

Verwachte maatschappelijke effecten van de bestuurlijke afspraken ‘een aanbod voor alle peuters’

Onderzoek naar de verwachte maatschappelijke effecten voor kinderen, ouders, scholen en gemeenten (Eindrapportage)

Oprachtgever: Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Rotterdam, 12 december 2017



Verwachte maatschappelijke effecten van de bestuurlijke afspraken ‘een aanbod voor alle peuters’

Onderzoek naar de verwachte maatschappelijke effecten voor kinderen, ouders, scholen en gemeenten

Opdrachtgever: Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Annejet Kerckhaert, Linda Dominguez Alvarez

Rotterdam, 12 december 2017

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding en onderzoeksvraag	3
1.2	Aanpak van het onderzoek	4
1.3	Leeswijzer	4
2	Redenen niet-gebruik	5
2.1	Afbakening doelgroep	5
2.2	Bottlenecks	5
2.3	Conclusie	7
3	Verwachte maatschappelijke effecten	8
3.1	Relatie tussen de verwachte maatschappelijke effecten	8
3.2	Studie naar effecten	8
3.3	Kinderen	9
3.4	Ouders	10
3.5	Scholen	11
3.6	Gemeenten	12
4	Verwachte maatschappelijke kostenbesparingen	14
4.1	Maatschappelijke kostenbesparingen	14
4.2	Kostenbesparing per gezin	15
4.3	Kosten versus baten	17
5	Suggesties voor de toekomst	18
6	Samenvatting en conclusies	19
Bijlage	Verantwoording	22
	Geraadpleegde experts	22
	Geraadpleegde literatuur	22

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en onderzoeksvraag

In 2015 ging in Nederland ongeveer 15 procent van de peuters niet naar een voorschoolse voorziening¹; het gaat dan om circa 40.000 peuters. Deze situatie is ongewenst. Voorschoolse voorzieningen kunnen helpen het kind een goede start te geven in de maatschappij en kunnen de arbeidsdeelname en ontplooiing van hun (beide) ouders ondersteunen.

Om deze reden hebben het Rijk en de VNG in 2016 bestuurlijke afspraken² gemaakt die tot doel hebben dat alle peuters gebruik maken van een voorschoolse voorziening. Vanaf 2016 stelt het Rijk hiervoor via een decentralisatie-uitkering aan gemeentebudget beschikbaar, dat oploopt tot structureel € 60 miljoen in 2021.

Met de extra middelen worden gemeenten gestimuleerd een financieel toegankelijk en adequaat aanbod te bieden en hierop actief beleid te voeren. De middelen richten zich specifiek op het bereiken van niet werkende ouders en alleenverdieners met peuters in de leeftijdsgroep 2,5 tot 4 jaar die momenteel geen gebruik maken van een voorschoolse voorziening. De middelen zijn niet bedoeld voor peuters van wie de ouders recht hebben op kinderopvangtoeslag, peuters met een VVE-indicatie die naar een gesubsidieerde vorm van voorschoolse educatie gaan, noch voor peuters die al gebruikmaken van een kinderopvangplek die door de gemeente wordt gesubsidieerd op basis van een gemeentelijke subsidieverordening³.

Het Rijk en de VNG monitoren en evalueren gezamenlijk in 2017, 2019 en 2021 de inspanning die gemeenten verrichten om ouders te stimuleren hun peuter aan te melden voor een voorschoolse voorziening en de ontwikkeling in het aantal kinderen dat van de voorziening gebruik maken en dat voorheen niet deden.

In november 2016 heeft Kamerlid Van 't Wout een motie ingediend⁴ om ter aanvulling hierop het beoogde maatschappelijke effect van de gemaakte bestuurlijke afspraken inzichtelijk te maken en het effect met toetsbare indicatoren te formuleren. Dit verzoek is voor dit onderzoek vertaald in de volgende onderzoeksvraag:

Wat zijn de verwachte maatschappelijke effecten op de korte en lange termijn van de gemaakte bestuurlijke afspraken voor kinderen, ouders, scholen en gemeenten/regio's?

1 Kamerbrief, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Beleidsdoorlichting Sociale Zaken en Werkgelegenheid. 30 982. Vergaderjaar 2015-2016. Nr 27, pagina 4.

2 Bestuurlijke afspraken VNG en ministerie SZW: een aanbod voor alle peuters.

3 Nieuwsbericht VNG (2 januari 2017). Decentralisatie-uitkering voorschoolse voorziening peuters.

4 2 november 2016. Motie van het lid van t Wout.

1.2 Aanpak van het onderzoek

De groep peuters waar de bestuurlijke afspraken zich op richten is heel specifiek. Het betreft peuters tussen de 2,5 en 4 jaar die niet-werkende ouders hebben of komen uit een gezin waar één van de ouders werkt (kostwinnersgezinnen). Het betreft de gezinnen die geen gebruik kunnen maken van kinderopvangtoeslag. Het zijn kinderen zonder risico op een taal- of ontwikkelingsachterstand die tot de Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE) doelgroep behoren⁵.

Om de verwachte effecten van het gebruik van kinderopvang voor deze heel specifieke groep te onderzoeken hebben we de volgende activiteiten uitgevoerd.

- **Literatuurstudie:** als eerste stap in het onderzoek is nationale en internationale wetenschappelijke literatuur bestudeerd over de effecten van kinderopvang en wat de redenen zijn om geen gebruik te maken van kinderopvang. We hebben daarbij gefocust op studies die betrekking hebben op peuters in de leeftijd tussen 2,5 en 4 jaar en studies over de effecten van het gebruik van kinderopvang algemeen⁶. Waar mogelijk is gekeken naar onderzoek naar kortdurende kinderopvang (peuteropvang). Waar dit niet mogelijk is, is gekeken naar kinderopvang in het algemeen. Een literatuurlijst vindt u in de bijlage. Deze onderzoeksstap heeft een breed beeld opgeleverd van uit de wetenschap bekende effecten van kinderopvang voor kinderen, ouders, scholen en gemeenten en de redenen van niet-gebruik.
- **Dialogsessie en interviews met experts:** om vervolgens te onderzoeken in welke mate de effecten en de redenen van niet-gebruik gevonden in de literatuur gelden voor de specifieke groep peuters die onder de bestuurlijke afspraken valt is een online dialogsessie georganiseerd met acht experts uit wetenschap en praktijk. Ook zijn met nog enkele praktijkexperts aanvullend interviews gehouden om de effecten voor scholen en gemeenten die uit de dialogsessie naar voren kwamen verder uit te diepen en te concretiseren. Een lijst met betrokken experts vindt u in de bijlage.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zoomen we nader in op de doelgroep van het onderzoek en de redenen waarom deze peuters nu geen gebruik maken van kinderopvang. Hoofdstuk 3 beschrijft de verwachte maatschappelijke effecten als peuters die dat nu niet doen wel gebruik maken van kinderopvang. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 4 in op de verwachte maatschappelijke kostenbesparingen en geven we in hoofdstuk 5 suggesties om de effecten van de bestuurlijke afspraken in de toekomst te onderzoeken. We sluiten het rapport af met een samenvatting en conclusie van het onderzoek (hoofdstuk 5).

5 Inspectie van het onderwijs: Investeren loont! Eindrapportage monitor kwaliteit voor- en vroegschoolse educatie in de 37 grote steden in 2015/2016.

6 We kijken bijvoorbeeld niet naar VVE-literatuur, omdat de doelgroep waar we het hierover hebben niet tot de VVE-doelgroep behoort.

2 Redenen niet-gebruik

In dit hoofdstuk zoomen we nader in op de doelgroep van de bestuurlijke afspraken en wat we weten uit onderzoek waarom ouders geen gebruik maken van een voorschoolse voorziening. Inzicht in die redenen helpt ons om meer inzicht te krijgen in de effecten per groep.

2.1 Afbakening doelgroep

De peuters uit de doelgroep van de bestuurlijke afspraken zijn tussen 2,5 en 4 jaar en hebben niet-werkende ouders of komen uit een gezin waar één van de ouders werkt (kostwinnersgezinnen). Het betreft de gezinnen die geen gebruik kunnen maken van kinderopvangtoeslag. Het zijn kinderen zonder risico op een taal- of ontwikkelingsachterstand die tot de Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE) doelgroep behoren.⁷

Onder een voorschoolse voorziening verstaan we in dit onderzoek formele kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Informele opvang en gastouderopvang laten we buiten beschouwing.

2.2 Bottlenecks

Hieronder beschrijven we de verschillende redenen waarom ouders in het algemeen geen gebruik maken van een voorschoolse voorziening voor hun peuter en geven daarbij aan in welke mate die reden ook geldt voor de doelgroep peuters uit de bestuurlijke afspraken. Waar mogelijk is gefocust op studies die betrekking hebben op kortdurende kinderopvang, specifiek peuteropvang. Veel van de literatuur specificeert zich echter niet op deze specifieke vorm van kinderopvang, daarom is daarnaast ook gekeken naar kinderopvang in het algemeen.

Ouders hebben principiële redenen om hun peuters niet naar de kinderopvang te brengen. **Religieuze en sociaal-culturele** normen bepalen voor een deel wat iemands keuzes zijn bij de opvoeding van een kind. Bij kinderopvang van peuters speelt geen leerplicht en wanneer ouders de perceptie hebben dat de opvang andere normen en waarden heeft dan het gezin zelf is de kans groot dat ze niet voor de kinderopvang kiezen. Deze ouders zien de kinderopvang niet als iets dat hun kind ten goede komt. Dit kunnen gezinnen zijn met strenge religieuze opvattingen, maar het zijn ook gezinnen met de overtuiging dat ouders zelf hun kinderen moeten opvoeden: 'je bent een slechte moeder als je je kind bij anderen onderbrengt'. Deze ouders kiezen er liever voor om hun kinderen eventueel onder te brengen bij familieleden met dezelfde religieuze of culturele achtergrond. Uit de dialoogsessie met experts blijkt dat religieuze en sociaal-culturele redenen de meest voorkomende reden is waarom peuters uit de doelgroep van de bestuurlijke afspraken geen gebruik maken van kinderopvang.

In de literatuur worden ook **kwaliteitsredenen** genoemd om geen gebruik te maken van voorschoolse voorzieningen. Wanneer ouders de kwaliteit van de kinderopvang niet hoog inschatten, brengen ze hun kinderen liever niet naar de kinderopvang. Moeders gaan niet of minder werken wanneer ze de kwaliteit van de kinderopvang minder hoog inschatten.⁸ Uit de dialoogsessie

7 Inspectie van het onderwijs: Investeren loont! Eindrapportage monitor kwaliteit voor- en vroegschoolse educatie in de 37 grote steden in 2015/2016.

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

met experts blijkt dat voor de peuters uit de doelgroep van de bestuurlijke afspraken kwaliteitsredenen geen belangrijke rol spelen om af te zien van het gebruik van kinderopvang. De experts geven aan dat de kwaliteit van de Nederlandse voorschoolse voorzieningen de afgelopen jaren dermate gestegen is dat deze reden geen grote rol zal spelen en dat gebrek aan kwaliteit in onderzoeken zelden wordt opgegeven als reden om af te zien van formele kinderopvang.

Financiële redenen om geen gebruik te maken van de kinderopvang worden veelvuldig besproken in de literatuur. De aanname hierbij is dat naarmate de tarieven van de kinderopvang stijgen, de vraag naar de opvang daalt.⁹ Met name moeders trekken zich als gevolg van een stijging van de prijs van kinderopvang (sneller) terug van de arbeidsmarkt. In landen waar relatief veel mensen parttime werken, zoals in Nederland, is het effect van de prijsstijging op de arbeidsdeelname van vrouwen lager. In deze landen is meer informele opvang beschikbaar waardoor bij een prijsstijging van de kinderopvang ouders terug kunnen vallen op informele opvang om de opvang betaalbaar te houden. Ouders hoeven zich niet terug te trekken van de arbeidsmarkt¹⁰.

Voor ouders met een hoger inkomen kan het een bewuste keuze zijn om thuis te blijven met het kind. Bij deze gezinnen is het financieel mogelijk dat één van de ouders thuis is bij het kind.

Uit de dialoogsessie met experts blijkt dat financiële redenen een rol spelen voor een specifieke groep peuters uit de doelgroep van de bestuurlijke afspraken. Ten eerste speelt dit een rol voor ouders met een laag inkomen. Voor hen is het verschil tussen kosten van kinderopvang en de opbrengsten van loon uit werk klein. Alhoewel werken objectief gezien wel meer inkomen opbrengt dan niet-werken, gaat er extra tijd zitten in het gebruik van kinderopvang. Het gebruik van kinderopvang zorgt voor een extra belasting bij ouders, bijvoorbeeld rond het halen en brengen en het deelnemen aan ouderactiviteiten. Hierdoor zijn voor deze ouders de ervaren kosten hoger dan de ervaren baten en kan dat een reden zijn om geen gebruik te maken van kinderopvang. Ten tweede spelen financiën een rol bij ouders met schulden. Het financieringssysteem via toeslagen kan voor ouders met schulden een probleem vormen, omdat ze vooruit moeten betalen en dat geld op dat moment niet kunnen missen. Ten derde spelen er financiële redenen om geen gebruik te maken van kinderopvang bij ouders met tijdelijke contracten of die tijdelijk werkloos zijn. Voor hen kan de opvang plotseling heel duur worden en kan de onzekerheid over baanbehoud een reden zijn om geen gebruik te maken.

Gebrek aan aanbod in de buurt wordt in onderzoek van het SCP zeer zelden genoemd als reden om geen gebruik te maken van kinderopvang¹¹. Uit de dialoogsessie met experts blijkt dat gebrek aan aanbod in de buurt zelden een reden is om geen gebruik te maken van kinderopvang voor de peuters uit de doelgroep van de bestuurlijke afspraken. Als het een rol speelt is het voor ouders op het platteland. Een expert uit de dialoogsessie refereert aan cijfers van het CBS waaruit blijkt dat ouders in Nederland in 2016 gemiddeld op 800 meter van hun huis een kinderopvanglocatie hebben. In de provincies is dat 1.7 kilometer. Gebrek aan aanbod in de buurt lijkt daarmee niet een veelvoorkomende reden te zijn.

9 Boer, H. W. de, Jongen, E., & Kabátek, J. (2014). The effectiveness of fiscal stimuli for working parents (No. 286). CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.; Portegijs, W. M. Cloin en A. Merens (2014). Krimp in de kinderopvang. Ouders over kinderopvang en werk. Sociaal en Cultureel Planbureau.

10 Akgunduz, Y. E., & Plantenga, J. (2017). CHILD CARE PRICES AND MATERNAL EMPLOYMENT: A META-ANALYSIS. Journal of Economic Surveys.

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

Andere redenen die uit de dialoogsessie naar voren zijn gekomen die spelen voor de groep peuters uit de bestuurlijke afspraken, zijn de volgende:

- Redenen bij probleemgezinnen en/of gezinnen die zorg mijden:
 - Sommige gezinnen hebben te maken met multiproblematiek (huisvesting, verslaving, onafgemaakte opleiding).
 - Ook zijn er ouders die de weg naar de kinderopvang niet kunnen vinden vanwege taalproblemen of uit angst dat problemen zichtbaar worden.
- Onvoldoende kennis over aanbod:
 - De toeleiding onder regie van de gemeente werkt onvoldoende. Men is onvoldoende bekend met het aanbod.
 - Sommige ouders ervaren dat er onvoldoende aanbod is in de kinderopvang voor kinderen met een beperking. Deze ouders vinden daarom geen geschikte plek voor hun kind.
- Er zijn ook gezinnen die wanneer het kind nog jong is beginnen met gastouderopvang. Zij gaan daarmee door omdat de ervaringen goed zijn.

2.3 Conclusie

Uit ons onderzoek blijkt dat de principiële redenen, specifiek de religieuze redenen en sociaal-culturele redenen, de belangrijkste redenen zijn waarom peuters tussen de 2,5 en 4 jaar met een niet-werkende ouder of in een één kostwinner gezin geen gebruik maken van voorschoolse voorzieningen. Wanneer ouders zich niet kunnen vinden in de normen en waarden van de kinderopvang is de kans groot dat zij hier geen gebruik van zullen maken. Financiële redenen worden ook belangrijk geacht in het verklaren van niet-gebruik. Daarbij wordt wel de kanttekening geplaatst dat dat voor een specifieke doelgroep geldt, namelijk voor gezinnen met lage inkomens, tijdelijke contracten of waar schuldenproblematiek speelt.

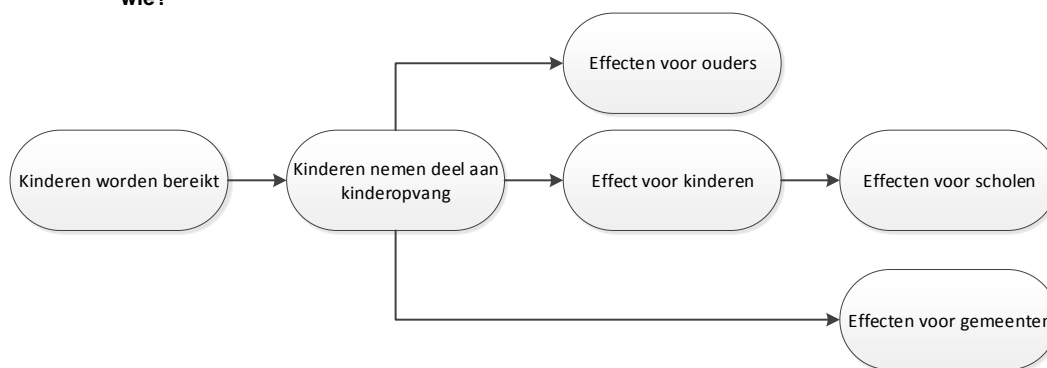
3 Verwachte maatschappelijke effecten

Dit hoofdstuk beschrijft de verwachte maatschappelijke effecten van het gebruik van een voorschoolse voorziening voor peuters uit de doelgroep van de bestuurlijke afspraken. Als de bestuurlijke afspraken worden nagekomen, maken peuters die nu nog geen gebruik maken wél gebruik van een voorschoolse voorziening. De vraag die we hier beantwoorden, is wat daarvan de verwachte maatschappelijke effecten zijn voor kinderen, ouders, scholen en gemeenten.

3.1 Relatie tussen de verwachte maatschappelijke effecten

Figuur 1 laat de interventielogica zien. We starten links met de aanname dat de bestuurlijke afspraken effectief zijn en de peuters die nu nog geen gebruik maken straks wel gebruik maken van kinderopvang. Deelname aan kinderopvang leidt tot effecten bij de kinderen zelf, bij hun ouders en via de kinderen bij de scholen. Verder leidt het tot effecten voor gemeenten.

Figuur 1 Interventielogica: hoe leidt het nakomen van de bestuurlijke afspraken tot effecten en voor wie?



3.2 Studie naar effecten

De peuters uit de doelgroep van de bestuurlijke afspraken zijn tussen 2,5 en 4 jaar en hebben niet-werkende ouders of komen uit een gezin waar één van de ouders werkt (kostwinnersgezinnen). Er is geen wetenschappelijke literatuur over de effecten van kinderopvang voor peuters specifiek uit dit type gezinnen. Wel zijn er studies beschikbaar over de effecten van kinderopvang in het algemeen voor peuters. In de dialogosessie met experts is getoetst in hoeverre die effecten ook gelden voor de doelgroep uit de bestuurlijke afspraken. Hieronder beschrijven we die effecten en maken waar mogelijk onderscheid tussen korte- en langetermijneffecten.

3.3 Kinderen

Hieronder beschrijven we de effecten van kinderopvang voor kinderen. We zoomen in op die effecten die ook gelden voor de doelgroep peuters uit de bestuurlijke afspraken.

Effecten op de korte termijn

In de wetenschappelijke literatuur is aangetoond dat kinderen die gebruik maken van voorschoolse voorzieningen een positieve invloed ervaren op hun **cognitieve vaardigheden**. Een goede kwaliteit van de kinderopvang is een voorwaarde voor kinderen om de baten van de kinderopvang te ervaren. Kinderen van ouders met een lage sociaaleconomische status hebben het meest baat bij een kinderopvang van hoge kwaliteit. Door gebruik te maken van deze kinderopvang lopen zij hun achterstand op de andere kinderen in¹².

Studies laten zien dat kinderen met een lage sociaal-economische status die gebruik maken van voorschoolse voorzieningen betere schoolprestaties hebben dan kinderen uit dezelfde doelgroep die geen gebruik maken van voorschoolse voorzieningen¹³. Een verklaring hiervoor is dat kinderen met een lage sociaaleconomische status thuis minder cognitieve prikkels krijgen. Door het gebruik van kinderopvang lopen zij hun achterstand in op kinderen uit hogere sociaaleconomische milieus. Kinderen afkomstig uit een hoog sociaaleconomisch milieu krijgen de benodigde hulpmiddelen vaak van huis uit waardoor gebruik maken van de kinderopvang minder toevoegt.

De betrokken experts zijn van mening dat cognitieve vaardigheden van de peuters uit de doelgroep van de bestuurlijke afspraken toenemen als zij gebruik maken van kinderopvang. Dit zal met name gelden voor peuters met een lage sociaaleconomische status. Het expertpanel geeft daarnaast nog enkele randvoorwaarden mee. Het is belangrijk dat deze peuters thuis verder gestimuleerd/begrepen worden. Voor peuters waarvan de ouders niet meegenomen worden in de cognitieve vaardigheden of “niet” weten hoe ze erop moeten reageren, zal het effect minder zijn. Het betrekken van ouders bij de ontwikkeling van cognitieve vaardigheden van hun kinderen lijkt hiermee een randvoorwaarde om meer cognitieve vaardigheden bij kinderen te bereiken.

Peuters uit een laag sociaaleconomisch milieu verbeteren niet alleen hun algemene basiskennis, maar ook de **beheersing van de taal**¹⁴. Dit geldt ook voor de peuters uit de doelgroep van de bestuurlijke afspraken. Dit zal met name gelden voor peuters die thuis geen/slecht Nederlands horen. Het expertpanel geeft nog enkele randvoorwaarden mee. De taalvaardigheden van de pedagogisch medewerker maar ook de inhoud van het onderwijsprogramma is van belang. En ook hier geldt dat het belangrijk geacht wordt dat ouders hun kinderen op het gebied van taalvaardigheid thuis stimuleren.

De literatuur over het effect van kinderopvang op **sociale vaardigheden** is niet eenduidig. Een review van Jilink en Fukkink (2016) brengt dit in kaart. De onderzoekers merken daarbij op dat het kleine effecten betreffen. Enerzijds bestaat er geen verschil in gedragsproblemen op latere leeftijd tussen kinderen die wel en kinderen die niet naar de kinderopvang zijn geweest. Anderzijds zijn er studies die stellen dat kinderopvang een negatief effect heeft op het gedrag van kinderen.¹⁵ Dit effect lijkt sterker voor kinderen met ouders met een lage sociaaleconomische status. Weer andere

12 E.g., Kok, L., Koopmans, C. C., Berden, C., & Dosker, R. (2011). De waarde van kinderopvang. SEO

13 E.g., Magnuson, K., & Duncan, G. J. (2016). Can early childhood interventions decrease inequality of economic opportunity?. RSF.; Kok, L., Koopmans, C. C., Berden, C., & Dosker, R. (2011). De waarde van kinderopvang. SEO

14 Dustmann, C., Raute, A., & Schönberg, U. (2013). Does universal child care matter? evidence from a large expansion in pre-school education. Unpublished Manuscript.

15 Deze studie heeft een sample gebruikt van tweelingen in de leeftijd van 3 tot 12 jaar oud. De onderzoekers hebben daarbij niet gespecificeerd of de kinderen gedragsproblemen hadden. Dit is een verklaring waarom deze studie een tegengesteld resultaat laat zien. De geraadpleegde wetenschappelijke experts beamen dat verschil in methodologie soms voor verschillen in resultaten zorgen.

studies laten zien dat met name kinderen met een moeilijker temperament meer probleemgedrag ervaren als ze naar de kinderopvang gaan dan wanneer ze thuis blijven.¹⁶

Uit de dialoogsessie met experts blijkt dat **sociale vaardigheden** van peuters uit de doelgroep van de bestuurlijke afspraken toenemen als zij gebruik maken van kinderopvang, dit geldt voor alle peuters ongeacht hun sociaal economische achtergrond. De groepsdynamiek waarin peuters terechtkomen maakt dat ze zich sociaal/emotioneel beter kunnen ontwikkelen dan alleen in een gezinssituatie. Het helpt peuters tevens bij een gevoel van eigenwaarde, erbij horen en vriendjes kunnen maken. Dit heeft een positief effect op de pro-sociale en emotionele ontwikkeling van kinderen.

Effecten op de lange termijn

Uit de literatuur blijken ook langetermijneffecten voor kinderen. Heckman (2000)¹⁷ toont bijvoorbeeld in een Amerikaanse studie aan naar *Early Childhood Education and Care (ECEC)* dat elke geïnvesteerde dollar in ECEC uiteindelijk vier tot negen dollar rendement oplevert voor het kind. Kinderen hebben meer kans op werk en hogere lonen en zijn minder afhankelijk van uitkeringen. Ook onderzoek van SEO (2011) wijst uit dat kinderen die gebruik maken van de kinderopvang in de toekomst meer kans hebben op een goede baan en een hoger salaris¹⁸.

In de dialoogsessie hebben experts met elkaar gesproken over de vermeende loonstijging door gebruik van kinderopvang. De experts zijn van mening dat de lonen van peuters uit de doelgroep van de bestuurlijke afspraken iets zullen toenemen, maar geven daarbij aan dat dit effect zeer onzeker is. Of dit effect optreedt en de sterkte van het effect zijn van veel verschillende factoren afhankelijk, zoals van de prestaties van kinderen op de basisschool maar ook op het voortgezet en hoger onderwijs. Daarbij is niet alleen de schoolloopbaan van invloed maar ook de kwaliteit van de scholen. Daarnaast heeft de sociale situatie van het kind ook een belangrijke invloed; de situatie thuis in het gezin en de sociale omgeving. Het is lastig om het effect van de kinderopvang op loonontwikkeling los te maken van de overige factoren.

3.4 Ouders

Hieronder beschrijven we de effecten van kinderopvang voor ouders. We zoomen in op die effecten die ook gelden voor de doelgroep peuters uit de bestuurlijke afspraken.

Effecten op de korte termijn

Het CPB onderzocht de invloed van het gebruik van kinderopvang op de **arbeidsparticipatie** van ouders¹⁹. Deze studie wijst uit dat de arbeidsparticipatie van vrouwen is verhoogd nadat de kinderopvangtoeslag verhoogd is en de inkomensafhankelijke combinatiekorting voor twee verdiemers en alleenstaande ouders is geïntensiveerd. Moeders zijn naar aanleiding hiervan gaan werken, een verhoging van 3.3%, en ook meer gaan werken, een verhoging van 6.6%. Dit effect is groter voor alleenstaande ouders dan voor gezinnen met twee ouders. Voor mannen is geen effect gevonden.

In de dialoogsessie is besproken of dit effect ook zal gelden voor moeders van peuters uit de doelgroep van de bestuurlijke afspraken. De meeste experts geven aan dat de arbeidsparticipatie van moeders niet zal veranderen, omdat binnen deze groep peuters ouders vaak om een

16 Het gaat om de sociaalemotionele ontwikkeling en niet om extreem of klinisch probleemgedrag.

17 Heckman, J.J. (2000). Policies to foster human capital. *Res. Economics*, 54, p. 3-82.

18 Kok, L., Koopmans, C. C., Berden, C., & Dosker, R. (2011). De waarde van kinderopvang. SEO

19 Jongen, E., Bettendorf, L., & Muller, P. (2011). Ex post analyse effect kinderopvangtoeslag op arbeidsparticipatie. Centraal Planbureau.

principiële reden geen gebruik maken van kinderopvang en het gebruik van de kinderopvang binnen deze groep een gering aantal uren betreft. Ook heeft het onderzoek van het CPB betrekking op ouders die van kinderopvangtoeslag gebruik maken. De doelgroep van de bestuurlijke afspraken ontvangt geen kinderopvangtoeslag en is dus niet vergelijkbaar, aldus de experts.

Uit de literatuur blijkt dat door het gebruik van de kinderopvang de **sociale participatie** van ouders toeneemt²⁰. De Universiteit van Gent onderzocht de effecten van voorschoolse voorzieningen op aard en omvang van sociale contacten van alleenstaande ouders en concludeert dat voor alleenstaande ouders het contact met de kinderopvang belangrijk is voor het verkrijgen van eigen contacten²¹. Deze ouders hebben weinig sociale contacten – mede doordat zij vaak weinig uren werken – en bouwen door het delen van opvoedvragen met andere ouders meer contacten op. Dit leidt vervolgens tot meer sociale participatie in de samenleving als geheel. Dit effect speelt met name voor alleenstaande ouders. Volgens de betrokken experts bestaat dit effect ook voor de ouders uit de doelgroep van de bestuurlijke afspraken. De experts verwachten dat als hun peuters wel gebruik maken van voorschoolse voorzieningen de sociale participatie van deze ouders zal stijgen.

Effecten op de lange termijn

Er zijn geen effecten op de lange termijn bekend voor ouders.

3.5 Scholen

In de interventielogica (figuur 1) hebben we laten zien dat als peuters wel gebruik maken van de kinderopvang we een effect verwachten bij scholen. Dit effect loopt via de peuters zelf en is daarmee een indirect effect dat optreedt vanaf het moment dat de peuter de overgang maakt van opvang naar basisschool.

Hieronder beschrijven we de effecten van kinderopvang voor scholen. We zoomen in op die effecten die ook gelden voor de doelgroep peuters uit de bestuurlijke afspraken.

Effecten bij overgang naar basisschool

Zoals hierboven besproken, hebben kinderen die gebruik maken van de kinderopvang een betere startpositie op de basisschool in vergelijking met kinderen die niet zijn geweest, met name kinderen afkomstig uit een laag sociaaleconomisch milieu. Ook voor de peuters uit de doelgroep van de bestuurlijke afspraken geldt volgens het expertpanel dat zij meer gewend zijn aan het schoolse onderwijs wanneer ze naar kinderopvang zijn geweest. Op de opvang zijn sociale en cognitieve vaardigheden geleerd. Hierdoor ondervinden kinderen **minder gedragsproblemen** die kunnen ontstaan wanneer ze voor het eerst naar school gaan. Kinderen zijn beter voorbereid op school; ze weten dat ze op hun beurt moeten wachten en naar de juf/meester moeten luisteren. Ook ontwikkelen kinderen uit laag sociaaleconomische milieus betere cognitieve vaardigheden waardoor zij met een betere basiskennis starten aan de basisschool met een betere overgang naar de basisschool tot gevolg. Het expertpanel geeft aan dat schoolprestaties zullen verbeteren voor de doelgroep peuters van de bestuurlijke afspraken die naar de kinderopvang zijn geweest. Dit verkleint de **kans op doubleren**²². Ook zijn er aanwijzingen in de wetenschap dat als kinderen gebruik maken van een hoge kwaliteit van kinderopvang er minder verwijzingen naar speciaal

20 Radius, E. & E. Koliijn (2015) *Ouders en peuterspeelzalen: Partners in pedagogische zaken*. MOgroep

21 Vandenbroeck, M. (2005a). De maatschappelijke rol van kinderopvang. In M. Vandenbroeck (Red.), *Pedagogisch management in de kinderopvang* (pp. 74-79). Amsterdam: SWP.

22 Akgunduz, E., & Heijnen, S. (2016). Impact of funding targeted pre-school interventions on school readiness: Evidence from the Netherlands (No. 328). CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

onderwijs nodig zijn²³. Of dit ook voor de doelgroep peuters van de bestuurlijke afspraken geldt is niet bekend. Experts hebben hierover geen uitspraken gedaan.

Naast de individuele sociale en cognitieve vaardigheden waarmee het kind start op school is door deelname aan kinderopvang ook al meer bekend bij de leerkracht op school over mogelijke problemen bij het kind. Op de kinderopvang kan enkelvoudige problematiek op het gebied van spraak en motoriek bijvoorbeeld gesignaleerd en aangepakt worden. Hierdoor hoeven basisscholen **minder extra tijd** te steken in het ontwikkelen van de taalvaardigheid van dit kind. De pedagogische medewerkers kunnen ook problemen thuis signaleren en deze informatie meegeven aan de basisschool zodat zij hiervan op de hoogte zijn.

Effecten op de lange termijn

De betrokken experts verwachten dat schoolprestaties van de peuters uit de doelgroep van de bestuurlijke afspraken zullen toenemen. Betere sociale en cognitieve uitkomsten kunnen leiden tot minder problemen tijdens de verdere schoolcarrière waardoor ook scholen een voordeel hebben. De kans is kleiner dat er hulp nodig is van een Intern Begeleider, logopediste, sociaal maatschappelijk werker of andere specialist op de scholen.

3.6 Gemeenten

In de interventielogica (figuur 1) hebben we laten zien dat als peuters wel gebruik maken van de kinderopvang we een effect verwachten bij gemeenten. In de dialoogsessie met experts is gesproken over de effecten voor gemeenten als de peuters uit de doelgroep uit de bestuurlijke afspraken gebruik maakt van kinderopvang. Experts geven aan dat door gebruik van kinderopvang problemen in een gezin vroegtijdig gesignaleerd kunnen worden. De betrokken experts verwachten dat de **kosten van de jeugdhulp** voor gemeenten dalen als kinderen uit de doelgroep van de bestuurlijke afspraken gebruik maken van kinderopvang. Wanneer kinderen naar de kinderopvang gaan, kunnen problemen rond de ontwikkeling van het kind en eventuele problemen in het gezin eerder gesignaleerd worden dan bij kinderen die niet gaan. Het gaat om signalen uit de omgeving waarin het kind opgroeit, bijvoorbeeld of er eventueel sprake is van verwaarlozing, mishandeling, taalproblemen of schulden in het gezin. Pedagogische medewerkers binnen de kinderopvang hebben een signaleringsfunctie. Een zorgvraag kan hierdoor eerder gesignaleerd en opgepakt worden. Dit kan leiden tot een besparing voor de gemeente, bijvoorbeeld doordat er geen specialistische jeugdhulp hoeft worden ingezet, ouders met taalproblemen geholpen worden en een baan vinden, doordat schuldenproblematiek wordt gezien, aangepakt en dit rust en stabiliteit brengt in het gezin. Praktijk experts verwachten dat de signaleringsfunctie van de pedagogische medewerkers in de kinderopvang mogelijk maakt om vroeg in te grijpen en eventuele escalatie van problemen kan voorkomen. Omdat de gemeente de kosten van de jeugdhulp en andere kosten in het sociale domein draagt kan dit mogelijk tot een besparing voor de gemeente leiden.²⁴

Er is op landelijk niveau geen onderzoek gedaan naar vroegsignalering van problemen bij peuters die naar de kinderopvang gaan en wat dit oplevert voor gemeenten. Wel zijn er op kleinere schaal door individuele gemeenten en welzijnsorganisaties binnen gemeenten op dit onderwerp onderzoeken verricht. Vaak staat daar de samenwerking tussen jeugdhulp en de kinderopvang centraal en betreft het onderzoek naar hoe deze partijen beter kunnen samen werken bij het vroegtijdig signaleren en aanpakken van problemen bij kinderen. In Rotterdam is coaching on the job door een jeugdzorgmedewerker op de kinderopvanglocatie verzorgd en worden op de kinderopvanglocatie deeltijdbehandelingen gegeven²⁵. Uit de procesevaluatie blijkt dat de

23 Masse, L.N. & Barnett, S. (2002). A benefit cost Analysis of the Abecedarian Early Childhood intervention. NIEER, NJ

24 Radius, E. & E. Koliijn (2015) *Ouders en peuterspeelzalen: Partners in pedagogische zaken*. MOgroep.

25 Nederlands Jeugd Instituut (2013). Eindrapportage procesevaluatie coaching on the job in de proeftuin Gewoon Bijzonder wordt Bijzonder – Gewoon. Monitor naar coaching on the job in de gemeente Rotterdam.

pedagogisch medewerkers op de opvanglocaties nu beter weten bij wie zij terecht kunnen als zij opvallend gedrag signaleren. De evaluatie heeft niet in kaart gebracht wat de kostenbesparing voor de gemeente is. Het Centrum voor Maatschappelijk Werk en Welzijnswerk (CMWW) In Brunssum heeft een extra peutergroep ingesteld voor peuters met extra zorgvragen als gevolg van problemen thuis zoals echtscheidingen. De groep wordt begeleid door leidsters van jeugdhulpinstellingen. In dit voorbeeld werkt de peuterspeelzaal nauw samen met de jeugdhulp en kan door vroegtijdig signaleren doorverwijzing naar zwaardere medische kinderopvang voorkomen worden²⁶. Ouders waarderen deze opvang als zeer positief. In de gemeenten Nunspeet en Zwolle is door welzijnsorganisatie Travers Welzijn een studie verricht naar de maatschappelijke impact van peuterspeelzaalwerk²⁷. Hieruit komt voor de gemeente een besparing naar voren onder andere doordat de ontwikkelingslijn bij kinderen en opvoedondersteuning van ouders versterkt wordt.

26 Verslag Zomerstage Kamerlid Rens Raemakers in Brunssum en Onderbanken, georganiseerd door Sociaal Werk Nederland.

27 Maatschappelijk rendement van regulier peuterspeelzaalwerk 2 verkennende SROI analyses in Zwolle en Nunspeet (Travers Welzijn)

4 Verwachte maatschappelijke kostenbesparingen

Dit hoofdstuk beschrijft de verwachte maatschappelijke kosten die bespaard worden wanneer rekening gehouden wordt met de hierboven besproken maatschappelijke effecten van het gebruik van een voorschoolse voorziening voor peuters uit de doelgroep van de bestuurlijke afspraken. De vraag die we hier beantwoorden is welke kosten de maatschappij bespaard door de bestuurlijke afspraken.

4.1 Maatschappelijke kostenbesparingen

In het voorgaande hoofdstuk hebben we stil gestaan bij de verschillende effecten en de waarschijnlijkheid waarmee deze optreden voor de doelgroep peuters uit de bestuurlijke afspraken. De volgende stap is het kwantificeren van deze effecten. Wat zijn de maatschappelijke kostenbesparingen die optreden als de doelgroep uit de bestuurlijke afspraken gebruik maakt van kinderopvang? Er zijn verschillende maatschappelijke baten. Sommigen zijn kwantificeerbaar, anderen niet. Hieronder gaan we in op de maatschappelijke baten die we kunnen kwantificeren omdat daar betrouwbare kosteninformatie over beschikbaar is. We hebben verschillende bronnen geraadpleegd om verwachte bespaarde kosten in beeld te brengen.

- Wetenschappelijke literatuur naar de kosten van doubleren in het onderwijs;
- Kosten van bewezen effectieve interventies voor aanpakken gedragsproblematiek peuters. De effecten van deze interventies zijn uitgebreid beschreven in de literatuur. Deze interventies zijn erkend door een onafhankelijke landelijke erkenningscommissie en gedocumenteerd in de Databank Effectieve Jeugdinterventies (DEI) van het NJi;
- Maatschappelijke prijslijst. Hieruit destilleren we de kosten voor schoolmaatschappelijk werk. De maatschappelijke prijslijst is opgesteld door onderzoekers van vijf onderzoeksbureaus en geeft een gemiddelde van de kosten van verschillende interventies in het sociaal domein.
- Kosten voor inzet intern begeleider of remedial teacher berekend aan de hand van informatie cao-informatie PO onderwijs.

Tabel 1 laat mogelijke besparingen zien voor gemeenten en scholen die kunnen optreden als de peuters uit de doelgroep van de bestuurlijke afspraken wel gebruik maken van kinderopvang.

Tabel 1 Mogelijke besparingen voor gemeenten en scholen

Effecten	Kostenbesparing per kind
Scholen	
Doubleren in Primair onderwijs	€ 6.000 per leerling per jaar ²⁸
Interne Begeleider / Remedial Teacher	€ 606 per leerling per jaar ²⁹
Maatschappelijk werker	€ 1.300 per leerling per jaar ³⁰
Gemeenten	
Interventies gericht op lichte gedragsproblematiek ³¹	Tussen €85 en €120 per kind per jaar
Interventies gericht op zware gedragsproblematiek ³²	Tussen €1.000 en €1.200 per kind per jaar

De grootste besparing zien we bij het doubleren in het primair onderwijs. De kosten hiervoor bedragen €6.000 per kind per jaar. Als door deelnemen aan kinderopvang zitten blijven voorkomen wordt dan betekent dit een besparing van €6.000 per kind. Kinderen die doordat zij niet naar de kinderopvang zijn geweest moeite hebben met de overgang naar de basisschool hebben mogelijk extra ondersteuning nodig, zoals extra inzet van een schoolmaatschappelijk werker of een intern begeleider. Als door deelnemen aan kinderopvang deze extra ondersteuning niet nodig is dan betekent dit een besparing van tussen de €606 en €1.300 per kind. Ook kunnen kosten bespaard worden voor interventies gericht op gedragsproblematiek. Als kinderen niet naar de kinderopvang gaan komen eventuele gedragsproblemen pas aan het licht bij de overgang naar de basisschool. Door de problemen vroegtijdig te signaleren kan de gemeente kosten besparen tussen €85 en €1.200 per gezin.

Kostenbesparingen op langere termijn

Mogelijk kunnen op langere termijn kosten bespaard worden als gevolg van een hoger loon voor peuters die naar de kinderopvang zijn geweest. Heckman (2000)³³ toont bijvoorbeeld in een Amerikaanse studie aan naar *Early Childhood Education and Care (ECEC)* dat kinderen meer kans op werk en hogere lonen hebben en minder afhankelijk zijn van uitkeringen als zij gebruik hebben gemaakt van kinderopvang. Ook onderzoek van SEO (2011) wijst uit dat kinderen die gebruik maken van de kinderopvang in de toekomst meer kans hebben op een goede baan en een hoger salaris³⁴. Echter, de waarschijnlijkheid dat dit type effect optreedt voor de doelgroep peuters uit de bestuurlijke afspraken is volgens experts onzeker. Er zijn veel andere factoren van afhankelijk zoals de kwaliteit van het gevolgde onderwijs en de kans dat er een goede match tussen opleiding en arbeidsmarkt plaatsvindt. Daarom rekenen we deze kostenbesparing niet door.

4.2 Kostenbesparing per gezin

De besparingen zullen niet bij alle peuters optreden. Voor peuters uit een gezin met een hogere sociaaleconomische status is het effect op cognitieve vaardigheden en daarmee de besparing op inzet van extra begeleiding op de basisschool niet te verwachten. Met andere woorden: het

28 Van Vuuren, D., & Van der Wiel, K. (2015). Zittenblijven in het primair en voortgezet onderwijs: Een inventarisatie van de voor- en nadelen. Centraal Planbureau.

29 IB'ers en RT'ers zijn meestal leerkracht en vallen in de LB-schaal in de cao van het PO. Bron: <https://www.aob.nl/wp-content/uploads/2017/04/Cao-primair-onderwijs-2016-2017.pdf>. Het gemiddelde salaris per maand voor deze groep is € 3.037. De bijbehorende jaarkosten zijn dan (€ 3.037 * 12 maanden) * 1,38 (vakantiegeld en sociale lasten = € 50.292,72. Rekening houdend met de normjaartaak in het PO van 1659 uur betekent dat € 30,32 per uur. Leerlingen die in aanmerking komen, krijgen meestal een paar uur per week les van de RT (individueel of in een klein groepje). De IB-er doet de intake en bekijkt wat nodig is aan zorg. We schatten dat de IB-er en RT-er in totaal 20 uur bezig is per leerling. De kosten van de IB-er/RT-er keer 20 uur is € 606,30.

30 <https://effectencalculator.files.wordpress.com/2017/09/maatschappelijke-prijslijst-23.pdf>. Kosten maatschappelijk werker per uur. We schatten dat maatschappelijk werker 20 uur per kind per jaar bezig is.

31 Het betreft hier de gemiddelde kosten van drie interventies: Taakspel, Kanjertraining, PAD.

32 Het betreft hier de gemiddelde kosten van twee interventies: Vrienden en KOPP.

33 Heckman, J.J. (2000). Policies to foster human capital. Res. Economics, 54, p. 3-82.

34 Kok, L., Koopmans, C. C., Berden, C., & Dosker, R. (2011). De waarde van kinderopvang. SEO

grootste financiële rendement is te behalen bij kinderen afkomstig uit een gezin met een laag sociaaleconomische status (SES) omdat bij deze kinderen het effect op cognitieve vaardigheden het grootst is. De besparing in kosten voor jeugdhulp treden op als de peuters gedragsproblemen hebben.

Om een beeld te krijgen van de gemiddelde kostenbesparing die kan optreden zetten we twee scenario's uit een. Voor peuters uit een lage sociaaleconomische status gezin kan de kostenbesparing op circa €15.500 euro uitkomen. Scenario 1 laat zien hoe die kosten zijn opgebouwd. Voor peuters met gedragsproblemen kan een gemiddelde kostenbesparing van circa €4.000 euro optreden. Scenario 2 laat zien hoe de kosten zijn opgebouwd.

Scenario 1: Lage Sociaaleconomische Status

Startsituatie: Een gezin met een lage sociaaleconomische status. Kind is drie jaar oud. Beide ouders werken niet en maken geen gebruik van kinderopvang. Na bestuurlijke afspraken: kind gaat naar de kinderopvang en versterkt zijn cognitieve vaardigheden. Op vierjarige leeftijd gaat kind naar de basisschool, heeft een gemiddeld cognitief niveau en kan goed meekomen.

Zonder bestuurlijke afspraken: driejarig kind blijft thuis en krijgt weinig prikkels om zijn cognitieve vaardigheden te ontwikkelen. Op vierjarige leeftijd gaat kind naar de basisschool en heeft op cognitief gebied een achterstand en kan niet goed meekomen. Kind krijgt extra begeleiding op school. De eerste drie jaren van de basisschool wordt schoolmaatschappelijk werk in gezet, in de laatste drie jaren komt daar de inzet van een remedial teacher bij. Ook blijft kind een extra jaar kleuteren.

Kostenbesparing door bestuurlijke afspraken³⁵:

- €7.800 kosten maatschappelijk werk.
- €1.818 kosten remedial teacher.
- €6.000 kosten 1 keer doubleren.

Scenario 2: Zware gedragsproblematiek

Startsituatie: Kind is drie jaar oud en heeft als gevolg van een gedragsstoornis moeite om contact te maken met andere kinderen. Kind maakt geen gebruik van kinderopvang. Na bestuurlijke afspraken: kind gaat naar de kinderopvang en krijgt extra begeleiding van een pedagogisch medewerker en leert middels een specifiek peuterprogramma spelen met andere kinderen. Op vierjarige leeftijd gaat kind naar de basisschool, kent een aantal kinderen uit de klas al en voelt zich snel thuis en kan sociaal goed meekomen.

Zonder bestuurlijke afspraken: driejarige kind blijft thuis en komt weinig andere leeftijdsgenootjes tegen. Gedragsstoornis wordt niet opgemerkt en aangepakt. Op vierjarige leeftijd gaat kind naar de basisschool en heeft op sociaal gebied een achterstand en kan niet goed meekomen. Kind krijgt extra begeleiding op school. De eerste drie jaar van een intern begeleider. Daarnaast wordt voor een periode van twee jaar een interventie gericht op zware gedragsproblematiek vanuit de gemeente ingezet.

Kostenbesparing door bestuurlijke afspraken³⁶:

- €1.818 kosten intern begeleider
- €2.200 interventie zware gedragsproblematiek.

³⁵ Besparing berekend over de basisschool periode.

³⁶ Besparing berekend over de basisschool periode.

4.3 Kosten versus baten

Vanaf 2016 stelt het Rijk via een decentralisatie-uitkering aan gemeenten budget beschikbaar om peuters die nu nog niet naar de kinderopvang gaan te bereiken en hen een adequaat aanbod te bieden. Dit budget loopt op tot structureel € 60 miljoen in 2021. In 2015 ging in Nederland ongeveer 15 procent van de peuters niet naar een voorschoolse voorziening³⁷; het gaat dan om circa 40.000 peuters. Het bereiken en bieden van kinderopvang aan peuters die nu niet naar een voorschoolse voorziening gaan kost per peuter €1.500 (€ 60 miljoen / 40.000).

De baten die tegenover de kosten staan verschillen per type gezin. In het algemeen kan gesteld worden dat de baten opwegen tegen de kosten, waarbij de baten vooral vallen bij gezinnen met peuters uit gezinnen met een laag sociaaleconomische status. Voor dit type gezinnen kunnen kosten voor dubleren en kosten voor extra begeleiding op scholen voorkomen worden. Het voorkomen van dubleren levert een kostenbesparing op van €6.000 per leerling. Het voorkomen van inzet van schoolmaatschappelijk werk levert een kostenbesparing op van €1.300 per leerling per jaar. Ook kunnen kosten bespaard worden voor interventies gericht op gedragsproblematiek. Als kinderen niet naar de kinderopvang gaan komen eventuele gedragsproblemen pas aan het licht bij de overgang naar de basisschool. Door de problemen vroegtijdig te signaleren kan de gemeente kosten besparen tussen €85 en €1.200 per gezin.

³⁷ Kamerbrief, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Beleidsdoorlichting Sociale Zaken en Werkgelegenheid. 30 982. Vergaderjaar 2015-2016. Nr 27, pagina 4.

5 Suggesties voor de toekomst

In dit hoofdstuk geven we suggesties voor de toekomst om inzicht te krijgen in de maatschappelijke effecten van de bestuurlijke afspraken. Wij bieden hieronder verschillende stappen om die effecten in de toekomst te onderzoeken.

Stap 1: doelgroep in kaart brengen

Om de maatschappelijke effecten van de bestuurlijke afspraken te meten, is het van belang om de doelgroep in kaart te brengen. Het betreft peuters tussen 2,5 en 4 jaar met niet-werkende ouders of uit een gezin waar één van de ouders werkt. Specifiek betreffen het gezinnen die geen gebruik kunnen maken van kinderopvangtoeslag. Het is van belang om naast het aantal peuters ook inzicht te krijgen in de achtergrondkenmerken van diens gezin (bijvoorbeeld de sociaaleconomische status).

Stap 2: effecten voor kinderen en gezinnen

Wanneer het lukt om de doelgroep voor de bestuurlijke afspraken in kaart te brengen, kan gekeken worden naar de effecten voor kinderen en diens gezin.

Om iets te kunnen concluderen over het effect van voorschoolse voorzieningen op de ontwikkeling van **kinderen** is cruciaal om te corrigeren voor een beginmeting. Dit is mogelijk wanneer kinderen over een langere periode gevolgd worden. De pre-COOL²⁻⁵ is een cohortonderzoek die jonge kinderen volgen om onder meer zicht te krijgen op de effecten van kinderopvang. Wij verwachten echter dat het zeer ingewikkeld zal zijn om de doelgroep van de bestuurlijke afspraken te destilleren uit het pre-COOL²⁻⁵ onderzoek. De effecten van de kinderopvang zijn enkel inzichtelijk te maken door de desbetreffende peuters te volgen door de tijd heen; een langdurig en kostbaar onderzoeksproces.

Om de effecten van **ouders** op het gebied van arbeids- en sociale participatie in kaart te brengen, kan gebruik gemaakt worden van CBS-data, kwartaalrapportages van SZW en onderzoek van het CPB. Maar ook hier geldt dat het eerst van belang is om de ouders die onder de bestuurlijke afspraken vallen te destilleren uit deze macrodata; wederom een ingewikkeld proces.

Stap 3: effect voor scholen en gemeenten

Wanneer stap 1 en stap 2 succesvol voltooid zijn, moeten de effecten voor scholen en gemeenten in kaart worden gebracht. Kinderen moeten gevolgd worden als ze de overgang naar de basisschool maken en daarnaast moeten de gemeentelijke voorzieningen waar het gezin gebruik van maakt, in kaart gebracht worden. **Scholen** houden bij welke kinderen interne begeleiding krijgen en het aantal kinderen dat doubleert. Ook kunnen scholen van hun leerlingen inzage krijgen in welke kinderen wel/niet gebruik maakten van kinderopvang. Kinderopvanginstellingen kunnen deze informatie doorgeven aan de basisschool mits de ouders/verzorgers toestemming geven. Vervolgens moeten deze gegevens aan elkaar gekoppeld worden om inzicht te krijgen in de effecten voor scholen. Deze handeling valt nu niet onder de reguliere activiteiten van basisscholen en betekent dus extra inspanningen voor medewerkers voor basisscholen.

Per **gemeente** bestaat inzicht in de kosten jeugdhulp. Bij jeugdhulpaanbieders is informatie beschikbaar over achtergrondkenmerken van kinderen, zoals gebruik van kinderopvang. Het is mogelijk deze informatie aan elkaar te koppelen en inzicht te krijgen in het aantal kinderen met jeugdhulp van de doelgroep peuters bestuurlijke afspraken, uitgesplitst naar soorten jeugdhulp (eerstelijnsvoorziening of specialistische zorg). Ook deze handeling komt bovenop het reguliere werk van gemeenteamtens en betekent extra werkzaamheden voor vaak drukbezette medewerkers.

6 Samenvatting en conclusies

In 2016 hebben het Rijk en de VNG bestuurlijke afspraken gemaakt die tot doel hebben dat alle peuters gebruik maken van een voorschoolse voorziening. Hiervoor is via een decentralisatie-uitkering aan gemeenten budget beschikbaar gesteld, dat oploopt tot structureel € 60 miljoen in 2021. In het voorliggend onderzoek zijn de beoogde maatschappelijke effecten van de gemaakte bestuurlijke afspraken inzichtelijk gemaakt. Hiervoor is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Wat zijn de verwachte maatschappelijke effecten op de korte en lange termijn van de gemaakte bestuurlijke afspraken voor kinderen, ouders, scholen en gemeenten/regio's?

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden is een literatuurstudie uitgevoerd naar de effecten van kinderopvang. We hebben daarbij gefocust op studies die betrekking hebben op onze specifieke doelgroep (peuters in de leeftijd tussen 2,5 en 4 jaar) en studies over de effecten van het gebruik van kinderopvang algemeen³⁸. Om te onderzoeken in hoeverre de effecten uit de literatuur gelden voor de doelgroep uit de bestuurlijke afspraken is een dialoog georganiseerd met acht experts uit wetenschap en praktijk. Daarnaast zijn experts geraadpleegd voor het valideren van de effecten uit de literatuurstudie en het uitdiepen en concretiseren van de verwachte effecten voor kinderen, ouders, scholen en gemeenten.

Hieronder bespreken wij de conclusies van het onderzoek. We gaan eerst in op de belangrijkste redenen waarom peuters tussen de 2,5 en 4 met een niet-werkende ouder of in een één kostwinner gezin geen gebruik maken van de kinderopvang. Vervolgens worden de verwachte maatschappelijke effecten op de korte en waar mogelijk op de lange termijn van de bestuurlijke afspraken besproken voor kinderen, ouders, scholen en gemeenten. Tot slot, worden suggesties voor de toekomst gegeven om de effecten van de bestuurlijke afspraken te onderzoeken.

Redenen niet-gebruik

Uit ons onderzoek blijkt dat principiële redenen, specifiek religieuze redenen en sociaal-culturele redenen, de belangrijkste verwachte redenen zijn waarom peuters tussen de 2,5 en 4 jaar met een niet-werkende ouder of in een één kostwinner gezin geen gebruik maken van voorschoolse voorzieningen. Wanneer ouders zich niet kunnen vinden in de normen en waarden van de kinderopvang is de kans groot dat zij hier geen gebruik van zullen maken. Financiële redenen worden ook belangrijk geacht in het verklaren van niet-gebruik. Daarbij wordt wel de kanttekening geplaatst dat dat voor een specifieke doelgroep geldt, namelijk voor gezinnen met lage inkomens, tijdelijke contracten of waar schuldenproblematiek speelt.

Effecten voor kinderen

Op basis van de wetenschappelijke literatuur en de input van de geraadpleegde experts concluderen wij dat met name de kinderen uit gezinnen met een laag sociaaleconomische status baat hebben bij het gebruik van voorschoolse voorzieningen. Zij maken zowel op cognitief als op sociaal-emotioneel gebied grote stappen op de kinderopvang in vergelijking met kinderen uit een laag sociaaleconomische status gezin die geen gebruik maken van een dergelijke voorziening. Door gebruik te maken van de kinderopvang lopen zij hun achterstand op de andere kinderen in. Ze verbeteren hun Nederlandse taal en hun algemene basiskennis. Hierdoor lijken hun kansen in de latere schoolloopbaan en zelfs op de arbeidsmarkt vergroot te worden. Het economische

³⁸ We kijken bijvoorbeeld niet naar VVE-literatuur, omdat de doelgroep waar we het hierover hebben niet tot de VVE-doelgroep behoort.

rendement is met name bij deze groep kinderen te behalen. Kinderen afkomstig uit een hoog sociaaleconomisch milieu hebben minder baat bij het gebruik van de kinderopvang voor hun cognitieve ontwikkeling omdat zij hulpmiddelen vaker van huis uit krijgen. Bij kinderen uit laag sociaaleconomische milieu is dat niet of minder het geval. Uit de dialoogsessie met experts blijkt dat sociale vaardigheden van peuters uit de doelgroep van de bestuurlijke afspraken toenemen als zij gebruik maken van kinderopvang. Dit geldt voor alle peuters, ongeacht hun sociaal economische achtergrond. De groepsdynamiek waarin peuters terecht komen maakt dat ze zich sociaal/emotioneel beter kunnen ontwikkelen dan alleen in een gezinssituatie. Het helpt peuters tevens bij een gevoel van eigenwaarde, erbij horen en vriendjes kunnen maken. Dit heeft een positief effect op de pro-sociale en emotionele ontwikkeling van kinderen.

Effecten voor ouders

Uit ons onderzoek blijkt dat het effect op de arbeidsparticipatie voor deze specifieke groep ouders erg klein is. Wij verklaren dat door de redenen waarom deze ouders geen gebruik maken van kinderopvang. Het expertpanel verwacht dat dit met name principiële redenen zijn. Voor een specifieke groep zullen ook financiële redenen spelen. Bij deze groep zullen ouders wellicht wel iets meer participeren op de arbeidsmarkt. Echter gezien het laag aantal uur dat de kinderen gemiddeld naar de kinderopvang gaan, zal de arbeidsparticipatie niet sterk stijgen. De experts verwachten een groter effect voor de participatie in de maatschappij. De kinderopvang biedt een nieuwe omgeving om met andere mensen in contact te raken en van daaruit meer sociaal te participeren.

Effecten voor scholen

De wetenschappelijke literatuur toont aan dat kinderen uit een laag sociaaleconomisch milieu beter presteren en minder vaak doubleren op de basisschool wanneer ze naar de kinderopvang zijn gegaan. Dit bespaart scholen extra kosten, zoals extra begeleiding in de vorm van schoolmaatschappelijk werk en inzet van interne begeleiders.

Effecten voor gemeenten

Ons onderzoek laat zien dat door gebruik van kinderopvang problemen in een gezin vroegtijdig gesignaleerd kunnen worden. De betrokken experts verwachten dat de kosten van de jeugdhulp voor gemeenten dalen als kinderen uit de doelgroep van de bestuurlijke afspraken gebruik maken van kinderopvang. Wanneer kinderen naar de kinderopvang gaan, kunnen pedagogische medewerkers eventuele problemen bij het kind vroegtijdig signaleren. Dit kan zowel cognitieve als sociaal-emotionele problemen betreffen. Vroegtijdige aanpak kan escalatie van problemen en daarmee hoge kosten voor de gemeente voorkomen.

Kosten versus baten

We hebben in beeld gebracht wat de verwachte kostenbesparing per peuter is als peuters die nu niet gaan wel naar de kinderopvang gaan. We hebben vastgesteld dat kosten opwegen tegen de baten en dat de baten vooral vallen bij gezinnen met peuters uit gezinnen met een laag sociaaleconomische status. Voor dit type gezinnen kunnen kosten voor doubleren en kosten voor extra begeleiding op scholen voorkomen worden. Het bereiken en bieden van kinderopvang aan peuters die nu niet naar een voorschoolse voorziening gaan kost per peuter €1.500³⁹. Het voorkomen van doubleren levert een kostenbesparing op van €6.000 per leerling. Het voorkomen van inzet van schoolmaatschappelijk werk levert een kostenbesparing op van €1.300 per leerling per jaar. Ook kunnen kosten bespaard worden voor interventies gericht op gedragsproblematiek. Als kinderen niet naar de kinderopvang gaan komen eventuele gedragsproblemen pas aan het licht bij de overgang naar de basisschool. Door de problemen vroegtijdig te signaleren kan de gemeente kosten besparen tussen €85 en €1.200 per gezin.

39 Circa 40.000 peuters maakt geen gebruik van een voorschoolse voorziening. De decentralisatie-uitkering aan gemeenten om peuters die niet naar de opvang gaan te bereiken en hen een adequaat aanbod te bieden bedraagt €60 miljoen tot in 2021.

Suggesties voor de toekomst

Om de maatschappelijke effecten van de bestuurlijke afspraken in de toekomst te meten dient allereerst de doelgroep in kaart gebracht te worden. Dat zijn peuters tussen 2,5 en 4 jaar met niet-werkende ouders of uit een gezin waar één van de ouders werkt. Specifiek betreffen het gezinnen die geen gebruik kunnen maken van kinderopvangtoeslag. Het is van belang om naast het aantal peuters ook inzicht te krijgen in de achtergrondkenmerken van diens gezin (bijvoorbeeld de sociaaleconomische status). De volgende stap is deze groep bereiken en ervoor zorgen dat de peuters wel naar de kinderopvang gaan. Dit laatste zal niet altijd lukken omdat een groot deel van de ouders naar verwachting vanuit religieuze of sociaal-culturele opvattingen geen gebruik maakt van kinderopvang. Voor de peuters die wel gaan moet vervolgens middels longitudinaal onderzoek in beeld gebracht worden wat de effecten zijn. Dit betekent een longitudinaal onderzoek waarbij informatie vanuit verschillende partijen (ouders, scholen, gemeente) verzameld moet worden. Dit vergt een langdurig en kostbaar onderzoeksproces.

Bijlage Verantwoording

Geraadpleegde experts

Organisatie	Naam
Universiteit van Amsterdam	Prof. Louis Tavecchio
Universiteit Utrecht	Prof. Paul Leseman
Universiteit Utrecht	Dr. Pauline Slot
Universiteit Utrecht	Dr. Thomas van Huizen
CPB	Aenneli Houkes
VNG	Petra Raaijen
PO-Raad	Steven de Vries
Voor Werkende Ouders	Marjet Winsemius
KINDwijzer	Claudia Doesburg
KINDwijzer	Joost Korver
Sociaal Werk Nederland	Ernst Radius

Geraadpleegde literatuur

Akgunduz, E., & Heijnen, S. (2016). *Impact of funding targeted pre-school interventions on school readiness: Evidence from the Netherlands* (No. 328). CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

Akgunduz, Y. E., & Plantenga, J. (2017). CHILD CARE PRICES AND MATERNAL EMPLOYMENT: A META-ANALYSIS. *Journal of Economic Surveys*.

Boer, H. W. de, Jongen, E., & Kabátek, J. (2014). *The effectiveness of fiscal stimuli for working parents* (No. 286). CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

Dustmann, C., Raute, A., & Schönberg, U. (2013). Does universal child care matter? Evidence from a large expansion in pre-school education. *Unpublished Manuscript*.

Heckman, J.J. (2000). Policies to foster human capital. *Research in Economics*, 54(1), p. 3-82

Inspectie van het onderwijs: Investeren loont! Eindrapportage monitor kwaliteit voor- en vroegschoolse educatie in de 37 grote steden in 2015/2016

Jongen, E., Bettendorf, L., & Muller, P. (2011). *Ex post analyse effect kinderopvangtoeslag op arbeidsparticipatie*. Centraal Planbureau.

Kok, L., Koopmans, C. C., Berden, C., & Dosker, R. (2011). De waarde van kinderopvang. SEO

Magnuson, K., & Duncan, G. J. (2016). Can early childhood interventions decrease inequality of economic opportunity?. *RSF*

Masse, L.N. & Barnett, S. (2002). A benefit cost analysis of the Abcedarian Early Childhood intervention. *Cost-Effectiveness and Educational Policy, Larchmont, NY: Eye on Education, Inc*, 157-173.

Nederlands Jeugd Instituut (2013). Eindrapportage procesevaluatie coaching on the job in de proeftuin Gewoon Bijzonder wordt Bijzonder – Gewoon. Monitor naar coaching on the job in gemeente Rotterdam.

Nederlands Jeugd Instituut (2014). Vroegsignalering en ondersteuning in de kinderopvang. Monitor naar de samenwerking tussen de ouder-kindadviseur en de Alert4you coach in de kinderopvang.

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

Radius, E. & E. Koliijn (2015). Ouders en peuterspeelzalen: Partners in pedagogische zaken. MOgroep

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

Travers Welzijn (geen datum). Maatschappelijk rendement van regulier peuterspeelzaal werk 2 verkennende SROI analyses in Zwolle en Nunspeet.

Vandenbroeck, M. (2005a). De maatschappelijke rol van kinderopvang. In M. Vandenbroeck (Red.), Pedagogisch management in de kinderopvang (pp. 74-79). *Amsterdam: SWP*

Van Vuuren, D., & Van der Wiel, K. (2015). Zittenblijven in het primair en voortgezet onderwijs: Een inventarisatie van de voor-en nadelen. Centraal Planbureau.

Over Ecorys

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitstekend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfsgeschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zeven werkgebieden:

- Economic growth;
- Social policy;
- Natural resources;
- Regions & Cities;
- Transport & Infrastructure;
- Public sector reform;
- Security & Justice.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmamanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas