

De waarde van “Kies nu voor kinderen”



Amsterdam, augustus 2013
In opdracht van Het Kinderopvangfonds en de Bernard van Leer Foundation

De waarde van “Kies nu voor kinderen”

Update van een eerdere kosten-batenanalyse

Caroline Berden
Lucy Kok



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. 2013-43

ISBN 978-90-6733-706-9

Copyright © 2013 SEO 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.

Samenvatting

Het programma “Kies nu voor kinderen” levert de maatschappij per saldo € 5 miljoen per jaar op.

Het programma “Kies nu voor kinderen” streeft naar betere en meer samenhangende voorzieningen voor kinderen en hun ouders. Het programma bevat de volgende elementen:

1. Verlaging van de ouderbijdrage naar het niveau van 2012;
2. Recht op kinderopvangtoeslag voor alle kinderen. Kinderen van niet-werkende ouders krijgen recht op toeslag voor twee dagen kinderopvang per week;
3. Integratie voorschoolse educatie (VVE) en peuterspeelzaal in de reguliere kinderopvang;
4. Verbeteren kwaliteit kinderopvang;
5. Verhogen efficiëntie kinderopvang;
6. Invoeren betaald ouderschapsverlof.

Onderstaande tabel bevat de kosten-batenanalyse van het programma. Uit de tabel blijkt dat het programma ‘Kies nu voor kinderen’ per saldo € 5 miljoen baten oplevert voor de samenleving, voornamelijk door de hoge baten die het verhogen van de kwaliteit van de opvang met zich meebrengt.

Tabel S. 1.1 Programma ‘Kies nu voor kinderen’ is per saldo positief voor de maatschappij

| Kinderopvangtoeslag voor kinderen van niet-werkende ouders in de leeftijd | 2 t/m 12 jaar |
|---|--------------------------|
| Betaald ouderschapsverlof | drie maanden minimumloon |
| 1.Verlagen ouderbijdrage naar niveau 2012 | 27 |
| 2.Recht kinderopvangtoeslag alle kinderen (ook van niet-werkende ouders) | -28 |
| 3.Integratie VVE en peuterspeelzaal in reguliere opvang | 24 |
| 4.Verbeteren kwaliteit opvang | 179 |
| 5.Verhogen efficiëntie kinderopvang | 72 |
| 6.Invoeren betaald ouderschapsverlof | -269 |
| Totaal | 5 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Toelichting -=kosten, +=baten / kosten in mln. euro's per jaar

Het verlagen van de ouderbijdrage naar het niveau van 2012 levert winst op voor de samenleving doordat meer vrouwen gaan werken.

Het recht op kinderopvang van alle kinderen (ook van niet-werkende ouders) kost de maatschappij geld. Ouders gaan meer gebruikmaken van de kinderopvang zonder dat zij meer gaan werken. De kinderen van laagopgeleide ouders die als gevolg van de maatregel naar de kinderopvang zullen gaan hebben er baat bij. Zij krijgen meer cognitieve stimulansen en kunnen daardoor een hoger opleidingsniveau bereiken. Deze baten wegen echter niet op tegen de kosten van de maatregel.

Integratie VVE en peuterspeelzaal in de reguliere opvang levert baten op omdat dit leidt tot efficiencywinst.

Het verbeteren van de kwaliteit van de opvang levert per saldo baten op. De kosten van de training van pedagogisch medewerkers zijn lager dan de baten voor kinderen. Als gevolg van de hogere kwaliteit kunnen kinderen van laagopgeleide ouders een hogere opleiding volgen. Zij gaan daardoor meer produceren en meer verdienen.

Efficiëntere inzet van pedagogisch medewerkers aan de randen van de dag leidt tot een kostenbesparing.

Betaald ouderschapsverlof kost geld omdat ouders tijdens het verlof niet werken. Bovendien gaan ouders na het verlof minder verdienen. Daar staat tegenover dat meer vrouwen blijven werken na het verlof. Dit geldt echter alleen als het verlof (incl. zwangerschapsverlof) korter dan een jaar duurt. Wanneer ouders tijdens het ouderschapsverlof worden betaald tegen het laatstverdiende loon dan zijn de kosten veel hoger dan wanneer ze betaald worden tegen het minimumloon. Dit komt doordat het minimumloon lager is en er bovendien minder ouders gebruik zullen maken van de mogelijkheid het verlof op te nemen.

De baten van het programma 'Kies nu voor Kinderen' komen grotendeels terecht bij het kind. Het verhogen van de kwaliteit van de opvang levert grote baten op voor kinderen. De kosten van het programma komen terecht bij de overheid. Dit komt doordat de overheid de kosten van het ouderschapsverlof betaalt.

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Samenvatting | i |
| 1 Inleiding | 1 |
| 1.1 Aanleiding en onderzoeksvraag | 1 |
| 1.2 Het programma ‘Kies nu voor Kinderen’ | 2 |
| 1.3 Berekenen kosten en baten..... | 4 |
| 2 Kosten en baten | 5 |
| 2.1 Verlaging ouderbijdrage naar niveau 2012..... | 5 |
| 2.2 Recht op toeslag ook voor niet-werkende ouders | 6 |
| 2.3 Integratie VVE in kinderopvang..... | 9 |
| 2.4 Integratie peuterspeelzaal en kinderopvang..... | 10 |
| 2.5 Verhogen kwaliteit kinderopvang..... | 12 |
| 2.6 Efficiëntere inzet pedagogisch medewerkers..... | 13 |
| 2.7 Betaald ouderschapsverlof..... | 15 |
| 3 Overzicht kosten en baten | 21 |
| Literatuur | 23 |
| Bijlage A Veronderstellingen | 27 |
| Bijlage B Effecten ouderschapsverlof | 29 |

1 Inleiding

Het programma ‘Kies nu voor Kinderen’ streeft naar betere en meer samenhangende voorzieningen voor kinderen en hun ouders. Dit onderzoek is een update en uitbreiding op een eerder uitgevoerde kosten-batenanalyse.

1.1 Aanleiding en onderzoeksvraag

In 2012 heeft SEO Economisch Onderzoek een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) uitgevoerd van het programma ‘Kies nu voor Kinderen’. Het programma streeft naar betere en meer samenhangende voorzieningen voor kinderen en hun ouders. Ook heeft het programma tot doel een grotere toegankelijkheid van kinderopvang en een betere aansluiting tussen opvang en onderwijs te bewerkstelligen. De MKBA wees uit dat het programma ‘Kies nu voor Kinderen’ de maatschappij per saldo € 248 miljoen per jaar oplevert.

In het regeerakkoord van het huidige kabinet is een deel van de ideeën uit het programma ‘Kies nu voor Kinderen’ overgenomen. Zo moeten volgens het regeerakkoord “Onderwijs, kinderopvang, peuterspeelzalen en voor- en vroegschoolse educatie op elkaar afgestemd zijn. In de voorschoolse periode is dat van belang om ontwikkelingsachterstanden te voorkomen, te signaleren en tijdig aan te pakken.”

Op dit moment is de regering bezig met het uitwerken van het regeerakkoord. Mogelijk kunnen meer elementen uit het programma ‘Kies nu voor Kinderen’ worden verwezenlijkt. Vandaar dat Het Kinderopvangfonds en de Bernard van Leer Foundation - de initiatiefnemers van ‘Kies nu voor Kinderen’ - aan SEO Economisch Onderzoek hebben gevraagd om een update van de eerdere MKBA. Nieuw ten opzichte van de vorige MKBA is dat nu ook de effecten van betaald ouderschapsverlof zijn doorgerekend.

Box 1.1 Wat is een MKBA?

Een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) gaat na of de voordelen van overheidsingrijpen opwegen tegen de nadelen. Overheidsingrijpen is gericht op het oplossen van problemen, maar als het ingrijpen erg duur of weinig effectief is, kan het middel erger zijn dan de kwaal. Een MKBA is een systematische methode om de kosten en baten van overheidsbeleid voor de samenleving in kaart te brengen. Als bij uitvoering van een beleidsmaatregel de totale baten voor de maatschappij groter zijn dan de totale kosten, is het resultaat dat de samenleving als geheel erop vooruitgaat.

In de praktijk leiden maatregelen voor sommigen tot baten en voor anderen tot kosten. Zo kunnen bepaalde effecten op nationale schaal niet relevant zijn, maar wel voor bepaalde regio's of bepaalde groepen in de samenleving: de zogenoemde verdelingseffecten.

Een MKBA drukt alle aspecten waaraan mensen waarde hechten (voor zover mogelijk) in geld uit en telt deze op. Dat geldt ook voor zaken die meestal niet in geld worden gewaardeerd zoals reistijd, gezondheid of vrije tijd. Met andere woorden: de MKBA hanteert een breed welvaartsbegrip, waarin ook ‘welzijn’ wordt meegenomen.

Een MKBA vergelijkt twee toekomstbeelden: een toekomstbeeld met specifiek overheidsbeleid (beleidsalternatief) en een toekomstbeeld zonder dit specifieke beleid (de uitgangssituatie of het nulalternatief). De verschillen tussen deze beelden leiden tot kosten en baten.

1.2 Het programma 'Kies nu voor Kinderen'

Uitgangssituatie

De nulsituatie is de huidige situatie in 2013. Ouders betalen nu gemiddeld 37 procent van de kinderopvangkosten. Omdat niet alle gegevens over 2013 nu al bekend zijn, is uitgegaan van de begroting van het ministerie van SZW voor 2013.

Programma 'Kies nu voor Kinderen'

Op dit moment zijn er voor kinderen verschillende voorzieningen en verschillende financiële stromen. Binnen de kinderopvang is er de dagopvang voor kinderen van 0 tot en met 3 jaar, de peuterspeelzalen voor kinderen van 2 tot en met 3 jaar en de buitenschoolse opvang voor kinderen van 4 tot en met 12 jaar. Dagopvang en buitenschoolse opvang kunnen worden aangeboden in een centrum maar ook door gastouders. De dagopvang en de buitenschoolse opvang (in centra of door gastouders) vallen nu onder de Wet kinderopvang. Peuterspeelzalen vallen onder de regie van gemeenten. Vroeg en Voorschoolse Educatie (VVE) kan in peuterspeelzalen en dagopvang worden aangeboden. Deze voorzieningen voor kinderopvang staan los van het primair onderwijs.

Het beleidsalternatief houdt in dat de overheid het programma 'Kies nu voor Kinderen' in 2013 invoert. 'Kies nu voor Kinderen' beoogt in de eerste plaats meer samenhang aan te brengen in het systeem van kinderopvang. Verschillen in toegankelijkheid tussen de dagopvang, de BSO en gastouderopvang enerzijds en de peuterspeelzalen anderzijds moeten worden opgeheven. Ook de samenwerking tussen opvang en onderwijs moet worden versterkt. Ten behoeve van deze MKBA zijn de onderdelen van het programma als volgt gespecificeerd:

1. In plaats van de ouderbijdragetabel 2013 wordt uitgegaan van de tabel van 2012.

De gemiddelde ouderbijdrage was in 2012 lager dan in 2013. Door de ouderbijdrage te verlagen blijft kinderopvang volgens de initiatiefnemers betaalbaar.

2. Kinderen van zowel werkende ouders als niet-werkende ouders hebben recht op kinderopvangtoeslag bij gebruik van formele kinderopvang.
 - a. Voor kinderen van 1 tot 4 jaar zijn er drie mogelijkheden:
 - Het recht op kinderopvangtoeslag geldt voor minimaal vier dagdelen per week voor alle 1- tot en met 3-jarigen;
 - Het recht op kinderopvangtoeslag geldt voor minimaal vier dagdelen per week voor alle 2- tot en met 3-jarigen. Voor kinderen van 0 tot 2 jaar oud blijft de situatie ongewijzigd;
 - Het recht op kinderopvangtoeslag geldt voor minimaal vier dagdelen per week voor alle 2,5- tot en met 3-jarigen. Voor alle kinderen van 0 tot 2,5 jaar oud blijft de situatie ongewijzigd;
 - b. Het recht op kinderopvangtoeslag geldt voor minimaal twee dagen per week voor alle 4- tot en met 12-jarigen;
 - c. Voor kinderen van 0 jaar verandert er niets.

Met deze maatregel beoogt ‘Kies nu voor Kinderen’ twee doelen tegelijkertijd te realiseren. Ten eerste wordt kinderopvang toegankelijk voor alle kinderen, ongeacht het feit of de ouders wel of niet werken. Ten tweede wordt voorkomen dat voor specifieke doelgroepkinderen specifieke maatregelen worden genomen waardoor segregatie in de hand wordt gewerkt. De initiatiefnemers wijzen erop dat een aantal onderzoekers vindt dat integrale voorzieningen voor kinderen en educatie de beste voorwaarden bieden voor sociale inclusie en respect voor diversiteit. Daartoe moet, volgens deze onderzoekers, de inzet op de kwaliteit van de voorzieningen generiek zijn in plaats van doelgroep georiënteerd (Childcare International 2012). Om de doelen van ‘Kies nu voor Kinderen’ te bereiken zou idealiter kinderopvang ook toegankelijk moeten zijn voor kinderen van niet-werkende ouders vanaf 1 jaar oud. De consequenties hiervan zijn ook doorgerekend.

3. De rijkssubsidies (zowel structurele als incidentele subsidies) die nu uitgekeerd worden voor Voor- en vroegschoolse educatie (VVE) aan peuterspeelzalen worden geïntegreerd in de totale financiering van kinderopvangvoorzieningen.
4. De rijkssubsidies (zowel structurele als incidentele subsidies als de additionele middelen ter versterking van de peuterspeelzaal) die nu uitgekeerd worden voor de peuterspeelzalen worden geïntegreerd in de totale financiering van kinderopvangvoorzieningen.

Met de maatregelen onder punt 3 en 4 beoogt ‘Kies nu voor Kinderen’ meer samenhang te brengen in het systeem van kinderopvang. Verschillen in toegankelijkheid tussen de dagopvang, de BSO, de gastouderopvang en de peuterspeelzalen moet worden opgeheven om te komen tot één integrale voorziening waarbinnen ingezet wordt op investeringen in kwaliteit, versterking van het opbrengstgericht werken en een betere sturing op de aansluiting met het primair onderwijs. Peuterspeelzalen worden niet opgeheven maar wat betreft regelgeving en financiële stromen geïntegreerd met kinderopvangvoorzieningen. Daardoor worden de voordelen van de huidige peuterspeelzalen en VVE-programma’s doorgetrokken naar de kinderdagverblijven.

5. Kwaliteitsimpuls door in-service training van pedagogisch medewerkers.

‘Kies nu voor Kinderen’ ziet training van het zittend personeel als een efficiënte manier om de kwaliteit binnen de kinderopvang significant te verhogen.

6. Efficiëntere inzet van pedagogisch medewerkers aan begin en eind van de dag.

Volgens de initiatiefnemers van ‘Kies nu voor Kinderen’ werken kinderdagverblijven op dit moment niet efficiënt. Deze inefficiëntie wordt mede veroorzaakt door regelgeving, waardoor vooral aan de randen van de dag meer pedagogisch medewerkers ingezet worden dan nodig is volgens de leidster/kind ratio. Door het loslaten van de eisen rondom stamgroepen en stamgroepruimtes bij het begin en einde van de dag kan een besparing gerealiseerd worden zonder dat dit volgens de initiatiefnemers ten koste gaat van de kwaliteit.

7. Invoering betaald ouderschapsverlof. Daarbij zijn vier varianten doorgerekend:
 - Tot een half jaar na de bevalling verlof of op basis van het minimumloon;
 - Tot een half jaar na de bevalling verlof, betaling op basis van laatstverdiende loon;

- Tot een jaar na de bevalling verlof, betaling op basis van het minimumloon;
- Tot een jaar na de bevalling verlof, betaling op basis van laatstverdiende loon.

De initiatiefnemers van ‘Kies nu voor Kinderen’ zijn van mening dat het niet goed is voor kinderen om direct na het zwangerschapsverlof naar de kinderopvang te gaan. Hoewel werkende ouders vaak recht hebben op ouderschapsverlof wordt dit nu niet altijd opgenomen omdat het verlof in veel gevallen onbetaald is. Betaald ouderschapsverlof zal ouders stimuleren langere tijd thuis te blijven.

1.3 Berekenen kosten en baten

Deze kosten-batenanalyse is een update en aanvulling op een eerder uitgevoerde MKBA naar het programma ‘Kies nu voor Kinderen’ (Kok et al., 2012). De kosten-batenanalyse is uitgevoerd volgens de systematiek van het CPB (Eigenraam et al. 2000). Alle veronderstellingen over de effecten van maatregelen die destijds zijn gemaakt, zijn ook in deze nieuwe MKBA gehanteerd. Hierbij gaat het onder andere om veronderstellingen over het effect van de prijs van kinderopvang op de vraag naar kinderopvang en de arbeidsparticipatie en het effect van de prijs van formele kinderopvang op de vraag naar informele kinderopvang. Bijlage A vat de gebruikte veronderstellingen samen.

2 Kosten en baten

Het programma 'Kies nu voor Kinderen' bestaat uit zeven samenhangende onderdelen. Sommige onderdelen leveren per saldo geld op voor de samenleving, andere kosten geld.

2.1 Verlaging ouderbijdrage naar niveau 2012

De ouderbijdrage bedraagt gemiddeld 37 procent in 2013 (SZW, 2013). In het voorstel 'Kies nu voor Kinderen' wordt de ouderbijdrage teruggezet naar het niveau van 2012, namelijk 32 procent. De ouderbijdrage daalt dus met 13,5 procent.¹

Verlaging van de ouderbijdrage leidt tot kosten doordat het gebruik toeneemt

Daarmee wordt kinderopvang goedkoper voor ouders en gaan ze er meer gebruik van maken. Een procent prijsdaling leidt tot een toename van het gebruik met 0,19 procent (zie bijlage A). Een prijsdaling van 13,5 procent leidt dus tot een toename van het gebruik met 2,6 procent. De kosten van formele kinderopvang nemen daardoor toe met € 109 miljoen². Ouders betalen dit aan de kinderopvanginstellingen. Een deel daarvan krijgen zij weer terug van de overheid in de vorm van de kinderopvangtoeslag (€ 74 miljoen³). Ongeveer 64 procent van de ouders substitueert informele opvang voor formele opvang. De kosten van informele opvang bedragen 45 procent van de kosten van formele opvang (€ 3,- per uur in plaats van € 6,64). De bespaarde kosten van informele opvang bedragen € 32 miljoen⁴.

Daartegenover staan baten doordat meer ouders gaan werken...

Ouders gaan meer formele kinderopvang gebruiken en gaan ook meer werken. Een procent prijsdaling leidt tot een toename van de participatie met 0,06 procent. Een prijsdaling met 13,5 procent leidt dus tot een toename van de participatie met 0,8 procent. De brutoloonsum van moeders bedraagt € 24 miljard. De productie neemt dus toe met € 196 miljoen. Dit bedrag betalen werkgevers in de vorm van loon aan de ouders. Die betalen daarvan 20 procent weer terug in de vorm van belastingen (€ 39 miljoen). Ook gaan de uitkeringslasten omlaag met € 8 miljoen omdat meer ouders aan het werk gaan. Verder leveren ouders vrije tijd in doordat ze gaan werken. Verondersteld is dat moeders dit waarderen tegen 90 procent van het netto loon, oftewel € 101 miljoen⁵.

...en er meer kinderen naar de kinderopvang gaan

Er gaan meer kinderen naar de opvang. Een deel van hen ondervindt een baat van goede opvang. Verschillende studies tonen aan dat goede kwaliteit van de opvang een positief effect heeft op

¹ $(37 \text{ procent} - 32 \text{ procent}) / 37 \text{ procent} = 13,5 \text{ procent}$

² De geraamde kosten van kinderopvang in 2013 bedragen € 4,25 miljard, zie bijlage A

³ € 74 mln. = $(100 \text{ procent} - \text{ouderbijdrage van } 32 \text{ procent}) * € 107 \text{ mln.}$

⁴ 64 procent van 109 miljoen is € 70 miljoen. De kosten van informele opvang bedragen 45,2 procent van de kosten van formele opvang € 3/€ 6,64. 45,2 procent van € 70 miljoen = 32 miljoen.

⁵ € 101 mln. = $90 \text{ procent} * (100 \text{ procent} - \text{WIG van } 43 \text{ procent}) * € 196 \text{ mln.}$

kinderen, en sterker op kinderen van ouders met een lage sociaaleconomische status (Magnuson en Waldfogel, 2005, Leseman, 2009, Dearing et al., 2009). Kinderopvang van matige of slechte kwaliteit heeft geen positieve effecten (ook geen negatieve). Volgens Dearing et al. (2009) kan een kind van ouders met een laag inkomen dat een of twee perioden in goede kwaliteit opvang verblijft dezelfde resultaten behalen als een kind met ouders met een middelbaar inkomen. Kinderen van ouders met een middelbare opleiding verdienen 14 procent meer dan kinderen van laagopgeleide ouders (Kok et al., 2011). Volgens de laatste meting van de pedagogische kwaliteit van kinderdagverblijven in 2012 is 12 procent van de kinderdagverblijven in Nederland van goede kwaliteit (Fukkink et al., 2013). Er komen 7928 kinderen als gevolg van deze maatregel extra op het kinderdagverblijf terecht. Van deze kinderen heeft 23 procent ouders met een laag inkomen.⁶ Omdat 12 procent van de opvang van goede kwaliteit is (Fukkink et al., 2013) profiteren hier 216 kinderen (= 23 procent * 12 procent * 7928 kinderen) van. Zij gaan meer verdienen en dat levert een baat op over een heel leven van bijna € 8 miljoen.⁷ De fiscus ontvangt hiervan € 2 miljoen.⁸

Tabel 2.1 Partiele effecten van teruggaan naar gemiddelde ouderbijdrage 2012

| | Kind | Ouders | Werkgevers | Overheid | Totaal |
|-------------------------------------|----------|------------|------------|------------|------------|
| Toename kosten formele kinderopvang | | -109 | | | -109 |
| Toename kinderopvangtoeslag | | 74 | | -74 | 0 |
| Afname kosten informele opvang | | 32 | | | 32 |
| Hogere productie | | | 204 | | 204 |
| Hogere loonkosten | 8 | 196 | -204 | | 0 |
| Meer belastingen | -2 | -39 | | 41 | 0 |
| Minder uitkeringen | | -8 | | 8 | 0 |
| Totaal materieel | 6 | 146 | 0 | -24 | 128 |
| Minder vrije tijd | | -101 | | | -101 |
| Totaal | 6 | 45 | 0 | -24 | 27 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: + is baten, – is kosten, bedragen in miljoenen euro's per jaar

2.2 Recht op toeslag ook voor niet-werkende ouders

Door ook kinderen van niet-werkende ouders recht te geven op kinderopvangtoeslag zullen meer kinderen gebruik gaan maken van kinderopvang. Hoeveel extra kinderen hierdoor naar de

⁶ Er is aangenomen dat 23 procent van de kinderen in de kinderopvang ouders heeft met een inkomen tot € 30.000 (Kok et al., 2011)

⁷ 216 kinderen gaan later meer verdienen. 50 procent van de kinderen is man, mannen werken gemiddeld 36,9 uren per week, vrouwen 25,6 uren per week (CBS Statline). In totaal wordt in de toekomst door deze kinderen voor 177 fte per jaar gewerkt (=216 * 50 procent (36,9 + 25,6)/38 uren per week). In de berekening is ervan uitgegaan dat de loonkosten van een kind met laagopgeleide ouders zonder opvang gemiddeld € 44.000 per jaar zijn. Bij 40 jaar werken vanaf 20-jarige leeftijd en gerekend met een discontovoet van 5,5 procent is dit € 319.000 over een heel leven. Als gevolg van de opvang gaan zij 14 procent extra verdienen, oftewel € 45.000 over een heel leven. De totale baten van € 8 mln. volgen dan uit de vermenigvuldiging 177 fte * € 45.000.

⁸ € 2 mln. = 20 procent van € 8 mln.

kinderopvang gaan is onduidelijk. Vandaar dat hiervoor een inschatting is gemaakt. Deze inschatting is gebaseerd op de geraamde opbrengst van de urenkoppeling in 2012. Met ingang van 1 januari 2012 is het aantal uren kinderopvang waarvoor ouders een kinderopvangtoeslag ontvangen gekoppeld aan het aantal uren dat zij werken. Voor die tijd konden alle ouders die minstens één uur per kalenderjaar werkten in principe onbeperkt een beroep doen op de kinderopvangtoeslag. De geraamde opbrengst van deze maatregel is € 70 miljoen per jaar.⁹

Gebruik kinderopvang door niet-werkende ouders en overheid kost geld

In de oude situatie was er in de kinderopvang nauwelijks een beperking van het aantal uren. Ook konden ouders gebruikmaken van de peuterspeelzaal. Voor de peuterspeelzaal gold niet de eis dat minimaal één uur per jaar gewerkt moest worden. Verwacht mag daarom worden dat het toegankelijk maken van kinderopvang voor niet-werkende ouders tot gevolg heeft dat de besparing op de kinderopvangtoeslag als gevolg van de urenkoppeling teniet wordt gedaan, maar verder geen extra gebruik tot gevolg heeft ten opzichte van de situatie in 2011. Het invoeren van de maatregel heeft geleid tot een vermindering van de kosten van kinderopvang met € 96 miljoen. Omdat de maatregel betrekking heeft op kinderen vanaf 2 jaar wordt niet de gehele besparing van € 96 miljoen teniet gedaan, maar € 76 miljoen.¹⁰ Deze maatregel kost de overheid € 52 miljoen aan extra kinderopvangtoeslag.¹¹

Ouders besparen op informele opvang of hebben meer vrije tijd

Een deel van de niet-werkende ouders heeft door het extra gebruik van formele kinderopvang een besparing op de informele opvang. Deze besparing is becijferd op € 24 miljoen.¹² Een ander deel heeft door het gebruik van meer formele opvang meer vrije tijd. Deze baat voor ouders is naar schatting € 16 miljoen.

Werkende ouders zouden als gevolg van de maatregel minder kunnen gaan werken of kunnen stoppen met werken. Als de koppeling van de kinderopvangtoeslag aan het aantal gewerkte uren wordt losgelaten wordt het voor sommige ouders aantrekkelijker om niet te werken, en wel gebruik te maken van kinderopvang. Zij hebben daardoor meer vrije tijd. Anderzijds wordt het voor sommige ouders juist aantrekkelijker om te werken. Kinderdagverblijven verplichten ouders soms om meer uren te betalen dan zij feitelijk afnemen. Als gevolg van de urenkoppeling krijgen sommige ouders een deel van de betaalde uren niet vergoed. Voor hen wordt kinderopvang door het loslaten van de urenkoppeling goedkoper. Verondersteld is dat per saldo het effect van deze maatregel op de participatie nihil is. Het ministerie van SZW verwachtte ook (spiegelbeeldig) dat de invoering van de urenkoppeling geen effect zou hebben op de arbeidsparticipatie (SZW 2011).

⁹ NB: het programma 'Kies nu voor Kinderen' beoogt niet de urenkoppeling los te laten. De raming van het bespaarde bedrag is puur gebruikt om in te schatten hoeveel het kost om niet-werkende ouders recht te geven op kinderopvangtoeslag.

¹⁰ € 96 mln. is ongelijk verdeeld over de leeftijden. Er is verondersteld dat kinderen van 3 maanden t/m 3 jaar 4 dagen naar de opvang gaan en kinderen van 4 t/m 12 2 dagen opvang gebruiken. Zodoende is 55 procent van € 96 mln. voor kinderen van 4 t/m 12. De rest, 45 procent, is voor rekening van de groep 3 maanden t/m 3 jaar. De kosten voor rekening van de groep 2 t/m 3 jarigen zijn dan $2/3,75 * 45$ procent = 24 procent. Dus de besparing is (24 procent + 55 procent) * € 96 mln. = € 76 mln.

¹¹ € 52 mln. = 32 procent van € 76 mln.

¹² Verondersteld is dat 64 procent informele opvang substitueert voor informele opvang. € 24 mln. = Prijs informele opvang van € 3 per uur/gewogen prijs formele opvang € 6,14 * 64 procent stijging van het gebruik door substitutie * € 76 mln.

Kinderen van niet-werkende ouders hebben baat bij goede opvang

De kinderen van niet-werkende ouders hebben baat bij het gebruik van kinderopvang. Er komen 1926 kinderen van niet-werkende ouders als gevolg van deze maatregel op het kinderdagverblijf terecht. Er is aangenomen dat hun ouders allen laag opgeleid zijn. Omdat 12 procent van de opvang van goede kwaliteit is (Fukkink et al., 2013) profiteren hier 231 kinderen (= 12 procent * 1926 kinderen) van. Zij gaan in de toekomst meer verdienen. Dit levert over een heel leven een baat op van bijna € 8 miljoen¹³.

Tabel 2.2 Partiele effecten vergroten toegankelijkheid kinderopvang voor niet-werkende ouders van kinderen van 2 tot en met 12 jaar

| | Kind | Ouders | Werkgevers | Overheid | Totaal |
|-------------------------------------|----------|-----------|------------|------------|------------|
| Toename kinderopvangtoeslag | | 52 | | -52 | 0 |
| Toename kosten formele kinderopvang | | -76 | | | -76 |
| Afname kosten informele opvang | | 24 | | | 24 |
| Hogere toekomstige productie | | | 8 | | 8 |
| Hoger toekomstig loonkosten | 8 | | -8 | | 0 |
| Meer belastingen | -2 | | | 2 | 0 |
| Totaal materieel | 7 | -1 | 0 | -50 | -44 |
| Meer vrije tijd | | 16 | | | 16 |
| Totaal | 7 | 15 | 0 | -50 | -28 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: + is baten, – is kosten, bedragen in miljoenen euro's per jaar

Hoe zien de kosten en baten eruit als kinderopvang toegankelijk wordt voor kinderen van niet-werkende ouders vanaf 1 jaar of pas vanaf 2,5 jaar? De materiële kosten bij toegankelijke kinderopvang vanaf 1 jaar zijn € 50 miljoen en de totale kosten inclusief de baat door meer vrije tijd bedragen € 32 miljoen (zie onderstaande tabel). Wanneer het recht op kinderopvangtoeslag pas gaat gelden vanaf de leeftijd van 2,5 jaar voor niet-werkende ouders, dan komen de materiële kosten neer op € 40 miljoen en de totale kosten op € 26 miljoen.

Tabel 2.3 Toegankelijke kinderopvang vanaf 1 jaar is duurst van bekeken varianten

| | Totaal 1 t/m 12 jaar | Totaal 2 t/m 12 jaar | Totaal 2,5 t/m 12 jaar |
|-------------------------------------|-------------------------|-------------------------|---------------------------|
| Toename kosten formele kinderopvang | -87 | -76 | -70 |
| Afname kosten informele opvang | 27 | 24 | 22 |
| Loon | 10 | 8 | 8 |
| Totaal materieel | -50 | -44 | -40 |
| Meer vrije tijd | 18 | 16 | 14 |
| Totaal | -32 | -28 | -26 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: + is baten, – is kosten, bedragen in miljoenen euro's per jaar

¹³ 231 kinderen gaan in de toekomst meer verdienen, hiervan is 50 procent man. Mannen werken gemiddeld 36,9 uren per week en vrouwen gemiddeld 25,6 uren (CBS Statline). Deze kinderen werken in de toekomst 50 procent * 231 * (36,9 + 25,6)/38 uur per week per fte = 190 fte per jaar. De loonkosten van een kind met laagopgeleide ouders zonder opvang zijn gemiddeld € 44.000 per jaar. Bij 40 jaar werken vanaf 20-jarige leeftijd en gerekend met een discontovoet van 5,5 procent is dit € 319.000 over een heel leven. Als gevolg van de opvang gaan deze kinderen 14 procent extra verdienen, oftewel € 45.000 over een heel leven. Dit levert een totale baat van € 8 mln. = € 45.000 * 190 fte.

Er is van uitgegaan dat het openstellen van het recht op kinderopvangtoeslag voor niet-werkende ouders de besparing als gevolg van de urenkoppeling teniet doet. Verder is aangenomen dat dit geen extra gebruik tot gevolg heeft ten opzichte van de situatie in 2011. Op korte termijn is dit een realistische veronderstelling. De drempel om gebruik te maken van formele kinderopvang was de facto betrekkelijk klein voor niet-werkenden ouders. Mogelijk dat op termijn, doordat de drempel helemaal wegvalt, ouders met een kind van één jaar toch meer gebruik gaan maken van kinderopvang dan in 2011 (vóór invoering van de urenkoppeling). In dat geval komen de kosten van deze optie aanzienlijk hoger uit.

2.3 Integratie VVE in kinderopvang

Voor- en vroegschoolse educatie (VVE) is bedoeld voor peuters van 2,5 en 3 jaar en wordt aangeboden op de peuterspeelzaal of de kinderopvang (www.rijksoverheid.nl). In 2011 bood 68 procent van de peuterspeelzaalgroepen VVE en was 56 procent van de kinderdagverblijven inclusief VVE (Beekhoven, 2011). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de VVE en bepalen welke kinderen in aanmerking komen. In 2013 is € 260 miljoen aan subsidie beschikbaar voor VVE plus nog eens € 95 miljoen die aan de G37 is toegekend voor VVE, schakel- en zomerklassen. In totaal is er in 2013 dus € 355 miljoen beschikbaar voor VVE, schakel- en zomerklassen. Welk deel van de € 355 miljoen in 2013 beschikbaar is voor VVE is onduidelijk. In onderstaande tabel is uitgegaan van € 300 miljoen.

‘Kies nu voor Kinderen’ gaat ervan uit dat het geld dat beschikbaar is voor VVE volledig wordt ingezet voor kwaliteitsprogramma’s in de kinderopvang. In het beleidsalternatief worden VVE-gelden geïntegreerd in de financiële stromen voor kinderopvangvoorzieningen. De VVE-gelden worden door de kinderdagverblijven gebruikt voor het aanbieden van VVE. Daardoor worden kinderopvanginstellingen geïntegreerde voorzieningen, inclusief VVE.

De integratie van de VVE-gelden in de financiële stromen voor kinderopvangvoorzieningen heeft geen consequenties voor wat ouders betalen of voor de kwaliteit van kinderopvang. In de kosten-batenanalyse is deze maatregel daarom alleen een verschuiving van subsidie en kosten richting de kinderdagverblijven. De hoogte van het bedrag heeft daarom geen consequenties voor de kosten-batenanalyse.

Tabel 2.4 Partiële effecten integratie VVE in kinderopvangvoorzieningen

| | Kinderdagverblijven | Peuterspeelzalen | Totaal |
|---------------|---------------------|------------------|----------|
| Subsidie VVE | 300 | - 300 | 0 |
| Kosten VVE | -300 | 300 | 0 |
| Totaal | 0 | 0 | 0 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: + is baten, – is kosten, bedragen in miljoenen euro's per jaar

Verondersteld is dat het overhevelen van de VVE-gelden naar kinderopvangvoorzieningen geen effect heeft op de kwaliteit van kinderopvang. VVE-gelden worden nu specifiek ingezet voor het verhogen van de kwaliteit van de opvang van kinderen van laagopgeleide ouders (doelgroepkinderen). Een nadeel van het overhevelen van de VVE gelden is dat het geld minder specifiek wordt ingezet voor doelgroepkinderen. Dat betekent dat de kwaliteit van de opvang van

doelgroepkinderen omlaag gaat, terwijl die van niet-doelgroepkinderen omhoog gaat. Een voordeel is dat de VVE-inzet een bredere werking krijgt en dat door integratie van de VVE in de kinderopvang er minder segregatie is, waardoor kinderen van laagopgeleide ouders meer in contact komen met kinderen van hoogopgeleide ouders. Uit De Haan et al. (2011) komt naar voren dat peuters sneller vooruitgaan in de ontluikende rekenvaardigheid als zij in gemengde groepen zitten, d.w.z. groepen met zowel doelgroepkinderen als niet-doelgroepkinderen. Bij kleuters vinden ze daarnaast ook een snellere ontwikkeling van de woordenschat als zij in gemengde groepen zitten. Dit effect van menging is nog niet zichtbaar bij peuters. Volgens de onderzoekers kan dit te maken hebben met het feit dat gemengde groepen bij peuters minder gemengd waren dan bij de gemengde kleutergroepen. Een tweede verklaring die de onderzoekers aandragen is dat kleuters over het algemeen meer met elkaar praten dan peuters, waardoor het effect van menging mogelijk groter wordt.

Omdat de totale hoeveelheid geld die beschikbaar is voor de kinderopvang niet verandert, is verondersteld dat de kwaliteit gelijk blijft.

2.4 Integratie peuterspeelzaal en kinderopvang

Deze maatregel komt erop neer dat de huidige, aparte, peuterspeelzalen worden geïntegreerd met de kinderdagverblijven. De overgang van peuterspeelzaal naar reguliere opvang leidt tot kosten en besparingen. Er is aangenomen dat in 2013 bijna 187 duizend kinderen naar de peuterspeelzaal gaan.¹⁴ Als gevolg van deze maatregel gaan deze kinderen allemaal naar het kinderdagverblijf.

Kosten peuterspeelzaal vervallen

Er is een besparing omdat de kosten van de peuterspeelzaal vervallen. Deze bedragen € 257 miljoen.¹⁵ Dit bedrag bestaat uit een subsidie van de overheid plus een ouderbijdrage. De subsidie die peuterspeelzalen in 2013 ontvangen bedraagt € 175 miljoen (bron: VNG 2013). Dit bedrag wordt geïntegreerd in de financiële stromen voor kinderopvangvoorzieningen. Daarnaast betalen de ouders een ouderbijdrage waarvan verondersteld is dat deze in percentage gelijk is aan de ouderbijdrage in de kinderopvang.¹⁶ Verondersteld is dat de maatregel geen invloed heeft op het gebruik van kinderopvang of op de arbeidsparticipatie. De ouderbijdrage aan de peuterspeelzaal is naar schatting € 82 miljoen¹⁷ en deze komt door integratie van peuterspeelzalen in de kinderopvang te vervallen.

Kosten kinderopvang gaan omhoog

De kosten van kinderopvang gaan omhoog doordat de kinderen van de peuterspeelzaal naar de kinderopvang gaan. Verondersteld is dat kinderen die naar het kinderdagverblijf gaan daar meer

¹⁴ Volgens Regioplan (De Weerd en Paulussen-Hoogenboom, 2012) zijn er in 2011 naar schatting 150.280 kindplaatsen binnen het peuterspeelzaalwerk. In 2008 zaten er 210.000 kinderen op de peuterspeelzaal en bezetten ze 169.000 kindplaatsen (CBS Statline). Op basis van deze gegevens is het aantal kinderen op peuterspeelzalen in 2013 ingeschat op 186.738 (= 150.280 * 210.000/169.000).

¹⁵ € 257 mln. = 1/(1 - 32 procent) * (€ 140 mln. + € 35 mln.)

¹⁶ De ouderbijdrage is gelijk aan 32 procent.

¹⁷ € 82 mln. = 32 procent * € 257 mln.

uren afnemen dan bij de peuterspeelzaal.¹⁸ De toestroom van kinderen vanuit de peuterspeelzaal kan voor een deel worden opgevangen door de overcapaciteit in het kinderdagverblijf te benutten. Bij het kinderdagverblijf is de bezetting van het personeel namelijk niet alle dagen van de week optimaal. Op de woensdag en vrijdag is het aantal kinderen per pedagogisch medewerker vaak lager dan de wettelijke ratio. De bezetting per week ligt structureel rond de 90 procent van de wettelijke ratio (bron: expertbijeenkomst).¹⁹ Bij peuterspeelzalen is deze sterke voorkeur voor de maandag, dinsdag en donderdag afwezig, omdat ouders veelal niet werken. In de berekeningen is ervan uitgegaan dat de bezetting op het kinderdagverblijf per week maximaal 98 procent wordt.²⁰ Deze hogere bezetting wordt bereikt door plaatsing van 92 duizend kinderen van de peuterspeelzaal.²¹ De rest van de kinderen van de peuterspeelzaal, te weten 94 duizend (51 procent van 187 duizend) zorgt voor hogere kosten van het kinderdagverblijf van € 233 miljoen²², waarvan de overheid € 159 miljoen²³ betaalt in de vorm van kinderopvangtoeslag.

Per saldo gaat de maatschappij er € 24 miljoen op vooruit doordat zowel ouders als de overheid baten ondervinden van respectievelijk € 8 miljoen en € 16 miljoen (zie onderstaande tabel).

Tabel 2.5 Partiële effecten integratie peuterspeelzalen in kinderopvangvoorzieningen

| | Ouders | Kinderdagverblijven | Peuterspeelzalen | overheid | Totaal |
|----------------------------|----------|---------------------|------------------|-----------|-----------|
| Kosten peuterspeelzaal | | | 257 | | 257 |
| Betaling peuterspeelzaal | 82 | | -257 | 175 | 0 |
| Kosten kinderdagverblijf | | -233 | | | -233 |
| Betaling kinderdagverblijf | -233 | 233 | | | 0 |
| Kinderopvangtoeslag | 159 | | | -159 | 0 |
| Totaal | 8 | 0 | 0 | 16 | 24 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: + is baten, – is kosten, bedragen in miljoenen euro's per jaar

¹⁸ Een dagdeel bij het kinderdagverblijf is 4,75 uur, terwijl het bij de peuterspeelzaal maar om 2,8 uur gaat. Ook is aangenomen dat ouders verplicht 50 weken opvang gaan betalen bij het kinderdagverblijf, terwijl het bij de peuterspeelzaal maar om 40 weken ging. In de berekeningen is ervan uitgegaan dat een kind gemiddeld per jaar 180 uur naar de peuterspeelzaal gaat. Dit aantal uren is als volgt berekend. Een kindplaats binnen de peuterspeelzaal is gedefinieerd als 40 weken lang 2 dagdelen per week van 2,8 uren per dagdeel. In 2013 is het geschat aantal kindplaatsen op de peuterspeelzaal 150.280. In 2008 waren er binnen de peuterspeelzalen 210.000 kinderen op 169.000 kindplaatsen. Dus 180 uren per kind per jaar = 150.280 kindplaatsen * 2 dagdelen per kindplaats * 2,8 uren per dagdeel * 40 opvangweken * 210.000/169.000. Door de extra uren per dagdeel en het extra aantal opvangweken waarvoor betaald wordt zullen de 180 uren op de peuterspeelzaal worden vervangen door 382 uren op het kinderdagverblijf.

¹⁹ Een wekelijkse bezetting van 90 procent kan worden bereikt door een dagelijkse bezetting van 100 procent op maandag, dinsdag en donderdag en een dagelijkse bezetting van 75 procent op woensdag en vrijdag. Wekelijkse bezetting = $(3 * 100 \text{ procent} + 2 * 75 \text{ procent}) / 5 = 90 \text{ procent}$.

²⁰ Een wekelijkse bezetting van 98 procent kan worden bereikt door een dagelijkse bezetting van 100 procent op maandag, dinsdag en donderdag en een dagelijkse bezetting van 95 procent op woensdag en vrijdag. Wekelijkse bezetting = $(3 * 100 \text{ procent} + 2 * 95 \text{ procent}) / 5 = 98 \text{ procent}$.

²¹ Hierbij is er rekening mee gehouden dat de kinderen die van de peuterspeelzaal komen minder uren zullen afnemen bij het kinderdagverblijf dan de kinderen die al gebruikmaken van het kinderdagverblijf.

²² € 233 mln. = 94415 peuterspeelzaalkinderen die naar kdv gaan en geld kosten * 382 uren per jaar * € 6,46.

²³ € 159 mln. = (1- ouderbijdrage van 32 procent) * € 233 mln.

2.5 Verhogen kwaliteit kinderopvang

Het trainen van het zittend personeel in de kinderopvang heeft een positief effect op de kwaliteit van kinderopvang (zie onder meer de meta-analyses van Fukkink en Lont (2007) en Egert (in progress)). Uit de meta-analyse van Egert (in progress) blijkt dat de meest effectieve van deze zogenaamde in-service trainingen inclusief follow-up traject zo'n 60 uur duurt. Het is van belang dat de training wordt gegeven door een expert.

Verhoging kwaliteit van de opvang leidt tot baten doordat kinderen een hoger opleidingsniveau bereiken

Hoe groot is de baat voor kinderen? Op basis van het gemiddelde effect van effectieve intensieve training uit Egert (2013) is verondersteld dat alle opvang 15 procent in score omhoog gaat (zie Box 2.1). Daarnaast is aangenomen dat van de kinderopvang 12 procent van goede, 86 procent van matige en 2 procent van slechte kwaliteit is (Fukkink et al., 2013). Alle kinderen die nu bij een aanbieder zitten met een score vanaf 4,34 (op een schaal van 1 tot 7), krijgen als gevolg van de training van het personeel een score van 5 of hoger. Opvang met een score van 5 tot 7 is kwalitatief goede opvang. Dit geldt voor ongeveer 28 procent van de kinderen. Van deze kinderen heeft 23 procent ouders met een laag inkomen. In totaal worden 21.260 kinderen hierdoor beïnvloed. Over hun leven gaan deze kinderen € 199 miljoen meer verdienen.²⁴ Daarbij is er rekening mee gehouden dat een deel van de kinderen niet, of niet hun hele leven, zal werken en dat ze gemiddeld vier jaar naar de kinderdagopvang gaan. Hierdoor komt er € 40 miljoen extra binnen bij de fiscus.²⁵

Box 2.1 Berekening van het effect van effectieve intensieve training van zittend personeel

De meest effectieve training die Egert in de meta-analyse meeneemt is bekeken in de studie van Boller et al. (2011). Deze studie test de impact van coaching op de kwaliteit van kinderopvang door middel van een gerandomiseerd gecontroleerd experiment waarbij 14 kinderdagverblijven willekeurig werden ingedeeld in een behandel- of controlegroep. Het experiment duurde zeven maanden. De leidsters in de behandelgroep hadden in deze periode volgens het programma recht op 8 uren coaching per maand terwijl leidsters in de controlegroep geen coaching ontvingen. Deze coaching was voor het overgrote deel individueel.

De kwaliteit in de kinderopvang na afloop van het experiment was in de behandelgroep significant hoger dan in de controlegroep. Dit resultaat was gecorrigeerd voor verschillen die bij aanvang van het experiment bestonden tussen behandel- en controlegroep. Kwaliteit werd gemeten met behulp van de Environment Rating Scale (zowel ECERS als ITERS). Deze schaal loopt van 1 tot 7. Hoe hoger het getal, hoe beter de kwaliteit in de kinderopvang is. De totaalscore was in de behandelgroep 4,80 terwijl deze bij de controle groep 3,27 was. De behandelgroep scoorde dus 47 procent hoger op de kwaliteitsscore als gevolg van de training. De grootte van het effect is 4,26 gemeten in Hedges' g. Dit betekent dat de behandelgroep in score 4,26 gestandaardiseerde units hoger ligt dan de score van de controlegroep.

²⁴ 21.260 kinderen gaan later meer verdienen. Hiervan is 50 procent man, mannen werken gemiddeld 36,9 uren per week, vrouwen 25,6 uren per week (CBS Statline). In totaal gaan deze kinderen dus 17837 fte meer werken (=50 procent * 21.260 kinderen * (36,9 + 25,6)). Zonder opvang bedraagt het loon van een kind met laagopgeleide ouders gemiddeld € 44.000 per jaar (inclusief alle loonkosten). Bij 40 jaar werken vanaf 20-jarige leeftijd en rekenend met een discontovoet van 5,5 procent is dit € 319.000 over een heel leven. Door kwalitatief goede opvang gaat een kind 14 procent extra verdienen, oftewel € 45.000 over een heel leven. Kinderen zitten 4 jaar op de opvang, dus de totale baat over een heel leven is dan € 199 mln. = € 45.000 * 17.837 fte / 4.

²⁵ € 40 mln. = 20 procent van € 200 mln.

Uit de meta-analyse van Egert (2013) blijkt dat andere effectieve studies met gelijksoortige intensieve training lager uitkomen. Wanneer alleen de zeer effectieve intensieve studies (dus die met een Hedges' g groter dan 0,8) worden bekeken is de gemiddelde grootte van het effect gewogen naar het aantal leidsters dat betrokken was in de studies 1,49 gemeten in Hedges' g. Op basis van dit effect zou de behandelgroep in Boller et al. (2011) maar 15 procent hoger scoren op kwaliteit dan de controlegroep.

Kosten verhogen kwaliteit bedragen € 20 miljoen per jaar

De totale kosten van in-service training bedragen € 20 miljoen per jaar. Er is van uitgegaan dat een coach op hbo-niveau 56 uur individuele coaching geeft per werknemer. Deze coaching is inclusief follow-up. De kosten per medewerker bedragen € 1680 (56 uur maal € 30; de loonkosten per uur van een coach op hbo-niveau).²⁶ Verondersteld is dat dit bedrag geleend moet worden tegen een rente van 5,5 procent en afgelost wordt in 7 jaar. Dit is de termijn dat werknemers gemiddeld werkzaam zijn in de kinderopvang (Boller, 2011). In totaal moet er dan over 7 jaar € 300 aan rente worden betaald. Per jaar gaat het dus om een investering van € 280 per werknemer (€ 1680+€ 300=€ 1980 over 7 jaar, is € 280 per jaar). Deze kosten worden gemaakt voor 71 duizend werknemers die in-service training zullen ontvangen.

Per saldo bedragen de baten € 179 miljoen (in een scenario waarbij kinderen van niet-werkende ouders van 2 t/m 12 jaar recht krijgen op kinderopvangtoeslag).

Tabel 2.6 **Kwaliteitsimpuls levert een baat op van € 179 miljoen**

| | Kind | Kinderdagopvang | Werkgevers | Overheid | Totaal |
|--------------------------------|------------|-----------------|------------|-----------|------------|
| Kosten in-service training | | -20 | | | -20 |
| Betaling kwaliteitsinvestering | | 20 | | -20 | 0 |
| Hogere toekomstige productie | | | 199 | | 199 |
| Hoger toekomstig loon | 199 | | -199 | | 0 |
| Meer toekomstige belasting | -40 | | | 40 | 0 |
| Totaal materieel | 159 | 0 | 0 | 20 | 179 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: + is baten, – is kosten, bedragen in miljoenen euro's per jaar

2.6 Efficiëntere inzet pedagogisch medewerkers

Regelgeving staat eraan in de weg dat de kinderdagopvang efficiënt georganiseerd is. Volgens de “Regeling kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen 2012” vindt kinderopvang plaats in stamgroepen. Stamgroepen zijn vaste groepen met een eigen groepsruimte. Volgens de regeling mag een kind in één week gebruikmaken van hooguit twee verschillende groepsruimten. De grootte van een stamgroep is afhankelijk van de leeftijd van de kinderen. Aangezien een stamgroep een vaste groep kinderen is, is het dus niet toegestaan om kinderen uit de ene stamgroep op te vangen in een andere stamgroep. Vooral aan de randen van de dag, wanneer kinderen gebracht en gehaald worden, zijn door regelgeving vaak meer pedagogisch medewerkers aanwezig dan volgens de leidster/kind ratio nodig is.

Uit onderzoek blijkt dat ouders gemiddeld 8 uren en 34 minuten gebruikmaken van opvang, terwijl uit onderzoek blijkt dat ze contractueel verplicht zijn om gemiddeld 10:30 uur per dag te

²⁶ De loonkosten van een medewerker op MBO-niveau in de kinderopvang bedragen € 26 per uur. Een medewerker op hbo-niveau is 14 procent duurder.

betalen aan het kinderdagverblijf (Hoogenbosch et al., 2012). Zo'n 18 procent van de ouders brengt het kind voor 08:00 uur 's morgens, daarnaast haalt 18 procent van de ouders het kind na 18:00 uur. De ouders die 's ochtends hun kind voor 08:00 uur brengen zijn andere ouders dan die na 18:00 uur hun kind ophalen, omdat uit onderzoek blijkt dat maar 5 procent van de ouders meer dan 10 uren opvang per dag gebruikt.

Efficiëntere inzet pedagogisch medewerkers aan de randen van de dag leidt tot besparing van 2,6 procent op de kosten

Wanneer de regelgeving aan de randen van de dag omtrent vaste stamgroep en maximaal twee stamruimten per dag wordt losgelaten, kan een besparing worden gerealiseerd. Grote kinderdagverblijven zouden een besparing van 5,2 procent kunnen realiseren (zie Box 2.2). Daarbij is het raadzaam de openingstijden niet te veranderen omdat daardoor een groot aantal ouders andere oplossingen moet zoeken. Kleine kinderdagverblijven met maar een paar groepen kunnen een dergelijke besparing niet realiseren omdat ze hiervoor te weinig groepen hebben. Verder is nu al een deel van de kinderopvanginstellingen minder dan 11 uur open. In de berekening is aangenomen dat voor 50 procent van het totaal aantal kindplaatsen in Nederland een besparing van 5,2 procent wordt gerealiseerd. De totale besparing op de opvangkosten is ingeschat op 2,6 procent.

Box 2.2 Besparing van 2,6 procent door groepen aan de randen van de dag te laten vollopen

In de huidige situatie zijn de meeste kinderopvanginstellingen geopend van 07:30 uur tot 18:30 uur. Uitgaande van een locatie die bestaat uit vier groepen (a t/m d) kunnen de kinderopvangkosten worden berekend. In deze situatie zijn in totaal 66 uren nodig per dag opvang.

Openstelling locatie van 07:30 uur tot 18:30 uur met 66 pedagogisch medewerkers-uren.

| groep | 7.30-8.00 | 8.00-8.30 | 8.30-9.00 | 9.00-9.30 | 9.30-10.00 | 10.00-10.30 | 10.30-11.00 | 11.00-11.30 | 11.30-12.00 | 12.00-12.30 | 12.30-13.00 | 13.00-13.30 | 13.30-14.00 | 14.00-14.30 | 14.30-15.00 | 15.00-15.30 | 15.30-16.00 | 16.00-16.30 | 16.30-17.00 | 17.00-17.30 | 17.30-18.00 | 18.00-18.30 | totaal hele uren per dag per locatie |
|----------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------------------------|
| a | 2 | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | | |
| b | | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | |
| c | | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | | |
| d | | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | | |
| totaal aantal pm-ers per locatie | 2 | 4 | 4 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 4 | 4 | 4 | 4 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 4 | 4 | 2 | 66 |

Door te schuiven met het aantal pedagogisch medewerkers kan worden bewerkstelligd dat nog maar 60 uren per dag nodig zijn. Dit zorgt dus voor een besparing op de kosten van pedagogisch medewerkers van 6/66=9%.

Openstelling locatie van 07:30 uur tot 18:30 uur met 60 pedagogisch medewerkers-uren.

| groep | 7.30-8.00 | 8.00-8.30 | 8.30-9.00 | 9.00-9.30 | 9.30-10.00 | 10.00-10.30 | 10.30-11.00 | 11.00-11.30 | 11.30-12.00 | 12.00-12.30 | 12.30-13.00 | 13.00-13.30 | 13.30-14.00 | 14.00-14.30 | 14.30-15.00 | 15.00-15.30 | 15.30-16.00 | 16.00-16.30 | 16.30-17.00 | 17.00-17.30 | 17.30-18.00 | 18.00-18.30 | totaal hele uren per dag per locatie |
|----------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------------------------|
| a | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | | | | |
| b | | | | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | |
| c | | | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | | |
| d | | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | | | |
| totaal aantal pm-ers per locatie | 1 | 2 | 3 | 6 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 4 | 4 | 4 | 4 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 6 | 3 | 2 | 1 | 60 |

De loonkosten van pedagogisch medewerkers maken ongeveer 58 procent uit van de totale kosten van de kinderopvang (Hoogenbosch et al., 2012). De besparing op de totale kosten bedraagt dus 5,2 procent.

Niet alle kinderopvanginstellingen kunnen deze besparing realiseren. 41 procent van de instellingen is nu al minder dan 11 uur per dag open. Verder heeft een groot deel van de instellingen minder dan vier groepen. 56 procent van de instellingen heeft minder dan 40 kinderen per locatie. Bij een groepsmaat van 12 kinderen hebben deze locaties minder dan vier groepen. Het gaat om ca. 30 procent van de kinderen (Buitenhek, 2010). Naar schatting zal voor ongeveer de helft van de kinderen deze besparing gerealiseerd kunnen worden. Dit komt neer op een besparing van 2,6 procent op de totale kosten.

De efficiëntere inzet van personeel levert een besparing op van € 72 miljoen (in het scenario dat kinderen van 2 t/m 12 jaar van niet-werkende ouders recht krijgen op kinderopvang). Hierbij is geen rekening gehouden met eventuele nadelen van het afschaffen van stamgroepen aan het begin en einde van de dag. Er is verondersteld dat de kinderdagopvang de besparing doorgeeft aan ouders in de vorm van een lagere prijs voor opvang. Hierdoor hoeft de overheid € 50 miljoen minder aan kinderopvangtoeslag uit te keren. Ouders gaan er per saldo € 22 miljoen op vooruit; ze betalen € 72 miljoen minder voor kinderopvang, maar krijgen hierdoor ook € 50 miljoen aan kinderopvangtoeslag.

Tabel 2.7 Efficiëntere inzet personeel levert besparing op van € 72 miljoen

| | Ouders | Kinderdagopvang | Overheid | Totaal |
|---|--------|-----------------|----------|--------|
| Besparing kosten kinderopvang door efficiëntere inzet leidsters | | 72 | | 72 |
| Betaling kinderopvang | 72 | -72 | | 0 |
| Minder kinderopvangtoeslag | -50 | | 50 | 0 |
| Totaal materieel | 22 | 0 | 50 | 72 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: + is baten, – is kosten, bedragen in miljoenen euro's per jaar

2.7 Betaald ouderschapsverlof

Betaald ouderschapsverlof kan de arbeidsparticipatie van vrouwen bevorderen, doordat vrouwen die enige tijd thuis willen blijven na de geboorte van een kind niet hun baan hoeven op te zeggen. Een langer ouderschapsverlof maakt de keuze voor vrouwen om hun baan niet op te zeggen makkelijker. De kans is daardoor groter dat zij na het verlof weer aan het werk gaan. Daar staat tegenover dat vrouwen tijdens het ouderschapsverlof niet werken. Voor die vrouwen die toch al niet van plan waren hun baan op te zeggen, leidt een langer verlof tot een langere periode van niet-werken. Over het algemeen maken mannen geen overweging om te stoppen met werken na

de geboorte van een kind. Ouderschapsverlof is voor vaders dan ook geen reden om vaker te blijven werken. Voor vaders treedt dus alleen productieverlies op als gevolg van ouderschapsverlof.

In deze MKBA is aangenomen dat het betaald ouderschapsverlof direct aansluitend aan het zwangerschapsverlof opgenomen wordt totdat het kind een half jaar dan wel één jaar oud is, afhankelijk van het scenario. Het zwangerschapsverlof dat ingaat na de geboorte van het kind duurt drie maanden, wat inhoudt dat het betaald ouderschapsverlof respectievelijk drie dan wel negen maanden duurt. De MKBA veronderstelt dat de moeder het ouderschapsverlof opneemt.

Het betaald ouderschapsverlof heeft vier effecten die gekwantificeerd zijn in de MKBA:

- Besparing op kosten kinderopvang;
- Productieverlies tijdens het ouderschapsverlof;
- Hogere arbeidsparticipatie na ouderschapsverlof;
- Lager loon na ouderschapsverlof.

De kosten en baten van drie maanden betaald ouderschapsverlof tegen minimumloon en laatstverdiend loon zijn in de tekst uitgewerkt. De kosten en baten van negen maanden betaald ouderschapsverlof zijn terug te vinden in Bijlage B.

Op dit moment hebben werkende ouders recht op onbetaald ouderschapsverlof en krijgt een deel van de ouders dit ouderschapsverlof deels of geheel betaald via de werkgever. Hier is rekening mee gehouden in de berekeningen. De gehanteerde aannames hierover staan in Box 2.3.

Box 2.3 Gehanteerde aannames bij berekening kosten en baten ouderschapsverlof

Naar schatting heeft momenteel 34 procent van de werknemers recht op betaald ouderschapsverlof. Dit is berekend op basis van gegevens van Van der Linden en Van der Werf (2004;). Dit cijfer komt overeen met recent onderzoek naar CAO-afspraken.

Als er recht is op betaald verlof wordt het vaker opgenomen. Uit Kok et al. (2009) blijkt dat in sectoren waar het loon met minimaal 70 procent wordt doorbetaald, ouderschapsverlof wordt opgenomen door 56 procent van de rechthebbenden. In sectoren waar doorgaans geen loon wordt doorbetaald is dit percentage 11 procent. Wanneer de maatregel het ouderschapsverlof vergoedt tegen het *minimumloon* zullen werknemers die eerder het verlof niet doorbetaald kregen via hun werkgever vaker ouderschapsverlof gaan opnemen. Aangenomen is dat:

- het aandeel dat verlof opneemt stijgt van 11 procent naar 50 procent bij werknemers die eerder geen vergoeding ontvingen via hun werkgever;
- er geen verandering optreedt bij werknemers die via hun werkgever al recht hadden op betaald ouderschapsverlof. Zij gaan door deze maatregel niet vaker ouderschapsverlof opnemen.

Wanneer het betaald ouderschapsverlof wordt vergoed tegen *laatstverdiend loon* is verondersteld dat alle rechthebbenden hier gebruik van maken. Aangenomen is dus dat:

- het aandeel dat verlof opneemt stijgt van 11 procent naar 100 procent bij werknemers die eerder geen vergoeding ontvingen via hun werkgever;
- het aandeel werknemers dat via de werkgever al recht had op betaald verlof en verlof opneemt stijgt van 56 procent naar 100 procent.

Besparing op kosten kinderopvang

Als gevolg van het verlof is minder kinderopvang nodig, omdat kinderen langer thuisblijven. Bij een verlof van drie maanden betaald tegen minimumloon leidt dit tot een besparing van € 77 miljoen op formele en informele kinderopvang²⁷. Hierbij is rekening gehouden met de relatief hoge kosten van kinderopvang van kinderen in de leeftijd van drie maanden tot één jaar als gevolg van een hoge leidster-kindratio.²⁸

Productieverlies tijdens het ouderschapsverlof

Het productieverlies dat optreedt tijdens het ouderschapsverlof bedraagt bijna € 282 miljoen bij drie maanden verlof tegen minimumloon.²⁹ Omdat de vergoeding tegen minimumloon is, ontvangen ouders in dat geval € 168 miljoen.³⁰

Hogere arbeidsparticipatie na verlof

Er is enig bewijs dat langer ouderschapsverlof ertoe leidt dat vrouwen vaker blijven werken (Akgunduz en Plantenga, 2011, Thévenon en Solaz, 2013). Akgunduz en Plantenga (2011) vinden dat een verlof (inclusief zwangerschapsverlof) van een half jaar leidt tot een toename van de participatiegraad van moeders met ongeveer 2,5 procent, terwijl een verlof van een jaar niet meer leidt tot een stijging van de arbeidsparticipatie van moeders (zie figuur 4 blz. 27 in Akgunduz en Plantenga (2011)).

De baat bij drie maanden betaald verlof tegen minimumloon bedraagt € 154 miljoen.³¹ In de berekening is uitgegaan van een stijging van de participatiegraad met 1,25 procent als gevolg van drie maanden ouderschapsverlof bovenop de drie maanden zwangerschapsverlof die werkende vrouwen al hebben.

²⁷ € 77 mln. = besparing kdv (€ 49 mln.) + besparing goo (€ 5 mln.) + besparing informele opvang (€ 23 mln.). De besparing op de kdv is € 49 mln. = 0,25 jaar verlof * kostendeel opvang 0-jarige kinderen (28 procent van totale kdv) * aandeel moeders dat verlof opneemt (26 procent) * totale kosten kdv (€ 2,798 miljard na voorgaande maatregelen). De besparing op de goo is € 5 mln. = 0,25 jaar verlof * aandeel moeders dat verlof opneemt (26 procent) * totale kosten goo (€ 78 mln. voor 0 jarige kinderen). Aangenomen is dat 30 procent van de kinderopvang informeel is (Berden en Kok, 2009). Zodoende is informele opvang € 23 mln. = 30 procent * (€ 49 mln. + € 5 mln.)/(1-30 procent).

²⁸ Vanwege verplichte groepsgroottes zijn jonge kinderen duurder dan oudere kinderen. Bij kinderen tot 1 jaar mogen maar 8 kinderen in een groep, terwijl er 16 kinderen in een groep mogen bij 3-jarigen.

²⁹ In 2013 is aangenomen dat er bijna 178.000 nieuwe moeders zijn (zie bijlage A). Voorafgaand aan de geboorte bedraagt hun arbeidsparticipatie 73,1 procent en is de gemiddelde arbeidsduur 32,6 uur per week (CBS Statline 2012). € 282 mln. = 1/(1-WIG van 42 procent)* nettoloon van € 22.464 * 0,25 jaar verlof * aandeel moeders dat verlof neemt (26 procent) * aantal fte per jaar dat moeders voor het verlof werken (111.332 fte, gebaseerd op 178 duizend vrouwen).

³⁰ € 186 mln. is grofweg 59 procent van het productieverlies van € 282 mln. Het brutominimumloon is 59 procent van het gemiddelde brutoloon.

³¹ € 154 mln. = aandeel moeders dat verlof opneemt door maatregel (26 procent) * netto contante waarde van 1 fte loon op een heel leven (=€ 556.090 op basis van loonkosten 1 fte na verlof van (100 procent - 2,25 procent)* € 39.411 en een werkzaam leven van 31 t/m 60 jaar) * aantal extra fte moeders dat werkt na verlof (1.078 fte = 86.202 fte voor verlof * 1,25 procent). Voor de loonkosten bij 1 fte is gerekend met € 38.524 na een ouderschapsverlof van drie maanden. Dit is 2,25 procent lager dan de loonkosten van vrouwen voor verlof, dat € 39.411 is. Er is verondersteld dat de netto arbeidsparticipatie na geboorte zonder deze maatregel gelijk is aan 69,9 procent en dat moeders gemiddeld 26,4 uren werken per week.

Lager loon na verlof

Er is hard bewijs dat het loon van vrouwen daalt naarmate ze langer met verlof gaan. Zo vinden Kunze et al. (2004) dat een werkonderbreking van één jaar zorgt voor 12 procent minder loon op jaarbasis. Schönberg & Ludsteck (2007) concluderen op basis van een analyse op de uitbreiding van het bevallingsverlof van twee naar zes maanden in 1979 dat het loon van vrouwen is gedaald met 1 procent per maand extra verlof. Ondrich et al. (2002) vinden dat iedere extra maand verlof het loon over vijf jaar met 1,5 procent verlaagt.

Het lagere loon na verlof levert een kostenpost op van € 284 miljoen.³² De daling van de loonkosten is berekend vanaf de gemiddelde leeftijd van de bevalling (31 jaar) tot aan de leeftijd van 60 jaar. Per jaar wordt rekening gehouden met een daling van de totale loonkosten van 2,25 procent bij drie maanden ouderschapsverlof (9 procent bij negen maanden verlof; zie Box 2.4). De daling is verdisconteerd tegen een discontovoet van 5,5 procent.

Box 2.4 2,25 procent lager loon door drie maanden ouderschapsverlof

Betaald ouderschapsverlof van negen maanden levert op basis van Kunze et al. (2004) een verlaging van de loonkosten op van 9 procent op jaarbasis ($= 9\text{mnd}/12\text{mnd} * 12$ procent per jaar bij 12 maanden verlof). Een ouderschapsverlof met een duur van drie maanden zou dan neerkomen op een verlaging van de loonkosten met 3 procent op jaarbasis ($= 3\text{mnd}/12\text{mnd} * 12$ procent per jaar bij 12 mnd verlof), dus 1 procent verlaging per maand ouderschapsverlof. Maar de minimale verlofuitbreiding in eerdergenoemde studies bedraagt ten minste vier maanden en mogelijk is het productiviteitsverlagende effect van het mislopen van arbeidservaring kleiner bij een verlofuitbreiding korter dan vier maanden. Hoeveel kleiner is een vraag die niet op basis van de literatuur kan worden beantwoord.

De MKBA gaat uit van de aanname dat het marginale productiviteitsverlies per maand lineair toeneemt van 0 procent per maand bij geen verlofuitbreiding tot 1 procent per maand bij een verlofuitbreiding van ten minste vier maanden. Bij een uitbreiding van drie maanden bedraagt het marginale effect op de arbeidsproductiviteit dan 0,75 procent per maand ($= 3\text{mnd}/4\text{mnd} * 1$ procent per maand bij 4mnd verlof). Dit betekent dat op jaarbasis de loonkosten met 2,25 procent ($= 3\text{mnd} * 0,75$ procent per maand bij 3mnd verlof) dalen als gevolg van een extra verlof van drie maanden bovenop het zwangerschapsverlof.

Deze veronderstelling is eerder gehanteerd in de kosten-batenanalyse naar de effecten van uitbreiding van het zwangerschapsverlof met twee en vier weken (Van den Berg et al., 2010).

Minder gedragsproblemen kinderen en minder depressie bij moeders

Volgens neurowetenschappers kan het ontbreken van een vertrouwde volwassene in de vroege levensfase leiden tot teveel stress bij het jonge kind, wat schadelijk is voor de ontwikkeling van de hersenen (Unicef 2009). Dit kan leiden tot gedrags- en leerproblemen op latere leeftijd. Unicef (2009) pleit daarom voor de mogelijkheid van betaald ouderschapsverlof tot het kind één jaar is. Een meta-analyse van Lucas-Thompson et al. (2010) laat zien dat jonge kinderen betere resultaten bereiken op school wanneer de moeder een baan heeft. Dit geldt echter niet voor kinderen in hun eerste levensjaar. Zij bereiken later juist slechtere resultaten op school wanneer de moeder werkt. Dit geldt vooral als de moeder full-time werkt. Zowel de positieve als de negatieve effecten van een werkende moeder zijn klein. Onderzoek naar effecten van ouderschapsverlof op basis van longitudinale cijfers vindt nauwelijks effecten op de gezondheid en cognitieve ontwikkeling van het kind. Ook hier geldt dat effecten die gevonden worden vooral betrekking hebben op kinderen van moeders die na de geboorte fulltime gaan werken. Dit spoort met onderzoek waaruit blijkt dat kinderen die op jonge leeftijd fulltime naar de kinderopvang

³² € 284 mln. = aandeel moeders dat verlof opneemt (26 procent) * netto contante waarde van het loonverschil over een heel werkzaam leven (=€ 1,1 miljard). De loondaling bedraagt 2,25 procent en de moeder werkt na de bevalling nog 29,5 jaar. Het verschil in loonkosten per fte per jaar is dan € 887 = € 39.411 * 2,25 procent en de netto contante waarde hiervan is € 12.800 per fte.

gaan meer gedragsproblemen hebben dan andere kinderen (Bradley et al., 2007; Leseman, 2009). In Nederland komt het echter niet vaak voor dat kinderen fulltime naar de kinderopvang gaan.

Twee Amerikaanse onderzoeken (Chatterji & Markowitz, 2004 en 2008) tonen aan dat een langer verlof tot een afname van depressieve symptomen bij de moeder leidt. Ook blijkt de algehele gezondheid van de moeder toe te nemen bij een verlofuitbreiding. Het gaat om kleine effecten (zie ook Van den Berg et al., 2010).

Per saldo zijn kosten ouderschapsverlof hoger dan baten

Uit de tabel blijkt dat drie maanden ouderschapsverlof tegen minimumloon per saldo € 269 miljoen kost voor de maatschappij als geheel. Ouders betalen per saldo € 79 miljoen en de overheid betaalt € 190 miljoen. Dat ouders erop achteruit gaan kan erop duiden dat zij geen rekening houden met de toekomstige kosten van het opnemen van verlof. Ook kan het zijn dat ouders niet-materiële baten ervaren door het opnemen van verlof.

Tabel 2.8 Kosten overtreffen baten bij drie maanden ouderschapsverlof tegen minimumloon

| | Ouders | Formele + informele opvang | Werk- gevers | Overheid | Totaal |
|---|-------------|----------------------------------|-----------------|-------------|-------------|
| Besparing kinderopvangkosten | | 77 | | | 77 |
| Betaling kinderopvang | 77 | -77 | | | 0 |
| Minder kinderopvangtoeslag | -37 | | | 37 | 0 |
| Productieverlies tijdens verlof | | | -282 | | -282 |
| Minder loon | -114 | | 114 | | 0 |
| Vergoeding verlof | | | 168 | -168 | 0 |
| Productieverlies na verlof (lager loon) | -284 | | | | -284 |
| Extra productie na verlof (stijging participatie) | 154 | | | | 154 |
| Belasting en uitkeringen | 59 | | | -59 | 0 |
| Totaal materieel | -145 | 0 | 0 | -190 | -335 |
| Vrije tijd | 66 | 0 | 0 | 0 | 66 |
| Totaal | -79 | 0 | 0 | -190 | -269 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: + is baten, – is kosten, bedragen in miljoenen euro's per jaar

3 Overzicht kosten en baten

Het programma 'Kies nu voor Kinderen' levert per saldo € 5 miljoen per jaar op. De baten komen terecht bij kinderen.

Als we de effecten van alle maatregelen in het kader van het programma 'Kies nu voor Kinderen' bij elkaar optellen blijken de baten € 5 miljoen per jaar hoger te zijn dan de kosten. Onderstaande tabel laat dit zien. De materiële baten bedragen per saldo € 24 miljoen.

Tabel 3.1 Programma 'Kies nu voor Kinderen' levert per saldo € 5 miljoen op

| | Totaal materiële effecten | Vrije tijd | Totaal |
|---|---------------------------|------------|----------|
| 1.Verlagen ouderbijdrage naar niveau 2012 | 128 | -101 | 27 |
| 2.Recht kinderopvangtoeslag niet-werkende ouders | -44 | 16 | -28 |
| 3.Integratie VVE en peuterspeelzaal in reguliere opvang | 24 | | 24 |
| 4.Verbeteren kwaliteit opvang | 179 | | 179 |
| 5.Verhogen efficiëntie kinderopvang | 72 | | 72 |
| 6.Invoeren betaald ouderschapsverlof | -335 | 66 | -269 |
| Totaal | 24 | -19 | 5 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: + is baten, – is kosten, bedragen in miljoenen euro's per jaar

De baten worden hoofdzakelijk veroorzaakt door het verbeteren van de kwaliteit van de opvang (€ 179 miljoen), de kosten vooral door het betaald ouderschapsverlof (€ 269 miljoen).

Kinderen hebben profijt van 'Kies nu voor Kinderen'

De baten van het programma 'Kies nu voor Kinderen' komen grotendeels terecht bij het kind. Onderstaande tabel laat dit zien. Het trainen van zittend personeel levert dit voordeel op voor kinderen. De kosten van het programma komen terecht bij de overheid. Dit komt doordat de overheid de kosten van het verlof betaalt.

Tabel 3.2 Baten van programma 'Kies nu voor Kinderen' komen terecht bij kinderen

| | Kind | Ouders | Overheid | Totaal |
|---|------------|-----------|-------------|----------|
| 1.Verlagen ouderbijdrage naar niveau 2012 | 6 | 45 | -24 | 27 |
| 2.Recht kinderopvangtoeslag niet-werkende ouders | 7 | 15 | -50 | -28 |
| 3.Integratie VVE en peuterspeelzaal in reguliere opvang | | 8 | 16 | 24 |
| 4.Verbeteren kwaliteit opvang | 159 | | 20 | 179 |
| 5.Verhogen efficiëntie kinderopvang | | 22 | 50 | 72 |
| 6.Invoeren betaald ouderschapsverlof | | -79 | -190 | -269 |
| Totaal | 172 | 11 | -178 | 5 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: + is baten, – is kosten, bedragen in miljoenen euro's per jaar

Literatuur

Akgunduz, Y.E., Plantenga, J. (2011). *Labour market effects of parental leave: a European perspective*. Discussion paper, 11, (9). Utrecht: Universiteit Utrecht.

Beekhoven, S., Jepma, Y., Kooiman, P. (2011). *Landelijke monitor Voor- en Vroegschoolse Educatie 2011*. De vijfde meting. Utrecht: Sardes.

Berg, E. van den, A. Heyma, T. Smid (2010). *Kosten en baten verlenging zwangerschaps- en bevallingsverlof van 16 weken naar 18 of 20 weken*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Berden, C., Kok, L. (2009). *Ontwikkelingen op de markt voor kinderopvang 2004-2008*. SEO Rapport 2009-41. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Brancheorganisatie Kinderopvang (versie maart 2013). *Factsheet kinderopvang 2013*.

Boller, K., Grosso, P. Del, Blair, R., et al. (2010). *The Seeds to success Modified field test: findings from the impact and implementation studies*. Mathematica Policy Research, Inc.

Bradley, R.H., Vandell, D.L. (2007). *Child care and the well-being of children*. Archives of Pediatrics & Adolescent Medicine, Vol 161, nr. 7, pp 669-676.

Buitenhek (2010). *Stand van zaken huisvesting kinderopvang in Nederland*. Utrecht: Buitenhek Management & Consult

Chatterji, P., Markowitz, S. (2005). *Does the Length of Maternity Leave Affect Maternal Health?* Southern Economic Journal, Southern Economic Association, vol. 72(1), pp 16-41.

Chatterji, P., Markowitz, S. (2008). *Family Leave after Childbirth and the Health of New Mothers*, NBER Working Papers 14156, National Bureau of Economic Research, Inc.

Dearing, E, McCartney, K., Taylor, B.A. (2009). *Does higher quality early child care promote low-income children's math and reading achievements in middle childhood?* Child Development, 80, (5), 1329-1349.

Egert, F. (in progress). *The Impact of In-service Professional Development for Early Childhood Educators on Quality Ratings*. Ulm, Duitsland: TransferZentrum für Neurowissenschaften und Lernen (fellow Robert Bosch stichting (begeleid door prof. H-G. Rossbach & prof. R. Fukkink, Universiteit van Amsterdam).

Eijgenraam, C.J.J, C.C. Koopmans, P.J.G.Tang en A.C.P. Verster (2000). *Evaluatie van infrastructuurprojecten; Leidraad voor kosten-batenanalyse*. Den Haag: SDU.

Fukkink, R.G., Gevers Deynoot-Schaub, M.J.J.M., Helmerhorst, K.O.W., et al. (2013). *Pedagogische kwaliteit van de kinderopvang voor 0- tot 4-jarigen in Nederlandse kinderdagverblijven in 2012*. Amsterdam/Nijmegen: NCKO.

- Fukkink, R.G., Lont, A. (2007). Does training matter? A meta-analysis and review of caregiver training studies. *Early childhood research quarterly*, Vol. 22, pp. 294-311.
- Gemmeke, M., Gent, M.J. van (2007). *Regelgeving en financiering kinderopvang en peuterspeelzalen*. Amsterdam: Regioplan.
- Haan, A. de, Leseman, P., Elbers, E. (2011). *Pilot gemengde groepen 2007-2010*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Hoogenbosch, J., Zijl, P. van, Wever, Y. (2012). *Opbouw kostprijs en effecten vergroten vrijheid voor ouders*. Den Haag: B&A groep.
- Kok, L., Tempelman, C., Hop, J.P. (2009). *De effecten van bovenwettelijke uitkeringen vanuit werkgeversperspectief*. SEO-Rapport 2009-36. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Kok, L., Koopmans, C., Berden, C., Dosker, R. (2011). *De waarde van kinderopvang*. SEO-Rapport 2011-33. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Kok, L., Berden, C., Koopmans, C. (2012). *De waarde van 'Kies nu voor Kinderen'*. SEO-Rapport 2012-67. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Kruif, R. de et al. (2009). *De kwaliteit van de opvang voor 0-4 jarigen in Nederlandse kinderdagverblijven in 2008*. Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek
- Kunze, A. (2002). *The timing of working career and depreciation of human capital*. Discussion paper IZA, 509. Bonn: IZA.
- Leseman, P.P.M. (2009). *Integrated early childhood education and care: Combating educational disadvantages of children from low income and immigrant families*. In Eurydice/European Commission, *Early childhood education and care in Europe: Tackling social and educational inequalities* (pp.17-49). Brussels, Belgium: Eurydice/European Commission. Magnuson, K.A., Waldfogel, J. (2005). *Early childhood care and education: Effects on ethnic and racial gaps in school readiness*. *The Future of Children*, 15, (1), 169-196.
- Lucas-Thompson, Rachel G.; Goldberg, Wendy A.; Prause, JoAnn (2010). *Maternal work early in the lives of children and its distal associations with achievement and behavior problems: A meta-analysis*. *Psychological Bulletin*, Vol 136(6), Nov 2010, 915-942.
- Ondrich, J., Spiess, K., Yang, Q. (2002). *The effect of maternity leave on women's pay in Germany 1984-1994*. DIW Discussion Papers, 289. Berlin: DIW.
- Paulussen-Hoogeboom, M.C., Dekker, B. (2011). *Monitor capaciteit kinderopvang 2008-2010*. *Capaciteitsgegevens in het jaar 2010*. Regioplan publicatienr. 2137. Amsterdam: Regioplan.
- Weerd, M. de, Paulussen-Hoogeboom, M.C. (2012). *Ontwikkeling in de omvang van de gemeentelijk financiering van het peuterspeelzaalwerk*. Amsterdam: Regioplan.

Schönberg, U., Ludsteck, J. (2007). Maternity Leave Legislation, Female Labor Supply, and the Family Wage Gap. IZA Discussion paper No. 2699. Bonn: IZA.

Sluiter, N., Dalm, S. (2012) Kinderopvang per gemeente in Nederland, 2011. CBS

SZW (2011). Kinderopvangtoeslag vanaf 2012. Brief van 6 juni 2011 aan de Eerste Kamer.

SZW (2012). Evaluatie van de Wet kinderopvang. Bijlage bij brief van 25 mei 2012 aan de Tweede Kamer.

SZW (2013). Vaststelling begroting Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2013.

Thévenon, O., Solaz, A. (2013). Labour market effects of parental leave policies in OECD countries. OECD social, employment and migration working papers, no. 141, OECD publishing.

Tolsma, J., Wolbers, M.H.J. (2010). Nieuwe ronde, nieuwe kansen; sociale stijging en daling in perspectief. Den Haag: Raad voor maatschappelijke ontwikkeling.

Unicef (2009). De transitie naar kinderopvang en onderwijs. Een boordtabel over kinderopvang en onderwijs voor kinderen jonger dan 6 jaar in rijke landen

Van der Linden, L., Van der Werf, C. (2004). Ervaringen van werkgevers met de Wet arbeid en Zorg. Leiden: Research voor Beleid.

VNG (2013). Brief aan minister SZW Asscher en staatssecretaris OCW Dekker 25 april 2013 over voornemen Regeerakkoord kinderopvang, peuterspeelzalen en VVE

Bijlage A Veronderstellingen

Voor de kosten-batenanalyse zijn dezelfde veronderstellingen gebruikt als in de eerder door SEO Economisch Onderzoek verrichte kosten-batenanalyse. Hieronder staan de belangrijkste veronderstellingen. Voor een toelichting verwijzen we naar Kok et al. (2011).

Tabel A.1 Veronderstellingen

| | |
|---|---|
| Prijs informele opvang | € 3 per uur |
| Prijselasticiteit vraag naar kinderopvang | Uitgegaan is van een punt prijselasticiteit van -0,15 in 2011. Gecombineerd met het volume en de prijs in 2011 is een vraagcurve berekend. Op basis daarvan is berekend dat in 2013 een verhoging van de prijs van formele kinderopvang met 1 procent leidt tot een afname van de vraag naar formele kinderopvang met 0,19 procent. |
| Prijselasticiteit aanbod moeders | - 0,06: een toename van de prijs van kinderopvang met 1 procent leidt tot een afname van de arbeidsparticipatie met 0,06 procent |
| Bruto loon moeders | € 30347 bruto per fte per jaar |
| Werkgeverslast | 30 procent van het brutoloon |
| Belastingen | 26 procent van het brutoloon |
| Waarde vrije tijd | 90 procent van het nettoloon Aan de marge is de waarde van een uur vrije tijd gelijk aan de netto opbrengsten van een uur arbeid. De netto opbrengsten van arbeid bestaan uit het brutoloon plus de premies voor pensioen, ww en arbeidsongeschiktheidsverzekering minus belasting en kosten van kinderopvang. |

Bron: Kok et al., 2011.

Bij de berekening van de baten voor kinderen als gevolg van goede kwaliteit opvang zijn cijfers gebruikt over de relatie tussen het opleidingsniveau van ouders die op dit moment tussen de 27 en 41 jaar oud zijn en hun zonen (zie onderstaande tabel).

Tabel A.2 Hoger opgeleide ouders hebben hoger opgeleide zonen

| Opleidingsniveau ouders geboren 1970-1984 | Opleidingsniveau zoon | | |
|---|-----------------------|--------|------|
| | Hoog | Midden | Laag |
| Hoog | 55 | 35 | 10 |
| Midden | 48 | 42 | 11 |
| Laag | 24 | 47 | 30 |

Bron: Tolsma en Wolbers 2010, blz. 164 onderste deel tabel

Tabel A.3 Gebruikte gegevens

| | | |
|---|--|---|
| Totaal aantal enkelvoudige geboorten | 174.778 | CBS Statline 2011 |
| Totaal aantal meervoudige geboorten | 2.870 | CBS Statline 2011 |
| Gemiddelde leeftijd moeder bij geboorte | 31,0 | CBS Statline 2011 |
| | | |
| Gebruik in aantal kinderen | 2012 | |
| KDO (0-4 jaar) | 303.000 | Gesprek SZW |
| BSO (4-12 jaar) | 303.000 | Gesprek SZW |
| GOO (0-12 jaar) | 103.000 | Gesprek SZW |
| Totaal gebruik | 709.000 | Begroting SZW 2013 |
| | | |
| GOO (0-4) | 56% van GOO (0-12 jaar) | Sluiter en Dalm (2012) |
| | | |
| Kinderopvangtoeslag 2012 | € 2.789.815.000 | Begroting SZW 2013 |
| Kinderopvangtoeslag 2013 | € 2.677.731.000 | Begroting SZW 2013 |
| ouderbijdrage 2012 | 32% | Begroting SZW 2013 |
| ouderbijdrage 2013 | 37% | Begroting SZW 2013 |
| Kosten kinderopvang 2012 | € 4.102.669.118 | eigen berekening |
| Kosten kinderopvang 2013 | € 4.250.367.000 | eigen berekening |
| | | |
| Aantal uren opvang per jaar per kind | 2011 | |
| KDO (0-4 jaar) | 952 | Sluiter en Dalm (2012) |
| BSO (4-12 jaar) | 465 | Sluiter en Dalm (2012) |
| GOO (0-4 jaar) | 720 | Sluiter en Dalm (2012) |
| GOO (4-12 jaar) | 511 | Sluiter en Dalm (2012) |
| | | |
| | Netto-arbeidsparticipatie (CBS Statline 2012) | Gemiddelde arbeidsduur (CBS Statline 2012) |
| Moeders (lid van ouderpaar) | 71% | 25,9 |
| Moeders (alleenstaand) | 63% | 29,7 |
| Moeders | 69,9% | 26,4 |
| Vrouwen (20-55 jaar) zonder kinderen | 73,1% | 32,6 |

Verder is voor de onderhavige kosten-batenanalyse verondersteld dat de maatregelen niet leiden tot verandering van de kosten van werkgevers.

Bijlage B Effecten ouderschapsverlof

Bijlage B.1.1 Kosten en baten ouderschapsverlof

De kosten en baten van ouderschapsverlof zijn doorgerekend voor vier varianten:

- drie maanden met een vergoeding tegen het minimumloon;
- drie maanden met een vergoeding tegen het laatstverdiende loon;
- negen maanden met een vergoeding tegen het minimumloon;
- negen maanden met een vergoeding tegen het laatstverdiende loon.

Uit onderstaande tabel blijkt dat drie maanden ouderschapsverlof tegen minimumloon per saldo € 269 miljoen kost voor de maatschappij als geheel. De kosten van drie maanden ouderschapsverlof tegen laatstverdiend loon zijn € 771 miljoen. Doordat meer vrouwen ouderschapsverlof opnemen bij betaling tegen laatstverdiend loon is de besparing op formele en informele kinderopvang groter, nl. € 221 miljoen. Omdat meer ouders het verlof opnemen bij een hogere vergoeding van het ouderschapsverlof, blijven bij een hogere vergoeding meer kinderen thuis waardoor de besparing op opvang hoger uitkomt. Ook het productieverlies tijdens het verlof is hoger. Hierdoor zijn er na het verlof ook meer vrouwen die een lager loon ontvangen. De extra productie na verlof als gevolg van de stijging van de participatie is daarom hoger.

Ouderschapsverlof van negen maanden tegen minimumloon kost de maatschappij als geheel per saldo € 1.309 miljoen. Er is dan wel een besparing op de kinderopvangkosten van € 231 miljoen, maar dit weegt niet op tegen het productieverlies. Er is zowel productieverlies tijdens het verlof (€ 847 miljoen) als na het verlof (€ 1.128 miljoen). Het verlof zorgt voor extra vrije tijd wat een baat oplevert van € 435 miljoen.

De kosten bedragen € 3.749 miljoen wanneer het verlof wordt betaald tegen laatstverdiend loon. Meer vrouwen nemen namelijk verlof op dan wanneer het verlof betaald wordt tegen minimumloon. Het productieverlies tijdens het verlof bedraagt € 2.425 miljoen en het productieverlies na het verlof door het lagere loon is € 3.230 miljoen.

Tabel B.1 Kosten en baten ouderschapsverlof

| Duur | 3 maanden | 3 maanden | 9 maanden | 9 maanden |
|---|-------------|----------------------|-------------|----------------------|
| Vergoeding | minimumloon | laatstverdiende loon | minimumloon | laatstverdiende loon |
| Besparing kinderopvangkosten | 77 | 221 | 231 | 662 |
| Productieverlies tijdens verlof | -282 | -808 | -847 | -2.425 |
| Productieverlies na verlof (lager loon) | -284 | -813 | -1.128 | -3.230 |
| Extra productie na verlof (stijging participatie) | 154 | 442 | | |
| Totaal materieel | -335 | -959 | -1.744 | -4.994 |
| Vrije tijd | 66 | 188 | 435 | 1.244 |
| Totaal | -269 | -771 | -1.309 | -3.749 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: + is baten, – is kosten, bedragen in miljoenen euro's per jaar

Bijlage B.1.2 Kosten en baten “Kies nu voor Kinderen” exclusief ouderschapsverlof

In de basisvariant van Kies nu voor Kinderen bedragen de baten per saldo € 5 miljoen per jaar. Exclusief ouderschapsverlof bedragen de baten € 274 miljoen, zie onderstaande tabel

Tabel B.2 Programma 'Kies nu voor kinderen' is per saldo positief voor de maatschappij

| Kinderopvangtoeslag voor kinderen van niet-werkende ouders in de leeftijd | 2 t/m 12 jaar |
|--|---------------|
| 1. Verlagen ouderbijdrage naar niveau 2012 | 27 |
| 2. Recht kinderopvangtoeslag alle kinderen (ook van niet-werkende ouders) | -28 |
| 3. Integratie VVE en peuterspeelzaal in reguliere opvang | 24 |
| 4. Verbeteren kwaliteit opvang | 179 |
| 5. Verhogen efficiëntie kinderopvang | 72 |
| Totaal | 274 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Toelichting -=kosten, +=baten / kosten in mln. euro's per jaar



seo economisch onderzoek

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