

Rondetafelgesprek “Het jonge kind”, 15 september 2022

Blok III: Toekomstvisie / Position paper Janneke Plantenga, Universiteit Utrecht

J.Plantenga@uu.nl

Inleiding

De doelstelling van het rondetafelgesprek is: inzicht krijgen in hoe jonge kinderen beter kunnen worden geholpen om het maximale uit zichzelf te kunnen halen waarbij ook aandacht wordt besteed aan kansen(on)gelijkheid. Gegeven mijn expertise wil ik hier vooral in gaan op de rol van kinderopvang in dat verband.

Wat weten we over de rol van kinderopvang in kansen (on)gelijkheid?

Er is veel onderzoek gedaan naar de rol van kinderopvang voor het realiseren van kansengelijkheid. Uit dat onderzoek blijkt dat vooral kinderen uit meer kansarme milieus baat hebben bij deelname. Voor kinderen uit kansrijke milieus geldt dit minder. Hier is sprake van vooral neutrale effecten (van Huizen & Plantenga, 2018; Fort et al., 2020; Baker et al., 2019). Uit het onderzoek blijkt ook dat de kwaliteit van de kinderopvang hierbij een essentiële randvoorwaarde is.

Wat is de stand van zaken in Nederland met betrekking tot kinderopvang?

In Nederland maken relatief veel kinderen gebruik van de formele kinderopvang, ook in de jongste leeftijdsklasse. In de ons omringende landen ligt dit gebruik vaak veel lager. Dit verschil wordt vooral veroorzaakt door de relatief hoge arbeidsmarktparticipatie van vrouwen in Nederland en de afwezigheid van langdurig (betaald) ouderschapsverlof.

In lijn met de hoge parttime participatie van met name vrouwen is het gebruik van formele kinderopvang vaak in deeltijd (binnen de Eurostat gegevens gemeten als gebruik van minder dan 30 uur per week). In het eerste kwartaal van 2022 bedroeg het gemiddelde gebruik in de kinderopvang 15 uur per week (64.1 uur per maand)(MinSoZaWe)

Tabel 1. Gebruik van formele kinderopvang naar leeftijd en duur binnen de Europese Unie, 2021

	Nederland	Duitsland	Denemarken	België	EU 27
Kinderen van 0-3 jaar					
geen gebruik	25,9	80,2	30,9	48,3	67,7
1-29 uur	66,3	8,1	8,1	17,8	12,8
> 30 uur	7,9	11,8	61,0	33,9	19,5
Kinderen van 3 tot leerplichtige leeftijd					
geen gebruik	3,3	35,8	9,0	2,2	19,5
1-29 uur	65,9	25,9	9,1	14,0	29,1
> 30 uur	30,8	38,3	81,9	83,8	51,5

Bron: Eurostat SILC data, gegevens voor EU 27 zijn voor 2020 en zijn geraamd

NB: Als formele regelingen worden vier soorten kinderopvang en onderwijs verstaan: kleuteronderwijs, verplicht (basis)onderwijs, kinderopvang buiten schooluren (voor / na) en kinderopvang op het kinderdagverblijf. Zorg die wordt verleend door gastouders zonder enige structuur tussen de verzorger en de ouders (directe regelingen) zijn niet ingegrepen. De duur verwijst naar het gemiddelde aantal uren tijdens een gebruikelijke week.

Nederland kent geen wettelijk recht op kinderopvang; gesubsidieerde formele kinderopvang is toegankelijk voor kinderen van werkende ouders, of wanneer er een opleiding wordt gevolgd, een inburgeringscursus of een traject naar werk. De sterke koppeling aan (toekomstige) arbeidsmarktparticipatie betekent in de praktijk dat het niet-gebruik is geconcentreerd in de lagere inkomensklassen.

De kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang is redelijk tot goed (Slot et al., 2019). De gemiddelde emotionele kwaliteit scoort in alle vier de opvang soorten (kinderopvang, peuteropvang, buitenschoolse en gastouderopvang) voldoende tot goed. De gemiddelde educatieve kwaliteit is lager, maar gemiddeld voldoende. Het pedagogisch klimaat is in alle opvangsoorten als overwegend positief affectief en inclusief te karakteriseren.

Sterke en zwakke punten

De sterke punten van de huidige systematiek zijn het grote bereik, de flexibiliteit en klantgerichtheid, en de relatief gunstige score op kwaliteit. Zwakke punten zijn de complexe financieringsstructuur, de strikte koppeling aan betaalde arbeid, en het scherpe onderscheid tussen (private) opvang en (publiek) onderwijs. Juist wanneer het gaat om kinderopvang als instrument voor kansengelijkheid, vergen deze zwakke punten aandacht.

Nieuwste ontwikkelingen

In het regeerakkoord zijn afspraken gemaakt over een wijziging van de financieringsstructuur, juist ook in het kader van achterstandenbeleid. De kinderopvangvergoeding wordt inkomens~~on~~afhankelijk en verhoogd tot 95% voor werkende ouders voor kinderen tot 12 jaar. De toeslag wordt direct uitgekeerd aan kinderopvanginstellingen zodat ouders niet meer worden geconfronteerd met grote terugvorderingen. Hoewel de arbeidseis blijft bestaan wordt het recht op gesubsidieerde kinderopvang niet langer gekoppeld aan het aantal gewerkte uren (Regeerakkoord p. 23).

Risico's

De kabinetsvoorstellen impliceren grote en belangrijke wijzigingen in het denken over kinderopvang. Tegelijkertijd zijn deze veranderingen niet zonder risico's (zie ook Plantenga et al. 2022). Een eerste risico betreft sterk stijgende prijzen. Op dit moment zijn de kosten voor ouders relatief hoog zijn, vooral voor de midden en hogere inkomensklassen. Daarmee is de maximum-uurprijs nog redelijk dwingend en liggen de tarieven meestal niet boven 110% van dit maximum (KW 2021). Dit verandert met de invoering van de kabinetsvoorstellen. De forse toename in de subsidie zal de vraag vergroten en daarmee ruimte creëren om de bruto-uurprijs te verhogen. De maatregel is daarom sterk denivellerend: de eigen bijdrage voor hogere inkomens daalt, terwijl de eigen bijdrage voor lagere inkomens zeer waarschijnlijk

stijgt door het algemene prijsopdrijvende effect van de subsidie. Ook kan er een zekere segmentatie van de markt ontstaan, met een rijker dan wel schraler aanbod, al naar gelang de koopkracht van de ouders. Beide effecten – een hogere financiële drempel voor de laagste inkomensgroepen en segregatie - komen niet ten goede aan kinderen uit meer kansarme milieus.

Een tweede risico betreft een dalende kwaliteit. De kabinetsplannen leiden waarschijnlijk tot een sterke groei van de vraag. Eerdere ervaringen met een sterke groei in de jaren 1995-2008 laten zien dat er aanvankelijk sprake is van een scherpe daling in de kwaliteit; pas nadat een proces van consolidatie is opgetreden is er weer sprake van een opwaartse trend (Slot et al., 2019). Op dit moment is er al sprake van grote personeelstekorten. Per 1 januari van dit jaar is het maximaal aantal in te zetten medewerkers-in-opleiding dan ook verruimd en zal “in het toezicht en de handhaving rekening worden gehouden met verzachtende omstandigheden of overmacht vanwege personeelstekort” (SZW, 2021). Ook dit risico treft vooral kinderen uit kansarme milieus.

Oplossingsrichtingen

Het risico van prijsstijging kan worden gepareerd door het reguleren van de prijs (zoals ook voorgesteld in scenario 3 van de ‘scenariostudie vormgeving kindvoorzieningen’ die het kabinet Rutte III heeft laten uitvoeren (SZW, 2020). Dat betekent dat ouders niet geconfronteerd kunnen worden met extra toeslagen en dat kinderopvangorganisatie volledig door de overheid voor hun kosten worden vergoed.

De druk op het systeem kan ook worden verlaagd door (tijdelijk) een rem op het gebruik te introduceren. Er kan bijvoorbeeld gekozen worden voor een lager subsidiepercentage voor de vierde en vijfde dag. Ook kan het aantal dagen babyopvang worden beperkt omdat babyopvang relatief veel capaciteit vraagt, omdat er mogelijk negatieve effecten op de ontwikkeling van het kind zijn (Baker et al., 2019; Fort et al., 2020), en omdat hiermee het gebruik van (betaald) ouderschapsverlof van moeders en vaders wordt gestimuleerd.

Deze oplossingsrichtingen blijven binnen het huidige regeerakkoord, in die zin dat er nog steeds geen sprake is van een algemeen recht op kinderopvang. Echt gelijkekansenbeleid vergt dat die optie serieus wordt genomen, vergelijkbaar met scenario’s 3 en 4 uit het SVK-rapport. In deze scenario’s komt de arbeidseis te vervallen en richt de kinderopvang zich op alle kinderen, onafhankelijk van de arbeidsmarktparticipatie van de ouders. Tevens worden de bestaande kwaliteitseisen aangevuld “met een aantal eisen gericht op de ontwikkeling van het kind, zodat alle kinderopvangorganisaties meer ontwikkelingsgericht gaan werken, zoals nu al gebeurt in de voorschoolse educatie” (SZW, 2020).

Dit is hét moment om te kiezen voor de juiste randvoorwaarden (prijsregulering en een temporisering van de groei) om het nieuwe stelsel toegankelijk en betaalbaar te maken, voor (uiteindelijk) alle kinderen en alle ouders.

Referenties

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

Fort, M., Ichino, A., & Zanella, G. (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.

KW (Kinderopvang Wijzer) 2021 Kinderopvang gratis ? Stijging eigen bijdrage tussen 0,5 % en 95,1 % voor lage inkomens
<https://www.kinderopvang-wijzer.nl/kinderopvang-gratis-stijging-eigen-bijdrage-tussen-05-en-951-voor-lage-inkomens/>

Plantenga, J., van Huizen, T en Leseman P. (2022). Het maatschappelijk belang van kinderopvang vereist prijsregulering. *Economisch-Statistische Berichten*, 107(4810), 16 juni 2022

Regeerakkoord (2021). Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021 – 2025.

Slot, P., Jepma, IJ., Muller, P., Romijn, B., Bekkering, C., en Leseman, P. (2019) Ontwikkelingen in de kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang. Utrecht: Universiteit Utrecht / Sardes

SZW (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) (2020). *Eind rapport Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen*, Een scenariostudie naar de vormgeving van voorzieningen voor gezinnen met kinderen van 0 tot en met 12 jaar.

SZW (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) (2021). Werkdruk en personeelstekort in de kinderopvang. Brief aan de Tweede Kamer dd 29 november 2021

SZW (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) (2022). Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag in verband met indexatie van de toetsingsinkomens en maximumuurprijzen voor dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang en het lostalen van koppeling gewerkte uren.

VNG, Po raad, VO raad, MBO Raad, BMK (2022). *Een sterke basis door krachtige samenwerking*. Concept augustus 2022

van Huizen, T., & Plantenga, J. (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.