

Position paper – ‘Het jonge kind’

Rondetafelgesprek commissie SZW van de Tweede Kamer, 4 oktober 2022

Thomas van Huizen, Universiteit Utrecht

In de wetenschap en beleid is er veel aandacht voor investeringen in de jonge kindertijd. Twee hoofdargumenten onderschrijven het belang van beleid voor het jonge kind. Ten eerste laten veel studies zien dat er grote verschillen zijn in de sociaalemotionele en cognitieve ontwikkeling tussen kinderen die opgroeien in kansrijke en kansarme gezinnen. Deze verschillen zijn - ook in Nederland - zichtbaar ver voordat kinderen met school beginnen.^{1,2,3} Ten tweede, het brein ontwikkelt zich razendsnel in de eerste levensjaren: ervaringen in de jonge kindertijd beïnvloeden de cognitieve en sociaalemotionele ontwikkeling en werken zo door in de verdere levensloop.⁴ Beleid gericht op het jonge kind kan daarom een belangrijke bijdrage leveren aan de ontwikkeling van kinderen en het vergroten van kansgelijkheid.

In dit position paper ga ik vooral in op de rol van voorschoolse voorzieningen. Het Nederlandse voorschoolse stelsel bestaat uit verschillende typen voorzieningen: kinderopvang, gastouderopvang, peuteropvang en voorschoolse educatie.⁵ Werkende ouders hebben recht op een tegemoetkoming in de kosten van voorschoolse voorzieningen (de kinderopvangtoeslag vanuit het Rijk). Ouders zonder recht op kinderopvangtoeslag kunnen gebruik maken van peuteropvang of van voorschoolse educatie (wanneer het kind een VVE-indicatie heeft). Deze twee voorzieningen worden hoofdzakelijk bekostigd vanuit gemeentelijke middelen. Sinds de harmonisatie zijn peuteropvang en voorschoolse educatie formeel ook kinderopvang geworden: deze voorzieningen worden aangeboden door kinderopvangaanbieders en worden ook deels gefinancierd via de kinderopvangtoeslag.

Wat zijn de effecten van voorschoolse voorzieningen op de ontwikkeling van kinderen?

Er is veel onderzoek gedaan naar de effecten van voorschoolse voorzieningen op de ontwikkeling van kinderen en op uitkomsten in latere levensfasen (o.a. onderwijs, arbeidsmarkt, gezondheid). Elke uitspraak over effecten van beleid is een relatieve uitspraak: effectief ten opzichte van wat? In de context van voorschoolse voorzieningen is dit een belangrijk gegeven. Kinderen ontwikkelen zich ook wanneer ze niet (of later) deelnemen aan een voorschoolse voorziening; de vraag is daarom of de ontwikkeling meer wordt ondersteund in de formele opvang ten opzichte van de thuissituatie (of informele opvang).

Voor Nederland ontbreekt vooralsnog onderzoek waarmee sterke causale uitspraken kunnen worden gedaan over de effecten van deelname aan voorschoolse voorzieningen op ontwikkeling. De conclusies uit methodologisch sterk internationaal onderzoek kunnen als volgt worden samengevat. Het bewijs voor breder toegankelijke (universele) kinderopvang is niet eenduidig: er worden vaak positieve en nul-effecten gevonden, maar soms ook negatieve effecten.^{6,7} De positieve effecten zijn geconcentreerd binnen de groep kinderen uit kansarmere gezinnen. Ook wanneer er gemiddeld geen baten zijn, worden voor deze groep kinderen vaak wel positieve effecten gevonden. Dit is consistent met het overwegend positieve bewijs omtrent de effecten van doelgroep-voorzieningen (voorschoolse educatie).^{8,9} De negatieve effecten worden vooral gevonden bij vroege deelname van kinderopvang, en deze effecten zijn sterker bij kinderen uit kansrijke gezinnen.^{10,11} Omdat voorschoolse voorzieningen positieve effecten hebben kinderen uit kansarme gezinnen en meestal neutrale effecten op kinderen uit kansrijke gezinnen kunnen investeringen in voorschoolse voorzieningen een belangrijke bijdrage leveren aan het vergroten van kansgelijkheid. Tenslotte speelt de kwaliteit van de voorziening een cruciale rol voor de effecten op ontwikkeling.^{6,12}

Op basis van de wetenschappelijke literatuur kunnen twee kerndoelstellingen worden geformuleerd die bepalend zijn voor de maatschappelijke waarde van voorschoolse voorzieningen¹³: 1) Vergroot

de deelname van kinderen uit meer kansarme gezinnen. Deze groep kinderen neemt minder vaak of op latere leeftijd deel aan een voorschoolse voorziening, terwijl juist zij baat hebben bij (eerdere) deelname; 2) Investeer in kwaliteit en de gelijke toegang tot hoge kwaliteit. Wanneer de toegang tot hoge kwaliteit voorzieningen afhankelijk is van de sociaaleconomische status van ouders zal de bijdrage aan kansengelijkheid beperkt zijn en bestaat het risico dat het stelsel kansengelijkheid vergroot.

Aanbevelingen voor een efficiënter en rechtvaardiger stelsel

Het kabinet beoogt de vergoeding voor kinderopvang te verhogen naar 96%¹⁴, onafhankelijk van het inkomen van ouders. Deze vergoeding wordt direct uitgekeerd aan kinderopvanginstellingen. De arbeidseis wordt aangepast maar blijft bestaan. Ook is afgesproken de deelname aan voorschoolse educatie te stimuleren en de kwaliteit te versterken. Hoe verhouden het Nederlandse voorschoolse stelsel en de kabinetsplannen zich met de hierboven geformuleerde kerndoelstellingen? Hieronder doe ik vier aanbevelingen.

- 1) Reguleer in het nieuwe stelsel de prijs van kinderopvang.¹⁵ De verwachting is dat de hogere vergoeding de prijzen omhoog zal sturen, waardoor kinderopvang netto wel goedkoper wordt voor de hogere (en midden) inkomensgroepen, maar juist duurder voor de lagere inkomensgroepen. Ook bestaat er een risico op verdere marktsegmentatie, met een kwalitatief lager aanbod voor lagere inkomensgroepen en een kwalitatief hoger aanbod (en kortere wachtlijsten) voor hogere inkomensgroepen. Deze risico's kunnen gepareerd worden door de prijs te reguleren. Zonder prijsregulatie is de verhoging van de vergoeding naar 96% strijdig met de genoemde kerndoelstellingen en de zelfverklaarde ambitie van het kabinet om kansengelijkheid te vergroten.
- 2) Zorg voor een efficiëntere verdeling van kindplaatsen met genereuzer ouderschapsverlof. De kinderopvangsector kampt op dit moment met ongekende personeelstekorten en met de forse toename van de vergoeding zal de vraag verder oplopen. Lange wachtlijsten zullen het gevolg zijn. Een uitbreiding van ouderschapsverlof is hier om verschillende redenen een kansrijke strategie. Betaald ouderschapsverlof is op dit moment nog beperkt (9 weken) en de uitkering van 70% relatief onaantrekkelijk wanneer kinderopvang bijna gratis is. De effecten van genereuzer ouderschapsverlof (vooral in het eerste levensjaar) op de capaciteit zijn potentieel groot omdat het mes aan twee kanten snijdt. Naast het directe effect op de capaciteit (door verlaging van de vraag) is er ook een indirect effect omdat pedagogisch medewerkers meer kunnen worden ingezet op groepen met oudere kinderen. Gegeven een beroepskracht-kindratio van 1 op 3 is babyopvang duur en vraagt het veel capaciteit (de ratio is 1 op 8 voor peuters); bij gelijkblijvende capaciteit levert elke verplaatsing van een pedagogisch medewerker van een babygroep naar een peutergroep 5 extra kindplaatsen op. Een ander argument voor uitbreiding van ouderschapsverlof is dat intensief gebruik van babyopvang potentieel negatieve effecten heeft op de ontwikkeling.^{10,11} Een versoepeling van de beroepskracht-kindratio in de babyopvang is onverstandig omdat het deze risico's vergroot. Tenslotte, recent onderzoek uit Denemarken laat bovendien zien dat langer betaald ouderschapsverlof kan bijdragen aan de sociaalemotionele ontwikkeling en het welbevinden van kinderen.¹⁶ Deze maatregel lijkt laaghangend fruit: de baten van een uitbreiding van ouderschapsverlof zijn potentieel groot terwijl de additionele publieke lasten beperkt zijn wanneer er minder beroep wordt gedaan op bijna volledig publiek gefinancierde kinderopvang.
- 3) Introduceer op korte termijn een universeel recht op kinderopvang vanaf 2 jaar voor 16 uur per week.¹⁷ Dit recht kan stapsgewijs worden uitgebreid naar 2 dagen/20-22 uur per week en naar een jongere leeftijd. Het volledig loslaten van de arbeidseis is op korte termijn onwenselijk

gegeven de beperkte capaciteit. Op dit moment hebben peuters met een VVE-indicatie vanaf 2,5 jaar al recht op 16 uur voorschoolse educatie per week (960 uur tussen 2,5-4 jaar). Daarnaast hebben alle gemeenten een aanbod van peuteropvang van vaak 8 uur per week en soms ook 16 uur per week. En in veel gemeenten kunnen peuters al voor 2,5 jaar starten in de peuteropvang of voorschoolse educatie. Een universeel recht voor 16 uur per week vanaf 2 jaar zal daarom maar beperkte additionele capaciteit vragen en juist daar waar het bereik toeneemt zijn de baten voor kinderen het grootst. Een belangrijk voordeel is ook dat het stelsel hiermee kan worden vereenvoudigd. De huidige uitvoering en financiering van peuteropvang en voorschoolse educatie is complex en zal waarschijnlijk complexer worden met het loslaten van de koppeling van gewerkte uren.¹⁸ Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid blijft ook bij een universeel recht essentieel voor de toeleiding, wegnemen van financiële drempels en kwaliteitsinvesteringen. Een belangrijk succes van het huidige stelsel is dat er een hoge kwaliteit voorschools aanbod is voor peuters met een hoog risico op taal- of onderwijsachterstand.¹⁹

- 4) Investeer in kwaliteit door te experimenteren. Sinds 2019 is de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers (pbm'ers) in de kinderopvang verplicht (Wet IKK) en sinds dit jaar is er een extra wettelijke norm voor de inzet van deze professionals in de voorschoolse educatie. De pbm'ers (meestal hbo-geschoolde medewerkers) dragen bij aan de versterking van de kwaliteit via coaching en beleidsontwikkeling. Er is echter nog weinig zicht op hoe pbm'ers effectiever kunnen worden ingezet. Een systematische implementatie- en evaluatie van kansrijke interventies is wenselijk. Evidence-based interventies kunnen worden ontwikkeld en worden getoetst met gerandomiseerde experimenten, vergelijkbaar met de NPO effectstudies voor het primair en secundair onderwijs. Omdat niet extra capaciteit wordt ingezet maar wordt getoetst hoe de bestaande capaciteit effectiever kan worden ingezet is deze strategie ook in tijden van personeelstekorten veelbelovend. Succesvolle interventies zijn daarom ook relatief snel op te schalen en kunnen veel impact hebben op de ontwikkeling van kinderen.

¹ Bradbury, B., Corak, M., Waldfogel, J. & Washbrook, E. (2015). *Too Many Children Left Behind: The U.S. Achievement Gap in Comparative Perspective*. Russell Sage Foundation.

² Centraal Planbureau (2020). *Ongelijkheid van het jonge kind*. CPB Notitie, december 2020.

³ van Huizen, T. (2018). *The evolution of achievement gaps from early childhood to adolescence in the Netherlands*. In: G. Passaretta en J. Skopek (red.), *Roots and development of achievement gaps: a longitudinal assessment in selected European countries*. ISOTIS Report D1.3. Dublin: Trinity College, p. 50-87.

⁴ Almond, D., Currie, J., & Duque, V. (2018). Childhood circumstances and adult outcomes: Act II. *Journal of Economic Literature*, 56(4), 1360-1446.

⁵ Voorschoolse educatie wordt vooral aangeboden in de peuteropvang (vaak 4 dagdelen van 4 uur per week) maar wordt ook aangeboden in de kinderdagopvang.

⁶ van Huizen, T., & Plantenga, J. (2018). Do children benefit from universal early childhood education and care? A meta-analysis of evidence from natural experiments. *Economics of Education Review*, 66, 206-222.

⁷ Blau, D. M. (2021). The effects of universal preschool on child and adult outcomes: A review of recent evidence from Europe with implications for the United States. *Early Childhood Research Quarterly*, 55, 52-63.

⁸ Blau, D. M. (2022). The case for targeted preschool and childcare subsidies. *Journal of Policy Analysis and Management*, 41(3), 929-937.

⁹ Elango, S., Garcia, J.L., Heckman, J.J. & Hojman, A. (2016). Early childhood education. In: R.A. Moffitt (red.), *Economics of means-tested transfer programs in the United States*, deel 2. NBER, 235-297.

¹⁰ Baker, M., Gruber, J., & Milligan, K. (2019). The long-run impacts of a universal child care program. *American Economic Journal: Economic Policy*, 11(3), 1-26.

¹¹ Fort, M., Ichino, A., & Zanella, G. (2020). Cognitive and noncognitive costs of day care at age 0-2 for children in advantaged families. *Journal of Political Economy*, 128(1), 158-205.

¹² OECD (2021), *Starting Strong VI: Supporting Meaningful Interactions in Early Childhood Education and Care, Starting Strong*, OECD Publishing, Paris

¹³ Van Huizen, T. & Plantenga, J. (2017). Het maatschappelijk rendement van voorschoolse voorzieningen. *Economisch Statistische Berichten*, 102 (4747), 106-108.

¹⁴ In het Regeerakkoord is opgenomen om de vergoeding te verhogen naar 95%, in de Miljoenennota 2023 is dit percentage verhoogt naar 96%.

¹⁵ Plantenga, J., van Huizen, T en Leseman P. (2022). Het maatschappelijk belang van kinderopvang vereist prijsregulering. *Economisch-Statistische Berichten*, 107(4810).

¹⁶ Houmark, M. A., Jørgensen, C. M. L., Kristiansen, I. L., & Gensowski, M. (2022). Effects of extending paid parental leave on children's socio-emotional skills and well-being in adolescence. IZA Discussion paper No. 15421.

¹⁷ Zie ook de SER adviezen 'Gelijk goed van start' (2016) en 'Een kansrijke start voor alle kinderen' (2021).

¹⁸ In (nagenoeg) alle gemeenten geldt sinds de harmonisatie dat ouders die recht hebben op kinderopvangtoeslag gebruikt moeten maken van dat recht (in plaats van de eenvoudigere gemeentelijke regeling) wanneer hun kinderen deelnemen aan reguliere peuteropvang of voorschoolse educatie. Ouders kunnen worden afgeschrikt door de hoge bruto kosten, onzekere netto kosten en de complexiteit van het toeslagenstelsel. Dit kan ontmoedigd werken. Wanneer de koppeling met gewerkte uren wordt losgelaten zal de groep die recht heeft op kinderopvangtoeslag toenemen en wordt dit probleem groter.

¹⁹ Leseman, P., Mulder, H., Verhagen, J., Broekhuizen, M., van Schaik, S., & Slot, P. (2017). Effectiveness of Dutch targeted preschool education policy for disadvantaged children: Evidence from the pre-COOL study. In H. P. Blossfeld, N. Kulic, J. Skopek & M. Triventi (Eds.), *Childcare, early education, and social inequality – An international perspective* (pp.173-193). Cheltenham, UK: Edward Elgar.