

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 ontvullende 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.