



kennisnotitie

Datum 5 oktober 2022

Onderwerp **Reflectie SCP op Herziening Kinderopvangbeleid:
Breuk met eerder beleid zorgelijk met oog op kansenongelijkheid**

Auteur dr. A. (Anne) Roeters en dr. M. (Maria) Vliek

Op 7 oktober 2022 werd in de ministerraad een voorstel voor een hervorming van het kinderopvangstelsel besproken.

De aanname is dat door 'bijna gratis kinderopvang' de oplopende arbeidsmarkttekorten tegen kunnen worden gegaan. Als we echter kijken vanuit het perspectief en de behoefte van kinderen en ouders, dan zijn er belangrijke vraagtekens te zetten bij het doel en de doelmatigheid van dit (dure) beleid. We zien een opvallende breuk met het huidige beleid, want het doel om met kinderopvang achterstanden tegen te gaan, wordt helemaal losgelaten. Daarnaast gaat het voorstel grotendeels voorbij aan het belang van de kwaliteit van kinderopvang. In een periode als deze, waarin de kansen van kinderen veel kinderen onder druk staan door de toenemende bestaansonzekerheid en er grote personeelstekorten in de kinderopvangsector zijn is het zorgelijk dat de aandacht voor kwaliteit en toegankelijkheid van kinderopvang lijkt te verdwijnen. Tot slot is het ook nog maar de vraag of arbeidsparticipatie met de nieuwe plannen omhoog gaat.

Hieronder licht het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) de voornaamste zorgen toe.

Goede kinderopvang belangrijk voor ontwikkeling kind

Waar kinderopvang traditioneel slechts een arbeidsmarktinstrument was (kinderen worden *opgevangen*), is er de afgelopen tien jaar steeds meer aandacht gekomen voor de baten van kinderopvang voor de ontwikkeling van kinderen. Dit dossier is een mooie illustratie van de wijze waarop voortschrijdend wetenschappelijk inzicht beleid kan verrijken. Omdat de basis voor de cognitieve, motorische en sociaal-emotionele ontwikkeling in de vroege kindertijd wordt gelegd, kunnen kinderen op een kwalitatief goede kinderopvang belangrijke stappen in hun ontwikkeling zetten. Dit spelenderwijs leren maakt met name het verschil voor kinderen die van huis uit minder gestimuleerd worden en daardoor vaak met een achterstand aan de basisschool beginnen. Internationaal onderzoek laat zien dat goede, toegankelijke en intensieve kinderopvang een uitstekend instrument is om kansengelijkheid te bevorderen.

Geen oog voor kansengelijkheid

In Nederland zien we dat de kinderen die een risico op een achterstand lopen – en dus relatief veel bij kwalitatief goede kinderopvang te winnen hebben - relatief weinig naar de opvang gaan. Dit komt doordat alleen werkende ouders recht op een vergoeding hebben en opvang daardoor onbetaalbaar is voor gezinnen waarin één of beide ouders niet werken. Met name voor de groep mensen met kleine of tijdelijke contracten is een systeem waarin je je kind van de opvang moet halen als je je werk verliest, complex en weinig aantrekkelijk. Daar komt bij dat ouders met een lager inkomen en een lager opleidingsniveau minder overtuigd zijn van de toegevoegde waarde voor hun kinderen. In de afgelopen tien jaar heeft er in beleid en ‘de polder’ een verschuiving plaats gevonden waarbij er steeds meer oog was voor de potentiële baten van kinderopvang voor (kansarme) kinderen. En de beleidsdiscussie zich verbreedde van een smalle focus op de betaalbaarheid van opvang, naar aandacht voor de kwaliteit en toegankelijkheid van kinderopvang. Dit maakte opvang aantrekkelijker voor ouders en nuttiger voor kinderen.

Het voorgestelde beleid dat in de ministerraad is besproken, vormt echter een opvallende breuk met het verleden doordat de doelstelling van kansengelijkheid volledig wordt los gelaten. En het perspectief zich weer lijkt te verengen naar de betaalbaarheid van kinderopvang. Hierdoor is er geen oog is voor de behoeften en barrières van die ouders en kinderen die het meeste van kinderopvang kunnen profiteren.

Stijging uurprijzen kinderopvang

Doordat de vergoeding van de kinderopvang inkomensafhankelijk wordt gemaakt, zullen met name de ouders met midden en hoge inkomens er in het nieuwe stelsel op vooruit gaan. Voor de lage inkomensgroepen verandert er in feite niets. Sterker nog, er bestaat een aanzienlijk risico dat zij er uiteindelijk op achteruit zullen gaan. Zoals het kabinet zelf ook erkent, is het plausibel dat de uurprijzen van kinderopvang zullen stijgen. Omdat personeelstekorten zorgen voor hogere lonen en kinderopvangcentra anticiperen op de nieuwe financiële ruimte van een groot deel van hun klanten. Dit zou de kinderopvang (nog) minder betaalbaar maken voor lagere inkomensgroepen en niet-werkende ouders. Het kabinet geeft aan de uurprijzen te gaan monitoren, maar de reactiesnelheid zal beperkt zijn en in de tussentijd kan dit tot een flinke uitstroom leiden doordat ouders (moeders) gedwongen worden minder te gaan werken om voor de kinderen te zorgen vanwege de financiële barrières.

Voorstel kinderopvang vergroot sociale verschillen

Deze (onbedoelde) gevolgen zullen de sociale verschillen in het gebruik van kinderopvang naar verwachting vergroten. Terwijl juist bij lage inkomensgroepen, kinderopvang veel kan betekenen voor de ontwikkeling van kinderen. En de arbeidsparticipatie van vrouwen in deze gezinnen relatief laag is. Daarnaast bestaat het risico dat er segregatie optreedt wanneer mensen met hogere en middeninkomens die door de inkomensafhankelijke vergoeding meer geld te besteden hebben, zich kwalitatief betere en duurdere opvang kunnen veroorloven dan mensen met lagere inkomens.

Gebrek aan aandacht voor toegankelijkheid en kwaliteit

Een tweede punt van zorg is dat het huidige beleid zich enkel op de betaalbaarheid van kinderopvang richt.

Onderzoek laat echter zien dat opvang alleen gunstige effecten op de ontwikkeling van kinderen en de arbeidsparticipatie van ouders heeft als het betaalbaar, toegankelijk *en* van goede kwaliteit is. Dit geldt ook voor de huishoudens met midden en hoge inkomens. Als er straks wachtlijsten zijn of de ouders niet het idee hebben dat de opvang goed is voor hun kinderen, zullen ouders die meer willen

werken hun kinderen niet naar de opvang kunnen en willen brengen. Het gebrek aan aandacht voor de toegankelijkheid en kwaliteit van opvang is met name opmerkelijk in een tijd waarin de wachtlijsten groeien en ook de kwaliteit van de opvang onder druk komt te staan door de grote personeelstekorten in de sector.

Daarnaast kunnen investeringen in de kwaliteit en het imago van de kinderopvang het beroep aantrekkelijker maken en daarmee een gedeeltelijke oplossing vormen voor de grote personeelstekorten.

Doordenken effecten arbeidsparticipatie

Ten derde, ook als de doelstelling van kansengelijkheid om politieke redenen wordt losgelaten, zou het goed zijn de veronderstelde effecten op de arbeidsparticipatie van ouders nog een keer goed te doordenken. Het is namelijk onduidelijk of het voorgestelde beleid zal leiden tot verhoogde arbeidsparticipatie. Door het loslaten van de koppeling aan het aantal gewerkte uren ontstaat het risico dat ouders meer uren gaan afnemen, ook als ze niet meer gaan werken. Waardoor een situatie kan ontstaan dat nieuwe ouders, die misschien wel willen gaan werken, op een langere wachtlijst komen te staan. En hoe plausibel is het dat ouders meer opvang zullen gaan afnemen zolang het imago van de opvang niet verbeterd en de deeltijdcultuur niet verandert?

Een uitzonderlijke tijd als deze waarin de druk op lage inkomensgroepen groot is, kinderarmoede oploopt en de arbeidstekorten in de kinderopvangsector tot groeiende wachtlijsten leiden, vraagt om een zorgvuldige doordening van het kinderopvangbeleid. Het zou goed zijn aangrenzend beleid, wetenschappelijke kennis en het gesprek in gremia als de SER hierbij mee te nemen. Kijk hierbij voorbeeld ook naar het gesprek over de ontwikkeling van jonge kinderen dat op 4 oktober 2022 in de Tweede Kamer is gevoerd. Als kinderopvang wordt gezien als iets dat niet alleen arbeidsparticipatie dient, maar ook de ontwikkeling van kinderen ten goede moet komen, moet de vraag beantwoord worden *welke* kinderen van beleid profiteren. En zou een nieuw stelsel wat het SCP betreft oog moeten hebben voor de eenvoud, betaalbaarheid, toegankelijkheid *en* kwaliteit van de opvang.