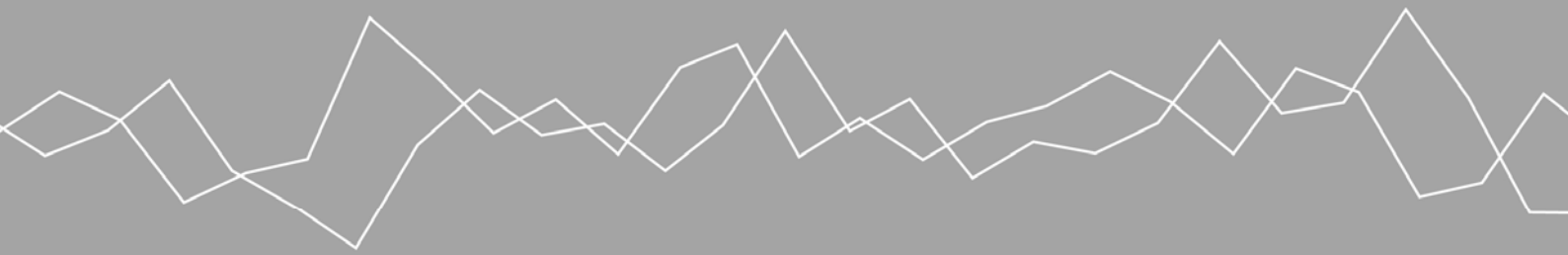


Harmonisatie en integratie van voorschoolse voorzieningen



Amsterdam, februari 2008
In opdracht van het ministerie van Financiën

Harmonisatie en integratie van voorschoolse voorzieningen

Inventarisatie van kosten en baten

Bert Hof
Djoerd de Graaf
Chris van Klaveren

Met medewerking van:
Peter Berkhout



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 winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2008-15

ISBN 978-90-6733-436-5

Copyright © 2008 SEO Economisch Onderzoek Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Voorwoord	i
Summary	iii
Samenvatting en conclusies	vii
1 Inleiding en afbakening	1
1.1 Opzet en reikwijdte van het onderzoek	1
1.2 Indeling van het rapport.....	3
2 Voorschoolse voorzieningen: huidige praktijk	5
2.1 Voorschoolse voorzieningen: definitie en afbakening	6
2.2 Wetgeving: financiering en kwaliteitseisen	8
2.3 Kengetallen vraag en aanbod.....	24
2.4 Geïntegreerde vormen en samenwerking.....	33
2.5 Samenvatting	35
3 Varianten van harmonisatie en integratie	37
3.1 Sturing door de overheid.....	37
3.2 Keuze van varianten.....	38
4 Inventarisatie van kosten en baten	43
4.1 Inleiding: vraag- en aanbodreacties.....	43
4.2 Harmonisatie en integratie: interviews	45
4.3 Variant 1: kwaliteitseisen	46
4.4 Variant 2: financiering.....	64
4.5 Variant 3a: volledige harmonisatie	73
4.6 Variant 3b: één geïntegreerde voorziening	80
4.7 Overzicht en conclusies.....	82
5 Confrontatie met beleidsdoelstellingen	91
5.1 Relevante beleidsdoelstellingen	91
5.2 Hoe scoren de varianten op beleidsdoelstellingen?	93

Literatuur	95
Bijlage A Interviewlijst	99
Bijlage B Arbeidsparticipatie en gevoeligheid van de vraag naar voorschoolse voorzieningen	101
Bijlage C Voorschoolse voorzieningen en effecten op kinderen.....	105

Voorwoord

Dit rapport is geschreven in opdracht van het ministerie van Financiën en heeft geprofiteerd van bijeenkomsten met en commentaar van een begeleidingscommissie, bestaande uit Remco van der Molen, Jolanda Timmerman, Muriel Cluitmans en Cindy Elsnerus (ministerie van Financiën), Willeke van der Werf (ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap), Bilal Taner (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), Marieke Koppenaal (Jeugd en Gezin), Saskia Keuzenkamp (SCP), Paul Leseman (Universiteit Utrecht), Anne Luc van der Vegt (Sardes) en Carolien Gelauff-Hanzon (Nederlands Jeugdinstuut). Met name voor de beschrijving van de huidige situatie is bovendien gebruikgemaakt van de expertise van Frans Rutjes (VNG), Ernst Radius (MOGroep), Ton Biesta (Landelijk Platform Peuterspeelzalen), Ineke Giezeman (de Branchevereniging ondernemers in de kinderopvang) en Gjalt Jellesma (BOinK). Op deze plaats willen wij deze personen bedanken voor hun bijdragen. Tevens willen wij graag de geïnterviewde personen bedanken voor hun tijd en moeite. Vanzelfsprekend ligt de verantwoordelijkheid van de inhoud van het rapport bij de auteurs.

Summary

This report outlines the social costs and benefits of the harmonisation or integration of facilities related to early childhood education and care (ECEC) in the Netherlands. These facilities consist of child care (*kinderopvang*), pre-kindergarten facilities (*peuterspeelzalen*) and structured early childhood education¹. The report focuses on programmes and facilities for children from infancy to the age of four.

In the Netherlands, formal child care facilities for children in this age range consist of child care centres (*kinderdagverblijven*) and in-home care by childminders (*gastouderopvang*). Pre-kindergarten facilities (*peuterspeelzalen*) are part of the system of early childhood education and care, but are not considered child care facilities. Because of their shorter opening hours, the care they provide is less suited to the schedules of working parents. Formal early childhood education (*voorschoolse educatie*) is provided mostly in pre-kindergarten facilities, but also in child care centres.

‘Harmonisation of facilities’ is taken to mean decreasing the existing differences between facilities, for example in the way they are financed or the quality standards that are imposed upon them. ‘Integration’ means that differences disappear altogether or that education and care become more closely connected.

This report does not answer the question of what changes are needed in order to arrive at the most efficient and effective system of early childhood education and care in the Netherlands. Neither does it provide a full cost-benefit analysis of alternative systems. Rather, it presents four deviations from the existing system that somehow involve harmonisation or integration and, where possible, it gives an indication of their costs and benefits. These four alternatives are then considered in view of existing policy aims.

ECEC in the Netherlands

Chapter 2 gives an overview of the current state of affairs for ECEC in the Netherlands. Child care centres and pre-kindergarten facilities differ in important aspects. Pre-kindergarten facilities receive subsidies; child care centres do not. Parents receive compensation for the cost of child care in child care centres and for approved care by childminders. These are granted only if the parents meet certain criteria, such as being employed or seeking employment. Child care is suited to the needs of working parents; pre-kindergartens suit these needs to a far lesser degree. Formal early childhood education is provided especially in pre-kindergartens and to a far lesser degree in child care centres. Quality standards for child care exist on a national level. Municipalities (local governments: *gemeenten*) are responsible for the quality of local early childhood education and of pre-kindergartens.

¹ By ‘kindergarten’ we refer to the American system in which kindergarten is usually part of the statutory education system, preceding first grade. In the Netherlands, kindergartens do not exist as such. Since 1986 they have been fully integrated into the primary school system (from the age of four; *primair onderwijs*). Before kindergarten, facilities broadly fall into the category of either child care (*kinderopvang*) or pre-kindergarten (*peuterspeelzalen*).

Four cases of harmonisation/integration

Chapter 3 defines four cases of harmonisation or the integration of facilities. In **case 1** (“quality”), the same quality standards are applied to child care centres and pre-kindergarten facilities (*peuterspeelzalen*). Standards regarding the teacher/child ratio that are already in place for child care centres are applied to pre-kindergarten facilities as well. Also, child care centres and pre-kindergarten facilities are required to meet higher standards for teacher education and training in specific early childhood education programmes. In **case 2** (“finance”), pre-kindergarten facilities (*peuterspeelzalen*) are financed in the same way that child care centres are financed: facilities and providers do not receive subsidies and parents receive compensation if they meet certain criteria, such as being employed or seeking employment. **Cases 3a** and **3b** apply the same quality standards as were applied in case 1. As in case 2, pre-kindergarten facilities and child care centres are financed in the same way. However, *all* parents now receive compensation for the costs of care in child care centres or pre-kindergarten facilities. Parents who are not employed and are not seeking employment receive compensation for a maximum of 15 hours per week. In case 3a (“harmonisation”), facilities and providers may determine the type of child care they provide themselves. In case 3b (“integration”), every provider is obliged to provide care for all ages, up to four years old, both for shorter and longer durations per week. In all cases formal early childhood education is subsidised fully by municipalities. This involves both the education *per se* and the care that is connected to it.

The effects

The outline’s analysis highlights the following: in each case, except case 2, the higher quality standards imposed increase the cost of providing child care (at child care centres and pre-kindergarten facilities). The effects on labour participation are mitigated for several reasons. Firstly, although in all cases the price that parents pay for pre-kindergarten facilities (*peuterspeelzalen*) changes, these facilities play a relatively minor role in labour participation decisions. Secondly, in each case except case 1, some groups of parents see the cost of pre-kindergarten care drop (i.e. the price they have to pay), while others see these costs rise. Thirdly, a cost change may lead to less or more use of a certain facility, but this does not necessarily imply a change in the way parents spend their time, because alternative arrangements (like informal care) may exist.

In cases 3a and 3b, care in child care centres becomes less expensive for parents who are not employed and not seeking employment. This may increase labour participation insofar as the cost of child care is the specific determining factor for parents not to work. The fact that, in all cases, formal early childhood education (including the care that goes with it) is fully subsidised implies that it is easier to combine child care and education. Again, whether this increases labour participation depends on the question of whether the lack of opportunities to combine child care and education is the specific determining factor for parents not to work.

Effects on the development of children depend in part on the decisions made by their parents on their behalf. Even if there is no change in those decisions, the higher quality standards in all cases but case 2 may still have implications for children’s development. Calculating such implications is complicated: they require knowledge of the impact of increases in the teacher/child ratio and of

higher education standards for teachers, with all other characteristics of each facility staying the same. Since some of this information is missing, such a calculation has not been undertaken in this report. If parents select a different type of child care facility for their child, thus altering the intensity with which a particular facility is used, the effect is the difference between the effect of the chosen facility and the duration in the new situation versus the effect of the facility and the duration in the situation prior to changes to the system. The calculation of changes such as these is also complicated, and because not all of the necessary information is available, they have not been undertaken.

The effects of fully subsidising formal early childhood education, including the care that is connected to it, are not expected to differ much between cases. A possible exception is case 2, in which quality standards are not raised, which may have implications for educational effectiveness.

Changes in the cost, the intensity of use and the financing of early childhood education and care facilities may have an effect on the level of subsidies at a national level, and hence on the amount of taxes levied. Increases in tax rates may have adverse consequences for the labour supply; decreases in tax rates may have the opposite effect. This report does not provide calculations of these feedback mechanisms.

Knowledge gaps and further analysis

The analysis in this report can be viewed as a first step in the direction of a complete social cost-benefit analysis of the harmonisation or integration of early childhood education and care facilities. In order to perform such a full analysis, the following elements, which are currently lacking, are required:

- up-to-date information concerning child care facilities and pre-kindergarten facilities;
- information on the factors that drive the decisions made by parents: the importance of quality in the choice of facilities and the intensity with which they are used; cost elasticities of the demand for child care and of the demand for pre-kindergarten facilities; and cross-cost elasticities;
- information on the effects of specific changes in the current system of early childhood education and care on child development, including long-run effects, such as labour participation and productivity; and
- information on supply responses, especially predictions of how the market will respond to larger changes in the system.

Last but not least, a full analysis will include a feedback mechanism that will register changes in the market for child care and education via subsidies/taxes on a national level to labour participation decisions.

Samenvatting en conclusies

Dit rapport behelst een inventarisatie van de maatschappelijke kosten en baten van het harmoniseren of integreren van voorschoolse voorzieningen. Voorschoolse voorzieningen bestaan uit kinderopvang, peuterspeelzaalwerk en voorschoolse educatie. Binnen de kinderopvang, die bestaat uit kinderdagverblijven en gastouderopvang, zal in dit rapport de nadruk liggen op kinderdagverblijven. Dit vanwege het relatief geringe aandeel van gastouderopvang bij de opvang van kinderen en tevens omdat kinderdagverblijven geschikter zijn om voorschoolse educatie te geven (centrale plekken met grotere groepen).

Harmonisatie betekent in dit onderzoek het verkleinen van verschillen (bijvoorbeeld met betrekking tot financiering of kwaliteitseisen) tussen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Integratie heeft de betekenis van het samengaan van opvang en educatie of het in elkaar opgaan van kinderdagverblijven en peuterspeelzalen.

Om de effecten van harmonisatie en integratie te inventariseren is eerst de huidige praktijk van de kinderopvang, peuterspeelzalen en voorschoolse educatie in kaart gebracht. In overleg met de opdrachtgever is vervolgens een keuze gemaakt voor de precieze invulling van vier te inventariseren varianten van harmonisatie en integratie. De inventarisatie van de kosten en baten bij elk van deze varianten bestaat uit de inventarisatie van eventuele aanpassingskosten, inventarisatie van de effecten op de kosten van het aanbieden van opvang en educatie, inventarisatie van de effecten op de arbeidsparticipatie van ouders, inventarisatie van de effecten op de ontwikkeling van de kinderen en van de gevolgen op latere leeftijd. Ten slotte zijn de effecten geconfronteerd met geformuleerde beleidsdoelstellingen op het terrein van voorschoolse voorzieningen.

Interpretatie van dit rapport

Dit rapport betreft een *inventarisatie* van kosten en van baten en dus niet een volledige berekening zoals in een maatschappelijke kosten-batenanalyse. Op basis van voorhanden zijnde cijfers, dertien interviews en de expertise van een begeleidingsgroep zijn kosten en baten zoveel mogelijk geïnventariseerd. Het inventariserende karakter van dit rapport impliceert dat gekwantificeerde effecten bestaan uit ruwe schattingen. Hieruit kunnen geen harde conclusies worden getrokken.

Huidige praktijk

Hoofdstuk 2 beschrijft de huidige staat van voorschoolse voorzieningen in Nederland. Deze beschrijving fungeert als uitgangspunt voor de opstelling van alternatieven van voorschoolse voorzieningen en is tevens het referentiekader waartegen deze alternatieven getoetst worden. Als praktisch punt geldt hierbij dat in sommige gevallen de meest recente beschikbare gegevens van vóór veranderingen in wetgeving zijn. Verder bestaan de gepresenteerde gegevens vaak uit gemiddelden, waaromheen een variatie kan bestaan.

Uit de beschrijving trekken wij de volgende conclusies. Tussen kinderopvang en peuterspeelzaal bestaat qua financiering en regelgeving een wereld van verschil. Voor kinderopvang bestaat vraagfinanciering; voor peuterspeelzaalwerk aanbodfinanciering. De vraagfinanciering wordt bekostigd op Rijksniveau, op het niveau van gemeenten/UWV en door werkgevers. De aanbodfinanciering ligt op gemeentelijk niveau. Voor kinderopvang bestaan landelijke kwaliteitskaders; voor peuterspeelzalen bestaan die niet en ligt de verantwoordelijkheid bij gemeenten. Kinderopvang wordt gemiddeld voor 80% gesubsidieerd (via vraagsubsidies dus); peuterspeelzaalwerk voor zo'n 57% à 74%, afhankelijk of VVE-gelden worden meegeteld of niet. Voor voorschoolse educatie geldt ongeveer hetzelfde als voor peuterspeelzalen: aanbodgefinancierd, door gemeenten (dat wil zeggen via een Rijksbudget dat tevens schakelklassen omvat) en geen landelijk kwaliteitskader.

Kinderdagverblijven zijn wat betreft opvangmogelijkheden meer geschikt voor kinderopvang voor werkende ouders dan peuterspeelzalen. Ze zijn daar voor werkende ouders financieel ook toegankelijk voor gemaakt. Vooral peuterspeelzaalorganisaties bieden specifieke programma's met betrekking tot voorschoolse educatie aan. Er kan zodoende worden gesteld dat sprake is van een tamelijk duidelijke tweedeling. Wie kinderen heeft en kan en wil werken, kan terecht bij kinderdagverblijven en krijgt daar een inkomensafhankelijke tegemoetkoming in de kosten voor. Specifieke voorschoolse educatieve programma's worden in dat geval meestal niet aangeboden. Deze laatste worden voornamelijk aan doelgroepkinderen aangeboden, vooral gesubsidieerd via peuterspeelzalen. Peuterspeelzalen functioneren sowieso met subsidies en al dan niet inkomensafhankelijke ouderbijdragen, waarbij de werksituatie van ouders er verder niet toe doet.

In Tabel S.1 geven wij in grote lijnen de belangrijkste verschillen tussen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk weer. Voor details verwijzen wij naar hoofdstuk 2.

Tabel S.1 Praktijkschets: verschillen tussen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk

Kinderopvang	Peuterspeelzaal
<i>Financiering</i>	
Vraagsubsiëring: kinderopvangtoeslag	Aanbodsubsiëring: gemeenten
Toegekend ondermeer indien beide ouders werken of werkzoekend zijn	Voorwaarden verschillen tussen gemeenten (algemene kwaliteitseisen, leid(st)er/kindratio, opleidingsniveau)
Hoogte: maximum uurprijs; onderscheid 1 ^e – volgende kinderen; en deels inkomensafhankelijk	Hoogte verschilt tussen gemeenten, soms inkomensafhankelijk
Verdeling kosten (macro): 50% overheid, 30% werkgevers, 20% ouders	Verdeling kosten (gemiddeld 2006): gemeente 57% à 74%, afhankelijk of VVE-gelden worden meegeteld of niet
<i>Kwaliteitseisen</i>	
Beleidsregels kwaliteit kinderopvang & toetsingskaders GGD gebaseerd op Convenant Kwaliteit Kinderopvang: o.a. pedagogisch beleidsplan, kinderen per leid(st)er en omvang stamgroep, huisvesting, medezeggenschap	Verschillen tussen gemeenten; ongeveer 65% (2006) kwaliteitseisen uit Modelverordening PSZ (met of zonder aanvullende eigen eisen)
Opleiding: CAO's Kinderopvang	Opleiding: CAO Welzijn
Toetsingskaders: sociaal-emotionele veiligheid; persoonlijke competentie; sociale competentie; overdracht normen en waarden	
<i>Kenmerken aanbod</i>	
Mogelijk vanaf 0 jaar (voorschools: tot 4 jaar)	Mogelijk vanaf 2 jaar (tot 4 jaar)
Eind 2004 1.300 instellingen en 4.000 vestigingen; 2006 120.000 kindplaatsen dagopvang en 10.000 gastouderopvang	2006 1.727 organisaties; 2004 4.000 locaties (CBS); 2006 235.658 kindplaatsen*
Openingstijden meest 7.30u-18u (2006)	Ochtenddagdeel 3 uur, middagdagdeel 2,5 uur (2005)
2005 groepsgrootte 0-4 gemiddeld 9,7 en leid(st)er/kindratio 0,22; peuters 12,1 en 0,16 en verticale groepen 9,1 en 0,22	2005 groepsgrootte gemiddeld 16 en leid(st)er/kindratio 0,11 (2006)
2/3 MBO, 1/4 daaronder, 1/20 HBO/WO (2005)	6/10 MBO, 1/4 leid(st)er kindercentrum, 1/10 geen opleidingseisen (1999 en overschatting omdat eisen niet altijd gehaald worden)
<i>Kenmerken vraag</i>	
2006 0 t/m 3 jaar: 28% kinderdagverblijf of gastouderopvang; daarvan gemiddeld 18 uur per week	2006 2-4 jaar: 47% à 60% naar peuterspeelzaal; meer dan 7/10 twee dagdelen/week
2006 twee voltijders & alleenstaande deeltijders: 40% kinderdagverblijf, alleenstaande voltijders: 70%	2006 voltijder(s) als ouder(s): 30% peuterspeelzaal, andere werksituaties: 50%
<i>Voorschoolse educatie</i>	
2004: maximaal 75 van 1200 organisaties biedt VVE aan die voldoet aan <i>alle</i> eisen	1999: 1/4 van de organisaties biedt voorschoolse programma's aan

* Gemmeke en Van Gent (2007), gebaseerd op twee dagdelen. Om te vergelijken met maximale openingstijden kinderopvang: maal 1/5 geeft bijna 50.000

Varianten van integratie en harmonisatie

In hoofdstuk 3 wordt de keuze gemaakt voor een viertal varianten die op de een of andere manier een vorm van integratie of harmonisatie van voorschoolse voorzieningen inhouden. De gedachte achter een (verdere) integratie of harmonisatie van opvang en educatie kan zijn dat opvang waardevol is vanwege de stimulans voor arbeidsparticipatie en educatie vanwege de ontwikkeling van het kind op vroege leeftijd met mogelijke gevolgen voor latere leeftijd. Worden de twee niet gezamenlijk aangeboden, dan bestaat de kans dat het stelsel van voorschoolse voorzieningen minder doelmatig of doeltreffend is vormgegeven dan mogelijk is.

Mogelijke *partiële* varianten van harmonisatie betreffen met name het gelijkstellen van de financiering (subsidieregelingen) en het gelijkstellen van (bepaalde) kwaliteitseisen. Wat het gelijkstellen van subsidieregelingen betreft, ligt de introductie bij peuterspeelzalen van vraagfinanciering - zoals deze nu al geldt bij de kinderopvang - als te onderzoeken variant voor de hand. Een variant *volledige* harmonisatie of integratie is tevens mogelijk. In het geval van volledige harmonisatie kunnen diverse organisaties blijven bestaan, die onder hetzelfde regime van kwaliteitseisen en financiering vallen. In het geval van volledige integratie is sprake van méér aanbodsturing middels regelgeving over opvang en educatie en resulteren voorzieningen waarbij op één plek kan worden gekozen voor kortere en langere opvang voor baby's, dreumesen en peuters. In het kader van dit rapport zijn vier varianten geformuleerd. In de eerste variant worden kwaliteitseisen geïsoleerd en in de tweede variant de financieringsystematiek. Volledige harmonisatie en volledige integratie komen in de laatste twee varianten aan bod.

Variante 1 betreft gelijkstelling tussen en deels een verhoging van kwaliteitseisen voor kinderdagverblijven en peuterspeelzaalwerk. Dit betreft het aantal leid(st)ers per aanwezige kinderen, de groepsgrootte en de opleiding en scholing van kinderleid(st)ers. Achterliggende gedachte is dat een verhoging van de kwaliteit de ontwikkeling van kinderen kan stimuleren en dat een gelijke kwaliteit tussen kinderdagverblijven en peuterspeelzalen ongelijkheid in ontwikkeling tussen kinderen kan wegnemen. Concreet gaan in deze variant de al geldende eisen voor kinderopvang met betrekking tot het aantal leid(st)ers per aanwezige kinderen en met betrekking tot groepsgrootte gelden voor alle kinderdagverblijven en peuterspeelzalen. Daar bovenop worden in deze variant voor peuterspeelzalen en kinderdagverblijven aanvullende opleidings- en scholingseisen gesteld.

Variante 2 betreft gelijktrekking van de financiering tussen peuterspeelzalen en kinderdagverblijven. In deze variant wordt de systematiek van vraagfinanciering zoals die nu al geldt bij de kinderopvang tevens toegepast op het peuterspeelzaalwerk. Peuterspeelzalen zullen zodoende hun kosten in rekening brengen bij de ouders, zonder subsidie van gemeenten. Ouders kunnen voor de kosten van kinderopvang en peuterspeelzalen voor een tegemoetkoming in aanmerking komen. De huidige voorwaarden in de huidige Wko-systematiek wordt tevens van toepassing op tegemoetkomingen voor het peuterspeelzaalwerk. De meest bekende voorwaarde is de zogenaamde 'eis van werkende of werkzoekende ouders'. In deze variant ligt de nadruk op de relatie tussen werk en gesubsidieerde opvang.

Variante 3a vatten we op als een volledige harmonisatie van voorschoolse voorzieningen. Net als in variante 1 worden bepaalde kwaliteitseisen gelijkgesteld en deels verhoogd. Ook nu wordt de financiering tussen peuterspeelzalen en kinderdagverblijven rechtgetrokken. Verschil met variante 2 is dat nu wel de systematiek van vraagfinanciering geldt, maar niet langer de zogenaamde 'eis van werkende of werkzoekende ouders'. Zowel werkende/werkzoekende als niet-werkende/niet-werkzoekende ouders krijgen een tegemoetkoming. Het maximum aantal uren per week waarvoor die tegemoetkoming geldt ligt lager bij de laatste categorie (15 uren i.p.v. 40). Hoewel dit aantal uren enigszins arbitrair is, is de gedachte achter deze (en de volgende) variant dat opvang de combinatie van werk en zorg mogelijk moet maken en dat opvang de ontwikkeling van kinderen dient te stimuleren. Bij niet-werkende/niet-werkzoekende ouders is het vanwege het ontbreken van de zorg-/werkcombinatie minder belangrijk om een groot aantal dagen/dagdelen per week opvang gesubsidieerd aan te bieden. Vanwege de ontwikkeling van

kinderen is het wel belangrijk dat kinderen drie à vier dagdelen per week in een stimulerende omgeving worden opgevangen.

Variante 3b is geformuleerd als een volledige integratie van voorschoolse voorzieningen. Net als in variant 3a en variant 1 worden kwaliteitseisen gelijkgesteld en deels verhoogd in wat nu peuterspeelzaal en kinderopvang heet. Ook de financiering wordt gelijkgetrokken op de manier zoals in variant 3a. In variant 3b mogen organisaties evenwel minder zelf kiezen. Elke organisatie (m.u.v. gastouderbureaus) is verplicht op elke locatie zowel kortdurende (één dagdeel) als langdurende opvang (vijf dagen per week) aan te bieden. Organisaties dienen bovendien op elke locatie opvang aan te bieden aan alle leeftijdscategorieën in de voorschoolse leeftijd (baby's, dreumesen en peuters). De nadruk ligt in deze variant meer op een gecentraliseerd systeem, waarbij elke locatie dezelfde diensten aanbiedt.

In alle vier varianten blijft voorschoolse educatie aanbodgefinancierd door gemeenten. Verschil met de huidige situatie is dat voor doelgroepkinderen zowel de educatie als de daaraan gekoppelde kindplaats volledig gesubsidieerd wordt, ongeacht of het peuterspeelzaalwerk of kinderopvang betreft. Gedachte is dat voorschoolse educatie in ieder geval voor doelgroepkinderen toegankelijk moet zijn en dat de educatie niet los kan worden gezien van de kindplaats.

Inventarisatie van effecten

Hoofdstuk 4 bevat de inventarisatie van effecten van de vier geformuleerde varianten. De belangrijkste conclusies uit deze analyse zijn als volgt. De verhoogde kwaliteitseisen, onderdeel van alle varianten behalve variant 2, hebben invloed op de kosten van het aanbieden van peuterspeelzaalwerk en opvang in kinderdagverblijven. In variant 2 gaat de invloed op de kosten voornamelijk via veranderingen in de vraag. Omdat in varianten 3a en 3b niet alleen kwaliteitseisen worden verhoogd, maar ook de financiering op de schop gaat, kunnen aanbodreacties optreden die verschillen van variant 1. Variante 3b zal daarbij met hogere kosten gepaard gaan dan variant 3a, omdat organisaties verplicht worden diverse soorten opvang op elke locatie aan te bieden.

Opvallend aan de varianten is dat niet in de eerste plaats een hele grote invloed valt te verwachten op de *arbeidsparticipatie*. In alle varianten wordt de te betalen prijs voor het peuterspeelzaalwerk beïnvloed, maar peuterspeelzalen spelen een relatief geringe rol bij participatiebeslissingen. Bovendien is het effect op te betalen prijzen voor peuterspeelzaalwerk (daling of stijging) verschillend voor verschillende inkomenscategorieën in de varianten 2, 3a en 3b. Ten slotte is er geen één-op-één relatie tussen het gebruik van peuterspeelzaalwerk of kinderopvang en de *tijdsbesteding van ouders* (waaronder werk). In sommige situaties bestaan er alternatieve opvangmogelijkheden, zoals oppas door familie of vrienden of betaalde oppas. In dat geval is het effect op de tijdsbesteding niet volledig.

Hiermee is niet gezegd dat veranderingen in de te betalen prijzen van voorschoolse voorzieningen geen effect zullen hebben op het keuzegedrag van ouders. Wat kinderopvang betreft wordt voor niet-werkende/niet-werkzoekende ouders kinderopvang in de varianten 3a en 3b financieel aantrekkelijker, wat tot meer gebruik kan leiden. Dit betreft vergroting van de

arbeidsparticipatie voor zover specifiek de te betalen prijs voor kinderopvang een belemmerende factor vormt om te gaan werken. In alle varianten wordt voorschoolse educatie gesubsidieerd, onafhankelijk van de voorziening waarin het wordt aangeboden. Dit maakt het gemakkelijker om voorschoolse educatie en opvang te combineren. Of hier een effect op de arbeidsparticipatie van uitgaat hangt af van de vraag in hoeverre het ontbreken van specifiek de combinatie voorschoolse educatie en kinderopvang een bepalende factor is om niet of minder te werken.

De prijsstijgingen voor het peuterspeelzaalwerk zijn in variant 1 aanzienlijk. Dit kan ertoe leiden dat minder kinderen bij peuterspeelzalen worden ondergebracht of kinderen voor minder uren worden ondergebracht. In variant 2 betreft dit specifiek de groep niet-werkende/niet-werkzoekende ouders en werkende/werkzoekende ouders met een hoog inkomen. Voor werkende/werkzoekende ouders met een laag of middeninkomen gaat in variant 2 de te betalen prijs voor peuterspeelzaalwerk juist omlaag, wat het gebruik kan stimuleren. In varianten 3a en 3b stijgt de te betalen prijs voor peuterspeelzaalwerk voor ouders met een hoog inkomen. Voor ouders met lage inkomens en middeninkomens gaat in deze varianten de te betalen prijs voor peuterspeelzaalwerk omlaag. Dit geldt tevens voor de te betalen prijs voor kinderopvang voor niet-werkende/niet-werkzoekende ouders. De gestegen kwaliteit (in alle varianten behalve variant 2) kan een positieve invloed uitoefenen op de vraag naar voorschoolse voorzieningen, maar het is de vraag of dit in voorkomende gevallen het negatieve effect van prijsstijgingen voldoende compenseert.

De toe- en afnames van het gebruik van voorschoolse voorzieningen kunnen gevolgen hebben voor de *ontwikkeling van kinderen*. Ook bij ongewijzigd gebruik zijn in de varianten 1, 3a en 3b effecten op de ontwikkeling van kinderen mogelijk vanwege de verhoogde kwaliteitseisen. Een berekening van effecten van verhoogde kwaliteitseisen is gecompliceerd en vereist inzicht in het specifieke effect op de ontwikkeling van kinderen van een toename van leid(st)ers en van HBO-krachten met een pedagogische opleiding, waarbij overige kenmerken van de voorzieningen gelijkblijven. Vanwege ontbrekende informatie is deze berekening niet uitgevoerd. Wat wijzigingen in het gebruik betreft, worden effecten bepaald door het verschil in invloed tussen bijvoorbeeld (meer uren) opvang in een peuterspeelzaal versus het alternatief: het soort en de kwaliteit van opvang dat het kind eerst kreeg (in die uren). Ook hiervoor geldt dat een berekening van effecten op de ontwikkeling gecompliceerd is en vanwege ontbrekende informatie niet is uitgevoerd.

Wat voorschoolse educatie betreft zijn er weinig verschillen in effecten tussen de varianten. Mogelijke uitzondering is variant 2 waar de kwaliteitseisen niet worden verhoogd. Dit kan consequenties hebben voor de effectiviteit van de educatie. Het gratis aanbieden van voorschoolse educatie inclusief kindplaats aan doelgroepkinderen heeft naar verwachting een positief effect op het gebruik. Wederom is een berekening van het effect op en via de ontwikkeling van kinderen gecompliceerd en vanwege ontbrekende informatie niet uitgevoerd.

Tabel S.2 vat in grote lijnen de effecten voor de verschillende groepen samen. Voor details verwijzen we naar hoofdstuk 4. We abstraheren van het effect van toegenomen subsidies op nationaal niveau, wat gepaard kan gaan met de versturende werking van extra belastingheffing.

Tabel S.2 Samenvatting effecten varianten (w/w = werkend/werkzoekend; n-w/n-w = niet-werkend/niet-werkzoekend, psz = peuterspeelzalen, ko = kinderopvang)

Effecten op		Variant 1	Variant 2	Variant 3a	Variant 3b
Aanbod		Vanwege kwaliteitseisen hogere kosten	Effect op aanbod loopt via vraag	Zie variant 1 + aanbodreacties vanwege wijziging financiering	Zie variant 3a + hogere kosten en aanbodreacties vanwege eisen op locaties
Te betalen prijzen	W/w, lage en midden-inkomens	Hogere te betalen prijzen, vooral bij peuterspeelzalen	Lagere te betalen prijzen voor peuterspeelzaalwerk		
	W/w, hoge inkomens			Hogere te betalen prijzen voor peuterspeelzaalwerk	
	N-w/n-w, lage en midden-inkomens		Hogere te betalen prijzen voor peuterspeelzaalwerk	Lagere te betalen prijzen voor peuterspeelzaalwerk en kinderopvang	
	N-w/n-w, hoge inkomens			Hogere te betalen prijzen voor peuterspeelzaalwerk, lagere te betalen prijzen kinderopvang	
Kinderen (niet-doelgroep)	W/w, lage en midden-inkomens	Hogere prijzen (vooral bij peuterspeelzalen) en hogere kwaliteit: waarschijnlijk afname gebruik peuterspeelzaalwerk; effect op ontwikkeling kinderen?	Lagere te betalen prijzen voor psz: mogelijk toename gebruik; effect op ontwikkeling kinderen?	Lagere te betalen prijzen voor psz: mogelijk toename gebruik; hogere kwaliteit voorschoolse voorzieningen; effect op ontwikkeling kinderen?	
	W/w, hoge inkomens			Hogere te betalen prijzen voor psz: mogelijk afname gebruik; hogere kwaliteit voorschoolse voorzieningen; effect op ontwikkeling kinderen?	
	N-w/n-w, lage en midden-inkomens		Hogere te betalen prijzen voor peuterspeelzaalwerk	Lagere te betalen prijzen voor psz en ko; hogere kwaliteit voorschoolse voorzieningen; effect op ontwikkeling kinderen?	
	N-w/n-w, hoge inkomens			Hogere te betalen prijzen voor psz (mogelijk afname gebruik), lagere te betalen prijzen ko (mogelijk toename gebruik); hogere kwaliteit voorschoolse voorzieningen; effect op ontwikkeling kinderen?	
Doelgroepkinderen		Verhoging bereik; hogere kwaliteit; effect op ontwikkeling kinderen?	Verhoging bereik; effect op ontwikkeling kinderen?	Verhoging bereik; hogere kwaliteit; effect op ontwikkeling kinderen?	

Beleidsdoelstellingen

In hoofdstuk 5 zijn de geïnventariseerde effecten van de varianten naast een aantal beleidsdoelstellingen op het terrein van voorschoolse voorzieningen gelegd. In Tabel S.3 staat een – voor een verwacht negatief effect, een + voor een verwacht positief effect, een 0 voor een verwacht neutraal effect en een ? voor onbekend. Een +? of -? staat voor een verwacht, maar onzeker positief resp. negatief effect.

Tabel S.3 Beleidsdoelstellingen en de effecten van varianten

Beleidsdoelstelling	Variant 1: kwaliteit	Variant 2: financiering	Variant 3a: harmonisatie	Variant 3b: integratie
Tegengaan segregatie	0?	-?	+	+
Verhogen van de kwaliteit van opvang en voorschoolse educatie	+?	0	+?	+?
Verhogen doelgroepbereik voorschoolse educatie	+	+	+	+
Achterstanden bij kinderen vroegtijdig onderkennen en aanpakken	+?	-?	+?	+?
Creëren van optimale ontwikkelingskansen voor kinderen in de leeftijd van 2 tot 4 jaar, waaronder kinderen in achterstandssituaties	+?	-?	+?	+?
Bevorderen van de aansluiting op de eerste jaren van de basisschool	?	-?	?	?
Betere leerprestaties van leerlingen in het vervolgonderwijs/minder schooluitval/vergroten van de kans van slagen op de arbeidsmarkt	?	-?	?	?
Combineren van arbeid en zorg t.b.v. verhoging van de arbeidsparticipatie van ouders	-?	+?	+?	+?

Segregatie. De bedoelde verhoging (gelijktrekking van – deels verhoogde – eisen) van de kwaliteit in variant 1 zal naar verwachting niet in grote mate segregatie beïnvloeden. Zeker is dit niet. De kwaliteitsverhoging gaat met stijgende prijzen van het peuterspeelzaalwerk gepaard, waardoor sommige kinderen misschien minder of helemaal niet meer in peuterspeelzalen terecht komen. In zekere zin kan variant 2 juist voor méér segregatie zorgen, omdat peuterspeelzaalwerk financieel minder toegankelijk wordt voor niet-werkende/niet-werkzoekende ouders. Varianten 3a en vooral 3b hebben waarschijnlijk een positief effect op het tegengaan van segregatie, omdat het peuterspeelzaalwerk voor de lagere inkomens en middeninkomens goedkoper wordt en in variant 3b op elke locatie alle soorten opvang worden aangeboden. In alle varianten wordt voorschoolse educatie inclusief kindplaats gratis, onafhankelijk van waar de educatie wordt aangeboden. Hier gaat naar verwachting een positief effect op het tegengaan van segregatie van uit.

Kwaliteit. In alle varianten behalve variant 2 is het de bedoeling dat de kwaliteit van voorschoolse voorzieningen wordt verhoogd. Vanwege de onzekerheid omtrent het daadwerkelijke effect van een toename van het aantal leid(st)ers en van hogere opleidingen in pedagogische richtingen is hier voorzichtigheidshalve een + met een vraagteken neergezet. Variant 2 betreft de financieringssysteem en heeft geen invloed op de kwaliteit.

Doelgroepbereik. In alle varianten wordt voorschoolse educatie inclusief kindplaats gratis aangeboden. Vandaar een verwacht positief effect op doelgroepbereik. Dit wordt nog versterkt doordat de subsidiëring onafhankelijk is van het type voorziening waarin de educatie plaatsvindt. Dit zou kunnen leiden tot een toename van het aanbod van voorschoolse educatie in de kinderopvang.

Achterstanden en ontwikkelingskansen. Een toename van het aantal leid(st)ers en hogere opleidingen in pedagogische richtingen zorgen waarschijnlijk voor het eerder herkennen van achterstanden en kunnen daardoor ontwikkelingskansen bevorderen. Hetzelfde geldt voor het gratis aanbieden van voorschoolse educatie. Zeker zijn deze relaties niet en tevens onzeker is of

hiermee achterstanden ook daadwerkelijk worden aangepakt. In variant 2 wordt voorschoolse educatie gratis aangeboden, maar kwaliteitseisen blijven hetzelfde en peuterspeelzaalwerk wordt financieel minder toegankelijk voor niet-werkende/niet-werkzoekende ouders. Vandaar een verwacht negatief effect op het herkennen en aanpakken van achterstanden.

Aansluiting en latere schoolprestaties. Vanwege het onzekere effect van de bedoelde kwaliteitsverhogingen én vanwege het belang van de kwaliteit van *vroeg*schoolse educatie zijn bij varianten 1, 3a en 3b vraagtekens gezet bij aansluiting en latere schoolprestaties. Niet alleen is het effect van de varianten op de ontwikkeling van kinderen gegeven de huidige kenmerken van voorschoolse voorzieningen onbekend, tevens is onduidelijk in hoeverre er een zogenaamde ‘doorgaande lijn’ is naar de basisschool die voortbordurt op mogelijke resultaten geboekt in de *voorschoolse* periode. Bij variant 2 treedt naar verwachting een negatief effect op: kwaliteit wordt niet verhoogd en het peuterspeelzaalwerk wordt voor niet-werkende/niet-werkzoekende ouders financieel minder toegankelijk.

Arbeidsparticipatie. Zoals hierboven toegelicht, valt in de varianten geen hele grote invloed te verwachten op de arbeidsparticipatie. Prijsstijgingen voor het peuterspeelzaalwerk zijn in variant 1 aanzienlijk, waardoor een negatief effect op participatie zou kunnen optreden, maar tegelijkertijd spelen peuterspeelzalen een relatief geringe rol bij participatiebeslissingen. Variant 2 heeft een neerwaartse invloed op de te betalen prijzen voor het peuterspeelzaalwerk voor werkende/werkzoekende ouders met lage of middeninkomens. Werkende/werkzoekende ouders met hoge inkomens zien de prijzen stijgen. In varianten 3a en 3b stijgen de prijzen van het peuterspeelzaalwerk voor ouders met hoge inkomens, maar voor ouders met lage en middeninkomens gaan de te betalen prijzen juist omlaag. Voor niet-werkende/niet-werkzoekende ouders wordt kinderopvang financieel aantrekkelijker, wat de arbeidsparticipatie vergroot voor zover specifiek de te betalen prijs een belemmerende factor vormt om te gaan werken.

Kennishiaten en vervolgstappen

De inventarisatie in dit rapport kan worden gezien als een eerste stap naar een meer volledige analyse van de kosten en baten van integratie of harmonisatie van voorschoolse voorzieningen. Voor zo’n analyse ontbreken nu nog onderstaande elementen.

Gegevens met betrekking tot kinderopvang en peuterspeelzalen

Een analyse van de effecten van veranderingen in de markt voor voorschoolse voorzieningen vereist inzicht in de huidige kenmerken van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Met name op het gebied van opleiding en scholing van arbeidskrachten en leid(st)er/kindratio’s is actuele informatie nodig. Het gaat dan niet om bijvoorbeeld gemeentelijke eisen, maar om de daadwerkelijke praktijk.

Beslissingen van ouders

Om in te schatten wat prijs- en kwaliteitswijzigingen betekenen voor de beslissingen van ouders is specifieke informatie nodig. Het betreft het belang van kwaliteitskenmerken voor de keuze voor en tussen voorschoolse voorzieningen en van de intensiteit van het gebruik. Het betreft tevens de prijselasticiteiten van de vraag naar specifieke voorschoolse voorzieningen:

kinderopvang én peuterspeelzaalwerk. Ook kruisprijselasticiteiten zijn van belang, want kinderopvang, peuterspeelzaalwerk en informele opvang/betaalde oppas zijn in bepaalde mate substituten. Dit heeft consequenties voor bijvoorbeeld het effect op arbeidsparticipatie.

Effecten op ontwikkeling van kinderen

Veranderingen in de markt voor voorschoolse voorzieningen draaien niet alleen om de arbeidsparticipatie en tijdsbesteding van ouders. Onderzoek wijst uit dat kwalitatief hoogwaardige voorschoolse voorzieningen een positief effect kunnen hebben op de ontwikkeling van kinderen en dat dit effect ook na de voorschoolse periode kan blijven bestaan. De kwaliteit van educatie na het voorschoolse traject is hier ook nog van belang. Uiteindelijk kan dit consequenties hebben voor onder meer arbeidsparticipatie en productiviteit.

Om in te schatten wat concrete veranderingen nu betekenen voor de ontwikkeling van kinderen ontbreekt momenteel inzicht. Inzicht in wat de huidige voorzieningen bijdragen aan de ontwikkeling en wat veranderingen voor effect zullen sorteren. Dit betreft het effect van gewijzigd gebruik en het effect van veranderde kenmerken (kwaliteit). Dit geldt zowel voor doelgroepkinderen als niet-doelgroepkinderen.

Aanbodreacties

Vooraf bij grotere veranderingen in de markt voor voorschoolse voorzieningen is inzicht nodig in hoe marktpartijen zich gaan gedragen. Wat gebeurt er met de kosten? Komen er meer locaties of minder? Wat zijn de kenmerken van die locaties?

Terugkoppelingen

Vooraf grotere veranderingen kunnen op macro-economisch niveau terugwerkingen tot gevolg hebben die van belang zijn voor de analyse. Een toename van subsidieverstrekking op nationaal niveau kan bijvoorbeeld hogere belastingheffing inhouden die mogelijk een drukkende invloed heeft op de arbeidsparticipatie. Om dit soort relaties in te schatten is een model nodig met terugwerkingen.

1 Inleiding en afbakening

In Nederland worden opvang en educatie in de voorschoolse periode als aparte beleidsterreinen gezien, en ook grotendeels afzonderlijk aangeboden. Dat is vrij uitzonderlijk. In veel landen bieden voorschoolse voorzieningen zowel opvang als educatie aan. In internationaal verband wordt dan ook vaak gesproken over *early childhood education and care* (ECEC). Opvang en educatie zijn om meerdere redenen niet los van elkaar te zien. Het stimuleren van de ontwikkeling van jonge kinderen is een belangrijk gezamenlijk kenmerk van zowel kinderopvang, peuterspeelzalen als voor- en vroegschoolse educatie (VVE). Ook is er in Nederland verband tussen de vorm van opvang en VVE. VVE wordt vaak aangeboden via peuterspeelzalen en in mindere mate in de kinderopvang. Het Coalitieakkoord dat eerder dit jaar is opgesteld, stelt:

“De regelgeving ten aanzien van kinderopvang, peuterspeelzalen en voor- en vroegschoolse educatie, waaronder de financiële tegemoetkoming aan ouders, wordt geharmoniseerd. Belangrijkste oogmerken zijn het tegengaan van segregatie in de kinderopvang/peuterspeelzalen, het verhogen van de kwaliteit en het verbeteren van de aansluiting op het eerste jaar van de basisschool. Scholen houden de mogelijkheid een 0-groep aan te bieden. Op deze wijze ontstaat een sluitend systeem van voorzieningen waarbinnen taalachterstanden bij kinderen vroegtijdig kunnen worden onderkend en aangepakt.”²

Van verschillende kanten is de afgelopen jaren gepleit voor het integreren van verschillende voorschoolse voorzieningen in kindercentra. Het ministerie van Financiën wil graag weten hoe deze pleidooien vanuit een economische invalshoek kunnen worden beoordeeld: wat is een doelmatige en doeltreffende vormgeving van voorschoolse voorzieningen?

In dat kader heeft SEO Economisch Onderzoek opdracht gekregen te inventariseren wat de maatschappelijke kosten en baten zijn van het integreren van voorschoolse voorzieningen, en hoe het integreren van deze voorzieningen bijdraagt aan verschillende beleidsdoelen. Het onderzoek concentreert zich nadrukkelijk op de *voorschoolse* periode, dat wil zeggen: de jaren voordat een kind naar school gaat. Paragraaf 1.1 geeft de opzet en reikwijdte van het onderzoek weer; paragraaf 1.2 beschrijft de opbouw van dit rapport.

1.1 Opzet en reikwijdte van het onderzoek

Het onderzoek behelst een *inventarisatie* van de maatschappelijke *kosten en baten* van het *harmoniseren of integreren* van *voorschoolse voorzieningen*. Elk van de cursief gedrukte termen wordt hieronder (in omgekeerde volgorde) kort toegelicht. De komende hoofdstukken gaan uitgebreider in op deze begrippen.

Voorschoolse voorzieningen bestaan uit kinderopvang, peuterspeelzalen en voorschoolse educatie. Deze voorschoolse educatie kan zowel via kinderopvang, peuterspeelzalen als bijvoorbeeld via basisscholen worden aangeboden. ‘Voorschools’ impliceert dat het gaat om de

² Dit is inmiddels verder uitgewerkt in de brief van de staatssecretaris van OCW van 13 juli 2007, “Samen spelen, samen leren”.

leeftijdscategorie 0 tot 4-jarigen³. Binnen de kinderopvang, die bestaat uit kinderdagverblijven en gastouderopvang, zal in dit rapport de nadruk liggen op kinderdagverblijven. Dit vanwege het relatief geringe aandeel van gastouderopvang bij de opvang van kinderen en tevens omdat kinderdagverblijven geschikter zijn om voorschoolse educatie te geven (centrale plekken met grotere groepen).

‘Integratie’ of ‘harmonisatie’ kan verschillende dingen betekenen. Integratie heeft meer betrekking op ‘samengaan’ en kan in dit onderzoek de betekenis hebben van het samengaan van opvang en educatie of het in elkaar opgaan van kinderdagverblijven en peuterspeelzalen. Harmonisatie heeft meer betrekking op ‘in overeenstemming brengen’ en kan in dit onderzoek de betekenis hebben van het verkleinen van verschillen (bijvoorbeeld in financiering of kwaliteitseisen) tussen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Alhoewel het bij ‘integratie’ en ‘harmonisatie’ om het verkleinen of verdwijnen van verschillen gaat, is het goed om op te merken dat er naast verschillen tussen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk ook overeenkomsten bestaan.

Kosten en baten zijn in geld uitgedrukte negatieve en positieve effecten. Effecten worden allereerst kwalitatief beschreven. Waar mogelijk worden ze gekwantificeerd. Hierbij zijn de veronderstellingen en gevoeligheden voor aannames genoemd. Zoveel mogelijk is aangegeven hoe effecten middels kengetallen in geld kunnen worden gewaardeerd. Effecten zijn als volgt ingedeeld:

- aanpassingskosten;
- effecten op de kosten van het aanbieden van opvang en educatie;
- kortetermijneffecten op kinderen;
- effecten op (arbeidsparticipatie van) ouders;
- langetermijneffecten op kinderen (arbeidsparticipatie, productiviteit, ...).

De eerste twee categorieën betreffen (financiële) kosten die in geld uitgedrukt zijn. Merk op dat het kortetermijneffect op kinderen zich uiteindelijk kan vertalen in een langetermijneffect.

Dit onderzoek betreft een inventarisatie van kosten en van baten en dus niet een volledige maatschappelijke kosten-batenanalyse. Er is gebruikgemaakt van de voorhanden zijnde cijfers. Daarnaast zijn dertien interviews gehouden, drie met experts op het gebied van voorschoolse voorzieningen en tien interviews met mensen in het veld, over het algemeen directeuren en voorzitters van (organisaties van) kinderopvanginstellingen en peuterspeelzalen. Deze geïnterviewde kinderopvanginstellingen en peuterspeelzalen zijn zo goed mogelijk verspreid over onder andere grootte (aantal vestigingen) en grootte gemeente (zie bijlage A). Tevens is gebruikgemaakt van de expertise van een begeleidingsgroep. Met deze verzamelde informatie kunnen de kosten en baten worden geïnventariseerd, waarbij niet beoogd wordt een compleet beeld te geven.

³ Volgens de website van OCW moet “[i]n de regel [...] een kind naar school uiterlijk op de eerste dag van de nieuwe maand na zijn of haar vijfde verjaardag. Zo'n 99 procent begint al op vierjarige leeftijd.” Zie: www.minocw.nl/leerplicht/501/index.html. We gaan er in het vervolg van uit dat de voorschoolse leeftijd *tot aan* het vierde levensjaar loopt.

Opzet onderzoek: varianten van harmonisatie en integratie

Dit rapport onderzoekt niet specifiek hoe op de meest effectieve of efficiënte manier kinderopvang, peuterspeelzaalwerk of voorschoolse educatie kan worden aangeboden. Redenen zijn zowel praktisch als inhoudelijk van aard: de behandeling van zo'n vraagstelling was niet haalbaar binnen dit onderzoek; en over de effectiviteit van (specifieke vormgevingen van) voorschoolse voorzieningen zijn niet altijd de benodigde gegevens beschikbaar. Gekozen is voor een benadering waarin vier van de huidige praktijk afwijkende varianten van harmonisatie en integratie zijn geformuleerd. De nadruk ligt daarbij op veranderingen in de regelgeving en financiering van peuterspeelzaalwerk, kinderopvang en voorschoolse educatie. Vervolgens zijn de effecten van deze varianten geïnventariseerd.

Om de effecten van harmonisatie en integratie te kunnen meten, dient eerst de huidige praktijk van de kinderopvang, peuterspeelzalen en voorschoolse educatie in kaart te worden gebracht. De huidige praktijk wordt geschetst aan de hand van kengetallen uit bestaande literatuur en op basis van de interviews. Vervolgens zijn vier te inventariseren varianten van harmonisatie en integratie gekozen. Om de kosten en baten van de verschillende varianten te inventariseren worden per variant de volgende stappen doorlopen: inventarisatie van eventuele aanpassingskosten; inventarisatie van de effecten op de kosten van het aanbieden van opvang en educatie; inventarisatie van de effecten op de ontwikkeling van de kinderen, de gevolgen op latere leeftijd en arbeidsparticipatie van de ouders. Alle benodigde gegevens worden ontleend aan de bestaande literatuur. Ten slotte worden de effecten geconfronteerd met de geformuleerde beleidsdoelstellingen.

Alhoewel zoveel mogelijk wordt geprobeerd effecten te kwantificeren, benadrukken wij dat het inventariserende karakter van dit onderzoek impliceert dat gekwantificeerde effecten veelal bestaan uit ruwe schattingen. Dit geldt in het bijzonder als verschillende studies elkaar tegenspreken en als bestaande internationale studies niet zonder meer toepasbaar zijn op de Nederlandse situatie. Een uitgebreide analyse van alle 'ins' en 'outs' van kwantificering van alle mogelijke effecten valt buiten dit onderzoek. Wél geven wij hiaten in de kennis aan.

1.2 Indeling van het rapport

De rest van het rapport is als volgt ingedeeld. De huidige praktijk wordt globaal geschetst in hoofdstuk 2, aan de hand van de financiering en relevante wettelijke kaders en kengetallen met betrekking tot vraag en aanbod. Hoofdstuk 3 beschrijft verschillende vormen van integratie en harmonisatie en presenteert de te inventariseren varianten. Hoofdstuk 4 bevat de eigenlijke inventarisatie van kosten en baten: aanpassingskosten, de kosten van het aanbieden van opvang en educatie, effecten op arbeidsparticipatie ouders en effecten op kinderen. Hoofdstuk 5 confronteert de effecten met geformuleerde beleidsdoelstellingen. Bijlage A bevat de lijst met geïnterviewde kinderopvanginstellingen en peuterspeelzalen. Bijlage B gaat in op de relatie tussen arbeidsparticipatie en kosten en andere kenmerken van voorschoolse voorzieningen en op onder meer de prijsgevoeligheid van de vraag naar voorschoolse voorzieningen. Bijlage C behandelt de effecten van voorschoolse voorzieningen op de ontwikkeling van kinderen.

2 Voorschoolse voorzieningen: huidige praktijk

Dit hoofdstuk beschrijft de huidige staat van voorschoolse voorzieningen in Nederland. Hierdoor ontstaat een beeld over hoe voorschoolse voorzieningen wettelijk geregeld en gefinancierd zijn. Verder wordt de vraag naar en het aanbod van deze voorschoolse voorzieningen beschreven, gegeven de huidige financiering en regelgeving. In de vervolghoofdstukken zal dit hoofdstuk fungeren als referentiekader zodat voorgestelde alternatieven van voorschoolse voorzieningen geformuleerd en getoetst kunnen worden aan de huidige praktijk.

Voor de schets in dit hoofdstuk geldt het praktische punt dat in sommige gevallen de meest recente beschikbare gegevens van vóór veranderingen in wetgeving zijn. Verder bestaan de gepresenteerde gegevens vaak uit gemiddelden, waar omheen een variatie kan bestaan. Omwille van de overzichtelijkheid is deze variatie niet telkens vermeld. Wel worden in bepaalde gevallen onderverdelingen (per gebied, per type, ...) gegeven. Voor zover berekeningen in hoofdstuk 4 gebaseerd zijn op gegevens waarvoor een bandbreedte geldt, vermelden wij die bandbreedtes daar en geven de invloed daarvan weer. Ten slotte zijn gegevens uit interviews toegevoegd. Voor een lijst met geïnterviewde personen en instellingen verwijzen wij naar Bijlage A.

De indeling is als volgt. Paragraaf 2.1 zet uiteen wanneer men kan spreken van voorschoolse voorzieningen en welke instellingen deze voorschoolse voorzieningen aanbieden. Paragraaf 2.2 behandelt de regelgeving en financiering waaraan verschillende aanbieders onderhevig zijn. Paragraaf 2.3 toont en bespreekt kengetallen met betrekking tot voorschoolse voorzieningen waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de vraag- en aanbodzijde. Paragraaf 2.4 gaat specifiek in op geïntegreerde organisatievormen van kinderopvang en peuterspeelzalen en paragraaf 2.5 sluit af met een op het voorgaande gebaseerde samenvattende tabel.

2.1 Voorschoolse voorzieningen: definitie en afbakening

Voorschoolse voorzieningen zijn voorzieningen voor kinderen van 0 tot 4 jaar aangaande opvang en educatie⁴. Er bestaan verschillende instellingen die deze voorschoolse voorzieningen aanbieden:

- De dagopvang: opvang in een crèche of kinderdagverblijf voor kinderen van 0 tot 4 jaar gedurende één of meer dagdelen per week het hele jaar door⁵;
- De gastouderopvang: opvang van kinderen van 0 tot en met 12 in de woning van de gastouder of de vraagouder⁶.
- De peuterspeelzalen: de opvang van kinderen van 2 tot 4 jaar waarbij het doel van deze opvang (buiten de opvang zelf) niet eenduidig wordt omschreven in de huidige literatuur⁷.

Dagopvang en gastouderopvang worden door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) gekenmerkt als kinderopvanginstelling. Volgens de definitie van VWS is *kinderopvang* het in georganiseerd verband en tegen vergoeding verzorgen en opvoeden van kinderen in de leeftijd van 0 t/m 12 jaar. Deze kinderopvang dient te worden uitgevoerd door anderen dan de eigen ouders, pleeg- of stiefouders, op uren dat deze hiervoor zelf wegens werk of studie niet beschikbaar zijn⁸. Informele opvang is onbetaald en vindt niet in georganiseerd verband plaats; gastouderopvang onderscheidt zich van betaalde oppas door het georganiseerde karakter ervan. Buitenschoolse opvang behandelen wij niet vanwege de beperking tot de voorschoolse categorie.

Peuterspeelzalen worden volgens deze definitie niet gekenmerkt als kinderopvanginstelling omdat deze instellingen minder gericht zijn op en geschikt zijn voor de opvanguren waarop ouders wegens werk of studie niet beschikbaar zijn in vergelijking tot kinderopvanginstellingen. Peuterspeelzaalwerk wordt omschreven als de opvang van kinderen van 2 tot 4 jaar maar het beoogde doel van deze opvang wordt niet eenduidig omschreven:

- Een peuterspeelzaal is een wijkgerichte voorziening waar kinderen van 2 tot 4 jaar enkele dagdelen per week komen met als primaire functies: ontspanning, ontmoeting en ontwikkeling (De Weerd en Van der Vegt, 2001, p. 11).

⁴ De leerplicht geldt in Nederland vanaf het vijfde jaar; het is al mogelijk vanaf het vierde jaar kinderen naar de basisschool te sturen en in de praktijk blijkt dit in 99% van de gevallen ook te gebeuren.

⁵ Waaronder tevens de “ouderparticipatiecrèches”, 24-uursopvang, verlengde opvang, ‘flexibele opvang’ en halve-dagopvang. De Wet kinderopvang noemt een voorziening waar kinderopvang plaatsvindt, anders dan gastouderopvang, een *kindercentrum*.

⁶ Waaronder tevens de “innovatieve gastouderopvang”. De Wet kinderopvang definieert gastouderopvang als “kinderopvang in een gezinssituatie door een ander dan degene die als ouder aanspraak kan maken op een tegemoetkoming of diens partner”. Een *gastouderbureau* is vervolgens een organisatie die gastouderopvang tot stand brengt en begeleidt; en een *gastouder* is de natuurlijke persoon die gastouderopvang biedt.

⁷ Er bestaat geen wettelijke bepaling dat kinderen beneden de twee jaar niet bij een speelzaal ondergebracht mogen worden. Subsidie geldt meestal vanaf het tweede jaar. Of beter gezegd: sommige gemeentes, die subsidies aan peuterspeelzalen verstrekken, hebben in een verordening vastgelegd dat vanaf 1,5 jaar ingeschreven kan worden en in de maanden voor het 2^e jaar kan worden ingestroomd. Dit betreft dan dreumesen die qua ontwikkelingsniveau dicht bij peuters zitten.

⁸ Brancherapporten VWS. Den Haag: VWS, <www.brancherapporten.minvws.nl> versie 2.1, 18 mei 2005. In de Wet kinderopvang wordt kinderopvang gedefinieerd als “het bedrijfsmatig of anders dan om niet verzorgen en opvoeden van kinderen tot de eerste dag van de maand waarop het voortgezet onderwijs voor die kinderen begint”.

- Het creëren van optimale ontwikkelkansen voor alle kinderen in de leeftijd van 2-4 jaar door het aanbieden van veelzijdige en passende speelmogelijkheden (Beleidsbrief staatssecretaris VWS, 23 januari 2002).
- Het bieden van speelgelegenheid aan kinderen van 2 (of 2,5) tot 4 jaar gedurende een dagdeel van maximaal drie en een half uur, tijdens (meestal) twee dagdelen per week gedurende ongeveer 40 weken per jaar met als doel om hun ontwikkeling te bevorderen en samen te spelen (Handreiking peuterspeelzaalbeleid van SGBO⁹).

Een belangrijk verschil tussen kinderopvanginstellingen en peuterspeelzalen is dat het ministerie van OCW verantwoordelijk is voor het kinderopvangbeleid terwijl de verantwoordelijkheid voor het peuterspeelzaalwerk ligt bij gemeenten en op rijksniveau bij het ministerie van VWS¹⁰.

Omdat zowel kinderopvanginstellingen als peuterspeelzalen als doel hebben om jonge kinderen te stimuleren in hun ontwikkeling, zullen we in dit rapport voor- en vroegschoolse educatie, hierna genoemd voorschoolse educatie, als aparte categorie beschouwen naast kinderopvanginstellingen en peuterspeelzaalwerk¹¹.

Het ministerie van OCW stelt tegenwoordig de doelstellingen voor de voorschoolse educatie vast¹². Als hoofddoel geldt het vroegtijdig opsporen en bestrijden van onderwijsachterstanden zodat jonge kinderen in achterstandssituaties goede ontwikkelingskansen geboden krijgen¹³. Wever et al. (2005, p. 7)¹⁴ geven de volgende kenmerken van een VVE-programma:

- vangt vroeg aan (2 - 3-jarigen);
- wordt bij een instelling aangeboden (peuterspeelzaal, kinderopvang, basisschool);
- loopt door tot in het basisonderwijs (groep 1 en 2);
- is intensief (vier dagdelen per week; het meest actuele criterium is nu *drie* dagdelen¹⁵);
- personeel is opgeleid en getraind om met een VVE-programma te werken;
- programma betreft Piramide, Kaleidoscoop, Startblokken of een ander door de gemeente gekozen programma.

⁹ Van Beek et al. (2004).

¹⁰ Kinderopvang zie www.minocw.nl/kinderopvang; peuterspeelzalen zie www.minvws.nl/dossiers/kinderopvang/peuterspeelzalen.asp. Opvallend is het verschil in informatievoorziening: die is, wat peuterspeelzalen betreft, op de website van VWS wel erg summier.

¹¹ Tot augustus 2006 waren gemeenten verantwoordelijk voor de voor- en vroegschoolse educatie; na augustus 2006 alleen nog voor het voorschoolse deel: de zogenaamde 'knip' in verantwoordelijkheden en financiering. De scholen zijn nu verantwoordelijk voor de vroegschoolse educatie en ontvangen daarvoor lumpsum gelden. In dit rapport zijn we geïnteresseerd in de periode voordat kinderen naar de basisschool gaan en daarom zullen we naar voor- en vroegschoolse educatie verwijzen als voorschoolse educatie.

¹² Zie www.minocw.nl/achterstanden/255/index.html. Volgens deze site: "Een vroege aanpak van taalachterstanden door voor- en vroegschoolse educatie kan een slechte start op de basisschool voorkomen. Dit houdt in dat jonge kinderen met kans op een taalachterstand educatieve programma's kunnen volgen bij de peuterspeelzaal of de kinderopvang. Een dergelijk programma loopt door tot in de eerste twee groepen van de basisschool. Het programma beslaat een aantal dagdelen per week. Spelenderwijs en op een informele manier leren kinderen de Nederlandse taal. Aan de basis van elk programma ligt een gestructureerde didactische aanpak."

¹³ Toekomst voor- en vroegschoolse educatie (VVE), brief van 31 maart 2006 van Verhoeven.

¹⁴ Volgens de auteurs betreft dit "de omschrijving zoals die vanaf de eerste VVE-regeling (mei 2000) door het rijk is aangehouden".

¹⁵ Er bestaan ook andere variaties (bijvoorbeeld twee dagdelen met een kleinere groep).

De volgende criterialijst wordt in het genoemde rapport gehanteerd om te bepalen of een programma daadwerkelijk aan VVE-vereisten voldoet:

- er zijn trajectafspraken met het onderwijs;
- kinderen kunnen vier dagdelen per week aan het programma deelnemen;
- kinderleid(st)ers zijn opgeleid en getraind om met een VVE-programma te werken;
- programma betreft Piramide, Kaleidoscoop, Startblokken of een ander door de gemeente gekozen programma;
- de instelling ontvangt VVE-subsidie van de gemeente.

Vanuit inhoudelijk perspectief lijkt het ontvangen van gemeentelijke subsidie als kenmerk van VVE tamelijk arbitrair; het levert bovendien een cirkelredenering op¹⁶. Als voorschoolse voorzieningen zijn gekoppeld aan een basisschool is sprake van een “voorschool”¹⁷.

2.2 Wetgeving: financiering en kwaliteitseisen

2.2.1 Kinderopvang: kinderdagverblijven en gastouderbureaus

Kinderopvanginstellingen vallen onder de Wet kinderopvang, die per 1 januari 2005 van toepassing is¹⁸. In de wet is geregeld wat onder kinderopvang wordt verstaan, hoe financiering wordt geregeld, welke kwaliteitseisen gelden en hoe deze worden getoetst. Door het formuleren van de Wet kinderopvang op 1 januari 2005 is van *aanbod*financiering door middel van vestigingssubsidies (Dantuma (2007), p. 13) overgestapt naar *vraag*financiering.

In navolgende besluiten en regelingen is deze wet verder uitgewerkt en op verschillende plaatsen gewijzigd¹⁹. De belangrijkste wijziging is dat per 1 januari 2007 werkgevers *verplicht* zijn bij te dragen aan de kosten van kinderopvang, via een opslagpremie op de premieplichtige loonsom. Daarvóór was een werkgeversbijdrage vrijwillig²⁰.

De invoering van de Wet kinderopvang en een verplichte werkgeversbijdrage aan de kosten kinderopvang hebben invloed op de manier waarop kengetallen geïnterpreteerd kunnen worden. Tabel 2.1 geeft drie perioden aan waarbij er voor kinderopvang verschillende wetgeving geldt.

¹⁶ Dit lijkt ook in het betreffende rapport te worden onderkend (p. 13).

¹⁷ In de G4 zijn voorschoolse voorzieningen meestal gekoppeld aan een basisschool (Van Kampen et al. (2005), p. 1 van Bijlage D). De voorschool valt in het algemeen onder een stichting peuterspeelzalen of een welzijnsinstelling.

¹⁸ De volledige titel van deze wet luidt: “Wet van 9 juli 2004 tot regeling met betrekking tot tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang”.

¹⁹ Voor een overzicht van wetteksten, zie www.minocw.nl/kinderopvang/659/index.html. De meest actuele wetteksten zijn te vinden via www.overheid.nl.

²⁰ Bij de invoering van de Wet kinderopvang ging het kabinet ervan uit dat tenminste 90% van werknemers een volwaardige werkgeversbijdrage zou ontvangen (een derde voor ouders met partner die beiden werken; een zesde voor werkende ouders zonder partner) (infoblad SZW November 2006 – 6473; zie http://docs.szw.nl/pdf/135/2006/135_2006_1_15555.pdf). Volgens onderzoek van Research voor Beleid i.o.v. SZW was dat op 1 mei 2006 64,7% (Van der Linden en Van der Werf (2006), p. 10).

Tabel 2.1 Drie perioden van regelgeving met betrekking tot kinderopvang

Periode vóór 1-1-2005	Periode tussen 1-1-2005 en 1-1-2007	Periode vanaf 1-1-2007
Aanbodfinanciering	Vraagfinanciering	Vraagfinanciering
-	Vrijwillige werkgeversbijdrage	Verplichte werkgeversbijdrage

In deze drie perioden geldt dat er vóór en ná een overgang waarschijnlijk een aanpassing zal zijn naar een nieuwe situatie die enige tijd kan duren. Bij het interpreteren van kengetallen dient hiermee rekening te worden gehouden.

Hieronder gaan we verder in op de financiering van kinderopvang en wat er geregeld is met betrekking tot kwaliteitseisen.

Financiering I: tegemoetkomingen voor ouders

Volgens de Wet kinderopvang hebben ouders die gebruikmaken van kinderopvang recht op een tegemoetkoming, mits deze opvang plaatsvindt bij een geregistreerd kindercentrum of via de gastouderopvang met tussenkomst van een geregistreerd gastouderbureau. De tegemoetkoming wordt verstrekt door het Rijk, gemeenten en de uitvoeringsinstellingen werknemersverzekeringen met als basisgedachte dat de kosten van kinderopvang worden gedragen door ouders, werkgevers en overheid. Ouders komen in aanmerking voor kinderopvangtoeslag *van het Rijk* als ouders arbeid verrichten waaruit inkomen uit werk en woning wordt genoten conform de Wet inkomstenbelasting 2001. Als dit niet het geval is dan gelden er andere voorwaarden waardoor ouders alsnog in aanmerking kunnen komen voor een tegemoetkoming. Dit is het geval als:

- een ouder zonder vergoeding arbeid verricht in de onderneming van de partner;
- een ouder algemene bijstand of een uitkering ontvangt of daar recht op heeft *en* werkzoekend is of in een reïntegratietraject zit²¹;
- een ouder een uitkering ontvangt op grond van de Wet inkomensvoorziening kunstenaars;
- een ouder jonger is dan 18 jaar en een opleiding volgt en van de Wet werk en bijstand algemene bijstand ontvangt of kan ontvangen;
- een ouder ingeschreven staat bij een onderwijsinstelling zoals omschreven in de wet tegemoetkoming onderwijsbijdragen en schoolkosten dan wel de Wet studiefinanciering 2000²².

Voor twee-oudergezinnen geldt bovendien dat een ouder een vergoeding van het Rijk krijgt als de partner óók aan de hierboven genoemde voorwaarden voldoet.

²¹ Voor de eerste twee gevallen geldt dat het uitkeringen betreft in het kader van de Wet werk en bijstand, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte zelfstandigen, de Algemene nabestaandenwet, de Werkloosheidswet en Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten.

²² Verder geldt dat de maximale uurprijs van de verschillende kinderopvanginstellingen gelijk is; en dat de maximum uurprijs voor kinderen in de leeftijd van de basisschool hoger ligt dan die voor kinderen beneden die leeftijd. Informatie over de precieze bepaling van de hoogte van de tegemoetkoming kan gevonden worden in het besluit tegemoetkoming kosten kinderopvang.

De tegemoetkoming van het Rijk kent een *inkomensafhankelijke* deel en een *inkomensonafhankelijke* deel. De hoogte van de tegemoetkoming van het *inkomensafhankelijke* deel hangt af van de kosten van kinderopvang per kind op basis van een maximum uurprijs. Bovendien hangt de hoogte af van of het een eerste, tweede of een later geboren kind betreft. Voor het eerste en tweede kind geldt een tegemoetkoming van 63,2% indien het toetsingsinkomen van het huishouden lager is dan € 16.394. Dit percentage daalt naar 0% voor het eerste kind bij een inkomen hoger dan € 130.097 en naar 57,4% bij volgende kinderen en een inkomen hoger dan € 98.195.

Het *inkomensonafhankelijke* deel bedraagt een derde van de totale kosten van de kinderopvang en wordt uitgekeerd op huishoudniveau onder de voorwaarde dat de ouder(s) werkt(en). In het geval dat één ouder werkt en de partner algemene bijstand ontvangt is het inkomensonafhankelijke deel een zesde. Het Rijk verzorgt de uitkering van dit deel dat door werkgevers wordt bekostigd. De fondsen hiervoor worden verkregen middels een opslagpremie op de premieplichtige loonsom (in 2007: 0,28%).

Een gezin waarvoor geldt dat één ouder werkt en de partner algemene bijstand ontvangt komt in aanmerking voor een tegemoetkoming *van de gemeente of de UWV*. De hoogte van deze tegemoetkoming is een zesde deel van de kosten van de kinderopvang, zodat de totaal ontvangen tegemoetkoming van het Rijk en de gemeente/UWV voor deze gezinnen een derde deel bedraagt. Deze laatste compensatie wordt gegeven op grond van het niet kunnen verwerven van een (voldoende) bijdrage door het “verrichten van tegenwoordige arbeid” (zie Nota van toelichting Besluit tegemoetkoming kosten kinderopvang).

Hoe worden de kosten van de kinderopvang uiteindelijk verdeeld over werkgevers, overheid en huishoudens? Het CPB voorspelt voor 2007 een verdeling waarbij de overheid 52% van de kinderopvangkosten voor haar rekening neemt (via belastingheffing), de werkgevers 29% en de ouders 19% (CPB, MEV 2007, p. 107). Bij het maken van deze prognose is rekening gehouden met een verhoogde overheidsbijdrage, een verplichte werkgeversbijdrage, het gebruik van kinderopvang naar inkomen en met een hogere overheidsbijdrage voor een tweede of een later geboren kind. Het komt er op neer dat de tegemoetkoming van de kinderopvang voor een eerste kind voor de laagste inkomens ongeveer 96% bedraagt, voor een gezin met 1,5 maal het modale inkomen 84% bedraagt en voor de hoogste inkomens (meer dan € 130.000 per jaar) 33% bedraagt.

Financiering II: overige subsidieregelingen kinderopvang

Ondanks de overgang van aanbodfinanciering naar vraagfinanciering, zijn er nog aanbodsubsidies voor kinderopvanginstellingen. Er geldt dat een geregistreerd kindercentrum of gastouderopvang door tussenkomst van een geregistreerd gastouderbureau vrijgesteld wordt van BTW. Verder heeft het Waarborgfonds Kinderopvang een onderzoek laten uitvoeren naar subsidies op het vlak van huisvestingsvoorzieningen ná invoering van de Wet kinderopvang. Uit dit onderzoek blijkt dat er geen specifieke subsidie meer bestaat voor de huisvesting van kinderopvang²³. Het Waarborgfonds Kinderopvang wordt echter wel deels gesubsidieerd door de Rijksoverheid omdat het via borgstellingen voor een lagere rente voor kinderopvanginstellingen kan zorgen²⁴.

²³ Zie www.waarborgfondskinderopvang.nl/Kenniscentrum/Bouwen%20en%20investeren/subsidie.aspx

²⁴ In 2006 was dat het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zie Waarborgfonds Kinderopvang (2007, p. 32). Tegenwoordig betreft het het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

De regels: kwaliteit

De kwaliteitseisen waaraan kinderopvanginstellingen moeten voldoen staan beschreven in de Wet kinderopvang en de in een Convenant en in Beleidsregels vastgelegde kwaliteitseisen. Algemene kwaliteitseisen die volgen vanuit verschillende andere wetten (Dantuma (2007), p. 15) worden in dit rapport niet behandeld²⁵.

De Wet kinderopvang beschrijft kwaliteitseisen met als uitgangspunt het bieden van verantwoorde kinderopvang. Met verantwoorde opvang wordt bedoeld: opvang die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving. Wettelijke bepalingen die in de Wet kinderopvang zijn opgenomen ter waarborging van de kwaliteit zijn:

- kinderopvanginstellingen moeten geregistreerd staan in de gemeente;
- personeel van kinderopvanginstellingen moet in bezit zijn van een verklaring goed gedrag;
- elke kinderopvanginstelling benoemt een oudercommissie die dient als adviesorgaan en elke voorgestelde wijziging binnen deze instelling moet goedgekeurd worden door deze commissie;
- kinderopvanginstellingen gebruiken de Nederlandse taal of streektaal als deze in levend gebruik is.

In de Wet kinderopvang wordt verder omschreven dat het aantal beroepskrachten aantoonbaar in relatie dient te staan tot het aantal kinderen per leeftijdscategorie, de groepsgrootte, de opleidingseisen van beroepskrachten en de inzet van beroepskrachten in opleiding. Er wordt echter niet nader gespecificeerd hoe deze relatie eruit zou moeten zien.

De sector Kinderopvang²⁶ heeft de kwaliteitseisen vermeld in de Wet kinderopvang nader gespecificeerd en geformuleerd in termen van landelijke normen. Deze landelijke normen worden omschreven in het Convenant Kwaliteit Kinderopvang en de Rijksoverheid neemt dit over in de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en in toetsingskaders voor de GGD²⁷. In het Convenant wordt het volgende gespecificeerd²⁸:

- Elke kinderopvanginstelling moet een *pedagogisch beleidsplan* hebben, dat in overleg met de oudercommissie wordt uitgewerkt en geactualiseerd, en dient daar in de praktijk naar te handelen. Het beleidsplan omvat onder andere:
 - de omgangsvisie met kinderen;
 - de ontwikkelingsmogelijkheden voor persoonlijke en sociale competenties;
 - de wijze waarop emotionele veiligheid van kinderen wordt gewaarborgd;
 - de wijze waarop de overdracht van normen en waarden plaatsvindt;
 - voor dagopvang: de werkwijze, maximale omvang en leeftijdsopbouw van de ‘stamgroepen’ (d.w.z. vaste groepen kinderen in een eigen ruimte); de (spel)activiteiten die kinderen buiten de ‘stamgroep’ kunnen verrichten; op welke wijze beroepskrachten worden ondersteund door andere volwassenen;

²⁵ We verwijzen hiervoor naar het schema van de belangenvereniging van ouders in de kinderopvang (BOinK) betreffende wet- en regelgeving voor kinderopvangorganisaties: www.boink.info/informatie/index.php?id=110.

²⁶ D.w.z. de Maatschappelijk Ondernemers Groep, de Branchevereniging ondernemers in de kinderopvang en BOinK belangenvereniging van ouders in de kinderopvang.

²⁷ De hernieuwingen van het Convenant per 1 januari 2007 waren ten tijde van dit schrijven nog niet in nieuwe Beleidsregels omgezet.

²⁸ Zie: www.kinderopvang.nl/upload/125366_8820_1168516271042-Convenant_definitief_december_2006.doc

- voor gastouderopvang: beschrijving van de samenstelling van het aantal kinderen en de eisen die aan de opvang worden gesteld (waaronder speel- en slaapruiimte en buitenspeelmogelijkheden);
- Voor dagopvang:
 - het aantal “basisruimtes” per kind is maximaal twee;
 - het minimale aantal leid(st)ers per aantal kinderen is:
 - 1 per 4 kinderen tot 1 jaar;
 - 1 per 5 kinderen van 1 tot 2 jaar;
 - 1 per 6 kinderen van 2 tot 3 jaar;
 - 1 per 8 kinderen van 3 tot 4 jaar.
 - de maximale omvang van de stamgroep is:
 - 12 van 0 tot 1 jaar;
 - 16 van 0 tot 4 jaar, waarbij maximaal 8 van 0 tot 1 jaar.
- Gastouders mogen maximaal 4 kinderen opvangen (bepaald in de Wet kinderopvang), m.u.v. innovatieve gastouderopvang;
- Huisvesting voor de dagopvang:
 - 3,5 m² binnenspeelruimte per kind,
 - Afzonderlijke slaapruiptes voor baby’s tot 1,5 jaar,
 - 3-4 m² buitenspeelruimte per kind.
- *Medezeggenschap*: de Wet kinderopvang vereist dat er een oudercommissie is waardoor er actieve betrokkenheid van ouders is of kan zijn;
- *Veiligheid en gezondheid*: Wet kinderopvang vereist een risico-inventarisatie bij kindercentra, hier uitgebreid tot gastouderopvang en risico-evaluatie;
- *Kwaliteit personeel en gastouders*: in het convenant staan geen concrete (opleidings-)eisen. Deze zijn wel geregeld in de CAO’s kinderopvang. De Beleidsregels kinderopvang noemen een “passende beroepskwalificatie overeenkomstig de CAO”.

Het Convenant Kwaliteit Kinderopvang verwijst voor de opleidingseisen naar de CAO’s kinderopvang. Dit zijn de Collectieve Arbeidsovereenkomst Kinderopvang van MOgroep, ABVAKABO FNV en CNV Publieke Zaa; en de CAO Branche Kinderopvang Nederland van de Branchevereniging ondernemers in de kinderopvang, ABVAKABO FNV, CNV Publieke Zaa en De Unie. In de laatste wordt verwezen naar het functieboek in het eerste. Er geldt dat een *pedagogisch medewerker* verantwoordelijk is voor de dagelijkse opvang, ontwikkeling en verzorging van een groep kinderen in een kinderopvangcentrum. De opleidingsvereisten voor deze medewerker zijn minimaal het diploma MBO-SPW of Pedagogisch Werker op kwalificatieniveau 3. Daarnaast is voor een aantal opleidingen bepaald dat deze ook toegang

geven tot uitoefening van de functie van pedagogisch medewerker, zoals bijvoorbeeld docent Dans of Drama²⁹.

In de Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang en de Toetsingskaders voor dagopvang en gastouderopvang wordt uitgewerkt hoe toezicht op de naleving van de kwaliteitseisen van de Wet kinderopvang en de beleidsregels kinderopvang moet plaatsvinden. Verder worden in de Toetsingskaders indicatoren genoemd voor de dagopvang met betrekking tot de sociaal-emotionele veiligheid (communicatie met en houding naar de kinderen, participatie en dergelijke), persoonlijke competentie (ondersteuning en stimulering, interactie, ervaringen middels spel e.d., leermomenten in termen van taal en motorisch spel), sociale competentie (ondersteuning van interactie van kinderen en voorkomen/oplossen van conflicten; groepsgebeuren) en de overdracht van normen en waarden (afspraken, regels en omgangsvormen).

Het college van B&W is verantwoordelijk voor toezicht op de naleving en stelt hiervoor ambtenaren van de GGD aan. Bij het niet naleven of onvoldoende naleven kan het college van B&W schriftelijke aanwijzingen geven, een schriftelijk bevel geven en exploitatie verbieden. De colleges van B&W worden op hun beurt op Rijksniveau gecontroleerd door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, dat wil zeggen door de Inspectie Werk en Inkomen. In geval van bepaalde overtredingen die een direct gevaar voor gezondheid of veiligheid opleveren, of in geval van een eerdere boete wegens dezelfde gedraging, of indien strafvervolgning is ingesteld of de gedraging een strafbaar feit is, kan niet met een boete worden volstaan. Een strafbaar feit wordt natuurlijk aan het OM voorgelegd.

Een formeel verschil tussen de Wet kinderopvang en de op het Convenant Kwaliteit Kinderopvang gebaseerde beleidsregels is dat de wet bindend is, maar de beleidsregels niet. Dit is een algemeen verschil tussen een wet en een beleidsregel en betekent praktisch gezien dat een aanbieder van de beleidsregels mag afwijken, zolang deze aanbieder kan aantonen dat het alternatief minstens een gelijke kwaliteit oplevert (GGD en VNG, 2006).

2.2.2 Peuterspeelzalen

Onderscheid tussen peuterspeelzalen onderling kan worden gemaakt op basis van de organisatiestructuur en het ambitieniveau. Een andere organisatiestructuur en/of ander ambitieniveau betekent ook andere financiering en kwaliteitseisen. Er zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd met betrekking tot de peuterspeelzaalmarkt, namelijk De Weerd en Van der Vegt (2001, met betrekking op 1999), Posma en Weggemans (2007, betrekking op 2005) en Gemmeke en Van Gent (2007, betrekking op 2006).

²⁹ De volledige lijst bestaat uit die genoemd bij peuterspeelzalen (zie volgende subparagraaf), met uitzondering van MDGO-SPW en MBO-SPW, aangevuld met diploma Kinderverzorging/Jeugdverzorging (KV/JV 2-jarig); diploma Onderwijsassistent (3-jarig, kwalificatieniveau 4); diploma MBO-VIG (verzorgende individuele gezondheidszorg/kwalificatieniveau 3); diploma VSID/KDV (verdere scholing in dienstverband/kinderdagverblijven); diploma lerarenopleiding Verzorging/Huishoudkunde, Verzorging/Gezondheidskunde; diploma Kinderverzorging en Opvoeding; diploma HBO: richtingen SPH, CMV, MWD; diploma HBO-IW, -CW, -MW, -J, -V; diploma Mikojel (dagopleiding academies Middeloo, Kopse Hof en Jelburg); diploma Pedagogiek MO-A of kandidaatsexamen Pedagogiek; diploma NXX (volgens de Wet op het voortgezet onderwijs); diploma EMGZ (extramuraal gezondheidszorg).

Peuterspeelzalen kunnen onderverdeeld worden naar de volgende organisatievormen:

- zelfstandige peuterspeelzalen;
- organisaties die naast peuterspeelzaalwerk ook nog andere diensten aanbieden:
 - welzijnsorganisaties;
 - kinderopvanginstellingen;
 - onderwijsinstellingen.

Tabel 2.2 geeft de verdeling weer van peuterspeelzaalinstellingen naar verschillende organisatievormen zoals gevonden in drie studies.

Tabel 2.2 Peuterspeelzaalinstellingen naar organisatievorm

Organisatiestructuur	De Weerd & Van der Vegt (2001, m.b.t. 2000)	Posma & Weggemans (2007, m.b.t. 2005)	Gemmeke & Van Gent (2007, m.b.t. 2006)
Zelfstandig	79%	42%	57%
Welzijnsorganisatie	8%	30%	14%
Kinderopvanginstellingen	6%	28%	19%
Onderwijsinstellingen	7%	--	10%
Steekproefgrootte	302	81	94

We merken op dat het onderzoek van De Weerd en Van der Vegt (2001) betrekking heeft op het jaar 2000 en daarmee verouderd is. Bovendien geeft dit onderzoek kengetallen weer van vóór de invoering van de Wet kinderopvang per 1 januari 2005. De Wet kinderopvang is in principe niet van toepassing op peuterspeelzalen, maar aangezien kinderopvanginstellingen en peuterspeelzalen complementen zijn, zullen veranderingen met betrekking tot kinderopvanginstellingen invloed hebben op de kengetallen met betrekking tot peuterspeelzalen. In dit rapport worden kengetallen uit De Weerd en Van der Vegt (2001) getoond vanwege de steekproefgrootte (betrouwbaarheid), door het gebrek aan recentere kengetallen of om kengetallen uit recent onderzoek mee te vergelijken (ontwikkelingen over tijd). Uit Tabel 2.2 blijkt dat de meeste peuterspeelzaalorganisaties zelfstandig zijn. De resultaten van Gemmeke en Van Gent (2007) komen meer overeen met De Weerd en Van der Vegt (2001) dan de resultaten van Posma & Weggemans (2007). Beide recentere studies vinden een groter percentage welzijnsorganisaties.

Bovenstaande gegevens kunnen een enigszins vertekend beeld geven van het belang van de verschillende organisatietypen indien het aantal peuterspeelzalen of aantal plaatsen verschilt per organisatietype. Voor *peuterspeelzalen* geldt in 2000 de verdeling 59% zelfstandig, 22% welzijnsorganisatie, 15% kinderopvanginstelling en 4% onderwijsinstelling (persoonlijke communicatie Van der Vegt). De mediaan in aantal peuterplaatsen per organisatietype wordt voor 2005 door Posma & Weggemans (2007, p. 50) ingeschat als 360 bij zelfstandige peuterspeelzaalorganisaties, 690 bij welzijnsorganisaties en 459 bij kinderopvangorganisaties.

Het onderzoeks- en adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (SGBO) onderscheidt in de 'Handreiking peuterspeelzaalbeleid' drie ambitieniveaus waarin de doelstelling van de peuterspeelzaal wordt beschreven:³⁰

- 0: spelen en ontmoeten;
- 1: spelen, ontmoeten, ontwikkelen en signaleren;
- 2: spelen, ontmoeten, ontwikkelen, signaleren en ondersteunen.

Wetgeving en kwaliteitseisen verschillen voor peuterspeelzalen die een ander ambitieniveau nastreven. Daarom wordt onderscheid gemaakt tussen deze drie ambitieniveaus, daar waar mogelijk.

Financiering

In 1999 wordt naar schatting ongeveer 80% van de peuterspeelzalen gesubsidieerd, waarbij de onderverdeling naar verschillende organisatiestructuren als volgt is:

Tabel 2.3 Percentage peuterspeelzalen dat subsidie ontvangt

Organisatiestructuur	Percentage PSZ dat wordt gesubsidieerd
Zelfstandig	86%
Welzijnsorganisatie	79%
Kinderopvanginstellingen	78%
Onderwijsinstellingen	41%

Bron: De Weerd en Van der Vegt (2001)

Zelfstandige organisaties worden het meest gesubsidieerd, alhoewel er geen informatie beschikbaar is of dit percentage significant afwijkt van de percentages behorende bij welzijnsorganisaties en kinderopvanginstellingen. Onderwijsinstellingen ontvangen in de minste gevallen subsidie.

De inkomsten die peuterspeelzalen ontvangen bestaan voornamelijk uit ouderbijdrages en structurele en incidentele gemeentelijke subsidies. Daarnaast ontvangen zij VVE-gelden voor het voorschoolse deel van deze educatie. Vrijwel alle gemeenten geven **structurele subsidies** aan PSZ-instellingen. De Weerd en Van der Vegt schatten dat in 1999 ongeveer 40% van de totale *kosten* van het *gesubsidieerde* peuterspeelzaalwerk met deze structurele subsidies wordt betaald; dit is ongeveer gelijk aan het percentage van de **ouderbijdrage**. De **incidentele subsidies** worden geschat op 15% van de totale kosten van het gesubsidieerde peuterspeelzaalwerk. De kosten van het ongesubsidieerde peuterspeelzaalwerk worden naar schatting in 1999 voor ongeveer 95 procent gedekt door de ouderbijdragen. De Weerd en Van der Vegt merken op dat de financiële impuls vanuit VVE-regelingen de verhoudingen kunnen verleggen en dat de geschatte verhoudingen kunnen veranderen na 1999.

In het recentere rapport van Gemmeke en Van Gent (2007) wordt een schatting gegeven hoeveel peuterspeelzalen ontvangen aan ouderbijdragen, structurele en incidentele gemeentelijke subsidies en VVE-gelden. Deze cijfers staan vermeld in Tabel 2.4.

³⁰ Zie Van Beek et al. (2004), hoofdstuk 5.

Tabel 2.4 Schatting van de inkomsten van peuterspeelzalen in 2006

	Bedrag (in miljoenen euro)	Percentage
Ouderbijdrage	105	26%
Structurele gemeentelijke subsidie	167	41%
Incidentele gemeentelijke subsidie	25	6%
VVE gelden (voorschoolse deel)	110	27%
Totaal	407	100%

Bron: Gemmeke en Van Gent (2007)

Het bedrag dat gemeenten uitgeven aan **structurele subsidies** als percentage van het totaal aan *inkomsten* van peuterspeelzalen wordt geschat op 41%. Dit komt overeen met de schatting van De Weerd en Van der Vegt voor 1999 in termen van *kosten*. In het rapport van Gemmeke en Van Gent wordt vermeld dat de structurele subsidies in 2000 73 miljoen bedroegen, wat een absolute stijging in structurele subsidie betekent van € 94 miljoen³¹. Van de 115 ondervraagde gemeenten blijkt 30% een **incidentele subsidie** te verstrekken (wat neerkomt op ongeveer 34 gemeenten); de geschatte 6% van de totale inkomsten ligt lager dan wat De Weerd en Van der Vegt voor 1999 vonden. Gemeenten waren tot augustus 2006 verantwoordelijk voor zowel de voor- als de vroegschoolse educatie. Na augustus 2006 waren zij alleen verantwoordelijk voor het voorschoolse deel en ontvingen van het Rijk VVE gelden. Deze worden door Gemmeke en Van Gent op ruim 25% van de totale inkomsten geschat. De **ouderbijdrage** in termen van geschatte totale inkomsten ligt op ruim 25%. Tellen we de VVE-gelden niet mee, dan is de ouderbijdrage als aandeel van de totale inkomsten 105 miljoen van 297: 35%.

Exclusief VVE-gelden berekenen Gemmeke en Van Gent (2007) voor 2006 dat de subsidies per kindplaats € 819 bedragen; inclusief VVE, € 1.286. De totale inkomsten, exclusief VVE, worden geschat op € 1.271 per kindplaats; inclusief VVE, € 1.731³². Per kindplaats per uur is dit een subsidie van € 3,65 (exclusief VVE) of € 5,57 (inclusief VVE). Tabel 2.5 laat cijfers zien van Posma en Weggemans (2007) over de inkomsten per peuterplaats en per uur die PSZ ontvangen door ouderbijdrage en subsidies in 2005.

³¹ De structurele subsidie was 140 miljoen gulden; in Gemmeke en Van Gent (2007) wordt dit bedrag omgerekend naar euro's waarbij gecorrigeerd wordt voor prijsinflatie en een wisselkoers wordt toegepast waarbij 1 euro gelijk is aan 2,20371 gulden.

³² Gemmeke en Van Gent (2007) spreken hier abusievelijk van kosten i.p.v. inkomsten.

Tabel 2.5 Inkomsten van peuterspeelzalen (mediaan, 2005)

	Per peuterplaats, euro	Per peuterplaats (%)	Per uur, euro
Ouderbijdrage	394	37%	1,83
Subsidie, incl. VVE	664	63%	3,05
Ouderbijdrage + subsidie*	1.058	100%	4,88

Bron: Posma en Weggemans (2007); * totale inkomsten liggen hoger (mediaan: 1.102), vanwege overige inkomsten.

In Tabel 2.5 is een subsidie per peuterplaats gedefinieerd als de som van alle subsidies gedeeld door het aantal peuterplaatsen. De subsidie per uur is bepaald door de som van alle subsidies te delen door het aantal openingsuren. In Posma en Weggemans (2007) wordt het percentage ouderbijdrage als percentage van inkomsten aanzienlijk hoger geschat (37%) dan in het rapport van Gemmeke en Van Gent (25% wanneer VVE-subsidies worden meegeteld). Dit ligt niet aan het gebruik van subsidies per peuterplaats; bij Gemmeke en Van Gent geldt inclusief VVE een eigen bijdrage per peuterplaats van 26% in termen van de inkomsten. Een deel van het verschil kan liggen aan het gebruik van de mediaan bij Posma en Weggemans. Het mediane aandeel subsidie-inkomsten als percentage van totale inkomsten ligt in Posma en Weggemans op 60%.

De ouderbijdrage in termen van de *kosten* bedraagt volgens de MOgroep (geciteerd in Van Beek et al. (2004), p. 51) in 2005 gemiddeld 40-45% van de totale kosten van een peuterplaats voor ambitieniveau 0. Voor ambitieniveau 1 en 2 ligt dit percentage tussen de 30% en 35%. Het verschil zou kunnen komen door de extra subsidies op hogere ambitieniveaus voor programma's als voor- en vroegschoolse educatie. Uit Posma & Weggemans (2007) blijkt een mediane ouderbijdrage als percentage van de kostprijs van 35%. Het rapport van Gemmeke en Van Gent (2007) noemt dat 60% van de peuterspeelzaalinstellingen in 2006 een inkomensafhankelijke bijdrage hanteert en dat de overige 40% een vast bedrag als ouderbijdrage vraagt.

Al met al is niet geheel duidelijk wat de werkelijke ouderbijdrage is. Genoemde onderzoeken noemen percentages tussen 25%-35% (resp. inclusief en exclusief VVE) en rond de 35% (inclusief VVE).

Alle gemeenten gebruiken in 2007 het gemeentelijke budget voor subsidiëring van peuterspeelzaalwerk, op één kleine gemeente na. In grotere gemeenten zijn gelden beschikbaar, ten eerste omdat er meer kindplaatsen zijn en ten tweede, omdat er subsidie beschikbaar is via budget voor onderwijsachterstandenbeleid en protestedenbeleid (Gemmeke en Van Gent, 2007).

Vaststelling van structurele subsidies gebeurt op verschillende manieren (cijfers hebben betrekking op 1999): een vast bedrag per kind of groep per dagdeel (19%); op grond van het financieel overzicht (33%); een jaarlijks aangepast vast bedrag (20%); en op overige gronden (42%: onder meer aantal uren openstelling; percentage van bepaalde kosten; bedrag per zaal en per peuter; o.b.v. onderhandelingen). 18% van de gemeenten stelt volgens het onderzoek van De Weerd en Van der Vegt geen voorwaarden aan subsidieverstrekking. 37% stelt algemene kwaliteitseisen, 27% stelt voorwaarden aan de leid(st)er/kindratio; 19% aan het opleidingsniveau van de leid(st)ers; 9% stelt voorwaarden aan het inhoudelijke beleid; en 12% heeft als voorwaarde

voor subsidiëring een maximum op het aantal dagdelen per kind³³. Verder geldt er dat ongeveer een derde van de gemeenten expliciete richtlijnen kent voor de ouderbijdrage. In grote gemeenten is de hoogte dan vaak afhankelijk van het inkomen van de ouders.

Kwaliteitseisen

Sinds 1 januari 2007 valt het peuterspeelzaalwerk onder de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Onder deze wet worden de verantwoordelijkheden van het PSZ-werk bij de gemeente gelegd maar worden geen landelijke wettelijke eisen geformuleerd die gemeenten verplichten om eisen te stellen aan het peuterspeelzaalwerk. Gemeenten hebben daarom de vrijheid om te bepalen of zij eisen stellen aan PSZ en welke eisen zij stellen.

Tabel 2.6 Stellen gemeenten eisen aan PSZ? (2006)

	Percentage
Ja, aan gesubsidieerde en ongesubsidieerde PSZ	26%
Ja, maar alleen aan gesubsidieerde PSZ	53%
Nee/onbekend	21%
Totaal	100%

Bron: Gemmeke en Van Gent 2007

Uit Tabel 2.6 blijkt dat ongeveer 26% van de gemeenten kwaliteitseisen stellen aan ongesubsidieerde PSZ en dat 80% dat doet met betrekking tot gesubsidieerde PSZ. Dit laatste is niet verwonderlijk omdat gemeenten verantwoording moeten kunnen afleggen over de subsidiekeuze. Uit deze tabel blijkt niet dat de subsidiekeuze in relatie staat tot het al dan niet stellen van eisen. Merk wel op dat 80% van de PSZ gesubsidieerd wordt.

Tabel 2.7 geeft aan op basis waarvan gemeenten hun eisen formuleren betreffende de kwaliteit van het PSZ-werk.

³³ Het is onduidelijk of deze voorwaarde te interpreteren is als: de subsidie geldt tot dat maximum; of als: de subsidie geldt alleen indien dat maximum wordt toegepast door de aanbieder van het peuterspeelzaalwerk.

Tabel 2.7 Achtergrond gemeentelijke eisen aan PSZ

	Percentage
Modelverordening PSZ-werk VNG	50%
Toetsingskader dagopvang	8%
Eigen kwaliteitseisen gemeente	20%
Modelverordening en toetsingskader	1%
Modelverordening en eigen eisen	15%
Toetsingskader en eigen eisen	1%
Eigen eisen en anders	1%
Anders	3%
Totaal	100%

Bron: Gemmeke en Van Gent 2007

De meeste gemeenten baseren hun kwaliteitseisen op de modelverordening PSZ-werk van VNG en het toetsingskader dagopvang. Gemeenten die *anders* aangeven, formuleren regels op basis van de oude modelverordening PSZ-werk of op de eisen van het oude model kinderopvang. Het oude model kinderopvang was geformuleerd voor zowel PSZ als kinderopvang.

Uit de Modelverordening kwaliteitsregels PSZ-werk van de VNG (hier af te korten als MPSZ)³⁴ en het Toetsingskader voor dagopvang (TKD)³⁵ volgen kwaliteitseisen betreffende:

- inrichting, hygiëne en veiligheid;
- groepsgrootte, waarbij een groep van kinderen gelijktijdig ten hoogste 15 kinderen omvat volgens MPSZ en de norm groepsgrootte maximaal 16 kinderen is volgens het TKD;
- aantal beroepskrachten in relatie tot de aantallen kinderen:
 - volgens Modelverordening PSZ-werk, onderscheid naar het aantal beroepskrachten per ambitieniveau³⁶:
 - Ambitieniveau 0: in elke groep ten minste twee begeleiders en één beroepskracht voor ten minste 50% van de openingsuren aanwezig in de peuterspeelzaal;
 - Ambitieniveau 1: in elke groep zijn ten minste één beroepskracht en één begeleider aanwezig.
 - Ambitieniveau 2: in elke groep zijn ten minste twee beroepskrachten aanwezig.
 - Volgens het Toetsingskader voor dagopvang geldt:
 - 1 beroepskracht per 6 kinderen in de leeftijd van 2 tot 3 jaar;
 - 1 beroepskracht per 8 kinderen in de leeftijd van 3 tot 4 jaar.
- Binnenspeelruimte: zowel MPSZ als TDK hanteert een eis van 3,5 m² per kind;
- Buitenspeelruimte: oppervlakte is minimaal 3 m² per kind volgens TKD en minimaal 4 m² per kind volgens MPSZ. Volgens Gemmeke en Van Gent (2007 m.b.t. 2006) hanteren de meeste gemeenten in de praktijk hanteren de 4 m²-regel;
- Slaapgelegenheid: kinderen ouder dan anderhalf jaar beschikken over slaapgelegenheid in een rustige, af te scheiden ruimte.

³⁴ Te vinden als Bijlage bij de Handreiking peuterspeelzaalbeleid van SGBO (Van Beek et al., 2004).

³⁵ Zie: www.minocw.nl/documenten/toetsingskader%20dagopvang.pdf.

³⁶ Volgens Gemmeke en Van Gent (2007) is hieruit niet eenduidig een kind/leid(st)erratio vast te stellen en zal deze gemiddeld volgens genoemde verordening op 7,5 liggen. Als onderscheid wordt gemaakt naar arbeidskrachten in het algemeen en beroepskrachten in het bijzonder, komen wij als ongewogen gemiddelde over de ambitieniveaus op 1 beroepskracht per 15 kinderen en 1 arbeidskracht per 6 kinderen.

Verder zijn in de CAO Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening de functies, taken en opleidingsniveaus voor *peuterspeelzaalleid(st)ers* omschreven. Een peuterspeelzaalleid(st)er is verantwoordelijk voor de opvang, ontwikkeling en verzorging van peuters. Doel van de functie is het creëren van optimale ontwikkelingskansen voor peuters door het observeren en begeleiden door middel van spel, ontspanning, contacten en ontplooiingsmogelijkheden. Belangrijke elementen hierbij zijn het groepsklimaat, groeps participatie, ontwikkelingsstimulering door middel van activiteiten en het werken volgens een pedagogisch plan. De opleidingseis bij een zelfstandige peuterspeelzaal is een afgeronde relevante MBO-opleiding. Deze opleidingseis gelden niet voor werknemers die voor 2000 als leid(st)er werkzaam waren. Evenals bij de kinderopvang behoort tot de relevante opleidingen ook Diploma docent Dans en Diploma docent Drama³⁷.

De geformuleerde eisen op basis van de Modelverordening PSZ-werk VNG (MPSZ) en het Toetsingskader dagopvang (TKD) geeft geen informatie over welke eisen daadwerkelijk door gemeenten worden toegepast. Tabel 2.8 geeft daarom weer welke de vijf meest en de vijf minst toegepaste kwaliteitseisen zijn (Gemmeke en Van Gent, 2007):

Tabel 2.8 Meest en minst door gemeenten toegepaste kwaliteitseisen op PSZ, 2006

Meest nageleefde kwaliteitseisen	Minst nageleefde kwaliteitseisen
Pedagogisch beleidsplan (73%)	Buitenspeelruimte is passend ingericht naar leeftijd peuters(9%)
Verplichting informeren van ouder(s) over beleid (70%)	Buitenspeelruimte is aangrenzend aan de peuterspeelzaal (10%)
Verklaring goed gedrag (69%)	Buitenspeelruimte is toegankelijk voor kinderen (13%)
Risico-inventarisatie veiligheid (68%)	Binnenspeelruimte is passend ingericht naar leeftijd peuters(9%)
Hanteert overdrachtformulier PSZ-basisschool (67%)	Wet klachtrecht cliënten zorgsector moet nageleefd worden (20%)

Bron: Gemmeke en Van Gent (2007).
Deze norm komt voort uit de handreiking PSZ-beleid.

De meest toegepaste eisen zijn primaire eisen om te waarborgen dat een kind niet bedreigd wordt in zijn ontwikkeling en veiligheid. De minst toegepaste kwaliteitseisen hebben betrekking op de inrichting en bereikbaarheid van de binnen- en buitenspeelruimte. Dit wil niet zeggen dat PSZ hier geen aandacht aan besteden, het betekent slechts dat gemeenten PSZ vrij laten in hun keuze met betrekking tot binnen- en buitenspeelruimte.

³⁷ Totale lijst: Diploma MBO-CW, -IW, -SD, -V, -VZ, -SA, -AW; Diploma MDGO-AW/RW, - AW/CW, -AB, -SA/SD, _VZ, -VP, -SPW; Diploma MBO-SPW, en SD (kwaliteitsniveau 3 en 4), -AB en -SCW (kwalificatieniveau 4), conform WEB; Diploma KV/JV (3-jarig); Diploma Leid(st)er kindercentra Landelijke Stg. OVDB; Diploma vakopleiding Leid(st)er Kindercentra, conform WEB; Akte Kleuterleid(st)er B; Akte Lager onderwijs zonder hoofdakte ('oude' kweekschoolopleiding); Diploma applicatiecursus leraar basisonderwijs (als vervolg op en in combinatie met kleuterakte A/B); Diploma Arbeidstherapie (MBO-AT); Diploma HBO Creatieve therapie; Diploma docent Dans; Diploma docent Drama; Diploma lerarenopleiding Omgangskunde; Diploma Verpleegkunde A, -B, -Z; Overgangsbewijs naar laatste jaar pedagogische academie; 3e jaar p.o. HBO volgend – SPH, CMV, MWD; Diploma brancheopleiding Ervaren Peuterspeelzaalleid(st)ers.

2.2.3 Voorschoolse educatie

Zoals eerder vermeld, waren gemeenten tot augustus 2006 verantwoordelijk voor de voor- en voerschoolse educatie. Na augustus 2006 is de verantwoordelijkheid opgesplitst zodat gemeenten de verantwoording dragen voor het voerschoolse deel en scholen verantwoordelijk zijn voor de voerschoolse deel. Scholen ontvangen lumpsum gelden (de zogenaamde ‘knip’ in verantwoordelijkheden en financiering). Er bestaat een landelijke definitie van doelgroepkinderen in het kader van bekostiging van VVE, maar deze is niet omgezet naar een dwingende richtlijn voor scholen en gemeenten.

Financiering, doelstellingen en randvoorwaarden

Gemeenten krijgen sinds 2000 onder voorwaarden budgetten van het Rijk voor de bekostiging van VVE. Daarnaast staat het gemeenten vrij uit overige middelen VVE te financieren. De eerste VVE-regelingen hielden in dat gemeenten met één of meer basisscholen waar meer dan 70% en/of meer dan 50% van de kinderen een bepaalde “weging” had, uitkeringen ontvingen voor het aanbieden van VVE-programma’s³⁸. Het gewicht was bijvoorbeeld afhankelijk van het opleidingsniveau en het geboorteland van de ouders. In 2001 vielen 318 gemeenten onder de regeling en werd de regeling uitgebreid. Doel was om per bepaald bedrag aan subsidie 15 kinderen uit de doelgroep een VVE-programma te laten doorlopen. De doelgroep bestaat hierbij uit 2-5-jarigen met een grote (taal-)achterstand.

Van augustus 2002 tot augustus 2006 was VVE zowel budgettair als planmatig onderdeel van het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid (GOA) en de VVE-budgetten werden daarmee integraal onderdeel van het (verhoogde) GOA-budget. Op deze periode was de regeling Landelijk Beleidskader Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid 2002-2006 van toepassing, met als doel dat in 2006 50% van de doelgroepkinderen deelneemt aan “effectieve” VVE-programma’s.

Vanaf augustus 2006 wordt het voormalige GOA-budget ingezet voor VVE, schakelklassen en bestrijding van voortijdig schoolverlaten (Van Haalen (2007), p. 11). Gemeenten ontvangen een *specifieke uitkering* voor de bestrijding van onderwijsachterstanden die besteed kan worden aan voerschoolse educatie en/of schakelklassen. Deze uitkering is afhankelijk van de som van de “schoolgewichten”³⁹ van de basisscholen in die gemeente. Voorwaarden voor de voerschoolse educatie zijn dat het gedurende een jaar minimaal drie dagdelen in de week wordt gegeven (voor het schooljaar 2006-2007 gold als uitzondering twee dagdelen) en dat B&W aangeven op grond van welke criteria een doelgroepkind in aanmerking komt voor het volgen van de educatie⁴⁰. Er bestaat een hulpmiddel ter keuze van programma’s voor voor- en voerschoolse educatie: de keuzegids VVE⁴¹. Evaluatie vindt plaats na het schooljaar 2007-2008. Wat voerschoolse educatie

³⁸ Aan de programma’s werden de volgende eisen gesteld: het programma is geschikt voor 2-jarigen en loopt door tot en met groep 2 van het basisonderwijs; er is sprake van een gestructureerde didactische aanpak; er wordt gezorgd voor een intensieve begeleiding van de kinderen; het programma wordt verzorgd door daarvoor voldoende gekwalificeerd personeel van een instelling; het programma wordt gegeven in een voerschoolse instelling of een basisschool.

³⁹ Het schoolgewicht is afhankelijk van de som van de gewichten van leerlingen, zoals die tot augustus 2006 golden, dus afhankelijk van het opleidingsniveau en het geboorteland van de ouders. Overigens wordt voor schoolgebonden middelen een nieuwe gewichtenregeling geïntroduceerd (vanaf 2006-2007 in vier jaar tijd), waarbij alleen een laag opleidingsniveau van ouders nog als extra gewicht geldt (Van Haalen (2007), p. 7).

⁴⁰ Zie Besluit vaststelling doelstelling en bekostiging onderwijsachterstandenbeleid 2006-2010.

⁴¹ Actuele versie op www.nji.nl/smartsite.dws?id=103036&page=103057

betreft, bestaat een beleidsdoelstelling om in 2010 70% van de doelgroep bereikt te hebben⁴²; een doelstelling die overigens onder meer door het CPB qua haalbaarheid in twijfel wordt getrokken (Verrips (2006), pp. 243-249).

In een onlangs uitgevoerde Landelijke monitor VVE 2007 (Jepma, Van der Vegt & Kooiman, 2007) is aan gemeenten gevraagd of de 70% doelstelling voor voorschoolse educatie vóór 2011 zal worden gehaald. 34% antwoordt dat het percentage al behaald is of schommelt rond de streefpercentages; 51% antwoordt dat het percentage behaald zal worden, maar dat het nog flink wat inspanning zal kosten; 15% antwoordt dat het waarschijnlijk niet zal worden gehaald.⁴³

Over de mate van uiteindelijke subsidiëring van VVE is niet veel bekend (d.w.z. welk deel van de kosten van VVE wordt door gemeenten gefinancierd?). Merk op dat met de subsidiëring van voorschoolse educatie ook de kindplaats wordt gesubsidieerd (de plaats in de peuterspeelzaal of het kinderdagverblijf). Wever et al. (2005, p. 59) vinden voor *kinderopvang* dat in grote gemeenten met hoge concentraties doelgroepen een VVE-subsidie wordt verstrekt die “te vergelijken is met die in het peuterspeelzaalwerk: het budget dat per groep beschikbaar is bedraagt € 18.333 per groep van 15 kinderen”. Daar waar beschikbare middelen onvoldoende zijn om VVE te implementeren door middel van cursussen aan leid(st)ers, vervanging van leid(st)ers en materialen, wordt ook wel per centrum een eenmalige aanpak gekozen. De gemeente neemt in dit geval eenmalig onder meer de trainingskosten van een aantal leid(st)ers op zich per kinderdagverblijf. In andere gemeenten, met kleinere doelgroepen, gaat het om kleinere bedragen (€ 1.000 tot 5.000 per groep).

Op deze plaats kan nog worden vermeld dat in de in het kader van dit onderzoek afgenomen interviews een kinderopvanginstelling voorkwam die VVE aanbiedt aan verticale groepen. Omdat de gemeentelijke subsidie voor VVE-gelden volgens deze instelling alleen wordt verstrekt voor kinderen vanaf 2,5 jaar, krijgt de kinderopvanginstelling hiervoor geen extra financiering. De betreffende instelling heeft de financiering zó vormgegeven, dat ouders hetzelfde betalen, of ze nu VVE afnemen of niet.

Kwaliteitseisen VVE

Gemeenten verzamelen gegevens om de kwaliteit van VVE te waarborgen: zie Tabel 2.9 en Tabel 2.10. We merken op dat 69% van gemeenten een VVE-monitor heeft en dat deze in 25% van de gevallen in ontwikkeling is (Jepma, Van der Vegt & Kooiman, 2007). De waarborging van kwaliteit gebeurt door het controleren van de uitvoering (Tabel 2.9) en door het verzamelen van gegevens met betrekking tot resultaten (Tabel 2.10). In Tabel 2.9 tonen we de top vijf, voor de hele tabel verwijzen we naar de Landelijke Monitor Voor- en Vroegschoolse Educatie (2007).

⁴² Van der Hoeven, Toekomst voor- en vroegschoolse educatie (VVE), 31 maart 2006.

⁴³ De percentages wijken af van de percentages zoals vermeld in het rapport. Dit komt omdat we de percentages nemen zonder de gemeenten mee te tellen die hebben ingevuld “geen antwoord/niet van toepassing”.

Tabel 2.9 Kwaliteitseisen uitvoering VVE

Gemeente controleert	% ja
Aantal dagdelen VVE deelname kinderen	69%
Aantal doelgroepkinderen in VVE-groepen	64%
Aantal geschoolde leid(st)ers/leerkrachten	56%
Aantal "koppels" van PSZ/voorschool en basisscholen	52%
Aantal extra personele uren in VVE-groepen	46%

Bron: Monitor Voor- en Vroegschoolse Educatie 2007, Jepma, Van der Vegt & Kooiman (2007)

Tabel 2.10 Gegevens m.b.t. resultaten VVE

Gemeente verzamelt	% ja
Scores op taaltoetsen (voorschools)	32%
Scores op taaltoetsen (voorschools, eind gr. 2)	37%
Scores sociaal-emotionele ontwikkelingen	15%
Uitkomsten van onderzoeken naar opbrengsten van VVE in de gemeente	9%
Uitkomsten van effectenonderzoek naar VVE door universitair instituut of extern bureau	14%
Overige gegevens	9%

Bron: Monitor Voor- en Vroegschoolse Educatie 2007, Jepma, Van der Vegt & Kooiman (2007)

We sluiten deze paragraaf af met enkele belangwekkende punten uit de interviews met drie experts op het gebied van voorschoolse voorzieningen.

VVE: Enkele opvallende uitspraken uit interviews met drie experts

- Toedeling/selectie VVE gebeurt in de G4 in wezen niet op individueel niveau, maar op basis van opleidingsniveau/herkomst ouders, terwijl taalachterstand niet altijd daarmee hoeft samen te hangen;
- Wat voorschoolse educatie betreft, ligt er normaal gesproken een soort verloren jaar tussen 1,5 jaar (vaststelling voor toedeling/selectie) en 2,5 jaar (toegang tot (VVE bij) peuterspeelzalen); meer in het algemeen kan tot 2,5 jaar al een achterstand worden opgelopen;
- VVE is in principe breed bedoeld, in de praktijk ligt vaak de nadruk op taal (wat ook wel belangrijk is);
- Wat doelgroepbereik van VVE betreft kon het nog wel eens zo zijn dat de moeilijkst bereikbare kinderen de educatie het hardst nodig hebben (en de effecten het grootste zijn);
- 100% doelgroepbereik VVE is alleen mogelijk indien VVE ook bij kinderopvang wordt aangeboden;
- De effecten van de voorschoolse periode hangen onder meer af van wat er in de vroegschoolse periode wordt aangeboden;
- Het volgen van de ontwikkeling van kinderen gebeurt systematisch bij VVE, daarbuiten ook wel maar in mindere mate (verschillen tussen organisaties).

2.2.4 Regelgeving en financiering: een wereld van verschil

Tussen kinderopvang en peuterspeelzaal kan met recht worden gezegd dat er qua financiering en regelgeving een wereld van verschil bestaat. Voor kinderopvang bestaat vraagfinanciering; voor peuterspeelzaalwerk aanbodfinanciering. De vraagfinanciering wordt bekostigd op Rijksniveau, op het niveau van gemeenten/UWV en door werkgevers. De aanbodfinanciering ligt op gemeentelijk niveau. Voor kinderopvang bestaan landelijke kwaliteitskaders; voor peuterspeelzalen bestaan die niet en ligt de verantwoordelijkheid bij gemeenten. Kinderopvang wordt gemiddeld voor 80% gesubsidieerd (via vraagsubsidies dus); peuterspeelzaalwerk voor zo'n 57% à 74%, afhankelijk of VVE-gelden worden meegeteld of niet. Voor voorschoolse educatie geldt ongeveer hetzelfde als voor peuterspeelzalen: aanbodgefinancierd, door gemeenten (dat wil zeggen via een Rijksbudget dat tevens schakelklassen omvat) en geen landelijk kwaliteitskader.

Aangezien kosten en subsidiëring tezamen de prijs bepalen die ouders moeten betalen, gaan we in hoofdstuk 4 tevens in op de kostenstructuur. Hierbij dient te worden bedacht dat tegenover subsidies ook altijd belastingen staan.

2.3 Kengetallen vraag en aanbod

2.3.1 Kinderopvang: kinderdagverblijven en gastouderbureaus

Kengetallen 'vraag'

Per eind 2004 worden ruim 210.000 kinderen van 0 tot 4 opgevangen via de kinderopvang: ongeveer een kwart van dat leeftijdscohort. Voor ruim 200.000 kinderen betreft dit hele dagopvang; voor de rest gastouderschap (Van der Kemp & Kloosterman, 2005, p. 23). Dat ruim 200.000 kinderen in 2004 worden opgevangen in kinderdagverblijven wordt bevestigd in De emancipatiemonitor 2006 (Portegijs et al., 2006b). Tabel 2.11 geeft meer inzicht in de soorten kinderopvang voor 0 tot 4-jarigen die worden gebruikt.

Tabel 2.11 Opvang 0 tot 4-jarigen naar type kinderopvang

	CBS m.b.t. 2005	Van Oploo & Engelen m.b.t. 2006
Geen	45%	50%
Informeel	23%	25%
Betaalde oppas /PSZ	7%	9%
Kinderopvang /gastouders	25%	28%
Totaal	100%	n.v.t.

In het kader van de Enquête Beroepsbevolking 2005 heeft het CBS in 2006 onderzoek gedaan naar kinderopvang. Het CBS beschouwt daarbij de voornaamste vorm van kinderopvang van huishoudens naar leeftijd van het jongste kind (hier 0 t/m 3 jaar) waarvan minstens één ouder 12 uur of meer per week werkt⁴⁴. Van Oploo & Engelen (2006) hebben in opdracht van SZW een meting kinderopvang verricht voor het jaar 2006. Van de 0 t/m 3-jarigen wordt in 2006 50% formeel of informeel opgevangen (en de andere 50% dus niet). De verdeling over de kinderopvangvormen is als volgt: 25% onbetaalde oppas, 24% kinderdagverblijf, 9% betaalde oppas en 4% gastouderopvang⁴⁵. Het aandeel kinderopvang van het totaal lijkt vrij constant te zijn over de verschillende studies. De percentages van Van Oploo & Engelen (2006) worden als referentiekentgetal gebruikt, omdat dit de meest recente studie is.

In Van Oploo & Engelen (2006) wordt het aantal uren dat een kind van 0 t/m 3 jaar wordt opgevangen gemiddeld per week geschat op 17,9 uur bij kinderdagverblijven en 18,3 uur bij gastouders. Deze schattingen worden bij benadering bevestigd voor het jaar 2004 in Kok et al. (2005) waar voor 2004 wordt gevonden 18,7 uur kinderdagverblijf en 17,6 uur gastouderopvang.

⁴⁴ D.w.z. de meest voorkomende vorm voor alle kinderen in dat gezin.

⁴⁵ Dit telt op tot 62% van de 0 t/m 3-jarigen. Dit is groter dan de eerder genoemde 50%: sommige kinderen maken gebruik van meer dan één opvangvorm. (Persoonlijke communicatie met Van Oploo.) Ter illustratie, bij deze categorie geldt voor 16% een combinatie van formele en informele opvang; voor 39% alleen formele opvang; en voor 45% alleen informele opvang.

Overige interessante kengetallen uit de studie van Van Oploo en Engelen (2006) zijn dat alleenstaanden die voltijds werken of studeren in 70% van de gevallen gebruikmaken van kinderdagverblijven. Voor alleenstaande deeltijders en twee voltijders is dat 40%. Voor hoogopgeleide respondenten is dit ongeveer 40% en voor VMBO en basisonderwijs geldt dat resp. 20% en 13% gebruikmaakt van de kinderopvang. Inkomensgroepen die relatief veel gebruikmaken van kinderdagverblijven zijn inkomensgroepen die 5.000 netto verdienen of meer (70%), inkomensgroepen die tussen de € 3.000 en € 4.000 verdienen (ruim 40%) en inkomensgroepen die tot € 1.000 verdienen (ruim 30%). Voor de laatste groep geldt dat die grotendeels alleenstaanden betreft.

Kengetallen 'aanbod'

Voor 2004 schatten Van der Kemp & Kloosterman (2005) dat het aantal kinderopvanginstellingen 1.319 is, met ruim 4.000 vestigingen. 88% van deze instellingen biedt dagopvang aan en 17% gastouderopvang. Paulussen-Hoogeboom & Gemmeke (2007) tellen per 1 januari 2007 1.568 kinderopvangorganisaties met 6.381 locaties, waarvan 3.359 hele dagopvang.

Tabel 2.12 geeft het aantal kinderen en het aantal kindplaatsen aan dat gebruikmaakt van formele kinderopvang in 2004.

Tabel 2.12 Formele kinderopvang voor kinderen van 0 tot 4 jaar in 2004

	Aantal Kinderen	Aantal Kindplaatsen
Hele dagopvang	202.386	124.386
Gastouderopvang*	11.462	8.203
Totaal	339.989	132.688

Bron: Van der Kemp & Kloosterman (2005)

*Het aantal gastouderkindplaatsen betreft kinderen van 0 tot 13 jaar. Het aantal kinderen in de leeftijd 0 tot 4 jaar is genoemde 11.462; in de leeftijd 4 tot 13 jaar 7.556.

Het aantal kindplaatsen wordt in 2004 geschat op 8.203 voor gastouders en 124.386 voor dagopvang. Met een kindplaats wordt bedoeld een beschikbare plaats voor opvang gedurende de maximale openingstijden van de vestiging en gedurende het hele jaar⁴⁶. Het Sectorrapport Kinderopvang en OCW⁴⁷ noemen ongeveer hetzelfde aantal en het CBS telt in 2004 minder plaatsen voor de dagopvang, namelijk 110.000. De gegevens van OCW tellen voor 2006 ruim 121.000 plaatsen voor dagopvang en bij gastouderopvang 10.000 plaatsen. Paulussen-Hoogeboom & Gemmeke meten per 1 januari 2007 bijna 130.000 kindplaatsen hele dagopvang.

In Van der Kemp en Kloosterman (2005, p. 21) staat verder beschreven dat er gemiddeld 15,2 kindplaatsen hele dagopvang beschikbaar zijn per 100 kinderen in 2004. De verdeling van deze kindplaatsen over regio's is 8,8 noord, 12 zuid, 13,7 oost en 16,6 west.

De openingstijden van kinderdagverblijven in 2006 liggen meestal tussen de 7.30 uur en 18.00 uur (Van Oploo & Engelen, p. 38). Bij gastouderopvang is de meest voorkomende combinatie van 8 tot 18 of van 7 tot 19 uur; hier is sprake van grote variatie (Van Oploo & Engelen, p. 39).

⁴⁶ Op basis van het aantal kinderen en het aantal kindplaatsen komt het aantal kinderen per kindplaats in de kinderopvang uit op 1,63.

⁴⁷ Waarborgfonds Kinderopvang (2006, p. 7); www.minocw.nl/documenten/tabel_kinderopvang_1.pdf. Van der Kemp & Kloosterman (2005) noemen dat de omvang in uren tussen instellingen kan verschillen vanwege verschillen in openingstijden (p. 12).

In Vermeer et al. (2005) is een meting uitgevoerd die informatie geeft over de kwaliteit van kinderdagverblijven. Hieruit blijkt dat de groepsgrootte gemiddeld 9,7 is en de leid(st)er/kindratio 0,22 (babygroepen: 8,7 en 0,24; peutergroepen 12,1 en 0,16; verticale groepen (d.w.z. verschillende leeftijden) 9,1 en 0,22). Tweederde van de leid(st)ers heeft een opleiding op MBO-niveau, een kwart daaronder en 5% op HBO- of WO-niveau. We merken echter op dat de steekproefgrootte van ongeveer 40 niet al te groot is.

2.3.2 Peuterspeelzalen

Kengetallen 'vraag'

Van Oploo & Engelen (2006) vinden dat 47% van de kinderen tussen 2 en 4 jaar in 2006 naar de peuterspeelzaal gaat. 72% van de kinderen gaat twee dagdelen per week. Dit onderzoek geeft geen absolute aantallen. In een onderzoek uitgevoerd door Jepma, Van der Vegt & Kooiman (2007) wordt voor het schooljaar 2006-2007 gevonden dat 60% van de kinderen tussen 2 en 4 jaar gebruikmaakt van de peuterspeelzaal, wat neerkomt op 241.081 kinderen. In recente onderzoeken uitgevoerd door Gemmeke en Van Gent (2007, m.b.t. 2006) en Posma en Weggemans (2007, m.b.t. 2005) worden resp. het aantal kindplaatsen (235.658) en de kindbezetting (94%) geschat. Zodoende is de vraag naar kindplaatsen ruwweg 221.518. In Van Oploo & Engelen (2006) wordt de verdeling getoond van het aantal dagdelen dat kinderen naar de peuterspeelzaal gaan. Tabel 2.13 geeft deze verdeling weer⁴⁸.

Tabel 2.13 Verdeling aantal dagdelen per week dat kinderen naar een peuterspeelzaal gaan

	Percentage
1 dagdeel	7%
2 dagdelen	72%
3 dagdelen	9%
4 dagdelen	7%
5 dagdelen	5%
Totaal	100%

Bron: Van Oploo & Engelen (2006)

Op basis van Tabel 2.13 kunnen we het aantal kindplaatsen verkregen door Gemmeke en Van Gent (2007) in perspectief plaatsen met de resultaten verkregen door Jepma, Van der Vegt & Kooiman (2007). Allereerst merken we op dat 1 dagdeel wordt gezien als 0,5 kindplaats, 2 dagdelen gezien wordt als 1 kindplaats, etc. Uit Tabel 2.13 blijkt dat kinderen meestal 2 dagdelen naar de peuterspeelzaal gaan. Aangezien 21% van het aantal kinderen meer dan 2 dagen gaat en 7% 1 dag gaat zou het aantal kindplaatsen een onderschatting zijn van het aantal kinderen. We concluderen dat de vraag naar peuterspeelzaalopvang in het onderzoek van Jepma, Van der Vegt & Kooiman consistent is met het aantal gevonden kindplaatsen in het onderzoek van Gemmeke en Van Gent (2007).

Verdere gegevens van Van Oploo & Engelen (2006) zijn als volgt. Huishoudens met een kind in de leeftijd van 2 tot 4 jaar, met twee voltijders of een alleenstaande voltijder als ouder(s), maken voor ongeveer 30% gebruik van peuterspeelzalen. In andere werksituaties kiest ongeveer 50% voor de peuterspeelzaal, inclusief beide ouders die niet werken of studeren. Wat opleidingsniveau

⁴⁸ Onduidelijk bij dit alles is in hoeverre de keuze voor het aantal dagdelen bepaald wordt door restricties op het aantal uren per week dat een kind geplaatst kan worden.

betreft: respondenten met een kind in de leeftijd 2-4 jaar met als hoogst genoten opleiding basisonderwijs maken voor 70% gebruik van de peuterspeelzaal; voor andere opleidingsniveaus geldt ongeveer 50%. Bij de peuterspeelzalen geldt dat huishoudens met een kind in de leeftijd 2-4 jaar voor ongeveer 50% daarvan gebruikmaken, met uitzondering van de inkomenscategorie € 5.000+ (25%).

Kengetallen 'aanbod'

De meest recente aanbodgegevens komen uit onderzoek uitgevoerd door Gemmeke en Van Gent (2007) en Posma en Weggemans (2007). Beide onderzoeken zijn in 2007 uitgevoerd, echter de data gebruikt in Gemmeke en Van Gent (2007) hebben betrekking op 2006 terwijl de data in Posma en Weggemans betrekking hebben op 2005.

Het aantal PSZ-instellingen wordt door Gemmeke en Van Gent geschat op 1.727 en het aantal kindplaatsen op 235.658. In hun rapport wordt onderscheid gemaakt naar het aantal instellingen per gemeentegrootte. Zie Tabel 2.14.

Tabel 2.14 Aantal PSZ-instellingen naar gemeentegrootte

	Zelfstandige organisaties (%)	Welzijns-organisaties (%)	Dagopvang-organisatie (%)	Onderwijsinstelling (%)	Totaal (aantal)
<10.000	51	3	46	0	125
10.000-<20.000	73	8	13	6	385
20.000-<50.000	67	16	13	4	593
50.000-<100.000	49	9	34	7	230
100.000-<250.000	42	8	25	25	84
>250.000	31	24	15	31	181
Totaal	57	14	19	10	1.727

Bron: Gemmeke en Van Gent (2007)

De onderste rij geeft de organisatiestructuur weer als percentage van het totale aantal PSZ-instellingen. De kolompercentages zijn geen percentages van het totaal maar percentages van het aantal PSZ-instellingen van een bepaald type. Dus, bijvoorbeeld, 51% van alle zelfstandige peuterspeelzaalorganisaties zijn afkomstig uit een gemeente met minder dan 10.000 inwoners. Zoals eerder vermeld in Tabel 2.2 zijn de meeste PSZ-instellingen zelfstandig. Dit geldt ook over de gemeentegrootte met dit verschil dat het percentage afneemt naarmate de gemeente groter wordt.

Met betrekking tot de openingsuren blijkt een ochtenddagdeel in de praktijk 3 uur te duren en een middagdagdeel 2,5 uur. De mediaan van het aantal openingsuren van peuterspeelzalen per dagdeel is 2,8 (Posma en Weggemans, 2007, m.b.t. 2005).

Ondanks dat de Modelverordening uitgaat van maximaal 15 kinderen per reguliere peutergroep, wijst het onderzoek van Posma en Weggemans uit dat in de praktijk het gemiddelde ligt op 16 peuters per peutergroep. Uit onderzoek van Gemmeke en Van Gent (2007, m.b.t. 2006) blijkt dat meer dan de helft van ondervraagde gemeenten een groeps grootte van meer dan 15 kinderen bij peuterspeelzalen accepteert.

Volgens de kwaliteitseisen aansluitend bij de verschillende ambitieniveaus zou volgens Gemmeke en Van Gent (2007) moeten gelden dat de verhouding kind/leid(st)er gemiddeld 7,5 bedraagt. Tabel 2.15 geeft de verschillende geschatte kind/leid(st)er verhoudingen die gemeenten in de praktijk als eis stellen.

Tabel 2.15 Verdeling geschatte kind/leid(st)erratio per peuterspeelzaalgroep

Kind/leid(st)erratio	Aantal gevallen (%)
≤5,33	2
6,5	1
7	3
7,5	23
8	47
8,5	4
9	1
13	1
15	11
16	5
18	1
Totaal	100

Bron: Gemmeke en Van Gent 2007 (m.b.t. 2006). Het betreft geschatte ratio's op basis van door gemeenten toegepaste eisen op groeps grootte en aantal leid(st)ers per groep.

Uit Tabel 2.15 blijkt dat 76% van de gemeenten een leid(st)er/kindverhouding eist van minder dan 1 op 8, wat overeenkomt met de gestelde kwaliteitseis van 7,5. 24% past deze eis niet toe, maar zoals opgemerkt wordt in Gemmeke en Van Gent (2007) is er veelal een vrijwilliger beschikbaar (vaak in de vorm van een ouder) en voor PSZ-instellingen met een ambitieniveau 0 of 1 is deze toevoeging afdoende om aan de kwaliteitseis te voldoen. De op basis van deze gegevens gemiddelde geschatte kind/leid(st)erratio bedraagt 9,2.

Met betrekking tot de opleidingseisen komen de meest recente cijfers uit onderzoek van De Weerd & Van der Vegt (2001) over het jaar 1999. Iets minder dan 10 procent van de organisaties stelt geen opleidingseisen aan betaalde leid(st)ers van peuterspeelzalen. In meer dan 60% van de gevallen is de opleidingseis een MBO-opleiding (zelfstandige organisaties: 55%; kinderopvanginstellingen: 73%; welzijnsorganisaties: 87%). Dit percentage kan ook hoger liggen (tot ruim 75%) omdat als antwoord "anders" kon worden gegeven en daarin ook naar de COA wordt verwezen waarin MBO-opleidingen voorkomen. Aan de andere kant konden tevens meerdere antwoorden worden gegeven. Een kwart vraagt de opleiding leid(st)er kindercentrum⁴⁹. Ruim 60% geeft aan dat de gestelde opleidingseisen ook daadwerkelijk door alle leid(st)ers worden gehaald (rest: niet, weet niet, niet van toepassing).

In het rapport van Posma en Weggemans wordt verder informatie verstrekt over inkomsten en kosten van peuterspeelzaalinstellingen in 2005; zie Tabel 2.16 (Kosten) en 2-17 (Inkomsten):

⁴⁹ Onduidelijk is met welk opleidingsniveau de opleiding leid(st)er kindercentrum te vergelijken is.

Tabel 2.16 Kosten peuterspeelzaalinstellingen

Kostencategorie	Kengetal kosten (euro)
<i>Personeel:</i>	
Kostprijs pedagogisch personeel per formatie-uur	850
Kostprijs personeel overhead per formatie-uur	1.159
Kostprijs betaalde groepsleiding per peuterplaats ⁵⁰	671
Kostprijs vrijwillige groepsleiding per peuterplaats	8
<i>Huisvesting, overhead en activiteiten:</i>	
Huisvestingskosten per peuterplaats	163
Overheadkosten per peuterplaats	230
Activiteiten en verzorging per peuterplaats	30
<i>Totaal per peuterplaats:</i>	
Kostprijs	1.138
Kostprijs ambitieniveau 1	1.123
Kostprijs ambitieniveau 2	1.220
<i>Totaal per peuterplaats per organisatiestructuur:</i>	
Kostprijs zelfstandige PSZ	1.047
Kostprijs welzijnsorganisatie PSZ	1.282
Kostprijs kinderopvangorganisatie PSZ	1.176
<i>Totaal per regio per peuterplaats:</i>	
Kostprijs noord	958
Kostprijs oost	1.179
Kostprijs west	1.232
Kostprijs zuid	1.066
<i>Totaal per uur:</i>	
Kostprijs (gemiddeld)	5,69
Kostprijs (mediaan)	5,29

Bron: Posma en Weggemans (2007, m.b.t. 2005)

⁵⁰ Peuterplaats gedefinieerd als twee dagdelen per week voor maximaal 40 weken per jaar. Kosten zijn dus per jaar.

Tabel 2.17 Inkomsten peuterspeelzaalinstellingen

Inkomstencategorie	Kengetal inkomsten
<i>Inkomsten via ouderbijdrage per peuterplaats:</i>	
Totaal	394
Totaal ambitieniveau 1	355
Totaal ambitieniveau 2	452
Totaal zelfstandige PSZ	380
Totaal welzijnsorganisatie PSZ	380
Totaal kinderopvangorganisatie PSZ	429
Ouderbijdrage per uur (mediaan)	1,83
 <i>Subsidies:</i>	
Totaal	664
Totaal ambitieniveau 1	631
Totaal ambitieniveau 2	710
Totaal zelfstandige PSZ	588
Totaal welzijnsorganisatie PSZ	731
Totaal kinderopvangorganisatie PSZ	704
Subsidie per uur (mediaan)	3,05

Bron: Posma en Weggemans (2007, m.b.t. 2005)

2.3.3 Voorschoolse educatie

Kengetallen 'vraag'

Volgens Van Kampen et al. (2005) wordt ongeveer een kwart van de kinderen die elk jaar worden geboren tot de doelgroep van VVE gerekend omdat hun ouders een lage opleiding hebben (p. 5). In het rapport wordt aangegeven dat er geen cijfers bekend zijn over het aantal dat in peuterspeelzalen en basisscholen wordt bereikt met VVE-programma's. In de Landelijke monitor voor VVE 2007 van Jepma, Van der Vegt & Kooiman zijn deze gegevens wel aanwezig; zie Tabel 2.18. De doelgroep is hier gedefinieerd volgens de nieuwe gewichtenregeling en het betreft beredeneerde schattingen van het bereik op basis van gegevens over de toepassing van oude en nieuwe gewichtenregelingen bij gemeenten.

Tabel 2.18 Voorschoolse educatie: omvang en bereik naar gemeentegrootte

	Omvang doelgroep	Doelgroep bereikt (#)	Doelgroep bereikt (%)
G4	12.053	7.111	59%
G27	10.607	5.728	54%
30.000-<G27	14.234	6.975	49%
<30.000	6.611	3.438	52%
Totaal	43.505	23.252	53%

Bron: Monitor Voor- en Vroegschoolse Educatie 2007, Jepma, Van der Vegt & Kooiman (2007)

In Van der Vegt & Jepma (2006) wordt geschat dat 46% van de doelgroep in de voorschoolse opvang wordt bereikt in het schooljaar 2005-2006⁵¹. Dit percentage komt overeen met het gevonden percentage in Jepma, Van der Vegt & Kooiman (2007). Ook wordt in beide rapporten het percentage kinderen dat bereikt wordt in de vroegschoolse opvang getoond en dat ligt aanzienlijk hoger (ongeveer 67%).

We merken op dat er gemeenten zijn die in hun registratie nog uitgaan van een oude regeling waarin 'kindgewichten' anders gedefinieerd worden. Aldus Jepma, Van der Vegt & Kooiman (2007): "Behalve de doelgroepkinderen is er nog een groot aantal andere kinderen dat deelneemt aan VVE. Dat aantal is zelfs groter dan het aantal doelgroepkinderen. In totaal nemen ruim 60 duizend kinderen deel aan voorschoolse educatie. Onder de oude gewichtenregeling waren er verhoudingsgewijs meer doelgroepkinderen. Dat het aantal niet-doelgroepkinderen nu in de meerderheid is, is een gevolg van de verandering van de gewichtenregeling."

In de AmvB onderwijsachterstandenbeleid 2006 is vastgelegd dat kinderen minimaal drie dagdelen deel moeten nemen aan een VVE-programma. Het aantal dagdelen dat kinderen gemiddeld deelnemen aan een VVE-programma onderverdeeld naar gemeentegrootte wordt weergegeven in Tabel 2.19.

Tabel 2.19 Dagdelen dat kinderen gemiddeld deelnemen aan een VVE-programma

	Totaal (%)
G4	4
G27	3,3
30.000-<G27	3,0
<30.000	2,5
Totaal	2,8

Bron: Monitor Voor- en Vroegschoolse Educatie 2007, Jepma, Van der Vegt & Kooiman (2007)

Op basis van Tabel 2.19 blijkt dat gemiddeld genomen de kinderen drie dagdelen of meer deelnemen aan een VVE-programma als het gaat om gemeenten groter dan 30.000. Een groot deel van de gemeenten heeft echter minder dan 30.000 inwoners, wat blijkt uit de grote invloed die kleine gemeenten hebben op het totaal gemiddelde.

Verdere kengetallen met betrekking op de vraag naar VVE worden weergegeven in Tabel 2.20.

⁵¹ Te vinden via www.sardes.nl/simple/download.php?fileId=382&PHPSESSID=78545cfaa5ef330991563b3415a8f8d3. Zie ook paragraaf 3.1 in Van Haalen (2007).

Tabel 2.20 Verdere kengetallen m.b.t. vraag VVE

	(% ja)
Gemeente heeft een VVE monitor?	62%
<i>Gegevens die gemeenten verzamelen m.b.t. het bereik VVE</i>	
Aantal doelgroep kinderen in gemeenten (% ja)	63%
Aantal doelgroep kinderen in VVE-psz/voorscholen	66%
Aantal kinderen in kinderdagverblijven met VVE	38%
Aantal kinderen in basisscholen	66%
Aantal doelgroepkinderen dat doorstroomt vanuit VVE-psz/voerschool naar VVE basisschool	38%
Aantal doelgroepkinderen dat doorstroomt vanuit VVE-kinderopvang naar VVE basisschool	27%
Aantal doelgroepkinderen op wachtlijsten	23%

Bron: Monitor Voor- en Vroegschoolse Educatie 2007, Jepma, Van der Vegt & Kooiman (2007)

Kengetallen 'aanbod'

In 2004 is aan 1.200 kinderopvangorganisaties de vraag gesteld of ze in één van hun *kinderdagverblijven* VVE aanbieden. Uiteindelijk bleek dit bij *maximaal* 75 organisaties het geval, waarbij niet alle programma's voldoen aan die van 'echte VVE' inclusief de arbitraire eis dat het programma door de gemeente gesubsidieerd dient te worden (Wever et al. (2005), p. 13). Voor zover een vergelijking mogelijk is: in 1999 bood ongeveer een kwart van de *peuterspeelzalenorganisaties* voerschoolse programma's aan (De Weerd & Van der Vegt (2001), p. 44). Daarbinnen lag dit bij zelfstandige organisaties wat lager (18%), bij kinderopvanginstellingen (38%) en welzijnsorganisaties (46%) juist hoger.

De programma's die gemeenten gebruiken worden weergegeven in Tabel 2.21.

Tabel 2.21 VVE-programma's die worden gebruikt

	Totaal (%)
Piramide	51
Startblokken/basisontwikkeling	36
Kaleidoscoop	11
Ko Totaal	11
Met Sprongen Vooruit	0
KLLOS	1
Ander programma	24

Bron: Monitor Voor- en Vroegschoolse Educatie 2007, Jepma, Van der Vegt & Kooiman (2007)

Piramide is het populairste programma en daarna komt Startblokken/basisontwikkeling. We merken op dat het totale percentage niet optelt tot 100% omdat instellingen meerdere VVE-programma's kunnen gebruiken. De vijf meest gebruikte specifiekere programma's die gericht zijn op een deel van de doelgroep of op een specifiek aspect van de ontwikkeling zijn: Ik Ben Bas (31%), Taallijn VVE (30%), Boekenpret (29%) Zappelin logeerboek (16%) en De Rode Draad (14%).

Kengetallen m.b.t. scholing gegeven in Jepma, Van der Vegt & Kooiman (2007) worden weergegeven in Tabel 2.22.

Tabel 2.22 Scholing bij VVE

Omschrijving	Subomschrijving	% van de gemeenten*
Leid(st)ers in PSZ/voorscholen met VVE die geschoold zijn in het VVE-programma	Geen	6%
	Tussenin	18%
	Bijna allemaal	76%
Leid(st)ers in KDV met VVE die geschoold zijn in het VVE-programma	Geen	44%
	Tussenin	24%
	Bijna allemaal	32%
Leid(st)ers van PSZ/voorscholen met VVE met een HBO-opleidingsniveau	Geen	56%
	Tussenin	39%
	Bijna allemaal	5%
Leid(st)ers van KDV met VVE met een HBO-opleidingsniveau	Geen	74%
	Tussenin	26%
	Bijna allemaal	0%

Bron: Monitor Voor- en Vroegschoolse Educatie 2007, Jepma, Van der Vegt & Kooiman (2007)
 *: bij KO: gemeenten met VVE-beleid in kinderopvang

2.3.4 Aanbod en vraag: verschillen tussen kinderopvang en peuterspeelzaal

Kinderdagverblijven zijn wat betreft opvangmogelijkheden meer geschikt voor kinderopvang voor werkende ouders dan peuterspeelzalen. Ze zijn daar voor werkende ouders financieel ook toegankelijk voor gemaakt. Vooral peuterspeelzaalorganisaties bieden specifieke programma's met betrekking tot voorschoolse educatie aan. Er kan zodoende worden gesteld dat sprake is van een tamelijk duidelijke tweedeling. Wie kinderen heeft en kan en wil werken, kan terecht bij kinderdagverblijven en krijgt daar een inkomensafhankelijke tegemoetkoming in de kosten voor. Specifieke voorschoolse educatieve programma's worden in dat geval meestal niet aangeboden. Deze laatste worden voornamelijk aan doelgroepkinderen aangeboden, vooral gesubsidieerd via peuterspeelzalen. Peuterspeelzalen functioneren sowieso met subsidies en al dan niet inkomensafhankelijke ouderbijdragen, waarbij de werksituatie van ouders er verder niet toe doet.

2.4 Geïntegreerde vormen en samenwerking

In de voorgaande paragrafen hebben wij aandacht besteed aan de *verschillen* tussen kinderopvang en peuterspeelzalen. Een vorm van *integratie* betreft een organisatorische: het in één organisatie aanbieden van zowel kinderopvang als peuterspeelzaalwerk. Dit kan, maar hoeft niet, op dezelfde fysieke locatie te gebeuren. Kinderopvang en peuterspeelzaal zijn dan officieel nog gescheiden, vanwege de verschillende subsidiekanalen en wettelijke eisen.

Van der Kemp & Kloosterman (2005) vinden voor 2004 dat bij 11% van de organisaties die *kinderopvang* aanbieden, een peuterspeelzaal onderdeel uitmaakt van geboden voorzieningen (p. 26). In 2000 vinden De Weerd & Van der Vegt (2001) dat van het totale aantal organisaties met *peuterspeelzaalwerk*, 6% behoort tot de categorie organisaties voor kinderopvang (en 7% tot onderwijsinstellingen; in de G4: 28%). Recentere schattingen liggen tussen de 19% en 28% (zie subparagraaf 2.2.2).

Een andere vorm betreft *samenwerking* tussen basisschool en voorschoolse voorzieningen. Eerder is al aangegeven dat in de G4 voorschoolse voorzieningen meestal zijn gekoppeld aan een basisschool (waarbij de voorschool in het algemeen onder een stichting peuterspeelzalen of een welzijnsinstelling valt).

Peuterspeelzalen kunnen zich *specialiseren* in het aanbieden van voorschoolse educatie: de zogenaamde “VVE-peuterspeelzalen”. In dat geval volgen kinderen bij zo’n peuterspeelzaal altijd een VVE-programma. Onduidelijk is in hoeverre de eerder genoemde cijfers over VVE en peuterspeelzalen betrekking hebben op peuterspeelzalen die *ook* of die *alleen* VVE-programma’s aanbieden.

Bij de tien in het kader van dit onderzoek geïnterviewde instellingen kwam een organisatie voor die wat voorschoolse educatie betreft afwijkt van het gemiddelde beeld dat in de voorgaande paragrafen is geschetst. Het betrof een kinderopvanginstelling die voorschoolse educatie aanbiedt, waarbij ze zelf bij de gemeente heeft aangeklopt omdat doelgroepkinderen onder slechte omstandigheden taalcurssussen kregen. In deze gemeente wordt VVE dan ook inmiddels aangeboden via de kinderopvang in plaats van via peuterspeelzalen. Deze instelling ziet zichzelf als organisatie met een maatschappelijke doelstelling. Tot slot geven wij hieronder onder andere een in dezelfde interviews gevonden “mengvorm” van kinderdagverblijven en peuterspeelzalen weer.

Bij een organisatie die zowel peuterspeelzalen als kinderopvang beheert, geldt dat de peuterspeelzalen (voor 30%) worden gesubsidieerd door de gemeente en de kinderdagverblijven volgens de Wet Kinderopvang (vraagfinanciering). Er wordt ook een mengvorm aangeboden, waar peuters die onder de verschillende financieringssystemen vallen 's morgens in één groep zitten. Al naar gelang de situatie gaat het kind officieel naar een peuterspeelzaal of naar een kinderdagverblijf. Uiteraard zijn daar met de gemeente goede afspraken over gemaakt om de financieringsstromen helder te houden. De reden dat gewerkt wordt met deze mengvorm is dat de gemeentesubsidie niet toereikend is om een “niveau 2 peuterspeelzaal” te zijn. Met deze mengvorm kan vanuit de ouderbijdragen aan de kinderopvang toch een dergelijk niveau aangeboden worden. Een geïnterviewde expert geeft aan dat sommige peuterspeelzalen op zich wel kinderopvang zouden willen aanbieden, maar dat zou betekenen dat ze automatisch onder de Wko komen te vallen. Het is moeilijk om dan het commerciële deel gescheiden te houden van het gesubsidieerde deel. Zo bezien kunnen de verschillen in financiering voor een belangrijk deel de verschillen tussen kinderdagverblijven en peuterspeelzalen bepalen, al laat het bovenstaande voorbeeld zien dat een combinatie niet onmogelijk is.

2.5 Samenvatting

In onderstaande tabel geven wij in grote lijnen de belangrijkste verschillen tussen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk weer. Voor details verwijzen wij terug naar de voorgaande paragrafen.

Tabel 2.22 Praktijkschets: verschillen tussen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk

Kinderopvang	Peuterspeelzaal
<i>Financiering</i>	
Vraagsubsiëring: kinderopvangtoeslag	Aanbodsubsiëring: gemeenten
Toegekend ondermeer indien beide ouders werken of werkzoekend zijn	Voorwaarden verschillen tussen gemeenten (algemene kwaliteitseisen, leid(st)er/kindratio, opleidingsniveau)
Hoogte: maximum uurprijs; onderscheid 1 ^e – volgende kinderen; en deels inkomensafhankelijk	Hoogte verschilt tussen gemeenten, soms inkomensafhankelijk
Verdeling kosten (macro): 50% overheid, 30% werkgevers, 20% ouders	Verdeling kosten (gemiddeld 2006): gemeente 57% à 74%, afhankelijk of VVE-gelden worden meegeteld of niet
<i>Kwaliteitseisen</i>	
Beleidsregels kwaliteit kinderopvang & toetsingskaders GGD gebaseerd op Convenant Kwaliteit Kinderopvang: o.a. pedagogisch beleidsplan, kinderen per leid(st)er en omvang stamgroep, huisvesting, medezeggenschap	Verschillen tussen gemeenten; ongeveer 65% (2006) kwaliteitseisen uit Modelverordening PSZ (met of zonder aanvullende eigen eisen)
Opleiding: CAO's Kinderopvang	Opleiding: CAO Welzijn
Toetsingskaders: sociaal-emotionele veiligheid; persoonlijke competentie; sociale competentie; overdracht normen en waarden	
<i>Kenmerken aanbod</i>	
Mogelijk vanaf 0 jaar (voorschools: tot 4 jaar)	Mogelijk vanaf 2 jaar (tot 4 jaar)
Eind 2004 1.300 instellingen en 4.000 vestigingen; 2006 120.000 kindplaatsen dagopvang en 10.000 gastouderopvang	2006 1.727 organisaties; 2004 4.000 locaties (CBS); 2006 235.658 kindplaatsen*
Openingstijden meest 7.30u-18u (2006)	Ochtenddagdeel 3 uur, middagdagdeel 2,5 uur (2005)
2005 groepsgrootte 0-4 gemiddeld 9,7 en leid(st)er/kindratio 0,22; peuters 12,1 en 0,16 en verticale groepen 9,1 en 0,22	2005 groepsgrootte gemiddeld 16 en leid(st)er/kindratio 0,11 (2006)
2/3 MBO, ¼ daaronder, 1/20 HBO/WO (2005)	6/10 MBO, ¼ leid(st)er kindercentrum, 1/10 geen opleidingseisen (1999 en overschatting omdat eisen niet altijd gehaald worden)
<i>Kenmerken vraag</i>	
2006 0 t/m 3 jaar: 28% kinderdagverblijf of gastouderopvang; daarvan gemiddeld 18 uur per week	2006 2-4 jaar: 47% à 60% naar peuterspeelzaal; meer dan 7/10 twee dagdelen/week
2006 twee voltijders & alleenstaande deeltijders 40% kinderdagverblijf, alleenstaande voltijders 70%	2006 voltijder(s) als ouder(s) 30% peuterspeelzaal, andere werksituaties 50%
<i>Voorschoolse educatie</i>	
2004: maximaal 75 van 1200 organisaties biedt VVE aan die voldoet aan <i>alle</i> eisen	1999: ¼ van de organisaties biedt voorschoolse programma's aan

* Gemmeke en Van Gent (2007), gebaseerd op twee dagdelen. Om te vergelijken met maximale openingstijden kinderopvang: maal 1/5 geeft bijna 50.000

3 Varianten van harmonisatie en integratie

Het onderzoek in dit rapport behelst een inventarisatie van de maatschappelijke kosten en baten van het harmoniseren of integreren van voorschoolse voorzieningen. Het vorige hoofdstuk is uitgebreid ingegaan op de huidige praktijk van de voorschoolse voorzieningen. De gedachte achter een verdere integratie van opvang en educatie kan zijn dat opvang waardevol is vanwege de stimulans voor arbeidsparticipatie; en educatie vanwege de ontwikkeling van het kind op vroege leeftijd met mogelijke gevolgen voor latere leeftijd. Worden de twee niet gezamenlijk aangeboden, bestaat de mogelijkheid dat het stelsel van voorschoolse voorzieningen niet doelmatig of niet doeltreffend is vormgegeven. *Doelmatigheid* interpreteren we als de *kosten* van het aanbieden van een pakket aan opvangmogelijkheden en educatieve voorzieningen. *Doeltreffendheid* interpreteren we als de effecten van die opvangmogelijkheden en educatieve voorzieningen (arbeidsparticipatie, ontwikkelingsstimulering).

Hoofdstuk 4 bevat de inventarisatie van de kosten en baten van vier verschillende varianten van harmonisatie en integratie van voorschoolse voorzieningen. Dit hoofdstuk beschrijft die vier varianten. Zoals in het inleidende hoofdstuk vermeld, zal de nadruk liggen op veranderingen bij de kinderopvang bij kinderdagverblijven en bij het peuterspeelzaalwerk. Deze veranderingen kunnen consequenties hebben voor de voorschoolse educatie.

Paragraaf 3.1 gaat in op de instrumenten die de overheid ter beschikking staan om in te grijpen op de markt van voorschoolse voorzieningen. Hieruit volgt een aantal mogelijke varianten, die in paragraaf 3.2 worden beschreven. Daarbij wordt toegelicht welke vier varianten zijn gekozen om te worden geïnventariseerd en volgt tevens een beschrijving van de belangrijkste kenmerken van deze varianten.

3.1 Sturing door de overheid

De instrumenten die de overheid inzet om veranderingen te bewerkstelligen in de markt van voorschoolse voorzieningen zijn van belang omdat ze mede de effecten bepalen. Ruwweg kan het volgende onderscheid in instrumenten worden gemaakt. De overheid kan ingrijpen via de financiering en aan de hand van de regelgeving. Beide instrumenten kunnen zowel aan de vraagkant van de markt (de kinderen of de ouders) als aan de aanbodkant worden ingezet (de opvanginstellingen).

Wat *financiering* betreft kan de overheid marktuitskomsten beïnvloeden door subsidies aan de aanbieders toe te kennen (aanbodfinanciering) of aan de vragers (de ouders; vraagfinanciering). Beide hebben tot gevolg dat ouders minder dan de kostprijs van opvang en educatie betalen. Momenteel geldt voor de kinderopvang sinds de introductie van de Wet kinderopvang in 2005 een stelsel van vraagfinanciering (gedeeltelijke subsidiëring van de vraag). Voor peuterspeelzalen gaat subsidiëring via het aanbod, al hangt een ouderlijke bijdrage in sommige gemeenten ook wel af van de hoogte van het inkomen (zie hoofdstuk 2).

Vraag en aanbod kunnen verder worden ‘gestuurd’ door middel van *regelgeving*. Aan de vraagkant kunnen bijvoorbeeld aan ouders voorwaarden worden gesteld met betrekking tot de educatie van hun kinderen op jonge leeftijd. In dat geval is van belang wie dat moet volgen, in welke mate en in welke vorm (waar moet de educatie aan voldoen?). Een combinatie met regelgeving (eisen) aan het aanbieden van deze educatie ligt dan voor de hand. Regelgeving aan de aanbodkant kan middels het stellen van voorwaarden aan het aanbod en de kwaliteit van opvang en educatie van kinderopvanginstellingen en peuterspeelzalen.

Regelgeving (eisen, voorwaarden) en financiering (subsidiering) kunnen tevens in combinatie worden ingezet, zoals het subsidiëren van opvang of educatie indien die aan bepaalde (kwaliteits)eisen voldoet.

3.2 Keuze van varianten

De nadruk ligt in dit rapport op veranderingen in de regelgeving en financiering van peuterspeelzaalwerk, kinderopvang en voorschoolse educatie. Deze paragraaf geeft aan de hand van de hierboven beschreven overheidsinstrumenten een aantal voorbeelden van mogelijke varianten van harmonisatie en integratie van voorschoolse voorzieningen. Daarbij wordt aangegeven welke van deze varianten buiten het kader van dit onderzoek vallen. Daarmee wordt overigens geenszins beoogd een uitspraak te doen over de wenselijkheid van mogelijke varianten. Aan het eind van de paragraaf volgt de beschrijving van de gekozen varianten. In hoofdstuk 4 worden de kosten en baten hiervan geïnventariseerd.

Achtereenvolgens komen vraagsturing middels regelgeving, vraagfinanciering, aanbodsturing middels regelgeving, aanbodfinanciering en volledige integratie/harmonisatie (combinatie van financiering en regelgeving) aan de orde.

Vraagsturing middels regelgeving: verlaging van de leerplichtige leeftijd

Verlaging van de leerplichtige leeftijd, bijvoorbeeld via een ‘verplichte voorschool’, kan een manier zijn om de educatieve component in de opvang te laten toenemen⁵². In dit rapport worden evenwel niet specifiek de effecten hiervan onderzocht. Gekozen is voor een invalshoek waarbij de nadruk ligt op de gevolgen van veranderingen in de regelgeving en financiering van peuterspeelzaalwerk, kinderopvang en voorschoolse educatie. Een verplichting om op jongere leeftijd een voorschoolse voorziening te bezoeken valt buiten dit kader.

⁵² Dit is geenszins een onrealistisch scenario. Volgens het Coalitieakkoord: “Niet alleen van wie naar hier komt, mag kennis van taal en gewoonten verlangd worden; bij allen die hier wonen, moet taalachterstand worden aangepakt. Daartoe komt er een breed programma om taalachterstanden weg te werken. Kinderen waarbij op driejarige leeftijd door het consultatiebureau of elders een taalachterstand wordt geconstateerd, zullen via kinderopvang/peuterspeelzalen, voorschoolse educatie (groep 0) en aparte (schakel)klassen op het vereiste niveau worden gebracht. De ouders van die kinderen worden hierbij direct betrokken via een verbrede leerplicht.”

Aanbodsturing middels regelgeving: gelijke eisen aan aanbod en kwaliteit bij kinderopvang en peuterspeelzalen

In het kader van harmonisatie van regelgeving zouden voorwaarden aan de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk kunnen worden gelijkgesteld en mogelijk worden verhoogd. Te denken valt aan kind/leid(st)erratio's en de opleiding en certificatie van leid(st)ers. Dit kan consequenties hebben voor voorschoolse educatie en ontwikkelingsstimulering in algemenere zin.

Aanbodsturing middels regelgeving: gelijke mogelijkheden voor aanbod opvang bij kinderopvang en peuterspeelzalen

Als de kinderopvangmogelijkheden bij peuterspeelzalen worden verruimd, komt de opvang onder de Wet kinderopvang te vallen en is officieel geen sprake meer van peuterspeelzaalwerk. Dit gaat dan tevens gepaard met een ander systeem van kwaliteitseisen en van financiering. In wezen valt daarmee het verschil tussen peuterspeelzaal en kinderopvang weg en is er sprake van een verregaande vorm van harmonisatie. Deze variant wordt hieronder als laatste beschreven.

Dreumesen (1-2-jarigen) verschillen in de regel van peuters in ontwikkelingsniveau, behoefte aan aandacht en verzorging en in concentratievermogen. Verlaging van de leeftijd waarop kinderen naar de (peuter)speelzaal kunnen (op dit moment: in de regel vanaf 2 jaar; zie paragraaf 2.1) is evenwel een theoretische mogelijkheid. De effecten van zo'n verlaging van de speelzaalleeftijd zullen in dit rapport niet specifiek worden onderzocht. Een variant waarin alle leeftijden bij elke organisatie kunnen worden opgevangen, wordt hieronder als laatste beschreven.

Vraagfinanciering

Introductie van vraagfinanciering bij peuterspeelzalen is één van de mogelijkheden in het kader van harmonisatie bij een zogenaamde "*financieringsvariant*": eenzelfde mate en manier van subsidiëring van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang. Dat zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat voor peuterspeelzalen subsidiëring van de vraag gaat gelden zoals nu bij kinderopvang het geval is. Peuterspeelzaalwerk kent momenteel geen echte vraagfinanciering. Het aanbod wordt door gemeenten deels gesubsidieerd. Bij sommige gemeenten is de ouderbijdrage vervolgens inkomensafhankelijk (zie hoofdstuk 2).

Een belangrijk huidig verschil tussen kinderopvang en peuterspeelzaal is dat voor kinderopvang op nationaal niveau een duidelijke regeling voor tegemoetkoming in de kosten bestaat en dat aan deze tegemoetkoming de eis van werkende of werkzoekende ouders wordt gesteld (zie hoofdstuk 2 voor details). Als de financiering wordt gelijkgetrokken, zullen de kosten van kinderopvang en peuterspeelzalen verdeeld moeten worden over ouders die werken of werkzoekend zijn, ouders die dat niet zijn, werkgevers en algemene middelen.

Voorschoolse educatie wordt momenteel vooral via peuterspeelzalen aangeboden en kent net als het peuterspeelzaalwerk geen echte vraagfinanciering. Ook hier zou in het kader van een (harmoniserende) financieringsvariant vraagfinanciering kunnen worden geïntroduceerd. Bij kinderopvang wordt (in beperkte mate) voorschoolse educatie aangeboden, ook gesubsidieerd door gemeenten. Daarnaast geldt tevens een bepaalde mate van vraagfinanciering, namelijk voor zover de kosten van opvang en educatie onder de maximumprijs liggen die geldt voor een

tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang. De huidige financiering voor voorschoolse programma's vanuit de overheid (via de gemeente) geldt daarbij vanaf twee jaar. Veranderingen in de financiering van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk kunnen niet volledig los worden gezien van de financiering van voorschoolse educatie, omdat met de financiering van de educatie ook de (opvang)plaats wordt gefinancierd.

Aanbodfinanciering

Vóór 2005 gold voor de kinderopvang een systeem van aanbodfinanciering. Theoretisch is het mogelijk een variant op te stellen waarin sprake is van harmonisatie van financiering door voor zowel peuterspeelzalen als kinderopvanginstellingen van aanbodfinanciering uit te gaan. Gezien de in 2005 geïntroduceerde Wet kinderopvang, waardoor opvanginstellingen ongesubsidieerd door het leven gaan en ouders onder voorwaarden in aanmerking komen voor een kinderopvangtoeslag, beschouwen we het herinvoeren van aanbodfinanciering dusdanig onrealistisch dat deze niet verder wordt onderzocht. Daarnaast is de huidige systematiek van vraagfinanciering bij de kinderopvang eenduidiger geregeld dan de aanbodfinanciering bij peuterspeelzalen, die per gemeente kan verschillen.

Voor *voorschoolse educatie* geldt al een systeem van aanbodfinanciering door de gemeente, dat van toepassing is op doelgroepkinderen vanaf twee jaar. Deze zou uitgebreid kunnen worden – zowel bij peuterspeelzalen als bij kinderopvanginstellingen – tot een lagere leeftijd. Op de mogelijke effecten daarvan gaan wij niet nader in.

Volledige harmonisatie/integratie

Volledige harmonisatie of integratie kan plaatsvinden door wet- en regelgeving en financiering zodanig te veranderen dat geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Hiermee vervalt het principiële verschil in opvangmogelijkheden en in leeftijdscategorieën (vanaf 0 of vanaf 2 jaar) tussen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Daar bovenop kunnen bovendien eisen worden gesteld aan bijvoorbeeld het minimum en maximum aantal opvanguren per week dat moet worden aangeboden en aan het aanbod van educatieve programma's. In een 'lichte' variant (*harmonisatie*) kunnen verschillende organisaties blijven bestaan die zich bijvoorbeeld richten op kortdurende opvang (zoals peuterspeelzalen nu) of juist langdurende (zoals kinderopvang nu). In een 'zwaardere' variant (*integratie*) wordt ingezet op organisaties die op iedere locatie zowel een kleiner als groter aantal uren opvang dienen aan te bieden aan zowel baby's, dreumesen als peuters.

In elke vast te stellen volledige harmonisatie-/integratievariant moet worden gekozen:

- Welke voorwaarden (eisen) gelden met betrekking tot het aanbod van educatie en opvang?
- Welk systeem van subsidiëring wordt toegepast?

Samenvatting

In dit onderzoek ligt de nadruk op de gevolgen van veranderingen in de regelgeving en financiering van kinderopvang, peuterspeelzaalwerk en voorschoolse educatie. Mogelijke partiële varianten van harmonisatie betreffen met name het gelijkstellen van de subsidieregelingen (waarbij vraagfinanciering als te onderzoeken variant meer voor de hand ligt) en het gelijkstellen van (bepaalde) kwaliteitseisen. Een variant volledige harmonisatie of volledige integratie is tevens

mogelijk. In het eerste geval kunnen diverse organisaties blijven bestaan die onder hetzelfde regime van kwaliteitseisen en financiering vallen. In het tweede geval is sprake van méér aanbodsturing middels regelgeving over opvang en educatie en resulteren voorzieningen waarbij op één plek kan worden gekozen voor kortere en langere opvang voor baby's, dreumesen en peuters. Te maken keuzes – welke mede de effecten bepalen – betreffen dan nog de wijze en mate van financiering ten opzichte van de huidige situatie (inclusief de voorwaarden om voor subsidie in aanmerking te komen) en welke overige voorwaarden worden gesteld (kwaliteitseisen, waaronder educatie) ten opzichte van de huidige situatie.

Op basis van bovenstaande is de keuze gemaakt voor de vier varianten die in onderstaande box worden beschreven en waarvan in hoofdstuk 4 de effecten worden geïnventariseerd. In alle varianten blijft voorschoolse educatie aanbodgefinancierd door gemeenten. Verschil met de huidige situatie is dat in alle varianten voor doelgroepkinderen zowel de educatie als de daaraan gekoppelde kindplaats volledig gesubsidieerd wordt (ongeacht of het peuterspeelzaalwerk of kinderopvang betreft).

Box 3.1 De vier te inventariseren varianten

Variant 1: verhoging en gelijkstelling kwaliteitseisen

In deze variant worden gelijke eisen gesteld aan aspecten van de kwaliteit van kinderopvang (kinderdagverblijven) en peuterspeelzaalwerk. Dit houdt met name in eisen aan het aantal leid(st)ers per aanwezige kinderen, aan de groepsgrootte en aan de opleiding van kinderleid(st)ers. Overige verschillen, bijvoorbeeld in de financiering, blijven bestaan. Achterliggende gedachte is dat een verhoging van de kwaliteit de ontwikkeling van kinderen kan stimuleren en dat een gelijke kwaliteit tussen kinderdagverblijven en peuterspeelzalen ongelijkheid in ontwikkeling tussen kinderen kan wegnemen.

Concreter gaan in deze variant de al geldende eisen voor kinderopvang met betrekking tot het aantal leid(st)ers per aanwezige kinderen en met betrekking tot groepsgrootte ook gelden voor alle peuterspeelzalen. In de praktijk betekent dit dat peuterspeelzalen die nog niet aan deze eisen voldoen, daar in deze variant ook aan dienen te voldoen. Daar bovenop worden in deze variant aanvullende opleidingseisen gesteld. De eisen worden nader uitgewerkt in hoofdstuk 4.

Variant 2: gelijktrekking financiering

In deze variant wordt de financiering tussen peuterspeelzaalwerk en kinderopvang gelijkgetrokken. Hierbij wordt de systematiek van vraagfinanciering zoals die nu geldt bij kinderopvang tevens toegepast op peuterspeelzaalwerk. Peuterspeelzalen zullen hun kosten in rekening brengen bij de ouders, zonder subsidie van gemeenten. Ouders kunnen voor de kosten van kinderopvang en peuterspeelzalen voor een tegemoetkoming in aanmerking komen. De "eis van werkende of werkzoekende ouders" in de huidige Wko-systematiek wordt tevens van toepassing op tegemoetkomingen voor peuterspeelzaalwerk. De aandelen subsidiëring via algemene middelen en via werkgeversbijdrages blijven gelijk aan de huidige bij de subsidiëring van de kinderopvang. In deze variant ligt de nadruk op de relatie tussen werk en gesubsidieerde opvang.

Verschillen die tussen peuterspeelzaal en kinderopvang blijven bestaan, betreffen de kwaliteitseisen, het verschil in opvangmogelijkheden tussen peuterspeelzaal en kinderopvang en de verschillen in leeftijdscategorieën (2-4 voor peuterspeelzaal en 0 en ouder voor kinderopvang). Dit komt wellicht enigszins onrealistisch over: waarom zou dezelfde financiering gaan gelden voor organisaties met verschillen in kwaliteitseisen? En waarom worden de verschillen tussen kinderopvang en peuterspeelzaal niet helemaal opgeheven, bijvoorbeeld door peuterspeelzalen onder de Wet kinderopvang te laten vallen, inclusief daaruit voortvloeiende kwaliteitseisen? De redenen hiervoor zijn dat in de eerste variant de kwaliteitseisen worden geïsoleerd en in deze tweede variant de financieringssystematiek. Het volledig opheffen van verschillen komt vervolgens in de laatste twee varianten aan bod. De verdere invulling van de financieringsvariant wordt besproken in hoofdstuk 4.

Variant 3a: volledige harmonisatie

Onderdeel van volledige harmonisatie is variant 1 (verhoging en gelijkstelling bepaalde kwaliteitseisen) en deels variant 2 (gelijktrekking financiering). Verschil is dat nu wel de systematiek van vraagfinanciering geldt, maar niet langer de "eis van werkende of werkzoekende ouders". Zowel werkende/werkzoekende als niet-werkende/niet-werkzoekende ouders krijgen een tegemoetkoming, maar het maximum aantal uren per week waarvoor die tegemoetkoming geldt ligt lager bij de laatste categorie (15 i.p.v. 40). De aandelen subsidiëring via algemene middelen en via werkgeversbijdrage liggen zoals nu bij de kinderopvang. De hoogte van de relatieve bijdrage van de ouders aan de voorzieningen is zoals bij de huidige Nederlandse systematiek: gemiddeld ongeveer 1/5.

Gedachte achter deze (en de volgende) variant is dat opvang de combinatie van werk en zorg mogelijk moet maken en dat opvang de ontwikkeling van kinderen dient te stimuleren. Bij niet-werkende/niet-werkzoekende ouders is het vanwege het ontbreken van de zorg-/werkcombinatie minder belangrijk om een groot aantal dagen/dagdelen per week opvang gesubsidieerd aan te bieden. Vanwege de ontwikkeling van kinderen is het wel belangrijk dat kinderen drie à vier dagdelen in een stimulerende omgeving worden opgevangen.

Variant 3b: volledige integratie

Net als in de voorgaande variant worden kwaliteitseisen verhoogd en gelijkgesteld tussen wat nu peuterspeelzaal en kinderopvang heet. Ook de financiering wordt gelijkgetrokken op de manier zoals in de voorgaande variant. In deze variant mogen organisaties evenwel minder zelf kiezen. Elke organisatie (m.u.v. gastouderbureaus) is verplicht op elke locatie opvang aan te bieden tussen een bepaald minimum en maximum aantal uren per week (minimaal één dagdeel; maximaal vijf dagen per week). Dat wil zeggen dat elke organisatie op elke locatie zowel kortdurende als langdurende opvang dient aan te bieden. Organisaties dienen bovendien op elke locatie opvang aan te bieden aan alle leeftijdscategorieën in de voorschoolse leeftijd (baby's, dreumesen en peuters). Organisaties (m.u.v. gastouderbureaus) zijn verplicht specifieke voorschoolse educatieve programma's aan te kunnen bieden aan doelgroepkinderen. Dit laatste verschilt niet van variant 3a en variant 1, waar de kwaliteitseisen al zodanig zijn dat voorschoolse educatieve programma's moeten kunnen worden aangeboden.

De nadruk ligt in deze variant meer op een gecentraliseerd systeem, waarbij elke locatie dezelfde diensten aanbiedt.

Toelichting

De eerste twee varianten isoleren een bepaalde verandering, waarbij verschillen tussen kinderopvanginstellingen en peuterspeelzalen kunnen blijven bestaan. De varianten volledige harmonisatie/integratie houden opheffing van het verschil tussen kinderopvang en peuterspeelzaal in. Bij harmonisatie worden niet aan alle organisaties dezelfde eisen gesteld aan de aan te bieden minimum/maximum opvang per week en aan de te bedienen leeftijdscategorieën; bij integratie wel. Bij beide vervalt een belangrijk element dat in de huidige situatie voor verschil tussen kinderopvang en peuterspeelzaal zorgt, namelijk de eis van werkende of werkzoekende ouders om voor tegemoetkoming in aanmerking te komen bij de kinderopvang. Deze eis wordt vervangen door verschillen in het maximum aantal uren per week waarvoor tegemoetkomingen worden verstrekt aan werkende en niet-werkende ouders.

In alle varianten blijft *voorschoolse educatie* aanbodegefinancierd door gemeenten. Verschil met de huidige situatie is dat in alle varianten voor doelgroepkinderen zowel de educatie als de daaraan gekoppelde kindplaats volledig gesubsidieerd wordt (ongeacht of het peuterspeelzaalwerk of kinderopvang betreft). Gedachte is dat voorschoolse educatie in ieder geval voor doelgroepkinderen toegankelijk moet zijn en dat de educatie niet los kan worden gezien van de kindplaats. Verder gelden de huidige voorwaarden: voorschoolse educatie wordt gedurende een jaar minimaal drie dagdelen in de week gegeven en B&W geven aan op grond van welke criteria een doelgroepkind in aanmerking komt voor het volgen van de educatie (zie hoofdstuk 2). Gastouderschap blijft in de huidige vorm bestaan, waarbij de financiering gaat afwijken in varianten 3a en 3b.

4 Inventarisatie van kosten en baten

Dit hoofdstuk gaat in op de gevolgen van de in het vorige hoofdstuk opgestelde varianten. Paragraaf 4.1 zet uiteen dat de veranderingen die deze varianten inhouden zowel aan de aanbodkant als aan de vraagkant reacties zullen uitlokken. Paragraaf 4.2 vervolgt met een aantal bevindingen uit de interviews met betrekking tot harmonisatie en integratie. De paragrafen 4.3 t/m 4.6 behandelen de inventarisaties van kosten en baten van de vier varianten. Het hoofdstuk sluit af met een samenvattend overzicht in paragraaf 4.7, waarbij ook verdelingsaspecten worden belicht.

4.1 Inleiding: vraag- en aanbodreacties

De veranderingen die in de varianten zijn geformuleerd zullen zowel aan de aanbodkant als de vraagkant reacties uitlokken. Uiteindelijk resulteert een nieuw evenwicht, dat in verschillende dimensies kan afwijken van de huidige situatie. Het pad van de huidige situatie naar een toekomstig uitgekristalliseerd evenwicht hebben wij onder de noemer “*aanpassingskosten*” gezet.

Variante 1 grijpt in eerste instantie in op de aanbodkant van de markt voor voorschoolse voorzieningen door middel van verhoogde kwaliteitseisen. Deze eisen komen terug in varianten 3a en 3b. Variante 2 grijpt in op de aanbodkant van de markt (peuterspeelzalen worden niet langer gesubsidieerd) én – vooral – op de vraagkant (ouders gaan de ongesubsidieerde prijs betalen voor het peuterspeelzaalwerk, waarvoor ze onder bepaalde voorwaarden een tegemoetkoming kunnen krijgen). Varianten 3a en 3b betreffen zowel de vraagkant als de aanbodkant. Om de inventarisatie van effecten te kunnen ordenen, behandelen wij hieronder de wijze waarop veranderingen via het aanbod en via de vraag doorwerken en hoe de effecten in stappen kunnen worden geïnventariseerd.

Veranderingen in het aanbod. Veranderingen in het aanbod werken door op de vraag van ouders naar voorschoolse voorzieningen via kosten, kwaliteit en het aantal organisaties en locaties van vestigingen en zijn afhankelijk van gedragsreacties van aanbieders. Veranderingen in kosten werken door in prijzen en beïnvloeden de keuzes van ouders. Hierbij is van belang in hoeverre een verandering in kosten uiteindelijk daadwerkelijk doorwerkt in wat ouders betalen, wat onder meer afhankelijk is van subsidiëring. Om het iets ingewikkelder te maken: indien een variant op nationaal niveau gepaard gaat met een hoger bedrag aan subsidies, zal bij gelijkblijvende overige overheidsuitgaven een sluitende overheidsbegroting vereisen dat belastingen omhoog gaan. Ook dit kan het gedrag van ouders beïnvloeden.

Als de prijs die ouders betalen niet verandert, kunnen ouders toch via veranderingen in het aanbod worden beïnvloed. Zo kan de **kwaliteit** van opvang, peuterspeelzaalwerk en

voorschoolse educatie aan verandering onderhevig zijn. Ook kan het aantal **vestigingen en de locaties** daarvan wijzigen. Wat de gedragsreacties van ouders betreft, gaat het met name om de volgende keuzes:

- wat voor invloed hebben veranderingen in het aanbod op de keuze van ouders voor peuterspeelzaalwerk, kinderopvang, informele opvang en zorg door de ouders zelf?
- wat voor invloed hebben veranderingen in het aanbod op de keuze voor voorschoolse educatie?
- wat voor invloed hebben veranderingen in het aanbod op de keuze van ouders om te werken/werk te zoeken of om niet te werken/werk te zoeken? Of ruimer gezien: wat gebeurt er met de tijdsbesteding van ouders?

Keuzes met betrekking tot de eigen tijdsbesteding van ouders en de opvang en educatie van hun kinderen zijn *simultane* beslissingen. Hierbij tellen zowel de eigen tijdsbesteding (werken, verzorgen, anders) mee als het belang dat aan bepaalde vormen van opvang en educatie van de kinderen wordt gehecht (voorschoolse educatie, kinderopvang, peuterspeelzaalwerk, oppas door familie en vrienden, betaalde oppas). Het zijn bovendien binnen bepaalde grenzen *continue* en *elkaar aanvullende* keuzes. De keuze betreft niet alleen: “maak ik van kinderopvang gebruik?” maar tevens: “hoeveel uren per week maak ik daarvan gebruik?”. Voorschoolse educatie houdt meteen opvang in. Een kind kan zowel naar de peuterspeelzaal gaan als door familie worden ‘opgevangen’, naast verzorging door de ouder(s).

Inventarisatie van effecten via het aanbod houdt in het inventariseren van veranderingen in kosten, kwaliteit en het aantal organisaties en vestigingen; en het leggen van relaties tussen variabelen als de prijs en de kwaliteit van opvang, peuterspeelzaalwerk en voorschoolse educatie en de beslissingen van ouders met betrekking tot hun eigen tijdsbesteding (met name werken of niet) en het type en de mate van zorg en educatie die hun kinderen krijgen (peuterspeelzaal, kinderdagverblijf, voorschoolse educatie). Dus: de “arbeid-zorg-educatie”-beslissing.

De volgende stappen kunnen worden onderscheiden bij inventarisatie van veranderingen *via het aanbod*:

- inventariseer de (gedrags-)veranderingen in het aanbod (kwaliteit, kwantiteit, kosten, locaties);
 - inventariseer de mate waarin veranderingen in kosten doorwerken in de prijs die ouders betalen;⁵³
- inventariseer de invloed van veranderingen in het aanbod en de prijs die ouders betalen op de beslissingen van ouders met betrekking tot zorg en educatie voor hun kinderen en hun eigen tijdsbesteding, o.a. aan (het zoeken naar) werk;⁵⁴
- inventariseer de invloed die beslissingen van ouders hebben op de ontwikkeling van hun kinderen (via zorg en educatie) en op de Nederlandse economie (via arbeidsparticipatie);⁵⁵
- combineer de veranderingen in het aanbod/de prijs met het effect daarvan op de beslissingen van ouders en de effecten daarvan op de ontwikkeling van kinderen en op de economie.

⁵³ In het ideale geval: inventariseer de mate waarin subsidies op nationaal niveau veranderen en de doorwerking daarvan op het niveau van belastingen.

⁵⁴ In het ideale geval: inventariseer de effecten van veranderingen in het belastingniveau op beslissingen van ouders.

⁵⁵ In het ideale geval: ook via veranderingen in het belastingniveau.

De laatste stap kan een terugwerking hebben op het aanbod, enz.

Veranderingen in de vraag. Inventarisatie van veranderingen die op de *vraag* ingrijpen – de financieringsvorm in dit rapport – doorlopen vergelijkbare stappen:

- inventariseer de consequenties van veranderingen in de financieringsvorm voor de prijs die ouders moeten betalen voor kinderopvang, peuterspeelzaalwerk en voorschoolse educatie;
- inventariseer de invloed van veranderingen in de prijs die ouders betalen op de beslissingen van ouders met betrekking tot zorg en educatie voor hun kinderen en hun eigen tijdsbesteding;
- inventariseer de invloed die beslissingen van ouders hebben op de ontwikkeling van hun kinderen (via zorg en educatie) en op de Nederlandse economie (via arbeidsparticipatie);
- combineer de veranderingen in de prijs met het effect daarvan op de beslissingen van ouders en de effecten daarvan op de ontwikkeling van kinderen en op de economie.

In dit geval kan de laatste stap – wijzigingen in de vraag – invloed hebben op het aanbod, enz.

Een complicerende factor in de analyse betreft de vraag welke ontwikkelingen zullen plaatsvinden indien geen actief beleid ten opzichte van peuterspeelzalen en kinderopvang wordt gevoerd in de vorm van verhoogde kwaliteitseisen, andere financiering en dergelijke. Bij de inventarisatie gaan wij in de regel uit van een vergelijking met de bestaande situatie, behalve daar waar een vergelijking met toekomstige ontwikkelingen zinvol is en zonder al teveel veronderstellingen kan worden gemaakt.

4.2 Harmonisatie en integratie: interviews⁵⁶

Opvallend is dat de geïnterviewden die werkzaam zijn bij kinderopvang-, peuterspeelzaal- of gecombineerde organisaties zich positief uitlaten over harmonisatie. Argumenten die hiervoor worden genoemd, zijn:

- het biedt de mogelijkheid verschillende pakketten van opvang aan te bieden;
- het biedt meer stabiliteit in groepen, belangrijk voor het ervaren van veiligheid en het opbouwen van relaties;
- verschillende diensten zitten vaak toch al in hetzelfde gebouw, maar met andere financieringsstromen; financiële harmonisatie is duidelijker en gemakkelijker naar ouders toe; het leidt tot een duidelijker geldstroom naar het kindercentrum;
- het wordt voor ouders toegankelijker;
- versnippering van instellingen wordt tegengegaan en samenwerking verbeterd;
- één wegbrengplek voor ouders is veel gemakkelijker; bekostiging van gebouwen is gemakkelijker;
- taakdifferentiatie is goed voor de inzet van leid(st)ers;
- de overgang voor kinderen naar scholen wordt beter;
- in de huidige situatie wordt VVE vooral bij peuterspeelzalen aangeboden en niet bij kinderopvang;
- het gaat segregatie tegen.

⁵⁶ Zie Bijlage A voor een lijst van geïnterviewde personen en instellingen; in de interviews genoemde consequenties van veranderingen in financiering worden weergegeven in paragraaf 4.4.

Een argument dat wordt genoemd tégen integratie is dat het niet goed is voor een kind om vanaf drie maanden tot 12 jaar in hetzelfde gebouw te zijn. Een peuterspeelzaal noemt dat harmonisatie van regelgeving goed is, maar gedwongen samenwerking niet. Wel zou er één kindercentrum moeten zijn waar verschillende diensten worden aangeboden. Verder wordt opgemerkt:

- een andere opzet van opvang in Nederland zou enorme logistieke en organisatorische problemen (veranderingen) met zich meebrengen; veranderingen niet zomaar in één keer doorvoeren;
- een peuterspeelzaal noemt dat ruimere opvangmogelijkheden, naast extra arbeidsloon, organisatorische veranderingen met zich meebrengen als het aanbieden van maaltijden en het regelen van slaapplekken;
- het aanbod moet geen blauwdruk worden: verschillen moeten kunnen blijven bestaan;
- het moet speels blijven; een kind moet niet de hele dag in een schoollokaal doorbrengen; betrek bijvoorbeeld sportorganisaties erbij; gewezen wordt op het Zweedse model “met veel [fysieke] ruimte”.

Uit de interviews met drie experts op het gebied van voorschoolse voorzieningen hebben wij de volgende uitspraken met betrekking tot harmonisatie en integratie geselecteerd:

- In de G4 is sprake van een bepaalde mate van segregatie: doelgroepkinderen gaan naar “VVE-peuterspeelzalen”, niet-doelgroepkinderen naar “witte” peuterspeelzalen of kinderdagverblijven. Dit is evenwel geen wet van Meden en Perzen: sommige gemeenten bieden een lichtere vorm van VVE aan die specifiek op aanwezige doelgroepkinderen wordt gericht. Eén geïntegreerde, gedifferentieerde voorziening zal gemengder (minder gesegreerd) uitpakken dan nu het geval is;
- De kwaliteit van VVE hangt niet zozeer af van waar het wordt aangeboden, maar vooral van de kwaliteit van de leid(st)ers;
- Om ontwikkelingsachterstanden bij kinderen tegen te gaan, is een kinderleid(st)er met een MBO-opleiding niet afdoende. Meer in het algemeen is het voorschoolse traject minder bedeed dan het onderwijs, en dat terwijl er al veel gebeurt in de eerste levensjaren. Kinderen die extra aandacht nodig hebben komen er vóór de basisschool zodoende karig vanaf;
- De tweedeling tussen kinderopvang (werkende ouders) en peuterspeelzalen (niet-werkende ouders) gaat niet uit van (de ontwikkeling van) het kind en is daarmee principieel onjuist.

4.3 Variant 1: kwaliteitseisen

4.3.1 Kenmerken en uitwerking

Deze variant houdt in (zie hoofdstuk 3): gelijke (en deels hogere) eisen aan bepaalde aspecten van de kwaliteit van kinderopvang (d.w.z., kinderdagverblijven) en peuterspeelzaalwerk. Gedachte hierachter is dat een verhoogde kwaliteit positieve effecten kan hebben op de ontwikkeling van kinderen en dat het voor de ontwikkeling niet zou moeten uitmaken of een kind in de kinderopvang zit of bij een peuterspeelzaal. Gastouderschap blijft in de huidige vorm als alternatief bestaan. Overige verschillen, zoals in de financiering, blijven bestaan. Voor doelgroepkinderen geldt evenwel dat zowel de voorschoolse educatie als de daaraan gekoppelde kindplaats volledig gesubsidieerd wordt, onafhankelijk van de plek waar de voorschoolse educatie wordt aangeboden (peuterspeelzaal of kinderdagverblijf). De gedachte daarachter is dat

voorschoolse educatie toegankelijk zou moeten zijn voor alle doelgroepkinderen en dat deze educatie (voor de betreffende dagdelen) niet los kan worden gezien van een kindplaats.

We richten ons hier met name op effecten van veranderingen in het aantal leid(st)ers per aanwezige kinderen, in de groepsgrootte en in opleidingseisen. De al geldende eisen voor kinderopvang met betrekking tot het aantal leid(st)ers per aanwezige kinderen en met betrekking tot groepsgrootte gaan in deze variant ook gelden voor alle peuterspeelzalen. In de praktijk betekent dit dat peuterspeelzalen (en kinderdagverblijven) die nog niet aan deze eisen voldoen, daar in deze variant ook aan dienen te voldoen.

Daar bovenop worden in deze variant aanvullende opleidingseisen gesteld. Hierbij nemen we als uitgangspunt het gemiddeld aantal kindplaatsen per vestiging in de kinderopvang. Het aantal kindplaatsen bedroeg in 2006 naar schatting ongeveer 120.000 en het aantal vestigingen in 2004 ongeveer 4.000 (zie hoofdstuk 2). Dat betekent dat per vestiging gemiddeld 30 kindplaatsen aanwezig zijn. Op basis hiervan stellen wij opleidingseisen voor zowel kinderdagverblijven als peuterspeelzalen vast:

- per 30 kinderen is minimaal één leid(st)er met HBO-opleiding in een pedagogische richting aanwezig;
- per 30 kinderen is minimaal één leid(st)er met een scholing in voor- en voorschoolse educatie aanwezig, in de trant van Vversterk⁵⁷.

Let wel: deze formulering van kwaliteitseisen is niet bedoeld als een uitspraak over haalbaarheid of (politieke) wenselijkheid, maar dient als basis om te inventariseren wat kosten en baten van hogere kwaliteitseisen zijn.

We zetten eerst in het kort de huidige eisen en in de praktijk gevonden waarden met betrekking tot deze grootheden op een rij (zie hoofdstuk 2) en gaan in de volgende subparagrafen over tot de inventarisatie.

Kinderopvang: huidige eisen en gevonden waarden m.b.t. leid(st)er/kindratio, groepsgrootte en opleiding leid(st)ers

Voor dagopvang gelden als eisen m.b.t. leid(st)er/kindratio en groepsgrootte (zie hoofdstuk 2):

- het minimale aantal leid(st)ers per aantal kinderen is:
 - 1 per 4 kinderen tot 1 jaar;
 - 1 per 5 kinderen van 1 tot 2 jaar;
 - 1 per 6 kinderen van 2 tot 3 jaar;
 - 1 per 8 kinderen van 3 tot 4 jaar.
- de maximale omvang van de stamgroep is:
 - 12 van 0 tot 1 jaar;
 - 16 van 0 tot 4 jaar, waarbij maximaal 8 van 0 tot 1 jaar.

De meest recente beschikbare gegevens (zie hoofdstuk 2) geven een gemiddelde groepsgrootte bij kinderdagverblijven van 9,7 en een leid(st)er/kindratio van 0,22. Deze gemiddelden verschillen per leeftijdsgroep. Bij babygroepen is de gemiddelde groepsgrootte en leid(st)er/

⁵⁷ Zie www.vversterk.nl/Over_Vversterk.html

kindratio respectievelijk 8,7 en 0,24, bij peutergroepen: 12,1 en 0,16 en bij verticale groepen: 9,1 en 0,22; zie Tabel 4.1.

Tabel 4.1 Eisen en de geschatte praktijk bij kinderdagverblijven

Grootheid	Eis	Geschatte praktijk*
Groeps grootte		
groep 0-1	Max. 12	8,7
groep 0-4	Max. 16, waarvan max. 8 0-1	9,1
Leid(st)er/kindratio		
kinderen 0-1	0,25	0,24
kinderen 1-2	0,2	?
kinderen 2-3	0,17	0,16
kinderen 3-4	0,13	0,16

* Leid(st)er/kindratio in de leeftijd 2-4 is naar schatting 0,16. Deze ratio is zowel gemiddeld over alle groepen als gemiddeld over verticale groepen 0,22.

We nemen in het vervolg aan dat huidige kinderdagverblijven voldoen aan de eis met betrekking tot maximale groeps grootte. De verschillen tussen praktijk en eisen bij de leid(st)er/kindratio's zijn zeer gering. Wij stellen daarom dat kinderdagverblijven ook aan deze eisen al voldoen.

Opleidingseisen van leid(st)ers staan in de CAO's kinderopvang en betreffen opleidingen die toegang geven tot de functie van pedagogisch medewerker (waaronder MBO-SPW of Pedagogisch Medewerker op kwalificatieniveau 3). Volgens gegevens zoals genoemd in subparagraaf 2.3.1 zou tweederde van de leid(st)ers een opleiding op MBO-niveau hebben, een kwart een opleiding op een lager niveau en 5% een opleiding op HBO- of WO-niveau. Van scholing in voorschoolse educatieve programma's is slechts selectieve informatie bekend. Bestaande gegevens hebben namelijk alleen betrekking op peuterspeelzalen en kinderdagverblijven die al voorschoolse educatie aanbieden (zie hoofdstuk 2). Dit valt niet zonder meer op *alle* kinderdagverblijven en peuterspeelzalen toe te passen. Samengevat zullen de effecten van deze variant bij de kinderopvang in eerste instantie vooral via de opleidingen van de leid(st)ers gaan.

Peuterspeelzalen: huidige eisen en gevonden waarden m.b.t. leid(st)er/kindratio, groeps grootte en opleiding leid(st)ers

Gemeenten staan in wezen vrij in hun eisen aan peuterspeelzalen. In de Modelverordening kwaliteitsregels PSZ-werk van de VNG (MPSZ) staat:

- een groep van kinderen in de leeftijd van 0 tot 13 jaar bevat gelijktijdig ten hoogste 15 kinderen;
- het aantal beroepskrachten in relatie tot de aantallen kinderen hangt af van het ambitieniveau:
 - ambitieniveau 0: in elke groep zijn ten minste twee begeleiders en één beroepskracht voor ten minste 50% van de openingsuren aanwezig in de peuterspeelzaal;
 - ambitieniveau 1: in elke groep zijn ten minste één beroepskracht en één begeleider aanwezig;
 - ambitieniveau 2: in elke groep zijn ten minste twee beroepskrachten aanwezig.

Volgens gegevens zoals genoemd in subparagraaf 2.3.2 ligt het aantal peuters per groep naar schatting gemiddeld op 16. Dit voldoet aan de eisen van deze variant; we nemen in het vervolg aan dat alle peuterspeelzalen hieraan inderdaad voldoen. De geschatte gemiddelde

kind/leid(st)erratio bedraagt in de praktijk 1:9,2, een leid(st)er/kindratio van 0,11 dus. De nieuwe eis in deze variant wordt voor 2-3- jarigen 0,17 (1 leid(st)er per 6 kinderen) en voor 3-4-jarigen 0,13 (1 per 8). Volgens de gegevens in Tabel 2.15 zou naar schatting 2% van de peuterspeelzalen aan de eerste eis voldoen (per groep, zonder rekening te houden met leeftijd) en voldoet driekwart aan de tweede eis (wederom zonder rekening te houden met leeftijd)⁵⁸. In tegenstelling tot wat bij kinderdagverblijven geldt, heeft deze nieuwe eis dus gevolgen voor peuterspeelzalen.

In de CAO Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening worden de functies, taken en opleidingsniveaus voor peuterspeelzaalleid(st)ers omschreven. De opleidingseis bij een zelfstandige peuterspeelzaal is een afgeronde relevante MBO-opleiding (behalve voor werknemers die voor 2000 als leid(st)er werkzaam waren). De betreffende opleidingen worden in de CAO genoemd. Gegevens over gevolgde opleidingen in de praktijk zijn helaas niet actueel. De meest recente cijfers betreffen het jaar 1999 (zie hoofdstuk 2). Iets minder dan 10 procent van de organisaties stelt in dat jaar geen opleidingseisen aan betaalde leid(st)ers van peuterspeelzalen. In meer dan 60% van de gevallen is de opleidingseis een MBO-opleiding, een percentage dat vanwege de vraagstelling ook hoger kan liggen (tot ruim 75%). Een kwart vraagt de opleiding leid(st)er kindercentrum⁵⁹. Ruim 60% geeft aan dat de gestelde opleidingseisen ook daadwerkelijk door alle leid(st)ers worden gehaald (rest: niet, weet niet, niet van toepassing). HBO-opleidingen komen niet vaak voor. Afgaande op deze cijfers lijken de nieuwe eisen in deze variant ook wat betreft opleiding – minimaal 1 leid(st)er met HBO-opleiding per 30 kinderen – gevolgen te hebben voor peuterspeelzalen.

Voorschoolse educatie

Veranderingen in de kind/leid(st)erratio en in de opleiding en scholing van leid(st)ers kunnen invloed hebben op de kosten en effectiviteit van voorschoolse educatie. Over de eerste grootheid, de kind/leid(st)erratio specifiek bij voorschoolse educatie, zijn ons geen gegevens bekend. Wat scholing en opleiding betreft refereren wij aan hoofdstuk 2 (subparagraaf 2.3.3). Beschikbare gegevens betreffen de leid(st)ers van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven die VVE aanbieden, zoals gevraagd aan gemeenten in 2007 (in het geval van kinderdagverblijven: gemeenten met VVE-beleid in de kinderopvang). Bij peuterspeelzalen en voorscholen met VVE zegt ongeveer driekwart van de gemeenten dat alle leid(st)ers zijn geschoold in het betreffende VVE-programma; ruim de helft zegt dat geen van de leid(st)ers een HBO-diploma heeft. Bij kinderdagverblijven zegt ongeveer driekwart van de gemeenten dat geen van de leid(st)ers een HBO-opleiding heeft; een derde zegt dat bijna alle leid(st)ers geschoold zijn in het VVE-programma en ruim 40% dat geen van de leid(st)ers daarin is geschoold. Opleidings- en scholingseisen lijken consequenties te kunnen hebben voor voorschoolse educatie. Merk op dat het percentage van gemeenten niet hoeft overeen te komen met het percentage instellingen.

⁵⁸ Zoals gemeld in subparagraaf 2.3.2: gebaseerd op door gemeenten gestelde eisen aan groeps grootte en aantal leid(st)ers per groep.

⁵⁹ Onduidelijk is met welk opleidingsniveau de opleiding leid(st)er kindercentrum te vergelijken is.

4.3.2 Consequenties voor het aanbod

Belangrijkste veranderingen in de *kosten van het aanbieden van opvang en educatie* betreffen:

- het werken met meer leid(st)ers bij peuterspeelzalen die nu nog niet aan de eisen voldoen leidt tot hogere kosten; en
- sommige leid(st)ers bij kinderdagverblijven en peuterspeelzalen zullen een hogere opleiding dan nu moeten volgen en VVE-scholing daarbovenop.

Aanpassingskosten overlappen deels hiermee want deze bestaan onder andere uit het bijscholen van bestaande leid(st)ers naar het gewenste niveau van een HBO-opleiding pedagogie en het volgen van VVE-scholing. Daarnaast bestaan ze uit de kosten van het vinden van ander werk van leid(st)ers die niet bijgeschoold kunnen of willen worden. Deze (éénmalige) aanpassingskosten worden verder niet gekwantificeerd.

De extra kosten van het aanbieden van opvang en educatie bestaan uit de extra benodigde leid(st)ers en het hogere opleidings- en scholingsniveau. We weten evenwel dat hogere kosten zich deels zullen vertalen in hogere prijzen en daarmee gedragsreacties van ouders kunnen uitlokken. Ook een hogere kwaliteit kan gedragsreacties uitlokken. Hierdoor kan bijvoorbeeld het aantal benodigde leid(st)ers veranderen en daarmee de uiteindelijke stijging in (totale) kosten. We geven een indruk van de effecten door in te schatten:

- het benodigde aantal extra leid(st)ers bij peuterspeelzalen gegeven het huidige aanbod;
- de kosten hiervan: het aantal extra leid(st)ers vermenigvuldigd met het salaris (exclusief belastingen);
- het aantal leid(st)ers bij kinderdagverblijven en peuterspeelzalen dat bij het bestaande aanbod een hogere opleiding geniet;
- de kosten hiervan: het aantal leid(st)ers vermenigvuldigd met het verschil in salaris dat hoort bij de hogere opleiding en de bestaande opleiding (of met de kostprijs van een opleiding/van cursussen).

Salaris en verschillen daarin kunnen worden afgeleid van de CAO's en loonbelastingtabellen. Aanwezige onzekerheid in de gegevens met betrekking tot het aantal peuterspeelzalen en kinderdagverblijven dat nu al aan de eisen voldoet, kan in theorie tot uiting worden gebracht door uit te gaan van onder- en bovengrenzen aan deze aantallen, gebaseerd op deze gegevens. Helaas is geen (harde) ondergrens bekend, wat betekent dat de navolgende berekeningen niet meer kunnen zijn dan eerste, ruwe indicaties waaruit geen conclusies kunnen worden getrokken.

Benodigd aantal extra leid(st)ers peuterspeelzalen

Van de huidige situatie is helaas niet bekend in welke mate peuterspeelzalen aan de in deze variant gestelde eisen voldoen. Een op een steekproef van gemeentelijke gegevens gebaseerde schatting is dat 2% van de gemeenten zodanige eisen stelt dat bij peuterspeelzalen 6 kinderen per leid(st)er resulteert; en dat ongeveer 75% van de gemeenten zodanige eisen stelt dat bij peuterspeelzalen 8 kinderen per leid(st)er resulteert (zie hierboven). Onbekend is hoe dit is verdeeld tussen de leeftijdscategorieën 2-3 en 3-4 jaar. De kwaliteitseis in de variant is gemiddeld over de leeftijden 7 kinderen per leid(st)er, wat dan geldt voor groepen die voor de helft uit 2-3-jarigen en voor de helft uit 3-4-jarigen bestaan. Naar schatting 6% van de gemeenten zou deze eis

(7 kinderen per leid(st)er) stellen. Als peuterspeelzalen disproportioneel veel 3-4-jarigen hebben, is 6% een onderschatting van het aantal peuterspeelzalen dat aan de eis in deze variant voldoet⁶⁰.

Tevens is onbekend op hoeveel peuterspeelzalen en kindplaatsen genoemde schatting van 6% slaat⁶¹. Het aantal peuterspeelzalen kan verschillen per gemeente en het aantal kindplaatsen kan verschillen per peuterspeelzaal. Een zeer ruwe vereenvoudiging gaat als volgt. Op basis van gegevens uit subparagraaf 2.3.2 kan een schatting van gemiddeld 9,2 kinderen per leid(st)er worden aangenomen en het aantal bezette kindplaatsen bij peuterspeelzalen op zo'n 220.000 worden gezet. Een kindplaats betekent hierbij twee dagdelen per week; de mediaan van het aantal openingsuren per dagdeel is in 2005 2,8 uur (subparagraaf 2.3.2). Dit houdt in bijna 24.000 leid(st)ers voor genoemde twee dagdelen per week. De eis in deze variant zou neerkomen op 7 kinderen per leid(st)er, wat bijna 31.500 leid(st)ers inhoudt: een toename van 7.500 leid(st)ers voor twee dagdelen per week. Hierbij is geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat vanwege schaalvergroting of –verkleining meer of minder leid(st)ers nodig zijn.

Hogere opleiding en scholing

Volgens schattingen genoemd in subparagraaf 2.3.3 zegt ruim 50% van de gemeenten dat VVE-peuterspeelzalen géén leid(st)ers met HBO-diploma in dienst hebben. Voor kinderdagverblijven geldt ongeveer 75% (van de gemeenten met VVE-beleid in de kinderopvang). Wat betreft scholing in VVE-programma's zegt 75% van de gemeenten dat (bijna) alle leid(st)ers bij VVE-peuterspeelzalen deze scholing hebben gevolgd; voor kinderdagverblijven geldt een derde. Ook hier weten we niet of de percentages van de gemeenten ook op peuterspeelzalen en kinderdagverblijven toegepast kunnen worden en hoe groot de verschillen zijn tussen VVE-peuterspeelzalen/kinderdagverblijven in gemeenten met VVE-beleid in de kinderopvang enerzijds en niet-VVE-peuterspeelzalen/kinderdagverblijven in gemeenten zonder VVE-beleid in de kinderopvang⁶².

Met het verschil tussen “percentages van gemeenten” en “percentages van peuterspeelzalen/kinderdagverblijven” in het achterhoofd schatten wij uit de gegevens in Tabel 2.22 ruwweg:

- VVE-peuterspeelzalen: 85% van de leid(st)ers heeft VVE-scholing en 25% heeft een HBO-opleiding;
- kinderdagverblijven in gemeenten met VVE-beleid in de kinderopvang: 45% van de leid(st)ers heeft VVE-scholing en 12,5% heeft een HBO-opleiding.

Een zeer ruwe benadering is dan te stellen dat bij peuterspeelzalen 25% van de leid(st)ers een HBO-opleiding heeft en bij kinderdagverblijven 12,5%; en dat 85% van de leid(st)ers bij peuterspeelzalen VVE-scholing heeft en bij kinderdagverblijven 45%. Het aantal leid(st)ers peuterspeelzalen hebben wij hierboven gesteld op 24.000 (nu) en 31.500 (volgend uit de eis in deze variant). Op basis van het aantal kindplaatsen per 2007 (bijna 130.000) en de geschatte leid(st)er-/kindratio van 0,22 komen we voor kinderdagverblijven op 29.000 leid(st)ers. Dan

⁶⁰ Volgens kengetallen van Posma en Weggemans (2007) m.b.t 2005 is de mediane toelatingsleeftijd bij peuterspeelzalen 2,0, met ondergrens 2,0 en bovengrens 2,5.

⁶¹ Dit nog afgezien van de vraag of de door de gemeente gestelde eisen in de praktijk precies worden nageleefd. Dit kan zowel een afwijking naar beneden als naar boven veroorzaken.

⁶² Eerdere gegevens, zoals genoemd in de vorige subparagraaf, betreffen het jaar 1999, wat niet actueel genoeg lijkt voor de huidige vergelijking.

zouden ongeveer 6.000 peuterspeelzaalleid(st)ers een HBO-opleiding hebben, 20.400 VVE-scholing, 3.625 leid(st)ers bij kinderdagverblijven een HBO-opleiding en 13.050 VVE-scholing. In deze variant zouden dat er moeten zijn, gebaseerd op 1 per 30 (aanwezige) kinderen: ruim 7.000 (peuterspeelzalen: 220.000/30) en ruim 4.000 (kinderdagverblijven: 130.000/30).

Op deze manier lijken alleen de opleidingsnormen voor HBO-ers in deze variant niet te worden gehaald. In deze eerste berekening zijn evenwel vele vereenvoudigingen toegepast, waarvan de gelijkstelling van peuterspeelzalen aan VVE-peuterspeelzalen en kinderdagverblijven aan kinderdagverblijven in gemeenten met VVE-beleid wellicht de meest vergaande is. Verder is onder meer verondersteld dat het percentage gemeenten overeenkomt met het percentage peuterspeelzalen/kinderdagverblijven en dat het aantal kindplaatsen een goede indicatie is van het aantal tegelijkertijd aanwezige kinderen. Merk op dat specifiek voor voorschoolse educatie alleen de veronderstellingen in de laatste zin ertoe doen.

De eerstgenoemde veronderstelling in de voorgaande alinea kan tot een overschatting van het aantal leid(st)ers met een HBO-diploma en het aantal leid(st)ers met een VVE-scholing leiden. Stel dat niet 25%, maar 12,5% van de leid(st)ers bij peuterspeelzalen een HBO-diploma heeft; en in plaats van 12,5% van de leid(st)ers bij kinderdagverblijven heeft 6,25% een HBO-diploma. In dat geval resulteren 3.000 resp. 1.800 leid(st)ers met een HBO-opleiding: een “tekort” op nationaal niveau van 4.000 resp. 2.200. Stel tevens dat niet 85%, maar 70% van de leid(st)ers bij peuterspeelzalen VVE-scholing heeft; en in plaats van 45% van de leid(st)ers bij kinderdagverblijven heeft 22,% een VVE-scholing. In dit geval worden de opgelegde eisen betreffende VVE-scholing nog gehaald.

Kosten en kostprijs

Vervolgens is van belang hoe de *kostprijs* van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk verandert: per kindplaats of per uur. Op basis van de ruwe schattingen hierboven zouden de kosten van extra scholing (VVE) op nul kunnen worden gezet. De kosten van hogere opleiding (HBO) zijn bij een eerste ruwe (en optimistische) inschatting nul; bij een minder optimistische schatting kan worden gebruikgemaakt van de volgende cijfers:

- 1.000 leid(st)ers met een hogere (= HBO-)opleiding bij peuterspeelzalen;
- 375 leid(st)ers met een hogere (= HBO-)opleiding bij kinderdagverblijven;
- het verschil in huidig opleidingsniveau en het HBO-niveau bij peuterspeelzalen en bij kinderdagverblijven: voor het huidige opleidingsniveau nemen we MBO (dit houdt in dat voor de positie van de HBO-er een MBO-positie verdwijnt);
- het verschil in salaris dat hoort bij de HBO-opleiding en de bestaande (MBO-)opleiding. Voor de bestaande opleiding nemen we bij peuterspeelzalen peuterspeelzaalleid(st)er 2 (schaal 6) en bij kinderdagverblijven pedagogisch medewerker/groepsleid(st)er (eveneens schaal 6); voor de HBO-opleiding nemen we bij peuterspeelzalen als referentie maatschappelijk werker 2 (schaal 9) en bij kinderdagverblijven leidinggevende A (eveneens schaal 9)⁶³.

⁶³ Peuterspeelzalen: uit de CAO Welzijn en Maatschappelijke Dienstverlening 2007-2008 (salarissen vanaf 1-1-2008); kinderdagverblijven: uit functiematrix en functieboek kinderopvang 2007-2008 (salarissen tot 1-4-2008).

Dit geeft:

- peuterspeelzalen: 4.000 maal {2.700 (ongeveer; schaal 9, periodiek 6/7) minus 2.217 (schaal 6, periodiek 7)} maal 6/38 (correctie van twee dagdelen bij een kindplaats naar voltijd) geeft ongeveer € 300.000 per maand; ongeveer € 3,7 miljoen per jaar;
- kinderdagverblijven: 2.200 maal {2.724 (schaalnr. 27) minus 1.925 (ongeveer; schaalnr. 13/14)} geeft ongeveer € 1,8 miljoen per maand; € 21 miljoen per jaar.

Als we bovenstaande als benadering omzetten naar (bezette) kindplaatsen bij peuterspeelzalen, is dit ongeveer € 17 per jaar extra per peuterplaats. Eerder (subparagraaf 2.3.2) hebben we de kostprijs per peuterplaats op € 1.138 per jaar (voor twee dagdelen per week) verondersteld. In termen van (bezette) kindplaatsen bij kinderdagverblijven (130.000; zie subparagraaf 2.3.1), is dit ongeveer € 162 per jaar extra per kindplaats. Helaas zijn ons geen studies naar de *kostprijs* per kindplaats in de kinderopvang bekend⁶⁴.

Blijft over het extra aantal leid(st)ers bij peuterspeelzalen van ongeveer 7.500 voor genoemde twee dagdelen per week (bijna zes uren per week)⁶⁵. Peuterspeelzaalleid(st)ers vallen volgens de CAO in salarisschaal 5 of 6; in periodiek 6 of 7 gaat het dan om ongeveer € 2.100 bruto per maand. Aangenomen dat genoemde 7.500 omgerekend naar voltijd ongeveer 1.200 is (7.500 maal 6/38), zijn de meerkosten bij peuterspeelzalen ongeveer € 2,5 miljoen per maand of € 60 miljoen per jaar. Als we dat als ruwe benadering omzetten naar (bezette) kindplaatsen bij peuterspeelzalen, is dit ongeveer € 260 extra per jaar per peuterplaats.

Voorschoolse educatie

In hoofdstuk 2 is gebleken dat vooral peuterspeelzalen voorschoolse educatie aanbieden. Dit is een keuze van gemeenten. Wever et al. (2005, p. 56) merken hierover op dat gemeenten aangeven dat ze verwachten dat de VVE-doelgroep het beste is te bereiken via de peuterspeelzalen en dat de middelen in het peuterspeelzaalwerk op een meer efficiënte wijze bij deze doelgroep terecht komen. Wever et al. noemen dat uit verschillende gemeentelijke onderzoeken blijkt dat slechts 15% van de kinderen in de kinderopvang tot de VVE-doelgroep behoort. In het peuterspeelzaalwerk zou dit aandeel vaak 70% zijn. Ook wordt in Wever et al. (p. 62) genoemd dat de kinderopvang een marktsector is waarbij gemeenten minder gemakkelijk de keuze van een VVE-programma kunnen voorschrijven en tot afspraken kunnen komen (doorgaande lijn) met het onderwijs. Wat hier een rol speelt is dat gemeenten het peuterspeelzaalwerk al subsidiëren, waardoor het gemakkelijker wordt tevens voorschoolse educatie via peuterspeelzalen te subsidiëren, dan dit via de kinderopvang te doen.

In alle varianten wordt voorschoolse educatie inclusief kindplaats volledig gesubsidieerd, onafhankelijk van waar de educatie wordt aangeboden. Dit betekent dat als een kinderdagverblijf voorschoolse educatie wil aanbieden, dit door de gemeente gesubsidieerd zal worden. Kinderdagverblijven in regio's waar weinig doelgroepkinderen voorkomen, zullen waarschijnlijk geen gebruikmaken van deze mogelijkheid. Daar waar meer doelgroepkinderen voorkomen, en dus een behoefte aan voorschoolse educatie bestaat, is de vraag waar dat gaat worden aangeboden: kinderdagverblijven en/of peuterspeelzalen? Dit heeft ondermeer te maken met de

⁶⁴ Per 1 januari 2004 schatten De Bruijn et al. (2004) de uurprijs voor een kinderdagverblijf gemiddeld op € 5,26; 50% van de ouders betaalt in 2005 per uur 5,38 of minder volgens Van Bostelen (z.j.). OCW noemt voor 2007 een uurprijs van € 5,45.

⁶⁵ Het effect van een hogere opleiding is hierboven al berekend.

samenstelling van de vraag. Doelgroepkinderen met werkende ouders zullen wellicht eerder gebruikmaken van voorschoolse educatie bij kinderdagverblijven dan bij peuterspeelzalen: een deel van de opvang valt dan onder voorschoolse educatie (en is gratis); een deel valt onder kinderopvang (waarvoor de ouders een tegemoetkoming krijgen). Voor doelgroepkinderen met niet-werkende/niet-werkzoekende ouders geldt waarschijnlijk eerder het tegengestelde.

Subsidies en belastingheffing

Ten slotte geldt dat indien toegenomen kosten voor kinderopvang, peuterspeelzalen en voorschoolse educatie leiden tot hogere subsidies, daar bij een verder ongewijzigde overheidsbegroting ook hogere belastingheffing tegenover kan staan. In theorie kan belastingheffing op zodanige wijze plaatsvinden dat economische beslissingen er niet door worden verstoord, dat wil zeggen ‘efficiënt’ zijn. In de praktijk werken belastingen evenwel vaak verstrend, bijvoorbeeld omdat ze de beslissing tussen werk en vrije tijd op een inefficiënte manier beïnvloeden. Dit tweedeorde effect werken wij niet nader kwantitatief uit: dat zou een model met terugwerkingen vereisen.

4.3.3 Consequenties voor de vraag

Veranderingen in de kwaliteit en beslissingen van ouders

Uit de literatuurstudie in Bijlage B concluderen we dat in het kader van dit rapport geen studies zijn gevonden die een goed beeld schetsen van de effecten van de *kwaliteit* van kinderopvang of peuterspeelzaalwerk op arbeidsparticipatiebeslissingen. Ook over de effecten van kwaliteit van kinderopvang of peuterspeelzaalwerk op de keuze voor en tussen voorschoolse voorzieningen zijn geen toepasbare studies gevonden. Zoals uit Bijlage B blijkt, is de rol van peuterspeelzalen bij participatiebeslissingen aanwezig, maar kleiner dan die bij kinderopvang.

Veranderingen in kosten en prijzen

De door de hogere kwaliteitseisen veroorzaakte kostenstijgingen zullen *deels* tot uiting komen in een hogere prijs voor kinderopvang en/of peuterspeelzaalwerk. Allereerst hoeven niet alle kostenstijgingen één op één door de aanbieder te worden doorberekend in de prijs. Daarnaast wordt bij kinderopvang een stijging van de prijs ten dele opgevangen door (het bestaande systeem van) tegemoetkomingen (en eisen voor het in aanmerking komen voor die tegemoetkomingen):

- voor zover de (hogere) prijs beneden de maximum uurprijs blijft waarvoor tegemoetkoming geldt, is de uiteindelijke verhoging van het door de ouders te betalen deel gelijk aan de prijsverhoging maal (1 minus de relevante subsidievoet);
- voor zover de (hogere) prijs boven de maximum uurprijs uitkomt, is de verhoging van het door de ouders te betalen deel gelijk aan de prijsverhoging.

Bij peuterspeelzalen hangt de invloed van een kostenstijging op de te betalen prijs voornamelijk af van de manier waarop gemeenten peuterplaatsen subsidiëren en of ze hun subsidiegedrag zullen veranderen. Over dat laatste zullen wij geen uitspraken doen. Bij gebrek aan preciezere gegevens over subsidiëring van peuterspeelzalen hanteren wij de gemiddelde ouderbijdrage zoals die in de literatuur wordt gevonden: rond de 35% van de kosten (zie subparagraaf 2.2.2). Dit zou betekenen dat de door de ouders te betalen prijs als ruwe schatting gemiddeld 35% van € 277 (260+17; zie vorige subparagraaf) per jaar per peuterplaats hoger wordt: ongeveer € 97. Aangenomen dat de gestegen kosten minus het deel dat door de gemeente wordt gesubsidieerd in

rekening wordt gebracht bij de ouders, houdt dit een stijging in van de te betalen prijs van $100 \cdot (0,35 \cdot 277) / (0,35 \cdot 1138)$ is ongeveer 24%.

Als exercitie is een kostenstijging van € 162 per kindplaats in de kinderopvang per jaar berekend. Vraag is welk deel daarvan door de aanbieder van kinderopvang wordt doorberekend in de prijs die ouders betalen. Vervolgens dient rekening te worden gehouden met de door werkgevers en overheid gefinancierde tegemoetkomingen (op macroniveau ruim 80%; zie hoofdstuk 2). Indien de volledige kostenstijging in de prijs wordt doorberekend⁶⁶ en ter illustratie een tegemoetkoming van 80% wordt gehanteerd, resulteert een prijsstijging van $0,2 \cdot 162$ is € 32,50 per kindplaats per jaar. Teruggerekend per uur (delen door $10,5 \cdot 5 \cdot 50$)⁶⁷ geeft een prijsstijging van zestiende eurocent. Uitgedrukt in een uurprijs van 5,45 zou dat 1,1 % prijsstijging zijn.

Voorschoolse educatie

Voor doelgroepkinderen geldt dat zowel de educatie als de daaraan gekoppelde kindplaats in deze variant volledig gesubsidieerd wordt. Wat dit voor de verandering in de betalen prijs voor ouders betekent, is moeilijk in te schatten; dat hangt onder meer af van de bestaande subsidiëring door gemeenten van voorschoolse educatie en de bijbehorende kindplaatsen. Soms worden bijvoorbeeld de eerste twee dagdelen bij een peuterspeelzaal deels gesubsidieerd aangeboden en de extra twee met voorschoolse educatie helemaal gratis. Sommige ouders zullen de gratis voorschoolse educatie met bijbehorende plaats als attractief ervaren vanwege het effect op hun kind(eren) en vanwege de tijd die ze daardoor aan iets anders dan zorg voor het kind kunnen besteden.

Omdat de educatie gesubsidieerd wordt onafhankelijk van de plaats waar het wordt aangeboden, bestaat de mogelijkheid dat kinderdagverblijven meer dan voorheen voorschoolse educatie gaan aanbieden. In dat geval wordt het gemakkelijker om voorschoolse educatie en opvang te combineren. Dit kan twee effecten hebben. Ouders die niet werken met doelgroepkinderen die op de peuterspeelzaal voorschoolse educatie krijgen, krijgen nu de mogelijkheid om te werken en tegelijkertijd hun kinderen in de kinderopvang voorschoolse educatie te laten volgen. In hoeverre ze dit daadwerkelijk zullen doen (en in hoeverre er een effect op de arbeidsparticipatie uitgaat) hangt onder meer af van de alternatieven die al bestaan om opvang te regelen om te kunnen werken. Met andere woorden: in hoeverre is het ontbreken van specifiek de combinatie voorschoolse educatie en kinderopvang de bepalende factor om niet of minder te werken? Het andere effect betreft ouders die al werken, met doelgroepkinderen die in een kinderdagverblijf worden opgevangen waar geen voorschoolse educatie wordt aangeboden. In dit geval is er geen effect op de arbeidsparticipatie, maar mogelijk wel op het doelgroepbereik van voorschoolse educatie.

Arbeidsparticipatie en prijselasticiteiten van de vraag

De verhoging in de uiteindelijk te betalen prijs bepaalt mede het effect op de arbeidsparticipatie en de keuze voor en tussen voorschoolse voorzieningen. Hierbij is van belang dat niet elk uur opvang wordt gebruikt om een uur te werken en dat een afname in formele opvang kan worden gecompenseerd door een toename in de informele opvang, waardoor arbeidsparticipatie mogelijk

⁶⁶ Dit is het geval bij een volledig prijselastisch aanbod of een volledig prijsinelastische vraag.

⁶⁷ 10,5 uren per dag maal vijf dagen per week maal 50 weken per jaar.

blijft⁶⁸. Bijlage B bevat een zoektocht naar in de literatuur gegeven waarden van de prijselasticiteit van de vraag naar (uren in de) kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Een eenduidige manier om de prijselasticiteit voor arbeidsparticipatie vast te stellen is er niet. Het al dan niet bestaan van wachtlijsten heeft bijvoorbeeld invloed op de prijselasticiteit: nemen wachtlijsten toe, dan neemt de prijselasticiteit af. Voor het *arbeidsaanbod* (in uren) lijkt voor Nederland een elasticiteit van -0,05 à -0,07 te worden gevonden; dit geldt dan voor de te betalen prijs voor opvang in kinderdagverblijven en bij gastouders. Voor *kinderdagverblijven* schatten Ooms et al. (2003) voor Nederland een prijselasticiteit van de vraag naar plaatsen van -0,15. Specifiek voor 0-3-jarigen is een prijselasticiteit van -0,08 gevonden m.b.t. het aantal uren opvang voor mensen *die al van opvang gebruikmaken* (kinderdagverblijven en gastouderschap). De exercitie met betrekking tot kinderdagverblijven hierboven geeft een stijging van de prijs van 1,1%. Afgaande op de genoemde elasticiteiten zou dit betekenen dat het aantal uren opvang bij 0-3-jarigen die al opgevangen worden met 0,09% terugloopt; de vraag naar plaatsen bij kinderdagverblijven met 0,17% terugloopt; en het arbeidsaanbod in uren daalt met 0,07%. Hierbij is geen rekening gehouden met de invloed van kwaliteit op de vraag (zie hierboven).

Voor peuterspeelzalen of voorschoolse educatie zijn ons geen specifieke elasticiteiten bekend. Vanwege de verschillen tussen kinderdagverblijven en peuterspeelzalen en hun functies voor de ouders, lijkt het toepassen van genoemde elasticiteiten op de vraag naar peuterspeelzaalwerk geen werkbare strategie.

Waardering

Hoe zouden de effecten via de ouders uiteindelijk kunnen worden gewaardeerd? De (maatschappelijke) waarde in euro's van *arbeidsparticipatie* kan slechts als een ruwe inschatting worden weergegeven. Hiervoor volgen wij de leidraad Overzicht Effecten Infrastructuur (Elhorst et al., 2004): op nationaal niveau is de baat van toegenomen arbeidsparticipatie de toename van belastingopbrengsten en premies plus de afname van uitkeringen. Op individueel niveau dient dan wel het effect van gewijzigde kosten (zie vorige subparagraaf) meegenomen te worden. Bijvoorbeeld: stel de prijs van kinderopvang stijgt met 10% van een bedrag X per kind per jaar, waardoor 5% van huidige gebruikers Y per jaar afvalt. Een deel daarvan gebruikt de kinderopvang om te werken; een deel daar weer van blijft actief in het arbeidsproces, een deel niet. Een deel gebruikt de kinderopvang om andere redenen. Voor de 'maatschappij' is de 10% van X een kostenpost. Als we voor het gemak stellen dat Y zowel staat voor kinderen als ouders (niet realistisch, maar wel handig en het doet niets af aan de redenering), dan zijn de gestegen kosten voor de ouders die gebruik blijven maken van kinderopvang 0,1 maal X maal 0,95 maal Y.

Voor de 5% afvallers kan worden gesteld dat hun achteruitgang in welvaart nooit méér dan die 10% kostenstijging geweest kan zijn. Om in dit soort gevallen zonder verdere gegevens over voor- en nadelen de kosten voor de 'afvallers' te berekenen, kan als (lineaire) benadering de zogenaamde 'halveringsregel' worden gebruikt: gemiddeld genomen zal voor elke afvaller de achteruitgang in welvaart de helft zijn van de kostenverhoging voor mensen die gebruik blijven maken van de kinderopvang.

Een alternatieve methode is bijvoorbeeld om uit te gaan van dalingen in netto lonen (voor werknemers die door hogere kosten van kinderopvang minder gaan werken) en van verschillen

⁶⁸ Analyses aangaande deze effecten zijn te vinden in Kok et al. (2007) en in de CPB notitie van 17 januari 2007, Een analyse van maatregelen gericht op de arbeidsparticipatie van vrouwen.

tussen netto loon en reserveringsloon (voor werknemers die door hogere kosten van kinderopvang besluiten niet meer te gaan werken).

Merk op dat in ieder geval bekend dient te zijn wat het aantal afvallers is en ook het aantal van hen dat bij de hogere kosten besluit niet meer betaalde arbeid te verrichten.

Resumerend kan worden gesteld dat de maatschappelijke kosten van hogere kosten van (kinderopvang en) peuterspeelzaalwerk bestaan uit:

- de verhoging van de te betalen prijs voor de mensen die gebruik blijven maken van kinderopvang en peuterspeelzaal;
- als inschatting gemiddeld genomen de helft van die kostenverhoging voor mensen die niet langer gebruikmaken van kinderopvang en peuterspeelzaal (of ze nu van informele opvang gebruikmaken en blijven werken, of stoppen met werken); of een inschatting via dalingen in netto lonen en via verschillen tussen netto loon en reserveringsloon;
- misgelopen belastingopbrengsten en toegenomen uitkeringen voor mensen die door hogere kosten van kinderopvang (en in beperktere mate peuterspeelzaalwerk) besluiten niet meer te werken.

4.3.4 Effecten op kinderen

Het effect op de ontwikkeling van kinderen is allereerst afhankelijk van de beslissingen die ouders nemen; zie voorgaande subparagraaf. Om beslissingen van ouders en de effecten daarvan in kaart te brengen, gaan we in de bestaande situatie uit van de volgende typering:

- er zijn ouders met doelgroepkinderen die geen voorschoolse educatie krijgen en die:
 - naar een kinderdagverblijf gaan; en/of
 - naar een peuterspeelzaal gaan;
 - naar geen van beide gaan.
- er zijn ouders met doelgroepkinderen die voorschoolse educatie krijgen en die:
 - naar een kinderdagverblijf gaan; en/of
 - naar een peuterspeelzaal gaan.
- er zijn ouders met niet-doelgroepkinderen die geen voorschoolse educatie krijgen en die:⁶⁹
 - naar een kinderdagverblijf gaan; en/of
 - naar een peuterspeelzaal gaan;
 - naar geen van beide gaan.

In algemene zin kan een verandering in de markt voor voorschoolse voorzieningen effecten hebben voor:

- kinderen die van dezelfde voorschoolse voorzieningen gebruik blijven maken en in dezelfde mate van deze voorzieningen gebruik blijven maken (indien de voorschoolse voorzieningen zelf aan verandering onderhevig zijn);
- kinderen die van dezelfde voorschoolse voorzieningen gebruik blijven maken, maar dat voor meer of minder uren per week gaan doen;

⁶⁹ Afhankelijk van de definitie van doelgroepkinderen, zijn er ook ouders met niet-doelgroepkinderen die wel voorschoolse educatie ontvangen.

- kinderen die van bepaalde voorzieningen niet meer gebruikmaken, waarvoor niet wordt gecompenseerd door van andere voorzieningen gebruik te maken;
- kinderen die van bepaalde voorzieningen niet meer gebruikmaken ten faveure van andere voorzieningen;
- kinderen die van meer voorzieningen gaan gebruikmaken.

We hebben hiervoor op ruwe wijze ingeschat dat de te betalen prijs voor een peuterplaats met ongeveer 24% toeneemt (en die voor plaatsen in kinderdagverblijven met 1,1%). Aangezien de prijs- en kwaliteitgevoeligheid van de vraag naar peuterplaatsen niet bekend is en ook niet bekend is hoe een afname van deze vraag zal worden opgevangen (bijvoorbeeld door andere opvang of door zorg door de ouders zelf), kan slechts worden vastgesteld dat de belangrijkste effecten op de ontwikkeling van kinderen in deze variant slaan op:

- kinderen die door de prijsverhoging minder of helemaal niet meer in peuterspeelzalen terechtkomen en niet – als ‘compensatie’ – bij (kwalitatief hoogwaardige) kinderopvang terechtkomen. Dit betreft niet-doelgroepkinderen; *(mogelijk negatief effect op ontwikkeling)*
- kinderen die door de volledige subsidiëring ervan voorschoolse educatie krijgen, waar ze dat eerder niet kregen. Dit betreft doelgroepkinderen; *(mogelijk positief effect op ontwikkeling)*
- kinderen die door een mogelijke toename van het aanbod van voorschoolse educatie bij kinderdagverblijven voorschoolse educatie krijgen, waar ze dat eerder niet kregen. Dit betreft doelgroepkinderen van werkende ouders; *(mogelijk positief effect op ontwikkeling)*
- kinderen die voorschoolse educatie blijven krijgen waarbij de leid(st)er/kindratio is toegenomen en/of waarbij een (extra) beroepskracht met een HBO-opleiding werkzaam is. Dit betreft doelgroepkinderen; *(mogelijk positief effect op ontwikkeling)*
- kinderen die bij peuterspeelzalen blijven terechtkomen waarbij de leid(st)er/kindratio is toegenomen (en mogelijk zelfs kinderen die naar de peuterspeelzaal gaan waar ze dat voor de ‘kwaliteitsverhoging’ niet deden; ondanks de gestegen prijs); *(mogelijk positief effect op ontwikkeling)*
- hetzelfde geldt voor kinderen die bij peuterspeelzalen of kinderdagverblijven blijven terechtkomen waar nu een (extra) beroepskracht met een HBO-opleiding werkzaam is.

Effecten op ontwikkeling

Effecten op de ontwikkeling van kinderen in de voorschoolse fase zijn van belang gedurende die voorschoolse fase zelf en vanwege de doorwerking na de voorschoolse fase. De ontwikkeling van een kind gedurende de voorschoolse fase kan van belang zijn voor het kind zelf in die periode, voor de ouders en voor de ruimere omgeving: een kind dat bijvoorbeeld meer speelt en interacteert met andere kinderen kan een blijer kind zijn. We zullen geen poging wagen deze effecten te kwantificeren of in geld uit te drukken. In plaats daarvan geven we op basis van bestaande literatuur een indruk van de mogelijke effecten op de ontwikkeling van kinderen in de voorschoolse periode. Dit betreft met name de invloed van het aantal leid(st)ers en de opleiding en scholing van leid(st)ers (in deze variant onder de gedane aannames met name het aantal leid(st)ers bij peuterspeelzalen) en het al dan niet bezoeken van peuterspeelzaal en het al dan niet volgen van voorschoolse educatie. Deze effecten in de voorschoolse fase kunnen doorwerken in latere fases. Zo zouden latere schoolprestaties kunnen verbeteren, zou schooluitval kunnen worden verminderd (of zouden prestaties en het tegengaan van uitval met lagere kosten gepaard kunnen gaan) en op nog langere termijn zou bijvoorbeeld de arbeidsparticipatie kunnen worden bevorderd. Op deze langere termijn effecten gaan we verderop in.

Bijlage C gaat op basis van bestaande literatuur onder meer in op de effecten van kwaliteit van voorschoolse voorzieningen op de ontwikkelingen van het kind. Hieruit blijkt het belang van *goed opgeleide en goed getrainde leid(st)ers*, zowel wat betreft algemene opleidingsniveau als specifiek scholing in voorschoolse educatie. Opleiding en scholing blijkt een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde voor effectieve voorschoolse educatie (voorzieningen). Over drempelwaardes is evenwel minder bekend; zo wordt een *bachelor's degree* of hoger genoemd. Een *groeps grootte* tussen 6 en 22 wordt tevens genoemd; we hebben eerder verondersteld dat alle kinderdagverblijven en peuterspeelzalen daaraan voldoen. *Leid(st)er/kindratio's* hebben waarschijnlijk een positief effect op kwaliteit en uitkomsten. Als basis worden genoemd 1 leid(st)er op 3 baby's; 1 leid(st)er op 4 dreumesen; en 1 leid(st)er op 5 tot 8,5 peuters. De in deze variant gestelde eisen voldoen daar voor de leeftijd 0-2 jaarniet aan (1 op 4 en 1 op 5). Daarnaast is onder meer het aantal uren educatie/opvang per week van belang, in de peuterperiode bijvoorbeeld minimaal vier dagdelen.

Effecten van deze variant op de ontwikkeling van kinderen kunnen zodoende onder meer plaatsvinden via een verhoging van de kwaliteit van voorschoolse voorzieningen (opleiding en scholing leid(st)ers en met name onder de gedane aannames leid(st)er/kindratio's bij peuterspeelzalen) en via het gebruik per kind (wel/niet en hoeveel uren). Wat zijn dan de mogelijke effecten? Op kortere termijn betreft het ontwikkelingen in de cognitieve sfeer, van taal en (dit staat in mindere mate vast) sociaal gedrag. Zolang de kwaliteit van voorzieningen hoog genoeg is, geldt dit – in ieder geval op kortere termijn – zowel voor achterstandskinderen als niet-achterstandskinderen (of in de Nederlandse terminologie: doelgroepkinderen en niet-doelgroepkinderen).

Op dit moment is het, zeker voor de specifieke Nederlandse situatie, niet mogelijk in te schatten wat een toename in de kwaliteit precies betekent voor de ontwikkeling van kinderen. Dit is onder meer afhankelijk van de huidige effectiviteit van Nederlandse voorschoolse voorzieningen. In Bijlage C blijkt dat de effectiviteit in het verleden wellicht kleiner is geweest dan had gekund, onder meer vanwege een mogelijk onvoldoende kwalificatie van leid(st)ers en het niet altijd kunnen realiseren van een 'dubbele bezetting'. De verhoogde eisen kunnen de effectiviteit daarom wellicht verhogen, met de gedane veronderstellingen vooral bij peuterspeelzalen. Daarnaast is de vraag hoeveel uren kinderen extra of minder zullen afnemen en hoeveel kinderen meer of minder gebruik zullen maken van voorschoolse voorzieningen. Om te inventariseren voor hoeveel kinderen de situatie wijzigt, is inzicht vereist in de beslissingen die ouders nemen over de opvang en educatie van hun kinderen op basis van het aanbod van opvang en educatie; de kwaliteit van opvang en educatie en de prijs van opvang en educatie. We hebben eerder vastgesteld dat onbekend is of en hoe ouders reageren op een verandering in kwaliteit. De verandering gaat tevens gepaard met andere kosten en prijzen. Het betreft in deze variant vooral de prijzen van peuterspeelzaalwerk. Ook hierover hebben we vastgesteld dat onbekend is hoe ouders daarop zullen reageren. Wat het aanbod betreft, luidt de vraag wat de gevolgen zijn van de hogere kwaliteitseisen voor het aantal en de locaties van kinderopvang- en peuterspeelzaalvestigingen. Deze vraag kan in het kader van dit onderzoek niet worden beantwoord.

Een ander effect gaat via het financieel toegankelijker maken van voorschoolse educatie voor doelgroepkinderen en mogelijk tevens via een vergroting van het aanbod van voorschoolse educatie bij kinderdagverblijven. De effecten hiervan hangen af van het verschil tussen het volgen

van voorschoolse educatie (mét de verhoogde eisen) ten opzichte van opvang in kinderdagverblijf en/of peuterspeelzaal en/of bij gastouders en/of betaalde oppas en andere vormen van opvang. In Bijlage C blijkt dat wat de *huidige* Nederlandse situatie betreft hier te weinig over bekend is om effecten te kunnen berekenen: er is weinig onderzoek gedaan naar het effect van peuterspeelzaalbezoek, onderzoek naar kinderopvang geeft geen eenduidige effecten en veel educatieve programma's zijn nog niet geëvalueerd. In Bijlage C citeren we de kanttekeningen dat de effectiviteit in het verleden wellicht kleiner is geweest dan had gekund, vanwege een mogelijk onvoldoende kwalificatie van leid(st)ers en te weinig intensieve voorzieningen (aantal uren, duur, bezetting). De verhoogde eisen kunnen de effectiviteit daarom wellicht verhogen.

Betere schoolprestaties kunnen een waarde op zich hebben voor kind, jongvolwassene of ouders. Een waardering hiervan is lastig te geven.

Effecten op langere termijn

In hoeverre werken effecten op korte termijn door op de langere termijn, in termen van schoolprestaties, arbeidsparticipatie en andere (sociale) uitkomsten? In wezen gaat het hier om de volgende keten:

- effecten tijdens de voorschoolse periode;
- effecten op schoolprestaties als gevolg van een lagere of hogere instap bij de basisschool;
- de gevolgen van lagere of hogere schoolprestaties voor de kans op een baan, de productiviteit in een baan en het sociaal gedrag.

Het aantal studies dat uitkomsten op lange termijn relateert aan specifiek de voorschoolse periode is aanzienlijk minder dan de studies die de effectiviteit van voorschoolse educatie op kortere termijn onderzoeken. Uitzondering is onder andere een aantal evaluaties van Amerikaanse programma's; zie Bijlage C. Belangrijkste effecten zijn op schoolprestaties (bijzonder onderwijs, zittenblijven, schooluitval, kans op beroepsopleiding) en op een verwacht hoger loon (product van het hebben van een baan en de beloning) en op sociale uitkomsten (criminaliteit). Voor de Nederlandse situatie zijn ons geen studies op zo'n lange termijn bekend.

Let wel dat het hier gaat om de doorwerking van effecten opgedaan tijdens de voorschoolse periode, hier als resultaat van een verhoogde kwaliteit van voorschoolse voorzieningen. Deze is ook afhankelijk van de periode ná de voorschoolse periode. Uit Amerikaanse evaluaties is gebleken dat voorschoolse programma's op langere termijn alleen dan effectief zijn als ze dóórlopen in de *vroeg*schoolse periode. Slechte scholing in de vroegschoolse periode kan het effect van een voorschoolse programma tenietdoen.

Hierboven hebben we aangegeven dat het op dit moment eigenlijk niet is in te schatten wat de toegenomen kwaliteit in deze variant precies betekent voor de ontwikkeling van kinderen. Dit geldt dan ook voor de resultaten op langere termijn. Wat kwantificering en waardering van resultaten in kosten-batenanalyses betreft, verwijzen wij deels naar Bijlage C. Hier merken wij het volgende op. Een manier om waarde op langere termijn in te schatten is uit te gaan van de inspanning die zou moeten worden verricht in de periode van de basisschool om een lagere ontwikkeling in de voorschoolse periode in zijn geheel teniet te doen. Bezwaar hiertegen is dat sommige achterstanden niet echt meer zijn in te halen. Een andere strategie is uit te gaan van verschillende groepen kinderen. Voor een deel geldt dat ze zonder kwaliteitsverhoging minder presteren op school en daardoor later minder kans op een baan en/of een lager verwacht loon

krijgen. Een ander deel zou zonder kwaliteitsverhoging speciaal onderwijs nodig hebben, zittenblijven of uitvallen. Dat gaat voor een deel met kosten gepaard. Het heeft tevens invloed op de kans op een baan, het verwachte loon en de kans op crimineel gedrag.

De waardering kan middels kengetallen plaatsvinden: in dat geval worden de vermeden kosten en de effecten middels veronderstellingen en kengetallen gewaardeerd, zoals een effect op uitkeringen en belastingen (wel of geen baan) en productiviteit (welke baan). Als voorbeeld van een kengetallen-KBA op de Nederlandse situatie verwijzen wij op deze plek naar De Blaaij et al. (2007). Verder zou wat sociaal gedrag betreft de verkenning naar de kosten van criminaliteit van Groot et al. (2007) wellicht aanknopingspunten kunnen bieden voor de waardering daarvan.

4.3.5 Samenvatting variant 1

Variante 1 houdt in dat al geldende eisen met betrekking tot het aantal leid(st)ers per aanwezige kinderen en met betrekking tot groepsgrootte in de kinderopvang gaan gelden voor alle kinderdagverblijven en peuterspeelzalen. Bovendien geldt als eis dat per 30 kinderen minimaal één leid(st)er met HBO-opleiding in een pedagogische richting en minimaal één leid(st)er met een scholing in voor- en vroegschoolse educatie aanwezig is. Kinderdagverblijven voldoen bij benadering gemiddeld genomen aan de eisen met betrekking tot maximale groepsgrootte en aan de leid(st)er/kindratio's. Ook peuterspeelzalen voldoen op deze manier aan de eis betreffende groepsgrootte.

Wat scholing in voor- en vroegschoolse educatie betreft wordt bij de hier gehanteerde aannames de eis gehaald bij zowel peuterspeelzalen als kinderdagverblijven. Helaas is geen ondergrens bekend bij de data betreffende deze scholing, zodat op basis van deze exercitie geen harde conclusies kunnen worden getrokken.

De eis betreffende HBO-opleiding wordt niet gehaald bij peuterspeelzalen en kinderdagverblijven. Bij de gehanteerde aanname resulteren tekorten op nationaal niveau: 4.000 leid(st)ers met een HBO-opleiding bij peuterspeelzalen en 2.200 bij kinderdagverblijven. Ook hier is geen ondergrens bekend. Als we doorrekenen met deze gegevens, betekent dit bij het huidige aanbod extra kosten van € 3,7 miljoen per jaar voor de peuterspeelzalen en € 21 miljoen per jaar voor de kinderdagverblijven. Per peuterplaats is dit ongeveer € 17 per jaar extra; per kindplaats bij kinderdagverblijven € 162 per jaar extra.

Een extra leid(st)er kost meer dan een leid(st)er met een hogere opleiding. Immers, in het laatste geval tellen alleen de extra kosten van de hogere opleiding mee. Om op nationaal niveau bij peuterspeelzalen de eis op leid(st)er/kindratio te halen, zijn bij het huidige aanbod 7.500 extra leid(st)ers nodig voor twee dagdelen per week. Omgerekend naar voltijd zijn dat ongeveer 1.200 per jaar. Dit komt neer op € 60 miljoen hogere kosten per jaar of € 260 per peuterplaats. Het is duidelijk dat de grootste kostenpost van deze variant ligt bij de extra benodigde leid(st)ers bij peuterspeelzalen.

Een toename van het aantal peuterleid(st)ers en van het aantal HBO-ers dat bij kinderdagverblijven en peuterspeelzalen werkzaam is, kan van invloed zijn op de vraag naar voorschoolse voorzieningen en op bijvoorbeeld arbeidsparticipatie. Helaas zijn van deze invloed geen studies bekend die een inschatting mogelijk maken.

Wat betekenen de kostenstijgingen voor de vraagkant van de markt? Niet alle kostenstijgingen komen tot uiting in de prijs die uiteindelijk wordt betaald, als was het maar vanwege de tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en de gemeentelijke subsidiëring van peuterspeelzalen. Als we gemiddelde cijfers hanteren betalen ouders 35% van de kosten bij peuterspeelzalen en 20% van de kosten van kinderopvang. Als we bovenstaande kostenstijgingen hanteren betekent dit een stijging van de prijs van € 97 per peuterplaats per jaar (24%) en € 32,50 per kindplaats bij kinderdagverblijven per jaar (1,1%). De stijging van de uiteindelijk te betalen prijs voor de kinderopvang is bij deze exercitie gering, zodat verwacht mag worden dat hiervan slechts een geringe invloed uitgaat op arbeidsparticipatie en andere beslissingen.

Bij peuterspeelzalen is de stijging van de te betalen prijs door ouders niet verwaarloosbaar. De rol van peuterspeelzalen bij arbeidsparticipatiebeslissingen is aanwezig, maar geringer dan bij de kinderopvang. De keuze voor en tussen voorschoolse voorzieningen kan er tevens door worden beïnvloed. Helaas zijn voor het peuterspeelzaalwerk geen specifieke prijselasticiteiten bekend. Dat geldt ook voor voorschoolse educatie. In alle varianten is de aanname dat voor doelgroepkinderen voorschoolse educatie en de daaraan gekoppelde kindplaats volledig wordt gesubsidieerd.

Het effect op kinderen is afhankelijk van de beslissingen die de ouders nemen, waarover dus niet gemakkelijk uitspraken kunnen worden gedaan. De belangrijkste veranderingen zullen betrekking hebben op de volgende groepen. (Niet-doelgroep-)kinderen die door prijsverhogingen minder of helemaal niet meer in peuterspeelzalen terechtkomen en niet – als “compensatie” – bij (kwalitatief hoogwaardige) kinderopvang of een gelijkwaardig alternatief terechtkomen ervaren mogelijk een negatief effect. (Doelgroep-)kinderen die door de volledige subsidiëring ervan voorschoolse educatie krijgen, waar ze dat eerder niet kregen, ervaren mogelijk een positief effect. Kinderen die voorschoolse educatie blijven volgen, waarbij de leid(st)er/kindratio is toegenomen en/of waar nu een (extra) beroepskracht met een HBO-opleiding werkzaam is ervaren mogelijk een positief effect. Kinderen die bij peuterspeelzalen blijven terechtkomen waarbij de leid(st)er/kindratio is toegenomen (en mogelijk zelfs kinderen die naar de peuterspeelzaal gaan waar ze dat voor de “kwaliteitsverhoging” niet deden; ondanks de gestegen prijs) ervaren tevens mogelijk een positief effect. Hetzelfde geldt voor kinderen die bij kinderdagverblijven (blijven) terechtkomen waar nu een (extra) beroepskracht met een HBO-opleiding werkzaam is.

Over welke effecten hebben we het dan? Gedurende de voorschoolse periode kunnen bovenstaande veranderingen de ontwikkeling van het kind beïnvloeden (cognitief, taal, sociaal gedrag). Dit heeft tijdens de voorschoolse periode invloed op het kind, de ouders en dergelijke en kan ook doorwerken na de voorschoolse periode. Denk hierbij aan schoolprestaties/schooluitval en op nog langere termijn aan arbeidsparticipatie en productiviteit (en tevens sociaal gedrag).

Uit onderzoek blijkt het belang van groepsomvang, leid(st)er/kindratio's, goed opgeleide en getrainde leid(st)ers en het aantal uren opvang/educatie gedurende de voorschoolse periode. Voor de Nederlandse situatie is niet goed in te schatten wat de effecten zijn van een toename van de kwaliteit van het aanbod en van een toe- of afname van het gebruik van voorschoolse voorzieningen. De uitkomsten op langere termijn zijn daardoor ook niet in te schatten. Wél heeft onderzoek aangetoond dat een doorlopend programma (van de voorschoolse periode naar de

vroegschoolse periode) van belang is: slechte scholing in een latere periode kan effecten behaald in een eerdere periode tenietdoen.

Toegenomen subsidiëring (voorschoolse educatie), toegenomen gebruik en ook toegenomen kosten kunnen op nationaal niveau een toename van de totale subsidieverstrekking inhouden. Het toegenomen gebruik hangt in deze variant waarschijnlijk vooral samen met de gratis geworden voorschoolse educatie inclusief kindplaats. Het effect van toegenomen kosten betreft in deze variant vooral het peuterspeelzaalwerk en is ondermeer afhankelijk van het subsidiegedrag van gemeenten en van het Rijk. Mogelijk neemt het gebruik van peuterspeelzaalwerk juist af. Een toename van subsidies op nationaal niveau heeft consequenties voor de overheidsbegroting. Extra belastingheffing kan bijvoorbeeld met kosten gepaard gaan vanwege de versturende werking ervan.

Onderstaande tabel geeft in samengevatte vorm de poging tot inventarisatie van effecten van de variant “gelijktrekking en verhoging kwaliteitseisen”. In de tabel ontbreekt het effect van groeps grootte omdat we eerder hebben gesteld dat deze al wordt gehaald.

Tabel 4.2 Samenvatting variant 1: kwaliteitseisen

Effect/kosten	Eis aantal leid(st)ers (psz)	Eis opleiding leid(st)ers (HBO)*	Eis scholing leid(st)ers (VVE)**	Subsidiëring voorschoolse educatie
Kosten op nationaal niveau (daarnaast mogelijk negatief effect indien toename subsidies/belastingen)	+ € 60 mln. per jaar bij bestaande aanbod	+ € 3,7 mln. (psz) en + € 21 mln. (kdv) per jaar bij bestaande aanbod	0 bij gehanteerde veronderstellingen	effect via toename gebruik
Uiteindelijk te betalen deel door ouders	per peuterplaats per jaar + € 91 (22,8% stijging)	per kindplaats + € 32,50 (1,1%; kdv); per peuterplaats + € 17 (1,5%; psz)	n.v.t.	prijzen naar 0 voor doelgroepkinderen
Effecten ouders/ arbeidsparticipatie	niet-positief voor ouders van niet-doelgroepkinderen die gebruikmaken van psz, tenzij hoge waardering kwaliteit	niet-positief voor ouders van niet-doelgroepkinderen, tenzij hoge waardering kwaliteit	n.v.t.	niet-negatief voor en via ouders van doelgroepkinderen (financieel toegankelijker en mogelijk toename aanbod educatie bij kdv)
Effecten ontwikkeling kinderen korte termijn	niet-negatief (en omvang onbekend) voor kinderen die van psz/vve gebruik (blijven/gaan) maken; niet-positief voor kinderen die afvallen (afhankelijk van alternatief)		n.v.t.	financieel toegankelijker voor doelgroepkinderen en mogelijk toename aanbod educatie bij kdv; hoogte van niet-negatieve effect onbekend
Effecten langere termijn	afhankelijk van effect korte termijn en voerschoolse periode		n.v.t.	doelgroepkinderen: afhankelijk van effect korte termijn en voerschoolse periode

* Effecten bij gehanteerde aanname. Onduidelijk of dit in de praktijk daadwerkelijk zo uitvalt vanwege ontbreken ondergrens in de beschikbare data.

** Effecten hiervan in deze variant nul bij gehanteerde veronderstellingen omdat eisen dan gehaald worden. Onduidelijk of dit in de praktijk daadwerkelijk het geval is vanwege ontbreken ondergrens in de beschikbare data.

4.4 Variant 2: financiering

4.4.1 Kenmerken en uitwerking

In de tweede variant wordt de financiering tussen peuterspeelzaal en kinderopvang gelijkgetrokken. Hierbij wordt de systematiek van vraagfinanciering zoals die nu geldt bij kinderopvang tevens toegepast op peuterspeelzaalwerk. Dit betekent dat peuterspeelzalen hun kosten in rekening brengen bij de ouders, zonder subsidie van gemeenten. Ouders kunnen voor de kosten van kinderopvang en peuterspeelzalen voor een tegemoetkoming in aanmerking komen. De effecten hiervan lopen in eerste instantie via vraag en aanbod van peuterspeelzaalwerk: de financiering van kinderopvang blijft immers hetzelfde.

De nadruk ligt in deze variant daarmee op de relatie tussen van werk en gesubsidieerde opvang: zoals die in de huidige systematiek bij de kinderopvang al geldt, wordt die nu tevens toegepast op het peuterspeelzaalwerk.

Voorschoolse educatie blijft in deze variant aanbodgefinancierd. De huidige voorwaarden dat gedurende een jaar minimaal drie dagdelen in de week educatie moet worden gevolgd en dat B&W aangeven op grond van welke criteria een doelgroepkind in aanmerking komt voor het volgen van de educatie blijven bestaan (zie hoofdstuk 2). De gedachte hierachter is dat het onderscheid tussen doelgroepkinderen en niet-doelgroepkinderen blijft bestaan en dat de educatie toegankelijk blijft voor kinderen van zowel werkende ouders als niet-werkende ouders. Voor doelgroepkinderen van ouders die voor een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk in aanmerking komen, geldt dat de voorschoolse educatie – inclusief de kindplaats bij kinderopvang of peuterspeelzaal – volledig wordt gesubsidieerd. Voor een kindplaats *zonder* educatie geldt de tegemoetkoming in de kosten in de trant van de huidige Wko-systematiek. In de praktijk kan dat betekenen dat een kind voor meerdere dagen wordt opgevangen, waarbij voor een deel voorschoolse educatie wordt gegeven (dit deel is volledig gesubsidieerd) en voor een deel niet (waarvoor de tegemoetkoming geldt). Voor doelgroepkinderen van ouders die *niet* voor een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk in aanmerking komen, geldt dat de voorschoolse educatie – inclusief de kindplaats bij kinderopvang of peuterspeelzaal – volledig wordt gesubsidieerd (maar een kindplaats *zonder* educatie niet).

Verschillen die tussen peuterspeelzaal en kinderopvang blijven bestaan, betreffen de kwaliteitseisen, het verschil in opvangmogelijkheden tussen peuterspeelzaal en kinderopvang en de verschillen in leeftijdscategorieën (2-4 voor peuterspeelzaal en 0 en ouder voor kinderopvang).

Tegemoetkomingen in de financieringsvariant

Voor de tegemoetkoming van het Rijk komt een ouder in aanmerking indien hij werkt, of werkzoekende is, en ook onder andere voorwaarden zoals genoemd in hoofdstuk 2. Dit geldt in deze variant dus ook voor tegemoetkomingen voor de kosten van peuterspeelzaalwerk. Een ouder met een partner krijgt slechts een vergoeding van het Rijk, indien die partner óók aan de beschreven voorwaarden voldoet.

De hoogte van de tegemoetkoming van het Rijk gebeurt op basis van een maximum uurprijs en is deels inkomensafhankelijk. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen het eerste kind en de tweede en verdere kinderen zoals vermeld in hoofdstuk 2. Deze toeslag wordt voor ouders die werken dan nog vermeerderd met een inkomensafhankelijk deel van de kosten van kinderopvang. Deze vaste toeslag bedraagt een derde, zowel voor tweeverdienende ouders als voor werkende ouders zonder partner. Een ouder die werkt met een partner die algemene bijstand ontvangt, krijgt een vaste toeslag van een zesde. Het Rijk verzorgt de uitkering van dit deel dat door werkgevers wordt bekostigd. De fondsen hiervoor worden verkregen middels een opslagpremie op de premieplichtige loonsom. Ook een ouder die werkt met een partner die algemene bijstand ontvangt komt – via de gemeente of de UWV - in aanmerking voor een tegemoetkoming van een zesde van de kosten van kinderopvang, zodat de gezamenlijke tegemoetkoming een derde bedraagt (een zesde van het Rijk plus een zesde van gemeente/UWV).

Bedoeling is dat in deze variant de kosten van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk verdeeld worden over overheid (via belastingheffing), werkgevers en ouders zoals nu bij de kinderopvang gebeurt. Het CPB heeft becijferd dat op macroniveau naar verwachting de overheid in 2007 52%

bijdraagt, werkgevers 29% en ouders 19% (zie hoofdstuk 2). Voor het eerste kind betalen de laagste inkomens gemiddeld ongeveer 4%, een gezin met 1,5 maal het modale inkomen 16% en de hoogste inkomens (meer dan € 130.000 per jaar) 67%.

Subsidiëring van peuterspeelzalen

In de financieringsvariant komt de huidige aanbodfinanciering van peuterspeelzalen te vervallen. Deze financiering verschilt momenteel per gemeente. Volgens een tweetal actuele gegevens (zie subparagraaf 2.2.2) ligt de ouderbijdrage tussen de 25%-35% (resp. inclusief en exclusief VVE) of rond de 35% (inclusief VVE). De vergelijking met de tweede variant zou met de ouderbijdrage voor het peuterspeelzaalwerk zonder voorschoolse educatie dienen te gebeuren, omdat voorschoolse educatie door gemeenten voor doelgroepkinderen in de variant gefinancierd dan wel gesubsidieerd blijft.

Tot slot van deze subparagraaf geven wij ter illustratie gegevens weer uit interviews aangaande veranderingen in financieringswijze bij peuterspeelzalen.

Interviews met organisaties die peuterspeelzaalwerk aanbieden: **verandering in financiering**

Gevraagd naar de consequenties voor klanten van een andere vorm van financiering voor het peuterspeelzaalwerk, namelijk vraagfinanciering zoals bij de kinderopvang, wordt geantwoord:

- Het kan daardoor voor minder verdienende ouders goedkoper worden als inkomensafhankelijke bedragen worden gehanteerd;
- Als niet de eis wordt gesteld dat beide ouders moeten werken, zouden ouders vraagfinanciering geen probleem vinden;
- Nadeel kan zijn dat belastingformulieren ingewikkeld zijn, maar ook nu is het al heel wat papierwerk en ouders worden daar steeds handiger in;
- Het mag niet ingewikkelder worden voor ouders;
- Vraagfinanciering bij peuterspeelzalen kan bij sommige ouders tot problemen leiden: het geld is al uitgegeven voordat de opvang is betaald. Aan de andere kant kunnen dat dezelfde ouders zijn die nu al te laat betalen voor het peuterspeelzaalwerk;
- Geldstromen naar peuterspeelzalen zijn nu niet helder, verbetering hierin is welkom

4.4.2 Consequenties voor de vraag

De belangrijkste inschatting betreft de consequenties voor uiteindelijk te betalen prijzen voor met name peuterspeelzaalwerk. Dit wordt bepaald door de verschillen in de mate van subsidiëring tussen de huidige vraagsystematiek bij de kinderopvang en de huidige aanbodsysteematiek bij peuterspeelzalen én door de afgenomen toegankelijkheid van peuterspeelzaalwerk voor ouders die niet aan de “werkende/werkzoekende” eis voldoen. Een indeling in huishoudtypes (werkend/niet-werkend; hoog/laag inkomen) kan hier behulpzaam zijn. Tabel 4.3 is ontleend aan de gegevens uit hoofdstuk 2 die wij hierboven hebben samengevat.

Tabel 4.3 Gemiddelde geschatte eigen bijdrage in procenten bij peuterspeelzaalwerk: huidig versus financieringsvariant (eerste kind; niet-doelgroepkinderen)

Werkstatus en inkomenscategorie ouders		% eigen bijdrage nu	% eigen bijdrage in financieringsvariant
Werkend/werkzoekend	Hoog inkomen	35%*	67%
	Middeninkomen	35%	16%
	Laag inkomen	35%**	4%
Niet-werkend/niet-werkzoekend	(Hoog inkomen)	(35%*)	(100%)
	Middeninkomen	35%	100%
	Laag inkomen	35%**	100%

* of hoger, indien in huidige situatie ouderbijdrage inkomensafhankelijk; ** of lager, indien in huidige situatie ouderbijdrage inkomensafhankelijk

Duidelijk is dat niet-werkende/niet-werkzoekende ouders die hun kinderen in de huidige situatie naar de peuterspeelzaal brengen erop achteruitgaan. De te betalen prijzen verdrievoudigen bijna. Ook al is niet bekend wat de prijsgevoeligheid van de vraag naar peuterspeelzaalwerk is (zie de analyse bij de voorgaande variant): zo'n prijsverhoging zal niet zonder consequenties kunnen blijven en zal leiden tot vraaguitval⁷⁰. Voor werkende/werkzoekende ouders ziet het beeld er anders uit: in de financieringsvariant worden de lage inkomens en middeninkomens gemiddeld genomen zwaarder gesubsidieerd voor het peuterspeelzaalwerk, terwijl de hoge inkomens erop achteruitgaan (bijna verdubbeling van de te betalen prijs).

Merk op dat in deze variant de eigen bijdrage voor het peuterspeelzaalwerk - zoals in Tabel 4.3 in de rechterkolom vermeld - procentueel gezien hetzelfde is voor de kinderopvang. Hoe zit dat met de prijs die ouders (in eerste instantie) betalen? Een peuterplaats hebben we in de voorgaande variant een kostprijs van € 1.138 gegeven, gebaseerd op ongeveer zes uur per week en voor maximaal 40 weken per jaar. We nemen aan dat dit een goede indicatie is van de prijs die ouders zouden betalen indien geen sprake is van gemeentelijke subsidiëring. Per 1 januari 2004 schatten De Bruijn et al. (2004) de uurprijs voor een kinderdagverblijf gemiddeld op € 5,26. Vijftig procent van de ouders betaalt in 2005 per uur € 5,38 of minder volgens Van Bostelen (z.j.). OCW noemt voor 2007 een uurprijs van € 5,45⁷¹. Uitgaande van zes uren per week en 40 weken per jaar zou de prijs van een vergelijkbare plaats in een kinderdagverblijf dan rond de € 1.260-1.310 liggen, hoger dan die van het peuterspeelzaalwerk⁷². We herhalen Tabel 4.3 met de betalen bedragen voor peuterspeelzaalwerk en kinderopvang, uitgaande van € 1.310 voor een plaats in een kinderdagverblijf.

⁷⁰ Naast de prijs kan ook de *manier* van subsidiëring ertoe doen (verschillen in zichtbaarheid; verschillen in gemak van ontvangen subsidie). De gevolgen van de Wet kinderopvang voor gebruikers zou hierbij informatie kunnen opleveren; zie bijvoorbeeld Jongma (2006), De klant in beeld. Wet kinderopvang en de gevolgen voor de gebruikers.

⁷¹ www.minocw.nl/documenten/tabel_kinderopvang_2.pdf

⁷² Zes uren per week en veertig weken per jaar is de definitie van een kindplaats bij peuterspeelzalen, wat *niet* overeenkomt met een kindplaats in de kinderopvang.

Tabel 4.4 Gemiddelde geschatte eigen bijdrage in euro's: huidig versus financieringsvariant (eerste kind; niet-doelgroepkinderen; 6 uur per week; 40 weken per jaar)

Werkstatus en inkomenscategorie ouders		eigen bijdrage nu, psz	eigen bijdrage nu, ko = eigen bijdrage ko in variant	eigen bijdrage psz in variant
Werkend/werkzoekend	Hoog inkomen	398	878	762
	Middeninkomen	398	210	182
	Laag inkomen	398	52	46
Niet-werkend/niet-werkzoekend	(Hoog inkomen)	398	1.310	1.138
	Middeninkomen	398	1.310	1.138
	Laag inkomen	398	1.310	1.138

Uit bovenstaande tabel blijkt nog eens dat niet-werkende/niet-werkzoekende ouders die hun kinderen in de huidige situatie naar de peuterspeelzaal brengen er fors op achteruitgaan. Voor werkende/werkzoekende ouders met een laag inkomen of een middeninkomen wordt peuterspeelzaalwerk gemiddeld genomen nog financieel aantrekkelijker dan kinderopvang dan het al was.

De wijzigingen in te betalen prijzen kunnen de totale vraag naar kinderopvang en peuterspeelzaalwerk wijzigen en/of verschuivingen tussen de twee vormen teweegbrengen. Zoals eerder uiteengezet ontbreken in de empirische literatuur echter schattingen van de prijselasticiteit van de vraag naar peuterspeelzaalwerk en van de kruisprijselasticiteit van de vraag naar kinderopvang. Daarnaast ontbreken gedetailleerde studies naar de samenstelling van de vraag naar de verschillende opvangvormen. CBS heeft in 2006 in het kader van de Enquête Beroepsbevolking onderzoek gedaan naar kinderopvang, onder andere onderverdeeld in verschillende typen arbeidsdeelname. Het betreft evenwel data van kinderen waarbij tenminste één ouder 12 uur of meer per week werkt en betaalde oppas en peuterspeelzaal worden niet van elkaar gescheiden. Van Oploo en Engelen (2006, par. 2.3) geven het procentuele gebruik van verschillende kinderopvangvormen naar werksituatie en naar inkomen, maar niet gecombineerd. Dit gebeurt niet per kinderopvangvorm, maar per type werksituatie of inkomenscategorie. Gecombineerd met gegevens over werksituaties en inkomenscategorieën zouden schattingen mogelijk zijn van het aantal ouders dat van peuterspeelzalen en kinderopvang gebruikmaakt naar werksituatie of naar inkomen.

De verandering in financieringssystematiek kan vooral via vraagverschuivingen invloed hebben op de kosten en andere aanbodkenmerken van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. De verschillen in kosten tussen peuterspeelzalen onderling en de verschillen met de kosten van kinderopvang worden duidelijker zichtbaar. Ook door schaalears effecten in het aanbod kan een verandering in kosten optreden. Deze mogelijke effecten schatten wij verder niet in⁷³.

Indien door de gewijzigde systematiek het totaalbedrag aan te verstrekken tegemoetkomingen toe- of afneemt, heeft dit tevens consequenties voor de overheidsbegroting. Bij gelijkblijvende overige overheidsuitgaven kan dit een belastingverlaging of –verhoging inhouden. Een inschatting hiervan is in dit rapport niet gemaakt.

⁷³ Mogelijk kan bijvoorbeeld de introductie van de Wet kinderopvang in 2005 iets leren over de gevolgen van een systeem van vraagfinanciering voor efficiëntie.

Aanpassingskosten bestaan in deze variant vooral uit de operatie dat gemeenten geen subsidie meer gaan verstrekken aan peuterspeelzalen, maar dat het Rijk, gemeenten en UWV tegemoetkomingen gaan verstrekken aan ouders. Deze aanpassingskosten zouden wellicht kunnen worden ingeschat met behulp van gegevens over de invoering van de Wet kinderopvang in 2005. In dit rapport is deze inschatting niet gemaakt.

4.4.3 Effecten op ouders

Arbeidsparticipatie

Het effect op arbeidsparticipatie en de maatschappelijke waardering daarvan gaat theoretisch langs dezelfde weg als in variant 1. Dit geldt uiteraard alleen voor werkende/werkzoekende ouders (met uitzondering van voorschoolse educatie – zie verderop), van wie de lage inkomens en middeninkomens gemiddeld genomen zwaarder gesubsidieerd gaan worden voor het peuterspeelzaalwerk, terwijl de hoge inkomens minder gesubsidieerd gaan worden. In hoeverre heeft het financieel minder/meer toegankelijk worden van peuterspeelzalen een effect op de participatie? Hier is de gevoeligheid van participatiebeslissingen voor de te betalen prijs van peuterspeelzaalwerk van belang. Hierover zijn ons evenwel geen studies bekend. Een inschatting gaat als volgt. Werkende/werkzoekende ouders die in de huidige situatie hun kind(eren) naar de peuterspeelzaal brengen, gaan minder betalen als ze lage inkomens of middeninkomens hebben en meer betalen als ze hoge inkomens hebben. De ouders met *lagere* inkomens en *middeninkomens* gaan misschien meer gebruikmaken van peuterspeelzaalwerk en wellicht leidt dit tot meer arbeidsparticipatie. Voor de *hoge* inkomens is kinderopvang gemiddeld genomen naar schatting nog duurder (hogere kostprijs, zelfde subsidiepercentage). Dit kan ertoe leiden dat ze minder van peuterspeelzaalwerk gebruik gaan maken en wellicht ook minder gaan werken, al kan een alternatief in de vorm van informelere opvang ervoor zorgen dat werken mogelijk blijft. Een andere categorie ouders betreft werkende/werkzoekende ouders met een laag inkomen of een middeninkomen die momenteel van kinderopvang gebruikmaken en peuterspeelzaalwerk gemiddeld genomen financieel aantrekkelijk zien worden. Gezien de beperktere geschiktheid van peuterspeelzaalwerk als instrument voor arbeidsparticipatie, zal hier evenwel geen groot effect van uitgaan.

Ook in deze variant wordt *voorschoolse educatie* met de bijbehorende kindplaats volledig gesubsidieerd voor doelgroepkinderen. Dit kan een effect hebben op de arbeidsparticipatie van de ouders. Bij de vorige variant hebben we besproken dat redenen van gemeenten om voorschoolse educatie vooral bij peuterspeelzalen te subsidiëren onder meer samenhangen met de gemeentelijke subsidiëring van peuterspeelzalen, die in deze variant vervalt: peuterspeelzalen worden marktpartijen zoals de huidige kinderdagverblijven. Afgezien daarvan is de veronderstelling in alle varianten dat voorschoolse educatie volledig wordt gesubsidieerd, onafhankelijk van waar het wordt aangeboden. Dit kan betekenen dat kinderdagverblijven meer dan voorheen voorschoolse educatie gaan aanbieden, waardoor de combinatie voorschoolse educatie en opvang wordt vergemakkelijkt. Dit zou een extra effect op arbeidsparticipatie kunnen hebben, indien specifiek het ontbreken van voorschoolse educatie in de kinderopvang de bepalende factor is om niet of minder te werken.

Overige effecten op ouders

Belangrijker dan het effect op arbeidsparticipatie zijn waarschijnlijk de mogelijke verschuivingen in de vraag tussen kinderopvang en peuterspeelzalen, en vooral de veranderingen in de samenstelling van de vraag naar peuterspeelzalen. Voor niet-werkende, niet-werkzoekende ouders

geldt dat zij geen tegemoetkoming meer krijgen voor peuterspeelzaalwerk: zij gaan bijna het drievoudige betalen. Bij gebrek aan schattingen van de prijselasticiteit van de vraag naar peuterspeelzaalwerk beperken wij ons tot een eerste gedachtegang over de gevolgen hiervan.

Een afname van gebruik van peuterspeelzaalwerk is te verwachten voor ouders die niet werken en niet werkzoekend zijn. Wat dit voor de *ouders* betekent, hangt af van de motieven voor huidig gebruik van peuterspeelzalen. Het onderzoek van De Weerd en Van de Vegt (2001) onderscheidt de motieven sociale ontwikkeling van het kind, educatieve ontwikkeling van het kind en opvang: “[...] de peuterspeelzaal [kan] worden beschouwd als vorm van kinderopvang. In de tijd dat de kinderen op de peuterspeelzaal zijn, kunnen de ouders andere dingen doen, betaalde arbeid of andere activiteiten verrichten.” Van gevraagde ouders vindt 12% de opvangfunctie erg belangrijk, 36% tamelijk belangrijk en 53% niet zo belangrijk. In het onderzoek van Van Oploo en Engelen (2006) wordt de voorbereiding op de basisschool (84%) en de mogelijkheid om het kind met anderen te laten spelen (77%) het vaakst genoemd als motief om een kind naar de peuterspeelzaal te laten gaan. Van de respondenten gebruikt 25% de peuterspeelzaal om tijd voor zichzelf of eventuele andere kinderen vrij te maken. Ongeveer de helft daarvan betreft iets anders dan opvang tijdens werk of studie.

Een beperkt deel van peuterspeelzaalgebruik betreft derhalve het vrijmaken van tijd voor zaken *anders dan werk of studie*. Het ligt voor de hand dat een deel van dit gebruik in een nieuwe financieringssysteem zal komen te vervallen. Bij gebrek aan studies die dit soort effecten inschatten, kan als maximum worden gebruikt het meest recent ingeschatte percentage gebruik voor zaken anders dan werk of studie (12,5% van huidig gebruik, zie voorgaande alinea) maal het huidige gebruik. De waardering hiervan kan middels een benadering in termen van de waarde van vrije tijd en onbetaalde arbeid van de betreffende ouders, die dan – in een evenwichtssituatie, aan de marge – gelijk is aan het loon dat kan worden verdiend. Een ruwe schatting is 12,5% van 240.000 (aantal kinderen dat naar peuterspeelzaal gaat in 2006) maal $1 \frac{1}{3}$ (correctie van aantal kinderen naar aantal ouders: zeg $2/1,5$) maal zes uur per week (ruwe inschatting gemiddeld aantal dagdelen) maal 40 weken maal € 10^{74} geeft € 96 miljoen per jaar.

Zoals hierboven gemeld wordt in deze variant *voorschoolse educatie* met de bijbehorende kindplaats volledig gesubsidieerd voor doelgroepkinderen. Dit kan effect hebben op de tijdsbesteding van ouders.

4.4.4 Effecten op kinderen

Voor het overzicht herhalen wij hier dat in algemene zin een verandering in de markt voor voorschoolse voorzieningen effecten kan hebben voor:

- kinderen die van dezelfde voorschoolse voorzieningen gebruik blijven maken en in dezelfde mate van deze voorzieningen gebruik blijven maken (indien de voorschoolse voorzieningen zelf aan verandering onderhevig zijn);
- kinderen die van dezelfde voorschoolse voorzieningen gebruik blijven maken, maar dat voor meer of minder uren per week gaan doen;

⁷⁴ Toegepast door Kok et al. (2007), p. 42.

- kinderen die van bepaalde voorzieningen niet meer gebruikmaken, waarvoor niet wordt gecompenseerd door van andere voorzieningen gebruik te maken;
- kinderen die van bepaalde voorzieningen niet meer gebruikmaken, ten faveure van andere voorzieningen;
- kinderen die van meer voorzieningen gaan gebruikmaken.

Voor niet-werkende/niet-werkzoekende ouders verdrievoudigen de te betalen prijzen voor peuterspeelzaalwerk bijna. Een ruwe schatting is dat dit 12,5% van de kinderen die naar de peuterspeelzaal gaan betreft (zie vorige subparagraaf). Een bovengrens is dan dat 12,5% van de huidige kinderen hierdoor niet meer naar de peuterspeelzaal zal gaan. Voor werkende/werkzoekende ouders geldt dat de lage inkomens en middeninkomens gemiddeld genomen zwaarder gesubsidieerd gaan worden voor het peuterspeelzaalwerk, terwijl de hoge inkomens bijna een verdubbeling van de te betalen prijs zien. De eerste categorie kiest wellicht sneller voor de peuterspeelzaal of voor meer uren in de peuterspeelzaal. De tweede categorie doet wellicht het tegenovergestelde. In welke mate deze verschuivingen optreden is, zoals hierboven toegelicht, niet bekend.

Hiernaast zal de voor doelgroepkinderen gratis gemaakte voorschoolse educatie inclusief kindplaats leiden tot meer kinderen die deze educatie gaan volgen. In welke mate dit optreedt, is niet bekend. Mogelijkerwijs neemt het aanbod van voorschoolse educatie bij kinderdagverblijven toe (zie hierboven), waardoor het voor sommige ouders gemakkelijker wordt de kinderopvang te combineren met voorschoolse educatie. Dit kan het doelgroepbereik verder doen toenemen.

Effect op ontwikkeling

Het effect van een toename in het doelgroepbereik van *voorschoolse educatie* hebben wij besproken in de voorgaande variant: uit Bijlage C blijkt dat wat de huidige Nederlandse situatie betreft hier te weinig over bekend is om met enige precisie effecten te kunnen berekenen. De kennis over (kwaliteit van) opvang en de doorwerking op de ontwikkeling van kinderen lijkt nog vele gaten te bezitten. Voor de ontwikkeling van doelgroepkinderen zou het op zich niet uitmaken of *voorschoolse educatie* wordt gegeven op een kinderdagverblijf of op een peuterspeelzaal, met dien verstande dat deze kunnen verschillen in de aangeboden programma's, de scholing/opleiding van leid(st)ers, de kind/leid(st)erratio en – zeker niet onbelangrijk – de openingstijden (hoeveel uren per week kan een kind de educatie krijgen?).

Voor *peuterspeelzaalwerk* geldt in wezen hetzelfde. Over de verschillen in *effecten* op de ontwikkeling van kinderen tussen geen of informele opvang, kinderopvang en peuterspeelzaalwerk is te weinig bekend om hier berekeningen op los te kunnen laten.

Effecten op langere termijn

Voor de uiteindelijke effecten geldt dezelfde benadering als in de voorgaande variant. Het gaat uiteindelijk om de doorwerking van effecten in de voorschoolse periode op latere uitkomsten, waaraan middels kengetallen een maatschappelijke waardering zou kunnen worden gegeven.

4.4.5 Samenvatting variant 2

In de tweede variant wordt het systeem van financiering gelijkgetrokken tussen peuterspeelzalen en kinderopvang: de vraagfinanciering gaat nu ook gelden voor peuterspeelzaalwerk. Tegemoetkomingen voor opvang zijn mogelijk indien de ouders aan bepaalde voorwaarden

voldoen, waarvan het werken of werkzoekend zijn van de ouders het meest bekende voorbeeld is. Een verandering in de financieringsystematiek heeft niet in de eerste plaats een effect op de kostprijs van het peuterspeelzaalwerk of de kinderopvang. Het is wel mogelijk dat op nationaal niveau het totale bedrag aan subsidies verandert. Een toename van subsidies vereist, bij een sluitende begroting, lagere overige uitgaven en/of hogere belastingen (bijdragen van het Rijk en de werkgevers). Dit gaat met maatschappelijke kosten gepaard. Subsidies nemen toe omdat voorschoolse educatie en de daaraan gekoppelde kindplaats voor elk doelgroepkind volledig wordt gesubsidieerd, onafhankelijk van waar de educatie wordt aangeboden. Subsidies nemen ook toe omdat voor werkende/werkzoekende ouders met een laag inkomen of een middeninkomen het systeem van tegemoetkomingen voor het peuterspeelzaalwerk gemiddeld genomen meer subsidieverstrekking vereist dan het bestaande systeem van gemeentelijke subsidieverstrekking aan peuterspeelzalen. Wél is het zo dat niet-werkende/niet-werkzoekende ouders geen aanspraak meer kunnen maken op gesubsidieerd peuterspeelzaalwerk en dat werkende/werkzoekende ouders met een hoog inkomen voor het peuterspeelzaalwerk gemiddeld genomen juist minder worden gesubsidieerd. Van het netto effect is in dit rapport geen inschatting gemaakt. Theoretisch kan het beide kanten opgaan.

De nadruk ligt in deze variant op de combinatie van werk en zorg, nu ook bij peuterspeelzalen, waar dan ook de belangrijkste effecten zijn te verwachten. Niet-werkende/niet-werkzoekende ouders die hun kind(eren) naar de peuterspeelzaal brengen gaan er fors op achteruit. Ook werkende/werkzoekende ouders met een hoog inkomen die hun kind(eren) naar de peuterspeelzaal brengen gaan erop achteruit. Werkende/werkzoekende ouders met een laag of middeninkomen die hun kind(eren) naar de peuterspeelzaal brengen gaan er juist op vooruit. Dit maakt de peuterspeelzaal ook financieel aantrekkelijker voor werkende/werkzoekende ouders met een laag of middeninkomen die nu nog geen gebruikmaken van de peuterspeelzaal (maar bijvoorbeeld van kinderopvang). Een inschatting van al deze verschuivingen is in dit rapport niet gemaakt: daarvoor ontbreken de benodigde (kruis-)prijselasticiteiten.

Voor werkende/werkzoekende ouders is er mogelijk een effect op arbeidsparticipatie. Ouders met lage en middeninkomens gaan wellicht meer gebruikmaken van peuterspeelzaalwerk, onder andere om (meer) te werken. Voor hoge inkomens geldt het tegenovergestelde. Hierbij dient te worden bedacht dat in beide gevallen alternatieven bestaan: ouders met lage en middeninkomens konden bijvoorbeeld al gebruikmaken van kinderopvang met tegemoetkomingen in de kosten en ouders met hoge inkomens kunnen voor een deel van andere vormen van opvang gebruikmaken om te kunnen werken.

Het grootste effect zal optreden via niet-werkende/niet-werkzoekende ouders, die geen gesubsidieerde opvang meer aangeboden krijgen. Dit gaat onder meer ten koste van tijd van die ouders. Ook hier geldt dat alternatieven (bijvoorbeeld oppas) aanwezig kunnen zijn. Een berekend maximumbedrag aan maatschappelijke kosten komt neer op zo'n € 96 miljoen per jaar. Voor het aantal kinderen dat niet meer naar de peuterspeelzaal gaat door de gestegen bijdrage voor de ouders hebben we een bovengrens gehanteerd van 12,5% van de kinderen die nu de peuterspeelzaal bezoeken. Ook voor werkende/werkzoekende ouders met hoge inkomens wordt de peuterspeelzaal financieel minder aantrekkelijk, terwijl deze juist aantrekkelijker wordt voor de overige werkende/werkzoekende ouders. Dit kan implicaties hebben voor het peuterspeelzaalbezoek van hun kinderen.

Net als in de voorgaande variant wordt voorschoolse educatie inclusief kindplaats volledig gesubsidieerd voor doelgroepkinderen, onafhankelijk van waar het wordt aangeboden. Dit, tezamen met een mogelijke toename van het aanbod van voorschoolse educatie bij kinderdagverblijven, kan een toename van het doelgroepbereik van voorschoolse educatie betekenen.

Onderstaande tabel geeft in samengevatte vorm de geïnventariseerde effecten van de variant “gelijktrekking financiering”.

Tabel 4.5 Samenvatting effecten variant 2: financiering, incl. volledige subsidiëring voorschoolse educatie (dgk=doelgroepkinderen)

Werkstatus en inkomenscategorie ouders		Te betalen prijzen psz	Effecten arbeids-participatie/ overig ouders*	Effecten ontwikkeling kinderen korte termijn	Effecten langere termijn
Werkend/ werkzoekend	Hoog inkomen	bijna verdubbeling	mogelijk enigszins lagere participatie	mogelijk minder peuterspeelzaalwerk/meer voorschoolse educatie dgk; omvang en hoogte effecten?	Onder meer afhankelijk van effecten korte termijn & van vroeg-schoolse educatie
	Middeninkomen	ongeveer halvering	mogelijk enigszins hogere participatie	mogelijk meer peuterspeelzaalwerk/meer voorschoolse educatie dgk; omvang en hoogte effecten?	
	Laag inkomen	wordt vrijwel gratis			
Niet-werkend/ niet-werkzoekend	(Hoog inkomen) Middeninkomen Laag inkomen	bijna verdriedubbeling	participatie nihil; minder vrije tijd e.d.**	minder peuterspeelzaalwerk: omvang en hoogte effecten?	

* Naast effect via ouders van doelgroepkinderen, ** ruwe schatting waarde: € 96 mln. per jaar

4.5 Variant 3a: volledige harmonisatie

4.5.1 Kenmerken en uitwerking

In de variant “volledige harmonisatie” worden, op de manier zoals in variant 1, *kwaliteitseisen* verhoogd en gelijkgesteld tussen wat nu peuterspeelzaal en kinderopvang (kinderdagverblijven) heet. Ook de *financiering* wordt gelijkgetrokken, maar niet op de manier zoals in variant 2. De systematiek van vraagfinanciering gaat gelden, maar de eis van werkende of werkzoekende ouders vervalt. Iedere ouder kan zodoende een tegemoetkoming krijgen. De hoogte van de tegemoetkoming gebeurt op basis van een maximum uurprijs en is deels inkomensafhankelijk. De tegemoetkoming geldt voor maximaal 15 uren per week indien niet beide ouders werken of werkzoekend zijn. De aandelen subsidiëring via algemene middelen en via werkgeversbijdrage liggen zoals nu bij de kinderopvang. Voorschoolse educatie blijft in deze variant aanbedgefinancierd en betreft niet alleen de educatie maar ook de kindplaats voor doelgroepkinderen. De tegemoetkoming geldt ook voor gastouderschap.

Gedachte achter deze variant is dat een hoge(re) en gelijke kwaliteit van opvang positieve gevolgen kan hebben voor de ontwikkeling van kinderen. Deze opvang zal dan ook toegankelijk moeten zijn voor kinderen van niet-werkende/niet-werkzoekende ouders en dat voor voldoende uren per week. Daarbij blijft het combineren van werk en zorg gestimuleerd.

In deze variant wordt het verschil tussen kinderdagverblijven en peuterspeelzalen in principe opgeheven. Dit betekent niet dat geen verschillen kunnen bestaan of ontstaan. Organisaties mogen zelf kiezen wat het minimum en maximum aantal uren per week is dat een kind kan worden opgevangen. Organisaties mogen zelf kiezen of ze zich wel of niet richten op een bepaalde leeftijdscategorie (bijvoorbeeld 0-2, 2-4, ...). Organisaties zijn niet verplicht specifieke voorschoolse educatieve programma's aan te bieden.

De verschillen in financiering tussen deze variant en de huidige praktijk zijn als volgt. Vraagfinanciering geldt momenteel al voor kinderopvang. Hierbij vervalt dus de eis van werkende/werkzoekende ouders, met dien verstande dat het maximum aantal uren voor een tegemoetkoming op 15 per week ligt voor niet-werkende/niet-werkzoekende ouders. Voor werkende/werkzoekende ouders verandert er qua financiering van kinderopvang derhalve niets, voor niet-werkende/werkzoekende ouders wel. Voor peuterspeelzalen geldt momenteel aanbodfinanciering die per gemeente verschilt. Dit systeem wordt verlaten (zoals bij variant 2), er komt vraagfinanciering voor in de plaats (zoals bij variant 2), en de tegemoetkomingen gelden voor niet-werkende/werkzoekende ouders voor maximaal 15 uren per week.

4.5.2 Consequenties voor aanbod en vraag

De kosten van het aanbieden van opvang en educatie (of beter gezegd: ontwikkelingsstimulering) zullen deels op dezelfde manier wijzigen als in variant 1 (kwaliteitseisen): het werken met meer leid(st)ers bij peuterspeelzalen die nu nog niet aan de verhoogde eisen voldoen leidt tot hogere kosten; een deel van de toekomstige benodigde leid(st)ers zal een hogere opleiding dan nu moeten volgen; en een deel zal VVE-scholing moeten krijgen. In variant 1 bleek dat de grootste kostenpost ligt bij de extra benodigde leid(st)ers bij peuterspeelzalen, wat in een berekening neerkwam op € 60 miljoen hogere kosten per jaar of € 260 per peuterplaats. Bij variant 1 hebben we tevens gezien dat onder bepaalde veronderstellingen de VVE-scholingseisen gehaald worden. Dit geldt niet voor de HBO-opleidingseisen. Bij variant 1 hebben we berekend dat bij het huidige aanbod extra kosten van € 3,7 miljoen per jaar voor de peuterspeelzalen en € 21 miljoen per jaar voor de kinderdagverblijven resulteren als gevolg van deze verhoogde opleidingseis. Per peuterplaats is dit ongeveer € 17 per jaar extra; per kindplaats bij kinderdagverblijven € 162 per jaar extra. Naast deze kostenstijgingen is het incasseren van schaalvoordelen een mogelijkheid, iets wat in dit rapport niet is ingeschat.

Veranderingen in kosten zullen ten dele tot uiting komen in veranderingen in (uur)prijzen. Dit, en een verandering in de omvang van het gebruik, kan leiden tot een verandering van kosten en subsidies op nationaal niveau, waar bij een verder ongewijzigde overheidsbegroting ook een ander niveau van belastingheffing tegenover kan staan. De effecten hiervan schatten wij niet nader in.

Aanpassingskosten bestaan voor een deel uit dezelfde kosten die in variant 1 en variant 2 worden gemaakt. Wel kunnen ze van een andere orde van grootte zijn, omdat gedragsreacties van ouders anders zullen zijn. De aanpassingskosten schatten wij verder niet in.

Het effect op wat ouders betalen bestaat uiteindelijk uit het gecombineerde effect van kosten (prijzen) en van veranderde subsidiëring. Een belangrijke vraag is in hoeverre en voor wie

opvangmogelijkheden veranderen en tegen welke prijs, ten opzichte van de bestaande situatie. Tabel 4.6 contrasteert de mate van subsidiëring in de variant met die in de huidige situatie.

Tabel 4.6 Subsidiëring in de harmonisatievariant versus huidige situatie

Werkstatus en inkomenscategorie		% subsidiëring ko/ psz nieuw	% subsidiëring ko oud	% subsidiëring psz oud
Werkend /werkzoekend	Hoog inkomen	33%	33%	65%*
	Middeninkomen	84%	84%	65%
	Laag inkomen	96%	96%	65%**
Niet-werkend /niet-werkzoekend	Hoog inkomen	33% 0-15u; 0% 15+u	0%	65%*
	Middeninkomen	84% 0-15u; 0% 15+u	0%	65%
	Laag inkomen	96% 0-15u; 0% 15+u	0%	65%**

* of hoger, indien in huidige situatie ouderbijdrage inkomensafhankelijk; ** of lager, indien in huidige situatie ouderbijdrage inkomensafhankelijk

Werkende/werkzoekende ouders die van kinderopvang gebruikmaken, zien hun eigen bijdrage hiervoor in procenten niet veranderen. Maken ze (ook) van peuterspeelzaalwerk gebruik, dan geldt voor de lage inkomens en middeninkomens in deze variant een hogere subsidiëring: van ongeveer tweederde naar bijna gratis voor lage inkomens; en naar bijna 85% voor middeninkomens. Voor de hoge inkomens gaat in dat geval de subsidiëring achteruit: van tweederde naar een derde.

Voor *niet-werkende/niet-werkzoekende ouders* wordt kinderopvang tot 15 uren per week toegankelijker gemaakt: eerst kregen ze daar geen subsidies voor. Ten opzichte van het huidige peuterspeelzaalwerk worden de lage inkomens en de middeninkomens in grotere mate tegemoetgekomen: van tweederde subsidie naar resp. bijna gratis en bijna 85% - dat wil zeggen, voor de eerste 15 uren. Voor de hoge inkomens gaat in dit geval de subsidiëring achteruit: van tweederde naar een derde (voor de eerste 15 uren).

In variant 1 hebben we berekend dat door de verhoogde kwaliteitseisen een peuterplaats € 277 duurder wordt en een kindplaats in de kinderopvang € 162. Om deze bedragen met elkaar te kunnen vergelijken, rekenen we de € 162 om naar een kindplaats in een peuterspeelzaal⁷⁵. Dit geeft een stijging van € 15. Als we de in variant 2 geschatte (kost-)prijzen in termen van kindplaatsen bij peuterspeelzalen overnemen en rekening houden met zowel de gestegen kosten als de verandering in subsidiëring in variant 3a, ontstaat ter illustratie het beeld van Tabel 4.7.

⁷⁵ Kindplaats peuterspeelzaal: 6 uren per week, 40 weken per jaar. Kindplaats kinderopvang: verondersteld: 10,5 uren per dag, 5 dagen per week, vijftig weken per jaar. Correctiefactor: $(6 \cdot 40) / (10,5 \cdot 5 \cdot 50)$.

Tabel 4.7 Te betalen bedragen (euro's) in de harmonisatievariant versus huidige situatie: illustratie (6 uren per week, 40 weken per jaar)

Werkstatus en inkomenscategorie		Te betalen ko, variant	Te betalen psz, variant	Te betalen ko, huidig	Te betalen psz, huidig
Werkend /werkzoekend	Hoog inkomen	888	948	878	398
	Middeninkomen	212	226	210	398
	Laag inkomen	53	57	52	398
Niet-werkend /niet-werkzoekend	Hoog inkomen	888 0-15u; 1325 15u+	948 0-15u; 1415 15u+	1310	398
	Middeninkomen	212 0-15u; 1325 15u+	226 0-15u; 1415 15u+	1310	398
	Laag inkomen	53 0-15u; 1325 15u+	57 0-15u; 1415 15u+	1310	398

De in Tabel 4.7 berekende bedragen impliceren de volgende prijsstijgingen:

- peuterspeelzaalwerk: voor werkenden/werkzoekenden en voor niet-werkenden/niet-werkzoekenden tot 15 uren per week: hoog inkomen +138%, middeninkomen -43% en laag inkomen -86%;
- peuterspeelzaalwerk voor niet-werkenden/niet-werkzoekenden voor zover boven de 15 uren per week: +255%. In de beginsituatie zullen evenwel weinig kinderen voor meer dan 15 uren per week bij de peuterspeelzaal ondergebracht zijn;
- kinderopvang: voor werkenden/werkzoekenden en voor niet-werkenden/niet-werkzoekenden boven 15 uren per week: +1,1%;
- kinderopvang voor niet-werkenden/niet-werkzoekenden onder de 15 uren per week: hoog inkomen -32%, middeninkomen -84% en laag inkomen -96%.

Zoals bij de vorige variant vermeld, ontbreken gedetailleerde studies naar de samenstelling van de vraag naar de verschillende opvangvormen. We herhalen hier dat Van Oploo en Engelen (2006, par. 2.3) het procentuele gebruik geven van verschillende kinderopvangvormen naar werksituatie en naar inkomen, maar niet gecombineerd. Dit gebeurt niet per kinderopvangvorm, maar per type werksituatie of inkomenscategorie. Gecombineerd met gegevens over werksituaties en inkomenscategorieën zouden schattingen mogelijk zijn van het aantal ouders dat van peuterspeelzalen en kinderopvang gebruikmaakt naar werksituatie of naar inkomen.

Niet alleen de prijs, maar ook het *aanbod* zal de beslissing kunnen beïnvloeden in welke mate van opvang wordt gebruikgemaakt. Hiervoor is een inschatting nodig van gedragsreacties van de aanbieders van opvang en educatie. Neemt het aantal organisaties en vestigingen toe, of af? Wordt het aanbod meer divers, of gaan organisaties meer op elkaar lijken? Een inschatting hiervan valt buiten het kader van dit rapport.

Wat het keuzegedrag van ouders betreft treden simultaan meerdere veranderingen in de markt voor voorschoolse voorzieningen op (kwaliteit, te betalen prijzen, aanbodreacties). In studies gevonden waarden van de prijselasticiteit van de vraag naar die voorzieningen zijn daarvoor in beperkte mate geldig. Hoe de uiteindelijke verdeling van het gebruik van korter en langer durende opvang in de “nieuwe markt” eruit zal zien, kon in het kader van dit rapport niet worden voorspeld.

Voor voorschoolse educatie geldt in grote lijnen hetzelfde als bij de varianten 1 en 2: het wordt financieel toegankelijker en het is mogelijk dat het aanbod bij “kinderdagverblijven” toeneemt.

4.5.3 Effecten op arbeidsparticipatie en andere tijdsbesteding ouders

Effecten op arbeidsparticipatie en andere tijdsbestedingen lopen via het aanbod en de kwaliteit van opvang en educatie en via de uiteindelijk te betalen prijs door ouders. Hoe het aanbod zich zal ontwikkelen is in het kader van dit rapport niet voorspeld. Of en hoe kwaliteit meespeelt bij beslissingen van ouders is, zoals vermeld in variant 1, niet bekend.

Wat de te betalen prijzen betreft, het volgende. Voor ouders die eerst al van kinderopvang gebruikmaakten, verandert er in eerste instantie weinig (prijsstijging van 1,1%), met uitzondering van niet-werkenden/niet-werkzoekenden tot 15 uren opvang per week, waarvoor forse prijsdalingen gelden (hoog inkomen -32%, middeninkomen -84% en laag inkomen -96%). Niet-werkende/niet-werkzoekende ouders zien de kinderopvang toegankelijker worden (tot 15 uren per week), ook ten opzichte van de huidige peuterspeelzalen indien ze geen hoog inkomen hebben. Dit kan een hogere vraag naar voorschoolse voorzieningen tot gevolg hebben. Voor zover specifiek de prijs van kinderopvang een belemmerende factor is om te gaan werken, kan tevens een effect op de arbeidsparticipatie bestaan. Voor niet-werkende/niet-werkzoekende ouders die al van peuterspeelzaalwerk gebruikmaakten, geldt voor de uren boven 15 uur per week een prijsstijging van 24,3%. Verder geldt voor het peuterspeelzaalwerk tot 15 uren per week dat hoge inkomens aanzienlijk meer gaan betalen (+138%) en middeninkomens en lage inkomens minder (resp. -43% en -86%). Bij de twee laatstgenoemde categorieën kan dat een hogere vraag naar voorschoolse voorzieningen tot gevolg hebben en tevens een hogere arbeidsparticipatie inhouden.

De verliezende partij in deze variant bestaat uit ouders met hoge inkomens die van peuterspeelzaalwerk gebruikmaken. Net als in variant 2 zou dit de vraag naar voorschoolse voorzieningen en in beperktere mate de arbeidsparticipatie op een negatieve manier kunnen beïnvloeden.

4.5.4 Effecten op kinderen

Voor het overzicht herhalen wij hier dat in algemene zin een verandering in de markt voor voorschoolse voorzieningen effecten kan hebben voor:

- kinderen die van dezelfde voorschoolse voorzieningen gebruik blijven maken en in dezelfde mate van deze voorzieningen gebruik blijven maken (indien de voorschoolse voorzieningen zelf aan verandering onderhevig zijn);
- kinderen die van dezelfde voorschoolse voorzieningen gebruik blijven maken, maar dat voor meer of minder uren per week gaan doen;
- kinderen die van bepaalde voorzieningen niet meer gebruikmaken, waarvoor niet wordt gecompenseerd door van andere voorzieningen gebruik te maken;
- kinderen die van bepaalde voorzieningen niet meer gebruikmaken, ten faveure van andere voorzieningen;
- kinderen die van meer voorzieningen gaan gebruikmaken.

In deze variant wordt het principiële verschil tussen kinderopvang en peuterspeelzaalwerk opgeheven. In die zin is het moeilijk te spreken van “dezelfde voorschoolse voorzieningen”. Wél zullen verschillende instellingen kunnen ontstaan die in bepaalde mate lijken op de huidige kinderdagverblijven en peuterspeelzalen, zij het met hogere kwaliteitseisen.

Belangrijkste veranderingen met betrekking tot de toegankelijkheid van voorschoolse voorzieningen betreffen de hogere subsidiëring van niet-werkende/niet-werkzoekende ouders met een laag inkomen of een middeninkomen. Gekoppeld aan een hogere kwaliteit kiezen deze ouders wellicht voor meer bezoek aan voorschoolse voorzieningen voor hun kinderen. Voor werkende/werkzoekende ouders met hoge inkomens geldt evenwel een teruggang in subsidies van ongeveer 40%-punten. Vraag is in hoeverre dit leidt tot een teruggang in het bezoek aan voorschoolse voorzieningen voor hun kinderen.

Daarnaast geldt net als in voorgaande varianten de toegenomen toegankelijkheid voor doelgroepkinderen. Dit bestaat niet alleen uit de financiële toegankelijkheid, maar mogelijk ook uit toegenomen mogelijkheden om opvang om te werken te combineren met voorschoolse educatie.

Effect op ontwikkeling

Effecten op de ontwikkeling van kinderen hangen af van de keuzes van de ouders en van het effect van het verschil tussen het meer of minder intensief gebruikmaken van voorschoolse voorzieningen en van het effect van de deels hogere kwaliteit. In variant 1 zijn we reeds ingegaan op de mogelijke positieve gevolgen van een verhoogde kwaliteit en van het gebruik van (effectieve) voorschoolse voorzieningen. In het kader van dit rapport is vanwege de vele gaten in de kennis en onzekerheden niet getracht deze gevolgen te kwantificeren. De belangrijkste groepen kinderen waarvoor effecten kunnen gelden, zijn:

- kinderen van niet-werkende/niet-werkzoekende ouders. Hiervoor geldt een hogere subsidiëring van voorschoolse voorzieningen, behalve voor niet-werkende/niet-werkzoekende ouders met een hoog inkomen waarvan de kinderen naar de peuterspeelzaal gaan: daarvoor geldt juist een aanzienlijk lagere subsidiëring;
- kinderen van werkende/werkzoekende ouders met hoge inkomens (vanwege de lagere subsidies);
- kinderen van werkende/werkzoekende ouders met lage of middeninkomens die naar de peuterspeelzaal gaan (vanwege de hogere subsidies); en
- doelgroepkinderen (omdat voorschoolse educatie en de bijbehorende plaats gratis worden aangeboden en het aanbod van voorschoolse educatie bij kinderdagverblijven kan toenemen).

Daarnaast geldt bij ongewijzigd gebruik nog het effect van toegenomen kwaliteit.

Effecten op langere termijn

Effecten op de langere termijn kunnen in theorie worden geïnventariseerd zoals in de voorgaande varianten en hangen in eerste instantie af van het effect op kortere termijn.

4.5.5 Samenvatting variant 3a

In de variant 3a worden, net als in variant 1, kwaliteitseisen gelijkgesteld tussen peuterspeelzalen en kinderdagverblijven. Nu wordt ook de financiering gelijkgetrokken: het systeem van vraagfinanciering zoals in de kinderopvang gaat tevens gelden voor peuterspeelzaalwerk, waarbij – tot 15 uren per week – de eis van werkende of werkzoekende ouders komt te vervallen. Kosten van het aanbieden van opvang en educatie zullen deels op dezelfde manier wijzigen als in variant 1, waar voor peuterspeelplaatsen jaarlijkse kostenstijgingen van € 64 miljoen waren berekend (€ 277 per peuterplaats) en voor kinderdagverblijven € 21 miljoen (€ 162 per kindplaats in de kinderopvang). Niet ingeschat zijn overige invloeden op kosten, zoals veroorzaakt door mogelijke

schaaleffecten. Ook inschattingen van aanbodreacties in termen van het aantal en soort organisaties en vestigingen en dergelijke zijn niet gemaakt. Hoe vraag en aanbod in de “nieuwe markt” eruit zien, is dan ook niet voorspeld.

Een indruk is gegeven door naar de mogelijke invloed van veranderingen in te betalen prijzen te kijken. Ouders met hoge inkomens die van peuterspeelzaalwerk gebruikmaken, zijn hier de verliezende partij. Dit heeft mogelijk consequenties voor het gebruik van voorschoolse voorzieningen, al kan de toegenomen kwaliteit hiervoor wellicht (deels) compenseren. Een effect op arbeidsparticipatie is voor deze categorie waarschijnlijk niet groot. Middeninkomens en lage inkomens gaan minder betalen voor het peuterspeelzaalwerk, waar juist een stimulans van uit kan gaan, in beperkte mate ook wat betreft arbeidsparticipatie. Tot 15 uren per week zien bovendien niet-werkende/niet-werkzoekende ouders kinderopvang financieel aantrekkelijker worden, waar wat gebruik van voorschoolse voorzieningen betreft wederom een stimulans van uit kan gaan (dit in combinatie met een toegenomen kwaliteit). Voor zover specifiek de prijs van kinderopvang een belemmerende factor is om te gaan werken of werk te zoeken, kan dit ook de arbeidsparticipatie betreffen.

De belangrijkste groepen kinderen waarvoor effecten kunnen gelden, zijn:

- kinderen van niet-werkende/niet-werkzoekende ouders. Hiervoor geldt een hogere subsidiëring van voorschoolse voorzieningen, behalve voor niet-werkende/niet-werkzoekende ouders met een hoog inkomen waarvan de kinderen naar de peuterspeelzaal gaan: daarvoor geldt juist een aanzienlijk lagere subsidiëring;
- kinderen van werkende/werkzoekende ouders met hoge inkomens (vanwege de lagere subsidies);
- kinderen van werkende/werkzoekende ouders met lage of middeninkomens die naar de peuterspeelzaal gaan (vanwege de hogere subsidies); en
- doelgroepkinderen (omdat voorschoolse educatie en de bijbehorende plaats gratis worden aangeboden en het aanbod van voorschoolse educatie bij kinderdagverblijven kan toenemen).

Daarnaast geldt bij ongewijzigd gebruik nog het effect van toegenomen kwaliteit.

Tabel 4.8 Samenvatting ingeschatte effecten variant 3a: harmonisatie

Categorie		Effect op kosten en aanbod		
Peuterspeelzalen		Zie variant 1: + € 64 mln. per jaar (per plaats € 277)		
Kinderdagverblijven		Overige effecten op kosten (schaaleffecten) en aanbodreacties niet ingeschat		
Op nationaal niveau: subsidies, belastingen		Zie variant 1: + € 21 mln. per jaar (per plaats € 162)		
		Overige effecten op kosten (schaaleffecten) en aanbodreacties niet ingeschat		
Werkstatus en inkomenscategorie ouders		Niet ingeschat		
Werkstatus		Effect via vraag		
Inkomens-categorie	Te betalen prijzen	Arbeids-participatie	Ontwikkeling kinderen korte termijn*	
Werkend/ werkzoekend	Hoog inkomen	+/- hetzelfde kdvd; hoger psz	waarschijnlijk geen	mogelijk minder gebruik psz (tenzij kwaliteit van belang bij beslissingen ouders); dgk: niet-negatieve effecten
	Middeninkomen	+/- hetzelfde kdvd; lager psz	grote effecten	mogelijk meer gebruik psz (tegen hogere eisen); dgk: niet-negatieve effecten
	Laag inkomen	+/- hetzelfde kdvd; lager psz		
Niet-werkend/ niet-werkzoekend	(Hoog inkomen)	(hoger psz, lager ko)	effect positief voor zover prijs ko	(mogelijk minder gebruik psz, meer gebruik ko; dgk: niet-negatieve effecten)
	Middeninkomen		belemmerende factor om te gaan werken	mogelijk meer gebruik voorschoolse voorzieningen (tegen hogere eisen); dgk: niet-negatieve effecten
	Laag inkomen	lager		

* lange termijn afhankelijk van korte termijn en ondermeer van kwaliteit vroegschoolse educatie

4.6 Variant 3b: één geïntegreerde voorziening

4.6.1 Kenmerken en uitwerking

In de variant 'volledige integratie' worden, net als in de variant 'volledige harmonisatie', *kwaliteitseisen* verhoogd en gelijkgesteld tussen wat nu peuterspeelzaal en kinderdagverblijf heet. Ook de *financiering* wordt gelijkgetrokken op de manier zoals in de voorgaande variant. Ook hier wordt dus het verschil tussen kinderdagverblijf en peuterspeelzaal opgeheven. In deze variant mogen organisaties minder zelf kiezen. Elke organisatie (m.u.v. gastouderbureaus) is verplicht op elke locatie opvang aan te bieden tussen een bepaald minimum en maximum aantal uren per week (minimaal één dagdeel; maximaal vijf dagen per week). Dat wil zeggen dat elke organisatie op elke locatie kortdurende en langer durende opvang *moet* aanbieden. Organisaties dienen bovendien op elke locatie opvang aan te bieden aan alle leeftijdscategorieën in de voorschoolse leeftijd (baby's, dreumesen en peuters). Organisaties zijn verplicht specifieke voorschoolse educatieve programma's aan te *kunnen* bieden aan doelgroepkinderen. Dit verschilt niet van variant 3a en variant 1, waar de kwaliteitseisen al zodanig zijn dat voorschoolse educatieve programma's moeten kunnen worden aangeboden.

De nadruk ligt in deze variant daarom meer op een gecentraliseerd systeem, waarbij op elke locatie alle diensten worden aangeboden. We beschrijven deze variant in termen van de verschillen met variant 3a.

4.6.2 Consequenties voor aanbod en vraag

De kosten van het aanbieden van opvang en educatie zullen naar verwachting hoger liggen in deze variant dan in de voorgaande, omdat elke organisatie opvang dient aan te bieden aan baby's, dreumesen en peuters voor ieder aantal uren per week tussen een bepaald minimum en maximum aantal dagdelen (minimaal één dagdeel; maximaal vijf dagen per week). Peuterspeelzalen dienen bijvoorbeeld ook aan kinderen jonger dan twee jaar opvang aan te bieden en zullen vanwege de aan te bieden langere opvangtijden meer kosten moeten maken in termen van slaapplekken, het regelen van maaltijden en dergelijke.

Belangrijkste verschil met variant 3a is dat een meer gecentraliseerd systeem ontstaat. Op iedere locatie van een voorschoolse voorziening wordt nu alles aangeboden, maar er zullen wel minder locaties komen waar dit wordt aangeboden. Het aanbieden van verschillende diensten houdt immers een schaalvergroting in. Aanpassingskosten zullen dan ook groter zijn dan in de voorgaande variant: bepaalde locaties zullen worden opgeheven, andere fuseren. Veranderingen in het *aanbod* zullen tevens de beslissing beïnvloeden in welke mate van opvang wordt gebruikgemaakt. Hiervoor is een inschatting nodig van gedragsreacties van de aanbieders van opvang en educatie.

Ook hier zullen veranderde kosten en een verandering in de omvang van het gebruik kunnen leiden tot een verandering in kosten en subsidies op nationaal niveau, waar bij een verder ongewijzigde overheidsbegroting ook een ander niveau van belastingheffing tegenover kan staan.

Veranderde kosten en een andere subsidiëring leiden tevens tot veranderde prijzen. Ten opzichte van de voorgaande variant zal vooral de grotere kostenstijging van belang zijn.

4.6.3 Effecten

Hogere kosten van voorschoolse voorzieningen werken deels door in de prijzen; voor zover ze dat niet doen nemen op nationaal niveau subsidies en daarmee mogelijk ook de belastingheffing toe. Wat ouders daar voor terugkrijgen hangt af van de aanbodreacties. Het kunnen wegbrengen van kinderen van verschillende leeftijden naar één locatie levert voordeel op. Omdat iedere locatie iedere vorm van voorziening aanbiedt, neemt de keuze toe. Maar omdat er waarschijnlijk minder locaties zullen zijn, neemt de keuze ook weer af. Welk effect overheerst, is in het kader van dit rapport niet in te schatten. En daarmee is het effect op en via de ouders (bijvoorbeeld arbeidsparticipatie) niet te geven. Effecten op kinderen ten opzichte van de voorgaande variant hangen eveneens af van de uiteindelijke invloed van hogere kosten en aanbodreacties.

4.6.4 Samenvatting variant 3b

De nadruk ligt in deze variant op een gecentraliseerd systeem, waarbij op elke locatie alle diensten worden aangeboden. Ten opzichte van de variant harmonisatie zal de variant integratie met hogere kosten gepaard gaan, wat zich ten dele uit in hogere te betalen prijzen. Het aantal locaties

kan afnemen. Daar tegenover staat dat iedere locatie nu iedere soort voorziening aanbiedt. Het netto effect op ouders en op kinderen kan in dit rapport niet worden ingeschat.

Tabel 4.9 Samenvatting ingeschatte effecten variant 3b: integratie

Categorie		Effect op kosten en aanbod		
"Peuterspeelzalen"		Zie variant 1: + € 64 mln. per jaar (per plaats € 277)		
		Overige effecten op kosten (schaaleffecten; op elke locatie alles aanbieden) en aanbodreacties niet ingeschat; kosten hoger dan in variant 3a		
"Kinderdagverblijven"		Zie variant 1: + € 21 mln. per jaar (per plaats € 162)		
		Overige effecten op kosten (schaaleffecten; op elke locatie alles aanbieden) en aanbodreacties niet ingeschat; kosten hoger dan in variant 3a		
Op nationaal niveau: subsidies, belastingen		Niet ingeschat		
Werkstatus en inkomenscategorie ouders		Effect via vraag		
Werkstatus	Inkomens-categorie	Te betalen prijzen	Arbeids-participatie	Ontwikkeling kinderen korte termijn*
Werkend/ werkzoekend	Hoog inkomen Middeninkomen	niet ingeschat; hoger dan bij variant 3a	niet ingeschat; effect ten opzichte van variant 3a	niet ingeschat; effect ten opzichte van variant 3a afhankelijk van effect op kosten/prijzen, aantal locaties en belang van aanbod voorzieningen op één locatie; dkg: niet-negatieve effecten; hogere kwaliteitseisen
	Laag inkomen		afhankelijk van effect op kosten/prijzen, aantal locaties en belang van aanbod voorzieningen op één locatie	
Niet-werkend/ niet-werkzoekend	(Hoog inkomen) Middeninkomen			
	Laag inkomen			

* lange termijn afhankelijk van korte termijn en ondermeer van kwaliteit vroegschoolse educatie

4.7 Overzicht en conclusies

4.7.1 De varianten vergeleken

We groeperen de varianten onder de kopjes inhoud, consequenties voor het aanbod, consequenties voor de vraag/arbeidsparticipatie, effecten op kinderen, voorschoolse educatie en effecten op nationaal niveau. In alle varianten wordt voorschoolse educatie inclusief kindplaats volledig gesubsidieerd, onafhankelijk van waar het wordt aangeboden (peuterspeelzaal of kinderdagverblijf).

Inhoud varianten

- **Variante 1:** eisen leid(st)ers per aanwezige kinderen en groepsmaat zoals geldig bij kinderdagverblijven gaan gelden voor alle peuterspeelzalen en kinderdagverblijven; per 30 kinderen dient minimaal één leid(st)er geschoold te zijn in voorschoolse educatie en één leid(st)er geschoold een HBO-opleiding in de pedagogie te hebben gevolgd
- **Variante 2:** systeem van tegemoetkomingen in de kosten voor kinderopvang gaat nu ook gelden voor het peuterspeelzaalwerk, inclusief de daaraan gekoppelde eisen om voor tegemoetkomingen in aanmerking te komen.

- **Variant 3a:** dezelfde eisen zoals in variant 1 gaan gelden. Het systeem van tegemoetkomingen in de kosten voor kinderopvang gaat gelden voor de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk, maar voor de eerste 15 uren per week vervallen de eisen om voor tegemoetkomingen in aanmerking te komen, met name wat betreft het werkend of werkzoekend zijn van de ouders.
- **Variant 3b:** zie variant 3a, met dien verstande dat in variant 3b op elke locatie alle diensten moeten worden aangeboden.

Consequenties voor het aanbod

- **Variant 1:** peuterspeelzalen en kinderdagverblijven voldoen gemiddeld genomen (bij benadering) aan de eis m.b.t. groeps grootte. Bij de gehanteerde aannames voldoen ze ook aan de eis m.b.t. scholing in voorschoolse educatie. Dit is geen harde bevinding vanwege het ontbreken van een ondergrens in de achterliggende data. De eis m.b.t. HBO-opleiding wordt niet gehaald bij peuterspeelzalen en kinderdagverblijven en de eis m.b.t. aantal leid(st)ers per aanwezige kinderen wordt niet gehaald bij peuterspeelzalen. Laatstgenoemde is de grootste kostenpost. Als gevolg van de hogere eisen is als exercitie berekend dat peuterplaatsen per jaar € 277 duurder worden en plaatsen bij kinderdagverblijven € 162 per jaar. Merk op dat plaatsen bij peuterspeelzalen en bij kinderdagverblijven niet onderling vergelijkbaar zijn.
- **Variant 2:** peuterspeelzalen worden, zoals kinderdagverblijven nu, meer “marktpartijen”. Verder gaat de invloed op het aanbod vooral via veranderingen in de vraag.
- **Variant 3a:** de eisen zoals die in variant 1 gelden oefenen eenzelfde invloed uit op de kosten in variant 3a. Overige invloeden op kosten, bijvoorbeeld veroorzaakt door schaafeffecten, zijn niet ingeschat. Ook aanbodreacties in termen van het aantal en soort organisaties en vestigingen en locaties daarvan zijn niet ingeschat.
- **Variant 3b:** ten opzichte van variant 3a zal variant 3b met hogere kosten gepaard gaan.

Consequenties voor de vraag/arbeidsparticipatie

- **Variant 1:** toename HBO-ers en toename peuterleid(st)ers is mogelijk een stimulans voor ouders om hun kinderen (meer) van voorschoolse voorzieningen gebruik te laten maken, maar empirische schattingen van het belang van deze maatstaven zijn niet aanwezig. De gestegen kosten vertalen zich ten dele in stijgingen van de door ouders te betalen bedragen. Als indicatie is berekend een prijsstijging van 24% per peuterplaats en van 1,1% per plaats bij kinderdagverblijven. Hierbij kan worden opgemerkt dat kinderopvang een grotere rol speelt voor de arbeidsparticipatie dan peuterspeelzalen. Prijselasticiteiten specifiek voor het peuterspeelzaalwerk zijn niet bekend.
- **Variant 2:** niet-werkende/niet-werkzoekende ouders die hun kind(eren) naar de peuterspeelzaal blijven brengen gaan er fors op achteruit (bijna verdriedubbeling van de te betalen prijs). Ook werkende/werkzoekende ouders met een hoog inkomen die hun kind(eren) naar de peuterspeelzaal blijven brengen gaan er op achteruit (bijna verdubbeling). Werkende/werkzoekende ouders met een laag of middeninkomen die hun kind(eren) naar de peuterspeelzaal brengen gaan er juist op vooruit. Dit maakt de peuterspeelzaal ook financieel aantrekkelijker voor werkende/werkzoekende ouders met een laag of middeninkomen. Voor werkende/werkzoekende ouders is er mogelijk een beperkt effect op arbeidsparticipatie: ouders met lage en middeninkomens gaan wellicht meer gebruikmaken van peuterspeelzaalwerk, onder andere om (meer) te werken. Voor hoge inkomens geldt het tegenovergestelde. Hierbij dient te worden bedacht dat in beide gevallen alternatieven kunnen bestaan. Het grootste effect zal optreden via niet-werkende/niet-werkzoekende ouders, die

geen gesubsidieerde opvang meer aangeboden krijgen. Ook hier geldt dat alternatieven aanwezig kunnen zijn.

- **Variant 3a:** net als in variant 2 zijn ouders met hoge inkomens die van peuterspeelzaalwerk gebruikmaken een verliezende partij. Dit heeft mogelijk consequenties voor het gebruik van voorschoolse voorzieningen, al kan de toegenomen kwaliteit ervan hiervoor wellicht (deels) compenseren. Middeninkomens en lage inkomens gaan juist minder betalen voor het peuterspeelzaalwerk. Tot 15 uren per week zien bovendien niet-werkende/niet-werkzoekende ouders kinderopvang financieel aantrekkelijker worden. Dit kan een stimulerende werking hebben op het gebruik van voorschoolse voorzieningen. Voor zover specifiek de prijs van kinderopvang een belemmerende factor is, kan de stimulerende werking tevens de arbeidsparticipatie betreffen.
- **Variant 3b:** de ten opzichte van variant 3a hogere kosten zullen zich ten dele uiten in hogere te betalen prijzen. Het aantal locaties kan afnemen. Daar tegenover staat dat iedere locatie nu iedere soort voorziening aanbiedt. Het netto effect hiervan op ouders kon in dit rapport niet worden ingeschat.

Effecten op kinderen (m.u.v. voorschoolse educatie)

- **Variant 1:** effecten zijn vooral mogelijk op kinderen die door de prijsstijging bij peuterspeelzalen daar niet meer (of voor minder uren) worden ondergebracht (mogelijk negatief effect) en op kinderen die (nog steeds) bij peuterspeelzalen of kinderdagverblijven terecht komen waar een (extra) HBO-kracht werkzaam is en/of bij peuterspeelzalen waar meer leid(st)ers aanwezig zijn (positief effect). Bestaande studies laten het belang zien voor de ontwikkeling van het kind van onder meer het aantal uren opvang en educatie in de voorschoolse periode, de leid(st)er/kindratio's en goed opgeleide leid(st)ers. Deze studies geven evenwel geen concrete aangrijpingspunten om de effecten van wel/geen peuterspeelzaalbezoek, het aantal uren peuterspeelzaalbezoek, toename van aantal peuterleid(st)ers, toename van aantal HBO-krachten en dergelijke te kwantificeren.
- **Variant 2:** voor het aantal kinderen dat niet meer naar de peuterspeelzaal gaat door de gestegen bijdrage voor de (niet-werkende/niet-werkzoekende) ouders hebben we een bovengrens gehanteerd van 12,5% van de kinderen die nu de peuterspeelzaal bezoeken. Ook voor werkende/werkzoekende ouders met hoge inkomens wordt de peuterspeelzaal financieel minder aantrekkelijk, terwijl deze juist aantrekkelijker wordt voor de overige werkende/werkzoekende ouders. Dit kan implicaties hebben voor het peuterspeelzaalbezoek van hun kinderen.
- **Variant 3a:** de belangrijkste groepen kinderen waarvoor effecten kunnen gelden, zijn kinderen van niet-werkende/niet-werkzoekende ouders (mogelijk positief), tenzij die ouders een hoog inkomen hebben (mogelijk negatief); kinderen van werkende/werkzoekende ouders met hoge inkomens (mogelijk negatief); en kinderen van werkende/werkzoekende ouders met lage of middeninkomens die naar de peuterspeelzaal gaan (positief). Daarnaast geldt bij ongewijzigd gebruik nog het effect van toegenomen kwaliteit.
- **Variant 3b:** ten opzichte van variant 3a kon het netto effect op kinderen niet worden ingeschat.

Voorschoolse educatie

- **Alle varianten:** vanwege het gratis worden van voorschoolse educatie inclusief de daaraan gekoppelde kindplaats (voor de uren dat de educatie wordt gegeven dus) zou het doelgroepbereik kunnen worden vergroot. In welke mate dit het geval is, is onder meer afhankelijk van de huidige prijs die ouders betalen, die per gemeente kan verschillen en ook nihil kan zijn. Verder kan het aanbod van voorschoolse educatie bij kinderdagverblijven toenemen, vooral daar waar doelgroepconcentraties voorkomen. Ook hierdoor zou het doelgroepbereik kunnen worden vergroot: voor werkende ouders wordt het gemakkelijker kinderen voorschoolse educatie te laten volgen.
- Daarnaast geldt bij de **varianten 1, 3a en 3b** nog het effect van toegenomen kwaliteit, ook als het doelgroepbereik niet toeneemt. Dit betreft dan mogelijkerwijs de leid(st)er/kindratio en het aantal werkzame beroepskrachten met een HBO-opleiding in de pedagogie.

Effecten op nationaal niveau

- **Variant 1:** als exercitie zijn berekend tekorten bij het huidige aanbod op nationaal niveau van 4.000 leid(st)ers met een HBO-opleiding bij peuterspeelzalen en 2.300 bij kinderdagverblijven en 7.500 leid(st)ers voor twee dagdelen per week bij peuterspeelzalen. E.e.a. gaat gepaard met extra kosten van € 3,7 miljoen per jaar (HBO psz), € 21 miljoen per jaar (HBO kdV) en € 60 miljoen per jaar (extra leid(st)ers psz). Een mogelijke toename van subsidies op nationaal niveau heeft consequenties voor de overheidsbegroting. Effecten op nationaal niveau in termen van arbeidsaanbod, productiviteit en dergelijke zijn niet ingeschat vanwege het gebrek aan specifieke prijselasticiteiten, het gebrek aan inzicht m.b.t. de invloed van kwaliteit op de vraag en het gebrek aan inzicht m.b.t. de effecten op en via de ontwikkeling van kinderen.
- **Variant 2:** een berekend maximumbedrag aan maatschappelijke kosten van verloren vrije tijd als gevolg van de gestegen prijzen van het peuterspeelzaalwerk komt neer op zo'n € 96 miljoen per jaar. Ook in deze variant heeft een mogelijke toename van subsidies op nationaal niveau consequenties voor de overheidsbegroting. Effecten op nationaal niveau in termen van arbeidsaanbod, productiviteit en dergelijke zijn niet ingeschat vanwege het gebrek aan specifieke prijselasticiteiten en het gebrek aan inzicht m.b.t. de effecten op en via de ontwikkeling van kinderen.
- **Variant 3a:** effecten op kosten op nationaal niveau vanwege de kwaliteitseisen zijn vergelijkbaar met die in variant 1. Overige effecten op kosten zijn niet ingeschat. Ook het effect op subsidies/belastingen is niet ingeschat. Effecten op nationaal niveau in termen van arbeidsaanbod, productiviteit en dergelijke zijn niet concreet ingeschat vanwege het gebrek aan specifieke prijselasticiteiten en het gebrek aan inzicht m.b.t. de effecten op en via de ontwikkeling van kinderen.
- **Variant 3b:** kosten liggen waarschijnlijk hoger dan in variant 3a. Overige grootheden konden (ten opzichte van variant 3a) niet worden ingeschat.

4.7.2 Conclusies

De verhoogde kwaliteitseisen, onderdeel van alle varianten behalve variant 2, hebben invloed op de kosten van het aanbieden van peuterspeelzaalwerk en opvang in kinderdagverblijven. In variant 2 gaat de invloed op kosten voornamelijk via veranderingen in de vraag. Omdat in varianten 3a en 3b niet alleen kwaliteitseisen worden verhoogd, maar ook de financiering op de schop gaat, kunnen aanbodreacties optreden die verschillen van variant 1. Variant 3b zal daarbij

met hogere kosten gepaard gaan dan variant 3a, omdat organisaties verplicht worden diverse soorten opvang op elke locatie aan te bieden.

Opvallend aan de varianten is dat niet in de eerste plaats een hele grote invloed valt te verwachten op de arbeidsparticipatie. In variant 1 is berekend dat de verhoogde kwaliteitseisen een geringe invloed zullen hebben op de uiteindelijk te betalen prijs voor de kinderopvang. De prijsstijgingen voor het peuterspeelzaalwerk zijn aanzienlijker, maar peuterspeelzalen spelen een geringere rol bij participatiebeslissingen. Variant 2 heeft voornamelijk invloed op te betalen prijzen voor het peuterspeelzaalwerk. Ook in varianten 3a en 3b worden de te betalen prijzen voor het peuterspeelzaalwerk beïnvloed. Het effect op te betalen prijzen (daling of stijging) is hierbij verschillend voor verschillende inkomenscategorieën. Ten slotte is er geen één-op-één relatie tussen het gebruik van peuterspeelzaalwerk of kinderopvang en de *tijdsbesteding van ouders* (waaronder werk). Stel dat een kind eerst een paar uur per week bij een peuterspeelzaal doorbrengt en door een prijsstijging helemaal niet meer. Wellicht bestaan er in dat geval alternatieve korte opvangmogelijkheden, zoals oppas door familie of vrienden of betaalde oppas. In dat geval is het effect op tijdsbesteding niet volledig. Niet in alle gevallen zijn er alternatieve mogelijkheden, en hoe dan ook gaan ouders er op achteruit: anders hadden ze oorspronkelijk niet voor het peuterspeelzaalwerk gekozen.

Hiermee is niet gezegd dat veranderingen in de te betalen prijzen van voorschoolse voorzieningen geen effect zullen hebben op het keuzegedrag van ouders. Wat kinderopvang betreft wordt voor niet-werkende/niet-werkzoekende ouders kinderopvang in de varianten 3a en 3b financieel aantrekkelijker, wat tot meer gebruik kan leiden. Dit betreft vergroting van de arbeidsparticipatie voor zover specifiek de te betalen prijs een belemmerende factor vormt om te gaan werken. In alle varianten wordt voorschoolse educatie gesubsidieerd, onafhankelijk van de voorziening waarin het wordt aangeboden. Dit maakt het gemakkelijker om voorschoolse educatie en opvang te combineren. Of hier een effect op de arbeidsparticipatie van uitgaat hangt af van de vraag in hoeverre het ontbreken van specifiek de combinatie voorschoolse educatie en kinderopvang de bepalende factor is om niet of minder te werken.

De prijsstijgingen voor het peuterspeelzaalwerk zijn in variant 1 aanzienlijk. Dit kan ertoe leiden dat minder kinderen bij peuterspeelzalen worden ondergebracht of kinderen voor minder uren worden ondergebracht. In variant 2 betreft dit specifiek de groep niet-werkende/niet-werkzoekende ouders en werkende/werkzoekende ouders met een hoog inkomen. Voor werkende/werkzoekende ouders met een laag of middeninkomen gaat in variant 2 de te betalen prijs voor peuterspeelzaalwerk juist omlaag, wat het gebruik kan stimuleren. In varianten 3a en 3b stijgt de te betalen prijs voor peuterspeelzaalwerk voor ouders met een hoog inkomen. Voor ouders met lage inkomens en middeninkomens gaat in deze varianten de te betalen prijs voor peuterspeelzaalwerk omlaag. Dit geldt tevens voor de te betalen prijs voor kinderopvang voor niet-werkende/niet-werkzoekende ouders. De gestegen kwaliteit (in alle varianten behalve variant 2) kan een positieve invloed uitoefenen op de vraag naar voorschoolse voorzieningen, maar het is de vraag of dit in voorkomende gevallen het negatieve effect van prijsstijgingen voldoende compenseert.

De toe- en afnames van het gebruik van voorschoolse voorzieningen kunnen gevolgen hebben voor de *ontwikkeling van kinderen*. Ook bij ongewijzigd gebruik zijn in de varianten 1, 3a en 3b effecten op de ontwikkeling van kinderen mogelijk vanwege de verhoogde kwaliteitseisen. Een

berekening van effecten van verhoogde kwaliteitseisen is gecompliceerd en vereist inzicht in het specifieke effect op de ontwikkeling van kinderen van een toename van leid(st)ers en van HBO-krachten met een pedagogische opleiding, waarbij overige kenmerken van de voorzieningen gelijkblijven. Vanwege ontbrekende informatie is deze berekening niet uitgevoerd. Wat wijzigingen in het gebruik betreft, worden effecten bepaald door het verschil in invloed tussen bijvoorbeeld (meer uren) opvang in een peuterspeelzaal versus het alternatief: het soort en de kwaliteit van opvang dat het kind eerst kreeg (in die uren). Ook hiervoor geldt dat een berekening van effecten op de ontwikkeling gecompliceerd is en vanwege ontbrekende informatie niet is uitgevoerd.

Wat voorschoolse educatie betreft, zijn er weinig verschillen in effecten tussen de varianten. Mogelijke uitzondering is variant 2 waar de kwaliteitseisen niet worden verhoogd. Dit kan consequenties hebben voor de effectiviteit van de educatie. Het gratis aanbieden van voorschoolse educatie inclusief kindplaats aan doelgroepkinderen heeft naar verwachting een positief effect op het gebruik. In welke mate dit het geval is, is ondermeer afhankelijk van de huidige prijs die ouders betalen, die per gemeente kan verschillen en ook nihil kan zijn. Verder kan het aanbod van voorschoolse educatie bij kinderdagverblijven toenemen, omdat de subsidiëring onafhankelijk is van het type voorziening waar de educatie plaatsvindt. Wederom is een berekening van het effect op en via de ontwikkeling van kinderen gecompliceerd en vanwege ontbrekende informatie niet uitgevoerd.

De effecten voor de verschillende groepen vatten in Tabel 4.10 in grote lijnen samen. We abstraheren hierbij van het effect van toegenomen subsidies op nationaal niveau, wat gepaard kan gaan met de verstorende werking van extra belastingheffing.

Tabel 4.10 Samenvatting effecten varianten (w/w = werkend/werkzoekend; n-w/n-w = niet-werkend/niet-werkzoekend)

Effecten op		Variant 1	Variant 2	Variant 3a	Variant 3b
Aanbod		Vanwege kwaliteitseisen hogere kosten	Effect op aanbod loopt via vraag	Zie variant 1 + aanbodreacties vanwege wijziging financiering	Zie variant 3a + hogere kosten en aanbodreacties vanwege eisen op locaties
Te betalen prijzen	W/w, lage en middeninkomens	Hogere te betalen prijzen, vooral bij peuterspeelzalen	Lagere te betalen prijzen voor peuterspeelzaalwerk		
	W/w, hoge inkomens		Hogere te betalen prijzen voor peuterspeelzaalwerk	Hogere te betalen prijzen voor peuterspeelzaalwerk	
	N-w/n-w, lage en middeninkomens		Hogere te betalen prijzen voor peuterspeelzaalwerk	Lagere te betalen prijzen voor peuterspeelzaalwerk en kinderopvang	
	N-w/n-w, hoge inkomens		Hogere te betalen prijzen voor peuterspeelzaalwerk, lagere te betalen prijzen kinderopvang		
Kinderen (niet-doelgroep)	W/w, lage en middeninkomens	Hogere prijzen (vooral bij peuterspeelzalen) en hogere kwaliteit: waarschijnlijk afname gebruik peuterspeelzaalwerk; effect op ontwikkeling kinderen?	Lagere te betalen prijzen voor psz: mogelijk toename gebruik; effect op ontwikkeling kinderen?	Lagere te betalen prijzen voor psz: mogelijk toename gebruik; hogere kwaliteit voorschoolse voorzieningen; effect op ontwikkeling kinderen?	
	W/w, hoge inkomens			Hogere te betalen prijzen voor psz: mogelijk afname gebruik; hogere kwaliteit voorschoolse voorzieningen; effect op ontwikkeling kinderen?	
	N-w/n-w, lage en middeninkomens		Hogere te betalen prijzen voor peuterspeelzaalwerk	Lagere te betalen prijzen voor psz en ko; hogere kwaliteit voorschoolse voorzieningen; effect op ontwikkeling kinderen?	
	N-w/n-w, hoge inkomens			Hogere te betalen prijzen voor psz (mogelijk afname gebruik), lagere te betalen prijzen ko (mogelijk toename gebruik); hogere kwaliteit voorschoolse voorzieningen; effect op ontwikkeling kinderen?	
Doelgroepkinderen		Verhoging bereik; hogere kwaliteit; effect op ontwikkeling kinderen?	Verhoging bereik; effect op ontwikkeling kinderen?	Verhoging bereik; hogere kwaliteit; effect op ontwikkeling kinderen?	

4.7.3 Kennishiaten: hoe verder?

De inventarisatie in dit hoofdstuk kan worden gezien als een eerste stap naar een meer volledige analyse van de kosten en baten van integratie of harmonisatie van voorschoolse voorzieningen. Voor zo'n analyse is een aantal elementen nodig.

Gegevens met betrekking tot kinderopvang en peuterspeelzalen

Een analyse van de effecten van veranderingen in de markt voor voorschoolse voorzieningen vereist inzicht in de huidige kenmerken van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Met name op het gebied van opleiding en scholing van arbeidskrachten en leid(st)er/kindratio's is actuele informatie onontbeerlijk. Het gaat dan niet om gemeentelijke eisen, maar om de daadwerkelijke praktijk.

Beslissingen van ouders

Om in te schatten wat prijs- en kwaliteitswijzigingen betekenen voor de beslissingen van ouders is specifieke informatie nodig. Het betreft het belang van kwaliteitskenmerken voor de keuze voor en tussen voorschoolse voorzieningen en de intensiteit van het gebruik. Het betreft tevens de prijselasticiteiten van de vraag naar specifieke voorschoolse voorzieningen: kinderopvang én peuterspeelzaalwerk. Ook kruisprijselasticiteiten zijn van belang, want kinderopvang, peuterspeelzaalwerk en informele opvang/betaalde oppas zijn in bepaalde mate substituten. Dit heeft consequenties voor bijvoorbeeld het effect op arbeidsparticipatie.

Effecten op ontwikkeling kinderen

Veranderingen in de markt voor voorschoolse voorzieningen draaien niet alleen om de arbeidsparticipatie en tijdsbesteding van ouders. Onderzoek wijst uit dat kwalitatief hoogwaardige voorschoolse voorzieningen een positief effect kunnen hebben op de ontwikkeling van kinderen en dat dit effect ook na de voorschoolse periode kan blijven bestaan. De kwaliteit van educatie na het voorschoolse traject is hier ook nog van belang. Uiteindelijk kan dit consequenties hebben voor onder meer arbeidsparticipatie en productiviteit.

Om in te schatten wat concrete veranderingen nu betekenen voor de ontwikkeling van kinderen ontbreekt momenteel inzicht. Inzicht in wat de huidige voorzieningen bijdragen aan de ontwikkeling en wat veranderingen voor effect zullen sorteren. Dit betreft het effect van gewijzigd gebruik en het effect van veranderde kenmerken (kwaliteit). Dit geldt zowel voor doelgroepkinderen als niet-doelgroepkinderen.

Aanbodreacties

Vooraf bij grotere veranderingen in de markt voor voorschoolse voorzieningen is inzicht nodig in hoe marktpartijen zich gaan gedragen. Wat gebeurt er met de kosten? Komen er meer locaties of minder? Wat zijn de kenmerken van die locaties?

Terugkoppelingen

Vooraf grotere veranderingen kunnen op macro-economisch niveau terugwerkingen tot gevolg hebben die van belang zijn voor de analyses. Een toename van subsidieverstreking op nationaal niveau kan bijvoorbeeld hogere belastingheffing inhouden die mogelijk een drukkende invloed heeft op de arbeidsparticipatie. Om dit soort relaties in te schatten is een model nodig met terugwerkingen.

5 Confrontatie met beleidsdoelstellingen

5.1 Relevante beleidsdoelstellingen

Deze paragraaf geeft een overzicht van beleidsdoelstellingen die betrekking hebben op (de harmonisatie/integratie van) voorschoolse voorzieningen. Dit overzicht is grotendeels ontleend aan de offerteaanvraag van dit onderzoek.

Harmonisatie. In het coalitieakkoord van 7 februari 2007 staat het volgende: “Samen leven begint met samen spelen. De regelgeving ten aanzien van kinderopvang, peuterspeelzalen en voor- en vroegschoolse educatie, waaronder de financiële tegemoetkoming aan ouders wordt geharmoniseerd. Belangrijkste oogkenmerken zijn het tegengaan van segregatie in de kinderopvang/peuterspeelzalen, het verhogen van de kwaliteit en het verbeteren van de aansluiting op het eerste jaar van de basisschool. Scholen behouden de mogelijkheid een 0-groep aan te bieden. Op deze manier ontstaat een sluitend systeem van voorzieningen waarbinnen taalachterstanden bij kinderen vroegtijdig kunnen worden onderkend en aangepakt.”

De geformuleerde doelstellingen van geharmoniseerde voorschoolse voorzieningen zijn derhalve:

- tegengaan van segregatie;
- verhogen van de kwaliteit;
- verbeteren van de aansluiting op het eerste jaar van de basisschool;
- taalachterstanden bij kinderen vroegtijdig onderkennen en aanpakken.

Merk op dat “verhogen van de kwaliteit” nogal breed is.

Kinderopvang. Op 1 januari 2005 is de Wet kinderopvang in werking getreden. Deze wet heeft als doel om ouders een financiële prikkel te geven die het combineren van arbeid en zorg makkelijker maakt. Een grote rol speelt hierbij het bieden van een kwalitatief goede opvang voor hun kind(eren)⁷⁶. Het vergemakkelijken van de combinatie van arbeid en zorg heeft als doel verdere verhoging van de arbeidsparticipatie van met name vrouwen⁷⁷.

De geformuleerde beleidsdoelstellingen ten opzichte van kinderopvang zijn derhalve:

- het bieden van kwalitatief goede opvang voor kinderen;
- verhoging van de arbeidsparticipatie door middel van het (vergemakkelijken van) het combineren van arbeid en zorg.

Peuterspeelzalen. De kernopdracht van het peuterspeelzaalwerk is als volgt geformuleerd⁷⁸: “Het creëren van optimale ontwikkelingskansen voor alle kinderen in de leeftijd van 2 tot 4 jaar door het aanbieden van veelzijdige en passende speelmogelijkheden”.

⁷⁶ Zie ook hoofdstuk 3 m.b.t. (de Wet) kinderopvang.

⁷⁷ Zie de brief “Samen spelen, samen leren” van 13 juli 2007 van de minister van OCW.

⁷⁸ Beleidsbrief peuterspeelzaalwerk, 23 januari 2002.

De geformuleerde doelstelling van peuterspeelzalen is derhalve:

- creëren van optimale ontwikkelingskansen voor alle kinderen in de leeftijd van 2 tot 4 jaar

Voorschoolse educatie. Doel is het vroegtijdig opsporen en bestrijden van onderwijsachterstanden om jonge kinderen in achterstandssituaties optimale ontwikkelingskansen te bieden⁷⁹. In de periode van 2006 tot 2010 is het doel het realiseren van 70% doelgroepbereik in de voorschool en 70% doelgroepbereik in de vroegschool. Een ander doel is het garanderen van een doorlopende leerlijn, d.w.z. het bevorderen van een goede aansluiting op de eerste jaren van de basisschool. Overige beleidsdoelstellingen voor de korte (2006-2010) termijn betreffen professionalisering, ondersteuning van gemeenten en versterking van toezicht in de voor- en vroegschoolse periode. Volgens genoemde brief van Verhoeven uit 2006 “[...] zal de aandacht voorlopig gericht worden op VVE als doelgroepenbeleid met als doel te komen tot betere leerprestaties van leerlingen in het vervolgonderwijs, tot minder schooluitval en uiteindelijk tot het vergroten van de kans van slagen op de arbeidsmarkt.”

Belangrijkste geformuleerde doelstellingen van voorschoolse educatie zijn:

- het vroegtijdig opsporen en bestrijden van onderwijsachterstanden;
- jonge kinderen in achterstandssituaties optimale ontwikkelingskansen bieden;
- het realiseren van 70% doelgroepbereik in 2010;
- het bevorderen van een goede aansluiting op de eerste jaren van de basisschool;
- professionalisering van voorschoolse educatie;
- betere leerprestaties van leerlingen in het vervolgonderwijs;
- minder schooluitval;
- het vergroten van de kans van slagen op de arbeidsmarkt.

De beleidsdoelstellingen tezamen. Sommige doelstellingen overlappen; sommige niet. De lijst gebaseerd op bovenstaande doelstellingen luidt:

- het tegengaan van segregatie;
- verhogen van de kwaliteit, ondermeer betreffende de opvang van kinderen en professionalisering van voorschoolse educatie;
- taal- en andere onderwijsachterstanden bij kinderen vroegtijdig onderkennen en aanpakken;
- creëren van optimale ontwikkelingskansen voor alle kinderen in de leeftijd van 2 tot 4 jaar, waaronder kinderen in achterstandssituaties;
- verhogen van het doelgroepbereik voorschoolse educatie;
- verbeteren/bevorderen van de aansluiting op de eerste jaren van de basisschool;
- betere leerprestaties van leerlingen in het vervolgonderwijs, waaronder minder schooluitval, waardoor vergroting van de kans van slagen op de arbeidsmarkt van kinderen op latere leeftijd;
- het (vergemakkelijken van het) combineren van arbeid en zorg, teneinde de arbeidsparticipatie van ouders te verhogen.

Merk op dat de laatste doelstelling de ouders betreft en de overige doelstellingen de kinderen. Verder volgen betere leerprestaties uit de bevordering van de aansluiting op de eerste jaren van de basisschool en wordt deze aansluiting weer bevorderd door verhoging van de kwaliteit, onderkennen en aanpakken achterstanden enzovoorts.

⁷⁹ Toekomst voor- en vroegschoolse educatie (VVE), brief van 31 maart 2006 van Verhoeven.

5.2 Hoe scoren de varianten op beleidsdoelstellingen?

Als we de geïnventariseerde effecten van de varianten uit hoofdstuk 4 naast de beleidsdoelstellingen uit de voorgaande paragraaf leggen, ontstaat onderstaand beeld. Hierbij staat een – voor een verwacht negatief effect, een + voor een verwacht positief effect, een 0 voor een verwacht neutraal effect en een ? voor onbekend. Een +? of -? staat voor een verwacht, maar onzeker positief resp. negatief effect.

Tabel 5.1 Beleidsdoelstellingen en de effecten van varianten

Beleidsdoelstelling	Variant 1: kwaliteit	Variant 2: financiering	Variant 3a: harmonisatie	Variant 3b: integratie
Tegengaan segregatie	0?	-?	+	+
Verhogen van de kwaliteit van opvang en voorschoolse educatie	+?	0	+?	+?
Verhogen doelgroepbereik voorschoolse educatie	+	+	+	+
Achterstanden bij kinderen vroegtijdig onderkennen en aanpakken	+?	-?	+?	+?
Creëren van optimale ontwikkelingskansen voor kinderen in de leeftijd van 2 tot 4 jaar, waaronder kinderen in achterstandssituaties	+?	-?	+?	+?
Bevorderen van de aansluiting op de eerste jaren van de basisschool	?	-?	?	?
Betere leerprestaties van leerlingen in het vervolgonderwijs/minder schooluitval/vergroten van de kans van slagen op de arbeidsmarkt	?	-?	?	?
Combineren van arbeid en zorg t.b.v. verhoging van de arbeidsparticipatie van ouders	-?	+?	+?	+?

Segregatie. De bedoelde verhoging (gelijktrekking van – deels verhoogde – eisen) van de kwaliteit in variant 1 zal naar verwachting niet in grote mate segregatie beïnvloeden. Zeker is dit niet. De kwaliteitsverhoging gaat met stijgende prijzen van het peuterspeelzaalwerk gepaard, waardoor sommige kinderen misschien minder of helemaal niet meer in peuterspeelzalen terecht komen. In zekere zin kan variant 2 juist voor méér segregatie zorgen, omdat peuterspeelzaalwerk financieel minder toegankelijk wordt voor niet-werkende/niet-werkzoekende ouders. Varianten 3a en vooral 3b hebben waarschijnlijk een positief effect op het tegengaan van segregatie, omdat het peuterspeelzaalwerk voor de lagere inkomens en middeninkomens goedkoper wordt en in variant 3b op elke locatie alle soorten opvang worden aangeboden. In alle varianten wordt voorschoolse educatie inclusief kindplaats gratis, onafhankelijk van waar de educatie wordt aangeboden. Hier gaat naar verwachting een positief effect op het tegengaan van segregatie van uit.

Kwaliteit. In alle varianten behalve variant 2 is het de bedoeling dat de kwaliteit van voorschoolse voorzieningen wordt verhoogd. Vanwege de onzekerheid omtrent het daadwerkelijke effect van een toename van het aantal leid(st)ers en van hogere opleidingen in pedagogische richtingen is hier voorzichtigheidshalve een + met een vraagteken neergezet. Variant 2 betreft de financieringssysteem en heeft geen invloed op de kwaliteit.

Doelgroepbereik. In alle varianten wordt voorschoolse educatie inclusief kindplaats gratis aangeboden. Vandaar een verwacht positief effect op doelgroepbereik. Dit wordt nog versterkt

doordat de subsidiëring onafhankelijk is van het type voorziening waarin de educatie plaatsvindt. Dit zou kunnen leiden tot een toename van het aanbod van voorschoolse educatie in de kinderopvang.

Achterstanden en ontwikkelingskansen. Een toename van het aantal leid(st)ers en hogere opleidingen in pedagogische richtingen zorgen waarschijnlijk voor het eerder herkennen van achterstanden en kunnen daardoor ontwikkelingskansen bevorderen. Hetzelfde geldt voor het gratis aanbieden van voorschoolse educatie. Zeker zijn deze relaties niet en tevens onzeker is of hiermee achterstanden ook daadwerkelijk worden aangepakt. In variant 2 wordt voorschoolse educatie gratis aangeboden, maar kwaliteitseisen blijven hetzelfde en peuterspeelzaalwerk wordt financieel minder toegankelijk voor niet-werkende/niet-werkzoekende ouders. Vandaar een verwacht negatief effect op het herkennen en aanpakken van achterstanden.

Aansluiting en latere schoolprestaties. Vanwege het onzekere effect van de bedoelde kwaliteitsverhogingen én vanwege het belang van de kwaliteit van *vroeg*schoolse educatie zijn bij varianten 1, 3a en 3b vraagtekens gezet bij aansluiting en latere schoolprestaties. Niet alleen is het effect van de varianten op de ontwikkeling van kinderen gegeven de huidige kenmerken van voorschoolse voorzieningen onbekend, tevens is onduidelijk in hoeverre er een zogenaamde ‘doorgaande lijn’ is naar de basisschool die voortborduurde op mogelijke resultaten geboekt in de voorschoolse periode. Bij variant 2 treedt naar verwachting een negatief effect op: kwaliteit wordt niet verhoogd en het peuterspeelzaalwerk wordt voor niet-werkende/niet-werkzoekende ouders financieel minder toegankelijk.

Arbeidsparticipatie. Zoals in subparagraaf 4.7.2 is toegelicht, valt in de varianten geen hele grote invloed te verwachten op de arbeidsparticipatie. Prijsstijgingen voor het peuterspeelzaalwerk zijn in variant 1 aanzienlijk, waardoor een negatief effect op participatie zou kunnen optreden, maar tegelijkertijd spelen peuterspeelzalen een relatief geringe rol bij participatiebeslissingen. Variant 2 heeft een neerwaartse invloed op de te betalen prijzen voor het peuterspeelzaalwerk voor werkende/werkzoekende ouders met lage of middeninkomens. Werkende/werkzoekende ouders met hoge inkomens zien de prijzen stijgen. In varianten 3a en 3b stijgen de prijzen van het peuterspeelzaalwerk voor ouders met hoge inkomens, maar voor ouders met lage en middeninkomens gaan de te betalen prijzen juist omlaag. Voor niet-werkende/niet-werkzoekende ouders wordt kinderopvang financieel aantrekkelijker, wat de arbeidsparticipatie vergroot voor zover specifiek de te betalen prijs een belemmerende factor vormt om te gaan werken.

Literatuur

- Aos, R., Lieb, J., Mayfield, M., Miller, M., & Pennucci, A., (2004). *Benefits and costs of prevention and early intervention programs for youth*, Document No. 04-07-3901. Washington: State Institute for Public Policy.
- Barnett, W.S. (rev. 2004), Better teachers, better preschools: student achievement linked to teacher qualification, *Preschool Policy Matters*, Issue 2, -II
- Beek, W.J.M. van, Griensven, M.P.H. van & Smallenbroek, A.J.H. (2004). *Handreiking peuterspeelzaalbeleid*. Den Haag: SGBO/VNG.
- Bostelen, E. van, Gerven, A. van, Hols, M.C.A.B., Lindemann, B.D., Rozema, M., Veen, D. van & Winter, F. de (2005/6). *Internationaal vergelijkend onderzoek kinderopvang. een vergelijking met veel variabelen*. Utrecht: Capgemini Nederland BV.
- Chiuri, M.C. (2000). Quality and demand of child care and female labour supply in Italy, *Labour*, 14, pp. 97-118.
- Cleveland, G. & Krashinsky, M. (2004). *Financing ECEC services in OECD countries*. Paris: OECD.
- CPB (2006). *Macro Economische Verkenning 2007*. Den Haag: Sdu.
- CPB (2007), *Een analyse van maatregelen gericht op de arbeidsparticipatie van vrouwen*, CPB notitie, 19. Den Haag: CPB
- Dantuma, E. (2007). *Sectorvisie Kinderopvang: investeren in groei*. Amsterdam: ING Economisch Bureau.
- Bruijn, D.J. de, Peeters-Vergeer, J.J.M., Ruiters, M.J.J. de, Werf, K. van der & Wever, G.M.L.M. (2004). *Prijzen in de kinderopvang 2004. Onderzoek naar de uurprijzen voor kinderdagopvang en buitenschoolse opvang* (peildatum 1 januari 2004). Den Haag: Deloitte Management & ICT Consultants B.V.
- Driessen, G. & Doesborgh, J. (2003). *Voor- en vroegschoolse educatie en cognitieve en niet-cognitieve competenties van jonge kinderen*. Nijmegen: ITS.
- Elhorst, J.P., Heyma, A., Koopmans, C. & Oosterhaven, J. (2004). *Indirecte Effecten Infrastructuurprojecten: Aanvulling leidraad OEI*, Groningen/Amsterdam: RUG/SEO.
- Galinsky, E. (2006). *The economic benefits of high-quality early childhood programs: what makes the difference?* Washington: CED.
- Gemmeke, M., Gent, M. van (2007). *Regelgeving en financiering kinderopvang en peuterspeelzalen*. Amsterdam: Regioplan.
- GGD & VNG (2006). *Kwaliteit, toezicht en handhaving in de kinderopvang*. Sjt-tekst. Amsterdam: GGD.VNG.

- Groot, I., Hoop, T. de, Houkes, A. & Sikkel, D. (2007). *De kosten van criminaliteit: een onderzoek naar de kosten van criminaliteit voor tien verschillende delicttypen*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Haalen, J. van (2007). Stand van de achterstand. Resultaten en ontwikkelingen van het onderwijsachterstandenbeleid 2002-2006. *Sardes*, speciale editie, nummer 3.
- Howes, C. (1997). Children's experiences in center-based child care as a function of teacher background and adult:child ratio. *Merrill-Palmer Quarterly*, 43, (3), pp. 404-425.
- Jaumotte, F. (2003). *Female labour force participation: past trends and main determinants in OECD countries*, OECD Economics Department Working Papers, 376. Paris: OECD.
- Jepma, IJ., Vegt, A.L. van der & Kooiman, P. (2007). *Landelijke monitor Voor- en Vroegschoolse Educatie 2007*. Utrecht: Sardes.
- Jongen, E. & Vuuren, D. van (2004). Kinderopvang, verlofregelingen en arbeidsparticipatie. *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 25, (4), pp. 84-119.
- Kampen, A. van, Klopogge, J., Rutten, S. & Schonewille, B. (2005). *Voor- en Vroegschoolse Zorg en Educatie: de toekomst verkend*. Utrecht: Sardes.
- Kemp, S. van der & Kloosterman, M. (2005). *Het aanbod van kinderopvang per eind 2004*. Leiden: Research voor Beleid.
- Kok, L.M., Hop, J.P. & Pott-Buter, H. (2007). *Kosten en baten van participatiebeleid, SEO-rapport, 960*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Linden, L. van der & Werf, C. van der (2006). *Werkgeversbijdrage kinderopvang meting 2006*. Amsterdam: Research voor Beleid.
- Naci Mocan, H. (2001). *Can consumers detect lemons? Information asymmetry in the market for child care*, NBER Working Paper 8291. Cambridge: NBER.
- Ooms, I., Groot, I., Eggink, E., Janssens, L. & Seters, J. van (2003). *Landelijk ramingsmodel kinderopvang 2002-2010*, SCP-werkdocument 98. Den Haag: SCP.
- Oploo, M. van & Engelen, M. (2006). *Tweemeting trendonderzoek kinderopvang*. Leiden: Research voor Beleid.
- Plantenga, J. (2006). Arbeidsmarktparticipatie en de kosten en baten van kinderopvang. *ESB*, 25 augustus 2006, pp. 402-404.
- Paulussen-Hoogeboom, M.C. & Gemmeke, M. (2007). *Basisgegevens kinderopvang*. Amsterdam: Regioplan.
- Portegijs, W., Cloin, M., Ooms, I & Eggink, E. (2006a). *Hoe het werkt met kinderen: moeders over kinderopvang en werk*. Den Haag : Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Portegijs, W., Hermans, B. & Lalta, V. (2006b). *De emancipatiemonitor 2006. veranderingen in de leefsituatie en levensloop*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek.

- Posma, C. & Weggemans, T. (2007). *Kengetallen bedrijfsvoering 2005 en expertmodellen bedrijfsvoering 2007 voor het peuterspeelzaalwerk*. Utrecht: Maatschappelijk Ondernemers Groep.
- Reynolds, A.J., Temple, J.A., Robertson, D.L. & Mann, E.A. (2002). Age 21 cost-benefit analysis of the title I Chicago Child-Parent Centers, *Educational Evaluation Policy Analysis*, 24, pp. 267-303.
- Schermer, N. (2007). Arbeidsaanbod vrouwen nauwelijks afhankelijk van kinderopvang, *ESB*, 5 oktober 2007, pp. 596-597.
- Shaffer, M. (2005). *Benefits and costs of high quality child care: review of the literature*. Vancouver: YWCA.
- Veen, A., Fukkink, R. & Roeleveld, J. (2006). *Evaluatie van Startblokken en Basisontwikkeling*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Vegt, A.L. van der & Jepma, IJ. (2006). *VVE in 2006: wie zijn er bereikt? Presentatie*. Utrecht: Sardes.
- Vermeer, H.J., IJzendoorn, H.J. van, Kruijff, R.E.L. de, Fukkink, R.G., Tavecchio, L.W.C., Riksen-Walraven, J.M.A. & Van Zeijl, J. van (2005). *Kwaliteit van Nederlandse kinderdagverblijven: trends in kwaliteit in de jaren 1995-2005*. Amsterdam: Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek.
- Verrips, A.S. (2006). *Beoordeling projecten ruimtelijke economie, innovatie en onderwijs*. CPB Document, 130. Den Haag: CPB.
- Waarborgfonds Kinderopvang (2006). *Sectorrapport Kinderopvang 2006*. Eindhoven: Stichting Waarborgfonds Kinderopvang.
- Waarborgfonds Kinderopvang (2007). *Jaarverslag 2006*. Eindhoven: Stichting Waarborgfonds Kinderopvang.
- Weerd, M. de & Vegt, A.L. van der (2001). *Peuterspeelzaalwerk in Nederland: de huidige praktijk*, Amsterdam: Regioplan i.o.v. VWS.
- Wetzels, C. (2005). Supply and price of childcare and female labour force participation in the Netherlands, *Labour*, 19, pp.171-209.
- Wever, G.M.L.M., Loos, P.G.M. van der, Vervaart, K., Kooij, W.F. van der & Kortman-Borsboom, J. (2005). *Voor- en vroegschoolse educatie in de kinderopvang: concept eindrapport*. Rotterdam: Deloitte Consultancy BV.
- Zaslow, M., Tout, K., Maxwell, K. & Clifford, R. (2004). *The role of professional development in creating high quality preschool education: paper*. Washington, D.C.: Brookings-University of North Carolina Conference on Preschool Education.

Bijlage A Interviewlijst

In het kader van dit rapport zijn dertien interviews gehouden: drie met experts op het gebied van voorschoolse voorzieningen en tien met mensen die als directeur, directielid of manager werkzaam zijn bij een kinderopvangorganisatie, een peuterspeelzaalorganisatie of een combinatie daarvan.

De tien interviews zijn als volgt verdeeld over de organisaties:

<i>Soort organisatie</i>	<i>Naam en locatie</i>
Kinderopvang	Fleks Kinderopvang, grotere en kleinere steden buiten de Randstad
Kinderopvang	Kinderopvang SKAR BV, Arnhem e.o.
Kinderopvang	SKON, heel Nederland, voornaamste concentratie in de Randstad
Kinderopvang	Kinderopvang Achtkarspelen
Peuterspeelzaal	COP, Groningen/Slochteren
Peuterspeelzaal	Kwink Peuterspeelzalen BV, Veenendaal
Peuterspeelzaal	VÓÓR Welzijn, Den Haag
Combinatie	KION, Nijmegen e.o.
Combinatie	's-Gravenzandse Kinderopvang Stichting
Combinatie	Stichting Kinderopvang Noord-Holland, Amsterdam, Zaanstreek-Waterland e.o.

De drie geïnterviewde experts betreffen:

<i>Expert</i>	<i>Werkzaam bij</i>	<i>Functie</i>
dhr. dr. Dré van Dongen	Inspectie van het onderwijs	Inspecteur
mw. P. van Hulst	Gemeente Enschede	Senior beleidsmedewerker Jeugdbeleid ⁸⁰
mw. drs. Annemiek Veen	SCO-Kohnstamm Instituut	Senior onderzoeker

⁸⁰ Uitspraken zijn niet op naam van de portefeuillehouder Jeugdbeleid.

Bijlage B Arbeidsparticipatie en gevoeligheid van de vraag naar voorschoolse voorzieningen

Arbeidsparticipatie en kosten/prijs

Andere factoren dan specifiek de prijs van opvang en dergelijke lijken belangrijkere determinanten te zijn voor participatiebeslissingen, zoals de houding ten opzichte van de combinatie van werk en zorg. Dit neemt niet weg dat de betalen prijs een factor van belang kan zijn. Verschillende studies vinden dan ook dat de te betalen prijs voor 'childcare' een negatieve invloed uitoefent op de beslissing van vrouwen om te gaan werken of het aantal uren dat ze werken (Jaumotte, 2003, p. 10). De effectiviteit van subsidies op opvang wordt evenwel beperkt doordat daardoor weliswaar meer van formele opvang wordt gebruikgemaakt, maar ten dele een substitutie optreedt van informele naar formele opvang voor werkende moeders. De gevoeligheid van het arbeidsaanbod voor de "kosten" van opvang ligt in de Verenigde Staten volgens sommige auteurs tussen de +0,06 en -1,24; volgens andere tussen de -0,1/-0,2 en -0,4, waarbij mogelijkmoeders met een lager inkomen of een lagere opleiding een hogere elasticiteit kennen (Jaumotte, 2003, p. 10)⁸¹. Cleveland & Krashinsky, z.j., p. 18) citeren een elasticiteit van -0,39 voor Canada met betrekking tot de kans op betaalde arbeid en stellen dat er een consensus bestaat dat elasticiteiten voor alleenstaande moeders groter zijn⁸². Werkenden lijken een lagere prijselasticiteit te hebben dan niet-werkenden (Ooms et al., 2003, p. 28).

Ooms et al. (2003) geven een breed overzicht met betrekking tot de literatuur over prijselasticiteiten bij arbeidsparticipatiebeslissingen van vrouwen, de keuze voor verschillende vormen van opvang en het aantal uren opvang. Wat de participatiebeslissing betreft, liggen de resultaten van 19 studies met in totaal 46 geschatte prijselasticiteiten tussen de -1,9 en 0,3, met een gemiddelde van -0,33. Dit betreft alle soorten van (formele en informele) opvang, dat wil zeggen: kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, gastouderschap en opvang door betaalde oppas en opvang door familie en dergelijke; peuterspeelzalen vallen buiten de analyse. De twee studies uit Europa kennen een lagere prijselasticiteit (-0,06 en -0,09); maar voor een subgroep die niet met wachtlijsten te maken heeft, ligt de elasticiteit absoluut gezien hoger (-1,88 voor Zweden). Dit komt overeen met andere aanwijzingen dat het effect van de prijs van opvang op participatie vooral aanwezig is indien er geen sprake is van rantsoenering. Met andere woorden: bij een beperkte beschikbaarheid kunnen ouders niet reageren op lagere prijzen (Plantenga (2006), p. 403)⁸³.

Effecten van te betalen prijzen voor opvang en dergelijke op participatie kunnen verschillen per land. Het bestaande regime van subsidiëring beïnvloedt daarbij in hoge mate de elasticiteit.

⁸¹ Onduidelijk is of het hier personen of uren betreft. Plantenga (2006, p. 403) stelt dat internationaal onderzoek een elasticiteit van -0,1 tot -0,4 suggereert en bevestigt dat er aanwijzingen bestaan dat de elasticiteit afhangt van inkomen/opleiding.

⁸² Jongen en Van Vuuren (z.j.) citeren vier daadwerkelijk empirische internationale studies (p. 17; naast simulatiestudies) uit de jaren '90 die een elasticiteit van gewerkte aantal uren tussen de 0 en -0,32 geven.

⁸³ In geval van rantsoenering is de aanwezigheid van kindplaatsen bepalend voor participatie en niet zozeer de kosten daarvan (Wetzels, 2005, pp. 180-181).

Immers, het effect van een lagere prijs wanneer helemaal geen sprake is van een subsidie zal anders zijn dan wanneer opvang al voor bijvoorbeeld 90% wordt gesubsidieerd. Hoe staat dat specifiek voor Nederland? Plantenga (2006, p. 403) concludeert dat empirisch onderzoek hiernaar betrekkelijk schaars is en citeert voor kinderopvang in Nederland een in 1994 berekende elasticiteit van $-0,07$ met betrekking tot het arbeidsaanbod in uren⁸⁴. Wetzels (2005) gebruikt een dataverzameling waarin geen onderscheid wordt gemaakt naar uitgaven voor specifieke types “opvang” en vindt dat de prijs geen significante invloed heeft op arbeidsparticipatie. Dit zou kunnen worden verklaard uit het bestaan van verschillende types opvang, waarbij de voor ouders duurdere types meer geschikt zijn om te kunnen werken (kinderopvang ‘versus’ peuterspeelzaalwerk). Een andere mogelijke verklaring is bovengenoemde substitutie van bijvoorbeeld informeel naar formeel en ten slotte kan de prijs nog wel een effect hebben op het aantal gewerkte uren (Wetzels, 2005, p. 190). Ooms et al. (2003) citeren twee studies over specifiek de Nederlandse situatie (ook hier betreft het weer alle soorten van opvang, m.u.v. peuterspeelzaalwerk): Dobbelsteen et al. (2000) die op nul uitkomen voor de prijselasticiteit van het arbeidsaanbod; Graafland (2000) die aan de hand van een algemeen evenwichtsmodel op $-0,15$ uitkomt; en Maassen van de Brink (1994) die op $-0,05$ uitkomt voor het aantal uren dat men participeert. Ooms et al. (2003) concluderen dat het niet mogelijk is (voor Nederland) op een eenduidige manier een waarde te kiezen voor de prijselasticiteit van arbeidsparticipatie. Tevens noemen zij dat het bestaan van wachtlijsten en correlatie tussen prijs en inkomen resp. de elasticiteit verlaagt dan wel identificatie van het prijseffect bemoeilijkt. Kok et al. (2007, p. 24) werken bijvoorbeeld voor kinderopvang met een prijselasticiteit van het arbeidsaanbod van $-0,06$.

Het CPB heeft in 2007 een aantal varianten doorgerekend gericht op het vergroten van de arbeidsparticipatie van vrouwen in Nederland. Een aantal varianten betreft te betalen prijzen voor de kinderopvang: vervallen van de ouderbijdrage, eerste twee dagen gratis, derde en verdere dagen gratis, ouderbijdrage op basis van inkomen minst verdienende partner en vermenigvuldiging van inkomens in de ouderbijdragepercentagetabel met een factor twee. Alle varianten leiden tot hogere belastingtarieven waardoor voor Nederland als geheel het arbeidsaanbod in arbeidsjaren niet toeneemt. Een belangrijke factor hierin is de substitutie van informele naar formele opvang. Als overheidsconsumptie wordt aangepast om budgettaire neutraliteit te bewerkstelligen, neemt het arbeidsaanbod toe tussen de $0,0\%$ en de $0,2\%$. Ook bij andere aannames met betrekking tot arbeidsaanbodelasticiteit en substitutie blijven de effecten op het arbeidsaanbod beperkt.

Keuze tussen verschillende opvangvormen: prijsgevoeligheid

Ooms et al. (2003) stellen dat literatuur over de prijsgevoeligheid van de keuze voor een bepaalde vorm van opvang, gegeven dat ouders al hebben besloten opvang te gebruiken, nauwelijks beschikbaar is. Wel is onderzoek gedaan de prijsgevoeligheid zonder de veronderstelling dat ouders al hebben gekozen voor opvang. Ze bespreken acht studies met 65 prijselasticiteiten waarin kinderdagverblijf, gastouderschap en opvang door “familieleden” worden onderscheiden. De elasticiteiten liggen tussen $-4,22$ en $0,87$ en zijn gemiddeld voor kinderdagverblijf $-0,66$, gastouderopvang $-1,22$ en familie $-0,07$. Het gemiddelde over deze vormen is eveneens $-0,66$. Europese studies maken geen onderscheid naar de verschillende vormen. Een Zweedse studie

⁸⁴ Jongen en Van Vuuren (z.j.) geven een overzicht van studies naar het effect van formele kinderopvangkosten op het arbeidsaanbod van getrouwde vrouwen (en op de vraag naar formele opvang). Voor Nederland citeren

komt op een prijselasticiteit van -0,87 of -2,68 indien alleen ouders worden meegenomen die in een regio wonen waar geen tekort aan plaatsen is. Voor Nederland worden Groot et al. (1991) geciteerd die een elasticiteit voor Nederland vinden van -0,87. Ooms et al. schatten op basis van meta-analyse een prijselasticiteit van de vraag naar een *plaats* in een kinderdagverblijf van -0,15, gastouderopvang -0,70 en familieleden 0,49 (dit is de prijsgevoeligheid zonder de veronderstelling dat ouders al hebben gekozen voor opvang). Onduidelijk is hoe het begrip “plaats” hierbij geïnterpreteerd dient te worden.

Opvallend is het ontbreken van peuterspeelzalen bij bovenstaande bestaande analyses. In het onderzoek van De Weerd en Van de Vegt (2001) is gevraagd of ouders werken terwijl hun kind op de peuterspeelzaal zit. In ongeveer een kwart van de gevallen werken zowel vader als moeder en zal het participatiemotief van belang zijn. In het onderzoek van Van Oplou en Engelen (2006) geeft een klein deel van de respondenten aan de peuterspeelzaal te gebruiken als kinderopvangmogelijkheid tijdens werk of studie (5% zonder andere vorm van kinderopvang, 2% in combinatie met formele kinderopvang, 5% in combinatie met oppas).

Aantal uren opvang

Ooms et al. (2003) citeren voor de prijselasticiteit van het aantal uren kinderopvang voor mensen die al opvang gebruiken -0,24 en -0,22 voor Nederland. Voor mensen die zowel werken als niet-werken en wel en niet al van opvang gebruikmaken, wordt een prijselasticiteit van -1,86 geciteerd (niet voor Nederland). Voor 0-3-jarigen schatten Ooms et al. voor huishoudens die al voor formele opvang kiezen een prijselasticiteit van het aantal uren formele opvang van -0,08 (formele kinderopvang betreft kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en gastouderschap).

Keuze voor voorschoolse voorzieningen: kenmerken voorzieningen (kwaliteit)

In een Amerikaanse studie uit 1992 wordt gevonden dat een lagere prijs wel en een hogere kwaliteit geen invloed heeft op het gebruik van kinderopvang (geciteerd in Wetzels (2005), p. 181). Geldt dat laatste ook voor Nederland? Uit een enquête van DNB (jaartal onbekend, maar waarschijnlijk 2007) blijkt dat 18% van de ouders kosten van kinderopvang als een belemmering ziet om meer uren te werken en 8% de kosten ziet als belangrijkste belemmering om (meer) te gaan werken (Schermer, 2007). Overtuiging en voorkeur zijn belangrijkere redenen, kwaliteit en openingstijden minder belangrijk⁸⁵. Wat kwaliteit en arbeidsparticipatie betreft stellen Cleveland & Krashinsky (z.j., p. 18): “There is a considerable research literature on the effects of childcare costs on mothers’ labour force participation, much less on hours of work, and very little on other dimensions of labour market experience. There is only sparse evidence on the effects of the convenience and quality of childcare on any aspect of mothers’ labour market decision-making”. In het kader van dit rapport zijn geen verdere studies gevonden die een beeld schetsen van de

zij één daadwerkelijke empirische studie (p. 17; naast twee simulatiestudies) uit 1992 die een elasticiteit van gewerkte aantal uren van ongeveer nul vindt.

⁸⁵ Resultaten betreffende openingstijden lijken anders te liggen in een studie uit 2006 (Portegijs et al.; geciteerd in Plantenga, 2006), waar gevonden wordt dat iets minder dan een kwart van de moeders stelt dat openingstijden niet redelijk aansluiten bij hun behoeften.

effecten van de kwaliteit van kinderopvang of peuterspeelzaalwerk op arbeidsparticipatiebeslissingen⁸⁶.

Hoe staat dat met betrekking tot de effecten van de kwaliteit op de keuzes die ouders maken voor hun kinderen? Ook hierover zijn ons geen specifieke studies bekend. Portegijs et al. (2006a) hebben aan moeders gevraagd welke opvangvorm zij goed of ideaal vinden. Hoog scoren grootouders (meer dan 70%), andere familie, vrienden en bekenden (meer dan 60%) en de peuterspeelzaal (70%). Zelfgezochte oppas zit tussen de 30 en 40%, afhankelijk van de leeftijd van het kind. Gastouderopvang zit op ongeveer 25%, kinderdagverblijf en buitenschoolse opvang tussen 25% (basisschoolleeftijd) en ruim 30% (peuterleeftijd). Met betrekking tot onder meer kinderdagverblijven hebben Oploo en Van Engelen (2006) aan gebruikers gevraagd naar de reden voor de keuze daarvoor. Meer dan 60% geeft aan stimulering van de ontwikkeling van het kind belangrijk te vinden. Ruim 50% vindt kwaliteit belangrijk. Professionaliteit van de leiding wordt door ruim 30% van belang geacht.

Naci Mocan (2001) zet de variabelen die de kwaliteit van opvang voorspellen op een rij, legt deze aan ouders voor en zet op basis van een vergelijking van deze twee vraagtekens bij het vermogen van ouders om hogere kwaliteit bij opvang op een juiste manier te onderscheiden van minder hoge kwaliteit.

⁸⁶ Zelfs een hoopvol getiteld artikel als *Quality and Demand of Child Care and Female Labour Supply in Italy* (Chiuri, 2000) geeft helaas niet de kwaliteit van opvang weer zoals die hier bedoeld wordt.

Bijlage C Voorschoolse voorzieningen en effecten op kinderen

In het kader van dit rapport zijn, wat de effecten op de ontwikkeling van kinderen en de effecten op latere leeftijd betreft, vooral de volgende zaken van belang.

Allereerst vindt in drie van de vier varianten in dit rapport een verhoging van de kwaliteit bij kinderdagverblijven en peuterspeelzalen plaats in termen van kind/leid(st)erratio's (peuterspeelzalen) en opleiding en scholing van leid(st)ers (beide). Een eerste vraag is: welke consequenties heeft dit voor de ontwikkeling van kinderen die voorheen naar kinderopvang of peuterspeelzaal gingen met minder en/of lager geschoolde leid(st)ers? Vervolgens: welke consequenties heeft dit specifiek voor kinderen die voorschoolse educatie volgen?

Ondermeer de financieringsvariant kan in dit rapport zorgen voor verschuivingen tussen kinderopvang, peuterspeelzaalwerk en informelere vormen van opvang en geen opvang (zorg door de ouders zelf). Hebben de verschillende vormen van opvang verschillende effecten voor de ontwikkeling van kinderen? Heeft het wel of niet volgen van voorschoolse educatie – in vergelijking met opvang zonder educatie en geen opvang – effect? Is hierbij het aantal uren per week van invloed op de uitkomsten?

Voor alle effecten geldt een onderscheid tussen kortere en langere termijn: effecten op de ontwikkeling in de voorschoolse periode, effecten tijdens de schoolse periode en effecten daarna.

Effecten van voorschoolse voorzieningen

Cleveland & Krashinsky (z.j., pp. 11-17) geven een overzicht van kennis over de effecten van voorschoolse voorzieningen. Goede kinderopvang, zo stellen zij en vele anderen, is goed voor de ontwikkeling van kinderen: op cognitief gebied, voor de taalontwikkeling en andere vaardigheden; en tevens op het sociale gedrag van kinderen. Drie programma's in Amerika die ook over een langere periode zijn geëvalueerd betreffen het Chicago Child-Parent Centre Programme, het Carolina Abecedarian Project en de Head Start Programmes. Deze programma's waren specifiek gericht op kinderen uit armere gezinnen of kinderen met een "hoog risico". Effecten worden gevonden op korte termijn (ontwikkeling) en op langere termijn (betere prestaties op school, grotere kans op (hogere) beroepsopleiding, hoger loon en dergelijke). Bij het laatstgenoemde programma valt op dat het effect op langere termijn (leeftijd van 10 jaar) niet meer optreedt bij zwarte kinderen, waarschijnlijk omdat de kwaliteit van scholen laag is. Dit zal in Nederland waarschijnlijk in mindere mate gelden dan in Amerika, waar de kwaliteit van een school in veel sterkere mate samenhangt met het inkomen van de ouders.

Effecten worden niet alleen gevonden voor kinderen uit armere gezinnen of anderzijds aangewezen als "risico", zolang de kwaliteit van de voorzieningen maar hoog is. Kwaliteit bestaat hier in grote lijnen uit de omgeving waarin kinderen leren en spelen en de interactie tussen leid(st)er en kind. Het beeld ontstaat dat het gebruik van voorschoolse voorzieningen op zich geen effecten met zich meebrengt, maar het gebruik van kwalitatief hoogwaardige voorzieningen wel, ook als rekening wordt gehouden met de achtergrond van de ouders en de kwaliteit van zorg

door de ouders. Er lijken tevens aanwijzingen te zijn dat de effecten groter zijn indien een kind eerder in aanraking komt met bedoelde voorschoolse voorzieningen.

Kwaliteit van voorschoolse voorzieningen

Bovenstaande roept de vraag op wat onder “kwaliteit” van voorschoolse voorzieningen dient te worden verstaan, m.a.w. wat voorschoolse programma’s effectief maakt. Aan de hand van de evaluaties van Abedecarian, Chicago Child-Parent en High/Scope Perry Preschool in Amerika, concludeert Galinsky (2006) dat de volgende factoren noodzakelijke voorwaarden zijn⁸⁷:

- een vroege start: tussen de eerste maanden en het derde levensjaar;
- goed opgeleide en goed getrainde (en goed betaalde) leraren: bachelor’s degree of hogere opleiding; specifieke cursussen;
- kleine klassen/groepen met hoge leraar/kindratio’s:
 - groeps grootte van zes tot 22;
 - baby/leraarratio 3:1
 - dreumes/leraarratio 4:1
 - peuter/leraarratio 5-8,5:1
- intensieve programma’s:
 - meer dan een jaar;
 - vele uren per week (niet nader gespecificeerd);
 - doorlopend naar de schoolse fase;
 - intensief contact met de ouders
- gerichtheid op de ontwikkeling van het kind, gebaseerd op theorie.

Galinsky noemt andere factoren die kunnen bijdragen aan het succes, waaronder het blijvend leren van de leraren. Wat betreft de specifieke effecten van de leid(st)er/kindratio en de opleiding/scholing van leid(st)ers op de ontwikkeling van kinderen stelt Barnett (2004)⁸⁸ het volgende:

- onderzoek wijst erop dat de ontwikkeling van jonge kinderen afhangt van de opleiding van leraren. Dit geldt zowel voor het algemene opleidingsniveau als voor specifieke opleidingen in voor- en voerschoolse educatie;
- meerdere studies wijzen erop dat leraren met een vierjarige (in Amerika: hogere) beroepsopleiding grosso modo betere leraren zijn;
- formele opleiding en trainingen kunnen leiden tot de benodigde kennis en vaardigheden van goed leraarschap; informelere opleiding zoals ervaringen “on the job” kunnen tot dezelfde kennis en vaardigheden leiden; ervaring alleen is meestal niet afdoende;
- goed opgeleide leraren zijn een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde voor effectieve voerschoolse educatie. Te grote klassen kunnen bijvoorbeeld een belemmering zijn.

⁸⁷ Galinsky, E. (2006), *The Economic Benefits of High-Quality Early Childhood Programs: What Makes the Difference?*, CED, Washington.

⁸⁸ Merk op dat “preschool” in Amerika niet hetzelfde als “voerschools” in Nederland. De “kindergarten” (vergelijkbaar met de vroegere kleuterschool in Nederland) wordt als “preschool” gezien (voerschools in Nederland dus); voerschools is “pre-kindergarten”.

Zaslow et al. (2004) vatten de literatuur met betrekking tot de relatie tussen opleiding van leraren in de voor- en voerschoolse periode en kwaliteit van educatie samen:

- de meeste studies bevestigen de positieve relatie tussen een hogere formele opleiding en een hogere kwaliteit van voerschoolse voorzieningen;
- hetzelfde geldt voor cursussen specifiek gericht op voor- en voerschoolse educatie;
- er zijn minder studies naar de effecten van informelere opleiding en deze hebben meestal geen betrekking op centrumvoorzieningen;
- de literatuur geeft geen uitsluitsel over “drempelwaardes”: het is m.a.w. niet duidelijk in welke mate specifieke opleidingsniveaus uitmaken voor de kwaliteit;
- een probleem bij sommige studies betreft selectie (bijvoorbeeld betere voerschoolse voorzieningen kunnen betere leraren veroorloven en gaan gepaard met een hogere kwaliteit).

Zaslow et al. (2004) merken op dat specifiek over de voerschoolse periode minder bekend is. Ze stellen dat er momenteel beperkte aanwijzingen zijn voor een positieve relatie tussen opleiding en kwaliteit. Ook lijken hoger opgeleide leraren en hogere leraar/kindratio's samen te gaan. Howes (1997) onderzoekt het gedrag van leraren, de activiteiten van kinderen en uitkomsten in de voerschoolse periode (gemiddelde leeftijd 4,25 jaar) en concludeert dat de achtergrond van de leraar (formele opleiding en specifieke voerschoolse trainingen) een onafhankelijke, positieve invloed heeft en dat leraren met de hoogste opleiding het meest effectief zijn.

Kosten en baten van voerschoolse voorzieningen

Voorals in Amerika zijn van diverse programma's kosten-batenanalyses gemaakt. Wat de korte en lange termijnontwikkeling van kinderen betreft, worden door Galinsky (2006, p. 10) met betrekking tot de eerder genoemde programma's met name effecten genoemd op de volgende grootheden:

- het volgen van bijzonder onderwijs tot aan 15- of 18-jarige leeftijd;
- zittenblijven tot aan het 15e levensjaar;
- gearresteerd worden tot het 19e levensjaar;
- hoogste klas in afmaken van de middelbare school;
- het volgen van een (in Amerika hogere) beroepsopleiding;
- het hebben van een baan op 21- of 27-jarige leeftijd.

Shaffer (2005) bevestigt het vinden van deze effecten voor de vier eerder genoemde programma's plus het Tennessee Early Learning Project en voegt daar hogere cognitieve en leesvaardigheden aan toe⁸⁹. Shaffer (p. 5) vat de pogingen tot monetarisering van deze effecten (baten) als volgt samen (selectie):

- betere resultaten in het onderwijs: de vermeden kosten van zittenblijven en bijzonder onderwijs, minus de kosten van de toename in het gevolgde onderwijs;
- minder criminaliteit: vermeden kosten van het justitiële apparaat en vermeden materiële verliezen (soms ook immateriële kosten);
- kans op een baan en hoger loon: geobserveerde en geprojecteerde toenames in de inkomsten over het hele leven.

⁸⁹ Shaffer merkt op dat de resultaten voor Head Start gemengd en onzekerder lijken en citeert Currie voor wat betreft het eerder genoemde verschil tussen zwarten en niet-zwarten.

Wat het aandeel van deze effecten in de programma's betreft, concludeert Shaffer (p. 6):

- High/Scope Perry, in aflopende volgorde: minder criminaliteit; toename in inkomens; minder onderwijskosten;
- Abedecarian: toename in inkomens; afname in kosten van onderwijs, gezondheid en sociale zekerheid;
- Chicago Child Parent Centers: minder onderwijskosten, minder kosten van criminaliteit en hogere inkomens.

Bovenstaande programma's zijn specifiek bedoeld voor achterstandskinderen. Met betrekking tot minder achtergestelde kinderen concludeert Shaffer eveneens (p. 7) dat, hoewel er minder onderzoek naar gedaan is, ook daar positieve effecten op kinderen worden gevonden. Shaffer bespreekt drie kosten-batenanalyses en hun beperkingen (pp. 7-12). In één van de analyses staat toegenomen inkomens op nummer één qua grootte van effect, gevolgd door vermeden kosten van criminaliteit, sociale zekerheid en onderwijs.

Evaluaties en eisen in Nederland

Wat de Nederlandse situatie aangaat, citeren we allereerst Driessen & Doesborgh (2003, p. 44):

“Voor de Nederlandse situatie geldt dat specifieke stimulerings- en activeringsprogramma's als Opstap tot hooguit bescheiden effecten leiden bij kinderen. Integrale programma's als Piramide en Kaleidoscoop laten op sommige onderdelen positieve effecten zien, maar daarbij moet worden aangetekend dat deze alleen onder specifieke (gunstige) condities optreden. Wat mogelijke effecten van kinderopvang betreft lopen de resultaten ook uiteen. Uit sommige studies komt naar voren dat deze opvang een positief effect heeft op de cognitieve en sociale ontwikkeling van kinderen. Daarnaast zijn er echter ook studies die op negatieve samenhangen wijzen. Wat betreft effecten van het bezoek van een peuterspeelzaal is nauwelijks onderzoek gedaan. Ook hier geldt dat de kwaliteit in termen van aanbod en staf bepalend is voor het resultaat.”

Driessen en Doesborgh onderzoeken vervolgens de effecten van voorschoolse voorzieningen op (jonge) kinderen voor de periode 1996/1997 – 2000/2001 en concluderen (pp. 52-53): “In het onderhavige onderzoek kunnen geen effecten worden aangetoond van het bezoek van kinderdagverblijf en peuterspeelzaal en deelname aan stimulerings- en interventieprogramma's op de cognitieve en niet-cognitieve competenties van leerlingen in de kleutergroep 2 en daarna in groep 4 en 6”.⁹⁰ Ze plaatsen daarbij ondermeer de volgende kanttekeningen, gebaseerd op knelpunten in de betreffende periode (pp. 53-54):

- de scholing en professionaliteit van een deel van de peuterleid(st)ers wordt onvoldoende en niet adequaat gevonden;
- voorzieningen zijn wellicht te weinig intensief qua duur en aantal uren; op veel locaties kon de vereiste ‘dubbele bezetting’ (twee leid(st)ers of leerkrachten per groep) niet worden gerealiseerd.

⁹⁰ M.b.t. tot Startblokken en Basisontwikkeling komen Veen et al. (2006, p. 81) niet tot positieve resultaten (geen effect, achteruitgang, gedifferentieerd beeld).

Eindconclusie is dan ook dat waarschijnlijk de invloed van voorschoolse voorzieningen in de betreffende periode voor een aantal kinderen te gering is geweest om een groot verschil te maken als het gaat om taal- en rekenprestaties in het basisonderwijs: “Datgene wat wordt geleerd beklijft onvoldoende omdat de omstandigheden thuis en in de woonomgeving ongunstig zijn. De ontwikkeling van kinderen - na de voorschoolse periode - is van veel meer factoren afhankelijk dan van een relatief weinig intensieve voorziening of kortdurend programma.”

In eerdere evaluaties van Piramide en Kaleidoscoop werden wel (bescheiden) positieve effecten gevonden: onder meer op cognitieve ontwikkeling en taalontwikkeling, maar niet op sociaal-emotionele ontwikkeling. De meeste andere programma's zijn nog niet geëvalueerd (geciteerd in Van Kampen et al., 2005, p. 14)⁹¹.

Aarts en Colbers (2007)⁹² concluderen in een artikel over kinderopvang: “de lappendeken van kennis vanuit de wetenschap over kinderopvang kent nog vele gaten. Wat precies bedoeld wordt als over goede kwaliteit van kinderopvang gesproken wordt, dient verder onderzocht en gedefinieerd te worden. Het is nog maar deels bekend welke invloeden binnen een kinderdagverblijf, in de buitenschoolse opvang of bij een gastouder doorwerken op de ontwikkeling van kinderen”.

Eén van de geïnterviewde experts heeft opgemerkt dat in Nederland nog geen effectmetingen m.b.t. de doorgaande lijn zijn gedaan, o.a. omdat nog niemand het hele traject heeft doorlopen.

In een toekomstverkenning over voor- en vroegschoolse voorzieningen citeren Van Kampen et al. (2005, p. 15) onder meer de volgende eisen aan de kwaliteit van programma's, gebaseerd op internationale en Nederlandse studies:

- Ruime mogelijkheden voor frequente verbale interactie met kinderen, met een gunstige leid(st)er-kindratio (1 op 8) in de peuterperiode en kleine klassen in de kleuterperiode, te realiseren via een dubbele personeelsbezetting;
- Er worden gekwalificeerde leid(st)ers ingezet, bij voorkeur opgeleid op HBO- niveau;
- De coördinatie- of implementatiebegeleiding is in handen van een ervaren en hoog gekwalificeerde programmabegeleider;
- Er zijn structurele verbanden tussen de peuterspeelzaal en de basisschool, met ruime mogelijkheden voor samenwerking en overleg met collega's en er is voorzien in gezamenlijke trainingen tijdens de implementatie;
- Er is intensieve opvang voor kinderen mogelijk, bijvoorbeeld minimaal vier dagdelen per week in de peuterperiode en vijf dagen per week in de kleuterperiode;
- Er is een bruikbaar aanbod van training en begeleiding voor de leid(st)ers en leerkrachten, met ruime mogelijkheden voor zowel het verwerven van nieuwe achtergrondkennis als voor het verwerven van nieuwe handelingsvaardigheden.

⁹¹ Wel zijn inmiddels evaluaties van Voorscholven verschenen, bijvoorbeeld in Amsterdam; zie: www.onderrwijsachterstanden.nl/php/print.php?artikel=vvepub002.html

⁹² Aarts en Colbers (2007), Wetenschappelijk onderzoek wordt vaak genegeerd, te vinden op www.pedagogenplatform.nl/index.php/artikel-wetenschappelijk-onderzoek-wordt-vaak-genegeerd



seo economisch onderzoek

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