

Maatschappelijke effecten van de voorgenomen herziening van het financieringsstelsel voor kinderopvang

Onder embargo tot woensdag 21 juni 2023, 12 uur

Jonneke Bolhaar (CPB)
Freek Bucx (SCP)
Egbert Jongen (CPB)
Anne Roeters (SCP)
Maria Vliek (SCP)

Centraal Planbureau & Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, 21 juni 2023

Samenvatting

De huidige coalitie heeft het voornemen om het financieringsstelsel voor kinderopvang te herzien. Zij wil de vergoeding voor kinderopvang inkomensonafhankelijk maken met 96% vergoeding van de maximumuurprijs en dit direct uitkeren aan de kinderopvangorganisaties. Het doel is om het stelsel voor ouders eenvoudiger te maken en de betaalbaarheid te verbeteren. Deze gezamenlijke publicatie van het Centraal Planbureau en het Sociaal en Cultureel Planbureau analyseert op basis van wetenschappelijke inzichten hoe de voorgestelde wijzigingen doorwerken in de arbeidsparticipatie van ouders, de ontwikkeling van kinderen en hun kansengelijkheid.

Op langere termijn is de verwachting dat de stelselherziening, die 2,5 miljard euro zal kosten, slechts een beperkt positief effect zal hebben op de arbeidsparticipatie (+0,2%) en niet zal bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen en kansengelijkheid. Op de korte termijn zijn er daarnaast aanzienlijke risico's. De hoge inkomensonafhankelijke vergoeding leidt tot een grotere stijging van de vraag naar kinderopvang dan de markt kan bijbenen. Dit heeft prijsstijgingen, wachtlijsten en mogelijk een daling van de opvangkwaliteit tot gevolg, en deze risico's zijn des te groter naarmate de krapte op de arbeidsmarkt aanhoudt. Dit pakt vooral ongunstig uit voor de kinderen die het meest kunnen profiteren van goede kinderopvang voor hun ontwikkeling, en vormt daardoor ook een risico voor hun kansengelijkheid.

Het lijkt verstandig de herziening van het financieringsstelsel te heroverwegen vanwege de beperkte langetermijneffecten en de aanzienlijke kortetermijnrisico's. De mogelijke maatschappelijke baten van verdere investeringen in de kinderopvang liggen vooral in de ontwikkeling van kinderen, het tegengaan van taal- en ontwikkelingsachterstanden en het bevorderen van kansengelijkheid. Daarom lijkt een verschuiving van de focus van arbeidsparticipatie naar de ontwikkeling van kinderen meer voor de hand te liggen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

De potentiële baten van kinderopvang voor ouders, kinderen en de samenleving zijn groot: kinderopvang stelt ouders in staat om te werken en kan bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen. Omdat kinderen die opgroeien in minder gunstige omstandigheden het meest profiteren van kansen die formele kinderopvang biedt, kan het bovendien bijdragen aan kansengelijkheid. Dit houdt in dat kinderen meer gelijke kansen hebben om hun talenten te ontwikkelen: in het onderwijs maar ook in hun vrije tijd, nu en ook later in hun leven, bijvoorbeeld wanneer zij de arbeidsmarkt betreden. In lijn met deze inzichten uit de literatuur heeft het Nederlandse kinderopvangbeleid twee doelen: het moet ouders ondersteunen bij het combineren van arbeid en zorg en ontwikkelmogelijkheden bieden voor kinderen.

In welke mate de doelen van kinderopvang gehaald worden, hangt af van de inrichting van het stelsel: het moet eenvoudig zijn, betaalbaar, breed toegankelijk en van hoge kwaliteit.¹ De affaire rond de kinderopvangtoeslag heeft duidelijk gemaakt dat het bestaande financieringsstelsel tot grote onzekerheid en terugvorderingen kan leiden, met verstrekende gevolgen voor ouders en kinderen. Mede in reactie op deze affaire is in het meest recente coalitieakkoord een stelselwijziging voorgesteld die de betaalbaarheid en eenvoud van het stelsel zou moeten vergroten (VVD et al. 2021). Oorspronkelijk was het kabinet van plan dit nieuwe stelsel begin 2025 in te laten gaan, maar in april 2023 is besloten de ingangsdatum twee jaar te verplaatsen, naar begin 2027 (TK 2022/2023b). De verlenging van de periode tot de invoering van het nieuwe stelsel die hierdoor ontstaat, kan worden benut om het voorstel dat op tafel ligt zorgvuldig te doordenken. Met deze notitie leveren het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het Centraal Planbureau (CPB) hier gezamenlijk een bijdrage aan.²

Het doel van deze notitie is op basis van wetenschappelijke inzichten te reflecteren op de maatschappelijke effecten van de voorgenomen herziening van het kinderopvangbeleid.³ De maatschappelijke effecten van het voorgestelde stelsel kunnen verschillen tussen groepen, zoals huishoudens met een laag en een hoog huishoudinkomen. Daarom besteden we hier in onze analyse apart aandacht aan. Omdat het voorgestelde financieringsstelsel gericht is op het behalen van langetermijndoelen, richt de analyse zich ook op de langetermijneffecten van het voorstel. Maar omdat de huidige omstandigheden, zoals de personeelstekorten in de kinderopvang (Linckens et al. 2022), mede bepalend zijn voor de uitwerking van het stelsel op de korte termijn, besteden we ook de nodige aandacht aan de effecten op de korte termijn. De huidige kinderopvangmarkt kent zowel maatschappelijke (*non-profit*) als commerciële (*for-profit*, inclusief *private equity*) spelers en dit kan marktordeningsrisico's met zich meebrengen (Plantenga et al. 2022;, Boot 2023). In deze notitie gaan we hier niet uitgebreid op in.

² De auteurs van deze notitie zijn op het voorblad in alfabetische volgorde weergegeven.

³ Voor de notitie is naast literatuurstudie een expertraadpleging georganiseerd om de laatste wetenschappelijke inzichten op te halen. Vooraanstaande wetenschappers op dit gebied – Thomas van Huizen, Wim van Lancker, Paul Leseman, Bas ter Weel en Mara Yerkes – hebben hun reflecties op de beleidsvoornemens gedeeld en hier met de planbureaus en beleidsmakers over doorgepraat.

1.2 Voorgenomen herziening

De herziening van het kinderopvangbeleid die in het recentste coalitieakkoord is aangekondigd, richt zich op een herziening van de financiering van de subsidiëring van formele kinderopvang. Hiermee wil het kabinet het stelsel eenvoudiger en begrijpelijker maken voor ouders en de financiële toegankelijkheid en betaalbaarheid vergroten, in de verwachting dat hierdoor de arbeidsparticipatie toeneemt (TK 2022/2023a). Ook wil het kabinet met de stelselwijziging een stap zetten richting een 'toekomstbestendig stelsel' waarin ruimte is voor nieuwe politieke keuzes om meer kansengelijkheid te bereiken (TK 2022/2023a; 2022/2023b).

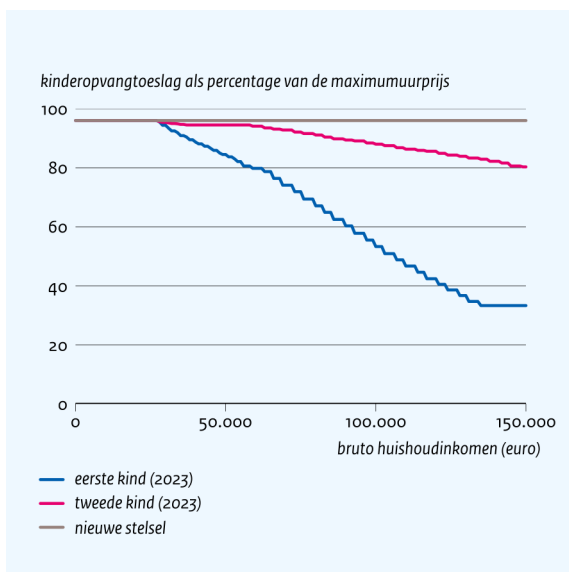
De herziening van het kinderopvangbeleid kenmerkt zich door:

- een hoge, inkomensafhankelijke vergoeding voor werkende ouders: ongeacht het inkomen krijgen alle ouders die aan de arbeidseis voldoen 96% van de kosten van kinderopvang tot het maximale uurtarief vergoed⁴ (figuur 1.1 geeft het vergoedingspercentage tot de maximumuurprijs in 2023 en onder het nieuwe stelsel);
- rechtstreekse betaling van de vergoeding aan kinderopvangorganisaties, die op hun beurt de eigen bijdrage van ouders innen;
- het loslaten van de voorschotsystematiek en daarmee de mogelijkheid van terugvorderingen: de toekenning wordt definitief (m.u.v. fraude).

Voor de uitvoering van deze plannen heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een zogenoemde *greenfield*-benadering gekozen, om samen met uitvoerders, de sector en andere betrokkenen binnen de beleidskaders van het coalitieakkoord een conceptontwerp te schrijven. Uit dit proces kwam naar voren dat de uitvoerders grote bezwaren zagen bij invoering van het nieuwe stelsel in 2025. Daarbij erkent het ministerie de huidige arbeidsmarktkrapte, ook in de kinderopvangsector, en realiseert zich dat de stelselherziening tot een groei in de vraag naar aantal opvanguren zal leiden (Linckens et al. 2022; TK 2022/2023a). Dit heeft op zijn beurt ook gevolgen voor de haalbaarheid van de planning, aldus de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (TK 2022/2023b). Om deze redenen heeft de minister in april 2023 besloten dat de invoering van het nieuwe stelsel plaats zal vinden in 2027, in plaats van 2025. De minister zegt in haar brief toe te willen groeien naar het nieuwe stelsel 'in twee stevige stappen' (TK 2022/2023b). De precieze invulling hiervan is op het moment van schrijven nog niet bekend.

⁴ Het budgettair beslag van de maatregel wordt ingeschat op 2,5 miljard euro (actualisatie van de berekeningen in CPB 2022 en TK 2022/2023c).

Figuur 1.1 Toeslagpercentage naar huishoudinkomen, in 2023 en in het nieuwe stelsel (in procenten en euro)^a



a De figuur geeft het toeslagpercentage voor het eerste kind (in termen van gebruik van opvang) dat naar de opvang gaat en voor het tweede kind (en verdere kinderen) naar het bruto huishoudeninkomen (meer precies: het toetsingsinkomen) in 2023 en in het nieuwe stelsel (waarbij de toeslag zowel voor het eerste als het tweede kind (en verdere kinderen) 96 procent is van de maximumuurprijs voor alle inkomensgroepen die voldoen aan de criteria voor het ontvangen van de kinderopvangtoeslag).

Bron: Belastingdienst

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 richt zich op de gevolgen van de voorgenomen herziening van het kinderopvangbeleid voor arbeidsparticipatie. Hierin zetten we uiteen waarom we verwachten dat de effecten op de arbeidsparticipatie beperkt zijn. Hoofdstuk 3 richt zich op de ontwikkeling van kinderen en hun kansengelijkheid. Hierin beargumenteren we waarom we verwachten dat de herziening de ontwikkeling van kinderen niet ten goede zal komen. Hoofdstuk 4 sluit af met de hoofdconclusie en een schets van een aantal aandachtspunten voor de verdere doorontwikkeling van beleid.

2 Effecten op arbeidsparticipatie

2.1 Wetenschappelijke inzichten

Het gebruik van kinderopvang hangt af van verschillende randvoorwaarden

Randvoorwaarden om kinderopvang een effect te laten hebben op arbeidsmarktparticipatie zijn betaalbaarheid, eenvoud, betrouwbaarheid, kwaliteit en toegankelijkheid van kinderopvang. Kinderopvang moet *betaalbaar* zijn, omdat de prikkel om (meer) te werken er vooral is als kinderopvang niet meer kost dan wat ouders extra verdienen. De regeling moet *eenvoudig en betrouwbaar* zijn. Als de administratieve barrières hoog zijn en/of als er aanzienlijke financiële risico's zijn bij het gebruik van kinderopvang, dan kunnen of willen ouders hier mogelijk geen gebruik van maken en mogelijk ook niet werken. De *kwaliteit* van opvang moet voldoende zijn. Als ouders zich bijvoorbeeld zorgen maken over de ontwikkeling of veiligheid van hun kinderen, zullen ze zelf voor hun kinderen willen zorgen of informele opvang regelen. Kinderopvang moet *toegankelijk* zijn: de praktische en culturele barrières om opvang te gebruiken moeten laag zijn; er moeten plekken beschikbaar zijn en ouders moeten zich thuis voelen op de opvang.

De effecten van de kosten van kinderopvang op arbeidsparticipatie zijn beperkt

Uit empirisch onderzoek blijkt dat een lagere ouderbijdrage voor kinderopvang of een hoger aanbod van kinderopvang, met name de arbeidsparticipatie van moeders van jonge kinderen stimuleert (Bettendorf et al. 2015; Akgündüz en Plantenga 2018). Tegelijkertijd leidt de invloed van de ouderbijdrage voor kinderopvang op de arbeidsparticipatie maar beperkt tot meer arbeidsparticipatie, bijvoorbeeld ten opzichte van de sterke groei in de arbeidsparticipatie van moeders over de tijd (Bettendorf et al. 2015; Rabaté en Rellstab 2022). Daarbij neemt het additionele effect van een daling in de ouderbijdrage op de arbeidsparticipatie af naarmate de kinderopvangtoeslag hoger is (De Boer et al. 2022). Daarnaast is ook het effect van een lagere ouderbijdrage voor de kinderopvang op de arbeidsparticipatie van moeders met jonge kinderen beperkt. Dat komt doordat de arbeidsparticipatie van vrouwen, en moeders in het bijzonder, al veel hoger ligt dan in het verleden (Akgündüz en Plantenga 2018). De arbeidsparticipatie in personen van vrouwen is in Nederland inmiddels een van de hoogste in de wereld (OESO 2023). Wel werken vrouwen in Nederland veel vaker in deeltijd, en dus minder uren per week, vergeleken met het buitenland. Het aantal uren dat gewerkt wordt, is minder gevoelig voor financiële prikkels, zoals een hogere kinderopvangtoeslag, dan de keuze om überhaupt te werken (De Boer et al. 2022; Dicks et al. 2022). Overwegingen voor vrouwen om meer te werken en kinderopvang af te nemen, hangen bijvoorbeeld ook samen met aangeboden contractvormen en sociale normen (Yerkes en Visser 2006; Portegijs en Keuzenkamp 2008; Portegijs 2022).

Dat het verwachte effect op de arbeidsparticipatie beperkt is, wil niet zeggen dat ook het effect op de vraag naar kinderopvang beperkt is (Akgündüz et al. 2015). Als kinderopvang veel goedkoper wordt, zullen sommige ouders ervoor kiezen om informele opvang te vervangen door formele opvang (Portegijs et al. 2014; Dicks et al. 2022) zonder zelf meer te gaan werken. Het vervangen van informele opvang door formele opvang wordt ook wel substitutie genoemd.⁵

⁵ Wanneer informele opvang door bijvoorbeeld grootouders vaker vervangen gaat worden door formele opvang, kan dat er ook toe leiden dat grootouders meer tijd krijgen voor andere vormen van participatie en tijdsbesteding.

Barrières en een laag vertrouwen in de kwaliteit remmen het gebruik van kinderopvang af en kunnen doorwerken in de arbeidsparticipatie

Niet alleen de kosten van de kinderopvang zijn bepalend voor het gebruik ervan en de doorwerking op de arbeidsparticipatie. Ouders kunnen ook andere barrières ervaren. Alhoewel er empirisch weinig bekend is over de rol van de eenvoud van het stelsel op het gebruik en de arbeidsparticipatie van ouders, is het aannemelijk dat een regeling die complex is en onzekerheid met zich meebrengt daar niet aan zal bijdragen. Hoge administratieve lasten en onzekerheid over het ontvangen van de kinderopvangtoeslag en de hoogte ervan kunnen een drempel vormen voor ouders om gebruik te maken van kinderopvang. Ook kan dit ouders ervan weerhouden om op zoek te gaan naar werk (Roeters en Bucx 2018).

Naast administratieve barrières zijn er andere barrières die de toegankelijkheid van de kinderopvang beperken. Een tekort aan opvangplekken is een evident voorbeeld: een ouder die *wil* gaan werken maar te maken krijgt met wachtlijsten *kan* niet gaan werken. En voor ouders die buiten kantoortijden werken is het lastig om voor die momenten opvang te vinden (Verhoef 2017). Ook culturele barrières spelen een rol: ouders moeten zich thuis voelen op de opvang, en kinderopvang een acceptabele vervanging vinden voor de eigen zorg (Yerkes en Javornik 2019). De invloed van deze barrières varieert tussen ouders. Onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat, vergeleken met ouders met een lagere sociaal-economische status, ouders met een hogere sociaal-economische status succesvoller zijn in het plaatsen van hun kinderen op gewilde scholen, onder andere doordat zij beter op de hoogte zijn van de regels (Zulkarnain en Zumbuehl 2021). Ook op de kinderopvang lijken deze ouders makkelijker hun weg te vinden naar een opvangplek bij schaarste (Pavolini en Lancker 2018). Verder hechten zij meer waarde aan de mogelijkheden van kinderopvang om bij te dragen aan de ontwikkeling van kinderen (Roeters en Bucx 2018).

Daarnaast speelt het beeld dat ouders hebben over de kwaliteit van de kinderopvang eveneens een rol in de bereidheid om gebruik te maken van kinderopvang (Van Lancker en Ghysels 2016; Roeters en Bucx 2018), en in het verlengde daarvan mogelijk in de arbeidsparticipatie van ouders.⁶ Als ouders zich bijvoorbeeld zorgen maken over de veiligheid of ontwikkeling van hun kinderen, zullen ze liever informele opvang regelen of, als dat niet mogelijk of niet wenselijk is, zelf voor hun kinderen zorgen. In dat laatste geval betekent dit dat zij minder in staat zullen zijn om betaalde arbeid te verrichten.

2.2 Verwachte effecten

Lange termijn: hogere vergoeding heeft een beperkt effect op de arbeidsparticipatie

Een vergoeding van 96% van de maximumuurprijs voor kinderopvang heeft naar verwachting een beperkt structureel effect op de arbeidsparticipatie (Van Elk en Koot 2020). In eerdere doorrekeningen van varianten van de kinderopvangtoeslag becijferde het CPB bij 96% vergoeding van kinderopvangkosten een toename in het arbeidsaanbod in fte van +0,2% (15.000 fte).⁷ Het voorgestelde stelsel zorgt vooral voor de midden- en hoge inkomens voor een daling in de kosten van kinderopvang. Binnen deze groep is de arbeidsparticipatie al op een hoog niveau en mede hierdoor is slechts een beperkte toename te verwachten op de langere termijn.

⁶ Een eerste analyse voor Nederland vond geen significante relatie tussen de kwaliteit van kinderopvang en de arbeidsparticipatie van ouders (Akgündüz 2014). Het was in die studie echter lastig om een causale relatie vast te stellen, ook als die er wel zou zijn.

⁷ Het afschaffen van de inkomensafhankelijke combinatiekorting, ook onderdeel van het coalitieakkoord (CPB 2022), verlaagt daarnaast naar verwachting de arbeidsparticipatie van alle groepen ouders (Van Elk en Koot 2020).

Het effect op de arbeidsparticipatie van ouders met een laag huishoudinkomen is op de lange termijn naar verwachting nihil, omdat zij op dit moment al een vergoeding van 96% ontvangen.

De voorgenomen daling in nettokosten van kinderopvang voor midden- en hoge inkomens leidt naar verwachting wel tot een stijging in de vraag naar kinderopvang bij deze groepen. Deze ouders zullen er vaker voor kiezen om informele opvang deels of geheel te vervangen door formele opvang, zonder noodzakelijk meer te gaan werken (substitutie-effect) (Blanden et al. 2016).

De herziening vergroot de zekerheid, maar er blijven onzekerheden en administratieve barrières

In het voorgenomen stelsel wordt de toeslagensystematiek en de koppeling met de gewerkte uren losgelaten en de vergoeding wordt inkomensonafhankelijk. Dat moet ouders in principe meer zekerheid geven. Wanneer zij recht hebben op de vergoeding staat de hoogte van die vergoeding immers vast, ook als hun inkomen verandert. Het loslaten van de voorschotsystematiek, en daarmee de kans op nabetalingen, geeft ouders meer zekerheid. De uitvoeringsorganisaties moeten vaker controleren of er recht is op een vergoeding voor kinderopvang, maar daar tegenover staan minder nabetalingen en correcties. Dit alles heeft mogelijk een positief effect op hun arbeidsparticipatie (*ceteris paribus*), maar is met name op de korte termijn onwaarschijnlijk is, zoals we hierna zullen bespreken.

Het is belangrijk te beseffen dat de inkomensafhankelijkheid van de kinderopvangtoeslag niet de belangrijkste oorzaak was voor de grote financiële problemen en terugvorderingen in het verleden. Dat waren namelijk de wijzigingen in de gewerkte uren en de opvanguren en de zogenoemde nihilstellingen⁸ (IBO Toeslagen 2019: 45-48). Ook in het voorgenomen stelsel blijft een deel van de onzekerheid en administratieve barrières bij ouders bestaan. Zo resteert onzekerheid over de uiteindelijke netto-ouderbijdrage als de uurprijs boven de maximumuurprijs uitkomt, mede als gevolg van de hervorming. Ook kan er vooraf voor ouders onduidelijkheid zijn of zij voldoen aan de 'arbeidseis' waar het recht op vergoeding aan gekoppeld is.⁹ Een zogenoemde doenlijkheidsscan van het stelselontwerp suggereert dat sommige ouders het ook na de hervorming moeilijk zullen blijven vinden om de vergoeding aan te vragen (Bots et al. (te verschijnen)).

Korte termijn: prijsstijging die naar verwachting vooral lagere inkomensgroepen raakt

Door de krapte op de arbeidsmarkt zal het aanbod van kinderopvang een snel stijgende vraag naar kinderopvang (als gevolg van de stelselherziening) niet kunnen bijbenen op de korte termijn. Hierdoor stijgt naar verwachting de uurprijs van kinderopvang, bijvoorbeeld doordat lonen verhoogd moeten worden om extra personeel aan te trekken.¹⁰

Het is op basis van bestaand onderzoek lastig in te schatten hoeveel de uurprijs precies toeneemt door het voorgenomen plan, en voor hoelang. Ervaringen uit de Verenigde Staten suggereren dat de uurprijs voor vele jaren hoger kan zijn (Rodgers 2018). Bij een hogere uurprijs daalt de betaalbaarheid van kinderopvang voor huishoudens met een laag inkomen, omdat de uurprijs dan verder uitstijgt boven de maximumuurprijs

⁸ Een nihilstelling ontstaat als er om diverse redenen geen recht op toeslagen was en de ontvangen toeslagen daarom volledig teruggevorderd worden. Dit gebeurt als het vermogen achteraf te hoog was, als er niet aantoonbaar huur is betaald of omdat de aanvrager de kosten van de opvang waarvoor de kinderopvangtoeslag is aangevraagd, niet (volledig) heeft voldaan.

⁹ De arbeidseis wordt als volgt gedefinieerd in de concept baseline voor de stelselherziening van SZW (TK 2022/2023d): a) Ouder verricht betaalde arbeid, hetzij in loondienst of als ondernemer of in de onderneming van de partner; b) Ouder bereidt zich in de komende periode voor op betaalde arbeid (re-integratie, opleiding, inburgering, etc.); c) Ouder start komende periode met betaalde arbeid; d) Ouder is de komende periode (drie maanden) uitgesloten van deelname aan arbeidsproces (vb. langdurige zorg en detentie).

¹⁰ Naast mogelijk zogenoemde *rent seeking* door kinderopvangorganisaties om een deel van de extra subsidie af te romen.

waarover de vergoeding van 96% wordt berekend. Iedere prijsstijging boven het maximum vergoede uurtarief komt volledig voor rekening van de ouders. Op dit moment hanteert 70% van de kinderopvangorganisaties al een uurtarief boven het maximum vergoede uurtarief (BOinK 2023). Dit betekent voor huishoudens met een laag inkomen dat de kosten van kinderopvang toenemen, met mogelijk negatieve gevolgen voor hun arbeidsparticipatie. Ook beperkt dit de kostendaling voor huishoudens met een midden- en een hoog huishoudinkomen.

Een meer geleidelijke invoering van een nieuw stelsel kan helpen de vraag minder snel toe te laten nemen, waardoor prijsstijgingen en wachtlijsten gedempt zullen worden. Een aanvullende manier om prijsstijgingen te beperken is prijsregulering (Plantenga et al. 2022). Dit heeft echter als nadeel dat het aanbod van kinderopvang minder snel toeneemt, terwijl de vraag juist sneller stijgt. Dit heeft langere wachtlijsten als gevolg.

Risico's voor de toegankelijkheid van kinderopvang het grootst voor lagere inkomensgroepen

Een toename in de vraag die het aanbod overstijgt, met de daarbij behorende toename in prijzen en wachtlijsten, kunnen het gebruik van kinderopvang en de arbeidsparticipatie verminderen. Huishoudens met een laag inkomen worden daarbij naar verwachting harder geraakt in hun gebruik (Pavolini en Van Lancker 2018). Maar opvanginstellingen kunnen met het oog op potentiële winst hun doelgroep ook (nog meer) verleggen naar ouders met hogere inkomens. Dit kunnen ze bijvoorbeeld doen door hun marketing, locaties en de diensten die ze bieden meer af te stemmen op hogere inkomensgroepen, of simpelweg hun prijzen te verhogen. Als de toename van de prijs wordt gereguleerd, hebben commerciële partijen een minder grote prikkel om zich op hogere inkomens te richten. Maar zolang de vraag het aanbod overtreft, en dat duurt waarschijnlijk langer bij prijsregulatie, blijven sociale uitsluitingsprocessen een rol spelen.

Kwaliteit onder druk, dit kan de opvang minder aantrekkelijk maken

De toename van de vraag naar kinderopvanguren en dus personeel (Linckens et al. 2022) brengt ook risico's voor de kwaliteit van opvang met zich mee. Dit kan opvang minder aantrekkelijk maken voor ouders en daardoor het gebruik verminderen, met mogelijk ook een negatief effect op de arbeidsparticipatie van ouders. Er zijn minstens vier redenen waarom de kwaliteit kan dalen. Ten eerste weten we uit het verleden dat personeelstekorten op de korte termijn voor druk op de kwaliteit kunnen zorgen door het niet halen van kwaliteitseisen, hoger verloop van personeel, meer regel- en werkdruk en minder ruimte voor bijscholing van personeel (Akgündüz en Plantenga 2014; Press et al. 2015). Ten tweede bestaat het gevaar dat beleid de kwaliteitseisen naar beneden bijstelt vanwege de oplopende personeelstekorten. Het verlagen van de beroepskracht-kind-ratio of het inzetten van medewerkers-in-opleiding kan de wachtlijsten bijvoorbeeld deels verkorten, maar gaat ten koste van de kwaliteit. Ten derde kan een personeelstekort ook leiden tot verdere differentiatie, waarbij het risico bestaat dat er vaker verschillende kwaliteit geboden kan worden voor verschillende prijzen dan nu het geval is (Plantenga et al 2022). Tot slot is er in Nederland vooral een verschil in kwaliteit waarneembaar naar organisatietype. Romijn et al. (2023) benadrukken dat met name de mate van maatschappelijk engagement bepalend is voor de geboden kwaliteit, en minder het onderscheid tussen *for-profit* en *non-profit*. Wel zijn *for-profit*-organisaties van zowel hoge als lage kwaliteit in tijden van krapte beter uitgerust om snel uit te breiden. Dit kan ten koste gaan van de maatschappelijke doelstellingen en kan een risico vormen voor de geboden kwaliteit. Baker et al. (2008, 2019) analyseren de introductie van universele kinderopvang in Quebec in Canada. Na de invoering van hogere subsidies voor kinderopvang constateren zij

een daling in de kwaliteit, met negatieve gevolgen voor de ontwikkeling van kinderen. Dit was met name te wijten aan de snelle expansie van relatief lage kwaliteit *for-profit*-organisaties.¹¹

Onzeker hoelang de vraag het aanbod overtreft

De hiervoor benoemde risico's betreffen met name de korte termijn. Op de langere termijn kan de capaciteit in de kinderopvang wel meer toenemen, waardoor de uurprijs weer enigszins kan dalen en de opvang toegankelijker kan worden.¹² Een complicerende factor daarbij is dat er de nodige onzekerheid is over hoelang de krapte op de arbeidsmarkt nog aanhoudt (Ebregt et al. 2022). Dat beperkt de groei van het aanbod van kinderopvanguren. Ook kan een tijdelijke periode van hoge prijzen lang doorwerken doordat bij ouders de indruk ontstaat dat kinderopvang (te) duur is (Roeters en Bucx 2018).

¹¹ In het huidige stelsel verschilt de kwaliteit van kinderopvang tussen typen opvang aanbieders. For-profit en not-for profit worden bijvoorbeeld vergeleken in onderzoek van het SEO, maar ook de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (LKK) heeft hier aandacht voor (Van Eijkel et al. 2023; Slot et al. 2019). Zie ook Van Huizen (2023).

¹² Zie Rodgers et al. (2008) voor de situatie in de Verenigde Staten.

3 Effecten op de ontwikkeling van kinderen en kansengelijkheid

3.1 Wetenschappelijke inzichten

Onder juiste randvoorwaarden stimuleert kinderopvang de ontwikkeling van kinderen

De basis voor de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling wordt in de vroege kindertijd gelegd. Daarom kan kinderopvang waarin kinderen spelenderwijs kunnen leren hieraan een belangrijke bijdrage leveren (Heckman et al. 2010; Havnes en Mogstad 2015; SER 2016, 2021; Roeters en Bucx 2018; Baker et al. 2019; Blau 2021; Leseman en Van Huizen 2022; Nieuwenhuis et al. 2022). Zo kan goede kinderopvang op de korte of middellange termijn kinderen een meer gelijke start in het basisonderwijs geven, onderwijsprestaties helpen verbeteren, leerproblemen helpen voorkomen en onderwijsachterstanden voorkomen of verkleinen. Op de langere termijn kan goede kinderopvang de mogelijkheden van kinderen vergroten om zich optimaal te kunnen ontwikkelen tot volwassenen. Dit heeft meerdere maatschappelijke baten op het gebied van onder andere gezondheid en arbeidsmarktkansen (Reynolds en Ou 2011; Duncan en Magnuson 2013; OESO 2018: 14).

Randvoorwaarden om kinderopvang bij te laten dragen aan de ontwikkeling van kinderen zijn de educatieve kwaliteit van de kinderopvang en indirect de betaalbaarheid en toegankelijkheid. De kwaliteit van opvang hangt in grote mate af van de beschikbaarheid van goed gekwalificeerd personeel. Wanneer de educatieve kwaliteit van opvang lager is, zijn er minder positieve effecten en meer neerwaartse risico's. Deze neerwaartse risico's kunnen met name optreden bij intensieve opvang op heel jonge leeftijd (jonger dan 1 jaar) van kinderen die in gunstige omstandigheden opgroeien (OESO 2018; Fort et al. 2020; Leseman en Van Huizen 2022).

Baten van goede kinderopvang het grootst voor kinderen met risico op onderwijsachterstanden

Kinderopvang van goede educatieve kwaliteit voor een substantieel aantal uren per week heeft een positief effect op de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen (Heckman et al. 2010; OESO 2018; Leseman en Van Huizen 2022). De duidelijkste en sterkste positieve effecten treden over het algemeen op bij kinderen die opgroeien onder minder gunstige sociaal-economische omstandigheden, zoals in gezinnen met een laag inkomen of met ouders die niet werken (Blau 2021; Nieuwenhuis et al. 2022). Bij kinderen die in gunstigere sociaal-economische omstandigheden opgroeien, zijn de effecten veel minder duidelijk (Baker et al. 2019; Fort et al. 2020; Leseman en Van Huizen 2022). Bij de ontwikkeling van kinderen valt er dus vooral winst te behalen bij kinderen die opgroeien in minder gunstige omstandigheden. Dat heeft er mee te maken dat zij van huis uit minder gestimuleerd worden of er problemen zijn waardoor zij zich niet optimaal kunnen ontwikkelen (Van Huizen en Plantenga 2018; Blau, 2021; Leseman en Van Huizen 2022). Daarom beginnen zij vaak met een leerachterstand aan de basisschool. Als deze kinderen naar kwalitatief hoogstaande kinderopvang zouden gaan, kan dit dergelijke achterstanden voorkomen of verminderen, ervoor zorgen dat ze een betere start hebben op de basisschool en meer kansengelijkheid krijgen.

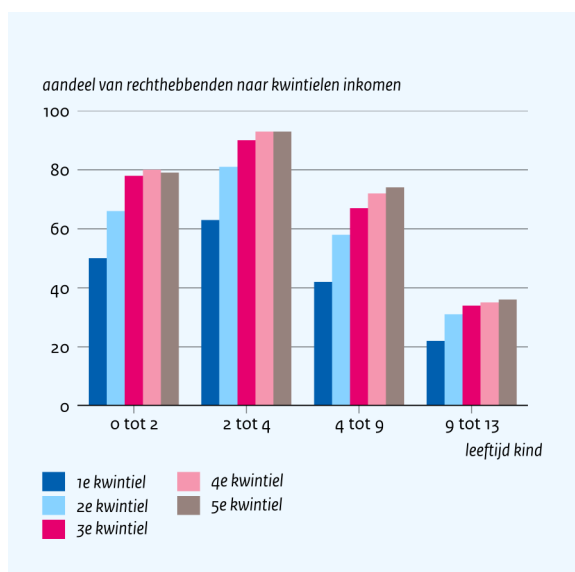
Gebruik van kinderopvang het laagst onder kinderen met risico op onderwijsachterstanden

Kinderen die in minder gunstige sociaal-economische omstandigheden opgroeien hebben het meest baat bij kinderopvang van goede kwaliteit, omdat kinderopvang mogelijke achterstanden bij hen kan verkleinen. Het gebruik van kinderopvang is echter substantieel lager bij werkende ouders in lagere inkomensgroepen (zie

figuur 3.1). Deze ouders lijken verschillende culturele en praktische barrières te ervaren (Pavolini en van Lancker 2018; Roeters en Bux 2018; Boot et al. 2019). De opvang sluit bijvoorbeeld vaak minder goed aan op hun werksituatie, doordat hun werktijden minder flexibel zijn en/of ze vaker buiten kantooruren werken. Daarnaast betekent de arbeidseis dat opvang heel erg duur – zo niet onbetaalbaar – is voor huishoudens waarin een of beide ouders niet werken. Bovendien bestaan hier aanzienlijke risico's op achterstanden door stress en een gebrek aan hulpbronnen (Roeters en Bux 2018). De meest recente cijfers uit 2014 laten zien dat 35% tot 58% van de kinderen uit huishoudens met een uitkering in armoede leeft, tegenover 4,5% van de kinderen met ouders in loondienst (Hoff 2017: 6).

Peuters en kleuters uit huishoudens met niet-werkende ouders en een laag inkomen die niet in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag, komen vaak wel in aanmerking voor vroeg- en voorschoolse educatie (vve). Sinds 2020 is het aantal uren vve uitgebreid van 10 naar 16 uur per week. Maar waar kinderopvang voor kinderen van 0 tot 13 jaar wordt aangeboden, beperkt vve zich tot 2,5- tot en met 5-jarigen, terwijl er ook voor en na deze leeftijd achterstanden kunnen bestaan en ontstaan. Bovendien hangt het van de gemeente af waarin gezinnen wonen, welke (financiële) mogelijkheden er zijn voor deelname aan vve (Buitenhek 2020, 2022).

Figuur 3.1 Gebruik kinderopvang naar huishoudinkomen, 2021 (in procenten en jaren)^a



a Omdat exacte gegevens over gebruik van opvang naar inkomen niet beschikbaar zijn, gebruiken we als best beschikbare benadering hiervoor gegevens over ontvangers van kinderopvangtoeslag. De figuur laat het percentage huishoudens zien dat gebruikmaakt van kinderopvangtoeslag binnen de groep die recht heeft op kinderopvangtoeslag. Merk op dat daarnaast het aandeel dat recht heeft op kinderopvangtoeslag verschilt per inkomensgroep en dat gebruik van vroeg- en voorschoolse educatie niet is meegenomen. Zie bijlage A voor meer toelichting.

Bron: CBS

3.2 Verwachte effecten

Lange termijn: herziening draagt niet bij aan de ontwikkeling van kinderen en kansengelijkheid

We constateerden dat de meeste winst te behalen valt bij kinderen die opgroeien in minder gunstige sociaal-economische omstandigheden, bijvoorbeeld in gezinnen met een laag inkomen en gezinnen met niet-werkende ouders. Op de lange termijn kunnen deze kinderen en gezinnen echter niet profiteren van de herziening. Gezinnen met niet-werkende ouders kregen als gevolg van de arbeidseis geen vergoeding, en dat blijft zo na de herziening. En ook voor huishoudens met werkende ouders en een laag inkomen verandert er door de herziening weinig, omdat zij al 96% van de maximumuurprijs vergoed kregen. Wie wel van de herziening profiteren zijn juist de gezinnen met (werkende ouders en) een midden- of hoog inkomen. Hoe hoger het inkomen, hoe meer een huishouden erop vooruitgaat en daardoor kan bij deze huishoudens de vraag naar opvang toenemen. Maar een positief effect van de herziening op de ontwikkeling van deze kinderen hoeft niet verwacht te worden; eerder onderzoek laat vaak geen effecten zien van kinderopvang op de ontwikkeling van kinderen in dergelijke gunstige sociaal-economische omstandigheden. Kortom, per saldo draagt de herziening niet bij aan de ontwikkeling van kinderen en hun kansengelijkheid op de lange termijn; de mogelijkheden die er hiervoor zijn, worden in deze herziening niet benut.

Korte termijn: stijgende prijzen vormen een risico voor kansengelijkheid

Voor huishoudens met werkende ouders en een laag inkomen verandert er door de stelselherziening *a priori* dus weinig. Maar doordat bij andere inkomensgroepen de vergoeding wel sterk verandert en daardoor de vraag naar kinderopvang vanuit die groepen stijgt, kan de stelselwijziging voor lage inkomenshuishoudens op korte termijn in meerdere opzichten ongunstig uitpakken. Hier spelen dezelfde mechanismen die we in het vorige hoofdstuk beschreven. Allereerst vindt er prijsopdrijving boven de maximum vergoede uurprijs plaats, waardoor kinderopvang duurder wordt voor de lage inkomensgroepen. Ten tweede kan ook de beschikbaarheid van kwalitatief goede kinderopvang voor gezinnen met lagere inkomens onder druk komen te staan als de vraag sterk gaat stijgen met de invoering van het nieuwe stelsel. Er ligt dan verdringing op de loer. Schaarste in de kinderopvang kan ertoe leiden dat partijen met een winstoogmerk zich in hun marketing en keuze van locaties op meer welvarende wijken en ouders richten, en dat de praktische en culturele barrières voor gebruik hoger worden voor ouders met lagere inkomens. Als de concurrentiepositie van maatschappelijke kinderopvangorganisaties onder druk komt te staan en/of organisaties aan *cherry picking* gaan doen en zich vooral richten op kinderen zonder achterstanden, kan dit mogelijk ook doorwerken in de beschikbaarheid van vve-plekken. Daarmee ondermijnt de stelselwijziging de effectiviteit van het vve-beleid, omdat dat specifiek gericht is op het bestrijden van achterstanden.

Korte termijn: druk op kwaliteit kan ten koste gaan van de ontwikkeling van kinderen

Druk op de kwaliteit kan ervoor zorgen dat de positieve effecten van kinderopvang op de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen kleiner worden, en dat de risico's voor de ontwikkeling van kinderen juist groter worden (zie § 2.2). Kwaliteit vormt een absolute randvoorwaarde voor de effectiviteit van kinderopvang. Bij opvang van lagere kwaliteit zijn positieve effecten op de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen kleiner, terwijl de risico's groter zijn (Leseman en van Huizen 2022). Dit is ook het geval bij intensieve kinderopvang op zeer jonge leeftijd. Het is waarschijnlijk dat de beleidsvoornemens van het kabinet effect hebben op zowel de kwaliteit van de kinderopvang als de vraag – en daarmee ook op de intensiteit en de (begin)leeftijd. Daarom is niet uit te sluiten dat de veranderingen in het stelsel gemiddeld genomen een negatief effect hebben op de ontwikkeling van kinderen.

4 Conclusie

4.1 Heroverweeg de herziening en zet de ontwikkeling van kinderen voorop

De voorgenomen herziening van het financieringsstelsel voor de kinderopvang heeft als doel de betaalbaarheid en eenvoud van kinderopvang te verbeteren, en beoogt daarmee onder meer de arbeidsparticipatie te stimuleren. Onze analyse op basis van wetenschappelijke literatuur laat zien dat de voorgestelde herziening dit slechts ten dele zal bereiken, ondanks een budgettaire intensivering van 2,5 miljard euro. Op de lange termijn stijgt de arbeidsparticipatie naar verwachting met slechts 0,2% en draagt de herziening niet bij aan de ontwikkeling van kinderen en hun kansengelijkheid. Op de korte termijn zijn er zelfs risico's voor de ontwikkeling van kinderen en kansengelijkheid: de toenemende vraag naar kinderopvang onder huishoudens met midden- en hoge inkomens zet de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van opvang onder druk, en de nadelige effecten hiervan komen terecht bij gezinnen van wie de kinderen juist het meest baat zouden hebben van kinderopvang.

De weging van te verwachten opbrengsten en risico's is een politieke keuze. Vanuit wetenschappelijk oogpunt is het verstandig de herziening van het financieringsstelsel te heroverwegen vanwege de beperkte langetermijneffecten en de kortetermijnrisico's voor de ontwikkeling van kinderen en voor hun kansengelijkheid. Mogelijke maatschappelijke baten van verdere investeringen in de kinderopvang liggen vooral in de ontwikkeling van kinderen, het tegengaan van taal- en ontwikkelingsachterstanden en het bevorderen van kansengelijkheid. Daarom lijkt een verschuiving van de focus van arbeidsparticipatie naar de ontwikkeling van kinderen voor de hand te liggen.

Onze analyse laat zien dat een herziening van het financieringsstelsel niet los gezien kan worden van het kinderopvangstelsel in zijn geheel. Wijzigingen in het financieringsstelsel kunnen grote gevolgen hebben voor bijvoorbeeld de toegankelijkheid. Een herziening van het financieringsstelsel vraagt daarom om een integrale visie op de kinderopvang.

4.2 Aandachtspunten voor toekomstig beleid

We sluiten deze notitie af met een bespreking van een vijftal aandachtspunten die in welk stelsel dan ook geadresseerd moeten worden en waarin de inzichten uit economisch, pedagogisch en sociologisch onderzoek meegewogen moeten worden.

1 Prioritering van de doelen van kinderopvang

Het Nederlandse kinderopvangbeleid laat zien dat beleid dat met één instrument meerdere doelen nastreeft, kwetsbaar is. Ook in het buitenland wordt kinderopvang vaak ingezet om de arbeidsparticipatie van ouders en de ontwikkeling van kinderen te bevorderen, maar in landen zoals Zweden en Duitsland wordt het ontwikkeldoel duidelijker vooropgezet (SER 2016). Kosten-batenanalyses laten zien dat de maatschappelijke baten van goede kinderopvang vooral liggen in de baten voor kinderen (Van Huizen et al.

2017; Van Huizen en Plantenga 2018. Ook uit onze analyse komt naar voren dat de potentiële winst in de ontwikkeling van kinderen groter is dan de potentie om de arbeidsparticipatie verder te vergroten.

Als kinderopvang primair de ontwikkeling van kinderen en kansengelijkheid zou nastreven, vraagt dit om 1) hoge pedagogische en educatieve kwaliteit, en 2) goede toegankelijkheid voor kinderen met een groot risico op een leer- of ontwikkelachterstand. De eerste voorwaarde impliceert dat kinderopvang een omgeving biedt die veilig én stimulerend is voor kinderen, en dat het beschermen en verbeteren van de kwaliteit cruciaal is. Zeker bij de buitenschoolse opvang (bso) is hier nog winst te boeken (SER 2021; Slot et al. 2019). Goede toegankelijkheid voor kinderen met een risico op een leer- of ontwikkelachterstand betekent niet alleen dat kinderopvang voor iedereen betaalbaar is, maar ook dat er voldoende plaatsen beschikbaar zijn en dat de administratieve en culturele barrières laag zijn. Naast de daadwerkelijke kosten, doet de zekerheid over de kosten ertoe voor ouders. De voorgestelde overstap van een toeslagensysteem naar directe financiering draagt hieraan bij.

2 De arbeidseis

Een groot deel van de huidige discussie draait om de zogenoemde arbeidseis: krijgen alleen ouders met betaald werk een vergoeding, of hebben alle ouders hier recht op? Een belangrijk element daarin is het effect van de arbeidseis op de arbeidsparticipatie. Het laten vallen van de arbeidseis heeft enerzijds mogelijk een beperkt negatief effect op de arbeidsparticipatie, omdat gebruik van kinderopvang voor niet-werkende ouders goedkoper wordt.¹³ Aan de andere kant is het aannemelijk dat het voor sommige ouders die niet werken juist aantrekkelijker wordt om werk te zoeken als ze in staat worden gesteld hun kind naar de opvang te brengen, en ze merken dat hun kind op de opvang goed verzorgd wordt en spelenderwijs kan leren. Beredeneerd vanuit de pedagogische doelen van kinderopvang is het niet logisch – en weinig effectief – om vast te houden aan de arbeidseis. Daarnaast verhoogt de arbeidseis de administratieve barrières voor ouders en blijft er onzekerheid over het recht op vergoeding bestaan voor mensen met onzeker werk. Dit maakt ouders kwetsbaar voor systeemfouten, terwijl deze stelselherziening de kwetsbaarheid van ouders juist beoogt te verminderen.

3 Inkomens(on)afhankelijkheid

Een centraal onderdeel van de voorgestelde stelselherziening is het afschaffen van de inkomensafhankelijkheid van de vergoeding aan ouders. Dit betekent dat een deel van de ouders er financieel op vooruitgaat als ze hun werkuren uitbreiden en dat dit voor hen een prikkel kan zijn om meer te werken. Tegelijkertijd constateerden we al dat financiële prikkels weinig effect op het aantal gewerkte uren zullen hebben. We plaatsen nog twee andere kanttekeningen bij het loslaten van de inkomensafhankelijkheid. Ten eerste was inkomensafhankelijkheid van de kinderopvangtoeslag niet de belangrijkste oorzaak voor de grote financiële problemen en terugvorderingen die ouders in de toeslagaffaire ervoeren; dat waren de wijzigingen in de gewerkte uren en de opvanguren en de nihilstellingen (IBO Toeslagen: 45-48). Ten tweede leidt het loslaten van de inkomensafhankelijkheid vooral tot een prijsdaling voor de hoge en middeninkomens. Dit staat op gespannen voet met de constatering dat juist de kinderen die in minder gunstige sociaal-economische omstandigheden opgroeien, het meest van goede kinderopvang profiteren (Plantenga et al. 2022; Roeters en Vlieg 2022).

¹³ Achterliggende analyses van het CPB (Van Elk en Koot 2020) suggereren dat het laten vallen van de arbeidseis voor het gebruik van kinderopvang maar een beperkt negatief effect van -0,1% heeft op de arbeidsparticipatie (7500 fte).

4 Samenhang met vve en verlof

Met het oog op de langetermijneffecten van het kinderopvangbeleid, is het van belang het totaal van kindvoorzieningen op elkaar af te stemmen. Zeker als de ontwikkeling van kinderen centraler komt te staan in het kinderopvangbeleid, is er afstemming nodig met het beleid rond kansengelijkheid. Momenteel beoogt vve-beleid de gesignaleerde (taal)achterstanden bij peuters en kleuters te voorkomen of te verminderen. Het bedrag dat hiervoor per kind beschikbaar is, verschilt echter sterk tussen gemeenten (Buitenhek 2020). Daarnaast is er, door het naast elkaar bestaan van vve, peuteropvang en kinderopvang, sprake van een complex web van private en publieke voorzieningen, waarin samenwerking vaak moeizaam verloopt. Voor oudere kinderen is er afstemming nodig met het recente initiatief 'Rijke Schooldag'. Ook de afstemming met verlof rond de geboorte van kinderen is een aandachtspunt. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een ruimer en beter betaald verlof voor ouders in het eerste jaar om zo de kinderopvang te ontzien, ouders zorgtaken gelijkjer te kunnen laten verdelen, en de ontwikkeling van kinderen te bevorderen. Hier moet echter wel rekening gehouden worden met ongelijkheid in mannen- en vrouwensectoren en de eventuele uitwerking van de verschillende opname van verlof op verdere genderongelijkheid op de arbeidsmarkt (Vliek et al. (te verschijnen)).

5 Marktordeningsvraagstukken

Commerciële kinderopvangorganisaties kunnen een bijdrage leveren aan het (snel) uitbreiden van het aantal kinderopvangplaatsen en zorgen voor vernieuwing en prikkels om kostenefficiënt te werken (Boot 2023). Tegelijkertijd zijn er zorgen dat een stelsel met een hoger aandeel commerciële partijen risico's met zich meebrengt wat betreft de prijs, de korte- en langetermijnkwaliteit en de continuïteit (Van Huizen en Plantenga 2018; Plantenga et al. 2022). Om de maatschappelijke baten van commerciële kinderopvang-organisaties verder te stimuleren en de maatschappelijke risico's te verminderen, is het dan ook van belang om een regulerend kader voor de markt voor kinderopvang verder te ontwikkelen (Plantenga et al. 2022; Boot 2023).

Literatuur

Akgündüz, E. (2014). *Analyzing maternal employment and child care quality* (proefschrift). Utrecht: Universiteit Utrecht.

Akgündüz E. en J. Plantenga (2018). Child care prices and maternal employment: a meta-analysis. In: *Journal of Economic Surveys*, jg. 32, nr. 1, p. 118-133.

Baker, M., J. Gruber en K. Milligan (2008). Universal child care, maternal labor supply, and family well-being. In: *Journal of Political Economy*, jg. 116, nr. 4, p. 709-745.

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

Bettendorf, L., E. Jongen en P. Muller (2015). Childcare subsidies and labour supply: evidence from a large Dutch reform. In: *Labour Economics*, jg. 36, p. 112-123.

Blanden, J., E. Del Bono, S. McNally en B. Rabe (2016). Universal preschool education: the case of public funding with private provision. In: *The Economic Journal*, jg. 126, nr. 592, p. 682-723.

Blau, D.M. (2021). The effects of universal preschool on child and adult outcomes: A review of recent evidence from Europe with implications for the United States. In: *Early Childhood Research Quarterly*, jg. 55, nr. 1, p. 52-63.

Boer, H. de, E. Jongen en J. Kabatek (2022) The effectiveness of fiscal stimuli for working parents. In: *Labour Economics*, jg. 76, art. 102152.

BOinK (2023), *Uurprijsonderzoek kinderopvang 2022-2023*. Utrecht: Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang.

Boot, A. (2023). Kinderopvang en private equity: het negatieve sentiment is te eenzijdig. In: *Management Scope*, 7 maart 2023. Geraadpleegd via managementscope.nl/opinie/kinderopvang-private-equity-sentiment.

Boot, N., B. de Vos, B. Pol en E. Zonneveld (2019). *Onderzoeksrapport: Bevorderen kinderopvang onder ouders met lage SES*. Den Haag: Tabula Rasa.

Bots, K., L. Venhoeven, D. Wijnveen, T. Eisenga, O. Simonsen en H. de Boer (te verschijnen). *Doenlijkheidsscan stelselontwerp financiering kinderopvang*. Leiden: Dijksterhuis en Van Baaren/Kenniscentrum Psychologie en Economisch Gedrag.

Buitenhek, E. (2020). *Nog steeds ongelijke (onderwijs)kansen voor peuters*. Utrecht: Bureau Buitenhek. Geraadpleegd via www.buitenhek.nl/publicaties/nog-steeds-ongelijke-onderwijs-kansen-voor-peuters.

Buitenhek, E. (2022). *Monitor bereik van voorschoolse voorzieningen in NL 2021*. Utrecht: Bureau Buitenhek.

CPB (2022). *Analyse coalitieakkoord 2022-2025*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Dicks, A., M. Levels, R. van der Velden en M. Mills (2022) How young mothers rely on kin networks and formal childcare to avoid becoming NEET in the Netherlands. In: *Frontiers in Sociology*, jg. 6, art. 787532.

Duncan, G. en K. Magnuson (2013). Investing in preschool programs. In: *Journal of Economic Perspectives*, jg. 27, nr. 2, p. 109-132.

Ebregt, J., E. Jongen en B. Scheer (2022). Groei beroepsbevolking gaat sterk afvlakken. In: *Economisch Statistische Berichten*, jg. 107, nr. 4814, p. 478.

Eijkkel, R. van, W. Luiten, W. Elsenburg en P. Roosenboom (2023). *De markt voor kinderopvang*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Elk, R. van en P. Koot (2020). *Doorrekening scenario's kindvoorzieningen*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Fort, M., A. Ichino en G. Zanelli (2020). Cognitive and noncognitive costs of day care at age 0–2 for children in advantaged families. In: *Journal of Political Economy*, jg. 128, nr. 1, p. 158-205.

Havnes, T. en M. Mogstad (2015). Is universal childcare leveling the playing field? In: *Journal of Public Economics*, jg. 127, p. 100-114.

Heckman, J., Moon, R. Pinto, P. Savelyev en A. Yavitz (2010). The rate of return to the HighScope Perry Preschool Program. In: *Journal of Public Economics*, jg. 94, nr. 1-2, p. 114-128.

Huizen, T. van (2023). SEO onderzoek naar de markt van kinderopvang is incompleet. In: *ESB.nu*, 21 april 2023. Geraadpleegd via [esb.nu/seo-onderzoek-naar-de-markt-van-kinderopvang-is-incompleet](https://www.esb.nu/seo-onderzoek-naar-de-markt-van-kinderopvang-is-incompleet).

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

Huizen, T. van, L. Dumhs en J. Plantenga (2017). The costs and benefits of investing in universal preschool: Evidence from a Spanish reform. In: *Child Development*, jg. 90, nr. 3, p. 386-406.

Hoff, S. (2017). *Armoede onder kinderen – Een probleemschets*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

IBO Toeslagen (2019). *Deelonderzoek 1. Eenvoud of maatwerk: uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Lancker, W. Van en J. Ghysels (2016). Explaining patterns of inequality in childcare service use across 31 developed economies: A welfare state perspective. In: *International Journal of Comparative Sociology*, jg. 57, nr. 5, p. 310-337.

Leseman, P. en T. van Huizen (2022). *Effecten van kinderopvang op de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Linckens, D., R. van Hulle, B. Marchal en A. Veen (2022). *Arbeidsmarktprognoses kinderopvang*. Delft: ABF Research.

Nieuwenhuis, R., M. Yerkes, L. Backman en J. Strigén (2022). *Early Childhood Education and Care (ECEC): A focused review of reform impact studies*. Luxemburg: Publicatiebureau van de Europese Unie.

OESO (2018). *Engaging Young Children. Lessons from Research about Quality in Early Childhood Education and Care*. Parijs: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.

OESO (2023). *Labor Force Statistics 2023*. OESO. Parijs: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.

Pavolini, E. en W. Van Lancker (2018). The Matthew effect in childcare use: a matter of policies or preferences? In: *Journal of European Public Policy*, jg. 2, nr. 6, p. 878-893.

Plantenga, J., T. van Huizen en P. Leseman (2022). Het maatschappelijk belang van kinderopvang vereist prijsregulering. In: *Economisch Statistische Berichten*, jg. 107, nr. 4810, p. 270-273.

Portegijs, W. (2022) *Eens deeltijd, altijd deeltijd*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Portegijs, W. en S. Keuzenkamp (2008). *Nederland deeltijdland. Vrouwen en deeltijdwerk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Portegijs, W., M. Cloin en A. Merens (2014). *Krimp in de kinderopvang. Ouders over kinderopvang en werk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Press, F., S. Wong en M. Gibson (2015). Understanding who cares: creating the evidence to address the long-standing policy problem of staff shortages in early childhood education and care. In: *Journal of Family Studies*, jg. 21, nr. 1, p. 87-100.

Rabaté, S. en S. Rellstab (2022). What determines the child penalty in the Netherlands? The role of policy and norms. In: *De Economist*, jg. 170, nr. 2, p. 195-229.

Reynolds, A.J., en S.-R. Ou (2011). Paths of effects from preschool to adult well-being: A confirmatory analysis of the Child-Parent Center Program. In: *Child Development*, jg. 82, p. 555-582.

Rodgers, L. (2018). Give credit where? The incidence of child care tax credits. In: *Journal of Urban Economics*, jg. 108, p. 51-71.

Roeters, A. en F. Bucx (2018). *Kijk op kinderopvang. Hoe ouders denken over de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van kinderopvang*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Roeters, A. en M. Vliek (2022). *Kennisnotitie herziening kinderopvangbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Romijn, B., P. Slot en P. Leseman (2023). Organization hybridity in the Dutch early childhood education and care system: Organization logic in relation to quality and inclusion. In: *International Journal of Educational Research*, jg. 119, art. 102180.

SER (2016). *Gelijk goed van start. Visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

SER (2021). *Een kansrijke start voor alle kinderen*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

Slot, P., IJ. Jepma, P. Muller, B. Romijn, C. Bekkering en P. Leseman (2019). *Ontwikkelingen in de kwaliteit van de Nederlandse kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang. Gecombineerde metingen 2017-2019*. Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang. Utrecht: Universiteit Utrecht/Sardes.

TK (2022/2023a). *Kinderopvang*. Brief van de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Primair en Voortgezet Onderwijs en de staatssecretaris van Financiën van 7 oktober 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 31322, nr. 465.

TK (2022/2023b) *Kinderopvang*. Brief van de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Primair en Voortgezet Onderwijs en de staatssecretaris van Financiën van 26 april 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 31322, nr. 490.

TK (2022/2023c). *Nota over de toestand van 's rijks financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 36200, nr. 1.

TK (2022/2023d). *Baseline concept ontwerp financieringsstelsel kinderopvang*. Bijlage bij Voortgangsrapportage herziening financieringsstelsel kinderopvang van 26 april 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023. 31322, nr. 490.

Verhoef, M. (2017). *Work schedules, child care and wellbeing* (proefschrift). Utrecht: Universiteit Utrecht.

Vliek, M., A. Merens en R. Reichling (te verschijnen). *Perspectieven op 'zinnvolle' participatie. Perspectieven van ouders van jonge kinderen* (werktitel). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025*. Den Haag: Rijksoverheid.

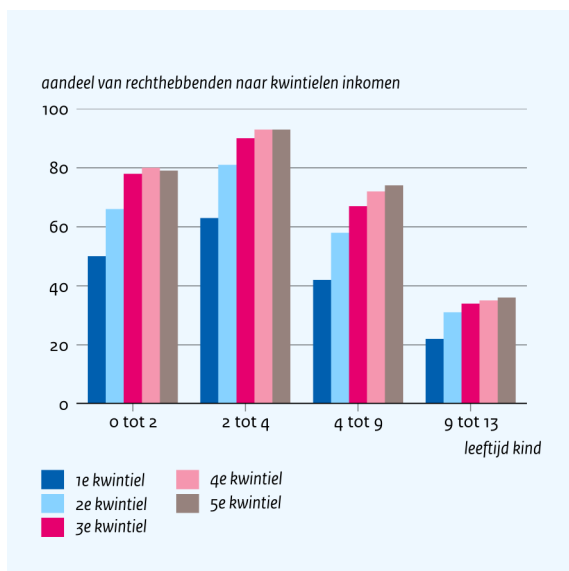
Yerkes, M. en J. Javornik (2019). Creating capabilities: Childcare policies in comparative perspective. In: *Journal of European Social Policy*, jg. 29, nr. 4, p. 529-544.

Yerkes, M. en J. Visser (2006). Women's preferences or delineated policies? The development of part-time work in the Netherlands, Germany and the United Kingdom. In: J. Boulin, M. Lallement, J. Messenger en F. Michon (red.), *Decent working time. New trends, new issues* (p. 235-261). Genève: Internationale Arbeidsorganisatie.

Zulkarnain, A. en M. Zumbuehl (2021). *Beschermen van gelijke toegang tot scholen*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Bijlage A Gebruik van kinderopvang naar huishoudinkomen

Figuur A.1 Gebruik kinderopvang naar huishoudinkomen, 2021 (in procenten en jaren)



Bron: CBS

Figuur A.1 geeft voor 2021 (het meest recente jaar waarvoor deze data beschikbaar zijn) het gebruik van kinderopvangtoeslag door huishoudens die recht hebben op kinderopvangtoeslag (die voldoen aan de huidige arbeidseis), naar leeftijd van het kind en daarbinnen naar het besteedbaar huishoudinkomen. Het gebruik is voor alle leeftijdsgroepen aanzienlijk lager voor de laagste twee inkomenskwintielen dan voor de bovenste twee inkomenskwintielen.

Merk daarbij op dat dit alleen het gebruik is door huishoudens die recht hebben op kinderopvangtoeslag; het gebruik onder het totaal van huishoudens met kinderen in deze leeftijdsgroepen zal lager zijn (deze data zijn niet voorhanden). Daarbij verschilt het aandeel huishoudens dat geen recht heeft op kinderopvangtoeslag mogelijk over de verschillende inkomensgroepen.

Verder is relevant dat het gebruik van peuterspeelzaalwerk, voor kinderen van 2 tot 4 jaar, hier voor een deel niet in is meegenomen. Een deel van de huishoudens die gebruikmaken van peuterspeelzaalwerk ontvangt geen kinderopvangtoeslag, maar een subsidie van de gemeente. Er zijn geen integrale data beschikbaar over het gebruik van peuterspeelzaalwerk. Op basis van verschillende bronnen bepaalt Buitenhek (2022) dat 22% van alle peuters (2,5 tot 4 jaar) in 2021 woonde in een huishouden dat geen recht had op kinderopvangtoeslag. Ook in 2019 was dit percentage volgens Buitenhek (2022) 22%, en binnen deze 22% werd destijds 14% (dus 3% van het totaal van peuters), niet bereikt door peuterspeelzaalwerk. Er is geen informatie voorhanden hoe dit verdeeld is over inkomensgroepen.