



Centraal Planbureau

Gunstig voor gezin met opvang

Risico op segregatie

CPB Policy Brief | 2017/03

Samenwerking kinderopvang en onderwijs

Lisette Swart
Karen van der Wiel
Aenneli Houkes-Hommens



Samenvatting

De doelen die het primair onderwijs en de kinderopvang nastreven, overlappen voor een belangrijk deel: voor beide sectoren is het belangrijk dat kinderen zich ontwikkelen en dat ouders in staat zijn om arbeid en zorg te combineren. (Meer) samenwerking tussen opvang en onderwijs lijkt daarom logisch – zowel tussen voorschoolse voorziening en basisschool, als tussen basisschool en buitenschoolse voorziening. Het is echter niet duidelijk wat de opbrengsten van meer samenwerking zijn voor kinderen en hun ouders. Deze policy brief wil daarom een helder beeld scheppen over de voor- en nadelen van verschillende samenwerkingsvormen.

Samenwerking tussen opvang en onderwijs levert voordelen op voor gezinnen die gebruik maken van kinderopvang. Door kinderopvang en het basisonderwijs één locatie te laten delen, kost het ouders minder tijd om hun kinderen van de opvang te halen en hoeven zij minder zelf te organiseren. Inhoudelijke samenwerking kan, zolang de pedagogische kwaliteit van de opvang op orde is, positief zijn voor de ontwikkeling van kinderen – vooral voor kinderen met een taal- of onderwijsachterstand. Deze voordelen gelden echter alleen voor kinderen die daadwerkelijk van opvang gebruik maken en juist kinderen met een taal- of onderwijsachterstand maken in verhouding weinig gebruik van opvang.

Op de arbeidsparticipatie van ouders en de segregatie in het gebruik van opvang heeft samenwerking tussen opvang en onderwijs waarschijnlijk nauwelijks effect. Door samenwerking wordt formele opvang aantrekkelijker voor ouders. Eerder onderzoek laat zien dat ouders iets meer gaan werken als opvang financieel aantrekkelijker wordt. Het is te verwachten dat dit ook geldt voor meer samenwerking. Daarnaast wordt segregatie in het gebruik van opvang door samenwerking niet tegengegaan. Laagopgeleide ouders maken minder gebruik van formele opvang dan hoogopgeleide ouders. Samenwerking leidt er niet toe dat het gebruik onder laagopgeleide ouders harder stijgt dan onder andere groepen.

Aan samenwerking kleven ook beperkingen. Samenwerking kan segregatie tussen scholen zelfs in de hand werken. Dit gebeurt als de samenwerking op sommige scholen intensiever is dan op andere scholen. Werkende ouders kiezen namelijk eerder voor dit soort scholen dan niet-werkende ouders. Door het grote aantal kinderopvangorganisaties waar scholen mee te maken hebben, is het bovendien bewerkelijk om intensieve samenwerking tussen opvang en onderwijs vorm te geven zonder de keuzevrijheid van ouders in te perken. Tot slot, voor het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen, het verhogen van de arbeidsparticipatie en het tegengaan van segregatie zijn effectievere of beter uitvoerbare maatregelen te bedenken, zoals het verbeteren van de toegankelijkheid of de kwaliteit van kinderopvang. Deze maatregelen zijn ook in de huidige situatie waarin opvang en onderwijs relatief zelfstandig opereren, te realiseren. Wel hangt aan deze maatregelen een behoorlijk prijskaartje.

Lichte vormen van samenwerking tussen opvang en onderwijs, zoals aan dezelfde thema's werken of informatie delen over kinderen, lijken een no-regret-beleids optie. De tijdsinspanning die het vraagt is beperkt en het heeft een klein positief effect op de betrokken kinderen, omdat er iets meer maatwerk kan worden geboden.

1 Introductie

Recentelijk is er veel aandacht voor de overlap in de doelen van kinderopvang en onderwijs. Het oorspronkelijke doel van kinderopvang is om ouders beter in staat te stellen om arbeid en zorg te combineren. Het primair onderwijs heeft van oudsher de taak om alle leerlingen maximaal te ondersteunen in hun ontwikkeling. Tegenwoordig spelen beide doelen echter een rol van betekenis in zowel de opvang als in het onderwijs. Mede om die reden lopen er verschillende initiatieven om opvang en onderwijs te verbinden of zelfs te combineren. Denk aan een betere informatieoverdracht van kinderdagverblijven naar de kleuterklas of aan integrale kindcentra waar opvang en onderwijs volledig zijn geïntegreerd (zie de box op de volgende pagina voor definities).

Over de effecten van het gebruik en de kwaliteit van kinderopvang is al relatief veel bekend. Zo gaat de ontwikkeling van kinderen uit achterstandssituaties erop vooruit als zij gebruik maken van meer en betere kinderopvang.¹ Ook kinderen met een gunstigere sociaaleconomische achtergrond profiteren van een betere educatieve kwaliteit in de opvang.² Over de voor- en nadelen van meer *samenwerking* tussen opvang en onderwijs is echter nog weinig bekend³, terwijl het potentieel een interessante beleids optie is. In tegenstelling tot het verhogen van het gebruik en/of de kwaliteit van opvang, zijn er namelijk relatief weinig middelen gemoeid met het stimuleren van samenwerking.

Deze policy brief bespreekt de voor- en nadelen van verschillende samenwerkingsvormen tussen opvang en onderwijs en bespreekt relevante beleids opties.⁴ Daarbij wordt gekeken naar vier uitkomsten: de ontwikkeling van kinderen, de arbeidsparticipatie van ouders, het welzijn van ouders en het tegengaan van segregatie.

¹ Zie de literatuur over het causale effect van programma's gericht op achterstandskinderen (o.a. Heckman e.a., 2010; Puma e.a., 2012) en de literatuur over het effect van universele programma's (o.a. Felfe e.a., 2015; Havnes en Mogstad, 2015).

² Zie Van Huizen en Plantenga (2015).

³ Er is, voornamelijk in opdracht van de ministeries, wel onderzoek gedaan naar de context rondom samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs, maar deze onderzoeken gingen niet expliciet in op de voor- en nadelen van samenwerking op zichzelf (zie bijv. Landelijk Steunpunt Brede Scholen, 2015; Regioplan, 2012; Commissie Dagarrangementen, 2002; Lillejord et al, 2015).

⁴ Het gaat hier met name over de samenwerking tussen *formele* opvang en basisscholen, maar daarnaast gaat het verhaal ook op voor samenwerking met peuterspeelzalen en organisaties die voorschoolse educatie aanbieden. Naschoolse activiteiten worden maar in beperkte mate in deze policy brief meegenomen. Naschoolse activiteiten worden namelijk vanuit gemeenten gefinancierd, waardoor er veel verschillen bestaan. Over formele kinderopvang is meer bekend en het is het meest relevant voor een eventuele stelselwijziging van het Rijksbeleid.

Wat wordt verstaan onder samenwerking tussen opvang en onderwijs?

Samenwerking tussen opvang en onderwijs kan op veel verschillende manieren worden vormgegeven. Er kunnen verschillen zijn in de intensiteit van samenwerking en in de invulling van die samenwerking. Globaal kunnen vier manieren worden onderscheiden waarop samenwerking kan worden ingevuld¹:

- **Inhoudelijke samenwerking:** opvanginstellingen en scholen delen hun expertise over de inhoud van hun programma. Een lichte vorm van inhoudelijke samenwerking is bijvoorbeeld het werken aan hetzelfde thema. Een intensieve vorm van samenwerking is bijvoorbeeld het invoeren van een doorlopende ontwikkellijn met een gezamenlijke pedagogische visie van de school en de opvanginstelling. Ook het uitwisselen van personeel en het delen van de expertise van de medewerkers valt onder intensieve inhoudelijke samenwerking.
- **Informatieoverdracht:** opvanginstellingen en scholen delen informatie over hoe het met individuele kinderen gaat. Dit kan schriftelijk of mondeling; bij mondelinge overdracht wordt ook wel gesproken over warme overdracht. Een lichte vorm van informatieoverdracht is bijvoorbeeld het invullen van een overdrachtsformulier door de kinderopvang voor ieder kind dat vier jaar wordt. Bij een intensieve vorm van samenwerking kan gedacht worden aan regulier overleg over alle kinderen die zowel naar school als naar de bso gaan.
- **Frontoffice:** opvanginstellingen en scholen kunnen ook zaken stroomlijnen door bijvoorbeeld één aanspreekpunt te hebben voor de ouders, of door de wachtlijsten en/of rekeningen van de verschillende organisaties samen te voegen.
- **Locatie:** opvanginstellingen kunnen verder fysiek in hetzelfde gebouw gehuisvest zijn. Binnen een locatie kan er meer of minder worden samengewerkt op de overige drie aspecten. Eenzelfde gebouw maakt het wel eenvoudiger om expertise en informatie met elkaar te delen.

Een veelgenoemde vorm van samenwerking is een Integraal Kindcentrum (IKC). Dit is een containerbegrip dat in de praktijk op veel verschillende manieren wordt uitgewerkt. In deze policy brief definiëren wij een IKC als een situatie waarbij vanuit één locatie en met één *frontoffice* een kinderopvanginstelling en een basisschool informatie overdragen over het kind en inhoudelijk samenwerken voor kinderen van nul tot twaalf jaar. Zodoende wordt binnen een IKC samengewerkt op alle vier de aspecten. Binnen de huidige juridische kaders kan het gebruik van kinderopvang in een IKC alleen stijgen als de overheid en/of de ouders meer betalen.

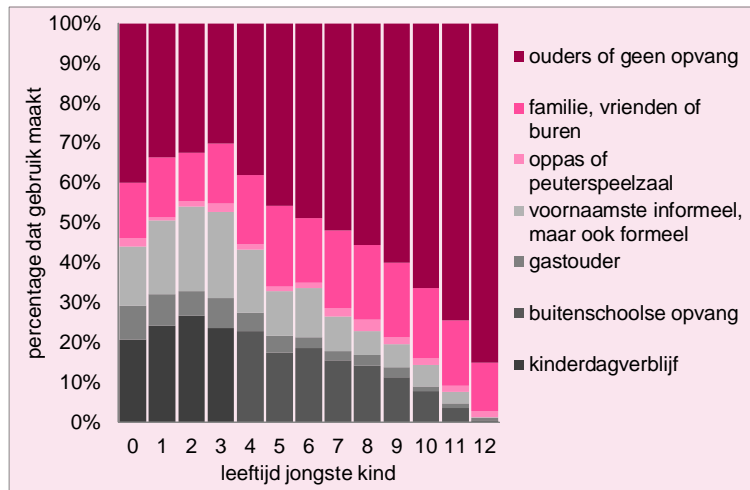
¹ Oberon (2016) onderscheidt in een recent onderzoek verschillende mates van samenwerking: face-to-face classificeren wij als een lichte vorm van samenwerking en bij hand-in-hand en all-in-one samenwerking is er sprake van intensievere samenwerking of zelfs integratie.

2 Diversiteit in gebruik opvang

Nederlandse kinderen verblijven gedurende de (werk-)week op verschillende plekken. Voor de meeste kinderen wordt opvang overdag (buiten schooltijd) voornamelijk verzorgd door hun ouders, bekenden of een oppas, zoals te zien in figuur 1. Een meerderheid van de gezinnen maakt helemaal geen gebruik van formele opvang (de roze vlakken); de kinderen gaan dan niet naar een gastouder, kinderdagverblijf of buitenschoolse opvang.⁵ Het aantal kinderen dat gebruik maakt van formele opvang, is op zijn hoogtepunt in de jaren voor het jongste kind naar de basisschool gaat en neemt duidelijk af naarmate kinderen ouder worden.

⁵ Wij sluiten aan bij de definities die het CBS hanteert voor formele en informele kinderopvang. Formele opvang zijn die vormen die recht bieden op kinderopvangtoeslag. Op dit moment vallen hier kinderdagverblijven, buitenschoolse opvanginstellingen en gastouders onder.

Figuur 1 Voornaamste vorm van opvang voor huishoudens met jongste kind in verschillende leeftijden⁶



(Bron: CBS, 2015)

In vergelijking met andere Europese landen gebruiken Nederlandse kinderen relatief weinig formele opvang (zie box 'Internationale vergelijking relatie opvang en arbeidsparticipatie').

Omdat er veel variatie is in het gebruik van opvang, hebben scholen te maken met verschillende formele opvanginstellingen, zowel bij de start van de basisschool (kinderdagverblijven en gastouders), als binnen een dag (buitenschoolse opvang en gastouders).⁷ Kennelijk valt er wat te kiezen en maken ouders ook gebruik van deze keuzevrijheid. Figuur 2 laat zien dat op een gemiddelde school de helft van de kinderen die op vierjarige leeftijd met de basisschool beginnen, instroomt vanuit kinderdagverblijven of gastouders. Deze kinderen gingen voorheen naar vijf verschillende kinderdagverblijven, verschillende gastouders en daarnaast ook nog naar de peuterspeelzaal. Slechts één op de vijf kinderen in groep 1 komt vanuit het grootste kinderdagverblijf.⁸ Van alle kinderen op een basisschool gaat gemiddeld een derde na schooltijd naar de bso of naar gastouders. Een school heeft gemiddeld te maken met meer dan vijf bso's. De bso waar de meeste kinderen op een school heen gaan, vangt 13% van de kinderen op. Samenwerking tussen scholen en opvanginstellingen wordt door het grote aantal opvangorganisaties bemoeilijkt.

⁶ Figuur 1 laat zien wat de *voornaamste* vorm van opvang van gezinnen is. De vier grijze vlakken omvatten alle gebruikers van formele opvang. Naast de drie groepen voor wie de voornaamste vorm formele opvang is, is er ook nog een groep waarvoor de voornaamste vorm van opvang informeel is, maar die daarnaast ook van formele opvang gebruik maakt. De peuterspeelzaal valt niet binnen de definitie van formele opvang die het CBS hanteert omdat ouders hiervoor geen kinderopvangtoeslag ontvangen. Bovendien is de peuterspeelzaal voor maar voor een klein aantal kinderen de *voornaamste* vorm van opvang omdat kinderen vaak maar enkele dagdelen per week naar de peuterspeelzaal gaan.

⁷ Scholen hebben ook te maken met peuterspeelzalen en verschillende vormen van informele opvang, maar cijfers ontbreken om deze aantallen in kaart te brengen.

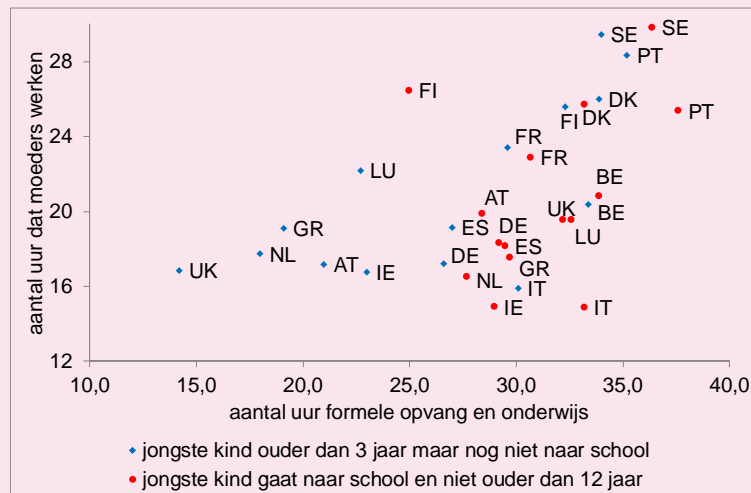
⁸ Het grootste kinderdagverblijf is hier gedefinieerd als het kinderdagverblijf dat op een school de meeste kinderen 'aanlevert'.

Internationale vergelijking relatie opvang en arbeidsparticipatie

Internationaal is er veel variatie in het gebruik van formele opvang, zoals de onderstaande figuur laat zien. Vergeleken met andere Europese landen gebruiken zowel de jonge (in het blauw) als de schoolgaande kinderen (in het rood) in Nederland relatief weinig uur formele opvang (en onderwijs). Verder valt op dat Nederlandse moeders, vooral moeders van kinderen op de basis school, internationaal gezien weinig uren werken.¹ Gemiddeld gaan moeders in Europese landen niet meer uren werken als ook hun jongste kind naar school gaat. In deze vergelijking is ook rekening gehouden met moeders die niet werken en met kinderen die geen gebruik maken van formele opvang. In vergelijking gaan kinderen in Nederland al op jonge leeftijd naar school.

Moeders werken gemiddeld wat meer in landen waar kinderen meer formele opvang (en onderwijs) gebruiken. Doordat Nederlandse vrouwen een relatief sterke voorkeur hebben voor deeltijdwerk, is er minder behoefte aan formele opvang. Anderzijds kan de voorkeur voor deeltijdwerk ook ingegeven zijn door het lage gebruik van formele opvang.

Correlatie tussen gebruik formele opvang en arbeidsparticipatie van moeders in verschillende Europese landen.²

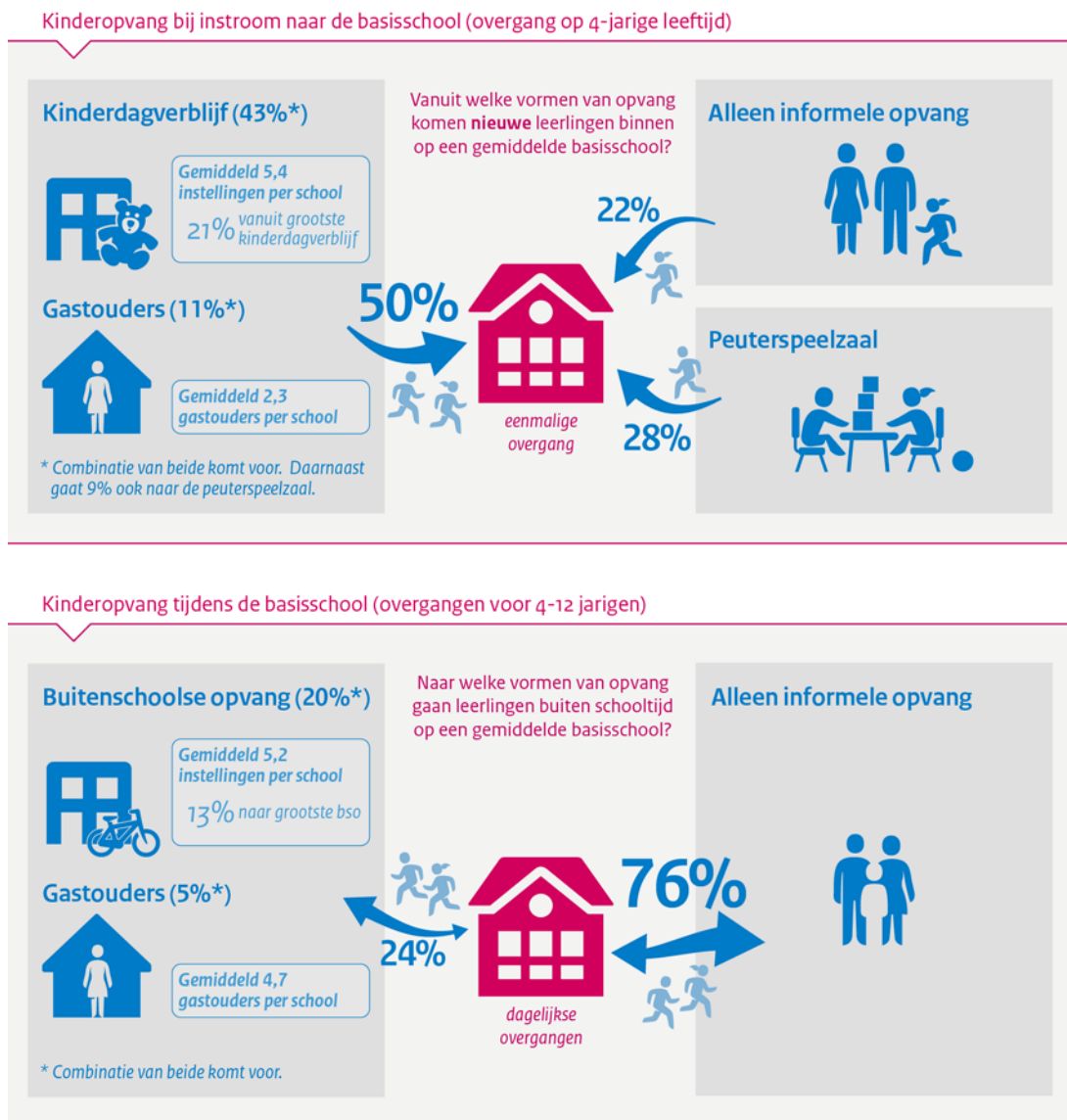


(Bron: LFS, Eurostat, 2014)

¹ Er zijn verschillende mogelijke verklaringen voor het feit dat Nederlandse moeders van jongere kinderen gemiddeld ongeveer net zoveel werken als moeders van oudere kinderen. Bettendorf, Jongen en Muller (2015) laten zien dat moeders nauwelijks meer of meer uren gaan werken als formele kinderopvang flink goedkoper wordt, omdat ouders dan informele opvang door formele opvang vervangen. Daarnaast is er een cohort-effect: jongere moeders zijn hoger opgeleid en hoger opgeleiden werken over het algemeen meer uur (Jongen, De Boer en Dekker, 2014). Tot slot veranderen er, naast de extra uren schooltijd, nog andere factoren (zoals het begin van de zwemles en andere naschoolse activiteiten) die een negatieve invloed kunnen hebben op de arbeidsparticipatie van de ouders.

² Het gaat hier om de landen van de EU-15. Toelichting landencodes: AT - Oostenrijk; BE - België; DE - Duitsland; DK - Denemarken; ES - Spanje; FI - Finland; FR - Frankrijk; GR - Griekenland; IE - Ierland; IT - Italië; LU - Luxemburg; NL - Nederland; PT - Portugal; SE - Zweden; UK - Verenigd Koninkrijk.

Figuur 2 Overgangen op schoolniveau (voor de gemiddelde school)⁹

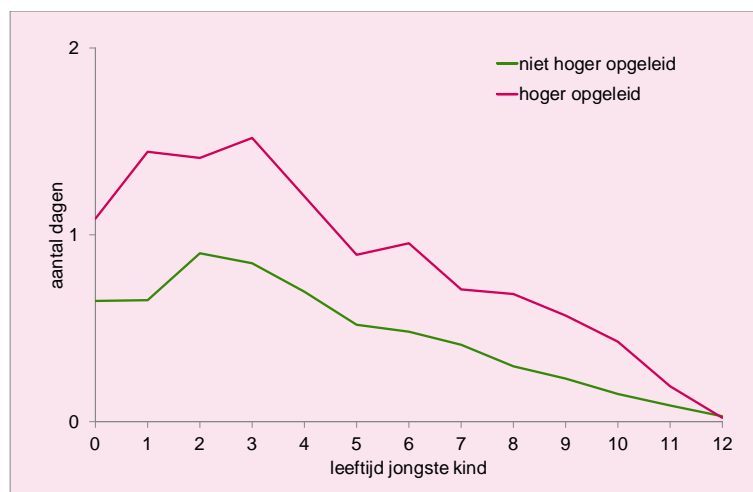


(Bron: eigen berekeningen op basis van data van het CBS).

⁹ De cijfers veranderen nauwelijks als het speciaal onderwijs niet wordt meegenomen in de analyse. Deze figuur geeft weer in elk percentage van alle kinderen op een gemiddelde school instroomt vanuit (of uitstroomt naar) formele opvanginstellingen. Dit verschilt van het percentage van alle kinderen dat in Nederland de basisschool instroomt vanuit formele opvanginstellingen en van het percentage van de huishoudens waarvan de voornaamste vorm van opvang formele opvang is. Het percentage op schoolniveau in deze figuur weegt kinderen op kleine scholen, waar minder formele opvang gebruikt wordt, relatief sterker mee dan in de andere cijfers.

Er is segregatie in het gebruik van formele opvang.¹⁰ Kinderen van ouders die niet hoogopgeleid zijn, en kinderen met een migratieachtergrond gaan minder vaak naar formele opvang dan andere kinderen (zie figuur 3).¹¹ Het verschil zit hem vooral in het percentage mensen dat gebruik maakt van formele opvang; er is geen verschil in het aantal uren dat kinderen van hoger opgeleiden en kinderen van niet hoger opgeleiden naar de opvang gaan.

Figuur 3 Het aantal dagen dat huishoudens met en zonder hoogopgeleide ouders gebruik maken van formele opvang (inclusief huishoudens die geen gebruik maken van formele opvang).¹²



(Bron: Monitor Arbeid, Zorg en Kinderopvang, EBB, CBS, 2015)

3 Voor- en nadelen van samenwerking

Meer samenwerking tussen opvang en onderwijs kan de overgangen die kinderen tussen opvang en onderwijs ervaren, versoepelen. Wij onderscheiden vier invullingen van samenwerking (zie box 'Wat wordt verstaan onder samenwerking tussen opvang en onderwijs?'): inhoudelijke samenwerking, informatieoverdracht, één *frontoffice* en het delen van een locatie. Samenwerking zorgt er ook voor dat het aantal overgangen dat kinderen ervaren, wordt verminderd. Dit kan de ontwikkeling van kinderen die nog niet naar school gaan, beïnvloeden (zie box).

Inhoudelijke vormen van samenwerking kunnen een beperkt positief effect hebben op de cognitieve ontwikkeling van kinderen. Het zijn vooral kinderen met taal- of onderwijsachterstanden die mogelijk profiteren. Dit inzicht leiden we af uit de literatuur over de toegevoegde waarde van meer onderwijstijd op de ontwikkeling van kinderen.

¹⁰ Segregatie is hier gedefinieerd als dat kinderen van verschillende achtergronden elkaar weinig tegenkomen. Hierbij gaat het om allerlei soorten achtergronden zoals sociaaleconomische en culturele. Deze conclusie is eerder ook getrokken door bijvoorbeeld het SCP (2014, 2016) en de Onderwijsinspectie (2016).

¹¹ Hoopopgeleiden zijn hier mensen met minimaal een HBO-diploma. Het gemiddeld aantal uur dat kinderen met ten minste één ouder met een migratieachtergrond naar formele opvang gaan, is 24% lager dan dat van kinderen met twee ouders met een Nederlandse achtergrond.

¹² Het verschil in het totale gebruik van formele opvang, peuterspeelzaal en voorschoolse educatie tussen deze twee groepen is kleiner dan het verschil in figuur 2. De meeste kinderen die gebruik maken van VVE hebben geen hoger opgeleide ouders en VVE en peuterspeelzaal vallen niet onder de definitie van formele opvang.

Hieruit blijkt dat alleen achterstandsleerlingen baat hebben bij meer generieke onderwijstijd.¹³ Door inhoudelijke samenwerking kan onderwijstijd op school nuttiger worden ingevuld en kan op kinderopvanginstellingen meer tijd aan pedagogische ontwikkeling worden besteed. Bovendien biedt samenwerking de mogelijkheid om expertise uit te wisselen tussen kinderopvang en scholen, wat ten goede kan komen aan de pedagogische en didactische kwaliteit van beide omgevingen.

Samenwerking door informatieoverdracht tussen betrokken instanties kan positief zijn voor de ontwikkeling van kinderen, al zitten er ook negatieve kanten aan. Als docenten en pedagogisch medewerkers meer informatie hebben over een kind, kunnen zij beter maatwerk bieden en kan de kwaliteit van opvang en onderwijs omhoog gaan. Om dit mogelijke voordeel op de ontwikkeling van kinderen te kunnen verzilveren, moeten docenten en leidsters kinderen elk op hun eigen manier kunnen benaderen. Dit blijkt niet gemakkelijk, want volgens de Onderwijsinspectie beheerst bijna een derde van de basisschooldocenten deze vaardigheden niet.¹⁴ Onder pedagogisch medewerkers ligt dit percentage waarschijnlijk hoger, omdat zij hier niet expliciet voor geschoold zijn. Ook kleeft aan de 'warme overdracht' tussen de basisschool en de opvanginstellingen het risico van een 'stempel'. Dit risico bestaat als er fouten worden gemaakt in de oordeelsvorming, of als bepaalde constatering een negatieve bijklank hebben. Zonder warme overdracht kunnen kinderen met een schone lei beginnen in de nieuwe omgeving.

Door één *frontoffice* te hebben, kunnen scholen en opvanginstellingen zaken als wachtlijsten, rekeningen en aanspreekpunten stroomlijnen. Dit vergemakkelijkt de informatieverstrekking van en naar ouders toe en zorgt vermoedelijk voor minder gereguleerd en stress voor ouders.

Het delen van een locatie vergemakkelijkt andere vormen van samenwerking en het kan het stressniveau van ouders verminderen. Door gezamenlijke huisvesting komen pedagogisch medewerkers en leerkrachten elkaar vaker tegen en dit kan het invoeren van een doorlopende ontwikkellijn of het delen van informatie vergemakkelijken. Het stressniveau van ouders daalt daarnaast waarschijnlijk als alle kinderen op één locatie kunnen worden gebracht of opgehaald. Bij verschillende bso's worden oudere kinderen bijvoorbeeld op een andere locatie opgevangen om hen zodoende meer uitdaging te kunnen bieden. Voor ouders kan het ophalen bij deze verschillende locaties echter een bron van zorg zijn.

Samenwerking heeft waarschijnlijk nauwelijks effect op de arbeidsparticipatie van ouders. Dit leiden we af uit de literatuur die onderzoekt of het financieel aantrekkelijker maken van kinderopvang causale arbeidsmarkteffecten heeft.¹⁵ De verschillende onderzoeken laten zien dat veranderingen die formele opvang aantrekkelijker maken, zoals een hogere kinderopvangtoeslag, zorgen voor een stijging van het gebruik van formele opvang, maar dat tegelijkertijd de arbeidsparticipatie in beperkte mate stijgt, met name in landen waar de

¹³ Zie Kansrijk onderw ijsbeleid (CPB 2016) voor een uitgebreidere beschrijving van het effect van een uitbreiding van de onderw ijsstijd. Zie Veen et al. (2012) voor een uitgebreide beschrijving over doorgaande ontwikkellijnen.

¹⁴ Zie de Inspectie voor het Onderw ijs (2015).

¹⁵ Zie bijvoorbeeld Bettendorf, Jongen en Muller (2015) (eerder gepubliceerd als CPB Discussion Paper); Havnes en Mogstad (2011); Akgündüz en Plantenga (2015); Michiels, Huynen en Dirven (2015); Drange en Telle (2015).

arbeidsparticipatie van vrouwen al hoog is. Dit lijkt te komen door de hoge mate van substitutie die plaatsvindt tussen informele en formele opvang. Grootouders of buren passen minder vaak op. Deze substitutie verlaagt dus de effectiviteit van het beleid gericht op de arbeidsparticipatie van moeders.

In het geval van meer samenwerking tussen opvang en onderwijs gaan kinderen wellicht vaker naar de formele opvang. Dit gaat waarschijnlijk, net als bij hogere toeslagen, samen met een afname van informele opvang. Bij een dergelijke substitutie neemt het totale gebruik van opvang dus bijna niet toe, waardoor het aannemelijk is dat ouders nauwelijks extra zullen gaan werken.

Invloed van het aantal overgangen op de ontwikkeling van jonge kinderen

Een stabiele omgeving is belangrijk voor de ontwikkeling van kinderen, aldus de breed geaccepteerde 'hechtingstheorie' uit de ontwikkelingspsychologie (Van Beemen, 2001). Een stabiele omgeving bevordert de 'veilige hechting' van kinderen. Gehechte kinderen ervaren voldoende vertrouwen, toegankelijkheid en bereikbaarheid van degenen aan wie zij gehecht zijn. Hierdoor durven zij te exploreren. Dit komt hun ontwikkeling ten goede. Voor de totstandkoming van hechting is het eerste levensjaar het belangrijkste. Daarna kunnen kinderen steeds beter omgaan met langdurigere afwezigheid van de personen aan wie zij zich het meest gehecht hebben.

Dit betekent niet dat baby's en peuters zich slechts veilig kunnen hechten als ze volledig thuis opgroeien, zoals vroeger het dominante beeld was. Als aan bepaalde voorwaarden is voldaan, kunnen zij zich ook buitenshuis aan mensen hechten (Van IJzendoorn, 1995). Sterker nog, als aan die voorwaarden is voldaan, kunnen overgangen juist bijdragen aan de ontwikkeling, omdat afwisseling in omgeving extra exploratiemogelijkheden biedt (Tran en Weinraub 2006).

Zich aan meerdere personen kunnen hechten stelt wel hoge eisen aan de emotionele kwaliteit van de opvoeders (Van Beemen, 2001, Shonkoff en Phillips, 2000 en Van IJzendoorn 1995). Hoogwaardige opvoeders vangen signalen op van het kind en interpreteren deze juist (sensitief). Vervolgens reageren zij daar effectief op (responsief). Daarnaast gedragen zij zich niet agressief. Andere belangrijke voorwaarden voor hechting zijn bijvoorbeeld vaste opvoeders, lage kind-opvoederratio, kindgerichte daginvulling, de aanwezigheid van broertjes, zusjes en hun knuffelbeest (zie bijv. Barnas en Cummings, 1994, Howes en Hamilton, 1992, Raikes, 1993, Howes en Hamilton, 1993 en Van Beemen, 2001).

Naast omgevingsfactoren (*nurture*) onderkent de ontwikkelingspsychologie zeker ook het belang van kindgebonden factoren (*nature*) voor de ontwikkeling van kinderen. De effecten van overgangen op de ontwikkeling van kinderen zijn bijvoorbeeld deels kindgebonden. Zo vinden De Schipper e.a. (2004) bij *peuters met een moeilijk temperament* een verband tussen de problemen die zij ervaren en het aantal overgangen dat zij ondervinden. Voor *peuters met een gemakkelijk temperament* vonden zij geen verband tussen problemen en overgangen.

Door blootstelling kunnen kinderen leren omgaan met overgangen, blijkt uit sommige onderzoeken. Tweejarigen gedroegen zich minder goed bij meerdere overgangen, maar driejarigen juist beter in een onderzoek van Morissey (2009). Ongewende vierjarigen hadden meer problemen met dan zonder overgangen, terwijl voor kinderen die al gewend waren aan overgangen, het aantal overgangen niet uitmaakte in een onderzoek van Claessens en Chen (2012).

Intensieve vormen van samenwerking kunnen echter ook negatief uitpakken voor de keuzevrijheid. In de huidige situatie zijn er veel verschillende aanbieders van opvang en naschoolse activiteiten, waardoor ouders en kinderen zelf kunnen kiezen wat het beste bij hen past. Als het aantal organisaties waarmee een school samenwerkt, vermindert, zullen sommige ouders ervaren dat zij niet meer de ideale combinatie van basisschool en opvang kunnen kiezen.

4 Risico op segregatie

Kan samenwerking tussen opvang en onderwijs segregatie tegengaan? Recentelijk is er veel aandacht voor segregatie in het Nederlandse onderwijs- en opvangstelsel.¹⁶ Interactie tussen kinderen met verschillende achtergronden wordt soms gewenst omdat dit bijvoorbeeld begrip voor elkaar en solidariteit zou kunnen veroorzaken. Het kan dan om etniciteit en religie gaan, maar ook om het opleidingsniveau en de economische positie van ouders.

Scholen vormen vaak een afspiegeling van de wijk en verschillen in wijkpopulaties zorgen dus voor segregatie tussen scholen. De vrije schoolkeuze versterkt deze segregatie binnen een wijk omdat ouders gemiddeld genomen een voorkeur hebben voor een school met vergelijkbare kinderen.¹⁷

Naast deze verschillen *tussen* scholen, bestaat er ook segregatie *binnen* een school. Van alle kinderen op een gemiddelde school gaat maar een vijfde naar de bso (zie paragraaf 2). Eén belangrijke oorzaak van deze segregatie is dat de kinderopvangtoeslag afhangt van de arbeidsparticipatie van de ouders, waardoor kinderen van werkende ouders vaker opvang gebruiken dan kinderen van niet-werkende ouders. Tegelijkertijd hechten ouders met lagere inkomens meer aan de mogelijkheid om binnen de eigen kring voor hun kinderen te zorgen dan ouders met hogere inkomens.¹⁸

Uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt dat ouders betaalbaarheid beschouwen als de belangrijkste reden om geen opvang te gebruiken.¹⁹ Segregatie in het gebruik van kinderopvang kan daarom worden verminderd door de financiële toegankelijkheid van opvang te verbeteren, vooral voor groepen die er nu geen gebruik van maken. Dit kan bijvoorbeeld door de kinderopvangtoeslag te verhogen of ook voor niet-werkenden beschikbaar te stellen.²⁰

Meer samenwerking leidt niet tot minder segregatie in het gebruik van opvang. Samenwerking kan weliswaar het gebruik van opvang doen toenemen, omdat opvang iets aantrekkelijker wordt (zie paragraaf 3). Het is echter gezien de initiële voorkeuren niet aannemelijk dat het gebruik onder kinderen die nu niet naar de opvang gaan, harder zal stijgen dan het gemiddelde gebruik.

¹⁶ Zie OECD (2016) en Inspectie voor het Onderwijs (2016).

¹⁷ Zie bijvoorbeeld Ladd, Fiske en Ruijs (2011) en Forum Instituut voor Multiculturele Vraagstukken (2014).

¹⁸ Zie SCP (2016).

¹⁹ Zie SCP (2016).

²⁰ Zie SER (2016).

Sterker, als er zichtbare verschillen zijn in de mate waarop scholen met opvanginstellingen samenwerken, kan dit de segregatie tussen scholen zelfs in de hand werken. Werkende ouders kiezen dan waarschijnlijk eerder voor een school die intensief samenwerkt met kinderopvang, dan niet-werkende ouders en dit vergroot de segregatie tussen scholen. Daarnaast kan ook samenwerking tussen de basisschool en kinderdagverblijven of peuterspeelzalen schoolsegregatie versterken. Kinderen die naar kinderdagverblijf A gaan, stromen dan bijvoorbeeld allemaal door naar school B, terwijl kinderen die niet naar dat kinderdagverblijf gaan, zich verspreiden over verschillende scholen. ²¹

5 Beleidsopties

Lichte vormen van samenwerking tussen opvang en onderwijs, zoals inhoudelijk aan dezelfde thema's werken of informatie delen over kinderen, lijken een no-regret-beleids optie. De tijdsinspanning die het vraagt, is beperkt en het heeft al met al een klein positief effect op de betrokken kinderen. Voor ouders zijn er geen grote voordelen, maar ook nauwelijks nadelen te benoemen. Voor zover samenwerking niet vanzelf van de grond komt kan de overheid lichte samenwerking stimuleren door het verzamelen en verspreiden van *best practices*.

Intensievere vormen van samenwerking hebben potentieel grotere voordelen, maar kennen ook nadelen (zie paragraaf 3 en 4). In de huidige situatie hebben scholen met een groot aantal opvangorganisaties te maken (zie paragraaf 2), waardoor het tijdsintensief is om uitgebreid samen te werken. Om intensieve samenwerking toch te faciliteren kan het aantal opvangpartners worden verminderd, maar dit beperkt de keuzevrijheid van ouders. Daarnaast gaat dit gepaard met hoge transitiekosten en verandert het marktwerkingsprincipe in de kinderopvangsector. Zo ontstaan er meer toetredingsdrempels als voorkeurspartners een belangrijkere rol gaan spelen. Ook kent verregaande integratie van opvang en onderwijs juridische obstakels, aangezien publieke scholen niet zomaar met private kinderopvangorganisaties samengevoegd kunnen worden. Uiteraard kan de overheid proberen deze obstakels zoveel mogelijk weg te nemen.

Bovendien zijn er voor het stimuleren van de ontwikkeling, het verhogen van de arbeidsparticipatie en het tegengaan van segregatie mogelijk effectievere of beter uitvoerbare maatregelen te bedenken waaraan minder nadelen kleven, al gaan deze maatregelen vaak gepaard met relatief hoge kosten (zie box 'Voorbeelden van beleidsmaatregelen'). Dit betekent dat er ook in de huidige situatie, waarin opvang en onderwijs relatief zelfstandig opereren, mogelijkheden voor verbetering zijn.

Om de arbeidsparticipatie van ouders te verhogen bestaan relatief eenvoudig uit te voeren maatregelen. Bekende voorbeelden zijn een verhoging van de kinderopvangtoeslag of van de inkomensafhankelijke combinatiekorting. Kansrijk arbeidsmarktbeleid (CPB, 2015) berekent

²¹ De Onderwijsraad signaleerde dit in 2005 ook al: "Een nadeel van het versterken van de overgang van VVE naar po is dat de segregatie kan toenemen, omdat peuterspeelzalen met veel achterstandsleerlingen worden gekoppeld aan 'zwarte' basisscholen" (Onderwijsraad, 2005, p. 40).

dat een extra investering van 500 miljoen euro in een van deze twee regelingen het totale arbeidsaanbod met respectievelijk 0,1% en 0,2% doet stijgen.

Voorbeelden van beleidsmaatregelen

1. **Samenwerking stimuleren.** Bijvoorbeeld door:
 - a. Subsidie voor het verzamelen van *best practices* en het verspreiden van kennis over samenwerking tussen opvang en onderwijs. *Kosten: beperkt.*
 - b. Leerkrachten en pedagogisch medewerkers van kinderopvanginstellingen extra tijd geven voor samenwerking, bijvoorbeeld voor overdracht en uitwisseling van expertise. *Kosten: afhankelijk van invulling.*
2. **Gebruik van kinderopvang stimuleren.** Bijvoorbeeld door:
 - a. Kinderopvangtoeslag ook openstellen voor niet-werkende ouders van kinderen van twee tot twaalf jaar voor maximaal twee dagen per week (SER-maatregel voor kinderen tot twaalf jaar i.p.v. tot vier jaar; maximaal twintig uur opvang per week voor kinderen van twee tot vier jaar en maximaal tien uur per week voor kinderen van vier tot twaalf jaar; maximaal 52 weken per jaar). *Kosten: 350 miljoen euro per jaar.*¹
 - b. Twee dagen gratis buitenschoolse opvang voor zogenaamde gewichtenleerlingen, kinderen met laagopgeleide ouders (tien uur gedurende 52 weken per jaar). *Kosten: maximaal 450 miljoen euro.*²
 - c. Drie dagen gratis kinderopvang voor alle kinderen van zes maanden tot twaalf jaar (maximaal dertig uur opvang per week voor kinderen van twee tot vier jaar en maximaal vijftien uur per week voor kinderen van vier tot twaalf jaar; maximaal 52 weken per jaar). *Kosten: 3,4 miljard euro per jaar.*¹
3. **Kwaliteit van kinderopvang verbeteren.** Bijvoorbeeld door:
 - a. De helft van de pedagogisch medewerkers is HBO-geschoold. Hierdoor zal hun looneis ook stijgen. *Kosten: afhankelijk van invulling.*³
 - b. De Inspectie voor het Onderwijs gaat ook toezicht houden op de educatieve kwaliteit van kinderopvang. *Kosten: afhankelijk van invulling.*⁴

¹ De geraamde kosten van deze maatregelen zijn met onzekerheid omgeven.

² De uiteindelijke kosten van deze maatregel kunnen lager uitvallen omdat een deel van de gewichtenleerlingen nu ook al naar de bso gaat. Bovendien zullen niet alle gewichtenleerlingen daadwerkelijk gebruik maken van opvang, ook niet als het gratis is.

³ Het duurt lang voordat deze maatregel is doorgevoerd, aangezien er momenteel niet voldoende geschoolde pedagogisch medewerkers beschikbaar zijn.

⁴ De regel druk gaat hierbij wel omhoog, zeker aangezien ook de GGD toezicht houdt op de sector.

Om de ontwikkeling van kinderen te stimuleren is het bijvoorbeeld effectiever om de kwaliteit van opvang te verbeteren. Nederlandse opvanginstellingen scoren internationaal gezien laag op educatieve kwaliteit²² en vooral kinderen met een achterstand zouden profijt hebben van een verbetering. De kwaliteit van opvang zou kunnen stijgen als de ontwikkeldoelstelling meer expliciet werd gemaakt. Toezicht op deze ontwikkelingsfunctie door een partij die hierin gespecialiseerd is (bijvoorbeeld de Inspectie voor het Onderwijs), is bijvoorbeeld een beleids optie. Daarnaast is het, gezien de overlap in doelen, mogelijk om de opleidingen tot pedagogisch medewerker en tot leerkracht in de kleuterklassen meer op elkaar af te stemmen. Nog een manier om de ontwikkeling te stimuleren is het gebruik van kinderopvang te laten stijgen, met name onder kinderen met een taal- en onderwijsachterstand. Dit kan bijvoorbeeld door opvang voor bepaalde groepen goedkoper dan wel gratis te maken (zie box 'Voorbeelden van beleidsmaatregelen'). Dit beleid vermindert tegelijkertijd ook de segregatie in het gebruik van opvang.

²² Zie Slot et al (2015)

Daarbij geldt dat er een afruil is tussen doelmatigheid en segregatie. Een relatief effectieve interventie om taal- of onderwijsachterstanden te verminderen is bijvoorbeeld om de kwaliteit en/of intensiteit van VVE te verhogen.²³ De klassieke opzet van zo'n programma is tegelijkertijd op de korte termijn segregierend: kinderen met en zonder ontwikkelachterstanden gaan naar verschillende vormen van opvang en komen elkaar hier dus niet tegen.

Bronvermelding

Akgündüz, Y.E. en S.M.M. Heijnen, 2016, Impact of funding targeted pre-school interventions on school readiness: Evidence from the Netherlands, CPB Discussion paper 328, Den Haag. [Link](#).

Akgündüz, Y.E. en J. Plantenga, 2015, Childcare prices and maternal employment: A meta-analysis, USE Discussion Paper Series Nr: 15-14. [Link](#).

Barnas, M.V. en E.M. Cummings, 1994, Caregiver stability and toddlers' attachment-related behavior towards caregivers in day care, *Infant Behavior and Development*, nr. 17 (2), pag. 141-147.

Beemen, L. van, 2010, *Ontwikkelingspsychologie*, Groningen: Noordhof Uitgevers BV.

Bettendorf, L.J.H., E.L.W. Jongen en P. Muller, 2015, Childcare subsidies and labour supply—Evidence from a large Dutch reform, *Labour Economics*, nr. 36, pag. 112-123.

Bradley, R.H., M. R. Burchinal en P. H. Casey, 2001, Early Intervention: The Moderating Role of the Home Environment, *Applied Developmental Science* Nr. 5 (1) p. 2-8.

Commissie Dagarrangementen, 2002, Advies van de commissie dagarrangementen, in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. [Link](#).

Claessens, A. en J-H. Chen, 2013, Multiple child care arrangements and child well being: Early care experiences in Australia, *Early Childhood Research Quarterly*, nr. 28 pag. 49– 61.

CPB, 2016, *Kansrijkonderwijsbeleid*, CPB Boek 25, Den Haag: Centraal Planbureau. [Link](#).

CPB, 2015, *Kansrijk arbeidsmarktbeleid 1*, CPB Boek 16, Den Haag: Centraal Planbureau. [Link](#).

De Schipper, J.C., L.W.C. Tavecchio, M.H. van Ijzendoorn en J. van Zeijl, 2004, Goodness-of-fit in Center Day Care: Relations of temperament, stability and quality of care with the child's adjustment, *Early Childhood Research Quarterly*, nr. 19, pag 257-272.

Drange, N. en K. Telle, 2015, Promoting integration of immigrants: Effects of free child care on child enrollment and parental employment, *Labour Economics*, 34, pag. 26-38.

Felfe, C., N. Nollenberger en N. Rodriguez-Planas, 2015, Can't buy mommy's love? Universal childcare and children's long-term cognitive development, *Journal of Population Economics*, 28, pag. 393-422.

²³ Zie Heijnen en Akgunduz (2016)

- Forum instituut voor multiculturele vraagstukken, 2014, Basisscholen en hun buurt: ontwikkeling van afspiegeling en segregatie. [Link](#).
- Havnes, T. en M. Mogstad, 2011, Money for nothing? Universal child care and maternal employment, *Journal of Public Economics*, 95, pag. 1455-1465.
- Havnes, T. en M. Mogstad, 2015, Is universal child care leveling the playing field?, *Journal of Public Economics*, nr. 127, pag. 100-114.
- Heckman, J.J. et al., 2010, The rate of return to the HighScope Perry Preschool Program, *Journal of Public Economics*, 94, pag. 114-128.
- Howes, C. en C. E. Hamilton, 1992, Children's Relationships with Caregivers: Mothers and Child Care Teachers, *Child Development*, nr. 63 (4) (Aug., 1992), pag. 859-866.
- Howes, C. en C. E. Hamilton, 1993, The changing experience of child care: Changes in teachers and in teacher-child relationships and children's social competence with peers, *Early Childhood Research Quarterly*, nr. 8 (1), Pag. 15-32.
- Huizen, T.M. van en J. Plantenga, 2015, Universal child care and children's outcomes – a meta-analysis of evidence from natural experiments, UU USE Tjalling C. Koopmans Research Institute. [Link](#).
- IJzendoorn, M. H. van, 1995, Adult attachment representations, parental responsiveness, and infant attachment - a meta-analysis on the predictive validity of the Adult Attachment Interview, *Psychological Bulletin*, nr 117(3), pag. 387-403.
- Inspectie van het Onderwijs, 2015, De staat van het onderwijs: Onderwijsverslag 2013/2014. [Link](#).
- Inspectie van het Onderwijs, 2016, De staat van het onderwijs: Onderwijsverslag 2014/2015. [Link](#).
- Jongen, E.L.W., H.W. de Boer en P. Dekker, 2014, MICSIM: A behavioural microsimulation model for the analysis of tax-benefit reform in the Netherlands, CPB Achtergronddocument, CPB, Den Haag. [Link](#).
- Ladd, H.F., E.B. Fiske, en N.M. Ruijs, 2011, Does Parental Choice Foster Segregated Schools? Insights from the Netherlands. In Berends, M., Cannata, M. & Goldring, E.B. (eds), *School Choice and School Improvement* (pag. 233-253), Cambridge: Harvard Education Press.
- Landelijk Steunpunt Brede Scholen, 2015, Eindrapportage pilot gemeentebrede dagarrangementen. [Link](#).
- Lillejord, S., K. Børte, K. Halvorsrud, E. Ruud en T. Freyr, 2015, Measures with positive impact in transition from kindergarden to school: A systematic review. Oslo: Knowledge Center for Education.
- Michiels, J., B. Huynen en H-J. Dirven, 2015, Arbeidsdeelname niet gedaald bij toegenomen kosten kinderopvang, *Economische Statistische Berichten*, 100, pag. 92-94.

- Morrissey, T.W, 2008, Familial Factors Associated With the Use of Multiple Child-Care Arrangements, *Journal of Marriage and Family*, nr. 70, pag. 549–563.
- Morrissey, T.W, 2009, Multiple Child-Care Arrangements and Young Children's, *Behavioral Outcomes Child Development*, nr. 80 (1), Pag. 59 – 76.
- Oberon, 2016, Samenwerking in beeld, Oberon. [Link](#).
- OECD, 2016, *Netherlands 2016: Foundations for the future*, Reviews of national policies for education, OECD Publishing: Parijs. [Link](#).
- Onderwijsraad, 2005, Betere overgangen in het onderwijs, Advies. [Link](#).
- Onderwijsraad, 2016, Een goede start voor het jonge kind, Achtergrondnotitie. [Link](#).
- Puma, M. et al., 2012, Third grade follow-up to the head start impact study: Final report, OPRE Report 2012-45. [Link](#).
- Raikes, H., 1993, Relationship Duration in Infant Care: Time with a High-Ability Teacher and Infant-Teacher Attachment, *Early Childhood Research Quarterly*, nr. 8, pag. 309-325.
- Regioplan, 2014, Monitor experiment flexibilisering onderwijstijd. [Link](#).
- SCP, 2016, Het gebruik van kinderopvang door ouders met lagere inkomens, Beleidssignalement. [Link](#).
- SCP, 2014, Krimp in de kinderopvang: Ouders over kinderopvang en werk, Den Haag. [Link](#).
- SER, 2016, Gelijk goed van start: Visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen, Advies 16/01. [Link](#).
- Shonkoff, J.P. en Phillips, D.A. 2000, *From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood Development*, Washington: National Academy Press. [Link](#).
- Slot, P.L., P.P.M. Leseman, J.Verhagen, H. Mulder, 2015, Associations between structural quality aspects and process quality in Dutch early childhood education and care settings, *Early Childhood Research Quarterly*, nr. 33, pag. 64-76.
- Tran H, Weinraub, M., 2006, Child care effects in context: Quality, stability, and multiplicity in nonmaternal child care arrangements during the first 15 months of life, *Developmental Psychology*, nr. 42(3), pag. 566–582.
- Veen, A., M. Boogaard, M. van Daalen en Y. Emmelot, 2012, Onderzoeksvragen op het terrein van kinderopvang, voor- en vroegschoolse educatie, ouders, zorg en doorgaande lijn, Amsterdam: Kohnstamm Instituut. [Link](#).



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (088) 984 60 00

January 2017 | ISBN 978-90-5833-759-7