

Nederland zou moeten experimenteren met publieke kinderopvang

Elk land in Europa heeft zijn eigen stelsel van kinderopvang. De modellen variëren van lokale en publiek gefinancierde stelsels tot aan de meer gecentraliseerde en geprivatiseerde stelsels, zoals dat in Nederland het geval is. Maar hoe goed doet Nederland het in vergelijking met andere landen?

IN HET KORT

- De Nederlandse kinderopvang dreigt internationaal achterop te raken door een duur en ontoegankelijk systeem.
- In Duitsland en Italië zijn er voorbeelden van hoogwaardige brede publieke kinderopvang die niet duurder hoeft te zijn.
- Zulke hoogwaardige kinderopvang kan helpen om een einde te maken aan de deeltijdcultuur in Nederland.

DAVID BOKHORST

Research Fellow
bij het Europees
Universitair Instituut
in Florence

ANTON HEMERIJCK

Hoogleraar bij het
Europees Universitair
Instituut in Florence

Via het Europees Herstelfonds investeren de Europese verzorgingsstaten sinds kort volop in de kinderopvang (Corti et al., 2022). Het sociale investeringsparadigma, dat zich in Europa ontwikkelt, is sterk gericht op de rechten van het kind, met de gedachte dat investeren in de eerste levensjaren veel maatschappelijk rendement kan opleveren (EC, 2021). De grote uitdaging bij deze transitie is om, naar Scandinavisch voorbeeld, van de kinderopvang een hoogwaardige eerste schakel te maken in de educatieve keten.

De Nederlandse regering wil de komende jaren 2,2 miljard euro per jaar extra in de kinderopvang investeren en het doel is om de kinderopvang grotendeels gratis te maken. In het debat is er veel aandacht voor de risico's van een meer publieke financiering binnen een privaat stelsel (Plantenga et al., 2022). De politiek is er inmiddels van doordrongen dat het extra geld niet in de zakken van de grote investeerders mag verdwijnen. Echter, het regeerakkoord beloofde ook om de relatie tussen opvang en onderwijs te versterken, en de kwaliteit ervan te verhogen. Op dit punt lijken de aandacht en ambitie van het kabinet ondertussen verdwenen te zijn, zo waarschuwt ook het SCP (2022). Maar impliciet is er toch de boodschap dat het wel goed zit met de kwaliteit in het huidige marktmodel binnen de kinderopvang.

In het huidige stelsel is de voorschoolse educatie slechts gericht op kinderen met een bewezen taalachter-

stand. Al jaren adviseren instituten, zoals de SER (2016), om de opvang om te vormen tot een algemene educatieve voorschoolse voorziening. Een educatieve voorschoolse voorziening is nodig vanwege de economische en emancipatoire meerwaarde, om zo het 'deeltijd-equilibrium' te doorbreken. Nergens in Europa gaan kinderen zo weinig uren per week naar de opvang, en tegelijkertijd werken er nergens zoveel vrouwen in deeltijd als in Nederland (figuur 1). Een serieuze omslag van kinderopvang naar kwalitatief hoogstaande voorschoolse educatie zou wel eens een voorwaarde kunnen blijken om de deeltijdcultuur te doorbreken, aangezien elke ouder voor zijn kind het beste wil.

Als belangrijke actor in het suboptimale deeltijd-evenwicht in Nederland verzet de sector zich hevig tegen een meer publieke bemoeienis rondom educatieve doelen, omdat men niet wenst 'schooltje te moeten spelen' (NOS, 2022). In het debat in de Tweede Kamer richt de aandacht zich op diversiteit, keuzevrijheid van ouders en marktconcurrentie als instrument voor innovatie en kwaliteit. In dit artikel plaatsen we de Nederlandse praktijk in een internationaal vergelijkend perspectief.

Van gidsland naar probleemkind

Nederland gold lang als de grote belofte op het Europese continent aangaande de ontwikkeling naar een op sociale investering georiënteerde welvaartsstaat. Veel eerder dan in andere Rijnlandse verzorgingsstaten werden hier de traditionele genderpatronen doorbroken via een modern systeem van verlofregelingen en kinderopvang. Naast private opvang binnen bedrijven waren de sociale partners en andere maatschappelijke organisaties al in de jaren negentig actief op het terrein van de kinderopvang. Gastouderopvang was beperkt. Gemeenten hadden als beheerder van de subsidies controle over de lokale sector, en waren verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit.

Met het toeslagensysteem van 2005 kwam er een kentering in het beleid, waarbij de ouders zelf diensten konden inkopen op de markt. De gedachte was dat keuzevrijheid van de ouders en de diversiteit door marktwerking zouden zorgen voor innovatie in kwaliteit. De rol van de gemeente werd teruggedrongen. Publieke controle via de GGD richtte zich minimaal op een beperkt aantal basishoudingen. Verdergaande voorstellen om de kwaliteit te verankeren werden door de Tweede Kamer expliciet afgeschoten en aan ondernemers overgelaten (Tweede Kamer, 2003).

Binnen tien jaar groeide Nederland uit tot een van de meest geprivatiseerde systemen van Europa – met grote diversiteit, veel gastouderopvang, en zeventig procent van het aanbod in handen van private ondernemingen (SER, 2016).

De marktexpansie ging aanvankelijk samen met dalende kwaliteit. Het gebrek aan ex-ante-kwaliteitsnormen voor markttoegang leidde tot frauduleuze nieuwe toetreders. Kosten explodeerden – met name bij gastouderopvang – waarna er in de crisis hard werd bezuinigd. Incidenten zoals de kindermisbruikzaak van Robert M. leidden ertoe dat toezicht via zelfregulering oversloeg naar de andere kant – met maandelijkse controles en het principe dat er altijd twee volwassenen aanwezig moesten zijn. Via toenemende regeldruk en controles op risico's is het landengemiddelde inmiddels in kwaliteit opgekrikt, maar zijn er nog steeds veel uitschieters naar beneden (Slot et al., 2019). Door de vrijwillige deelname aan de steekproeven blijven er grote beperkingen waarneembaar op kwaliteit (Eerkens, 2021), met name in de gastouderopvang.

Betaalbaar sociaal model in Duitsland

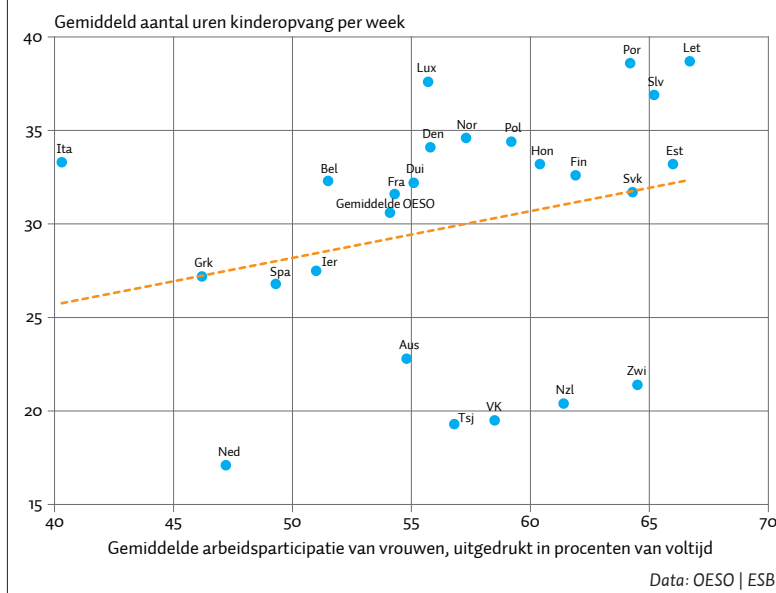
De marktdynamiek in de Nederlandse kinderopvang springt nadrukkelijk in het oog als we deze vergelijken met die van onze oosterburen. Duitsland liep lang achter op Nederland in de ontwikkeling naar een op tweeverdieners gerichte welvaartsstaat, maar toen die beweging eenmaal dominant werd, maakte Duitsland hele andere keuzes. Duitsland breidde de kinderopvang uit op basis van investering in de bestaande gemeentelijke voorzieningen verantwoordelijk voor onderwijs, en in samenwerking met maatschappelijke organisaties. In 2008 introduceerde minister Von der Leyen een opvanggarantie voor elk kind (Seeleib-Kaiser, 2016). Gemeenten kregen vijf jaar om de capaciteit met extra geld uit te breiden. Wie vervolgens niet bij een publieke instelling terecht kon, kreeg het recht op subsidie van de gemeente om opvang zelf te regelen. De Duitsers pakten vervolgens door, en lieten het beleid aansluiten op ruimere verlofregelingen voor het eerste levensjaar, wanneer de meerwaarde van opvang beperkter was. Er is in Duitsland nooit een serieuze discussie geweest over marktwerking. De op winst gerichte kinderopvang beperkt zich in Duitsland dan ook tot rond de drie procent van de sector, terwijl gastouderopvang niet via publieke middelen wordt ondersteund (Bock-Famulla et al., 2017).

De capaciteit qua kinderopvang groeide in Duitsland misschien trager dan in Nederland, maar in ieder geval op basis van een stevige bestuurlijke inkadering, en in samenhang met het primaat van de gemeenten en deelstaten op het terrein van onderwijs en ontwikkeling. Inmiddels is in Duitsland kinderopvang in een aanzienlijk aantal deelstaten gratis. Nederland heeft daarentegen, samen met andere geprivatiseerde stelsels zoals het VK, een relatief zeer dure kinderopvang (figuur 2) – en ondanks de zeer ruime compensatie zijn er nog steeds kostendrempels voor gezinnen.

Toch geeft zowel Nederland als Duitsland ongeveer 0,6 procent van het bruto nationaal product uit aan publieke middelen voor de kinderopvang (OESO, 2021). Waar in Duitsland een korte opvang lange tijd de norm was, gaan kinderen daar inmiddels het dubbele aantal uren

Gebruik kinderopvang en arbeidsparticipatie van vrouwen

FIGUUR 1



naar de opvang en begint het deeltijdwerk onder vrouwen minder populair te worden. De landengemiddelden uit figuur 1 laten zien dat de arbeidsparticipatie van Duitse vrouwen duidelijk hoger is dan die van Nederlandse vrouwen. Binnen Duitsland zijn er nog wel regionale verschillen. Hoewel West-Duitse staten nog flinke vorderingen dienen te maken, gaat het met name in Oost-Duitsland de goede kant op met de arbeidsparticipatie van vrouwen. Het gat tussen vraag en aanbod in de kinderopvang is in het Oosten vrijwel volledig weggewerkt (Bock-Famulla et al., 2022). Een-op-een-vergelijkingen ten aanzien van kwaliteit zijn lastig te maken, omdat educatieve kwaliteit, curricula en de controle hierop in handen zijn van de gemeenten, en per regio verschillen. Momenteel ligt in het Duitse parlement een nieuwe wet voor waarmee de Duitse staat miljarden extra gaat investeren in de publieke kinderopvang, om zo te komen tot nationale educatieve kwaliteitsstandaarden.

Nederlandse politici hoopten met het marktmodel en vraagsubsidiëring via toeslagen snel succes te boeken, maar in vergelijking met andere landen kan inmiddels geconcludeerd worden dat er kostbare tijd verloren is. Het systeem is niet alleen erg duur, het versnipperde marktmodel biedt onvoldoende basis voor de omschakeling naar betere educatieve toerusting.

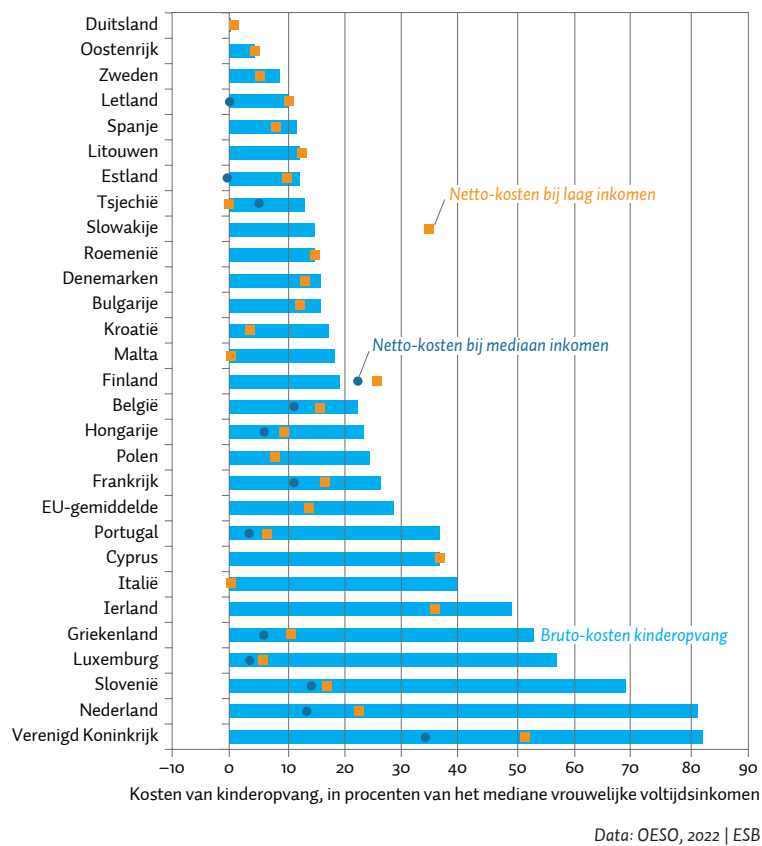
Daadwerkelijk innovatieve en hoogwaardige kinderopvang komt niet voort uit concurrentie en ondernemersvrijheid, maar juist uit een samenwerking en publieke coördinatie met de cognitieve en sociale ontwikkeling van jonge kinderen als dragend beleidsprincipe.

Lokaal en sociaal in Italië

Voor een mogelijk model van de toekomst hoeven we niet alleen naar Duitsland te kijken. Ook in een land als Italië zijn er 'eilanden van excellentie' te vinden, vooral op lokaal niveau. Hoewel Italië als land op tal van indicatoren slechter scoort dan Nederland, zitten er positieve uitschieters bij

Bruto- en netto-kosten kinderopvang na overheidssubsidies

FIGUUR 2



die een bron van inspiratie voor het model van de toekomst kunnen vormen.

Een zo'n positieve uitschieter het Noord-Italiaanse Reggio Emilia – een stad zo groot als Apeldoorn. In Reggio Emilia heeft het lokale bestuur sinds de jaren zeventig een beleidsvisie op kinderopvang ontwikkeld die de belangen van het kind en het stimuleren om zelf te leren centraal stelt.

De gedachte is dat kinderen niet alleen leren van docenten of begeleiders, maar ook van elkaar – en vooral ook van de fysieke ruimtes waarin zij verblijven en de daarbij geboden materialen. De kinderen worden gestimuleerd zich op velerlei manieren te uiten en de wereld om zich heen te ontdekken. De beleidsvisie gaat verder dan cognitieve educatie: er is veel aandacht voor cultuur, natuur, sport en burgerschap. Dit vereist natuurlijk een systeem dat goed doordacht is. De pedagogische filosofie die in de Reggio Emilia in de praktijk wordt gebracht, gaat inmiddels de hele wereld over, en is ook bij Nederlandse instellingen bekend.

Echter, het succes van dit model is in zeer belangrijke mate te danken aan de bestuurlijke inrichting. De vroegschoolse educatie bestaat uit een regionaal netwerk van kinderopvanginstellingen met een centraal atelier. Daar werken naast pedagogen ook onderzoekers, kunstenaars en koks die programma's voor gezonde voeding ontwikkelen. Het netwerk rond het centrale atelier zorgt voor een permanente uitwisseling van ervaringen en voor flexibiliteit.

In het centrale atelier wordt er voortdurend onderzoek gedaan en nagedacht over de behoefte van kinderen. Er wordt om de twee weken training verzorgd voor begeleiders om de innovatie verder te stimuleren.

Om de kwaliteit te borgen en te zorgen voor een goede integratie met de basisscholen in de omgeving, is er een centraal bestuur van pedagogen dat het regionaal overleg coördineert. Daarnaast is er een burgerraad waarin ouders kunnen meedenken over de thema's waarover kinderen kunnen leren. Ouders voelen zich enorm betrokken in Reggio Emilia, en tevens worden er activiteiten georganiseerd gericht op andere buurtbewoners zoals ouderen. De principes van innovatie, kwaliteit en experimenteren zijn georganiseerd en geborgd in het netwerk, met de gemeente als centrale spil in het web, in plaats van een centrale regulering en controle op de marktpartijen via de nationale overheid. Evaluatie betreft iedereen en vindt permanent plaats, samen met de ouders; en ook middels de input van de kinderen zelf, om zo steeds beter te presteren. Tijdens ons werkbezoek aan Reggio Emilia leerden we ook dat iedereen die in de kinderopvang werkt goede arbeidsvoorwaarden en een vast contract krijgt.

De innovatie en kwaliteit die Reggio Emilia in de kinderopvang heeft weten te bereiken behoort tot het beste dat Europa te bieden heeft. Economisch onderzoek van de Nobelprijswinnaar James Heckmann en collega's in Reggio Emilia, laat zien dat kinderen die naar de opvang gaan later beter scoren op het gebied van werkgelegenheid, sociale en emotionele vaardigheden, onderwijs, participatie in verkiezingen en wat betreft obesitas, dan de kinderen die niet participeren (Biroli et al., 2018). Daarbij dient er opgemerkt te worden dat langetermijneffecten omgeven zijn met grote onzekerheden, en dat het vergelijken van stelsels op basis van output-indicatoren lastig kan zijn, zoals Biroli et al. ook beaamen.

Wat vooral blijkt uit de aanpak in Reggio Emilia is dat publieke kinderopvang inclusief en innovatief kan zijn, en bovendien dat een dergelijk stelsel collectieve trots in de publieke dienstverlening kan bevorderen – waarvoor de WRR (2004) heeft gepleit. Omdat de kwaliteit goed geborgd is, is er brede steun onder de lokale bevolking voor de kinderopvang. Meer dan de helft van de kinderen tot zesjarige leeftijd uit Reggio Emilia gaat meerdere dagen per week naar de kinderopvang, en daarnaast wilden in 2020 maar liefst 800 ouders plaatsnemen in de adviesraad (Morabito en Vandenbrouck, 2020). En de lokale gemeenschap is ook op andere wijzen betrokken. Het centrale atelier is een publiek-private samenwerking, waarbij het lokale bedrijfsleven bijna de helft aan financiële middelen inbrengt (de gemeente heeft een meerderheidspositie in eigenaarschap). Lokale bedrijven en instellingen doneren ook materiaal aan het centrale atelier, om de innovatie en kwaliteit verder te ondersteunen.

Deelname aan de kinderopvang in Reggio Emilia is gratis voor lagere inkomens, en er wordt aan rijkere ouders een beperkte bijdrage gevraagd. Het grootste deel van de kosten wordt door de gemeente gedragen (met een jaarbegroting van rond de 20 miljoen euro, maar dit bedrag laat zich lastig met de Nederlandse context vergelijken). Er is een gemiddelde begeleider-kind-ratio van 1 op 8 voor de

jongste kinderen, en 1 à 2 op 26 voor de kinderen van drie tot zes jaar. De stad kent dan ook geen grote personeels tekorten in de kinderopvang.

Geef beleidsruimte voor lokale experimenten

Het *best-practice*-voorbeeld van Reggio Emilia, en tevens de Duitse ervaring, doet het perspectief op de Nederlandse situatie kantelen. Het leert dat investeren in een educatieve start voor alle kinderen loont. Daarnaast toont het de waarde van organisatie via lokale netwerken, en het cultiveren van trots in publieke instellingen. Een centralistisch systeem met veel regels en controle is onnodig en disfunctioneel.

Toegegeven, een dergelijk decentraal zelflerend systeem is moeilijk te realiseren in het gefragmenteerde, complexe en diffuse institutionele landschap dat er sinds de eeuwwisseling in Nederland is ontstaan. Prikkels gericht op concurrentie staan samenwerking en coördinatie in de weg om de kinderopvang als een voorschools traject in te richten. Daarnaast blijft de Nederlandse regering verknocht aan centrale sturing en controle, waarbij de hoop is dat de ICT van DUO het in het nieuwe stelsel beter zal gaan doen dan de systemen van de vermaledijde Belastingdienst. Private financiering in de schaduw van Haagse controle stimuleert geen lokale trots en regionale betrokkenheid. Het is dus zeer twijfelachtig of de huidige bestuurlijk-financiële praktijk past bij een meer gerichte educatieve toerusting van de jonge kinderen.

Desalniettemin is het onverstandig om, uit een onterechte angst voor stelselwijziging, door te blijven modderen in een suboptimaal model. Het moet mogelijk zijn om gemeenten mede-eigenaar te maken in de geldstromen van het Rijk naar de kinderopvang, en om brede prestatiedoelen te formuleren ten aanzien van educatieve kwaliteit. Gemeenten met ambitie kunnen een assertieve rol spelen bij de coördinatie in de sector, en lokale afspraken maken met de aanbieders. Het beleidsdoel moet zijn om gemeenten de vrijheid te geven om lokale experimenten op te zetten binnen breed geformuleerde nationale kaderdoelstellingen, zodat er onderling geleerd kan worden van goede praktijken.

Conclusie

Begin jaren 2000 is Nederland op het terrein van de kinderopvang zijn voorsprong onder de Rijnlandse verzorgingsstaten kwijtgeraakt in de ontwikkeling naar een sociale investeringsstaat. De keuze voor private aanbesteding met publieke subsidies in de kinderopvang was destijds begrijpelijk om van de nood van de groeiende arbeidsparticipatie van vrouwen een deugd te kunnen maken. De huidige context van personeelstekorten en een diepgewortelde deeltijdcultuur – die alleen al vanwege de vergrijzing moet worden doorbroken – vereist een ander bestuurlijk-financieel model dat betaalbaar is, de ontwikkeling van jonge kinderen centraal stelt, en in staat is om van gemeentelijke diversiteit te leren en zo beter te presteren. De Duitse ervaring laat zien dat het goedkoper kan, en dat er geen sprake hoeft te zijn van een deeltijdfuik. Reggio Emilia toont aan dat een inclusieve vroegschoolse educatie het beste geborgd wordt door een lerend systeem te ontwikkelen op basis van lokale trots en betrokkenheid.

Voor de economie van morgen is het van belang dat Nederland zich beter aansluit bij de Europese trend van 'een sterke start' voor elk kind. De discussie dient dan ook verder te gaan dan prijsregulering om perverse effecten te voorkomen. De beleidsaannee is achterhaald dat kwaliteit het best wordt geborgd door private competitie en keuzevrijheid voor de ouders. Juist nu de kinderopvang door extra geld een meer publiek karakter krijgt, is het een goed moment om de ontwikkeling van alle jonge kinderen in Nederland centraal te stellen. Het voorbeeld van Reggio Emilia zoals beschreven, en ook de inhaalslag die in Duitsland is gemaakt onder Merkel en Von der Leyen, laten in ieder geval zien dat het ook anders kan.

Literatuur

- Biroli, P., D. Del Boca, J.J. Heckman et al. (2018) Evaluation of the Reggio approach to early education. *Research in Economics*, 72(1), 1–32.
- Bock-Famulla, K., E. Strutz en A. Löhle (2017) *Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2017: Profile der Bundesländer*. Bertelsmann Stiftung.
- Bock-Famulla, K., A. Grindt, E. Berg et al. (2022) *Ländermonitoring Frühkindliche Bildungssysteme 2022: Profile der Bundesländer*. Bertelsmann Stiftung.
- Corti, F., C. Morabito, T. Ruiz en P. Luongo (2022) *The role of the recovery and resilience facility in strengthening childcare policies*. Recovery Watch Policy Study, juli. Te vinden op feps-europe.eu.
- EC (2021) *Proposal for a council recommendation establishing a European child guarantee*. Europese Commissie, SWD(2021) 62 final. Te vinden op eur-lex.europa.eu.
- Eerkens, M. (2021) Kinderopvangorganisaties weigeren massaal medewerking aan kwaliteitsonderzoek. *Follow the Money*. Artikel op www.ftm.nl, 6 april.
- Morabito, C. en M. Vandenbroeck (2020) *Towards a child union!* Foundation for European Progressive Studies Policy Report, juni. Te vinden op feps-europe.eu.
- NOS (2022) *Kinderopvangbranche wil geen schooltje spelen voor peuters*. NOS Nieuws, 19 april.
- OESO (2022) *Benefits and wages*. OECD.
- OESO (2021) *Public spending on childcare and early education*. OECD, Family Database, PF3.1.
- Plantenga, J., T. van Huizen en P. Leseman (2022) Het maatschappelijk belang van kinderopvang vereist prijsregulering. *ESB*, 107(4810), 270–273.
- SCP (2022) *Kennisnotitie herziening kinderopvangbeleid*. Sociaal en Cultureel Planbureau, 5 oktober.
- Seeleib-Kaiser, M. (2016) The end of the conservative German welfare state model. *Social Policy & Administration*, 50(2), 219–240.
- SER (2016) *Gelijk goed van start*. SER-advies, 22 januari.
- Slot, P., I.J. Jepma, P. Muller et al. (2019) *Ontwikkelingen in de kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gast-ouderopvang*. Universiteit Utrecht / Sardes, december. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Tweede Kamer (2003) *Derde nader gewijzigd amendement van het lid Örgü c.s. ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 62 (Wet basisvoorziening kinderopvang)*. Kamerstuk, 28447, nr. 79. Te vinden op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28447-79.pdf>.
- WRR (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*. WRR Rapport 70.