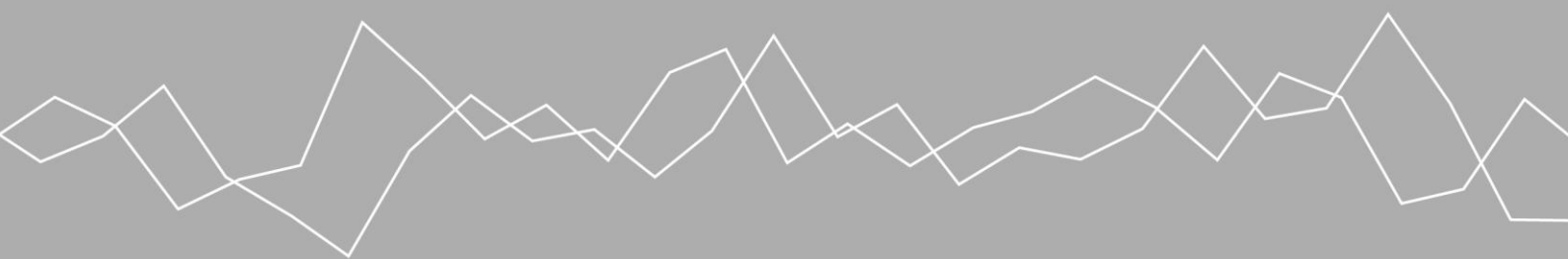


Naar een stabiel stelsel van kinderopvang



seo economisch onderzoek

Amsterdam, maart 2020
Uitgevoerd met subsidie van Instituut Gak

Naar een stabiel stelsel van kinderopvang

Lucy Kok
Janneke Plantenga
Tim Schwartz
Bas ter Weel

Met medewerking van:
Rosa van der Drift
Celine Odding
Jeske Ong



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winst oogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2020-13

ISBN 978-90-5220-047-7

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2020 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl

Samenvatting

Het Nederlandse kinderopvangstelsel kent drie problemen: kinderen van niet-werkende ouders hebben minder toegang tot gesubsidieerde opvang dan kinderen van werkende ouders, de overgang van de kinderopvang naar de basisschool is abrupt, en school- en opvangtijden sluiten niet aan op de werktijden van ouders. De SER pleit daarom voor een 'universeel systeem' van kindvoorzieningen, een betere kwaliteit van kinderopvang, en sluitende dagarrangementen. Een wijkgerichte aanpak om deze doelen te bereiken zorgt ervoor dat de inspanningen terecht komen bij de kinderen die er het meeste baat bij hebben. Daarnaast is het noodzakelijk om het toeslagensysteem af te schaffen.

De SER heeft in 2016 advies uitgebracht over het stelsel van kinderopvangvoorzieningen voor jonge kinderen. Uitgangspunt van het advies is dat kinderopvang niet alleen ouders in staat stelt om betaalde arbeid te verrichten, maar ook belangrijk is voor de ontwikkeling van kinderen. Vooral kinderen van laagopgeleide ouders ontwikkelen zich beter als zij op jonge leeftijd naar een kinderopvang van goede kwaliteit gaan. De SER pleit daarom in het advies voor een 'universeel systeem' van kindvoorzieningen, met extra ondersteuning voor kinderen met een achterstand. Ook kinderen van wie een of beide ouders niet werken, krijgen recht op subsidie. Verder moet de kwaliteit van de opvang omhoog.

Het SER-advies is een eerste aanzet tot een nieuw stelsel, maar een aantal vragen is nog niet beantwoord. Zo is niet duidelijk hoeveel extra kinderen naar de kinderopvang gaan als het advies van de SER wordt opgevolgd. In dit kader stelt Instituut Gak de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat kan Nederland leren van de stelsels voor kinderopvang in de landen om ons heen, bijvoorbeeld België en de Scandinavische landen?
2. In hoeverre hebben cultureel bepaalde factoren en kenmerken van kinderopvang invloed op het gebruik van de kinderopvang?
3. In hoeverre hebben sociaal-psychologische factoren en de kenmerken van kinderopvang invloed op de arbeidsparticipatie?
4. Op welke wijze kan Nederland een robuust stelsel van kinderopvang vormgeven, gebaseerd op stabiele en duurzame keuzes?

De vragen van Instituut Gak beperken zich niet tot de voorzieningen voor nul- tot vierjarigen. De vraag is om een stabiel stelsel van kinderopvang te ontwerpen voor kinderen van nul tot twaalf jaar. Het gaat niet alleen om de ontwikkelingsmogelijkheden van jonge kinderen, maar ook om een sluitend dagarrangement voor kinderen van vier tot twaalf jaar. Dat is iets waar de SER ook al in twee andere adviezen voor pleit (SER, 2011 en SER, 2016b).

Het onderzoek bouwt voort op de drie SER-adviezen en werkt die verder uit. Het onderzoek bestond uit 'deskresearch', interviews en expertbijeenkomsten met belanghebbenden en onafhankelijke deskundigen, een enquête onder ouders, en een internationale vergelijking van kinderopvangsystemen.

Kinderopvang in andere landen is universeel toegankelijk en kinderen gaan pas op een leeftijd van zes jaar naar de basisschool

Werkende ouders hebben in Nederland recht op kinderopvangtoeslag. Niet-werkende ouders hebben geen recht op kinderopvangtoeslag. Zij hebben alleen recht op een subsidie van de gemeente als hun kind tweeënhalve of drie jaar oud is. Voor werkende ouders met een laag inkomen zijn de kosten voor kinderopvang van tweejarigen vergelijkbaar met die in andere landen, alleen de kosten in het VK zijn aanmerkelijk hoger. De kosten in Nederland zijn minder transparant voor ouders die kinderopvangtoeslag ontvangen. Zij betalen namelijk de kinderopvangorganisatie en krijgen vervolgens een inkomensafhankelijk deel daarvan terug van de belastingdienst. Het is daarom waarschijnlijk dat de prijs van kinderopvang in de perceptie van ouders hoger lijkt dan die feitelijk is.

De kwaliteit van de kinderopvang is in Nederland vergelijkbaar met die in andere landen. Daarbij moet wel bedacht worden dat kinderen in Nederland vanaf hun vierde naar de basisschool gaan, waar het aantal kinderen per beroepskracht aanzienlijk groter is dan op de kinderopvang. Er zijn signalen dat de vooruitgang die op de kinderopvang geboekt is met kinderen met een achterstand, teniet wordt gedaan in de eerste jaren van de basisschool. Verder is er in Nederland nauwelijks afstemming tussen het curriculum van de kinderopvang en dat van de basisschool. Dit is in andere landen wel zo; bovendien gaan kinderen daar pas op hun zesde naar de basisschool.

Zowel voor werkende ouders als voor kinderen is de overgang naar de basisschool ingrijpend. Kinderen gaan vaak naar een andere locatie en zijn op andere tijden van huis. Hun dag wordt verdeeld in verschillende blokken: school, opvang en thuis. In andere landen vindt deze overgang pas op zesjarige leeftijd plaats en is er meer afstemming tussen de buitenschoolse opvang en de basisschool. Voor Nederlandse ouders wordt de organisatie van kinderopvang ingewikkelder als het kind eenmaal naar school gaat.

In Nederland maken kinderen van laagopgeleide ouders het minste gebruik van kinderopvang, zie Tabel S.1. Dit patroon is consistent met het patroon van arbeidsmarktparticipatie van ouders: die is lager naarmate het opleidingsniveau lager is. Het is een probleem dat dit verschil in Nederland groot is, aangezien kinderopvang ervoor kan zorgen dat kinderen met een achterstand een betere startpositie krijgen op de basisschool.

Kenmerken kinderopvang hebben invloed op het gebruik van kinderopvang, maar nauwelijks op de arbeidsparticipatie

Het gebruik van kinderopvang wordt vooral beïnvloed door culturele factoren. Moeders die geen kinderopvang gebruiken, doen dat voornamelijk omdat ze zelf voor hun kinderen willen zorgen. Om dezelfde reden werken ze vaak niet, of alleen in deeltijd. Nederlandse vrouwen werken veel vaker in deeltijd dan vrouwen in andere landen. Daardoor gaan kinderen in Nederland minder uren naar de kinderopvang dan in andere landen. Die sterke deeltijdcultuur is te verklaren doordat vrouwen in Nederland relatief laat op de arbeidsmarkt kwamen. Bovendien zijn dubbele inkomens vaak niet noodzakelijk omdat Nederland een relatief welvarend land is.

Naast culturele factoren hebben ook de kenmerken van kinderopvang invloed op het gebruik ervan. Ouders vinden vooral het contact met de beroepskrachten op de kinderopvang belangrijk: zij willen graag weten hoe het met hun kind gaat. Een lagere prijs leidt ertoe dat er meer kinderen naar de kinderopvang gaan. In de hypothetische situatie dat de prijs volledig transparant is, is er echter

geen verschil in gebruik van kinderopvang bij een prijs van 1 euro per uur ten opzichte van gratis kinderopvang. Kenmerken van kinderopvang hebben wel invloed op het gebruik van kinderopvang, maar nauwelijks op de arbeidsparticipatie van moeders die op dit moment niet werken.

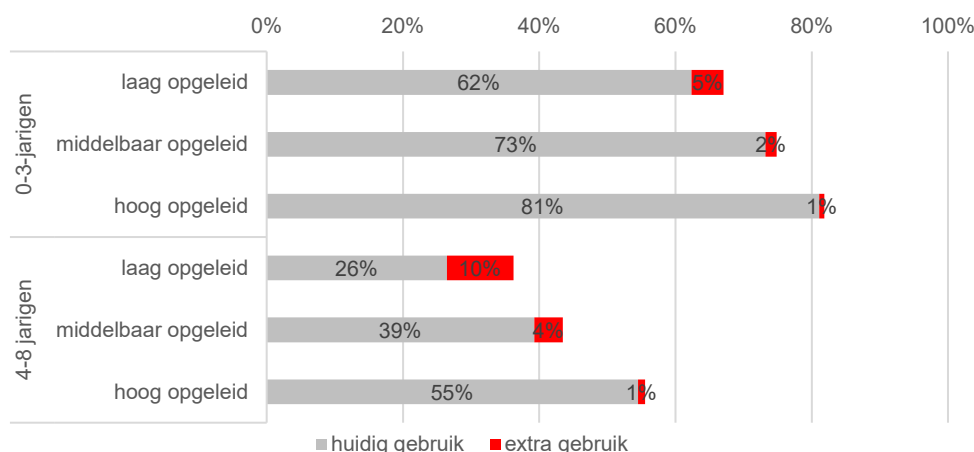
Naar een stabiel stelsel van kinderopvang

De SER pleit voor een ‘universeel systeem’ van kindvoorzieningen, een betere kwaliteit van kinderopvang, en sluitende dagarrangementen.

Universeel systeem van kindvoorzieningen

In een universeel systeem van kindvoorzieningen zijn er geen aparte regels voor kinderen met een achterstand. Zij gaan naar dezelfde voorzieningen als andere kinderen en krijgen daarbinnen extra ondersteuning. De SER pleit ervoor om ook kinderen van wie één of beide ouders niet werken recht op kinderopvangtoeslag te geven. Hierdoor zullen volgens het SER-advies meer kinderen naar de kinderopvang gaan. Deze maatregelen in het SER-advies leiden volgens berekeningen op basis van de SEO-enquête tot een beperkte toename van het aantal kinderen dat naar de opvang gaat, zie Figuur S.1. Wel gaat het daarbij vooral om kinderen van laagopgeleide ouders.

Tabel S.1 Toepassen kinderopvangtoeslag op alle kinderen leidt tot beperkte stijging gebruik



Bron: SEO/Panelclix-enquête kinderopvang, september 2019

Toelichting: gebruik formele opvang: kinderdagverblijf, peuterspeelzalen, buitenschoolse opvang en gastouders.

De prijs is echter niet de enige belemmering voor laagopgeleide ouders om hun kind naar de opvang te brengen. Zij denken vaak dat de baten van de opvang niet opwegen tegen de kosten. De kosten zijn ook feitelijk hoog als ouders een prijs moeten betalen die boven het maximum-uurtarief ligt van de kinderopvangtoeslag. Daarnaast is de prijs niet transparant, zijn er administratieve belemmeringen en levert de kinderopvangtoeslag een financieel risico op.

Een aanvulling op het SER-advies is om te streven naar directe financiering, herijking van de maximum-uurprijs en een wijkgerichte benadering om ouders meer bij de opvang te betrekken. Directe financiering zorgt voor meer duidelijkheid over de kosten van kinderopvang en voor minder financiële risico's voor ouders. Herijking van de maximum-uurprijs zorgt voor lagere kosten, vooral voor ouders met een laag inkomen (vaak laagopgeleiden). Een wijkgerichte benadering die laagopgeleide ouders bij de opvang betreft, kan ouders het vertrouwen geven dat hun kind baat heeft bij kinderopvang.

Verhoging kwaliteit kinderopvang

De SER zet in op een verhoging van de kwaliteit door continue professionalisering en intensivering van programma's, en door de samenwerking tussen scholen en voorschoolse voorzieningen te verbeteren. Met de invoering van de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK) per 1 januari 2018 is het advies van de SER opgevolgd. Door deze maatregelen zal de kwaliteit van de kinderopvang, die al redelijk tot goed was, op een hoger niveau komen. Verder pleitte de SER voor een integraal aanbod voor alle twee- tot vierjarigen van 16 uur per week. Dit advies is opgevolgd voor doelgroeppeuters van tweeënhalve en drie jaar: zij krijgen per 1 augustus 2020 recht op 16 uur voor- en vroegschoolse educatie (VVE) per week.

Aanvullend op het SER-advies: er is extra aandacht nodig voor kinderen met een achterstand. Volgens het SER-advies is het voordeel van een universeel systeem dat kinderen met een achterstand leren van kinderen zonder een achterstand. Dit gaat echter niet op in kwetsbare wijken. Juist in deze wijken is het nodig alle VVE-eisen verplicht te stellen voor alle groepen. Buiten kwetsbare wijken kan worden volstaan met extra aandacht voor doelgroepkinderen in gemengde groepen. Om de ontwikkelingswinst in de kinderopvang niet verloren te laten gaan op de basisschool zal ook daar een extra investering nodig zijn, vooral in kwetsbare wijken. Meer klassenassistenten, vooral in kwetsbare wijken, en een betere aansluiting van het curriculum van de kinderopvang op dat van de basisschool kan de kwaliteit van het onderwijs voor vier- en vijfjarigen vergroten.

Sluitende dagarrangementen

De SER pleit voor het creëren van sluitende dagarrangementen voor de opvang van kinderen van vier tot twaalf jaar. School- en opvangtijden sluiten in dit scenario aan op werktijden en er wordt optimaal gebruikgemaakt van de mogelijkheden van een volledig weekvenster, waarbij ook de woensdag en de vrijdag als reguliere werkdagen gelden. Op de langere termijn streeft de SER naar het realiseren van integrale kindcentra (IKC's). Een integraal kindcentrum is volgens de SER een centrum voor nul- tot twaalfjarigen met sluitende dagarrangementen, zo veel mogelijk op één locatie, waarin primair onderwijs en kinderopvang met elkaar samenwerken, in combinatie met sport, cultuur, jeugdzorg en welzijn. In 2019 bood bijna 20 procent van de scholen een sluitend dagarrangement aan.

Aanvullend op het SER-advies: het is raadzaam dat de buitenschoolse opvang zich meer gaat richten op de ontwikkeling van het kind, in plaats van alleen op het opvangen van het kind zodat ouders kunnen werken. Daarin passen sportactiviteiten, activiteiten gericht op talentontwikkeling (zoals muziek en toneel), en huiswerkbegeleiding voor de wat oudere kinderen. Ouders met een hoog inkomen organiseren deze zaken nu zelf. Juist de buitenschoolse opvang in kwetsbare wijken zou daarom dit soort activiteiten moeten organiseren, tegen lage kosten.

Tot slot

Door het uitvoeren van de voorgestelde maatregelen ontstaat een stabiel stelsel voor kinderen, ouders en overheid. Voor kinderen wordt de opvang stabiel als het curriculum van de kinderopvang wordt afgestemd op dat van de basisschool en het aantal begeleiders per klas op de basisschool toeneemt. Daardoor ontstaat er een meer geleidelijke overgang van de opvang op driejarige leeftijd naar het onderwijs op vierjarige leeftijd. Voor ouders wordt de ouderbijdrage stabiel als die wordt gebaseerd op het inkomen van twee jaar geleden en als ouders ook recht krijgen op subsidie als een van beide ouders niet werkt. De vraag naar kinderopvang wordt daardoor minder conjunctuurgevoelig. Directe financiering in plaats van het toeslagensysteem zorgt bij ouders bovendien voor

minder onzekerheid over de ouderbijdrage. Als de vraag naar kinderopvang minder conjunctuurgevoelig wordt, zullen ook de overheidsuitgaven stabiel worden.

De totale kosten van de voorgestelde maatregelen voor de maatschappij als geheel bedragen rond de 590 miljoen euro per jaar als de maatregelen worden gericht op kinderen in kwetsbare wijken. In deze wijken valt de meeste ontwikkelingswinst te behalen. De collectieve lasten stijgen met 680 miljoen euro, terwijl de lasten voor ouders dalen met 90 miljoen euro door de herijking van de maximum-uurprijs. De baten komen vooral terecht bij de kinderen zelf. Uit onderzoek blijkt dat door kinderopvang van goede kwaliteit kinderen vaker aan het werk gaan later en ook meer gaan verdienen. De baten wegen al op tegen de kosten als de latere arbeidsparticipatie van kinderen in kwetsbare wijken met 5 procentpunt stijgt en zij gemiddeld 5 procent meer gaan verdienen. Een deel van de baten komt terecht bij de rest van de maatschappij doordat kinderen meer belasting zullen gaan betalen en zij later minder vaak afhankelijk zijn van een uitkering. Daarnaast gaan de ouders van deze kinderen mogelijk meer werken, met als resultaat individuele en maatschappelijke baten.

Inhoud

| | |
|---|-----------|
| Samenvatting | i |
| 1 Inleiding | 1 |
| 1.1 Aanleiding en onderzoeksvragen..... | 1 |
| 1.2 De SER-adviezen..... | 2 |
| 1.3 Onderzoeksopzet..... | 3 |
| 2 Het Nederlandse kinderopvangstelsel in perspectief | 5 |
| 2.1 Toegankelijkheid en financiering..... | 5 |
| 2.2 Kwaliteit kinderopvang..... | 9 |
| 2.3 Sluitende dagarrangementen..... | 12 |
| 2.4 Conclusie..... | 14 |
| 3 Invloed kenmerken van kinderopvang op gebruik | 15 |
| 3.1 Gebruik kinderopvang..... | 15 |
| 3.2 Kenmerken opvang..... | 19 |
| 3.3 Effect kenmerken kinderopvang op gebruik..... | 21 |
| 3.4 Keuze kinderdagverblijf..... | 25 |
| 3.5 Conclusie..... | 27 |
| 4 Invloed kenmerken kinderopvang op arbeidsparticipatie | 29 |
| 4.1 Arbeidsparticipatie en gebruik kinderopvang..... | 29 |
| 4.2 Invloed culturele verschillen..... | 30 |
| 4.3 Invloed kenmerken kinderopvang..... | 33 |
| 4.4 Conclusie..... | 35 |
| 5 Naar een stabiel stelsel | 37 |
| 5.1 Toegankelijkheid en financiering..... | 37 |
| 5.2 Kwaliteit..... | 43 |
| 5.3 Sluitende dagarrangementen..... | 47 |
| 5.4 Samenvatting en conclusie..... | 49 |
| Referenties | 53 |
| Bijlage A Begeleidingscommissie en geraadpleegde experts | 57 |
| Bijlage B Kenmerken geënquêteerde ouders | 59 |
| Bijlage C International comparison child care | 61 |

1 Inleiding

De SER heeft in 2016 advies uitgebracht over het stelsel van kinderopvangvoorzieningen voor jonge kinderen. Dit advies laat een aantal vragen onbeantwoord. Dit onderzoek beoogt deze vragen te beantwoorden.

1.1 Aanleiding en onderzoeksvragen

De SER heeft in 2016 advies uitgebracht over aanpassingen aan het stelsel van kinderopvangvoorzieningen voor jonge kinderen (SER, 2016a). Uitgangspunt van het advies is dat kinderopvang niet alleen ouders in staat stelt om betaalde arbeid te verrichten, maar ook belangrijk is voor de ontwikkeling van kinderen. De SER pleit in het advies voor een ‘universeel systeem’ van kindvoorzieningen met extra ondersteuning voor kinderen met een achterstand. Het doel is om 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.

Het SER-advies is een eerste aanzet tot een nieuw stelsel, maar een aantal vragen is nog niet beantwoord. Zo is nog onduidelijk in welke mate kinderen gebruik gaan maken van de aangeboden voorzieningen. Het door de SER geadviseerde stelsel gaat uit van keuzevrijheid van de ouders. Zullen ouders die momenteel zelf voor hun kinderen zorgen hun kinderen wel naar de kinderopvang brengen als er een stimuleringsprogramma wordt aangeboden? Hoe is segregatie in de kinderopvang tegen te gaan? De SER stelt dat voor de voorzieningen betaald moet worden. In hoeverre heeft dat invloed op de deelname van kinderen? Hoe lossen andere landen dit op?

In dit kader stelt Instituut Gak de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat kan Nederland leren van stelsels voor kinderopvang in de landen om ons heen, bijvoorbeeld België en de Scandinavische landen?
2. In hoeverre spelen cultureel bepaalde factoren een rol bij het gebruikmaken van voorzieningen voor kinderopvang? Hoe laten deze factoren zich omschrijven en hoe zijn ze te beïnvloeden?
3. Nederlandse ouders/vrouwen verrichten minder uren betaald werk dan vrouwen in de ons omringende landen. Speelt kinderopvang in dezen een rol of zijn hier andere (sociaalpsychologische) factoren verantwoordelijk voor? Ofwel: wat valt er te zeggen van kinderopvang als arbeidsmarktinstrument?
4. Op welke wijze kan Nederland een robuust stelsel van kinderopvang vormgeven, gebaseerd op stabiele en duurzame keuzes? Aan welke voorwaarden voor bekostiging en kwaliteit moet worden voldaan en hoe zijn die in lijn te brengen met voor- en vroegschoolse opvang (VVE), peuterspeelzalen en het primair onderwijs?

De vragen van Instituut Gak beperken zich niet tot de voorzieningen voor nul- tot vierjarigen. De vraag is om een stabiel stelsel van kinderopvang te ontwerpen voor kinderen van nul tot twaalf jaar. Het gaat niet alleen om de ontwikkelingsmogelijkheden van jonge kinderen, maar ook om een sluitend dagarrangement voor kinderen van vier tot twaalf jaar. Daarvoor heeft de SER zowel in

een eerder als in een later advies ook al gepleit (SER, 2011 en SER, 2016b). Het onderhavige onderzoek bouwt voort op de drie SER-adviezen en werkt die verder uit

1.2 De SER-adviezen

In 2016 heeft de SER twee adviezen uitgebracht over kinderopvang. Het eerste advies, ‘Gelijk goed van start’, bevat een visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen. Uitgangspunt daarbij is dat kinderopvang niet alleen een arbeidsmarktinstrument is, maar ook een bijdrage levert aan de ontwikkeling van kinderen, het verminderen van achterstanden en het bevorderen van gelijke kansen. Het SER-advies richt zich op drie speerpunten, namelijk toegankelijkheid voor alle kinderen, betaalbaarheid, en goede kwaliteit teneinde de ontwikkeling van het kind te bevorderen. Om de toegankelijkheid te bevorderen pleit de SER voor een ‘universeel systeem’ van kindvoorzieningen met extra ondersteuning voor kinderen met een achterstand. Daarbinnen geldt een integraal aanbod voor alle twee- tot vierjarigen van 16 uur per week. Volgens de SER hebben vooral kinderen met een achterstand baat bij gemengde groepen en een inclusief systeem van kindvoorzieningen. De raad pleit ook voor vereenvoudiging en stroomlijning van de financiering. Door kinderen waarvan één of beide ouders niet werken ook recht op kinderopvangtoeslag te geven, wordt de versnippering in de financieringsstromen teruggedrongen. Voor doelgroepvoorzieningen (binnen het universele systeem) blijft er volgens het SER-advies een aparte financieringsstroom. Verder zet de SER in op een verhoging van de kwaliteit door te investeren in de pedagogische kwaliteit van de professionals en door de samenwerking tussen scholen en kinderopvang te verbeteren.

Het tweede advies, ‘Een werkende combinatie’, geeft een visie op het combineren van werken, leren en zorgen. De SER pleit voor het creëren van sluitende dagarrangementen voor schoolgaande kinderen van vier tot twaalf jaar. School- en opvangtijden sluiten in het voorstel aan op werktijden en er wordt optimaal gebruikgemaakt van de mogelijkheden van een volledig weekvenster, waarbij ook de woensdag en de vrijdag als reguliere werkdagen gelden. De SER constateert dat er na het advies uit 2011 nog onvoldoende vooruitgang is geboekt. Verschillen in onder andere financiering, regelgeving, arbeidsvoorwaarden, inspectie en controle belemmeren de samenwerking tussen opvang en onderwijs. De SER ziet als onderdelen van een sluitend dagarrangement:

- meer regelmaat in schooltijden op alle weekdagen,
- een breder dagvenster voor buitenschoolse activiteiten (tot 18.30 uur),
- bevorderen van de personele samenwerking en combinatiebanen; meer continuïteit in de personele bezetting van de BSO door het stimuleren van volwaardige arbeidscontracten,
- een andere visie op huisvesting van scholen en BSO: combinatiehuisvesting.
- Op de langere termijn streeft de SER naar het realiseren van integrale kindcentra (IKC's) voor kinderen van nul tot twaalf jaar. Een integraal kindcentrum is een pedagogische voorziening voor ontwikkeling en educatie van kinderen. Kenmerkend voor IKC's is de integratie van opvang en onderwijs, niet alleen vanaf het moment van de leerplicht van kinderen, maar ook met opvang voor kinderen jonger dan vier jaar.

Dit rapport richt zich op het uitwerken van de voorstellen in de twee SER-rapporten aan de hand van de door Instituut Gak gestelde onderzoeksvragen. Het gaat daarbij om toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit van de opvang voor jonge kinderen, en om sluitende dagarrangementen voor kinderen die naar de basisschool gaan.

1.3 Onderzoeksopzet

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is een literatuurstudie verricht naar de effecten van kinderopvang en de voorkeuren van ouders voor specifieke kenmerken van kinderopvang. Op basis van literatuuronderzoek is ook nagegaan wat Nederland kan leren van andere landen. Aanvullend hierop zijn enquêtes gehouden om voorkeuren van ouders voor de kinderopvang in kaart te brengen. Op basis van de literatuurstudie en de enquête zijn aanbevelingen gedaan om het huidige kinderopvangstelsel stabiel te maken. Deze aanbevelingen zijn vervolgens voorgelegd aan veldpartijen.

Eén van de onderdelen van het onderzoek is een internationale vergelijking. De Nederlandse kinderopvang is vergeleken met die in Vlaanderen, Duitsland, Frankrijk, Zweden en Engeland. Deze landen zijn gekozen omdat ze in bepaalde mate lijken op Nederland (voornamelijk Noord-Europees), maar daarnaast een grote variëteit hebben in kinderopvangstelsels. Er is niet alleen deskresearch uitgevoerd, maar er is ook contact gelegd met experts uit de desbetreffende landen. Zij hebben input geleverd voor deze analyse.

Als voorbereiding op de enquêtes zijn eerst tien niet-werkende moeders met een migratieachtergrond geïnterviewd om meer zicht te krijgen op hun voorkeuren. Vervolgens is er in 2018 een enquête uitgezet onder tweeduizend ouders met kinderen van nul t/m drie jaar en tweeduizend ouders met kinderen van vier t/m acht jaar via het online panel van Gfk. In de enquête stonden onder andere vragen over het gebruik van de kinderopvang en stellingen over de traditionele rolverdeling in het huishouden. De enquête bevatte een vignettenanalyse waarbij ouders konden kiezen tussen twee kinderopvangorganisaties met verschillende kenmerken. Op basis van deze analyse zijn de voorkeuren van ouders in kaart gebracht. De steekproef van de enquête is beschreven in Bijlage B. De steekproef bevat relatief weinig laagopgeleiden ten opzichte van de totale Nederlandse bevolking.

Om voor de Nederlandse situatie te meten welke kenmerken van kinderopvang het gebruik beïnvloeden, is een tweede enquête uitgezet onder vijfhonderd moeders met een kind van nul t/m drie jaar en vijfhonderd moeders met een kind van vier t/m acht jaar via het online panel van Panelclix. Deze enquête was gericht op vragen over de arbeidsparticipatie, het gebruik van kinderopvang en de voorkeuren voor kinderopvang. Ook deze enquête bevatte een vignettenanalyse om voorkeuren van moeders in kaart te brengen. Bij deze enquête is ervoor gekozen om steeds één kinderopvangorganisatie voor te leggen met verschillende kenmerken en vervolgens te vragen of de respondent deze kinderopvang zou gebruiken en/of actief zou worden op de arbeidsmarkt. De beschrijving van deze steekproef is te vinden in Bijlage B. De steekproef bevat in verhouding meer laagopgeleiden dan representatief is voor de totale bevolking, maar binnen de groep laagopgeleiden zitten relatief weinig moeders met een migratieachtergrond. Hiervoor is gecorrigeerd door moeders met een migratieachtergrond zwaarder mee te wegen

2 Het Nederlandse kinderopvangstelsel in perspectief

Kinderen van niet-werkende ouders hebben minder toegang tot gesubsidieerde kinderopvang dan kinderen van werkende ouders. In andere landen is de kinderopvang veelal publiek georganiseerd en universeel toegankelijk. Kinderen gaan in Nederland al op hun vierde jaar naar de basisschool. In andere landen is dat meestal zes jaar.

De formele kinderopvang voor kinderen van nul tot vier jaar bestaat uit kinderdagverblijven en gastouders. Daarnaast zijn er peuterspeelzalen voor kinderen van twee tot vier jaar.¹ Het doel van kinderdagverblijven en gastouders is vooral om de arbeidsdeelname van ouders met jonge kinderen, in het bijzonder van moeders, te faciliteren. Peuterspeelzalen dienen met name een pedagogisch doel (spelen en ontwikkelen). Over het algemeen kunnen peuters gedurende twee dagdelen per week terecht in een peuterspeelzaal. Voor kinderen van tweeënhalf tot vier jaar met een achterstand is er voorschoolse en vroegschoolse educatie (VVE). De VVE-programma's zijn gericht op het stimuleren van de ontwikkeling van achterstandsgroepen. VVE wordt aangeboden door kinderdagverblijven en peuterspeelzalen.

Vanaf hun vierde jaar gaan kinderen naar de basisschool. Kinderen zijn vanaf de leeftijd van vijf jaar leerplichtig. Werkende ouders met kinderen die naar de basisschool gaan, hebben de mogelijkheid van buitenschoolse opvang (BSO). Het gaat om opvang voordat de school start, opvang in de lunchpauze², en naschoolse opvang. De formele buitenschoolse opvang wordt aangeboden door kinderopvangorganisaties en gastouders. Veel kinderopvangorganisaties bieden zowel dagopvang aan voor kinderen tot vier jaar als buitenschoolse opvang voor kinderen van vier tot twaalf jaar.

2.1 Toegankelijkheid en financiering

Nederlandse stelsel maakt onderscheid tussen werkende en niet-werkende ouders

Kinderopvang wordt in Nederland aangeboden door private organisaties die ofwel stichtingen als zijn of organisaties met een winstoogmerk. Dit geldt zowel voor de leeftijdsgroep nul tot vier jaar als voor de leeftijdsgroep vier tot twaalf jaar. Kinderopvangorganisaties en gastouders bepalen zelf hun tarieven. Ouders betalen direct aan de kinderopvangorganisatie. Zij krijgen vervolgens een deel van de kosten van kinderdagverblijven, gastouderopvang en buitenschoolse opvang vergoed via de kinderopvangtoeslag. Ouders vragen deze kinderopvangtoeslag aan bij de belastingdienst. De toeslag is alleen voor werkende ouders. De hoogte van de kinderopvangtoeslag is afhankelijk van het inkomen: ouders met een lager gezinsinkomen krijgen een hogere vergoeding

¹ Het gaat om kortdurende dagopvang. In dit rapport zal hiervoor de term peuterspeelzalen gebruikt worden. Deze opvang wordt ook aangeboden door kinderdagverblijven.

² Opvang tijdens de lunchpauze valt niet onder het kinderopvangstelsel en valt onder onderwijs. Hiervoor ontvangen ouders ook geen kinderopvangtoeslag.

Box 2.1 Kinderopvangtoeslag

Ouders kunnen kinderopvangtoeslag verkrijgen indien zij aan een aantal voorwaarden voldoen. Een eerste belangrijke voorwaarde is dat de aanvrager en (eventuele) toeslagpartner beide werken, of een traject naar werk, een opleiding of een inburgeringscursus volgen. Daarnaast moeten ouders altijd een eigen bijdrage leveren voor het gebruiken van kinderopvang. Deze eigen bijdrage is afhankelijk van het inkomen van de ouder(s) en het aantal kinderen dat zij aan de kinderopvang laten deelnemen.

De kinderopvangtoeslag vergoedt een deel van de kosten tot een maximaal uurtarief. Het maximumuurtarief verschilt voor kinderdagverblijven, gastouders en buitenschoolse opvang. Indien een opvanginstelling een uurtarief vaststelt dat hoger ligt dan het maximale uurtarief dan betaalt de ouder het deel boven het maximale uurtarief volledig. Daarnaast is 230 uur per maand het maximum aantal opvanguren waarvoor ouder(s) kinderopvangtoeslag kunnen ontvangen. Echter, het aantal uren waarvoor een ouder daadwerkelijk kinderopvangtoeslag ontvangt kan lager liggen, afhankelijk van de situatie van de ouder(s) en het type opvang. Indien een ouder meer uren kinderopvang gebruikt dan dat de overheid vergoedt, dan zal de ouder de overige uren volledig zelf moeten betalen.

De hoogte van de kinderopvangtoeslag is in zijn geheel afhankelijk van een aantal factoren:

- het type opvang: de opvanginstelling en de vorm van opvang;
- het uurtarief van de opvang;
- het aantal kinderen dat gebruik maakt van de opvang;
- de hoogte van het inkomen van de ouder(s);
- het aantal uren dat de ouder(s) werkzaam zijn.
- De maximum uurprijs waarvoor men kinderopvangtoeslag kan aanvragen

Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvangtoeslag>

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het aanbod van VVE en peuteropvang voor niet-werkende ouders. De opvanginstellingen krijgen een subsidie van de gemeente. Gemeenten bepalen de hoogte van de ouderbijdrage voor niet-werkende ouders. Werkende ouders betalen aan de kinderopvangorganisatie en krijgen een deel terug via de kinderopvangtoeslag. De ouderbijdrage die gemeenten aan niet-werkende ouders vragen, is veelal gelijk aan de ouderbijdrage die werkende ouders per saldo betalen (tarief minus kinderopvangtoeslag).

Het Nederlandse systeem wijkt af van veel andere landen in de zin dat de aanbieders van kinderopvang privaat zijn en er onderscheid wordt gemaakt tussen werkende ouders en niet-werkende ouders. Alleen in Engeland lijkt het systeem op het Nederlandse systeem: enkel werkende ouders krijgen een vergoeding voor het gebruik van kinderopvang. In Nederland zijn niet-werkende ouders voor peuterspeelzalen en VVE aangewezen op instellingen die gesubsidieerd worden door gemeenten. Daarbinnen maakt men onderscheid tussen kinderen met en zonder achterstand: kinderen met een achterstand kunnen aanspraak maken op een gesubsidieerde plek bij een VVE-voorziening. De gemeente bepaalt wie toegang heeft tot een zo'n voorziening. In Vlaanderen, Duitsland, Frankrijk en Zweden is kinderopvang universeel toegankelijk: alle kinderen krijgen subsidie voor alle kinderopvangorganisaties.

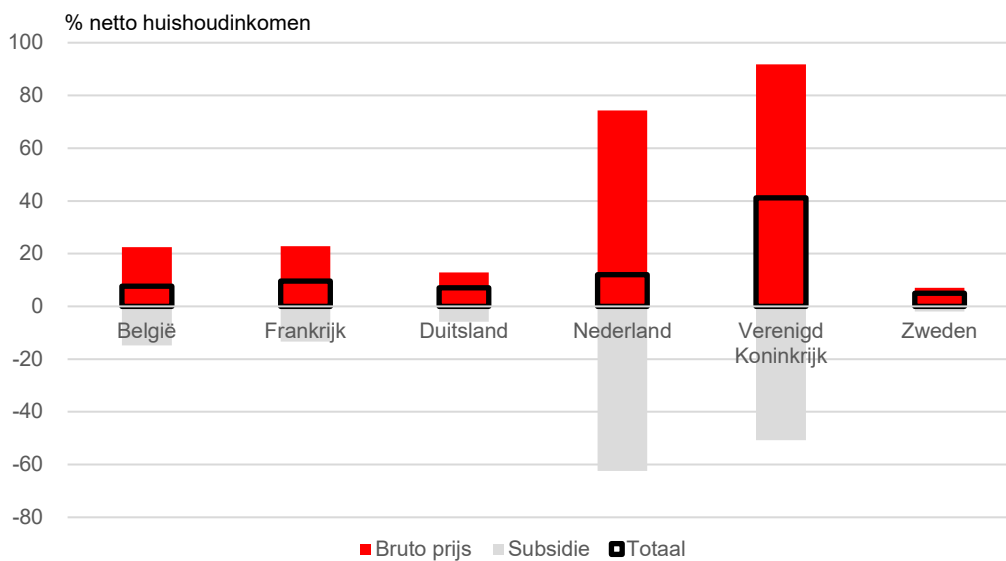
Ouderbijdrage voor ouders met een laag inkomen vergelijkbaar met andere landen

De ouderbijdrage is inkomensafhankelijk: ouders met een laag inkomen betalen een zeer lage ouderbijdrage. Ook voor kinderen met een achterstand rekenen de meeste gemeenten een lage ouderbijdrage. De educatieve opvang is voor alle kinderen van drie en vier jaar in andere landen veelal gratis. Wel gaan Nederlandse kinderen al op vierjarige leeftijd naar de basisschool, waarvoor geen eigen bijdrage van toepassing is. Ook in Engeland gaan kinderen al jong naar de basisschool (op hun vijfde), terwijl in andere landen kinderen pas op hun zesde jaar naar de basisschool gaan (en

Zweedse kinderen pas op hun zevende). Wel gaan in Vlaanderen en Frankrijk kinderen vanaf tweeënhalf of drie jaar al naar een meer schoolse voorziening (kleuterschool/école maternelle).

De nettokosten van kinderopvang voor ouders zijn voor mensen met een laag inkomen in Nederland ongeveer gelijk aan de kosten in andere landen, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk (VK), zie Figuur 2.1. De netto-ouderbijdrage is in het VK met 41 procent van het nettohuishoudinkomen aanzienlijk hoger dan in andere landen (rond de 10 procent). Voor ouders met een hoger inkomen liggen de kosten voor ouders in Nederland wel hoger dan in andere landen (rond de 20 procent), maar lager dan in het VK (rond de 30 procent, zie Bijlage C).

Figuur 2.1 Ouderbijdrage in NL is voor werkende ouders met een laag inkomen vergelijkbaar met andere landen, behalve het Verenigd Koninkrijk



Bron: OECD.stat

Toelichting: ouderbijdrage 2018 voor gezin met twee kinderen van 2 en 3 jaar waarvan beide ouders voltijd werken, één ouder 67% van het gemiddeld loon verdient en de andere ouder het minimumloon

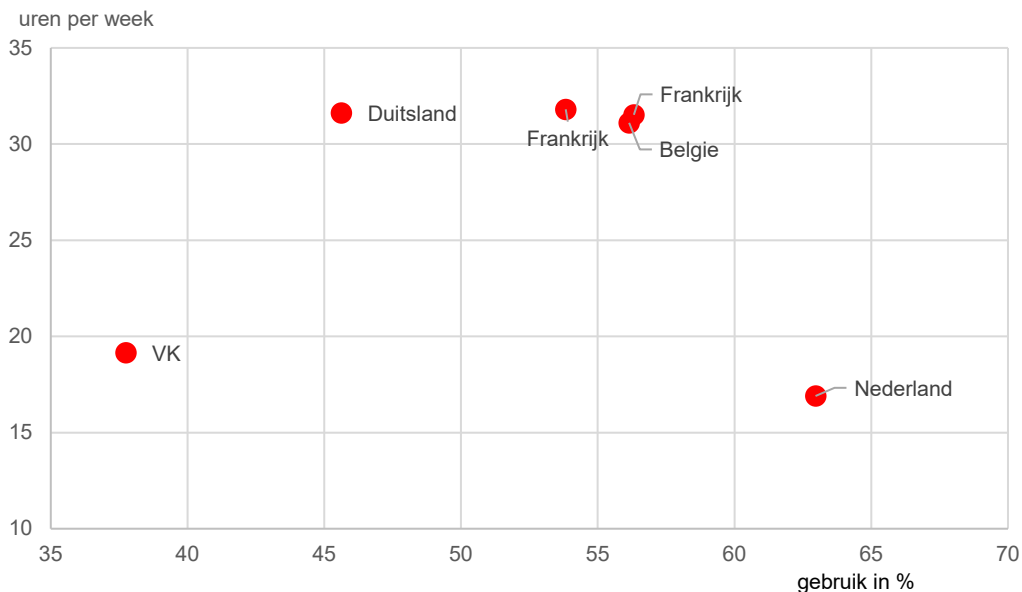
Prijs is voor ouders niet transparant

Een groot verschil met andere landen is dat de brutoprijs die ouders aan de kinderopvangorganisatie betalen hoger is dan in andere landen (behalve het VK). Ouders in Nederland krijgen een groot deel terug van de belastingdienst. Dit leidt ertoe dat ouders niet goed weten wat ze netto betalen aan kinderopvang. In de enquête die in het kader van dit onderzoek is gehouden, wordt gevraagd naar wat ouders per uur betalen aan de kinderopvang. Ouders die zeggen dat ze de nettoprijs hebben ingevuld (dus rekening houdend met de kinderopvangtoeslag) geven gemiddeld dezelfde prijs op als ouders die zeggen dat ze de brutoprijs hebben ingevuld. Een deel van de ouders weet bovendien niet van het bestaan van de kinderopvangtoeslag. Van de werkende ouders gaf 9 procent aan geen kinderopvangtoeslag te ontvangen. Daarvan zei 12 procent niet te weten dat mogelijk recht te hebben op kinderopvangtoeslag. Het is daarom waarschijnlijk dat de kosten van kinderopvang in de perceptie van ouders hoger liggen dan ze daadwerkelijk zijn.

Kinderen jonger dan vier jaar gaan relatief weinig uren naar de opvang

Kinderen van drie jaar oud gaan in Nederland minder vaak naar de kinderopvang dan in andere landen (zie bijlage C). Kinderen gaan vanaf hun vierde jaar naar de basisschool, waardoor in Nederland voor deze groep het gebruik juist hoog is. Nederlandse kinderen tot drie jaar gaan relatief vaak naar de kinderopvang (vanwege kort ouderschapsverlof), maar gaan weinig uren vanwege het grote aandeel vrouwen dat in deeltijd werkt, dan wel gebruikmaakt van peuterspeelzalen (Zie Figuur 2.2).

Figuur 2.2 Kinderen tot 3 jaar gebruiken in NL weinig uren per week (2017)



Bron: OECD Education at a Glance 2019: OECD Indicators

Net als in België, Frankrijk en het VK gebruiken kinderen tot drie jaar van ouders met een laag inkomen in Nederland minder vaak kinderopvang dan kinderen van ouders met een hoog inkomen, zie Bijlage C. In Zweden en Duitsland zijn de verschillen tussen inkomensgroepen klein. Het is een probleem dat dit verschil in Nederland groot is, aangezien kinderopvang ervoor kan zorgen dat kinderen met een achterstand een betere startpositie krijgen op de basisschool.

Gebruik buitenschoolse opvang laag

Basisschoolkinderen kunnen gebruikmaken van buitenschoolse opvang. Veel basisscholen hantieren nog het traditionele schooltijdenmodel: de schooldag start tussen 8.30 en 8.45 uur en eindigt tussen 14.30 en 15.30 uur. Woensdagmiddag is vrij. Kinderen van vier en vijf jaar zijn vaak ook op vrijdagmiddag vrij. Kinderen eten tussen de middag thuis of blijven over op school. Het overblijven is vrijwillig. Wel neemt het aandeel scholen met een continuooster (verkorte middagpauze waarbij alle kinderen op school blijven) of een model met vijf gelijke dagen gestaag toe: in het schooljaar 2016-2017 hanteerde nog 50 procent van de scholen het traditionele model, 22 procent het continuooster en 16 procent het gelijke-dagenmodel. (DUO, 2016).

Aangezien de schooltijden niet aansluiten op de werktijden, gaat een deel van de kinderen van werkende ouders buiten de schooltijden naar de buitenschoolse opvang (37% van kinderen van vier t/m acht jaar, SEO-enquête). Formele buitenschoolse opvang wordt in Nederland aangeboden

door private organisaties en gastouders, niet door de school. Kinderen van dezelfde school gaan over het algemeen naar verschillende BSO-instellingen en gastouders op verschillende locaties. De kinderen worden van school naar de BSO gebracht door de BSO-instellingen. Als ouders erom vragen, is de school verplicht om tussen 7.30 uur en 18.30 uur voor buitenschoolse opvang te zorgen. De school moet daartoe contracten sluiten met BSO-instellingen. Daarnaast zijn brede scholen in opkomst. In den brede school zijn voorzieningen als onderwijs, kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen samengevoegd op één fysieke locatie. Een specifieke vorm daarvan is een integraal kindcentrum, waarbij de voorzieningen ook daadwerkelijk zijn geïntegreerd: één locatie, één leiding, één pedagogische visie.³

Cijfers over het gebruik van de buitenschoolse opvang zijn niet goed internationaal vergelijkbaar. In België, Frankrijk en Duitsland blijven kinderen veelal op school na schooltijd, terwijl in Nederland de kinderen doorgaans naar een andere locatie gaan voor de buitenschoolse opvang. In andere landen is het veel gebruikelijker dat kinderen op school blijven of dat de buitenschoolse opvang is gevestigd op het terrein van de school. In Berlijn is de organisatie van de buitenschoolse opvang zelfs de verantwoordelijkheid van de school. Dat bevordert de integratie van onderwijs en buitenschoolse opvang (zie Bijlage C).

2.2 Kwaliteit kinderopvang

De kwaliteit van de kinderopvang hangt af van structurele kwaliteitskenmerken, zoals opleidingsniveau van de medewerkers, groepsgrootte, de beroepskracht-kindratio, en de proceskwaliteit. De proceskwaliteit bestaat uit enerzijds de emotionele kwaliteit (de interactie tussen leidster en kind) en anderzijds de educatieve kwaliteit (het aanbod van activiteiten gericht op de cognitieve en ontwikkeling van kinderen). Voor de ontwikkeling van kinderen is vooral de proceskwaliteit van belang.

Kwaliteit opvang tot vier jaar

Uit onderzoek naar de kwaliteit van de kinderopvang in Nederland in 2017 en 2018 komt een overwegend positief beeld naar voren van de proceskwaliteit. De gemiddelde emotionele proceskwaliteit is in alle kinderopvangtypen voldoende tot goed (Slot et al., 2018). De gemiddelde educatieve kwaliteit is in alle opvangtypen duidelijk lager. De gastouderopvang geeft een meer gevarieerd beeld: de emotionele kwaliteit is gemiddeld vergelijkbaar met die van de andere opvangsoorten, maar de variatie is groter, met opvallende uitschieters naar beneden. Voor de educatieve kwaliteit geldt nog sterker dat de uitschieters in de gastouderopvang vaker, en ook extremer, naar beneden zijn (Slot et al., 2018).

Slot et al. (2018) vergelijken ook de situatie in Nederland met de situatie in een aantal andere landen, waar in onderzoek dezelfde observatie-instrumenten zijn gebruikt. De gemiddelde scores voor de opvang van peuters (kinder- en peuteropvang samen) op emotionele en educatieve proceskwaliteit zijn in Nederland hoger dan wat met dezelfde meetinstrumenten gevonden is in representatieve studies in Duitsland, Portugal, Vlaanderen en Zwitserland (zie Tabel 2.1). Op emotioneel vlak scoort de Nederlandse kinderopvang even hoog als de Finse, maar op educatief vlak lager. De

³ <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Integrale-kindcentra-en-brede-scholen>

emotionele kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang is iets lager dan die van de kinderopvangcentra in een representatieve studie in Denemarken, maar de educatieve kwaliteit is weer aanmerkelijk hoger. Voor de babyopvang zijn er minder internationale vergelijkingen mogelijk, omdat daar minder onderzoek naar gedaan is. De babyopvang in de steekproef van Slot et al. (2018) scoort hoger op zowel emotionele als educatieve kwaliteit dan de babyopvang in de onderzoeken in Vlaanderen, Portugal en de Verenigde Staten. Voor de buitenschoolse opvang zijn geen vergelijkingen mogelijk met buitenlands onderzoek (Slot et al., 2018).

Tabel 2.1 Kwaliteit kinderopvang in Nederland vergelijkbaar met andere landen.

| | Nederland | België/Vlaanderen | Duitsland/Rijnland-Palts | Duitsland/Baden-Württemberg | Portugal | Denemarken | Finland | Zwitserland |
|----------------------------|-----------|-------------------|--------------------------|-----------------------------|----------|------------|---------|-------------|
| <i>Peuterspeelzaal</i> | | | | | | | | |
| Emotionele proceskwaliteit | 5,70 | 5,22 | | | | | | 5,44 |
| Educatieve proceskwaliteit | 3,12 | 2,66 | | | | | | 3,23 |
| <i>Kinderdagverblijf</i> | | | | | | | | |
| Emotionele proceskwaliteit | 5,71 | | 5,88 | 5,32 | 4,60 | 5,85 | 5,54 | |
| Educatieve proceskwaliteit | 3,35 | | 2,45 | 2,47 | 3,04 | 2,45 | 3,97 | |

Bron: Slot (2018), behalve Nederland: Slot et al. (2018)

Toelichting: kwaliteitsscores volgens CLASS methodiek op een schaal van 1 tot 7.

De structurele kwaliteit voldoet aan de wettelijke normen (Slot et al., 2018). Een belangrijke indicator voor de structurele kwaliteit is de beroepskracht-kindratio. Die varieert in kinderdagverblijven van 1:3 voor baby's tot 1:8 voor kinderen van twee en drie jaar. In de BSO is de norm voor kinderen van vier tot zeven jaar 1:10 en voor kinderen van acht tot twaalf jaar 1:12. De norm voor tweejarigen is ongeveer gelijk aan de normen in andere landen. De norm voor driejarigen is in sommige andere landen (Duitsland, VK) met 1:13 of 1:14 aanzienlijk hoger dan in Nederland (1:8).

Kwaliteit voorschoolse programma's

De voorschoolse programma's worden uitgevoerd door peuterspeelzalen en kinderdagverblijven. Het doel van VVE-programma's is om onderwijsachterstanden te voorkomen of weg te werken bij kinderen in een achterstandssituatie. VVE-programma's werken met een methode die kinderen stimuleert in hun ontwikkeling door een combinatie van spelen en leren. VVE-programma's bieden kinderen activiteiten aan die taalrijk zijn en aansluiten bij hun belevingswereld, waarbij ze uitgedaagd worden om verbanden te leggen en na te denken.

Voorschoolse programma's hebben een positief effect op doelgroepkinderen. De achterstand van de doelgroepkinderen op twee- en driejarige leeftijd ten opzichte van niet-doelgroepkinderen neemt substantieel af in de voorschoolse periode (Leseman en Veen, 2016). Deze resultaten komen overeen met resultaten in andere landen. Uit een meta-analyse van Elango et al. (2015) blijkt dat kinderen van laagopgeleide ouders die naar een kwalitatief goede kinderopvang gaan hoger scoren op cognitieve en IQ-testen dan kinderen van laagopgeleide ouders die niet aan kinderopvang deelnemen, of aan kinderopvang met een lage kwaliteit. Kinderen van laagopgeleide ouders die deelnemen aan kinderopvang scoren ook beter op niet-cognitieve vaardigheden zoals agressie en hyperactiviteit (Elango et al., 2015). Deze niet-cognitieve vaardigheden resulteren in beter gedrag op

jonge leeftijd, wat onder andere de schoolcarrière positief beïnvloedt: kinderen spijbelen minder en maken vaker hun opleiding af (Elango et al., 2015; Dautz et al., 2014). Beter gedrag op jonge leeftijd verhoogt dus de kans op succes op latere leeftijd (Elango et al., 2015).

Het overgrote deel van kinderen met een achterstandsrisico gaat naar peuterspeelzalen of kinderdagverblijven die gebruikmaken van een VVE-programma. De kwaliteit van instellingen met een VVE-programma is in het algemeen hoger dan die van instellingen zonder VVE-programma. Ook blijkt: hoe meer doelgroepkinderen op een locatie, hoe beter de uitvoering van het VVE-beleid en hoe hoger de kwaliteit. De meeste doelgroepkinderen gaan dus naar instellingen met een hogere kwaliteit (Leseman en Veen, 2016). In het buitenland is de kwaliteit van instellingen met kinderen uit achterstandsgroepen juist vaak lager dan die van instellingen zonder doelgroepkinderen (Leseman en Veen, 2016). Dit komt mogelijk doordat kinderopvang in andere landen vaak universeel toegankelijk is en er geen sprake is van een doelgroepbeleid.

Kwaliteit kleuteronderwijs

Volgens het SER-advies (SER 2011) is voor kinderen de overgang naar de basisschool ingrijpend. Het is een grote verandering dat groepen groter worden, maar het aantal begeleiders op de groep niet. In de dagopvang is de verhouding tussen het aantal begeleiders en kinderen van vier jaar 1:8. Op de basisschool staat er gemiddeld één leerkracht voor een klas van 23 kinderen (OCW 2018). Ook verschilt het curriculum op de basisschool van dat op de kinderopvang. In Nederland is het curriculum in de kinderopvang niet centraal vastgelegd. Kinderopvangorganisaties zijn wel verplicht om een curriculum (pedagogisch beleidsplan) op te stellen dat aan een aantal eisen voldoet. Het curriculum op de basisschool is daarentegen centraal vastgelegd. De curricula van de kinderopvang en de basisschool worden over het algemeen niet op elkaar afgestemd, behalve in sommige integrale kindcentra. In Nederland gaan kinderen op hun vierde naar de basisschool, en dáár vindt dus een knip plaats. Kinderen die vanaf verschillende kinderopvangorganisaties op dezelfde basisschool terechtkomen, krijgen allemaal vanuit hun eigen kinderopvang verschillende vaardigheden mee.

Kwaliteit voegschoolse programma's

Basisscholen zijn universeel toegankelijk en gratis voor alle leerlingen. Doelgroepleerlingen gaan in minder dan de helft van de gevallen naar een school zonder erkend VVE-programma. Op een school met VVE-programma behalen leerlingen echter geen betere resultaten, zoals in de voorschool. De emotionele kwaliteit is gemiddeld goed in de kleutergroepen, maar de educatieve kwaliteit is matig (Veen et al., 2017). Veen et al. (2017) vinden dit verrassend, aangezien kleuterleerkrachten hoger zijn opgeleid dan de pedagogisch medewerkers van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven. Op scholen met veel doelgroepleerlingen zijn de condities wel wat gunstiger dan op scholen met weinig doelgroepleerlingen. Er is sprake van iets kleinere groepen (twee à drie kinderen per groep minder) en er is iets vaker (één of enkele dagdelen per week) een dubbele bezetting aanwezig. Dit is echter niet terug te zien in de educatieve kwaliteit, mogelijk doordat de verschillen te klein zijn (Veen et al., 2017). Er is wel variatie in de kwaliteit. Doelgroepkinderen die naar een kleutergroep gaan met een goed aanbod en hoge kwaliteit ontwikkelen zich beter.

Doelgroepkinderen komen vaker dan niet-doelgroepkinderen vanuit de voorschoolse voorziening terecht in kleutergroepen met een lagere kwaliteit dan de kwaliteit van de voorschoolse voorziening

(Veen et al., 2017). Er is weinig stabiliteit in kwaliteit: slechts een klein deel van de doelgroep leerlingen krijgt zowel in de voor- als in de vroegschoolse periode aanbod van (relatief) hoge kwaliteit.

Een van de factoren die mogelijk meespeelt is de verandering van het aantal begeleiders per kind: van 1:8 op de kinderopvang naar 1:23 in de kleutergroepen van de basisschool. Leerkrachten op de basisschool hebben dus minder mogelijkheden om individuele aandacht te geven aan doelgroepkinderen. In andere landen gaan kinderen van vier en vijf jaar naar voorzieningen met één begeleider op dertien of veertien kinderen. De invloed van de beroepskracht-kindratio op de proceskwaliteit is niet eenduidig. Volgens het onderzoek van Slot et al. (2018) is de beroepskracht-kindratio belangrijk voor de emotionele proceskwaliteit in de kinder- en peuteropvang, maar niet direct voor de educatieve kwaliteit. Een grote groep is op zichzelf niet slecht voor de emotionele kwaliteit, als er maar voldoende medewerkers zijn zodat er een gunstige (lage) beroepskracht-kindratio is (Slot et al., 2018).

Conclusie

De kwaliteit van de kinderopvang (nul- tot vierjarigen) in Nederland is goed in vergelijking met het buitenland, vooral voor kinderen met een achterstand. Kinderen met een achterstand gaan in Nederland naar opvang van betere kwaliteit dan kinderen zonder achterstand. In andere landen is dat vaak andersom. Bovendien gaan peuters van tweeënhalve of drie jaar oud in andere landen vaak al naar een meer schoolse voorziening, waar er minder begeleiders per kind zijn.

In de kleuterklassen (vier tot zes jaar) zijn er juist minder begeleiders per kind dan in het buitenland: daar is de ratio 1:23 terwijl in andere landen de ratio op 1:13 of 1:14 ligt. Doelgroepkinderen komen vaker dan niet-doelgroepkinderen terecht in kleutergroepen waarvan de kwaliteit lager is dan de kwaliteit van de voorschoolse voorziening.

2.3 Sluitende dagarrangementen

Volgens het SER-advies (SER 2011) is de overgang naar de basisschool voor zowel werkende ouders als voor kinderen ingrijpend. De tijden én de locaties veranderen. Kinderen zien hun dagen verdeeld over school, opvang en thuis. Sommigen gaan alleen na school naar de opvang, maar anderen gaan ook in de schoolpauze naar de opvang. Daarnaast gaan kinderen, die niet naar andere vormen van informele kinderopvang gaan, tijdens schoolvakanties (tien weken per jaar) en feest- en studiedagen. Het knelpunt voor kinderen is volgens het SER-advies (SER 2011) dat voor schoolgaande kinderen elke dag anders is, terwijl jonge kinderen juist zijn gebaat bij regelmaat. Ze ervaren veel momenten van wisseling in begeleiding (verschillende gezichten) en pedagogisch klimaat. Voor veel kinderen wisselen ook de schooltijden per dag (dagen tot 15.00 uur en dagen tot 12.00 uur), net als de locatie, afhankelijk van de deelname aan tussenschoolse opvang en buitenschoolse opvang. Ook op scholen met een continuooster moeten kinderen na 14.00 uur naar een andere locatie voor de BSO.

Voor ouders wordt de organisatie van kinderopvang ingewikkelder. Werkende ouders worden volgens het SER-advies (SER, 2011) gedwongen om parttime te werken op woensdag en vrijdag vanwege de vrije woensdag- en vrijdagmiddag van hun kinderen. In aansluiting daarop krijgen zij te maken met een concentratie van vrijetijdsactiviteiten op woensdagmiddag en na schooltijd. Een

baan met langere reistijd maakt het voor ouders lastig vanwege de sluitingstijden van opvangvoorzieningen. Voorschoolse opvang (VSO) is vaak niet beschikbaar. Scholen zijn verplicht ervoor te zorgen dat kinderen eerder terechtkunnen bij de buitenschoolse opvang, maar deze opvang wordt slechts beperkt aangeboden. De redenen hiervoor zijn dat niet alle ouders er behoefte aan hebben en dat de personeelsbezetting lastig structureel te organiseren is (SER, 2011). Ouders met meerdere kinderen ervaren problemen bij het halen en brengen als deze kinderen wegens verschillende leeftijden of behoeften (bijvoorbeeld speciaal onderwijs) op verschillende locaties zitten (SER, 2011). Uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) blijkt dat in 2009 de helft van de ondervraagde ouders behoefte had aan een schoolrooster dat afwijkt van het klassieke schoolrooster, waarbij de grootste categorieën een voorkeur hadden voor een continuooster (19 procent) en een brede school (8 procent) (Cloin et al., 2010).

Ook scholen en kinderopvangorganisaties zelf komen volgens het SER-rapport in de knel door het klassieke schoolrooster. Werkgevers en werknemers in de kinderopvang ervaren een tekort aan kindplaatsen op maandag, dinsdag en donderdag en onderbenutting op woensdag en vrijdag. Het relatief kleine aantal werkuren, de beperkte doorgroeimogelijkheden en de geringe ontwikkeling van functies waarbij de medewerkers zowel in de kinderopvang als op school kunnen werken maakt het moeilijk om BSO-medewerkers te vinden en te behouden. Door het beperkte aantal uren per dag en de vele personele wisselingen vinden kinderopvangorganisaties het lastig om tijdens de BSO een pedagogisch verantwoord programma en interessante activiteiten aan te bieden (SER, 2011). Anno 2019 is het aanbod nog steeds niet erg aantrekkelijk: met name voor kinderen ouder dan acht jaar is er weinig te doen op de BSO (bron: interviews en expertbijeenkomsten). Er is een basisactiviteitsaanbod dat ervoor zorgt dat kinderen zich kunnen vermaken, maar het aanbod lijkt vooral gericht op spel (binnen en buiten) en minder op verschillende andere domeinen, zoals muziek, dans, natuur en techniek (Slot et al., 2018). Ouders die deze activiteiten belangrijk vinden, moeten daar zelf voor zorgen.

De SER signaleerde in 2016 dat er sinds 2011 nog maar weinig vooruitgang was geboekt bij het realiseren van integrale kindcentra, vanwege verschillen tussen kinderopvang en scholen in de financiering, kwaliteitseisen, eisen aan gebouwen en arbeidsvoorwaarden voor het personeel (SER, 2011 en 2016b). Het aandeel basisscholen dat samenwerkt met een kinderopvangorganisatie was zowel in 2016 als 2019 ruim 90 procent. Het aandeel kinderopvanginstellingen dat samenwerkt met een basisschool is gedaald van 75 procent in 2016 naar 66 procent in 2019 (Kieft et al., 2016; Van der Grinten et al., 2019). Het aandeel basisscholen dat zich presenteert als integraal kindcentrum is toegenomen van 15 procent in 2016 naar 24 procent in 2019. Het gaat hierbij vooral om een verschuiving van scholen die zich in 2016 presenteerden als brede scholen: zij zijn mogelijk intensiever gaan samenwerken en noemen zich nu kindcentra. Het aandeel scholen dat voldoet aan de SER-definitie van een integraal kindcentrum was zowel in 2016 als 2019 maar 2 procent (Kieft et al., 2016; Van der Grinten et al., 2019). Van de samenwerkende basisscholen zegt 81 procent dat de samenwerking zorgt voor een soepele overgang van de voorschoolse opvang naar groep 1. Dit betekent niet er sprake is van een doorgaande leerlijn; daar wordt door 31 procent van de basisscholen aan gewerkt. Verder zegt 19 procent van de samenwerkende basisscholen dat zij een dagprogramma bieden met naast onderwijs en opvang ook een breed aanbod aan sport, muziek of spel, in samenwerking met externe organisaties (Van der Grinten et al., 2019).

In Nederland is het gebruik van de BSO relatief laag: 32 procent van de kinderen van vier tot acht jaar gaat erheen (bron: SEO-enquête kinderopvang). Vooral het gebruik door kinderen van laag-opgeleide ouders is laag (zie Figuur 3.1 Bron: SEO/Panelclix-enquête kinderopvang, 2019).

2.4 Conclusie

Kinderen van werkende ouders hebben beter toegang tot het stelsel dan kinderen van niet-werkende ouders. Dit verschil werkt segregatie tussen kinderen met en zonder achterstand in de hand. De kinderopvang voor tweeënhalftot driejarigen is niet gratis, ook niet voor ouders van kinderen met een achterstand. In de andere onderzochte landen is de opvang voor driejarigen vaak gratis. Kinderen van vier en vijf jaar oud gaan in Nederland naar de basisschool die wel gratis en universeel toegankelijk is. In andere landen begint de basisschool meestal op zesjarige leeftijd.

De kosten van kinderopvang tot vier jaar voor werkende ouders met een laag inkomen zijn vergelijkbaar met die in andere landen, alleen in het VK zijn de kosten aanmerkelijk hoger. De kosten voor ouders met hogere inkomens zijn in Nederland wel relatief hoog. De eigen bijdrage is in Nederland minder transparant voor ouders doordat zij zelf aan de kinderopvangorganisatie betalen en daarna een deel terugkrijgen van de belastingdienst. Daardoor is de prijs in hun perceptie mogelijk hoger dan de werkelijke prijs.

De kwaliteit van de kinderopvang is in Nederland vergelijkbaar met die in andere landen. In Nederland gaan kinderen echter al op hun vierde naar de basisschool, waar het aantal kinderen per beroepskracht aanzienlijk groter is dan op de kinderopvang. In hoeverre dit leidt tot een lagere kwaliteit is onbekend. Verder is er in Nederland geen afstemming tussen het curriculum van de kinderopvang en dat van de basisschool. Dit is in andere landen wel het geval. Bovendien gaan kinderen daar pas op hun zesde naar de basisschool.

Zowel voor werkende ouders als voor kinderen is de overgang naar de basisschool ingrijpend. Kinderen moeten wennen aan andere locaties en andere tijden. Hun dag wordt verdeeld over school, opvang en thuis. De kinderen krijgen minder aandacht op de basisschool (doordat het aantal kinderen per beroepskracht stijgt) en het curriculum is vaak anders dan dat van de dagopvang en peuterspeelzalen. In andere landen vindt deze overgang pas plaats op zesjarige leeftijd en is er meer afstemming tussen de kinderopvang en de basisschool. Voor ouders wordt de organisatie van kinderopvang ingewikkelder. Werkende ouders worden gedwongen om parttime te werken op woensdag en vrijdag vanwege de vrije woensdag- en vrijdagmiddag van hun kinderen. Daarnaast hebben ze te maken met een concentratie van vrijetijdsactiviteiten op woensdagmiddag en na schooltijd. Ook is tijdens vakanties de opvang voor kinderen vanaf vier jaar vaak lastig te regelen.

3 Invloed kenmerken van kinderopvang op gebruik

Laagopgeleide ouders maken minder gebruik van kinderopvang dan middelbaar en hoog opgeleide ouders. Dit komt doordat zij minder vaak werken en vaker liever zelf voor hun kinderen zorgen. Ook de kosten van kinderopvang spelen een rol. Het gebruik door laagopgeleide ouders kan stijgen als de prijs voor niet-werkende ouders daalt en de prijs voor werkende ouders transparanter wordt. Ook helpt het wanneer kinderopvang met minder administratieve rompslomp en financiële risico's gepaard gaat.

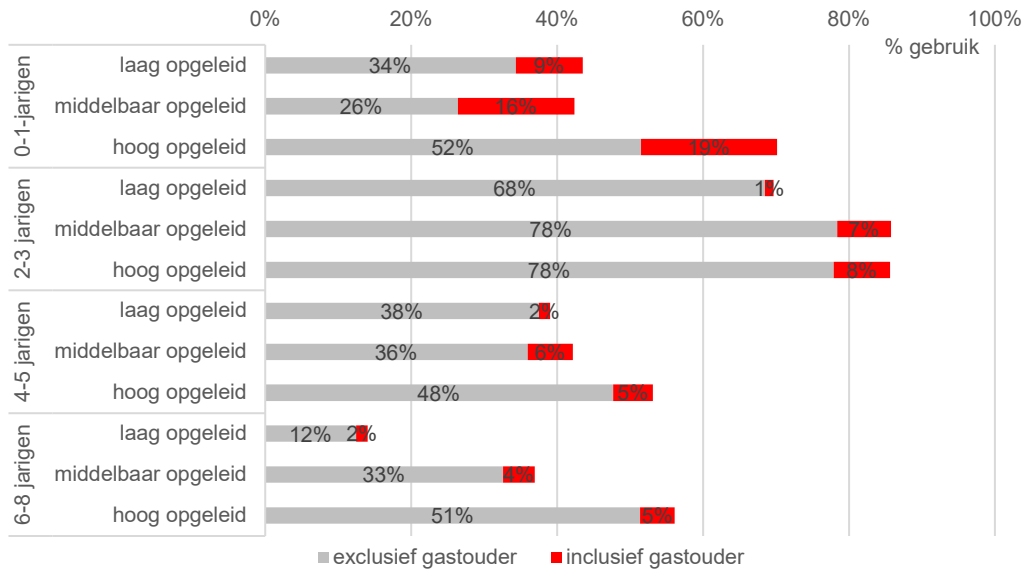
Dit hoofdstuk gaat in op het gebruik van kinderopvang en de mate waarin de kenmerken van kinderopvang invloed hebben op het gebruik.

3.1 Gebruik kinderopvang

Laagopgeleide moeders maken in alle leeftijdsgroepen minder gebruik van kinderopvang dan hoogopgeleide moeders. Van kinderen van nul en één jaar met laagopgeleide moeders ging in 2018 43 procent naar de formele kinderopvang. Dat percentage lag voor kinderen van hoogopgeleide moeders op 71 procent, zie Figuur 3.1 Voor kinderen van twee en drie jaar liggen de percentages hoger: 69 procent van de kinderen van laagopgeleide moeders en 86 procent van de kinderen van hoogopgeleide moeders maakte gebruik van kinderopvang.⁴ Vooral het gebruik door kinderen van laagopgeleide moeders stijgt sterk na de tweede verjaardag. Dit komt doordat deze leeftijdsgroep in aanmerking komt voor het gesubsidieerde aanbod van gemeenten. Als kinderen vier jaar worden, gaan ze minder vaak naar de opvang. Kinderen gaan dan immers naar school. Vanaf het zesde jaar neemt het opvanggebruik door kinderen van laagopgeleide moeders sterk af, terwijl het gebruik door kinderen van hoogopgeleide moeders ongeveer gelijk blijft.

⁴ Gemiddeld maakte volgens de SEO-enquête 84 procent van de kinderen van twee en drie jaar in 2018 gebruik van kinderopvang. Volgens Buitenhek (2019) maakt in 2019 90 procent van de tweeeñhalf- en driejarigen gebruik van kinderopvang. Buitenhek komt hoger uit doordat de meting een jaar later plaatsvond en betrekking heeft op kinderen van tweeeñhalf en drie jaar. Een deel van de kinderen gaat pas vanaf tweeeñhalf jaar gebruikmaken van het aanbod van gemeenten, onder andere doordat een derde van de gemeenten geen aanbod heeft voor kinderen die nog jonger zijn (Buitenhek, 2019).

Figuur 3.1 Laagopgeleiden maken minder gebruik van kinderopvang dan hoogopgeleiden

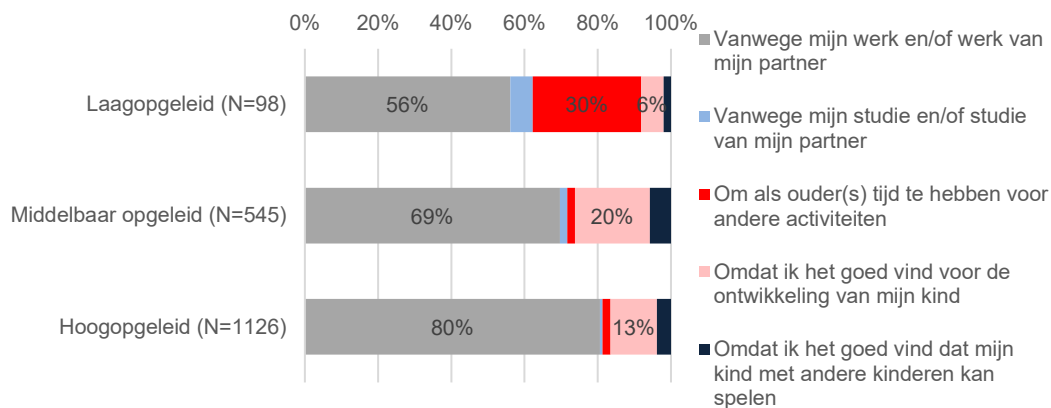


Bron: SEO/Panelclix-enquête kinderopvang, 2019

Ouders maken vooral gebruik van kinderopvang om te kunnen werken

Ouders maken voor kinderen van nul t/m drie jaar vooral gebruik van kinderopvang om te kunnen werken, zie Figuur 3.2. Hoe hoger opgeleid, hoe vaker respondenten dit als belangrijkste reden voor het gebruik van kinderopvang geven. De arbeidsparticipatie van middelbaar en hoogopgeleide vrouwen van 25 tot 45 jaar is met respectievelijk 82 procent en 89 procent aanzienlijk hoger dan die van laagopgeleide vrouwen, want daar is dat percentage 53 procent (bron: CBS Statline, cijfers derde kwartaal van 2019). Daardoor ligt het gebruik van kinderopvang door moeders met een hoge of middelbare opleiding aanzienlijk hoger dan dat van laagopgeleide moeders. Ook werken laagopgeleide vrouwen vaker in deeltijd dan hoogopgeleide vrouwen: 79 procent van de laagopgeleide vrouwen werkt minder dan 36 uur tegen 59 procent van de hoogopgeleide vrouwen. Van de middelbaar opgeleide vrouwen werkt ook een groot deel in deeltijd: 75 procent.

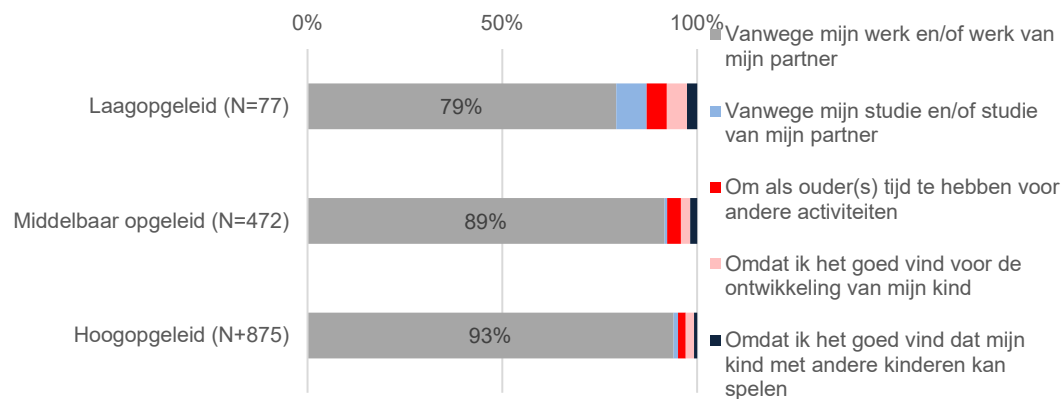
Een aanzienlijk deel van de ouders, en dan vooral de middelbaar opgeleiden, stelt dat zij kinderopvang gebruiken omdat het goed is voor de ontwikkeling van hun kind. Dat kan verklaren waarom middelbaar opgeleide ouders hun twee- en driejarigen net zo vaak naar de opvang sturen als hoogopgeleide moeders, terwijl middelbaar opgeleide moeders minder participeren op de arbeidsmarkt en vaker in deeltijd werken. Laagopgeleiden noemen het ontwikkelingsargument niet vaak (6 procent). Dat is opvallend omdat kinderen juist gebruikmaken van VVE. Laagopgeleiden geven daarentegen veel vaker aan dan hoger opgeleiden dat zij de kinderopvang gebruiken om tijd over te houden voor andere dingen (30 procent). Dit kan ook komen doordat het door de gemeente gesubsidieerde aanbod juist gericht is op ouders die niet allebei werken en daardoor geen recht hebben op kinderopvangtoeslag.

Figuur 3.2 Ouders gebruiken kinderopvang 0 t/m 3-jarigen vooral om te kunnen werken

Bron: SEO/Gfk enquête kinderopvang, 2018.

Toelichting: weergegeven is het aantal respondenten als percentage van het aantal respondenten dat kinderopvang gebruikt

Figuur 3.3 laat zien dat voor de buitenschoolse opvang nog veel sterker geldt dat ouders hiervan gebruikmaken om te kunnen werken. Van de laagopgeleide ouders geeft 5 procent aan dat zij buitenschoolse opvang gebruiken omdat het goed is voor de ontwikkeling van hun kind. Bij de middelbaar en hoogopgeleide ouders is dat 2 procent.

Figuur 3.3 Ouders gebruiken buitenschoolse opvang vooral om te kunnen werken

Bron: SEO/Gfk enquête kinderopvang, 2018.

Toelichting: weergegeven is het aantal respondenten als percentage van het aantal respondenten dat kinderopvang gebruikt

De belangrijkste reden om geen gebruik te maken van kinderopvang is dat ouders liever zelf voor hun kinderen zorgen

De belangrijkste reden om de kinderopvang links te laten liggen, is dat ouders liever zelf voor de kinderen zorgen of dat niet beide ouders werken, zie Tabel 3.1. Dit geldt sterker voor de buitenschoolse opvang (kinderen van vier t/m acht jaar) dan voor de dagopvang voor kinderen van nul t/m drie jaar. De kenmerken van kinderopvang lijken er niet toe te doen, met uitzondering van de kosten, zie Tabel 3.2. De kosten zijn de voornaamste reden om de dagopvang te mijden. Andere redenen zijn bijvoorbeeld dat ouders zelf gastouder zijn of thuiswerken. Bij de overige argumenten

om de buitenschoolse opvang niet te gebruiken, wordt ook genoemd dat kinderen de buitenschoolse opvang niet leuk vinden. De redenen om geen kinderopvang te gebruiken verschillen niet sterk tussen hoog- en laagopgeleide ouders.

Tabel 3.1 Belangrijkste reden niet-gebruik is dat ouders liever zelf zorgen voor de kinderen

| Belangrijkste reden geen gebruik kinderopvang | 0-3 jaar | 4-8 jaar |
|--|----------|----------|
| Ik en/of mijn partner werk(en) niet | 19% | 29% |
| Ik heb vrienden/familie/kennissen die op de kinderen kunnen passen | 6% | 5% |
| Ik zorg liever zelf voor mijn kinderen | 37% | 40% |
| De kinderopvang is te duur | 17% | 8% |
| De afstand tot de kinderopvang is te groot | 0% | 0% |
| De kinderopvang heeft geen plaats voor mijn kind | 4% | 0% |
| De openingstijden van de kinderopvang zijn te kort | 0% | 0% |
| Kinderopvang is slecht voor kinderen | 1% | 0% |
| De beschikbare kinderopvang is van onvoldoende kwaliteit | 0% | 1% |
| De beschikbare kinderopvang is onveilig | 1% | 0% |
| Ik voel me niet welkom bij de kinderopvang in mijn buurt | 0% | 0% |
| Andere reden | 14% | 17% |
| Totaal | 100% | 100% |
| N | 188 | 526 |

Bron: SEO/Gfk enquête kinderopvang, 2018.

Toelichting: weergegeven is het aantal respondenten als percentage van het aantal respondenten dat geen kinderopvang gebruikt

Van de geënquêteerde ouders zegt 17 procent van de ouders met een kind van nul t/m drie jaar en 8 procent van de ouders met een kind van vier t/m acht jaar geen kinderopvang te gebruiken vanwege de kosten, zie Tabel 3.2. Laagopgeleide ouders met kinderen van nul t/m drie jaar noemen dit vaker als de belangrijkste reden (23 procent) dan middelbaar en hogere opgeleiden (12 procent).⁵ Bij kinderen van vier t/m acht jaar zijn er nauwelijks verschillen tussen opleidingsniveaus in de redenen voor niet-gebruik.

De vraag is of de kosten feitelijk te hoog zijn, of alleen in de perceptie van ouders. Dat kan komen doordat zij niet goed op de hoogte zijn van de regels of de nettokosten van kinderopvang niet goed kunnen inschatten. De kosten van kinderopvang voor niet-werkende ouders liggen hoog omdat zij geen recht hebben op kinderopvang. Zij kunnen alleen gesubsidieerde kinderopvang gebruiken als hun kind recht heeft op gemeentelijke opvang. Een niet-werkende moeder met een migratieachtergrond zegt daarover: “*We krijgen geen kinderopvangtoeslag. Daardoor kan ik de kinderopvang echt niet betalen... De kinderopvang is erg duur.*” (SEO-interview met niet-werkende moeder met een migratieachtergrond.)

Roeters & Bucx (2018) noemen een aantal redenen waarom kwetsbare ouders die recht hebben op kinderopvangtoeslag de prijs van kinderopvang toch te hoog kunnen vinden:

⁵ In onderzoek van het SCP zegt 41 % van de kwetsbare ouders en 33 % van de niet-kwetsbare ouders die geen kinderopvang gebruiken dat zij de opvang te duur vinden (Roeters en Bucx, 2018). Daarbij konden zij meerdere redenen aangeven, terwijl de SEO-enquête vraagt naar de belangrijkste reden. Daardoor liggen de percentages in het SCP-onderzoek hoger dan in dit SEO-onderzoek.

1. Een gezin met een inkomen onder 130 procent minimumloon betaalt ongeveer € 3,00 per dag met acht uur opvang, mits het uurtarief onder het maximum-uurtarief ligt (Roeters en Bucx, 2018). Voor mensen met weinig geld kan dit nog steeds een aanzienlijk beslag op het huishoudbudget leggen.
2. Een groot deel van de kinderopvangorganisaties brengt een tarief in rekening dat hoger is dan het maximum-uurtarief voor de kinderopvangtoeslag. Over het deel boven het maximum-uurtarief krijgen ouders geen toeslag.
3. Het toeslagensysteem brengt financiële risico's met zich mee. In een systeem waarin de kosten en toeslag op een later moment verrekend worden en ouders zelf een grote verantwoordelijkheid dragen, worden veel fouten gemaakt. Daardoor moeten ouders achteraf soms nog geld betalen. Volgens het ministerie van SZW leidt de huidige financieringswijze voor 80 procent van de ouders tot een terugvordering of nabetaling bij de uitvoering van de bestaande kinderopvangtoeslag door de belastingdienst (SZW, 2018).
4. Door het toeslagensysteem hebben ouders mogelijk geen goed zicht op de nettokosten van kinderopvang (de kosten die zij betalen na aftrek van de toeslag). Het toeslagensysteem is ingewikkeld en niet altijd helder voor burgers. Daarnaast brengt het aanvragen van de toeslag administratieve lasten met zich mee. Voor laag opgeleide ouders is het ingewikkeld om de toeslag aan te vragen.
5. Niet alle kwetsbare gezinnen hebben een laag inkomen. Gezinnen kunnen een gemiddeld of zelfs hoog inkomen hebben, maar kinderen toch onvoldoende hulpbronnen meegeven. Dat kan komen doordat de ouders laagopgeleid zijn, een taalachterstand hebben of in een (vecht)scheiding verwickeld zijn.

Daarnaast hebben kwetsbare gezinnen volgens Roeters en Bucx (2016) vaak niet het gevoel dat kinderopvang een goede investering is. Zij zien dat lagere inkomensgroepen de baten van kinderopvang relatief laag inschatten. Voorbeelden van de baten van kinderopvang zijn de verwachte positieve effecten op kinderen en de financiële voordelen voor ouders (Roeters en Bucx, 2016). Ouders met lagere inkomens verwachten mogelijk weinig positieve effecten doordat zij relatief weinig vertrouwen hebben in instituties of liever zelf voor de kinderen te zorgen (Roeters en Bucx, 2016). Dat de financiële voordelen laag worden ingeschat kan komen doordat de lonen in deze groep bescheiden zijn. Na het betalen van de kinderopvang houden zij dus relatief weinig geld over (Roeters en Bucx, 2018). Dit gebrek aan financiële voordelen kwam ook in een interview naar voren. *“Wij hebben ervoor gezorgd dat één van ons werkt en de ander voor de kinderen zorgt. Dit hebben we gedaan, omdat de kinderopvang best wel duur is. Als ik zou gaan werken dan zou ik een groot deel van mijn salaris aan de kinderopvang moeten betalen. Dat is best wel pittig.”* (SEO interview met niet-werkende moeder met een migratieachtergrond.)

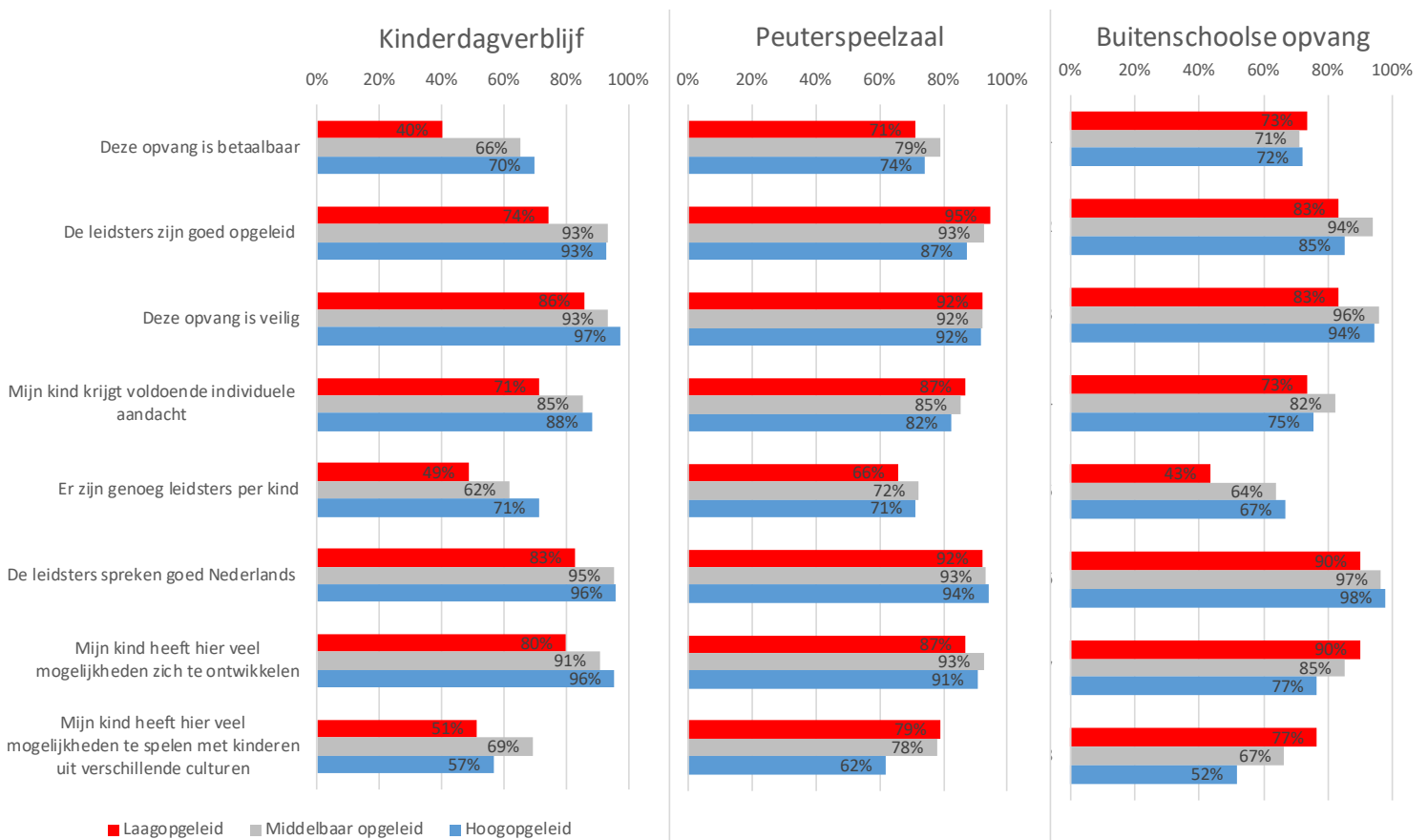
3.2 Kenmerken opvang

Laagopgeleide ouders zijn op alle punten minder tevreden over het kinderdagverblijf dat ze gebruiken dan middelbaar en hoogopgeleide ouders, zie Figuur 3.4. Vooral wat betreft de betaalbaarheid scoort het kinderdagverblijf laag: slechts 40 procent van de laagopgeleide ouders is het eens met de stelling dat de opvang betaalbaar is. Voor de meeste laagopgeleide ouders zal de prijs laag zijn, maar zij kunnen de kosten toch als hoog ervaren doordat zij de nettokosten van de opvang niet goed kunnen inschatten, of omdat de kosten voor hen, ondanks de lage prijs, toch een aanzienlijk deel

van het huishoudbudget vormen (zie vorige paragraaf). Bovendien kunnen de kosten feitelijk hoog zijn indien de tarieven van een opvang boven het maximum-uurtarief liggen. Laagopgeleide ouders zijn daarnaast relatief ontevreden over het aantal leidsters per kind. Laagopgeleide ouders die gebruikmaken van de peuterspeelzaal zijn tevredener dan laagopgeleide ouders die gebruikmaken van een kinderdagverblijf. De tevredenheid over de peuterspeelzaal verschilt weinig van die van middelbaar en hoogopgeleide ouders. Middelbaar en hoogopgeleide ouders waarderen de peuterspeelzaal ongeveer even hoog als het kinderdagverblijf.

De tevredenheid over de buitenschoolse opvang verschilt niet sterk tussen ouders van verschillende opleidingsniveaus. Over sommige punten zijn laagopgeleiden minder tevreden (zoals het aantal leidsters per kind) en over andere aspecten zijn hogeropgeleiden juist minder tevreden, zoals de mogelijkheid voor hun kind om zich te ontwikkelen.

Figuur 3.4 Laagopgeleide ouders zijn relatief ontevreden over kinderdagverblijf

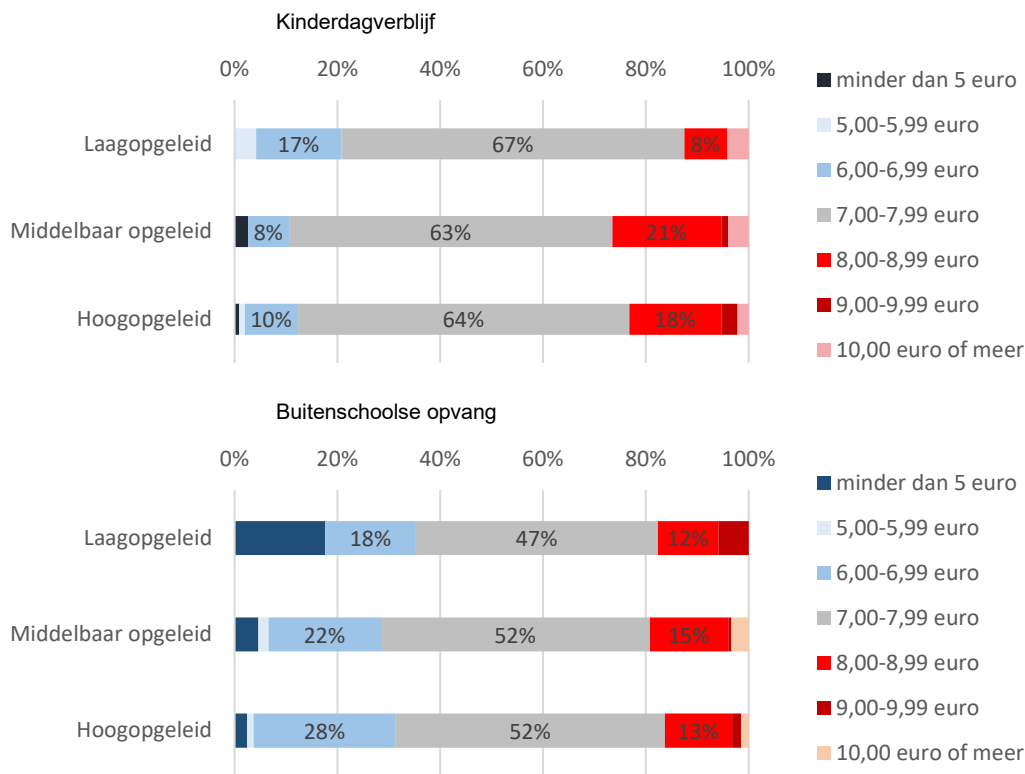


Bron: SEO/Gfk enquête kinderopvang, 2018

Van de ouders betaalde in 2018 53 procent een bruto-uurtarief voor het kinderdagverblijf dat boven het maximum-uurtarief voor de kinderopvangtoeslag lag (7,45 euro in 2018). Vooral middelbaar en hoogopgeleide ouders betalen een hoog tarief. Van de middelbaar en hoogopgeleide ouders betaalde in 2018 ongeveer 25 procent 8 euro of meer, zie Figuur 3.5. Van de laagopgeleide ouders was dit 14 procent. Mogelijk houden kinderdagverblijven rekening met wat ouders in hun buurt kunnen betalen. Kinderdagverblijven in rijkere buurten bieden misschien extra faciliteiten aan. Voor de buitenschoolse opvang geldt nog sterker dan voor de kinderdagverblijven dat het uurtarief

boven het maximum voor de kinderopvangtoeslag ligt: ongeveer 70 procent van de ouders betaalde in 2018 meer dan 7 euro terwijl het maximum-uurtarief 6,95 euro bedroeg.

Figuur 3.5 Veel ouders betalen een uurtarief boven de maximum uurtarief voor de kinderopvangtoeslag



Bron: SEO/Gfk enquête kinderopvang, 2018

3.3 Effect kenmerken kinderopvang op gebruik

Er is een vignettenanalyse gebruikt om de afweging die ouders maken goed in beeld te brengen. Daarbij kregen ouders steeds een fictieve kinderopvangmogelijkheid voorgelegd (een vignet) en werd gevraagd of ze op basis van deze kenmerken daadwerkelijk gebruik zouden gaan maken van de kinderopvang en ook of ze dan (meer) zouden gaan werken. Het voordeel van deze methode is dat die sociaal wenselijke antwoorden voorkomt. Bij een directe vraagstelling kunnen ouders bijvoorbeeld zeggen dat zij de prijs van kinderopvang te hoog vinden, terwijl zij in de praktijk andere kenmerken veel belangrijker vinden. Door verschillende kenmerken van kinderopvang tegelijkertijd voor te leggen wordt het belang van de kenmerken indirect bepaald. Deze indirecte methode zorgt ervoor dat respondenten weinig sociaal wenselijke antwoorden geven, aangezien niet direct gevraagd wordt naar het belang van afzonderlijke kenmerken. Het nadeel van de methode is dat het gaat om hypothetische situaties. Een vignettenanalyse meet het effect van verschillende kenmerken op de voorkeuren en het gedrag van een persoon in een hypothetische situatie waarin de prijs en andere kenmerken van de kinderopvang volledig transparant zijn en er geen zoekkosten zijn. De vignetten zijn willekeurig toebedeeld aan de respondenten. De onderstaande tabel geeft

weer welke aspecten zijn meegenomen (attributen) in het vignet en welke variatie daarin is opgenomen (niveaus). De keuze voor de attributen is tot stand gekomen op basis van de literatuur.⁶

Tabel 3.2 Inhoud vignetten

| Attributen | Niveaus kinderopvang 0-3 jarigen | Niveaus buitenschools opvang 4-8 jaar |
|---------------------|--|--|
| Afstand | 5 minuten lopen van uw huis | naast de basisschool |
| | 15 minuten lopen van uw huis | De buitenschoolse opvang is ongeveer 10 minuten lopen van school |
| | 30 minuten lopen van uw huis | De buitenschoolse opvang is ongeveer 30 minuten lopen van school |
| Programma | De opvang laat kinderen vooral spelen. | De opvang laat kinderen vooral spelen. |
| | De opvang bereidt kinderen voor op het basisonderwijs | De opvang laat kinderen vooral leren |
| Begeleiders | De begeleiders hebben veel contact met de ouders | idem |
| | De begeleiders hebben weinig contact met de ouders | Idem |
| Samenstelling groep | De meeste kinderen hebben Nederlandse ouders | idem |
| | Ongeveer de helft van de kinderen heeft Nederlandse ouders | idem |
| Groepsgrootte | Maximaal 8 kinderen | Maximaal 10 kinderen |
| | Maximaal 16 kinderen | Maximaal 20 kinderen |
| Kosten* | De kinderopvang is gratis | idem |
| | € 1 ouderbijdrage per uur per kind | idem |
| | € 3 ouderbijdrage per uur per kind | idem |
| | € 5 ouderbijdrage per uur per kind | idem |

Bron SEO Economisch onderzoek

*in de vragenlijst is toegelicht dat het om de netto ouderbijdrage ging

⁶ Het onderzoek van Shlay (2010) laat zien welke aspecten van kinderopvang ouders belangrijker vinden dan andere. Veiligheid bleek met afstand het belangrijkste kenmerk. Veiligheid is desondanks niet meegenomen in de kenmerken van de kinderopvang omdat dit naar verwachting een zeer overheersend effect zal hebben op de keuzes van ouders. Bovendien is de veiligheid in Nederland streng gereguleerd.

De vraag aan een moeder van een nul- t/m drierjarige zag er bijvoorbeeld als volgt uit:

We vragen u nu te kiezen of u het kinderdagverblijf met de hieronder beschreven kenmerken zou gebruiken en, zo ja, voor hoeveel uur..

| Kinderdagverblijf | |
|----------------------------|--|
| Kosten | € 1 ouderbijdrage per uur per kind |
| Afstand | 30 minuten lopen van huis |
| Programma | De opvang laat kinderen vooral spelen |
| Begeleiders | De begeleiders hebben veel contact met de ouders |
| Samenstelling groep | Ongeveer de helft van de kinderen heeft Nederlandse ouders |
| Groepsgrootte | Maximaal 8 kinderen |

Kunt u inschatten hoeveel uur per week u gebruik zou maken van deze kinderopvang voor uw (oudste) kind jonger dan 3 jaar?

- minder dan 8 uur per week
- 8-12 uur per week
- 12-16 uur per week
- 16-24 uur per week
- meer dan 24 uur per week
- Ik zou geen gebruik maken van kinderopvang bij deze keuzemogelijkheid

Vervolgens is gevraagd of ouders betaald werk zouden verrichten en hoeveel uur zij zouden werken.

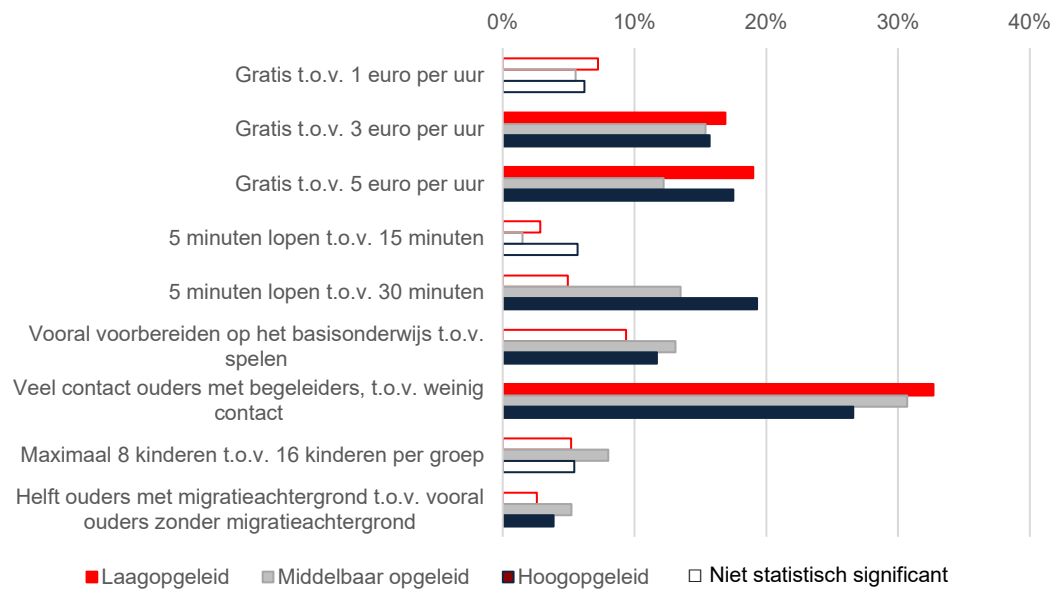
In de volgende paragrafen worden de resultaten van de vignettenanalyse voor de groep ouders met kinderen van nul t/m drie jaar en kinderen van vier t/m acht jaar gepresenteerd. Als illustratie zijn citaten gebruikt uit de tien interviews die zijn gehouden met niet-werkende moeders met een migratieachtergrond.

Kinderen van nul tot en met drie jaar

Bij de keuze voor het wel of niet gebruiken van kinderopvang is te zien dat laagopgeleide moeders geen voorkeur hebben voor gratis kinderopvang boven kinderopvang waarvoor ze 1 euro per uur betalen (zie Figuur 3.6, bovenste drie staven geven aan dat het verschil in voorkeur tussen 1 euro en 3 euro niet statistisch significant is). Werkende laagopgeleiden hebben over het algemeen een laag inkomen en zullen in de praktijk niet meer dan ongeveer 1 euro per uur aan ouderbijdrage betalen voor de kinderopvang. Dit laat zien dat gratis kinderopvang (ten opzichte van een prijs van 1 euro per uur) niet genoeg is om werkende laagopgeleide moeders ertoe over te halen om kinderopvang te gebruiken. Wel gaan zij iets meer uren gebruiken (niet in figuur). Het verschil tussen gratis kinderopvang en 3 of 5 euro per uur maakt wel uit voor het kinderopvanggebruik door laagopgeleide ouders. Laagopgeleide niet-werkende ouders kunnen dus wel over de streep worden getrokken als zij recht krijgen op kinderopvangtoeslag. Bij deze uitkomsten moet wel bedacht worden dat de gevoeligheid voor de prijs gemeten is in de hypothetische situatie dat de prijs volledig transparant is en er geen administratieve lasten of financiële risico's verbonden zijn aan het betalen van een ouderbijdrage. Als de ouders de perceptie hebben dat de kinderopvang duur is, ook wanneer dat niet zo is, zullen ze er toch minder gebruik van maken dan wanneer de kinderopvang helemaal gratis is.

Verder is te zien dat hogeropgeleiden meer belang hechten aan een korte afstand tot de kinderopvang dan laagopgeleiden. Middelbaar en hoogopgeleide moeders maken eerder gebruik van de kinderopvang als er sprake is van kinderen met ouders van zowel Nederlandse als niet-Nederlandse afkomst ten opzichte van groepen met alleen kinderen zonder migratieachtergrond. Bij de keuze om al dan niet gebruik te maken van kinderopvang vinden moeders het contact met begeleiders het belangrijkste. Dit beeld komt ook naar voren in interviews met moeders met een migratieachtergrond: *“Ik vind het erg belangrijk dat de begeleiders intensief contact hebben met de ouders, zodat ik denk: ‘Ja, deze mensen weten wat ze doen’. Voor mij is het namelijk heel belangrijk dat ik zekerheid heb over wat ze met mijn kind aan het doen zijn.”* (SEO-interview met niet-werkende moeder met migratieachtergrond.)

Figuur 3.6 Moeders vinden veel contact met de begeleiders belangrijk



Bron: SEO/Panelclix-enquête kinderopvang.

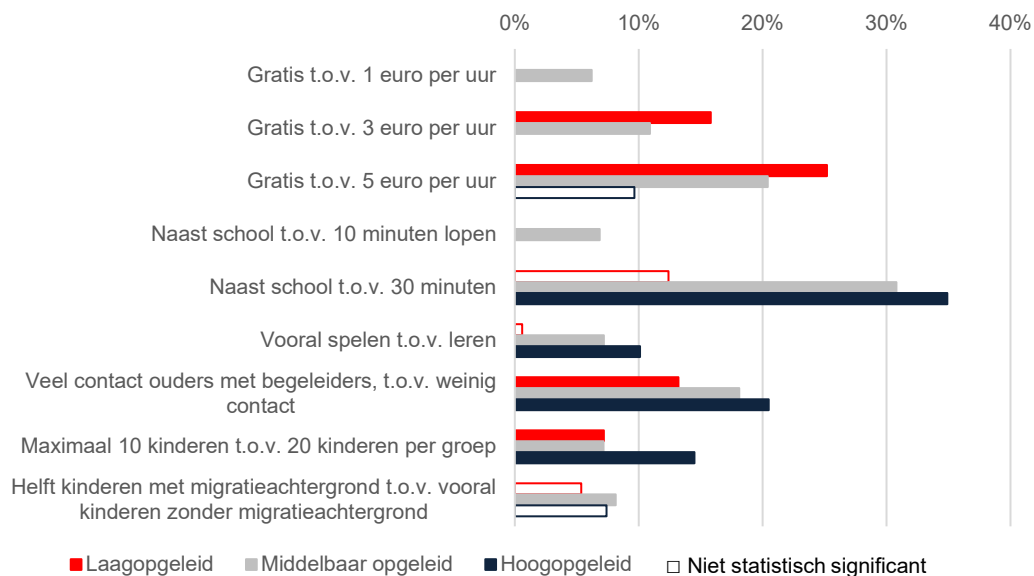
Weergegeven zijn de procentpunten stijging in de kans dat iemand wel of geen gebruik maakt van kinderopvang. Gecontroleerd is voor migratieachtergrond, inkomen, het hebben van een partner, aantal kinderen en het hebben van werk. Gekleurde staven: statistisch significant op 5% of 1% niveau.

Kinderen van vier tot en met acht jaar

Bij de keuze om wel of geen gebruik te maken van buitenschoolse opvang zijn laagopgeleide moeders niet gevoelig voor het verschil tussen gratis BSO en BSO met 1 euro ouderbijdrage per uur. Een hogere prijs dan 1 euro ouderbijdrage per uur is voor hen wel de belangrijkste voorspeller voor een lager gebruik van kinderopvang. Hoogopgeleide moeders laten zich bij hun keuze weinig beïnvloeden door de prijs. Wellicht vinden ouders met een hoger inkomen andere zaken belangrijker, zoals afstand en contact met begeleiders. Voor middelbaar en hoogopgeleide moeders is de afstand tot school de belangrijkste voorspeller voor het gebruik van BSO. Uit onderzoek van Kindcentra 2020 (2017) blijkt dat ouders het waarderen als de school en de BSO op hetzelfde terrein gevestigd zijn. Dat betekent namelijk dat er geen problemen met de reisafstand zijn en er een nauwere samenwerking tussen BSO en basisschool is, wat de ontwikkeling van het kind verder kan bevorderen. Dit blijkt ook uit interviews met ouders: *“Het ideale is dat alles op één plek zit, je kan hier voor alles terecht. Wij willen niet met de kinderen van de ene naar de andere opvang racen.”* (Kindcentra 2020, 2017: p. 19.) *“Teder jaar, als een kind naar een andere groep gaat, vindt er een startgesprek plaats met het kind, de juf of*

meester, de moeder of vader en ook met iemand van de BSO erbij... Ik vind het heel mooi dat daar ook iemand van de BSO bij is, omdat op die manier dat wat je als ouder belangrijk vindt niet alleen bij de leerkracht, maar ook bij de BSO terecht komt." (Kindcentra 2020, 2017: p. 11.) Verder vinden moeders van alle opleidingsniveaus goed contact met de begeleiders en een kleine groeps grootte belangrijk. Middelbaar en hoogopgeleide ouders hebben een voorkeur voor een BSO waar kinderen vooral spelen, in plaats van leren. Dit komt mogelijk doordat de kinderen al naar school gaan en ouders het belangrijk vinden dat kinderen zich kunnen ontspannen. Ouders hebben een lichte voorkeur voor groepen die voor de helft bestaan uit kinderen met een migratie-achtergrond boven groepen die vooral bestaan uit kinderen zonder migratie-achtergrond. Alleen voor middelbaar opgeleide ouders is dit verschil statistisch significant.

Figuur 3.7 Moeders hebben een voorkeur voor BSO dichtbij school



Bron: SEO/Panelclix-enquête kinderopvang.

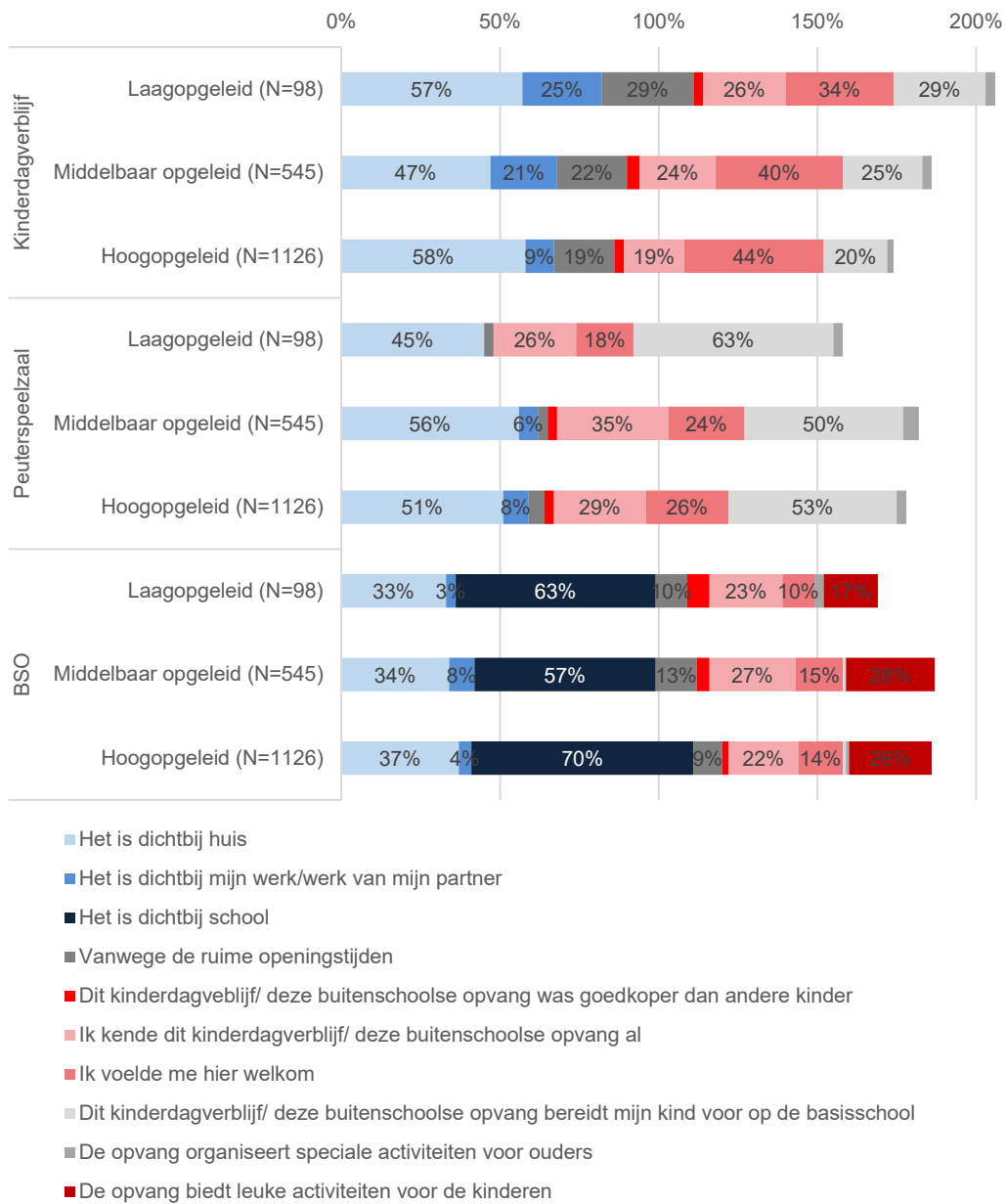
Weergegeven zijn de procentpunten stijging in de kans dat iemand wel of geen gebruik maakt van kinderopvang. Gecontroleerd is voor migratieachtergrond, inkomen, het hebben van een partner, aantal kinderen en het hebben van werk. Gekleurde staven: statistisch significant op 5% of 1% niveau.

3.4 Keuze kinderdagverblijf

Bij de keuze tussen wel of niet gebruik van kinderopvang speelt de prijs een belangrijke rol: een prijs boven de € 1 per uur leidt tot minder gebruik. Bij de keuze tussen kinderopvangorganisaties blijkt de prijs vrijwel geen rol te spelen. Op de vraag waarom ouders voor een specifieke kinderopvangorganisatie geeft ongeveer 3 procent van de ouders aan dat ze voor de instelling hebben gekozen omdat deze goedkoper was dan andere instellingen, zie Figuur 3.8. Dit komt mogelijk omdat de prijsverschillen tussen bereikbare kinderopvangorganisaties klein zijn. Een buitenschoolse opvang kiezen ouders wel iets vaker op prijs, vermoedelijk omdat een groter deel van de opvanginstellingen meer dan het maximumuurtarief voor de kinderopvangtoeslag in rekening brengt. Vooral voor ouders met een laag inkomen kunnen de prijsverschillen daardoor groot zijn.

Ouders kiezen een instelling vooral omdat deze dichtbij huis of werk is, en de BSO vooral omdat deze dichtbij de school is. Naast afstand kiezen ouders vooral een instelling omdat ze deze al kenden of omdat ze zich er welkom voelden. Dit bleek ook uit de interviews met moeders met een migratieachtergrond *“Als ik bij een kinderopvang ga kijken, dan is de eerste indruk die ik van de kinderopvang krijg erg belangrijk. Ik kijk ten eerste of de kinderopvang er sfeervol en warm uitziet. Alleen als dit zo is ga ik naar binnen. Eenmaal binnen kijk ik allereerst naar de leidsters. Als ze me begroeten en een bepaalde warmte uitstralen, dan is mijn indruk positief en ben ik sneller geneigd mijn kind naar die opvang te brengen. Echter, als ze me niet begroeten en gewoon langs me heen lopen, dan zou ik mijn kind er niet heen brengen.”* (SEO-interview met moeder met een migratieachtergrond). Ouders kiezen verder voor een peuterspeelzaal vooral omdat deze hun kind voorbereid op de basisschool. Ook bij het kinderdagverblijf letten ouders hierop. Bij de keuze voor een BSO vinden ouders het belangrijk dat deze leuke activiteiten voor de kinderen organiseert. Ruime openingstijden spelen een rol bij de keuze van een kinderdagverblijf en in beperkt mate bij de keuze van een BSO.

Prijs speelt vrijwel geen rol bij keuze kinderopvangorganisatie



Bron: SEO/Gfk enquête kinderopvang, 2018
 De percentage tellen op tot meer dan 100 procent omdat ouders meerdere antwoordmogelijkheden konden aankruisen

3.5 Conclusie

Laagopgeleide ouders maken minder gebruik van kinderopvang dan middelbaar en hoogopgeleide ouders. Ouders die de kinderopvang links laten liggen doen dat meestal omdat ze liever zelf voor de kinderen zorgen en/of omdat ze niet werken. Laagopgeleide moeders participeren minder vaak op de arbeidsmarkt en als ze werken doen ze dat vaker in deeltijd dan moeders met een hogere opleiding.

Daarnaast hebben kenmerken van kinderopvang invloed op het gebruik van kinderopvang. Van de ouders met een kind van nul t/m drie jaar zegt 17 procent geen gebruik te maken van kinderopvang vanwege de kosten. Ouders die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag, en dan vooral ouders met een laag inkomen, zullen vaker gebruik gaan maken van kinderopvang als zij daar wel recht op krijgen. Ouders met een hoog inkomen die wel recht hebben op kinderopvangtoeslag zullen ook meer gebruik gaan maken van kinderopvang als de prijs daalt. Voor hen is de prijs ook inclusief de toeslag hoog. Ouders met een laag inkomen die wel recht hebben op kinderopvangtoeslag zullen niet méér gebruik gaan maken van kinderopvang als het gratis wordt. Dit gaat echter alleen op als de prijs transparant is en er geen extra kosten zijn in de vorm van administratieve lasten of financiële risico's. Het toeslagensysteem vormt een belemmering voor het gebruik van kinderopvang, omdat daardoor de feitelijke kosten weinig transparant zijn. Dit systeem brengt daarnaast administratieve lasten en financiële risico's met zich mee, die juist mensen met een lage opleiding niet kunnen dragen. Bovendien ligt het uurtarief dat kinderopvangorganisaties in rekening brengen vaak boven de maximum-uurprijs voor de kinderopvangtoeslag, waardoor ouders niet over het gehele bedrag subsidie krijgen.

Veel contact tussen ouders en begeleiders stimuleert het kinderopvanggebruik onder ouders van alle opleidingsniveaus. Voor middelbaar en hoogopgeleide moeders is de afstand van de BSO tot de school de belangrijkste afweging om wel of niet gebruik te maken van kinderopvang. Integratie van de BSO en de school, waarbij de BSO zich op het terrein van de school bevindt, zou dan ook aan een behoefte voldoen. Bij de keuze voor een specifieke instelling speelt de prijs van kinderopvang bijna geen rol. De belangrijkste beslissingsfactor is de afstand tot huis en werk en, bij de BSO, tot school.

4 Invloed kenmerken kinderopvang op arbeidsparticipatie

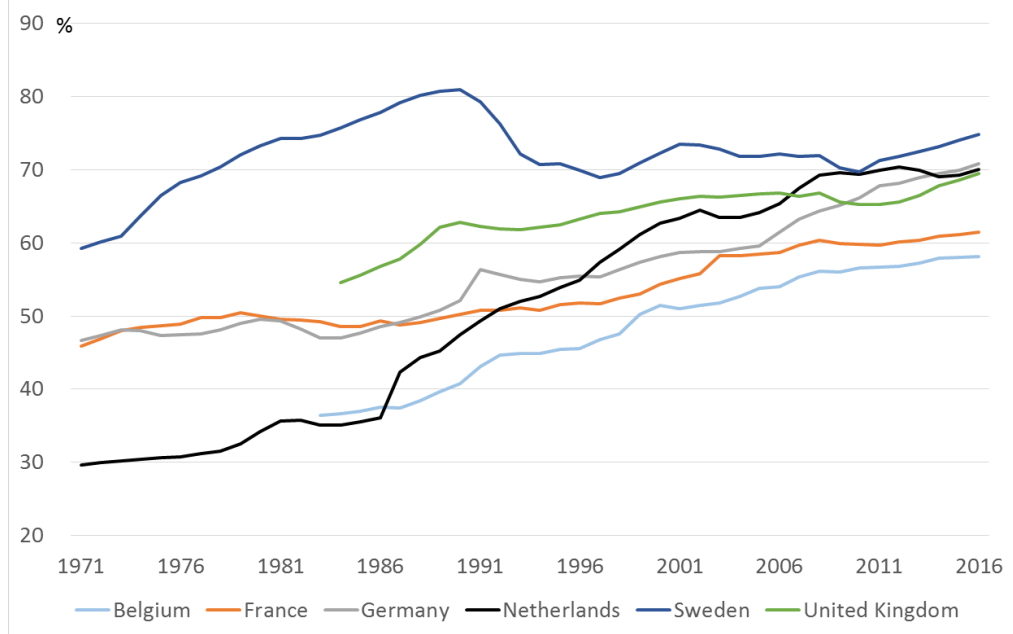
In Nederland werken vrouwen veel vaker in deeltijd dan in andere landen. Er zijn meerdere verklaringen voor die sterke deeltijdcultuur: enerzijds kwamen vrouwen in Nederland relatief laat op de arbeidsmarkt en anderzijds zijn dubbele inkomens hier vaak niet noodzakelijk omdat Nederland een relatief welvarend land is. Kenmerken van kinderopvang hebben weinig invloed op de arbeidsparticipatie van laagopgeleide moeders, maar wel op de arbeidsparticipatie van middelbaar en hoogopgeleide moeders.

Dit hoofdstuk gaat in op de arbeidsparticipatie in Nederland in vergelijking met het buitenland en de factoren die hier invloed op hebben, waaronder de kenmerken van kinderopvang.

4.1 Arbeidsparticipatie en gebruik kinderopvang

De arbeidsparticipatie van vrouwen in Nederland is de afgelopen decennia snel gestegen. In 1970 werkte nog maar 30 procent van de vrouwen, maar in 2016 was dat 70 procent. De arbeidsparticipatie van vrouwen is nu vergelijkbaar met die in andere Europese landen (zie Figuur 4.1). Net als in andere landen participeren laagopgeleide vrouwen minder dan hoogopgeleide vrouwen: rond de 60 procent tegenover 85 tot 90 procent van de hoogopgeleide vrouwen (bron: Eurostat, 2018).

Figuur 4.1 Arbeidsparticipatie vrouwen in Nederland snel gestegen



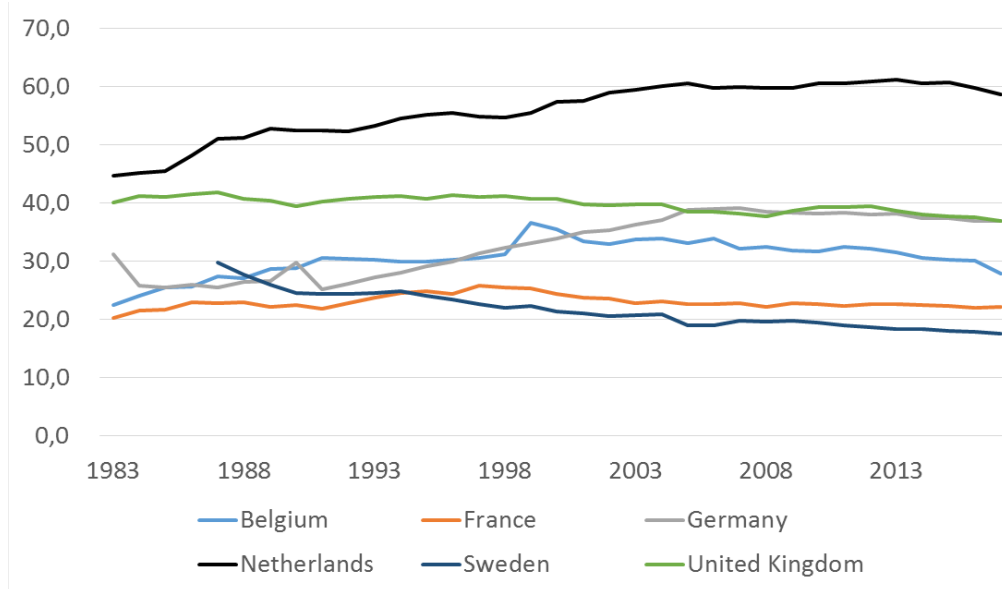
Bron: stats.oecd.org

Employment rates are calculated as the ratio of the employed to the working age population.

Een groot verschil met andere landen is dat vrouwen in Nederland aanzienlijk minder uren werken dan in andere landen. Van de Nederlandse vrouwen werkt 60 procent in deeltijd (minder dan 30

uur), in andere landen ligt dat rond de 30 procent, zie Figuur 4.2. Deze deeltijdcultuur in Nederland beïnvloedt de relevantie van kinderopvang, aangezien ouders die in deeltijd werken vaker zelf thuis zijn om voor hun kinderen te zorgen (Roeters en Bucx, 2016). Vooral laagopgeleide vrouwen werken in deeltijd (Merens et al., 2017).

Figuur 4.2 60 procent van de werkende vrouwen in Nederland werkt in deeltijd



Bro: stats.oecd.org

Part-time employment is defined as people in employment (whether employees or self-employed) who usually work less than 30 hours per week in their main job.

De vraag is waarom vrouwen in Nederland veel vaker in deeltijd werken dan in andere landen, en waarom er in Nederland (en andere landen) zo'n groot verschil is in het gebruik van kinderopvang tussen ouders met hoge en lage inkomens. Ligt dit aan cultuurverschillen tussen en binnen landen, of komt het door de kenmerken en de organisatie van kinderopvang?

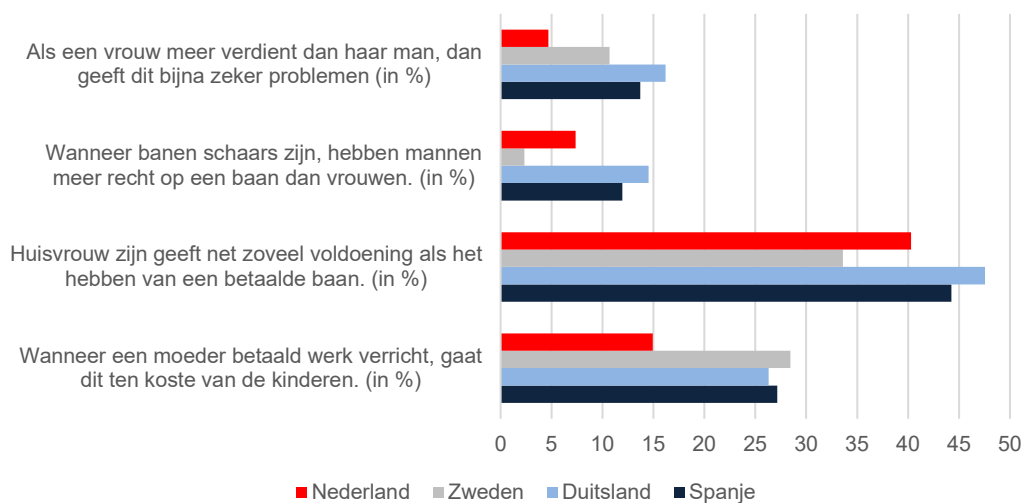
4.2 Invloed culturele verschillen

De Nederlandse deeltijdcultuur

Over het algemeen denken Nederlanders niet traditioneler over de rolverdeling tussen man en vrouw dan Duitsers, Zweden en Spanjaarden. Figuur 4.3 laat dit zien. Wel denken Nederlanders negatiever over een voltijd baan voor moeders met een jong kind. In 2007 keurde 50 procent van de Nederlanders een voltijd baan af voor vrouwen met een kind onder de drie jaar. Dit percentage lag in 2007 in Zweden en België rond de 20 procent en in Frankrijk, Duitsland en het VK tussen de 35 en 45 procent (Mills et al., 2014).⁷

⁷ Bron: European Social Survey, 2007.

Figuur 4.3 Nederlanders niet traditioneler dan andere Europese landen



Bron: World value survey, data 2016 .

Weergegeven is het percentage respondenten dat het eens is met de stelling

Op basis van de bovenstaande stellingen lijken verschillen in denkbeelden over de rol van mannen en vrouwen de Nederlandse deeltijdcultuur niet te verklaren. Vaak wordt verwezen naar de rol van Tweede Wereldoorlog toen Nederlandse vrouwen niet – zoals in Engeland en Duitsland – in de fabrieken werkten. Ook de kerk zou een behoudende rol hebben gespeeld (The Economist, 2015). De overheid bevestigde de maatschappelijke rolverdeling via het fiscale beleid met kostwinners-subsidies. Door die subsidies en de welvarendheid van Nederland was het lange tijd niet noodzakelijk om een dubbel inkomen te genereren en bleef de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen laag (The Economist, 2015).

Eind jaren tachtig begon de overheid de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen aan te moedigen (Hartog en Theeuwes, 1983; The Economist, 2015), mede onder invloed van de opkomende dienstensector. Vrouwen wilden echter naast hun werk ook nog graag voor hun kinderen blijven zorgen (Plantenga, 2010; Visser, 1999). Deeltijdwerk bood vrouwen de mogelijkheid om kinderen en werk te combineren. Dat er in Nederland vergeleken met andere Europese landen een groot aandeel jonge vrouwen is dat in deeltijd werkt, kan er deels mee te maken hebben dat de arbeidsomstandigheden van deeltijdwerkers in Nederland beter zijn dan in veel andere landen: het aanbod van deeltijdbanen is groot, de kwaliteit is hoog, en de arbeidscondities zijn grotendeels gelijk aan die van voltijdbanen (Merens en Bucx, 2018).

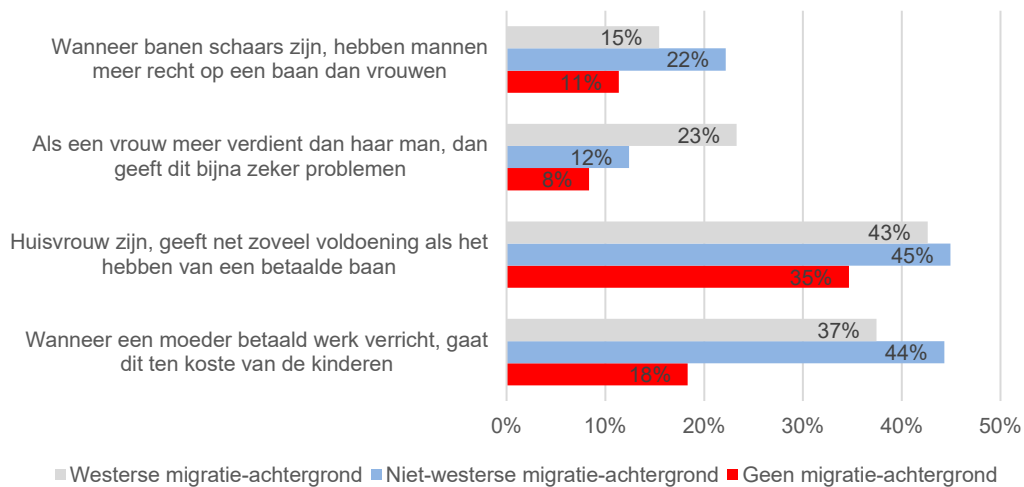
Uit onderzoek van het SCP blijkt dat een deel van de verklaring voor de verschillen in arbeidsduur tussen jonge vrouwen en mannen in de gevolgde opleiding ligt (Merens en Bucx, 2018). Vrouwen volgen vaker een opleiding die ‘voorsorteert’ op een beroep of branche waarin vaker in deeltijd wordt gewerkt, zoals in de zorg. Voor een deel hangen verschillen in arbeidsduur ook samen met verschillende voorkeuren voor werk: mannen hechten meer waarde aan een goed inkomen en carrière maken, terwijl vrouwen het belangrijk vinden dat ze hun baan met (toekomstige) zorgtaken of hobby’s kunnen combineren (Merens en Bucx, 2018).

De welvarendheid van Nederland heeft er daarnaast ook aan bijgedragen dat Nederlandse gezinnen zich lange tijd een kostwinnersmodel konden veroorloven (Visser, 1999). Ook tegenwoordig ligt de welvaart van Nederland nog relatief hoog en samen met de hoge arbeidsproductiviteit per uur in Nederland, verklaart dit waarom ouders het zich kunnen veroorloven om in deeltijd te werken (Merens en Bucx, 2018).

Cultuurverschillen binnen landen

Vergeleken met de opvattingen van Nederlanders hebben niet-westerse migranten een sterke voorkeur voor het zelf zorgen voor de kinderen. Van de ouders zonder migratieachtergrond met een kind jonger dan vier jaar vindt 18 procent dat het ten koste van de kinderen gaat indien een moeder betaald werk verricht. Voor ouders met een niet-westerse migratieachtergrond ligt dit percentage op 37 procent. In Marokko en Turkije, de belangrijkste landen van herkomst van ouders met een niet-westerse migratieachtergrond, ligt dat percentage nog veel hoger, op ruim 60 procent (WVS, 2016). Deze opvatting uit zich in een lagere arbeidsparticipatie van deze groepen. In het derde kwartaal van 2019 werkte 57 procent van de vrouwen van 25-45 jaar met een Marokkaanse migratieachtergrond en 63 procent van vrouwen van 25-45 jaar met een Turkse migratieachtergrond. Onder vrouwen zonder migratieachtergrond is dat percentage 89 procent (bron: CBS Statline, derde kwartaal 2019).

Figuur 4.4 Niet-westers migranten traditioneler dan Nederlanders zonder migratieachtergrond



Bron: SEO/GfK-enquête kinderopvang 2018

Weergegeven is het aandeel respondenten met een kind van 0 t/m 3 jaar dat het eens is met de stelling

Seibel & Hedegaard (2017) onderzochten of ouders met een migratieachtergrond in Nederland, Duitsland en Denemarken anders denken over kinderopvang dan ouders zonder migratieachtergrond. Migrantengroepen bleken een grotere voorkeur te hebben voor informele opvang dan ouders zonder migratieachtergrond. De verklaring lag vooral in het land van herkomst: migranten uit landen met traditionele rolopvattingen hadden een sterkere voorkeur voor informele opvang.

4.3 Invloed kenmerken kinderopvang

Uit onderzoek naar de gevoeligheid van ouders voor de prijs van kinderopvang blijkt dat ouders wel meer kinderopvang gaan gebruiken als de prijs daalt, maar dat het effect op de arbeidsparticipatie afhangt van de context. Een Noorse studie laat zien dat invoering van 20 uur gratis kinderopvang per week voor kinderen van vier en vijf jaar in enkele buurten in Oslo ertoe leidde dat meer kinderen met een migratieachtergrond naar de opvang gingen, terwijl de arbeidsparticipatie van de ouders niet steeg (Drange, 2015). Het gebruik van kinderopvang door kinderen zonder migratieachtergrond steeg nauwelijks, vermoedelijk omdat het gebruik al hoog lag. Net als in Nederland betalen Noorse ouders van kinderen met een laag inkomen een lage ouderbijdrage (vergelijkbaar met Nederland). Dat kinderopvang gratis was, werd gecommuniceerd via de consultatiebureaus. Drange (2015) sluit niet uit dat dit een zelfstandig effect heeft gehad. Een studie in Engeland naar het gratis maken van kinderopvang voor kinderen van drie jaar liet zien dat 15 uur per week gratis kinderopvang (verdeeld over vijf dagen) een zeer beperkt effect had op de arbeidsparticipatie van moeders, maar dat de uitbreiding van 15 naar 30 uur gratis voor werkende ouders wel een substantieel effect had (Brewer et al., 2016). De auteurs wijten dit aan het moeilijk kunnen combineren van werk met drie uur kinderopvang per dag, terwijl 30 uur per week kinderopvang wel goed te combineren is met werk, vooral als het flexibel kan worden opgenomen. De prijsreductie in Engeland was substantieel. Het is dus niet gezegd dat gratis kinderopvang in Nederland een vergelijkbaar effect zou hebben.

Müller & Wrohlich (2020) onderzochten het effect van een sterke uitbreiding van gesubsidieerde kinderopvang voor kinderen tot drie jaar in Duitsland vanaf 2005. Zij vonden een positief effect op de arbeidsparticipatie van vrouwen, vooral middelbaar opgeleide vrouwen. Ze zagen echter geen effect op de arbeidsparticipatie van laagopgeleide vrouwen. Onderzoek naar de gevolgen van de prijsverlagingen in Nederland in de periode 2005-2009 voor de arbeidsparticipatie van vrouwen geeft geen eenduidige resultaten (Adema et al., 2019). Vuri (2016) laat zien dat het effect van gratis kinderopvang op de arbeidsparticipatie beperkt is in landen waar kinderopvang al zwaar gesubsidieerd wordt en de arbeidsparticipatie al hoog is, zoals ook blijkt uit de studie in Noorwegen. Wel leidt gratis kinderopvang ook in die landen tot een toename van het gebruik van formele opvang. Akgunduz & Plantenga (2017) laten eveneens zien dat kinderopvang goedkoper maken niet veel effect heeft op de arbeidsparticipatie in landen waar de arbeidsparticipatie hoog is of het aandeel deeltijdwerkers groot is, zoals in Noorwegen en Nederland.

Kinderen van nul tot en met drie jaar

Op basis van de keuze voor een hypothetische kinderopvangorganisatie in de enquête (zie Paragraaf 3.3) is geanalyseerd in hoeverre de kenmerken van kinderopvang invloed hebben op de arbeidsparticipatie van niet-werkende moeders. Voor laagopgeleide moeders is er bijna geen verband gevonden tussen kenmerken van de kinderopvang en het aantal uren werk per week, zie Tabel 4.1. Gratis kinderopvang leidt niet tot een hogere arbeidsparticipatie ten opzichte van een prijs van € 1 per uur, wat nu al de praktijk is voor ouders met een laag inkomen. Het enige kenmerk dat relevant is voor de arbeidsparticipatie is het contact met de begeleiders: veel contact met de begeleiders kan leiden tot een hogere arbeidsparticipatie.

Voor middelbaar en hoogopgeleide moeders is er een duidelijk effect van de prijs op de arbeidsparticipatie. Gratis kinderopvang leidt voor deze groep tot een hogere arbeidsparticipatie dan bij een prijs van 1, 3 of 5 euro per uur. Ook zullen moeders vaker gaan werken als er veel contact is met de begeleiders en het programma van de kinderopvangorganisaties zich richt op het voorbereiden op de basisschool in plaats van spelen.

Tabel 4.1 Prijs kinderopvang heeft weinig invloed op arbeidsparticipatie laagopgeleide moeders

| | Laagopgeleid | Middelbaar en hoogopgeleiden |
|-----------------------------------|--------------|------------------------------|
| Gratis (ref) | | |
| Kosten 1 euro | -0,102 | -0,153 ** |
| Kosten 3 euro | -0,173 * | -0,250 *** |
| Kosten 5 euro | -0,214 * | -0,222 ** |
| 5 minuten lopen (ref) | | |
| 15 minuten lopen | -0,011 | -0,047 |
| 30 minuten lopen | -0,119 * | -0,177 *** |
| Voorbereiden basisonderwijs (ref) | | |
| Vooraf spelen | -0,040 | -0,171 *** |
| Veel contact begeleiders (ref) | | |
| Weinig contact begeleiders | -0,304 *** | -0,284 *** |
| Maximaal 8 kinderen (ref) | | |
| Maximaal 16 kinderen | -0,055 | -0,113 ** |
| Meest Nederlandse ouders (ref) | | |
| Helft Nederlandse ouders | 0,039 | 0,070 * |
| Controle variabelen | Ja | Ja |
| Observaties (aantal vignetten) | 330 | 590 |
| Aantal personen | 33 | 59 |

Bron: SEO-enquête kinderopvang

Toelichting: Middelbaar en hoogopgeleiden zijn samengevoegd, omdat het aantal waarnemingen van niet werkende hoogopgeleiden te klein was. Weergegeven zijn de coëfficiënten van een regressieanalyse waarbij het aantal uren dat respondenten aangaven te gaan werken in de vignettenanalyse is verklaard uit de kenmerken van opvang. Daarbij is gecontroleerd voor migratieachtergrond, inkomen, het hebben van een partner en aantal kinderen. De analyse is verricht op niet-werkende moeders.

*statistisch significant op 10% niveau ** statistisch significant op 5% niveau ***statistisch significant op 1% niveau

Kinderen van vier tot en met acht jaar

Laagopgeleide moeders gaan niet vaker aan het werk als kinderopvang gratis is ten opzichte van een ouderbijdrage van 1 of 3 euro per uur. Een ouderbijdrage van 5 euro per uur in plaats van gratis opvang zorgt er wel voor dat die moeders eerder thuisblijven. Laagopgeleide moeders met een hoog gezinsinkomen zouden door een lagere opvangprijs vaker de arbeidsmarkt opgaan.

Bij middelbaar en hoogopgeleide moeders hebben kenmerken van de kinderopvang wel invloed op de arbeidsparticipatie. Moeders die niet werken zijn eerder geneigd een baan te zoeken als de kinderopvang gratis is ten opzichte van één, drie of vijf euro ouderbijdrage per uur. Ook zal de arbeidsparticipatie toenemen als de opvang dichtbij school is, er veel contact is met de begeleiders, er sprake is van een relatief kleine groep en de helft van de kinderen een migratieachtergrond heeft.

Tabel 4.2 Deel van de niet-werkende middelbaar en hoogopgeleide moeders gaan werken bij een lagere ouderbijdrage voor de BSO

| | Laagopgeleid | Middelbaar en hoog- opgeleiden |
|-----------------------------------|--------------|-----------------------------------|
| Gratis (ref) | | |
| Kosten 1 euro | -0,113 | -0,151 *** |
| Kosten 3 euro | -0,317 | -0,166 *** |
| Kosten 5 euro | -0,375 ** | -0,280 *** |
| Naast school (ref) | | |
| 10 minuten lopen vanaf school | -0,024 | -0,057 |
| 30 minuten lopen vanaf school | -0,040 | -0,208 *** |
| Voorbereiden basisonderwijs (ref) | | |
| Vooraf spelen | 0,040 | 0,087 * |
| Veel contact begeleiders (ref) | | |
| Weinig contact begeleiders | -0,116 * | -0,194 ** |
| Maximaal 10 kinderen (ref) | | |
| Maximaal 20 kinderen | -0,062 | -0,117 *** |
| Meest Nederlandse ouders (ref) | | |
| Helpt Nederlandse ouders | 0,003 | 0,095 ** |
| Controle variabelen | Ja | Ja |
| Observaties (aantal vignetten) | 280 | 660 |
| Aantal personen | 28 | 66 |

Bron: SEO-enquête kinderopvang

Toelichting: Weergegeven zijn de coëfficiënten van een regressieanalyse waarbij het aantal uren dat respondenten aangaven te gaan werken in de vignettenanalyse is verklaard uit de kenmerken van opvang. Daarbij is gecontroleerd voor migratieachtergrond, inkomen, het hebben van een partner en aantal kinderen. De analyse is verricht op niet-werkende moeders.

*statistisch significant op 10% niveau ** statistisch significant op 5% niveau ***statistisch significant op 1% niveau

4.4 Conclusie

In Nederland werken vrouwen veel vaker in deeltijd dan in andere landen. Daardoor gaan kinderen in Nederland minder uren naar de kinderopvang dan in de ons omringende landen. Er zijn meerdere verklaringen voor de sterke deeltijdcultuur onder Nederlandse vrouwen: enerzijds kwamen vrouwen in Nederland relatief laat op de arbeidsmarkt, en anderzijds zijn dubbele inkomens vaak niet noodzakelijk omdat Nederland een relatief welvarend land is. Nederlanders wijken ten opzichte van andere Europese landen niet af wat betreft opvattingen over werkende moeders.

De kenmerken van de kinderopvang hebben een minimale invloed op de arbeidsparticipatie van niet-werkende laagopgeleide moeders. Middelbaar en hoogopgeleide moeders zijn gevoeliger voor de kostenfactor, maar zij vinden ook ‘zachte’ factoren belangrijk, zoals het contact met begeleiders.

5 Naar een stabiel stelsel

De SER pleit voor een ‘universeel systeem’ van kindvoorzieningen, een betere kwaliteit van kinderopvang, en sluitende dagarrangementen. Om deze doelen te bereiken zijn extra inspanningen nodig. Een wijkgerichte aanpak zorgt ervoor dat de inspanningen terecht komen bij de kinderen die er het meeste baat bij hebben. Daarnaast is het nodig om het toeslagensysteem af te schaffen en de maximum-uurprijs te bereiken.

Dit hoofdstuk beschrijft de voorstellen van de SER, wat de huidige stand van zaken is met die voorstellen, en wat de opties zijn om de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen te optimaliseren, op basis van de inzichten uit hoofdstuk 2, 3 en 4.

5.1 Toegankelijkheid en financiering

Het voorstel van de SER

Om de toegankelijkheid te bevorderen, pleit de SER voor een ‘universeel systeem’ van kindvoorzieningen met extra ondersteuning voor kinderen met een achterstand. Daarbinnen geldt een integraal aanbod voor alle twee- tot vierjarigen van 16 uur per week. Er zijn binnen dit systeem geen aparte voorzieningen voor kinderen met een achterstand, maar zij gaan naar dezelfde voorzieningen als andere kinderen. Een universeel systeem kent volgens de SER de volgende voordelen (SER, 2016, p. 135):

- Een universeel systeem bereikt doelgroepkinderen beter.
- Kinderen met een achterstand leren van kinderen zonder een achterstand. Door samen te spelen en van elkaar te leren ,verbeteren ze hun Nederlands.
- Gemengde groepen zorgen ervoor dat kinderen samen opgroeien, zonder dat er sprake is van segregatie op jonge leeftijd van kinderen met of zonder achterstand. Op deze wijze levert een universeel systeem een bijdrage aan de sociale integratie en wordt de segregatie in de voor-schoolse periode tegengegaan. Door gemengde groepen te stimuleren, kunnen kinderen niet alleen van elkaar leren, maar kunnen ze ook over elkaar leren.

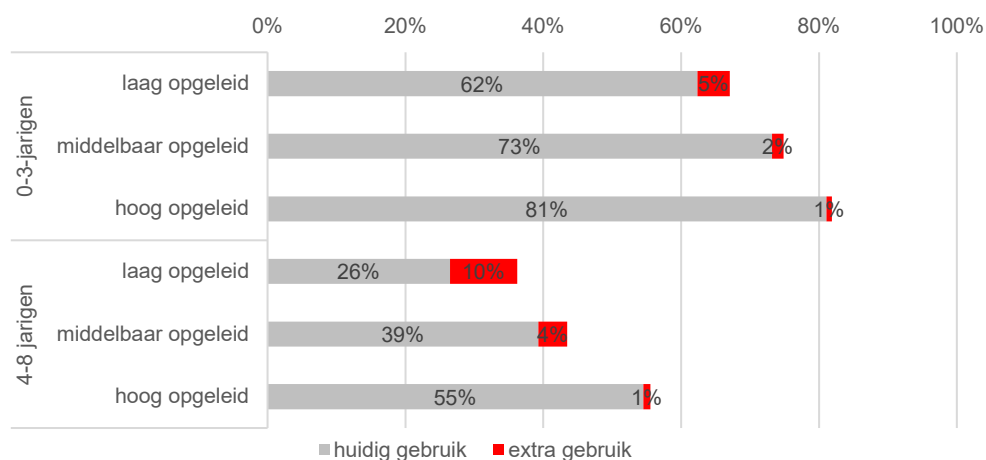
De SER pleit ook voor een vereenvoudiging en stroomlijning van de financiering. De raad stelt voor geen onderscheid te maken tussen de financiering van dagopvang, peuteropvang, voor-schoolse opvang, tussenschoolse opvang en naschoolse opvang. Door kinderen waarvan één of beide ouders niet werken ook te laten vallen onder de kinderopvangtoeslag, wordt de versnippering in de financieringsstromen teruggedrongen. Voor doelgroepvoorzieningen (binnen het universele systeem) blijft er volgens het SER-advies een aparte financieringsstroom. Met deze vereenvoudiging is al een begin gemaakt door de harmonisatie van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven. Sinds 2018 hebben werkende ouders die hun kind naar de peuterspeelzaal brengen recht op kinderopvangtoeslag. Daarnaast gelden sinds 2018 voor peuterspeelzalen en kinderdagverblijven dezelfde kwaliteitseisen.

Bereik doelgroepkinderen

De SER constateerde in 2016 op basis van CBS-cijfers dat bijna 40 procent van de twee- en driejarige kinderen met ouders in de laagste inkomensgroep in 2013 niet naar de peuterspeelzaal ging en ook niet naar een vorm van formele kinderopvang (CBS, 2015). In de hoogste inkomensgroepen bezocht 8 procent van de kinderen geen peuterspeelzaal of kinderopvang. Gemiddeld ging 20 procent van de peuters niet naar een peuterspeelzaal of kinderopvang. Gemeenten krijgen 30 miljoen euro per jaar van de rijksoverheid om meer peuters naar de opvang te krijgen. In 2017 ging 13 procent van de peuters van tweeënhalf en drie jaar niet naar de peuterspeelzaal en ook niet naar een vorm van formele kinderopvang (Buitenhek, 2019). Die daling kwam mede door de groei van de werkgelegenheid, waardoor meer ouders gingen werken en recht kregen op kinderopvangtoeslag. In 2019 was het niet-gebruik gedaald tot 10 procent (Buitenhek, 2019). Het niet-gebruik is nog steeds hoger voor kinderen van ouders met een lage opleiding (zie Figuur 3.1). Hetzelfde geldt voor kinderen van twee en drie jaar die recht hebben op door de gemeente gesubsidieerde voorzieningen.

Het onderbrengen van alle ouders onder het kinderopvangtoeslagsysteem leidt tot een beperkte toename van het kinderopvanggebruik. Deze resultaten zijn in lijn met de ervaringen in het buitenland, zie Paragraaf 3.3.1. Figuur 5.1 laat zien dat vooral laagopgeleide ouders dan vaker gebruik gaan maken van kinderopvang. Voor kinderen tot vier jaar stijgt het gebruik van buitenschoolse opvang sterker dan dat van de dagopvang en de peuterspeelzalen.

Figuur 5.1 Toepassen kinderopvangtoeslag op alle kinderen leidt tot beperkte stijging gebruik



Bron: SEO/Panelclix enquête kinderopvang, september 2019.

Peer-effecten en vermindering van segregatie

Volgens het SER-advies is het voordeel van een universeel systeem dat het segregatie in de voor-schoolse periode tegengaat en kinderen met een achterstand leren van kinderen zonder een achterstand. De vraag is in hoeverre een universeel systeem leidt tot minder segregatie en in hoeverre kinderen met een achterstand leren van kinderen zonder achterstand (peer-effecten). Paragraaf 5.2 gaat in op de vraag hoe de kwaliteit van opvang voor doelgroepkinderen op peil blijft in een universeel systeem.

Uitwerking SER-voorstel

Om meer kinderen van laagopgeleide ouders te bereiken, is het niet genoeg om alle ouders recht op kinderopvangtoeslag te geven. Andere drempels zijn ook het toeslagensysteem zelf en het feit dat de tarieven soms hoger liggen dan het maximumtarief voor de kinderopvangtoeslag. Daarnaast lijken laagopgeleide ouders de baten van kinderopvang laag in te schatten. Het opvanggebruik kan vergroot worden door directe financiering, herijking van het maximum-uurtarief voor de kinderopvangtoeslag, en een wijkgerichte benadering om laagopgeleide ouders te bereiken.

Het SCP wijst erop dat ook de huidige inkomensafhankelijke bijdrage te hoog kan zijn voor lage inkomens (Roeters en Bucx, 2018). Volgens de enquête gaan laagopgeleide ouders echter, in een hypothetische situatie waarin de prijs transparant is, niet méér kinderopvang gebruiken als kinderopvang gratis is ten opzichte van 1 euro per uur (zie Figuur 3.6 en Figuur 3.7). Voor werkende ouders met een laag inkomen is de prijs al lager dan 1 euro per uur. Kinderopvang hoeft dus niet gratis te worden voor ouders met een laag inkomen. Voorwaarde is wel dat ouders goed zicht hebben op de ouderbijdrage die zij moeten betalen, en dat het betalen van een ouderbijdrage geen of weinig administratieve lasten en financiële risico's met zich meebrengt.

Directe financiering

Het SCP stelt dat toeslagensystemen financiële risico's opleveren. In een systeem waarin de kosten en de toeslagen op verschillende momenten verrekend worden en ouders zelf een grote verantwoordelijkheid dragen, worden veel fouten gemaakt. Daardoor moeten ouders soms achteraf geld betalen (Roeters en Bucx, 2018). Volgens het ministerie van SZW leidt de huidige financieringswijze voor 80 procent van de ouders tot een terugvordering of nabetaling bij de uitvoering van de bestaande kinderopvangtoeslag door de belastingdienst (SZW, 2018). Vooral voor ouders met een laag inkomen is dit problematisch. Zij kunnen vanwege dit risico afzien van kinderopvang. Daarnaast is de prijs van kinderopvang vanwege het toeslagensysteem niet transparant, omdat ouders aan de kinderopvangorganisatie betalen en later een deel terugkrijgen van de belastingdienst. Daardoor is de prijs in hun perceptie mogelijk hoger dan de werkelijke prijs. Deze problemen zijn te verhelpen door de kinderopvangorganisaties direct te financieren, in plaats van indirect via de ouders.

De mogelijkheid van directe financiering is eerder verkend door het ministerie van SZW. Het idee was dat DUO daar een rol in zou kunnen spelen. Het ministerie van SZW heeft hiertoe een wetsvoorstel opgesteld. De uitgangspunten van het wetsvoorstel waren:

- Ouders betalen een eigen bijdrage aan DUO waarvan de hoogte afhankelijk is van hun reeds vastgestelde inkomen, namelijk het inkomen van twee jaar geleden ($t-2$).
- Kinderopvangorganisaties sturen gegevens over het opvanggebruik en hun tarieven naar DUO.
- DUO int de ouderbijdrage bij ouders en betaalt daarna de instelling.
- Kinderopvangorganisaties vorderen de ouderbijdrage als ouders die niet aan DUO betalen.

Het wetsvoorstel stuitte op weerstand omdat het financiële risico voor kinderopvangorganisaties wellicht groter zou worden. Ook was men bang voor de risico's die inherent zijn aan een ingrijpende stelselherziening – denk aan de perikelen rond de overgang van de financiering van het persoonsgebonden budget naar de Sociale Verzekeringsbank. De Raad van State was negatief over het voorstel vanwege de complexe driehoeksrelatie tussen DUO, kinderopvangorganisaties en ou-

ders. De voorgestelde driehoeksrelatie leidt er volgens de Raad van State toe dat de ketenafhankelijkheid in de uitvoering toeneemt. Deze complexiteit komt volgens de Raad van State met name naar voren bij de rol van de eigen bijdrage in het stelsel: alleen indien de eigen bijdrage is betaald, ontstaat recht op kinderopvangvergoeding. De eigen bijdrage vormt in die zin het startpunt van een ‘carrousel’, maar is afhankelijk van gegevens die achteraf kunnen worden bijgesteld. De Raad van State wijst erop dat ook het nieuwe systeem niet voorkomt dat er achteraf bijstellingen plaatsvinden. Dit heeft te maken met de complexiteit van het systeem, waarbij de bijdrage afhankelijk is van gegevens die aan verandering onderhevig zijn, zoals het gezinsinkomen, het aantal gewerkte uren en het aantal uren dat ouders gebruiken van kinderopvang. Na advies van de Raad van State stelde het ministerie: “[SZW heeft] directe financiering afgewogen tegen mogelijke verbeteringen binnen de kinderopvangtoeslag bij de belastingdienst: een keuze om een grote stelselwijziging met een groter oplossend vermogen door te voeren bij een andere uitvoerder, met daarbij behorende risico’s, dan wel binnen de belastingdienst veranderingen door te voeren met daarmee samenhangende risico’s van beperktere omvang.” De keuze is daarbij gevallen op veranderingen binnen het huidige systeem die de problemen met terugvorderingen moeten verminderen.

Zowel uit het wetsvoorstel als het recente rapport van de IBO-werkgroep toeslagen blijkt echter dat het probleem niet op te lossen is binnen het huidige systeem (IBO, 2019). Volgens het wetsvoorstel is het momenteel niet mogelijk om met het inkomen van twee jaar eerder te werken, omdat dat zou afwijken van de systematiek die bij andere toeslagen wordt gevolgd. Dit zou verwarrend zijn. Het IBO-rapport geeft aan dat binnen de huidige systematiek altijd een uitruil plaatsvindt tussen maatwerk en eenvoud (IBO, 2019). Als het stelsel eenvoudiger wordt, dan sluit het minder goed aan op de behoeften van burgers. Gerichte en tijdige uitbetaling leidt tot meer complexiteit, waardoor burgers meer moeite krijgen met de regels en vaker moeten terugbetalen. Verder blijft de prijs binnen het huidige systeem intransparant.

Directe financiering heeft daarom nog steeds de voorkeur, want daardoor kunnen ouders de werkelijke kosten beter beoordelen. Ook blijkt uit de tragedie met de onterecht door de belastingdienst teruggevorderde toeslagen dat de risico’s voor ouders buitensporig zijn (Adviescommissie uitvoering toeslagen, 2019). Bij de uitvoering kan in grote lijnen worden vastgehouden aan de met DUO uitgewerkte systematiek. Die kan op een aantal punten worden aangepast om de ketenafhankelijkheid van de verschillende partijen te verminderen. Zo lijkt het logischer het debiteurenrisico en het beheer bij de overheid te leggen, zoals ook gebeurt bij het innen van de eigen bijdrage voor de WMO en de langdurige zorg (Wlz) door het CAK. Kinderopvangorganisaties zijn in dat geval voor hun inkomsten niet afhankelijk van de betaling van de ouderbijdrage door de ouder. Ook hoeft DUO dan geen privacygevoelige informatie uit te wisselen met kinderopvangorganisaties. Daarnaast is het systeem van de ouderbijdrage te versimpelen door bijvoorbeeld het aantal inkomensklassen en de afhankelijkheid van het aantal gewerkte uren te verminderen of af te schaffen.

Herijking maximum-uurtarief kinderopvangtoeslag

Meer dan de helft van de ouders die gebruikmaken van een kinderdagverblijf en 70 procent van de ouders die gebruikmaken van een buitenschoolse opvang betaalden in 2018 een bruto-uurtarief dat boven het maximum-uurtarief voor de kinderopvangtoeslag ligt, zie Paragraaf 3.2.. Over de prijs boven het maximum ontvangen ouders geen subsidie. Dit is vooral een belemmering voor ouders met een laag inkomen. Een prijs boven het maximum-uurtarief moet ouders een prikkel geven om de kwaliteit van de kinderopvangorganisatie af te wegen tegen de kosten. Dit mechanisme zou de

prijzen drukken. In de praktijk blijken ouders echter nauwelijks te letten op de prijs bij het kiezen van een kinderopvangorganisatie (zie Paragraaf 3.4). Dat komt waarschijnlijk mede doordat deze prijs erg intransparant is. Laagopgeleide ouders laten zich bij de keuze voor een buitenschoolse opvang nog het meest door de prijs leiden. Het is dan ook vooral de buitenschoolse opvang die tarieven boven het maximum-uurtarief hanteert. Om juist ouders met een laag inkomen niet te ontmoedigen, zou het maximum-uurtarief zo moeten worden vastgesteld dat voor 80 procent van de kinderen het bruto-uurtarief niet boven het maximum uitkomt, zoals oorspronkelijk de bedoeling was bij het invoeren van de Wet Kinderopvang in 2005. Als het prijsmechanisme niet goed werkt, kan echter een verhoging van de maximum-uurprijs leiden tot een verdere verhoging van de tarieven die kinderopvangorganisaties hanteren. In dat geval is het wellicht raadzaam om voor een systeem te kiezen dat meer gericht is op het in de hand houden van de kosten voor ouders met een laag inkomen.

Bij een ander systeem kan gedacht worden aan het voorstel van de Algemene Rekenkamer (2014), waarbij niet een maximum-uurprijs zou gelden maar een maximaal maandbedrag. Hierdoor zou de perverse prikkel verdwijnen die er in het huidige systeem toe leidt dat kinderopvangorganisaties meer uren in rekening brengen dan ouders feitelijk gebruiken, om zo onder de maximum-uurprijs te blijven. Volgens het ministerie van SZW is een maximaal maandbedrag niet wenselijk omdat daardoor ouders die veel kinderopvang afnemen benadeeld worden ten opzichte van ouders die weinig kinderopvang afnemen. Dit ontmoedigt mensen om betaald werk te verrichten (SZW, 2015). Een alternatief is om een maximaal maandbedrag vast te stellen dat afhankelijk is van het aantal uren dat de minst werkende partner werkt. Daarbij kan de huidige norm vervallen dat er niet meer uren worden vergoed dan 140 procent van het aantal gewerkte uren. Als de partner niet of weinig werkt, kunnen relatief meer uren vergoed worden dan 140 procent, zodat de ouders minder snel boven het maximale maandbedrag uitkomen. In dit systeem hoeven vooral laagopgeleide moeders minder bij te betalen. Als alle kinderen recht op toeslag krijgen voor 16 uur per week, geldt de norm van 140 procent toch al niet voor ouders waarvan een van de partners niet of minder dan 12 uur werkt.⁸ Het is raadzaam uit te zoeken welke voor- en nadelen deze optie heeft en welke opties er nog meer zijn om de kosten voor mensen met een laag inkomen in de hand te houden.

Wijkgerichte aanpak

Voorlaagopgeleide ouders schatten de baten van kinderopvang voor hun kind (te) laag in. Een aanpak die gericht is op wijken met veel laagopgeleide ouders is een efficiënte manier om juist laagopgeleide ouders te stimuleren gebruik te maken van kinderopvang. Volgens het SCP zouden bestaande initiatieven waarbij de kinderopvang op een meer actieve manier het contact met ouders zoekt, de percepties van ouders kunnen bijstellen (Roeters en Bucx, 2018). Ook het Europese onderzoeksteam ISOTIS pleit voor een 'targeted outreach' waarbij professionals zich richten op de meest kwetsbare gezinnen (Cadima et al., 2017).

⁸ De vergoeding kan per urenklasse worden vastgesteld, bijvoorbeeld als de minst verdienende ouder 0 tot 8 uur werkt is het maximale maandbedrag voor de dagopvang 16 kinderopvanguren x een uurtarief van € 8 = € 128 per maand. Als de minst verdienende ouder 9 tot 16 uur werkt wordt het maandbedrag bijv. 24 uur x een uurtarief van € 8 = € 192 per maand, etc.. De maandbedragen kunnen zo worden bepaald dat ouders die weinig uren werken minder worden geraakt door het uurtarief dat wordt gebruikt om de maandbedragen vast te stellen. Ouders die binnen de klasse minder opvanguren nodig hebben (omdat ze minder werken of minder reistijd hebben) worden minder geraakt dan ouders die meer uren nodig hebben. Dit kan meer uren werken binnen de klasse ontmoedigen, maar kan ook een prikkel geven om meer te gaan werken om in een hogere klasse te vallen. Ouders die een kinderopvanginstelling gebruiken met een laag tarief kunnen binnen het maandbedrag meer uren afnemen dan ouders die een duurdere opvanginstelling kiezen.

Uit de enquête onder ouders blijkt dat zij meer kinderopvang gaan gebruiken als de begeleiders veel contact hebben met de ouders. Dit contact vergroot het vertrouwen in de kinderopvang. Er is ook gevraagd of het activiteitenaanbod ouders eveneens over de streep zou kunnen trekken. Een moeder stelt: *“Als ik gebruik zou maken van kinderopvang, dan zouden activiteiten voor ouders wel van toegevoegde waarde zijn. Zulke activiteiten verhogen het contact met de leidsters, waardoor ik kan zien bij wie mijn kind terecht komt. Daarnaast is het een kans om andere ouders te spreken en ervaringen in de opvoeding te delen. Van andere ouders kan ik zelf ook weer leren.”* (SEO-interview met moeder met een migratieachtergrond.) Samen met andere moeders een kop koffie drinken wordt gewaardeerd: *“De kinderopvang organiseert elke vrijdag dat ik een kopje koffie kan drinken met de moeders van de andere kinderen op de kinderopvang en de kinderen. Hier maak ik elke week gebruik van.”* (SEO-interview met moeder met een migratieachtergrond.) Van de ouders die geen kinderopvang gebruiken zei 5 procent dat ze wél gebruik zouden maken van de kinderopvang als er speciale activiteiten voor ouders zouden zijn, zoals het drinken van een kop koffie met de begeleiders en andere ouders. En 29 procent zei in zo’n geval misschien gebruik te gaan maken van kinderopvang.

Uit deze voorbeelden blijkt dat kinderdaginstellingen met gerichte activiteiten meer ouders uit de doelgroep kunnen trekken. Gemeenten zouden aanbieders van kinderopvang kunnen stimuleren en faciliteren bij het opzetten van deze activiteiten. Gemeenten hebben namelijk een inspanningsverplichting om kinderen zonder recht op kinderopvangtoeslag een aanbod te doen en ontplooiën dan ook verschillende initiatieven om ouders uit de doelgroep te bereiken.

Daarnaast zouden consultatiebureaus eveneens een rol kunnen spelen in het bijstellen van percepties van ouders, zowel over de prijs als over de baten voor het kind. In Noorwegen zijn consultatiebureaus ingezet om ouders erop te wijzen dat zij gratis gebruik konden maken van kinderopvang. De toename van het kinderopvanggebruik kwam mogelijk door de inspanningen van de consultatiebureaus (Drange, 2015).

Kosten

Onderstaande tabel bevat een globale kostenschatting van de maatregelen.

Tabel 5.1 Kosten maatregelen stimuleren gebruik kinderen van laagopgeleide ouders

| Maatregel | Kosten | Toelichting |
|--|---|---|
| Onderbrengen alle kinderen onder kinderopvangtoeslag | Ongeveer € 160 miljoen per jaar, waarvan € 40 miljoen wordt betaald door ouders | Er gaan 11.000 kinderen van 0 t/m 3 jaar extra gebruik maken van kinderopvang, 16 uur per week tegen een tarief van € 8,75 per uur= ca. € 80 miljoen per jaar. Er gaan 31.000 meer kinderen van 4 t/m 8 jaar gebruik maken van kinderopvang 6 uur per week tegen een tarief van € 8 = ca. € 80 miljoen per jaar. In de praktijk zullen ouders niet het maximum aantal uren gebruiken (16 resp. 8 uur), waardoor de kosten lager uitvallen. Anderzijds zijn de effecten voor 9-12 jarigen niet meegenomen, waardoor de kosten hoger uitvallen. |
| Directe financiering | Structurele kosten uitvoering lager dan huidige uitvoering. Wel invoeringskosten van ca € 50 miljoen | Bron: Ministerie SZW (2016). Heroriëntatie Programma Directe Financiering Kinderopvang |
| Herijking maximumuurprijs | Ongeveer € 160 miljoen kosten voor de overheid per jaar bij verhoging huidige tarief zodat 20% ouder meer betaalt dan max uurtarief | In 2018 betaalde bij ca 20% van de ouders dan € 8 per uur, zowel voor de dagopvang als de BSO zie Figuur 3.5. In prijzen van 2020 gaat het om een uurprijs van ca € 8,75 voor de dagopvang en € 8 voor de BSO. Bij de berekening is geen rekening gehouden met meer gebruik door een lagere ouderbijdrage. De kosten kunnen lager uitvallen bij een andere systematiek die zich meer richt op ouders met een laag inkomen of waarvan een van de ouders weinig uren werkt |
| Wijkgerichte benadering | Geen extra kosten | Kan worden betaald uit € 30 miljoen Aschergelden |

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Voor de kostenberekening van kinderopvangtoeslag voor iedereen is uitgegaan van een recht van niet-werkende ouders op 16 uur dagopvang, conform het SER-advies, en 6 uur buitenschoolse opvang, conform het voorstel van Kindcentra 2020 (2017). De kosten bedragen circa 160 miljoen euro per jaar, waarvan 40 miljoen euro wordt betaald uit de ouderbijdrage. Daarnaast verschuiven de kosten voor peuters van niet-werkende ouders van de gemeenten naar de rijksoverheid. Die peuters gebruiken namelijk momenteel door gemeenten gesubsidieerde opvang.

De kosten voor de verhoging van het maximum-uurtarief bedragen circa 160 miljoen euro. Als de herijking meer wordt toegespitst op de toegankelijkheid voor ouders met een laag inkomen, worden die kosten lager.

5.2 Kwaliteit

Het voorstel van de SER

De SER zet in op een verhoging van de kwaliteit door continue professionalisering en intensivering van programma's, en door de samenwerking tussen scholen en voorschoolse voorzieningen te verbeteren. De SER pleit ervoor geleidelijk aan een stelsel te ontwikkelen waarin kinderen met verschillende achtergronden gezamenlijk naar dezelfde voorzieningen gaan, waarbij kinderen met een achterstand extra aandacht krijgen. Voor de kwaliteitsverbetering is het vooral zaak om de kwaliteit van de professional te verhogen door praktijktraining en permanente educatie. Ook een intensivering van de VVE kan volgens de SER bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen met een achterstand. De SER acht het daarbij wenselijk een minimumgrens van 16 uur per week (twee dagen opvang of vier dagdelen) te hanteren. Uit nationaal en internationaal onderzoek blijkt volgens de

SER dat deze 16 uur per week het minimumaantal uren is om een blijvende invloed te bewerkstelligen op een brede ontwikkeling van kinderen. Dit aantal uren is ook vaak de norm die de ons omringende landen hanteren. De SER raamt de kosten van deze maatregel op ongeveer 169 miljoen euro per jaar.

SER-advies grotendeels opgevolgd

Op 1 januari 2018 is de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK) in werking getreden. Het wetsvoorstel stelt in de memorie van toelichting dat kinderopvang van hoge kwaliteit kinderen helpt om een goede start in de maatschappij te maken. De nieuwe kwaliteitseisen richten zich meer op de pedagogische kwaliteit in de praktijk en minder op structurele randvoorwaarden. Tabel 5.2 geeft een overzicht van de maatregelen.

Tabel 5.2 IKK-maatregelen naar pijler en ingangsdatum

| Pijler 1 Ontwikkeling kind staat centraal | |
|---|---|
| 1 januari 2018 | <ul style="list-style-type: none"> • Concretisering van de pedagogische doelen: in het pedagogisch beleidsplan moet worden uitgewerkt hoe instellingen invulling geven aan de pedagogische doelen • Structureel volgen van de ontwikkeling van het kind • Elk kind een mentor |
| Pijler 2 Veiligheid en gezondheid | |
| 1 januari 2018 | <ul style="list-style-type: none"> • Actueel veiligheid- en gezondheidsbeleid en opnemen/toepassen van vierogen-beleid binnen het veiligheidsbeleid • EHBO-eis: op elke locatie moet één van de aanwezige volwassenen beschikken over een EHBO-diploma op het moment dat er kinderen worden opgevangen (criteria en certificaten sluiten aan bij eisen Gastouderopvang) |
| Pijler 3 Stabiliteit en ruimte voor maatwerk | |
| 1 januari 2018 | <ul style="list-style-type: none"> • Maximaal twee vaste gezichten voor de baby (in plaats van drie) • Opnemen in pedagogisch beleidsplan op welke tijden wordt afgeweken van de beroepskracht-kindratio (in plaats van de 3-uursregeling) |
| 1 januari 2019 | <ul style="list-style-type: none"> • Beroepskracht-kindratio voor 0-jarigen van 1 op 4 naar 1 op 3 • Beroepskracht-kindratio voor 7-13 jarigen van 1:10 naar 1:12. Voor groepen van 4-13 jarigen van 1:10 naar 1:11. Voor 4-6 jarigen blijft de ratio 1:10 |
| Pijler 4 Kinderopvang is een vak | |
| 1 januari 2018 | <ul style="list-style-type: none"> • Vrijwilligers mogen niet langer formatief worden ingezet • Opleidingseisen beroepskrachten in cao kinderopvang en cao welzijn • Maximaal 33% van benodigde beroepskrachten volgens de BKR mag bestaan uit stagiairs en beroepskrachten in opleiding |
| 1 januari 2019 | <ul style="list-style-type: none"> • Coaching on the job door een pedagogisch coach beleidsmedewerker • Opleidingseisen pedagogisch beleidsmedewerkers (minimaal hbo-niveau en gericht op pedagogiek) in cao kinderopvang en cao welzijn |
| 1 januari 2023 | <ul style="list-style-type: none"> • Alle beroepskrachten taalniveau 3F/B2 voor mondelinge taalvaardigheid • Alle beroepskrachten die met baby's werken moeten een certificaat gericht op babyscholing hebben gehaald (uitwerking in cao bij opleidingseisen) |

Daarnaast wordt het aantal VVE-uren voor doelgroepkinderen per 1 augustus 2020 uitgebreid van 10 uur per week naar 16 uur per week gedurende anderhalf jaar (in totaal 960 uur) voor doelgroeppeuters tussen de tweeënhalve en vier jaar. Het kabinet hecht er veel waarde aan dat de uren ontwikkelingsgericht zijn en niet als opvang worden beschouwd. Daarom zal er een maximum van 6 uur

per dag worden gehanteerd. Het kabinet investeert structureel 170 miljoen euro in deze uitbreiding.⁹

Uitwerking SER-voorstel

Met de maatregelen in de Wet IKK zijn de adviezen van de SER opgevolgd. Deze maatregelen komen alle kinderen ten goede. De kwaliteit van de kinderopvang, die al redelijk tot goed was, zal hierdoor op een hoger niveau komen.

Volgens het SER-advies is het voordeel van een universeel systeem dat het segregatie in de voor-schoolse periode tegengaat en kinderen met een achterstand kunnen leren van kinderen zonder een achterstand. De vraag is in hoeverre een universeel systeem leidt tot minder segregatie. Segregatie is veelal wijkgebonden. Daarnaast is er ook met een universele voorziening een verschil in behoefte tussen werkende ouders (die hele dagopvang nodig hebben) en niet-werkende ouders (die liever dagdelen afnemen). Zolang er kortdurende peuteropvang bestaat (die beter aansluit bij het doel om het kind te ontwikkelen), zal er een tweedeling blijven. Wel is er met de harmonisatie van de peuterspeelzalen al meer menging van doelgroepkinderen en niet-doelgroepkinderen ontstaan (bron: SEO-interviews). Dit gaat echter niet op voor kwetsbare wijken.

Een tweede vraag is wat er moet gebeuren met de kwaliteit van de opvang voor vier- en vijfjarigen op de basisschool. Het SER-advies doet hier geen uitspraken over. Veen et al. (2017) laten zien dat de educatieve kwaliteit van het onderwijs voor vier- en vijfjarigen laag is. Daar verandert de kwaliteitsverbetering in de kinderopvang niets aan. Een aanpassing van de beroepskracht-kindratio en een betere aansluiting van het curriculum van de kinderopvang op dat van de basisschool kan de kwaliteit van het onderwijs voor vier- en vijfjarigen verhogen.

Kwaliteit VVE kinderopvang heeft baat bij een wijkgerichte aanpak

Het pre-COOL-onderzoek wijst uit dat de kwaliteit van VVE hoger is wanneer er meer doelgroepkinderen in de groep zitten (zie Paragraaf 2.2). Daardoor gaan kinderen met een achterstand nu naar kinderopvang van hogere kwaliteit dan kinderen zonder achterstand. In een universeel systeem kan de VVE-kwaliteit verwateren. Daar staat volgens het SER-rapport tegenover dat doelgroepkinderen in gemengde groepen leren van niet-doelgroepkinderen. Verschillende studies wijzen op positieve peer-effecten op de taalontwikkeling van kinderen met een taalachterstand van twee jaar (Ribeiro et al., 2017) en vier jaar (Justice et al., 2011; Henry en Rickman, 2007). Neidell en Waldfogel (2010) vinden positieve peer-effecten in de voorschoolse opvang (vier- en vijfjarigen) op lezen en rekenen op de basisschool, maar niet op gedrag. In wijken met veel doelgroepkinderen zullen de peer-effecten zeer beperkt of geheel afwezig zijn.

De SER adviseert om kinderen van laagopgeleide ouders binnen de groepen extra aandacht te geven. VVE-methodes zijn echter gericht op groepen en niet op individuele kinderen: er kunnen geen kinderen worden uitgezonderd. Een optie is om ervoor te zorgen dat alle beroepskrachten VVE-kwaliteit kunnen bieden. Beroepskrachten die VVE bieden hebben iets meer voorbereidings-tijd, de taaleis is hoger en zij moeten geschoold zijn in het werken met een VVE-methode. De vraag is dan nog of, wanneer er weinig VVE-kinderen in een groep zitten, de beroepskrachten voldoende expertise met die kinderen opbouwen. Bovendien is het niet efficiënt om alle kinderen

⁹ Kamerbrief OCW, 31 januari 2018. Investeren in onderwijskansen.

in Nederland VVE-kwaliteit te bieden. Vooral het bieden van extra voorbereidingstijd aan alle beroepskrachten is kostbaar.

Een meer efficiënte oplossing is om niet in heel Nederland, maar alleen in kwetsbare wijken alle VVE-eisen verplicht te stellen voor alle groepen. Kinderdagverblijven en peuterspeelzalen in kwetsbare wijken bieden dan ook niet-doelgroepkinderen VVE-kwaliteit. Gemeenten kunnen nagaan welke wijken of peuterspeelzalen hiervoor in aanmerking komen. Naar verwachting zal dit niet veel afwijken van de huidige praktijk. Gemeenten betalen de extra kosten ten opzichte van de reguliere kinderopvang aan de kinderopvangorganisatie. In niet-kwetsbare wijken is het waarschijnlijk dat kinderen met een taalachterstand leren van andere kinderen. Om echter de achterstand op andere kinderen in te lopen, hebben zij extra aandacht nodig. Gemeenten kunnen daarom kinderdagverblijven extra financieren, uit het potje met achterstandsgelden, om de doelgroepkinderen buiten de groep extra aandacht te geven. Dat kan in de vorm van extra begeleiding door een tutor. Dit is een pedagogisch medewerker die met kinderen die dat nodig hebben individueel of in een klein groepje een activiteit doet. Een andere mogelijkheid is om de ouders van deze kinderen te ondersteunen zodat kinderen thuis meer gestimuleerd worden (Cadima et al., 2017). Naar verwachting leidt dit niet tot extra kosten, maar is het slechts een andere inzet van het geld: meer individuele begeleiding in plaats van VVE-kwaliteitsniveau toepassen op de hele groep.

Kwaliteit basisschool vier- en vijfjarigen verhogen

Bij de overgang van kinderopvang naar de basisschool neemt de verhouding tussen beroepskrachten en kinderen toe van 1:8 naar gemiddeld 1:23. Volgens Veen et al. (2017) hebben leerkrachten op de basisschool daardoor minder mogelijkheden om individuele aandacht te geven aan doelgroepkinderen. Dit kan gevolgen hebben voor de ontwikkeling van kinderen, en met name kinderen die al een achterstand hebben. Daarnaast is er in Nederland niet overal een doorlopende leerlijn van de kinderopvang naar de basisschool (Veen et al., 2017; Van der Grinten, 2019).

Ook basisscholen krijgen extra geld voor kinderen met een achterstand. Dit geld zet men onder andere in om de klassen te verkleinen en om extra mensen op de groep te zetten. In de praktijk leidt dit tot iets kleinere groepen (twee à drie kinderen) en iets vaker (één of enkele dagdelen per week) een dubbele bezetting (Veen et al., 2017). Dit is volgens Veen et al. (2017) echter niet terug te zien in de educatieve kwaliteit, mogelijk omdat de verschillen te klein zijn. Volgens Slot is niet zozeer de groeps grootte een probleem, maar wel de beroepskracht-kindratio (Slot et al., 2018). Veen et al. (2017) signaleren dat het voor leraren in de kleutergroepen moeilijker is dan voor pedagogisch medewerkers in de voorschoolse voorzieningen om gericht aandacht te besteden aan de ontwikkeling van individuele doelgroepkinderen. Om de kwaliteit op de basisschool te verhogen, zou in de onderbouw het aantal kinderen per beroepskracht omlaag moeten. Dat is te realiseren met een ingroeimodel, waarbij het aantal kinderen per beroepskracht geleidelijk stijgt gedurende het laatste jaar van de kinderopvang en de eerste twee jaar van de basisschool (dus tot groep 3). De extra beroepskrachten hoeven geen leerkrachten te zijn, maar kunnen ook werknemers zijn met een opleiding als pedagogisch medewerker in de kinderopvang. Deze maatregelen zijn vooral belangrijk in kwetsbare wijken, om te voorkomen dat de winst die in de voorschoolse educatie is geboekt verloren gaat op de basisschool.

Veen et al. (2017) laten ook zien dat er geen aansluiting is tussen het curriculum op de kinderopvang en dat op de basisschool. Kinderen op de basisschool komen van verschillende kinderdagverblijven

vandaan. Een uniform curriculum voor alle kinderdagverblijven dat aansluit op het basisonderwijs zou de oplossing zijn. Hierdoor ontstaat er een doorlopende leerlijn voor kinderen van nul tot twaalf jaar. Wel moet ook naar het curriculum voor de onderbouw van de basisschool worden gekeken. De educatieve kwaliteit in kleutergroepen is laag (Veen et al., 2017). Mogelijk past de inhoud van het onderwijs niet bij de leeftijd van deze kinderen. Ook is het raadzaam om het werken met VVE-methodes op te nemen in de opleiding voor leerkrachten in het basisonderwijs.

Kosten

De onderstaande tabel bevat een globale inschatting van de kosten van de voorgestelde maatregelen.

Tabel 5.3 Kosten extra maatregelen verhogen kwaliteit kinderopvang en onderbouw basisschool

| Maatregel | Kosten | Toelichting |
|--|---|--|
| VVE voor alle groepen in de kinderopvang in kwetsbare wijken | Geen extra kosten | Betaling uit huidige VVE-gelden |
| Extra aandacht voor doelgroepkinderen niet-kwetsbare wijken | Geen extra kosten | Betaling uit huidige VVE-gelden. |
| Meer medewerkers op de klassen van groep 1 en 2 van de basisschool | Ongeveer € 580 miljoen voor alle klassen en € 70 miljoen voor klassen in kwetsbare en zwakke wijken | Er komen ongeveer 15.000 klassenassistenten (fte) bij met bruto loonkosten van ca 40.000 per jaar. Van de bevolking woont 4 procent in een kwetsbare buurt en 7 procent in een zwakke buurt (bron: leefbaarheidsmonitor 2016). Beperking van de maatregel tot deze buurten beperkt de kosten tot ca. € 70 miljoen per jaar |
| Doorlopend curriculum kinderopvang en basisschool | Alleen incidentele kosten | Incidentele kosten voor opstellen curriculum, invoering en opleiding beroepskrachten |

Bron: SEO Economisch Onderzoek

5.3 Sluitende dagarrangementen

Het voorstel van de SER

Voor de opvang van kinderen van vier tot twaalf jaar pleit de SER voor het creëren van sluitende dagarrangementen voor schoolgaande kinderen. Op de langere termijn streeft de SER naar het realiseren van integrale kindcentra voor kinderen van nul tot twaalf jaar. Integratie van BSO in de school vormt een oplossing voor de versnippering van de dag van ouders en kinderen. Kinderen hebben dan vaak een aangesloten rooster waarbij dagarrangementen worden aangeboden. Het kind hoeft dan niet heen en weer van school naar BSO, aangezien alles op één locatie zit. Voor ouders zou het een aantrekkelijke optie zijn wanneer zij een integraal pakket kunnen afnemen, bijvoorbeeld inclusief sport. Ouders hoeven dan niet apart van de BSO met hun kind naar de sportclub. Volgens het SER-rapport noemen scholen die werken met een sluitend dagarrangement vooral de effecten op kinderen als voordeel: meer rust en regelmaat in het dagritme. Na een gezamenlijke lunch met alle kinderen zijn er minder opstartproblemen en kinderen hebben meer tijd om 's middags met elkaar te spelen. Daarnaast zijn er minder personele wisselingen (meer vaste gezichten) en kunnen kinderen bij de naschoolse opvang deelnemen aan een aantrekkelijker aanbod van activiteiten, zoals uitstapjes, sport, en cultuur- en natuureducatie (SER, 2016b).

De SER geeft voorbeelden van sluitende dagarrangementen in Duitsland, Denemarken en Engeland. Kenmerkend voor het aanbod in Denemarken en de Duitse deelstaten is dat het dagarrangement onder verantwoordelijkheid van het onderwijs is geplaatst. In bijna alle gevallen is de basisschool ook de locatie voor het aanbod gedurende de dag. Aanbod van BSO los van de school/het schoolgebouw wordt ontmoedigd en in Berlijn werden alle BSO's zelfs verplicht om te verhuizen naar schoolgebouwen (SER, 2016b). In Denemarken is de overgang van het 'vrijtijdscentrum' (vaak aanbod buiten school) naar opvang in het schoolgebouw financieel gestimuleerd (SER, 2016b; zie ook Bijlage B). In Engeland is de samenwerking tussen scholen en buitenschoolse opvang minder intensief (SER, 2016b).

Nog weinig vooruitgang geboekt met SER-advies

De SER constateert in het advies van 2016 dat er weinig vooruitgang is geboekt sinds het advies van 2011. Het aandeel basisscholen dat samenwerkt met een kinderopvangorganisatie was zowel in 2016 als 2019 ruim 90 procent (Kieft et al., 2016; Van der Grinten et al., 2019). Het aandeel samenwerkende basisscholen dat zich presenteert als integraal kindcentrum is toegenomen van 15 procent in 2016 naar 24 procent in 2019. Daarbij is niet altijd sprake van een integraal kindcentrum volgens de SER-definitie: slechts 2 procent van deze basisscholen heeft een samenwerking met kinderopvangorganisaties op een manier waarbij de voorzieningen ook daadwerkelijk zijn geïntegreerd (Kieft et al., 2016; Van der Grinten et al., 2019). Van de samenwerkende basisscholen zegt 31 procent dat er gewerkt wordt aan een doorgaande leerlijn. Daarnaast zegt 19 procent van de samenwerkende basisscholen dat zij een dagprogramma bieden met naast onderwijs en opvang ook een breed aanbod aan sport, muziek of spel, in samenwerking met externe organisaties (Van der Grinten et al., 2019). Het sluitende dagarrangement is dus nog niet gerealiseerd.

Uitwerking SER-voorstel

Het is de vraag of het toekomstperspectief van een integraal kindcentrum in Nederland realistisch is. De juridische en financiële barrières zijn kennelijk moeilijk op te lossen. Ook als deze barrières wel worden geslecht, is succes niet verzekerd. Het succes in andere landen komt onder andere door het intensieve gebruik van de buitenschoolse opvang. Daardoor wordt het normaal voor kinderen om op school te blijven. De instelling kan dan aantrekkelijke activiteiten organiseren. In andere landen werken echter veelal beide ouders voltijds. In de Nederlandse deeltijdcultuur zal naar verwachting de deelname aan buitenschoolse activiteiten niet zo hoog worden als in het buitenland. Een deel van de Nederlandse ouders wil graag zelf voor hun kinderen zorgen. Dat maakt het moeilijker om voor een aantrekkelijk aanbod te zorgen, waardoor het voor ouders weer minder aantrekkelijk wordt om hun kinderen naar de opvang te sturen.

Met het oog op de ontwikkeling van kinderen is het aanbevelenswaardig om prioriteit te geven aan het realiseren van een aantrekkelijk aanbod van naschoolse activiteiten in kwetsbare wijken. Daarin passen sportactiviteiten, activiteiten gericht op talentontwikkeling (zoals muziek en toneel), en huiswerkbegeleiding voor de wat oudere kinderen. Ouders met een hoog inkomen regelen dit soort zaken nu zelf, maar ouders met een laag inkomen hebben daar geen geld voor. Hierdoor kan op de basisschool een kloof ontstaan tussen de ontwikkeling van kinderen van ouders met een hoog inkomen, en kinderen van ouders met een laag inkomen. In de Verenigde Staten is dit al het geval (Lareau, 2011; Snellman et al., 2015). Juist de buitenschoolse opvang in kwetsbare wijken zou

daarom tegen lage kosten naschoolse activiteiten moeten organiseren. Een hoger maximum-uurtarief voor de kinderopvangtoeslag – zie paragraaf 5.1 – zorgt ervoor dat de buitenschoolse opvang voor ouders met een laag inkomen betaalbaar is.

Kosten

De onderstaande tabel bevat een inschatting van de kosten van een naschools aanbod in kwetsbare en zwakke wijken.

Tabel 5.4 Sluitend dagarrangement

| Maatregel | Kosten | Toelichting |
|---|---|--|
| Naschoolse activiteiten in kwetsbare wijken | € 360 per jaar, uitgaande van maximaal bereik. Daarvan wordt € 30 miljoen door de ouders betaald. | Van de bevolking woont 4 procent in een kwetsbare buurt en 7 procent in een zwakke buurt (bron: leefbaarheidsmonitor 2016). Dat betekent dat ongeveer 190.000 kinderen van 4 tot 12 jaar leven in kwetsbare en zwakke wijken. Van de kinderen van laagopgeleide moeders gaat 36% naar de BSO, zie figuur 5.1. In kwetsbare wijken zal dit lager liggen, mogelijk gaat maar 15% naar de BSO. Als de overige 85% 2 dagen per week, 3 uur naar de BSO gaat bedragen de kosten ca 360 miljoen, uitgaande van 46 weken en een uurprijs van € 8. |

Bron: SEO Economisch Onderzoek

5.4 Samenvatting en conclusie

De SER pleit voor een ‘universeel systeem’ van kindvoorzieningen, een betere kwaliteit van kinderopvang, en sluitende dagarrangementen.

Universeel systeem van kindvoorzieningen

In een universeel systeem van kindvoorzieningen zijn er geen aparte voorzieningen voor kinderen met een achterstand. Zij gaan naar dezelfde voorzieningen als andere kinderen en krijgen daarin extra ondersteuning. Doordat er meer gemengde groepen ontstaan, kunnen kinderen met een achterstand leren van kinderen zonder achterstand. De SER pleit ervoor om ook niet-werkende ouders recht te geven op kinderopvangtoeslag. Hierdoor zullen volgens het SER-advies meer kinderen naar de kinderopvang gaan.

De maatregelen in het SER-advies leiden volgens berekeningen op basis van de SEO-enquête tot een beperkte toename van het aantal kinderen dat naar de opvang gaat. Wel zijn dat voornamelijk kinderen van laagopgeleide ouders. De prijs is echter niet de enige belemmering voor laagopgeleide ouders om hun kind naar de opvang te brengen. Zij denken vaak dat de baten van de opvang niet opwegen tegen de kosten. De kosten zijn ook feitelijk hoog als ouders een prijs moeten betalen die boven het maximum-uurtarief ligt van de kinderopvangtoeslag. Daarnaast zijn er administratieve belemmeringen, en bovendien levert de kinderopvangtoeslag een financieel risico op.

Er zijn drie mogelijke maatregelen om meer kinderen van laagopgeleide ouders op de kinderopvang te krijgen: directe financiering, herijking van de maximum-uurprijs en een wijkgerichte benadering om ouders meer bij de opvang te betrekken. Directe financiering leidt tot meer duidelijkheid over de werkelijke kosten van kinderopvang en minder financiële risico's voor ouders. Herijking van de maximum-uurprijs zorgt voor lagere kosten, vooral voor ouders met een laag inkomen (vaak laag-

opgeleiden). En tot slot kan een wijkgerichte benadering laagopgeleide ouders het vertrouwen geven dat hun kind baat heeft bij kinderopvang, en zo het gebruik stimuleren van kinderen die het meeste baat hebben bij kinderopvang.

Verhoging kwaliteit kinderopvang

De SER zet in op een verhoging van de kwaliteit door continue professionalisering en intensivering van programma's, en door de samenwerking tussen scholen en voorschoolse voorzieningen te verbeteren. Met de invoering van de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK) per 1 januari 2018 is dit advies van de SER opgevolgd. Hierdoor zal de kwaliteit van de kinderopvang, die al redelijk tot goed was, op een hoger niveau komen.

Volgens het SER-advies is het voordeel van een universeel systeem dat kinderen met een achterstand leren van kinderen zonder een achterstand. Dit gaat echter niet op voor kwetsbare wijken. Juist in deze wijken is het nodig om alle VVE-eisen verplicht te stellen voor alle groepen. Buiten kwetsbare wijken kan worden volstaan met extra aandacht voor doelgroepkinderen in gemengde groepen. Om de ontwikkelingswinst in de kinderopvang niet verloren te laten gaan op de basisschool, zal ook daar een extra investering nodig zijn, vooral in kwetsbare wijken. Een verandering van de beroepskracht-kindratio en een betere aansluiting van het curriculum van de kinderopvang op dat van de basisschool kan de kwaliteit van het onderwijs voor vier- en vijfjarigen vergroten.

Sluitende dagarrangementen

De SER pleit voor het creëren van sluitende dagarrangementen voor schoolgaande kinderen van vier tot twaalf jaar. School- en opvangtijden sluiten in zo'n geval aan op werktijden en er wordt optimaal gebruikgemaakt van de mogelijkheden van een volledig weekvenster, waarbij ook de woensdag en de vrijdag als reguliere werkdagen gelden. Op langere termijn streeft de SER naar het realiseren van integrale kindcentra. Een integraal kindcentrum is een pedagogische voorziening voor de ontwikkeling en educatie van kinderen van nul tot twaalf jaar. De SER constateert in het advies van 2016 dat er weinig vooruitgang is geboekt sinds het advies van 2011. De juridische en financiële barrières zijn kennelijk moeilijk op te lossen. Door de Nederlandse deeltijdcultuur zal naar verwachting de deelname aan buitenschoolse activiteiten niet zo hoog worden als in het buitenland.

Om het BSO-gebruik te stimuleren moet vooral het aanbod aantrekkelijker worden gemaakt. Ook de buitenschoolse opvang zou zich meer moeten richten op de ontwikkeling van het kind, in plaats van alleen op het opvangen van het kind zodat ouders kunnen werken. Denk aan sportactiviteiten, activiteiten gericht op talentontwikkeling (zoals muziek en toneel), en huiswerkbegeleiding voor de wat oudere kinderen. Ouders met een hoog inkomen regelen dit soort zaken dit nu zelf. Juist de buitenschoolse opvang in kwetsbare wijken zou daarom dit soort activiteiten tegen lage kosten moeten organiseren.

Kosten

De onderstaande tabel vat de kosten van de maatregelen samen. Daarbij is ervan uitgegaan dat alleen in kwetsbare wijken het aantal klassenassistenten wordt uitgebreid. In deze wijken valt de meeste ontwikkelingswinst te halen bij kinderen. Weergegeven is ook wie de kosten draagt. De totale kosten van de voorgestelde maatregelen voor de maatschappij als geheel bedragen rond de 590 miljoen euro per jaar. De collectieve lasten stijgen met 680 miljoen euro, terwijl de lasten voor ouders met 90 miljoen euro dalen.

Tabel 5.5 Totale kosten maatregelen gericht op kwetsbare wijken bedragen ongeveer € 590 miljoen per jaar

| Maatregel | Kosten ouders | Kosten rest van de maatschappij | Totale kosten |
|--|-----------------------------------|---------------------------------|---------------------------|
| Toegankelijkheid en financiering | | | |
| Onderbrengen alle kinderen onder kinderopvangtoeslag | € 40 miljoen | € 120 miljoen | € 160 miljoen |
| Directe financiering | | | Alleen incidentele kosten |
| Herijking maximumuurprijs | € 160 miljoen lagere kosten | € 160 miljoen | € 0 |
| Wijkgerichte benadering | | | Geen extra kosten |
| Kwaliteit | | | |
| VVE voor alle groepen in de kinderopvang in kwetsbare wijken | | | Geen extra kosten |
| Extra aandacht voor doelgroepkinderen niet-kwetsbare wijken | | | Geen extra kosten |
| Meer medewerkers op de klassen van groep 1 en 2 van de basisschool | | € 70 miljoen | € 70 miljoen |
| Doorlopend curriculum kinderopvang en basis-school | | | Alleen incidentele kosten |
| Sluitend dagarrangement | | | |
| Naschoolse activiteiten in kwetsbare wijken | € 30 miljoen | € 330 miljoen | € 360 miljoen |
| Totaal | € 90 miljoen lagere kosten | € 680 miljoen | € 590 miljoen |

Bron: SEO Economisch Onderzoek

De baten komen vooral terecht bij de kinderen zelf. Uit onderzoek blijkt dat door kinderopvang van een goede kwaliteit de kinderen vaker aan het werk gaan later en ook meer gaan verdienen. (Kok et al., 2015). De baten wegen al op tegen de kosten als de arbeidsparticipatie van kinderen uit kwetsbare en zwakke wijken in hun volwassen leven met 5 procentpunt stijgt en zij gemiddeld 5 procent meer gaan verdienen.^{10 11} Een deel van de baten komt terecht bij de rest van de maatschappij doordat kinderen later meer belasting gaan betalen en minder vaak afhankelijk zijn van een uitkering. Daarnaast zullen de ouders van deze kinderen mogelijk meer gaan werken, met als resultaat individuele en maatschappelijke baten.

Tot slot

Door het uitvoeren van de voorgestelde maatregelen ontstaat een stabiel stelsel voor kinderen, ouders en overheid. Voor kinderen wordt de opvang stabiel als het curriculum van de kinderopvang wordt afgestemd op dat van de basisschool en het aantal begeleiders per klas op de basisschool toeneemt. Daardoor ontstaat er een meer geleidelijke overgang van de opvang op driejarige leeftijd

¹⁰ Daarbij is ervan uitgegaan dat zonder deze investering 60 % van de kinderen in kwetsbare wijken op den duur aan het werk gaat en dan 113 % van het minimumloon gaat verdienen (bron: CBS Statline, cijfers laagopgeleiden). De contante waarde van de productie over een heel leven (van 20- tot 65-jarige leeftijd, berekend met een discontovoet van 3 %) bedraagt dan € 260.000. Bij een arbeidsparticipatie van 65 % en een loon van 119 % van het minimumloon bedraagt de contante waarde van de productie over het hele leven € 295.000, een toename van € 35.000. Per leeftijdsjaar worden 21.000 kinderen in kwetsbare en zwakke wijken bereikt. De totale winst over deze kinderen in dit voorbeeld is € 21.000 x € 35.000 = € 735 miljoen per jaar.

¹¹ Ter vergelijking: Heckman et al. (2010) schatten de effecten op het loon van een educatief programma voor kinderen van 3 en 4 jaar oud met een grote achterstand (het Perry Preschool-programma) op 15 % over een heel leven voor jongens en 25 % voor meisjes.

naar het onderwijs op vierjarige leeftijd. Voor ouders wordt de ouderbijdrage stabiel door dat die wordt gebaseerd op het inkomen van twee jaar geleden, en doordat ouders die niet werken ook recht krijgen op kinderopvangtoeslag. De vraag naar kinderopvang wordt daardoor minder conjunctuurgevoelig. Directe financiering in plaats van het toelagensysteem zorgt bij ouders bovendien voor minder onzekerheid over de ouderbijdrage. Als de vraag naar kinderopvang minder conjunctuurgevoelig wordt, worden ook de overheidsuitgaven stabiel.

Referenties

- Adema, Y., Folmer, K., Rabaté, S., Visser, D. & Vlekke, M. (2019). Arbeidsparticipatie, gewerkte uren en economische zelfstandigheid van vrouwen. CPB-notitie.
- Adviescommissie uitvoering toeslagen (2019). Omzien in verwondering.
- Algemene Rekenkamer (2014) Resultaten bij het verantwoordingsonderzoek 2013 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid XV. Den Haag.
- Akgunduz, Y. E., & Plantenga, J. (2018). Child care prices and maternal employment: A meta-analysis. *Journal of Economic Surveys*, 32(1), 118-133.
- Brewer, M., Cattan, S., Crawford, C., & Rabe, B. (2016). Does more free childcare help parents work more? (No. W16/22). Institute for Fiscal Studies.
- Broekhuizen, M. L., Aken, M. A. van, Dubas, J. S., Leseman, P. P., & Broekhuizen, C. L. (2018). Child care quality and Dutch 2- and 3-year-olds' socio-emotional outcomes: Does the amount of care matter? *Infant and Child Development*, 27(1): e2043. Doi: 10.1002/icd.2043.
- Buitenhok (2019). Monitor bereik van voorschoolse voorzieningen in NL 2019. Utrecht: Buitenhok management & consult.
- Cadima, J., Nata, G., Evangelou, M., & Anders, Y. (2017). Inventory and Analysis of Promising and Evidence-based Parent-and Family-focused Support Programs. ISOTIS is een door de Europese Unie gefinancierd gezamenlijk onderzoeksproject, waaraan 17 partners uit 11 landen deelnemen.
- CBS. (2017). Welvaart relatief hoog, maar niet zonder kosten. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2015). Onderzoek alternatieve vormgeving kinderopvangtoeslag. CPB-notitie 18 februari 2015. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CBS (2015). Peuters lage inkomensgroepen blijven vaker thuis, 22 september 2015. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Cloïn, M., Schols, M. & Van den Broek, A. (2010). Tijd op orde? Een analyse van de tijdsorde vanuit het perspectief van de burger. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Kautz, T., Heckman, J. J., Diris, R., Ter Weel, B., & Borghans, L. (2014). Fostering and measuring skills: Improving cognitive and non-cognitive skills to promote lifetime success (No. w20749). National Bureau of Economic Research.
- DFE (2018). Childcare and early years survey of parents: 2018. London: Department for Education.
- Doolaard, S., & Bosker, R. J. (2006). Effecten van formatie-inzet in de onderbouw van het basisonderwijs. Groningen: GION.
- Drange, N., & Telle, K. (2015). Promoting integration of immigrants: Effects of free child care on child enrolment and parental employment. *Labour Economics*, 34, 26-38.
- DUO (2016). Nieuwe schooltijden in het basisonderwijs. Utrecht: DUO Onderwijsonderzoek.
- Elango, S., García, J. L., Heckman, J. J., & Hojman, A. (2015). Early childhood education (No. w21766). National Bureau of Economic Research.
- European Commission/EACEA/Eurydice (2015). Early Childhood Education and Care Systems in Europe. National Information Sheets.
- Grinten, M. van der, Kieft, M., Kooij, D., Bomhof, M. & Berg, E. van den (2019). Samenwerking in beeld 2019 Basisscholen, kinderopvang & kindcentra. Utrecht: Oberon.

- Henry, G. T., & Rickman, D. K. (2007). Do peers influence children's skill development in pre-school? *Economics of education review*, 26(1), 100-112.
- Hartog, J en Teeuwes, J. (1983). De onstuitbare opkomst van de werkende gehuwde vrouw. *Economisch Statistische Berichten*, 3435, pp. 1152-1156.
- Heckman, J. J., Moon, S. H., Pinto, R., Savelyev, P. A., & Yavitz, A. (2010). The rate of return to the HighScope Perry Preschool Program. *Journal of public Economics*, 94(1), 114-128.
- IBO (2019). IBO Toeslagen Deelrapport 1. Eenvoud of maatwerk: uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel.
- Justice, L. M., Petscher, Y., Schatschneider, C., & Mashburn, A. (2011). Peer effects in pre-school classrooms: Is children's language growth associated with their classmates' skills?. *Child development*, 82(6), 1768-1777.
- Kindcentra 2020 (2017). Ouders over kindcentra. < <http://www.kindcentra2020.nl/sites/default/files/files/Ouders-over-kindcentra-portretten.pdf> >
- Kieft, M., Grinten, M. van der % De Geus, W. (2016). Samenwerking in beeld. Utrecht: Obe-ron.
- Kok, I., Berden, C., Berg, E. van den. & Koopmans, C. (2015). Het economische belang van kinderopvang. SEO-rapport 2015-71. Amsterdam: SEO.
- Lareau, A. (2011). *Unequal childhoods: Class, race, and family life*. University of California Press.
- Leseman, P. & Veen, A. (2016). Ontwikkeling van kinderen en relatie met kwaliteit van voor-schoolse instellingen. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Lloyd, E. (2019). Answers on SEO-questionnaire childcare.
- Merens, A., Bucx, F. & Meng, C. (2017). Eerste treden op de arbeidsmarkt. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Merens, A. & Bucx, F. (2018). Werken aan de start. Jonge vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Neidell, M., & Waldfogel, J. (2010). Cognitive and noncognitive peer effects in early education. *The Review of Economics and Statistics*, 92(3), 562-576.
- Mills, M., Präg, P., Tsang, F., Begall, K., Derbyshire, J., Kohle, L., Miani, C. & Hoorens, S. (2014). Use of childcare in the EU Member States and progress towards the Barcelona targets. *Rand Europe*.
- Müller, K. U., & Wrohlich, K. (2020). Does subsidized care for toddlers increase maternal labor supply? Evidence from a large-scale expansion of early childcare. *Labour Economics*, 62, 101776.
- OECD (2018) *Engaging Young Children-Lessons from Research about Quality in Early Childhood Education and Care*. Parijs: OECD.
- OECD (2018). *Lancement de Regards sur l'éducation 2018*.
- Paull, G. and La Valle, I. (2018). Evaluation of the first year of the national rollout of 30 hours free childcare. Research report. London: Department for Education.
- Plantenga, J. (2011). Domweg gelukkig met een deeltijdbaan? In: Van den Broek, A. en M. Cloin (red.) *Komt tijd, komt raad*. Pp. 53-65.
- Plantenga, J & Akgündüz, Y (2012). Equal access to high quality childcare in the Netherlands. Utrecht University School of Economics (pp. 101-121). Policy Press. < <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/events/Netherlands.pdf> >
- Regiegroep Kindcentra 2020 (2015). *Kindcentra 2020, een realistisch perspectief*.
- Ribeiro, L. A., Zachrisson, H. D., & Dearing, E. (2017). Peer effects on the development of language skills in Norwegian childcare centers. *Early Childhood Research Quarterly*, 41, 1-12.

- Roeters, A. & Bucx F. (2018). Kijk op kinderopvang. Hoe ouders denken over de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van kinderopvang. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Roeters, A. & Bucx F. (2016). Het gebruik van kinderopvang door ouders met lagere inkomens. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- SCP (2017). Eerste treden op de arbeidsmarkt. < https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2017/Eerste_treden_op_de_arbeidsmarkt >
- Seibel, V., & Hedegaard, T. F. (2017). Migrants' and natives' attitudes to formal childcare in the Netherlands, Denmark and Germany. *Children and Youth Services Review*, 71: 112-121. Doi: 10.1016/j.childyouth.2017.05.017.
- SER (2011). Tijden van de samenleving. Slimmer organiseren van tijd en plaats van arbeid en dienstverlening. Den Haag: SER.
- SER (2016a). Gelijk goed van start – SER-advies over kindvoorzieningen. Den Haag: SER. Advies 16/01, Januari 2016.
- SER (2016b). Een werkende combinatie. Den Haag: SER. Advies 16/08, Oktober 2016.
- Shlay, A.B. (2010). African American, White and Hispanic child care preferences: A factorial survey analysis of welfare leavers by race and ethnicity. *Social Science Research*, 39(1): 125-141.
- Shlay, A.B., Tran, H., Weinraub, M. & Harmon, M. (2005). Teasing apart the child care conundrum: A factorial survey analysis of perceptions of child care quality, fair market price and willingness to pay by low-income, African American parents. *Early Childhood Research Quarterly*, 20(4): 393-416.
- Slot (2018). Structural characteristics and process quality in early childhood education and care: A literature review. Parijs: OECD.
- Slot, P. L., Jepma, I., Muller, P., Romijn, B. R., & Leseman, P. P. M. (2018). Kwaliteit van de Nederlandse kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang: Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang. Gecombineerde meting 2017-2018.
- Snellman, K., Silva, J. M., & Putnam, R. D. (2015). Inequity outside the Classroom: Growing Class Differences in Participation in Extracurricular Activities. *Voices in urban education*, 40, 7-14.
- SZW (2015). Beleidsdoorlichting kinderopvang.
- SZW (2018). Kamerbrief Aanpassing financieringssysteem kinderopvang. 25 april 2018.
- The economist (2015). Why so many Dutch people work part time. < <https://www.economist.com/blogs/economist-explains/2015/05/economist-explains-12> >
- Veen, A., Veen, I. van der, Schaik, S. van & Leseman, P. (2017). Kwaliteit in kleutergroepen en de relatie met ontwikkeling van kinderen. Amsterdam: Kohnstam Instituut.
- Verhoef, M., Roeters, A. & Lippe, T. van der. (2016). Couples' work schedules and child-care use in the Netherlands. *Journal of Child and Family Studies*, 25(4): 1119-1130. Doi: 10.1007/s10826-015-0289-1.
- Visser, J. (1999). De sociologie van het halve werk. < <http://rjh.ub.rug.nl/MenM/article/view/18585/16061> >
- Vuri, D. (2016). Do childcare policies increase maternal employment? IZA World of Labor

Bijlage A Begeleidingscommissie en geraadpleegde experts

Begeleidingscommissie

| | |
|-------------------|----------------------|
| Egbert Jongen | CPB |
| Astrid Bos | Ministerie OCW |
| Jorien Kuipers | Ministerie OCW |
| Anne Roeters | SCP |
| Freek Bucx | SCP |
| Ivy Koopmans | SER |
| Christien de Kort | Ministerie SZW |
| Sara Prins | Ministerie SZW |
| Paul Leseman | Universiteit Utrecht |

Geraadpleegde experts

| | |
|----------------------------------|-----------------------------------|
| Magda Heijtel | BKO |
| Gjalt Jellesma | BOink |
| Karen Strengers | DAK kindercentra |
| Jessica van Ruitenburg | FNV |
| Michiel Muis | Gemeente Rotterdam |
| Gijs van Rozendaal | Kinderopvangfonds |
| Mirjam Gevers | Kohnstam instituut |
| Geert de Wit | Maatschappelijke kinderopvang |
| Su'en Verweij-Kwok | NJI |
| Marco Zuidam | Oberon |
| Mathilde Reitsma | Ministerie OCW |
| Maaïke Vaes | PACT voor kindcentra |
| Jeanine Lemmens | Smallsteps |
| Maaïke van Tuyl van Serooskerken | Ministerie SZW |
| Pauline Slot | Universiteit Utrecht |
| Harriet Vermeer | Universteit Leiden |
| Marjet Winsemius | Voor Werkende Ouders |
| Serv Vinders | |
| Eva Lloyd | University of East London |
| Christele Van Nieuwenhuyzen | Kind en gezin, Vlaanderen |
| Veronique Adriaens | Departement Onderwijs, Vlaanderen |

Bijlage B Kenmerken geënquêteerde ouders

Tabel B.1 Kenmerken geënquêteerde ouders

| | 0-3 jaar | 4-8 jaar | 0-3 jaar | 4-8 jaar |
|--|-----------------------|----------|----------------------------|----------|
| | SEO/Gfk-enquête, 2018 | | SEOPanelclix-enquête, 2019 | |
| Vrouw | 67% | 65% | 100% | 100% |
| Alleenstaand | 6% | 12% | 8% | 15% |
| Leeftijd oudste kind 0-3 jaar /4-8 jaar | | | | |
| 0 jaar /4 jaar | 13% | 21% | 9% | 24% |
| 1jaar / 5 jaar | 23% | 20% | 20% | 22% |
| 2 jaar / 6 jaar | 32% | 20% | 34% | 20% |
| 3 jaar / 7 jaar | 33% | 20% | 37% | 20% |
| -/ 8 jaar | | 19% | | 14% |
| Betaald werk | 87% | 87% | 79% | 78% |
| Opleidingsniveau | | | | |
| laag | 7% | 7% | 21% | 20% |
| midden | 32% | 36% | 46% | 54% |
| hoog | 62% | 57% | 34% | 26% |
| Migratie-achtergrond | | | | |
| Geen,migratieachtergrond | 91% | 90% | 69% | 68% |
| niet-westerse migratieachtergrond,1 ^{ste} generatie | 5% | 5% | | |
| westerse migratieachtergrond, 1 ^{ste} generatie | 4% | 5% | | |
| niet-westerse migratieachtergrond,2 ^{de} generatie | | | 20% | 20% |
| westerse migratieachtergrond,2 ^{de} generatie | | | 11% | 12% |
| N | 1.967 | 1.990 | 437 | 427 |

Bijlage C International comparison child care

1. Introduction

This chapter consists of an international comparison of different childcare systems in Europe. In this comparison the childcare systems of Flanders (Belgium), France, Germany, Sweden and the UK (mainly England) are compared with that of the Netherlands. Insights stemming from this comparison were used as input for possible future childcare system reforms in the Netherlands, which are described in the main part of this report.

International comparisons of childcare systems on the national level are difficult since most childcare systems are decentralized. Therefore, this comparison uses some decentralized international cases instead of national cases to draw lessons for improvement of the Dutch childcare system. These cases are not a description of childcare systems for the specific countries as a whole.

This international comparison is based on desk research and input from childcare and education experts from the examined countries.

2. Summary international comparison

Goals

The two main goals of the childcare system in the Netherlands are improving labour-market participation for women and fostering the emotional and educational development of (disadvantaged) children. The system tries to achieve both goals through financial incentives for parents, easy access to nursery schools and special pre-primary school education for disadvantaged children. This is partly similar to other countries, such as Flanders and England. Flanders also specifically mentions social inclusion as an additional third goal.

Childcare system

In the Dutch system children attend primary school from the age of four, which is different from all other examined countries, where the age differs from 2.5-7 years. The Compulsory school age in the Netherlands is at five similar to England. However, in most countries it is possible to attend school at an earlier age. Childcare provisions in the Netherlands are organized by private organizations. However, these organizations are partially not-for profit and partially for profit, which is similar to the childcare system in England.

Once enrolled in primary school, children enroll in after-school care. Part of the schools have a continued schedule that finishes around 14:00. The remaining schools start at 09:00 and finish at 15:00/15:30 with a lunchbreak between 12:00 and 13:00. In almost all cases the after-school care is organized by a separate organization and is not the responsibility of the school. In almost all the

other countries the after-school care is situated on the premises of the school, while in the Netherlands this is another organization on a different location. In some countries the responsibility for after-school care lies with the school.

Participation

The participation rate of Dutch women is similar to the participation rates in the other examined countries. However, Dutch women work fewer hours and are more often employed in part-time jobs. Children below the age of three enroll less often in childcare and for fewer hours a week compared to the other countries. Childcare uptake in the Netherlands is lower for low-income groups compared to higher income groups. This difference is also observed in England. In France and Flanders children can attend pre-primary school from the age of 2.5, which is in most cases free for all income groups.

To address problems of low participation of disadvantaged children the Netherlands has a supply-sided subsidy. Municipalities decide how to use government funding to help children that require additional educational needs¹². In Flanders childcare provisions the level of subsidies is related to the amount of disadvantaged children the facilities need to accept and specific rules and regulation on, for example, the required staff quality. In Berlin childcare provisions receive additional staff hours for each disadvantaged child they accept. With this system the additional funded hours are directly related to the child. , England

Financial arrangements

In the Netherlands employed parents receive childcare benefits, which are relatively similar in size compared to other countries, except for England where parents contribute more to childcare. The Dutch system deviates from the other countries in the sense that parents in higher income groups contribute more to childcare relatively to low-income groups.

In the Netherlands only working parents receive childcare benefits. This is similar to England where only individuals that work, apply for work or receive specific type of benefits are eligible for childcare benefits. In, for example, Flanders the employment status of parents is not related to eligibility for childcare benefits. All government funding is based on supply side subsidies.

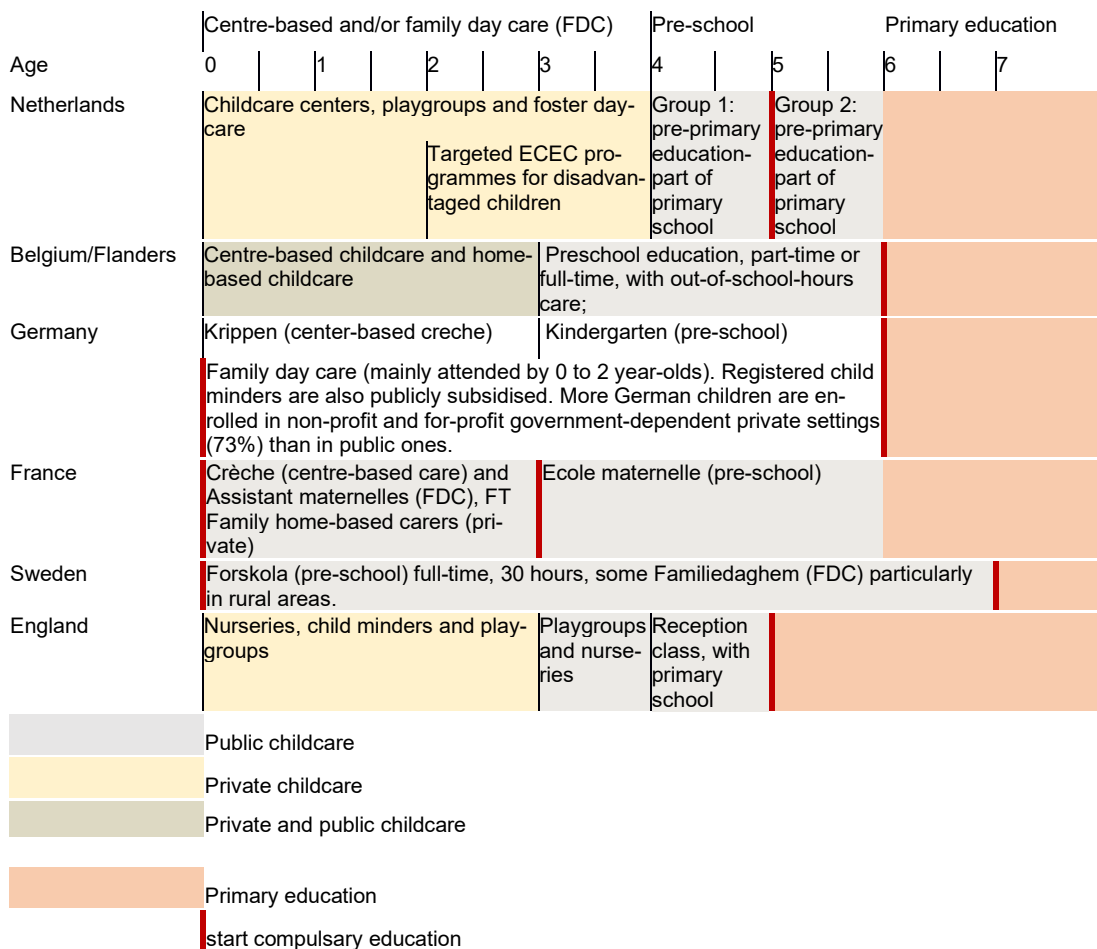
Quality

In childcare (up to age 3) the quality in the Netherlands seems similar to that in other countries. Emotional- and educational process quality is comparable to some *länder* in Germany and Flanders (no data for other countries available). There is no information about the quality of pre-primary education for children of 4 and 5 years old. The teacher pupil ratio for 0-3 year old children in the Netherlands is relatively low. However, the ratio for 4-5 year old children in the Netherlands is on average 1 to 23, while in other countries this ratio equals 1 to 13/14.

¹² Nederlands Jeugd Instituut, ([https://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Voor-en-vroeg-schoolse-educatie-\(vve\)/Wat-is-voor-en-vroegschoolse-educatie](https://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Voor-en-vroeg-schoolse-educatie-(vve)/Wat-is-voor-en-vroegschoolse-educatie))

3. Childcare systems and accessibility

Figure C. 1 In most countries children enter primary school at the age of six



Source : OECD Family Database. Table PF4.1.A: Typology of Childcare. Last updated 2016.

OECD-publications describe three forms of childcare: early childhood education and care (ECEC), pre-primary and primary education. ECEC is for 0-2 years old. Pre-primary education is for children of 3-5 years, depending on the start of primary education in a country.

The Netherlands

In the Netherlands the learning environment of children from age 2.5 one until age six is not continuous in the sense that children attend different types of childcare, pre-primary education and primary school in this six year period. All children from the age of 0-3 are able to attend childcare centers, playgroups and foster daycare. Children from disadvantaged families from age 2.5-4 are invited to attend targeted pre-primary school education. Four and five year old children attend primary school (kindergarten) (National Information Sheets. 2015).

Belgium (Flanders)

Formal childcare starts from birth until the age of three with home based or center based provisions The Compulsory school age is at six and children can attend pre-primary education from the age of 2,5-3 onwards (National Information Sheets. 2015). . In Flanders the childcare facilities

(*kinderopvang*) are the responsibility of the Flemish Minister of Welfare, Public Health and Family, while pre-primary education facilities (*kleuterscholen*) are the responsibility of the Flemish Minister of Education and are integrated into the system of elementary education (age 2.5-12 years).

Germany

The ECEC system of Germany is highly decentralized. Germany has childcare centers for children under the age of three (*Krippe*) and from the age of three onwards (kindergarten) until primary school age which starts at six years. There are also childcare centers that combine both age groups. Providing childcare facilities is the responsibility of the ministry of education, but most of the ECEC system is organized at the federal level. As a result childcare fees are subsidized differently in different regions (*Länder*). The rates vary from free pre-primary school education only in the last year before primary school to free childcare from birth until school entry (National Information Sheets, 2015).

France

In France there are center-based *crèches* and home-based provisions for children until three years old. Pre-primary school is available for all children from three to six years of age. For children from disadvantaged families this already starts at the age of two. Pre-school is free of charge, but parents are expected to contribute to meals and additional hours of provision (National Information Sheets, 2015). Compulsory school age has been lowered from age six to age three, starting in 2019 (OECD, 2019).

England

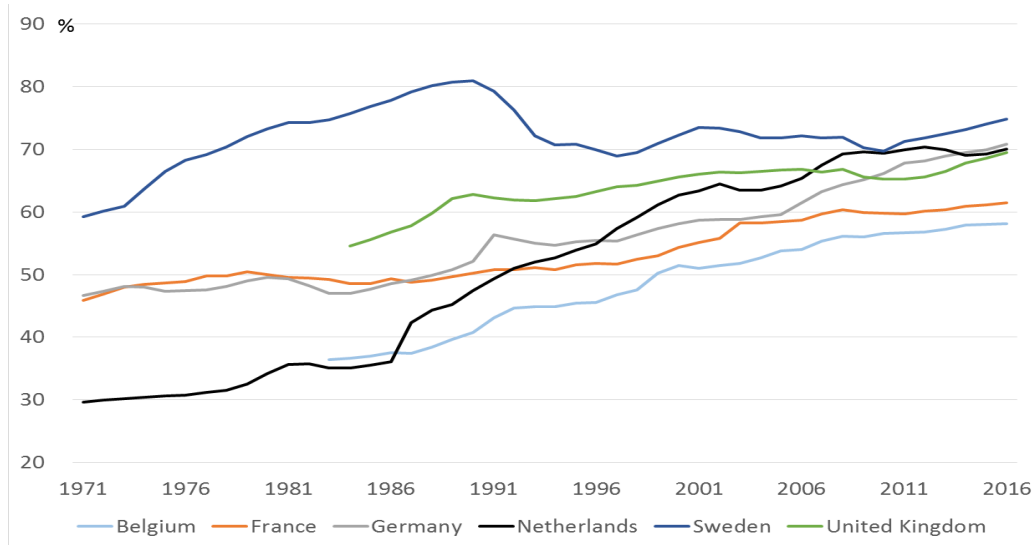
From birth to primary school age, which is at the age of five, the childcare system consists of a single standard framework. From age three onwards children are legally entitled to fifteen hours of ECEC (National information sheets, 2015). From the age of four onwards children are entitled to full-time primary school reception (class). The responsibilities for funding childcare and early education is split between the Department of Education and the tax office (HMRC)(Lloyd, 2019). The childcare system consists of publicly-funded schools as well as private and voluntary organizations (National Information Sheets, 2015).

Sweden

The childcare system consists of unitary centers for children between age one and six. Children from age of six and seven onwards are able to participate full-time in pre-primary classes. From age one onwards the childcare provisions are subsidized and from age three onwards the provisions are free of charge (National Information Sheets,2015).

4. Participation and childcare enrolment

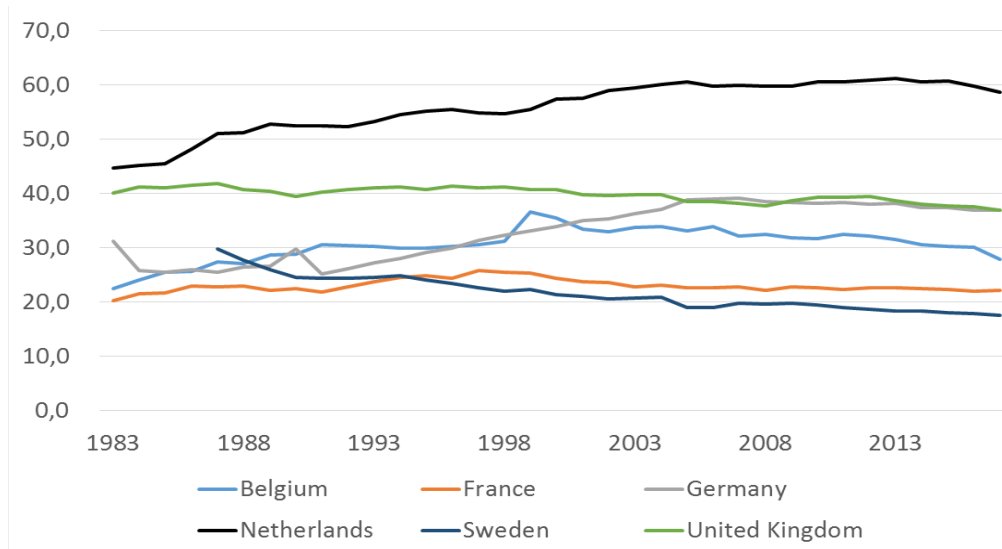
The employment rate of women in the Netherlands has risen rapidly in recent decades. In 1970 only 30 percent of women worked. Labour-market participation of women is now approximately 70 percent in the Netherlands which is similar to the other examined countries (see Figure C. 2).

Figure C. 2 Labour-force participation of Dutch women catches up with women in other countries

Source: OECD stats Employment rates are calculated as the ratio of the employed to the working age population.

Employment rates are calculated as the ratio of the employed to the working age population.

Similar to other countries lower educated women participate less in the labour market than high-educated women. Around 60 percent of the low-educated women participates compared 85 to 90 percent among high-educated women. (Source: Eurostat 2018). 60 percent of the Dutch women works part-time (less than 30 hours). In the other countries this figure lies around 30 percent. A culture in which part-time work is more prevalent directly impacts the relevance of childcare, since parents who work part-time have more time available to spend with their children (SCP, 2017).

Figure C. 3 60 percent of Dutch women works part-time

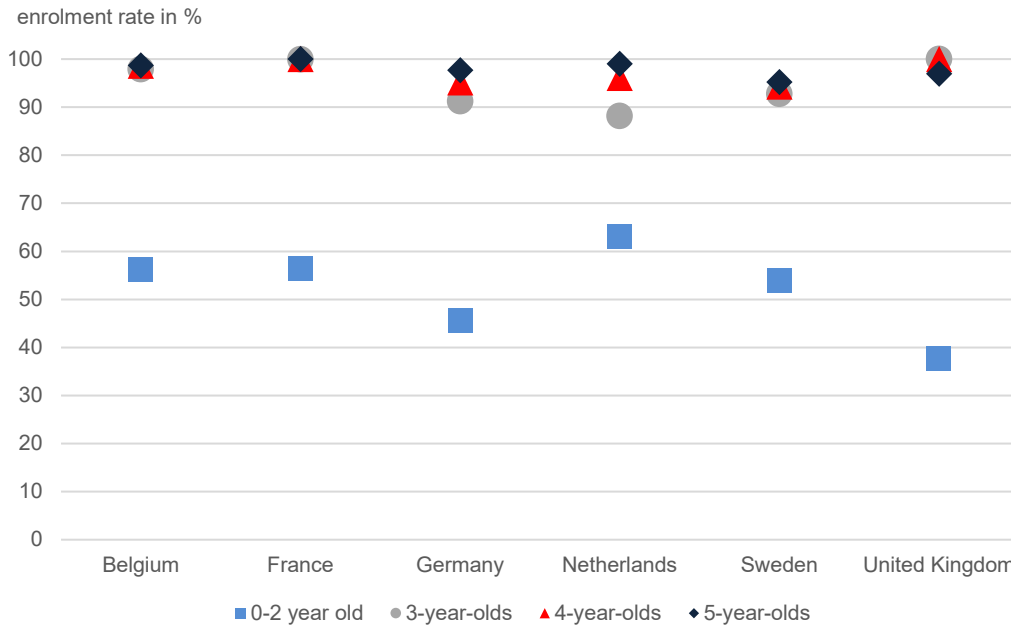
Source: OECD stats (2016)

Part-time employment is based on a common 30-usual-hour cut-off in the main job.

Participation childcare aged 0-3

In 2017 63 percent of the children in the Netherlands from the age of 0-2 years participated in daycare (see Figure C.3). This is higher than in other countries. This can be related to the high participation rate of 0-1 year olds in the Netherlands, which is due to the relatively short duration of parental leave. The enrolment rate of 3-years old was 88 percent in 2017, which is just a bit lower than in other countries. The enrolment rate of 4- and 5- year old children is almost 100 percent, as in other countries.

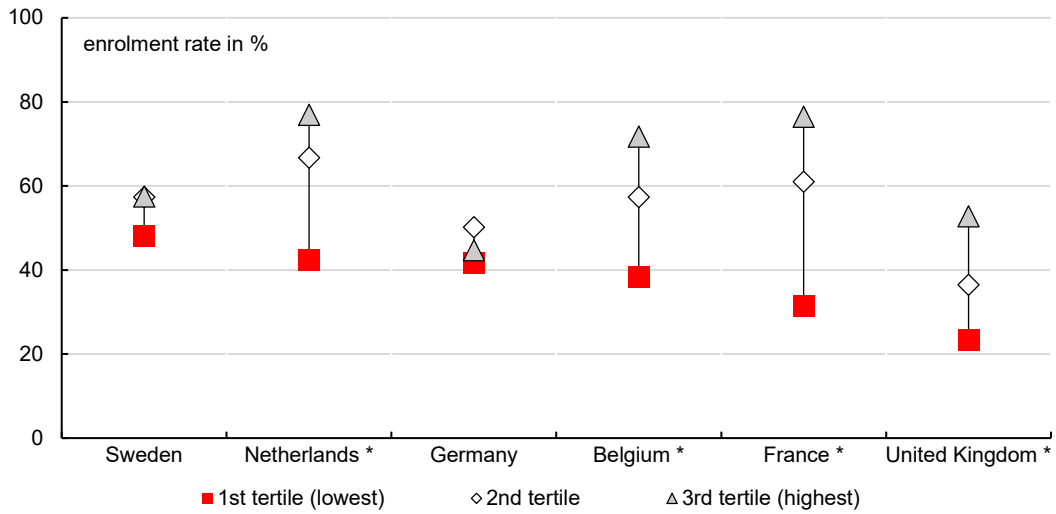
Figure C. 4 Childcare uptake for 3-year old children is relatively low in the Netherlands, 2017



Source: OECD (2019), OECD Family Database, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>
Children under the age of 3 are enrolled in formal childcare (ISCED 0 and other registered ECEC services); children at ages 4 and 5 can already be enrolled in primary education in a small group of countries.

The enrolment rate of 0-2 year old children from parents in the bottom third of the income distribution in the Netherlands was 42 percent in 2017, which is in the same range as other countries except the UK, where only 23 percent used childcare (see Figure C. 5). The enrolment rate was far lower than that of children from parents in the upper third of the income distribution: 77 percent. In Belgium, France and the UK the difference in income groups is of a similar proportion. However, in Sweden and Germany the difference is relatively small.

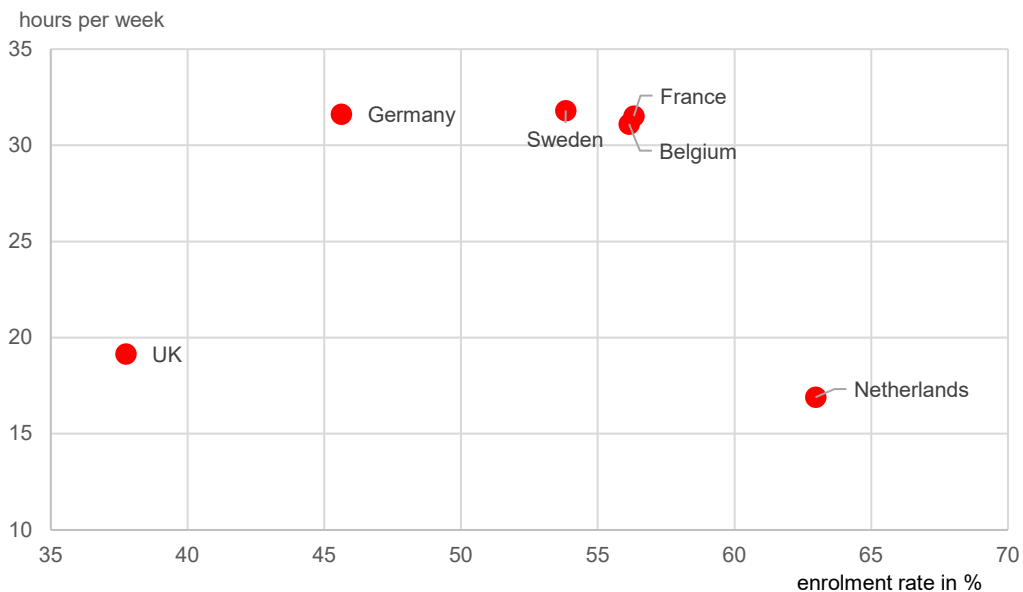
Figure C. 5 Large differences between children of 0-2 years of low and high income parents, 2017



Source: OECD estimates based on EU-SILC

Although enrolment rate in the Netherlands for children below the age of three is among one of the highest of the examined countries, weekly hours of childcare uptake are relatively low, around 17 hours per week. The uptake of weekly hours in Germany, Sweden, France and Belgium is around 32 hours a week. The amount of hours in the Netherlands is similar to that of the UK.

Figure C. 6 Dutch Children use few hours per week



Source: OECD (2017), OECD Online education database
 The enrolment rate in percentages for each country and the average amount of weekly hours of childcare uptake in 2017 for children under the age of three and younger.

Netherlands

Overall in the Netherlands disadvantaged groups (low-income, migrants) use less childcare than other groups, while this can be important for the development for disadvantaged children. The

Netherlands provides special pre-primary school education for disadvantaged children. To address problems of low participation of disadvantaged children the Netherlands has a supply-sided subsidy. Municipalities decide how to use government funding to help children that require additional educational needs¹³.

England

A similar problem is also present in England where only a minority of children within the group of three and four year olds with special educational needs and disabilities access the 15 hours free early education (SEND). Moreover, since 2017 there is a 30 hours free childcare policy implemented that is a regressive policy which benefits better-off parents and promotes social segregation (Paull and La Valle, 2018). In principle SEND children should participate among other children. However, the virtual absence of additional funding to enable their participation resulted almost only in participation in specialist provision (Lloyd, 2019)

Flanders (Belgium)

In Flanders children are always able to join the pre-primary school education from the age of 2.5 which is free for all children. This enables disadvantaged children to attend pre-school in an early stage. Childcare-centers can apply for different types of subsidies. Centers are able to provide childcare without receiving any subsidy. There are different subsidy levels that all correspond with certain obligations. Childcare centers with high levels of subsidies need to accept higher percentages of disadvantaged children (Kind en Gezin, 2019). One example is the municipality of Gent, where the municipality decides over the acceptance of 20% of the children in each childcare organization. In this way 20% of each childcare center consist mostly disadvantaged children allocated by the municipality, which stimulates inclusion of children with different backgrounds.

Berlin (Germany)

In Berlin childcare centers and primary schools receive extra hours for childcare staff and teachers for each disadvantaged child. For each disadvantaged child the school receives 6-10 and childcare receives 10-20 additional hours for their staff, which is funded by the government. This way of funding for disadvantaged children is directly related to the child and the amount of disadvantaged children attending that specific childcare organisation or school.

Participation after-school care

The Netherlands

Most of the schools have a continued schedule that starts at 09:00 and finishes around 14:00. This is a more recent change, since most of the schools used to start at 09:00 and finish at 15:00/15:30 with a lunchbreak between 12:00 and 13:00. In almost all cases the after-school care is organized by a separate organization and is not the responsibility of the school. The usual day schedule of Dutch children can be considered scattered. After-school care is often not on the same location as the school. This is hampering the combination of work and care for parents with primary school age children.

¹³ Nederlands Jeugd Instituut, ([https://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Voor-en-vroegschoolse-educatie-\(vve\)/Wat-is-voor-en-vroegschoolse-educatie](https://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Voor-en-vroegschoolse-educatie-(vve)/Wat-is-voor-en-vroegschoolse-educatie))

England

Schools start at 09:00 until 15:15 with a lunchbreak at school. Many schools provide after-school care on the premises of the school. The after-school care can be run by different organizations, but is not organized by school itself. Parents do also have the choice to move their children to after-school organizations that are unrelated to the school (Lloyd, 2019).

Belgium (Flanders)

On a school day the lessons start at 8:00 am at the earliest. They end at 3:00 pm at the earliest and at 5:00 pm at the latest. There is a compulsory lunch hour. Wednesday afternoon is free. Many schools provide care after school hours, but they are not obliged to do so. A school can request a financial contribution from the parents for voluntary care.¹⁴

Berlin

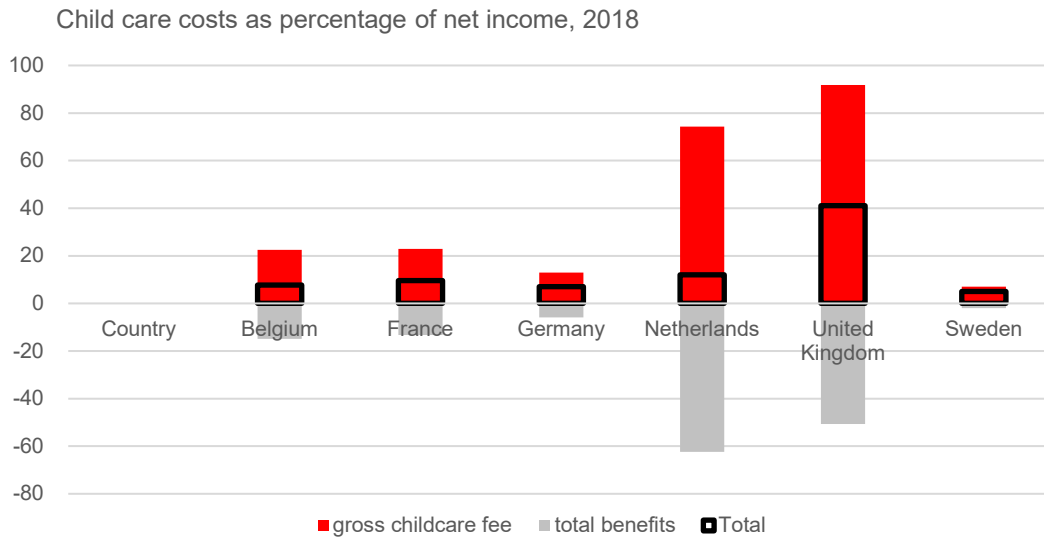
Schools in Berlin are open from 08:00 until 18:00. The actual school schedule differs between 08:00-14:00 and 08:00-16:00. The former has additional after-school care from 14:00-16:00 the latter has after-school care integrated within the school program. Some schools have mandatory attendance until 16:00. In this way educational activities, playing and talent development are combined in the same schedule. The after-school care is organized within the school and also the quality and content of the program are the responsibility of the school (source: interview).

5. Financial arrangements

The net childcare costs in the Netherlands for parents from low-income groups are comparable to most of the countries. However, Germany has lower net childcare cost and the UK shows much higher net childcare costs. The net parental contribution in the UK is 41 percent of net household income (see Figure C. 7). For Dutch parents from high-income groups costs are relatively higher compared to the other countries (around 20% of net income). However, this is still lower compared to the contributions paid by parents from the UK. In the Netherlands parents receive childcare benefits from the tax administration based on several criteria (e.g., number of kids, employment, income). The reduction in price is not directly discounted in the price paid to the childcare organizations. Therefore, Dutch parents find it hard to estimate how much they actually pay for childcare benefits (Source: SEO Survey).

¹⁴ <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/schooljaar-schoolweek-schooldag-in-basisonderwijs>.

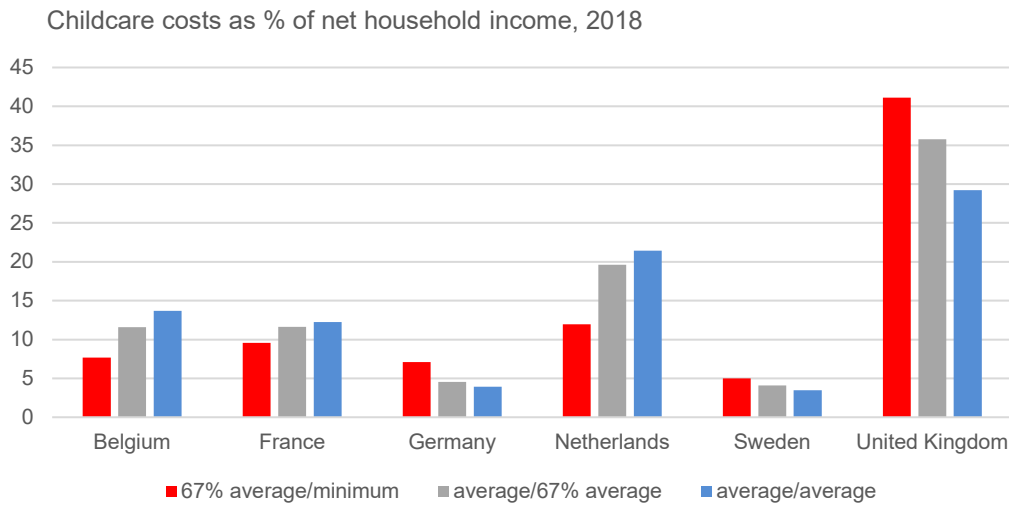
Figure C. 7 Net child care cost for low wage earners in the Netherlands are similar to other countries, except for the UK



Source: OECD.stat

Parental contribution for a family with two kids from the age of two and three years old and employed parents of which one parent earns 67% of average income and the other parent earns minimum wage

Figure C. 8 Parental contribution in the UK is significantly higher than in other countries



Source: OECD.stat

Net childcare costs for a family with two kids from the age of two and three years old and employed parents with different income levels

The Netherlands

In the Netherlands the parent contributions depend on income. Parents from low-income groups pay only a small amount of the total childcare costs and for disadvantaged children sometimes no parental contribution is required. Also, the municipalities are responsible for the targeted ECEC programmes for disadvantaged children. The municipality decides whether a child receives pre-primary school education and to what extent these provisions are subsidized.

Flanders (Belgium)

Flanders has no subsidy for parents to stimulate labour-participation and childcare uptake. Recently, childcare benefits are available for parents that use childcare facilities that are not subsidized by the government. Which is only a minority of the childcare centers. This means that government funding is mostly based on supply side funded. In Flanders there are no differences in childcare benefits for employed or unemployed parents. Working parents do not receive any additional benefits regarding childcare.

England

From age three onwards children are legally entitled to fifteen hours of ECEC. Based on the income of families and their employment status it is possible to be entitled to thirty hours of childcare a week at the age of three and four. Above the number of hours provided by the government, parents have to pay a fee for additional childcare. (National Information Sheets, 2015). Parents can still receive tax rebates through the tax-free childcare system or from childcare-rebates through the Universal Credit System. England only has public demand-side funding that is income related and only available for working parents, those seeking work and those in receipt of different types of benefits (Lloyd, 2019).

6. Quality of childcare

The quality of child care for two and three years old children is comparable to other countries (see Table C.1) The Netherlands shows similar results for emotional process quality compared to specific länder in Germany and Flanders. For the educational process quality the Netherlands shows relatively higher results. In each country the educational process quality is lower than the emotional quality.

Table C.1 Quality of childcare is comparable for different countries

| | Netherlands | Belgium/Flanders | Germany/Rhineland-Palatinate | Germany/ Baden-Württemberg |
|-----------------------------|-------------|------------------|------------------------------|----------------------------|
| <i>Nursery school</i> | | | | |
| Emotional process quality | 5,70 | 5,22 | | |
| Educational process quality | 3,12 | 2,66 | | |
| <i>Child care centers</i> | | | | |
| Emotional process quality | 5,71 | | 5,88 | 5,32 |
| Educational process quality | 3,35 | | 2,45 | 2,47 |

Source: Slot (2018), except Netherlands: Slot et al. (2018)
Quality measures according to CLASS methodology on a scale from 1 to 7

At the age of four, children make a transition from childcare, with a child-to-staff ratio of 1 to 8 children, to pre-primary school, where one teacher is on average allocated to groups of 23 children. In other countries this is 1 to 13/14 children.

Table C.2 Teacher-pupil ratio differs per country

| | Curriculum | Child- staff ratio |
|--------------------|--|--|
| NL | <ul style="list-style-type: none"> Each ECEC setting for under 4 year olds is obliged to develop its own curriculum Core objectives for 4 and 5 year olds exist | 2 year: 1 to 6 children 3 year: 1 to 8 children 4/5 year: 1 to 23 children |
| Belgium (Flanders) | <ul style="list-style-type: none"> There is a pedagogical framework for child care of babies and toddlers in <i>gezinsopvang</i> and <i>groepsopvang</i> (until 3 years of age) A detailed curriculum and developmental objectives are specified for kleuteronderwijs (from 2,5 years onwards) | 2/3 year: 1 to 8 children 4/5 year: not regulated |
| Germany | The Common Framework for Early Education in Childcare Centres covers the entire ECEC age range. The 16 curricular frameworks of the federal states (Länder) further specify and elaborate the overall ECEC goals, pedagogical practices and learning areas stated in the Common Framework. | 2 year: 1 to 5 children 3/4/5 year: 1 to 14 children |
| France | Provided for écoles maternelles (from 2 years old) | 2+ year: 1 to 8 children |
| Sweden | The curriculum for förskola (1-6 year) is a binding ordinance and sets out fundamental values and tasks, national goals and guidelines. | Not regulated |
| UK | The Statutory Framework for the Early Years Foundation Stage (EYFS) covers children from birth to 5 in both centre-based and home-based provision | 2 year: 1 to 4 children 3/4 year: 1 to 13 children |

Source: European Commission/EACEA/Eurydice, 2015. Early Childhood Education and Care Systems in Europe. National Information Sheets

One of the problems in the Dutch childcare system is that the curricula of childcare centers and primary school are not aligned (see Table C.3). This is also the case with after-school care. In most situations afterschool-care and primary school are not set-up at the same location.

Table C.3 In the Netherlands the curriculum of childcare and primary school are not aligned

| | | Flanders | France | Germany | Netherlands | Sweden | United Kingdom - Wales |
|---|--------------------------------|---------------------------|--------|---------|---------------------------|------------|------------------------|
| Governance | | | | | | | |
| Expenditure per child | <i>Ratio</i> ¹ | 0,76 | 1,04 | 1,13 | 0,99 | 1,20 | 0,82 |
| Monitoring transitions | <i>Occurrence</i> ² | none | | none | none | both | primary |
| Pedagogical continuity | | | | | | | |
| Curriculum continuity | <i>Alignment</i> ³ | not aligned or integrated | | aligned | not aligned or integrated | integrated | integrated |
| Average hours of participation in last year of ECEC and first year of primary education | <i>Ratio</i> ¹ | | | | 1,00 | 0,90 | 0,33 |
| Developmental continuity | | | | | | | |
| ECEC staff - primary-school teacher collaboration sharing child development info | <i>Occurrence</i> ² | both | | both | | ECEC | |
| Parent-staff collaboration sharing child development info | <i>Occurrence</i> ² | both | | both | | ECEC | both |

Source: OECD Network on ECEC, "Survey on transitions between ECEC and primary education", June 2016
Notes:

1. The ratios represent the value of the corresponding preschool indicator divided by the value of the primary-school indicator. Hence, values higher than 1.00 mean that the indicator has a higher value in preschool than in primary school; a value equal to 1.00 means that the indicator has a similar value in both levels of education; and, values lower than 1.00 mean that the indicator has a lower value in preschool than in primary school.
2. The values presented here represent the occurrence of this practice in in both ECEC and primary schools, in ECEC settings only, in primary schools only, or in none. Cases in which the activity is up to the autonomy of the school/setting/provider were considered as missing values.
3. The values represented here indicate the level of alignment of the curriculum: aligned, integrated, or not aligned or integrated.



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl