

Gelijk goed van start

Visie op het toekomstige
stelsel van voorzieningen
voor jonge kinderen



Gelijk goed van start

Visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen

UITGEBRACHT AAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

NR.1 - JANUARI 2016

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert het kabinet en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociaal en economisch beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Ook is de SER betrokken bij de uitvoering van enkele wetten.

De SER is in 1950 bij wet ingesteld. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers, en kroonleden (onafhankelijke deskundigen). De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.

De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER. Ook alle adviezen die sinds 1950 zijn verschenen, zijn daar te vinden. Adviezen van de laatste jaren zijn ook in gedrukte vorm verkrijgbaar. Het SERmagazine brengt maandelijks nieuws en achtergrondinformatie over de SER, de overleconomie en belangrijke sociaal-economische ontwikkelingen.

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag
T 070 3499 499
E communicatie@ser.nl
www.ser.nl

©2016, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

ISBN 978-94-6134-077-1

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Samenvatting	13
1. Inleiding	27
1.1 Achtergrond adviesaanvraag en adviesvraag	27
1.2 Afbakening onderwerp	27
1.3 Beleidscontext	28
1.4 Maatschappelijke context	33
1.5 Karakter advies, reikwijdte, samenhang advies Werken en leven in de toekomst	35
1.6 Lopende en eerdere SER-adviezen	37
1.7 Voorbereiding en aanpak	38
1.8 Opzet	39
2. Voorzieningen voor jonge kinderen: een schets	41
2.1 Inleiding	41
2.2 Kenmerken van de huidige voorzieningen	42
2.2.1 Doelstelling voorzieningen en wettelijk kader	42
2.2.2 Doelgroep van de voorzieningen	43
2.2.3 Huidig gebruik van de voorzieningen	44
2.2.4 Financieringsstructuur en kosten voor ouders	46
2.2.5 Kenmerken en financiële situatie sector	49
2.2.6 Uitgaven voorzieningen	49
2.3 Ontwikkelingen in de voorzieningen	53
2.3.1 Historische schets: verschillende doelstellingen	53
2.3.2 Betaalbaarheid: uitgaven en verdeling van de kosten	56
2.3.3 Toegankelijkheid: gebruik, kosten en bereik	58
2.4 Ontwikkelingen in de kwaliteit van de voorzieningen	60
2.4.1 Uitkomsten onderzoek	60
2.4.2 Voorstellen voor kwaliteitsverbetering	63
2.5 Slotbeschouwing	65
3. Kosten en baten van voorzieningen voor jonge kinderen	67
3.1 Inleiding	67
3.2 De potentiële maatschappelijke baten van kindvoorzieningen	67
3.2.1 De ontwikkeling van kinderen	67

3.2.2	Het verminderen van achterstanden	68
3.2.3	Het beoordelen van sociale integratie	69
3.2.4	Arbeidsmarktparticipatie	69
3.2.5	Ondersteuning van de werk-familiebalans	70
3.2.6	Fertiliteit	70
3.3	De ontwikkelingseffecten: een overzicht van de literatuur	70
3.3.1	Theoretische achtergrond	71
3.3.2	Effecten in nationaal en internationaal empirisch onderzoek	72
3.3.3	Randvoorwaarden voor het ontwikkelingseffect	75
3.3.4	De kosten van het bevorderen van de ontwikkeling van kinderen	78
3.4	Het verminderen van achterstanden: een overzicht van de literatuur	79
3.4.1	Theoretische achtergrond	79
3.4.2	Effecten in nationaal en internationaal empirisch onderzoek	81
3.4.3	Randvoorwaarden voor het verminderen van achterstanden	81
3.5	De arbeidsmarktparticipatie-effecten: een overzicht van de literatuur	84
3.5.1	Theoretische achtergrond	84
3.5.2	Effecten in nationaal en internationaal empirisch onderzoek	85
3.5.3	Randvoorwaarden voor de arbeidsmarkteffecten	88
3.5.4	De kosten	89
3.6	Slotbeschouwing	89
4.	Voorzieningen voor jonge kinderen in Europese context	93
4.1	Inleiding	93
4.2	Bijzondere kenmerken van het Nederlandse stelsel	93
4.3	Vormgeving stelsels in een aantal Europese landen	94
4.4	Voorzieningen voor jonge kinderen in Duitsland	99
4.5	Voorzieningen voor jonge kinderen in Verenigd Koninkrijk	104
4.6	De casus Vlaanderen	111
4.7	De casus Zweden	113
4.8	Slotbeschouwing	115
5.	Visie op toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen	117
5.1	Inleiding	117
5.2	Baten, effecten en randvoorwaarden	118
5.3	De maatschappelijke context en het belang van kindvoorzieningen	121
5.4	Knelpunten in het huidige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen	125

5.4.1	Knelpunten verminderen achterstanden	126
5.4.2	Knelpunten kwaliteit voorzieningen	128
5.4.3	Knelpunten toegankelijkheid voorzieningen	129
5.4.4	Knelpunten betaalbaarheid	131
5.5	Waar willen we heen en hoe komen we daar?	132
5.5.1	Visie raad voor inrichting stelsel op de lange termijn	132
5.5.2	Beleidsrichtingen middellange termijn	136
5.5.3	Samenwerking en aanvullende experimenteerruimte op de korte termijn	144
5.6	Ter afronding	146

Literatuurlijst **147**

Bijlagen **167**

1	Adviesaanvraag Werken en Leven in de toekomst (29 mei 2015)	167
2	Motie Van Weyenberg c.s. (28 oktober 2014)	175
3	Lijst met deelnemers expertmeetings (24 en 29 juni 2015) en rondetafelgesprek (28 oktober 2015)	177
4	Schatting bereik onder kinderen van 0-4 jaar respectievelijk 2-4 jaar	179
5	Uitgaven voorschoolse voorzieningen in Europa vergeleken (2011)	181
6	Samenstelling Werkgroep Kindvoorzieningen	183



Voorwoord

Voorwoord

Na jarenlange onzekerheid staan ook de komende jaren veel veranderingen op stapel in de sector kinderopvang. Een wisselend kabinetsbeleid en de daarop volgende bezuinigingen zorgden voor vraaguitval en onrust. De sector heeft nu behoefte aan financiële stabiliteit en ook ouders en hun kinderen zijn gebaat bij meer zekerheid en continuïteit.

Met dit SER-advies hopen we een bijdrage te leveren aan de zo noodzakelijke stabiliteit. Voor de komende kabinetsperiode is een agenda opgesteld met concrete aanbevelingen voor een toekomstbestendig stelsel. Daarin vindt een gerichte investering in de bestrijding van achterstanden plaats en is er een aanbod van opvang en educatie voor alle kinderen van 2 tot 4 jaar, ongeacht of hun ouders al dan niet werken. De agenda beoogt de versnippering in het aanbod van kinderopvang tegen te gaan, doorlopende ontwikkel- en leerlijnen te creëren en samenwerking tussen de basisschool en kindvoorzieningen te bevorderen. Het uiteindelijke doel is een sluitend en eigentijds arrangement te creëren voor kinderen van 0 tot 12 jaar.

Dit advies laat zien dat het loont om te investeren in deze kindvoorzieningen. Ze vormen een belangrijk arbeidsmarktinstrument en ze leveren een belangrijke bijdrage aan de ontwikkeling van kinderen, aan het verminderen van achterstanden en aan het bevorderen van gelijke kansen. De belangrijkste pijler van de voorgestelde investeringen is een breed toegankelijk, kwalitatief goed en integraal aanbod van opvang en educatie voor alle jonge kinderen, met een handhaving van het bestaande aanbod voor kinderen van 0 tot 2 jaar, met een intensivering voor kinderen van 2 tot 4 jaar en met een goede aansluiting op de basisschool.

Het belang van deze investeringen neemt vooralsnog alleen maar toe. Met het oog op de economische groei en de verhoging van de productiviteit is het nodig de arbeidsparticipatie op peil te houden en te bevorderen. Daarnaast is er sprake van een toenemende kloof in onze samenleving tussen hoog- en laagopgeleiden. Waar iemands wieg staat, lijkt nog steeds in belangrijke mate te bepalen wat iemands levenskansen zijn. Kindvoorzieningen kunnen deze achterstanden verminderen. Het voorkomen ervan blijkt beter en goedkoper te zijn dan het repareren achteraf. Ook bieden die voorzieningen een omgeving waar een speelse start wordt gemaakt met het leren en ontwikkelen van de 21^{ste}-eeuwse vaardigheden. De lerende economie vraagt daarom, maar ook de verandering in gezinssamenstelling. Gezinnen worden kleiner en gevarieerder van samenstelling. Het ontmoeten van andere kinderen, het samen spelen en leren is niet zo vanzelfsprekend meer. Juist door

te stimuleren dat kinderen naar eenzelfde voorziening gaan en door kinderen samen te laten spelen, leren ze van elkaar.

Bij de voorbereiding van dit advies is intensief gebruikgemaakt van de kennis en kunde van experts in de vorm van expertmeetings en een rondetafelgesprek. Graag dank ik hen en alle anderen die hun expertise met de voorbereidende werkgroep hebben gedeeld. Ook de leden van de voorbereidende werkgroep wil ik graag bedanken voor het vele werk dat zij hebben verricht.

Met de aanbevelingen van dit advies is de ontwikkeling van een toekomstbestendig stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen hopelijk een stapje dichterbij gebracht. De SER is graag bereid de ontwikkelingen te volgen en daaraan ook in de toekomst een bijdrage te leveren.

Mariëtte Hamer
Voorzitter SER



Samenvatting

Samenvatting

Voorzieningen voor jonge kinderen zijn niet alleen een belangrijk arbeidsmarkt-instrument, zij leveren ook een belangrijke bijdrage aan de ontwikkeling van kinderen, het verminderen van achterstanden en het bevorderen van gelijke kansen. Dat is de conclusie die de raad trekt na nauwkeurige bestudering van (mogelijke) effecten van kindvoorzieningen op de arbeidsparticipatie van ouders en de ontwikkeling van kinderen. Vanwege deze effecten loont het om gericht te investeren in deze voorzieningen.

De raad pleit op de lange termijn voor een ‘universeel systeem’ van kindvoorzieningen met extra ondersteuning van kinderen met een achterstand. Daartoe formuleert de raad in dit advies een aantal belangrijke actiepunten voor de komende kabinetsperiode (de middellange termijn) en de korte termijn.

Een van de belangrijkste aanbevelingen op de middellange termijn is dat kinderen met een achterstand in aanmerking moeten komen voor extra stimuleringsprogramma's (VVE). Gekozen is voor een aanbod van 16 uur per week. Kindvoorzieningen dragen pas bij aan de ontwikkeling van kinderen als zij een zekere minimale omvang hebben. De kosten van dit voorstel zijn geraamd op 169 mln. In aanvulling daarop dient er voor alle kinderen van 2 tot 4 jaar, ongeacht of hun ouders werken, een aanbod van 16 uur per week te komen, met een eigen bijdrage van ouders. De kosten van dit voorstel variëren van 176 tot 231 miljoen euro. De uitvoering ervan vindt plaats binnen organisaties van kinderen van 0 tot 4 jaar. Deze kindvoorzieningen werken nauw samen met scholen en jeugdwerk in de buurt en nemen daarbij een belangrijke plaats in in het geheel van voorzieningen voor kinderen van 0 tot 12 jaar.

Het doel is een inclusief stelsel te realiseren waarin de versnippering in de kinderopvang wordt tegengegaan, voorzieningen en scholen samenwerken en kinderen met verschillende achtergronden naar dezelfde voorzieningen kunnen gaan.

In deze samenvatting vat de raad zijn zienswijze en aanbevelingen kort samen.

Karakter en focus advies

In het advies staan de voorzieningen voor opvang en educatie van jonge kinderen in de voorschoolse periode centraal. De beschrijving spitst zich toe op: kinderopvang, peuterspeelzalen en voorschoolse- en vroegschoolse educatie (VVE). Gast-

ouderopvang krijgt in het advies geen specifieke aandacht, maar de aanbevelingen voor de middellange termijn in dit advies zijn ook van belang voor deze voorziening.

De middellangetermijn-aanbevelingen in dit advies richten zich vooral op een intensivering van de voorzieningen voor kinderen in de leeftijd van 2 tot 4 jaar. In de leeftijd van 2 tot 4 jaar zetten kinderen belangrijke stappen in hun ontwikkeling. Ook zijn er dan al behoorlijke verschillen op het gebied van taal en leerfuncties tussen kinderen uit verschillende sociaal-economische groepen. Deze intensivering vindt overigens plaats binnen geïntegreerde voorzieningen (kinderopvang en peuterspeelzalen) die zich richten op kinderen in de leeftijd van 0 tot 4 jaar.

De ontwikkeling en zorg voor baby's zal in aanvulling op dit advies uitgebreider aan de orde komen in het in voorbereiding zijnde advies *Werken en leven in de toekomst (WLT)* en in samenhang met (het gebruik van) verschillende verlofregelingen nader worden verkend. In het verlengde van het SER-advies *Tijden van de samenleving* (2011), waarin de raad zich heeft uitgesproken voor een meer eigentijds en sluitend dagarrangement voor 4 tot 12-jarigen, zal in het WLT-advies ook aandacht aan dit onderwerp worden gegeven.

Het voorliggende advies start met een analyse van de sociaal-economische effecten van de voorzieningen. Op basis van deze analyse doet de raad voorstellen voor verbetering van de inrichting van het stelsel. Daarbij is de raad uitgegaan van aanpassingen binnen het huidige stelsel en binnen de huidige Nederlandse context. Ouders houden de keuze om zelf te bepalen of zij gebruik willen maken van voorzieningen. Deze keuzevrijheid voor ouders vormt volgens de raad een belangrijk onderdeel van de visie op een toekomstig stelsel.

De noodzaak om te investeren in kindvoorzieningen

Het belang van voorschoolse voorzieningen neemt toe tegen de achtergrond van verschillende maatschappelijke ontwikkelingen. Met het oog op de economische groei en de verhoging van de productiviteit is het nodig de arbeidsparticipatie op peil te houden en te bevorderen. De raad constateert dat bij vrouwen nog steeds sprake is van een lage participatie in het aantal gewerkte uren.

Een andere ontwikkeling die de laatste jaren meer en meer zichtbaar wordt, is dat opleiding in toenemende mate een scheidslijn in onze samenleving vormt. De kansen op succes op school en op de arbeidsmarkt worden sterk bepaald door de omge-

ving waarin men opgroeit en zijn ongelijk verdeeld. Waar iemands wieg staat, bepaalt in belangrijke mate wat iemands levenskansen zijn. Vroege verschillen worden later niet of onvoldoende ongedaan gemaakt. Diverse onderzoeken laten zien dat voorzieningen voor jonge kinderen deze leer- en ontwikkelingsachterstanden kunnen verminderen en zo een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren van gelijke kansen. De basis voor het al dan niet slagen in het onderwijssysteem (en daarna) ligt grotendeels in het verwerven van cognitieve en niet-cognitieve vaardigheden en dat start al op jonge leeftijd, nog voordat het basisonderwijs begint. Voorzorgen blijkt hier niet alleen beter te zijn dan genezen, maar ook goedkoper.

Voor de versterking van het (toekomstige) verdienvermogen zijn bovendien investeringen in menselijk kapitaal nodig. In dat verband is relevant dat de aard van het leren verandert. De lerende economie vraagt om 21^{ste}-eeuwse vaardigheden zoals creativiteit en samenwerken. De basis voor de ontwikkeling hiervan wordt voor een belangrijk deel in de vroege jeugd gelegd. Het investeren in onze lerende economie start niet op de basisschool, maar daarvoor. Voorschoolse voorzieningen bieden een omgeving waar deze vaardigheden kunnen worden geleerd en ontwikkeld. Het belang daarvan neemt ook toe omdat de wereld waarin kinderen van nu opgroeien, verandert. Gezinnen zijn kleiner geworden en gevarieerder van samenstelling. Het ontmoeten van andere kinderen en het samen leren en samen spelen zijn niet zo vanzelfsprekend meer. Kindvoorzieningen kunnen die ontmoetingsplek en ondersteuning bieden.

Sociaal-economische effecten van kindvoorzieningen

Volgens de raad zijn kindvoorzieningen zowel een belangrijk arbeidsmarktinstrument als een instrument voor het vergroten van kansen van kinderen in hun ontwikkeling. Voorzieningen ondersteunen de combinatie van arbeid en zorg en stellen ouders in staat om betaalde arbeid te verrichten. Daarnaast leveren kwalitatief goede voorzieningen voor jonge kinderen (kinderopvang, peuterspeelzalen en VVE) een positieve bijdrage aan de ontwikkeling van kinderen. Voorzieningen die gericht zijn op het stimuleren van de ontwikkeling dragen bij aan de algemene cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van jonge kinderen en leggen de basis voor schoolspecifieke ontwikkeling en talentontwikkeling in een latere fase. Kindvoorzieningen spelen bovendien een belangrijke rol in het leren van de 21^e-eeuwse vaardigheden. Door kinderen samen te laten spelen leren kinderen van elkaar: ze leren bijvoorbeeld vriendschappen op te bouwen en samen te werken. Juist de voorschoolse voorzieningen kunnen een omgeving zijn waar deze vaardigheden worden geleerd.

Het verminderen van leerachterstanden maakt een wezenlijk onderdeel uit van de ontwikkelingsfunctie. Door een vroegtijdige signalering en aanpak kunnen onderwijsachterstanden op latere leeftijd worden voorkomen. Het doel is kinderen met een achterstand een betere start te bieden in het basisonderwijs en gelijke kansen te creëren. De raad onderschrijft het uitgangspunt dat de eerste levensjaren zeer belangrijk zijn voor de latere ontwikkeling. Kwalitatief goede kindvoorzieningen kunnen thuismilieus aanvullen en eventuele tekorten compenseren.

In het verlengde van deze ontwikkelingsfunctie ziet de raad ook een rol weggelegd voor de voorzieningen bij het bevorderen van sociale integratie en het tegengaan van segregatie. Vooral kinderen met een achterstand hebben baat bij gemengde groepen en een inclusief systeem van kindvoorzieningen.

Waarom juist investeren in de voorschoolse periode? Investeren in jonge kinderen met een achterstand loont omdat het rendement van investeringen in menselijk kapitaal in de vroege kinderjaren groter is dan het rendement op latere leeftijd. Op elk moment van de menselijke ontwikkeling vormen de reeds verworven vaardigheden niet alleen het startkapitaal voor de volgende periode, ze beïnvloeden ook de productiviteit van het leren in de volgende periode (dit wordt in de internationale literatuur met de term *skill multiplier-effect* aangeduid). Bovendien blijken kinderen van lager opgeleide ouders en ouders met beperkte taalvaardigheden meer te profiteren van de voordelen die kwalitatief goede voorzieningen te bieden hebben dan kinderen zonder achterstand. Anders geformuleerd: hoe jonger ontwikkelingsachterstanden worden aangepakt, hoe meer de effecten van vroege ontwikkelingsverschillen ongedaan kunnen worden gemaakt en hoe beter de leerprestaties gedurende de schoolcarrière zullen zijn.

Internationaal heeft deze gedachte navolging gekregen. Veel landen kennen inmiddels speciale ontwikkelprogramma's voor jonge kinderen en steeds meer landen investeren in de voorschoolse periode omdat juist in deze periode het hoogste leerrendement is te behalen. Illustratief in dit kader zijn twee landen (Duitsland en Engeland) die in dit advies uitvoerig zijn bestudeerd. Duitsland heeft sinds 2003 het aantal kindplaatsen fors uitgebreid en vanaf 2013 hebben ouders met kinderen in de leeftijdsgroep van 1-3 jaar recht op een plaats voor minimaal 5 uur per dag. Een belangrijke reden om te investeren in de voorzieningen voor jonge kinderen waren de uitkomsten uit de PISA-studie van 2002. Deze studie liet zien dat Duitse kinderen slechter presteerden op bijvoorbeeld het gebied van taal, lezen en rekenen ten opzichte van kinderen uit andere landen. Ook het feit dat Duitse kinderen uit lagere sociaal-economische milieus en kinderen van allochtone ouders maar wei-

nig progressie maakten op de maatschappelijke ladder (in vergelijking tot andere landen) gaf aanleiding om te investeren in deze voorzieningen. Ook in Engeland was het voornaamste argument om het systeem van opvang en educatie uit te breiden vooral gelegen in het bestrijden van armoede, verminderen van achterstanden en het bevorderen van sociale mobiliteit. Vanaf 2016/2017 zal daar het aandeel gratis opvang en educatie voor 3- en 4-jarigen van 570 uur per jaar worden verdubbeld tot 1140 uur (30 uur per week gedurende 38 weken per jaar).

Onderzoek laat zien dat de kwaliteit van kindvoorzieningen een essentiële factor is voor de bijdrage aan de ontwikkeling van jonge kinderen. Ook laten de studies zien dat de baten van voorschoolse educatie en opvang hoger zijn indien de kwaliteit hoger is. Kwaliteit is een belangrijke randvoorwaarde waaronder kindvoorzieningen de achterstanden van kinderen kunnen verminderen.

Knelpunten in het huidige stelsel

De raad constateert dat de knelpunten in het huidige stelsel zich concentreren rondom de kwaliteit, de financiële toegankelijkheid (kosten voor ouders) en de betaalbaarheid van het systeem (collectieve uitgaven en verdeling van de uitgaven).

De kwaliteit kan beter waar het gaat om de educatieve (ontwikkelingsgerichte) ondersteuning van kinderen. Het huidige stelsel is te 'versnipperd', waardoor ontwikkelingskansen niet optimaal worden benut en er geen doorlopende ontwikkelings- en leerlijnen zijn. De samenwerking tussen de verschillende voorzieningen komt maar moeizaam van de grond, waardoor een samenhangende aanpak wordt bemoeilijkt.

De kosten van de kinderopvang lijken voor zowel lage inkomens als hoge inkomens te hoog zijn. Bij ouders met een verzamelinkomen tussen grofweg 30.000 en 50.000 euro en bij ouders met lagere inkomens daalt het gebruik en lijkt het werken voor jonge ouders niet in alle gevallen te lonen. Voor ouders die veel uren kinderopvang afnemen en voor gezinnen met hogere inkomens is het kostenniveau en de marginale druk hoog. Ouders met lage inkomens betalen nu ongeveer 10 euro per dag voor het eerste kind, ouders met hogere inkomens bijna 58 euro.

De (collectieve) uitgaven zijn na de invoering van de Wet kinderopvang fors gestegen, maar vanaf 2012 volgde een forse daling. Dit wisselende beleid (jojo-beleid) van de overheid heeft veel onzekerheid gecreëerd, zowel voor ouders als voor ondernemers. De bezuinigingen hebben geleid tot vraaguitval, onderbezetting en faillissementen in de sector. Ook de verdeling van de kosten tussen overheid, werkgevers

en ouders vertoont door het wisselende beleid grote schommelingen, waarbij in de laatste jaren de overheid minder heeft bijgedragen dan de afgesproken een derde en de lasten voor ouders en werkgevers zijn toegenomen.

Een groep die volgens de raad speciale aandacht verdient, zijn de kinderen met een achterstand. Voor deze doelgroep schiet de kwaliteit van de voorzieningen tekort. Op tweejarige leeftijd zijn achterstanden op het gebied van taal of algemene leerfuncties al aanwezig. Het bereik van de doelgroep is onvoldoende, de intensiteit van de programma's is te beperkt en de specifieke kwaliteit van de professional om de achterstanden aan te pakken is in veel gevallen ontoereikend. Bovendien verkleint de segregatie in het stelsel (waarbij hoge inkomens vooral gebruikmaken van kinderopvang en lage inkomens van de peuterspeelzaal of niet deelnemen) de kansen voor kinderen met een achterstand. Jonge kinderen groeien vanwege hun achtergrond of afkomst niet samen op, waardoor zij in mindere mate van elkaar kunnen leren.

De kansen zijn zo al op zeer jonge leeftijd ongelijk verdeeld, waardoor een gelijke start meer droom dan werkelijkheid is.

Visie op toekomstige inrichting van het stelsel

In de visie van de raad zouden op langere termijn (de stip op de horizon) alle kinderen van 0 tot 4 jaar, ongeacht achtergrond of afkomst en ongeacht of hun ouders werken, in de gelegenheid moeten zijn om in voldoende mate aan kindvoorzieningen deel te nemen. De raad pleit voor een universeel (inclusief) systeem, waarbinnen aandacht is voor de brede ontwikkelingskansen van kinderen en extra aandacht en ondersteuning wordt gegeven aan kinderen met een (potentiële) achterstand.

In een dergelijk stelsel worden de verschillende voorzieningen niet meer als gescheiden circuits behandeld en gaan kinderen met verschillende sociaal-economische achtergronden naar dezelfde voorzieningen. Ze groeien samen op en kunnen al samen spelend leren van elkaar. Met het oog op de doorlopende ontwikkel- en leerlijnen worden de functies van opvang, educatie en zorg geïntegreerd en wordt de samenwerking en integratie tussen verschillende voorzieningen en met scholen verbeterd, zodat er doorlopende ontwikkeltrajecten voor kinderen ontstaan. Ook vindt er afstemming plaats tussen opvang, welzijn en (jeugd)zorg. Het uiteindelijke doel is een sluitend arrangement te creëren voor kinderen in de leeftijd van 0 tot 12 jaar.

Het bieden van maatwerk in één instelling staat centraal, evenals het creëren van ruimte voor individuele ontwikkelroutes. Het principe van maatwerk zorgt ervoor dat ieder kind zich in zijn eigen tempo en met eigen stappen kan ontwikkelen. In deze aanpak staat het kind centraal en niet het stelsel of het systeem. In deze leef-tijdsfase speelt het spelend leren een belangrijke rol, het op speelse wijze de eigen ontwikkelingslijnen kunnen volgen. Daarnaast is wetgeving en inspectie tussen opvang en onderwijs op elkaar afgestemd en is er een integrale aansturing vanuit het beleid.

Wil het stelsel een effectieve bijdrage kunnen leveren aan het verminderen van de achterstanden en het bevorderen van de ontwikkelingskansen, dan moet de kwaliteit van de voorzieningen goed zijn. Alle kinderen hebben daar baat bij. Pedagogische medewerkers bepalen met name deze kwaliteit.

Dit stelsel dient voor alle groepen financieel toegankelijk te zijn. In de visie van de raad blijven eigen bijdragen van ouders nodig, waarbij rekening wordt gehouden met de borging van de financiële toegankelijkheid. Van belang is verder dat een stabiel én betaalbaar systeem ontstaat dat het jojo-effect van de afgelopen jaren voorkomt. De raad gaat er daarbij van uit dat er toegewerkt wordt naar één financieringssysteem. Op langere termijn kan worden bezien of de verdeling in de financiering aanpassing behoeft. Naarmate kindvoorzieningen meer dienen als een ontwikkelingsinstrument, kan een relatief hogere bijdrage van de overheid worden overwogen en verdient de in internationaal opzicht relatief hoge werkgeversbijdrage heroverweging.

Met bovenstaande visie haakt de raad aan bij het gedachtegoed van de Onderwijsraad om een breed en toegankelijk stelsel te creëren. Ook sluit de raad met deze visie aan bij de aanbeveling van de WRR (*Naar een lerende economie*) om in mensen en instituties te investeren zodat Nederland een aangenaam en aantrekkelijk land blijft en het verdienvermogen op peil blijft. Kindvoorzieningen dienen een onderdeel te zijn van een plezierig woon-, werk- en leefklimaat in Nederland. Zij kunnen een bijdrage leveren aan een ontspannen en zorgzame samenleving.

Aanbevelingen voor de korte en middellange termijn

Hoe gaan we deze visie (stip op de horizon) realiseren? De raad constateert dat er door het huidige kabinet al stappen worden gezet om de ontwikkelingsfunctie binnen het stelsel te versterken en om de pedagogische kwaliteit en de toegankelijkheid te verbeteren. De harmonisatie van peuterspeelzalen en kinderopvang betekent een belangrijke stap in de richting van een stelsel met meer samenhangende

voorzieningen. De versnippering van het aanbod ten aanzien van kinderen van werkende ouders wordt hiermee eveneens voor een belangrijk deel tegengegaan. Eveneens is gewerkt aan de voorbereiding van beleid voor vermindering van de regel-druk in combinatie met het verbeteren van de kwaliteit. De toegankelijkheid van het stelsel wordt enigszins verbeterd door de verhoging van de kinderopvangtoe-slag in 2016 en 2017. Met het bedrag van 60 miljoen dat het kabinet wil uittrekken voor kinderen die nu niet naar een voorziening gaan, wordt bovendien ook voor een deel tegemoetgekomen aan een verbetering van het bereik en een intensivering van de aanpak van achterstanden.

De raad onderschrijft de richting van de voornemens tot harmonisatie, integratie en verbetering van kwaliteit en toegankelijkheid. Wel vraagt hij aandacht voor negatieve overgangseffecten, in het bijzonder de inkomenseffecten, en ziet hij nog kansen liggen voor verbetering en aanpak van de knelpunten in het huidige stelsel.

In dit advies zijn de aanbevelingen c.q. actiepunten voor de korte (deze kabinets-periode) en middellange (komende kabinetsperiode) termijn uitgewerkt. Bij het bepalen van deze actiepunten heeft de raad zich bij de voorbereiding van zijn advies laten inspireren door diverse nationale en internationale studies, door de inbreng van de experts bij de nationale en internationale expertmeeting en door overige gesprekken met het veld.

Samengevat zijn de belangrijkste actiepunten voor de middellange termijn:

- Intensivering doelgerichte aanpak van achterstanden van 10 naar 16 uur per week
- Integraal aanbod voor alle kinderen van 16 uur per week, verbeteren samen-werking en vereenvoudiging van de financieringsstromen
- Verdere verbetering van de kwaliteit en toegankelijkheid van het stelsel
- Stabiliteit en bestendigheid van het stelsel op middellange termijn
- Een nadere doordenking van de verdeling van kosten.

Voor de middellange termijn bepleit de raad verbeteringen in het stelsel ten behoeve van de bevordering van de ontwikkelingskansen en de vermindering van achterstanden in een zo vroeg mogelijk stadium. Extra aandacht en ondersteuning van kinderen met een achterstand is noodzakelijk. De raad pleit voor het bevorde-ren van de integratie van verschillende groepen kinderen, het verbeteren van het bereik (door een eenduidige definitie), verhogen van kwaliteit door continue pro-fessionalisering en een intensivering van de programma's.

De effectiviteit en bereik van de intensivering moeten op korte termijn (binnen 1 à 2 jaar) worden gemonitord en geëvalueerd. Mocht uit deze evaluatie blijken dat de effecten onvoldoende zijn, dan kan worden gedacht aan een minder vrijblijvende benadering van ouders met kinderen met achterstanden, gezien het grote belang dat de raad hecht aan het verminderen van deze achterstanden.

Naast deze gerichte aandacht en ondersteuning van kinderen met een achterstand dient er eveneens een integraal aanbod te komen voor alle kinderen van 2 tot 4 jaar, ongeacht of hun ouders wel of niet werken, voor 16 uur per week. Uiteraard kunnen werkende ouders meer uren afnemen. Met het oog op de doorlopende ontwikkelings- en leerlijnen is verbetering van de samenwerking tussen de voorzieningen, basisschool en welzijnsinstellingen wenselijk. Ook pleit de raad voor een vereenvoudiging en streamlijning van de financieringsstromen.

De kwaliteit van het stelsel wordt in belangrijke mate bepaald door de pedagogische medewerkers. Nu de focus meer komt te liggen op de ontwikkelingsfunctie van de voorzieningen, acht de raad het wenselijk te kijken naar de eisen die aan opleidingen, bijscholing en functieverbreding worden gesteld. Sommige pedagogische medewerkers zullen meer een coachende rol vervullen, anderen zullen een rol spelen bij onder andere de VVE of worden ingezet als mentor. Er dient een goede mix te zijn van mbo- en hbo-opgeleiden. Daarnaast dienen de effecten van recente kwaliteitsmaatregelen te worden gemonitord en is het volgens de raad nuttig om concrete kwaliteitsdoelen voor de ontwikkeling van het kind op te stellen. Tot slot is met het oog op de kwaliteit van belang het systeem van continue professionalisering te bevorderen en de regeldruk te verminderen.

Met betrekking tot de financiële toegankelijkheid wijst de raad op de zorgelijke ontwikkeling van de daling van het gebruik onder de inkomensgroepen tot 1½ modaal en de hogere inkomensgroepen. Volgens de raad moet worden onderzocht of bepaalde groepen extra ondersteuning behoeven. Voor de ouders met lage inkomens (minder dan 130 procent WML), de ouders met een verzamelinkomen tussen de 30.000 en 50.000 euro en de ouders met hogere inkomens (meer dan 3 maal modaal) lijkt de opvang erg duur te zijn en daardoor tot suboptimale keuzes te leiden. Ook de specifieke positie van eenoudergezinnen verdient aandacht. Ook voor hen vormen de hoge kosten wellicht een drempel om gebruik te maken van formele opvang. Het verdient tevens aanbeveling om nader te onderzoeken waarom ouders met lagere inkomens minder vaak formele kinderopvang afnemen dan ouders met hogere inkomens. Daarnaast adviseert de raad bij de verwerking van de extra bedragen voor de kinderopvangtoeslag vanaf 2017 meer gewicht toe te kennen aan een

verhoging van de toeslag voor het eerste kind en te bezien of de maximumuurprijzen waarover de toeslag wordt berekend nog wel in lijn zijn met de kostenontwikkeling in de sector. De raad benadrukt bovendien het belang van een termijn van zes maanden recht op kinderopvangtoeslag na ontstane werkloosheid. Bij de handhaving van deze termijn zullen verschillende overwegingen en belangen in ogenschouw moeten worden genomen.

Met betrekking tot de stabiliteit en betaalbaarheid van het systeem verdient het volgens de raad aanbeveling om grote wijzigingen zoals die hebben plaatsgevonden rond de (financiering van) kinderopvang te voorkomen. Deze wijzigingen en bijbehorend ‘jojobeleid’ scheppen veel onzekerheid voor alle betrokkenen en hebben ook hun weerslag op de geboden kwaliteit. Het is van belang dat er een duidelijk en stabiel middellangetermijnperspectief komt over de voorzieningen van jonge kinderen en de financiering daarvan. Zo kan de sector werken aan herstel en financiële stabiliteit.

Ten aanzien van de verdeling van de uitgaven kan worden opgemerkt dat de overheid de afgelopen jaren structureel minder heeft betaald dan de afgesproken een derde. Op langere termijn zou opnieuw kunnen worden gekeken naar de verdeling van financiële verantwoordelijkheden tussen overheid, individu en werkgevers. Als de kindvoorzieningen meer en meer een ontwikkelingsfunctie vervullen, dan ligt het in de rede dat de overheid in de toekomst meer gaat betalen dan de initieel afgesproken één derde. Een hogere werkgeversbijdrage in de komende kabinetsperiode ligt dan niet voor de hand.

De aanbevelingen van de raad zijn in onderstaande tabel samengevat.

Samenvatting beleidsagenda voor de middellange termijn

Actiepunten
<p>Intensivering doelgerichte aanpak van achterstanden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verbetering bereik van de doelgroep (o.a. door eenduidige definitie doelgroep) - Verbetering specifieke kennis/kunde professional - Intensivering programma's (minimaal 16 uur per week) - Verbetering samenwerking met basisscholen en welzijnsvoorzieningen - Evaluatie en monitoring effectiviteit en bereik van de intensivering
<p>Aanbod voor alle kinderen / verbeteren samenwerking en vereenvoudiging financieringsstromen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Integraal samenhangend aanbod voor alle kinderen vanaf 2 jaar (voor 16 uur per week) binnen kindvoorzieningen van 0 tot 4 jaar - Creëren integraal aanbod door verbeteren samenwerking o.a. met basisscholen - Vereenvoudiging/stroomlijning financieringsstromen (met behoud van 2 financieringsstromen (doelgroep en KOT))

Verbetering van kwaliteit

- Monitoring effecten recente maatregelen
- Opstellen kwaliteitsdoelen voor ontwikkeling kind
- Opleiding, bijscholing en functieverbreiding bezien vanuit perspectief van ontwikkelingsfunctie voorzieningen
- Goede mix mbo/hbo
- Bevorderen permanente educatie
- Verminderen regeldruk
- Bevorderen stabiliteit/continuïteit
- Afstemming van wetgeving en inspectie tussen kinderopvang en onderwijs en integrale aansturing vanuit beleid

Verbetering van toegankelijkheid

- Onderzoek naar oorzaken dalend gebruik gezinnen met verzamelinkomen minder dan 1½ modaal en hogere inkomens en wenselijkheid van extra financiële ondersteuning
- Onderzoek naar specifieke positie alleenstaande ouders
- Onderzoek verschillen in gebruik formele kinderopvang lage en hoge inkomens
- Toekenning van meer gewicht aan verhoging van de toeslag voor eerste kind en bezien of de maximumuurprijzen waarover de toeslag wordt berekend nog in lijn is met de kostenontwikkeling in de sector
- Erkenning van het belang van termijn van 6 maanden recht op KOT na ontstane werkloosheid. Bij handhaving van deze termijn verschillende overwegingen en belangen in ogenschouw nemen

Stabiliteit en bestendigheid

- Waarborging van rust en stabiliteit voor zowel ouders als ondernemers in de sector
- Stabiele financiële kaders

Nadere doordenking verdeling kosten

- Op lange termijn herijking van financiële verantwoordelijkheidsverdeling

Aanbevelingen voor de korte termijn

Volgens de raad zijn voor de korte termijn (tot aan de volgende kabinetsperiode) experimenteermogelijkheden voor samenwerking wenselijk. Hij acht het noodzakelijk dat er een intensieve samenwerking is tussen het kindcentrum en de basisschool waar het kind naar toegaat. Dit in verband met de doorlopende leer- en ontwikkelingslijnen van het jonge kind. Een vloeiende overgang is van belang, leert ook het onderzoek.

In de praktijk is er al een toenemend aantal samenwerkingsverbanden of -afspraken. De inzet van organisaties, onder andere van initiatieven als Kindcentra 2020 en andere lokale en landelijke samenwerkingsverbanden, dragen bij aan de intensivering van de samenwerking.

De raad stelt voor om binnen het bestaande stelsel voor een aantal samenwerkingspartners van kindcentra en basisscholen afspraken te maken over een aantal onderwerpen ten einde te komen tot een gezamenlijke aanpak en ervaringen die daarbij worden opgedaan te volgen (experimenten Kindcentra 2020). De raad ondersteunt de filosofie van onder andere Kindcentra 2020 en andere lokale en landelijke

samenwerkingsverbanden dat er voor de samenwerking verschillende varianten denkbaar zijn en zou prioriteit willen geven aan de verbetering van de begeleiding en de informatieoverdracht van het individuele kind bij de overstap van kinderopvang naar basisschool. Gemeenten blijven verantwoordelijk voor de coördinatie, de afstemming tussen de voorzieningen en school en het jeugdwerk.

De raad onderschrijft het voorstel van de VNG om voor de korte termijn in een aantal gemeenten, die bereid zijn te investeren samen met bereidwillige lokale partners, proeftuinen kindcentra (verder) te ontwikkelen. Voor die proeftuinen is vrije regelruimte nodig. Dat betekent dat vrijstelling komt van knellende regelgeving. Deze gemeenten moeten wel verslag uitbrengen om te laten zien welke conclusies voor alle gemeenten eventueel kunnen worden getrokken. Het Rijk wordt uitgenodigd de ontwikkelingen in de proeftuinen te volgen en waar nodig te ondersteunen. Met de PO-raad, de MOgroep, de Brancheorganisatie Kinderopvang en werknemersorganisaties zal hierover afstemming plaatsvinden.

Daarnaast acht de raad het wenselijk een werkgroep door de verantwoordelijke ministeries en betrokken organisaties (waaronder vakorganisaties, ouderorganisaties, werkgeversorganisaties, scholen en gemeenten) op te laten richten om met concrete oplossingen te komen, waarbij gebruik wordt gemaakt van de al bestaande inventarisaties en de in de praktijk genomen initiatieven.

Deze experimenteerruimte en proeftuinen zijn van belang om te kunnen toegroeien naar een betere samenwerking tussen de verschillende voorzieningen en organisaties.

Ter afronding

Met bovengenoemde beleidsaanbevelingen heeft de raad een agenda geformuleerd om de langetermijnvisie te realiseren en te bouwen aan een aangenaam en aantrekkelijk land waarin het verdienvermogen op peil blijft en kindvoorzieningen onderdeel zijn van een plezierig woon-, werk- en leefklimaat. Een samenleving waarin vrouwen en mannen zich beter kunnen ontplooien doordat er goede voorzieningen zijn om arbeid en zorg te kunnen combineren en een samenleving die de ontwikkeling van kinderen vooropstelt. Een samenleving waarin kinderen de kans krijgen om met andere kinderen op te groeien en zich van jongs af aan spelenderwijs te ontwikkelen in een vertrouwde en veilige omgeving.



Advies

1 Inleiding

1.1 Achtergrond adviesaanvraag en adviesvraag

Minister Asscher van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de SER op 29 mei jl. vragen voorgelegd over de voorzieningen voor jonge kinderen¹.

Aanleiding hiertoe was de motie Van Weyenberg c.s., die op 28 oktober 2014 in de Tweede Kamer werd aangenomen. In deze motie wordt de regering verzocht aan de SER te vragen om een vervolgadvis (op een eerder advies uit 2011²) uit te brengen over de inrichting van de voorzieningen voor jonge kinderen en de sociaal-economische effecten in kaart te brengen³.

De adviesvraag luidt als volgt:

“Ondersteunt het bestaande stelsel van kinderopvangvoorzieningen de doorlopende ontwikkel- en leerlijnen van jonge kinderen?

Welke verbeterpunten ziet de SER voor de inrichting van de voorschoolse voorzieningen om:

- a) de deelname van ouders aan het arbeidsproces te ondersteunen en
- b) de brede ontwikkeling van jonge kinderen te optimaliseren?

Kan de SER de sociaal-economische effecten hiervan in kaart brengen? In hoeverre zijn werkgevers of werknemers bereid eventuele aanvullende kosten hiervan te dragen?”

Naast arbeidsparticipatie en de ontwikkeling van kinderen zal het advies zich ook richten op de vraag in hoeverre kindvoorzieningen kunnen bijdragen aan de vermindering van achterstanden.

1.2 Afbakening onderwerp

In het voorliggende advies staan de voorzieningen voor de opvang en educatie van jonge kinderen in voorschoolse periode centraal. De beschrijving spitst zich toe op de volgende voorzieningen: kinderopvang, peuterspeelzaalwerk en voor- en vroegschoolse educatie (VVE)⁴.

1 Deze vragen zijn opgenomen in de adviesaanvraag “Werken en leven in de toekomst”. Zie bijlage 1.

2 Dit verwijst naar het SER-advies (2011) *Tijden van de Samenleving*.

3 Zie bijlage 2 voor de motie Van Weyenberg c.s.

4 Gastouderopvang vormt eveneens een belangrijke vorm van dagopvang, maar zal in het advies slechts beperkt aandacht krijgen.

Kinderopvang is op dit moment de grootste voorziening. De kinderopvang geldt voor kinderen in de leeftijd van 0 tot 4 jaar van werkende ouders. Het voornaamste doel van deze opvang was de arbeidsdeelname van ouders met jonge kinderen, in het bijzonder van moeders, te faciliteren. Met de inwerkingtreding van de Wet kinderopvang (2005) is ook het borgen van kwaliteit een belangrijke pijler van het kinderopvangbeleid geworden. De betekenis van kinderopvang voor de ontwikkeling van kinderen werd in pedagogische doelen verankerd. In 2010 is de wet omgebouwd tot de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen zoals die nu geldt.

Peuterspeelzalen zijn, afhankelijk van de gemeentelijke invulling, toegankelijk voor peuters (2 tot 4 jaar) van werkende en niet-werkende ouders. Over het algemeen kunnen peuters gedurende twee dagdelen per week terecht in een peuterspeelzaal. Gemeenten kunnen hiervoor een ouderbijdrage vragen. Peuterspeelzalen dienen met name een pedagogisch doel (spelen en ontwikkelen).

Voorschoolse en vroegschoolse educatie is bedoeld voor kinderen van 2½ tot 4 jaar met een achterstand (doelgroepkinderen). Deze programma's zijn vooral gericht op de ontwikkelingsstimulering van achterstandsgroepen. Gemeenten zijn verplicht zorg te dragen voor voldoende aanbod. Zij kunnen hiertoe subsidie toekennen aan kinderopvangcentra en/of peuterspeelzalen. De gemeenten ontvangen hiervoor middelen vanuit de rijksoverheid.

Volgens het huidige kabinet blijft de combinatie van arbeid en zorg voor jonge kinderen (arbeidsmarktargument) een belangrijk uitgangspunt van het kinderopvangbeleid, maar moet ook de ontwikkeling van kinderen niet uit het oog worden verloren. Het kabinet onderschrijft beide pijlers vanuit de overtuiging dat zij onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. De kinderopvang levert een bijdrage aan de ontwikkeling van kinderen, zodat ouders zonder zorgen kunnen deelnemen aan het arbeidsproces⁵.

1.3 Beleidscontext

In de komende jaren staan er veel veranderingen op stapel. Het kabinet heeft verschillende maatregelen aangekondigd. Ook vanuit de sector zelf zijn relevante initiatieven ontwikkeld rond kwaliteit en toegankelijkheid van voorzieningen. Het

⁵ Tweede Kamer (vergaderjaar 2014-2015) 31 322, Kinderopvang, nr. 265, *Brief van de minister van SZW van 21 november 2014 aan de Tweede Kamer*, p. 2.

doel is het stelsel meer toekomstbestendig te maken vooral door de kwaliteit te verhogen en onderwijs, kinderopvang, peuterspeelzalen en VVE meer op elkaar af te stemmen⁶.

Harmonisatie voorschoolse voorzieningen

Het kabinet heeft eind 2013 in een brief aan de Tweede Kamer een harmonisatie van peuterspeelzalen en kinderopvang aangekondigd⁷. Het doel van deze harmonisatie is om verschillen tussen peuterspeelzalen en kinderopvang weg te nemen en te zorgen voor een betere afstemming tussen kinderopvang, peuterspeelzaalwerk en onderwijs. De harmonisatie van voorschoolse voorzieningen berust op drie pijlers⁸:

- één kwaliteitskader voor peuterspeelzalen en kinderdagverblijven;
- het versterken van de pedagogische kwaliteit;
- één financieringsstructuur voor werkende ouders.

De minister van SZW heeft de Tweede Kamer op 1 juli 2015 geïnformeerd over de verdere uitwerking van de harmonisatie⁹. Het kabinet wil in het voorjaar van 2016 een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer indienen. De harmonisatie zou op 1 januari 2018 moeten ingaan, wanneer ook de overgang naar het systeem van directe financiering voor de kinderopvang is voorzien.

Eén kwaliteitskader voor peuterspeelzalen en kinderdagverblijven

De recente brief aan de Tweede Kamer vermeldt dat de eerste stappen ten aanzien van de gelijkschakeling van kwaliteitseisen en het realiseren van een kwaliteitskader voor peuterspeelzalen en kinderdagverblijven inmiddels zijn gezet. De eisen aan de beroepskracht-kindratio, het vierogenprincipe en de eisen aan het pedagogisch beleidsplan zijn in 2015 voor peuterspeelzaalwerk en kinderopvang gelijk getrokken. De verdere gelijkschakeling loopt mee in het project Het Nieuwe Toezicht. Het wettelijke onderscheid tussen de beide voorzieningen verdwijnt.

Versterking pedagogische kwaliteit

Het kabinet streeft naar een verdere kwaliteitsverhoging binnen de voorschoolse voorzieningen. Deze kwaliteitsverhoging beoogt meer aandacht voor de pedagogi-

6 Regeerakkoord VVD PvdA (29 oktober 2012) *Bruggen slaan*.

7 Tweede Kamer (vergaderjaar 2013-2014) 31 322, Kinderopvang, nr. 227, *Kabinetsvisie: Een betere basis voor peuters*.

8 De volledige gelijkschakeling van de kwaliteitseisen en het wettelijk deel van de kwaliteitsverhogende maatregelen lopen mee in de brede herijking van de kwaliteitseisen in het wetsvoorstel betreffende Het Nieuwe Toezicht.

9 Tweede Kamer (vergaderjaar 2014-2015) 31 322, Kinderopvang, nr. 279, *Brief regering; Harmonisatie peuterspeelzalen en kinderopvang; de volgende stap*.

sche ontwikkeling van kinderen (in de kwaliteitseisen en het toezicht) en een betere samenwerking tussen scholen en voorschoolse voorzieningen.

Kwaliteitsverhogende maatregelen zullen verankerd moeten worden in wet- en regelgeving. Deze aspecten lopen mee in de brede herijking van de kwaliteitseisen binnen het project Het Nieuwe Toezicht.¹⁰ Zo heeft een coalitie van ouders, werkgevers (BOinK, Brancheorganisatie Kinderopvang, MOgroep, FNV en CNV Zorg & Welzijn) in 2015 een herijkt kwaliteitskader voor de kinderopvang opgesteld. Met dit voorstel streven de partijen naar een verdere kwaliteitsverhoging van de sector zonder dat de toegankelijkheid en beschikbaarheid van de kinderopvang in het geding komen. De partijen reageren hiermee op de voorstellen die minister Asscher deze zomer aan de Tweede Kamer presenteerde.

Daarnaast is de overheid in samenwerking met het veld bezig ook andere plannen om de pedagogische kwaliteit te verhogen te realiseren. Er wordt onderzocht of de afstemming tussen voorschoolse voorzieningen en het onderwijs te verbeteren is. Verder is de branche bezig een bij- en nascholingsstelsel op te zetten waar alle pedagogisch medewerkers gebruik van kunnen maken. Dit voorstel is op initiatief van de ondernemers uit de sector en wordt met een breed samengesteld platform van betrokkenen uitgewerkt.

Eén financieringsstructuur voor werkende ouders

Het kabinet wil de financiering voor werkende ouders die gebruikmaken van kinderopvang en van peuterspeelzalen gelijkschakelen. Het beoogde doel daarvan is een eerlijker speelveld tussen beide voorzieningen. Werkende ouders kunnen dan kinderopvangtoeslag aanvragen voor opvang in een voorschoolse voorziening van hun keuze. Het organiseren van een aanbod voor kinderen van alleenverdieners of niet-werkende ouders blijft de rol van gemeenten.

Het kabinet wil in het voorjaar van 2016 hiervoor een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer indienen. De harmonisatie zou op 1 januari 2018 moeten ingaan, wanneer ook de overgang naar het systeem van directe financiering voor de kinderopvang is voorzien. De minister heeft echter in een voortgangsbrief laten weten dat hij afziet van de initieel beoogde volledige inwerkingtreding die in één keer zou plaats vin-

10 Tweede Kamer (vergaderjaar 2014-2015) 31 322, Kinderopvang, nr. 280, *Brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer van 7 juli 2015*.

De herijking van de kwaliteitseisen vormt de eerste fase van het project Het Nieuwe Toezicht. De minister is hierover in gesprek met partijen uit de sector. Streven is heldere pedagogische doelen voor de kinderopvang te formuleren. Deze moeten de sector houvast geven en als basis dienen voor een kwaliteitsoordeel door de toezichthouder. Bedoeling is een reeks kwaliteitsverhogende maatregelen te verankeren in wet- en regelgeving.

den, met een big bang, op 1 januari 2018. Hij onderzoekt samen met de Belastingdienst en DUO alternatieve manieren van invoering, bijvoorbeeld een geleidelijke invoering in 2018 of invoering in één keer per 1 januari 2019. Beide mogelijkheden geven de beoogde uitvoerder, DUO, meer ruimte om de nieuwe financieringssysteematiek – al dan niet geleidelijk – in te voeren en verschaft kinderopvanginstellingen meer ruimte om zich goed voor te bereiden¹¹.

Verschillende maatregelen samengevat en tijdsfad

In 2016:

- (i) structurele intensivering van circa 290 miljoen euro, (ii) 60 miljoen euro structureel voor een aanbod voor alle peuters, (iii) inwerkingtreding personenregister kinderopvang en peuterspeelzaalwerk (gevolg commissie-Gunning) en (iv) aanbieden wetsvoorstellen in de eerste helft met betrekking tot de versterking van de kwaliteit en de verbetering van het toezicht, de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk en de directe financiering.

In 2017:

- (i) publiceren nieuwe kwaliteitseisen kinderopvang, (ii) nieuwe financieringssysteematiek VVE en (iii) nieuwe kwaliteitseisen VVE (taalniveau 3F en hbo'ers)

In 2018/2019:

- (i) gelijktrekken financieringsstructuur kinderopvang en peuterspeelzaalwerk (voor zover ze nog niet zijn omgevormd) en (ii) inwerkingtreding nieuwe financieringssysteematiek.

Bron: Presentatie Martin Flier, voormalig directeur Kinderopvang van het ministerie van SZW, SER expertmeeting, 24 september 2015

Extra aangekondigde maatregelen

Blijkens de begrotingsstukken 2016¹² gaat het kabinet in 2016 structureel 290 mln. euro investeren in verhoging van de kinderopvangtoeslag.

Het kabinet wijst er verder in de begrotingsstukken op dat goede kinderopvang bijdraagt aan een goede start voor kinderen in de maatschappij. Naar schatting circa 15 procent van de peuters neemt thans niet deel aan een voorschoolse voorziening. Het kabinet vindt het onwenselijk dat er voor sommige kinderen geen plek is, terwijl ouders hun kind wel naar een voorschoolse voorziening willen brengen. Dit

11 Tweede Kamer (vergaderjaar 2015-2016) 31 322, Kinderopvang, nr. 285, *Brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer van 23 november 2015*.

12 Tweede Kamer (vergaderjaar 2015-2016) 34 300 XV, *Rijksbegroting 2016 XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid*.

leidt ook tot segregatie tussen de doelgroepen. Het kabinet investeert daarom structureel 60 mln. euro waarmee gemeenten een aanbod kunnen doen voor peuters die nu nog geen gebruik maken van een voorschoolse voorziening, zodat alle peuters naar een dergelijke voorziening kunnen gaan¹³. Dit bedrag is afgestemd op de 15 procent niet-deelnemende peuters.

Op 18 november 2015 heeft de Tweede Kamer bovendien ingestemd met het Belastingplan, waarin extra uitgaven van 100 miljoen euro voor kinderopvangtoeslag vanaf 2017 zijn aangekondigd. De laatste aanpassingen van het Belastingplan 2016 hebben geleid tot een voorstel om bovenop de 100 mln. euro in 2017 100 mln. euro extra ter beschikking te stellen voor de verhoging van de kinderopvangtoeslag. Samen dus 290 mln. euro voor 2016 en 200 mln. euro vanaf 2017. Met deze 100 miljoen extra komt de intensivering voor 2017 in totaal op 200 miljoen euro uit¹⁴.

De overheid financiert de in totaal 490 miljoen euro uit de onderbesteding op de huidige kinderopvangbegroting, ontstaan omdat minder ouders dan voorzien gebruikmaken van kinderopvang. De onderbesteding loopt op van 300 miljoen euro in 2016 tot 450 miljoen euro in 2019¹⁵.

Transitie

Het kabinet heeft over de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzalen overleg gevoerd met de VNG en partijen uit het veld. Er blijkt een breed draagvlak te bestaan voor de kwaliteitsdoelen. Wat de financieringssystematiek betreft bestaan verschillen van inzicht tussen kabinet en VNG. Dit neemt niet weg dat het kabinet wil doorgaan met het ondersteunen van de harmonisatie van peuterspeelzalen en kinderopvang. Gezien de ontwikkeling bij veel gemeenten waarbij peuterspeelzalen onder de kinderopvangtoeslag worden gebracht¹⁶, ziet het kabinet de harmonisatie als een logische stap. Het kabinet wil de komende jaren samenwerken met partijen binnen de sector om de transitie vorm te geven.

13 Tweede Kamer (vergaderjaar 2015-2016) 34 300 XV, *Rijksbegroting 2016 XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, p. 19.

14 Brancheorganisatie Kinderopvang, *Belastingplan 2016: 200 miljoen extra voor kinderopvang in 2017*, 9 december 2016.

15 Brancheorganisatie Kinderopvang, *Kosten kinderopvang voor ouders verder omlaag*, 18 november 2015.

16 De omvorming van peuterspeelzalen naar arrangementen voor peuters binnen de dagopvang is de laatste jaren in omvang toegenomen. Deze vorm van opvang voldoet aan de kwaliteitseisen voor de kinderopvang en hiervoor kunnen werkende ouders kinderopvangtoeslag aanvragen.

1.4 Maatschappelijke context

Tegen de achtergrond van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen neemt de relevantie van het onderwerp en het belang van voorzieningen van jonge kinderen toe. Met het oog op economische groei en productiviteitsverhoging blijft het wenselijk de arbeidsparticipatie op peil te houden en te bevorderen. Kindvoorzieningen kunnen hierin een rol spelen. Veel moeders en vaders ervaren combinatiedruk en vinden het moeilijk arbeid en zorg op elkaar af te stemmen.

Een belangrijke ontwikkeling is bovendien dat voor de versterking van het toekomstig verdienvermogen in Nederland investeringen in het menselijk kapitaal en de kenniscirculatie nodig zijn. Een leven lang leren dient te worden gestimuleerd en de lerende economie vraagt om 21^e-eeuwse vaardigheden, zoals creativiteit, kritisch denken en samenwerken. De basis voor de ontwikkeling hiervan wordt voor een belangrijk deel in de vroege jeugd gelegd. Investeren in de lerende economie begint niet primair bij de basisscholen, maar op zeer jonge leeftijd zoals de WRR ook heeft betoogd¹⁷. Kinderen die op jonge leeftijd de juiste vaardigheden meekrijgen, doorlopen succesvoller hun onderwijsloopbaan en hebben ook na die periode de juiste vaardigheden om te blijven leren. Voorschoolse voorzieningen kunnen een omgeving bieden waar deze vaardigheden worden geleerd. Het belang daarvan neemt ook om een andere reden toe. De wereld waarin de kinderen van nu opgroeien, verandert. Gezinnen zijn kleiner en gevarieerder van samenstelling. Het ontmoeten van andere kinderen, met hen optrekken en het samen leren en spelen zijn niet zo vanzelfsprekend meer. Juist tegen die achtergrond kunnen kindvoorzieningen een belangrijke rol vervullen door het aanleren van de 21^e-eeuwse vaardigheden en door kinderen samen te laten spelen en van elkaar te leren.

Daarnaast wordt in de samenleving het opleidingsniveau als scheidslijn meer en meer zichtbaar. Recente rapporten van de WRR en het SCP wijzen op het toenemende belang van onderwijs voor de kwaliteit van leven¹⁸. Kindvoorzieningen kunnen achterstanden verminderen en gelijke kansen van kinderen met verschillende achtergronden bevorderen. Ervaringen in andere landen laten zien dat voorschoolse educatie de intergenerationele mobiliteit kan vergroten.

¹⁷ WRR (2013) *Een lerende economie*.

¹⁸ WRR (2014) *Hoe ongelijk is Nederland?*; SCP (2014) *Verskil in Nederland*.

Ongelijke kansen

In Nederland zijn de kansen op succes op school en op de arbeidsmarkt (net als in andere landen) niet gelijk verdeeld. Waar iemands wieg staat, bepaalt in belangrijke mate wat iemands levenskansen zijn. De kloof tussen kinderen met verschillende achtergronden openbaart zich op verschillende dimensies en in verschillende levensfasen.

De basis voor latere achterstanden wordt al op jonge leeftijd gelegd. Hoewel Nederlands onderzoek niet beschikbaar is, blijkt uit studies in België en Australië dat kinderen in de voorschoolse leeftijd een groter aantal en complexere woorden horen als hun ouders hoger opgeleid hebben of betere banen hebben. Relatief oud onderzoek uit Nederland, met data uit 2004, laat zien dat er in groep twee al aanzienlijke verschillen zijn in de vaardigheden van kinderen met een Nederlandse en niet-Westerse herkomst. Dus, in de woorden van Esping-Andersen: "The race is already half-way run before children begin school".

Er zijn eveneens duidelijke scheidslijnen in de schoolresultaten op latere leeftijd te zien. Het PISA-onderzoek van de OESO laat zien dat ongeveer 15 procent van de 15-jarige kinderen in Nederland basisvaardigheden als wiskunde en leesvaardigheid onvoldoende beheerst. Deze groep heeft aanzienlijk minder kansen op de arbeidsmarkt en een verhoogd risico om uit te vallen op school. Kinderen van wie de ouders laag zijn opgeleid, hebben 1,77 zo veel kans om laag te presteren dan kinderen met een hoge achtergrond. De achterstand voor kinderen met een immigrantenachtergrond is ongeveer even groot: de kans dat deze groep laag scoort, is 1,76 keer zo groot. Er zijn ook verschillen naar herkomst. Zo gaan autochtone leerlingen 1,5 keer zo vaak naar hoger onderwijs en ligt de vroegtijdige schooluitval bij deze groep 3 tot 4 keer lager. In vergelijking met andere landen scoort Nederland hier gemiddeld of slecht op. Deze kloof in mogelijkheden is niet alleen problematisch vanuit een rechtvaardigheidsprincipe, maar ook omdat dit betekent dat het talent binnen deze groep onderbenut wordt.

Bronnen:

- Crul, M. (2015) *Talentontwikkeling. Het onderwijssysteem maakt het verschil*, Presentatie TIES.
- Esping-Anderson, Gosta (2004) 'Untying the Gordian Knot of Social Inheritance.' *Research in Social Stratification and Mobility*, Vol. 21, pp. 115-139.
- OECD (2012) *Equity and quality in Education: supporting disadvantaged students and schools. Spotlight Report: Netherlands*. OECD Publishing.
- OECD (2015) *Universal Basic Skills: what countries stand to gain*, OECD Publishing.
- Roeleveld, Jaap, Driessen, Geert, van der Veen, I. en Ledoux, G. (2015) Ontwikkeling van onderwijsachterstanden in het basisschoolonderwijs. In: Werfhorst, H. van de (red.) *Een kloof van alle tijden: Verschillen tussen lager en hoger opgeleiden in werk, cultuur en politiek*, pp. 241-260, Amsterdam : Amsterdam University Press.
- SCP (2009) *Making up the gap*.
- Unicef (2008) *The child care transition*.

1.5 Karakter advies, reikwijdte en samenhang met advies Werken en leven in de toekomst

Om na te gaan welke verbeterpunten in het stelsel van voorzieningen van jonge kinderen zijn aan te brengen start het voorliggende advies met een analyse van de sociaal-economische effecten van kindvoorzieningen. Wat is de effectiviteit van de kindvoorzieningen; in hoeverre worden de doelstellingen bereikt? Verhogen kindvoorzieningen de arbeidsparticipatie, stimuleren zij de brede ontwikkeling van alle kinderen en verminderen zij de achterstanden en segregatie van kinderen uit sociaal zwakkere milieus? In de beleidsdiscussie refereert men in dit verband ook wel aan de kosten en baten van de opvang en educatie van jonge kinderen, waarbij de baten breed worden opgevat en veelal alleen kwalitatief worden geduid.

Bij het omschrijven van de baten en het in kaart brengen van de sociaal-economische effecten is in dit advies allereerst de theorie beschreven en vervolgens het empirisch bewijs verzameld. Nationale en internationale onderzoeksstudies en specifieke landenstudies zijn daarvoor geanalyseerd¹⁹.

Met deze literatuurstudie is vooral inzicht verkregen in de randvoorwaarden waaronder effecten kunnen worden geoptimaliseerd. Op basis daarvan heeft de raad beleidsaanbevelingen geformuleerd voor de toekomstige inrichting van kindvoorzieningen in Nederland. Onderscheid is daarbij gemaakt tussen een beschrijving van hoe het stelsel er op de lange termijn dient uit te zien (de stip op de horizon) en de meer concrete verbeterpunten voor de middellange en korte termijn.

Bij de voorstellen voor verbeteringen is de raad uitgegaan van aanpassingen binnen het bestaande stelsel en binnen de huidige Nederlandse context. Ouders houden de keus om zelf te bepalen of zij gebruik willen maken van voorzieningen en in welke (soort) voorzieningen zij hun kinderen willen plaatsen. Deze keuzevrijheid voor ouders vormt volgens de raad een essentieel onderdeel van de visie op een toekomstig stelsel. Ouders blijven primair verantwoordelijk voor de opvoeding, de voorzieningen voor jonge kinderen zijn hieraan complementair.

Binnen het bredere kader van voorzieningen voor kinderen in de leeftijd 0-4 jaar spitsen de aanbevelingen voor de middellange termijn zich toe op de leeftijdsfase 2

¹⁹ Bij deze evaluatie van studies is nagegaan wat de effecten van programma's zijn, voor wie de interventie meer en minder effectief is en wat de kenmerken van de omstandigheden zijn waaronder de interventie is geïmplementeerd ('wat werkt, voor wie en onder welke omstandigheden').

tot 4 jaar. Verschillende redenen liggen hieraan ten grondslag. Allereerst is naar de effecten van kindvoorzieningen op de ontwikkeling van jongere kinderen weinig onderzoek verricht. Het onderzoek dat er wel is, richt zich vooral op veiligheid, zorg en de mogelijke negatieve effecten van opvang (bijvoorbeeld stress). De ontwikkelingskansen dienen voor deze groep nader te worden onderzocht. Daarnaast lijkt op basis van de literatuur 2 jaar een goede beginleeftijd. Op 2-jarige leeftijd zijn er al behoorlijk grote verschillen tussen kinderen uit verschillende sociaal-economische groepen en kinderen met een migratie- versus een autochtone achtergrond op het gebied van taal, algemene leerfuncties en emotieregulatie²⁰. Kinderen maken vanaf die leeftijd grote ontwikkelingen door die door goede kwaliteit voorschoolse educatie en opvang te optimaliseren zijn. Vanaf dat moment kan de educatie/ opvangcontext activiteiten aanbieden die complementair is aan de thuisomgeving. Ook is de kans dat kinderen van goede kwaliteit voorschoolse educatie en opvang profiteren, groter als kinderen hier langer aan worden blootgesteld. Vanuit dit oogpunt is twee jaar educatie en/of opvang beter dan 1,5 jaar²¹. Bovendien beginnen veel Nederlandse voorzieningen nu ook al met programma's bij twee jaar. Zo beginnen sommige peuterspeelzalen en VVE-programma's al eerder en in kinderopvangcentra wordt ook al eerder met de ontwikkeling van kinderen aan de slag gegaan. Ook variëren kinderopvangcentra in de samenstelling van hun groepen.

Een aantal gerelateerde/relevante onderwerpen komen aan bod in het bredere advies Werken en Leven in de Toekomst (WLT).

Agendering SER-onderwerpen in WLT-advies

De ontwikkeling en zorg voor baby's (van 0 tot 1 jaar) zal in het advies Werken en Leven in de Toekomst (WLT) aan de orde komen en in samenhang met (het gebruik van de) verschillende verlofregelingen nader worden verkend. In het verlengde van het SER-advies *Tijden van de samenleving* waarin de raad zich heeft uitgesproken voor een meer eigentijds en sluitend dagarrangement voor 4-12-jarigen, zal in het WLT-advies ook aandacht aan dit onderwerp worden gegeven.

20 Presentatie P. Leseman (2015) *Universeel en geïntegreerd: Yes we can do better*, SER-expertmeeting 29 juni 2015.

21 In de VS is er een brede discussie in de literatuur over de vraag of één of twee jaren voorschoolse educatie beter is. Hier wordt gevonden dat kinderen met een achterstand meer van twee jaar profiteren. De verklaring hiervoor is dat kinderen die een tweejarig programma volgen meer blootgesteld worden aan het programma en (dus) de positieve effecten. Bij de generalisering naar Nederland is het wel van belang om in ogenschouw te nemen dat het hier wel om iets oudere kinderen gaat doordat de kleuterschool in de VS op vijfjarige leeftijd begint. Zie Arteaga [et al.] (2014) *One year of preschool or two: Is it important for adult outcomes?*; Domitrovich [et al.] (2013) *One versus two years: Does length of exposure to an enhanced preschool program impact the academic functioning of disadvantaged children in kindergarten?*; Wen [et al.] (2012) *Are two years better than one year? A propensity score analysis of the impact of Head Start program duration on children's school performance in kindergarten.*

1.6 Lopende en eerdere SER-adviezen

De verkenningen die in het kader van Werken en Leren in de toekomst zijn verricht zijn ook relevant voor het voorliggende advies. In deze adviezen wordt stilgestaan bij de versterking van menselijk kapitaal voor ons verdienvermogen, de lerende economie, de vaardigheden en het toekomstbestendig opleiden. Zo richt bijvoorbeeld de verkenning *Leren in de toekomst* zich op de rol en inhoud van leren in de toekomst, in relatie tot ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Speciale aandacht gaat uit naar de drie samenhangende thema's: vaardigheden van de toekomst, een leven lang leren en samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven²².

Naar aanleiding van deze verkenning heeft de SER een briefadvies uitgebracht aan het Platform Onderwijs2032 dat zich buigt over de toekomstige inhoud van het funderend onderwijs. In het briefadvies *Leren in het funderend onderwijs van de toekomst* deelt de SER een aantal observaties uit de verkenning met het Platform Onderwijs2032. Minister Bussemaker van OCW heeft de SER op 26 oktober 2015 een brede adviesaanvraag voorgelegd, mede naar aanleiding van de verkenning *Leren in de toekomst*.

Daarnaast is het eerdere SER-advies (2011) *Tijden van de samenleving* van belang. In dit advies constateert de SER dat een toenemend aantal werkenden tijdsdruk en tijdgebrek ervaart. Dit hangt volgens de raad samen met het feit dat steeds meer mensen meerdere verantwoordelijkheden dragen en daardoor hun tijd verdelen over betaald werk, huishouden, zorg, vrijwilligerswerk en andere activiteiten. Veel werkenden hebben ook te maken met lange reistijden. Daarnaast kan de ervaren tijdsdruk te maken hebben met de voortdurende tempoversnelling in economie en samenleving.

In Nederland lossen mensen het omgaan met tijdsdruk vooral op door in deeltijd te gaan werken. Het advies schetst een aantal andere strategieën om tijdsknelpunten op te lossen en zo ook de deeltijdparadox²³ te doorbreken. Ook stelde de raad vast dat in het onderwijs en de kinderopvang een meer eigentijds en sluitend dagarrangement nodig is voor 4-12-jarigen. De raad gaf toen aan de implementatie van een eigentijds en sluitend dagarrangement voor 4-12-jarigen te beschouwen als een eerste stap in de ontwikkeling naar integrale kindvriendelijke centra voor 0-12-jarigen.

22 De drie thema's zijn in afzonderlijke dialoogbijeentkomsten aan de orde gekomen, waarbij (praktijk)deskundigen uit het onderwijs, het onderzoek en het bedrijfsleven met elkaar en met de commissieleden (werkgevers- en werknemersorganisaties en kroonleden) in gesprek zijn gegaan. Het verslag van deze verkenning *Hoe Leren we in de toekomst* is op 26 oktober 2015 gepubliceerd.

23 Deeltijdarbeid als strategie om tijdsknelpunten het hoofd te bieden houdt het traditionele tijdsarrangement (een van de oorzaken van de tijdsknelpunten) mede in stand.

1.7 Voorbereiding en aanpak

De Werkgroep Kindvoorzieningen is belast geweest met de voorbereiding van een ontwerpadvies²⁴.

Gedurende de adviesvoorbereiding zijn verschillende expertmeetings gehouden en diverse experts geraadpleegd, uit binnen en buitenland.

Expertmeetings

Op 24 juni 2015 vond een *internationale* expertmeeting plaats, gericht op de voorzieningen voor jonge kinderen in de deelstaat Berlijn en in Engeland. De keuze voor deze landen was ingegeven door het feit dat zij evenals Nederland een divers systeem van kindvoorzieningen kennen en dat deze voorzieningen – net als in Nederland – de laatste 20 jaar zijn uitgebreid. Bij deze uitbreiding speelden naast de combinatie van arbeid en zorg ook andere motieven een rol.

Tijdens deze bijeenkomst hebben mw. Annette Hautumm en prof.dr. Eva Lloyd een presentatie gegeven over de voorzieningen voor jonge kinderen in respectievelijk Duitsland en Engeland (zie bijlage 3 voor achtergrond sprekers).

Op 29 juni 2015 is een *nationale* expertmeeting gehouden, waarbij de voorzieningen voor jonge kinderen in Nederland centraal stonden (kinderopvang 0-4 jaar, gast-ouderopvang, peuterspeelzalen en voorschoolse en vroegschoolse educatie). Daarbij kwamen vier thema's aan de orde: de maatschappelijke betekenis van de voorzieningen voor jonge kinderen, de kosten en baten van voorzieningen, de inrichting van de huidige voorzieningen en de mogelijke integratie (en samenwerking) van onderwijs en kinderopvang.

Op deze nationale expertmeeting waren aanwezig:

- prof. dr. Ruben Fukkink, Hoogleraar Kinderopvang en educatieve voorzieningen voor het jonge kind aan de Universiteit van Amsterdam
- prof. dr. Paul Leseman, Hoogleraar Orthopedagogiek aan de Universiteit Utrecht
- prof. dr. Janneke Plantenga, Hoogleraar Economie van de Welvaartsstaat aan de Utrecht University School of Economics (U.S.E.)
- dr. Karen van der Wiel, programmaleider Arbeid en Onderwijs, Centraal Planbureau (CPB).

²⁴ Zie bijlage 6 voor samenstelling van de werkgroep Kindvoorzieningen.

Tijdens het rondetafelgesprek op 28 oktober 2015 heeft de werkgroep van gedachten gewisseld met betrokkenen/deskundigen uit het veld over hun visie op het stelsel. De centrale vraag die tijdens dit gesprek aan bod kwam was: wat gaat goed en waar kan het beter²⁵.

1.8 Opzet

Het advies is onderverdeeld in vijf hoofdstukken.

Hoofdstuk 2 omvat een algemene schets van de kindvoorzieningen in Nederland. Doel van dit hoofdstuk is om de algemene karakteristieken van het stelsel te beschrijven en na te gaan welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan in de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van de voorzieningen.

Hoofdstuk 3 bevat de kern van de analyse van het advies. Nagegaan wordt wat de maatschappelijke kosten en baten en effecten van deze voorzieningen zijn. Bij de analyse van de effecten (zowel theoretisch als empirisch) gaat de aandacht vooral uit naar de effecten op de arbeidsparticipatie, de ontwikkeling van het kind en het verminderen van onnodige achterstanden.

Hoofdstuk 4 benadert het vraagstuk vanuit een internationaal perspectief. Hoe zijn de voorzieningen in andere landen vormgegeven en wat zijn redenen om voorzieningen voor opvang en educatie voor jonge kinderen vanuit het publieke belang te ondersteunen? Een aantal casestudies (landenstudies) wordt besproken waarbij zowel de rationales in het beleid van het desbetreffende land als de sociaal-economische effecten van de programma's zijn beschreven.

Hoofdstuk 5 schetst op basis van de voorgaande analyse de visie van de raad op de huidige en toekomstige inrichting van het stelsel van voorzieningen voor de opvang en educatie van jonge kinderen.

²⁵ Zie bijlage 3 voor een lijst met deelnemers.

2 Voorzieningen voor jonge kinderen: een schets

2.1 Inleiding

In Nederland zijn er verschillende voorzieningen voor jonge kinderen. Het aanbod voor kinderen in de leeftijd van 0 tot 4 jaar varieert van consultatiebureaus tot kinderdagverblijven, gastouders en peuterspeelzalen. Sommige voorzieningen zijn vooral gericht op het opvangen van kinderen van werkende ouders, andere voorzieningen hebben vooral tot doel kinderen samen te laten spelen. Daarnaast zijn er de laatste jaren ook arrangementen bijgekomen die zich specifiek richten op de ondersteuning en individuele ontwikkeling van kinderen en/of het voorkomen van taalachterstanden. Vanaf 4 jaar is de basisschool de voorziening waar bijna alle kinderen heen gaan. Na schooltijd is er de mogelijkheid van buitenschoolse opvang (BSO) en in grotere steden zijn er voorzieningen voor een verlengde schooldag.

Het aanbod van voorzieningen voor jonge kinderen is dus divers met zeer verschillende doelstellingen, waarbij zowel opvang als educatie en ontwikkeling aan bod komen. In de internationale literatuur wordt in dit verband gesproken over ECEC (Early Childhood Education and Care)¹.

Naast bovengenoemde voorzieningen zijn er ook verschillende verlofregelingen (bijvoorbeeld ouderschapsverlof) die het voor werkende ouders mogelijk maken om arbeid en zorg te combineren en er is een brede waaier aan informele arrangementen voor de opvang van kinderen (werken in deeltijd of vanuit huis zodat ouders zelf kinderen op kunnen vangen, opvang door opa's en oma's, vrienden of burenen)².

In het voorliggende hoofdstuk gaat de aandacht vooral uit naar de formele kinderopvang, de peuterspeelzalen en de vroeg- en voorschoolse educatie en ligt de nadruk op de leeftijd van 0 tot 4 jaar. Paragraaf 2.2 schetst in het kort de kenmerken van deze voorzieningen (doelstelling, wettelijk kader, doelgroep, gebruik, financiering, financiële situatie, kosten en uitgaven). Paragraaf 2.3 beschrijft enkele ontwikkelingen, zowel in de tijd als per thema (betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwa-

1 Zowel OECD als Unicef hebben een speciale onderzoeksafdeling die zich bezighoudt met ECEC.

2 SCP (2014) *Krimp in de kinderopvang*.

liteit). Allereerst wordt stilgestaan bij de historische ontwikkelingen en veranderende doelstellingen. Daarna gaat deze beschrijving dieper in op de ontwikkelingen in de betaalbaarheid (de uitgaven en verdeling van kosten), de toegankelijkheid (het gebruik van de voorzieningen) en de kwaliteit. Op basis van deze schets zal de raad in hoofdstuk 5 ook de knelpunten identificeren.

2.2 Kenmerken van de huidige voorzieningen

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij een aantal kenmerken van de huidige voorzieningen. Achtereenvolgens komen aan bod: doelstellingen en wettelijk kader, doelgroepen, gebruik, financiering, kosten, financiële situatie en uitgaven. De paragraaf wordt afgesloten met een overzicht waarin de belangrijkste kenmerken van de huidige voorzieningen zijn samengevat.

2.2.1 Doelstelling voorzieningen en wettelijk kader

De *kinderopvang* is op dit moment in omvang de belangrijkste voorziening. Deze voorziening biedt dagopvang voor kinderen van 0-4 jaar³ en buitenschoolse opvang voor kinderen van 4-12 jaar. Ook geregistreeerde gastouders behoren tot de formele kinderopvang voor kinderen van 0-12 jaar⁴. De kinderopvang is vooral bedoeld om de combinatie van betaalde arbeid en zorg te faciliteren en ouders in staat te stellen om te werken. In de loop van de jaren is daar het doel van het bevorderen van de ontwikkeling van kinderen aan toegevoegd.

De toegang, de financiering en het toezicht van de kinderopvang worden geregeld in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (citeertitel: Wet kinderopvang). Ook de kwaliteitsregels zijn in de wet dan wel in de toelichting op de wet vastgelegd. Uitgangspunt voor de kwaliteit zijn vier pedagogische doelstellingen:

- Het bieden van emotionele veiligheid
- Het ontwikkelen van persoonlijke competenties
- Het versterken van sociale competenties
- De overdracht van normen en waarden.

3 Een speciale groep bestaat uit ouderparticipatiecrèches. In totaal zijn er zeven ouderparticipatiecrèches in Nederland, in Utrecht en Amsterdam.

4 Gastouderopvang is een voorziening voor kinderen van 0-12 jaar. Het is een kleinschalige en flexibele voorziening. Bij de gastouderopvang is de minimumeis van een mbo-3-opleiding niet vereist. Bij de dagopvang en BSO geldt deze eis wel. In dit hoofdstuk zal slechts in beperkte mate worden ingegaan op de gastouderopvang.

De *peuterspeelzalen* bieden opvang voor kinderen van 2 (2,5) – 4 jaar. In de praktijk is de opvang meestal beperkt tot 2 of 4 dagdelen van 2,5 uur (5 tot 10 uur) per week.

Het doel van de peuterzalen is vooral de ontwikkeling te bevorderen en samen te leren en te spelen (gericht op socialisatie)⁵. Hier kunnen kinderen andere kinderen ontmoeten en spelenderwijs leren om in een groep te functioneren. De laatste jaren heeft er een belangrijke verschuiving plaatsgevonden in de doelstelling van de peuterspeelzalen; in toenemende mate vindt er binnen peuterspeelzalen vroeg- en voorschoolse educatie plaats. De wettelijke basis voor de peuterspeelzalen is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

Vrijwel alle kwaliteitsregels zijn vastgelegd in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (vanaf 2010). Het toezicht is net als bij de kinderopvang belegd bij de GGD.

De *vroeg en voorschoolse educatie* (VVE) verwijst naar programma's die gericht zijn op het verminderen van onderwijsachterstanden in de periode voor de basisschool. Voorschoolse educatie wordt aangeboden aan doelgroepkinderen tussen de 2,5 en 4 jaar op peuterspeelzalen⁶ en kinderopvang. Vroegschoolse educatie wordt vervolgens gegeven aan doelgroepkinderen van 4 tot 6 jaar op basisscholen. Gemeentebesturen zijn verantwoordelijk voor de voorschoolse educatie. Schoolbesturen zijn belast met de vroegschoolse educatie. De meeste gemeenten richten zich op kinderen met een zwak taalniveau en op kinderen met een ontwikkelingsachterstand.

2.2.2 Doelgroep van de voorzieningen

Van de kinderopvang kunnen in principe alleen kinderen van werkzame ouders gebruikmaken (alleen werkende ouders – tweeverdieners en alleenstaande ouders – ontvangen kinderopvangtoeslag); werkzaam in de zin van betaalde arbeid als werknemer, maar ook als zzp'er. Het arbeidsmarktargument staat dus centraal in de vormgeving van de financiering van de kinderopvang. Het maximumaantal uren kinderopvangtoeslag is gekoppeld aan het aantal gewerkte uren van de minst werkende partner. Ouders die werkloos raken, houden in 2015 nog zes maanden recht op kinderopvangtoeslag⁷.

5 Binnen de peuterspeelzalen is er een onderscheid tussen peuterspeelzalen met ambitieniveau 1 en ambitieniveau 2. Bij ambitieniveau 1 is er één adequaat opgeleide pedagogisch medewerker aanwezig, naast een andere begeleider/vrijwilliger. Bij ambitieniveau 2 begeleiden twee adequaat opgeleide pedagogisch medewerkers de kinderen.

6 In de peuterspeelzalen kan alleen VVE worden aangeboden als er minimaal ambitieniveau 2 wordt gegarandeerd.

7 In 2015 en 2016 is tijdelijk de werkloosheidstermijn in de kinderopvangtoeslag verlengd van drie naar zes maanden. Dit betekent dat ouders gedurende de eerste zes maanden van werkloosheid nog recht hebben op kinderopvangtoeslag. Zie: *Rijksbegroting 2015 XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid*.

De peuterspeelzaal biedt speelgelegenheid aan kinderen van 2 (of 2,5) tot 4 jaar. Alle kinderen in deze leeftijdscategorie kunnen in principe deelnemen aan peuterspeelzaalwerk. Ook de combinatie van gebruik van kinderopvang én peuterspeelzalen is mogelijk. Kinderen van wie slechts één van beide ouders werkt en die dus geen recht hebben op een kinderopvangtoeslag, kunnen gebruikmaken van de peuterspeelzalen indien de desbetreffende gemeente hiervoor middelen ter beschikking heeft gesteld. Er is geen recht op financiering door gemeenten voor deze doelgroep. Wel stelt het kabinet vanaf 2016 voor de groep peuters die geen gebruik kunnen maken van de bestaande voorzieningen structureel 60 mln. euro ter beschikking⁸.

Gemeenten zijn vrij om de doelgroep voor VVE te bepalen. Ze krijgen voor de VVE geld van het ministerie van OCW op basis van de gewichtenregeling die gebaseerd is op de opleiding van ouders en postcodegebied van de school. Veel gemeenten kiezen ervoor de doelgroep breder te definiëren dan alleen het leerling-gewicht.

2.2.3 Huidig gebruik van de voorzieningen

In 2014 maakten gemiddeld 638.000 kinderen uit 418.000 huishoudens gebruik van de kinderopvang⁹. Daarvan gaan 255.000 kinderen naar de dagopvang, 285.000 kinderen naar de bso en 98.000 kinderen naar de gastouderopvang. In de begroting SZW 2016 zijn de ramingen van het kinderopvanggebruik voor 2015 en 2016 opgenomen¹⁰. Ten opzichte van 2010/2011 is het aantal kinderen in de opvang met zo'n 100.000 gedaald. In totaal gaat het om 27 procent van de kinderen in de leeftijd van 0 tot 13 jaar¹¹.

Het gemiddeld aantal uren voor alle soorten kinderopvang van kinderen in de leeftijd 0-12 jaar ligt op ongeveer 600 uur. Dit is gemiddeld zo'n 200 uur minder dan in 2010. Met name in de dagopvang is het gemiddeld aantal uren per kind fors gedaald¹².

8 Tweede Kamer (vergaderjaar 2015-2016) 34 300 XV, *Rijksbegroting 2016 XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, p. 19.

9 Het gebruik van de kinderopvang heeft betrekking op het aantal aanvragers kinderopvangtoeslag. Tweede Kamer (vergaderjaar 2014-2015) 31 322, Kinderopvang, nr. 285, *Brief van de minister van de SZW aan de Tweede Kamer*, 28 april 2015.

10 In 2016 wordt het gebruik geraamd op 653.000 kinderen die gebruikmaken van de kinderopvang. Wordt specifiek gekeken naar de 0-4 jarigen dan wordt het gebruik geraamd op 314.000 kinderen in de leeftijd van 0-4 jaar (44 procent van het aantal kinderen in de leeftijd 0-4 jaar). In 2015 wordt het gebruik geraamd op 643.000 kinderen die gebruikmaken van de kinderopvang en bedraagt de raming voor de leeftijd van 0-4 jaar 304.000 kinderen (43 procent van de kinderen in deze leeftijdsgroep). Zie: *Rijksbegroting 2016 XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, p. 77.

11 Brancheorganisatie Kinderopvang (2015) *Brancherapport 2015*, p. 6.

12 Brancheorganisatie Kinderopvang (2015) *Brancherapport 2015*, p. 10.

Kinderen gaan in 2014 gemiddeld 86 uur per maand naar de dagopvang. Omgerekend is dat ongeveer gemiddeld 20 uur per week¹³. Kinderopvang in Nederland is dan ook vooral een deeltijdvoorziening, hetgeen aansluit bij het dominante Nederlandse deeltijdmodel¹⁴.

Tabel 2.1 Kerncijfers gebruik dagopvang en gastouderopvang 0-4-jarigen

	2014	2015
Aantal kinderen 0-4 jaar	712.000	703.142
Aantal kinderen met kinderopvangtoeslag		
0-4 jaar	304.000	304.000
Wv alleen dagopvang	255.000	251.000
Wv alleen gastouder	49.000	53.000
% kinderen 0-4 jaar met kinderopvangtoeslag	43%	43%

Bronnen: CBS Statline; Ministerie SZW (2015) Cijfers derde kwartaal 2015

Indien wordt gekeken van 0-4 jaar dan blijken er in 2014 304.000 kinderen deel te nemen in de kinderopvang en gastouderopvang: 255.000 kinderen zijn geplaatst in dagverblijven en 49.000 kinderen in de gastouderopvang van 0-4 jaar. De meest recente cijfers over het derde kwartaal 2015 geven aan dat het aantal kinderen exact gelijk is gebleven (304.000), maar dat er een verschuiving is opgetreden ten gunste van de gastouderopvang (53.000 kinderen)¹⁵. In de cijfers van het gebruik van kinderopvang zijn, na jaren van sterke krimp, de eerste tekenen van stabiliteit zichtbaar. Bij de buitenschoolse opvang is het gebruik zelfs licht toegenomen.

Daarnaast zijn er ook kinderen in de leeftijd tussen 2 en/of 2½ en 4 jaar die gebruik maken van de peuterspeelzalen. Begin 2014 maakten naar schatting 99.000 kinderen gebruik van peuterspeelzalen¹⁶.

De aantallen kinderen die in aanmerking voor vroeg- en voorschoolse educatie (met name het voorschools deel) komen, zijn afhankelijk van criteria die de gemeenten samen met schoolbesturen en de houders van kinderopvangcentra en peuterspeelzalen opstellen voor de definitie van de doelgroepkinderen. Gemeenten zijn verplicht om zelf vast te stellen welke kinderen met een risico op een achterstand in de Nederlandse taal in aanmerking komen voor voorschoolse educatie. De

13 Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 31 322, Kinderopvang, nr. 285, *Brief van de minister van de SZW aan de Tweede Kamer*, 28 april 2015.

14 Plantenga, J. (2002) *Het kind en de rekening*. Oratie bijzonder hoogleraar sociaal-economische aspecten van kinderopvang gepubliceerd in: *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 23(4), pp. 3-19.

15 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2015) *Cijfers kinderopvang derde kwartaal 2015*.

16 Buitenhek management en consultant (2014) *Peuterspeelzaalwerk NL: facts en figures 2014*.

doelgroepdefinitie wordt dus lokaal bepaald. Gemeenten krijgen geld op basis van de gewichtenregeling die gebaseerd is op het opleidingsniveau van ouders. Het leerlinggewicht is de minimale definitie die gemeenten moeten hanteren. Ze zijn echter vrij om te kiezen voor een bredere definitie dan alleen het leerlinggewicht. Alle gemeenten moeten op grond van de Wet op het primair onderwijs (WPO) ervoor zorgdragen dat er in aantal en spreiding voldoende voorschoolse voorzieningen zijn.

Het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP) rapporteert 107.152 kindplaatsen in kinderopvanginstellingen of peuterspeelzalen waar ook voorschoolse educatie wordt aangeboden. Niet al deze plaatsen zijn dus plaatsen voor voorschoolse educatie, respectievelijk plaatsen die daadwerkelijk gebruikt worden voor doelgroepeuters. Volgens de Inspectie van het Onderwijs waren er op 1 oktober 2012 tenminste 54.809 gerealiseerde plaatsen waar voorschoolse educatie wordt aangeboden¹⁷.

Gebruik kinderopvang en peuterspeelzalen 2-4-jarigen

Voor de leeftijdsgroep 2-4 jaar is het gebruik van peuterspeelzalen en kinderopvang per 1-1-2015 ongeveer 86 procent (zie bijlage 4 voor een schatting van het bereik). Het gebruik is in de afgelopen jaren aanzienlijk gedaald; in 2011 maakte nog 92 procent gebruik van kinderopvang of peuterspeelzalen. In deze daling van 6 procent is het waarschijnlijk dat ook kinderen uit kwetsbare gezinnen aanwezig zijn.

Het gebruik tussen de lage en hoge inkomens verschilt sterk. Uit recente CBS-cijfers blijkt dat bijna 40 procent van de twee- en driejarige kinderen met ouders in de laagste inkomensgroep niet naar de peuterspeelzaal gaat en ook niet naar een vorm van formele kinderopvang. In de hoogste inkomensgroep ligt dat veel lager, daarvan bezoekt 8 procent van de kinderen geen peuterspeelzaal of kinderopvang.

Bron: Onderwijsraad (2010) *Naar een nieuwe kleuterperiode in het basisonderwijs*, p. 9.
CBS (2015) *Peuters lage inkomensgroepen blijven vaker thuis*, 22 september 2015.

2.2.4 Financieringsstructuur en kosten voor ouders

Werkende ouders (tweeverdieners of alleenstaande ouders) hebben recht op de kinderopvangtoeslag; een inkomensafhankelijke tegemoetkoming in de kosten van

¹⁷ In werkelijkheid zal dit getal mogelijk hoger liggen omdat er nu 38 gemeenten niet worden meegenomen. Daarnaast is het met de latere budgetverhoging van 2013 waarschijnlijk dat een verdere toename in aanbod heeft plaatsgevonden.

de kinderopvang. Onder bepaalde voorwaarden geldt dit ook wanneer een ouder studeert, of een re-integratietraject volgt of een inburgeringscursus. Ouders ontvangen alleen kinderopvangtoeslag als hun kind naar een kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang of een gastouder gaat die geregistreerd staat in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP).

Werkende ouders ontvangen de kinderopvangtoeslag en betalen (inclusief de eigen bijdragen) de organisaties de rekening voor kinderopvang¹⁸. De hoogte van de toeslag is afhankelijk van de hoogte van het verzamelinkomen, het aantal uren gewerkte uren door de ouder die de minste uren per jaar werkt en het aantal uren waarin gebruik wordt gemaakt van (een) kinderopvangvoorziening(en). Een andere factor is de prijs per uur die organisaties vragen voor hun aanbod. De kinderopvangtoeslag kent een maximumbedrag per uur. Indien een instelling een hogere uurprijs vraagt dan dit maximum, dan ontvangen ouders over het meerdere boven het maximale bedrag zelf geen toeslag.

De kinderopvangtoeslag wordt gefinancierd door de rijksoverheid plus de verplichte bijdrage van de werkgevers.

De kinderopvangtoeslag is afhankelijk van het totale gezinsinkomen. Bij de laagste inkomensgroep wordt in 2016 93 procent van de kosten voor het eerste kind vergoed en 94 procent voor het tweede kind en volgende kind(eren) (vergoeding tot aan het wettelijk maximumuurbedrag)¹⁹. Bij de hoogste inkomensgroepen wordt vanaf 2016 23,8 procent van de kosten vergoed voor het eerste kind en 64 procent voor het tweede kind en volgende kind(eren).

De kosten van kinderopvang per uur voor ouders, gegeven het maximumuurbedrag en de toeslag die ouders ontvangen, bedragen:

- voor de inkomenscategorie 130% wettelijk minimumloon (WML): € 0,94 per uur voor het eerste kind;
- voor de inkomenscategorie 1½x modaal: € 2,11 euro per uur voor het eerste kind;
- voor de inkomenscategorie 3x modaal: € 5,25 per uur voor het eerste kind²⁰.

¹⁸ In de nieuwe financieringssysteematiek van de kinderopvang zal sprake zijn van rechtstreekse bekostiging van kinderopvanginstellingen, waarna de ouders een inkomensafhankelijke eigen bijdrage betalen.

¹⁹ Cijfers op basis van het ontwerp besluit kinderopvangtoeslag 2016.

²⁰ Bedragen uit *Rijksbegroting 2016 XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, p. 78.

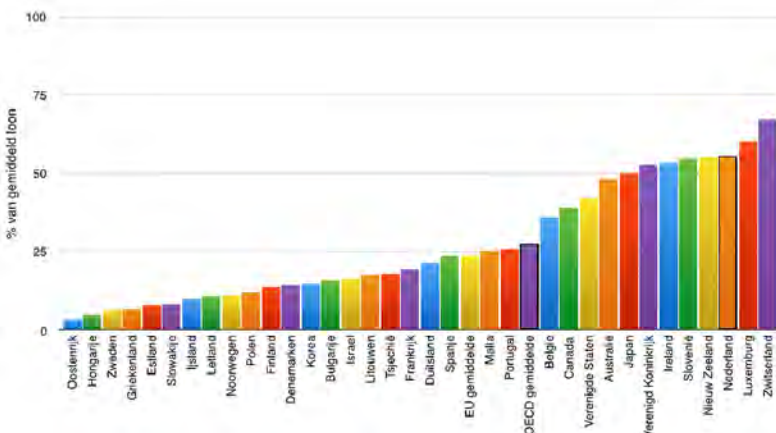
Voor ouders zijn de kosten in de zojuist benoemde inkomensgroepen van een dag kinderopvang per maand in 2016:

- voor de inkomenscategorie 130% WML: € 41,36 per dag per maand voor het eerste kind;
- voor de inkomenscategorie 1½x modaal: € 92,84 per dag per maand voor het eerste kind;
- voor de inkomenscategorie 3x modaal: € 231 per dag per maand voor het eerste kind²¹.

De peuterspeelzalen worden gefinancierd door de gemeentelijke overheden, die daarvoor een ouderbijdrage kunnen vragen. De bijdrage van de gemeentelijke overheid komt uit de middelen voor het Gemeentefonds. De bijdrage is niet geoormerkt. Het aandeel van de ouderbijdragen in de totale financiering is niet exact bekend. Het CBS komt in zijn overzicht 2011 van welzijnsuitgaven tot een bijdrage van ouders van maximaal 29 procent²². In de vroeg- en voorschoolse educatie worden in een aantal gemeenten geen of zeer lage ouderbijdragen gevraagd.

Uit figuur 2.1 blijkt dat in internationaal opzicht het niveau van de kosten voor ouders voor de opvang en educatie van 2-jarigen in Nederland relatief hoog is. Alleen in Luxemburg en Zwitserland liggen de kosten hoger.

Figuur 2.1 Kosten van kinderopvang als percentage van het gemiddelde loon, 2012



Noot: Het gaat hier om de kosten voor tweejarigen die deelnemen aan voorschoolse educatie en opvang. Het gemiddelde loon geeft het loon van een gemiddelde werker weer. Zie OECD (2007) pp. 186-7 voor meer details. Bron: OECD Tax-Benefit model 2014

21 Bedragen uit *Rijksbegroting 2016 XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, p. 78.

22 CBS *Statistiek Welzijn en kinderopvang 2013*.

2.2.5 Kenmerken en financiële situatie sector

De kinderopvangsector kent zo'n 3000 ondernemingen, ongeveer 70.000 pedagogische medewerkers, circa 35.000 gastouders en grote aantallen uitzendkrachten, stagiaires en vrijwilligers²³.

Het aantal organisaties dat peuterspeelzaalwerk aanbiedt (peuterspeelzalen en kinderopvang) is ongeveer 600, en is de afgelopen jaren gedaald. Deze organisaties beheren circa 2500 locaties met zo'n 60.000 kindplaatsen. Circa 100.000 peuters maken daar gebruik van²⁴.

De financiële positie van de kinderopvangsector is precair. De gemiddelde solvabiliteit is in 2014 met 12,4 procent weliswaar hoger dan in 2013, maar nog altijd onder de streefwaarde van 20 procent. De rentabiliteit is met 0,73 procent ook precair te noemen. De gemiddelde liquiditeit is met 1,7 hoger dan de streefwaarde één. Desondanks is er een grote groep organisaties die niet voldoet aan de algemeen aanvaarde norm van liquiditeit, namelijk een liquiditeitscijfer van 1 of hoger²⁵.

2.2.6 Uitgaven voorzieningen

In onderstaande tabel zijn alle uitgaven samengevat. Het totale bedrag is 0,6 procent van het bbp in 2015²⁶. De uitgaven bestaan uit bijdragen van werkgevers, ouders en de overheid.

Voor de werkgeversbijdrage in de kinderopvang geldt een verplichte Aofafdracht van 0,5 procent²⁷. Voor 2015 is dit bedrag bijna 1,1 miljard euro (voor 2016 geldt eenzelfde bedrag).

De bijdragen van ouders bedragen in 2015 ruim 1,3 miljard euro. In 2016 worden deze bijdragen geschat op 1,1 miljard euro (door verhoging van de kinderopvangtoeslag dalen de bijdragen voor ouders).

Er moet een belangrijke kanttekening bij deze tabel worden geplaatst. De bijdragen van ouders in de kosten van de opvang worden onderschat en de bijdragen van de

23 Brancheorganisatie Kinderopvang (2015) *Brancherapport 2015*, p. 2.

24 Buitenhek (2014) *Peuterspeelzaalwerk 2014*.

25 Brancheorganisatie Kinderopvang (2015) *Brancherapport 2015*, pp. 27-29.

26 Op basis van CBS Staline, Kerncijfers macro-economie 2015.

27 De bijdrage van de werkgevers is een opslag (van 0,5%) op de sectorfondspremie. Bij overheidswerkgevers een opslag op de Ufo-premie.

overheid overschat. Voor de ouders hangt dit samen met het feit dat als een kinderopvanginstelling een hogere uurprijs vraagt dan de maximumuurprijs, ouders het meerdere boven het maximale bedrag zelf betalen. In 2012 was dit bedrag in totaal € 130 mln.; in 2014 is dat teruggelopen tot een bedrag van € 68 mln. Dat heeft te maken met de niet consequente indexering van de maximumuurtarieven in de afgelopen jaren en ook met de daling van het aantal uren²⁸.

Tabel 2.2 Uitgaven in mld. euro voor opvang en educatie van jonge kinderen in 2015

	Wet kinderopvang*	Peuterspeelzalen	Voor- en vroeg-schoolese educatie	Totaal
Overheid (bijdragen en subsidies)	1,082	0,160**	0,254***	1,496
Ouders	1,332+0,068****	0,060	PM	1,460+PM
Werkgevers	1,091	0	0	1,091
Niet publiek gefinancierde opvang en educatie				PM
Totaal	3,573	0,220	0,254	4,047

Bronnen:

* Bedragen uit *Rijksbegroting 2016 XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, p. 81.

** De Weerd, M. en M.C. Paulussen-Hoogbeem (2012) *Ontwikkelingen in de omvang en de gemeentelijke financiering van het peuterspeelzaalwerk*. Cijfers hebben betrekking op 2010.

*** Bedrag uit *Rijksbegroting 2016 VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap* en Cebeon / Regioplan (2015) *Evaluatie specifieke uitkering en gemeentelijk beleid inzake onderwijsachterstanden. Gemeentelijke bestedingen en beleid 2012-2014 Voor- en vroegschoolse educatie*. Zie voor toelichting voetnoot 30.

**** Bedrag boven maximumuurprijs

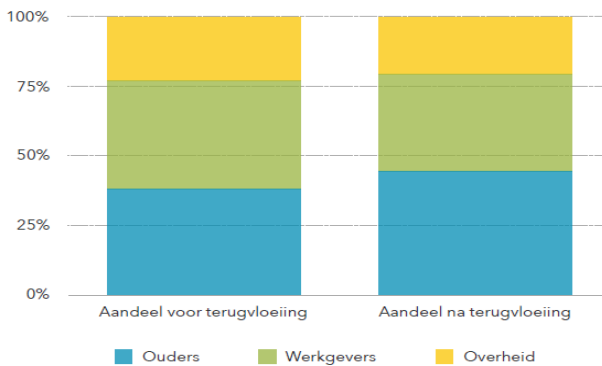
Met betrekking tot de overheidsbijdragen valt op te merken dat deze voorafgaand aan het begrotingsjaar worden geschat. De werkelijke uitgaven kunnen echter aanzienlijk meer of minder uitvallen dan deze schatting. Dit komt omdat de overheid ook middelen van de kinderopvangtoeslag terug ontvangt doordat er in de vorige jaren en eventueel het lopende jaar meer is aangevraagd door ouders dan dat ze daadwerkelijk hebben gebruikt. Het saldo van extra uitgaven en lagere uitgaven vanwege geringer gebruik dan verwacht is in 2015 435,408 miljoen euro. Dit bedrag ontvangt de overheid terug. In 2016 wordt dit saldo geschat op 340,472 miljoen euro. Daardoor zijn de werkelijke uitgaven van de overheid lager en bedragen in 2015 648,844 miljoen euro. In de meerjarenramingen behorend bij de Begroting 2016 van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid blijkt dat dit verschijnsel ook in de komende jaren nog optreedt.

²⁸ De bedragen zijn gebaseerd op de toeslaguren data van het CBS Maatwerk 2014 en 2012. De BSO is overigens de belangrijkste veroorzaker van de kosten boven het maximum voor ouders; in 2014 ging het bij BSO om € 53 mln. van de in totaal € 68 mln. boven ter maximum in 2014 voor alle opvangsoorten.

In de jaren 2007-2011 moest de overheid echter meer betalen dan verwacht (in tegenstelling tot 2015 en 2016). Omdat de herberekeningen elk jaar kunnen verschillen, wordt in de tabel uitgegaan van de verwachtingen vooraf.

Indien wordt uitgegaan van de verdeling zoals opgenomen in de Begroting vooraf en indien de ouderbijdrage boven het maximumuurtarief ook wordt betrokken bij de optelsom is de verdeling van uitgaven in 2015: ouders (38 procent), werkgevers (39 procent) en rijksoverheid (23 procent). Door rekening te houden met de bedragen die terugvloeien naar de rijksoverheid is de verdeling van uitgaven: ouders (44,6 procent), werkgevers (34,8 procent) en rijksoverheid (20,6 procent)²⁹.

Figuur 2.2 Verdeling uitgaven kinderopvang in 2015



Bron: Eigen berekeningen op basis van cijfers uit *Rijksbegroting 2016*

Bij de parlementaire behandeling van de Wet kinderopvang in 2004 is uitgesproken dat gestreefd zou moeten worden naar een tripartiete financiering, een (macro)-verdeling waarbij een ieder een derde betaalt. In de loop der jaren is met name het aandeel van de ouders soms (veel) lager geweest, maar soms ook (veel) hoger. De bijdragen van de overheid hebben spiegelbeeldig veel afgeweken van het 1/3 uitgangspunt.

De overheidsuitgaven voor peuterspeelzalen bedragen 160 miljoen euro. Geschat wordt dat de ouders 60 miljoen euro bijdragen (37,5 procent). Het overige deel wordt gefinancierd door de lokale overheden.

²⁹ Bron: Berekeningen op basis van de *Rijksbegroting 2016 XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, berekeningen zijn gecontroleerd door ministerie SZW.

De overheidsbijdragen voor VVE bedragen 254 miljoen³⁰.

Kenmerken samengevat

In de onderstaande tabel zijn de kenmerken van de voorzieningen voor de leeftijdsgroep 0-4 jaar samengevat.

Tabel 2.3 Kenmerken van de voorzieningen voor de leeftijdsgroep 0-4 jaar, 2014

	Doelgroep	Gebruik	Doel	Financiering
Kinderopvang (cijfers inclusief gastouderopvang) (2014)	Kinderen van werkende ouders 0-4 jaar	304.000 ^a 42,7% van de kinderen in de leeftijdsgroep 0-4 jaar	Combinatie van werk en zorg voor jonge kinderen mogelijk maken en bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen	Ouders, Rijksoverheid en werkgeversbijdrage
Peuterspeelzaal niveau 1	Kinderen van 2 (2½)-4 jaar	26.730 ^b	Samen spelen, ontmoeten	Ouders en gemeentelijke bijdrage
Peuterspeelzaal niveau 2	Kinderen van 2 (2½)-4 jaar	72.270 ^c	Samen spelen, ontmoeten, en bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen eventueel signalering	Ouders en gemeentelijke bijdrage
Voor- en vroeg-schoolse educatie	Kinderen van 2 (2½)-4 jaar (6 jaar in het basisonderwijs) met een taalachterstand c.q. ontwikkelings-Achterstand	afhankelijk van criteria en definitie	Samen spelen, ontmoeten, ontwikkelen, ondersteunen en achterstanden voorkomen	Extra bedrag via Subsidiebijdrage van het ministerie van OCW

a Ministerie van SZW, Cijfers eerste kwartaal 2015

b Uit het rapport Buitenhok (2014) *Facts and Figures Peuterspeelzaalwerk 2014* blijkt dat 27% van de groepen werkt op basis van ambitieniveau 1. Omdat aantal groepen niet samenvalt met aantal kinderen is deze opgave een schatting gebaseerd op basis van verdeling van groepen.

c Uit het rapport Buitenhok (2014) *Facts and Figures Peuterspeelzaalwerk 2014* blijkt dat 73% van de groepen werkt op basis van ambitieniveau 2. Omdat aantal groepen niet samenvalt met aantal kinderen is deze opgave een schatting gebaseerd op basis van verdeling van groepen.

30 De Rijksoverheidsbijdragen voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (onder andere voor VVE, zomerscholen en schakelklassen) bedragen €361 mln. Uit het Cebeon onderzoek en uit inschattingen van OCW blijkt dat gemeenten circa 70 procent van de middelen voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid uitgeven aan VVE. Het budget voor vve komt dan uit op €261 mln. * 70 procent + €95 mln. * 70 procent + €4,7 mln. = 253,9 mln.

2.3 Ontwikkelingen in de voorzieningen

2.3.1 Historische schets: verschillende doelstellingen

Vóór 1990 bestond er een beperkt aantal kinderdagverblijven. Deze werden door gemeenten en ouders gefinancierd. Vanuit de gedachte dat ouders zelf verantwoordelijk zijn voor hun kinderen en de eventuele opvang daarvan, is in die periode gekozen voor een voorwaardenscheppend beleid met betrekking tot kinderopvang. Er kwam geen aparte wet; de kinderopvang werd ondergebracht in de Welzijnswet (Staatsblad 1987). Tweeverdieners met kinderen onder de 12 jaar konden de kosten van kinderopvang aftrekken van de belasting³¹.

In 1990 waren er 29.100 kindplaatsen in de kinderopvang: dagopvang, gastouderopvang en buitenschoolse opvang. Van deze voorzieningen maakten in totaal 50.500 kinderen gebruik. Ongeveer 5 procent van de kinderen van 0-4 jaar maakte gebruik van kinderopvang³². De toen bestaande voorzieningen werden in de eerste plaats aangeboden om werk en zorg voor kinderen te kunnen combineren, maar ook als instrument voor achterstandsbestrijding, met name in de grote steden.

Daarnaast bestond in 1990 een relatief groot aanbod – 196.000 kindplaatsen – in het peuterspeelzaalwerk³³. Peuterspeelzalen waren toen de belangrijkste voorzieningen voor jonge kinderen. In peuterspeelzalen bestond de mogelijkheid kinderen van 2(½)-4 jaar voor enkele (meestal twee) dagdelen van 3-4 uur te laten spelen met andere kinderen (het socialisatiemotief). Peuterspeelzalen waren, vanwege het beperkte aantal uren per week, minder geschikt voor het faciliteren van de combinatie van arbeid en zorg. Het primaire doel van een peuterspeelzaal was het bieden van ontwikkelingskansen voor twee- tot vierjarigen door het aanbieden van veelzijdige en passende speelmogelijkheden.

Stimuleringsmaatregelen

Vanaf begin jaren negentig stimuleerde de rijksoverheid de uitbreiding van kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang. Voornaamste doel hiervan is het verhogen van de arbeidsparticipatie. Van 1990-2005 werd de financiering van de kinderopvang ondersteund door zogenaamde Stimuleringsmaatregelen. Stimulering verliep door middel van geld van de centrale overheid verstrekt aan gemeenten voor elke gerealiseerde nieuwe opvangplaats.

31 Versantvoort, M. [et al.] (2012) Kinderopvang, in: *Sociaal en Cultureel Rapport 2012*, p. 77.

32 SCP/ CBS (2002) *Capaciteit kinderopvang 1990-1998*, p. 106.

33 Buitenhek Management & consult (2014) *Facts and Figures Peuterspeelzalen 2014*.

Om de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor kinderopvang tot uiting te laten komen, kiest de overheid voor een tripartiete verdeling van de kosten. Gemeenten ontvingen een – eerst eenmalig en later structureel – bedrag per gerealiseerde nieuwe plaats in de kinderopvang om het aantal plaatsen uit te breiden. Ouders betaalden mee via een ouderbijdragenregeling en van het begin af aan waren ook werkgevers betrokken bij de financiering (via individuele regelingen voor werknemers met kinderen later via cao's).

De Stimuleringsmaatregelen hebben geleid tot een enorme uitbreiding van het aantal plaatsen: van 29.100 in 1990 naar 191.184 in 2004³⁴. In deze periode is de arbeidsparticipatie van vrouwen met kinderen ook zeer sterk toegenomen. De nettoarbeidsparticipatie van vrouwen met jonge kinderen (van 0 tot 5 jaar) bedroeg in 1990 38,8 procent.³⁵ Dit steeg tot 45 procent in 1997 en 56 procent in 2001³⁶.

De pendant van de groei van de kinderopvang is de eerst langzame maar daarna snelle daling van het aanbod van peuterspeelzalen³⁷.

Vanaf 2000 is de voor- en vroegschoolse educatie in gang gezet. Daarmee kwam ook expliciet in het voorschoolse beleid de aandacht te liggen op het verminderen van taal- en ontwikkelingsachterstanden.

In 2010 is de Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (OKE) van kracht geworden. Doel van deze wet was om voor jonge kinderen in peuterspeelzalen en kindercentra een veilige en stimulerende omgeving te creëren en medewerkers in staat te stellen om Nederlandse taalachterstanden bij kinderen te signaleren en deze achterstanden weg te werken. De kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen zijn daarom verhoogd en zo veel mogelijk gelijkgesteld aan die van kindercentra. Om alle kinderen die voorschoolse educatie nodig hadden te kunnen bereiken, is verplicht gesteld voorschoolse educatie zowel op peuterspeelzalen als kinderopvangvoorzieningen aan te bieden.

34 Netwerkbureau Uitbreiding Kinderopvang (2003) *Monitor Uitbreiding Kinderopvang*, p. 6.

35 CBS, Statline Beroepsbevolking vanaf 1981 naar geslacht.

36 SCP (2002) *Emancipatiemonitor 2002*, p. 75.

37 Vooral het aantal peuterspeelzalen zonder VVE-aanbod is zeer snel gedaald. Voorzieningen zonder VVE-element zijn er vooral nog in niet-stedelijke gebieden. In de (grotere) steden is de peuterspeelzaal vaak een voorziening gekoppeld aan een VVE-aanbod.

Terugkijkend concludeert de Inspectie voor het Onderwijs:

In ruim tien jaar tijd is sprake van aanzienlijke accentverschuivingen in de VVE-aanpak: eerst lag de nadruk op de VVE-condities, toen op bredere uitrol binnen gemeenten (het VVE-bereik), en vanaf 2010 op het verhogen van de kwaliteit en de vraag of kinderen door VVE écht beter worden voorbereid op de basisschool³⁸.

Wet kinderopvang in 2005

Met de Wet kinderopvang (2005) vervielen de stimuleringsregeling en allerlei fiscale regelingen. Daarmee werd een lappendeken van regelingen vervangen door één (eigen) wettelijke regeling. Vraagfinanciering van ouders werd ingevoerd. Belangrijk onderdeel van de wet is tevens de tripartiete financiering. Daarbij geldt als uitgangspunt dat werkgevers, ouders en de rijksoverheid ieder een derde deel betalen. In 2007 is de verplichte bijdrage voor werkgevers ingevoerd (via een verplichte bijdrage van 0,34 procent opslag op de premie van het sectorfonds, in 2012 is de premieopslag verhoogd naar 0,5 procent).

In 2007 trad ook de motie Van Aartsen/Bos in werking. Deze stelde basisscholen met ingang van het schooljaar 2007-2008 verplicht om op doordeweekse dagen tussen 07.30 uur en 18.30 uur zelf voor- en naschoolse opvang aan te bieden, hetzij andere partijen te faciliteren dat te doen. Basisscholen kregen de wettelijke taak om de aansluiting met de kinderopvang te regelen. Het toenmalige kabinet beoogde op deze wijze de problemen aan te pakken die ouders ondervonden bij het organiseren van voor- en naschoolse opvang, en zo drempels weg te nemen voor verhoging van de arbeidsparticipatie. Als gevolg van deze wettelijke verplichting is het aanbod van en de vraag naar buitenschoolse opvang in korte tijd sterk toegenomen³⁹.

Van participatie-instrument naar ontwikkelingsinstrument

De nadruk lag tussen 1990 en 2010 vooral op een uitbreiding van de kinderopvang. Met name vanaf 2005, na invoering van de Wet kinderopvang, tot in 2009 was de aandacht daarbij vooral gericht op het wegwerken van wachtlijsten. Voornaamste doelstelling betrof het verhogen van de arbeidsparticipatie en het faciliteren van de combinatie van arbeid en zorg. De stimulering van de ontwikkeling van alle kinderen is in de loop van de jaren aan de doelstellingen toegevoegd. Naast arbeidsmarktinstrument zijn de voorzieningen ook een pedagogisch instrument.

38 Inspectie voor het Onderwijs (2013) *Eindrapportage bestandsopname vroeg- en voorschoolse educatie in Nederland*, p. 13.

39 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2012) *Evaluatie van de Wet Kinderopvang*, p. 6.

In de Rijksbegroting van 2015 beschrijft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid deze doelstelling als volgt:

De overheid hecht aan goede en financieel toegankelijke kinderopvang, zodat ouders arbeid en zorg kunnen combineren en kinderen goed toegerust zijn op het primair onderwijs. Voor de bevordering van de arbeidsparticipatie is het belangrijk dat ouders van jonge kinderen actief blijven op de arbeidsmarkt. Bovendien zorgt goede kinderopvang er ook voor dat kinderen worden gestimuleerd in hun ontwikkeling.⁴⁰

2.3.2 Betaalbaarheid: uitgaven en verdeling van de kosten

Het eerste jaar na invoering van de Wet kinderopvang bedroegen de totale uitgaven voor de kinderopvangtoeslag (exclusief ouderbijdragen) 673 miljoen euro. In 2011 was dit bedrag bijna vervijfvoudigd naar 3,178 miljard euro (exclusief ouderbijdragen en niet gecorrigeerd voor inflatie)⁴¹. Deze verhoging van uitgaven had vooral tot doel de bestaande wachtlijsten weg te werken.

Vanaf 2011 zijn de collectieve uitgaven voor kinderopvang aanzienlijk beperkt. De overheid boekte een bezuiniging op de kinderopvangtoeslag in van 1,1 miljard euro. Door de effecten op het gebruik van kinderopvang zijn de uitgaven voor de kinderopvangtoeslag uiteindelijk gedaald van 3,178 miljard euro in 2011 naar 2,173 miljard euro in 2015⁴². Wordt ook rekening gehouden met de eerder genoemde terugbetaling aan de overheid van 435 miljoen euro, dan is de teruggang van de overheidsbijdrage in 2015 ruim 1,4 miljard euro. In 2015 heeft daarenboven nog een extra afname van vraag en uitgaven plaatsgevonden waardoor de uitgaven met ruim 1,7 miljard euro zijn afgenomen ten opzichte van 2010. Daarmee is aanzienlijk meer bespaard op de overheidsuitgaven dan de doelstelling uit 2010/2011. De Algemene Rekenkamer concludeert dan ook dat in 2012 en 2013 532 miljoen euro meer is bezuinigd dan door de regering beoogd.⁴³ In 2014 en 2015 is daar nog een bedrag bijgekomen.

Er is dus sprake geweest van een zeer snelle stijging van overheidsuitgaven in de periode 2005-2011, gevolgd door een eveneens zeer snelle daling. Met ingang van 2014 is het kinderopvangbudget voor het eerst weer verruimd met structureel 100 miljoen euro. De vaste voet (het laagste toeslagpercentage) werd na een jaar

40 Tweede Kamer (vergaderjaar 2015-2016) 34 300 XV, *Rijksbegroting 2016 XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, p. 74.

41 SCP (2014) *Krimp in de kinderopvang*, p. 17.

42 Deze bedragen zijn niet gecorrigeerd naar inflatie.

43 Algemene Rekenkamer (2014) *Bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag: Realisatie en effect*.

eerder te zijn afgeschaft opnieuw ingevoerd, waardoor ook ouders met een verzamelninkomen boven de € 120.565 weer kinderopvangtoeslag ontvangen⁴⁴.

Voor 2016 zal 290 miljoen euro extra worden toegevoegd aan de middelen voor de kinderopvangtoeslag. Dit bedrag is exclusief mogelijke gedragseffecten. De overheid financiert deze extra 290 miljoen volledig uit de onderbesteding op de huidige kinderopvangbegroting. Daarmee wordt een stap in de richting gezet van een gelijke verdeling van de kosten (zie ook figuur 2.3). In het belastingstelsel 2016 is voorzien dat in 2017 200 miljoen euro extra ter beschikking wordt gesteld. Daarmee komt in 2017 het extra bedrag op 490 mln. euro ten opzichte van 2015. Vanaf 2013 is er in totaliteit 650 mln. euro extra ter beschikking gesteld. Een (aanzienlijk) deel van de verlaging van bijdragen is daarmee gecompenseerd.

Terugblikkend kan worden gesteld dat het wisselende beleid van de overheid (het 'jojobeleid') grote effecten heeft gehad op de markt met een teruglopende vraag van ouders, zowel in aantal uren als in aantal kinderen. Voor ondernemers in de kinderopvang betekende dit grote onzekerheid. Investeren en ondernemerschap zijn daardoor bemoeilijkt. Ook in 2015 kampte de sector nog met faillissementen en onderbezetting⁴⁵. Voor ouders vormden de wijzigingen die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden, ook geen stabiel kader om hun beslissingen inzake de combinatie van arbeid en zorg op te baseren. Hoewel de eerste tekenen van stabilisatie zich nu voordoen, zal het na-ijleffect van de bezuinigingen nog jaren doorwerken in de sector⁴⁶.

Ook in de verdeling van de kosten tussen overheid, ouders en werkgevers (de 1/3 verdeling) hebben forse schommelingen plaatsgevonden. In de afgelopen jaren heeft de overheid minder uitgegeven dan een derde deel van de totale kosten aan kinderopvang. In de onderstaande figuur zijn de werkelijke uitgaven van de overheid opgenomen. Uit figuur 2.3 blijkt dat tot 2020 de werkgeversbijdragen hoger zijn dan de gecorrigeerde rijksuitgaven⁴⁷.

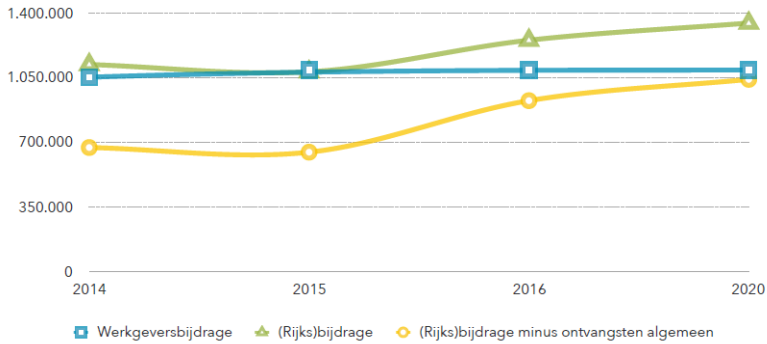
44 Tweede Kamer (vergaderjaar 2014-2015) 31 322, *Kinderopvang*, nr. 285, Brief van de minister van de SZW aan de Tweede Kamer, 28 april 2015.

45 Brancheorganisatie Kinderopvang (2015) *Brancherapport 2015*.

46 ING (2015) *Vooruitzicht Public sector*, december 2015.

47 Bij de begrotingsopstelling wordt een bedrag opgenomen voor uitgaven kinderopvangtoeslag. Het bedrag van de werkgeversbijdrage staat vast en is gebaseerd op een opslagpercentage. De overheidsbijdrage is in principe het bedrag van de kinderopvangtoeslag minus de werkgeversbijdrage. De overheidsbijdrage wordt echter nog gecorrigeerd voor ontvangsten van uitgaven in de afgelopen jaren. Deze correcties zijn aanzienlijk. Daardoor zijn de werkelijke uitgaven van de overheid lager. Zie: Tweede Kamer (vergaderjaar 2015-2016) 34 300 XV, *Rijksbegroting 2016 XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, p. 75 en zie paragraaf 2.3.5.

Figuur 2.3 Verdeling van de bijdragen voor kinderopvang 2014-2020

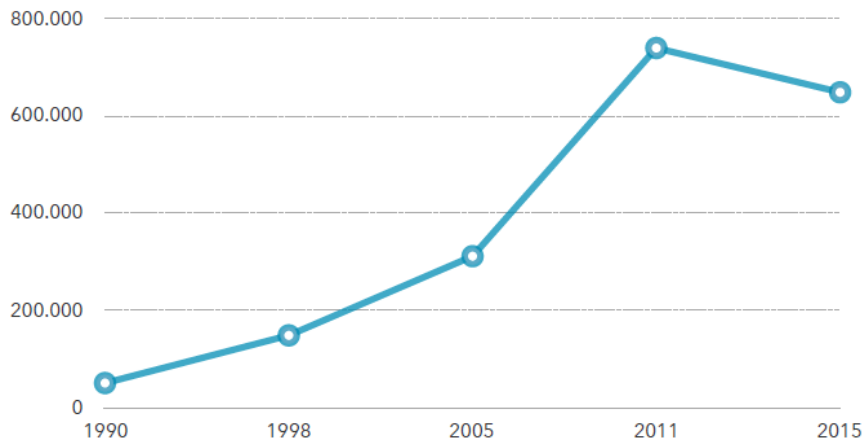


Bron: Tweede Kamer (vergaderjaar 2015-2016) 34 300 XV, *Rijksbegroting 2016 XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid*.

2.3.3 Toegankelijkheid: gebruik, kosten en bereik

De hiervoor beschreven fluctuatie in de ontwikkeling van de uitgaven voor de kinderopvang in de periode 2005–2015 weerspiegelt zich in het gebruik van de kinderopvang. Het gebruik is in de periode 2005-2011 zeer sterk gestegen en daarna sterk gedaald (zie figuur 2.4).

Figuur 2.4 Gebruik van de kinderopvang (aantallen kinderen), 1990 - 2015



Bron: CPB/ CBS (2002) *Monitor Uitbreiding kinderopvang 2003*; ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De ontwikkeling van de peuterspeelzalen laat daarentegen in de gehele periode een gestage en zeer sterke daling zien. Het aantal kindplaatsen daalt van 196.000 kindplaatsen in 1997 naar 63.353 in 2014. Naar schatting maken in 2014 ongeveer 99.000 kinderen hiervan gebruik (meestal 5 of 10 uur per week, zie paragraaf 2.3). Deze daling wordt veroorzaakt door een dalende vraag, de omzetting van peuterspeelzalen in peutergroepen en door de gemeentelijke bezuinigingen op het peuterspeelzaalwerk. De daling zal in 2015 en volgende jaren waarschijnlijk nog verder doorzetten⁴⁸.

Door deze ontwikkelingen in het gebruik is het bereik afgenomen; in 2011 maakte nog 92 procent van alle kinderen van 2½-4 jaar gebruik van óf kinderopvang óf peuterspeelzalen. Nu is dat ongeveer 86 procent (zie bijlage 4 en paragraaf 2.2.3). Daarbij bestaan er grote verschillen tussen de inkomensgroepen. Ouders uit lage inkomensgroepen maken minder gebruik van formele kinderopvang dan ouders uit hogere inkomensgroepen. Volgens het SCP-onderzoek blijken de kosten van kinderopvang de meest genoemde reden waarom ouders minder opvang hebben dan ze hadden gewild, of dan ze vroeger hadden⁴⁹.

Bij specifiekere kijken naar de verschillende groepen gebruikers blijkt bovendien dat er op basis van de ontwikkelingen van het gebruik van 2010-2015 een bovengemiddelde afname van gebruik bij eenoudergezinnen en gezinnen met een gezamenlijk verzamelinkomen onder 1½x modaal⁵⁰. In 2014 is bij huishoudens met een inkomen tot 1,5 keer modaal het aantal kinderen met kinderopvangtoeslag gedaald met circa 15 procent. De afname van gebruik is het grootst bij de groep van ouders/ gezinnen met een verzamelinkomen van 130 procent WML tot modaal. Daarmee wordt een trend uit eerdere jaren voortgezet⁵¹. Recente cijfers laten opnieuw zien dat het gebruik bij de gezinnen met een verzamelinkomen lager dan 1½ maal modaal relatief sterker is afgenomen.

In de kabinetsreactie op de beleidsdoorlichting Kinderopvang wordt aangegeven dat de afname van kinderopvang door werkende ouders met lage inkomens een aandachtspunt vormt. Het kabinet wil het verschil in het gebruik verder

48 Buitenhek management en consult (2014) *Peuterspeelzaalwerk NL: facts en figures 2014*.

49 SCP (2014) *Krimp in de kinderopvang*, p. 43.

50 In 2009 maakten 274.000 huishoudens (in de inkomenscategorie 1½ modaal) gebruik van de kinderopvang, in 2015 nog maar 157.000 (een daling van 43 procent) Bij alleenstaande ouders is er een daling van de arbeidsparticipatie van 66% in 2010 naar 58,5% in het eerste kwartaal 2015. Dit blijkt uit de Kamerbrief cijfers kinderopvang eerste kwartaal 2015 van het Ministerie van SZW.

51 Tweede Kamer (vergaderjaar 2014-2015) 31 322, nr. 285, *Brief van de minister van de SZW aan de Tweede Kamer*, 28 april 2015.

onderzoeken⁵². Ook zijn er door het Tweede Kamerlid Yücel vragen gesteld aan de Minister van SZW over de teruglopende vraag naar kinderopvang onder lagere inkomens⁵³.

Bij de financiële toegankelijkheid gaat het ook over de vraag of werken lonend blijft. Hoe lager de marginale druk, hoe beter het financieel loont om (meer) te werken. Uit de beleidsdoorlichting trekt het kabinet ook de conclusie dat de marginale druk is verslechterd door de bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag. Daarnaast zorgen de kinderopvangkosten voor hogere inkomens en voor gezinnen die relatief veel uren kinderopvang afnemen voor een relatief hoge marginale druk. Bovendien is de marginale druk bij gebruik van dagopvang ten opzichte van de bso hoger, waardoor de financiële toegankelijkheid van de dagopvang lager is dan voor de bso en werken dus ook minder lonend⁵⁴.

Bereik VVE

Het bereik van de VVE neemt in de loop van de jaren toe. Dat blijkt uit de onderzoeken van de Onderwijsinspectie die de laatste jaren zijn uitgevoerd. Het bereik is in grote steden hoger dan in kleine gemeenten, met de kanttekening dat naar verhouding grotere steden meer middelen ontvangen dan kleinere gemeenten. Voor de komende periode van VVE is dan ook een gedeeltelijke uitbreiding en een herverdeling van middelen voorzien.

2.4 Ontwikkelingen in de kwaliteit van de voorzieningen

De nadruk lag tussen 1990 en 2010 vooral op een uitbreiding van de kinderopvang. Deze aandacht voor de kwantitatieve uitbreiding én het grote aantal nieuwe medewerkers en ondernemers heeft geleid tot een druk op de kwaliteit van het aanbod. Verschillende onderzoeken naar de kwaliteit van de voorzieningen zijn verricht. In de bijlage behorende bij dit hoofdstuk (geplaatst op de SER-website) zijn een aantal studies samengevat.

2.4.1 Uitkomsten onderzoek

De meeste evaluaties die in de tabel worden besproken richten zich op voorschoolse opvang. Hierbij is zowel naar kinderopvanginstellingen als peuterspeelzalen geke-

52 Tweede Kamer (vergaderjaar 2014-2015) 30 982 Beleidsdoorlichting SZW, nr. 27 Brief van de minister SZW, 23 december 2015, p. 3.

53 Vragen lid Yücel, 18 december 2015.

54 Tweede Kamer (vergaderjaar 2014-2015) 30 982 Beleidsdoorlichting SZW, nr. 27 Brief van de minister SZW, 23 december 2015, p. 2.

ken. Binnen de voorzieningen is een onderscheid te maken tussen peuterspeelzalen met en zonder VVE-programma's. Verschillende beleidsmaatregelen raken de kwaliteit van de opvang. Het belangrijkste recente beleidskader is de Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (OKE) die in 2010 is ingevoerd en in 2015 is geëvalueerd.

Het overzicht in de tabel is zeker niet uitputtend. Het is slechts een selectie van een breed scala aan evaluatiestudies⁵⁵.

Veel studies maken een onderscheid gemaakt tussen de structuur- en de proceskwaliteit (pedagogische kwaliteit). Ook worden in voorzieningen oudertevredenheidsonderzoeken gehouden, met vragen naar het oordeel van ouders over de kwaliteit van de kinderopvang. Kwaliteit wordt dus op verschillende manieren gedefinieerd.

Voor Nederland zijn met name de NCKO-onderzoeken en de Pre-Cool-onderzoeken van belang. De uitkomsten van de verschillende NCKO-metingen laten van 1995 tot aan 2012 een daling van de (kwaliteits)scores zien. De laatste meting geeft echter een stijging weer. Na jaren van een dalende kwaliteit lijkt er dus een verbetering in gang gezet. Niettemin blijft er nog ruimte voor verbetering; Fukkink wijst erop dat de kwaliteit in de afgelopen periode nog niet stabiel is en dat bij sommige aanbieders nog geen sprake is van een stabiele kwaliteit⁵⁶.

Bovendien blijkt over het algemeen de emotionele ondersteuning van kinderen goed tot voldoende, maar de educatieve ondersteuning matig tot onvoldoende te zijn. Het NCKO-onderzoek laat zien dat de 'educatieve' competenties/vaardigheden (praten en uitleggen, ontwikkelingsstimulering en begeleiden van interacties) matig tot onvoldoende scores⁵⁷. De scores op de aspecten structuur en grenzen, respect voor autonomie en sensitieve responsiviteit zijn voldoende tot goed.

55 Broekhuizen, M. (2015) *Differential effects of early child care quality on children's socio-emotional development*; Fukkink, R.G., Gevers Deynoot-Schaub, M.J. J.M., Helmerhorst, K.O.W., Bollen, I., & Riksen-Walraven, J.M.A. (2013) *Pedagogische kwaliteit van de kinderopvang voor 0-tot 4-jarigen in Nederlandse kinderdagverblijven in 2012*; Helmerhorst, K.O.W. (2014) *Child care quality in the Netherlands: From quality assessment to intervention*; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014) *Evaluatie Wet OKE en evaluatie specifieke uitkering*. onderwijsachterstandenbeleid. Slot, P.L. (2014) *Early childhood education and care in the Netherlands: quality, curriculum, and relations with child development*. Veen, A., Veen, I. van der, Karssen, A.M., Roeleveld, J. (2013) *Deelname aan voor- en vroegschoolse educatie en de ontwikkeling van kinderen*. Twee onderzoeken in het kader van de BOPO-themalijs 'Effecten van beleidsontwikkelingen in het onderwijsachterstandenbeleid'.

56 Fukkink, R. (2015) Presentatie SER-expertmeeting 29 juni 2015, Kwaliteit van de kindvoorzieningen.

57 Opgemerkt moet worden dat onvoldoende bij de NCKO-onderzoeken niet gelijk is aan een 'onvoldoende' kwalificatie bij bijvoorbeeld de onderzoeken van de GGD of als kwalificaties bij ouder tevredenheidsonderzoeken. Onvoldoende is hier een kwalificatie binnen de meeteenheden zoals de NCKO deze gebruikt.

Uit het Pre-Cool-onderzoek⁵⁸ blijkt bovendien dat het beeld van matig tot onvoldoende educatieve vaardigheden ook geldt voor peuterspeelzalen, voor het aanbod met een VVE-programma en voor de onderbouw van de basisschool (de kleutergroepen). Zowel voor de voorschoolse als voor de vroegschoolse periode geldt dus dat de ontwikkeling van educatieve vaardigheden voor verbetering vatbaar zijn.

Opgemerkt dient te worden dat deze ontwikkelingen in de kwaliteit van de kinderopvang een logisch gevolg zijn van de beleidskeuzes die eerder gemaakt zijn. In het verleden was de officiële beleidsdoelstelling van kinderopvang ‘slechts’ opvang (vanuit het arbeidsparticipatieperspectief). Affectieve kwaliteit volstond. Pedagogisch medewerkers zijn met die invalshoek opgeleid. De laatste jaren echter werd ook de educatieve kwaliteit belangrijker. Dat aspect opschalen naar alle medewerkers kost tijd.

De laatste NCKO-meting vertoont echter een significante verbetering ook juist op die punten.

In de evaluatie- en wetenschappelijke studies wordt daarnaast een aantal andere verklaringen voor de matige proceskwaliteit aangedragen (zie bijlage behorende bij dit hoofdstuk). De belangrijkste zijn:

- De gebrekkige professionele ontwikkeling van medewerkers (in de basisopleiding is te weinig aandacht voor de ontwikkeling van kinderen en er is weinig bijscholing)
- Het hoge verloop van personeel
- De hoge werkdruk onder personeel
- De te brede leeftijdsamenstelling van groepen
- Marktfalen doordat ouders niet op basis van kwaliteit (kunnen) selecteren.

Het beeld dat uit de verschillende studies (zie bijlage behorende bij dit hoofdstuk geplaatst op SER-website) naar voren komt, toont aan dat het domein kindvoorzieningen heel breed en gefragmenteerd is. Er zijn geen systematische kwaliteitsverschillen. De kwaliteit van de kinderopvang en peuterspeelzalen is soortgelijk. Opvallend genoeg maakt de aanwezigheid van een specifiek VVE-programma weinig verschil voor de kwaliteit. Reden hiervoor is dat enerzijds programma's vaak onvoldoende worden geïmplementeerd en dat anderzijds er in instellingen zonder programma's eveneens leidsters zijn die voldoende of goede proceskwaliteit bieden. Structurele randvoorwaarden zoals de continue professionalisering van personeel lijken daarom belangrijker voor de kwaliteit dan het type instelling of programma.

58 Veen, A. en P. Leseman (2015) *Pre cool: Cohort onderzoek: Resultaten over de voorschoolse periode*.

Evaluatie effectiviteit en kwaliteit VVE

Er zijn meerdere evaluaties en effectmetingen uitgevoerd naar de kwaliteit van de VVE. De meest bekende is het onderzoek van Geert Driessen⁵⁹. Het overzichtsonderzoek van Fukkink en Oostdam (recent gepubliceerd in 2015) geeft een overzicht. De evaluatie van de Onderwijsinspectie in 2013 laat positieve uitkomsten zien over de uitvoering van de VVE. Effectmetingen tonen echter tot op heden een beeld van beperkte en soms niet blijvende positieve effecten, gemeten naar leerprestaties. Daarbij moet de kanttekening worden geplaatst dat op basis van deze verrichte studies geen uitspraak kan worden gedaan over de oorzaak-gevolg relaties.

Onderzoekers merken veelal op dat de voorwaarden voor de VVE niet altijd zodanig zijn dat grote positieve effecten te verwachten zijn. Met name het aantal uren (maximaal 10 uur) dat ter beschikking staat, het opleidingsniveau van de pedagogisch medewerkers en het soms onvoldoende ingebed zijn van de VVE in de organisaties voor peuterspeelzaalwerk of kinderopvang zijn zodanig dat daardoor de verwachte effecten beperkt zijn.

2.4.2 Voorstellen voor kwaliteitsverbetering

De ontwikkeling van 2005 tot 2012 en vooral het hierboven geschetste beeld van educatieve vaardigheden, vormde aanleiding voor de rijksoverheid maar ook voor alle andere betrokken partijen om een kwaliteitsoffensief te starten. Dit heeft geleid tot voorstellen voor verbetering van de kwaliteit. De betrokken partijen (werkgevers, werknemers en ouders) hebben als reactie hierop eigen voorstellen opgesteld en gepresenteerd⁶⁰.

De voorstellen voor kwaliteitsverbetering hebben betrekking op:

- Het versterken van de pedagogische kwaliteit⁶¹
- Eén kwaliteitskader voor peuterspeelzalen en kinderdagverblijven
- Voornemens ten aanzien van de Vroeg- en Voorschoolse Educatie (VVE)⁶²

59 Driessen, G. (2013) *Naar een optimalisering van de voorschoolse educatie*.

60 Zo heeft een coalitie van ouders, werkgevers (BOInK, Brancheorganisatie Kinderopvang, MOgroep, FNV en CNV Zorg & Welzijn) in 2015 een herijkt kwaliteitskader voor de kinderopvang opgesteld. Met dit voorstel streven de partijen naar een verdere kwaliteitsverhoging van de sector zonder dat de toegankelijkheid en beschikbaarheid van de kinderopvang in het geding komen. De partijen reageren hiermee op de voorstellen die minister Asscher deze zomer aan de Tweede Kamer presenteerde.

61 Tweede Kamer (vergaderjaar 2014-2015) 31 322 Kinderopvang, nr. 280, *Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, 1 juli 2015.

62 Brief van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 29 juni 2015.

Het *versterken van de pedagogische kwaliteit* steunt op twee pijlers: meer aandacht voor de ontwikkeling van kinderen en een betere samenwerking tussen scholen en voorschoolse voorzieningen.

Voor een nadere uitwerking van de eerste pijler (betere kwaliteit en stimulering van de ontwikkeling van kinderen) zal in 2016 vanuit het project 'Het Nieuwe Toezicht' wetgeving bij de Tweede Kamer worden ingediend voor kwaliteitsverhoging, het verminderen van de regeldruk, meer maatwerk door de instellingen en voor een professioneel oordeel door de toezichthouder.

Ten aanzien van de betere samenwerking tussen scholen en voorschoolse voorzieningen wordt gekeken naar mogelijke verbeteringen van de samenwerking en de rol van kindvolgsystemen. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan het inzetten van mentoren: pedagogisch medewerkers die naast de algemene taken een aantal kinderen specifiek volgt en voor deze kinderen contactpersoon is naar ouders en ook naar scholen. Verder zal worden bezien of het wederzijds gebruik van ruimtes te verbeteren is.

Ten aanzien van *een kwaliteitskader voor kinderdagverblijven en peuterspeelzalen* zal de ontwikkeling die is ingezet vanaf 2010 met de Wet OKE worden afgerond. Met de Wet OKE zijn de kwaliteitseisen en -voorwaarden voor kinderopvang en de peuterspeelzalen vrijwel geheel geharmoniseerd. Een zeer beperkt aantal voorwaarden en regelingen, met name voor peuterspeelzalen met ambitieniveau, zijn nu nog verschillend, maar met de harmonisering van de financiering zullen deze ook verdwijnen. Dat betekent dat de nog bestaande, zeer beperkte verschillen tussen kinderdagverblijven en peuterspeelzalen worden opgeheven. Daarmee ontstaat niet alleen een gelijk speelveld aangaande financiering (voor zover het werkende ouders betreft), maar voor alle betrokkenen ook een gelijk speelveld ten aanzien van kwaliteitseisen in een kwaliteitskader.

Bij dit gelijke speelveld is wel een kanttekening te plaatsen. De harmonisatie van de toegang tot kinderopvang en peuterspeelzalen heeft alleen betrekking op kinderen van werkende ouders.

De regeling voor Vroeg- en voorschoolse educatie is tot op heden altijd een regeling geweest met een van te voren aangegeven tijdsduur. De huidige regeling zou eind 2015 moeten worden vervangen door een nieuwe regeling. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft besloten om een overgangperiode in te lassen. In deze periode zal de verdeling van budgetten over gemeenten beperkt aangepast worden. Een meer fundamentele herziening is uitgesteld tot 2017.

Voor de hele sector van voorzieningen voor opvang en educatie geldt dat 2016 en 2017 overgangsjaren zijn, waarna in 2018 of 2019 een aantal belangrijke wijzigingen zullen ingaan (2017 voor VVE en Kwaliteitskader). Belangrijke wijzigingen zijn de nieuwe financieringssystematiek en het beleid om ook voor kinderen van werkende ouders die in peuterspeelzalen zitten de kindertoeslag(systematiek) van toepassing te verklaren. De overgangsperiode zal worden gebruikt om alle stakeholders te ondersteunen bij de overgang naar nieuwe arrangementen. Deze overgang wordt ook ondersteund door extra financiering voor de kinderopvang en een extra overgangsjaar voor de VVE.

2.5 Slotbeschouwing

Het huidige systeem van kinderopvang en peuterspeelzalen is sterk versnipperd. Het stelsel wordt wel getypeerd als een ‘lappendeken’, een ‘duiventil’; er is sprake van een fragmentatie in doelstellingen, aanbod en financiering. Er zijn niet alleen veel verschillende voorzieningen, ook is er overlap tussen de voorzieningen. De samenwerking tussen de verschillende partijen komt moeizaam van de grond en een meer samenhangende aanpak wordt bemoeilijkt. Deze versnippering wordt bovendien versterkt door de verschillende vormen van informele opvang en de heersende deeltijdcultuur. Ouders maken vaak maar één of twee dagen gebruik van formele kinderopvang en regelen de andere dagen informeel of werken minder.

Als gevolg van deze versnippering worden de doorlopende ontwikkel- en leerlijnen van kinderen niet of slechts matig ondersteund en de mogelijkheden om de brede ontwikkeling van kinderen te stimuleren worden onvoldoende benut.

Kenmerkend in de afgelopen jaren is bovendien het ‘jojobeleid’ geweest. Vrijwel jaarlijks zijn bijvoorbeeld de regels over het recht op en de hoogte van de kinderopvangtoeslag gewijzigd. De collectieve uitgaven stijgen en dalen en vertonen grote schommelingen. Dit heeft bij zowel ouders als ondernemers in de sector onzekerheid gecreëerd en geleid tot instabiliteit. Daarnaast verschuiven de doelstellingen in het kinderopvangbeleid. In de jaren 60 en 70 domineerden de pedagogische argumenten om kinderopvang te realiseren; vooral peuterspeelzalen zijn toen gestimuleerd. In de jaren 80 en 90 ziet men de kinderopvang steeds meer als arbeidsmarktinstrument en recentelijk is het accent meer komen te liggen op de ontwikkelingsfunctie. Met deze verschuiving is er in het beleid ook meer aandacht gekomen voor de kwaliteit.

Met betrekking tot de ontwikkelingen in de betaalbaarheid (de uitgaven en verdeling van kosten), de toegankelijkheid (het gebruik van de voorzieningen) en de kwaliteit kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

Ontwikkelingen betaalbaarheid:

Na jaren van groeiende uitgaven is er sinds 2012 sprake van krimp. Bezuinigingen leiden tot dalend gebruik en substitutie van formele opvang door informele opvang. De sector kampt in 2015 nog steeds met onderbezetting en faillissementen. De financiële situatie is en blijft precair. Ook de verdeling van de kosten schommelt en is niet zoals afgesproken gelijk verdeeld; de overheid heeft de laatste jaren minder uitgaven dan de een derde. De lasten voor ouders en werkgevers zijn toegenomen. Sinds 2014 investeert de overheid weer in de kinderopvang, financiering vindt plaats uit de onderbesteding op de begroting.

Ontwikkelingen toegankelijkheid:

Ouders ervaren de laatste jaren de kosten van de kinderopvang als knelpunt. Ook het jobbeleid en de daarmee gepaard gaande onzekerheid dragen daaraan bij. Ouders weten niet waar ze aan toe zijn. Dit geldt zowel voor de hoge inkomens als de inkomens van ouders met een verzamelinkomen lager dan 1½ keer modaal. Bij de toegankelijkheid speelt ook de vraag of werken loont, de marginale druk is hoog. Door de extra middelen die de overheid inzet verbetert enigszins de financiële toegankelijkheid.

Ontwikkelingen kwaliteit:

Na jaren van een dalende (pedagogische/educatieve) kwaliteit is er nu sprake van een stijging. Niettemin blijft het mogelijk de educatieve kwaliteit te verbeteren; dit geldt zowel voor de voorschoolse periode als voor de vroegschoolse periode. Het kabinet zet in op een kwaliteitskader voor peuterspeelzalen en kinderopvang en het versterken van de pedagogische kwaliteit. Doel van deze kwaliteitsverhoging is de pedagogische ontwikkeling van kinderen te bevorderen en de samenwerking tussen scholen en voorschoolse voorzieningen te verbeteren.

3 Kosten en baten van voorzieningen voor jonge kinderen

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft inzicht in onderzoek dat gedaan is naar de kosten en baten van voorzieningen voor jonge kinderen. Paragraaf 3.2 geeft een overzicht van de potentiële baten die in het maatschappelijke en wetenschappelijke discours worden genoemd. De volgende paragrafen gaan op basis van de wetenschappelijke en onderzoeksliteratuur dieper in op de drie potentiële effecten die in de adviesaanvraag zijn benoemd: de ontwikkeling van kinderen (paragraaf 3.3), de ontwikkeling van kinderen met een achterstand (paragraaf 3.4) en de arbeidsparticipatie van vrouwen (paragraaf 3.5). Aan de hand van nationale en internationale studies wordt nagegaan wat de empirische onderbouwing van de effecten op deze terreinen is en welke kosten hiermee gepaard gaan¹.

3.2 De potentiële maatschappelijke baten van kindvoorzieningen

Deze paragraaf brengt in kaart welke maatschappelijke baten in de beleidsdiscussie in binnen- en buitenland een rol spelen. De volgorde waarin de baten besproken worden is willekeurig. Het gaat hier nadrukkelijk om baten die in het beleidsdiscours ter sprake komen. De empirische bevindingen worden in de latere paragrafen van dit hoofdstuk besproken.

3.2.1 De ontwikkeling van kinderen

Waar kindvoorzieningen traditioneel vooral een opvangfunctie hadden, krijgen overheden steeds meer oog voor de mogelijke baten voor de cognitieve, fysieke en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen². Internationale organisaties als de OECD en UNICEF stellen de ontwikkelingseffecten eveneens centraal en wijzen op het belang van investeren in de vroege levensjaren³. Ook in het internationale kinderrechtenverdrag wordt benadrukt dat kinderen het recht hebben om zich te ontwikkelen. Het uitgangspunt van deze instanties en instituties is dat vaardigheden die op jonge leeftijd aangeleerd worden een basis vormen voor de latere schoolcar-

1 We willen Martine Broekhuizen danken voor haar input bij dit hoofdstuk.

2 OECD (2013) *Education indicators in focus*.

3 UNICEF (2008) *The Child Care Transition*; OECD (2006) *Starting Strong II*; OECD (2012) *Starting Strong III*.

rière, psychosociale gezondheid en zelfs loopbaan. Het gaat hierbij niet alleen om cognitieve vaardigheden, maar ook om niet-cognitieve vaardigheden⁴, zoals samenwerken en creativiteit⁵. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat deze baten voor alle kinderen relevant zijn⁶.

In de beleidsdiscussie wordt ook op de indirecte baten van een goede cognitieve, fysieke en sociaal-emotionele ontwikkeling van jonge kinderen gewezen. Zo stelt SEO bijvoorbeeld dat kinderen die zich op jonge leeftijd goed ontwikkelen op latere leeftijd minder vaak een beroep op de gezondheidszorg, jeugdzorg en speciaal onderwijs doen⁷. Ook stellen zij dat onderwijsprogramma's op de basis- en middelbare school effectiever en efficiënter zijn als kinderen goed voorbereid aan hun schoolloopbaan beginnen. Tot slot kan deelname aan opvang en educatie volgens de Onderwijsraad op de lange termijn tot een gezonder leven leiden en de kans verkleinen dat kinderen in aanraking komen met justitie⁸.

3.2.2 Het verminderen van achterstanden

Volgens veel beleidsmakers en onderzoekers kan de groep kinderen met een achterstand in het bijzonder van voorschoolse opvang en educatie profiteren. Door in voorzieningen voor kinderen met een achterstand te investeren, zouden achterstanden te compenseren zijn en de levenskansen van deze kinderen op zowel de korte als lange termijn verbeterd kunnen worden. Kinderen met een niet-Nederlandse achtergrond kunnen zich de Nederlandse taal eigen maken en kinderen met laagopgeleide ouders of ouders met weinig middelen kunnen de hulpbronnen krijgen die zij thuis missen. Vanuit dit perspectief worden kindvoorzieningen dus beschouwd als een instrument om de sociale mobiliteit te vergroten en achterstanden te bestrijden⁹. Volgens de MOgroep is een bijkomend voordeel van deelname aan voorzieningen dat de pedagogisch medewerkers eventuele problemen in een vroeg stadium kunnen signaleren. Hierdoor is het mogelijk vroeg in te grijpen en te voorkomen dat problemen escaleren en te dure en zware jeugdzorg moet worden ingezet^{10,11}.

4 Deze worden ook wel 'soft skills' genoemd. Zie Tough (2013) *How children succeed*.

5 In dit kader wordt er (door bijvoorbeeld de OECD en OCW) ook over 21^{ste}-eeuwse vaardigheden gesproken.

6 OECD (2012) *Starting Strong III*; Unicef (2008) *The Child Care Transition*.

7 De Kok [et al.] (2011) *De waarde van kinderopvang*. p. 48.

8 Onderwijsraad (2015) *Een goede start voor het jonge kind*.

9 Minding the nurture gap: Social mobility depends on what happens in the first years of life, *The Economist*, 21 maart 2015; Putnam (2015) *Our kids*; Oratie Maurice Crul (2013).

10 Radius, E. en E. Kolijn (MOgroep) (2015) *Ouders en peuterspeelzalen: Partners in pedagogische zaken*.

11 Door gelijkheid te bevorderen, wordt ook tegemoetgekomen aan artikel 29 van het Kinderrechtenverdrag: het recht op gelijkheid.

3.2.3 Het bevorderen van sociale integratie

In potentie zijn kindvoorzieningen een plek waar kinderen met verschillende achtergronden de gelegenheid hebben elkaar te ontmoeten en over elkaar te leren. Door sommigen wordt verondersteld dat kinderen met een achterstand zich in gemengde groepen kunnen optrekken aan kinderen met een andere achtergrond¹². Daarnaast is het voor kinderen leerzaam om kinderen met een andere achtergrond te ontmoeten, die ze in hun thuissituatie waarschijnlijk niet of minder tegen zullen komen. Een inclusief systeem van kindvoorzieningen zou de sociale cohesie in Nederland zodoende kunnen vergroten.

3.2.4 Arbeidsmarktparticipatie

Kindvoorzieningen zijn van oudsher een belangrijk arbeidsmarktinstrument dat ouders – met name moeders – in staat stelt om te gaan werken, meer uren te gaan werken en te blijven werken. De gedachte daarbij is dat ouders (meer) kunnen en willen werken als ze hun kinderen in betaalbare en betrouwbare opvang kunnen onderbrengen. Omdat vrouwen nog steeds het grootste deel van de zorg voor kinderen voor hun rekening nemen en het arbeidspotentieel hier het grootst is, worden de grootste effecten voor de arbeidsparticipatie van vrouwen verwacht. In dit kader wijzen organisaties als Unicef en de OECD erop dat vrouwen die niet of weinig werken hun human capital onvoldoende benutten¹³. Dit is van toenemend belang nu vrouwen steeds hoger opgeleid raken. Een vergroting van de arbeidsmarktparticipatie versterkt daarom niet alleen de economische zelfstandigheid van vrouwen, maar levert de overheid op de korte en lange termijn meer belasting- en premieopbrengsten op¹⁴.

Een aantal partijen wijst in deze context ook op de emancipatie-effecten¹⁵. Investeren in de arbeidsparticipatie van vrouwen kan de ongelijkheid tussen mannen en vrouwen verminderen. In het discours in Zweden staat deze redenering bijvoorbeeld centraal. Alleenstaande ouders vormen een specifieke groep, die in de internationale literatuur meer aandacht krijgt dan in de nationale. Met name in de Verenigde Staten wordt kinderopvang gezien als een instrument om alleenstaande ouders in staat te stellen om te werken en zo armoede te voorkomen¹⁶.

12 Barnett [et al.] (2004) *The Universal vs. Targeted Debate*; Onderwijsraad (2015) *Een goede start voor het jonge kind*.
13 Zie o.a. Thevenon (2013) *Drivers of Female Labor Force Participation in the OECD*; UNICEF (2008) *The Child Care Transition*.

14 UNICEF (2008) *The Child Care Transition*.

15 Esping-Andersen (1999) *Social foundations of postindustrial economies*; Gornick & Meyers (2008) *Creating Gender Egalitarian Societies*; OECD (2006) *Starting Strong II*.

3.2.5 Ondersteuning van de werk-familiebalans

Een ander argument dat vaak in de internationale literatuur naar voren komt, is dat kindvoorzieningen het welzijn van ouders met jonge kinderen ten goede komen¹⁷. Ouders die hun kinderen naar een goede voorziening kunnen brengen, zullen minder snel het gevoel hebben dat hun werk ten koste gaat van hun kinderen. Bedrijven zoals Google onderschrijven het belang van kindvoorzieningen voor de werk-privébalans van ouders en benadrukken dat kindvoorzieningen kunnen bijdragen aan een prettig leef- en werkklimaat^{18,19}.

3.2.6 Fertiliteit

In het buitenland worden kindvoorzieningen vaak opgevat als een instrument om het aantrekkelijk te maken om kinderen te krijgen, waardoor het geboortecijfer kan worden verhoogd of gestabiliseerd. De achterliggende redenering is dat wanneer ouders beter in staat worden gesteld om arbeid en zorg te combineren, zij gemakkelijker de keuze voor (meerdere) kinderen zullen maken. Hoewel ook in Nederland sprake is van vergrijzing en ontgroening, richt de discussie rondom kinderopvang zich in Nederland minder op fertiliteit dan in andere landen, zoals Japan, Zuid-Korea en Noorwegen²⁰.

3.3 De ontwikkelingseffecten: een overzicht van de literatuur

De ontwikkeling van kinderen wordt deels bepaald door de omgeving waarin zij zich bevinden²¹. Het gezin waarin het kind opgroeit, speelt hierbij vanzelfsprekend een grote rol. Zo ontwikkelen kinderen zich beter als ze thuis veilig gehecht zijn en weinig stress ervaren, maar is het eveneens van belang dat ouders de ontwikkeling van hun kinderen bevorderen door hun cognitieve en niet-cognitieve vaardigheden te helpen ontwikkelen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de positieve effecten van voorlezen of samen spelen²². Kindvoorzieningen zijn complementair aan de thuisomgeving. Net zoals in de thuissituatie ontwikkelen kinderen zich beter als ze de opvang als warm en veilig ervaren. Daarnaast is het nodig dat medewerkers het kind uitdagen en stimuleren.

16 Bogenschneider & Corbett (2010) *Family Policy*.

17 OECD (2006) *Starting Strong II*, UNICEF (2008), Portegijs [et al.] (2014) *Krimp in de kinderopvang*.

18 Few states feel to extend preschool to all 4-year-olds, *New York Times*, 14 februari 2013.

19 <http://www.google.com/about/careers/lifeatgoogle/benefits/>

20 Baby Love, *The Economist*, 25 juli 2015; Rindfuss [et al.] (2010) Child-Care Availability and Fertility in Norway, *Popul Dev Rev.*, pp. 725-748.

21 Zie o.a. het Ecologische systeemmodel van Uri Bronfenbrenner.

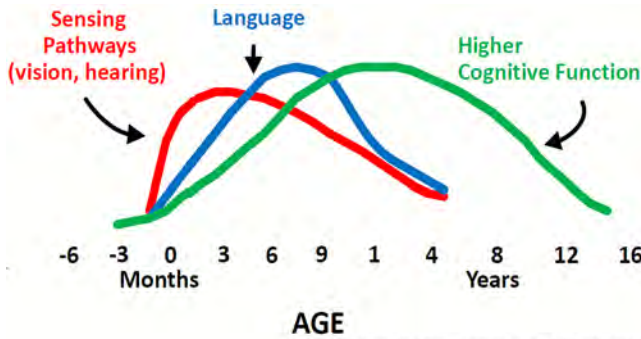
22 Putnam (2015) *Our kids*.

3.3.1 Theoretische achtergrond

De theoretische onderbouwing voor het ontwikkelingseffect is geworteld in neurologisch onderzoek naar de ontwikkeling van de hersenen van kinderen. De ontwikkeling van baby's en peuters is niet alleen bepaald door hun genetische aanleg, maar wordt ook beïnvloed door de zorg en begeleiding die zij van verzorgers ontvangen²³. Cognitieve, taalkundige, sociale en emotionele vaardigheden moeten op het juiste moment en in de juiste volgorde ontwikkeld worden en de ervaringen die kinderen opdoen zijn hierbij cruciaal. Onderzoek heeft aangetoond dat jonge kinderen zeer ontvankelijk zijn voor zowel positieve als negatieve invloeden van buitenaf. Als kinderen in bepaalde sensitieve perioden op de juiste manier gestimuleerd worden en in een veilige, warme omgeving opgroeien, legt dit de basis voor een gezonde ontwikkeling. Figuur 3.1 laat zien dat kinderen in verschillende leeftijdsfasen verschillende vaardigheden ontwikkelen. Hier blijkt ook uit dat er voor het vierde levensjaar, wanneer de meeste kinderen naar school gaan, al veel aan het gebeuren is in de ontwikkeling van kinderen. De ontwikkeling van kinderen is een cumulatief proces. Kinderen die over de juiste basisvaardigheden beschikken, kunnen namelijk makkelijker leren en zich sneller ontwikkelen. Uit dit zogenaamde 'skills beget skills'-principe volgt de verwachting dat kinderen met kwalitatief goede opvang en/of voorschoolse educatie beter voorbereid zijn op de basisschool en hierdoor ook later in hun leven meer leren²⁴. Investeren in deze periode zou dus lonen. Hoewel de nadruk van onderzoek in dit veld vaak op kinderen met een achterstand ligt, wordt verondersteld dat alle kinderen van voorschoolse educatie kunnen profiteren²⁵. Immers, neurologische processen treden onafhankelijk van de gezins- of landencontext op.

-
- 23 Heckman, J.J. (2006) *Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children*, pp. 1900-1902; Heckman, J.J., S.H. Moon, R. Pinto, P.A. Savelyev, A. Yavitz (2010) The rate of return to the HighScope Perry Preschool Program, *Journal of Public Economics*; Shonkoff & Bales (2011) *Science does not speak for itself*; Unicef (2008) *The childcare transition*. Zie ook: Onderwijsraad (2015) *Een goede start voor het jonge kind*.
- 24 Uit onderzoek van de Onderwijsraad (in samenwerking met het CPB) blijkt dat leerlingen 0,3 jaar langer leren wanneer zij voorschoolse educatie hebben gevolgd. Dit kan inhouden dat zij in plaats van bijvoorbeeld vmbo-t de havo konden volgen.
- 25 Barnett (2011) Effectiveness of Early Educational Intervention, *Science*; OECD (2012) *Starting Strong III*; UNICEF (2008) *The childcare transition*.

Figuur 3.1 Sensitieve perioden ontwikkeling kinderen



C. Nelson, in *From Neurons to Neighborhoods*, 2000.

Bron: Melhuish, T. (2015) *Care keynote on ECEC and the welfare of nations*.

Sociaalwetenschappelijk en economisch onderzoek heeft voortgebouwd op neurologisch onderzoek door de bevindingen toe te passen op de ontwikkeling van human capital (menselijk kapitaal). Zo heeft econoom en Nobelprijswinnaar Heckman betoogd dat investeringen in human capital relatief efficiënt zijn en zich op latere leeftijd uitbetalen omdat de vaardigheden die op jonge leeftijd worden opgedaan cumuleren. Voorschoolse educatie ziet hij als een belangrijk middel om dit te stimuleren. Dit principe wordt soms als ‘child as human capital in the making’ aangeduid²⁶. Overigens wordt ook nadrukkelijk op de kortetermijneffecten gewezen, waarbij zowel aandacht is voor de cognitieve als niet-cognitieve vaardigheden²⁷. Voor kinderen zonder broertjes of zusjes is het bijvoorbeeld waardevol om op de opvang met andere kinderen te spelen, zodat ze met andere kinderen leren omgaan.

3.3.2 Effecten in nationaal en internationaal empirisch onderzoek

Er zijn een groot aantal (overzichts)studies naar de invloed van kindvoorzieningen op de ontwikkeling van kinderen. De tabellen in de bijlage behorende bij dit hoofdstuk (geplaatst op de SER-website) geven een overzicht van studies in Nederland en het buitenland. Deze tabellen geven niet alleen een overzicht van de gemiddelde effecten, maar brengen ook in kaart welke ouders en kinderen het sterkst door kindvoorzieningen beïnvloed worden en onder welke omstandigheden kindvoorzieningen meer en minder effectief zijn. Door naar variaties tussen groepen en

²⁶ Mahon, R. (2009) *Transnationalising (Child) Care Policy*.

²⁷ Mahon (2009) *Transnationalising (Child) Care Policy*; Putnam (2015) *Our Kids*.

omstandigheden te kijken en patronen te identificeren, zijn verschillen in onderzoeksbevindingen en de achterliggende mechanismen beter te duiden. De kwaliteit van de geboden kinderopvang is bijvoorbeeld cruciaal voor de effectiviteit.

Diverse studies onderschrijven dat deelname aan kindvoorzieningen de ontwikkeling van kinderen bevordert. Er zijn ook studies die tot andere uitkomsten leiden. Een recente meta-analyse van Van Huizen en Plantenga naar universele kinderopvang bevestigt dat de onderzoeken een gemengd beeld opleveren. Uit deze analyse blijkt dat ongeveer één derde van de gevonden effecten suggereert dat kindvoorzieningen een positieve invloed op kinderen heeft, één op de vijf gevonden effecten suggereert dat het schadelijk is, en de overige 45 procent suggereert dat er géén effect is²⁸. Daarbij moet worden aangetekend dat de effecten in Europa gunstiger zijn dan in de Verenigde Staten en Canada.

Uit de studies die positieve effecten van kindvoorzieningen rapporteren, blijkt dat sprake is van bevorderen van verschillende domeinen van de ontwikkeling²⁹. Zo zijn er studies die laten zien dat kinderen die hebben deelgenomen aan opvang en educatie vooruitgang boeken op het gebied van selectieve aandacht, reken- en taalvaardigheid, IQ en sociale vaardigheden³⁰. Ook is de overgang naar de basisschool makkelijker voor deze kinderen en doen zij het op vijftienjarige leeftijd beter qua reken- en taalvaardigheden³¹. Langetermijnvoordelen omvatten onder andere een verhoogde kans op een succesvolle schoolloopbaan, goede gezondheid en een betere arbeidsmarktpositie³². Ook laten sommige studies zien dat kinderen die voorschoolse opvang of educatie hebben genoten minder gedragsproblematiek ervaren, minder vaak met justitie in aanraking komen en betere banden met hun ouders hebben^{33, 34}. Duits onderzoek wijst er daarnaast op dat kinderen niet alleen

28 In totaal zijn 253 schattingen uit 30 studies geanalyseerd. De geanalyseerde studies zijn tussen 2005 en 2015 uitgekomen.

29 Omdat niet alle studies gebruikmaken van een experimenteel design met controlegroepen kan niet altijd worden gesproken over oorzaak-gevolgrelaties.

30 Barnett (2011) *Effectiveness of Early Education Intervention*; Bradley & Lowe Vandell (2007) *Childcare and the Well-being of Children*; Broekhuizen (2015) *Differential effects of early child care quality on children's socio-emotional development*; De Haan [et al.] (2013) *Targeted versus mixed preschools and kindergartens*; Leseman (2009) *The impact of high quality education and care on the development of young children*; Melhuish [et al.] (2015); OECD (2010); Slot (2014) *Early childhood education and care in the Netherlands*; Unicef (2008) *The Child Care Transition*; Walters (2015) *Inputs in the Production of Early Childhood Human Capital: Evidence from Head Start*, *American Economic Journal*, pp. 76-102.

31 Burger (2010) *How does early childhood care and education affect cognitive development?*, *Early Childhood Research Quarterly*, http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/doc/pisa2012_en.pdf

32 Barnett (2011) *Effectiveness of Early Education Intervention*; Bradley & Lowe Vandell (2007) *Childcare and the Well-being of Children*; Havnes & Mogstad (2011) *No Child left behind*.

33 Barnett (2011) *Effectiveness of Early Education Intervention*; Bradley & Lowe Vandell (2007) *Childcare and the Well-being of Children*.

34 Het is hierbij van belang om op te merken dat sommige studies suggereren dat positieve kortetermijneffecten op de langere termijn verdwijnen (Walters, 2015).

leren van het aanbod in de voorzieningen, maar er ook van profiteren als de opvang hun moeder in staat stelt om meer te werken en zo het huishoudinkomen te vergroten³⁵.

De voordelen die gevonden zijn, zijn niet beperkt tot specifieke groepen kinderen. De bevindingen zijn eenduidiger voor kinderen met een achterstand (hier wordt verder op ingegaan in paragraaf 3.4), maar ook kinderen zonder achterstanden lijken van opvang en educatie te profiteren³⁶. Een recent Nederlands onderzoek naar kinderen van met name autochtone en hoogopgeleide ouders heeft bijvoorbeeld laten zien dat deze kinderen er baat bij hebben als ze voor voldoende dagen naar hoge kwaliteit opvang gaan³⁷.

Een aantal buitenlandse studies rapporteert geen, beperkte of zelfs schadelijke effecten³⁸. Zo suggereert een recente studie dat een uitbreiding van de opvang in Québec in 1997 tot een daling van de niet-cognitieve vaardigheden van kinderen heeft geleid³⁹. Ook wordt in deze studie gevonden dat deelname op lange termijn de gezondheid en het mentaal welzijn vermindert en tot meer delinquent gedrag leidt. Ook Havnes en Mogstad hebben beperkte effecten gevonden in een analyse van een beleidswijziging in Noorwegen: voor kinderen uit gezinnen met hoge inkomens vonden zij zelfs een schadelijk effect op de inkomens van kinderen⁴⁰.

Bij bovengenoemde onderzoeksuitkomsten moet worden bedacht dat er bepaalde omstandigheden en randvoorwaarden zijn die van grote invloed zijn op de effectiviteit van kindvoorzieningen⁴¹. Verschillen in de kenmerken en randvoorwaarden van de onderzochte voorzieningen en programma's verklaren voor een belangrijk deel de verschillen in onderzoeksbevindingen. Ter illustratie: de studie van

35 Felfe & Lalive (2013) *Early child care and child development*.

36 Zie o.a. Broekhuizen (2015) *Differential effects of early child care quality on children's socio-emotional development*; Burger (2010) *How does early childhood care and education affect cognitive development?*; Felfe & Lalive (2013) *Early child care and child development*; De Haan, Leseman & Elbers (2011) *Pilot gemengde groepen*; Huizen & Plantenga (2015) *Universal Child Care and Children's Outcomes*.

37 Broekhuizen (2015) *Differential effects of early child care quality on children's socio-emotional development*, p. 178.

38 Van Huizen & Plantenga (2015) *Universal Child Care and Children's Outcomes*.

39 Baker [et al.] (2008) *Universal child care, maternal labor supply, and family well-being*.

40 Havnes & Mogstad (2011) *Money for nothing? Universal child care and maternal employment*; Havnes & Mogstad (2014) *Is universal child care leveling the playing field?*

41 Schonkoff en Bales formuleren dit als volgt: "[e]ffectiveness factors make the difference between early childhood intervention programs that work and those that do not work to support children's healthy development. These factors can be measured and can inform wise investments in effective policies and programs." Zie: Schonkoff & Bales (2011) *Science does not speak for itself*, p. 23.

Heckman, waar vaak naar verwezen wordt ter onderbouwing van het human capital argument, is gebaseerd op analyses van een intensief programma onder met name achterstandskinderen. Het nut van het programma hing daarom samen met het type kinderen dat hieraan deelnam en de intensiteit en kwaliteit van het programma. Ook de schadelijke effecten die in Québec zijn gevonden, zijn niet zomaar te generaliseren aangezien de uitbreiding van de kinderopvang hier zo groot was dat dit volgens sommigen de kwaliteit van de opvang heeft geschaad⁴².

Omdat de kenmerken van de opvang en educatie en het type kinderen zo bepalend zijn voor de effectiviteit, worden deze in paragraaf 3.3.3 uitgewerkt. In paragraaf 3.4 wordt dieper ingegaan op verschillen in de effecten tussen kinderen met en zonder achterstand.

3.3.3 Randvoorwaarden voor het ontwikkelingseffect

Kwaliteit cruciale factor

Uit alle studies blijkt dat de kwaliteit van voorzieningen een fundamentele voorwaarde is voor hun effectiviteit⁴³. Kinderen profiteren als ze naar een voorziening van voldoende kwaliteit gaan, maar onder ongunstige omstandigheden verdwijnen de positieve effecten of kunnen de effecten zelfs schadelijk zijn⁴⁴. Uit de literatuur komt duidelijk naar voren dat er zowel sprake moet zijn van ‘proceskwaliteit’ als van ‘structurele kwaliteit’⁴⁵. In groepen met een hoge proceskwaliteit is er sprake van een hoogwaardig aanbod, bij instellingen en systemen met een hoge structurele kwaliteit zijn de organisatorische randvoorwaarden gunstig. SEO benoemt in het bijzonder nog het belang van de zogenaamde ‘educatieve kwaliteit’ van instellingen. Hiermee duiden zij op de mate waarin gericht aan de scholing van kinderen wordt gewerkt⁴⁶.

De vervolgvraag is wat de kwaliteit van kindvoorzieningen bepaalt. De proceskwaliteit is hoger als er over een goed curriculum is nagedacht én dit ook wordt geïmplementeerd. Daarnaast leren kinderen meer als ze directe begeleiding krijgen en niet alleen vrij spelen. De proceskwaliteit hangt samen met de structurele kwaliteit. Deze is hoger in groepen en centra waar sprake is van continue professionalisering van het personeel, de arbeidsomstandigheden gunstiger zijn, er minder ver-

42 Baker, M., J. Gruber, K. Milligan (2015) *Non-cognitive deficits and young adults outcomes: the long run impacts of a universal child care program*, NBER paper, no. 25171.

43 Zie o.a. Van Huizen & Plantenga (2015) *Universal Child Care and Children's Outcomes*; Sylva (2014) *Student's educational and development outcomes at age 16*; Presentatie ECESS & CARE Seminar; Melhuish, T. (2015) *Care keynote on ECEC and the welfare of nations*; Unicef (2008) *The childcare transition*.

44 Van Huizen & Plantenga (2015) *Universal Child Care and Children's Outcomes*.

45 Zie de bijlage; OECD (2012) *Starting Strong III* en Onderwijsraad (2015) *Een goede start voor het jonge kind*, p. 15.

46 Kok [et al.] (2015) *Het economisch belang van kinderopvang*.

loop van het personeel is, en er sprake is van leeftijdshomogene groepen⁴⁷. Over het algemeen worden er voor peuters geen of beperkte effecten gevonden van de groepsgrootte en staf-kindratio⁴⁸. Wel zijn de kennis en vaardigheden van het personeel van belang. Individuele medewerkers, teams en instellingen moeten beschikken over expertise op het gebied van de ontwikkeling van kinderen. Hiervoor is naast het niveau en de inhoud van de vooropleiding van pedagogisch medewerkers, eveneens continue professionalisering door bij- en opscholing relevant⁴⁹. In tegenstelling tot wat vaak gedacht wordt, is niet nodig dat alle medewerkers een hbo-opleiding hebben⁵⁰.

Stabiliteit en continuïteit

Een tweede belangrijke randvoorwaarde heeft betrekking op de organisatie van de arrangementen voor kinderen. Het is het beste voor de ontwikkeling van kinderen dat de continuïteit van de zorg gewaarborgd wordt. Dit kan op meerdere niveaus en terreinen.

Allereerst is het van belang dat kinderen zo veel mogelijk dezelfde gezichten zien. Kinderen die veel verschillende gezichten zien, kunnen zich namelijk moeilijker binden en dit staat hun ontwikkeling in de weg⁵¹. Vanuit dit oogpunt valt op te merken dat Nederlandse kinderen, meer dan in andere landen, een lappendeken van opvang krijgen: er is een papadag, een mamadag, opa en oma passen een dag op en dan gaan ze nog een dag naar de opvang of peuterspeelzaal⁵². Bij dergelijke arrangementen is iedere dag anders en dit kan ten koste gaan van de continuïteit van de zorg en de coördinatie tussen de verschillende verzorgenden bemoeilijken. Uit onderzoek blijkt dat ook een meer gefragmenteerde opvang ten koste gaat van het welzijn van het kind⁵³. Ten tweede krijgen kinderen die educatieve programma's volgen in dergelijke constructies slechts een beperkte 'dosis' doordat ze

47 Zie de studies in tabel 1 van de bijlage, o.a. Bauchmueller [et al.] (2012) Long-Run benefits from universal high-quality preschooling, *Early Childhood Research Quarterly*; De Haan [et al.] (2013) *Targeted versus mixed preschools and kindergartens*; Hale-Jinks [et al.] (2006) *Tackling teacher turnover in child care*; Helmerhorst [et al.] (2014) *Child care quality in the Netherlands over the years*; Slot (2014) *Kwaliteit van voorzieningen en effecten op ontwikkeling van kinderen*.

48 Zie o.a. Walters (2015) Inputs in the Production of Early Childhood Human Capital: Evidence from Head Start, *American Economic Journal*.

49 Egert, F. (2015) *The impact of in-service professional development programs for preschool teachers on quality ratings and child outcomes*; Fukkink, R.G., & A. Lont (2007) Does training matter? A meta-analysis and review of caregiver training studies, *Early Childhood Research Quarterly*; Helmerhorst [et al.] (2015) *Childcare quality in the Netherlands over the years*; De Haan [et al.] (2013); Slot (2014) *Early childhood education and care in the Netherlands*.

50 Kok [et al.] (2011) *De waarde van kinderopvang*.

51 OECD (2013) *Education indicators in focus*.

52 Expertmeeting SER-werkgroep Kindvoorzieningen, 24 september 2015.

53 Claessens & Chen (2013) Multiple child care arrangements and child well being; De Schipper [et al.] (2004) Stability in Center Day Care: Relations with children's well-being and problem behavior in day care, *Social Development*; Morrissey (2009) *Multiple Child-Care Arrangements and Young Children's Behavioral Outcomes*.

een klein aantal uren naar de peuterspeelzaal of opvang gaan⁵⁴. Overigens is deze laatste aanname niet geheel onomstreden: uit de meta-analyse van Van Huizen en Plantenga blijkt de intensiteit van arrangementen de effectiviteit namelijk niet te verklaren⁵⁵. Hier staat tegenover dat in een recent proefschrift Broekhuizen gevonden heeft dat de kwaliteit van opvang er pas toe doet als kinderen een substantieel aantal dagen naar de opvang gaan⁵⁶. Dit wijst er dus op dat de *combinatie* van zowel intensiteit als kwaliteit van belang is. Ten derde is het verloop van personeel van belang voor de continuïteit. De OECD stelt dat hoge verloopcijfers van het personeel schadelijk zijn doordat het de continuïteit van zorg/opvang onderbreekt, de ontwikkeling van medewerkers in de weg kan staan en dit de kwaliteit van de opvang vermindert. Deze stelling wordt door Amerikaans onderzoek bevestigd⁵⁷. Ten slotte wijst de Onderwijsraad op het belang van de aansluiting met de school en de stabiliteit van de instellingen. Indien voorschoolse instellingen en scholen samenwerken, zijn doorlopende leerlijnen te ontwikkelen en kan de overdracht van kinderen verbeterd worden⁵⁸.

Partnerschap met ouders

Meerdere studies laten zien dat programma's succesvoller zijn als ze niet alleen kinderen op locatie begeleiden, maar ook de ouders bij de ontwikkeling van het kind betrekken⁵⁹. In een advies uit 2015 stelt de MOgroep bijvoorbeeld dat peuterspeelzalen ouders kunnen helpen met opvoedproblemen en ze kunnen stimuleren om voor te lezen⁶⁰. De OECD stelt bovendien dat er niet alleen aansluiting bij ouders moet worden gezocht, maar dat instellingen ook goed in de lokale samenleving of community moeten zijn ingebed⁶¹. De gemeenschap kan een verbindende functie vervullen tussen gezinnen en zorgfaciliteiten.

Kenmerken van het kind

Sommige kinderen reageren beter op kinderopvang en educatie dan anderen. Een aantal studies concludeert dat er minder positieve effecten zijn voor zeer jonge kinderen (jonger dan één jaar)⁶². Ook kan een ongunstige thuissituatie het leren bin-

54 Broekhuizen (2015) *Differential effects of early child care quality on children's socio-emotional development*.

55 Van Huizen en Plantenga (2015) *Universal child care and children's outcomes*.

56 Broekhuizen (2015) *Differential effects of early child care quality on children's socio-emotional development*.

57 Hale-Jinks [et al.] (2006) *Tackling teacher turnover in child care*; OECD (2013) *Education indicators in focus*, p. 3.

58 Deze doorlopende leerlijn-hypothese wordt niet ondersteund door empirische gegevens in Nederland, mogelijk doordat de kwaliteit van de voorschoolse en de vroegschoolse lijn afzonderlijk te wensen over laat.

59 Zie o.a. Blok [et al.] (2005) *The relevance of delivery mode and other programme characteristics for the effectiveness of early childhood intervention*; Epstein [et al.] (2002) *School, family and community partnerships: Your handbook for action*; Fryer [et al.] (2015) *Parental Incentives and Early Childhood Achievements: A Field Experiment in Chicago Heights*.

60 MOgroep (2015) *Ouders en peuterspeelzalen: Partners in pedagogische zaken*.

61 OECD (2012) *Starting Strong III*.

nen een kindvoorziening in de weg staan en de leereffecten verminderen⁶³. Een kind dat moe en gestrest naar de peuterspeelzaal gaat, zal hier bijvoorbeeld minder leren dan een kind dat uitgerust is en 's avonds alle ervaringen van de dag nog eens kan doornemen met zijn ouders⁶⁴. Tot slot is eveneens aangetoond dat het temperament van het kind een rol speelt. Zo profiteren met name kinderen met een lage zelfregulatie van goede kwaliteit opvang⁶⁵. In paragraaf 3.4 wordt uitgebreid ingegaan op de invloed van de sociaal-economische achterstanden van kinderen.

3.3.4 De kosten van het bevorderen van de ontwikkeling van kinderen

Het overzicht van de literatuur laat zien dat er in de kwaliteit van de opvang en educatie geïnvesteerd moet worden om de ontwikkeling van kinderen te stimuleren. Dit brengt kosten met zich mee. Veel van de succesvolle programma's die in de literatuur genoemd worden, zijn intensieve programma's waar veel middelen in geïnvesteerd zijn. Het is echter lastig om in kaart te brengen hoe de kosten van kindvoorzieningen zich verhouden tot de baten. De baten van kindvoorzieningen kunnen namelijk op meerdere domeinen neerslaan (variërend van crimineel gedrag tot de latere arbeidsmarktparticipatie). Ook zijn de baten niet altijd te kwantificeren of in financiële baten te vertalen. Daarnaast zijn langlopende, empirische studies zeldzaam in Nederland.

In een recent onderzoek heeft het CPB in kaart gebracht hoe bezuinigingen in de kinderopvang samenhangen met de kwaliteit⁶⁶. Door middel van een quasi-experimenteel design is onderzocht welke gevolgen een bezuiniging in de kinderopvangtoeslag in 2012 voor de kwaliteit van de opvang had. Deze bezuiniging (van tussen de 2-5 procentpunt voor het eerste kind en meer dan 10 procentpunt voor latere kinderen) ging samen met een substantiële afname van de kwaliteit⁶⁷. Deze daling lijkt met name ten koste te zijn gegaan van de proceskwaliteit, de emotionele steun

62 Albers (2010) *The challenges of child care for very young infants*; Groeneveld [et al.] (2009) *Children's wellbeing and cortisol levels in home-based and center-based childcare*; Vermeer & van IJzendoorn (2006) *Children's elevated cortisol levels at daycare*.

63 Broekhuizen (2015) *Differential effects of early child care quality on children's socio-emotional development*; De Schipper, J.C. [et al.] (2004) *Stability in Center Day Care: Relations with children's well-being and problem behavior in day care*, *Social Development*; Veen [et al.] (2013) *Deelname aan vroeg- en voorschoolse educatie en de ontwikkeling van kinderen*.

64 Veen et al. vinden dat kinderen met risico-factoren in het gezin (zoals verslaafde of depressieve ouders) minder van de VVE profiteren, zie Veen [et al.] (2013) *Deelname aan voor- en voerschoolse educatie en de ontwikkeling van kinderen*. Broekhuizen vindt daarnaast dat een gebrek aan warmte gegeven door de ouders het effect van hoge kwaliteit opvang verzwakt. Zie ook: The limitations of teaching 'grit' in the classroom, *The Atlantic*, 2-12-2015.

65 Broekhuizen (2015) *Differential effects of early child care quality on children's socio-emotional development*.

66 Akgündüz [et al.] (2015) *Quasi-experimental evidence on the relation between child care subsidies and child care quality*.

67 Akgündüz [et al.] (2015) *Quasi-experimental evidence on the relation between child care subsidies and child care quality*.

daalde en kinderen werden minder goed begeleid. Ook werd het personeel minder goed begeleid en gefaciliteerd. Er is niet naar de uiteindelijke uitkomsten voor kinderen gekeken.

SEO heeft in recente jaren tweemaal met maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) de kosten-batenverhouding in kaart gebracht. In deze analyses worden scenario's doorgerekend en wordt bekeken hoe eventuele investeringen zich zouden uitbetalen. In een MKBA uit 2011 concludeert de SEO dat "investeren in de kwaliteit van kinderopvang zeer waarschijnlijk loont. Een pedagogische kwaliteitsverbetering van de leidsters en het toevoegen van een ontwikkelingsgerichte component (...) verhogen het latere opleidingsniveau van de kinderen, en daarmee hun productie en de totale welvaart"⁶⁸. De effecten voor de ontwikkeling van kinderen worden in de meest recente MKBA van SEO (2015) niet meer meegenomen. Volgens de auteurs laten de beschikbare bronnen over de kwaliteit van de kinderopvang niet toe dat iets gezegd kan worden over de vraag of er positieve effecten te verwachten zijn⁶⁹.

Omdat de kwaliteit van kindvoorzieningen zo bepalend is voor de effectiviteit van kindvoorzieningen, benadrukken Van Huizen en Plantenga dat het van belang is dat beleidsmakers de langetermijneffecten voor ogen houden en dat bezuinigen op de kwaliteit en het bereik van kindvoorzieningen op de lange termijn meer kosten dan baten met zich meebrengen⁷⁰. Mogelijk biedt toekomstig onderzoek meer zicht op de langetermijneffecten in de Nederlandse context.

3.4 Het verminderen van achterstanden: een overzicht van de literatuur

3.4.1 Theoretische achtergrond

In de literatuur bestaat consensus over het idee dat de baten van kindvoorzieningen het grootst zijn voor kinderen met een achterstand en dat kindvoorzieningen daarom ook een instrument zijn om achterstanden en ongelijkheden tegen te gaan. Om te begrijpen wat de bijzondere waarde van kindvoorzieningen voor achterstandskinderen uitmaakt, is het allereerst van belang om inzicht te krijgen in de vraag hoe belangrijk het gezin van herkomst is voor de kansen van kinderen.

68 Kok [et al.] (2011) *De waarde van kinderopvang*.

69 Kok [et al.] (2015) *Het economisch belang van kinderopvang*.

70 Van Huizen en Plantenga (2015) *Universal Child Care and Children's Outcomes*.

In zijn boek 'Our Kids' stelt Harvard-socioloog Robert Putnam dat de sociale mobiliteit in de VS drastisch afneemt doordat kinderen van laagopgeleide ouders steeds minder kansen hebben⁷¹. Zo blijkt uit onderzoek dat de sociaal-economische status van het gezin van herkomst meer bepalend is voor de kans om een universitaire studie af te ronden dan het daadwerkelijke IQ van een kind. De voornaamste oorzaak van dit verschil in kansen is dat hoger opgeleide ouders meer in de ontwikkeling van hun kinderen investeren dan lager opgeleide ouders. Ter illustratie: aan kinderen van hoger opgeleide ouders wordt vaker voorgelezen en ze gaan vaker op jongere leeftijd naar sport en muziekles. Hierdoor ontwikkelen deze kinderen een grotere woordenschat, leren ze op jonge leeftijd hun talenten te ontwikkelen en zijn ze beter voorbereid op school. Ouders met een hoger opleidingsniveau zijn over het algemeen sterk gericht op de ontwikkeling van kinderen en hebben ook de mogelijkheden en middelen om hierin te investeren. Lager (en in toenemende mate middelbaar) opgeleiden hebben deze mogelijkheden en middelen in mindere mate.

In zijn boek betoogt Putnam dat de Amerikaanse samenleving in kinderen met een achterstand moet investeren om ze op deze manier meer kansen te geven. Voorschoolse educatie is hierbij voor hem een belangrijk middel, mede omdat hij wijst op het belang van vroege interventies. Het idee dat voorschoolse educatie achterstanden kan compenseren is wijdverspreid in de literatuur. Goede opvang kan de effecten van een gebrek aan stimulatie thuis niet wegnemen, maar biedt kinderen de mogelijkheid om zich buiten de gezinssituatie wel te ontwikkelen. Zo profiteren kinderen die thuis weinig worden voorgelezen sterk van een pedagogisch medewerker die ze voorleest. Ook kunnen kindvoorzieningen de betrokkenheid van ouders bij de opvoeding vergroten. Bijvoorbeeld door ouders informatie te geven of ze te stimuleren om samen met hun kinderen leerzame activiteiten te ondernemen⁷².

Putnams betoog is niet nieuw, maar zet het probleem duidelijk op de agenda⁷³. Ook in Nederland heeft dit tot aandacht geleid en de is vraag opgeworpen of er hier sprake is van een soortgelijk probleem. Hoewel de ongelijkheid in Nederland niet zo groot is als in de VS, een kleiner aandeel van de kinderen in armoede leeft en er minder grote verschillen zijn in de kwaliteit van scholen, zijn er ook hier tekenen dat er sprake is van een toenemende kloof tussen hoog- en laagopgeleiden in Nederland. Uit een recente studie van het SCP blijkt bijvoorbeeld dat ongeveer één op de

71 Putnam (2015) *Our kids*.

72 Burger (2010) *How does early childhood care and education affect cognitive development?*; Leseman (2009) *The impact of high quality education and care on the development of young children*; OECD (2006) *Starting Strong II*; Penn (2009) *Early Childhood Education and Care: Key Lessons for Policy Makers*.

73 Zie ook McLanahan, L. (2004) *Diverging destinies: How children are faring under the second demographic transition*, *Demography*; Elango [et al.] (2015) *Early Childhood Education*.

drie Nederlanders een zwakke maatschappelijke positie heeft⁷⁴. Daarnaast bepaalt het gezin van herkomst ook in Nederland in belangrijke mate het succes in onderwijs en op de arbeidsmarkt⁷⁵.

3.4.2 Effecten in nationaal en internationaal empirisch onderzoek

De meeste studies in de bijlage (geplaatst op SER-website) onderschrijven het compensatieargument: het positieve effect van (goede kwaliteit van) programma's is sterker voor kinderen met een achterstand⁷⁶. Recent Nederlands onderzoek op basis van de Pre-cool-cohortstudie toont aan dat kinderen met lager opgeleide ouders en ouders met beperkte taalvaardigheden meer profiteren dan kinderen zonder achterstand. Daarnaast blijkt uit onderzoek van Schnell en Crul (2015) dat achterstanden van migrantenkinderen effectiever worden weggewerkt in landen met goede voorschoolse educatie en opvang⁷⁷.

Er zijn echter ook studies die dit beeld niet onderschrijven. Een recent voorbeeld in Nederland is een studie van Fukkink en collega's naar VVE-programma's⁷⁸. De reacties op deze studie wijzen er echter op dat algemene conclusies over VVE-programma's niet passend zijn omdat er grote variaties zijn in de kwaliteit en hier onvoldoende rekening mee is gehouden. Ook bij de methodologische aanpak zijn vraagtekens gesteld⁷⁹. Wat dit overzicht in ieder geval laat zien is dat de randvoorwaarden van voorzieningen ook hier een belangrijke rol spelen. De volgende paragraaf gaat daarom na welke randvoorwaarden bepalend zijn voor de effectiviteit van voorzieningen voor kinderen met een achterstand.

3.5 Randvoorwaarden voor het verminderen van achterstanden

Kwaliteit, stabiliteit en continuïteit

De randvoorwaarden die van belang zijn voor de ontwikkeling van alle kinderen (besproken in 3.3.3) zijn eveneens van belang voor kinderen met een achterstand.

74 SCP (2014) *Verskil in Nederland: Sociaal en Cultureel Rapport*.

75 Kloosterman, R. (2010) *Social background and children's educational careers: The primary and secondary effects of Social Background over transitions and over time in the Netherlands*, Proefschrift.

76 Zie o.a. Barnett (2011) *Effectiveness of Early Educational Intervention*; Elango [et al.] (2015) *Early Childhood Education*; Felfe [et al.] (2012) *Can't buy mommy's love?*; Havnes & Mogstad (2014) *Is universal child care leveling the playing field?*; Van Huizen en Plantenga (2015) *Universal Child Care and Children's Outcomes*.

77 Schnell & Crul (2015) *Inclusive education for children of immigrants*.

78 Fukkink [et al.] (2015) *Met een blik op de toekomst: Een meta-analyse van de effecten van VVE op de ontwikkeling van kinderen*.

79 Zie ook de reactie van OCW: *Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap* van 30 november 2015.

Kindvoorzieningen zijn effectiever bij het bestrijden van achterstanden als de proces- en structurele kwaliteit hoger is, er sprake is van meer stabiliteit en continuïteit en als ouders meer worden betrokken⁸⁰. Zo laat onderzoek van De Haan en collega's zien dat als docenten inzetten op educatieve activiteiten, kinderen met een achterstand meer reken- en taalvaardigheden aanleren⁸¹. Ook een meta-analyse van Fukkink en collega's suggereert dat de kwaliteit van de pedagogisch medewerker uiteindelijk bepalend is voor de leereffecten bij kinderen met een achterstand⁸². Pedagogisch medewerkers zijn daarnaast beter in staat om eventuele problemen vroeg te signaleren als ze samen kunnen werken met andere professionals uit bijvoorbeeld het onderwijs en (indien nodig) de jeugdzorg⁸³. De omvang van het aanbod voor kinderen met een achterstand is eveneens van belang. Kinderen die een beperkt aantal uren naar de opvang gaan of gedurende een beperkt aantal uren een educatief programma volgen, profiteren hier minder van⁸⁴.

Bereik

Kindvoorzieningen zijn een krachtiger middel om achterstanden te bestrijden als een groter aantal achterstandskinderen bereikt wordt en deze kinderen intensievere programma's volgen. Het is niet vanzelfsprekend dat als er goede opvang en educatie aanwezig is, ouders hun kinderen hier ook naartoe sturen. Niet alle ouders zien immers de potentiële leereffecten en daarnaast kunnen er praktische hindernissen bestaan, zoals openingstijden die niet aansluiten bij werkuren of de kosten⁸⁵. Er zijn ook indicaties dat ouders een weerstand hebben tegen programma's die specifiek op kinderen met een achterstand zijn gericht. Dergelijke programma's kunnen een negatief imago hebben en een stigma met zich meebrengen. Niet alleen de keuzes van ouders spelen een rol, er bestaan ook verschillen tussen gemeenten. Zo wordt in kleine gemeenten het minimumaantal kinderen voor een programma bijvoorbeeld vaak niet gehaald en hebben sommige gemeenten een beter zicht op de doelgroep en de behoeften dan andere⁸⁶.

80 Zie o.a. Bauchmueller, R. [et al.] (2012) Long-Run benefits from universal high-quality preschooling, *Early Childhood Research Quarterly*; Felfe & Lallive (2013) *Early child care and child development*; Barnett (2011) Effectiveness of Early Educational Intervention, Science; Burger (2010) *How does early child care and education affect cognitive development?*; Leseman (2009) *The impact of high quality education and care on the development of young children*; Melhuish [et al.] (2015) *Care keynote on ECEC and the welfare of nations*.

81 De Haan [et al.] (2013) *Targeted versus mixed preschools and kindergartens*.

82 Fukkink [et al.] (2015) *Met een blik op de toekomst: Een meta-analyse van de effecten van VVE op de ontwikkeling van kinderen*.

83 Zie de websites van organisaties Alert4You en PACT voor voorbeelden.

84 Onderwijsraad (2015) *Een goede start voor het jonge kind*; Karssen [et al.] (2013) *Effecten van deelname aan en kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie op de ontwikkeling van kinderen*; Veen [et al.] (2013) *Deelname een voor- en vroegschoolse educatie en de ontwikkeling van kinderen*.

85 Veen [et al.] (2012) *Het bereik van allochtone kinderen met voor- en vroegschoolse educatie*.

86 Veen [et al.] (2012) *Het bereik van allochtone kinderen met voor- en vroegschoolse educatie*.

Universeel of doelgroepenbeleid?

In de literatuur is er ook veel aandacht voor de vraag of kinderen met een achterstand meer gebaat zijn bij een doelgroepenbeleid of bij een universeel systeem. Tabel 3.1 zet de voor- en tegenargumenten van doelgroepbeleid en een universeel systeem op een rij. Het debat wordt langs deze lijnen gevoerd, maar er zijn ook mengvormen mogelijk. Zo pleiten wetenschappers Akgündüz en Leseman voor een systeem waarin kinderen met verschillende achtergronden gezamenlijk naar dezelfde instelling gaan, maar waarbinnen kinderen met een achterstand deels een aanvullend programma volgen⁸⁷. Op deze manier is er sprake van een inclusief systeem, maar wordt een deel van de middelen gericht ingezet op kinderen met een achterstand. Een voordeel van een dergelijk systeem is dat het de segregatie van kinderen met verschillende achtergronden kan verminderen. Empirisch onderzoek ondersteunt deze gedachtegang. Uit een studie van 2013 blijkt dat kinderen met een achterstand grotere leereffecten hebben als ze in een groep zitten met kinderen met een hogere sociaal-economische achtergrond⁸⁸. Ook suggereren Fukkink, Julink en Oostdam dat het gebrek aan effectiviteit van VVE-instellingen toe is te schrijven aan de segregatie van kindvoorzieningen. Hierdoor zouden achterstanden onbedoeld versterkt worden⁸⁹.

87 Akgündüz en Leseman, Care ECEC congres Utrecht 3 november.

88 De Haan [et al.] (2013) *Targeted versus mixed preschools and kindergartens*.

89 Fukkink [et al.] (2015) *Met een blik op de toekomst: Een meta-analyse van de effecten van VVE op de ontwikkeling van kinderen in Nederland*.

Tabel 3.1 Voor- en tegenargumenten van doelgroep- en universeel beleid in de literatuur⁹⁰

Argumenten voor gericht beleid op kinderen met een achterstand	Argumenten voor een universeel systeem
De effecten van opvang en educatie zijn het sterkst voor kinderen met een achterstand	Kinderen met een achterstand leren beter in een gemengde omgeving
Hulpbronnen kunnen gericht ingezet worden	Lagere administratieve last doordat kinderen niet geselecteerd hoeven te worden
Minder 'deadweight loss' – algemenere middelen zijn minder efficiënt	Indien een grote groep kinderen bereikt wordt, is er sprake van schaalvoordelen
De moeilijk bereikbare groep moet altijd los benaderd worden	Universeel beleid slaagt er beter in om kinderen met een achterstand te bereiken omdat ouders geen stigma ervaren
	In kleine gemeentes wordt het minimumaantal achterstandsleerlingen vaak niet gehaald, waardoor achterstandskinderen hier geen aanbod krijgen
	In een inclusief systeem is minder risico op stigmatisering en segregatie
	'Niet mengen' resulteert in moeilijkere groepen voor professional enerzijds en kinderen anderzijds

3.6 De arbeidsmarktparticipatie-effecten: een overzicht van de literatuur

3.6.1 Theoretische achtergrond

De literatuur over het verband tussen kindvoorzieningen en arbeidsparticipatie richt zich met name op de invloed van de kosten van opvang en de invloed op vrouwen. De invloed van de kosten van opvang wordt meestal verklaard vanuit de arbeidsaanbodtheorie⁹¹. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat men het aantal uren werkt waarbij de prijsverhouding tussen betaalde arbeid en vrije tijd in balans is. Vanuit dit oogpunt leidt een loonsverhoging tot een zogenaamd 'substitutie-effect': mensen gaan meer uren werken doordat betaalde arbeid lucratiever en vrije tijd 'duurder' wordt. Toegepast op de kosten van kinderopvang is zodoende te stellen dat wanneer de kosten van kinderopvang omlaag gaan (een invloed gelijk aan een

⁹⁰ Barnett, Brown & Shore (2004) *The Universal VS Targeted Debat*; Elango [et al.] (2015) *Early Childhood Education*; Havnes & Mogstad (2014) *Is universal childcare leveling the playing field?*; SER-bijeenkomst Werkgroep Kindvoorzieningen met de brancheorganisaties (28-10-2015); Internationale expertmeeting SER; Onderwijsraad (2015) *Een goede start voor het jonge kind*; De Haan [et al.] (2013) *Targeted versus mixed preschools and kindergartens*; Veen [et al.] (2013) *Deelname aan voor- en vroegschoolse educatie en de ontwikkeling van jonge kinderen*; Veen [et al.] (2013) *De aansluiting tussen voor en vroeg-schoolse educatie en groep 3*; Keulen [et al.] (2012) *Samen Verschillend*.

⁹¹ Cloin (2010) *Het werken waard*.

loonsverhoging), zowel de arbeidsparticipatie als het aantal gewerkte uren toenemen. Doordat ouders minder geld kwijt zijn aan de kosten voor de kinderopvang stijgt de nettoloonopbrengst, treedt het substitutie-effect op en kiezen ouders ervoor om meer te werken. In dit kader wordt ook vaak over marginale druk gesproken: de marginale druk in huishoudens is bijvoorbeeld hoog als het inkomen van de ouder die het minst verdient (vaak de moeder) nauwelijks opweegt tegen de extra kosten van de opvang.

Goede beschikbaarheid van kinderopvang bevordert niet alleen de arbeidsdeelname van moeders op de korte termijn, wanneer kinderen jong zijn, maar heeft ook positieve langetermijneffecten. Moeders die niet stoppen met werken behouden hun verdien capaciteit en kunnen zo over de hele arbeidsloopbaan een hoger inkomen vasthouden en een hoger pensioen opbouwen.

De arbeidsaanbodtheorie gaat uit van een rationeel denkende mens. Een keerzijde hiervan is dat de theorie weinig aandacht heeft voor de invloed van sociaal-culturele factoren. Zo wordt er bijvoorbeeld zelden gekeken naar de invloed van niet-financiële aspecten zoals percepties van de kwaliteit van opvang. Overigens wordt de invloed van kindvoorzieningen in internationaal onderzoek vaak in combinatie met ouderschapsverlof onderzocht. Beide zijn vormen van beleid die ouders helpen bij het organiseren van de zorg voor jonge kinderen^{92,93}.

3.6.2 Effecten in nationaal en internationaal empirisch onderzoek

Tabel 3 en 5 in bijlage (geplaatst op SER-website) laten zien dat de meeste onderzoeken naar het verband tussen opvang en de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen zich richten op de kosten van opvang. Een recente meta-analyse van Akgündüz en Plantenga vindt een gemiddelde prijselasticiteit in de Europese en Canadese literatuur van $-0,19$ ⁹⁴. Dit betekent dat een stijging in de kosten van 1 procent leidt tot een daling in de arbeidsparticipatiegraad van 0,19 procent.

In de Nederlandse studies in Akgündüz en Plantenga's analyse variëren de gevonden prijselasticiteiten tussen de $-0,03$ en $-0,09$. De Nederlandse studies in de tabel in de bijlage (SER-website) laten eveneens een wisselend beeld zien: sommige studies vinden een sterk effect, andere een zwak effect en weer andere studies vinden geen effect. Verschillende Nederlandse studies onderschrijven de voorspelling dat een

92 Gornick & Meyers (2003) *Supports for working families*.

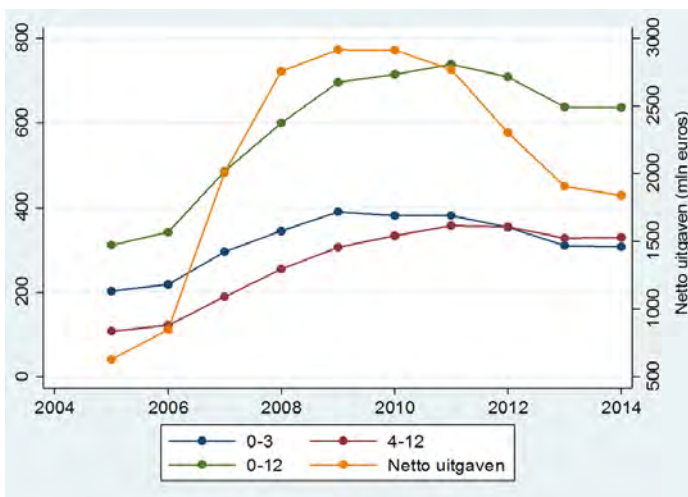
93 Binnen de bredere adviesvraag 'Werken en Leven in de Toekomst' zal dieper worden ingegaan op verlofregelingen.

94 Akgündüz & Plantenga (2015) *Childcare Prices and Maternal Employment*.

verandering in de kosten van kinderopvang de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen beïnvloedt⁹⁵. Bettendorf en collega's hebben bijvoorbeeld gevonden dat de verlaging van de ouderbijdrage in 2005-2009 geleid heeft tot een stijging van 3 procent in het aantal voltijdbanen van vrouwen. Vrouwen met een middelbaar of hoog opleidingsniveau lijken gevoeliger te zijn voor een verlaging van de kosten van opvang, mogelijk doordat de ouderbijdrage voor hen sterker steeg⁹⁶.

Er zijn ook studies die erop wijzen dat fluctuaties in de kosten van kinderopvang in Nederland slechts tot een beperkte aanpassing van de arbeidsparticipatie leiden en dat ouders met name de hoeveelheid informele zorg bijstellen. Zo laat het CPB zien dat in de periode tussen 2005 en 2009, waarin de kinderopvangsubsidies stegen, ouders meer gebruik gingen maken van de formele opvang (figuur 3.2), maar dat moeders hun arbeidsmarktparticipatie beperkt aanpasten (figuur 3.3). De arbeidsparticipatie lijkt vooral een trend te volgen die de jaren ervoor is ingezet. Ook in de periode hierna, waarin de kinderopvangsubsidies daalden, veranderde er weinig in de arbeidsparticipatie van vrouwen. Opvallend is wel dat de arbeidsparticipatie van alleenstaande moeders grotere schommelingen kent dan die van samenwonende moeders en lijkt te dalen vanaf het moment dat er op de kinderopvangtoeslag werd bezuinigd.

Figuur 3.2 Het aantal kinderen dat gebruikmaakt van kinderopvangtoeslag en de netto-uitgaven aan kinderopvang naar jaar

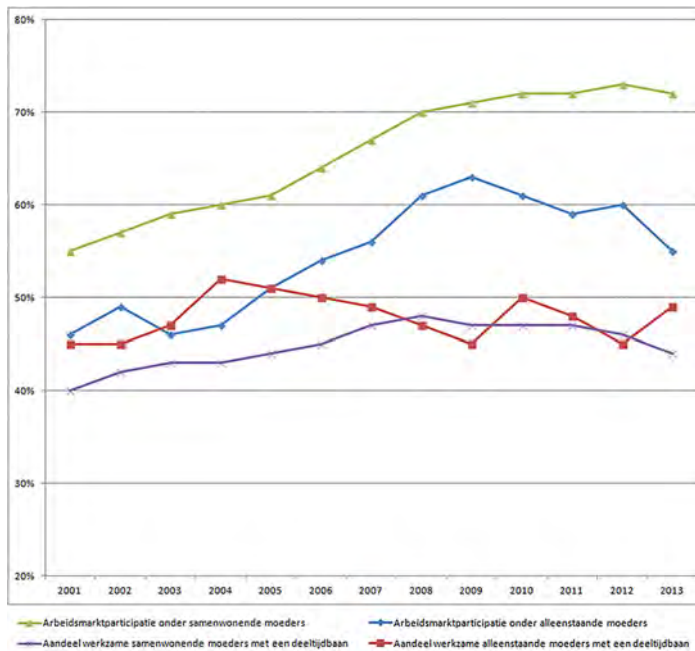


Bron: Presentatie Bas ter Weel, werkgroep Kindvoorzieningen SER 24 september 2015

95 Bettendorf [et al.] (2015) *Childcare subsidies and labour supply: Evidence from a large Dutch Reform*; Jongen [et al.] (2015) *De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid*; Voltman, de Boer & Erken (2011) *Kinderopvang en arbeidsparticipatie van vrouwen*.

96 Jongen [et al.] (2011) *Ex post analyse effect kinderopvangtoeslag op arbeidsparticipatie*.

Figuur 3.3 De arbeidsparticipatie van samenwonende en alleenstaande moeders en het aandeel samenwonende en alleenstaande moeders met een deeltijdbaan



Bron: CBS Statline (2015a)

Ook uit een studie van het SCP naar de periode 2005-2013, waarin de kosten van de opvang zijn gestegen én gedaald, blijkt weinig te zijn veranderd in de arbeidsparticipatie van vrouwen⁹⁷. De bevinding dat het gebruik van kinderopvang afhangt van de kosten zou erop kunnen wijzen dat ouders in principe een voorkeur hebben voor formele vormen van opvang, maar dat financiële overwegingen ze kunnen doen besluiten om hun netwerk in te schakelen⁹⁸.

Tabel 4 in de bijlage (geplaatst op de SER-website) geeft een overzicht van de *internationale* studies naar het verband tussen de kosten van opvang en het arbeidsaanbod. Ook deze studies laten geen eenduidig beeld zien⁹⁹. Uit sommige studies blijkt dat wanneer de kosten omlaag gaan, de arbeidsparticipatie van vrouwen stijgt¹⁰⁰. Soms wordt alleen een effect gevonden onder bepaalde omstandigheden,

97 Portegijs [et al.] (2014) *Krimp in de kinderopvang*.

98 Berden & Kok (2011) *Gevolgen van vraagfinanciering in de kinderopvang*.

99 Ook uit een meta-analyse van internationale studies blijkt dat de effecten niet eenduidig zijn (Akgündüz en Plantenga (2011) *Childcare Prices and Maternal Employment*).

100 Powell (1997) *The impact of child care costs on labor supply of married mothers*; Viitanen (2005) *Costs of child care and female employment in England*.

bijvoorbeeld als kinderopvang voldoende beschikbaar is¹⁰¹. Een kleiner aantal onderzoeken vindt geen effect van de kosten op de arbeidsparticipatie^{102,103}. In de internationale literatuur is er naast de aandacht voor de kosten ook aandacht voor beleidswijzigingen met betrekking tot de toegankelijkheid van kinderopvang. Hieruit blijkt onder andere dat de arbeidsparticipatie van vrouwen toeneemt wanneer het aantal beschikbare plaatsen wordt uitgebreid¹⁰⁴.

In de literatuur en het internationale debat is er speciale aandacht voor alleenstaande ouders. Omdat deze groep relatief vaak in armoede leeft, worden kindvoorzieningen als een belangrijk middel gezien om armoede te bestrijden: het stelt hen immers in staat om te werken¹⁰⁵. Tegen die achtergrond wordt er hier op gewezen dat de arbeidsparticipatie van de alleenstaande ouders in Nederland de afgelopen jaren is gedaald¹⁰⁶. Mogelijk is dit toe te schrijven aan de stijgende kosten van kinderopvang, aangezien alleenstaande moeders gevoeliger zijn voor financiële prikkels dan andere groepen¹⁰⁷. Het SCP suggereert eveneens dat de kosten van opvang voor alleenstaande ouders een belangrijke factor zijn¹⁰⁸. Voor hen wordt namelijk wel degelijk een samenhang tussen de kosten van opvang en de arbeidsparticipatie gevonden. Mogelijk hebben deze ouders relatief kleine netwerken (vergeleken met tweeoudergezinnen) en kunnen zij hierdoor formele opvang minder goed vervangen door informele opvang.

3.6.3 Randvoorwaarden voor de arbeidsmarkteffecten

Vergeleken met de literatuur naar de effecten van kindvoorzieningen op de ontwikkeling van kinderen, is er in de literatuur naar de arbeidsmarkteffecten veel minder aandacht voor de randvoorwaarden waaronder beleid effectief is. Toch suggereren de internationale studies dat de randvoorwaarden ertoe doen en dat variaties hierin verklaren waarom in sommige contexten wel en in andere contexten geen effecten op de arbeidsparticipatie worden gevonden¹⁰⁹. Zo laat een studie

101 Del Boca (2015) *The impact of child care costs and mothers' labor supply*; Del Boca & Vuri (2007) *The mismatch between employment and child care in Italy*; Gustafsson & Stafford (1992) *Child care subsidies and labor supply in Sweden*; Kornstad & Toresen (2002) *A discrete choice model for labor supply and child care*; Wrohlich (2004) *Child care costs and mothers' labor supply*.

102 Havnes & Mogstad (2011) *Money for nothing? Universal child care and maternal employment*; Kreyenfeld & Hank (1999) *The availability of child care and mothers' employment in West Germany*.

103 Havnes en Mogstad noemen uitwisseling tussen formele en informele opvang als mogelijke verklaring.

104 Nollenberger and Rodríguez-Planas (2015) *Full-time universal childcare in a context of low maternal employment*; Bauernschuster & Schlotter (2015) *Public childcare and mothers' labor supply: Evidence from two quasi-experiments*; Berlinski and Galiani (2007) *The effect of a large expansion of pre-primary facilities on preschool attendance and maternal employment*.

105 Zie ook: Maldonado & Nieuwenhuis (2015) *Single-Parent Family Poverty in 24 OECD Countries*.

106 Ministerie van SZW, *Cijfers kinderopvang derde kwartaal 2015*.

107 Jongen [et al.] (2015) *De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid*.

108 Portegijs [et al.] (2014) *Krimp in de kinderopvang*.

van Del Boca en Vuri zien dat als er een gebrek aan beschikbare plaatsen is en de openingsuren beperkt zijn, de kosten van kinderopvang geen invloed hebben op de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen¹¹⁰. In de bijeenkomst van de SER-werkgroep op 24 september 2015 gaven de experts daarnaast aan dat de flexibiliteit en stabiliteit van kindvoorzieningen ook relevante randvoorwaarden zijn.

Een andere mogelijke omstandigheid die het effect van de kosten op de arbeidsparticipatie beïnvloedt, is de grootte van de prijswijziging. Het is immers te verwachten dat kleine veranderingen in de kosten een ander effect teweegbrengen dan grote veranderingen. Ook is het mogelijk dat zich pas een effect voordoet wanneer een bepaald punt in de grootte van de prijswijziging is bereikt.

Akgündüz en Plantenga suggereren dat het verhogen van de kwaliteit van kinderopvang participatie-effecten teweeg zou kunnen brengen. Opvallend genoeg heeft onderzoek zelden naar de rol van de kwaliteit van opvang gekeken¹¹¹. Een uitzondering hierop is een studie van Akgündüz die vindt dat objectieve kwaliteit van de opvang niet samenhangt met de arbeidsmarktparticipatie van moeders¹¹². Een mogelijke verklaring voor de afwezigheid van deze samenhang is dat ouders onvoldoende in staat zijn om de kwaliteit van opvang in te schatten. Studies uit het buitenland suggereren namelijk dat ouders dit moeilijk vinden en dat moeders meer gebruikmaken van opvang als ze de kwaliteit hoger inschatten. Ook ligt het gebruik van opvang hoger in regio's waar de kwaliteit hoger is en zijn moeders die ontevreden zijn met de kwaliteit van opvang eerder geneigd zijn om minder te gaan werken of geheel te stoppen¹¹³.

3.6.4 De kosten

Er zijn verschillende studies die de kosten van extra investeringen in kindvoorzieningen hebben afgezet tegen de baten op het gebied van de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen. Ook is onderzocht wat de beste manier is om investeringen vorm te geven. In 2011 concludeerde SEO dat een verlaging van kinderopvangsubsidies weliswaar tot een verlaging van de directe lasten leidt, maar de arbeidsparticipatie van vrouwen eveneens verlaagt. Het netto-effect op de totale welvaart is daardoor

109 Del Boca & Vuri (2007) *The mismatch between employment and child care in Italy*.

110 Del Boca & Vuri (2007) *The mismatch between employment and child care in Italy*.

111 Deze conclusie werd in 2009 door de Tweede Kamer Commissie Kinderopvang getrokken en er zijn geen recentere studies gevonden.

112 Akgündüz (2014) *Analyzing maternal employment and child care quality*.

113 Del Boca (2015) *The impact of child care costs and mothers' labor supply*; Del Boca & Vuri (2007) *The mismatch between employment and child care in Italy*; Lowe Vandell & Wolfe (2000) *Child Care Quality*; Mocan (2007) *Can consumers detect lemons?*

negatief¹¹⁴. Ook het onderzoek van SEO uit 2015 *De economische waarde van kinderopvang* komt tot deze conclusie.

3.7 Slotbeschouwing

Gezien het belang van een goede ontwikkeling van kinderen en de arbeidsparticipatie van vrouwen, is het niet verrassend dat de effecten van kindvoorzieningen in de literatuur veel aandacht hebben gekregen. In de literatuur bestaat algemene consensus over het belang van kindvoorzieningen voor de ontwikkeling van kinderen met een achterstand. De brede ontwikkelingsstimulering die kinderen op de opvang en in educatieve programma's kunnen ontvangen, is een belangrijke aanvulling op de thuissituatie. Kindvoorzieningen kunnen bijvoorbeeld op de korte termijn taalachterstanden verminderen en op de lange termijn de afhankelijkheid van uitkeringen verkleinen.

Ten aanzien van de effecten op kinderen zonder achterstand en de arbeidsmarkteffecten is sprake van een gemengd beeld. Diverse onderzoeken rapporteren positieve effecten op de ontwikkeling van jonge kinderen. Er zijn ook onderzoeken die geen of beperkte positieve effecten laten zien. Daarbij moet worden bedacht dat verschillen in de kenmerken en randvoorwaarden van de onderzochte voorzieningen en programma's voor een belangrijk deel de verschillen in onderzoeksbevindingen verklaren. Duidelijk is wel dat kwaliteit een cruciale factor is voor de effectiviteit van de voorzieningen.

Studies naar de arbeidsmarkteffecten wisselen in hun conclusies over de sterkte van de effecten. Sommige studies rapporteren dat ouders bij toenemende kosten minder gaan werken. Andere studies laten zien dat ouders meer in informele zorg regelen, maar niet per definitie minder gaan werken. Het is opvallend dat de literatuur zich in het bijzonder op de rol van de kosten en beschikbaarheid van opvang heeft gericht. Hierdoor is er weinig bekend over de rol van de overige kenmerken van het voorzieningssysteem, zoals kwaliteit en stabiliteit.

De vorm en randvoorwaarden zijn cruciaal voor de effectiviteit van kindvoorzieningen. Met name de kwaliteit is van doorslaggevend belang voor de effectiviteit voor kinderen met én zonder achterstand. Daarnaast is het plausibel dat opvang ook een effectiever arbeidsmarktinstrument is, indien de kwaliteit hoger is. Het is immers waarschijnlijk dat de werk-privébalans verbetert als ouders hun kinderen naar goede opvang kunnen sturen.

114 Kok [et al.] (2011) *De waarde van kinderopvang*. Deze analyse is gebaseerd op de aanname dat een stijging van de kosten van kinderopvang met 10% leidt tot een afname van 0,6% in het arbeidsaanbod van vrouwen.

De generaliseerbaarheid van internationaal onderzoek naar de Nederlandse context

De arbeidsmarktparticipatie van Nederlands vrouwen is internationaal gezien uniek. Van alle OECD-landen loopt Nederland met 75 procent deeltijdwerkende vrouwen ruim voorop (nummer twee, Australië, volgt met 55 procent). Dit heeft verschillende implicaties voor het verband tussen kindvoorzieningen en arbeidsmarktparticipatie. Zo stelde Janneke Plantenga in de nationale expertmeeting op 30 juni dat Nederlandse ouders relatief lage eisen aan de opvang voor hun kinderen stellen, maar zij juist door de lage (gepercipieerde) kwaliteit hun kinderen liever niet te veel naar de kinderopvang willen sturen. Hierdoor zijn de resultaten van onderzoek uit het buitenland mogelijk moeilijk generaliseerbaar naar Nederland.

Bij het onderzoek naar de ontwikkeling van kinderen is het meer waarschijnlijk dat de internationale onderzoeksresultaten naar Nederland zijn te generaliseren. Hier zijn twee redenen voor. Allereerst zijn de positieve effecten die in internationaal onderzoek zijn aangetoond niet beperkt tot enkele landen en regio's, maar zichtbaar in landen met wisselende kenmerken en welvaartsystemen. Het is niet waarschijnlijk dat Nederland hierin een uitzondering vormt. Ten tweede zijn de positieve effecten voor een belangrijk deel aan te tonen met neurologisch onderzoek. Deze neurologische effecten van voorschoolse educatie zijn niet afhankelijk van de sociale context.

Bron: Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2010) *Labor market statistics by sex and age: Indicators*, OECD employment and labor market statistics database.

4 Voorzieningen voor jonge kinderen in Europese context

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beoogt het Nederlandse stelsel van kindvoorzieningen in Europees perspectief te plaatsen. De kern van het hoofdstuk betreft een beschrijving van een viertal landen (Duitsland, Verenigd Koninkrijk, België (Vlaanderen) en Zweden) met onderling verschillende stelsels en beleidsdoelen. Ook wordt stilgestaan bij de vraag waarom deze landen investeren in kindvoorzieningen en wat de sociaal-economische effecten zijn van bepaalde programma's.

Bij een vergelijking van stelsels in diverse landen is het relevant de bredere historische en maatschappelijke context in het oog te houden. Tussen de landen in Europa bestaan aanzienlijke verschillen tussen de opvang en educatie van jonge kinderen.

Eurofound vergelijkt in het rapport *Early childhood care: Accessibility and quality of services* (2015) Europese landen aan de hand van een aantal criteria, te weten flexibiliteit, mate van invloed van en hoogte van publieke uitgaven, mate van uniformiteit van opvang en educatie.

Volgens dit rapport behoort het Nederlandse stelsel – samen met België, Denemarken, Finland, Zweden en de UK – tot de categorie: 'most flexible' (minder gericht op het traditionele kostwinnersmodel). Verder is Nederland ingedeeld bij een groep landen met beperkte publieke invloed/uitgaven, zowel ten aanzien van verlofregelingen als de opvang van kinderen van 0-3 jaar. Nederland wordt gekwalificeerd als een land met een gesplitst systeem voor voorzieningen van jonge kinderen met de nadruk op zorg en minder op educatie. Vastgesteld wordt ook dat het Nederlandse stelsel voldoet aan de Barcelona-doelstellingen voor de ontwikkeling van kinderopvang voor jonge kinderen in Europa met het oog op duurzame en inclusieve groei.

4.2 Bijzondere kenmerken van het Nederlandse stelsel

In vergelijking met de stelsels in andere Europese landen heeft het Nederlandse stelsel een aantal bijzondere kenmerken die veel andere landen niet in die mate of in die combinatie kennen. Kort gezegd gaat het hierbij om:

- Betrokkenheid van werkgevers bij de financiering van het systeem voor kinderopvang. Nederland is het enige Europese land met een wettelijk verplichte werkgeversbijdrage.
- Een relatief hoge bijdrage die ouders betalen voor de kinderopvang (na Zwitserland en Luxemburg de hoogste bijdrage)¹.
- Een systeem voor kinderen in de voorschoolse periode dat is opgedeeld in een systeem voor kinderen van ouders die werken en een systeem voor kinderen die een andere reden hebben om opvang en educatie te zoeken.
- Relatief veel opvang voor zeer jonge kinderen (baby's).
- Financiering van de kinderopvang via ouders en de belastingdienst (dit aspect is vergelijkbaar met het systeem in het VK).
- Een gemengd systeem van aanbieders, met in verhouding een relatief groot aandeel van profit-aanbieders (dit aspect is vergelijkbaar met het systeem in het VK).
- Een zeer hoge mate van parttime opvang voor kinderen. In de meeste Europese landen is opvang voor vijf dagen het dominante model, waarbij het aantal uren per dag van land tot land verschilt.
- Een grote rol van ouders, grootouders en andere volwassenen bij de opvang en educatie van jonge kinderen.

4.3 Vormgeving stelsels in een aantal Europese landen

Waarom kiezen landen voor een bepaalde vormgeving van voorzieningen voor jonge kinderen? Om het Nederlandse stelsel in internationaal perspectief te plaatsen, wordt in deze paragraaf aan de hand van vier casussen ingegaan op deze vraag. Bedoeling is zo meer zicht te krijgen op de redenen om te investeren in bepaalde voorzieningen voor jonge kinderen en wat de effecten daarvan zijn. Gekozen is voor de volgende landen:

1. Zweden, een 'Scandinavisch land' met een van oudsher grote collectieve bijdrage voor ECEC en verlofvoorzieningen en met een universeel systeem.
2. België (Vlaanderen), een land met een 'flexibel' systeem (minder gericht op het traditionele kostwinnersmodel) en met een gematigde overheidsinvloed. Verder een 'split system' met nadruk op 'educatie' en minder op 'zorg'.
3. Verenigd Koninkrijk, met eveneens een flexibel stelsel en met een terughoudende rol vanuit de overheid, maar met universele kenmerken.
4. Duitsland, met een overwegend flexibel systeem en daarnaast omvangrijke voorzieningen voor verlof, maar gematigde publieke steun voor opvangvoorzieningen.

1 OECD (2012) Family Database/ children in support Chart PF3.4.A.

ningen. In de laatste jaren is sprake van een ontwikkeling naar een Scandinavisch systeem (recht op opvang voor alle kinderen van 1-6 jaar en uitgebreide verlofvoorzieningen).

Hieronder volgt een overzicht van de kenmerken van de systemen in deze landen. Vervolgens komen Duitsland en het VK uitgebreid aan de orde, mede ook op basis van de input die deskundigen uit deze landen hebben geleverd tijdens de internationale expertmeeting die in het kader van de adviesvoorbereiding is gehouden (zie bijlage 3).

De beschrijving van de stelsels in Vlaanderen en Zweden is beperkter en richt zich op de hoofdkenmerken.

Tabel 4.1 Overzicht van kenmerken in een aantal verschillende Europese landen

Jurisdiction	Names of ECEC settings (in national language and in English)	Age range (in years unless specified otherwise)	Component	Type of setting	Average participation during a usual week (in hours)	Enrolment rates by age
Belgium-Flemish Community*	Onthaalouders (family daycarers)	In theory 0-11; in practice 0-2	Education and care	Home-based	27.6 hours/week, including weekend (based on a sample of 0- to 3-year-olds).	Under 1 year old: 50.6% (in civil year 2012); between 1 and 2 years: 58.8% (2012) between 2 and 3: 38.8% (2012)
	Kinderdagverblijven (daycare centres)	In theory 0-11; in practice 0-2	Education and care	Centre- / school-based	30.6 hours/week, including weekends (based on a sample of 0-3 year-olds).	
	Kleuterschool (pre-primary education)	2.5-5	Education only	Centre- / school-based	23,33	
Belgium-French Community**	Crèche (nursery)	0-2	Education and care	Centre- / school-based	m	m
	accueillante d'enfants (childminders)	0-2	Education and care	Home-based	m	m
	école maternelle (preschool)	2.5-5	Education and care	Centre- / school-based	28	99% (3-6 year-olds)
Germany**	Kindertagespflege (family daycare)	0-5/ school entry	Education and care	Home-based	0-2: 42.7% up to 25 hours, 24.4% 25 to 35 hours, 13.3% 35 to 45 hours, 19.6% more than 45 hours. 3-5: 70.8% up to 25 hours, 13.9% 25 to 35 hours, 6.2% 35 to 45 hours, 9.1% more than 45 hours	0: 0.9%, 1: 6.7%, 2: 6%, 3: 1.1%, 4: 0.3%, 5: 0.2%
	Kindertageseinrichtungen (child daycare centres)	0-5/ school entry	Education and care	Centre- / school-based	0-2: 17.2% up to 25 hours, 27.6% 25 to 35 hours, 17% 35 to 45 hours, 38.2% more than 45 hours. 3-5: 15.8% up to 25 hours, 40.5% 25 to 35 hours, 13.5% 35 to 45 hours, 30.2% more than 45 hours	0: 1.8%, 1: 24.1%, 2: 47.8%, 3: 87.5%, 4: 94.8%, 5: 96.5%

Jurisdiction	Names of ECEC settings (in national language and in English)	Age range (in years unless specified otherwise)	Component	Type of setting	Average participation during a usual week (in hours)	Enrolment rates by age
Netherlands	Gastouderopvang (child minding)	0-5	Care only	Home-based	20	m
	Peuterspeelzaalwerk (playgroups)	2.5-4	Education and care	Centre- / school-based	6	m
	Kinderopvang (kindergarten)	0-11	Education and care	Centre- / school-based	20	m
	Kinderopvang incl. disadvantaged children (educational kindergarten)	0-4	Education and care	Centre- / school-based	10	m
	Peuterspeelzaalwerk incl. disadvantaged children (preschool)	0-4	Education and care	Centre- / school-based	16	m
Sweden	Förskola (preschool)	1-5	Education and care	Centre- / school-based	31	1: 49%, 2: 89%, 3: 93%, 4: 95%, 5: 95%
	Pedagogisk omsorg (family day care)	1-5	Education and care	Home-based	m	1: 2%, 2: 3%, 3: 3%, 4: 3%, 5: 3%
	Förskoleklass (preschool class)	6	Education only	Centre- / school-based	15-20	95%
United Kingdom-England	Full Daycare	Predominantly for children under 5, but care for older children is also available	Education and care	Centre- / school-based	18 (day nursery)	0-2: 19%, 3-4: 17%
	Sessional	Predominantly for children under 5, but care for older children is also available	Education and care	Centre- / school-based	10 (playgroup or pre-school)	0-2: 6%, 3-4: 14%
	Childminders	0-7	Education and care	Home-based	16	0-2: 6%, 3-4: 5%
	Nursery Schools	2-4	Education and care	Centre- / school-based	15	0-2: 6%, 3-4: 14%
	Primary schools with nursery classes	2/3-5	Education and care	Centre- / school-based	15 (nursery class attached to a primary or infant school)	0-2: 1%, 3-4: 21%
	Primary schools with reception classes but no nursery	4-5	Education and care	Centre- / school-based	31.1 (reception class)	0-2: 0%, 3-4: 22%

Jurisdiction	Names of ECEC settings (in national language and in English)	Age range (in years unless specified otherwise)	Component	Type of setting	Average participation during a usual week (in hours)	Enrolment rates by age
United Kingdom-Scotland*	Private nurseries in partnership with local authorities	0-5	Education and care	Centre- / school-based	m	m
	Local authority nurseries	3-5	Education only	Centre- / school-based	12.5 for statutory pre-school entitlement	m
	Childminders	0+	Care only	Home-based	m	m

Notes: The upper boundary of the age bracket should be taken as included in the definition of the respective setting or regulation (i.e. 3-5 year-olds includes all children between their third and their sixth birthday).

In Belgium-Flemish Community, this refers to 2013. Since 1 April 2014, the structure and types of settings changed, due to the implementation of the new decree for childcare for babies and toddlers (children under 3).

In Belgium-French Community, the registration or accreditation is done by the community. While this only concerns a minority, childminders and crèches may also receive children aged 3 and older.

In Germany, family day care is open to children older than 3 but almost 70% of children in family day care are younger than 3 years old.

In United Kingdom-Scotland, the notion of 'early learning and childcare' to describe the funded entitlement is now embedded in legislation, through the Children and Young People Act (Scotland) of 2014.

Source: OECD Network on ECEC's *Online Survey on Monitoring Quality in Early Learning and Development*, November, 2013; OECD Network on Early Childhood Education and Care's *Survey for the Quality Toolbox and ECEC Portal*, June 2011.

4.4 Voorzieningen voor jonge kinderen in Duitsland

De kinderopvang is in Duitsland een gedeelde verantwoordelijkheid van de federale overheid, deelstaten en gemeenten. De federale overheid heeft bij opvang en educatie van jonge kinderen, net zoals bij het onderwijs, slechts een beperkte taak.

De uitvoerende organisaties (kinderopvanginstellingen) zijn voor kinderen in de leeftijdsgroep 3-6 jaar vrijwel geheel overheidsorganisaties of non-profitorganisaties. Profitorganisaties vormen hier slechts een klein deel van de aanbieders. In de leeftijdsgroep 0-3 gaat het om een iets hoger percentage en verzorgen profitorganisaties 12 procent van alle kinderen. Vanaf 3 jaar wordt de kinderopvang gezien als een educatieve taak en een meer collectieve voorziening.

Bij de overheidsinstellingen (veelal gemeentelijk) heeft het personeel dan ook de ambtelijke status of een status die gebaseerd is op ambtelijke regelgeving. Bij de non-profitorganisaties zijn er vele kleine aanbieders maar ook grote landelijke non-profitketens op basis van kerkelijke of politieke achtergrond.

Vormgeving van voorzieningen van opvang en educatie voor jonge kinderen²

Zoals in veel Europese landen begint de leerplicht in de Bondsrepubliek bij 6 jaar (of in enkele deelstaten bij 5,5 jaar). De periode na het ouderschapsverlof tot aan de entree in het basisonderwijs is opgedeeld in periode van 0-3 jaar (U-3 genaamd = Unter 3 Jahre) en van 3-6 jaar (Ü-3 = Über 3 Jahre). De regelgeving en financiering zijn ook in deze twee blokken opgedeeld. De eerste drie jaar hebben meer een 'care'-perspectief. In de leeftijdsgroep 3-6 overweegt het educatieperspectief.

In de praktijk zijn er soms instellingen voor alleen jonge kinderen onder 3 jaar (zogenaamde 'Krippen') en groepen voor kinderen van 3-6 jaar. Daarnaast zijn er ook steeds meer 'Kita's' (Kindertagesstätten) voor de opvang van kinderen van 0-6 jaar. De regelgeving gaat uit van 'gescheiden groepen', maar in toenemende mate vindt in de praktijk een integrale uitvoering plaats.

Er bestaat ook een vorm van gastouderopvang. Deze is vooral in landelijke gebieden aanwezig en met name in het voormalige West-Duitse deel.

De buitenschoolse opvang ('Hort') is voor kinderen van 6-10 of voor kinderen van 6-12 jaar toegankelijk (afhankelijk wanneer het voortgezet onderwijs start). De buitenschoolse opvang is meer en meer geïntegreerd in het schoolgebouw maar ook in

2 Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend, *Gute Kinderbetreuung* november 2015.

het schoolsysteem. Financiering loopt via het budget voor primair onderwijs en niet via kinderopvang. Deze integratie van onderwijs en buitenschoolse opvang wordt benoemd onder de term Ganztagschulen.

Ouderschapsverlof

Anders dan in Nederland zijn er weinig baby's in de kinderopvang. Slechts 2,8 procent van alle kinderen van 0-1 jaar wordt in een kindcentrum opgevangen³. Dat hangt samen met de regeling voor het ouderschapsverlof. Duitse ouders hebben een periode van betaald ouderschapsverlof van 12 maanden met mogelijkheid tot 14 maanden indien ook de tweede ouder (lees vader) gebruikmaakt van het verlof. Het verlof is betaald: 80 procent van het laatstverdiende brutoloon met een maximum van 1800 euro per maand⁴. De kosten opgenomen in de begroting bedragen 5,85 miljard euro in 2015⁵. Dit is 0,183 procent van het bbp 2014.⁶

Er bestaat sinds 2013/2014 ook een vergoeding voor ouders die thuis hun kinderen willen opvoeden, niet werken en de kinderen niet naar een kindcentrum willen brengen (Betreuungsgeld). De bijdrage is maximaal 150 euro per maand gedurende de periode dat kinderen 15 maanden tot 3 jaar zijn. De kosten in 2015 zoals opgenomen in de begroting bedragen 900 miljoen euro^{7,8}.

Financiering en kosten

In 2013 bedroegen de overheidsuitgaven voor de opvang en educatie van kinderen van 0-6 jaar 20,2 miljard euro^{9,10}. Ouders betalen ook nog ouderbijdragen. Inclusief ouderbijdragen is het totaalbedrag: 22,45 miljard euro. Het publiek gefinancierde aandeel is 92 procent (20,2 miljard euro). Ouders betaalden in 2013 8 procent van de kosten.

Het aandeel van de kosten gefinancierd door ouders neemt af. Enkele deelstaten en gemeenten hebben kinderopvang geheel of gedeeltelijk gratis gemaakt voor ouders. Gemeten aan de bevolkingsomvang waren de uitgaven voor kinderopvang (plus peuterspeelzalen in Nederland) in 2011 lager dan in Nederland (0,9 procent van het GDP versus 0,5 procent van het GDP)¹¹. Na 2011 zijn de uitgaven in Nederland echter aanzienlijk gedaald, terwijl vanaf 2011 de uitgaven in de Bondsrepubliek aan-

3 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung 1 oktober 2015.

4 Ministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend, persbericht 5 december 2014.

5 Ministerium für Finanzen: Bundeshaushalt 2015.

6 Het bbp van de Bondsrepubliek Duitsland bedroeg in 2014: 2903 miljard euro.

7 Ministerium der Finanzen: Bundeshaushalt 2015 Seite 8.

8 Dit is 0,032 % van het bbp van 2014.

9 Rauschenbach, T. (2014) *Kita 2020: eine empirische Zwischenbilanz*.

10 Dit is 0,74% van het bbp van 2013.

11 Zie bijlage 5.

zienlijk zijn gestegen. Daardoor zijn de uitgaven in Duitsland in 2015 zeer waarschijnlijk hoger dan in Nederland¹². De bijdragen van ouders zijn kleiner in Duitsland: 8 procent, ten opzichte van 38 procent in Nederland. Werkgeversbijdragen zijn incidenteel en betreffen vaak bedrijfscreches (zoals Siemens in Berlijn).

Gebruik en deelname

Er zijn grote verschillen in het gebruik, met name in de leeftijdsgroep 0-3 jaar. In de voormalige Oost-Duitse deelstaten maakt bijvoorbeeld 50-60 procent van alle kinderen van 0-3 jaar gebruik van kinderopvang¹³. Kinderopvang voor jonge kinderen was in de DDR een geaccepteerde voorziening en deze acceptatie, los van het systeem, bestaat ook na de val van de muur bij ouders. Maar in Nord-Rhein-Westfalen of Bayern bijvoorbeeld was het gebruik lager¹⁴.

Voor de leeftijdsgroep van 1-3 jaar geldt vanaf 1 augustus 2013 een ‘Rechtsanspruch’: ouders die een plaats voor hun kind aanvragen, hebben recht op een plaats voor minimaal 5 uur per dag. Is binnen redelijke tijd geen plaats beschikbaar dan kunnen ouders bij gemeenten een financiële compensatie vragen. In het kader van dit recht op opvang en educatie wordt ervan uitgegaan dat minimaal 33 procent van de kinderen gebruikmaakt van dat recht. Dit is een streven dat in de wetgeving is neergelegd. Bij de laatste meting is ook duidelijk geworden dat dit streefgetal wordt gerealiseerd (in 2014 ligt het gebruik op 32,3 procent¹⁵).

De verschillen voor kinderen tussen 3-6 jaar zijn kleiner. In 2012 maakten een kleine twee miljoen kinderen van 3-6 jaar gebruik van opvang. Meer dan 95 procent van alle kinderen van 3-6 jaar maakt gebruik van kinderdagverblijven in de Bondsrepubliek¹⁶.

Alle kinderen gaan 5 dagen naar de kinderopvang, voor minimaal 5 uur en maximaal 11 uur. Dit patroon van 5 vaste dagen past in het op ontwikkeling/educatie gerichte karakter van de opvang. Maar ook bij de kinderen van 0 (1)- 3 jaar zijn alle kinderen 5 dagen aanwezig.

12 Exacte gegevens zijn nog niet voorhanden.

13 Rauschenbach, T. (2014) *Kita 2020: eine empirische Zwischenbilanz*.

14 Rauschenbach, T. (2014) *Kita 2020: eine empirische Zwischenbilanz*.

15 Fünfter Bericht zur Evaluation des Kinderförderungsgezetzes (Kifög Bericht 2015).

16 In Nederland gaat bijna 100 procent van de jonge kinderen vanaf 4 jaar naar de basisschool.

Tabel 4.2 Het aantal kinderen in de opvang in Duitsland

Aantal kinderen van 0-3 jaar in de kinderopvang	660.750	Percentage van kinderen van 0-3 jaar in de kinderopvang	32,7%
Aantal kinderen van 3-6 jaar in de kinderopvang	1.936.868	Percentage kinderen van 3-6 jaar in de kinderopvang	95,2%
Aantal kinderen van 0-6 jaar in de kinderopvang	2.597.618	Percentage kinderen van 0-6 jaar in de kinderopvang	63,9 %

Bron: Pöttsch, O. (2012) *Geburten in Deutschland*.

Ontwikkeling en achtergrond beleid

Sinds 1997 en vooral vanaf 2003 is er in de Bondsrepubliek sprake van een grote uitbreiding van kinderopvang. Er wordt in het beleid in sterke mate belang toegekend aan de ontwikkeling van jonge kinderen. Dit heeft geleid tot een gezamenlijke actie van federale overheid, deelstaten en gemeenten om te komen tot een wijziging van het systeem van kinderopvang.

Alle kabinetten hebben, ongeacht de samenstelling¹⁷, een beleid gevoerd gericht op versterking van het systeem van voorzieningen voor jonge kinderen. De oorzaken/redenen hiervoor zijn als volgt weer te geven¹⁸:

- Een belangrijke reden was gelegen in de *veranderde bevolkingsopbouw* van de Bondsrepubliek. Het aantal kinderen dat per jaar per vrouw in de vruchtbare leeftijd werd geboren nam af tot 1,38. Voorspellingen voor 2030 gaven op dat moment aan dat de totale bevolking zal dalen met 5 miljoen inwoners. De bevolkingsopbouw zou sterk verouderen. Het aantal werknemers zou daardoor vermindern, waardoor er een probleem zou kunnen ontstaan om voldoende gekwalificeerde medewerkers te krijgen. Dit werd nog versterkt door het feit dat met name hoogopgeleide moeders (en vaders) weinig kinderen kregen en krijgen. In de West-Duitse deelstaten had 30 procent van alle vrouwen met een academische achtergrond tussen 45-49 jaar in 2012 geen kind¹⁹. De voorzieningen om arbeid en zorg voor jonge kinderen te kunnen combineren moesten daarom sterk verbeterd worden, met name in de West-Duitse deelstaten, waar voor kinderen van 0-3 jaar nauwelijks opvangvoorzieningen aanwezig waren.
- Een tweede belangrijke reden betrof de zeer sterk tegenvallende resultaten van Duitse kinderen bij de zogenaamde *PISA vergelijkingen* die vanaf 2000 werden gepubliceerd. De scores van Duitse kinderen op alle vier de gemeten velden van PISA waren op zijn best middelmatig. Nederlandse kinderen hadden op 15-jarige

¹⁷ SPD-Grüne; SPD-CDU; CDU-FDP; CDU-SPD

¹⁸ Presentatie A. Hautumm, SER international expertmeeting, 26 juni 2015.

¹⁹ Statistisches Bundesamt 2012.

leeftijd een voorsprong op Duitse kinderen van een jaar opleiding. Het gegeven dat voor een betere opleiding van kinderen niet alleen het onderwijssysteem zou moeten veranderen, maar ook een goede start in voorzieningen voor jonge kinderen zou moeten worden gegarandeerd, vormde een belangrijke reden om te investeren in voorzieningen voor jonge kinderen.

- De studies over het belang van de ontwikkeling van het brein vanaf 1 en 2 jaar hebben veel invloed gehad op de beslissing om in de leeftijdsgroep 0-3 jaar te komen tot een recht op een plaats (Rechtsanspruch)²⁰.
- Een derde reden was gelegen in de constatering dat geen land in West-Europa zo slecht in staat was om *sociale mobiliteit* te bewerkstelligen. Kinderen uit lagere sociaal-economische milieus en met name kinderen van allochtone ouders maakten weinig progressie op de maatschappelijke ladder. De uitkomsten van de zogenaamde TIES-studies naar de ontwikkeling van tweede generatie Turkse kinderen lieten zien dat de Bondsrepubliek Duitsland er het minst goed in slaagde om intergenerationele mobiliteit te bevorderen²¹. Een aanzet voor verbetering werd gezien in een kwalitatieve en kwantitatieve uitbouw van voorzieningen voor jonge kinderen.
- In de Bondsrepubliek wordt als vierde reden genoemd de financieel-economische voordelen van beter opgeleide burgers. Zij zijn beter in staat een inkomen te verwerven, betalen mee aan de sociale systemen en belasting, en kunnen op den duur ook armoede op hun oude dag beter voorkomen.

De hierboven geschetste redenen vormden aanleiding om vanaf 2003 (midden in een zeer grote economische crisis) te komen tot een kwantitatieve en kwalitatieve uitbreiding van voorzieningen voor jonge kinderen. De financiering van deze uitbreiding was afkomstig uit de dalende uitgaven voor jonge kinderen bij onderwijs en voor kinderbijslag en dergelijke. Deze 'meevallers' werden niet besteed aan de tekortreductie, maar zijn aangewend voor de financiering van de extra uitgaven voor de uitbouw van het systeem van voorzieningen voor ouders en hun jonge kinderen.

Daarnaast zijn vanaf 2003 ook kwalitatieve verbeteringen aangebracht. Zo hebben alle deelstaten Bildungsprogramme (curricula voor de leeftijd van 1-6 jaar) ingevoerd. Daarnaast werd sterk geïnvesteerd in taalprogramma's. Bovendien is gewerkt aan een verbetering van het opleidingsniveau van pedagogisch medewerkers.

20 Presentatie A. Hattum, *Kindertagesbetreuung in Deutschland (Berlin) – 2005-2015*, SER internationale expertmeeting, 24 juni 2015.

21 Crul, M. (2010) *How do educational systems integrate?*

In de buitenschoolse opvang werd een model van Ganztagschule ingevoerd, waarbij kinderen de hele dag op school onderwijs én opvang in een systeem kunnen krijgen.

Voor ouders van jonge kinderen zijn ook een aantal regelingen en voorzieningen verbeterd, zoals het recht op betaald verlof tot 1 jaar na de geboorte van een kind.

Resultaten van het beleid

De vraag of alle maatregelen het beoogde doel bereiken, is voor een deel nu nog niet te beantwoorden, alleen al omdat bijvoorbeeld het recht op een plaats pas vanaf 2013 wettelijk is geregeld. Wel valt te wijzen op een aantal ontwikkelingen. Zo is het aantal geboorten gestabiliseerd op een laag niveau. Daarnaast zijn de PISA-scores gestegen. Het aandeel van kinderen met een vooropleiding dat toegang geeft tot hbo of universiteit is met 4 procentpunt (13,3 procent) gestegen. Het is niet duidelijk in hoeverre dit samenhangt met het beleid voor opvang en educatie van jonge kinderen, maar het wordt in Duitsland wel gezien als succes van het beleid.

Tabel 4.3 Ontwikkeling van de PISA-scores van Duitsland en Nederland tussen 2003 en 2012 vergeleken

	Taal/ lezen	Wiskunde/ rekenen	Science
Nederland (2003)	503	526	527
Duitsland (2003)	471	500	506
Nederland (2012)	511	523	522
Duitsland (2012)	508	514	524

Bron: OECD (2004) *PISA 2003: Learning for tomorrows worlds*; OECD (2014) *PISA 2012: Pisa 2012 Results in Focus*.

Ook is een eerste verbetering zichtbaar van het aantal kinderen uit lagere sociaal-economische groepen dat een hogere vervolgopleiding volgt. De PISA-scores van migrantenkinderen zijn in verhouding nog sterker gestegen dan de stijging van de gemiddelde scores die hierboven zijn weergegeven²². Maar ook hier geldt dat de periode 2003-2013 nog te kort is om te kunnen spreken van betrouwbare resultaten.

Er zijn ook enkele studies verricht naar de modelmatige verwachtingen van de uitbouw van de kwalitatief goede kindvoorzieningen. De Bertelsmann-Stiftung komt in het rapport *Volkswirtschaftlicher Nutzen von Frühkindlicher Bildung in Deutschland* tot een netto positief effect van 13.616 euro per kind dat een kinderdagverblijf bezoekt – en een totaal netto-effect van 12,6 miljard euro over de jaren heen.

22 OECD (2002) *PISA 2003 Learning for tomorrows worlds*; OECD (2012) *Pisa Results 2012 Results in Focus*.

In de Bondsrepubliek zijn de uitdagingen voor de komende jaren vooral gelegen in het vinden en behouden van voldoende en kwalitatief goed geschoold personeel²³.

4.5 Voorzieningen voor jonge kinderen in Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk geldt in de typologie van Eurofound als een land met een ‘most flexible’ stelsel, met een universeel systeem, met relatief geringe uitgaven voor verlofregelingen, relatief gematigde uitgaven voor kindvoorzieningen en een beperkte rol voor de overheid in het opvangsysteem. De Barcelona-targets worden door het VK gehaald.

Vormgeving van voorzieningen voor opvang en educatie van jonge kinderen

Het systeem van opvang en educatie is qua aanbod versnipperd. De versnippering geldt zowel voor het aanbod als de financiering en ten dele ook voor het kwaliteitsbeleid.

Qua financiering is een onderscheid te maken tussen aanbodgefinancierde vormen en vormen die direct door ouders en/of werkgevers worden gefinancierd via tax credits of vouchers. Bij alle bedragen moet rekening gehouden worden met het feit dat het bbp van het Verenigd Koninkrijk in 2013 1663,1 miljard Engelse Pound bedroeg.

De hoofdindeling in het Verenigd Koninkrijk is als volgt:

1. Children’s centers
2. Voorzieningen voor kinderen van 0-3 jaar, uitgevoerd door de zogenaamde PVI (Private, Voluntary en Independent)-sector. Bijna allemaal zijn het private instellingen al dan niet op winst gericht.
3. Voorzieningen voor kinderen die nog niet leerplichtig zijn, maar wel een aan de school gebonden voorziening bezoeken. Dat betreft voorzieningen voor kinderen van 3 jaar maar met name kinderen van 4 jaar.
4. Niet-instellingsgebonden uitgaven via tax credits en andere fiscale of sociale regelingen.

Children’s centres

Children’s centres voor kinderen van 0-5 jaar (bij de start onder eerste Labourregering in 1997 ‘Sure start centers’ genoemd). In deze children’s centres vormt de

²³ Presentatie A. Hauttum, *Kindertagesbetreuung in Deutschland (Berlin) – 2005-2015*, SER internationale expert-meeting, 24 juni 2015.

opvang en educatie voor kinderen niet de hoofdmoot, slechts 25 procent van de children's centres biedt reguliere kinderopvang. Children's centres zijn er vooral op gericht ouders steun en hulp te bieden bij het opvoeden van kinderen, bij vragen rondom gezondheid en bij het vinden van werk. Kortom: een aanbod voor ouders én kinderen waar in de praktijk het accent vaak ligt op de ontwikkeling van ouders²⁴.

Children's centres hebben als doelgroep vooral (alleenstaande) ouders met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en ouders met een lage sociaal-economische status. Veelal zijn dit alleenstaande ouders of ouders met een migrantenachtergrond. Children's centres (er zijn in de UK bijna 2949 centres plus 531 aanpalende voorzieningen²⁵) hebben, naast de opvang en educatie van kinderen, als doelen dus ook armoedebestrijding en ondersteuning van ouders met achterstanden tot de arbeidsmarkt.

Children's centres worden betaald door de lokale overheden en maken soms ook deel uit van de lokale overheid. De lokale overheden ontvangen centrale financiering voor de children's centres. De inkomsten zijn echter niet meer geoormerkt zoals dat het geval was vóór 2010. Sinds het aantreden van de coalition government in 2010 is een beperkt aantal children's centres gesloten. De bijdragen van de overheid zijn wel gedaald van 1,2 miljard pond in 2011 naar 1,093 miljard pond in 2013^{26, 27}. Hiervan is dus slechts een beperkt deel voor opvang en educatie van jonge kinderen.

PVI-sector

Het aanbod voor 0-3-jarigen wordt vrijwel geheel aangeboden in de zogenaamde 'private, voluntary and independent sector' (PVI-sector). Dit zijn bijna zonder uitzondering private uitvoerders (al dan niet op winst gericht). Het betreft een aanbod in centra maar ook vormen van gastouderopvang. Op dit moment ontvangen ouders van 3- en 4-jarigen 15 uur gratis opvang en educatie gedurende 38 weken (570 uur per jaar). Ook een deel van de 2-jarigen (40 procent van de kinderen met een grote achterstand, in praktijk de kinderen die gratis schoolmaaltijden ontvangen) ontvangt 15 uur gratis kinderopvang en educatie gedurende 38 weken (de schoolweken). Vanaf 2016/2017 zal het aandeel gratis opvang en educatie voor 3- en 4-jarigen van 570 uur per jaar worden verdubbeld tot 1140 uur (30 uur per week gedurende 38 weken per jaar). Dit voornemen heeft Premier Cameron bekend-

24 Sure Start Children's Centres Census 2014: 4 Child.

25 Sure Start Children's Centres Census 2014: 4 Child.

26 Dat is 0,065 % van het gdp.

27 Het bbp bedroeg in 2013 1663,1 miljard Britse Pound.

gemaakt bij de presentatie van het regeringsprogramma. Deze verdubbeling geldt alleen voor werkende ouders.

Opvang en educatie in het onderwijssysteem

In het systeem van opvang en educatie voor kinderen voorafgaand aan de leerplichtleeftijd van 5 jaar neemt het onderwijs(systeem) een belangrijke rol in. Vanaf 2011 kunnen alle kinderen die per 1 september 4 jaar zijn een plek krijgen in een reception class in een basisschool. 44 procent van de kinderen van 3 en 4 jaar worden opgevangen in nursery classes/schools (kleuterklassen) en in de zogenaamde reception class voor kinderen van 4 jaar²⁸.

De financieringsroute is dat de centrale overheid een zogenaamde 'Early years block of the Dedicated school Grant' verstrekt aan de lokale overheid. Via een zogenaamd 'local School Forum' worden deze middelen over scholen verdeeld. Er is een basisbedrag van 300 pond per kind en daarnaast een financiering per plaats. De kosten per plaats verschillen in Engeland. In Londen Camden bedragen de kosten 9,17 pond per uur, terwijl in Solihull de kosten 3,24 pond per uur zijn. Gemiddeld over het land zijn de kosten 4,51 pond per uur²⁹. De bijdrage in deze kosten is gemiddeld 3,96 pond per uur. Er is dus een onderfinanciering van dit deel van het systeem. De omvang van dit deel van het systeem zal in de komende jaren toenemen.

Ondersteuning van ouders via belastingsstelsel

Naast deze (gedeeltelijk) aanbodgefinancierde vormen is er ook het aanbod van opvang en educatie dat gefinancierd wordt door ouders, die daarvoor gedeeltelijk via tax-credits gesteund worden en door bijdragen van werkgevers. Nu ontvangt 30 procent van de ouders deze vorm van ondersteuning. Deze ondersteuning voor ouders via het belastingstelsel ondergaat in de komende jaren een herziening. De ondersteuning wordt deel van de zogenaamde 'universal credit'. In de universal credit is een deel ondersteuning kinderopvang opgenomen voor ouders die minder verdienen dan een aangegeven bedrag. In de plaats van ondersteuning door werkgevers komt er een tax free childcare scheme voor ouders die samen niet meer dan 150.000 pond per jaar verdienen.

De vorm kan een kinderdagverblijf zijn maar ook gastouderopvang (child-minder). De meeste uitvoerende instellingen zijn winst georiënteerd.

Gemiddeld wordt per kind 26 uur gebruikgemaakt van een voorziening (van de kinderen die gebruikmaken)³⁰. Ter vergelijking: in Nederland is het gebruik per kind in de opvang voor 0-4-jarigen 21 uur³¹.

28 Family and Childcare Trust: General Election 2015-fact-sheets on childcare.

29 Family and Childcare Trust (Jill Rutter) *Childcare Cost review 2015*.

30 Family and Childcare Trust (Jill Rutter) *Childcare Cost Review 2015*.

31 Ministerie van SZW, Kamerbrief *Cijfers Kinderopvang 2014*, 28 april 2015.

Ouderschapsverlof

Ouders in de UK hebben recht op een periode van ouderschapsverlof van maximaal 50/52 weken, waarvan 37 weken betaald zijn. De eerste 6 weken wordt 90 procent van het laatstverdiende loon betaald en daarna 90 procent met een maximum van 139,59 pond per week (ca. 191 euro)³².

Financiering van de voorzieningen en kosten voor ouders

De overheidsbijdrage is nu ongeveer 6,4 miljard pond³³ (8,77 miljard euro). Lokale financieringsbronnen en het deel van childcare in Children's Centres zijn hierbij buiten beschouwing gelaten.

In de komende jaren zullen de overheidsuitgaven toenemen door het extra aanbod voor 3- en 4-jarigen. De overheidsuitgaven in Engeland/UK voor opvang en educatie voor jonge kinderen zijn in vergelijking met andere EU-landen relatief hoog. Het beeld dat in totaliteit weinig middelen ter beschikking staan, is dan ook incorrect. De totale omvang van de sector is nog groter door de aanzienlijke bijdragen van ouders.

De huidige 6,4 miljard pond is als volgt verdeeld³⁴:

- 2,9 miljard pond voor het aanbod van 2-, 3- en 4-jarigen (zoals het in 2015 is geregeld);
- 3,1 miljard pond voor tax free childcare en universal credit voor ouders;
- 0,4 miljard voor plaatsen die door werkgevers worden medegefinancierd (Employer voucher).

In 2016 en 2017 zal dit bedrag toenemen met de extra uitgaven voor de uitbreiding van het recht voor 3- en 4-jarigen tot 30 uur per week. Daarnaast is er ook nog 0,7 miljard pond voor lokale autoriteiten voor specifieke programma's. Deze zijn bij deze kosten buiten beschouwing gelaten, evenals de 1,093 miljard pond³⁵ voor de Children's Centres (die niet alleen op kindvoorzieningen zijn gericht).

Een deel van de ouders ontvangt wel tax credits of gratis kinderopvang en er is het programma voor 2-, 3- en 4-jarigen voor 15 respectievelijk 30 uur gratis aanbod. Bovenop deze bijdragen betalen ouders nog een aanzienlijk deel zelf. De bijdragen van ouders zijn hoog: ouders uit lagere inkomensklassen betalen ongeveer 14 pro-

³² Gov. UK (2015) *On parental leave*.

³³ Dit is 0,38% van het GDP in 2013.

³⁴ *Family and Childcare Trust: General Election 2015-fact-sheets on childcare*.

³⁵ *Children centers Census 2013: 4 Gov*.

cent van het inkomen, ouders uit de hogere inkomensklassen 43 procent van het inkomen³⁶. Engeland is daarmee een van de landen waar ouders relatief veel zelf betalen³⁷.

Een specifiek probleem is dat vooral bij het aanbod voor 2-, 3- en 4-jarigen een bedrag voor de uurprijs wordt berekend dat de werkelijke kosten niet dekt (vergelijkbaar met het Nederlandse systeem waar een maximumbedrag per uur geldt en waar ouders bij prijzen boven het maximum ook zelf moeten betalen). De vertegenwoordigers van organisaties schatten dat er een tekort in de exploitatie in dit segment optreedt van bijna 660 pond (0,9 miljard euro).

De kwaliteit van het aanbod van opvang en educatie voor jonge kinderen

Verbetering van de kwaliteit is net als in Nederland ook in het VK een speerpunt van beleid. Aanleiding voor verbetering zijn onder andere de resultaten van de inspectie. Op dit moment heeft 34 procent van de geïnspecteerde voorzieningen voor jonge kinderen een onvoldoende of hooguit acceptabele kwalificatie³⁸ (zie website van Ofsted)³⁹. De andere kwalificaties zijn goed en uitstekend. De inspectie vindt plaats door de inspectie die ook het basisonderwijs inspecteert (Ofsted).

De kwaliteitseisen zijn neergelegd in de Early Years Foundation Stage op basis waarvan Ofsted de inspectie beoordeelt (zie www.ofsted.gov.uk).

Het opleidingsniveau van pedagogisch medewerkers moet in Nederlandse termen minimaal mbo-2 zijn en een deel van de staf moet mbo-3-niveau hebben. Leidinggevend moeten over minimaal mbo-3-niveau beschikken.

De verbetering van de kwaliteit is in de vorige regeerperiode een van de belangrijkste doelstellingen geweest. Dit heeft geleid tot meerdere initiatieven aangaande de basisopleiding van pedagogisch medewerkers, de verbetering van bijscholingsfaciliteiten, bacheloropleidingen voor leidinggevend en ondersteuning bij de uitvoering van betere kwaliteit.

Ontwikkeling beleid / rationale van het beleid

De regering van Tony Blair is in 1997 gestart met de eerste stappen op weg naar verbetering van kwaliteit en aanbod van voorzieningen voor opvang en educatie voor jonge kinderen: de National Childcare Strategy die vooral gericht was op het ontwikkelingsaspect voor kinderen.

36 Family and Childcare Trust (Jill Rutter) *Childcare Trust Review 2015*.

37 Family and childcare Trust: *general election 2015-fact-sheet on childcare*.

38 Ofsted: *Children centers inspection outcomes 2014*.

39 www.ofsted.gov.uk

De Ten Years Strategy on Children van 2004 was meer gericht op het uitbreiden van het aanbod en de toegankelijkheid voor kinderen van werkende ouders.

Het programma 'More great Childcare' uit 2013 is gericht op 'verzoening' van beide aspecten: aanbod en toegankelijkheid én ontwikkeling voor kinderen.

De lijn van overheidsmaatregelen om de opvang en educatie voor jonge kinderen te verbeteren, uit te breiden en toegankelijker te maken is ook tijdens en na de crisis voortgezet. Vergeleken met 1997 is uiteindelijk het aantal plaatsen in 2014 verdubbeld.

De argumenten voor uitbreiding en verbetering van het systeem van opvang en educatie kunnen als volgt worden samengevat⁴⁰:

- De combinatie van arbeid en zorg voor kinderen mogelijk maken is een centraal element, zoals in alle landen in Europa.
- De bestrijding van armoede en achterstanden en het bevorderen van sociale mobiliteit van kinderen en ouders. Children's Centres richten zich specifiek op ouders met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.
- De ontwikkelingsfunctie wordt benadrukt, onder andere in het onderwijsgerelateerde deel van de voorzieningen.
- Op basis van het EPPE-onderzoek wordt ook gewezen op de economische betekenis.

Het bevolkingsargument (zoals in Duitsland) is afwezig in de officiële stukken. Er is overigens een scherpe groei van jonge kinderen in Engeland onder andere als gevolg van sterke immigratie.

Met name kinderopvang als instrument om armoede te bestrijden krijgt in Engeland meer nadruk dan in Duitsland of Nederland.

De resultaten van het beleid

In de UK is longitudinaal onderzoek verricht naar de effecten op de ontwikkeling van kinderen: het zogenaamde EPPE (Effective Provisions of Preschool Education)-onderzoek, waar kinderen zijn gevolgd van 3-16 jaar⁴¹. De uitkomsten geven aan dat er positieve effecten zijn voor de ontwikkeling van jonge kinderen, met name voor kinderen uit een gezin met achterstandskenmerken.

40 Presentatie E. Lloyd, *Voorzieningen voor jonge kinderen in Engeland*, SER internationale expertmeeting, 24 juni 2015.

41 Sylva, K. [et al.] (2014) *Students' educational and developmental outcomes at age 16*.

In de periode tussen 1997 en 2003 zijn 2800 kinderen van hun derde tot zevende jaar in 141 instellingen voor kinderopvang vergeleken met de ontwikkeling van 300 kinderen die thuis opgroeiden. Deze studie is in 2008 nog eens herhaald op het moment dat de kinderen 11 jaar oud werden. Op dit moment is er een vervolgonderzoek voor deze groep kinderen, die nu 16 jaar oud zijn.

In het eindrapport zijn de volgende conclusies getrokken⁴²:

- De preschool heeft een positief effect op de algemene ontwikkeling van deelnemende kinderen.
- De lengte van deelname is hierbij van belang: een vroege start (jonger dan drie jaar) hangt samen met een betere cognitieve ontwikkeling.
- Voltijd deelname aan de preschool leidt niet tot betere resultaten dan deeltijd deelname. Kinderen met een achterstand hebben baat bij deelname aan preschool van een goede kwaliteit, in het bijzonder wanneer ze daar in aanraking komen met kinderen van verschillende sociale achtergronden.

De baten van kwalitatief goede voorschoolse voorzieningen zijn vanuit het EPPE-onderzoek ook berekend. Op basis van onderzoek worden de baten van goede kinderopvang op levensbasis geschat op 36.990 euro per deelnemend kind.

4.6 De casus Vlaanderen⁴³

In de indeling van Eurofound is Vlaanderen – evenals Nederland – een voorbeeld van een land met een stelsel met een gematigde staatsinvloed zowel ten aanzien van verlofregelingen als de opvang van kinderen van 0-3 jaar. De nadruk in het stelsel ligt op ontwikkeling en educatie, waar in Nederland een nadruk op de opvang (care) ligt. De Barcelona-targets zijn gehaald en het aanbod is zeer flexibel.

In Vlaanderen is het ouderschapsverlof 15 weken met een betaling van 75-82 procent van het brutoloon. Er is een vaderschapsverlof van 10 dagen.

Daarna is er kinderopvangaanbod totdat het kind 2½ of 3 jaar oud is. Van 2½ (3) jaar tot de leerplichtige leeftijd van 6 jaar is er kleuteronderwijs dat onderdeel is van het onderwijssysteem.

42 Sylva, K. [et al.] (2014) *Students' educational and developmental outcomes at age 16*.

43 De beschrijving is gebaseerd op Eurydice (2012) *Country publications België (Vlaamse gemeenschap)*; Vlaamse Gemeenschap (2013) *Mijn kind gaat naar de kleuterschool*; Vlaamse Regering, *Beleidsnota 2014-2019*.

Opvang voor kinderen in Vlaanderen is belangrijk, gezien de duidelijke fulltime cultuur, waarin ook moeders veel werken, gemiddeld 37,4 uur per week. Historisch is de kleuterschool ook gesteund door de Vlaamse christendemocraten omdat kinderen bij werkende ouders een goede en betrouwbare opvoeding nodig hebben.

Voor kinderen van 0-2½ jaar lag in het verleden een grote verantwoordelijkheid bij grootouders en gastouderopvang (onthaalmoeders). Het imago van de kinderopvang was meer als dat van een 'noodzakelijk kwaad', terwijl de kleuterschool een duidelijk positief imago had en heeft. De laatste tijd heeft de Vlaamse regering de professionaliteit van de kinderopvangvoorzieningen willen versterken. Er is nieuwe regelgeving gekomen met hogere eisen voor pedagogisch medewerkers. Ook is de doelstelling om in 2020 alle kinderen tot 2½ jaar recht op een plaats te geven (uren en betaling zijn nog niet vastgelegd). Met deze stap is Vlaanderen in 2020 op weg naar een universeel systeem, zij het dat het systeem opgedeeld blijft in kinderopvang en kleuteronderwijs. De financiering van de kinderopvang is objectgericht (het kinderdagverblijf respectievelijk de onthaalouder).

Mede door het langzaam veranderende imago van de kinderopvang is het aandeel van grootouders en gastouders de laatste jaren sterk afgenomen. In vijf jaar tijd is het aandeel van grootouders in de opvang van kinderen van 0-2½ jaar met 10 procentpunten gedaald van 26 procent naar 16 procent. Het aandeel van kinderopvangvoorzieningen is gegroeid naar 46 procent en het aandeel onthaalouders is ook gedaald naar 33 procent. Er is dus een tendens naar meer formele voorzieningen, waarbij het aandeel van de gastouders en opvang aan huis in vergelijking met Nederland nog erg hoog is⁴⁴.

De deelname van kinderen uit achterstandsmilieus en kinderen van ouders met een niet-Belgische achtergrond is in het kleuteronderwijs relatief hoog. In de kinderopvang (0- 2½ jaar) nemen deze groepen juist veel minder deel. De deelnamepercentages zijn 32 procent bij allochtone gezinnen tegen 70 procent bij autochtone gezinnen. Opvallend is dat in het kleuteronderwijs de verschillen veel kleiner zijn. In sommige gemeenten in Vlaanderen is er in de kinderopvang een reserveringsplicht van 20 procent van de plaatsen voor kinderen uit kwetsbare milieus.

44 Kind en Gezin (2012) *Vernieuwing kinderopvang in Vlaanderen en Brussel*.

In onderstaand schema wordt het verschil tussen kinderopvang en kleuterschool samengevat.

	Kinderopvang	Kleuterschool
Beleidsverantwoordelijkheid	Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	Ministerie van Onderwijs
Aanbod	Voor kinderen van werkende ouders als prioriteit maar ook kinderen uit achterstands-situaties	Voor alle kinderen van 2½-6 jaar
Opleidingseisen begeleiders/ leerkrachten	Pedagogisch medewerkers mbo-2- of mbo-3-niveau	Alle kleuterleid(st)ers hebben bachelor-niveau
Inspectie	Kind en Gezin	Onderwijsinspectie
Betaling door ouders	Bijdrage afhankelijk van het inkomen	Officieel gratis (m.u.v. maaltijden, school-reizen etc.)
Aanbod	Afhankelijk van aanbod, in delen nog tekorten	Ieder kind een gegarandeerde plek
Doel van de voorziening	Arbeidsmarkt/educatief en sociale functie	Duidelijk geformuleerde pedagogische doelen

De kind-onderwijzerverhouding op de kleuterscholen is gemiddeld 1:16. Er is wel kritiek op deze ratio voor kinderen van 2½-4 jaar omdat kinderen van deze leeftijd een betere ratio nodig zouden hebben. In Nederland geldt voor kinderen van 2½-4 jaar in de kinderopvang een ratio van 1:8.

Vlaanderen heeft overigens goede PISA-resultaten die vergelijkbaar of zelfs iets beter zijn dan in Nederland.

4.7 De casus Zweden⁴⁵

Zweden is een voorbeeld van de categorie uit het Eurofound-onderzoek met een universeel Scandinavisch systeem.

In Zweden werkt 71,8 procent van alle vrouwen in de beroepsbevolking. Van hen werkt 81,2 procent voltijds (30 uur of meer). In de groep vrouwen met kinderen onder 6 jaar is het percentage werkenden nog hoger, namelijk 76,8 procent. Het geboortecijfer is met 1,9 vrij hoog.

Zweden wordt, gezien deze uitkomsten, dan ook beschouwd als een land dat succes kent bij het combineren van werk en opvoeding van kinderen. Dat wordt mede

⁴⁵ De beschrijving van Zweden is gebaseerd op Eurydice (2015) *Country publications Sweden*; OECD (2013) *Quality matters in early childhood education and care*.

mogelijk gemaakt door een ruimhartig beleid aangaande ouderschapsverlof. Ouders hebben recht op 480 dagen betaald verlof. Hiervan zijn 360 dagen betaald tegen 80 procent van het laatstverdiende loon met een maximum van 51.100 euro per jaar. Daarnaast nog maximaal 120 dagen met een 'flat rate' van 21 euro per dag. Van alle rechten zijn 2 keer 60 dagen niet overdraagbaar van vrouw of man. In de praktijk zijn vrouwen in grote mate verantwoordelijk voor de opname van het ouderschapsverlof (324 dagen door vrouwen en 96 dagen door mannen). Van alle moeders gebruikt in Zweden 4 procent in het geheel geen ouderschapsverlof (10 procent van de vaders).

Naast het ouderschapsverlof kent Zweden een stelsel van deels betaald verlof bij ziekte van kinderen (tot de leeftijd van 12 jaar) en regelingen voor alleenstaande ouders in geval van ziekte. Daarnaast kunnen ouders tot aan de leeftijd van 8 jaar van een kind de werktijd met 25 procent verminderen.

Het Zweedse stelsel van kinderopvang geldt voor kinderen van 1-6 jaar. Daarna is er een jaar een voorschoolklas die is geïntegreerd in de basisschool. Na dit 'overgangsjaar' begint het basisonderwijs met 7 jaar (tot 16 jaar).

Voor de kinderopvang geldt een nationaal curriculum, dat is afgestemd op de waarden die in de Zweedse maatschappij gelden.

Voor kinderen van 6-10 jaar bestaat ook een systeem van buitenschoolse opvang, vrijwel geheel gebonden aan basisscholen. Vrijwel alle kinderen, zeker in de eerste jaren van het onderwijs, nemen deel aan de buitenschoolse opvang.

Zweden kent het recht voor alle kinderen op gratis opvang en educatie voor kinderen van 3-6 jaar voor 15 uur per week. Voor de periode van 1-3 jaar en voor uren boven de gratis 15 uur geldt een inkomensafhankelijke ouderbijdrage. Deze bijdrage kent een maximum van 3 procent van het gezinsinkomen, met een maximum van 146 euro per maand per gezin. De ouderbijdrage bedraagt in totaliteit 11 procent van alle kosten van de opvang (in Nederland is dat 38 procent).

In 2014 maakte 95 procent van de kinderen tussen 3-6 jaar gebruik van de opvang en 51 procent van de kinderen van 0-3 jaar. Voor ouders die geen gebruik maken van kinderopvang bestaat voor kinderen van 1-3 jaar een bijdrage van 348 euro per maand om werk en opvang (zelf verzorgd) te kunnen combineren. De toepassing van deze regeling is overgelaten aan gemeenten. Veel stedelijke gemeenten hebben deze regeling echter niet van toepassing verklaard.

Op nationaal niveau worden regels opgesteld omtrent het curriculum, en nationaal geldende regels bijvoorbeeld ten aanzien van ouderbijdragen. De Zweedse gemeenten

zijn echter verantwoordelijk voor de uitwerking en hebben daarbij een grote beleidsvrijheid.

Ouders hebben bij het gebruik van de opvang via vouchers de vrije keus welk centrum zij willen kiezen. Tegelijk met het vouchersysteem is ook de mogelijkheid geopend om zelfstandige (op winst gerichte) kinderdagverblijven te starten. De keuzevrijheid van ouders vergroten staat hierbij voorop.

Eenzelfde lijn is ingezet bij het basisonderwijs met de mogelijkheid om nieuwe private scholen op te starten gefinancierd met publieke middelen (de zogenaamde 'free schools'). Zweden was in dit opzicht een voorbeeld voor het Verenigd Koninkrijk om free schools te starten.

Zweden is daarmee een land geworden met een zeer ruim aanbod van voorzieningen, waarbij keuze-elementen zijn ingebouwd.

De positieve kanten van het stelsel zijn in de literatuur uitgebreid beschreven. De OESO heeft echter ook kritiek geuit op het te 'speelse' karakter van de opvang, waarin educatieve elementen tekortkomen. Dat heeft ook geleid tot relatief slechte PISA-scores. De Zweedse regering heeft op basis van deze kritiek ook een groot aantal verbeteringen aangebracht dan wel in gang gezet, met name om de educatieve kwaliteit te verbeteren.

4.8 Slotbeschouwing

In dit hoofdstuk is een overzicht gegeven van de kenmerken van voorzieningen voor jonge kinderen in een viertal Europese landen, te weten Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, België (Vlaanderen) en Zweden. Opvallend is dat het ontwikkelingsperspectief van de voorzieningen voor jonge kinderen in deze landen centraal staat, naast de opvang van kinderen vanwege de arbeidsparticipatie van ouders.

In België en Zweden speelt het ontwikkelingsperspectief van oudsher een belangrijke rol in de forse investeringen die in deze landen worden gedaan in deze voorzieningen. In Duitsland en het Verenigd Koninkrijk heeft de afgelopen jaren een behoorlijke intensivering plaatsgevonden in de voorzieningen voor jonge kinderen. In beide landen is het investeren in menselijk kapitaal in de vroege kinderjaren hiervoor een belangrijke aanleiding.

Ook in Nederland kan dit aanleiding vormen om het ontwikkelingsperspectief meer voorop te stellen en vanuit dit perspectief na te gaan wat er nodig is om de

voorzieningen zo in te richten dat zij optimaal bijdragen aan de ontwikkeling en het leervermogen van jongere kinderen. De ervaring van andere Europese landen kan hierbij behulpzaam zijn.

5 Visie van de raad op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen

5.1 Inleiding

Vanuit het perspectief van de ontwikkeling van jonge kinderen legt het kabinet de SER een aantal vragen voor over voorzieningen. Het kabinet vraagt de raad na te gaan welke verbeterpunten hij ziet voor de inrichting van voorschoolse voorzieningen om de deelname van ouders aan het arbeidsproces te ondersteunen en de brede ontwikkeling van jonge kinderen te optimaliseren.

Bij de beantwoording van deze vraag is het van belang zicht te hebben op de potentiële maatschappelijke baten en sociaal-economische effecten van deze voorzieningen. Deze baten en effecten zijn divers, zo is gebleken uit de voorgaande hoofdstukken. Zo laat neurologische onderzoek zien hoe belangrijk de voorschoolse periode voor de ontwikkeling van de hersenen is, wijzen sociale wetenschappers op de belangrijke rol van voorschoolse educatie in de voorbereiding op de basisschool en in het verminderen van sociale ongelijkheid en laat econometrisch onderzoek zien dat investeringen op jonge leeftijd zich later uitbetalen. Onderzoek toont bovendien aan dat deze baten zich alleen voordoen als bepaalde randvoorwaarden gelden.

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de vraag wat deze bevindingen uit de nationale en internationale onderzoeksliteratuur nu betekenen voor de inrichting van het stelsel in Nederland van voorzieningen voor kinderen op de lange termijn. Op basis daarvan schetst de raad een visie op de toekomstige inrichting van het stelsel.

Bij de formulering van de beleidsrichtingen wordt een onderscheid gemaakt tussen een beschrijving van hoe het stelsel op de lange termijn er dient uit te zien (de stip op de horizon) en de meer concrete verbeterpunten voor de middellange en korte termijn¹. Daarbij worden ook de knelpunten in het stelsel benoemd en de huidige beleidsvoornemens beschreven.

¹ Bij de middellange termijn gaat het om de volgende kabinetsperiode en bij de korte termijn om de periode van het huidige kabinet.

De raad richt zich in dit advies op het stelsel van kindvoorzieningen van 0-4 jaar, een goede overgang naar de basisschool en doorlopende leer- en ontwikkellijnen tot 6 jaar. De ontwikkeling en zorg voor baby's (van 0 tot 1 jaar) komt in het advies *Werken en Leven in de Toekomst (WLT)* aan de orde en zal daar in samenhang met (het gebruik van de) verschillende verlofregelingen nader worden verkend. Dit geldt eveneens voor de opvang van de leeftijdsgroep van 4- tot 12-jarigen.

Paragraaf 5.2 vat de bevindingen over de kosten en baten, effecten en randvoorwaarden van de voorzieningen samen. Paragraaf 5.3 gaat in op de maatschappelijke context waarbinnen deze voorzieningen een steeds belangrijkere rol gaan spelen. Paragraaf 5.4 beschrijft de knelpunten in het huidige stelsel. In paragraaf 5.5 formuleert de raad zijn visie op de toekomstige inrichting van het stelsel en doet hij aanbevelingen voor de korte en middellange termijn.

5.2 Baten, effecten en randvoorwaarden²

In hoofdstuk 3 is stilgestaan bij de kosten en baten van de voorzieningen van jonge kinderen en is aan de hand van nationale en internationale studies nagegaan welke sociaal-economische effecten zich voordoen. Ook is daarbij aandacht besteed aan de randvoorwaarden waaronder deze effecten worden geoptimaliseerd. De voornaamste bevindingen uit dit hoofdstuk zijn in het onderstaande kort samengevat.

Kindvoorzieningen kunnen de ontwikkeling van kinderen bevorderen

De ontwikkelingsfunctie van kindvoorzieningen krijgt zowel in het wetenschappelijke onderzoek als in het beleid in toenemende mate aandacht; van oudsher speelt in Nederland vooral het argument om de arbeidsparticipatie van ouders te bevorderen een rol en vormt dit reden voor overheidsbemoediging. In de loop van de jaren is daar het doel van het bevorderen van de ontwikkeling van kinderen aan toegevoegd.

Wat de ontwikkeling van jonge kinderen betreft, is relevant dat in de eerste levensjaren belangrijke ontwikkelingen plaatsvinden op motorisch, sociaal, emotioneel en cognitief gebied. In deze fase wordt het fundament gelegd voor de ontwikkelmogelijkheden voor de rest van het leven.

De ontwikkeling van de kinderen wordt deels bepaald door de omgeving waarin zij zich bevinden. Kindvoorzieningen zijn complementair aan de thuisomgeving. Betoogd wordt dat in kwalitatief hoogstaande programma's kinderen cognitieve en

2 In deze paragraaf zijn de voetnoten verkort opgenomen, zie hoofdstuk 3 voor uitgebreide verwijzingen.

niet-cognitieve vaardigheden ontwikkelen en sociaal-emotioneel welzijn wordt bevorderd. Deze voordelen kunnen lang doorwerken. Daarnaast zijn investeringen in de vroege jeugd bij uitstek effectief en efficiënt doordat vaardigheden accumuleren. De vaardigheden die kinderen op jonge leeftijd aanleren, vormen een basis voor de latere schoolcarrière, psychosociale gezondheid en loopbaan. Het gaat hierbij niet alleen om cognitieve vaardigheden, maar vooral ook om niet-cognitieve vaardigheden, zoals samenwerken en creativiteit. Deze vaardigheden ontwikkelen zich doordat kinderen met elkaar spelen en van elkaar leren.

De studies naar de effecten van kindvoorzieningen op de ontwikkeling van kinderen laten een gemengd beeld zien. De verwachting dat deelname aan kindvoorzieningen de ontwikkeling van kinderen bevordert, wordt door verschillende studies onderschreven³. Uit de studies die positieve effecten van kindvoorzieningen laten zien, blijkt dat kinderen die hebben deelgenomen aan opvang en educatie, vooruitgang boeken op het gebied van selectieve aandacht, reken- en taalvaardigheid, IQ en sociale vaardigheden⁴. Ook is de overgang naar de basisschool makkelijker voor kinderen die voorschoolse opvang en educatie hebben ontvangen en doen deze kinderen het op 15-jarige leeftijd beter qua reken- en taalvaardigheden⁵. Lange-termijnvoordelen die gevonden zijn, omvatten onder andere een verhoogde kans op een succesvolle schoolloopbaan, goede gezondheid, en een betere arbeidsmarktpositie⁶.

Uit alle onderzoeken blijkt dat de kwaliteit van de voorzieningen een fundamentele voorwaarde is voor de effectiviteit ervan.

Kindvoorzieningen kunnen achterstanden verminderen en gelijke kansen bevorderen. Doordat kindvoorzieningen de ontwikkeling van kinderen kunnen bevorderen, worden achterstanden gecompenseerd en levenskansen van kinderen op zowel de korte als de lange termijn verbeterd. Kinderen met een niet-Nederlandse achtergrond kunnen zich de Nederlandse taal eigen maken en kinderen met laagopgeleide ouders of ouders met weinig middelen kunnen de hulpbronnen krijgen die zij thuis missen. Bovendien kan het beleid zich ook richten op de ouders en verzorgers. Vanuit dit perspectief zijn kindvoorzieningen vooral een instrument om achterstanden te verminderen en gelijke kansen te realiseren. Deze voorzieningen kun-

3 Zie o.a. Broekhuizen, M. (2015), Van Huizen, T. en J. Plantenga (2015) en het EPPE-onderzoek.

4 Barnett (2011); Bradley & Lowe Vandell (2007); Broekhuizen (2015); De Haan [et al.] (2013); Leseman (2009); Melhuish [et al.] (2015); OECD (2010); Slot (2014); Unicef (2008); Walters (2015).

5 Burger (2010); http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/doc/pisa2012_en.pdf

6 Barnett (2011); Bradley & Lowe Vandell (2007); Havnes & Mogstad (2011).

nen eraan bijdragen dat geen enkel kind met een grote (niet meer in te halen) onnodige achterstand in zijn/haar ontwikkeling aan het primair onderwijs begint.

Uit onderzoek blijkt dat achterstandskinderen het meest profiteren van de voordelen die kwalitatief goede kindvoorzieningen te bieden hebben⁷. Veel van deze studies naar deze effecten zijn weliswaar in het buitenland gedaan, maar recent Nederlands onderzoek op basis van de Pre-cool-cohortstudie onderschrijft deze uitkomsten en toont aan dat kinderen met lager opgeleide ouders en ouders met beperkte taalvaardigheden meer profiteren dan kinderen zonder achterstand⁸.

Het belang van kwaliteit kindvoorzieningen

Onderzoek laat zien dat de kwaliteit van kindvoorzieningen een essentiële factor is voor de bijdrage aan de ontwikkeling van jonge kinderen⁹. Ook tonen de studies aan dat de baten van voorschoolse educatie en opvang hoger zijn indien de kwaliteit hoger is.

De kwaliteit is vooral een belangrijke randvoorwaarde waaronder kindvoorzieningen de achterstanden van kinderen kunnen verminderen. Kindvoorzieningen zijn effectiever bij het bestrijden van achterstanden als de proces- en structurele kwaliteit hoger is, er sprake is van meer stabiliteit en continuïteit en er een partnerschap is met ouders, bijvoorbeeld door een medezeggenschapsstructuur waar ouders aan deelnemen. Verschillende mechanismen zijn leidend, maar de kern is dat kinderen zich beter ontwikkelen in een omgeving die stimulerend en veilig is.

Kindvoorzieningen kunnen de werk-en-familiebalans ondersteunen en arbeidsparticipatie verhogen

Kindvoorzieningen zijn een belangrijk arbeidsmarktinstrument. Ouders kunnen betaalde arbeid verrichten als de kinderen worden opgevangen in goede en betaalbare opvang. Vooral de arbeidsdeelname van vrouwen is hierdoor gestimuleerd. Daarnaast kan de beschikbaarheid van goede betaalbare opvang ouders stimuleren meer te werken en kan een betere balans tussen werk en privé de arbeidsproductiviteit verhogen.

De resultaten van onderzoek naar het effect van de kosten en verandering in de kosten van kindvoorzieningen op de arbeidsparticipatie van vrouwen zijn niet eenduidig. In enkele studies wordt geen effect gevonden, in andere studies wordt een posi-

7 Zie de literatuuroverzichten van o.a. Barnett (2011); Bradley & Lowe Vandell; SEO (2015) en de meta-analyse van Van Huizen en Plantenga (2015).

8 Presentatie P. Leseman, *Universeel en geïntegreerd: Yes we can do better*, SER-expertmeeting 29 juni 2015.

9 Zie o.a. Van Huizen en Plantenga (2015); Sylva (2015). Presentatie ECCES & CARE Seminar; Melhuis [et al.] (2015); Unicef (2008) *The child care transition*.

tief effect gevonden. Geen enkele studie vindt een negatief effect. Daarbij is er in de literatuur speciale aandacht voor alleenstaande ouders. Gewezen wordt op het feit dat de arbeidsmarktparticipatie van de groep alleenstaande ouders in Nederland in de afgelopen jaren is gedaald. Mogelijk hebben deze ouders relatief kleine netwerken (vergeleken met twee-oudergezinnen) en kunnen zij hierdoor formele opvang minder goed vervangen door informele opvang. Volgens het CPB en SCP is de daling ook mogelijk toe te schrijven aan de stijgende kosten van kinderopvang¹⁰.

5.3 De maatschappelijke context en het belang van kindvoorzieningen

In de samenleving doet zich een aantal maatschappelijke ontwikkelingen voor waardoor het belang van voorzieningen voor opvang en ontwikkeling van jonge kinderen toeneemt en voorzieningen ook een specifieke bijdrage kunnen leveren. Het onderstaande gaat in het kort in op een aantal van deze ontwikkelingen en staat stil bij de betekenis ervan voor het belang en de toegevoegde waarde van kindvoorzieningen.

Het belang van menselijk kapitaal voor het verdienvermogen

Het verdienvermogen van Nederland hangt voor een groot deel af van de kennis die de bevolking heeft¹¹. Om in een globaliserende wereld met toenemende internationale concurrentie en een teruglopende beroepsbevolking onze welvaart te behouden, dient het verdienvermogen op peil te worden gehouden, onder meer door een stijging van de arbeidsproductiviteit. Om de arbeidsproductiviteit te verhogen zal het nodig zijn ieder talent optimaal te benutten¹². Door goed onderwijs en goede scholing aan te bieden worden de mogelijkheden en vaardigheden van mensen ontwikkeld, waardoor hun duurzame inzetbaarheid groeit. Op micro-niveau kunnen deze mensen daardoor een goede positie verwerven op de (toekomstige) arbeidsmarkt en productief en innovatief zijn in hun werk. Op macro-niveau kan dit de groei van de arbeidsinzet en van de arbeidsproductiviteit bevorderen.

Met de vergrijzing en de toenemende economische dynamiek neemt bovendien het belang toe van blijven investeren in scholing en ontwikkeling na het initiële onder-

10 SCP (2014) *Krimp in de kinderopvang*. Volgens het CPB zijn alleenstaande moeders gevoeliger voor financiële prikkels dan andere groepen: Zie Jongen [et al.] (2015).

11 Zie: verkenning van de SER-commissie Sociaal Economische aangelegenheden (2015) *Verhogen van maatschappelijke welvaart via arbeidsinzet en arbeidsproductiviteit* en SER (2015) briefadvies *Leren in het funderend onderwijs van de toekomst*.

12 WRR (2014) *Naar een lerende economie*.

wijs: lerend werken en een leven lang leren. Technologische ontwikkelingen (zoals robotisering) en de snel verouderende kennis dragen daar eveneens aan bij. Het SER-advies (2015) *Leren in het funderend onderwijs van de toekomst* verwijst daarbij naar het belang van een sterke ‘leercultuur’. ‘Leren’ dient een vanzelfsprekend onderdeel te worden van het bedrijfsproces en van de beroepsactiviteit. Leren moet, bij wijze van spreken, net zo vanzelfsprekend worden als eten; het is van belang dat ‘het leren in de genen’ zit¹³. De basis voor een positieve leerhouding wordt gelegd in eerdere levensfasen, op school, thuis en in de sociale omgeving van het kind. Daarnaast vraagt de lerende economie vooral om niet cognitieve of sociale vaardigheden. Naast het blijvende belang van vakgerichte vaardigheden, gaat de aandacht vooral uit naar de 21^e-eeuwse vaardigheden, zoals leren leren, creativiteit, kritisch denken, probleem oplossen, communiceren en samenwerken. Recent onderzoek laat bovendien zien dat vooral niet-cognitieve vaardigheden en persoonlijke ontwikkeling voor een groot deel het succes in het leven bepalen¹⁴. Persoonlijkheid en motivatie lijken volgens een recente Policy Brief van het CPB in belangrijke mate bij te dragen aan toekomstig succes en zijn aanzienlijk beter te ontwikkelen dan tot voor kort werd aangenomen¹⁵.

Tegen deze achtergrond van het toenemende belang van menselijk kapitaal en het debat over de vaardigheden voor de toekomst en toekomstbestendig opleiden, nemen het belang en de toegevoegde waarde van de voorschoolse voorzieningen toe. Juist de ontwikkeling in deze fase vormt het fundament voor alle volgende stappen. Educatieve ontwikkeling begint immers al voor de basisschool en investeringen in menselijk kapitaal renderen het hoogst op jonge leeftijd¹⁶. Wat daarna komt, bouwt voort op wat dan al bestaat, of juist niet bestaat. Een betere benutting van de talenten en ontwikkeling van kinderen kan leiden tot vergroting van de maatschappelijke welvaart; onderbenutting tot welvaartsverlies.

Internationaal heeft deze gedachte navolging gekregen. Veel landen kennen inmiddels speciale ontwikkelprogramma’s voor jonge kinderen en steeds meer landen investeren in de voorschoolse periode omdat juist in deze periode het hoogste leerrendement is te behalen. Illustratief in dit verband is de situatie in Duitsland; het idee dat een investering in jonge kinderen een investering in de kenniseconomie is, was voor Duitsland leidend bij de keuze om vanaf 2003 het aantal kinderopvangplaatsen uit te breiden. Een belangrijke aanleiding voor de regering waren de uit-

13 SER (2015) *Leren in het funderend onderwijs van de toekomst*.

14 OECD (2014) *Fostering and Measuring skills: Improving Cognitive and Non-Cognitive Skills to Promote Lifetime Success*.

15 Borghans, L. [et al.] (2014) *Investeren in persoonlijke ontwikkeling verbeteren sociaal-economische uitkomsten*.

16 Heckman (2006); Melhuis [et al.] (2015); Ter Weel (2012) *Het kind van de rekening* (oratie).

komsten uit de PISA-studie van 2002, waarin werd geconcludeerd dat de Duitse kinderen slechter presteerden ten opzichte van kinderen uit andere landen.

Kindvoorzieningen spelen bovendien een belangrijke rol in het ontwikkelen van vaardigheden¹⁷. In een recent IZA-paper van Elango et al. (2015) wordt hier met nadruk op gewezen:

Skills are multiple. Individuals have many life-relevant skills beyond the cognitive skills measured by IQ and achievement tests. These additional skills are variously referred to as socio-emotional skills, non-cognitive skills, or character skills. They also include health and mental health. They are important predictors of successful lives. These skills are important to different degrees in different life tasks. Early education programs promote these skills¹⁸.

Door samen te spelen leren kinderen van elkaar: ze leren bijvoorbeeld vriendschappen op te bouwen, samen te werken en problemen op te lossen. Omdat kerngezinnen kleiner worden en mensen vaak niet meer dan één of twee kinderen krijgen (en het leeftijdsverschil tussen broertjes en zusjes toeneemt) zijn kinderen minder in de gelegenheid om thuis ervaring in sociale vaardigheden op te doen. In voorzieningen kunnen zij op dat punt van elkaar leren, zeker als er sprake is van gemengde groepen.

Toenemende opleidingsongelijkheden

Scholing en opleiding worden niet alleen steeds belangrijker voor ons verdienvermogen, opleidingsniveau vormt ook in toenemende mate een scheidslijn in onze samenleving. Recente rapporten van de WRR en het SCP wijzen op het toenemende belang van onderwijs voor de levenskansen¹⁹. Behaalde schooldiploma's bepalen grotendeels de kwaliteit van iemands leven. Diploma's geven toegang tot de beter betaalde banen en daarmee een hoger inkomen. Mensen met een hoge opleiding zijn minder vaak werkloos en hebben minder vaak een flexibele arbeidsrelatie²⁰. Volgens berekeningen van het SCP heeft daarentegen ongeveer één op de drie Nederlanders een zwakke maatschappelijke positie²¹.

Volgens de OECD vormt het verbeteren van de vaardigheden van bepaalde groepen in de samenleving een van de voornaamste uitdagingen voor Nederland. Immigranten en laagopgeleiden scoren niet alleen slechter op geletterdheid dan de

17 Jones, D.E., Greenberg M., and Crowley M., (2015) Early Social-Emotional Functioning and Public Health: The Relationship Between Kindergarten Social Competence and Future Wellness, *American Journal of Public Health*.

18 Elango, S., J.L. Garcia, J. Heckman en A. Hojman (2015) *Early Childhood Education*, p. 14.

19 WRR (2014) *Hoe ongelijk is Nederland?*; SCP (2014) *Verskil in Nederland*.

20 CBS (2015) *Kwaliteit van Leven in Nederland*.

21 SCP (2015) *Verskil in Nederland*.

groep autochtonen en hoogopgeleiden in Nederland, maar deze groepen scoren ook slechter in vergelijking tot dezelfde groepen in andere OECD-landen.

Hoger, middelbaar en lager opgeleiden leven steeds meer in gescheiden werelden²². Deze opleidingsscheidslijn werkt ook door naar hun kinderen. Ouders met een lager opleidingsniveau en inkomen investeren minder in de vaardigheden van kinderen en hierdoor hebben hun kinderen bij de start van de basisschool reeds een achterstand. Illustratief in dit verband zijn de cijfers die Marc de Vos in zijn boek *Ongelijk maar fair* presenteert: “Op de leeftijd van 12 jaar hebben kinderen die opgroeien in gezinnen uit de middenklasse 6.000 uren meer leertijd en leerkansen gehad dan kinderen die opgroeien in arme gezinnen. Kinderen in rijkere gezinnen kijken bijvoorbeeld minder tv en worden dag na dag meer voorgelezen dan kinderen in armere gezinnen. Tussen hun eerste en tweede levensjaar horen de kinderen van ouders met een goede baan gemiddeld 11 miljoen woorden, die van ouders met een gewone baan 6 miljoen en die van ouders zonder baan gemiddeld 3 miljoen”²³. Uiteraard moeten deze cijfers met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd en zijn deze niet één op één te vertalen naar de Nederlandse situatie, het zijn immers cijfers uit diverse landen met een verschillende context. Niettemin illustreren ze wel dat er in toenemende mate ongelijkheden ontstaan in de vroege kindjaren.

Voorzieningen voor jonge kinderen kunnen in dit opzicht een zinvol beleidsinstrument zijn om de ontwikkeling van kinderen te stimuleren, achterstanden te verminderen en intergenerationele mobiliteit te vergroten.

Arbeidsparticipatie en arbeidsproductiviteit

Met het oog op economische groei en productiviteitsverhoging blijft het wenselijk de arbeidsparticipatie te bevorderen. In de verkenning van de SER-commissie SEA (2015) *Verhogen van maatschappelijke welvaart via arbeidsinzet en arbeidsproductiviteit* wordt erop gewezen dat de arbeidsparticipatie in personen in Nederland internationaal gezien hoog ligt, maar dat er nog verschillende groepen zijn die op de arbeidsmarkt een duidelijke participatieachterstand hebben. Vooral bij vrouwen is sprake van een lage participatie in uren. Voor een deel kan dit maatschappelijke voorkeuren weerspiegelen. Voor een deel kan sprake zijn van beïnvloedbare keuzes. Het zoeken is dan naar handvatten om het voor hen (en voor mannen) aantrekkelijker te maken om meer uren te gaan werken. Kindvoorzieningen kunnen hierin een rol spelen. Veel moeders en vaders ervaren combinatiedruk en vinden het

22 SCP & WRR (2014) *Gescheiden werelden*.

23 De Vos, M., (2015) *Ongelijk maar fair*, p. 243. Zie ook: Thomas Piketty graaft niet diep genoeg, *Volkskrant* 24 oktober 2015.

moeilijk arbeid en zorg op elkaar af te stemmen. Alleenstaande ouders verdienen in dit opzicht specifieke aandacht. Een laagdrempelige en flexibele kinderopvang is ook in het belang van het groeiend aandeel (vrouwelijke) zzp'ers en ondernemers.

Hoewel de evidentie minder eenduidig is dan bij de effecten van kindvoorzieningen op de ontwikkeling, blijkt uit sommige internationale studies dat goede kindvoorzieningen de combinatie van arbeid en zorg faciliteren en ouders zo beter in staat stellen zich op het werk te richten.

Fertiliteit

Tot op heden spelen in de Nederlandse beleidsdiscussie, in tegenstelling tot een aantal omringende landen, bevolkingspolitieke argumenten nauwelijks een rol. In Duitsland daarentegen vormde lage fertiliteit en het hoge percentage hoogopgeleide vrouwen zonder kind een belangrijke aanleiding om te investeren in de voorzieningen van jonge kinderen.

Volgens de WRR heeft de sterke groei van de kinderopvang in Nederland eraan bijgedragen dat het geboortecijfer rond de 1,7 is gebleven en niet is gedaald. Op lange termijn is het niet onwaarschijnlijk dat het vraagstuk van de fertiliteit en de aantrekkelijkheid voor vrouwen om kinderen te krijgen aan belang wint.

5.4 Knelpunten in het huidige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen

Op basis van de analyse in voorgaande hoofdstukken staat de raad stil bij een aantal knelpunten in het bestaande stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen. Daarbij gaat de aandacht met name uit naar de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid²⁴ van de voorzieningen. In hoofdstuk 2 zijn de ontwikkelingen geschetst, deze paragraaf beschrijft de knelpunten. Bij deze beschrijving zal afzonderlijk worden gekeken naar de voorzieningen voor kinderen met een achterstand.

24 Bij kwaliteit rijst o.a. de vraag of het lukt de doelen te bereiken (de effectiviteit van de voorzieningen) en de randvoorwaarden voldoende in te vullen. De doelen hangen samen met de ontwikkeling van kinderen, het bestrijden van achterstanden in ontwikkeling en het stimuleren van arbeidsparticipatie van ouders met jonge kinderen onder andere door het vergemakkelijken van de combinatie van arbeid en zorg. Toegankelijkheid verwijst naar fysieke toegankelijkheid, onder andere de nabijheid van plaatsen en aanbod van plaatsen en naar de vraag of het aanbod aansluit bij de wensen van ouders. Financiële toegankelijkheid gaat over de kosten voor het individu en voor de vraag of werken voor jonge ouders met kinderen loont, zijn zowel de hoogte van de kinderopvangtoeslag als de tariefstelling van de kinderopvangstelling daarbij bepalend. Betaalbaarheid verwijst naar de uitgaven op macroniveau en de verdeling van de uitgaven.

5.4.1 Knelpunten verminderen achterstanden

De raad meent dat vooral voor kinderen met een achterstand de voorzieningen tekortschieten op verschillende punten. Voor deze doelgroep zijn in de afgelopen jaren specifieke programma's ontwikkeld en uitgevoerd. De doelgroep wordt nog onvoldoende bereikt²⁵. Ook de signalering en indicatie kunnen bij een aantal gemeenten nog worden verbeterd²⁶. Uit recente CBS-cijfers blijkt dat bijna 40 procent van de twee- en driejarige kinderen met ouders in de laagste inkomensgroep niet naar de peuterspeelzaal gaat en ook niet naar een vorm van formele kinderopvang. In de hoogste inkomensgroep ligt dat veel lager, daarvan bezoekt 8 procent van de kinderen geen peuterspeelzaal of kinderopvang²⁷. Onderzoek van het Kohnstamm Instituut in 2012²⁸ naar het bereik van kinderopvanginstellingen, peuterspeelzalen en VVE-programma's laat zien dat ongeveer een kwart van de allochtone en een op de tien autochtone doelgroepkinderen deelneemt aan een VVE-programma voor gemiddeld 1,7 jaar.

Het beperkte bereik valt deels te verklaren doordat specifieke VVE-programma's niet gelden voor bijvoorbeeld gastouderopvang. Deze groep kinderen valt buiten het bereik van deze programma's (ongeveer 10 procent van de kinderen in de kinderopvang maakt gebruik van gastouderopvang). Verder zijn de middelen die ter beschikking komen voor VVE vooral op de grote gemeenten van toepassing. Daardoor zijn in een aantal kleine gemeenten geen programma's die worden ondersteund door subsidies²⁹. De doelstellingen voor kinderen in de gemeenten met VVE-subsidies worden in zijn algemeenheid wel gehaald. Dit betekent echter nog niet dat alle doelgroepkinderen worden bereikt. In de praktijk worstelen gemeenten met het probleem om alle kinderen met een achterstand te bereiken, ook de kinderen die niet direct onder de doelgroepdefinitie vallen (bijvoorbeeld kinderen van allochtone ouders die hun kinderen in de moedertaal hebben opgevoed). Er is immers geen een-op-eenrelatie tussen gewicht en taalachterstand. Sommige gemeenten hebben daarom de selectie voor VVE op basis van de gewichten losgelaten, en selecteren risicokinderen in termen van taal- of ontwikkelingsachter-

25 Ministerie van OCW (2015) *Evaluatie Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet OKE) en specifieke uitkering gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid*.

26 Cebeon/Regioplan (2015) *Evaluatie specifieke uitkeringen en gemeentelijk beleid inzake onderwijsachterstanden*.

27 CBS [et al.] (2015) *Peuters lage inkomensgroepen blijven vaker thuis*, 22 september 2015.

28 Veen, A. [et al.] (2012) *Het bereik van allochtone kinderen met VVE*.

29 Op 6 november 2015 heeft staatssecretaris Dekker een brief naar de Tweede Kamer gestuurd. Daarin staan nieuwe uitgangspunten voor verdeling van de middelen voor gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid (OAB) over de gemeenten vanaf 2017. Kern van het voorstel is dat er straks een evenredige verdeling is van de middelen over alle gemeenten op basis van het aantal gewichtenleerlingen. Dat betekent grofweg dat grotere gemeenten minder, en kleinere gemeenten méér OAB-middelen krijgen.

stand. Ze werken daarbij samen met het consultatiebureau. Het VVE-geld komt daardoor ook bij leerlingen terecht die géén gewichtenleerling zijn³⁰.

De Tweede Kamer heeft bij de begrotingsbehandeling 2016 van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen ook een motie aangenomen waarin men ervoor pleit de doelgroepen (gewichtenleerlingen) beter te omschrijven. Ook is de motie van Yücel aangenomen met de vraag om de indicator aan te passen en vervolgens te kijken wat dit betekent voor de gewichtenregeling en de verdeling van de GAOB-middelen.

Daarnaast bereiken bestaande VVE-programma's vaak hun doel niet door de beperkte intensiteit van de programma's (een aanbod van 10 uur) en door een gebrek aan specifieke professionaliteit bij begeleiders³¹.

Met het oog op de ontwikkelingskansen behoeft ook de kwaliteit van doorgaande ontwikkel- en leerlijnen aandacht. Daarbij kan worden opgemerkt dat er niet alleen overgangen zijn vanuit de op dit moment nog bestaande verschillende voor- schoolse voorzieningen naar de basisschool, maar vaak ook tussen school en de buitenschoolse opvang (BSO). Daarnaast bestaat er een overgang tussen de onderbouw en middenbouw. De samenwerking tussen de kinderopvang en school is onvoldoende. Bovendien zijn er aanwijzingen dat met name kinderen uit achterstandsgezinnen overgangen als meer problematisch ervaren, terwijl kinderen uit gezinnen met een hogere SES vaak overgangen positief ervaren³².

Tot slot valt te wijzen op het feit dat het huidige stelsel van voorzieningen in sterke mate is versnipperd en gesegregeerd; hoger opgeleiden maken gebruik van de kinderopvang, lager opgeleiden van de peuterspeelzaal en de VVE³³. Hierdoor worden de kansen voor kinderen met een achterstand om van andere kinderen (in gemengde groepen) te leren verkleind.

30 Zie voor meer informatie: website Nederlands Jeugd Instituut, dossier VVE.

31 Fukkink, R. [et al.] (2015) *Een ander knelpunt is dat de VVE-programma's niet evidence-based zijn*.

32 Rosier, K. & Mc Donald, M. (2011) *Promoting positive education and care transitions for children*, CAFCA, en J. Peeters; VBJK Gent geciteerd in BBMP 2014.

33 In de laagste inkomensgroep maakt 45,3 procent van de 2- en 3-jarige peuters gebruik van de peuterspeelzaal en 16,7 procent van de formele kinderopvang, in de hoogste inkomensgroep maakt slecht 14,3 procent van de 2- en 3-jarige peuters gebruik van de peuterspeelzaal, 65 procent maakt gebruik van de formele kinderopvang.

5.4.2 Knelpunten kwaliteit voorzieningen

De raad constateert dat de kwaliteit in Nederlandse kinderopvangorganisaties in de laatste jaren stijgt, maar nog wel kan verbeteren (zie ook hoofdstuk 2 voor een schets van de ontwikkeling van de kwaliteit). Uit het NCKO-onderzoek blijkt dat de Nederlandse kinderopvang relatief sterk is op de affectieve dimensie, maar relatief zwak op de educatieve dimensie. De kwaliteit kan dus beter vooral waar het gaat om ontwikkelingsgerichte, pedagogische of ‘educatieve’ vaardigheden in de voor-schoolse voorzieningen.

De kwaliteit van de beroepskrachten is bepalend voor de kwaliteit van de dagelijkse praktijk. Zeker met het oog op het doel van de ontwikkeling van kinderen is er ruimte voor verbetering van de pedagogische kwaliteit. Dit is verklaarbaar vanuit de doelstelling van het eerdere kwaliteitsbeleid, dat gericht was op opvang en minder op ontwikkeling. Het systeem van permanente educatie dat de sector nu ontwikkelt, zal hierin gaan voorzien. Dit komt ook tegemoet aan een ander knelpunt, namelijk dat er op dit moment nog te weinig specifieke continue professionalisering (bij- en nascholing op de werkplek) plaatsvindt, zeker in vergelijking tot het funderend onderwijs.

Stabiliteit en continuïteit vormen belangrijk onderdelen van de pedagogische (proces)kwaliteit en een belangrijke randvoorwaarde om te komen tot een kwalitatief goed aanbod van kindvoorzieningen. In het huidige stelsel zien kinderen soms veel verschillende gezichten. Omdat kinderen bovendien maar een beperkt aantal uren naar de opvang gaan, draaien ze slechts gedurende een beperkt aantal uren mee in de programma's. Dit belemmert de ontwikkeling van een goede pedagogische en educatieve kwaliteit³⁴.

Het aanbod van voorzieningen is divers en versnipperd (de ‘lappendeken’); er is sprake van een fragmentatie in doelstellingen en financiering van de verschillende voorzieningen, waardoor samenwerking tussen de verschillende partijen moeizaam van de grond komt en een meer samenhangende aanpak wordt bemoeilijkt³⁵. Een meer samenhangende aanpak behoeft pluriformiteit in de uitvoering niet uit te sluiten en organisaties kunnen ook hun eigen profilering hebben bij de manier waarop ze kinderopvang vorm willen geven.

34 Riksen-Walraven, M. (2000) *Tijd voor kwaliteit in de kinderopvang*.

35 SER Expertmeeting Kindvoorzieningen 29 juni 2015 en SER Rondetafelgesprek 24 september 2015.

Ook de regeldruk blijft een punt van aandacht. Uit het onderzoek van Panteia blijkt dat men in de sector substantiële regeldruk ervaart³⁶. Dit heeft tot gevolg dat ondernemers en pedagogisch medewerkers veel tijd en geld kwijt zijn aan administratieve verplichtingen waarvoor niet altijd evenveel draagvlak bestaat. De regels dragen ook niet evident bij een hogere kwaliteit en meer veiligheid. Ook kunnen de regels een rem op innovatie en maatwerk in de sector zetten.

5.4.3 Knelpunten toegankelijkheid voorzieningen

Volgens de Beleidsdoorlichting Kinderopvang is de fysieke toegankelijkheid (beschikbaarheid, bereikbaarheid en flexibiliteit) in zijn algemeenheid goed. Er zijn voldoende plaatsen; wachtlijsten voor opvangplaatsen zoals die bestonden in de periode 2005-2010 zijn vrijwel geheel verdwenen. Ook de bereikbaarheid is verbeterd³⁷. In landelijke gebieden is er wellicht geen optimaal aanbod van voorzieningen, maar de combinatie van dagverblijven, peuterspeelzalen en gastouderopvang biedt in zijn algemeenheid wel voldoende aanbod. Maatwerk is daar vaak de oplossing voor kleinschalige opvangvoorzieningen, in nauwe samenwerking met andere lokale partijen en gemeente.

Met betrekking tot de financiële toegankelijkheid kan wel een aantal knelpunten worden genoemd. Het gebruik is in de afgelopen jaren onder peuters gedaald. Een voor de hand liggende verklaring hiervoor zijn de bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag waardoor de opvang voor ouders de laatste jaren duurder is geworden. Ook de gemeentelijke bezuinigingen op de peuterzalen speelden een rol³⁸. Het SCP-onderzoek bevestigt dit beeld. De kosten van kinderopvang blijken inderdaad de meest genoemde reden waarom ouders minder opvang hebben dan ze hadden gewild, of dan ze vroeger hadden. Bovendien is door het 'jojobeleid' ook de onzekerheid over de kosten toegenomen. Ouders weten niet waar ze aan toe zijn; de kinderopvangtoeslag kan zo weer hoger of lager worden³⁹. Volgens de raad is deze onzekerheid zeer ongewenst; zowel ouders als ondernemers in de sector hebben baat bij een periode van rust en stabiliteit.

Ook constateert de raad dat op basis van recente cijfers van het ministerie van SZW het gebruik in het derde kwartaal van 2015 ten opzichte van het derde kwartaal in 2014 is gedaald bij gezinnen met een gezamenlijk verzamelinkomen tussen

36 Panteia (2014) *Regeldruk in de kinderopvang*.

37 Tweede Kamer (vergaderjaar 2014-2015) 30 982 *Beleidsdoorlichting SZW*, nr. 27 Brief van de minister SZW, 23 december 2015, p. 3.

38 Buitenhek management en consult (2014) *Peuterspeelzaalwerk NL: facts en figures 2014*.

39 SCP (2014) *Krimp in de kinderopvang*, p. 43.

130 procent WML en 1½ modaal (grofweg de inkomensgroep tussen de 20.000 en 50.000 euro)⁴⁰. Ook het gebruik van gezinnen met een inkomen beneden 130 procent WML is gedaald. Dit zou erop kunnen duiden dat de toegankelijkheid voor deze groepen beperkt is. Ook voor de hogere inkomensgroepen (meer dan 3 x modaal) lijken de kosten van de kinderopvang aan de hoge kant te zijn.

Bij de financiële toegankelijkheid gaat het daarnaast om de vraag in hoeverre werken lonend is voor ouders met jonge kinderen. Daarbij wordt gekeken in hoeverre de beslissing om te gaan werken loont en in hoeverre een extra dag werken loont. Zolang de marginale druk⁴¹ lager is dan 100 procent loont het, economisch gezien, om (meer) te werken. Tegelijkertijd geldt dat marginale druk niet altijd een doorslaggevende factor is bij de beslissing om (meer) te werken omdat ouders ook waarde hechten aan tijd doorbrengen met kinderen en vrije tijd in het algemeen. Niettemin is het wel zo dat op het moment dat een ouder een dag extra gaat werken, twee effecten nu tegen elkaar inwerken. Aan de ene kant stimuleert de kinderopvangtoeslag een dag extra werken, omdat de kosten voor een dag extra kinderopvang deels worden vergoed. Tegelijkertijd daalt het toeslagpercentage over de gehele kosten van kinderopvang, omdat het inkomen hoger wordt. Vooral als er een groot verschil is tussen het inkomen van de eerste verdiener en tweede verdiener, kan de marginale druk voor de tweede verdiener oplopen tot boven de 80 procent (met name voor werkende vrouwen met een partner met een hoog inkomen). Door een te hoge marginale druk (en te hoge kosten van kinderopvang) kan het talent van hoger opgeleide vrouwen ten dele onbenut blijven.

De marginale druk ligt met name voor huishoudens die veel uren kinderopvang afnemen hoger. Opvang in een kinderdagverblijf is doorgaans voor meer uren per dag dan opvang in de buitenschoolse opvang. Daarnaast maakt de huidige vormgeving van de toeslagtabellen de dagopvang relatief duur ten opzichte van de buitenschoolse opvang. Volgens de Beleidsdoorlichting Kinderopvang en de kabinetsreactie is dat gezien vanuit de doelstelling van het bevorderen van arbeidsparticipatie niet logisch en minder doelmatig. Ouders nemen juist beslissingen over hun arbeidspatroon als zij net een kind hebben gekregen. De keuze van ouders in de

40 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2015) *Cijfers Kinderopvang derde kwartaal 2015*. Opmerkelijk is bovendien dat de daling in deze inkomensgroep al langere tijd zichtbaar is. In 2009 maakten 224.000 huishoudens (in de inkomenscategorie 1½ modaal) gebruik van de kinderopvang, in 2015 nog maar 157.000 (een daling van 30 procent). Bron: Artikel 24 Verslag Rijksbegroting (2009). De gemiddelde daling is in deze periode 15,8 %. Bron Artikel 24 Min OCW en SZW.

41 De marginale druk is het deel van het extra inkomen dat een huishouden inlevert aan belastingen, minder toeslagen, en kosten kinderopvang als de partner (meer) gaat werken.

beginfase is bepalend voor hun arbeidsdeelname en carrièrekansen in de toekomst⁴².

5.4.4 Knelpunten betaalbaarheid

Ondernemers in de kinderopvang hebben de laatste jaren last gehad van de conjunctuur (hoge werkloosheid) en vooral van het wisselend beleid (jojo beleid) van de overheid. Subsidies aan ouders zijn aanvankelijk fors verhoogd (met wachtlijsten tot gevolg), waarop stevige bezuinigingen volgden. Dit heeft grote effecten gehad op de markt met een teruglopende vraag van ouders, zowel in aantal uren als in aantal kinderen. De sector kampt nog steeds met onderbezetting en faillissementen, de financiële situatie in de sector is nog steeds precair⁴³. De gemiddelde kinderopvangonderneming leed de afgelopen jaren verlies. De ruimte voor noodzakelijke investeringen is niet meer aanwezig, terwijl de kabinetsvoorstellen voor herijking van de kwaliteitseisen en een andere financiering van de sector zullen leiden tot forse kostenverhogingen. Deze verhogingen zullen aan de ouders moeten worden doorberekend, en vormen daarmee ook weer een belemmering voor de financiële toegankelijkheid voor ouders.

Ook voor ouders vormen de wijzigingen die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden in de verdeling van de kosten, geen stabiel kader om hun beslissingen inzake de combinatie van arbeid en zorg op te baseren.

Daarnaast heeft het jobbeleid zijn weerslag gehad op de kwaliteit. De kwaliteit is niet stabiel, er zijn grote verschillen tussen individuele kinderopvangorganisaties en prestaties op kwaliteit in de tijd. Akgündüz, E en E. Jongen et al. (2015) laten zien dat de bezuinigingen hebben geleid tot een lagere kwaliteit⁴⁴.

De raad constateert bovendien dat de verdeling van de kosten tussen overheid, ouders en werkgevers (de een derde verdeling) in de praktijk niet wordt nageleefd. In de afgelopen jaren heeft de overheid minder uitgegeven dan eenderde deel van de totale kosten aan kinderopvang (zie voor cijfers hoofdstuk 2).

42 Tweede Kamer (vergaderjaar 2014-2015) 30 982 Beleidsdoorlichting SZW, nr. 27, Brief van de minister SZW, 23 december 2015, p. 5.

43 Brancheorganisatie (2015) *Sector kinderopvang 2015: feiten, cijfers & ontwikkelingen*.

44 Akgündüz en Jongen (2015) *Quasi-experimenteel bewijs voor de relatie tussen subsidie voor kinderopvang en de kwaliteit van de kinderopvang*.

5.5 Waar willen we heen en hoe komen we daar?

Bij het schetsen van een beeld (een vergezicht) hoe het stelsel van kindvoorzieningen voor de peuters in de leeftijd van 0 tot 4 jaar er in de toekomst uit zou moeten zien (paragraaf 5.5.1), formuleert de raad allereerst de doelstellingen van een toekomstig stelsel. Deze doelstellingen bepalen in belangrijke mate de randvoorwaarden voor de organisatie en financiering van een toekomstig stelsel van opvang en ontwikkeling van jonge kinderen.

Vervolgens wordt gezien (paragraaf 5.5.2) welke stappen er gezet kunnen worden om een dergelijk toekomstbeeld te realiseren. Van belang daarbij is het huidige beleid en de kabinetsvoornemens in oegenschouw te nemen en na te gaan welke beleidskansen voor de middellange termijn er nog liggen. Een dergelijke gefaseerde aanpak maakt een groeipad mogelijk en houdt rekening met de Nederlandse situatie, zowel qua arbeidsmarkt als qua organisatie van kinderopvang, peuterspeelzalen en VVE. In aansluiting hierop schetst de raad in paragraaf 5.5.3 beleidsrichtingen, c.q. een agenda voor de middellange termijn.

5.5.1 Visie raad voor inrichting stelsel op de lange termijn

Welke doelstellingen zijn van belang?

Kwalitatief goede voorzieningen maken het naar mening van de raad mogelijk dat werkende ouders met jonge kinderen arbeid en zorg kunnen combineren. Dit laatste ondersteunt de arbeidsparticipatie van ouders.

Daarnaast leveren kwalitatief goede voorzieningen voor jonge kinderen (kinderopvang, peuterspeelzalen en VVE) een positieve bijdrage aan de ontwikkeling van kinderen, in het bijzonder aan de ontwikkeling van kinderen met een achterstand. De ontwikkelingsfunctie draagt bij aan de algemene cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van jonge kinderen en legt de basis voor school-specifieke ontwikkeling en talentontwikkeling in een latere fase. Kindvoorzieningen spelen bovendien een belangrijke rol in het 'leren leren' en aanleren van de 21^e-eeuwse vaardigheden, de niet-cognitieve vaardigheden, zoals creativiteit, doorzettingsvermogen en samenwerken. Kinderen leren van elkaar door samen te spelen en samen te leren. Met het oog op de lerende economie worden juist deze vaardigheden steeds belangrijker.

Het verminderen van leerachterstanden maakt een wezenlijk onderdeel uit van de ontwikkelingsfunctie. Door een vroegtijdige signalering en aanpak kunnen onderwijsachterstanden op latere leeftijd worden voorkomen. Beoogd wordt kinderen met

een achterstand een betere start te bieden in het basisonderwijs en gelijke kansen te creëren.

De raad deelt het uitgangspunt dat de eerste levensjaren zeer belangrijk zijn voor de latere ontwikkeling. Kwalitatief goede kindvoorzieningen kunnen thuismilieus aanvullen en tekorten compenseren. Volgens de raad loont het investeren in jonge kinderen met een achterstand omdat het rendement van investeringen in menselijk kapitaal in de vroege kinderjaren groter is dan het rendement van investeringen in menselijk kapitaal op latere leeftijd en kinderen uit lagere sociaal-economische milieus een hoger rendement genieten van investeringen ten opzichte van kinderen uit hogere sociaal-economische milieus. Anders geformuleerd: op hoe jongere leeftijd ontwikkelingsachterstanden worden aangepakt, hoe meer de effecten van vroege ontwikkelingsverschillen ongedaan kunnen worden gemaakt en hoe beter de leerprestaties gedurende de schoolcarrière zullen zijn.

Daarnaast ziet de raad ook een rol weggelegd voor de voorzieningen bij het bevorderen van sociale integratie en het tegengaan van segregatie; jonge kinderen met verschillende achtergronden kunnen in deze voorzieningen samen leren en samen spelen en als bijkomend voordeel krijgen allochtone en autochtone ouders zo de kans om elkaar te ontmoeten. Kindvoorzieningen vervullen zo tegelijkertijd de functie van het ‘verheffen’ en de functie van het ‘verbinden’⁴⁵.

Bovengenoemde doelstellingen dienen volgens de raad dan ook in belangrijke mate te worden verankerd in een toekomstig stelsel. Temeer omdat tegen de achtergrond van verschillende maatschappelijke ontwikkelingen het belang van deze doelstellingen c.q. functies zal toenemen. Niet alleen vraagt het toekomstige verdienvermogen om investeringen in menselijk kapitaal en verandert de aard van het leren, ook vormt opleiding in toenemende mate een scheidslijn in onze samenleving. In Nederland zijn de kansen op succes op school en op de arbeidsmarkt (net als in andere landen) niet gelijk verdeeld. Waar iemands wieg staat, bepaalt in belangrijke mate wat iemands levenskansen zijn. Voorzieningen, zo blijkt uit diverse onderzoeken, kunnen evenwel de leer/ontwikkelingsachterstanden verminderen en een belangrijke bijdrage leveren aan gelijke kansen.

⁴⁵ In de studie van de WRR (2016) *Verzorgingsstaat herwogen* worden vier functies van de verzorgingsstaat genoemd: verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden.

Hoe kunnen de doelstellingen worden gerealiseerd?

Met het oog op de hierboven genoemde doelstellingen (participatie, ontwikkeling en sociale integratie) acht de raad het van belang een aantal randvoorwaarden te benoemen die de effectiviteit van de kindvoorzieningen bevorderen.

In de visie van de raad zouden op termijn alle kinderen van 0 tot 4 jaar, ongeacht achtergrond of afkomst en ongeacht of ouders werken, in de gelegenheid moeten zijn om in voldoende mate aan kindvoorzieningen deel te nemen. In deze leeftijdsfase speelt het spelend leren een belangrijke rol; de nadruk ligt op het op speelse wijze de eigen ontwikkelingslijnen kunnen volgen en dus minder op formeel leren en educatie.

Gezien de baten en de positieve effecten ziet de raad voorzieningen voor opvang en educatie als een publiek belang⁴⁶, waarbij betaalbare, toegankelijke en kwalitatief goede voorzieningen voor opvang en educatie van belang worden geacht voor de Nederlandse samenleving en economie. Het beleid moet met name gericht zijn op het borgen van de kwaliteit, de toegankelijkheid en de betaalbaarheid van de voorzieningen⁴⁷.

Universeel stelsel met gerichte aandacht voor doelgroepen

De raad pleit voor een universeel (inclusief) systeem, waarbinnen kinderen met een achterstand extra aandacht krijgen en worden ondersteund. In de literatuur staat een dergelijk systeem wel omschreven als ‘targeting within universalism’⁴⁸. De kern is dat voor verschillende doelen verschillende instrumenten worden ingezet.

Bij de vormgeving van voorzieningen zou (naast de opvang van kinderen in hun eerste levensjaren) aandacht moeten zijn voor de brede ontwikkelingskansen van kinderen met extra aandacht voor kinderen die dat nodig hebben (passende kinderopvang)⁴⁹. In een dergelijk systeem worden de verschillende voorzieningen niet meer

46 Het SER-advies *Overheid én markt: het resultaat telt!* (2010) stelt dat de overheid voor de behartiging van publieke belangen een mix van uiteenlopende instrumenten ter beschikking heeft met een rol voor markt en overheid.

47 Zie ook: SER (2010) Advies *Overheid én markt: het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes*.

48 Een dergelijk model ‘targeting within universalism’ wordt bepleit door de wetenschappers Akgündüz en Leseman, Care ECEC congres Utrecht 3 november. Zie ook WRR (2006) *De verzorgingsstaat herwogen* en Skopcol, T. (1991) Targeting within Universalism: Politically viable programs to combat poverty in the United States, in: *The Urban Underclass*.

49 De raad heeft vanuit verschillende overtuigingen gekozen voor een beginleeftijd van 2 jaar. De uitkomsten van neurologisch onderzoek naar de ontwikkeling van de hersens bij jonge kinderen laten zien dat vanaf deze leeftijd het brein zeer gevoelig is voor de omgeving en zich snel ontwikkelt. Bovendien is de kans groter dat kinderen van goede kwaliteit voorschoolse opvang en educatie profiteren als zij langer deelnemen. Een deel van het peuter-speelzaalwerk en de voor- en vroegschoolse educatie (VVE) start in de praktijk overigens al bij 2 jaar. Naar de effecten van kindvoorzieningen op de ontwikkeling van kinderen van 1 tot 2 jaar is tot op heden weinig onderzoek verricht.

als gescheiden circuits behandeld en gaan kinderen met verschillende sociaal-economische achtergronden naar dezelfde voorzieningen. Er wordt vervolgens maatwerk geboden in één instelling; kinderen met een achterstand komen in aanmerking voor extra stimuleringsprogramma's (voor- en vroegschoolse educatie), kinderen van wie de ouders werken kunnen in aanmerking komen voor extra dagdelen, als zij daarvoor kiezen.

Een universeel systeem kent verschillende voordelen. In een universeel systeem worden doelgroepkinderen beter bereikt⁵⁰. Een ander voordeel van een universeel systeem is dat kinderen met een achterstand kunnen leren van kinderen zonder een achterstand^{51,52}. Door samen te spelen en van elkaar te leren kunnen ze bijvoorbeeld hun Nederlands verbeteren. Gemengde groepen kunnen ervoor zorgen dat kinderen samen opgroeien, zonder dat er sprake is van segregatie op jonge leeftijd van kinderen met of zonder achterstand. Op deze wijze kan een dergelijk systeem een bijdrage leveren aan de sociale integratie en de segregatie in de voorschoolse periode tegengaan. Door gemengde groepen te stimuleren kunnen kinderen niet alleen van elkaar leren, maar kunnen ze ook over elkaar leren. Tot slot kan ook worden gewezen op de effectiviteit van een dergelijk systeem⁵³.

Borging van de kwaliteit

De kwaliteit van het dit universele stelsel vormt de sleutel. Alle kinderen hebben baat bij een verbetering van de kwaliteit. Voor de doorlopende leerlijnen is een goede samenwerking tussen voorzieningen en school van essentieel belang, zeker ook met het oog op een vloeiende overgang naar de basisschool, de vloeiende overgang van de voorschoolse naar de schoolse periode, van het informele leren naar het formele leren.

De kwaliteit van het stelsel wordt vooral bepaald door de pedagogisch medewerkers. Nu de focus meer komt te liggen op de ontwikkelingsfunctie van de voorzieningen, acht de raad het wenselijk dat er wordt gekeken naar de eisen die aan opleidingen, bijscholing en functieverbreiding worden gesteld. Sommige pedagogisch medewer-

50 Gambaro, L. K. Stewart and J. Waldfogel (red.) *An Equal Start?*, p. 220.

51 De Haan (2015) *Effecten van VVE in gemengde groepen* (proefschrift UU). Dit proefschrift toont aan dat onder andere de groepsamenstelling bepalend is voor het effect van VVE. Deelnemende kinderen ontwikkelen zich sneller in gemengde groepen dan niet-gemengde groepen. Het positieve effect van gemengde groepen lijkt vooralsnog te verlopen via interactie met groepsgevoel.

52 Zie ook: De Haan, Elbers, Hoofs & Leseman (2013) *Targeted versus mixed preschools and kindergartens*; Barnett (2004), [et al.] *The Universal vs. Targeted Debate: Should the United States Have Preschool for All?*, *Preschool Policy Matters* (Issue 6, April 2004), National Institute for Early Education Research, New Brunswick, NJ.

53 Een recent paper van Elango, S., J.L. Garcia, J. J. Heckman en A. Hojman (2015) *Early Childhood Education*, toont zowel positieve effecten van voorschoolse en vroegschoolse educatie aan in targeted systems als in een universele systemen.

kers zullen meer een coachende rol vervullen, anderen zullen een rol spelen bij onder andere de VVE of worden ingezet als mentor. Daarnaast is wetgeving en inspectie tussen opvang en onderwijs op elkaar afgestemd en is er een integrale aansturing vanuit het beleid.

Financiële toegankelijkheid en betaalbaarheid

Deze universele voorziening dient voor alle groepen financieel toegankelijk te zijn. In de visie van de raad blijven eigen bijdragen gewenst en dient er een stabiel én betaalbaar systeem te ontstaan dat het 'jojo-effect' van de afgelopen jaren weet te voorkomen. Op langere termijn kan worden overwogen of de verdeling in de financiering aanpassing behoeft. Naarmate kindvoorzieningen meer en meer dienen als een ontwikkelingsinstrument, ligt een relatief hogere bijdrage van de overheid in de rede en verdient de – ook internationaal vergeleken hoge – werkgeversbijdrage heroverweging.

Met bovenstaande visie haakt de raad aan bij het gedachtegoed van de Onderwijsraad om een breed en toegankelijk stelsel te creëren. Ook sluit de raad met deze visie aan bij de aanbeveling van de WRR (*Naar een lerende economie*) om in mensen en instituties te investeren zodat Nederland een aangenaam en aantrekkelijk land blijft en het verdienvermogen op peil blijft. Kindvoorzieningen dienen een onderdeel te zijn van een plezierig woon-, werk- en leefklimaat in Nederland. Zij kunnen een bijdrage leveren aan een ontspannen en zorgzame samenleving⁵⁴.

5.5.2 Beleidsrichtingen middellange termijn

Om deze visie te kunnen realiseren moeten een aantal nieuwe stappen worden gezet. Tegelijkertijd constateert de raad dat er in de praktijk ook al diverse bewegingen gaande zijn die erop gericht zijn de ontwikkelingsfunctie binnen het stelsel te versterken, de pedagogische kwaliteit en toegankelijkheid te verbeteren (zie voor beschrijving ontwikkelingen hoofdstuk 2).

De harmonisatie van peuterspeelzalen en kinderopvang betekent een belangrijke stap in de richting van een stelsel met meer samenhangende voorzieningen. De versnippering van het aanbod ten aanzien van kinderen van werkende ouders wordt hiermee eveneens voor een deel tegengegaan. Eveneens is gewerkt aan de voorbereiding van beleid voor vermindering van de regeldruk in combinatie met het verbeteren van de kwaliteit. De toegankelijkheid van het stelsel wordt verbeterd door de

54 Van Rozendaal, G. [et al.] (2015) *Kindcentra 2020: Een realistisch perspectief*, p. 16.

verhoging van de kinderopvangtoeslag in 2016 en 2017. Met het bedrag van 60 miljoen die het kabinet wil uittrekken voor kinderen die nu niet naar voorzieningen gaan, wordt bovendien ook voor een deel tegemoetgekomen aan een verbetering van het bereik en een intensivering van de aanpak van achterstanden.

De raad onderschrijft de richting van de voornemens tot harmonisatie, integratie en verbetering van kwaliteit en toegankelijkheid. Wel vraagt hij aandacht voor negatieve overgangseffecten in het bijzonder de inkomenseffecten en ziet hij nog kansen liggen voor:

- intensivering doelgerichte aanpak van achterstanden
- aanbod voor alle kinderen en vereenvoudiging van de financieringsstromen
- verdere verbetering van de kwaliteit en toegankelijkheid van het stelsel
- stabiliteit en bestendigheid van het stelsel op middellange termijn
- een nadere doordenking van de verdeling van kosten.

In het onderstaande zullen de dergelijke beleidsopties voor de middellange termijn kort worden toegelicht.

Bij deze beleidsrichtingen zullen de uitgangpunten zoals die zijn geformuleerd in hoofdstuk 1 leidraad zijn. Voorstellen tot verbetering van het bestaande stelsel moeten passen binnen de Nederlandse context. Ouders houden de keus om zelf te bepalen of zij gebruik willen maken van voorzieningen en in welke (soort) voorzieningen zij hun kinderen willen plaatsen.

Bij het formuleren van de beleidsrichtingen ligt de focus op kinderen in de leeftijd van 2 tot 4 jaar. De ontwikkeling en zorg voor baby's (van 0 tot 1 jaar) komt in het bredere advies *Werken en Leven in de Toekomst (WLT)* aan de orde en wordt daar nader verkend, in relatie met verlof voor vaders en moeders. De effecten van kindvoorzieningen op de ontwikkeling van kinderen in de leeftijdscategorie 1 tot 2 jaar verdient nader te worden onderzocht.

Intensivering doelgerichte aanpak (in inclusief systeem) voor kinderen met een achterstand Voor de middellange termijn bepleit de raad verbeteringen in het stelsel ten behoeve van de bevordering van ontwikkelingskansen en de vermindering van achterstanden in een zo vroeg mogelijk stadium. De ontwikkeling van jonge kinderen en in het bijzonder die van jonge kinderen uit achterstandsgroepen is vooral gediend met een kwalitatief voldoende en goed aanbod van voorzieningen. De huidige kwaliteit van de voorschoolse educatie is echter onvoldoende; de doelgroep

wordt nog niet voldoende bereikt en de intensiteit van de programma's is te laag (zie hoofdstuk 2).

Extra aandacht voor kinderen met achterstand wordt dan ook door de raad zeer wenselijk geacht. Vroegtijdige signalering en preventieve actie bij stagnatie van ontwikkeling is van belang. Voorschoolse voorzieningen kunnen een belangrijke rol spelen in het brede lokale jeugdbeleid in de zin van signalering, preventie en lichte opvoedingsondersteuning. De signalering van achterstanden en indicatie dienen geharmoniseerd te worden en in een zo vroeg mogelijk stadium plaats te vinden.

De raad acht de volgende aanknopingspunten van belang voor het verminderen van achterstanden en het realiseren van gelijke kansen: bevorderen van de integratie van verschillende groepen kinderen, verbeteren van het bereik, verhogen van kwaliteit door continue professionalisering en intensivering van programma's.

De raad pleit ervoor geleidelijk aan een stelsel te ontwikkelen waarin alle kinderen met verschillende achtergronden gezamenlijk naar dezelfde voorzieningen gaan, waarbij kinderen met een achterstand extra aandacht krijgen.

Voor het verbeteren van het bereik van de doelgroepkinderen zou een meer eenduidige definitie van groepen kinderen die in aanmerking komen voor VVE moeten worden opgesteld. Meer eenduidigheid betekent minder beleidsruimte voor gemeenten. Wel zullen lokale/regionale omstandigheden moeten worden betrokken bij de algemene criteria. Gemeenten zijn bovendien de aangewezen bestuurslaag om verbanden met andere belangrijke voorzieningen zoals het jeugdbeleid en de maatschappelijke voorzieningen aan te brengen. Daarbij zal in de toekomst ook het ondersteunen van ouders belangrijker worden.

Bij de kwaliteitsverbetering is het vooral van belang de kwaliteit van de professional te verhogen door training on the job en permanente educatie.

Ook een intensivering van de VVE kan volgens de raad bijdragen aan de gewenste positieve ontwikkeling van kinderen met een achterstand. Het is daarbij wenselijk een minimumgrens van 16 uur per week (twee dagen opvang of vier dagdelen) te hanteren⁵⁵. Uit nationaal en internationaal onderzoek blijkt dat deze 16 uur per week het minimumaantal uren is waar het gaat om een blijvende invloed op een

⁵⁵ Uit de globale kostenraming, die in samenwerking met het CPB is opgesteld, blijkt dat de kosten van deze intensivering van de VVE (6 uur extra) worden geraamd op ongeveer 169 miljoen euro. Daarbij wordt uitgegaan van een potentiële groep aan doelgroepkinderen (berekend op 104.040 kinderen).

brede ontwikkeling van kinderen. Dit is ook vaak de norm die de ons omringende landen hanteren⁵⁶.

De effectiviteit van de intensivering moet op korte termijn (binnen 1 à 2 jaar) worden geëvalueerd, waarbij wordt nagegaan of kinderen met een achterstand beter worden bereikt. Ook de kosten en baten dienen in deze evaluatie te worden meegenomen. Mocht uit deze evaluatie blijken dat de effecten onvoldoende zijn, dan kan worden gedacht aan een minder vrijblijvende benadering van ouders met kinderen met achterstanden. Ervaringen en inzichten uit andere landen kunnen in deze evaluatie worden betrokken⁵⁷.

De algemene effecten van de maatregelen voor het verbeteren van het bereik van kinderen en het realiseren van de educatieve doelstellingen moeten langer dan twee jaar de tijd krijgen. De raad stelt voor om het ingezette beleid op realistische termijn te evalueren op onder meer de punten van bereik en de te behalen pedagogische doelen.

Van belang is tevens de samenwerking met de school te verbeteren. Kinderen met een achterstand in de leeftijd van 0 tot 6 jaar dienen een samenhangend en doorlopend educatief programma te ontvangen. Dit vraagt om het wegnemen van belemmeringen voor publiek-private samenwerking tussen school en kindvoorzieningen en het blijven investeren in overleg op lokaal niveau. Ook samenwerking met andere voorzieningen in de jeugdzorg en maatschappelijk werk is van belang.

Integraal aanbod voor alle kinderen, verbetering samenwerking en vereenvoudiging financieringstromen

De raad pleit voor een inclusief systeem met een aanbod van voorzieningen voor alle kinderen (vanaf 2 jaar) voor 16 uur per week⁵⁸. Alle kinderen moeten de

56 Van Rozendaal, G. [et al.] (2015) *Kindcentra 2020: Een realistisch perspectief*, p. 16.

57 In een aantal landen en/of gebieden zijn wel 'verplichtende elementen' ingevoerd. Zo worden in Berlijn kinderen op een bepaalde leeftijd getest en kinderen die te slecht scoren, kunnen worden verplicht een kinderdagverblijf te bezoeken. Doel is een te grote achterstand bij start van de basisschool te voorkomen. In Nieuw-Zeeland bijvoorbeeld wordt sinds 2013 geëxperimenteerd met een verplichtstelling; doelgroepkinderen vanaf 3 jaar zijn daar verplicht om 15 uur deel te nemen aan voorschoolse en vroegschoolse educatie. Zie: May, H. (2014) *New Zealand: A narrative of shifting policy directions for early childhood education and care*, in: Gambaro, L., K. Stewart and J. Waldfogel (red.) *An Equal Start?*

58 Uit de globale kostenraming, die in samenwerking met het CPB is opgesteld, blijkt dat de kosten van een dergelijk 'ontwikkelrecht' van 16 uur voor alle kinderen van 2 tot 4 jaar (40 weken per jaar) variëren van 176 mln. tot 231 mln. Dit is exclusief de kosten voor de uitbreiding van de VVE tot 16 uur. Deze bedragen 169 mln. De totale kosten van de voorstellen bedragen respectievelijk 345 mln. en 400 mln. euro. Bij de berekening geldt een aantal veronderstellingen: ouders betalen een bijdrage op basis van de toeslagtabel, van het aanbod zullen kinderen in de VVE, peuterspeelzalen en kinderen die thuiszitten, gebruikmaken (en dus niet de kinderen die nu al gebruikmaken van de opvang) en er zijn in de berekening verschillende uurprijzen gehanteerd een kinderopvanguurprijs (maximaal 6,89 euro per uur) en een peuterspeelzaaluurprijs (8,50 euro per uur).

mogelijkheden krijgen hun talenten optimaal te ontwikkelen. Samen spelen, het leggen van contacten en het sluiten van vriendschappen is essentieel voor de sociaal/emotionele ontwikkeling en ontwikkeling van taalvaardigheid van kinderen.

De kwetsbare overgangen (tussen school en voorzieningen) dienen beter te worden begeleid met het oog op de continuïteit in de ontwikkeling van het kind. Dit kan het beste gebeuren door schotten weg te nemen en samenwerking tussen de voorzieningen, basisschool en welzijnsinstellingen te bevorderen. De ambitie is om deze doorgaande ontwikkelingslijn waar te maken en ruimte te creëren voor individuele ontwikkelroutes. Het principe van maatwerk zorgt ervoor dat ieder kind zich in zijn eigen tempo en met eigen stappen kan ontwikkelen.

Met het oog op de brede ontwikkelingskansen en het integrale aanbod pleit de raad ook voor een vereenvoudiging en stroomlijning van de financiering. Door de gelden die nu bedoeld zijn voor de groep ouders met kinderen die geen aanbod ontvangen, ook te laten vallen onder de systematiek van de kinderopvangtoeslag, wordt de versnippering in de financieringstromen teruggedrongen. De mogelijkheden dat kinderen van verschillende achtergronden samen opgroeien in kindvoorzieningen neemt daardoor bovendien toe. Ook wordt het onder andere mogelijk om de extra 60 miljoen euro die ter beschikking wordt gesteld, meer gericht te besteden aan de groepen waarvoor ze zijn bedoeld. Voor doelgroepvoorzieningen (een aanpak zoals bij vroeg- en voorschoolse educatie) blijft er een aparte financieringsstroom. Hierbij geldt dat de doelgroepkinderen naar de (universele) kindvoorziening gaan die door de ouders wordt gekozen en de financiering van de intensievere VVE programma's het kind volgt.

Een inclusief systeem heeft niet alleen voordelen voor het kind, maar levert ook baten op voor ouders. Zij krijgen te maken met één soort voorziening en één financiering, dat schept helderheid.

Verdere verbetering van kwaliteit stelsel

Volgens de raad blijft in de komende jaren de aandacht voor kwaliteit nodig, vooral omdat de effecten van de huidige maatregelen pas over enkele jaren zullen blijken. De raad beveelt aan om komende jaren de monitoring van effecten van recente kwaliteitsmaatregelen op de beleidsagenda te plaatsen.

Daarnaast vraagt de raad aandacht voor de kwaliteit van de beroepskrachten. Met het oog op de ontwikkelingsfunctie van kindvoorzieningen behoeven de pedagogische kennis en vaardigheden van de pedagogisch medewerkers verbetering. Ook is

het wenselijk te werken aan een continue bij- en nascholing, waardoor een systeem van permanente scholing ontstaat. Dit zal tevens de doorgroeimogelijkheden van huidig mbo-personeel bevorderen. De branche zal tussen 2015 en 2017 aan de slag gaan om een landelijk systeem voor permanente educatie op te zetten. Het gaat om een bij- en nascholingsstelsel met erkende inhoud voor alle circa 100.000 medewerkers in de sector. Daarnaast is het van belang om blijvend in te zetten op het verminderen van de regeldruk.

Ook de stabiliteit als onderdeel van de pedagogische kwaliteit moet worden bevorderd. Deze stabiliteit vormt een belangrijke randvoorwaarde voor een positief effect op de ontwikkeling van kinderen.

De OECD doet een aanbeveling om te komen tot een curriculum voor de voor- en vroegschoolse periode (de zogenaamde Quality Toolbox). In de huidige voorstellen van zowel de overheid als de betrokken veldpartijen (werkgeversorganisaties/brancheorganisaties, werknemersorganisaties en oudervertegenwoordigers) is echter niet voorzien in aanbevelingen voor een curriculum voor kinderen van 0-4 jaar. Volgens de raad zou het nuttig zijn om kwaliteitsdoelen voor de ontwikkeling van het kind en de doorlopende ontwikkel- en leerlijnen voor kinderen van 0 tot 6 jaar op te stellen. Daarbij moeten de pedagogische beleidskaders zoals die al door NCKO zijn ontwikkeld worden meegenomen. Aan de hand van deze kwaliteitsdoelen kan de gewenste kwaliteitsverbetering worden geconcretiseerd.

Met het oog op de verbetering van de doorlopende ontwikkel- en leerlijnen van jonge kinderen stelde de raad al in 2011, in het advies *Tijden van de samenleving*, vast dat in het onderwijs en de kinderopvang een meer eigentijds en sluitend dagarrangement nodig is voor 4-12-jarigen. De raad gaf toen aan de implementatie van een eigentijds en sluitend dagarrangement voor 4-12-jarigen te beschouwen als een eerste stap in de ontwikkeling naar integrale kindvriendelijke centra voor 0-12-jarigen. Ook zijn er aanbevelingen uit onderzoeken die aandacht verdienen. Zoals de *Apprenticy-benadering*, waarbij kinderen de gelegenheid krijgen om voorafgaand aan de overgang de basisschool te bezoeken (en na overgang weer de voorschoolse voorziening te bezoeken). Een tweede benadering legt de nadruk op samenwerking van leerkrachten met pedagogisch medewerkers. Een derde benadering legt de nadruk op het betrekken van ouders, met name bij kinderen uit achterstandsgroepen. In aanvulling op de verbeteringen voorgesteld vanuit het ministerie van SZW zouden in het verlengde van de motie Van Aartsen / Bos meer mogelijkheden geboden moeten worden om tot een betere afstemming te komen tussen opvangvoorzieningen en school. Daar waar de overheid of sociale partners bij kunnen dragen door drem-

pels weg te nemen (bijvoorbeeld bij verschillende regels voor gebouwen en/of afstemming van opleidingen) zal dit geïntensiveerd kunnen worden. De bestaande inventarisaties van afstemmingsproblemen zouden in een multidisciplinaire werkgroep om te werken zijn in concrete voorstellen. Hier komt de raad op terug bij het bredere adviestraject Werken en Leven in de toekomst.

Verbetering financiële toegankelijkheid

De financiële toegankelijkheid wordt door het kabinet in 2016 en in 2017 verbeterd (onder ander door toekenning van extra gelden en de verhoging van de kinderopvangtoeslag). De raad vindt dit een positieve ontwikkeling, maar wijst ook op de zorgelijke ontwikkeling van de daling van het gebruik onder de inkomensgroepen tot 1½ modaal en hoge inkomensgroepen.

Volgens de raad moet worden onderzocht of bepaalde groepen extra ondersteuning behoeven; vooral voor de ouders met een verzamelinkomen tussen de 130 procent WML en 1½ modaal en de hogere inkomens lijkt de opvang erg duur te zijn, met als gevolg dat deze hoge kosten tot suboptimale keuzes leiden. Ook de specifieke positie van eenoudergezinnen verdient aandacht. Ook voor hen vormen de hoge kosten wellicht een drempel om gebruik te maken van formele opvang. Het verdient tevens aanbeveling om nader te onderzoeken waarom lagere inkomens minder vaak formele kinderopvang afnemen dan hogere inkomens.

Volgens de raad moet de inrichting van de kinderopvangtoeslag zodanig zijn dat deze arbeidsparticipatie stimuleert. Onderzoek van het CPB⁵⁹ geeft aan dat er een groot aantal alternatieven zijn voor de inrichting van de kinderopvangtoeslag. Wijzigingen in het stelsel hebben gevolgen voor de arbeidsparticipatie, het aantal gewerkte uren, het gebruik van de formele kinderopvang en de inkomensongelijkheid.

Het kabinet wil onderzoeken of het mogelijk is om de kosten voor ouders in de dagopvang en buitenschoolse opvang meer met elkaar in lijn te brengen door een verandering in de vormgeving van de kinderopvangtoeslag⁶⁰.

De Raad ondersteunt dit voornemen en adviseert bij de verwerking van de extra bedragen voor de kinderopvangtoeslag vanaf 2017 meer gewicht toe te kennen aan verhoging van de toeslag voor het eerste kind. Overigens zijn ook de maximum uurprijzen waarover de toeslag wordt berekend de afgelopen jaren deels bevroren en

59 CPB (2015) *Onderzoek alternatieven vormgeving kinderopvangtoeslag*.

60 Tweede Kamer (vergaderjaar 2014-2015) 30 982 *Beleidsdoorlichting SZW*, nr. 27, Brief van de minister SZW, 23 december 2015, p. 5.

verlaagd. De raad adviseert om te bezien of deze prijs nog wel in lijn is met de kostenontwikkelingen in de sector.

De raad benadrukt het belang van een termijn van zes maanden recht op kinderopvangtoeslag na ontstane werkloosheid. Handhaving ervan op langere termijn kan wenselijk zijn vanuit het perspectief van continuïteit in de opvang van kinderen, vanuit het perspectief van werkende ouders met flexibele arbeidscontracten en tijdelijk werk en vanuit het perspectief van ondernemers die met flexibele opdrachten en schommelende inkomsten te maken hebben. Bij de handhaving van de termijn van zes maanden zullen deze verschillende belangen in ogenschouw moeten worden genomen en goed moeten worden afgewogen.

Stabiliteit en bestendigheid van het stelsel op middellange termijn

Voor de middellange termijn verdient het volgens de raad aanbeveling om grote wijzigingen zoals die hebben plaatsgevonden rond de (financiering van) kinderopvang te voorkomen. Deze wijzigingen en bijbehorend 'jojobeleid' scheppen veel onzekerheid voor alle betrokkenen en hebben ook hun weerslag op de geboden kwaliteit. Zeker ook met het oog op het bevorderen van arbeidsparticipatie van ouders is meer bestendigheid van belang.

Ook het ondernemerschap in de kinderopvang kan versterkt worden door stabiele financiële kaders. Voor ondernemers moet duidelijk zijn waar zij aan toe zijn. Het invoeren van directe financiering zal het voor hen niet gemakkelijker maken. Directe financiering betekent in de huidige vormgeving hogere risico's en kosten voor ondernemers, en daarmee ook risico's voor de financiële toegankelijkheid voor ouders. Voorkomen moet worden dat het aantal kinderopvangondernemingen verder terugloopt en in economisch ruimere tijden kinderen op de wachtlijsten moeten worden geplaatst.

Het is van belang dat er een duidelijke en stabiel middellangetermijnperspectief komt over de voorzieningen van jonge kinderen en de financiering daarvan. Zo kan de sector werken aan herstel en financiële stabiliteit. Daarvoor is op middellange termijn een stabiele financiering noodzakelijk, zodat ondernemers en ouders weten waar zij aan toe zijn.

Ook moeten er zekerheden in het stelsel van toezicht zijn en op het punt van samenwerking met onderwijs.

Verdeling van de kosten

Met betrekking tot de betaalbaarheid van het systeem kan worden opgemerkt dat de overheid de afgelopen jaren structureel minder heeft betaald dan de afgesproken een derde. Op langere termijn zou opnieuw kunnen worden gekeken naar de verdeling van financiële verantwoordelijkheden tussen overheid, individu en werkgevers. Als de kindvoorzieningen meer en meer een ontwikkelfunctie vervullen, dan ligt het in de rede dat de overheid meer gaat betalen dan de initieel afgesproken één derde. Een hogere werkgeversbijdrage in de komende kabinetsperiode ligt dan niet voor de hand.

5.5.3 Samenwerking en aanvullende experimenteerruimte op de korte termijn

De raad acht het noodzakelijk dat er een intensieve samenwerking is tussen het kindcentrum en de basisschool waar het kind vervolgens naar toe gaat. Dit in verband met de doorlopende leer- en ontwikkelingslijnen van het jonge kind. Een vloeiende overgang is van belang, leert ook het onderzoek.

In de praktijk is er een toenemend aantal samenwerkingsverbanden of -afspraken. De inzet van organisaties, onder andere van initiatieven als Kindcentra 2020 en andere lokale en landelijke samenwerkingsverbanden, dragen bij aan de intensivering van de samenwerking.

De raad stelt voor om op de korte termijn binnen het bestaande stelsel voor een aantal samenwerkingspartners van kindercentra en basisscholen die willen samenwerken, afspraken te maken over een aantal onderwerpen ten einde te komen tot een gezamenlijke aanpak (vanuit verschillende stelsels van regels) en de ervaringen die daarbij worden opgedaan te volgen en verslag te doen (experimenten Kindcentra 2020). Deze ervaringen met deze experimenteerruimte zijn van belang om ook te kunnen toegroeien naar een betere en structurele samenwerking van de twee samenwerkingspartners. Deze experimenteermogelijkheid biedt mogelijkheden om ook voor de structurele regelgeving al ervaringen op te doen. De raad ondersteunt de filosofie van onder andere Kindcentra 2020 en andere lokale en landelijke samenwerkingsverbanden dat er voor de samenwerking verschillende varianten denkbaar zijn en de raad zou prioriteit willen geven aan de verbetering van de begeleiding en de informatieoverdracht van het individuele kind bij de overstap van kinderopvang naar basisschool. De uitvoering van de motie aangaande Kindcentra 2020 die door de Tweede Kamer is aangenomen, overlapt voor een deel de vraag naar experimenteermogelijkheden, maar deze motie is met name gericht op struc-

tuur- en wettelijke kenmerken van de samenwerking. De raad wacht met belangstelling de uitwerking van de motie af.

In de tussentijd kunnen voor een aantal problemen de uitvoeringspartners zelf oplossingen aandragen. Voor een ander deel is de medewerking van de overheid noodzakelijk, bijvoorbeeld ten aanzien van inspecties (niet dubbel of driedubbel maar in één hand) of afstemming van regelgeving, bijvoorbeeld ten aanzien van brandveiligheid, inrichting en noodzakelijke kwaliteitsregels, of fiscale regelgeving rondom werken in twee sectoren (btw bij detachering). Gemeenten kunnen een uitermate belangrijke rol vervullen bij de samenwerking tussen kindercentra en scholen. In verschillende gemeenten zien we hier goede voorbeelden van. Deze goede voorbeelden zouden ook onder de aandacht kunnen worden gebracht van andere gemeenten met meenemen van de ervaringen in het verslag dat wordt gemaakt van de experimenten. Gemeenten blijven verantwoordelijk voor de coördinatie, de afstemming tussen de voorzieningen en school en breder bijvoorbeeld het jeugdwerk.

De raad onderschrijft het voorstel van de VNG⁶¹ om voor de korte termijn in een aantal gemeenten die bereid zijn te investeren samen met bereidwillige lokale partners, proeftuinen kindcentra (verder) te ontwikkelen. Voor die proeftuinen is vrije regelruimte nodig. Dat betekent dat vrijstelling komt van knellende regelgeving. Deze gemeenten moeten wel verslag uitbrengen om te laten zien welke conclusies voor alle gemeenten eventueel kunnen worden getrokken. Het Rijk wordt gevraagd de ontwikkelingen in de proeftuinen te volgen en waar nodig te ondersteunen. Met de PO-raad, de MOgroep en de Brancheorganisatie Kinderopvang zal hierover afstemming plaatsvinden.

Daarnaast stelt de raad voor een werkgroep in het leven te laten roepen door de verantwoordelijke ministeries en betrokken organisaties (waaronder vakorganisaties, ouderorganisaties en werkgeversorganisaties) om met concrete oplossingen te komen, door gebruik te maken van de al bestaande inventarisaties en de in de praktijk genomen initiatieven.

Centraal zou een goede ontwikkeling van kinderen moeten staan. Voor welke vorm ook gekozen wordt, alle kinderen hebben belang bij een goede relatie/afstemming tussen kinderopvang en basisonderwijs. Veel kennis van kinderen wordt al opgedaan in de kinderopvang en de peuterspeelzalen. Voorstellen om mentoren aan te

61 VNG (2015) *Notitie: Kindcentra en de positie van gemeenten*.

wijzen die contactpersoon kunnen zijn bij de overgang van kinderen van kinderopvang naar de basisschool, is volgens de SER een goed initiatief. Ook adviseert de SER om initiatieven van contacten die al voor de overgang naar de school plaatsvinden te ondersteunen.

Voor BSO geldt net als voor de dagopvang dat de kwaliteit voor een belangrijk deel 'gemaakt' wordt door de pedagogisch medewerkers. Met name in de BSO zijn de arbeidstijden echter ongunstig (zeer korte weken het jaar door en fulltime werk in 12 vakantieweken). Een mogelijke oplossing (een en een wordt drie) zou kunnen zijn voor BSO-medewerkers ook werk in de school mogelijk te maken door gebruik te maken van de combinatiefuncties. Zo ontstaan doorgroeimogelijkheden en betere loopbaanperspectieven. Door deze aantrekkelijke mogelijkheid kan de kwaliteit dan ook toenemen. Voor alle voorstellen geldt dat structurele wijzigingen een tijd duren. Gerichte experimentermogelijkheden zijn volgens de raad wenselijk.

5.6 Ter afronding

Met bovengenoemde beleidsaanbevelingen zowel op de korte als de middellange termijn heeft de raad een agenda geformuleerd om de langetermijnvisie te realiseren en te bouwen aan een aangenaam en aantrekkelijk land waarin het verdienvermogen op peil blijft en kindvoorzieningen onderdeel zijn van een plezierig woon-, werk- en leefklimaat. Een samenleving waarin vrouwen en mannen zich beter kunnen ontplooiën doordat er goede voorzieningen zijn om arbeid en zorg te kunnen combineren. Maar het is ook een samenleving die de ontwikkeling van kinderen vooropstelt; waarin kinderen de kans krijgen om met andere kinderen op te groeien en zich van jongs af aan spelenderwijs te ontwikkelen in een vertrouwde en veilige omgeving.

Den Haag, 22 januari 2016

M.I. Hamer
voorzitter

V.C.M. Timmerhuis
algemeen secretaris

Literatuurlijst

- Akgündüz, Y. E. (2014) *Analyzing maternal employment and child care quality*, Proefschrift Universiteit Utrecht.
- Akgündüz, Y. E., Jongen, E. L. W., Leseman, P. P. M. & Plantenga, J. (2015) *Quasi-experimental evidence on the relation between child care subsidies and child care quality*, CPB Discussion paper 310, Den Haag : CPB.
- Akgündüz, Y. E. & Plantenga, J. (2011) *Child Care Prices and Female Labour Force participation: A Meta-analysis*, Tjalling C. Koopmans Research Institute, Discussion Paper Series 11-08.
- Akgündüz, Y. E. & Plantenga, J. (2015) *Childcare Prices and Maternal Employment: A Meta-analysis*, Tjalling C. Koopmans Research Institute, Discussion Paper Series 15-14.
- Albers, E. (2010) *The challenges of child care for very young infants*. Nijmegen : Radboud Universiteit Nijmegen.
- Algemene Rekenkamer (2014) *Bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag: Realisatie en effect*.
- Baby Love: There are good and bad ways to prop up a country's population, *The Economist* 2015. Van: <http://www.economist.com/news/leaders/21659750-there-are-good-and-bad-ways-prop-up-countrys-population-baby-love>.
- Baker, M., Gruber, J. & Milligan, K. (2008) Universal child care, maternal labor supply, and family well-being, *Journal of Political Economy* 116(4), pp. 709–745.
- Baker, M., J. Gruber, K. Milligan (2015) *Non-cognitive deficits and young adults outcomes: the long run impacts of a universal child care program*, NBER paper, no. 25171.
- Bauernschuster, S. & Schlotter, M. (2015) Public child care and mothers' labor supply: Evidence from two quasi-experiments, *Journal of Public Economics* 123, pp. 1-16.
- Barnett, W.S. (2011) Effectiveness of Early Educational Intervention, *Science*, 333, pp. 975-978.

- Barnett, W. S., Brown, K. & Shore, R. (2004) The Universal vs. Targeted Debate: Should the United States Have Preschool for All?, *Preschool Policy Matters*, Issue 6.
- Berden, C. & Kok, L. (2009) *Ontwikkelingen in de markt voor kinderopvang 2004-2008*. Amsterdam : SEO.
- Berden, C. & Kok, L. (2011) Gevolgen van vraagfinanciering in de kinderopvang. *TPEdigitaal*, 5(1), pp. 81-96.
- Bernard van Leer Foundation & Het Kinderopvangfonds (2012) *Kies nu voor kinderen*, Den Haag : Bernard van Leer Foundation.
- Bernard van Leer Foundation & Het Kinderopvangfonds (2014) *Blijf kiezen voor kinderen*, Den Haag : Bernard van Leer Foundation / Het Kinderopvangfonds.
- Berlinski, S. & Galiani, S. (2007) The effect of a large expansion of pre-primary facilities on preschool attendance and maternal employment, *Labour Economics*, 14, pp. 665-680.
- Bettendorf, L. J., Jongen, E. L. W. & Muller, P. (2015) Childcare subsidies and labour supply: Evidence from a large Dutch reform, *Labour Economics*, 36, pp. 112-113.
- Blok, G., Fukkink, R.G., Gebhardt, E.C. & Leseman, P. (2005) The relevance of delivery mode and other programme characteristics for the effectiveness of early childhood intervention, *International Journal of Behavioral Development*, 29, pp. 35-47.
- Boer, H. W. de, Jongen, E. & Kabátek, J. (2014) *The effectiveness of fiscal stimuli for working parents* (No. 286), Den Haag : CPB.
- Bogenschneider, K. & Corbett, T. J. (2010) Family Policy: Becoming a Field of Inquiry and Subfield of Social Policy, *Journal of Marriage and Family*, 72, pp. 783-803.
- Borghans, L., Diris, R. & Weel, B. ter. (2014) *Investerings in persoonlijke ontwikkeling verbeteren sociaal-economische uitkomsten*. Den Haag : Centraal Planbureau.
- Bradley, R.H. & Lowe Vandell, D. (2007) Child Care and the Well-being of Children, *Archives of Pediatrics and Adolescent Medicine*, 161, pp. 669-676.

- Brancheorganisatie Kinderopvang (2015) *Brancherapport. Sector kinderopvang 2015: feiten, cijfers & ontwikkelingen*, Utrecht : Brancheorganisatie Kinderopvang.
- Brancheorganisatie Kinderopvang (2015) *Factsheet Feiten en Cijfers Kinderopvang*. Utrecht : Brancheorganisatie Kinderopvang.
- Broekhuizen, M. (2015) *Differential effects of early child care quality on children's socio-emotional development*, Utrecht : Universiteit Utrecht. Proefschrift.
- Bruggers, I., Driessen, G. & Gesthuizen, M. (2014) Voor- en vroegschoolse voorzieningen, effectief of niet? *Mens en Maatschappij*, 89(2), pp. 117-150.
- Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (2015) *Gute Kinderbetreuung*.
- Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (2015) *Fünfter Bericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes (Kifög Bericht 2015)*.
- Buitenhek management en consultant (2014) *Peuterspeelzaalwerk NL: facts en figures 2014*.
- Burger, K. (2010) How does early childhood care and education affect cognitive development? An international review of the effects of early interventions for children from different social backgrounds, *Early Childhood Research Quarterly*, 25, pp. 140-165.
- Cebeon / Regioplan (2015) *Evaluatie specifieke uitkering en gemeentelijk beleid inzake onderwijsachterstanden: Gemeentelijke bestedingen en beleid 2012-2014 Voor- en vroegschoolse educatie*.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2013) *Statistiek Welzijn en kinderopvang 2013*.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2014) *Macro-economie 2014*.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2015) *CBS Statline – De arbeidsparticipatie van samenwonende en alleenstaande moeders en het aandeel samenwonende en alleenstaande moeders met een deeltijdbaan*. Geraadpleegd op 9 december 2015.

- Centraal Bureau voor de Statistiek (2015) *CBS Statline – Beroepsbevolking; kerncijfers naar geslacht en andere kenmerken 1996-2014*. Geraadpleegd op 4 december 2015.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2015) *Peuters lage inkomensgroepen blijven vaker thuis*, 22 september 2015.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2015) *Kwaliteit van leven in Nederland*, Den Haag : CBS.
- Centraal Planbureau (2011) *Kinderopvang in kaart*, Den Haag : Centraal Planbureau.
- Centraal Planbureau (2015) *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*, Den Haag : Centraal Planbureau.
- CPB (2015) *Onderzoek alternatieve vormgeving kinderopvangtoeslag*. Uitgevoerd op verzoek van Ministerie van SZW, Den Haag : CPB.
- Children Centers Census 2013: 4 Gov.
- Claessens, A. & Chen, J. H. (2013) Multiple child care arrangements and child well being: Early care experiences in Australia, *Early Childhood Research Quarterly*, 28, pp. 49-61.
- Cloin, M. (2010) *Het werken waard: Het arbeidsaanbod van laagopgeleide vrouwen vanuit een economisch en sociologisch perspectief*, Den Haag : SCP.
- Conger, R. D., Conger, K. J. & Martin, M. J. (2010) Socioeconomic Status, Family Processes and Individual Development, *Journal of Marriage and Family*, 72, pp. 685-704.
- Crul, M. (2010) How do educational systems integrate? Integration of second-generation Turks in four different institutional settings. In: *The New Dimensions of Diversity: The Children of Immigrants in North America and Western Europe*. Eds. R. Alba and M. Waters. New York : New York University.
- Del Boca, D. & Vuri, D. (2007) The mismatch between employment and child care in Italy: The impact of rationing, *Journal of Population Economics* 20(4), pp. 805-832.

- Del Boca, D. (2015) *The impact of child care costs and availability on mothers' labor supply*, ImPRovE Working Paper No. 15/04.
- Driessen, G. (2013) *Naar een optimalisering van de voorschoolse educatie*.
- Driessen, G. & Doesborgh, J. (2003) *Voor- en Vroegschoolse Educatie en cognitieve en niet-cognitieve competenties van jonge kinderen*, Nijmegen : Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen (ITS), Stichting Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Driessen, G., Veen, A. & Daalen, M. van (2015) *VVE-doelgroepkinderen in de voorschoolse fase*, Nijmegen/Amsterdam : Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen (ITS)/Kohnstamm Instituut.
- Egert, F. (2015) *The impact of in-service professional development programs for preschool teachers on quality ratings and child outcomes* (Krachtvoerlezing), Kenniscentrum Onderwijs en Opvoeding.
- Elango, S., García J. L., Heckman, J. J. & Hojman, A. (2015) *Early Childhood Education*, IZA Discussion Paper No 9476.
- Epstein, J.L., Sanders, M. G., Simon, B. S., Salinas, K. C., Jansorn, N. R., & Van Voorhis, F. L. (2002) *School, family, and community partnerships: Your handbook for action*, Thousand Oaks (CA) : Corwin Press, inc.
- Esping-Andersen, G. (1999) *Social foundations of postindustrial economies*, Oxford : Oxford university Press.
- Eurofound (2015) *Early childhood care: Accessibility and quality of services*, Luxembourg : Publications Office of the European Union.
- European Commission (2013) *PISA 2012: EU performance and first inferences regarding education and training policies in Europe*.
- Eurydice (2015) *Country publications Sweden*.
- Family and Childcare Trust (2015) *General Election 2015-fact-sheets on childcare*.
- Family and Childcare Trust (Jill Rutter), *Childcare Cost review 2015*.

- Felfe, C. & Lalive, R. (2013) *Early child care and child development: For whom it works and why*, SOEP papers no. 536.
- Felfe, C., Lechner, M. & Thiemann, P. (2013) *After-school care and parents' labor supply*, IZA Discussion Paper no. 7768, Bonn : IZA.
- Felfe, C., Nollenberger, N. & Rodríguez-Planas, N. (2012) Can't buy mommy's love? Universal childcare and children's long-term cognitive development, *Journal of Population Economics*, 28(2), pp. 393–422.
- Fryer, R. G. Jr., Levitt, S.D., & List, J. A. (2015) *Parental Incentives and Early Childhood Achievements: A Field Experiment in Chicago Heights*, NBER Working Paper No. 21477.
- Fukkink, R. G., Gevers Deynoot-Schaub, M. J. J. M., Helmerhorst, K. O. W., Bollen, I., & Riksen- Walraven, J. M. A. (2013) *Pedagogische kwaliteit van de kinderopvang voor 0-tot 4-jarigen in Nederlandse kinderdagverblijven in 2012*, Amsterdam : Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek (NCKO).
- Fukkink, R.G., & A. Lont (2007) Does training matter? A meta-analysis and review of caregiver training studies, *Early Childhood Research Quarterly*, vol. 22, (3), pp. 294-311.
- Fukkink, R.G., Jilink, L. & Oostdam, R. (2015) *Met een blik op de toekomst: Een meta-analyse van de effecten van VVE op de ontwikkeling van kinderen in Nederland*. Amsterdam: Kenniscentrum Onderwijs en Opvoeding, HvA Publicaties.
- Gambaro, L. Stewart, K. and Waldfogel, J. (red) *An Equal Start? Providing quality early education and care for disadvantaged children*, Bristol : Policy Press.
- Gornick, J. C. & Meyers, M. K. (2003) *Support for working families: Work and care policies across welfare states*, CESifo DICE Report 4.
- Gornick, J. C. & Meyers, M. K. (2008) Creating Gender Egalitarian Societies: An Agenda for Reform, *Politics & Society* 36(3), pp. 313-349.
- Groeneveld, M. G., Vermeer, H. J., van IJzendoorn, M. H., & Linting, M. (2010) Children's wellbeing and cortisol levels in home-based and center-based child-care, *Early Childhood Research Quarterly*, 24, pp. 502-514.

- Gustafsson, S. & Stafford, F. (1992) Child care subsidies and labor supply in Sweden, *The Journal of Human Resources*, 2, pp. 204-229.
- Haan, A. K. E. de, Leseman, P. P. M. & Elbers, E. P. J. M. (2011) *Pilot gemengde groepen*, Utrecht : Universiteit Utrecht, Onderzoeksrapportage.
- Haan, A. K. E. de, Elbers, E.P.J., Hoofs, H. & Leseman, P.P.M. (2013) Targeted versus mixed preschools and kindergartens: Effects of class composition and teacher-managed activities on disadvantaged children's emergent academic skills, *School Effectiveness and School Improvement* 24(2), pp. 177-194.
- Haan, A. K. E. de (2015) *Effecten van Vve in gemengde groepen* (proefschrift UU).
- Hale-Jinks, C., Knopf, H., & Kemple, K. (2006) Tackling teacher turnover in child care: Understanding causes and consequences, identifying solutions, *Childhood Education*, 82, pp. 219-226.
- Havnes, T. & Mogstad, M. (2009) *No Child left behind: Universal Child Care and Children's Long-Run Outcomes*, Oslo : Statistics Norway.
- Havnes, T. & Mogstad, M. (2011) Money for nothing? Universal child care and maternal employment, *Journal of Public Economics*, 95, pp. 1455-1465.
- Havnes, T. & Mogstad, M. (2014) Is universal child care leveling the playing field?, *Journal of Public Economics*, 127, pp. 100-114.
- Heckman, J.J. (2006) *Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children*, vol. 312, Issue 5782, pp. 1900-1902.
- Heckman, J.J., S.H. Moon, R. Pinto, P.A. Savellyev, A. Yavitz (2010) The rate of return to the HighScope Perry Preschool Program, *Journal of Public Economics*, vol. 94, (1-2), pp. 114-128.
- Helmerhorst, K.O.W. (2014) *Child care quality in the Netherlands: From quality assessment to intervention*.
- Helmerhorst, K.O.W. , Riksen-Walraven, J.M.A. Gever Deynoot-Schaub, M.J.J.M., Tavecchio L.W.C & Fukkink, R.G. (2015) *Child care quality in The Netherlands over the years: a closer look*, *Early Education and Development*, 26 (1), pp. 89-105.

- Huiskes, M. (2008) Zo gaat het in Zweden, *Kinderopvang*, 2008(2), 22-25.
- Huizen, T. van & Plantenga, J. (2015) *Universal Child Care and Children's Outcomes: A Meta-Analysis from Natural Experiments*, Tjalling C. Koopmans Research Institute, Discussion Paper Series 15-13.
- ING Economisch Bureau (2015) *Update Kinderopvang*.
- ING Economisch Bureau (2015) *Vooruitzicht Public Sector*.
- Inspectie voor het Onderwijs (2013) *Eindrapportage bestandsopname vroeg- en voorschoolse educatie in Nederland*.
- Jones, D. E., Greenberg, M. & Crowley, M. (2015) Early Social-Emotional Functioning and Public Health: The Relationship Between Kindergarten Social Competence and Future Wellness. *American Journal of Public Health* 105 (11), pp. 2283 – 2290.
- Jongen, E. L. W. (2010) *Child care subsidies revisited*. Den Haag : CPB.
- Jongen, E. L. W. (2011) *Bezuiniging op kinderopvang blijft zonder grote gevolgen*. Publicatie op www.mejudice.nl, 21 juni.
- Jongen, E. L. W., Bettendorf, L. J. & Muller, P. (2011) *Ex post analyse effect kinderopvangtoeslag op arbeidsparticipatie*, Den Haag : CPB.
- Jongen, E. L. W., Boer, H. W. de & Dekker, P. (2015) *De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid*, Den Haag : CPB.
- Karszen, A.M., Veen, I. van der, Veen, A., Daalen, M.M. van, Roeleveld, J. (2013) *Effecten van deelname aan en kwaliteit van voor- en voorschoolse educatie op de ontwikkeling van kinderen*, Amsterdam : Kohnstamm Instituut.
- Keulen, Singer & Del Barrio Salz & de Leve (2012) *Samen verschillend: Pedagogisch Kader Diversiteit in de kinderopvang*.
- Kind en Gezin (2012) *Vernieuwing kinderopvang in Vlaanderen en Brussel*, Brussel: Kind en Gezin.

- Kloosterman, R. (2010) *Social background and children's educational careers: The primary and secondary effects of Social Background over transitions and over time in the Netherlands*, Proefschrift Radboud Universiteit Nijmegen.
- Kok, L., Koopmans, C., Berden, C. & Dosker, R. (2011) *De waarde van kinderopvang*, Amsterdam : SEO.
- Kok, L., Berden, C., Berg, E. van den & Koopmans, C. (2015) *Het economisch belang van kinderopvang*, Amsterdam : SEO.
- Kornstad, T. & Thoresen, T. O. (2002) *A discrete choice model for labor supply and child care*, DP 315 Statistics Norway Research Department.
- Kreyenfeld, M. & Hank, K. (1999) *The availability of child care and mothers' employment in West Germany*, DIW Discussion Paper 191, Berlin.
- Lareau, A. (2003) *Unequal Childhoods: Class, Race and Family Life*. Oakland : University of California Press.
- Lefebvre, P. & Merrigan, P. (2008) Childcare policy and the labor supply of mothers with young children: a natural experiment from Canada, *Journal of Labor Economics*, 26(3), pp. 519-548.
- Leseman, P.P.M. (2009) The impact of high quality education and care on the development of young children: Review of the literature, in: *Early Childhood Education and Care in Europe: Tackling Social and Cultural Inequalities*, pp. 17-50, Brussels : Education, Audiovisual and Culture Executive Agency P9, Eurydice.
- Leseman, P. & Slot, P. (2013) *Kwaliteit en curriculum van voorschoolse opvang en educatie in Nederland: Relaties met structurele kenmerken, organisatiekenmerken en gebruik van educatieve programma's*, Utrecht : Universiteit Utrecht.
- Lowe Vandell, D. & Wolfe, B. (2000) *Child Care Quality: Does it Matter and Does It Need to Be Improved?*, Institute for Research on Poverty, Special Report no. 78.
- Lloyd, E. [et al.] (2014) Discussion: Can Government Intervention in Childcare be Justified? Comments and Rejoinder. *Economic Affairs* 34(3), pp. 402-410.

- Lloyd, E. & Potter, S. (2014) *Early childhood education and care and poverty*, Working paper prepared for the Joseph Rowntree Foundation, London : University of East London, International Centre for the Study of the Mixed Economy of Childcare (10.15123/PUB.3865)
- Mahon, R. (2009) *Transnationalising (child) Care Policy: The OECD and the World Bank*, www.cccg.umontreal.ca
- Maldonado, L. C. & Nieuwenhuis, R. (2015) *Single-Parent Family Poverty in 24 OECD Countries: A Focus on Market and Redistribution Strategies*, LIS Center Research Brief #2.
- May, H., New Zealand: A narrative of shifting policy directions for early childhood education and care in: Gambaro, L. K. Stewart and J. Waldfogel (red.) *An Equal Start? Providing quality early education and care for disadvantaged children*, p. 147-171, Bristol : Policy Press.
- McLanahan, L. (2004) Diverging destinies: How children are faring under the second demographic transition, *Demography*, vol. 41, (4), pp. 607-627.
- Melhuish, T. (2015) *Care keynote on ECEC and the welfare of nations* [Powerpoint slides] Verkregen van <http://ecec-care.org/currently/nyhed/artikel/care-keynote-on-ecec-and-the-welfare-of-nations/>.
- Michiels, J., Huynen, B. & Dirven, H. J. (2015) Arbeidsdeelname niet gedaald bij toegenomen kosten kinderopvang, *Economische Statistische Berichten* 100(4703), pp. 92-94.
- Minding the nurture gap: Social mobility depends on what happens in the first years of life, *The Economist*, 2015. Van: <http://www.economist.com/news/books-and-arts/21646708-social-mobility-depends-what-happens-first-years-life-minding-nurture-gap>.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2012) *Evaluatie van de Wet Kinderopvang*.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2014). *Ambities voor kinderen in de kinderopvang: Kwaliteitsvisie kinderopvang 2014 en verder*, Den Haag : Rijksoverheid.

- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2015) *Cijfers kinderopvang derde kwartaal 2015*.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2015) *Cijfers kinderopvang eerste kwartaal 2015*.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014) *Evaluatie Wet OKE en evaluatie specifieke uitkering onderwijsachterstandenbeleid*.
- Ministerium der Finanzen der Bundesrepublik Deutschland (2015) *Bundeshaushalt 2015* Seite 8.
- MOgroep (2015) *Ouders en peuterspeelzalen: Partners in pedagogische zaken*.
- Mocan, N. (2007) Can consumers detect lemons? An empirical analysis of information asymmetry in the market for child care, *Journal of Population Economics* 20, pp. 743–780.
- Morrissey, T. W. (2009) Multiple Child-Care Arrangements and Young Children's Behavioral Outcomes, *Child Development*, 80, pp. 59–76.
- Nederlands Jeugdinstituut (2014) *Introduction to children and young people's policies in the Netherlands*, Utrecht : Nederlands Jeugdinstituut.
- Netwerkbureau Uitbreiding Kinderopvang (2003) *Monitor Uitbreiding Kinderopvang*.
- Nollenberger, N. & Rodríguez-Planas, N. (2015) Full-time universal childcare in a context of low maternal employment: modest but persistent effects, *Labour Economics*, 36, pp. 112–123.
- OECD (2004) *PISA 2003: Learning for tomorrow's worlds*, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2006) *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*, Paris : OECD Publishing.
- OECD (2012) *Does money buy strong performance in PISA? Pisa in Focus 2012 (2)*, Paris : OECD Publishing.

- OECD (2012) *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*, Paris : OECD Publishing.
- OECD (2013) *Investing in high-quality early childhood education and care (ECEC)*, Paris : OECD Publishing.
- OECD (2013) *Quality matters in early childhood education and care*, Paris : OECD Publishing.
- OECD (2014) *Fostering and Measuring skills: Improving Cognitive and Non-Cognitive Skills to Promote Lifetime Success*, Paris : OECD Publishing.
- OECD (2014) *PISA 2012 Results in Focus*, Paris : OECD Publishing.
- Ofsted (2014) *Children centers inspection outcomes 2014*.
- Onderwijsraad (2010) *Naar een nieuwe kleuterperiode in de basisschool*, Den Haag : Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2015) *Een goede start voor het jonge kind*, Den Haag : Onderwijsraad.
- Panteia (2014) *Regeldruk in de kinderopvang*.
- Penn, H. (2009) *Early Childhood Education and Care: Key Lessons from Research for Policy Makers*, European Commission.
- Plantenga, J. (2002) *Het kind en de rekening*. Oratie bijzonder hoogleraar sociaal-economische aspecten van kinderopvang, gepubliceerd in: *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 23(4), pp. 3-19.
- Plantenga, J. & C. Remery (2015) *Provision of childcare services – A comparative review of EU member states*, CESifo DICE Report, 13 (1), pp. 20-24.
- Plantenga, J. & Y. Akgündüz (2014) *Equal acces to high quality childcare in the Netherlands*, in: *An Equal start: Providing quality early education and care for disadvantaged children*, Bristol : Policy Press, pp. 101-121.
- Plötzsch (2012) *Geburten in Deutschland: Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden.

- Portegijs, W., Cloïn, M. & Merens, A. (2014) *Krimp in de kinderopvang: Ouders over kinderopvang en werk*, Den Haag : SCP.
- Portegijs, W., Hermans, B. & Lalta, V. (2006) *Emancipatiemonitor 2006*, Den Haag : SCP.
- Powell, L. (1997) The impact of child care costs on labour supply of married mothers: evidence from Canada, *Canadian Journal of Economics*, 30(3), pp. 577-594.
- Putnam, R.D. (2015) *Our kids: The American dream in crisis*, New York : Simon and Schuster.
- Rauschenbach, T. (2014) *Kita 2020: eine empirische Zwischenbilanz*, München : Deutsches Jugendinstitut.
- Riksen-Walraven, M. (2000) *Tijd voor kwaliteit in de kinderopvang*.
- Rindfuss, R. R., Guilkey, D. K., Morgan, S. P. & Kravdal, Ø. (2010) Childcare Availability and Fertility in Norway, *Population and Development Review*, 36(4), pp. 725-748.
- Rosier, K. & M. McDonald (2011) *Promoting positive education and care transitions for children*, CAFCA Resource Sheet, november 2011.
- Rozendaal, G., Doornenbal, J., Duin, A., Zoontjens, P., Laseur, S., Streefkerk, J., Wit, G. de, Schilder, A., Banis, P., Pous, M. de, Wieland, L., Peeters, R. & Bashara, S. (2015) *Kindcentra 2020: Een realistisch perspectief*.
- Rutte, M. & Samsom, D. (2012) *Bruggen slaan: Regeerakkoord VVD – PvdA*, Den Haag : Rijksoverheid.
- Schnell, P. & Crul, M. (2015) Inclusive education for children of immigrants: The Turkish second generation in Sweden, the Netherlands and Austria, in: J. Szalai & C. Schiff (eds) *Migrant, Roma and Post-Colonial Youth across Europe: Being 'Visibly Different'*, pp. 34-50, Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- Shonkoff, J. P. & Bales, S. N. (2011) Science does not speak for itself: Translating child development research for the public and its policymakers, *Child Development* 82(1) pp. 17-32.

- Singer, Van Hoogdalem, De Haan & Bekkema (2012) Day care experiences and the development of conflict strategies in young children, *Early Child Development and Care*, 182, pp. 1661-1672.
- Skopcol, T. Targeting within Universalism: Politically viable programs to combat poverty in the United States, in: C. Jenks and P. Peterson (1991) *The Urban Underclass*, pp. 411-436, Washington.
- Slot, P.L. (2014) *Early childhood education and care in the Netherlands: Quality, curriculum, and relations with child development*.
- Slot, S., Broekhuizen, M. Leseman, P. & Veen, A. (2015) Kwaliteit van voorzieningen en effecten op ontwikkeling van kinderen, in: Veen & Leseman (red.) (2015) *Pre-COOL cohortonderzoek: Resultaten over de voorschoolse periode*, Amsterdam : Kohnstamm Instituut.
- Sociaal Cultureel Planbureau (2014) *Vershil in Nederland: Sociaal en Cultureel Rapport*, Den Haag : SCP.
- Sociaal Cultureel Planbureau & Centraal Bureau voor de Statistiek (2002) *Capaciteit kinderopvang 1990-1998*, Den Haag : SCP/CBS.
- Sociaal Cultureel Planbureau & Centraal Bureau voor de Statistiek (2002) *Emancipatiemonitor 2002*, Den Haag : SCP/CBS.
- Sociaal Cultureel Planbureau & Centraal Bureau voor de Statistiek (2014) *Armoedesignalement 2014*, Den Haag : SCP/CBS.
- Sociaal Cultureel Planbureau & Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2014) *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*, Den Haag : SCP.
- Sociaal-Economische Raad (2010) *Advies Overheid én markt: het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes*, publicatienr. 2010/01, Den Haag : SER.
- Sociaal-Economische Raad (2015) *Onderzoeksrapport Verhogen van maatschappelijke welvaart via arbeidsinzet en arbeidsproductiviteit*, Commissie Sociaal Economische Aangelegenheden (SEA), Den Haag : SER.

- Sociaal-Economische Raad (2015) Briefadvies *Leren in het funderend onderwijs van de toekomst*, publicatienr. 2015/04, Den Haag : SER.
- Statistisches Bundesamt (2015) *Pressemitteilung* 1 oktober 2015.
- Sure Start Children's Centres Census (2014) 4 Child.
- Sylva, K. [et al.] (2004) *The Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) Project: Findings from Pre-school to end of Key Stage 1*, London : Department for Education / Institute of Education, University of London.
- Sylva, K. [et al.] (2014) *Students' educational and developmental outcomes at age 16*, Londen : Department for Education.
- Thevenon, O. (2013) *Drivers of Female Labour Force Participation in the OECD*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, doi: 10.1787/1815199x
- Tough, P. (2012) *How children succeed: Grit, Curiosity, and the Hidden Power of Character*, Boston : Houghton Mifflin Harcourt.
- Tweede Kamer (vergaderjaar 2014-2015) 30 982 *Beleidsdoorlichting SZW*, nr. 27, Brief van de minister SZW, 23 december 2015.
- Tweede Kamer (vergaderjaar 2014-2015) 31 322 *Kinderopvang*, nr. 285, Brief van de minister van de SZW aan de Tweede Kamer, 28 april 2015.
- Tweede Kamer (vergaderjaar 2015-2016), 34 242, nr. 9. Brief van de staatssecretaris van onderwijs, cultuur en wetenschap over *Evaluatie Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet OKE)*.
- Tweede Kamer (vergaderjaar 2015-2016) 34 300 XV, *Rijksbegroting 2016 XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid*.
- UNICEF (2008) *The Child Care Transition: A league table of early childhood education and care in economically advanced countries*, Florence : UNICEF Innocenti Research Centre.

- Veen, A., Daalen, M. van & Heurten, A. (2010) *Doorgaande leerlijnen voor- en vroeg-schoolse educatie: Survey onder schoolbesturen*, Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Veen, A., Veen, I. van der & Driessen, G. (2012) *Het bereik van allochtone kinderen met Voor- en Vroegschoolse Educatie*, Amsterdam : Kohnstamm Instituut.
- Veen, A., Karssen, A.M., & Roeleveld, J. (2013) *Deelname aan voor- en vroegschoolse educatie en de ontwikkeling van kinderen*, Rapport 901. Amsterdam : Kohnstamm Instituut.
- Veen, A., Karssen, A.M., Daalen, M.M. van, Roeleveld, J., Triesscheijn, J., Elshof, D. (2013) *De aansluiting tussen voor- en vroegschoolse educatie en tussen vroegschoolse educatie en groep 3*, Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Veen, A. en P. Leseman (2015) *Pre cool: Cohort onderzoek. Resultaten over de voorschoolse periode*, Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Verdrag inzake de rechten van het kind, New York, 20-11-1989.
- Vermeer, H. J. & Ijzendoorn, M. H. van (2006) Children's elevated cortisol levels at daycare: A review and meta-analysis, *Early Childhood Research Quarterly* 21, pp. 390-401.
- Versantvoort, M., W. Portegijs en L. Jansen (2012) Kinderopvang, in: V. Veldheer, J.J. Jonker, L. van Noije en C. Vrooman (red.) *Een beroep op de burger: Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?* Sociaal en Cultureel Rapport 2012, Den Haag : Sociaal en Cultureel Planbureau, pp. 75-94,
- Viitanen, T. (2005) Costs of child care and female employment in England, *Labour*, 19, pp. 149-170.
- VNG (2015) *Notitie: Kindcentra en de positie van gemeenten*, Den Haag : Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Voltman, M., de Boer, H. & Erken, H. (2011) Kinderopvang en arbeidsparticipatie van vrouwen, *Economische Statistische Berichten*, 96(4623), pp. 714-717.
- Vos, M. de (2015) *Ongelijk maar fair*.

- Vrooman, C., Gijsberts, M. & Boelhouwer, J. (2014) *Vershil in Nederland*, Den Haag : Sociaal Cultureel Planbureau.
- Walters, C. R. (2015) Inputs in the Production of Early Childhood Human Capital: Evidence from Head Start, *American Economic Journal: Applied Economics* 2015, vol. 7, (4), pp. 76-102.
- Weel, B. ter (2012) *Het kind van de rekening*. Rede uitgesproken bij aanvaarding van het ambt, Social Economics and Labour Market Policy aan de School of Business and Economics van de Universiteit Maastricht.
- Weerd, M. de & M.C. Paulussen-Hoogeboom, M. C. (2012) *Ontwikkelingen in de omvang en de gemeentelijke financiering van het peuterspeelzaalwerk*.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006) *Verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*, Den Haag : WRR.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013) *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, Den Haag : WRR.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2014) *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheden*, Den Haag : WRR.
- Wrohlich, K. (2004) *Child care costs and mothers' labor supply: An empirical analysis for Germany*, DIW Discussion Papers 412, German Institute for Economic Research.



Bijlagen





Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

Aan de voorzitter van de SER
Mevrouw drs. M.I. Hamer
Postbus 90405
2509 LK 's-GRAVENHAGE

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
T. 070 333 44 44
F. 070 333 40 33
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
dhr. drs. P.A.M. van Dun
T. 070 333 68 01
PvDun@minszw.nl

Onze referentie
2015-0000121226

Datum **29 MEI 2015**

Betreft Adviesaanvraag 'Werken en leven in de toekomst'

Geachte mevrouw Hamer,

Met mijn brief van 9 oktober 2014 heb ik u geïnformeerd over de onderwerpen waarover het kabinet in 2015 naar verwachting aan de SER advies zal vragen. Eén van deze thema's is 'Werken en leven in de toekomst'. Hierbij ontvangt u de adviesaanvraag.

Aanleiding

Werken, het op peil houden van de employability, zorgen voor het eigen gezin, het verlenen van mantelzorg aan familieleden en vrienden en het participeren in maatschappelijke organisaties en voorzieningen: het vergt van ieder veel tijd, organisatievermogen en flexibiliteit om deze meervoudige verantwoordelijkheden aan te kunnen. Over de levensloop heen zijn er in elke levensfase verantwoordelijkheden die op elkaar moeten worden afgestemd. In elke levensfase kunnen andere verantwoordelijkheden op de voorgrond staan: onder jongvolwassenen studeren en starten met werken, in de middenleeftijd zorgen voor jonge kinderen en bouwen aan een carrière of eigen bedrijf en op latere leeftijd zorgen voor (oudere) familieleden. Het werken aan employability verdient ook – maar niet uitsluitend – aandacht in de latere levensfase. Het vraagt niet alleen veel van de werkenden die meerdere taken moeten combineren, maar ook van hun werkgevers, van scholen, winkels, overheidsinstellingen en van ieders sociale netwerk.

Op allerlei manieren en door diverse partijen wordt bijgedragen aan het faciliteren van werkenden om hun meervoudige verantwoordelijkheden op een goede wijze te vervullen. De vraag of de faciliteiten die de combinatie van arbeid en zorg ondersteunen optimaal worden benut en de vraag naar wat er in de toekomst van ons wordt verwacht en hoe we ons daarop moeten voorbereiden blijft actueel.

Recente en toekomstige ontwikkelingen

1. De *arbeidsparticipatie* is in Nederland hoog. De bruto arbeidsparticipatie¹ is sinds de eeuwwisseling toegenomen van 67,5% in 2003 naar 70,1% in

¹ Bruto arbeidsparticipatie is het aandeel van de (werkzame en werkloze) beroepsbevolking in de potentiële beroepsbevolking.

hierbij verdient het gegeven dat tot nu toe de verdeling van zorgtaken en betaald werk tussen mannen en vrouwen niet gelijk is. Dat kan er toe leiden dat toekomstige ontwikkelingen en beleidsopties verschillend uitwerken voor mannen en vrouwen. Een gelijkere verdeling van taken tussen mannen en vrouwen is niet alleen vanuit emancipatieoogpunt gewenst, maar kan ook bijdragen aan een betere combineerbaarheid van taken. Ook ten aanzien van etnische achtergrond geldt dat beleidsopties niet voor iedereen op eenzelfde wijze tot een betere combineerbaarheid van taken zal leiden en dat aandacht voor de etnische achtergrond van belang is.

De geschetste ontwikkelingen zijn ook van invloed op werkgevers. Zo kan een werknemer die bijvoorbeeld mantelzorg verleent nopen tot een flexibelere organisatie van het werk, waarbij de werknemer op een andere tijd of plaats een deel van zijn werk kan doen, of hij zich tijdelijk volledig op zijn zorgtaken richt. Voor de werkgever gaat dit gepaard met kosten, bijvoorbeeld voor het regelen van tijdelijke vervanging. Ook kan het de werkgever voor uitdagingen stellen in de continuïteit van dienstverlening aan klanten. Ik vraag de SER in haar advies expliciet in te gaan op de gevolgen van de geschetste ontwikkelingen voor werkgevers.

Datum

Onze referentie
2015-0000121226

Huidige situatie

De Wet arbeid en zorg en de Wet aanpassing arbeidsduur bevatten het wettelijk kader van mogelijkheden voor werknemers om de verplichtingen die het werk voor hen meebrengt af te stemmen op zorgtaken. Op 1 januari 2015 zijn beide wetten op onderdelen herzien. Nieuwe verlofdoeleinden zijn toegevoegd, administratieve vereisten en praktische belemmeringen zijn weggenomen. Daarbij waren de behoeften van de werkvloer het uitgangspunt. Na deze aanpassingen aan de wetgeving is in principe het wettelijk kader voor de komende periode vastgesteld.

In dit kader zijn de volgende vragen relevant:

1. Hoe kunnen we bereiken dat de huidige mogelijkheden die de combinatie van arbeid en zorg faciliteren, zo optimaal mogelijk worden ingezet en zowel voor mannen als vrouwen en ongeacht etnische achtergrond een betere combineerbaarheid van taken ontstaat? Wat betekent de participatiesamenleving voor mantelzorgers en werkgevers; willen mensen voor elkaar zorgen of besteden zij zorg liever uit? Wat kunnen werkenden zelf, werkgevers en overheid aan bijdragen aan een betere combinatie van arbeid en zorg? Bieden regelingen en praktijken zoals die bestaan in de landen om ons heen (bijvoorbeeld Duitsland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk) aanknopingspunten voor ons om de combinatie van arbeid en zorg beter te faciliteren? Is extra facilitering door overheid en werkgevers nodig voor de werkende mantelzorger die al dan niet een grote baan combineert met intensieve en/of langdurige mantelzorg en zo ja welke?¹³

Toekomst

Niet alleen voor de huidige situatie en de korte termijn, maar ook voor de langere termijn rijzen vragen over de mogelijkheden om in de verschillende levensfasen meervoudige verantwoordelijkheden met elkaar te combineren.

¹³ Zie ook SCP: Concurrentie tussen mantelzorg en werk; maart 2015

2014. Deze toename komt vooral door een toename van de participatie op de arbeidsmarkt van vrouwen van 59,4% in 2003 naar 64,6% in 2014. De komende jaren is nog een stijging te verwachten die met name het gevolg is van het feit dat jongere cohorten vrouwen vaker werkzaam zijn dan oudere. Bij mannen is de bruto arbeidsparticipatie ruim 75%². Ondanks de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen blijft de economische zelfstandigheid van vrouwen met 53% nog altijd achter bij die van mannen (73%)³.

Datum

Onze referentie
2015-0000121226

2. Op *demografisch gebied* is de verwachting dat het aandeel ouderen verder zal toenemen. De levensverwachting van mannen neemt tussen 2013 en 2030 toe van 79 jaar tot 82 jaar en die van vrouwen van 83 jaar tot 85 jaar. Het aandeel AOW-gerechtigden neemt eveneens toe. Aan de andere kant van het spectrum zien we een daling van het aantal jongeren. Ondanks een verhoging van de arbeidsparticipatie neemt het aandeel werkenden in de bevolking af⁴. Voorts verandert de samenstelling van de huishoudens. Het aantal eenpersoonshuishoudens neemt toe, evenals de verscheidenheid in relatievormen, zoals latrelaties. Dit kan leiden tot een andere invulling van de vraag naar zorg en het aanbod ervan. Ook de etnische achtergrond van huishoudens wordt steeds gevarieerder. Omdat de opvattingen omtrent onderlinge (mantel)zorg en de bereidheid om zorgtaken voor anderen te vervullen mede afhankelijk zijn van de etnische achtergrond is dit een relevante ontwikkeling. Gezien de demografische ontwikkelingen zal de vraag naar zorg van ouderen toenemen. Ook de aard van de vraag naar zorg zal veranderen, nu ouderen langer zelfstandig willen blijven wonen en ook de zorgvoorzieningen worden ingesteld op langer verblijf in de eigen woonomgeving in plaats van verblijf in verzorgingshuizen. Dit gaat gepaard met een beroep op familie en andere mensen uit het sociale netwerk om mantelzorg te verlenen. Relevant hierbij is dat zorg ook kan worden uitbesteed. De vermogenspositie van veel ouderen is goed en stelt hen in staat om zorg in te kopen; de commerciële zorg voor ouderen neemt toe.
3. Werkenden zullen vaker te maken krijgen met een situatie waarin naasten op hen een beroep om (*mantel*)zorg te verlenen. Daarbij gaat het niet alleen om zorg voor naaste familieleden zoals de ouders, maar ook om de zorg voor andere familieleden en mensen uit het sociale netwerk. Deze ontwikkeling hangt samen met het gegeven dat mensen langer zelfstandig in hun eigen omgeving willen blijven wonen en met de decentralisatie van de langdurige zorg. Daarnaast zijn er signalen dat burgers een appèl ervaren om via vrijwilligerswerk verantwoordelijkheid te nemen voor onder meer de leefbaarheid en cohesie van de buurt en als onderdeel van een samenleving waarin samenredzaamheid en onderlinge betrokkenheid meer centraal staan. Verder worden werknemers geacht te zorgen voor hun employability. Werken aan employability is nodig om ervoor te zorgen dat men gedurende de gehele loopbaan in staat is om mee te groeien met de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

² Bron: CBS, Statline

³ Bron: SCP/CBS, Emancipatormonitor 2014

⁴ Bron: CBS, Statline

Door het toenemen van de arbeidsparticipatie is het aannemelijk dat steeds meer mensen te maken krijgen met de vraag hoe zij arbeid en andere verantwoordelijkheden willen en kunnen organiseren op een manier die het beste aansluit bij hun eigen mogelijkheden en die van hun werkgever. Daarbij is belangrijk dat werkenden werk en andere verantwoordelijkheden, zoals zorg, op een gezonde en goede manier met elkaar kunnen combineren. Dat impliceert onder meer dat tijdig (dreigende) overbelasting wordt gesignaleerd en dat er (doorlopend) aandacht op de werkvloer is voor maatwerk in de combinatie van werk en deze andere verantwoordelijkheden.

Datum

Onze referentie
2015-0000121226

Hierbij moet worden aangetekend dat de combinatie van arbeid, zorg en eventuele andere verantwoordelijkheden en de invulling daarvan een privé-afweging blijft waarbij tal van factoren kunnen meespelen. Ook de inkomenspositie van het huishouden zal daarbij een rol spelen en dat kan leiden tot de economische afweging dat de meest verdienende partner niet minder gaat werken, maar de minst verdienende partner wel. Per saldo hoeft de afweging die men in een huishouden maakt niet te leiden tot een gelijke verdeling van arbeid en zorg binnen een huishouden.

4. Op *maatschappelijk terrein* is veel vooruitgang geboekt wat betreft faciliteiten voor kinderopvang en zaken als de openingstijden van overheidsdiensten, winkels etc. Dit laat onverlet dat het hebben van meervoudige verantwoordelijkheden op het gebied van arbeid en zorg en de verwachtingen die mensen onderling van elkaar hebben, veelal een forse belasting blijven voor ieder die daarmee te maken heeft.
5. Ook ontwikkelingen op *technologisch terrein* bieden nieuwe mogelijkheden om zorg te verlenen en arbeid eenvoudiger te combineren. Door toepassing van bijvoorbeeld 'domotica' en communicatietechnologie zouden de vraag naar zorg en de tijd die voor zorgtaken nodig is in sommige gevallen verminderd kunnen worden of een ander – mogelijk minder belastend - karakter kunnen krijgen. Wat het verrichten van arbeid betreft dragen technologische ontwikkelingen bij aan de mogelijkheden om tijd- en plaatsonafhankelijk te werken en kunnen daardoor taken en verplichtingen op het gebied van arbeid en zorg en andere verantwoordelijkheden met meer flexibiliteit worden gecombineerd.

Ondernomen initiatieven

De politieke en maatschappelijk aandacht voor de combinatie arbeid en zorg en andere taken is niet nieuw. Op allerlei manieren en door diverse partijen is en wordt bijgedragen aan het faciliteren van werkenden om hun meervoudige verantwoordelijkheden op een goede wijze te vervullen.

1. In 2008 heeft het toenmalige kabinet de *Beleidsverkenning modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden* opgesteld⁵. Centraal in deze beleidsverkenning stond de vraag of, en zo ja, hoe een verdere flexibilisering van de mogelijkheden van aanpassing van arbeidstijden en arbeidsplaats en van het stelsel van verlofregelingen kan bijdragen aan een vergroting van de mogelijkheden van degenen met zorgtaken om hun arbeidspatroon al dan niet tijdelijk aan hun zorgbehoefte aan te passen.

⁵ Kamerstukken II, 2008/09, 26 447, nr. 42.

2. Er is in 2009 een uitgebreide *consultatieronde met de sociale partners en andere maatschappelijke organisaties* geweest over de beleidsverkenning en de denkrichtingen die daarin zijn verwoord. De uitkomst van deze consultatie was een brede overeenstemming over de notie dat verlof in algemene zin geen structurele oplossing voor de combinatie van arbeid en zorg is en over de visie dat het stelsel van regelingen voor verlof en arbeidstijden op onderdelen aan en flexibilisering en modernisering toe was⁶.
3. De beleidsverkenning en de daarop volgende consultatie hebben geleid tot de *Wet modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden*⁷. Met deze wet zijn nieuwe verlofmogelijkheden gecreëerd en zijn bestaande verlofmogelijkheden flexibeler inzetbaar en toegankelijker gemaakt. Administratieve vereisten die de toepassing van mogelijkheden voor verlof en voor aanpassing van de arbeidsduur beperken of belemmeren zijn geschrapt en de kring van rechthebbenden op verlof is op een aantal onderdelen uitgebreid. Uitgangspunt bij deze wijzigingen waren de behoeften die mensen op de werkvloer hebben en de knelpunten die zij in de praktijk ondervinden.
4. In 2008 heeft het kabinet de tweejarige *Taskforce DeeltijdPlus* ingesteld. Het doel van de Taskforce was een aanzet te geven tot een cultuurverandering in Nederland, zodat het vanzelfsprekender wordt dat vrouwen in grotere deeltijdbanen of in voltijdbanen werken. De Taskforce heeft daartoe een groot aantal aanbevelingen gedaan aan alle partijen (overheid, sociale partners en individuele werkgevers en werknemers): zorgdragen voor goede collectieve voorzieningen, flexibiliteit en diversiteit moeten dienen als norm voor de bedrijfsorganisatie, het personeelsbeleid moet veel meer maatwerk bieden en bij cao-onderhandelingen moet er meer aandacht komen voor thema's als flexibel werken. De Taskforce deed ten slotte een oproep aan mannen en vrouwen om het traditionele rollenpatroon te doorbreken⁸.
5. De SER heeft in 2011 het advies *Tijden van de samenleving* uitgebracht. In dit advies stelt de SER vast dat Nederland verandert in een land van 'taakcombineerders' en 'tijdsknelpunten'. Een slimmere organisatie van tijd en plaats van arbeid en dienstverlening is nodig met als uiteindelijke doel een betere combinatie van werk en privé over de gehele levensloop, een grotere arbeidsdeelname en duurzame optimale arbeidsinzet van werkenden en een duurzame economische groei met behoorlijke perspectieven (banen, bedrijvigheid) voor alle betrokkenen, aldus de SER⁹.
6. Het kabinet heeft op 18 november 2013 een *arbeid- en zorgbijeenkomst* georganiseerd om met het veld de knelpunten en kansen in kaart te brengen op het gebied van arbeid en zorg. Deze bijeenkomst heeft geleid tot een aantal waardevolle aanvullingen op het wetsvoorstel modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden, waaronder dat bij het kortdurend en langdurend zorgverlof meer aandacht wordt gegeven

Datum

Onze referentie
2015-0000121226

⁶ Kamerstukken II, 2009/10, 26 447, nr. 45.

⁷ Wet modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden, Staatsblad 2014/565.

⁸ Zie ook De discussie voorbij, eindrapport Taskforce Deeltijdplus, maart 2010.

⁹ SER, *Tijden van de samenleving*, advies 11/06, april 2011.

voor mantelzorgsituaties. Het wetsvoorstel is in het najaar van 2014 met algemene stemmen door beide kamers der Staten-Generaal aanvaard. De diverse onderdelen treden op verschillende data in werking. Met uitzondering van het meerlingenverlof zijn op 1 juli a.s. alle onderdelen in werking getreden.

Datum

Onze referentie
2015-0000121226

7. De Eerste Kamer heeft op 14 april 2015 het initiatiefwetsvoorstel Voortman en Van Hijum *Wet flexibel werken* aanvaard¹⁰. Deze wet beoogt flexibel werken te bevorderen. Werknemers kunnen bij hun werkgevers een verzoek doen om de arbeidstijden en arbeidsplaats aan te passen. Zij kunnen dan bijvoorbeeld telewerken en op voor henzelf gunstige tijden werken.
8. De overheid stimuleert werkgevers actief om te investeren in de *duurzame inzetbaarheid* van hun werknemers. Het belang hiervan wordt onderstreept door het voormelde advies van de SER waarin gesproken wordt over Nederland als een land van taakcombineerders en tijdsknelpunten en waarin een streven naar duurzame optimale arbeidsinzet van werkenden wordt verwoord. Het combineren van arbeid en zorg is een element dat al veel aandacht heeft in de activiteiten ter bevordering van duurzame inzetbaarheid. Op initiatief van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is in het kader van de duurzame inzetbaarheid onder meer een website voor werkgevers en werknemers ontwikkeld. Deze website is bedoeld om het bewustzijn van het belang van duurzame inzetbaarheid te vergroten en bevat ervaringen en tips over de wijze waarop werkgevers en werknemers in hun werk en hun personeelsbeeld het aspect duurzame inzetbaarheid handen en voeten kunnen geven.
9. Op 4 november 2014 heeft de Tweede Kamer de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verzocht om de SER te vragen een advies uit te brengen over de inrichting van de voorzieningen voor jonge kinderen en de sociaaleconomische effecten daarvan in kaart te brengen (motie van Weyenberg c.s.)¹¹. Dit is een vervolgadvisie op het eerdere advies van de SER 'Tijden van de samenleving' uit 2011¹².

Vragen aan de SER

Anno 2015 is het uitgangspunt van sociaal-economisch beleid dat iedereen die kan werken dat ook doet. Tegelijkertijd verandert het werk: van werknemers wordt in toenemende mate verwacht dat zij flexibel en employable zijn, hun leven lang leren en langer doorwerken. Daarnaast is er een groter beroep op mensen om zorgtaken voor naasten op zich te nemen, vrijwilligerswerk te doen en op tal van manieren een actieve bijdrage te leveren aan de maatschappij. Van zorgafhankelijke (volwassen) burgers wordt gevraagd om eerst hun familiale relaties en sociale netwerken aan te spreken voor hulp bij hun zelfredzaamheid en/of participatie.

Als gevolg van deze ontwikkelingen zullen burgers steeds vaker verantwoordelijkheden op verschillende domeinen combineren en wordt het belangrijker dat mensen maximale mogelijkheden hebben om werk en (mantel)zorgtaken goed en op gezonde wijze te kunnen combineren. Aandacht

¹⁰ Kamerstukken I, 2014/15, 32 889, A.

¹¹ Kamerstukken II, 2014/15, 31 322, nr. 258

¹² SER, *Tijden van de samenleving*, advies 11/06, april 2011.

2. Wat kunnen wij de komende tien jaar verwachten ten aanzien van de combinatie van arbeid, zorg en andere verantwoordelijkheden, gezien de geraamde ontwikkelingen van de bevolkingssamenstelling en de arbeidsparticipatie, de ontwikkeling van de zorg- en hulpvraag en de vraag naar burgerparticipatie? Welke kansen en risico's met betrekking tot (de combinatie van) arbeid en zorg hangen samen met de vergrijzing en ontgroening van de bevolking? Welke eisen stelt dit aan werkenden en werkgevers en welke rol spelen zij hierbij? Wat betekent dit voor maatschappelijke en commerciële voorzieningen en diensten?
3. Wat betekenen de meervoudige verantwoordelijkheden in de verschillende levensfasen? Welke groepen lopen extra risico als het gaat om: tijdelijke of definitieve (gedeeltelijke) uitval uit het arbeidsproces, verminderde productiviteit en inzetbaarheid, op een lager niveau werken dan waarvoor men is gekwalificeerd, financiële kwetsbaarheid op korte en/of lange termijn, mogelijke overbelasting en gezondheidsproblemen? Hoe is dit gerelateerd aan levensfase, etniciteit en opleidingsniveau? Werkt dit anders uit voor werknemers dan voor zzp-ers en ondernemers en wat zijn daarvan de consequenties?
Hoe is verdeling van arbeid en zorg tussen mannen en vrouwen en welke redenen zijn er voor die verdeling (cultureel, inkomensongelijkheid, deeltijdpatronen, inrichting van voorzieningen). Spelen traditionele rolpatronen hierbij een rol en welke ontwikkelingen zijn te onderkennen? Hoe kan worden bijgedragen aan het bereiken van een gelijkere verdeling van arbeid en zorg tussen mannen en vrouwen?

Datum

Onze referentie
2015-0000121226

Toerusting en facilitering in de toekomst

Voor individuen is het combineren van verschillende verantwoordelijkheden niet eenvoudig, zeker niet wanneer het gaat om zorgverantwoordelijkheid voor een zieke of hulpbehoevende naaste. Mede vooruitlopend op een langetermijnagenda over skills en leren in brede zin heeft het kabinet de volgende vragen:

4. Welke vaardigheden hebben burgers nodig om zelf de balans in hun leven te creëren en te behouden? Wat hebben mensen verder nodig om de meervoudige verantwoordelijkheden uit te oefenen zonder dat dit ten koste gaat van de eigen leefsituatie, gezondheid en ontwikkeling? Hoe kan in deze behoeften worden voorzien en hoe kunnen de beschikbaarheid en toegankelijkheid van maatschappelijke en commerciële voorzieningen en diensten hieraan bijdragen?
5. Hoe kunnen de maatschappelijke en sociale verantwoordelijkheden van werknemers en hun verantwoordelijkheid in de (arbeids-)organisatie beter op elkaar worden afgestemd? Hoe kan afstemming plaatsvinden zodat arbeidsdeelname, arbeidsproductiviteit of arbeidsvreugde behouden blijven? Hoe dient te worden omgegaan met de 'rafelranden van de dag' die vaak het meeste stress opleveren? Wat vraagt dit van de betrokken mannen en vrouwen, hun collegae (zoals in teamverband) en van de arbeidsorganisatie en hoe kan dit door werkgevers en/of de overheid worden gestimuleerd? Hoe kan de bespreekbaarheid en het maatwerk van het combineren van verantwoordelijkheden, in elk geval van werk en zorg (mantelzorg, maar ook een onverwachte of acute zorgvraag), aanvullend op bestaand beleid en voorzieningen worden bevorderd door overheid en werkgevers? Welke faciliteiten worden geboden in cao's, wat werkt wel en wat werkt niet en wat is nodig om tot goede afspraken te komen?

Pagina 7 van 8

6. Maakt het bestaande sociale stelsel de afstemming tussen de verschillende verantwoordelijkheden en domeinen voldoende mogelijk en is het in dit opzicht ook toekomstbestendig? Welke rol spelen gemeenten hierbij, wat werkt en wat werkt niet? Hoe zou een stelsel op langere termijn betere ondersteuning kunnen bieden aan werkenden (werknemers, zzp-ers, ondernemers) met meervoudige verantwoordelijkheden in verschillende levensfasen?

Datum

Onze referentie
2015-0000121226

Ontwikkeling van jonge kinderen

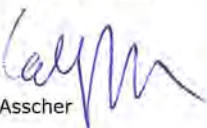
De branche kinderopvang beweegt zich op het snijvlak van arbeidsmarkt, zorg en onderwijs. De combinatie van arbeid en de zorg voor jonge kinderen is een belangrijk uitgangspunt van het kinderopvangbeleid, maar ook de ontwikkeling van kinderen staat centraal. Hiervoor moet altijd sprake zijn van een gezonde en veilige omgeving. Het kabinet onderschrijft beide pijlers vanuit de overtuiging dat zij onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. De kinderopvang levert een bijdrage aan de ontwikkeling en opvoeding van kinderen, zodat ouders zonder zorgen kunnen deelnemen aan het arbeidsproces. Het kabinet wil zowel de kwaliteit van voorschoolse voorzieningen (kinderopvang, peuterspeelzalen en voorschoolse educatie) als de samenwerking met het primair onderwijs verbeteren. Mede gelet op de motie van het lid Van Weyenberg heeft het kabinet de volgende vragen aan de SER:

7. Ondersteunt het bestaande stelsel van kinderopvangvoorzieningen de doorlopende ontwikkel- en leerlijnen van jonge kinderen? Welke verbeterpunten ziet de SER voor de inrichting van de voorschoolse voorzieningen om: a) de deelname van ouders aan het arbeidsproces te ondersteunen en b) de brede ontwikkeling van jonge kinderen te optimaliseren? Kan de SER de sociaal-economische effecten hiervan in kaart brengen? In hoeverre zijn werkgevers of werknemers bereid eventuele aanvullende kosten hiervan te dragen?

Planning

Na de eerdere 'arbeid- en zorgbijeenkomst' in 2013 zal - op verzoek van de Tweede Kamer - een tweede bijeenkomst worden georganiseerd. Naar aanleiding van deze tweede bijeenkomst zal ik de Tweede Kamer een brief doen toekomen over de ontwikkelingen en toekomstperspectieven rond het thema arbeid en zorg. Het SER-advies over het thema meervoudige verantwoordelijkheden gedurende de levensloop kan een waardevolle bijdrage leveren aan de beleidsvorming rond dit thema en in het verlengde daarvan aan de brief aan de Tweede Kamer. Een afgerond advies zie ik graag voor het einde van het jaar tegemoet.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,


L.F. Asscher

Motie Van Weyenberg

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

31 322

Kinderopvang

Nr. 258

MOTIE VAN HET LID VAN WEYENBERG C.S.

Voorgesteld 28 oktober 2014

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de SER in 2011 een beleidsadvies heeft uitgebracht rondom de tijdsknelpunten van werkenden bij de combinatie van werk en privé, waar de kinderopvang deel van uitmaakte;

constaterende dat er in de tussenliggende periode voortschrijdend wetenschappelijk inzicht heeft plaatsgevonden over de ontwikkeling van jonge kinderen;

constaterende dat kinderopvang in steeds meer landen om ons heen niet alleen een arbeidsmarktinstrument is, maar ook een ontwikkelingsfunctie dient;

verzoekt de regering, de SER te vragen een vervolgvadvis uit te brengen over de inrichting van de voorzieningen voor jonge kinderen en de sociaaleconomische effecten daarvan in kaart te brengen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Van Weyenberg
Van Ojik
Yücel
Siderius



Deelnemers internationale en nationale expertmeeting en rondetafelgesprek

Internationale expertmeeting 24 juni 2015

Mw. Annette Hautumm werkt als *Wissenschaftliche Referentin für pädagogische Rundsatzfragen frühkindlicher Bildung* in de Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft, onderdeel van het ministerie van Bildung, Jugend und Sport (BJS) van Berlijn en omgeving. Zij was medeauteur van de Berliner Bildungsprogramme voor de kinderopvang. Als coördinator richt zij zich met name op taalontwikkeling, samenwerking met basisscholen en ouders en kennisuitwisseling met andere Europese landen.

Mw. Prof. Eva Lloyd, hoogleraar Early Childhood aan de Cass School of Education aan de University of East London. Zij deed veel internationaal vergelijkend onderzoek, waaronder een vergelijking van de Nederlandse en Engelse markt voor kinderopvang. Haar specialisme betreft *evidence based* beleid en de relatie tussen voorzieningen voor jonge kinderen enerzijds en armoede en sociale uitsluiting anderzijds.

Nationale expertmeeting 29 juni 2015

Prof. dr. Ruben Fukkink is Hoogleraar Kinderopvang en educatieve voorzieningen voor het jonge kind aan de Universiteit van Amsterdam. Presentatie: *Kwaliteit van de kindvoorzieningen*.

Prof. dr. Paul Leseman is Hoogleraar Orthopedagogiek aan de Universiteit Utrecht. Presentatie: *Universeel en geïntegreerd – Yes, we can do better*.

Prof. dr. Janneke Plantenga is Hoogleraar Economie van de Welvaartsstaat aan de Utrecht University School of Economics (U.S.E.). Presentatie: *Over de kosten en baten voor voorzieningen van jonge kinderen*.

Dr. Karen van der Wiel is programmaleider Arbeid en Onderwijs, Centraal Planbureau (CPB). Presentatie: *Wat is de maatschappelijke betekenis van de voorzieningen voor jonge kinderen*.

Rondetafelgesprek 28 oktober 2015

- Lex Staal (Brancheorganisatie Kinderopvang)
- Ernst Radius (MOgroep, peuterspeelzalen)
- Gjalt Jellesma (Boink, ouderorganisatie kinderopvang en peuterspeelzalen)
- Marjet Winsemius (Voor Werkende Ouders, alternatieve ouderorganisatie)
- Gijs van Roozendaal (Kindcentra 2020)
- Maaïke Zunderdorp en Dorien van Petersen (VNG, kinderopvang en peuterspeelzalen)
- Rinda den Besten (PO-Raad)
- Machteld Wiersma (Kinderombudsman)
- Leontien Peters (Bernard van Leer Foundation)
- Kees van Paridon (Hoogleraar economie Erasmus Universiteit)
- Rein Zunderdorp (kopgroep Wethouders voor Kindcentra).

Schatting bereik onder kinderen van 2-4 jaar

Bereik peuters (x1000):

Totaal aantal peuters 2-4 jaar (CBS Statline 2015)	356.874
Peuters in dagopvang/gastouderopvang met KOT (2014)	178.960
Peuters in peuterspeelzaal	124.000
Peuters in peuteropvang zonder KOT (inschatting SZW 1)	24.120
Overlap tussen opvangvormen 33 procent (inschatting SZW 2)	-17.187
Totaal aantal peuters in voorschoolse voorziening	309.600
Bereik	86%

- Het volume van peuters in kinderdagopvang en gastouderopvang met kinderopvangtoeslag is gebaseerd op cijfers van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Het aantal peuters in een peuterspeelzaal is gebaseerd op onderzoek van Buitenhk (2014). Begin 2014 zijn er 99.000 peuters in peuterspeelzalen. Door omlabeling van peuterspeelzalen naar peuteropvang zijn er begin 2015 naar schatting nog 93.000 peuters in peuterspeelzalen. We zijn ervan uitgegaan dat deze berekening betrekking had op 2½-4 jaar. Voor 2-4-jarigen is een vermenigvuldiging van 4/3 toegepast.

Inschattingen SZW:

Het onderzoek van Regioplan in 2012 wees op een volume van 130.000 peuters in peuterspeelzalen. Uit onderzoek naar peuterspeelzaalwerk door Buitenhk (2014) blijkt dat dit begin 2014 nog 99.000 peuters zijn. Tot begin 2014 is 20 procent van het peuterspeelzaalwerk in Nederland omgevormd tot peuteropvang (onder de kwaliteitseisen van de Wet KO gebracht). Gemeenten die inmiddels hebben omgevormd, geven in het onderzoek aan dat dit weinig effect heeft gehad op het bereik. Er wordt daarom in deze berekening van uitgegaan dat het verschil van 30.000 peuters nu gebruikmaakt van peuteropvang. Voor een deel van deze peuters wordt kinderopvangtoeslag (KOT) aangevraagd bij de Belastingdienst. Maar de 'omgelabelde' peuters in de peuteropvang, van wie ouders geen recht hebben op KOT, zijn niet zichtbaar in de cijfers van de Belastingdienst. Op basis van onderzoek van Sardes en Buitenhk schat SZW in dat circa 50 procent van de peuters ouders heeft die niet beiden werken (gewogen gemiddelde tussen ouders van doelgroepkinderen en niet-doelgroepkinderen) waardoor er geen recht ontstaat op KOT. Dit betreft circa 15.000 peuters tot begin 2014 en 3000 peuters in 2014. Omdat deze schatting

betrekking heeft op 2½-4-jarigen is in de bovenstaande berekening een correctie toegepast.

SZW beschikt niet over feitelijke informatie over de overlap tussen kinderopvang/gastouderopvang en peuterspeelzaalwerk. Wanneer hiermee rekening wordt gehouden, daalt het bereik licht. Op basis van onderzoek van Sardes en Buitenhek schat SZW in dat circa 50 procent van de kinderen in peuterspeelzalen ouders heeft die beiden werken (gewogen gemiddelde tussen ouders van doelgroepkinderen en niet-doelgroepkinderen). We veronderstellen dat 33 procent van deze peuters ook gebruikmaakt van een andere opvangvorm. Dit betreft ca. 15.000 peuters. Omdat deze schatting betrekking heeft op 2½-4-jarigen is in de bovenstaande berekening een correctie toegepast.

Uitgaven voorschoolse voorzieningen in Europa vergeleken (2011)

Tabel Uitgaven voor kinderopvang en voorschoolse voorzieningen vergeleken, 2011

	Childcare spending as a % of GDP	Pre-primary spending as a % of GDP	Total spending as a % of GDP
Denmark	0,7	1,3	2,0
Iceland	0,9	0,7	1,6
Sweden	1,1	0,5	1,6
France	0,6	0,7	1,2
Norway	0,9	0,4	1,2
United Kingdom	0,4	0,7	1,1
Finland	0,8	0,3	1,1
New Zealand	0,1	1,0	1,1
Israel	0,2	0,7	0,9
Netherlands	0,5	0,4	0,9
Korea	0,7	0,1	0,8
Bulgaria	..	0,8	0,8
Romania	..	0,8	0,8
Belgium	0,1	0,6	0,7
Hungary	0,1	0,5	0,6
Latvia	..	0,6	0,6
Italy	0,2	0,4	0,6
Mexico	0,1	0,5	0,6
Lithuania	..	0,6	0,6
Australia	0,3	0,3	0,6
Spain	0,6	-	0,6
Luxembourg	0,5	-	0,5
Poland	0,1	0,4	0,5
Slovenia	-	0,5	0,5
Ireland	-	0,5	0,5
Germany	0,1	0,4	0,5
Malta	..	0,5	0,5
Austria	0,5	-	0,5
Japan	0,3	0,1	0,4
Czech Republic	0,0	0,4	0,4
Chile	0,2	0,2	0,4
Portugal	0,0	0,4	0,4
United States	0,1	0,3	0,4
Slovak Republic	0,0	0,3	0,4
Cyprus (1,2)	..	0,3	0,3
Estonia	-	0,3	0,3
OECD 30- average	0,4	0,5	0,8
Notes: Figures for Spain cannot be disaggregated by educational level.			
Source: Social Expenditure database 2014; OECD Education database; Eurostat for Non-OECD countries.			



Samenstelling werkgroep Kindvoorzieningen

Leden

Onafhankelijke leden

drs. M.I. (Mariëtte) Hamer (voorzitter)
 prof. dr. L.J. (Louise) Gunning-Schepers
 prof. dr. B. (Bas) ter Weel

Ondernemersleden

mr. drs. S.R. (Sven) Bontje
 (VNO-NCW/MKB-Nederland)
 G. (Guusje) Dolsma
 (VNO-NCW/MKB-Nederland)

Werknemersleden

mr. C.E. (Catelene) Passchier (FNV)
 J. (Jessica) van Ruitenburg (FNV)
 A.A. (Arend) van Wijngaarden (CNV)
 E.H.J. (Elwin) Wolters MA (VCP)
 M. Nijlant MSc MA (CNV)/
 S.W. (Sonja) Baljeu-Veenstra Eur. Erg.
 mr. C.C. (Klaartje) de Boer

Adviserende leden

S. (Saskia) Schenning (Onderwijsraad)

Ministeriële vertegenwoordigers

M. (Manon) Persoon (OCW)
 J. (Joke) van den Hil (EZ)
 M. (Marloes) Voltman (SZW)

Plaatsvervangende leden

Astrid Bos (OCW)

Aimée de Wilde (SZW)

Secretariaat

dr. I. (Ivy) Koopmans
 drs. T. (Tyche) Riemens
 dr. A. (Anne) Roeters
 drs. A. (Alexandra) van Selm
 drs. S. (Serv) Vinders
 E. (Emma) Cuperus

Publicatieoverzicht

Algemeen

Publicaties van de SER verschijnen digitaal. Alle publicaties zijn te downloaden op onze website. Sommige publicaties zijn in boekvorm te bestellen tegen vergoeding (€ 7,50). Kijk daarvoor onderaan de beginpagina van een publicatie.

Van de adviezen verschijnt eveneens een Engelstalige samenvatting. Deze is te vinden op de webpagina van het desbetreffende advies en de Engelstalige website van de SER.

Adviezen

Gelijk goed van start: Visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen
2016, 188 pp., ISBN 978-94-6134-077-1, bestelnummer 16/01

Verkenning Arbeidsmarkt Culturele Sector
2016, 111 pp., verkrijgbaar via www.ser.nl

Leren in het hoger onderwijs van de toekomst
(*Advies over de Strategische Agenda Hoger Onderwijs 2015 - 2025*)
2015, 80 pp., ISBN: 978-94-6134-076-4, bestelnr: 15/06

De SER-agenda voor de Stad
2015, 124 pp., ISBN 978-94-6134-074-0, bestelnr: 15/05

Het Nederlandse stedenlandschap: impressies en achtergronden
Achtergronddocument bij het SER-advies Agenda Stad
2015, 84 pp., verkrijgbaar via www.ser.nl

Leren in het funderend onderwijs van de toekomst
2015, 28 pp., ISBN 978-94-6134-075-7, bestelnr: 15/04

Sociale ondernemingen: een verkennend advies
2015, 134 pp., ISBN 978-94-6134-073-3, bestelnr: 15/03

Werkloosheid voorkomen, bewerken en goed verzekeren
2015, 216 pp., ISBN 978-94-6134-070-2, bestelnr: 15/02

Toekomst Pensioenstelsel
2015, 178 pp. 178, ISBN 978-94-6134-069-6, bestelnr: 15/01

Arbeidsmigratie
2014, 264 pp., ISBN 978-94-6134-068-9, bestelnr: 14/09

Grenswaarde voor 1,3-Butadien
2014, 20 pp., ISBN 978-94-6134-066-5, bestelnr: 14/08

Betere zorg voor werkenden
2014, 90 pp., ISBN 978-94-6134-065-8, bestelnr: 14/07

Calamiteitenregeling WW

2014, 22 pp., ISBN 978-94-6134-064-1, bestelnr: 14/06

Instemmingsrecht OR over arbeidsvoorwaarde pensioenen

2014, 74 pp., ISBN 978-94-6134-063-4, bestelnr: 14/05

MVO-convenanten

2014, 68 pp., ISBN 978-94-6134-062-7, bestelnr: 14/04

Discriminatie werkt niet!

2014, 130 pp., ISBN 978-94-6134-061-0, bestelnr: 14/03

Grenswaarde voor arseen en anorganische arseenverbindingen

2014, 22 pp., ISBN 978-94-6134-060-3, bestelnr: 14/02

Benoemingsrecht voor de Sociaal-Economische Raad voor de zittingsperiode 1 april 2014 tot en met 31 maart 2016

2014, 16 pp., bestelnr: 14/01

Naar macrostabiele reële pensioenen

2013, 30 pp., ISBN 978-94-6134-059-7, bestelnr: 13/06

ILO-verdrag 170

2013, 76 pp., ISBN 978-94-6134-056-6, bestelnr: 13/05

Grenswaarden voor chroom VI-verbindingen

2013, 22 pp., ISBN 978-94-6134-055-9, bestelnr: 13/04

Verbreding draagvlak cao-afspraken

2013, 76 pp., ISBN 978-94-6134-054-2, bestelnr: 13/03

Handmade in Holland: Vakmanschap en ondernemerschap in de ambachtseconomie

2013, 96 pp., ISBN 978-94-6134-053-5, bestelnr: 13/02

Make it in the Netherlands! Advies over binding van buitenlandse studenten aan Nederland

2013, 58 pp., ISBN 978-94-6134-051-1, bestelnr: 13/01

Naar een Energieakkoord voor duurzame groei

2012, 32 pp., ISBN 978-94-6134-046-7, bestelnr: 12/07

Naar een kwalitatief goede, toegankelijke en betaalbare zorg: een tussentijds advies op hoofdlijnen

2012, 60 pp., ISBN 978-94-6134-045-0, bestelnr: 12/06

Reactie op (conceptnota van wijziging) wetsvoorstel versterking bestuur pensioenfondsen

2012, 19 pp., ISBN 978-94-6134-044-3, bestelnr: 12/05

Verschuivende economische machtsverhoudingen

2012, 228 pp., ISBN 978-94-6134-040-5, bestelnr: 12/04

Alternatieve geschilbeslechting in de EU

2012, 84 pp., ISBN 978-94-6134-043-6, bestelnr: 12/03

Werk maken van scholing, advies over postinitiële scholingsmarkt

2012, 144 pp., ISBN 978-94-6134-038-2, bestelnr: 12/02

Voorlopige nanoreferentiewaarden voor synthetische nanomaterialen

2012, 150 pp., ISBN 978-94-6134-035-1, bestelnr: 12/01

Rapporten

Nederlandse economie in stabiel vaarwater: een marco-economische verkenning
2013, 64 pp., ISBN 978-94-6134-052-8

Nieuwe EU-voorstellen Regulering en toezicht financiële sector
2010, 64 pp., ISBN 978-94-6134-006-1

CSED-rapport: Naar een integrale hervorming van de woningmarkt
2010, 124 pp., ISBN 978-94-6134-004-7

Engelstalige publicaties

The Dutch Work Councils Act
Information brochure, 2011, 38 pp., ISBN 978-94-6134-028-3

The power of consultation: The Dutch consultative economy explained
General brochure, 2010, 34 pp., ISBN 978-94-6134-011-5

Europe 2020: The New Lisbon Strategy
Abstract, 2009, 40 pp., ISBN 90-6587-991-9, ordeno. 2009/04E

Nanoparticles in the Workplace: Health and Safety Precautions
Translation with abridged appendices, 68 pp., ISBN 90-6587-987-0, ordeno. 2009/01E

Social and Economic Council's Statement on International Corporate Social Responsibility
Statement, 2008, 91 pp., ISBN 90-6587-983-8

On sustainable globalisation: A world to be won
Abridged version, 2008, 132 pp., ISBN 90-6587-979-X, ordeno. 2008/06E

CAP Reform and Public Services of Agriculture
Abridged version, 2008, 52 pp., ISBN 90-6587-973-0, ordeno. 2008/05E

Overige publicaties

Leidraad personeelsvertegenwoordiging – met toelichting en bijlagen
2010, 104 pp., ISBN 90-6587-998-6

Voorbeeldreglement Ondernemingsraden – met toelichting en bijlagen
2010, 264 pp., ISBN 90-6587-997-8

Alle uitgaven zijn te bestellen:

- telefonisch (070 3499 671);
- via de website (www.ser.nl);
- door overmaking van de vermelde prijs op banknummer NL17INGB0667 165908 ten name van de SER te Den Haag, onder vermelding van het bestelnummer en de titel.

Colofon

Uitgave

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

T 070 3499 499

E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

Tekst

Commissie Werkgroep Kindvoorzieningen

Fotografie

Rob Voss/HH

Vormgeving en druk

2D3D, Den Haag (basisontwerp); Huisdrukkerij SER

© 2016, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

ISBN 978-94-6134-077-1



SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

Bezuidenhoutseweg 60

Postbus 90405

2509 LK Den Haag

T 070 3499 499

E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

© 2016, Sociaal-Economische Raad

ISBN 978-94-6134-077-1