publieke partijen (Chalkley en Sussex, 2018; Bernstein et al., 2021). Over dergelijke nadelen van privaat aanbod op markten met publieke belangen is nog maar weinig geschreven.

In dit artikel tonen we aan wat de voor- en nadelen kunnen zijn van een privaat aanbod op markten met publieke belangen. Daarnaast laten we zien welke factoren en markeigenschappen deze voor- en nadelen kunnen versterken, of juist kunnen verzwakken. En bespreken we onder welke voorwaarden het wenselijk is dat op winst gerichte spelers – en meer specifiek private equity – een rol spelen in de sectoren met een publiek belang, zoals de kinderopvang.

Economische theorie

Markten waarin publieke en private partijen concurreren zijn veelal markten waarin er een bepaald publiek belang is (anders is er weinig reden voor de aanwezigheid van niet op winst gerichte spelers), maar waar de markt niet zo faalt dat er sprake is van uitsluitend publieke voorzieningen. Ook betreft het soms markten waarin het niet wenselijk of mogelijk is om, met regulering, de voorziening uitsluitend met op winst gerichte spelers te laten uitvoeren. Het publieke deel moet een bepaald publiek belang dienen, bijvoorbeeld om een basisvoorziening te garanderen, terwijl het private deel dan gebruikt wordt voor de schaal, de luxe of de keuze (Besley en Ghatak, 2005; 2007).

In de literatuur is er opmerkelijk weinig bekend over verstoringen door private spelers van publieke belangen. Weliswaar heb je een hele stroming over de

zogeheten ‘mixed oligopolies’, maar die literatuur gaat vooral over de efficiënte spillovers van privaat naar publiek en over de problemen van markt versus overheid (Gradus, 2015; Schipper-Tops et al., 2021). Kennelijk wordt in de literatuur alleen de overheid als een potentieel probleem in dit soort markten gezien. Zo heeft Gianni De Fraja (2009) een lang hoofdstuk over de privaat-publieke concurrentie in semi-publieke markten, maar ligt bij hem de focus helemaal niet op de verstoringen door marktpartijen. Sterker nog – daaraan wordt geen woord besteed.

Voordat we over problemen gaan praten, moet er eerst aandacht zijn voor de potentiële baten. De algemene economische logica leert dat op winst gerichte partijen beter en sneller kunnen inspelen op consumentenvoorkeuren dan stichtingen, en dat ze bij succes ook sneller kunnen ‘opschalen’. Ook kunnen ze voor een gezonde concurrentiedruk zorgen, wat de hele markt ten goede kan komen. Wanneer er private partijen uit het buitenland komen, kunnen deze hun opgedane kennis en ervaring meebrengen. De publieke partijen kunnen echter niet achterover leunen, en zullen zichzelf moeten blijven verbeteren om te kunnen blijven concurreren met de private bedrijven.

Concurrentie tussen private en publieke partijen kent echter ook nadelen. We maken onderscheid tussen vier categorieën van problemen die er kunnen ontstaan: cherry-picking, kwaliteitserosie, tweedeling en aantasting van overige publieke belangen.

Cherry-picking

Wanneer private partijen erin slagen het lucratieve deel van de kinderopvangmarkt effectief te segmenteren en naar zich toe te trekken, dan ontstaat er cherry-picking. Daarmee blijven de minder rendabele segmenten over voor de niet op winst gerichte aanbieders.

Decisio (2023) noemt de mogelijkheid van reorganisaties die een overnemende partij oplegt, en die kunnen leiden tot een verschuiving naar andere marktsegmenten, bijvoorbeeld door klanten af te stoten waarop er minder rendement wordt gemaakt. Daarmee blijven er minder rendabele regio’s over voor de niet op winst gerichte aanbieders.

Thomas van Huizen (2023) betoogt in zijn *ESB*-blog, dat dergelijke cherry-picking ook plaatsvindt op basis van het type kinderopvang dat wordt aangeboden. Van Huizen laat zien dat het aanbod van voorschoolse educatie scheef verdeeld is tussen typen aanbieders. Die scheve verdeling impliceert dat er niet alleen verschil-

len zijn tussen wijken maar ook binnen wijken: non-profitorganisaties richten zich meer op kinderen uit kansarmere milieus. “De gevonden verschillen tussen for-profit en non-profit in uurtarieven voor de kinderdagopvang en buitenschoolse opvang zouden groter zijn wanneer het aanbod van voorschoolse educatie gelijkjer verdeeld zou zijn tussen non-profit en for-profit aanbieders.” (Van Huizen, 2023).

Kwaliteitserosie

Verder is er een risico op kwaliteitserosie. Een te sterke focus op kostenreductie van de private partijen kan gepaard gaan met het inleveren op een moeilijk observeerbare kwaliteit. Zo noemt Decisio (2023) het stopzetten van de ‘plusopvang’ (opvang voor kinderen die in hun ontwikkeling worden bedreigd of van wie de ouders moeilijkheden ondervinden bij de opvoeding), met als gevolg een kwaliteitsverlaging op sectoraal niveau.

Let wel, de op winst gerichte aanbieders kunnen uiteraard ook een hogere kwaliteit bieden dan de publieke aanbieders. Dat kan bijvoorbeeld omdat men private-equity-ervaringen uit het buitenland kan inbrengen om tot verbeteringen te komen. Of dit het geval is, hangt af van de mate van observeerbaarheid van kwaliteit. Is die kwaliteit goed observeerbaar, dan ligt het voor de hand dat het winstmotief leidt tot hogere kwaliteit. Immers, in dat geval stemmen de consumenten dan met de voeten.

Tweedeling

Een ander probleem is dat er een tweedeling kan ontstaan tussen hoge kwaliteit voor mensen met een hoog inkomen, en een lagere kwaliteit voor mensen met een laag inkomen. Een dergelijke situatie kan ontstaan wanneer de private partijen vaker actief zijn in wijken met hogere inkomens, of hun prijzen sterk verhogen in reactie op de schaarste, terwijl de publieke partijen een lagere prijs hanteren om toegankelijk te blijven. Het meest in het oog springende voorbeeld is de zorg in het Verenigd Koninkrijk. De *National Health Service* is gratis, maar de wachtlijsten zijn zo groot dat rijke Britten zich bijverzekeren zodat er een tweedeling ontstaat (Broadstone, 2023). Of bijvoorbeeld wanneer gratis onderwijs van een lagere kwaliteit is dan het private onderwijs.

Op veel markten vinden we tweedeling niet erg. Niet iedereen kan wonen in een huis met een zwembad. Maar in markten waarbij solidariteit een belangrijke rol speelt, kan een teveel aan tweedeling schade opleveren – bijvoorbeeld omdat het tot polarisatie leidt of

tot gebrekkige toegang. In het onderwijs kan gebrekkige toegang leiden tot een duurzame achterstand op de arbeidsmarkt (CPB, 2020). Een vergelijkbaar gevolg kan ook optreden door een tweedeling in de kinderopvangmarkt, aangezien ook kinderopvang van invloed is op de ontwikkeling van kinderen (Gruber et al., 2023).

Aantasting overige publieke belangen

Ten slotte kunnen de private partijen het nastreven van publieke belangen door publieke partijen bemoeilijken. Je kan bijvoorbeeld betogen dat de concurrentie om kijkers door commerciële omroepen het voor de publieke omroepen moeilijker maakt om hoogkwalitatieve programma's te ontwerpen voor kleine populaties. Ook is het denkbaar dat succesvolle commerciële partijen aantrekkelijker arbeidsvoorwaarden kunnen bieden. Dan kan personeel weggesluisd worden bij de publieke aanbieders. Het bieden van aantrekkelijke voorwaarden kan ook met cherry-picking samenhangen, aange-

Voorwaarden concurrentie

In algemene zin wil je ruim baan bieden aan ondernemerschap in markten waarbij er relatief weinig marktfalen is, en waarbij keuzevrijheid, prijsdruk en innovatie een rol spelen. Wanneer de klassieke voorwaarden aangaande volledige concurrentie in mindere mate aanwezig zijn, dan neemt het risico op de nadelen van de privaat-publieke concurrentie toe.

In de kinderopvangmarkt zijn de voorwaarden voor concurrentie deels aanwezig. Het aanbod is heel gevarieerd want er zijn diverse soorten kinderopvang, en de smaken en voorkeuren van ouders en hun kinderen verschillen. Keuzevrijheid en innovatie zijn daarmee belangrijk. Daarnaast is het relatief makkelijk voor een nieuwe aanbieder om toe te treden.

Prijsdruk is van de kinderopvangmarkt een kwetsbaarder onderdeel. Weliswaar is die prijsdruk aanwezig, maar ouders zijn niet graag bereid om met de voeten te stemmen. Je haalt niet zo snel je kind weg uit een vertrouwde omgeving. Ook is kwaliteit weliswaar observeerbaar, maar niet perfect. Als er dan prikkels zijn om te cherry-picken of om op kwaliteit te bezuinigen, dan kan dat gedrag niet zo makkelijk door consumenten worden gecorrigeerd. Schaarste kan een probleem opleveren bij gratis kinderopvang. Waarschijnlijk zal de vraag in dit geval snel stijgen terwijl aanbod moeilijk kan bijbenen door krapte op de arbeidsmarkt. Op winst gerichte partijen zullen een grotere prikkel hebben om hun prijs te verhogen dan publieke partijen.

Mate van hebberigheid

Een andere versterkende of mitigerende factor is de mate van 'hebbigheid'. In een recent artikel tonen Dewatripont en Tirole (2022) aan dat als de mate van hebberigheid bij private partijen (bijvoorbeeld private-equity-bedrijven) groot is, de kans nog groter is dat er problemen ontstaan. De intuïtie is helder. Hoe groter de winsthonger, hoe groter de kans dat alle wettelijke 'geitenpaadjes' gevonden worden, zonder dat een intrinsieke motivatie daar een rem op zet. In de kinderopvangmarkt is de mate van hebberigheid naar alle waarschijnlijkheid het hoogste bij private-equity-bedrijven.

Complexiteit

Ook de mate van complexiteit zorgt voor een hogere kans op problemen. Is het niet één bedrijf maar een ondoorzichtig consortium met stichtingen, waar de bv's onder hangen, of vice versa, dan wordt het lastiger te bezien waar het misgaat, en wie daar dan voor verant-

Hoe groter de winsthonger, hoe groter de kans dat alle wettelijke 'geitenpaadjes' gevonden worden

zien een focus op een meer rendabel segment ook meer middelen beschikbaar maakt om zo betere arbeidsvoorwaarden te kunnen bieden. Mochten dergelijke scenario's zich daadwerkelijk voordoen, dan ontstaat er schade. Schade aan cliënten die niet de kwaliteit krijgen die ze mogen verwachten, schade op de arbeidsmarkt omdat stichtingen met relatief slechte populaties worden opgezet, schade aan ouders die onnodig moeten verhuizen met hun kind.

Marktwerking verbeteren

Er zijn factoren of eigenschappen van markten die maken dat de baten groter of aannemelijker zijn, of juist leiden tot een hoger risico op problemen. Aan de hand van deze factoren kan er worden bepaald of een markt geschikt is voor concurrentie tussen de private en publieke partijen. Ook kunnen deze factoren helpen bij het vormgeven van beleid om aldus de marktwerking in de kinderopvangmarkt te verbeteren.

woordelijk is. Ook wordt een effectief toezicht belemmerd door complexiteit. In een goed werkende markt lost die markt het probleem van de complexiteit zelf op. Er ontstaan intermediairs die consumenten helpen, of de consumenten kiezen zelf voor aanbieders die niet complex zijn. In minder goed werkende markten (zoals de markt voor zorgverzekeringen) kan de overheid via regulering de complexiteit proberen te verminderen.

De lusten zonder de lasten

Indien je de voordelen van private-publieke concurrentie wilt benutten zonder opgezaald te worden met de nadelen, dan is het eerst van belang om scherp te duiden wat het publieke belang is; of – zoals vaker – de verschillende publieke belangen.

In het geval van kinderopvang zit het publieke belang – naast in de gebruikelijk algemene doelen toegankelijkheid, kwaliteit (waaronder veiligheid) en betaalbaarheid – in de specifieke ontwikkeling van het kind en de arbeidsparticipatie (MinSZW, 2020).

Het kan best zo zijn dat de op winst gerichte spelers goed zijn voor al deze publieke doelen: het kan wachtlijsten verminderen, kwaliteit en keuzevrijheid vergroten, en door efficiëntie de betaalbaarheid dienen. Maar die belangen moeten wel geborgd worden, anders slingert de pendule mogelijk de andere kant op. Dan zorgen de op winst gerichte spelers – en vooral private equity – voor een tweedeling of erosie van de kwaliteit.

Welke maatregelen zijn kansrijk om de lusten van de publiek-private concurrentie te bevorderen en de lasten ervan te verminderen?

Tariefregulering

Het rapport van Decisio (2023) concludeert dat tariefregulering mogelijk een goede maatregel zou zijn om de risico's op prijsverhogingen te beperken. Het lijkt er sterk op dat deze maatregel is ingegeven door de wens om de tariefexplosie, die zou ontstaan door het vrijgeven van de markt, te beteugelen.

Tariefregulering is in deze markt evenwel ongewenst; zo leidt het tot schaarste. Stel dat de geregleerde prijs gelijk is aan het prijsniveau dat nu gehanteerd wordt, en dat dit niveau de kosten dekt en een redelijk rendement biedt. In dat geval is er een business case voor toetreding. Maar bij vrije prijsvorming is er waarschijnlijk meer en snellere toetreding. De rendementen liggen hoger en/of het is makkelijker om personeel aan te trekken met een hoger salaris. Tariefregulering impliceert daarom meer schaarste dan bij vrije prijsvorming

het geval zou zijn, en dit komt de toegankelijkheid van kinderopvang niet per se ten goede.

Tariefregulering heeft ook invloed op de kwaliteit van opvang. Als de inkomsten vaststaan, hebben de winstgerichte ondernemingen een prikkel om de kosten te beperken. Kwaliteitserosie kan hierdoor verergeren. Om dit probleem te voorkomen, zal het toezicht moeten worden aangescherpt, met alle kosten en moeilijkheden van dien.

Ten slotte zijn er talloze praktische hindernissen. Er zijn honderden kinderopvangcentra met aanzienlijke kostenverschillen. Eén tarief hanteren doet geen recht aan deze verschillen, maar differentiëren is wel uitermate complex.

Private equity weren

Het weren van private equity uit de kinderopvangmarkt kan de kans op problemen verlagen. De mate van 'hebberigheid' versterkt de nadelen van private spelers

Het weren van private equity uit de kinderopvangmarkt kan de kans op problemen verlagen

in een markt met publieke belangen, en private equity is typisch sterk op winst gericht. Er zijn talloze voorbeelden van private-equity-ongelukken, ook in relatief 'normale markten'. Denk aan het drama met de HEMA of de aluminiumsmelter Aldel in Delfzijl, waar private equity door grote schuldfinanciering ervoor zorgde dat Aldel failliet ging. Ook in de markt van kinderopvang kennen we het geval van het kinderdagverblijf Estro dat failliet ging door de exorbitante vergoedingen aan adviseurs.

Het weren van private equity is uitvoeringstechnisch wel uitdagend. In wet- en regelgeving kun je niet makkelijk onderscheid maken tussen 'gewone' vormen van kapitalisme en private equity. Zolang je winstuitkering aan aandeelhouders toestaat, is het best moeilijk om aan die uitkering allerlei eisen te stellen, want het is zowel juridisch als uitvoeringstechnisch ingewikkeld.

Toch hoeven de gevaren van private equity zich niet voor te doen. Private equity kan ook leiden tot het

verbeteren van de corporate governance en het professionaliseren van de bedrijfsvoering (van Eijkel et al., 2023).

Gedragscode

De problemen van private deelname kunnen worden gemitigeerd door de transparantie te vergroten, en ‘keiharde’ winst-maximaliseerders te ontmoedigen (Dewatripont en Tirole, 2022). Zo kan de overheid een afdwingbare gedragscode opstellen. Door Decisio wordt een gedragscode onbegrijpelijkerwijs als ‘niet-kansrijk’ bestempeld, omdat het tot minder variëteit en aanbod zou leiden en slecht zou uitpakken qua administratieve lasten voor kleine aanbieders. Voor dit oordeel is er geen enkel bewijs. Juist voor kleine aanbieders die goede kwaliteit bieden, is een gedragscode alleen maar fijn, omdat ze minder last hebben van de private-equitypartijen die moeite zullen hebben met die code. In de code staat welke vormen van gedrag er wenselijk zijn en welke niet. Dat zal geen grote administratieve lasten of beknelling opleveren voor bonafide bedrijven (private equity, of niet), maar wel de rotte appels ontmoedigen.

Conclusie

Bij kinderopvang lijkt een combinatie van stichtingen en winstgerichtheid geen probleem, mits de gevaren serieus worden genomen en ze gemitigeerd worden. Kansrijke maatregelen om de problemen te mitigeren zijn het weren van private equity en het opstellen van een gedragscode. Zo wordt buitensporige winstmaximalisatie tegengegaan. Tariefsregulering is minder wenselijk door complexiteit in de uitvoering en de negatieve effecten op uitbreiding van het aanbod en de kwaliteit van de kinderopvang.

Literatuur

- Bernstein, D.N., C. Reitblat, V.A., van de Graaf, et al. (2021). Is there an association between bundled payments and “cherry picking” and “lemon dropping” in orthopaedic surgery? A systematic review. *Clinical Orthopaedics and Related Research*, 479(11), 2430.
- Besley, T. en M. Ghatak (2005) Competition and incentives with motivated agents. *The American Economic Review*, 95(3), 616–636.
- Besley, T. en M. Ghatak (2007) Retailing public goods: The economics of corporate social responsibility. *Journal of Public Economics*, 91(9), 1645–1663.
- Broadstone (2023) *As the NHS waiting list reaches staggering 7.2 million, private medical insurance (PMI) demand is on the up*. Broadstone Nieuwsbericht, 1 februari.
- Chalkley, M. en J. Sussex (2018) *Private provision of publicly funded health care: The economics of ownership*. Office of Health Economics Briefing, september. Te vinden op www.ohe.org.
- CPB (2020) *Ongelijkheid van het jonge kind*. CPB Notitie, december.
- De Fraja, G. (2009) *Mixed oligopolies: Old and new*. University of Leicester, Working Paper, 09/20.
- Dewatripont, M. en J. Tirole (2022) *The morality of markets*. ECARES Working Paper, 2022-35.
- Eijkel, van, R. W. Luiten, W. Elsenburg en P. Roosenboom (2023) *De Markt voor kinderopvang: de rol van private equity binnen de kinderopvangsector*. SEO Economisch Onderzoek 2023-38.
- Gradus, R. (2016) *Wet markt en overheid hoe u verder? Markt en Mededinging*, 3, 119–123.
- Gruber, J., T. Kosonen en K. Huttunen (2023) *Paying moms to stay home: Short and long run effects on parents and children*. NBER Working Paper, 30931.
- Hoefsloot, N., P. Risseeuw, M. Koopman et al., (2023) *Maatregelen marktwerking kinderopvang*. Decisio
- Huizen, T. van (2023) *SEO onderzoek naar de markt van kinderopvang is incompleet*. Blog op esb.nu, 21 april.
- MinSZW (2020) *Eindrapport Scenariostudie Vormgeving Kindvoorziening*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, december.
- Schipper-Tops, R., C. Damen, S. Kes en D. van der Plas (2021) *Van overheid als marktmeester naar ondernemer en regisseur*. *ESB*, 106(4795S), 46–49.

Goede kinderopvang stimuleert vooral minder meetbare vaardigheden

Als de overheid meer gaat investeren in de kinderopvang, zal de druk toenemen om 'het rendement' daarvan te meten. Dat gebeurt vaak door pre-academische vaardigheden te testen. Maar is dat wel zo verstandig?

IN HET KORT

- Inzetten op pre-academische vaardigheden kan ten koste gaan van meta-cognitieve vaardigheden.
- Meta-cognitieve vaardigheden zijn minder meetbaar, maar juist belangrijk voor ontwikkeling en 'levenssucces'.
- Bevorder de autonomie en het vakmanschap van kinderopvang-professionals in plaats van sturen via directe controle.

MARK MIERAS

Zelfstandig wetenschapsjournalist

Het serieuze leven begint niet bij groep drie op de basisschool. Integendeel, baby's, peuters en kleuters leggen de basis voor alles dat volgt, ook cognitief. Hoe wij met hen omgaan, heeft daarom aanzienlijke consequenties voor de samenleving van de toekomst. De kansen op een succesvol, sociaal en gelukkig leven worden vroeg bepaald (Mieras, 2023). De kinderopvang is dus meer dan een 'bewaarplaats' voor jonge kinderen ten dienste van de arbeidsmarkt. We moeten de centra voor jonge kinderen dan ook zien als een broedplaats voor een weerbare, gezonde en productieve samenleving.

De vraag is hoe je de kinderopvang en kindcentra het kan inrichten en de kwaliteit ervan kan borgen. Die vraag is van extra belang als de opvang in de toekomst mogelijk meer door de overheid zal worden betaald, zoals het kabinet Rutte-IV van plan was. De verleiding ligt dan op de loer om het 'rendement' van deze maat-

schappelijke 'investering' af te meten aan de hand van opbrengstcriteria. Bijvoorbeeld zoals de mate waarin de pre-academische vaardigheden zoals woordenschat en het elementair rekenen worden ontwikkeld, en de mate waarin de opvang bijdraagt aan de schoolrijpheid van peuters.

Maar is het ook verstandig om op pre-academische vaardigheden in te zetten – of moeten we anders kijken naar de kinderopvangkwaliteit? Om dit te bepalen worden er hieronder, uit de wetenschappelijk literatuur, een aantal cruciale vaardigheden besproken die de ontwikkeling en (latere) prestaties van jonge kinderen ten goede komen. Tevens wordt er bekeken hoe deze vaardigheden het beste te stimuleren zijn.

Zelfsturing is een cruciale vaardigheid

Jonge kinderen moeten veel meer leren dan we meestal beseffen. Dat geldt niet alleen voor vaardigheden als motoriek, beeldherkenning, taal en grammatica, maar ook voor het leren zelf – ook die functie moet een jong kind ontwikkelen. De vaardigheid om te leren en je aan te passen noemen we *meta-cognitie*. En meta-cognitie blijkt levenslang belangrijk te zijn voor hoe mensen presteren en sociaal functioneren.

Zelfsturing ('de executieve functies') wordt vaak gezien als de kern van onze meta-cognitieve vaardigheden. Een goed ontwikkelde zelfsturing wordt, naast intelligentie, gezien als de belangrijkste voorwaarde voor een voorspoedige loopbaan, een goed privéleven en een constructieve rol in de samenleving (Best et al., 2011). Wie over een goede zelfsturing beschikt, kan beter met stress, verleiding en frustratie omgaan – en kan veel problemen voorkomen door zichzelf af te leiden van *stressoren*, door te focussen op wat lukt en positief is, en door frustratie los te laten. Dat helpt dan weer

Dit artikel is gebaseerd op onderzoek gefinancierd door de Brancheorganisatie Kinderopvang.

om vrienden te maken, en om in het leven gelukkig en succesvol te zijn.

Peuters met een haperende zelfsturing zijn minder sociaal vaardig en taalvaardig, en hebben meer gedragsproblemen. Zij ondervinden ook later in hun leven allerlei moeilijkheden, zowel sociaal als cognitief: bijvoorbeeld vaker ruzie op school, minder vrienden, en vaak ook een minder goede band met hun leraren (Graziano et al., 2007). Daardoor krijgen ze minder steun en ervaren ze meer eenzaamheid en stress, en trekken ze zich vaker terug. En daardoor kunnen ze dan weer minder goed leren. Onderzoekers schetsen een vicieuze cirkel van onvermogen en teleurstelling (Boldt et al., 2020).

Een van de belangrijke zelfsturende functies is zelfcontrole: de innerlijke rem om je eigen impulsen te controleren. Kinderen, tieners en volwassenen bij wie deze functie goed is ontwikkeld zijn wilskrachtiger, en betere doorzetters op school en in hun werk; ze zijn verder minder gevoelig voor afleiding en verslaving (Mischel et al., 2011). Wat de ontwikkeling van de zelfcontrole zo kritiek maakt, is dat, voorbij het zevende levensjaar, deze ontwikkeling stopt (Piquero en Rocque, 2020). Het ontwikkelingsraam sluit zich, en een eventuele achterstand blijft bestaan.

Een tijdige ontwikkeling van de zelfsturing is dus belangrijk. Dit kan door kinderen te trainen via activiteiten, waarbij ze veel eigen initiatief kunnen nemen. Een kind dat in een boom klimt, oefent de gerichte aandacht, de flexibiliteit, het werkgeheugen en de zelfcontrole beter dan wanneer het braaf op een stoeltje een voorbereid werkje uitvoert.

Zelfvertrouwen leidt tot succes

Eigen initiatief van kinderen is ook belangrijk voor de ontwikkeling van het zelfvertrouwen. Peuters vormen hun eigen ‘zelfovertuiging’. Een deel van hen verinnerlijkt het idee dat ze zelf bepalen wat ze kunnen bereiken, en dat dit initiatief hun verder zal brengen — dat heet dan ‘interne beheersoriëntatie’. Maar een ander deel gaat juist geloven dat het structureel afhankelijk is van anderen en van omstandigheden, en dat je in het leven dus nooit weet hoe het loopt – dit heet ‘externe beheersoriëntatie’.

Is de oriëntatie eenmaal gevestigd dan verandert die niet snel; de overtuiging bevestigt namelijk zichzelf. Zo wordt een kind dat gelooft dat inzet en jezelf uitdagen zinloos is omdat anderen toch alles bepalen, door leraren als lui en ongemotiveerd bestempeld en ondervindt sturing en dwang. ‘Zie je wel!’, denkt het kind dan. En is

een kind rond de acht jaar eenmaal extern georiënteerd, dan heeft het een sterk verhoogd risico om dat rond het zestiende jaar nog steeds te zijn (Wickline et al., 2011).

Onderzoekers signaleren een maatschappelijke trend waarbij kinderen al twee generaties lang opschuiven naar een externe oriëntatie. En die trend gaat gelijk op met een toenemende zwaarmoedigheid en burn-out bij jongvolwassenen (Twenge et al., 2004). Dit wordt door onderzoekers in verband gebracht met de inperking van de fysieke speelruimte. Kinderen – en zeker zij die driehoog wonen in een minder gunstige buurt – spelen steeds meer binnen. Buitenspelen doen ze soms alleen bij de kinderopvang.

Dat is zonde, want speelse activiteiten stimuleren kinderen om een interne oriëntatie te ontwikkelen, en om zelfvertrouwen op te bouwen (Post, 1999). Volwassenen die als kind meer ruimte kregen voor vrij spel, hebben tientallen jaren later meer economische voorspoed en sociaal succes: ze ontvangen meer sociale steun, en hebben minder conflicten. Ze kunnen ook beter omgaan met tegenslag en stress, en ze zijn flexibeler (Greve en Thomasen, 2016).

Nieuwsgierigheid is goed voor ontwikkeling

Naast zelfsturing en zelfvertrouwen, moet ook het belang van nieuwsgierigheid bij jonge kinderen niet worden onderschat. Nieuwsgierigheid zou je als een neurobiologisch lokmiddel kunnen zien – om kinderen tot leerzame ervaringen en activiteiten te verleiden. Het is een biologische motor voor ontwikkeling en leren, en ‘essentieel’ voor schoolrijpheid, zo schrijven onderzoekers (Jirout, 2020). Het is belangrijker zelfs dan kunnen tellen.

Door jonge kinderen kleine camera’s op het hoofd te zetten kunnen onderzoekers meekijken in hun wereld. Zo ontdekten ze dat kinderen, gedreven door nieuwsgierigheid, verrassend systematisch hun eigen leerproces organiseerden. Ze richtten zich bijvoorbeeld vanaf één jaar al heel selectief op steeds een beperkt aantal categorieën van voorwerpen tegelijk – allemaal balvormig bijvoorbeeld, of allemaal met wielen. En dat is precies wat ze moeten doen om de categorieën te leren onderscheiden (Smith et al., 2018).

Zorgelijk genoeg, zie je de nieuwsgierigheid in de loop van de kindertijd vaak dalen. Onderzoekers wijten dat aan een opvoed- en schoolcultuur waarin de ontwikkeling synoniem is met wat je weet en kunt, en niet met de vaardigheid om het zelf te ontdekken (Jirout et al., 2018).

Koester plezier en eigen initiatief

Eigen initiatief kun je zien als een fundament voor de ontwikkeling van de bovengenoemde meta-cognitieve vaardigheden van zelfsturing, zelfvertrouwen en nieuwsgierigheid. Daarmee is ook intrinsieke motivatie en plezier wel degelijk relevant voor de ontwikkeling van toekomstkansen. Omgekeerd is een educatieve benadering, gericht op het aanleren van pre-academische vaardigheden, niet altijd even succesvol. Zo blijken jonge kinderen aanzienlijk minder op te pikken van een lesje met instructie dan van het zelf ontdekken, en minder van zitten luisteren dan van het nieuwsgierig converseren en van vraag en antwoord (Weisberg et al., 2014).

Lang werd er gedacht dat het aantal woorden dat een kind hoort maatgevend is voor de taalontwikkeling, maar de rijping van het belangrijkste taalcentrum (het gebied van Broca) wordt voor minstens de helft bepaald door het aantal interacties met het kind (Romeo et al., 2018). Hoe vaker vraag en antwoord elkaar afwisselen, hoe beter. Vandaar dat peuters in een klein groepje meer taal leren dan in een grotere groep. Als dertien peuters in een kring vooral moeten zitten luisteren, werkt dat dus minder goed.

Gebrek aan interactie en eigen initiatief lijkt de belangrijkste oorzaak te zijn dat de opbrengst van programma's voor voor- en vroegschoolse educatie (VVE) in het verleden tegenviel (Fukkink et al., 2016). Bedoeld of onbedoeld kregen de VVE-interventies vaak de vorm van 'een lesje' – van een instructie dus – en werd het eigen initiatief bij de kinderen weggenomen.

Maar het belang van eigen initiatief bij jonge kinderen betekent niet dat we ze slechts hun gang moeten laten gaan, en dat we het ontwikkelen aan ze moeten overlaten. Begeleid spel kan namelijk pre-academische vaardigheden stimuleren – en tegelijkertijd bijdragen aan zelfsturing, nieuwsgierigheid en een interne oriëntatie. Het inzicht betekent echter wel dat we op onze hoede moeten zijn om te sturen ten koste van de eigen impulsen van het kind (Weber et al., 2020).

Investeer in ontwikkeling medewerkers

Bij het ontwikkelen van de vaardigheden, vervullen pedagogisch medewerkers een sleutelrol. Hun pedagogische kwaliteit laat zich uiteenrafelen tot een reeks van interactievaardigheden (Helmerhorst et al., 2017). Effectieve ontwikkeling van jonge kinderen vergt verzorgers die sensitief responsief zijn: dat wil zeggen dat ze kinderen goed kunnen aanvoelen, en dat ze daar adequaat en warm op kunnen reageren. Daarbij moeten ze

de autonomie van het kind respecteren, en die autonomie waar mogelijk stimuleren. Bij gesprekjes moeten ze behendig kunnen inhaken op de thema's en het niveau van het kind. Ze moeten de binnenwereld van de kinderen kunnen begrijpen en het kinderspel kunnen uitdagen en stimuleren.

Kortom: het systeem moet zich aanpassen aan het jonge kind, en niet andersom. Weinig taken in de samenleving vragen daarom zo veel observatie en improvisatie als die van een pedagogisch medewerker.

Het is dan ook belangrijk om te investeren in de professionals die in de kinderopvang en kindcentra werken. We kunnen een voorbeeld nemen aan Milaan, een van de vele Italiaanse steden waar al jaren structureel wordt ingezet op de professionele ontwikkeling van kindcentra. Kindergeluk gaat er hand in hand met een goede ontwikkeling, en dus met toekomstkansen. In de vierhonderd kindcentra worden kinderen uitgedaagd

Jonge kinderen pikken aanzienlijk minder op van een instructielesje dan van zelf op ontdekking gaan

om middels allerlei speelse projecten hun cognitieve, en vooral ook hun meta-cognitieve, vaardigheden te ontwikkelen: creativiteit, nieuwsgierigheid, sociaal vermogen en samenwerking (Groeneveld et al., 2017).

Meer meten, minder resultaat

Kindcentra hebben in Milaan grote vrijheid om de activiteiten vorm te geven. Een inspectiekader werd afgeschaft, maar van pedagogisch medewerkers wordt wel verwacht dat ze, in een programma begeleid door de Universiteit van Milaan, voortdurend hun competenties ontwikkelen, en dat ze steeds de tijd nemen om de kinderen te observeren en daarop te reflecteren. Een cynicus zou kunnen constateren dat – met zo veel autonomie – de Italianen niet alleen hun kinderen maar ook hun pedagogisch medewerkers vertroetelen. Maar pogingen om de ontwikkeling van kinderen te meten en te controleren kunnen in de kinderopvang gemakkelijk averechts uitpakken.

Hoe directer professionals van bovenaf in hun handelen gestuurd worden, hoe minder eigen initiatief en

improvisatievermogen die professionals zullen tonen. Psychologen spreken over 'aangeleerde hulpeloosheid' (Alloy en Seligman, 1979). De eigen impuls van het kind en de interactie met het kind komen zo gemakkelijk in het gedrang. En hoe lager opgeleid en hoe lager het zelfbeeld, hoe gevoeliger medewerkers voor dit effect zijn (Ekechukwu en Isiguzo, 2015; Krejtz en Nezlek, 2016). Dat maakt pedagogisch medewerkers kwetsbaar: hun pedagogische kwaliteit, hun observerend vermogen en interactievaardigheid staan op het spel. En die eigenschappen zijn cruciaal voor de ontwikkelingskansen van de kinderen in hun groep.

Vakmanschap stimuleren levert in de kinderopvang meer op dan 'leerdoelen stellen, controleren en methoden voorschrijven'. Italië toont dat de pedagogische kwaliteit in de kinderopvang zich goed laat ontwikkelen. Ook interventieonderzoek in de Nederlandse praktijk bewijst dit. De interactievaardigheden sprongen omhoog, en bleven ook hoog, zo bleek bij een tweede observatie, drie maanden later (Helmerhorst et al., 2017). De evaluatie van de Wet BKK (Bureau Kwaliteit Kinderopvang) onderschrijft dit: de introductie van pedagogisch coaches in kinderdagverblijven wordt gezien als een effectieve maatregel (Kok en Koeman, 2022).

Compassie in het team

Naast gerichte aandacht, observerend vermogen en interactievaardigheid is ook een cultuur van liefde en compassie een voorwaarde voor de ontwikkeling van jonge kinderen. Dit wordt, in de analyse van professionele criteria, gemakkelijk over het hoofd gezien. Compassie in het team helpt pedagogisch medewerkers niet alleen om elkaar, maar ook om de kinderen in hun groep met compassie tegemoet te treden. En dat is belangrijk. Jonge kinderen hechten beter aan verzorgers die zich in het kind verplaatsen, die de emoties van het kind spiegelen, en die op de impulsen van het kind inspelen.

Onderzoekers van de Universiteit van Amsterdam ontdekten dat baby's met dergelijke *mind-minded* verzorgers (die zich bewust zijn van de *mind* van het kind) al jong leren om zelf hun stress te sturen, wat belangrijk is voor hun weerbaarheid – ook later in het leven (Zeegers et al., 2018). Een grotere weerbaarheid betekent een betere inzetbaarheid, minder burn-outs en dus een hogere arbeidsproductiviteit (Handini et al., 2020; Yusoff, 2018).

Er valt op compassie te sturen. De Finse kinderopvang experimenteert hoe compassie op de werkvloer

kan worden verankerd. En dan niet alleen tussen medewerker en kind, maar breder. Hoe gaan teamleden met elkaar om? Hoe groot is hun bereidheid om zich in te leven in collega's? Onderzoekers van de Universiteit van Helsinki trainden en coachten een kleine honderd directeuren van kinderdagverblijven in Zuid-Finland, en zagen daarbij de bedrijfscultuur in hun teams meetbaar veranderen (Vuorinen et al., 2021).

Conclusie

In de eerste zes levensjaren staat er voor een kind veel op het spel. En dus staat er, met de kwaliteit van de kinderopvang, ook voor de samenleving veel op het spel. En we staan nu op een T-splitsing. Als we – door de druk om de toenemende overheidsbijdrage te verantwoorden – de weg inslaan van leeropbrengsten meten, en voor een systeemaanpak kiezen, dan zal het lastig zijn daarvan terug te keren. Pedagogisch medewerkers zullen inboeten aan pedagogische kwaliteit, en hun aangeleerde hulpeloosheid zal groeien. De leemten die zo ontstaan, zullen de druk verhogen om de sturing van buitenaf verder te vergroten. Zo zal er een eenzijdige focus ontstaan op pre-academische vaardigheden bij de basisschoolvoorbereiding. Dit ten koste van de meta-cognitieve vaardigheden, die cruciaal zijn voor de langetermijntwikkeling van kinderen.

Kwaliteitscriteria voor kindontwikkeling kunnen wel helpen, mits die het initiatief van en de interactie met kinderen stimuleren. En mits die het vakmanschap en de autonomie van pedagogisch medewerkers ondersteunen. Dat vraagt om fundamentele keuzes voor de bevordering van vakmanschap en autonomie, in plaats van een aanpak gestoeld op directe controle van de leeropbrengst.

Literatuur

- Alloy, L.B. en M.E.P. Seligman (1979) On the cognitive component of learned helplessness and depression. *Psychology of Learning and Motivation*, 13, 219–276.
- Best, J.R., P.H. Miller en J.A. Naglieri (2011) Relations between executive function and academic achievement from ages 5 to 17 in a large, representative national sample. *Learning and Individual Differences*, 21(4), 327–336.
- Boldt, L.J., K.C. Goffin en G. Kochanska (2020) The significance of early parent-child attachment for emerging regulation: A longitudinal investigation of processes and mechanisms from toddler age to preadolescence. *Developmental Psychology*, 56(3), 431–443.
- Fukkink, R.G., L. Jilink en R. Oostdam (2016) Hoe verder met de voeren vroegschoolse educatie? Uitkomsten van een meta-analyse naar effecten op de ontwikkeling van kinderen. *Tijdschrift voor Orthopedagogiek*, 55(5), 203–210.
- Graziano, P.A., R.D. Reavis, S.P. Keane en S.D. Calkins (2007) The role of emotion regulation and children's early academic success. *Journal of School Psychology*, 45(1), 3–19.
- Greve, W. en T. Thomsen (2016) Evolutionary advantages of free play during childhood. *Evolutionary Psychology*, 14(4), 1474704916675349.
- Groeneveld, M., L. Henrichs en L. Jilink et al. (2017) *De Nederlandse kinderopvang in wetenschappelijk perspectief*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Handini, F.S., Kusnanto, K., en T. J. A. Yuswanto (2020) Role of resilience to improving the performance of health workers: A systematic review. *Strada Jurnal Ilmiah Kesehatan*, 9(2), 551–560.
- Helmerhorst, K.O.W., J.M.A. Riksen-Walraven, R.G. Fukkink et al. (2017) Effects of the caregiver interaction profile training on caregiver-child interactions in Dutch child care centers: A randomized controlled trial. *Child Youth Care Forum*, 46(3), 413–436.
- Ekechukwu, R. en B.C. Isiguzo (2015) Psychological factors associated with learned helplessness among adolescents in rivers state. *European Journal of Research and Reflection in Educational Sciences*, 3(4), 89–96.
- Jirout, J.J. (2020) Supporting early scientific thinking through curiosity. *Frontiers in Psychology*, 11. Te lezen op frontiersin.org.
- Jirout, J.J., V.E. Vitiello en S.K. Zumbroff (2018) Curiosity in schools. In: G. Gordon (red.), *The new science of curiosity*. Hauppauge, NY: Nova.
- Kok L., T. Schwartz en N. Koeman (2022) *Evaluatie Wet IKK*. Rapport SEO Economisch onderzoek, april.
- Krejtz, I. en J.B. Nezelek (2016) It's Greek to me: Domain specific relationships between intellectual helplessness and academic performance. *The Journal of Social Psychology*, 156(6), 664–668.
- Mieras, M. (2023) Onvervangbare jaren, literatuurstudie te verschijnen op <https://kinderopvang.nl/speelruimte>.
- Mischel, W., O. Ayduk, M.G. Berman et al. (2011) 'Willpower' over the life span: Decomposing self-regulation. *Social Cognitive and Affective Neuroscience*, 6(2), 252–256.
- Piquero, A.R. en M. Rocque (2020) Changing self-control: Promising efforts and a way forward. *New Directions for Child and Adolescent Development*, 2020(173), 39–47.
- Post, P. (1999) Impact of child-centered play therapy on the self-esteem, locus of control, and anxiety of at-risk 4th, 5th, and 6th grade students. *International Journal of Play Therapy*, 8(2), 1–18.
- Romeo, R.R., J.A. Leonard, S.T. Robinson et al. (2018) Beyond the 30-million-word gap: Children's conversational exposure is associated with language-related brain function. *Psychological Science*, 29(5), 700–710.
- Smith, L.B., S. Jayaraman, E. Clerkin en C. Yu (2018) The developing infant creates a curriculum for statistical learning. *Trends in Cognitive Sciences*, 22(4), 325–336.
- Twenge, J.M., L. Zhang en C. Im (2004) It's beyond my control: A cross-temporal meta-analysis of increasing externality in locus of control, 1960–2002. *Personality and Social Psychology Review*, 8(3), 308–319.
- Vuorinen, K., A.B. Pessi en L. Uusitalo (2021) Nourishing compassion in Finnish kindergarten head teachers: How character strength training influences teachers' other-oriented behavior. *Early Childhood Education Journal*, 49(2), 163–176.
- Weber, A.M., T. Reuter en M. Leuchter (2020) The impact of a construction play on 5- to 6-year-old children's reasoning about stability. *Frontiers in Psychology*, 11. Te lezen op frontiersin.org.
- Weisberg, D.S., K. Hirsh-Pasek, R.M. Golinkoff en B.D. McCandliss (2014) Mise en place: Setting the stage for thought and action. *Trends in Cognitive Sciences*, 18(6), 276–278.
- Wickline, V.B., S. Nowicki, A.R. Kincheloe en A.F. Osborn (2011) A longitudinal investigation of the antecedents of locus of control orientation in children. *i-manager's Journal on Educational Psychology*, 4(4), 39–52.
- Yusoff, M.S.B. (2018) Promoting resilience and minimizing burnout. In: M.A. Henning, C.U. Krägeloh en R. Dryer et al. (red.), *Wellbeing in Higher Education*. Londen: Routledge, 70–93.
- Zeegers, M.A.J., W. de Vente, M. Nikolić, M. Majdandžić et al. (2018) Mothers' and fathers' mind-mindedness influences physiological emotion regulation of infants across the first year of life. *Developmental Science*, 21(6), e12689.

Kwaliteit als sleutel tot maatschappelijk rendement in de kinderopvang

De baten voor jonge kinderen in achterstandssituaties bepalen het maatschappelijk rendement van investeren in kinderopvang, zo leert de internationale vakliteratuur. Het Nederlandse stelsel kan wat dat betreft effectiever worden ingericht.

IN HET KORT

- Om maatschappelijk rendement te behalen moet de kinderopvang toegankelijk zijn voor alle kinderen tot zes jaar.
- Pas als de kwaliteit van de opvang beter is dan het alternatief, de thuissituatie, zal de opvang maatschappelijk renderen.
- Kwaliteit leveren vereist een doorlopend pedagogisch plan met een op leeftijd afgestemd curriculum met ontwikkelingsdoelen.

PAUL LESEMAN

Hoogleraar aan de Universiteit Utrecht (UU)

PAULINE SLOT

Universitair docent aan de UU

De visie op kinderopvang in Nederland is in het laatste decennium fundamenteel veranderd. Naast de arbeidsmarktfunctie, staat in het publieke debat meer en meer de potentiële bijdrage van kinderopvang aan de ontwikkeling van kinderen centraal – met daarbij als bijzondere opdracht het bieden van gelijke ontwikkelingskansen voor alle kinderen. Investeren in de ontwikkeling van kinderen betaalt zich uit op de lange termijn, zo is de heersende mening.

Maatschappelijk rendement van investering in de kinderopvang is echter alleen te verwachten als de kinderopvang hoge kwaliteit heeft (kader 1). In dit artikel stippen we daarom de wetenschappelijke onderbouwing aan van de belangrijkste kwaliteitsaspecten van de kinderopvang, en trekken we lessen voor de inrichting van het Nederlandse stelsel.

Hoge kwaliteit van vroege opvang en educatie ten opzichte van de kwaliteit van het alternatief is dus cruciaal voor de ontwikkelingseffecten op kinderen, maar

wat onder 'kwaliteit' moet worden verstaan en hoe kwaliteit in een stelsel het beste kan worden gereguleerd is wel onderwerp van debat. We onderscheiden traditioneel vier aspecten van kwaliteit, in lijn met het internationale onderzoek: proceskwaliteit, curriculumkwaliteit, structurele en omgevingskwaliteit en organisatiekwaliteit. Een vijfde aspect zou stelselkwaliteit kunnen zijn. Daarover meer aan het einde van dit artikel.

Proceskwaliteit

Proceskwaliteit in de kinderopvang verwijst naar de aard, het 'hoe', van de dagelijkse sociale interacties van kinderen met pedagogisch medewerkers en met andere kinderen in de groep. Proceskwaliteit is een belangrijke voorspeller voor het ontwikkelingseffect van de kinderopvang (Melhuish et al., 2015).

Beoordeling van proceskwaliteit in de kinderopvang geschiedt vrijwel altijd door middel van observaties van de groep. Onderscheid kan gemaakt worden tussen de emotionele en educatieve proceskwaliteit. Dit onderscheid wordt expliciet gemaakt in het wereldwijd veel toegepaste kwaliteitsobservatie-instrument *CLASS*, met versies voor baby's en dreumesen, peuters en kleuters. Dit instrument wordt ook gebruikt in de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (LKK) in Nederland (Romijn et al., 2023b). Andere bekende observatie-instrumenten, zoals de *ITERS/ECERS-R* en het Nederlandse *NCKO*, bevatten ook aparte beoordelingsschalen voor de emotionele respectievelijk educatieve proceskwaliteit. In de *ORCE* bijvoorbeeld, zijn er twee samengestelde scores: *positive caregiving* en *frequency of language stimulation*. Deze laatste bleek, niet verrassend, een sterkere voorspeller van de taal- en cognitieve ontwikkeling van kinderen dan de eerste.

Emotionele proceskwaliteit

Emotionele proceskwaliteit verwijst naar de manieren waarop verzekerd wordt dat kinderen zich emotioneel veilig, stress-vrij, gesteund in hun drang naar autonomie en agency, en gerespecteerd voelen, en naar de affectief-positieve sociale relaties die zij ervaren met medewerkers en met andere kinderen.

Belangrijke indicatoren zijn de gevoeligheid van de pedagogisch medewerkers voor de lichamelijke, sociale en emotionele behoeften van de kinderen, waarbij ze prompt en adequaat in deze behoeften voorzien, voldoende structuur, duidelijke grenzen en voorspelbare routines bieden aan kinderen, maar tegelijkertijd ook ruimte geven aan het eigen initiatief, en de keuzen en inzichten. Ook de afwezigheid van negatieve vormen van reageren op kinderen, en het reguleren van hun gedrag (bijvoorbeeld schelden, bespotten, kleineren, negeren), conflictueuze relaties en herhaaldelijke, niet goed opgeloste conflicten tussen kinderen is een (omgekeerd aangegeven) indicator van emotionele proceskwaliteit. Er is een sterke wetenschappelijke basis voor de genoemde indicatoren, voortkomend uit het onderzoek naar gehechtheidsgedrag (Van IJzendoorn et al., 2006).

Educatieve proceskwaliteit

Educatieve proceskwaliteit staat voor de wijze waarop en de mate waarin de cognitieve, communicatieve en zelfregulatieontwikkeling van kinderen wordt gestimuleerd. Dit kan blijken uit de mogelijkheden die kinderen krijgen om kennis op te doen, begrippen te verwerven en te leren redeneren. Een andere belangrijke indicator is het aanbod van taal en de mate waarin expressief taalgebruik van de kinderen wordt bevorderd door aan kinderen te vragen om te verwoorden waarmee ze bezig zijn, en om mee te praten met kinderen in dialogen. Hierbij is zowel de kwantiteit als kwaliteit van het taalgebruik van belang – met name of er ook meer complexe taal wordt gebruikt. Een derde indicator is in welke mate kinderen ondersteuning krijgen bij het uitvoeren van uitdagende taken of spelonderwijs leren. Ondersteuning kan bestaan uit het toegankelijk en hanteerbaar maken van de taak- of spelsituatie ('mise-en-scène'). Adequate begeleiding omvat het tonen van interesse in de activiteiten van het kind, meedenken, en in de belevingswereld van het kind treden, inhoudelijke feedback geven of hulp bieden wanneer er een obstakel is of stagnatie optreedt.

Ook voor de indicatoren van educatieve proceskwaliteit is er een sterke wetenschappelijke basis. De ontwikkeling van kinderen is geen spontaan rijpingsproces,

maar een actief en constructief, sociaal begeleid en cultureel geregisseerd proces dat zich over vele jaren voltrekt. Kinderen verwerven taal op grond van spontane leermechanismen, waarbij de terugkerende regelmatigheid in de taal die zij horen hen helpen om structuren en regels af te leiden.

Een rijk en gevarieerd taalaanbod van hoge taalkundige kwaliteit, dat afgestemd is op de kinderen, bevordert de taalontwikkeling. Woordenschat, en de begripkennis die daarmee is gemoeid, verwerven kinderen door deel te nemen aan cognitief-uitdagende activiteiten die ingebed zijn in dialogen met begeleidende volwassenen (Rowe en Snow, 2020). In Nederlands onderzoek vinden we dat de educatieve proceskwaliteit een substantieel effect heeft op de taalontwikkeling van kinderen, maar de emotionele proceskwaliteit niet (Leseman en Veen, 2022).

Rendement van investeren in kinderopvang

KADER 1

Diverse internationale onderzoeken met (quasi-)experimentele onderzoekopzetten leveren bewijs dat investeren in de vroege opvang en educatie op de lange termijn effectief en rendabel kan zijn (voor reviews en meta-analyses van internationaal onderzoek, zie Leseman en Van Huizen (2022)).

Toch betekent dit niet automatisch dat meer investeren in kinderopvang meer oplevert. Het maakt uit in welke leeftijdsfase er wordt geïnvesteerd, en wat de kwaliteit van de opvang is ten opzichte van het alternatief.

Het internationale onderzoek kijkt doorgaans naar het hele stelsel van opvang en educatie van nul tot zes of zeven jaar. Dit is inclusief het kleuteronderwijs, en wordt aangeduid als *early childhood education and care*. Dit onderzoek vindt overwegend positief bewijs voor opvang en educatie vanaf twee à drie jaar – maar voor de opvang van jongere kinderen is het bewijs minder eenduidig (Melhuish et al., 2015).

Recent onderzoek in Canada, Frankrijk en Italië naar de effecten van intensieve kinderopvang in de periode van nul tot twee jaar toont aan dat er zelfs negatieve effecten kunnen zijn op de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen op

de middellange en de lange termijn. Ook in Nederlands onderzoek vinden we aanwijzingen dat een intensief gebruik van kinderopvang (meer dan drie dagen per week) in de periode van nul tot twee jaar gepaard gaat met een meer externaliserend gedrag (druk, impulsief en soms agressief) op twaalfjarige leeftijd (Leseman en Van Huizen, 2022).

Het effect op de ontwikkeling van vroege opvang en educatie hangt af van de 'counterfactual', doorgaans opvang en educatie door de ouders in de gezinssituatie. Simpel gezegd: hoe hoger de kwaliteit van de alternatieve vorm, des te kleiner het positieve effect (respectievelijk, des te groter het negatieve effect) van kinderopvang.

Dit mechanisme verklaart ook waarom er sterkere positieve effecten worden gevonden van vroege opvang en educatie op kinderen uit lagere sociaal-economische milieus of met een migratieachtergrond. De kwaliteit van het alternatief is in dit geval minder bevorderlijk voor de ontwikkeling. De effecten van heel vroege intensieve kinderopvang zijn minder negatief, of zelfs positief, voor kinderen uit lagere sociaal-economische milieus of migrantengezinnen.

Benchmark van de proceskwaliteit van peuteropvang met het CLASS-instrument

TABEL 1

Van 1 (slechtste) tot 7 (beste)	Emotioneel	Educatief
Grens tussen lage en midden/hoge proceskwaliteit in de Verenigde Staten		
Burchinal et al. (2010), empirisch	5,0	2,8
Hatfield et al. (2016), empirisch	5,5	3,0
Weiland et al. (2013), empirisch	5,1	3,9
Gemiddelde van 28 good practices in de EU¹	6,1	3,7
Proceskwaliteit Nederland²		
Score tachtigste percentiel kwaliteit	6,2	4,3
Gemiddelde Nederland	5,8	3,6
Gemiddelde range	4,4 – 6,9	1,8 – 5,8
Kwalitatief oordeel t.o.v de benchmarks	‘goed’	‘matig/goed’

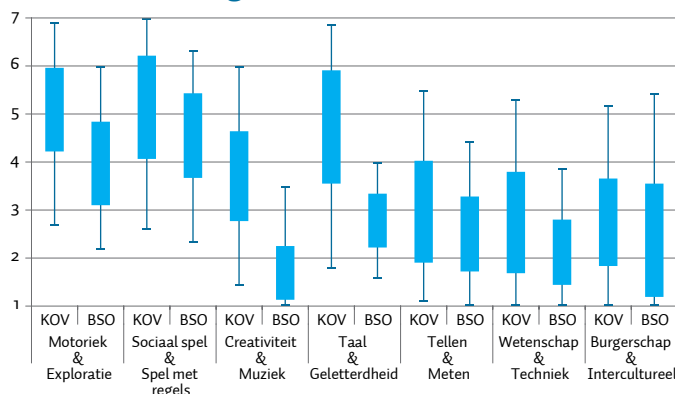
¹ Practices in zeven landen voor opvang en educatie van 0–6 jaar uit Slot et al. (2016).

² Romijn et al. (2023b), op basis van observaties in 305 groepen in de periode 2017–2022.

ESB

Gerapporteerde activiteiten naar domein van ontwikkeling en leren

FIGUUR 1



Noten: KOV= kinderopvang, BSO = buitenschoolse opvang. Schaalwaarden: 1 = (bijna) nooit, 7 = meerdere keren per dag; de lengte van de balken geeft de spreiding aan (± 1 standaarddeviatie rond het gemiddelde)

Data: LKK, 2017–2019 | ESB

Benchmarks van proceskwaliteit

Onderzoek naar het belang van proceskwaliteit (meestal met het instrument CLASS) is nog schaars, maar laat zien dat de relatie tussen kwaliteit en het ontwikkelingseffect geen simpel lineair verband is. Pas boven een empirisch vastgestelde grenswaarde van ‘voldoende kwaliteit’ is er een positieve relatie tussen kwaliteit en ontwikkeling, die ook nog eens versnelt toeneemt. Een andere benadering is om het niveau van kwaliteit van door experts als ‘zeer goed’ bestempelde kinderopvang als standaard te nemen. Een variant hiervan is om het niveau van de twintig of

dertig procent hoogst scorende kinderopvangcentra in een representatief onderzoek als benchmark te hanteren.

In tabel 1 geven we een overzicht van benchmarks voor de proceskwaliteit die op verschillende manieren zijn afgeleid, en vergelijken we deze met de kwaliteit van de Nederlandse kinder- en peuteropvang – gemiddeld in de periode 2017–2022 – gebaseerd op de LKK. De empirische en relatieve benchmarks verschillen tussen emotionele en educatieve proceskwaliteit. Educatieve proceskwaliteit is kennelijk een lastiger domein, waarvoor de ambities misschien lager gesteld moeten worden.

De conclusie, alles wegend, is dat de emotionele proceskwaliteit van de Nederlandse kinderopvang goed is, maar dat er verbetering mogelijk is van de educatieve proceskwaliteit. Het valt ook op dat daar de spreiding groot is.

Curriculumkwaliteit

Curriculumkwaliteit is in de kinderopvang in Nederland geen gebruikelijk begrip, maar duikt wel op in verschillende recente onderzoeken als een belangrijke determinant van positieve ontwikkelingseffecten, meer nog dan proceskwaliteit (Duncan et al., 2022). Aanvullende domein-specifieke en leeftijdsgebonden curricula voor zowel cognitieve als niet-cognitieve vaardigheden kunnen positief bijdragen aan het effect van kinderopvang op de ontwikkeling van kinderen.

Curriculumkwaliteit verwijst naar de inhoud, het ‘wat’, van de dagelijkse activiteiten en ervaringen van kinderen, naar de inhoudelijke kennis en het type vaardigheden en attitudes die kinderen via deze activiteiten en de begeleidende interacties daaromheen kunnen verwerven. Curriculumkwaliteit verwijst ook naar de planning en uitvoering van een samenhangend programma van activiteiten over langere tijd, en naar de opbouw van het programma van eenvoudig naar complex in de afstemming op de ontwikkelingsfasen van de kinderen – dus naar het ‘wanneer’. Curriculumkwaliteit gaat niet alleen over de cognitieve ontwikkeling, maar ook over zelfregulatie, creatieve vaardigheden, sociaal-emotionele competenties en burgerschapscompetenties.

Curriculumkwaliteit kent geen absolute of universele standaard, maar weerspiegelt wat ouders, professionals en de samenleving belangrijke ontwikkelings-, leer- en socialisatie-doelen vinden. Hoewel dit varieert tussen landen, laten vergelijkende onderzoeken overwegend overeenkomsten zien (Sylva et al., 2015). In veel landen is de maatschappelijke consensus over belangrijke ontwikkelings-, leer- en socialisatie-doelen in nationale curricula of curriculumrichtlijnen vastgelegd – vaak met een wettelijke status.

Voor de kinderopvang van nul tot vier jaar en de buitenschoolse opvang van vier tot twaalf jaar is er in Nederland geen nationaal curriculum, zoals dat in veel andere landen wel degelijk bestaat. Niettemin specificiert het wettelijk kader vier pedagogische basisdoelen, kort samengevat: het bieden van emotionele veiligheid, het bevorderen van de autonomie van het kind, het stimuleren van de ontwikkeling van persoonlijke en sociale competenties, en de overdracht van de waarden en normen van onze cultuur. Het zijn globale richtlijnen, die om een nadere invulling vragen. Voor het kleuteronderwijs zijn er evenmin specifieke curriculumrichtlijnen, maar gelden de kerndoelen van het basisonderwijs als geheel.

Hoewel geen gebruikelijk begrip, is onze stelling dat in *alle* vormen van vroege opvang en educatie een curriculum bestaat, al of niet beredeneerd en naar leeftijd opgebouwd. Er zijn geen concrete curriculumrichtlijnen, maar in alle kinderopvanggroepen wordt er elke dag weer een programma van activiteiten aangeboden.

Een belangrijke vraag is hoe goed dit 'geïmplementeerde curriculum' is onderbouwd, en of er daarin variatie is tussen de kindercentra. Figuur 1 geeft een overzicht van het aangeboden activiteitenprogramma in de kinderopvang en de buitenschoolse opvang (bepaald op basis van zes verschillende activiteiten per domein). Het valt op dat activiteiten op het gebied van de creatieve en muzische ontwikkeling, tellen en meten, wetenschap en burgerschap relatief weinig worden aangeboden. Het valt ook op dat de variatie groot is.

Globale curricula en pedagogische basisdoelen zijn niet gemakkelijk in praktisch handelen te vertalen, en geven weinig houvast voor pedagogisch medewerkers (Jenkins et al., 2018). Daarom is er, internationaal, een toenemende belangstelling voor het gebruik van meer gestructureerde en naar ontwikkelingsfase opgebouwde domein-specifieke curricula die in een globaal programma kunnen worden opgenomen. In deze curricula wordt concreter beschreven wat de domein-specifieke kennis- en vaardigheidsinhoud is van activiteiten per ontwikkelingsfase ('pedagogische inhoudskennis'), en welke leer- en ontwikkelingsdoelen er worden nagestreefd. De curricula doen suggesties voor materialen, geven voorbeelden van de beoogde educatieve interacties, en bieden een plan voor het activiteitenprogramma over een langere periode.

Onderzoek laat zien dat het gebruik van aanvullende domein-specifieke curricula voor taal en geletterdheid, rekenen/wiskunde en wetenschap, maar ook executieve functies en emotiekennis, sociale vaardigheden en empathie, aanzienlijk bijdraagt aan de ontwikkeling

van kinderen (voor reviews en meta-analyses, zie Jenkins et al. (2018); Joo et al. (2020) en Duncan et al. (2022); voor positieve effecten van domein-specifieke curricula in de Deense en Noorse kinderopvang, zie Bleses et al. (2021) en Rege et al. (2023)).

Structurele en omgevingskwaliteit

Structurele en omgevingskwaliteit staat voor de fysieke, ruimtelijke, personele en organisatorische randvoorwaarden van kinderopvang, waarbinnen de proces- en curriculumkwaliteit vorm krijgen en waarmee indirect de ontwikkeling van kinderen wordt beïnvloed. De relatie tussen structurele kwaliteit en proceskwaliteit is niet sterk en niet altijd consistent (Hu et al., 2017). Een verklaring is dat, binnen een land, de variatie aan structurele kwaliteit door wettelijke regulering sterk beperkt is. Ondanks de beperkte variatie in structurele kwaliteit, ook in Nederland, resteert er ruime variatie in proces- en curriculumkwaliteit, die kennelijk met andere factoren samenhangt. Daarom is sturen op structurele kwaliteit, wat Nederland doet, niet voldoende.

De belangrijkste structurele kenmerken zijn de groepsgrootte, kind-beroepskracht-ratio, het opleidingsniveau en de professionele competenties van de pedagogisch medewerkers. Deze kenmerken zijn doorgaans vastgelegd in een wettelijk kader, ook omdat het aspecten betreft die direct met de kosten van de opvang te maken hebben. Het wettelijk kader is mede bedoeld om een gelijk speelveld te creëren, en om in geprivatiseerde stelsels met marktcompetitie wat betreft kwaliteit een *race to the bottom* te voorkomen. Van oudsher zijn ook omgevingskenmerken zoals de oppervlakte van de binnen- en buitenruimte per kind, en de maatregelen om de fysieke veiligheid en gezondheid te waarborgen wettelijk vastgelegd. Omgevingskwaliteit omvat verder de inrichting van de ruimte, de beschikbaarheid van spel- en educatieve materialen, en de voorzieningen voor slaap en rust.

Om benchmarks voor structurele en omgevingskwaliteit te bepalen, kan er onderzocht worden bij welk niveau van structurele kwaliteit – bijvoorbeeld bij welke groepsgrootte – de resulterende proceskwaliteit optimaal is (Hu et al., 2017).

Organisatiekwaliteit

Organisatiekwaliteit is een relatief nieuw begrip in de kinderopvang. Onderzoek hiernaar staat nog in de kinderschoenen, al suggereren de eerste bevindingen dat maatschappelijk geëngageerde professionele organisaties de beste resultaten boeken.

In andere sectoren, zoals de gezondheidszorg, is organisatiekwaliteit een prominent aspect van de kwaliteitsevaluaties (Noordegraaf, 2011; Skelcher en Smith, 2015) en verwijst het begrip naar de wijze waarop organisaties omgaan met voortdurend veranderende contingenties (beleidsdoelen, subsidiestromen, lokale omstandigheden) en de concurrerende institutionele logica's (bijvoorbeeld professionele logica versus marktlogica).

Organisatiekwaliteit in de kinderopvang – gelet op de aard van kinderopvang als 'vertrouwensproduct', omvat allereerst de professionele oriëntatie van de aanbieder. Die blijkt bijvoorbeeld uit de gelegenheid die medewerkers wordt geboden om mee te denken over het beleid van de organisatie en om continu te leren en te vernieuwen. Organiseatiekwaliteit omvat ook het werkklimaat, en de door medewerkers ervaren collegiale steun bij het vormgeven en verbeteren van de dagelijkse praktijk. Het beleid van de organisatie ten aanzien van de samenwerking met ouders, de ondersteuning die zij ouders in maatschappelijke achterstandssituaties bieden, en het omgaan met culturele en linguïstische diversiteit is een ander aspect. Dit aspect weerspiegelt in hoeverre de organisatie een maatschappelijke-emancipatorische missie heeft. Ten slotte, in samenhang met het voorgaande, is de oriëntatie van de organisatie op de lokale gemeenschap een onderscheidend kenmerk. Deze oriëntatie blijkt uit de samenwerking met lokale partners zoals het basisonderwijs, de jeugdzorg, het cultureel werk en het welzijnswerk.

Organisatiekwaliteit kent geen absolute of universele standaard. Organisaties kunnen zich in de context van wet- en regelgeving en in de relatie tot de lokaal variërende behoeften van kinderen en ouders verschillend profileren. Een ijkpunt kan zijn wat de publieke doelen van het stelsel zijn. Op organisatieniveau is dan de vraag welke mix van institutionele logica's het beste bijdraagt aan het realiseren van deze doelen. Op stelselniveau is de vraag welke mix van typen organisaties in een hybride markt deze doelen het beste dient.

In recent onderzoek maakten we gebruik van verschillende datasets uit 2011 (pre-COOL onderzoek) en 2017 tot en met 2019 (LKK), om organisatietypen in de kinderopvang voor nul- tot vierjarigen vast te stellen (Van de Werf et al., 2020; Romijn et al., 2023a). Op basis van informatie van leidinggevend en medewerkers over de bovengenoemde aspecten van organisatiekwaliteit, vonden we consistent drie typen organisaties: maatschappelijk geëngageerde professionele organisaties (zowel *for-profit* als *not-for-profit*), klantgerichte commerciële organisaties (*for-profit*) en traditionele professioneel-

bureaucratische organisaties (meestal *not-for-profit*).

De maatschappelijk geëngageerde professionele organisaties boden gemiddeld hogere educatieve proceskwaliteit, hadden een sterker educatief accent in het geïmplementeerde curriculum, kenmerkten zich door een cultureel inclusiever klimaat, en werkten nauwer samen met het basisonderwijs dan de andere typen. Klantgerichte commerciële organisaties boden goede kwaliteit, maar onderscheidden zich vooral door een grotere flexibiliteit.

Stelselkwaliteit

Het Nederlandse stelsel van opvang en educatie tot zes jaar staat internationaal te boek als gefragmenteerd en bestuurlijk complex, met verschillende financieringsstromen, wettelijke kwaliteitskaders en bestuurlijke verantwoordelijkheden (OESO, 2016).

Met name de overgang rond de vierde verjaardag belemmert de potentiële effectiviteit van het stelsel als geheel. Bij vier jaar is er een breuk, zowel wat betreft structurele kwaliteit als wat betreft de pedagogische processen en het curriculum (Leseman en Veen, 2022; Van de Kuilen, te verschijnen). Kort na de vierde verjaardag komen kinderen uit de kinderopvang met een maximale groepsgrootte van zestien kinderen bij twee medewerkers terecht in een klas waarin het leerlingenaantal kan oplopen tot dertig, met één leerkracht. Er blijkt, lokale uitzonderingen daargelaten, weinig coördinatie tussen opvang en onderwijs wat betreft pedagogiek en curriculum.

Het effect van overgangen binnen het systeem van opvang en educatie voor nul- tot zesjarigen, en tussen dit systeem en het formele onderwijs vanaf zes jaar (groep 3), is internationaal veelvuldig onderzocht. Dergelijke overgangen kunnen gepaard gaan met lager welbevinden, sociaal-emotionele aanpassingsproblemen en verminderd leren. De positieve ontwikkelingseffecten van de opvang en educatie in de voorschoolse periode kunnen uitdoven als de continuïteit van de pedagogische proces- en curriculumkwaliteit ontbreekt (Bailey et al., 2017).

Duur en intensiteit van deelname zeggen beide iets over de 'dosis' genoten opvang. Nog schaars onderzoek suggereert dat de duur in termen van het aantal jaren van een samenhangend programma meer bijdraagt aan de ontwikkeling van kinderen dan de intensiteit in termen van het aantal uren per week (Sammons et al., 2004; Felfe en Zierow, 2018). Versoepelen van overgangen en versterken van de continuïteit van pedagogiek en curriculum van nul tot zes jaar staat in verschillende landen met gefragmenteerde stelsels hoog op de beleidsagenda (Shuey et al., 2019).

Conclusie

Vroege opvang en educatie tot aan het formele leren in de basisschool kan positief bijdragen aan de ontwikkeling van alle kinderen, maar vooral aan de ontwikkeling van kinderen in maatschappelijke achterstandssituaties. Het maatschappelijk rendement van investeringen in de vroege opvang en educatie op lange termijn wordt hoofdzakelijk bij deze kinderen behaald. Hoge emotionele en educatieve proceskwaliteit en een naar leeftijd en ontwikkelingsfase afgestemd curriculum, dat de brede ontwikkeling in belangrijke cognitieve en niet-cognitieve domeinen ondersteunt, zijn hierbij voorwaarden.

Meer coördinatie van pedagogiek en curriculum binnen het gefragmenteerde stelsel is wenselijk om de langlopende, op ontwikkelingsfase en brede ontwikkelingsdoelen afgestemde trajecten te kunnen realiseren.

Vroege, intensieve kinderopvang (meer dan drie dagen per week van kinderen onder de anderhalf à twee jaar) heeft mogelijk negatieve effecten op de ontwikkeling van kinderen. Hoge proceskwaliteit voorkomt dit negatieve effect (Leseman en Van Huizen, 2022), maar bij de hervorming van het stelsel zou een uitbreiding van het ouderschapsverlof in het eerste levensjaar overwogen moeten worden.

Literatuur

- Bailey, D.H., G.J. Duncan, C.L. Odgers en W. Yu (2017) Persistence and fadeout in the impacts of child and adolescent interventions. *Journal of Research on Educational Effectiveness*, 10(1), 7–39.
- Bleses, D., P. Jensen, A. Højten et al. (2021) Implementing toddler interventions at scale: The case of 'We learn together'. *Early Childhood Research Quarterly*, 57, 12–26.
- Burchinal, M., N. Vandergrift, R. Pianta en A. Mashburn (2010) Threshold analysis of association between child-care quality and child outcomes for low-income children in pre-kindergarten programs. *Early Childhood Research Quarterly*, 25(2), 166–176.
- Duncan, G., A. Kalil, M. Mogstad en M. Rege (2022) *Investing in early childhood development in preschool and at home*. NBER Working Paper, 29985.
- Felfe, C. en L. Zierow (2018) From dawn till dusk: Implications of full-day care for children's development. *Labour Economics*, 55, 259–281.
- Hatfield, B.E., M.R. Burchinal, R.C. Pianta en J. Sideris (2016) Thresholds in the association between quality of teacher-child interactions and preschool children's school readiness skills. *Early Childhood Research Quarterly*, 36(3), 561–571.
- Hu, B.Y., X. Fan, Y. Wu en N. Yang (2017) Are structural quality indicators associated with preschool process quality in China? An exploration of threshold effects. *Early Childhood Research Quarterly*, 40(3), 163–173.
- IJzendoorn, M.H. van, M.J. Bakermans-Kranenburg en A. Sagi-Schwartz (2006) Attachment across diverse sociocultural contexts: The limits of universality. In: K.H. Rubin en O.B. Chung (red.), *Parenting beliefs, behaviors, and parent-child relations: A cross-cultural perspective*. Hove, VK: Psychology Press, p. 107–142.
- Jenkins, J.M., G.J. Duncan, A. Auger et al. (2018) Boosting school readiness: Should preschool teachers target skills or the whole child? *Economics of Education Review*, 65, 107–125.
- Joo, Y.S., K. Magnuson, G.J. Duncan et al. (2020) What works in early childhood education programs? A meta-analysis of preschool enhancement programs. *Early Education and Development*, 31(1), 1–26.
- Kuilen, L. van de (2023) *Governance of complex early childhood education and care systems*. Universiteit van Maastricht, Proefschrift, te verschijnen.
- Leseman, P. en T. van Huizen (2022) *Effecten van kinderopvang op de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen*. Afdeling Development and Education in Diverse Societies & Utrecht School of Economics, oktober.
- Leseman, P. en A. Veen (red.) (2022) *Het pre-COOL cohort tot en met groep 8: Ontwikkeling van kinderen en relatie met kwaliteit in de voor- en vroegschoolse periode*. Kohnstamm Instituut, Rapport, 1080.
- Melhuish, E., K. Ereky-Stevens, P. Leseman et al. (2015) *A review of research on the effects of Early Childhood Education and Care (ECEC) upon child development*. CARE-project deliverable D4.1. Department of Education, University of Oxford. Artikel te lezen op dspace.library.uu.nl.
- Noordegraaf, M. (2011) Risky business: How professionals and professional fields (must) deal with organizational issues. *Organization Studies*, 32(1), 1349–1371.
- OESO (2016) *Netherlands 2016: Foundations for the future. Reviews of National Policies for Education*. Parijs: OECD Publishing.
- Rege, M., I. Størksen, I.F. Solli et al. (2023) The effects of a structured curriculum on preschool effectiveness: A field experiment. *The Journal of Human Resources*, te verschijnen. Artikel te lezen op jhr.uwpress.org.
- Romijn, B.R., P.L. Slot en P.P.M. Leseman (2023a) Organization hybridity in the Dutch early childhood education and care system: Organization logic in relation to quality and inclusion. *International Journal of Educational Research*, 119, 102180.
- Romijn, B., P. Slot, I.J. Jepma et al. (2023b) *Kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang: De kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang in beeld*. Gecombineerde metingen 2017–2022. LKK, juni 2023. Te vinden op www.monitorlkk.nl.
- Rowe, M.L. en C.E. Snow (2020) Analyzing input quality along three dimensions: Interactive, linguistic, and conceptual. *Journal of Child Language*, 47(1), 5–21.
- Sammons, P., K. Elliot, K. Sylva et al. (2004) The impact of pre-school on young children's cognitive attainments at entry to reception. *British Educational Research Journal*, 30(5), 691–712.
- Shuey, E.A., N. Kim, A. Cortazar et al. (2019) *Curriculum alignment and progression between early childhood education and care and primary school: A brief review and case studies*. OECD Education Working Paper, 193.
- Skelcher, C. en S.R. Smith (2015) Theorizing hybridity: Institutional logics, complex organizations, and actor identities: The case of non-profits. *Public Administration*, 93(2), 433–448.
- Slot, P.L., J. Cadima, J. Salminen et al. (2016) *Multiple case study in seven European countries regarding culturally-sensitive classroom quality assessment*. CARE-project Deliverable D2.3. Te vinden op www.ecec-care.org.
- Sylva, K., K. Ereky-Stevens en A.-M. Aricescu (2015) *Overview of European ECEC curricula and curriculum template*. Care-report D2.1. Te vinden op www.ecec-care.org.
- Weiland, C., K. Ulvestad, J. Sachs en H. Yoshikawa (2013) Associations between classroom quality and children's vocabulary and executive function skills in an urban public prekindergarten program. *Early Childhood Research Quarterly*, 28(2), 199–209.
- Werf, W.M. van der, P.L. Slot, P. Kenis en P.P.M. Leseman (2020) Hybrid organizations in the privatized and harmonized Dutch ECEC system: Relations with quality of education and care. *Early Childhood Research Quarterly*, 53(4), 136–150.

Hervormingsopties

Wat kan Nederland leren van de manier waarop andere landen de kinderopvang georganiseerd hebben? Kunnen deze het nieuwe kabinet inspiratie bieden?

Inkomensafhankelijke ouderbijdrage beter dan kabinetsplan kinderopvang

Het kabinet wilde per 2027 de kinderopvangtoeslag verhogen naar 96 procent, ongeacht het inkomen van de ouders. Het behoud van een koppeling met het huishoudensinkomen is noodzakelijk voor een doelmatig en doeltreffend beleid en dit is, ondanks de toeslagenaffaire, haalbaar.

IN HET KORT

- In het huidige plan worden niet-werkende ouders uitgesloten, ligt kwaliteitsverlies op de loer en is de arbeidswinst onzeker.
- Daarnaast zijn de kosten van het kabinetsvoorstel hoog, en daarom geen effectieve besteding van publieke middelen.
- Een kosteneffectiever systeem zou werken zonder arbeids-eis, maar mét een inkomensafhankelijke ouderbijdrage.

JULIA VAN RIJN

Stagiair bij het
Instituut voor
Publieke Economie

JASPER H.

VAN DIJK
Onderzoeksleider
bij het Instituut
voor Publieke
Economie

JASPER J.

VAN DIJK
Econoom bij het
Instituut voor
Publieke Economie

“**A**ls het hele systeem heeft gefaald, kan er alleen gezamenlijke verantwoordelijkheid worden gedragen.” Met deze woorden maakt Rutte op 15 januari 2021 bekend dat het kabinet-Rutte III gevallen was (NOS, 2021). De oorzaak was een vernietigend rapport over de kinderopvangtoeslagaffaire. Een jaar later wordt het kabinet-Rutte IV beëdigd, met als speerpunt een herziening van het kinderopvangtoeslagstelsel (Coalitieakkoord, 2021).

Het kabinet voegt de daad bij het woord: vanaf 2027 wordt de kinderopvang voor alle werkende ouders met 96 procent vergoed. Dit geldt tot een wettelijk maximum uurtarief; de overige kosten betalen de ouders zelf, ongeacht de hoogte van het inkomen. Het kabinet poogt hiermee een begrijpelijker stelsel te creëren, en het voor ouders makkelijker te maken

om arbeid te combineren met de zorg voor kinderen (MinSZW, 2022).

Met het voorstel van het kabinet komt er een einde aan het risico op terugvordering van de kinderopvangtoeslag – de kern van de toeslagenaffaire. Daarnaast gaat de overheid de toeslag rechtstreeks betalen aan de kinderopvanginstelling, waardoor ouders niet meer afhankelijk zijn van de Belastingdienst. Een simpeler en begrijpelijker stelsel is een welkome koerswijziging na de toeslagenaffaire. Toch zijn er serieuze vraagtekens te zetten bij het inkomensafhankelijk maken van de kinderopvangtoeslag (Buitenhek, 2023).

Ten eerste is de koppeling met het aantal gewerkte uren dit jaar weliswaar afgeschaft (MinSZW, 2022), maar moeten beide ouders, zowel in het huidige stelsel als in het kabinetsplan, werken om in aanmerking te komen voor de toeslag (de zogenoemde arbeidseis). Hierdoor blijft een belangrijke kwetsbare groep uitgesloten: de kinderen van ouders die niet werken. Terwijl voor deze kinderen de kinderopvang van grote meerwaarde is: iets wat het SCP (2022) ook onderstreepte in een reflectie op de voorgenomen kabinetsplannen.

Ten tweede bestaan er grote zorgen over het effect van de kabinetsplannen op de kwaliteit van de kinderopvang. Nu al kampen veel kinderopvanginstellingen met forse personeelstekorten. De verwachting is dat deze tekorten alleen maar verder zullen toenemen door een stijging van de vraag naar kinderopvang als gevolg van de kabinetsplannen – wat de kwaliteit kan doen afnemen (Plantenga et al., 2022). Dit terwijl de kwaliteit van de kinderopvang een cruciale voorwaarde is voor positieve effecten op de ontwikkeling van kinderen (UNICEF, 2008; OESO, 2018; SER, 2021). Daarnaast is het aannemelijk dat ouders hun kinderen niet of minder naar de kinderopvang brengen, zodra de kwaliteit

afneemt – wat een negatief effect heeft op de arbeidsparticipatie (SCP, 2018).

Ten derde heeft het kabinetsplan paradoxaal genoeg mogelijk een negatief effect op de arbeidsparticipatie. De kosten van de verruiming van de kinderopvangtoeslag zullen namelijk gedekt worden met het afschaffen van de inkomensafhankelijke combinatiekorting. Volgens het Centraal Planbureau (CPB, 2020) is het negatieve arbeidsparticipatie-effect van de afschaffing van deze combinatiekorting groter dan het positieve arbeidsparticipatie-effect van de opgeschroefde kinderopvangtoeslag.

Tot slot profiteren vooral de hogere inkomens van het kabinetsplan. Kinderopvang wordt voor de hogere inkomens fors goedkoper, terwijl de laagste inkomens geen direct verschil zullen merken: zij krijgen al 96 procent vergoeding in het huidige stelsel. Er gaat dus veel geld naar mensen met een relatief hoog inkomen.

Bovendien vergroot de verhoging de vraag naar kinderopvang. Uurtarieven voor kinderopvang zullen door de toegenomen vraag waarschijnlijk stijgen, en verder boven het wettelijk maximum-uurtarief uitkomen dat de overheid vergoedt. Dit betekent dat lagere inkomens netto *meer* gaan betalen voor kinderopvang, en zo in koopkracht achteruit gaan (Plantenga et al., 2022; SCP, 2022). Het kabinetsplan biedt geen mogelijkheden om de lagere inkomens te compenseren, omdat ze al de maximumvergoeding van 96 procent ontvangen.

Kortom, de overheid is van plan een fors bedrag – ruim twee miljard euro extra structureel (MinFin, 2022) – uit te geven aan een tegemoetkoming in de kosten voor kinderopvang, wat vooral de hogere inkomens

ten goede komt, de laagste inkomens en niet-werkenden benadeelt, een mogelijk negatief effect heeft op de arbeidsparticipatie, en twijfelachtige effecten heeft op de ontwikkeling van kinderen. Met andere woorden: ondoelmatig en ondoeltreffend beleid.

In dit artikel doen wij een voorstel waarbij de kinderopvangtoeslag nog steeds wordt afgeschaft, maar er wel inkomensafhankelijkheid wordt ingebouwd via een ouderbijdrage. Het sturen op inkomen gebeurt niet in het kader van herverdelen – herverdeling moet plaatsvinden via de belastingen: de inkomensafhankelijke component vloeit voort uit het belang van kinderopvang voor kinderen met een lagere sociaal-economische status, en het versturende effect van kinderopvangkosten in de keuze om meer te gaan werken voor de lagere inkomens. Er zijn ook andere voorstellen, bijvoorbeeld in de discussie rondom de publieke of private voorziening van kinderopvang (Bokhorst en Hemerijck, 2023). Deze voorstellen gaan in op een langetermijnvisie van de kinderopvangvoorziening. Wij richten ons in dit artikel op de voorgenomen kabinetsplannen voor 2027.

Inkomensafhankelijke ouderbijdrage

Ons voorstel omvat een inkomensafhankelijke ouderbijdrage, gebaseerd op het huishoudensinkomen van twee jaar terug.

Een ouderbijdrage aan de kinderopvanginstelling is gangbaar in Europa (Akgündüz et al., 2014). Vrijwel alle Europese landen kennen een inkomensafhankelijke component in de toekenning van toeslagen, of gereduceerde tarieven voor kinderopvang (OESO, 2021). In een aantal landen is specifiek de hoogte van de ouderbijdrage afhankelijk van de hoogte van het inkomen van de ouders. Zo wordt de kinderopvang in Zweden geregeld op gemeenteniveau, maar stelt de landelijke overheid de maximumpercentages aan de ouderlijke bijdrage vast, in combinatie met een inkomensplafond (Skolverket, 2022). In Denemarken betalen ouders maximaal 25 procent van de operationele kosten, met aanvullende kortingen voor de laagste inkomens. In sommige delen van Duitsland is de ouderbijdrage afhankelijk van de hoogte van het brutojaarinkomen van het voorgaande jaar (Eurydice, 2014; OESO, 2020). Ook bij onze zuiderburen wordt er een inkomenstarief gehanteerd voor de kinderopvang (Kind en Gezin, 2022).

Er zijn twee redenen om de eigen bijdrage voor kinderopvang afhankelijk te maken van het inkomen van de ouders.

Rekenvoorbeeld marginale druk (in uren)

KADER 1

Met dit rekenvoorbeeld laten we zien wat er gebeurt als twee huishoudens met verschillende inkomens besluiten om één uur extra te werken. Voor beide huishoudens kost een uur kinderopvang 10 euro.

Huishouden A verdient 12,50 euro per uur. Bij een marginale belastingdruk van 30 procent levert een uur extra werken $0,7 \times 12,50 = 8,75$ euro op. De opbrengst van dit extra uur werken is lager dan de kosten van het extra uur kinderopvang. Huishouden A zal dus besluiten geen extra uur te werken. Huishouden B verdient 50 euro per uur.

Bij een marginale belastingdruk van 50 procent levert een uur extra werken $0,5 \times 50 = 25$ euro op. De opbrengst van dit extra uur werken overstijgt de kosten van het extra uur opvang van 10 euro. Huishouden B zal dus besluiten wel een uur extra te werken.

Uit dit voorbeeld blijkt dat de overheid voor iedereen de kosten van kinderopvang moet subsidiëren, om de versturende werking van de inkomensheffing te compenseren. Daarnaast laat dit voorbeeld zien dat deze compensatie hoger moet zijn voor mensen met een laag uurloon.



Verbetering voor kwetsbare kinderen

De eerste reden om de eigen bijdrage voor kinderopvang afhankelijk te maken van het inkomen van de ouders is om het gebruik te stimuleren van kinderopvang onder kinderen met een lagere sociaal-economische status. Er is een brede consensus in de literatuur over de positieve effecten van kinderopvang voor kinderen met een lagere sociaal-economische status. Kinderopvang heeft voor deze kinderen positieve effecten op onder andere de taalvaardigheid, sociale ontwikkeling en cognitieve vaardigheden (UNICEF, 2008; OESO, 2016; SER, 2021). Ook zijn er aanwijzingen dat kinderopvang op latere leeftijd leidt tot een betere gezondheid, en een verkleinde kans op crimineel gedrag. (SEO, 2011; Onderwijsraad, 2015). Het is dus in het publieke belang om de vraag te stimuleren dáár waar de kinderopvang grote toegevoegde waarde heeft: dus bij kinderen met een lagere sociaal-economische status.

Een gerichte aanpak betekent concreet dat de eigen bijdrage voor lage inkomens laag moet zijn. Welke inkomens dit precies betreft, is een politieke afweging waarop de fijnmazigheid van de regeling kan worden afgestemd. Zo kan er bijvoorbeeld voor gekozen worden om de inkomensafhankelijke component pas in te bouwen vanaf een modaal huishoudensinkomen; voor iedereen onder modaal wordt kinderopvang dan bijna gratis.

Deze gerichte aanpak voorkomt tevens een (te) snelle stijging van de vraag naar kinderopvang, die prijsstijgingen en kwaliteitsverlies tot gevolg heeft.

Van het verbeteren van de toegankelijkheid van kinderopvang zijn er ook positieve effecten denkbaar op langere termijn, bijvoorbeeld in de toekomstige arbeidsparticipatie door kinderen van niet-werkende ouders.

Onderzoek van SEO (2015) beschrijft hoe een kwalitatief goede kinderopvang resulteert in betere schoolprestaties van kinderen met een lagere sociaal-economische-status, wat weer een positief effect heeft op de toekomstige verdien capaciteit van deze groep kinderen.

In andere landen is er al aandacht voor een bredere toegankelijkheid van de kinderopvang. Zo hebben kinderen in Zweden, van wie de ouder(s) met werkloosheid of ouderschapsverlof te maken hebben/heeft, recht op minimaal vijftien uur opvang per week (Eurydice, 2014; MISSOC, 2022). Op die manier wordt de toegankelijkheid tot kinderopvang voor *alle* kinderen gewaarborgd.

Om alle kinderen met een lagere sociaal-economische status te bereiken, moet ook de arbeids-eis worden losgelaten voor het krijgen van subsidie. Immers, de positieve effecten op het kind zijn het grootst voor kinderen met een lagere sociaal-economische status. Om deze positieve effecten te behalen stellen wij voor dat de eigen bijdrage voor niet-werkenden grotendeels gesubsidieerd wordt. In het huidige stelsel en in de kabinetsplannen moeten beide ouders werken om in aanmerking te komen voor de kinderopvangtoeslag. De rechtvaardiging hiervoor is het stimuleren van de arbeidsparticipatie. Desondanks blijkt uit een scenario-doorrekening van het CPB (2020) dat het gratis maken van kinderopvang voor vier dagen per week, ongeacht arbeidsstatus, een positief effect heeft op de arbeidsparticipatie. Niet-werken wordt weliswaar relatief aantrekkelijker, maar de toename in gewerkte uren is groter.

Kosten kinderopvang belemmeren lage inkomens

Kinderopvang moet meer gesubsidieerd worden voor lage inkomens. Dit komt doordat kosten voor kinder-

opvang een groter deel van het loon beslaan bij de lagere inkomens dan bij hogere inkomens. Daarmee is de drempel om meer te gaan werken voor lagere inkomens groter dan voor hogere. Dit wordt geïllustreerd met het rekenvoorbeeld in kader 1.

Omdat de drempel om te werken groter is, moet de eigen bijdrage voor de lagere inkomens lager worden dan voor de hogere inkomens. Tot een vergelijkbare conclusie komen ook Ho en Pavoni (2020) in een onderzoek naar het optimale ontwerp van subsidies voor kindvoorzieningen in de Verenigde Staten.

Voorkom een nieuwe toeslagenaffaire door de eigen bijdrage vooraf vast te stellen, in plaats van achteraf

Betaling van de ouderbijdrage

Een inkomensafhankelijke ouderbijdrage kan op verschillende manieren vormgegeven worden. Een bijdrage direct aan de staat heeft als voordeel dat de privacy van de ouder(s) wordt gewaarborgd. Een rechtstreekse ouderbijdrage aan de kinderopvanginstelling kan aantrekkelijk zijn om de betrokkenheid tussen ouder(s) en kinderopvang te bevorderen. Ouders willen immers weten hoe hun geld besteed wordt.

Een rechtstreekse bijdrage zou bijvoorbeeld als volgt kunnen. De overheid stelt de maximale eigen bijdrage vast die de kinderopvanginstelling mag innen. De eigen bijdrage, afhankelijk van het inkomen van de ouder(s), wordt rechtstreeks aan de kinderopvanginstelling of aan de staat betaald.

De kinderopvanginstelling ontvangt vervolgens een aanvullende subsidie van de overheid, die bestaat uit twee delen: een generieke subsidie en een gerichte subsidie. De generieke subsidie is een algemene subsidie die iedere kinderopvanginstelling ontvangt als tegemoetkoming in de kosten. De gerichte subsidie vergoedt het verschil in eigen bijdragen tussen hoge en lage inkomens. Het maakt dan voor de kinderopvanginstelling dus niet uit of deze relatief veel of weinig lage inkomens bedient: de overheid vergoedt het verschil.

De directe ouderbijdrage vormt ook gelijk een prikkel voor de kinderopvanginstelling om het geld dat

direct vanuit de ouders wordt bijgedragen op verantwoorde wijze te besteden.

De eventuele privacy-bezwaren kunnen opgelost worden door met een tussenpersoon te werken, zoals in de ouderenzorg gebruikelijk is. Daar int het CAK de eigen bijdragen van de Wet langdurige zorg (Wlz) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Het kabinet zelf was in het wetsvoorstel uit 2014 van plan om de inkomensafhankelijke ouderbijdrage door DUO te laten innen. Het werken met een tussenpersoon kan ook wenselijk zijn om de kinderopvangorganisatie te ontlasten van administratieve taken.

Uitvoerbaarheid met oog op toeslagenaffaire

De kinderopvangtoeslagaffaire heeft verstrekken consequenties gehad voor ouders. Daar moet rekening mee gehouden worden bij het behouden van een inkomensafhankelijke component: zo'n affaire willen we niet nog een keer.

Geen terugvordering na inkomenswijziging

De terugvorderingen in de toeslagenaffaire die veroorzaakt werden door inkomenswijzigingen hadden voornamelijk te maken met de hoge complexiteit van het schatten van het huishoudelijk jaarinkomen, en de foutgevoeligheid bij de doorvertaling naar maandinkomen (IBO toeslagen Deelonderzoek I, 2019). Daarom stellen wij voor om de inkomensafhankelijke eigen bijdrage te baseren op het huishoudensinkomen van twee jaar terug. Deze zogenoemde t-2-methode biedt zekerheid over het huishoudensinkomen voor zowel de innende instantie als de ouder(s). Stijgt het huishoudensinkomen in de tussentijd, dan vindt er geen terugvordering plaats. De eigen bijdrage wordt dus vooraf vastgesteld, in plaats van achteraf zoals in het toeslagenstelsel het geval is.

Een inkomensafhankelijke ouderbijdrage gebaseerd op het inkomen van twee jaar terug is geen nieuw voorstel. In 2014 werd er een wetsvoorstel in voorbereiding genomen waarbij een soortgelijk systeem werd geïntroduceerd. In deze *Wet nieuw financieringsstelsel kinderopvang* werd er voorgesteld om ouders een inkomensafhankelijke eigen bijdrage (gebaseerd op het inkomen van jaar t-2) aan de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) te laten betalen, waarna de kinderopvanginstelling een vergoeding (subsidie plus eigen bijdrage) ontvangt van DUO.

Toch haalde dit voorstel het destijds niet. De Raad van State (2018) voorzag geen versimpeling ten opzich-

te van het huidige stelsel, voornamelijk vanwege de vele grondslagen rondom de arbeidsparticipatie die nog steeds gehanteerd zouden worden, en de complexiteit die dit opleverde in de driehoek ouder(s)–DUO–kinderopvanginstelling.

Om deze complexiteit te voorkomen worden in ons voorstel dan ook alle grondslagen naast het inkomen afgeschaft, wat de complexiteit sterk zou moeten verminderen. De hoogte van de ouderbijdrage is enkel afhankelijk van de hoogte van het inkomen van twee jaar terug. In het rapport Heroriëntatie Programma Directe Financiering Kinderopvang (Heroriëntatie, 2016) en in het IBO Toeslagen Deelonderzoek I (2019) wordt ook beschreven hoe een t–2-methode zou kunnen helpen om het totale aantal terugvorderingen te verminderen.

Flexibiliteit bij tussentijdse daling

Een nadeel van de t-2-methode is dat bij een inkomensdaling de hoogte van de ouderbijdrage hetzelfde blijft. Ouders kunnen dan te veel betalen voor hun kinderopvang. Als gekozen wordt de ouderbijdrage voor de kinderopvang pas te laten oplopen na een modaal huishoudensinkomen geldt dit probleem niet voor lagere inkomens. Hogere inkomens kunnen bij een inkomensdaling een verlaging van de eigen bijdrage aanvragen door hun nieuwe inkomen te schatten. Een mogelijke naheffing bij verkeerde inschatting geldt dan alleen voor hogere inkomens.

Conclusie

Dat de overheid de kinderopvangtoeslag wil versimpelen is een begrijpelijk en nobel streven. Het huidige plan is echter niet doelmatig en doeltreffend. Door een koppeling te behouden met het huishoudensinkomen, kan het beleid gericht worden op kinderen in een ontwikkelarme omgeving en op de arbeidsparticipatie van ouders. Dit hoeft niet door middel van een (nieuw) toeslagensysteem. Een inkomensafhankelijke eigen bijdrage aan de kinderopvang-instelling is een goed startpunt voor een doeltreffend en doelmatig beleid.

Literatuur

- Akgündüz, Y., O. Ünver, J. Plantenga en I. Nicaise (2014) *The socio-economic dimension of early childhood education and care in Europe*. Europese Unie, CARE Project. Te vinden op ecec-care.org.
- Bokhorst, D. en A. Hemerijck (2023) *Nederland zou moeten experimenteren met publieke kinderopvang*. Artikel te vinden op esb.nu.
- Buitenhek, E. (2023) *Het kabinetsplan voor de kinderopvang rammelt aan alle kanten*. Artikel te vinden op esb.nu.
- Coalitieakkoord (2021) *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toe-*

komst: Coalitieakkoord 2021–2025 – VVD, D66, CDA en ChristenUnie. Te vinden op www.kabinetsformatie.nl.

CPB (2020) *Doorrekening scenario's kindvoorzieningen*. CPB-doorrekening, 14 december 2020.

Eurydice (2014) *Key data on early childhood education and care in Europe*. Eurydice and Eurostat Report, juni. Te vinden op www.eurydice.si.

Heroriëntatie (2016) *Heroriëntatie Programma Directe financiering kinderopvang*. Eindrapport Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 6 september.

Ho, C. en N. Pavoni (2020) *Efficient child care subsidies*. *The American Economic Review*, 110(1), 162–199. IBO toeslagen Deelonderzoek I (2019) *Eenvoud of maatwerk: Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel*. Ministerie van Financiën, 28 oktober. Te vinden op rijksbegroting.nl.

IBO toeslagen Deelonderzoek II (2020) *Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel*. Ministerie van Financiën, 10 januari. Te vinden op www.staten-generaal.nl.

Kind en Gezin (2022) *Brochure inkomstenstief voor ouders*. Publicatie Kind en Gezin, oktober. Te vinden op www.kindgezin.be.

MinFin (2022) *Miljoenennota 2023: investeren in nu en later*. Kamerstuk 36200, nr. 1. Te vinden op open.overheid.nl.

MinSZW (2022) *Kamerbrief over stelselherziening kinderopvang, 2022-0000206151*.

MISSOC (2022) *Missoc comparative tables*. MISSOC database.

NOS (2021) *Kabinet-Rutte III gevallen; Wiebes helemaal weg*. NOS, 15 januari.

OESO (2016) *Who uses childcare? Background brief on inequalities in the use of formal early childhood education and care (ECEC) among very young children*. OECD Social Policy Division, juni.

OESO (2018) *Engaging young children: Lessons from research about quality in early childhood education and care*. Starting Strong. Parijs: OECD Publishing.

OESO (2020) *Is childcare affordable?* OECD Policy Brief, juni.

OESO (2021) *Net childcare costs in EU countries, 2021*. OECD Rapport, juni.

Onderwijsraad (2015) *Een goede start voor het jonge kind*. Achtergrondnotitie, september.

Ongekend Onrecht (2020) *Ongekend Onrecht*. Verslag Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. Kamerstuk 35510, nr. 2.

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

Raad van State (2018) *Wet nieuw financieringsstelsel kinderopvang*. Staatscourant, 50013.

SCP (2018) *Kijk op kinderopvang: Hoe ouders denken over de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van kinderopvang*. SCP-publicatie 2018-21.

SCP (2022) *Kennisnotitie herziening kinderopvangbeleid*. SCP-Kennisnotitie, 5 oktober.

SEO (2011) *De waarde van kinderopvang*. Te vinden op: https://www.hetkinderopvangfonds.nl/downloads/themas/overige_initiatieven/De_waarde_van_kinderopvang.pdf.

SEO (2015) *Het economisch belang van kinderopvang*. Te vinden op: https://www.seo.nl/wp-content/uploads/2020/04/2015-71-Het_economisch_belang_in_kinderopvang.pdf.

SER (2021) *Een kansrijke start voor alle kinderen: Naar inclusieve en toegankelijke voorzieningen voor kinderen van 0–13 jaar*. SER Advies, 21/07.

Skolverket (2022) *Statsbidrag för maxtaxa 2022*. Swedish National Agency for Education.

UNICEF (2008) *The child care transition*. UNICEF Innocenti Research Centre. Report Card, 8.

Kabinetsplan kinderopvang moet lessen trekken uit stelselverandering Quebec

Er is veel discussie over een historische stelselherziening in de kinderopvang waarbij er sprake is van bijna gratis kinderopvang. Quebec heeft net als Nederland een privaat stelsel waarbij er al sinds eind jaren negentig bijna gratis kinderopvang bestaat. Welke lessen kunnen we uit de Canadese ervaringen trekken?

IN HET KORT

- De stelselwijziging van de kinderopvang eind jaren negentig in Canada heeft duidelijke parallellen met Nederlands beleid.
- De stelselwijziging in Quebec had positieve arbeidseffecten, maar ook negatieve effecten op de kindontwikkeling.
- Ook de prijsregulering die in Canada werd ingevoerd was belangrijk om kosten en toegankelijkheid te waarborgen.

THOMAS VAN HUIZEN

Universitair
hoofddocent aan
de Universiteit
Utrecht (UU)

JANNEKE PLANTENGA
Emeritus hoogle-
raar aan de UU

Sinds de invoering van de Wet kinderopvang in 2005 is het denken over kinderopvang aanzienlijk veranderd. Kinderopvang wordt niet meer enkel als een arbeidsmarktinstrument gezien, maar ook als een instrument dat kan bijdragen aan de ontwikkeling van (kansarme) kinderen. Het gaat dus om arbeidsmarktparticipatie én sociale gelijkheid. Ook is het denken over de vormgeving van de financiële vergoeding richting ouders veranderd, vooral als gevolg van de toeslagenaffaire.

Deze veranderingen in het denken leiden ertoe dat het kabinet van plan is om het kinderopvangstelsel grondig te herzien. Het inkomensafhankelijke toeslagensysteem wordt vervangen door een inkomensafhankelijk stelsel, waarin 96 procent van de kosten voor kinderopvang worden vergoed. Bovendien worden de aanbieders direct gefinancierd. Oorspronkelijk waren

deze wijzigingen gepland per 1 januari 2025; de invoering is echter met twee jaar uitgesteld, al zal de transitie naar het nieuwe stelsel via een “stevig ingroecipad” worden ingezet.

Het veranderende denken over kinderopvang staat niet los van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek. De afgelopen decennia hebben meerdere landen geïnvesteerd in kinderopvang, en veel van die beleidsontwikkelingen zijn gemonitord en getoetst op hun uitgangspunten en resultaten. Als gevolg daarvan is er een toenemend inzicht in de effecten van de kinderopvang op de arbeidsparticipatie van ouders (Akgündüz et al., 2021), en op de ontwikkeling van kinderen (Van Huizen en Plantenga, 2018; Leseman en Van Huizen, 2022). Buitenlandse ervaringen kunnen ook de huidige stelseldiscussie voeden met empirisch onderzoek. Voor Nederland lijken vooral de ervaringen van Quebec relevant te zijn: vanuit een soortgelijke uitgangspositie heeft men daar een vergelijkbare transitie ingezet.

In dit artikel analyseren we de Canadese ervaringen ten aanzien van de effecten voor ouders en kinderen. We sluiten af met vier aanbevelingen voor Nederlandse beleidsmakers.

Nederland in internationaal perspectief

Een eerste blik op de internationale beleidskaart laat een breed spectrum zien in termen van de *welfare mix* – oftewel de verhouding tussen publiek en privaat aanbod in een stelsel. Aan de ene kant van het spectrum zijn er stelsels met een grotendeels publiek aanbod van kinderopvang, zoals in Duitsland. Meer in het midden van het spectrum bevinden zich ‘hybride stelsels’ zoals in de Scandinavische landen, met (in wisselende verhoudingen) private aanbieders en lokale publieke aanbieders. In deze hybride Europese stelsels is de rol

van *for-profit*-aanbieders overigens relatief beperkt. Zo mogen in Denemarken private aanbieders geen winst maken, waardoor *for-profit*-aanbieders geen rol spelen (Tratteberg et al., 2021). Aan de andere kant van het spectrum zijn er stelsels met een grotendeels of volledig privaat aanbod (de Angelsaksische landen en Nederland).

Met een volledig private kinderopvangmarkt en een groot aandeel *for-profit*-aanbieders is het Nederlandse stelsel een tamelijke *outlier* in het min of meer hybride Europese kinderopvang-landschap.

Ook wat betreft de betaalbaarheid is de situatie in Nederland tamelijk uitzonderlijk. In vergelijking met de publieke en hybride stelsels zijn in private stelsels de kosten voor ouders meestal relatief hoog: de kosten in de Engeland, Amerika, Australië en Ierland behoren tot de hoogste van de OESO-landen (OESO, 2020). In vergelijking met die andere private stelsels is de Nederlandse kinderopvang daarentegen relatief betaalbaar. Maar vergeleken met de rest van Europa – waar meer publieke en hybride stelsels de norm zijn – heeft Nederland voor huishoudens met een modaal inkomen juist wel één van de duurste stelsels.

Ons stelsel valt ook op door een lang bruto-netto-traject: vooral bij lagere of modale inkomens worden de hoge brutokosten voor een belangrijk deel via de gebruikte toeslagensystematiek gecompenseerd (OESO, 2022). Daarmee blijft het systeem weliswaar toegankelijk, maar de late zekerheid over de toeslagen zorgen ook voor onzekerheid over de nettokosten bij ouders.

Met de voorziene stelselwijziging blijft er sprake van een privaat stelsel, maar de afschaffing van de toeslagensystematiek, de hogere vergoeding en de invoering van de directe financiering maken een einde aan de uitzonderlijke positionering van Nederland in Europees perspectief. We schuiven ermee op richting de rest van Europa.

Invoering bijna gratis kinderopvang Quebec

De voorziene stelselwijziging maakt de ervaringen in Quebec bijzonder interessant, omdat er hier in de jaren negentig ook bijna gratis kinderopvang is geïntroduceerd binnen een privaat stelsel. In de periode 1997–2000 werd er in Quebec universele kinderopvang en buitenschoolse opvang voor 5 dollar per dag ingevoerd (nu 8,85 dollar, ongeveer 6 euro).

Behalve dat er in Quebec ook sprake is van een volledig privaat stelsel, zijn er vele andere overeenkomsten met de Nederlandse stelselwijziging. Ten eerste,

de verandering van de financieringsstructuur: van fiscale vergoeding via de ouders (= vraag), naar directe financiering van aanbieders (= aanbod). Ten tweede, de inkomensafhankelijke gevolgen: de nettokosten voor lage inkomens veranderden nauwelijks, maar wel werd kinderopvang veel goedkoper voor de midden- en hoge inkomens (Haeck et al., 2015). Ten derde, de leeftijd van kinderen: de hervorming betrof zowel de kinderopvang (0–4 jaar) als de buitenschoolse opvang. En tot slot het type aanbod: er bestaat ook in Quebec een gevarieerd aanbod van *non-profit*-centra, *for-profit*-centra en gastouders.

Een belangrijk verschil is dat Quebec een universeel kinderopvangstelsel heeft, en er dus geen arbeidseis geldt zoals in Nederland. De Canadese casus is daarnaast relevant voor Nederland omdat het potentiële lessen bevat over hoe prijsregulering in de kinderopvang in de praktijk werkt. Omdat er een maximumuurtarief geldt voor de geleverde kinderopvang, wordt er in de vergoeding voor de geleverde kinderopvang expliciet rekening gehouden met de verschillen in de kosten die gemaakt worden door aanbieders. Zo hangt de hoogte van de directe financiering onder andere af van de leeftijd van de deelnemende kinderen (de kostprijs is aanzienlijk hoger voor jongere kinderen), de ervaring en het opleidingsniveau van het personeel (zodat aanbieders beloond worden voor kwaliteitsverbeteringen), regionale verschillen in de huisvestingskosten, en verschillen in administratielasten (kleine organisaties krijgen per kind een relatief hoge vergoeding, omdat ze schaalvoordelen missen) (Cleveland, 2023).

Het programma werd stapsgewijs uitgebouwd: in 1997 voor vierjarigen, in 1998 voor driejarigen, in 1999 voor tweejarigen, – en ten slotte in 2000 voor kinderen onder de twee jaar. Het gevolg van de stelselherziening was dat kinderopvang voor veel gezinnen een stuk betaalbaarder werd. Aldus nam de vraag sterk toe, en was er sprake van een snelle groei: tussen 1997 en 2012 was er namelijk sprake van een verdrievoudiging van het aantal kindplaatsen (Haeck et al., 2015).

Arbeidsmarkteffect positief

Verschillende studies laten sterke en blijvend positieve effecten van de stelselwijziging zien wat betreft de arbeidsparticipatie van moeders (Baker et al., 2008; Lefebvre en Merrigan, 2008; Haeck et al., 2015). Interessant is ook dat een recente studie positieve effecten op de arbeidsparticipatie van grootmoeders laat zien (Karademir et al., 2023). Substitutie van infor-

mele opvang naar formele opvang betekent hier dus niet *‘money for nothing’* – in die zin dat er ook positieve effecten op de arbeidsmarktparticipatie plaatsvinden voor de groep die eerder de zorg voor de kleinkinderen op zich nam.

Negatieve effecten op ontwikkeling kind

De effecten van de stelselwijziging op de ontwikkeling van kinderen blijken negatief te zijn. In de eerste jaren na de hervorming worden er negatieve effecten gevonden qua sociaal-emotionele ontwikkeling, motorische vaardigheden en gezondheid (Baker et al., 2008). Uit een latere studie blijkt dat de negatieve effecten minder worden voor latere cohorten, wanneer het systeem meer stabiliteit heeft bereikt (Haecck et al., 2018).

Het gemiddelde negatieve effect wordt bepaald door de sterk negatieve effecten op kinderen uit meer kansrijke milieus. Voor kinderen in de meer kansarme eenoudergezinnen worden er ook positieve effecten gevonden (Kottelenberg en Lehrer, 2017).

De negatieve effecten blijken op latere leeftijd door te werken in termen van een slechtere gezondheid, lager welzijn, negatieve gedragsuitkomsten, en meer crimineel gedrag (Baker et al., 2019).

Deze negatieve effecten lijken niet in lijn te zijn met de positieve effecten die elders worden gevonden. In het Noorse stelsel worden er bijvoorbeeld significant positieve effecten op de ontwikkeling van kinderen gevonden: universele kinderopvang kan ook een belangrijke bijdrage leveren aan het vergroten van kansengelijkheid (Drange en Havnes, 2019; Zachrisson et al., 2023). Er zijn voor deze verschillen een aantal verklaringen.

Lage kwaliteit van for-profit-kinderopvang

Ten eerste, de kwaliteit in het private stelsel van Quebec was relatief laag; een relatief hoge kwaliteit van de non-profit-kinderopvang werd gecombineerd met een relatief lage kwaliteit van de for-profit-kinderopvang en gastouders (Japel et al., 2005). Uit een studie naar kwaliteitsverschillen tussen non-profit en for-profit voor heel Canada blijkt dat non-profit-aanbieders het gemiddeld beter doen, maar dat die verschillen vooral groot zijn in gebieden met veel vraag (stedelijke gebieden) (Cleveland en Krashinsky, 2009).

Een recent overzicht van de internationale literatuur laat zien dat, in sommige contexten, de non-profit-kinderopvangaanbieders significant hogere kwaliteit bieden, maar in andere contexten worden er geen significante verschillen tussen de verschillende typen aan-

bieders gevonden (Brogaard en Helby Petersen, 2022).

Het gewicht van het bewijs is dus in het voordeel van non-profit – maar gunstigere effecten van non-profit zijn niet een gegeven en lijken afhankelijk te zijn van de specifieke context. In het verlengde hiervan laat de literatuur zien dat kinderopvangstelsels met een sterker publiek karakter over het algemeen gunstigere effecten hebben op de ontwikkeling van kinderen (Van Huizen en Plantenga, 2018; Corazzini et al., 2021). Mogelijke redenen hiervoor zijn dat publieke voorzieningen hogere of meer homogene kwaliteit bieden – en dat deze stelsels er beter in slagen om meer kansarme kinderen te bereiken.

Mogelijk negatief effect zeer jonge kinderen

Ten tweede, kinderen in Quebec starten al op hele jonge leeftijd met kinderopvang, en er is geen sterk causaal bewijs in de internationale literatuur dat kinderopvang positieve effecten heeft bij hele jonge kinderen: positieve effecten worden wel gevonden bij een start vanaf één jaar, of met anderhalf jaar (Leseman en Van Huizen, 2022).

Interessant is dat de negatieve effecten op jonge leeftijd ook worden gevonden in publieke voorzieningen van relatief hoge kwaliteit. Fort et al. (2020) analyseert de effecten van eerder deelnemen aan kinderopvang (0–2 jaar) in Bologna, en laat sterk negatieve langetermijneffecten op het IQ en gedrag zien. Hier gaat het vooral om kinderen uit redelijk welvarende tweeverdienersgezinnen, omdat juist die gezinnen gebruikmaken van vroege kinderopvang. Bij vroege kinderopvang zijn negatieve effecten op kinderen, ook bij hoge kwaliteit van de kinderopvang, dus niet uitgesloten.

Recent heeft de Canadese overheid aangekondigd om de komende jaren een universele kinderopvang voor 10 dollar per dag in heel Canada te introduceren, naar het model van Quebec. Men wil het scenario van Quebec echter niet herhalen en de negatieve effecten op kinderen voorkomen. Het voorstel van de regering is daarom dat die expansie primair via publieke en non-profit aanbieders verloopt.

Lessen voor Nederlands kinderopvangstelsel

Het is belangrijk dat beleid wordt gevoed door kennis; bijvoorbeeld door de resultaten van solide empirisch onderzoek. Welke lessen kunnen we nu trekken uit de ervaringen van Quebec?

Publieke financiering vereist prijsregulering

Ten eerste: bijna gratis kinderopvang in een private markt vereist grotendeels publieke financiering én prijsregulering (Plantenga et al., 2022). Grotendeels publieke financiering is simpelweg geen toereikend instrument voor een (bijna) gratis voorziening. Zonder prijsregulering resulteert de toename van de vergoeding in een toename van de tarieven (Rodgers, 2018). Kinderopvang wordt dan duurder voor de laagste inkomensgroepen. Daarmee komt de betaalbaarheid en toegankelijkheid van kinderopvang voor kwetsbare groepen onder druk te staan, danwel dreigt het risico op marktsegmentatie waarbij kwalitatief hoogwaardige kinderopvang alleen betaalbaar is voor hogere inkomensgroepen. Beide effecten zijn ongewenst.

Prijsregulering was onderdeel van de stelselherziening in Quebec in de jaren negentig, en het belang wordt ook vandaag de dag door de *liberals* erkend bij de ontwikkeling van het nieuwe Canadese stelsel. Ook in het Noorse stelsel – dat grotendeels publieke financiering combineert met veel ruimte voor private (non-profit en for-profit) aanbieders – geldt een maximumtarief. Beide stelsels laten zien dat prijsregulering goed samen kan gaan met keuzevrijheid én een snelle expansie van de sector.

Relevant is ook dat prijsregulering geen nieuw verschijnsel is in het Nederlandse private stelsel: er gelden al maximumtarieven voor een deel van de voorschoolse voorzieningen (voorschoolse educatie).

Waarborg hoge kwaliteit tijdens expansie

Een tweede les is dat for-profit-aanbieders wel een bijdrage kunnen leveren aan de dynamiek en de snelheid van de expansie, maar dat die dynamiek ook een keerzijde lijkt te hebben – namelijk het risico van een lagere kwaliteit. In Quebec betaalden kinderen daarvoor de rekening.

In Canada kiest men er daarom voor om de huidige landelijke invoering van een bijna gratis kinderopvang primair te laten verlopen via non-profit en publieke aanbieders. Ook in Nederland scoren non-profit-aanbieders gemiddeld beter dan for-profit-aanbieders in termen van pedagogische kwaliteit; vooral de verschillen in de educatieve proceskwaliteit blijken aanzienlijk (Slot, 2019; Slot et al., 2019). Dit is relevant omdat juist die dimensie een belangrijke bijdrage levert aan de kindontwikkeling (Leseman en Van Huizen, 2022).

Nederland zou het Canadese voorbeeld kunnen volgen door in te zetten op kwaliteit en alleen ruimte te bieden voor maatschappelijke ondernemers (non-profit

en for-profit) die een hoge kwaliteit bieden. Dit past bij een bredere strategie om een ondernemerschapsklimaat te ontwikkelen met meer nadruk op de creatie van maatschappelijke waarde (Bosma, 2022). In een dergelijk alternatief stelsel blijven winst en concurrentie een cruciale rol spelen, maar moeten er wel nieuwe spelregels worden vastgelegd om ongewenste ontwikkelingen in de sector te voorkomen (Boot, 2023). Ook zou Nederland kunnen experimenteren met een (beperkt) publiek aanbod (Bokhorst en Hemerijck, 2023). Op die manier kan er, voor alle kinderen, een hybride stelsel met hoge kwaliteit kinderopvang ontstaan.

Neem de tijd voor ordentelijke transitie

Een derde les betreft de transitiesnelheid. In Quebec bleek de groei naar het nieuwe stelsel – zelfs met een stapsgewijze invoer over vier jaar – te snel te gaan. Wachtlijsten werden opgelost ten koste van kwaliteit. De verwachte groei in Nederland is ‘slechts’ dertig procent, dus de risico’s zijn hier wellicht beperkter. Desalniettemin lijkt het belangrijk om via een geleidelijke transitie de potentiële negatieve effecten te dempen. Het recente besluit van het kabinet sluit hierbij aan: het stelsel wordt niet in één klap vervangen in 2025 maar er wordt vanaf 2025 geleidelijk toegegroeid naar het nieuwe stelsel in 2027.

Het uiteindelijke doel van de stelselwijziging is een betaalbare kinderopvang voor alle kinderen, zonder complexe fiscale regelingen. Het toeslagenstelsel kan daarom in 2025 uitgefaseerd worden met directe financiering van 96 procent, en met gereguleerde prijzen voor alleen de twee- en driejarigen. De extra druk op de vraag blijft dan relatief beperkt, gegeven dat het gebruik onder deze groep al hoog is, en de beroepskracht-kind-ratio 1 op 8 is voor deze leeftijdsgroep (in plaats van 1 op 3 voor kinderen in de babygroep). In de daaropvolgende jaren kan dit stapsgewijs worden uitgebreid. Op die manier is het mogelijk om de transitie ook in tijden van personeelstekorten zorgvuldig in te zetten, en wordt er al in de huidige kabinetsperiode in concrete stappen afscheid genomen van het complexe toeslagenstelsel.

Zet meer in op ouderschapsverlof

Ten vierde: op basis van de wetenschappelijke literatuur is bijna gratis kinderopvang voor kinderen onder de één jaar moeilijk te rechtvaardigen. De kostprijs is erg hoog, en het is niet uit te sluiten dat de maatschappelijke effecten negatief zijn. Ook is er in tijden van schaarse sprake van grote externaliteiten. Babyopvang vergt

veel personeel per kindplaats. Wanneer personeel niet voor babyopvang wordt ingezet, maar voor kinderen van één tot drie jaar, ontstaan ongeveer twee keer zoveel kindplaatsen. Ouderschapsverlof in het eerste jaar kan, nog afgezien van de betekenis voor ouder en kind, een belangrijke bijdrage leveren aan een succesvolle transitie in tijden van grote personeelstekorten. Langer en beter betaald ouderschapsverlof in het eerste jaar – naar Scandinavisch voorbeeld – heeft niet alleen een direct effect (via een lagere vraag naar babyopvang), maar ook een groot indirect effect (via een efficiëntere allocatie van de capaciteit).

Conclusies

Door de beschikbaarheid van meer data, maar vooral door een sterker onderzoeksdesign, kan het beleid worden gevoed via betrouwbaar causaal bewijs (Angrist en Pischke, 2010). Ook binnen de kinderopvang is er, door allerlei hervormingen en door al het onderzoek dat daarop heeft plaatsgevonden, sprake van meer solide ‘evidence-base’ dan (bijvoorbeeld) twintig jaar terug. De invoering van bijna gratis kinderopvang in het private stelsel van Quebec kan worden beschouwd als een belangrijk natuurlijk experiment dat relevante kennis oplevert voor de Nederlandse discussie. De lessen eruit zijn vooral dat prijsregulering noodzakelijk is om de toegankelijkheid te garanderen, en dat een sterke groei in een private markt risico’s met zich meebrengt in termen van dalende kwaliteit. Nu besloten is tot uitstel, ontstaat er ruimte om na te denken over een gefaseerde invoer, waarin de belangen van ouders én kinderen centraal staan.

Literatuur

Akgündüz, Y.E., T. van Huizen en J. Plantenga (2021) ‘Who’ll take the chair?’ Maternal employment effects of a Polish (pre)school reform. *Empirical Economics*, 61(2), 1097–1133.

Angrist, J.D. en J.-S. Pischke (2010) The credibility revolution in empirical economics: How a better research design is taking the con out of econometrics. *The Journal of Economic Perspectives*, 24(2), 3–30.

Baker, M., J. Gruber en K. Milligan (2008) Universal childcare, maternal labor supply, and family well-being. *Journal of Political Economy*, 116(4), 709–745.

Baker, M., J. Gruber en K. Milligan (2019) The long-run impacts of a universal child care program. *American Economic Journal: Economic Policy*, 11(3), 1–26.

Bokhorst, D. en A. Hemerijck (2023) *Nederland zou moeten experimenteren met publieke kinderopvang*. Artikel te vinden op [ESB.nu](https://www.esb.nl)

Boot, A. (2023) *Kinderopvang en private equity: het negatieve sentiment is te eenzijdig*. Artikel op [managementscope.nl](https://www.managementscope.nl), 7 maart.

Bosma, N. (2022) Ondernemingsklimaat in Nederland: van kwantiteit naar kwaliteit. *ESB*, 107(4811S), 14–17.

Brogaard, L. en O. Helby Petersen (2022) Privatization of public ser-

vices: A systematic review of quality differences between public and private daycare providers. *International Journal of Public Administration*, 45(10), 794–806.

Corazzini, L., E. Meschi en C. Pavese (2021) Impact of early childcare on immigrant children’s educational performance. *Economics of Education Review*, 85, 102181.

Cleveland, G. (2023) *Cost controls and supply-side funding: What does Quebec do?* Artikel op childcarepolicy.net, 8 februari.

Cleveland, G. en M. Krashinsky (2009) The nonprofit advantage: Producing quality in thick and thin child care markets. *Journal of Policy Analysis and Management*, 28(3), 440–462.

Drange, N. en T. Havnes (2019) Early childcare and cognitive development: Evidence from an assignment lottery. *Journal of Labor Economics*, 37(2), 581–620.

Fort, M., A. Ichino en G. Zanella (2020) Cognitive and noncognitive costs of day care at age 0–2 for children in advantaged families. *Journal of Political Economy*, 128(1), 158–205.

Haecck, C., P. Lefebvre en P. Merrigan (2015) Canadian evidence on ten years of universal preschool policies: The good and the bad. *Labour Economics*, 36, 137–157.

Huizen, T. van, en J. Plantenga (2018) Do children benefit from universal early childhood education and care? A meta-analysis of evidence from natural experiments. *Economics of Education Review*, 66, 206–222.

Japel, C., R.E. Tremblay en S. Côté (2005) Quality counts! Assessing the quality of daycare services based on the Quebec longitudinal study of child development. *IRPP Choices*, 11(5).

Karademir, S., J.-W. Laliberté en S. Staubli (2023) *The multigenerational impact of children and childcare policies*. IZA Discussion Paper, 15894.

Kottelenberg, M.J. en S.F. Lehrer (2017) Targeted or universal coverage? Assessing heterogeneity in the effects of universal child care. *Journal of Labor Economics*, 35(3), 609–653.

Lefebvre, P. en P. Merrigan (2008) Child-care policy and the labor supply of mothers with young children: A natural experiment from Canada. *Journal of Labor Economics*, 26(3), 519–548.

Leseman, P. en T. van Huizen (2022) *Effecten van kinderopvang op de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen*. Universiteit Utrecht Rapport, oktober.

OESO (2020) *Is childcare affordable?* Policy Brief on employment, labour and social affairs. Parijs: OECD.

OESO (2022) *Net childcare costs in EU countries, 2021*. Parijs: OECD.

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

Rodgers, L.P. (2018) Give credit where? The incidence of child care tax credits. *Journal of Urban Economics*, 108, 51–71.

Slot, P. (2019) Position paper P. Slot t.b.v. hoorzitting/rondetafelgesprek Private equity in de kinderopvang d.d. 16 mei 2019. Te vinden op www.tweedekamer.nl.

Slot, P., IJ. Jepma, P. Muller et al. (2019) Ontwikkelingen in de kwaliteit van de Nederlandse kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang. Gecombineerde metingen 2017–2019. Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang. Universiteit Utrecht / Sardes. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Trættemberg, H.S., K.H. Sivesind, S. Hrafnadóttir en M. Paananen (2021) *Private early childhood education and care (ECEC) in the Nordic countries*. Institute for Social Research Rapport, 2021:06. Te vinden op [samfunnsforskning.brage.unit.no](https://www.samfunnsforskning.brage.unit.no).

Zachrisson, H.D., E. Dearing, N.T. Borgen et al. (2023) Universal early childhood education and care for toddlers and achievement outcomes in middle childhood. *Journal of Research on Educational Effectiveness*, te verschijnen. Te lezen op www.tandfonline.com.

Nederland zou moeten experimenteren met publieke kinderopvang

Elk land in Europa heeft zijn eigen stelsel van kinderopvang. De modellen variëren van lokale en publiek gefinancierde stelsels tot aan de meer gecentraliseerde en geprivatiseerde stelsels, zoals dat in Nederland het geval is. Maar hoe goed doet Nederland het in vergelijking met andere landen?

IN HET KORT

- De Nederlandse kinderopvang dreigt internationaal achterop te raken door een duur en ontoegankelijk systeem.
- In Duitsland en Italië zijn er voorbeelden van hoogwaardige brede publieke kinderopvang die niet duurder hoeft te zijn.
- Zulke hoogwaardige kinderopvang kan helpen om een einde te maken aan de deeltijdcultuur in Nederland.

DAVID BOKHORST

Research Fellow bij het Europees Universitair Instituut in Florence

ANTON HEMERIJCK

Hoogleraar bij het Europees Universitair Instituut in Florence

Via het Europees Herstelfonds investeren de Europese verzorgingsstaten sinds kort volop in de kinderopvang (Corti et al., 2022). Het sociale investeringsparadigma, dat zich in Europa ontwikkelt, is sterk gericht op de rechten van het kind, met de gedachte dat investeren in de eerste levensjaren veel maatschappelijk rendement kan opleveren (EC, 2021). De grote uitdaging bij deze transitie is om, naar Scandinavisch voorbeeld, van de kinderopvang een hoogwaardige eerste schakel te maken in de educatieve keten.

De Nederlandse regering wil de komende jaren 2,2 miljard euro per jaar extra in de kinderopvang investeren

en het doel is om de kinderopvang grotendeels gratis te maken. In het debat is er veel aandacht voor de risico's van een meer publieke financiering binnen een privaat stelsel (Plantenga et al., 2022). De politiek is er inmiddels van doordrongen dat het extra geld niet in de zakken van de grote investeerders mag verdwijnen. Echter, het regeerakkoord beloofde ook om de relatie tussen opvang en onderwijs te versterken, en de kwaliteit ervan te verhogen. Op dit punt lijken de aandacht en ambitie van het kabinet ondertussen verdwenen te zijn, zo waarschuwt ook het SCP (2022). Maar impliciet is er toch de boodschap dat het wel goed zit met de kwaliteit in het huidige marktmodel binnen de kinderopvang.

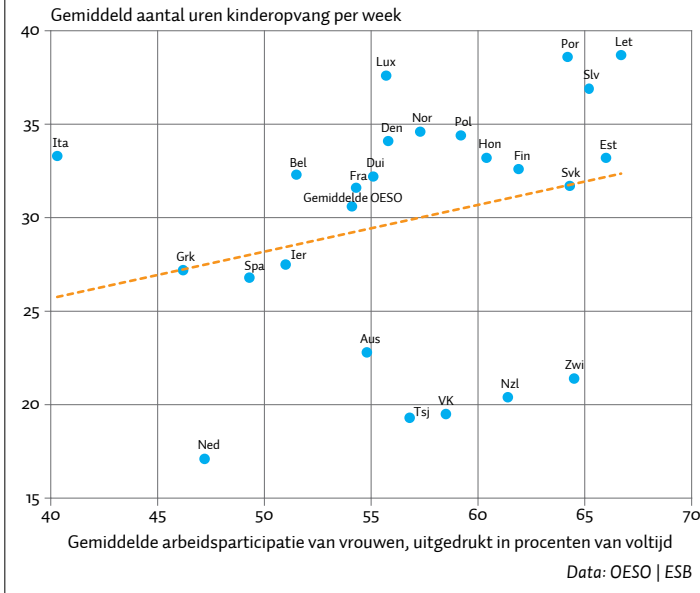
In het huidige stelsel is de voorschoolse educatie slechts gericht op kinderen met een bewezen taalachterstand. Al jaren adviseren instituten, zoals de SER (2016), om de opvang om te vormen tot een algemene educatieve voorschoolse voorziening. Een educatieve voorschoolse voorziening is nodig vanwege de economische en emancipatoire meerwaarde, om zo het 'deeltijd-equilibrium' te doorbreken. Nergens in Europa gaan kinderen zo weinig uren per week naar de opvang, en tegelijkertijd werken er nergens zoveel vrouwen in deeltijd als in Nederland (figuur 1). Een serieuze omslag van kinderopvang naar kwalitatief hoogstaande voorschoolse educatie zou wel eens een voorwaarde kunnen blijken om de deeltijdcultuur te doorbreken, aangezien elke ouder voor zijn kind het beste wil.

Als belangrijke actor in het suboptimale deeltijd-evenwicht in Nederland verzet de sector zich hevig tegen een meer publieke bemoeienis rondom educatieve doelen, omdat men niet wenst 'schooltje te moeten spelen' (NOS, 2022). In het debat in de Tweede Kamer richt de aandacht zich op diversiteit, keuzevrijheid van ouders en marktconcurrentie als instrument voor inno-

Dit onderzoek is gefinancierd door de European Research Council, projectnummer 882276

Gebruik kinderopvang en arbeidsparticipatie van vrouwen

FIGUUR 1



vatie en kwaliteit. In dit artikel plaatsen we de Nederlandse praktijk in een internationaal vergelijkend perspectief.

Van gidsland naar probleemkind

Nederland gold lang als de grote belofte op het Europese continent aangaande de ontwikkeling naar een op sociale investering georiënteerde welvaartsstaat. Veel eerder dan in andere Rijnlandse verzorgingsstaten werden hier de traditionele genderpatronen doorbroken via een modern systeem van verlofregelingen en kinderopvang. Naast private opvang binnen bedrijven waren de sociale partners en andere maatschappelijke organisaties al in de jaren negentig actief op het terrein van de kinderopvang. Gastouderopvang was beperkt. Gemeenten hadden als beheerder van de subsidies controle over de lokale sector, en waren verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit.

Met het toeslagensysteem van 2005 kwam er een kentering in het beleid, waarbij de ouders zelf diensten konden inkopen op de markt. De gedachte was dat keuzevrijheid van de ouders en de diversiteit door samenwerking zouden zorgen voor innovatie in kwaliteit. De rol van de gemeente werd teruggedrongen. Publieke controle via de GGD richtte zich minimaal op een beperkt aantal basisnormen. Verdergaande voorstellen

om de kwaliteit te verankeren werden door de Tweede Kamer expliciet afgeschoten en aan ondernemers overgelaten (Tweede Kamer, 2003).

Binnen tien jaar groeide Nederland uit tot een van de meest geprivatiseerde systemen van Europa – met grote diversiteit, veel gastouderopvang, en zeventig procent van het aanbod in handen van private ondernemingen (SER, 2016).

De marktexpansie ging aanvankelijk samen met dalende kwaliteit. Het gebrek aan ex-ante-kwaliteitsnormen voor markttoegang leidde tot frauduleuze nieuwe toetreders. Kosten explodeerden – met name bij gastouderopvang – waarna er in de crisis hard werd bezuinigd. Incidenten zoals de kindermisbruikzaak van Robert M. leidden ertoe dat toezicht via zelfregulering oversloeg naar de andere kant – met maandelijkse controles en het principe dat er altijd twee volwassenen aanwezig moesten zijn. Via toenemende regeldruk en controles op risico's is het landengemiddelde inmiddels in kwaliteit opgekrikt, maar zijn er nog steeds veel uitschieters naar beneden (Slot et al., 2019). Door de vrijwillige deelname aan de steekproeven blijven er grote beperkingen waarneembaar op kwaliteit (Eerkens, 2021), met name in de gastouderopvang.

Betaalbaar sociaal model in Duitsland

De marktdynamiek in de Nederlandse kinderopvang springt nadrukkelijk in het oog als we deze vergelijken met die van onze oosterburen. Duitsland liep lang achter op Nederland in de ontwikkeling naar een op tweeverdieners gerichte welvaartsstaat, maar toen die beweging eenmaal dominant werd, maakte Duitsland hele andere keuzes. Duitsland breidde de kinderopvang uit op basis van investering in de bestaande gemeentelijke voorzieningen verantwoordelijk voor onderwijs, en in samenwerking met maatschappelijke organisaties. In 2008 introduceerde minister Von der Leyen een opvanggarantie voor elk kind (Seeleib-Kaiser, 2016). Gemeenten kregen vijf jaar om de capaciteit met extra geld uit te breiden. Wie vervolgens niet bij een publieke instelling terecht kon, kreeg het recht op subsidie van de gemeente om opvang zelf te regelen. De Duitsers paktten vervolgens door, en lieten het beleid aansluiten op ruimere verlofregelingen voor het eerste levensjaar, wanneer de meerwaarde van opvang beperkter was. Er is in Duitsland nooit een serieuze discussie geweest over marktwerking. De op winst gerichte kinderopvang beperkt zich in Duitsland dan ook tot rond de drie procent van de sector, terwijl gastouderopvang niet via

publieke middelen wordt ondersteund (Bock-Famulla et al., 2017).

De capaciteit qua kinderopvang groeide in Duitsland misschien trager dan in Nederland, maar in ieder geval op basis van een stevige bestuurlijke inkadering, en in samenhang met het primaat van de gemeenten en deelstaten op het terrein van onderwijs en ontwikkeling. Inmiddels is in Duitsland kinderopvang in een aanzienlijk aantal deelstaten gratis. Nederland heeft daarentegen, samen met andere geprivatiseerde stelsels zoals het VK, een relatief zeer dure kinderopvang (figuur 2) – en ondanks de zeer ruime compensatie zijn er nog steeds kostendrempels voor gezinnen.

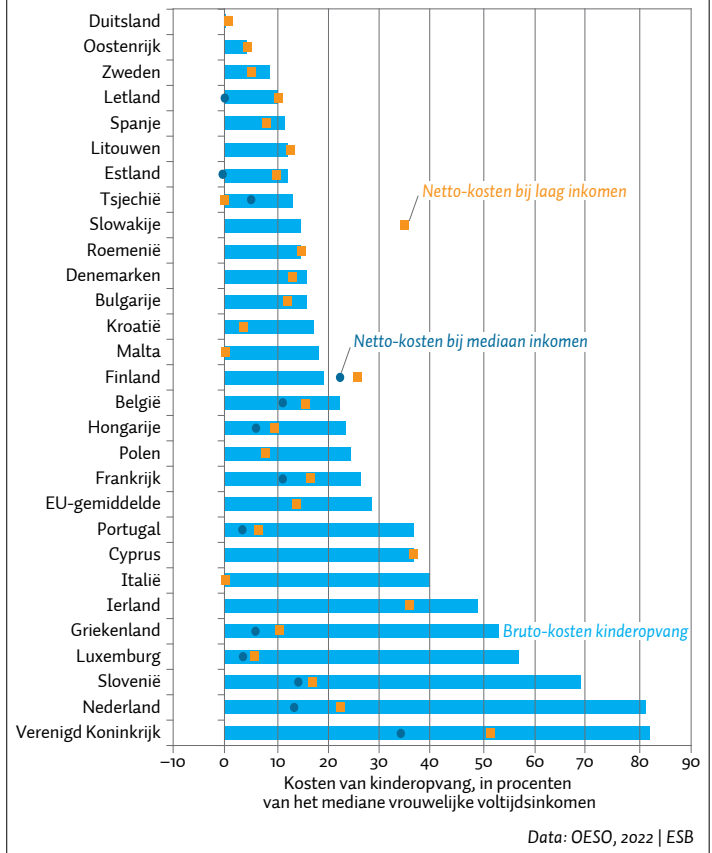
Toch geeft zowel Nederland als Duitsland ongeveer 0,6 procent van het bruto nationaal product uit aan publieke middelen voor de kinderopvang (OESO, 2021). Waar in Duitsland een korte opvang lange tijd de norm was, gaan kinderen daar inmiddels het dubbele aantal uren naar de opvang en begint het deeltijdwerk onder vrouwen minder populair te worden. De landengemiddelden uit figuur 1 laten zien dat de arbeidsparticipatie van Duitse vrouwen duidelijk hoger is dan die van Nederlandse vrouwen. Binnen Duitsland zijn er nog wel regionale verschillen. Hoewel West-Duitse staten nog flinke vorderingen dienen te maken, gaat het met name in Oost-Duitsland de goede kant op met de arbeidsparticipatie van vrouwen. Het gat tussen vraag en aanbod in de kinderopvang is in het Oosten vrijwel volledig weggewerkt (Bock-Famulla et al., 2022). Een-op-een-vergelijkingen ten aanzien van kwaliteit zijn lastig te maken, omdat educatieve kwaliteit, curricula en de controle hierop in handen zijn van de gemeenten, en per regio verschillen. Momenteel ligt in het Duitse parlement een nieuwe wet voor waarmee de Duitse staat miljarden extra gaat investeren in de publieke kinderopvang, om zo te komen tot nationale educatieve kwaliteitsstandaarden.

Nederlandse politici hoopten met het marktmodel en vraagsubsidiëring via toeslagen snel succes te boeken, maar in vergelijking met andere landen kan inmiddels geconcludeerd worden dat er kostbare tijd verloren is. Het systeem is niet alleen erg duur, het versnipperde marktmodel biedt onvoldoende basis voor de omschakeling naar betere educatieve toerusting.

Daadwerkelijk innovatieve en hoogwaardige kinderopvang komt niet voort uit concurrentie en ondernemersvrijheid, maar juist uit een samenwerking en publieke coördinatie met de cognitieve en sociale ontwikkeling van jonge kinderen als dragend beleidsprincipe.

Bruto- en netto-kosten kinderopvang na overheidssubsidies

FIGUUR 2



Lokaal en sociaal in Italië

Voor een mogelijk model van de toekomst hoeven we niet alleen naar Duitsland te kijken. Ook in een land als Italië zijn er ‘eilanden van excellentie’ te vinden, vooral op lokaal niveau. Hoewel Italië als land op tal van indicatoren slechter scoort dan Nederland, zitten er positieve uitschieters bij die een bron van inspiratie voor het model van de toekomst kunnen vormen.

Een zo’n positieve uitschieter het Noord-Italiaanse Reggio Emilia – een stad zo groot als Apeldoorn. In Reggio Emilia heeft het lokale bestuur sinds de jaren zeventig een beleidsvisie op kinderopvang ontwikkeld die de belangen van het kind en het stimuleren om zelf te leren centraal stelt.

De gedachte is dat kinderen niet alleen leren van docenten of begeleiders, maar ook van elkaar – en vooral ook van de fysieke ruimtes waarin zij verblijven

en de daarbij geboden materialen. De kinderen worden gestimuleerd zich op velerlei manieren te uiten en de wereld om zich heen te ontdekken. De beleidsvisie gaat verder dan cognitieve educatie: er is veel aandacht voor cultuur, natuur, sport en burgerschap. Dit vereist natuurlijk een systeem dat goed doordacht is. De pedagogische filosofie die in de Reggio Emilia in de praktijk wordt gebracht, gaat inmiddels de hele wereld over, en is ook bij Nederlandse instellingen bekend.

Echter, het succes van dit model is in zeer belangrijke mate te danken aan de bestuurlijke inrichting. De vroegschoolse educatie bestaat uit een regionaal netwerk van kinderopvanginstellingen met een centraal atelier. Daar werken naast pedagogen ook onderzoekers, kunstenaars en koks die programma's voor gezonde voeding ontwikkelen. Het netwerk rond het centrale atelier zorgt voor een permanente uitwisseling van ervaringen en voor flexibiliteit. In het centrale atelier wordt er voortdurend onderzoek gedaan en nagedacht over de behoefte van kinderen. Er wordt om de twee weken training verzorgd voor begeleiders om de innovatie verder te stimuleren.

Om de kwaliteit te borgen en te zorgen voor een goede integratie met de basisscholen in de omgeving, is er een centraal bestuur van pedagogen dat het regionaal overleg coördineert. Daarnaast is er een burgerraad waarin ouders kunnen meedenken over de thema's waarover kinderen kunnen leren. Ouders voelen zich enorm betrokken in Reggio Emilia, en tevens worden er activiteiten georganiseerd gericht op andere buurtbewoners zoals ouderen. De principes van innovatie, kwaliteit en experimenteren zijn georganiseerd en geborgd in het netwerk, met de gemeente als centrale spil in het web, in plaats van een centrale regulering en controle op de marktpartijen via de nationale overheid. Evaluatie betreft iedereen en vindt permanent plaats, samen met de ouders; en ook middels de input van de kinderen zelf, om zo steeds beter te presteren. Tijdens ons werkbezoek aan Reggio Emilia leerden we ook dat iedereen die in de kinderopvang werkt goede arbeidsvoorwaarden en een vast contract krijgt.

De innovatie en kwaliteit die Reggio Emilia in de kinderopvang heeft weten te bereiken behoort tot het beste dat Europa te bieden heeft. Economisch onderzoek van de Nobelprijswinnaar James Heckmann en collega's in Reggio Emilia, laat zien dat kinderen die naar de opvang gaan later beter scoren op het gebied van werkgelegenheid, sociale en emotionele vaardigheden, onderwijs, participatie in verkiezingen en wat betreft obesi-

tas, dan de kinderen die niet participeren (Biroli et al., 2018). Daarbij dient er opgemerkt te worden dat langetermijneffecten omgeven zijn met grote onzekerheden, en dat het vergelijken van stelsels op basis van output-indicatoren lastig kan zijn, zoals Biroli et al. ook beaamen.

Wat vooral blijkt uit de aanpak in Reggio Emilia is dat publieke kinderopvang inclusief en innovatief kan zijn, en bovendien dat een dergelijk stelsel collectieve trots in de publieke dienstverlening kan bevorderen – waarvoor de WRR (2004) heeft gepleit. Omdat de kwaliteit goed geborgd is, is er brede steun onder de lokale bevolking voor de kinderopvang. Meer dan de helft van de kinderen tot zesjarige leeftijd uit Reggio Emilia gaat meerdere dagen per week naar de kinderopvang, en daarnaast wilden in 2020 maar liefst 800 ouders plaatsnemen in de adviesraad (Morabito en Vandenbrouck, 2020). En de lokale gemeenschap is ook op andere wijzen betrokken. Het centrale atelier is een publiek-private samenwerking, waarbij het lokale bedrijfsleven bijna de helft aan financiële middelen inbrengt (de gemeente heeft een meerderheidspositie in eigenaarschap). Lokale bedrijven en instellingen doneren ook materiaal aan het centrale atelier, om de innovatie en kwaliteit verder te ondersteunen.

Deelname aan de kinderopvang in Reggio Emilia is gratis voor lagere inkomens, en er wordt aan rijkere ouders een beperkte bijdrage gevraagd. Het grootste deel van de kosten wordt door de gemeente gedragen (met een jaarbegroting van rond de 20 miljoen euro, maar dit bedrag laat zich lastig met de Nederlandse context vergelijken). Er is een gemiddelde begeleider-kindratio van 1 op 8 voor de jongste kinderen, en 1 à 2 op 26 voor de kinderen van drie tot zes jaar. De stad kent dan ook geen grote personeelstekorten in de kinderopvang.

Geef beleidsruimte voor lokale experimenten

Het *best-practice*-voorbeeld van Reggio Emilia, en tevens de Duitse ervaring, doet het perspectief op de Nederlandse situatie kantelen. Het leert dat investeren in een educatieve start voor alle kinderen loont. Daarnaast toont het de waarde van organisatie via lokale netwerken, en het cultiveren van trots in publieke instellingen. Een centralistisch systeem met veel regels en controle is onnodig en disfunctioneel.

Toegegeven, een dergelijk decentraal zelflerend systeem is moeilijk te realiseren in het gefragmenteerde, complexe en diffuse institutionele landschap dat er sinds de eeuwwisseling in Nederland is ontstaan. Prik-

kels gericht op concurrentie staan samenwerking en coördinatie in de weg om de kinderopvang als een voor-schools traject in te richten. Daarnaast blijft de Nederlandse regering verknocht aan centrale sturing en controle, waarbij de hoop is dat de ICT van DUO het in het nieuwe stelsel beter zal gaan doen dan de systemen van de vermaledijde Belastingdienst. Private financiering in de schaduw van Haagse controle stimuleert geen lokale trots en regionale betrokkenheid. Het is dus zeer twijfelachtig of de huidige bestuurlijk-financiële praktijk past bij een meer gerichte educatieve toerusting van de jonge kinderen.

Desalniettemin is het onverstandig om, uit een onterechte angst voor stelselwijziging, door te blijven modderen in een suboptimaal model. Het moet mogelijk zijn om gemeenten mede-eigenaar te maken in de geldstromen van het Rijk naar de kinderopvang, en om brede prestatiedoelen te formuleren ten aanzien van educatieve kwaliteit. Gemeenten met ambitie kunnen een assertieve rol spelen bij de coördinatie in de sector, en lokale afspraken maken met de aanbieders. Het beleidsdoel moet zijn om gemeenten de vrijheid te geven om lokale experimenten op te zetten binnen breed geformuleerde nationale kaderdoelstellingen, zodat er onderling geleerd kan worden van goede praktijken.

Conclusie

Begin jaren 2000 is Nederland op het terrein van de kinderopvang zijn voorsprong onder de Rijnlandse verzorgingsstaten kwijtgeraakt in de ontwikkeling naar een sociale investeringsstaat. De keuze voor private aanbesteding met publieke subsidies in de kinderopvang was destijds begrijpelijk om van de nood van de groeiende arbeidsparticipatie van vrouwen een deugd te kunnen maken. De huidige context van personeelstekorten en een diep gewortelde deeltijdcultuur – die alleen al vanwege de vergrijzing moet worden doorbroken – vereist een ander bestuurlijk-financieel model dat betaalbaar is, de ontwikkeling van jonge kinderen centraal stelt, en in staat is om van gemeentelijke diversiteit te leren en zo beter te presteren. De Duitse ervaring laat zien dat het goedkoper kan, en dat er geen sprake hoeft te zijn van een deeltijdfuik. Reggio Emilia toont aan dat een inclusieve vroegschoolse educatie het beste geborgd wordt door een lerend systeem te ontwikkelen op basis van lokale trots en betrokkenheid.

Voor de economie van morgen is het van belang dat Nederland zich beter aansluit bij de Europese trend van ‘een sterke start’ voor elk kind. De discussie dient

dan ook verder te gaan dan prijsregulering om perverse effecten te voorkomen. De beleidsaannee is achterhaald dat kwaliteit het best wordt geborgd door private competitie en keuzevrijheid voor de ouders. Juist nu de kinderopvang door extra geld een meer publiek karakter krijgt, is het een goed moment om de ontwikkeling van alle jonge kinderen in Nederland centraal te stellen. Het voorbeeld van Reggio Emilia zoals beschreven, en ook de inhaalslag die in Duitsland is gemaakt onder Merkel en Von der Leyen, laten in ieder geval zien dat het ook anders kan.

Literatuur

- Biroli, P., D. Del Boca, J.J. Heckman et al. (2018) Evaluation of the Reggio approach to early education. *Research in Economics*, 72(1), 1–32.
- Bock-Famulla, K., E. Strutz en A. Löhle (2017) *Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2017: Profile der Bundesländer*. Bertelsmann Stiftung.
- Bock-Famulla, K., A. Grindt, E. Berg et al. (2022) *Ländermonitoring Frühkindliche Bildungssysteme 2022: Profile der Bundesländer*. Bertelsmann Stiftung.
- Corti, F., C. Morabito, T. Ruiz en P. Luongo (2022) *The role of the recovery and resilience facility in strengthening childcare policies*. Recovery Watch Policy Study, juli. Te vinden op feps-europe.eu.
- EC (2021) *Proposal for a council recommendation establishing a European child guarantee*. Europese Commissie, SWD(2021) 62 final. Te vinden op eur-lex.europa.eu.
- Eerkens, M. (2021) Kinderopvangorganisaties weigeren massaal medewerking aan kwaliteitsonderzoek. *Follow the Money*. Artikel op www.ftm.nl, 6 april.
- Morabito, C. en M. Vandenbroeck (2020) *Towards a child union! Foundation for European Progressive Studies Policy Report*, juni. Te vinden op feps-europe.eu.
- NOS (2022) *Kinderopvangbranche wil geen schooltje spelen voor peuters*. NOS Nieuws, 19 april.
- OESEO (2022) *Benefits and wages*. OECD.
- OESEO (2021) *Public spending on childcare and early education*. OECD, Family Database, PF3.1.
- Plantenga, J., T. van Huizen en P. Leseman (2022) Het maatschappelijk belang van kinderopvang vereist prijsregulering. *ESB*, 107(4810), 270–273.
- SCP (2022) *Kennisnotitie herziening kinderopvangbeleid*. Sociaal en Cultureel Planbureau, 5 oktober.
- Seeleib-Kaiser, M. (2016) The end of the conservative German welfare state model. *Social Policy & Administration*, 50(2), 219–240.
- SER (2016) *Gelijk goed van start*. SER-advies, 22 januari.
- Slot, P., IJ. Jepma, P. Muller et al. (2019) *Ontwikkelingen in de kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang*. Universiteit Utrecht / Sardes, december. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Tweede Kamer (2003) *Derde nader gewijzigd amendement van het lid Örgü c.s. ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 62 (Wet basisvoorziening kinderopvang)*. Kamerstuk, 28447, nr. 79. Te vinden op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28447-79.pdf>.
- WRR (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*. WRR Rapport 70.

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

De 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-systeem, 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 (Ministerie van SZW)

Maria Vlieg (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.



Dossier

Colofon



Economisch Statistische Berichten (ESB) is het vakblad van De Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde. ESB signaleert nieuwe ontwikkelingen in de economische wetenschap. Daarnaast worden in ESB economische inzichten toegepast om beleidsrelevante aanbevelingen te doen voor de overheid, maatschappelijke instellingen en bedrijven. Ook analyseert ESB de belangrijkste ontwikkelingen in de Nederlandse economie. Artikelen in ESB verschijnen op persoonlijke titel. ESB is een uitgave van Stichting ESB. De Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde is houder van de merknaam ESB.

Organisatie

Hoofredactie: Robert Kleinknecht, Jasper Lukkezen
Redactie: Maartje Schulz, Ron Stoop, Elisa de Weerd, Thijs Busschotts, Simon Huijben en Victor van der Wel
Redactiemedewerkers: Rik Leijssen en Koenraad Schreuder
Tekstredactie: De Twee Hanen v.o.f.
Vormgeving: Jacques van Schie
Bestuur Stichting ESB: Cees Oudshoorn, Daniël van Vuuren, Yrla van de Ven, Henriëtte Prast en Mathijs Bouman
Commissie van redactie wordt opnieuw geformeerd onder voorzitterschap van Arjen van Witteloostuijn

Afbeeldingen

iStock / sturti, HildaWeges, GCShutter, Nadezhda1906

Publiceren

Aanwijzingen voor het aanleveren van kopij vindt u op www.esb.nu/publiceren

Abonneren

U kunt een abonnement online afsluiten op www.esb.nu/word-lid

Contact

Redactie: 020 592 87 77; redactie@esb.nu
Klantenservice: lid@esb.nu
Adverteren: Thomas Timmermans, 020 592 8636
thomas.timmermans@fdmediagroep.nl
Postadres:
Postbus 216, 1000 AE Amsterdam
Bezoek:
Prins Bernhardplein 173,
1097 BL Amsterdam
Webadres: www.esb.nu
ISSN: 0013-0583

Een ESB-dossier is een thematische uitgave die op een actueel economisch onderwerp discussie tussen economen, wetenschappers uit andere disciplines en beleidsmakers faciliteert. ESB-dossiers verschijnen een aantal keer per jaar en worden samen opgezet met instanties en organisaties die bij het onderwerp zijn betrokken.

Recent verschenen:

Creatie en verdeling

Beleids economen hebben veelal een aantal aannames van hoe de economie werkt. Maar werkt het proces van waardecreatie en -verdeling nog wel zoals we denken? Dat is de vraag die centraal staat in dit dossier. De auteurs analyseren onder andere hoe het kan dat de investeringen, productiviteit en de loongroei achterblijven bij de stijgende winsten.
ESB 4795S, maart 2021



Sturen op welvaart

Het overheidsbeleid is lang gericht geweest op het vergroten van het nationaal inkomen. Wat verandert er als we het beleid richten op het vergroten van de maatschappelijke welvaart in brede zin? En hoe bewerkstelligen we zo'n andere beleidsfocus? Die vragen staan centraal in dit vervolg op het ESB-dossier *Met en van welvaart*.
ESB 4800S, augustus 2021



Regie op wonen

Er zijn te weinig woningen, het vinden van een woning, laat staan een betaalbare, is voor starters lastig en de verduurzaming komt onvoldoende op gang. Hoe kan de woningmarkt worden vlotgetrokken? En welke beleidsinterventies zijn er nodig voor de lange termijn? Daarover gaan de bijdragen in dit dossier.
ESB 4809S, mei 2022



Ondernemen voor morgen

Zonder ondernemerschap komen de energietransitie, de digitale transformatie en de omwenteling naar een circulaire economie niet van de grond. Wat kan beleid doen om het ondernemersklimaat te verbeteren en ondernemers bij te laten dragen aan deze maatschappelijke doelen? Dat lees je in dit dossier.
ESB 4811S, juli 2022

