



Sociaal en Cultureel Planbureau

Kijk op kinderopvang

Hoe ouders denken over de
betaalbaarheid, toegankelijkheid
en kwaliteit van kinderopvang



Kijk op kinderopvang

Hoe ouders denken over de betaalbaarheid,
toegankelijkheid en kwaliteit van kinderopvang

Anne Roeters
Freek Bucx

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is een interdepartementaal, wetenschappelijk instituut, dat – gevraagd en ongevraagd – sociaal-wetenschappelijk onderzoek verricht. Het SCP rapporteert aan de regering, de Eerste en Tweede Kamer, de ministeries en maatschappelijke en overheidsorganisaties. Het SCP valt formeel onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Het SCP is opgericht bij Koninklijk Besluit op 30 maart 1973. Het Koninklijk Besluit is per 1 april 2012 vervangen door de ‘Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen voor de Planbureaus’.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2018

SCP-publicatie 2018-21

Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Figuren: Mantext, Moerkapelle

Vertaling samenvatting: AVB-vertalingen, Amstelveen

Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag

Foto omslag: Bas de Meijer | Hollandse Hoogte

ISBN 978 90 377 0876 9

NUR 740

Copyright

U mag citeren uit SCP-rapporten, mits u de bron vermeldt.

U mag SCP-bestanden op een server plaatsen mits:

- 1 het digitale bestand (rapport) intact blijft;
- 2 u de bron vermeldt;
- 3 u de meest actuele versie van het bestand beschikbaar stelt, bijvoorbeeld na verwerking van een erratum.

Data

SCP-databestanden, gebruikt in onze rapporten, zijn in principe beschikbaar voor gebruik door derden via DANS www.dans.knaw.nl.

Contact

Sociaal en Cultureel Planbureau

Postbus 16164

2500 BD Den Haag

www.scp.nl

info@scp.nl

Via onze website kunt u zich kosteloos abonneren op een elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

Inhoud

Voorwoord	6
Samenvatting en conclusies	7
1 Kinderopvang: nieuwe ontwikkelingen, nieuwe vragen	29
1.1 Achtergrond en doel	29
1.2 Onderzoeksvragen	32
1.3 Methoden en data	36
1.4 Kennislacunes en de bijdrage van dit onderzoek	38
Noten	39
Literatuur	39
2 Recente ontwikkelingen in het beleid rondom kinderopvang	41
2.1 De beleidscontext	41
2.2 De Wet kinderopvang	41
2.3 De beleidstheorie	44
2.4 Bestaand onderzoek naar de aannames achter het beleid	51
2.5 Samenvatting en conclusies	54
Noten	56
Literatuur	57
3 Ontwikkelingen in de kinderopvang	60
3.1 Trends en stand van zaken	60
3.2 Betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit	60
3.3 Het gebruik van opvang	65
3.4 De arbeidsparticipatie van ouders	67
3.5 De zorg voor en opvang van kinderen in 2017	69
3.6 Samenvatting en conclusies	75
Noot	76
Literatuur	76
4 Kinderopvang: percepties en ervaringen van ouders	78
4.1 Ouders over kinderopvang	78
4.2 Percepties van de betaalbaarheid	78
4.3 Percepties van en ervaringen met de toegankelijkheid	81
4.4 Percepties van de kwaliteit	85
4.5 Ervaringen met de kwaliteit	90

4.6	Samenvatting en conclusies	91
	Noten	93
	Literatuur	93
5	Percepties en ervaringen van ouders, het gebruik van kinderopvang en arbeidsparticipatie	95
5.1	Percepties, ervaringen en gedrag	95
5.2	Literatuuroverzicht	95
5.3	Overwegingen van ouders bij de keuze voor opvang	98
5.4	Modellen die het gebruik van kinderopvang verklaren	102
5.5	Het gebruik van kinderopvang en de arbeidsparticipatie	106
5.6	Samenvatting en conclusies	111
	Noten	112
	Literatuur	113
6	Kinderopvang, de werk-privébalans en het emotioneel welbevinden van ouders	115
6.1	Is kinderopvang ook goed voor ouders?	115
6.2	Literatuuroverzicht	115
6.3	De werk-privébalans en het emotioneel welbevinden van ouders	117
6.4	Ervaren ouders die positiever over opvang denken een betere kwaliteit van leven?	118
6.5	Tevredenheid met opvang	120
6.6	Mogelijke buffers en versterkers van de samenhang tussen het gebruik van opvang en de werk-privébalans	123
6.7	Samenvatting en conclusies	124
	Noot	126
	Literatuur	126
7	Het gebruik van opvang in kwetsbare gezinnen: de rol van percepties, ervaringen en restricties	128
7.1	Kwetsbare gezinnen en opvang	128
7.2	Kwetsbare gezinnen in het onderzoek Kijk op kinderopvang 2017 (KoK'17)	129
7.3	Mogelijke verklaringen voor lager gebruik door gezinnen in kwetsbare situaties	132
7.4	Redenen voor gebruik en niet-gebruik	137
7.5	Verschillen in percepties, ervaringen en restricties	141
7.6	De rol van percepties, ervaringen en restricties bij de verklaring van het verband tussen kwetsbaarheid, gebruik van opvang en arbeidsparticipatie	147
7.7	Samenvatting en conclusies	152
	Literatuur	153

Summary and conclusions	156
Bijlagen (te vinden op www.scp.nl bij dit rapport)	
Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau	178

Voorwoord

De vroege kindertijd is in veel opzichten een belangrijke periode. Jonge kinderen leren veel en snel, en de omgeving waarin zij zich begeven en de prikkels die zij krijgen, zijn dan ook zeer belangrijk voor hun (latere) ontwikkeling. De meeste kinderen worden niet alleen door hun ouders verzorgd, maar ook een deel van de week door anderen opgevangen. Deels vindt deze opvang plaats op kinderdagverblijven, de buitenschoolse opvang of bij gastouders. Over deze zogenaamde formele kinderopvang weten we veel, maar is ook nog veel te leren. Dit rapport draagt bij aan de lange onderzoekstraditie (binnen en buiten het SCP) op dit vlak. De ouders staan centraal: hoe denken zij over de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van opvang, en hoe hangt dit samen met hun gebruik van kinderopvang, arbeidsparticipatie en kwaliteit van leven? Hierdoor krijgen we een indruk van de manier waarop ouders naar kinderopvang kijken. Maar deze kennis kan ook als basis dienen voor het ontwikkelen van een beleidsmatige visie op kinderopvang; een visie die aansluit op de beleving en ervaringen van ouders.

Onze dank gaat uit naar de klankbordgroep die met dit onderzoek heeft meegedacht. De deelnemers van de klankbordgroep waren Sharon Gesthuizen (Brancheorganisatie Maatschappelijke Kinderopvang), Gjalt Jellesma (BOinK), Heidy Knol (Brancheorganisatie Kinderopvang), Ivy Koopmans (SER), Ernst Radius (Sociaal Werk Nederland), Jessica van Ruitenburg (FNV) en Marjet Winsemius (Voor Werkende Ouders). Ook bedanken we Lisette Swart van het Centraal Planbureau voor haar nuttige bijdrage aan de leescommissie.

Prof. dr. K. Putters
Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

Samenvatting en conclusies

S.1 Achtergrond

Nieuwe ontwikkelingen, nieuwe vragen

In Nederland gaan meer dan 700.000 kinderen naar de formele opvang (szw 2018). Voor kinderen van 0 tot 4 jaar betekent dit dat zij naar een kinderdagverblijf of gastouder gaan; kinderen in de basisschoolleeftijd worden opgevangen op de buitenschoolse opvang (voor, tussen en na schooltijd en in de vakantieperiodes) en door gastouders. De overheid wil het gebruik van formele opvang stimuleren, om zo ouders in staat te stellen om (meer uren) te werken. Dat doet zij onder andere via de kinderopvangtoeslag: ouders die werken, een opleiding volgen of op zoek zijn naar werk krijgen van de overheid een tegemoetkoming in de kosten van de opvang.

De kinderopvang heeft een roerige periode achter de rug. Na een periode van groei in het eerste decennium van deze eeuw volgde er een periode van krimp. Vanaf 2012 nam het gebruik van kinderopvang namelijk af; er gingen minder nieuwe kinderen naar de opvang, en ook nam de uitstroom uit de opvang toe (Portegijs et al. 2014). Dat had onder andere te maken met de economische crisis; de werkloosheid steeg en daarmee daalde het aantal ouders dat recht had op kinderopvangtoeslag. Daarnaast bezuinigde de overheid op de kinderopvangtoeslag, waardoor de opvang duurder werd voor ouders die wel werk hadden. In deze periode vonden ouders de betaalbaarheid van opvang een groot probleem (Portegijs et al. 2014). De kosten van opvang werden door ouders dan ook vaak als reden genoemd waarom zij minder of geen gebruik maakten van formele opvang.

Anno 2018 is de economische crisis achter de rug. De werkgelegenheid is weer fors toegenomen, en daarmee ook mogelijk de behoefte aan opvang. Ook heeft de overheid de afgelopen jaren weer in de kinderopvang geïnvesteerd. De kinderopvangtoeslag is verhoogd, de groep ouders die recht heeft op toeslag is verruimd en de overheid heeft in samenspraak met de Belastingdienst een aantal verbetervoorstellen gedaan die het aanvragen van een toeslag makkelijker zouden moeten maken (Rijksoverheid 2017; TK 2015/2016a, 2015/2016b, 2017/2018a, 2017/2018c).

De laatste jaren zien we ook een verschuiving in het accent van het kinderopvangbeleid. Lange tijd lag bij de wetgeving de nadruk op de betaalbaarheid van opvang. De gedachte was dat vrouwen meer zouden gaan werken als dit financieel voordeliger was. Recent is er daarnaast ook steeds meer aandacht voor de kwaliteit van opvang en de potentiële baten voor de kinderen zelf. Wetenschappelijk onderzoek laat zien dat kinderen die naar goede opvang gaan, hier spelenderwijs uitgedaagd worden om te leren en zich te ontwikkelen (Heckman 2016; Melhuish et al. 2015). Voor heel jonge kinderen zou dit de overgang naar de basisschool kunnen vergemakkelijken en eventuele achterstanden al vroeg kunnen compenseren (Besten en Gesthuizen 2018; SER 2016). Deze accentverschuiving in het wetenschappelijke en maatschappelijke debat heeft zich vertaald in de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (IKK), die de kwaliteit van opvang moeten vergroten en specifiek

gericht is op het bevorderen van de ontwikkeling van kinderen (TK 2015/2016a, 2015/2016b).

In het licht van de recente ontwikkelingen in de kinderopvang is het belangrijk om in kaart te brengen hoe het anno nu met de opvang in Nederland gaat, en vooral om te weten hoe de ouders van nu over kinderopvang denken. Hebben de nieuwe toon en focus van het debat en beleid ertoe geleid dat ouders positief over de opvang zijn gaan denken? Hoe betaalbaar en toegankelijk vinden zij de opvang? Hoe denken ze over de kwaliteit: hebben ze het idee dat kinderen voldoende aandacht krijgen en van de opvang profiteren?

Er is nog een tweede reden waarom het interessant is om naar ouders te kijken. Zij spelen namelijk een sleutelrol bij het laten slagen van beleid. De overheid gaat ervan uit dat zowel ouders als kinderen kunnen profiteren van betaalbare, toegankelijke en kwalitatief hoogstaande opvang. We weten echter ook dat de werkelijkheid weerbarstig is. Zo stagneert, ondanks de inkomensafhankelijke toeslag, het gebruik van kinderopvang door de lage inkomensgroepen (CBS 2015; Melhuish et al. 2015; Roeters en Bucx 2016). Dit betekent dat de groep kinderen die hier de meeste baat bij kan hebben het slechtst bereikt wordt. Ook blijkt uit jarenlang onderzoek in binnen- en buitenland dat de arbeidsmarkteffecten van verlaging van de kosten van opvang, gering zijn (Akgündüz en Plantenga 2015; CPB 2015). Om beter te begrijpen waarom ouders deze keuzes maken, waardoor toekomstig beleid beter op deze weerbarstige werkelijkheid kan aansluiten, is kennis van de percepties, ervaringen en keuzes van ouders cruciaal.

Doel en aanpak

Het doel van dit rapport is tweeledig. Allereerst willen we de beleidsmatige en maatschappelijke achtergronden van de recente ontwikkelingen in de kinderopvang schetsen. Ons tweede doel is om de percepties van ouders over en hun ervaringen met kinderopvang in kaart te brengen en na te gaan of deze percepties samenhangen met de arbeidsparticipatie en de kwaliteit van leven van ouders. Door het hele rapport heen maken we een onderscheid tussen drie ‘kerndimensies’ van kinderopvang: de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit.

Met de term ‘betaalbaarheid’ wordt geduid op de (gepercipieerde) kosten voor ouders. Zien zij de kinderopvang als duur of goedkoop? Het gaat dus niet om de betaalbaarheid van het systeem. De term ‘toegankelijkheid’ heeft betrekking op de praktische mogelijkheden die ouders hebben om van kinderopvang gebruik te maken. Opvang is toegankelijk als ouders onder werktijd een plek voor hun kind kunnen vinden, de afstand tot de opvang niet te groot is en er geen of weinig administratieve drempels zijn. De definitie van de ‘kwaliteit’ van opvang is gebaseerd op de uitgangspunten van Riksen-Walraven (2004). In lijn hiermee gaan we ervan uit dat opvang van hoge kwaliteit is als die emotionele veiligheid biedt, cognitieve en niet-cognitieve vaardigheden stimuleert en bijdraagt aan de maatschappelijke vorming.

In dit onderzoek zijn drie stappen te onderscheiden. Ten eerste is nagegaan hoe er in beleidsstukken over kinderopvang is geschreven en hoe de beleidstheorie (de veronder-

stellingen achter het beleid) zich de laatste jaren ontwikkeld heeft. In de tweede stap hebben we op basis van landelijke registergegevens trends in de kenmerken en het gebruik van kinderopvang in kaart gebracht. In de derde stap zijn de gegevens van een vragenlijst-onderzoek onder ouders geanalyseerd.

In de zomer van 2017 hebben ruim 1800 ouders een vragenlijst ingevuld (24% van de benaderde ouders). De antwoorden zijn gebruikt om in kaart te brengen hoe ouders denken over kinderopvang en wat hun ervaringen ermee zijn. Ook is nagegaan welke vormen van opvang deze ouders gebruiken, hoeveel zij werken en wat hun kwaliteit van leven is.

Het is belangrijk voor ogen te houden dat het op basis van de beschikbare gegevens niet mogelijk is om de keuzeprocessen van ouders te onderzoeken of met zekerheid uitspraken te doen over oorzaak-gevolgrelaties. We kunnen bijvoorbeeld wel onderzoeken of ouders die positiever naar de opvang kijken hier ook vaker gebruik van maken, maar we kunnen niet met zekerheid zeggen dat dit betekent dat ouders opvang gebruiken *omdat* ze hier positief over denken. We zijn om deze reden voorzichtig in onze conclusies en baseren ons – naast onze eigen gegevens – ook zoveel mogelijk op de wetenschappelijke literatuur.

Dit rapport richt zich met name op twee groepen ouders: ouders van baby's (in de leeftijd van 0,5 tot 1,5 jaar) en ouders van kleuters (in de leeftijd van 4,5 tot 5,5 jaar). Deze ouders hebben vrij recent een keuze moeten maken over de opvang voor hun kind (omdat de verlofperiode afliep of het kind naar school ging) en zullen daarom nog scherp hebben wat hun overwegingen waren. Deze focus van het onderzoek betekent echter ook dat we ouders van peuters, peuterspeelzalen en de opvang van oudere kinderen grotendeels buiten beschouwing laten. Het is dus niet uit te sluiten dat de ouders die tijdens het onderzoek geen formele opvang gebruikten, dit op een later moment wel zullen doen of hun kind uiteindelijk naar een peuterspeelzaal zullen brengen.

S.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen

S.2.1 In hoeverre en waarom zet recent overheidsbeleid in op de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van opvang?

Van bezuinigingen naar investeringen

In 2014 waren de bezuinigingen op de kinderopvang de directe aanleiding voor het SCP-rapport *Krimp in de kinderopvang* (Portegijs et al. 2014). Op dat moment was de kinderopvang voor veel ouders te duur geworden en maakten veel ouders minder gebruik van de opvang. In plaats daarvan gebruikten zij meer informele opvang (door bv. grootouders) of regelden zij de zorg zelf door bijvoorbeeld flexibel te werken.

Vijf jaar later is het beeld heel anders. De afgelopen jaren heeft de overheid veel geïnvesteerd in de kinderopvang en zet zij actiever in op het vergroten van het gebruik. Dit komt ook naar voren in de manier waarop de kosten voor kinderopvang verdeeld worden tussen de overheid, werkgevers en ouders. Tot recent was de bijdrage van de overheid, ouders en

werkgevers ongelijk, maar vanaf 2017 wordt weer aan het uitgangspunt van de Wet kinderopvang voldaan en draagt iedere partij een derde deel van de kosten.

Meer aandacht voor toegankelijkheid en kwaliteit

Waar het zwaartepunt van het beleid tot een aantal jaren geleden nog sterk lag op het betaalbaar maken van opvang, lijkt het beleid de afgelopen jaren meer oog te hebben voor de kwaliteit van opvang. Zo heeft de Wet IKK nieuwe en verregaande kwaliteitseisen vastgelegd. Weliswaar is er in het beleidsdiscours minder aandacht voor de toegankelijkheid, maar ook op dit terrein zijn er nieuwe ontwikkelingen. Er wordt bijvoorbeeld nagedacht over het verminderen van de administratieve drempels voor ouders.

Meer nadruk op kinderopvang als ontwikkelingsinstrument

Hoewel het bevorderen van de arbeidsparticipatie van ouders nooit het enige doel van het kinderopvangbeleid is geweest, was dit wel altijd het doel dat de meeste aandacht kreeg in het beleidsdiscours. Met de uitbouw van kennis over de potentiële baten voor kinderen en de toenemende zorgen over maatschappelijke scheidslijnen, lijkt kinderopvang echter meer en meer gezien te worden als een beleidsinstrument dat ook meer sociale doelen kan dienen, zoals de brede ontwikkeling van kinderen en het bestrijden van achterstanden. Dit blijkt onder andere uit de nieuwe aandacht voor de kwaliteit van opvang. Ook hebben het huidige en het vorige kabinet geld uitgetrokken om gemeenten opvang te laten bieden aan alle peuters die nu geen recht op een toeslag hebben en nog niet naar een voorschool gaan. Met deze verschuiving in het accent van beleid wordt ook meer recht gedaan aan de wetenschappelijke literatuur, die heeft laten zien dat effecten van het verlagen of verhogen van de kinderopvangtoeslag op de arbeidsparticipatie vrij beperkt zijn en dat er juist bij de sociale doelen veel te winnen is.

Weinig aandacht voor de werk-privébalans

In het Nederlandse debat rondom kinderopvang is er weinig aandacht voor de potentiële baten voor de werk-privébalans van ouders. Het onderwerp wordt vaak even aangestipt, maar in de uiteindelijke uitwerking ligt de nadruk sterk op de arbeidsparticipatie van ouders en weinig op hun bredere welzijn. Dit is verrassend omdat er wel veel oog voor deze effecten is in het buitenlandse beleid en onderzoek (beleid: Adema en Whiteford 2007; SER 2016; Unicef 2008; onderzoek: bv. Notten et al. 2017; Stier et al. 2012).

S.2.2 Hoe hebben de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van opvang zich de laatste jaren ontwikkeld? En hoe regelden en regelen ouders de opvang van hun kinderen?

Niet langer sprake van krimp

Er zijn veel ouders die gebruik maken van formele kinderopvang. Zo ontvingen in 2015 maar liefst 422.000 huishoudens de kinderopvangtoeslag. Van de 0-3-jarigen gaat ongeveer de helft naar de opvang; bij de 4-12-jarigen is dit een kwart. Waar er enkele jaren gele-

den nog sprake was van krimp in de kinderopvang (Portegijs et al. 2014), lijkt dit niet langer zo te zijn. In recente jaren neemt het aandeel kinderen dat naar de opvang gaat zelfs licht toe. Deze trend kan samenhangen met de nieuwe investeringen in de kinderopvang, maar ook met de economische opleving, waardoor meer ouders aan het werk zijn.

De kosten van opvang dalen voor ouders met lagere en middeninkomens

Voor de lagere en middeninkomens die kinderopvang gebruiken, is die de afgelopen jaren minder duur geworden. Het bedrag per uur dat ouders in de laagste inkomensgroep zelf bijdragen (dus na aftrek van de kinderopvangtoeslag) daalde bijvoorbeeld van gemiddeld 80 cent per uur in 2012 naar 65 cent per uur in 2016. Bij de hogere inkomensgroepen schommelden de kosten meer door de jaren heen. Gemiddeld betaalden ouders in de hoogste inkomensgroep in 2012 € 4,41 per uur; dit bedrag steeg in 2013 naar € 6,08 en daalde in de jaren erna geleidelijk naar € 5,46 in 2016.

De kwaliteit van opvang verbetert licht, maar nog steeds ruimte voor verbetering

In de meest recente kwaliteitsmeting concluderen de onderzoekers dat er een overwegend positief beeld naar voren komt. Gemiddeld is de zogenaamde emotionele kwaliteit (de mate waarin kinderen goed verzorgd worden en bv. getroost en geknuffeld worden) voldoende tot goed. De educatieve kwaliteit (de mate waarin kinderen spelenderwijs worden uitgedaagd) ligt op een lager niveau, en wel net op de grens van wat internationaal als voldoende wordt beschouwd. Daarmee lijkt de kwaliteit als opvanginstrument goed te zijn; maar wil de opvang ook een goed ontwikkelinstrument zijn, dan lijkt er nog ruimte voor verbetering. Bij gastouders is er meer variatie in de kwaliteit. Voor deze vorm van opvang gelden ook andere eisen.

Door de tijd heen lijkt er sprake te zijn van een lichte toename in de kwaliteit van opvang (Fukkink et al. 2013; Slot et al. 2017). De buitenschoolse opvang (bso) lijkt hierop een uitzondering te zijn, maar de onderzoekers benadrukken dat de bevindingen van de meest recente meting en de meting daarvóór niet een-op-een te vergelijken zijn.

Weinig bekend over de toegankelijkheid

Het is moeilijker iets over de ontwikkeling van de toegankelijkheid te zeggen, omdat die minder in detail in kaart is gebracht. We weten bijvoorbeeld niet hoe het aantal wachtlijsten zich heeft ontwikkeld. Maar tussen 2012 en 2016 is het gemiddelde aantal kinderdagopvangcentra binnen een straal van 1 kilometer ongeveer gelijk gebleven. Het aantal bso's is tussen 2012 en 2014 gedaald, maar daarna stabiel gebleven.

Formele opvang wordt vaak gecombineerd met informele opvang

Enkele jaren geleden ging de krimp in de kinderopvang gepaard met een toename in het gebruik van informele opvang (Portegijs et al. 2014). Informele opvang is de opvang door familie, vrienden of kennissen, bijvoorbeeld grootouders. Anno nu maken nog steeds veel ouders gebruik van informele opvang, meestal in combinatie met formele opvang; bijna de helft van de ouders van baby's en een op de drie ouders van kleuters heeft de opvang zo

geregeld. In de meeste tweeoudergezinnen is het ook gebruikelijk dat op meerdere dagdelen een van de ouders thuis is, terwijl de andere werkt. Ongeveer twee op de drie vaders is een halve dag per week of meer thuis. Bij de moeders is dit veel gebruikelijker: ruim negen op de tien moeders is op enig moment thuis terwijl de partner werkt. Ouders is ook gevraagd of de kinderopvangcentra van hun kinderen nog aanvullende diensten bieden. Hieruit bleek dat veel aanbieders dat deden. Zo konden de meeste ouders gebruik maken van een app of website om hun kind beter te kunnen volgen en boden de meeste centra en gastouders opvang vóór 8:00 uur en na 18:00 uur. Warme maaltijden voor het kind zijn minder gebruikelijk. Onder de ouders van baby's gaf 30% aan dat dit een mogelijkheid was, onder de ouders van kleuters was dit 15%.

De meeste ouders zijn tevreden met de manier waarop de opvang van hun kind(eren) geregeld is

Van de ouders die geen formele opvang gebruiken, is driekwart tevreden met deze situatie en zou 15% liever wel opvang gebruiken. De overige 10% is om een andere reden ontevreden. Ouders die wel opvang gebruiken, zijn eveneens overwegend tevreden. Toch zou van hen een kwart liever willen dat hun kind minder uren of helemaal niet naar de opvang hoefde te gaan. Ten tijde van het onderzoek *Krimp in de kinderopvang* (KiK), in 2013, waren ouders minder tevreden met hun opvangsituatie. Onder de ouders met opvang waren er bijvoorbeeld minder ouders die aangaven dat hun kind het gewenste aantal uren naar de opvang ging. Ook waren er meer ouders die zeiden dat ze wilden dat hun kind (meer uren) naar de opvang kon gaan.

5.2.3 Hoe denken ouders over de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van kinderopvang, en wat zijn hun ervaringen hiermee?

Met betrekking tot de vraag hoe ouders denken over de opvang en het opvangsysteem in het algemeen, besteden we aandacht aan de percepties van zowel ouders die gebruik maken van opvang als ouders die er geen gebruik van maken. Bij ervaringen met de eigen opvang gaat het alleen om de ouders van wie het kind naar de opvang gaat.

Vier op de tien ouders is negatief over de betaalbaarheid

Ouders lijken tegenwoordig wat minder negatief te denken over de betaalbaarheid dan enkele jaren geleden, maar nog steeds vindt een substantieel deel de opvang (te) duur. Zo is volgens ruim vier op de tien ouders de opvang 'tegenwoordig bijna niet meer te betalen'.

Ouders die geen gebruik maken van opvang zijn wat negatiever over de betaalbaarheid dan ouders die wel opvang gebruiken. Dat heeft er mogelijk mee te maken dat veel niet-gebruikers geen recht hebben op kinderopvangtoeslag, bijvoorbeeld omdat zijzelf of hun partner geen werk hebben; daarmee zou de opvang ook feitelijk duur voor hen zijn.

Maar ook gebruikers van opvang zijn vaak kritisch over de betaalbaarheid: vier op de tien van hen beoordeelt deze als onvoldoende. Hierbij dient wel aangetekend te worden dat dit afhangt van het inkomen: ouders met een laag inkomen zijn minder negatief dan ouders

met een hoog inkomen. Hier werkt waarschijnlijk in door dat de toeslag inkomensafhankelijk is.

Ouders zien ook barrières in de toegankelijkheid

Lang niet alle ouders zien het kinderopvangsysteem als toegankelijk. Zo vindt slechts een derde van de ouders dat er voldoende plekken zijn; de rest vindt van niet of heeft er geen uitgesproken mening over. Ook vindt ongeveer een op de zeven ouders het aanvragen van de kinderopvangtoeslag complex.

Verder vindt ruim een op de tien ouders van baby's, en twee op de tien ouders van kleuters, het halen en brengen binnen de openingstijden stressvol. Ouders die hun baby naar de gastouder brengen, zien dat minder vaak als een probleem. Mogelijk komt dit doordat er meer mogelijkheden zijn om breng- en haaltijden af te stemmen met de gastouder (Boogaard en Bollen 2014).

Ouders zijn positief over kwaliteit; niet-gebruikers twifelen over veiligheid

Ouders zijn in het algemeen positief over de kwaliteit van de opvang, en dat is niet heel anders dan enkele jaren geleden. Zij vinden bijvoorbeeld dat er goed voor kinderen wordt gezorgd. Punt van zorg is dat ouders die geen opvang gebruiken, twijfels hebben over de veiligheid en de aandacht die er is: slechts een op de drie van hen is ervan overtuigd dat de opvang een veilige omgeving is voor hun kind. Mogelijk heeft hier meegespeeld dat er ten tijde van het onderzoek in de media aandacht was voor een zedenzaak op een bso.

De meeste ouders vinden dat opvang de ontwikkeling van kinderen ten goede kan komen. Ouders zien vooral als voordeel dat kinderen er met andere kinderen leren spelen. Als het gaat om de ontwikkeling van kinderen, zien ouders vooral voordelen van de opvang voor peuters. Dat de opvang ook goed kan zijn voor baby's en oudere kinderen, is voor ouders minder evident.

Vergeleken met ouders die geen gebruik maken van opvang zijn ouders die wel opvang gebruiken duidelijk positiever over de kwaliteit van opvang in het algemeen. Ook met de eigen opvang hebben zij meestal goede ervaringen, en dat geldt vooral voor de ouders van baby's. Zij waarderen bijvoorbeeld de duidelijkheid die er is voor de ouders, en de regelmaat die er geboden wordt aan de kinderen. Ruimtes en speelgoed zijn schoon. Ouders van kinderen op de bso waarderen ook de 'regelmaat' en de 'reinheid', maar zijn wat minder te spreken over de 'rust'; bijna vier op de tien ouders heeft de ervaring dat hun kind het er soms te druk vindt. En daarnaast zijn er volgens twee op de tien ouders veel wisselingen van medewerkers.

S.2.4 Hangen de percepties van ouders en hun ervaringen met kinderopvang samen met hun gebruik van opvang en hun arbeidsparticipatie?

Ouders stemmen de keuze voor opvang af op hun persoonlijke situatie én hun ideeën over opvang

De overheid ziet de kinderopvang als een voorziening die ouders uitnodigt en in staat stelt om te werken en die de ontwikkeling van kinderen bevordert. In lijn hiermee noemen ouders voordelen voor zowel hun werk als hun kinderen wanneer hun gevraagd wordt waarom ze hun kind naar de opvang brengen. Een op de drie ouders van baby's stelt bijvoorbeeld dat de wens om meer te werken de belangrijkste reden was om van formele opvang gebruik te maken. En een even groot deel van de ouders geeft aan het goed te vinden dat het kind er met andere kinderen kan spelen.

Ouders die geen formele opvang gebruiken, is gevraagd waarom zij dat niet doen. Deze ouders noemen vooral redenen die in de privésfeer liggen, zoals een voorkeur om zelf voor het kind te zorgen. Ook heeft een deel van hen geen werk. Ouders halen ook redenen aan die te maken hebben met de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit. Zo zijn de kosten van de opvang voor meer dan een derde van de ouders een reden om geen opvang te gebruiken. Als de opvang minder zou kosten en er meer aandacht voor de ontwikkeling van kinderen zou zijn, zou respectievelijk de helft en een op de vier ouders formele opvang overwegen.

Ouders die positiever over de opvang denken, maken er vaker gebruik van

Ouders die de kinderopvang als goedkoper, beter en toegankelijker zien, gebruiken vaker kinderopvang. Bijvoorbeeld, waar de ouders die het meest kritisch over de kosten zijn, een kans van 33% hebben om formele opvang te gebruiken (rekening houdend met achtergrondkenmerken van de ouder zoals opleiding en inkomen), is die kans onder de ouders die het meest positief over de kosten denken twee keer zo groot (74%). Er is echter geen samenhang tussen de percepties van ouders en het aantal uren opvang. Dit suggereert dat ouders die eenmaal besloten hebben hun kind naar de opvang te brengen, vanaf dat moment de kosten, toegankelijkheid en kwaliteit niet of nauwelijks laten meewegen bij de beslissing over het aantal uren opvang.

Moeders werken meer uren als ze formele opvang gebruiken en positiever denken over opvang

In gezinnen die formele opvang gebruiken, werken moeders meer uren. Er is geen samenhang met de uren van de vader. We zijn ook nagegaan of er in de gezinnen waar positief over opvang gedacht wordt, vaker wordt gekozen voor een combinatie van formele opvang met een grotere baan voor de moeder. De resultaten suggereren dat dit inderdaad zo is voor ouders die van mening zijn dat de opvang betaalbaar en van een hoge kwaliteit is. Met betrekking tot de toegankelijkheid gebruiken vooral de gezinnen waar de ouders niet weten hoe toegankelijk de opvang is, minder vaak formele opvang en werkt de moeder er minder.

S.2.5 Hebben ouders die meer kinderopvang gebruiken een betere werk-privébalans en een hoger emotioneel welbevinden?

Veel ouders ervaren regelmatig een conflict tussen werk en privé

Het combineren van werk en gezin kan lastig zijn voor ouders. Een studiedag op school kan bijvoorbeeld samenvallen met een belangrijke vergadering op het werk. Zes op de tien ouders heeft regelmatig, vaak of altijd het gevoel weinig tijd voor zichzelf en de partner te hebben. Daarnaast ervaart vier op de tien ouders de combinatie van werk met de zorg voor kinderen als zwaar en voelt bijna de helft zich regelmatig of vaker opgejaagd. Dit lijkt overigens geen afbreuk te doen aan hun emotionele welbevinden: negen op de tien ouders geeft bijvoorbeeld aan zich regelmatig, vaak of altijd gelukkig te voelen.

Ouders die positief over opvang denken, ervaren een betere kwaliteit van leven

Ouders die de kinderopvang als meer betaalbaar zien en die minder stress ervaren bij het brengen en halen van hun kind, rapporteren een betere balans tussen werk en privé en een hoger emotioneel welbevinden. Ook ervaren ouders een hoger welbevinden wanneer zij het idee hebben dat de eigen opvang van hoge kwaliteit is.

Ouders die de opvang als meer betaalbaar en van hogere kwaliteit zien, zijn vaker tevreden

Om beter te begrijpen hoe ouders de combinatie van arbeid en zorg ervaren, is ook nagegaan welke ouders tevreden zijn met het aantal uren opvang van hun kind en welke ouders liever wilden dat hun kind meer of minder uren ging. Een ruime meerderheid van de ouders is tevreden, maar 6% van de ouders met opvang en 15% van de ouders zonder opvang zouden liever (meer uren) opvang gebruiken. De tevreden ouders denken over het algemeen positief over de kosten en kwaliteit van opvang. Ook rapporteren zij een betere balans tussen werk en privé en een hoger emotioneel welbevinden.

Geen verschillen tussen ouders met meer en minder combinatiedruk

Omdat het denkbaar is dat sommige ouders meer van kinderopvang zouden kunnen profiteren dan andere, is gekeken naar verschillen tussen ouders. We verwachtten dat ouders van wie thuis of op het werk veel werd gevraagd (bv. omdat ze mantelzorgtaken hadden) meer van opvang zouden kunnen profiteren. De afstemming van arbeid en zorg is voor deze groep immers complexer dan voor andere gezinnen, en daarom zou formele ondersteuning bepalender kunnen zijn. Voor deze gedachte vonden we geen empirische ondersteuning, en dat gold ook voor onze verwachting dat ouders met minder hulpbronnen, zoals ouders zonder partner, meer aan opvang zouden hebben.

S.2.6 Zijn er aanwijzingen dat ouders in een kwetsbare positie minder vaak van kinderopvang gebruik maken omdat ze negatiever over opvang denken en meer barrières ervaren?

Lager gebruik in kwetsbare gezinnen

In gezinnen waarin ouders alleenstaand zijn, een laag inkomen hebben en/of een laag opleidingsniveau lopen kinderen een groot risico om al op jonge leeftijd een achterstand op te lopen. Deze gezinnen worden om die reden vaak als ‘kwetsbaar’ aangeduid. Terwijl de kinderen in deze gezinnen – gezien het risico op achterstanden – relatief veel zouden kunnen profiteren van goede kinderopvang (Leseman 2002; SER 2016), maken deze gezinnen juist minder vaak gebruik van kinderopvang dan andere gezinnen (CBS 2015; Roeters en Bucx 2016; SER 2016; TK 2015/2016c). In dit onderzoek is nagegaan waar dat mee te maken kan hebben.

Ondanks pogingen om deze groep te bereiken, was hun respons op de vragenlijst laag en leek deze ook selectief; zo waren gezinnen met een lagere opleiding, een lager inkomen en/of met een niet-westerse migratieachtergrond ondervertegenwoordigd. Dit is jammer, omdat we de bevindingen hierdoor niet kunnen generaliseren. Desalniettemin denken we dat de informatie over de ouders die wel hebben meegedaan, informatief is. Op basis van de literatuur hebben we verwachtingen geschetst over de verschillen tussen ouders die zich wel en niet in een kwetsbare positie bevinden. De bevindingen leken hier grotendeels mee in lijn te zijn. Daarnaast zien we deze analyses als een eerste stap en hopen we dat toekomstig onderzoek deze kritisch onder de loep neemt.

Om hiervoor genoemde redenen doen we uitsluitend uitspraken over de ouders die mee hebben gedaan aan ons onderzoek en generaliseren we de bevindingen niet naar alle kwetsbare gezinnen in Nederland. Ook hebben we ons waar mogelijk gebaseerd op andere wetenschappelijke studies. Ouders zijn als kwetsbaar geïdentificeerd als in het huishouden een of meerdere van de volgende risicofactoren voorkomen: een laag inkomen, een laag opleidingsniveau, geen werk en/of een alleenstaande ouder.

Verschillen in percepties, ervaringen en restricties lijken samen te hangen met verschillen in gebruik (en arbeidsparticipatie)

De literatuur suggereert dat het lage gebruik van opvang door kwetsbare gezinnen (deels) komt doordat deze ouders andere percepties hebben omtrent betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van opvang, en ook andere restricties ervaren. Voor deze gedachte vonden we vanuit ons onderzoek empirische ondersteuning.

Zo is de kans dat de moeder van een kwetsbaar gezin werkt en er formele opvang is, groter naarmate percepties van en ervaringen van ouders met betaalbaarheid, kwaliteit en toegankelijkheid positiever zijn. Verschillen in percepties en ervaring vormen echter slechts een deel van de verklaring; andere factoren en verklaringen spelen ook een rol. Het lage gebruik in kwetsbare groepen is onlosmakelijk verbonden met het lage inkomen, dat vaak het gevolg is van een gering aantal gewerkte uren. Als er weinig geld is, is kinderopvang mogelijk al snel te duur. En wanneer ten minste een van beide ouders geen betaald werk

heeft, is er geen recht op toeslag. Dit maakt opvang duur. Bovendien is in die situatie kinderopvang mogelijk ook minder vaak een noodzaak. Als we het lage gebruik van kinderopvang onder kwetsbare groepen willen begrijpen, moet er dus ook naar de lage arbeidsparticipatie worden gekeken.

5.3 Reflecties op de rol van de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van opvang

In dit onderzoek is naar drie dimensies van het kinderopvangbeleid gekeken: de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit. Alle drie deze dimensies lijken van belang voor de manier waarop ouders arbeid en zorg combineren. Ouders met opvang geven aan dat ze deze factoren hebben laten meewegen bij de keuze voor een opvanglocatie. En ouders zonder opvang noemen verschillende barrières op elk van deze terreinen. Voor iedere dimensie van opvang geldt daarnaast ook dat ouders die hier positievere denkbeelden over hebben, vaker formele opvang combineren met een grotere baan voor de moeder en een betere kwaliteit van leven rapporteren. Hieronder gaan we voor iedere dimensie na hoe de denkbeelden van ouders te duiden en te verklaren zijn.

Betaalbaarheid

Hoewel de indruk ontstaat dat ouders van baby's en kleuters tussen 2013 en 2017 wat positiever over de betaalbaarheid zijn gaan denken, is een aanzienlijk deel van de ouders nog altijd negatief. Dit is op het eerste gezicht verrassend. De afgelopen jaren is het budget voor de kinderopvang namelijk vergroot en een belangrijk deel hiervan is ingezet om de kinderopvang betaalbaarder te maken. Om beter te begrijpen waarom zo'n groot deel van de ouders de kinderopvang als duur ervaart, is het nuttig om twee groepen ouders te onderscheiden: ouders zonder en ouders met recht op kinderopvangtoeslag.

De ouders die geen recht op kinderopvangtoeslag hebben omdat zij niet werken, moeten eventuele kosten van formele kinderopvang helemaal zelf dragen. Voor deze groep is de kinderopvang dus daadwerkelijk duur. Voor de ouders die wel recht op kindertoeslag hebben en deze mogelijk zelfs al ontvangen, zijn er andere mogelijke redenen waarom zij de opvang duur vinden. Allereerst zijn het met name de ouders met hogere inkomens die opvang duur vinden. Dat is ook logisch; zij betalen als gevolg van de inkomensafhankelijke toeslag ook meer voor opvang dan ouders met lagere en middeninkomens. Bovendien zijn de kosten voor de laatste twee groepen de afgelopen jaren gedaald, maar niet voor de hogere inkomens. Een tweede verklaring is dat ouders mogelijk geen goed zicht hebben op de nettokosten (de kosten die zij uiteindelijk betalen na aftrek van de toeslag). Toeslagensystemen zijn immers ingewikkeld en niet altijd inzichtelijk voor burgers (WRR 2017). Ten derde zijn de kosten van kinderopvang ten tijde van de bezuinigingen lange tijd negatief in het nieuws geweest. Mogelijk is dit negatieve beeld, vooral bij de groep ouders die geen opvang gebruikt, lastig bij te stellen. Ten vierde kan meespelen dat ouders formele opvang vergelijken met informele opvang (bv. door grootouders), of een vergelijking maken met de kosten die zij (zullen) maken zodra hun kind naar de basisschool gaat. In beide gevallen kost formele kinderopvang vaak inderdaad meer geld. Ten slotte is het goed om in het ach-

terhoofd te houden dat of mensen iets duur vinden ook afhangt van hun bestedingsruimte. En over het algemeen hebben juist de gezinnen met jonge kinderen minder te besteden dan gezinnen met oudere kinderen (Van den Brakel en Moonen 2013).

Toegankelijkheid

In een toegankelijk kinderopvangsysteem kunnen ouders ongeacht hun achtergrond en persoonlijke kenmerken goede opvang vinden. ‘Toegankelijkheid’ is echter ook een abstract begrip; abstracter dan de betaalbaarheid van opvang (waarvoor naar harde euro’s kan worden gekeken) of de kwaliteit (waarvoor pedagogen een duidelijk kader hebben ontwikkeld). Toegankelijkheid omvat een breed scala aan deelaspecten. Traditioneel werd vooral aan de lengte van de wachtlijsten gedacht, maar inmiddels weten we dat ouders ook andere drempels kunnen ervaren, variërend van de administratieve last van het aanvragen van de kinderopvangtoeslag, tot culturele barrières en de aansluiting op de werktijden. Omdat het om zo’n abstract en breed begrip gaat, is het lastig voor onderzoekers en beleidsmakers om zicht en grip te krijgen op de toegankelijkheid van kinderopvang. Voor ouders lijkt iets soortgelijks te gelden. In vergelijking met de stellingen over betaalbaarheid en kwaliteit, gaven relatief veel ouders aan niet te weten hoe toegankelijk de opvang is. Dit betrof met name de ouders zonder opvang.

Op ten minste twee punten biedt dit rapport meer zicht op (knelpunten rondom) de toegankelijkheid van opvang. Allereerst lijkt de toegankelijkheid vooral een probleem te zijn voor ouders die in avonden, nachten en weekenden werken. Hoewel meer dan de helft van de kinderopvangaanbieders de mogelijkheid biedt om het kind vroeg te brengen of laat te halen, is er weinig tot geen aanbod in de avonduren, nachten en weekenden (Verhoef et al. 2016). Voor de meeste centra en gastouders is het ook niet winstgevend om in deze daluren opvang aan te bieden. Dit betekent dat deze ouders zijn aangewezen op hun partner of hun informele netwerk.

Ten tweede komt naar voren dat met betrekking tot de toegankelijkheid van opvang er een bepaalde spanning bestaat tussen de beleidsdoelen van het kinderopvangbeleid. Enerzijds is er het beleidsdoel om meer mensen aan het werk te krijgen; anderzijds streeft het beleid naar het bevorderen van de ontwikkeling van alle kinderen, en die van kwetsbare kinderen in het bijzonder. Om het eerste doel te bewerkstelligen hebben alleen ouders met werk recht op kinderopvangtoeslag. Dit betekent echter dat de opvang voor kinderen van ouders zonder werk niet of slechts heel beperkt toegankelijk is. Maar om het tweede doel te bewerkstelligen, zouden juist alle kinderen naar de opvang moeten kunnen. Het zijn met name de kwetsbare gezinnen die, door werkloosheid, niet in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag. Als we ervan uitgaan dat kinderen inderdaad profiteren van goede opvang, kan dit de achterstand ten opzichte van kinderen van werkende ouders zelfs vergroten.

Kwaliteit

De derde en laatste dimensie is de kwaliteit van opvang. Ouders denken positiever over de kwaliteit van opvang dan over de betaalbaarheid en toegankelijkheid ervan. Dit is zeker het

geval als het om de eigen opvang en de opvang voor baby's gaat. Er is ook een aantal zorgpunten, waaronder het grote aantal wisselingen van personeel, en kleuters die de opvang niet leuk of te druk vinden.

De kwaliteit van opvang hangt af van veel factoren. Het is belangrijk dat er goed voor kinderen gezorgd wordt (en dat zij bv. voldoende aandacht krijgen), maar ook zorgt goede opvang ervoor dat kinderen spelenderwijs kunnen leren (Rixsen-Walraven 2004; Slot et al. 2017). Met de Wet IKK probeert de overheid in te zetten op al deze aspecten van de kwaliteit. Uit ons onderzoek blijkt dat ouders over de hele linie positief over de opvang denken. Zij maken hierbij geen duidelijk onderscheid tussen de deelaspecten van kwaliteit.

Ook valt op dat met name de ouders van baby's heel positieve ervaringen met de kwaliteit van de eigen opvang rapporteren, wellicht zelfs positiever dan verwacht op basis van de meest recente kwaliteitsmonitor (Slot et al. 2017). We kunnen de mogelijkheid niet uitsluiten dat een deel van de ouders een sociaal wenselijk antwoord heeft gegeven. Ook kan er sprake zijn van cognitieve-resonantiereductie: voor ouders die hun baby naar de opvang brengen, is het geen prettig idee dat de zorg en begeleiding die hij of zij daar krijgt misschien onvoldoende is. En dus sluiten ouders hun ogen – bewust of onbewust – voor die mogelijkheid. Een andere, meer positieve verklaring is dat ouders simpelweg heel tevreden zijn met de aandacht en begeleiding die hun kinderen op de opvang krijgen.

5.4 Van kennis naar beleidsimplicaties: aanknopingspunten voor beleid

Met kennis van de percepties en ervaringen van ouders kunnen we beter begrijpen hoe ouders handelen en op beleid reageren. De bevindingen in dit rapport bieden dan ook verschillende aanknopingspunten voor beleid.

Integraal beleid

Voor de ouders in ons onderzoek blijkt zowel de betaalbaarheid, de toegankelijkheid als de kwaliteit van opvang belangrijk. Als we afgaan op het oordeel van de ouders is het dus goed om in beleid op het terrein van kinderopvang naar alle drie de dimensies te kijken en hier evenwichtig in te investeren.

In het verleden lag bij beleidswijzigingen de nadruk vaak op een van de dimensies. Lange tijd ging de meeste aandacht en het meeste geld naar de betaalbaarheid van opvang, en recent verschoof de focus naar de kwaliteit ervan. Maar als er in één dimensie wordt geïnvesteerd zonder oog te hebben voor de andere dimensies, kan beleid een beperkte invloed hebben of zelfs tot onbedoelde effecten leiden. Meerdere partijen waarschuwen er bijvoorbeeld momenteel voor dat de verhoging van de kwaliteitseisen zich zal vertalen in een verhoging van de bijdrage van ouders (Abn-Amro 2018) en een personeelstekort in de sector (Kok et al. 2018). In deze situatie zou een eventueel positief effect van de verhoging van de kwaliteit mogelijk teniet worden gedaan door een negatief effect van de verhoging van de kosten. Een ander mogelijk onbedoeld gevolg is dat er door de verhoging van de medewerker-kindratio bij de kinderdagopvang een personeelstekort ontstaat en dit ten koste van de toegankelijkheid gaat. Daarom moet goed doordacht worden welke (on)bedoelde

gevolgen beleidsmaatregelen ten aanzien van de ene dimensie hebben voor de andere dimensies. Integraal beleid met oog voor een goed evenwicht tussen de drie dimensies van opvang kan voorkomen dat dergelijke onbedoelde gevolgen optreden.

Verschillende groepen ouders, verschillende benaderingen

Dit rapport laat zien dat een groot deel van de ouders met baby's en kleuters tevreden is met hoe zij de opvang nu hebben geregeld, zowel degenen die gebruik maken van formele opvang als degenen die dat niet doen. Tegelijkertijd lijkt ook een deel van de ouders er wel voor te voelen om in de (nabije) toekomst meer gebruik te maken van opvang. Dat geldt zowel voor de ouders die op dit moment al gebruik maken van opvang als voor de ouders die dat niet doen. Van de ouders die op dit moment geen gebruik maken van opvang, zou ongeveer een op de zeven graag willen dat hun kind wel naar opvang ging. En ongeveer 5% van de ouders met opvang zou graag meer opvang willen gebruiken.

Dit rapport heeft laten zien dat er grote variaties bestaan in de ideeën en omstandigheden van ouders. Als de overheid wil gaan inzetten op een hoger gebruik van kinderopvang, zouden verschillende ouders dan ook verschillend benaderd moeten worden. Hieronder onderscheiden we vier groepen ouders en bespreken we voor iedere groep welke specifieke aandachtspunten belangrijk zijn.

1 Ouders die opvang gebruiken

Ouders die van kinderopvang gebruik maken, hebben over het algemeen een gunstig beeld van de opvang. Deze ouders zijn bijvoorbeeld behoorlijk tevreden over de zorg en aandacht die hun kind krijgt. Ook zien zij opvang als iets dat goed voor hun kind is en dat hen in staat stelt om arbeid en zorg te combineren. Toch is er ook ruimte voor verbetering. Waar het de betaalbaarheid van opvang betreft, zijn het met name de midden- en hogere inkomensgroepen die hier negatief over denken. Overigens lijken ouders in 2017 al wel positiever te denken over de betaalbaarheid van opvang dan in 2013. Maar ook bij de toegankelijkheid en kwaliteit zijn er verbeterpunten; zo vindt maar de helft van de ouders met opvang dat er voldoende plekken zijn en vindt een op de vijf het aanvragen van de kinderopvangtoeslag ingewikkeld. Met betrekking tot de kwaliteit blijken de ouders van baby's zeer positieve ervaringen te hebben, maar zijn er bij de ouders van kleuters meer zorgen.

Afgaande op de antwoorden van de ouders zou het dus goed zijn om te blijven investeren in de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van opvang. De midden- en hogere inkomensgroepen en de buitenschoolse opvang vragen hierbij om extra aandacht. Dergelijke investeringen zouden – indien ze ook duidelijk zichtbaar zijn voor ouders – de tevredenheid met opvang kunnen vergroten en ouders er wellicht toe kunnen bewegen om meer uren opvang te gebruiken.

2 Ouders die geen opvang gebruiken

Hoewel de gebruikers van opvang wellicht te bewegen zijn om meer opvang te gebruiken, ligt het voor de hand dat het beleid in de toekomst vooral oog heeft voor de ouders die

geen opvang gebruiken. Wat is hun achtergrond, wat zijn hun percepties en ervaringen, hun eventuele beperkingen en mogelijke andere redenen waarom zij geen gebruik maken? Uit het onderzoek komen drie groepen niet-gebruikers naar voren:

- a ouders die niet of minder open lijken te staan voor formele opvang;
- b ouders die wel openstaan voor opvang, maar geen recht hebben op kinderopvangtoeslag;
- c ouders die zowel open lijken te staan voor opvang als recht hebben op toeslag, maar hier toch geen gebruik van maken.

Als de overheid het gebruik van opvang onder deze niet-gebruikers wil stimuleren, is het aanbevelenswaardig om rekening te houden met de verschillen in achterliggende situatie en beweegredenen van deze groepen en om de aanpak hierop af te stemmen.

2a Ouders die niet openstaan voor formele opvang

De eerste groep staat niet of minder open voor formele opvang. In ons onderzoek zagen we dat een deel van de niet-gebruikers tot deze groep behoort: zij zeggen geen gebruik te maken van opvang omdat zij een sterke voorkeur hebben voor informele opvang of graag zelf voor hun kind willen zorgen. Aangezien bij deze groep ouders meer persoonlijke voorkeuren, ideeën of overtuigingen over de verzorging en opvoeding van kinderen een rol spelen, zal zij in mindere mate gevoelig zijn voor verbeteringen in het kinderopvangsysteem, zo valt te verwachten. Hoe goedkoop, toegankelijk of goed de opvang ook is, deze ouders zullen op basis van hun persoonlijke overtuigingen minder geneigd zijn opvang te gebruiken. Ook al is er een kans dat deze ouders – indien de omstandigheden veranderen – toch te bewegen zullen zijn formele opvang te gebruiken, vooralsnog lijken de sturingsmogelijkheden voor deze groep beperkt.

2b Ouders zonder recht op kinderopvangtoeslag

Bij de tweede groep gaat het om degenen die geen recht hebben op toeslag, omdat zijzelf en/of hun partner niet werken. Zij zouden in principe wel gebruik willen maken van opvang, maar zonder toeslag is het voor velen van hen niet betaalbaar.

Onder het vorige kabinet is gemeenten gevraagd om aan alle peuters betaalbare opvang aan te bieden. Deze maatregel – die wordt doorgezet door het huidige kabinet – richt zich op kinderen van wie de ouders geen recht op kinderopvangtoeslag hebben en die nog niet naar een voorschool of peuterspeelzaal gaan. Voor de ouders van jongere kinderen en kinderen in de basisschoolleeftijd is een dergelijk aanbod er nog niet. De beslissing om ook deze ouders een tegemoetkoming in de kosten te geven is een politieke keuze, maar bezien vanuit de beleidsdoelen van kinderopvang is er een aantal overwegingen dat kan worden meegenomen.

Bezien vanuit het doel de ontwikkeling van kinderen te stimuleren zou een dergelijke maatregel ontstane of dreigende ontwikkelingsachterstanden op jonge leeftijd kunnen bestrijden. Veel van de gezinnen in deze groep bevinden zich in een kwetsbare situatie en

daarom is het een gemiste kans als juist deze kinderen verstoken blijven van ervaringen die kinderen van werkende ouders wel aangeboden krijgen.

Bezien vanuit het doel van arbeidsparticipatie kan een dergelijke voorziening voor deze groep ouders een positief effect hebben op de arbeidsparticipatie. Het is denkbaar dat deze ouders gemotiveerd raken om werk te zoeken als hun kind een deel van de week naar betaalbare opvang gaat en zij meer tijd hebben om zich op werk te oriënteren. Aan de andere kant kan – in lijn met de veronderstellingen in kinderopvangbeleid tot nu toe – een dergelijke voorziening de financiële prikkel om te gaan werken voor sommige ouders juist minder sterk maken; ook zonder werk ontvangen zij immers een tegemoetkoming in de kosten van opvang. Op basis van de ervaringen met (basis)voorzieningen voor peuteropvang zou overwogen kunnen worden om de leeftijdsgrenzen van dit aanbod in de toekomst te verbreden.

2c Ouders die andere barrières ervaren

De laatste groep zijn de ouders die in principe recht hebben op toeslag en ook openstaan voor formele opvang, maar om andere redenen geen opvang gebruiken. Bij deze ouders kunnen percepties en barrières rondom de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit een rol spelen. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat zij de kosten (terecht of onterecht) hoog vinden, opzien tegen de administratieve last of zich zorgen maken over de veiligheid van kinderen. We zagen in ons onderzoek dat deze percepties bij een deel van de ouders leven. Door ouders gepercipieerde barrières kunnen echter met goed ingezette en voor ouders zichtbare investeringen in de kinderopvang weggenomen worden.

Traditioneel is er altijd veel aandacht geweest voor de betaalbaarheid van opvang en de afgelopen jaren is veel aandacht uitgegaan naar de kwaliteit. Op basis van dit rapport bevelen de onderzoekers aan dat er de komende jaren meer wordt nagedacht over barrières rondom de toegankelijkheid. Op dit terrein wordt al een aantal stappen gezet. Het belang van administratieve barrières wordt erkend en met de verbetervoorstellen voor de financiering probeert de overheid deze te verlagen (TK 2017/2018a, 2017/2018b). Zo wordt voorgesteld dat de Belastingdienst vaker bij ouders nagaat of hun gegevens nog kloppen en wordt de digitale dienstverlening uitgebreid. Ook krijgen ouders bij wie in het verleden problemen zijn ontstaan, begeleiding door een casemanager.

Met deze maatregelen worden ouders ‘gedeeltelijk ontlast, maar blijven [ze] zelf verantwoordelijk voor het aanvragen, stoppen en wijzigen van alle relevante gegevens’ (TK 2017/2018b: 3). De vraag kan worden opgeworpen of deze voorstellen ver genoeg gaan. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat niet alle ouders de (digitale) vaardigheden hebben die nodig zijn om hun weg te vinden in de digitale systemen. Ook zijn de casemanagers geen oplossing voor ouders die voor het eerst een toeslag aanvragen. Juist deze groep zal het waarschijnlijk lastig vinden om te weten wat te doen. Daarnaast suggereren de bevindingen in dit rapport dat het voor ouders lastig kan zijn om in te schatten hoeveel zij netto (na het aftrekken van de toeslag) voor kinderopvang (zouden moeten) betalen. Het is nog niet gezegd dat dit na invoering van de verbetervoorstellen inzichtelijker zal worden voor ouders.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (wrr) adviseert beleidsmakers om vóór het invoeren van nieuw beleid te toetsen hoe ‘doenlijk’ het beleid is. Dit kan door na te gaan of het beleid gebaseerd is op realistische aannames over het doenvermogen en de mentale belasting van burgers (www.wrr.nl). Een dergelijke toets zou een realistisch inzicht in de mogelijke knelpunten kunnen geven. Maar het is ook de moeite waard om de komende jaren te blijven monitoren hoe toegankelijk de kinderopvang voor ouders is.

In dit rapport vonden we ook dat een deel van de niet-gebruikers weinig kennis over de kinderopvang had. Mogelijk gaan deze ouders positiever denken op het moment dat zij kennis hebben kunnen maken met kinderopvang. Hieruit voortvloeiend zouden maatregelen effectief kunnen zijn die deze groep ouders meer de gelegenheid bieden om op een laagdrempelige manier in contact te komen met kinderopvang. Reeds bestaande initiatieven waarbij de kinderopvang op een meer actieve manier het contact met ouders zoekt, zouden de percepties van ouders kunnen bijstellen. Ook lijkt het een zinvolle stap om de GGD-inspectierapporten meer toegankelijk te maken voor ouders. Met deze informatie kunnen zij meer zicht op de kwaliteit van opvang krijgen (TK 2017/2018).

5.5 Vervolgvragen

Toekomstige ontwikkelingen

Omdat de Wet IKK pas in 2018 inging en ouders al in de zomer van 2017 de vragenlijst hebben ingevuld, kan onze meting van de percepties van ouders als een soort nulmeting worden gezien. In lijn met recente publicaties uit andere bronnen (zoals de Landelijke kwaliteitsmonitor kinderopvang (Slot et al. 2017) en de kwartaalberichten van het ministerie), komt uit dit onderzoek naar voren dat ouders de kwaliteit van opvang hoog inschatten. Er zijn echter ook ouders die denken dat kinderen er niet veilig zijn. Het zal daarom interessant zijn om de komende jaren na te gaan of ouders positiever over de kwaliteit van opvang gaan denken. Ook kan direct aan ouders worden gevraagd wat zij onder kwaliteit verstaan.

Op het gebied van de betaalbaarheid en toegankelijkheid van opvang is het eveneens belangrijk om in de gaten te blijven houden hoe dit zich ontwikkelt. Zoals in paragraaf 5.4 is beschreven, is het denkbaar dat de investeringen in de kwaliteit ten koste gaan van de betaalbaarheid en toegankelijkheid van opvang. Indien dit zo is, is het goed dit in een vroeg stadium te signaleren.

In aanvulling op de traditionele maat voor de betaalbaarheid van opvang (de ouderbijdrage), is het interessant om te monitoren wat ouders zouden willen betalen. (In de economische literatuur wordt dit aangeduid met de term ‘willingness to pay’.) Wat willen de verschillende sociale groepen voor de opvang betalen en betekent een eventuele toename in de kwaliteit van opvang dat ouders hier ook meer voor over hebben? Ook is het interessant om in kwalitatief onderzoek na te gaan wat ouders als referentiekader gebruiken als ze de kosten van kinderopvang wegen. Vergelijken ze die met hun inkomen? Met de gratis informele opvang? Of denken ze hier op een andere manier over na? Ten slotte zou het

goed zijn als de toegankelijkheid van opvang een aandachtspunt blijft in toekomstig onderzoek én beleid. Beide moeten oog hebben voor de verschillende aspecten van toegankelijkheid en goed in kaart brengen welke barrières door welke ouders ervaren worden.

De oorzaak-gevolgrelaties

In lijn met de beleidstheorie verwachtten we dat percepties voorafgaan aan de keuzes van ouders en dat ouders gaan werken omdat ze van opvang gebruik kunnen maken. Hoewel veel van de gevonden verbanden kunnen betekenen dat dit inderdaad zo is, is dit bij lange na niet met zekerheid te zeggen. In de literatuur, maar ook in onze eigen resultaten, zijn er verschillende aanwijzingen dat de oorzaak-gevolgrelaties ook andersom kunnen zijn. Zo is er een groep ouders die aangeeft dat ze geen opvang gebruiken omdat ze niet werken. Waar een verband wordt gevonden tussen gebruik en arbeidsparticipatie, kan het dus zo zijn dat a) ouders die weinig werken geen gebruik maken van opvang omdat ze dit niet nodig hebben, of b) de keuze voor het gebruik van opvang en de keuze voor het aantal werkuren op één en hetzelfde moment worden gemaakt. En de bevinding dat er een verband is tussen percepties van opvang en het gebruik ervan, kán erop wijzen dat ouders in hun overwegingen hun percepties van de kinderopvang meenemen, maar ook is het mogelijk dat ouders die opvang gebruiken, positiever over de opvang denken doordat ze hier positieve ervaringen mee hebben.

Het is niet eenvoudig om meer grip op de oorzaak-gevolgrelaties te krijgen, maar toekomstig onderzoek zou dit op ten minste twee manieren kunnen proberen. Allereerst is het mogelijk ouders door de tijd heen te volgen. Aanstaaende ouders kan bijvoorbeeld voor de geboorte gevraagd worden hoe zij over opvang denken. Binnen deze groep zijn er namelijk nog geen verschillen tussen ouders met en zonder ervaring. Vervolgens kan gevolgd worden hoe hun ideeën zich ontwikkelen en welke keuzes zij maken. Ten tweede kan met (quasi)experimenten worden onderzocht of ouders die gerichte voorlichting krijgen over opvang, andere keuzes gaan maken. Zo zou een consultatiearts met een willekeurig geselecteerde groep ouders in gesprek kunnen gaan over kinderopvang. Vervolgens kan worden nagegaan of het gericht informeren de ideeën van ouders verandert en of zij diensten-gevolge eerder geneigd zijn om (meer uren) opvang te gebruiken.

De keuzeprocessen van ouders

Toekomstig onderzoek dat meer inzicht wil krijgen in de complexe keuzeprocessen van ouders, zou in interviews of focusgroepen met ouders kunnen bespreken op welk moment zij de keuze om al dan niet opvang te gebruiken gemaakt hebben en wat zij op dat moment mee lieten spelen. Een bijkomend voordeel is dat ouders direct gevraagd kan worden wat zijzelf verstaan onder betaalbare, toegankelijke en goede kinderopvang. Ook zou meer kunnen worden doorgevraagd over de rol van sociale normen en de sociale omgeving. Een andere manier om zicht te krijgen op de rol van sociale normen is om Nederland te vergelijken met andere landen. Hoe verschillen de denkbeelden en keuzeprocessen van Belgische, Duitse of Scandinavische ouders bijvoorbeeld van die van Nederlandse ouders? Wat

is de rol van de Nederlandse deeltijdcultuur? En hoe laten ouders in verschillende landen het beleid op het gebied van kinderopvang en verlof meewegen in hun keuzes?

Een alternatieve methode om meer inzicht te krijgen in het keuzeproces van ouders is een vignettenonderzoek. In een vignettenonderzoek krijgen respondenten hypothetische situaties voorgelegd en wordt hun gevraagd wat zij in deze specifieke situatie zouden doen. Door de kenmerken van de situatie te variëren en te analyseren hoe deze variaties samenhangen met de keuzes die respondenten maken, kan meer inzicht worden verkregen in keuzeprocessen. In het geval van onderzoek naar kinderopvang zouden ouders hypothetische situaties voorgelegd kunnen krijgen waarin bijvoorbeeld wordt gespecificeerd wat de kenmerken van de beschikbare opvang zijn. Vervolgens kan ouders worden gevraagd hoeveel uren opvang zij zouden willen gebruiken en hoeveel zij zouden willen werken. Door in de vignetten variaties in de kosten en kwaliteit aan te brengen, kan worden nagegaan hoeveel waarde ouders hechten aan de betaalbaarheid en kwaliteit van opvang en welke factoren voor hen doorslaggevend zijn. Momenteel werkt het onderzoeksinstituut SEO Economisch Onderzoek aan een studie naar het gebruik van kinderopvang waar vignetten een onderdeel van zijn.

De kennis over jonge ouders kan nog verder worden verbreed als er niet alleen wordt gekeken naar de verhouding tussen ouders en de overheid, maar als ook de rol van de werkgever en het sociale netwerk wordt meegenomen. Welke vormen van ondersteuning ontvangen ouders en welke restricties ervaren zij? Is het bijvoorbeeld mogelijk om op flexibele tijden te werken of word je er als ouder op afgerekend als je eerder vertrekt van een vergadering omdat je je kind op moet halen? Het is eveneens interessant van ouders te horen welke sociale druk zij vanuit hun directe omgeving ervaren.

Ouders van peuters

Dit onderzoek richtte zich op de ouders van baby's en kleuters. Daarom hebben we slechts een deel van het totaalplaatje laten zien en kunnen we geen uitspraken doen over ouders van peuters en oudere kinderen. Het is bijvoorbeeld niet uit te sluiten dat de ouders van baby's die geen opvang gebruiken, dit wel gaan doen als de kinderen ouder zijn. Het zou interessant zijn als toekomstig onderzoek dat wel belicht. Mensen (met en zonder kinderen) verwachten dat opvang beter is voor peuters dan voor baby's en schoolgaande kinderen (Portegijs en Van den Brakel 2016; Vermeer en Groeneveld 2016). Betekent dit ook dat zij andere overwegingen laten meewegen? Met de invoering van de harmonisatiewet gelden voor de peuterspeelzalen vanaf 2018 dezelfde kwaliteitseisen als voor de kinderopvang, en ook wordt de financiering gelijkgetrokken (TK 2016/2017a). Wat betekent dit voor ouders? Komt dit de brede toegankelijkheid ten goede zoals de overheid verwacht, of zien de traditionele gebruikers van de peuterspeelzalen deze ontwikkeling als een verslechtering?

Gezinnen in een kwetsbare situatie

Ondanks gerichte pogingen om kwetsbare ouders te bereiken, was de respons bij deze groep helaas gering. Om deze reden hebben we geen uitspraken kunnen doen over kwets-

bare gezinnen in Nederland. Wij bevelen aan dat toekomstig onderzoek naar kwetsbare gezinnen deze groep op een andere manier benadert dan met een brief en telefonische reminders. Het is bijvoorbeeld effectief gebleken om bij mensen aan te bellen. Een dergelijke intensieve strategie is wel kostbaar.

Een alternatieve manier om meer zicht te krijgen op kwetsbare gezinnen is om registerdata te gebruiken. Het CBS heeft een schat aan informatie, die tot nu toe slechts deels ontsloten is. Met registerdata kan bijvoorbeeld worden nagegaan op welke kenmerken ouders die geen kinderopvangtoeslag hebben aangevraagd, verschillen van ouders die dat wel hebben gedaan. Door te kijken naar risicofactoren als inkomen, de gezinssituatie, opleiding en taalachterstanden, kunnen we beter begrijpen waarom kwetsbare ouders weinig gebruik van opvang maken. Iedere risicofactor heeft namelijk een andere achtergrond en kan op een andere manier samenhangen met het gebruik van opvang. Zo kan een laag opleidingsniveau samengaan met beperkte ambities op de arbeidsmarkt, terwijl een laag inkomen het gebruik van opvang remt doordat dit financiële barrières opwerpt.

Verlof en kinderopvang

Het zou ook goed zijn als beleid én onderzoek naar het totaalplaatje van verlofregelingen en kinderopvang kijken. Beide zijn middelen die ouders kunnen helpen om arbeid en zorg te combineren, en alleen al om die reden hangen ze sterk samen. In Scandinavië hebben ouders bijvoorbeeld niet alleen toegang tot meer en goedkopere opvang, in dit deel van Europa is het ook gebruikelijk dat (beide) ouders een lange verlofperiode hebben, waardoor kinderen vaak pas na hun eerste jaar naar de opvang gaan. Het zou dus goed zijn als er in Nederland ook een overkoepelend perspectief voor de eerste levensjaren van het kind wordt ontwikkeld. Momenteel wordt het partnerverlof uitgebreid en heeft de Europese Unie een voorstel gedaan voor betaald ouderschapsverlof. Maar hoe zouden ouders het eerste jaar van hun kind het liefst inrichten? Wat zou een uitbreiding van de verlofregelingen betekenen voor de vraag naar kinderopvang? En hoe beïnvloedt dit de verdeling van arbeid en zorg tussen mannen en vrouwen?

S.6 Tot slot

Na een roerige periode lijkt de kinderopvang anno 2018 in rustiger vaarwater terechtgekomen. Veel ouders maken gebruik van een kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang of gastouder, zodat zij de zorg voor hun kind kunnen combineren met betaald werk; vaak gebeurt dit in combinatie met opvang door grootouders. En hun ervaringen met de kinderopvang zijn meestal positief. Ook het aandeel kinderen op de opvang zit weer – zij het nog licht – in de lift.

Tegelijkertijd maken lang niet alle ouders gebruik van de bestaande opvangmogelijkheden, ook als zij dat in principe wél graag zouden willen. Zo vormt de betaalbaarheid van de opvang voor veel ouders nog steeds een probleem, en zijn er in het opvangsysteem verschillende drempels die de toegankelijkheid voor sommige ouders verkleinen. Ook zijn er twijfels bij sommige ouders of de opvang een goede plek is voor hun kind. Op al deze pun-

ten lijken er nog voldoende mogelijkheden om de opvang in de nabije toekomst aantrekkelijker en ook toegankelijker te maken.

Literatuur

- Abn-Amro (2018). *'War for talent' ontspruit op de kinderopvang*. Amsterdam: Abn-Amro.
- Adema, W. en P. Whiteford (2007). *Babies and bosses: reconciling work and family life. A synthesis of findings for OECD countries*: Parijs: Publications de l'OECD.
- Akgündüz, Y.E. en J. Plantenga (2015). *Childcare prices and maternal employment: a meta-analysis*. Utrecht: Utrecht School of Economics (Discussion paper series 15-14).
- Besten, R. den en S. Gesthuizen (2018). Laat de kansen van peuters niet afhangen van hun achtergrond. In: *Trouw*, 28 maart.
- Boogaard, M. en I. Bollen (2014). *Gastouders in beeld. Een inventarisatiestudie onder gastouders in Nederland*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Brakel, M. van den en L. Moonen (2013). Welvaart van paren met en zonder kinderen. In: *Sociaaleconomische trends*, september 2013, 01.
- CBS (2015). Peuters lage-inkomensgroepen blijven vaker thuis. Geraadpleegd 11 augustus 2017, via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2015/39/peuters-lage-inkomensgroepen-blijven-vaker-thuis>
- CPB (2015). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Fukkink, R.G., M.J.J.M. Gevers Deynoot-Schaub, K.O.W. Helmerhorst, I. Bollen en J.M.A. Riksen-Walraven (2013). *Pedagogische kwaliteit van de kinderopvang voor 0-tot 4-jarigen in Nederlandse kinderdagverblijven in 2012*. Amsterdam: NCKO.
- Heckman, J.J. (2016). *Early childhood education: quality and access pay off. The Heckman equation*. Geraadpleegd via https://heckmanequation.org/assets/2017/01/F_Heckman_Moffitt_093016.pdf
- Kok, L., T. Smits en R. Scholte (2018). *Verwachte kosten verandering baby-norm kinderopvang*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Leseman, P. (2002). *Early childhood education and care for children from low-income or minority backgrounds* (paper gepresenteerd tijdens de OECD Oslo Workshop op 6-7 juni). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Melhuish, E., K. Erekly-Stevens, K. Petrogiannis, A. Ariescu, E. Penderi, K. Rentzou, A. Tawell, P. Leseman en P. Broekhuizen (2015). *A review of research on the effects of early childhood education and care (ECEC) on child development: Report submitted to Brussels as part of the WP4*. Brussel: Europese Commissie.
- Notten, N., D. Grunow en E. Verbakel (2017). Social policies and families in stress: gender and educational differences in work-family conflict from a European perspective. In: *Social Indicators Research*, jg. 132, nr. 3, p. 1281-1305.
- Portegijs, W. en M. van den Brakel (red.) (2016). *Emancipatiemonitor 2016*. 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.
- Rijksoverheid (2017). *Rijksbegroting 2018*. Geraadpleegd op 18 januari 2018 via <http://www.rijksbegroting.nl>.
- Riksen-Walraven, M. (2004). Pedagogische kwaliteit in de kinderopvang: doelstellingen en kwaliteitscriteria. In: R. van IJendoorn, L. Tavecchio en M. Riksen-Walraven (red.), *De kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Roeters, A. en F. Bucx (2016). *Beleidssignalement over het gebruik van kinderopvang door ouders met lagere inkomens*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SER (2016). *Gelijk goed van start. Visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

- Slot, P., I.J. Jepma, P. Muller, B. Romijn en P. Leseman (2017). *Landelijke kwaliteitsmonitor kinderopvang. Kwaliteit van de Nederlandse kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang*. Utrecht: Universiteit Utrecht / Sardes.
- Stier, H., N. Lewin-Epstein en M. Braun (2012). Work-family conflict in comparative perspective. The role of social policies. In: *Research in Social Stratification and Mobility*, jg. 30, nr. 3, p. 265-279.
- szw (2018). *Rijksjaarsverslag 2017*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- TK (2015/2016a). *Betere kwaliteit, betere toegankelijkheid in de kinderopvang*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015/2016, 31322, nr. 303.
- TK (2015/2016b). *Kamerbrief kinderopvang*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015/2016, 31322, nr. 305.
- TK (2015/2016c). *Verzamelbrief onderzoeken kinderopvang. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015/2016, 2016-0000152615.
- TK (2016/2017). *Kamerbrief Harmonisatie, Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK)*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016/2017, 2017-0000101490.
- TK (2017/2018a). *Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Vergaderjaar 2017/2018, 31322, nr. 361
- TK (2017/2018b). *Kamerbrief Aanpassing financieringssystematiek kinderopvang*. Tweede kamer, vergaderjaar 2017/2018, 31322, nr. 346.
- TK (2017/2018c). *Aanbiedingsbrief ontwerpbesluit kinderopvangtoeslag*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017/2018, 2018-0000098338.
- Unicef (2008). The child care transition. A league table of early childhood education and care in economically advanced countries. In: *Innocenti Report Card*, jg. 8.
- Verhoef, M., A. Roeters en T. van der Lippe (2016). Couples' work schedules and child-care use in the Netherlands. In: *Journal of Child and Family Studies*, jg. 25, nr. 4, p. 1119-1130.
- Vermeer, H.J. en M.G. Groeneveld (2016). *Kwaliteit van babyopvang. Een literatuurstudie*. Leiden: Centrum voor Gezinspedagogiek, Universiteit Leiden.
- WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

1 Kinderopvang: nieuwe ontwikkelingen, nieuwe vragen

1.1 Achtergrond en doel

Achtergrond

Formele kinderopvang is de opvang door kinderdagverblijven, de buitenschoolse opvang (bso) en gastouders. Bij kinderen tot 4 jaar gaat het vaak om dagopvang. Bij schoolgaande kinderen gaat het om buitenschoolse opvang, dus voor, tussen of na schooltijd. De overheid probeert het gebruik van formele opvang te stimuleren om zo met name moeders in staat te stellen om (meer uren) te werken. Lange tijd lag bij de overheid de nadruk op de betaalbaarheid van opvang. De gedachte was dat moeders meer zouden gaan werken als dit financieel voordeliger was.

Recent is er in het maatschappelijke debat en het overheidsbeleid steeds meer aandacht voor de kwaliteit van opvang en de potentiële baten voor de kinderen zelf. Steeds meer wetenschappelijke onderzoeken laten zien dat kinderen die naar goede opvang gaan, hier spelenderwijs uitgedaagd worden om te leren en zich te ontwikkelen (Heckman 2016; Melhuish et al. 2015). Voor heel jonge kinderen zou dit de overgang naar de basisschool kunnen vergemakkelijken en eventuele achterstanden al vroeg kunnen compenseren (Besten en Gesthuizen 2018; SER 2016). Deze accentverschuiving in het wetenschappelijke en maatschappelijke debat heeft zich vertaald in de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang, die de kwaliteit van opvang moet vergroten en specifiek gericht is op het bevorderen van de ontwikkeling van kinderen (TK 2015/2016a, 2015/2016b, Staatsblad 2017). De overheid heeft de afgelopen jaren niet alleen meer ingezet op de kwaliteit van de opvang. Na een periode van krimp, die het gevolg was van de economische crisis en bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag (Portegijs et al. 2014), is de afgelopen jaren ook weer geïnvesteerd in de betaalbaarheid en toegankelijkheid van kinderopvang. De kinderopvangtoeslag is verhoogd, de groep ouders die recht heeft op een toeslag is vergroot en er zijn verbetervoorstellen gedaan die het voor ouders makkelijker zouden moeten maken om een kinderopvangtoeslag aan te vragen (Rijksoverheid 2017; TK 2015/2016a, 2015/2016b, 2017/2018a, 2017/2018b).

Kader 1.1 Kerncijfers kinderopvang

In 2017 maakten 486.000 huishoudens gebruik van de kinderopvangtoeslag en keerde de overheid voor 733.000 kinderen een toeslag uit (szw 2018: tabel 4.7.2). Een op de drie kinderen onder de 12 jaar gaat naar de formele kinderopvang. De deelname ligt hoger onder kinderen die nog niet naar school gaan. Vier op de tien jonge kinderen gaan naar de opvang, tegenover een kwart van de kinderen in de basisschoolleeftijd (szw 2018).

In het licht van de ontwikkelingen rondom de kinderopvang is het interessant om te weten hoe ouders van nu over kinderopvang denken. Heeft de nieuwe nadruk op kinderopvang

als ontwikkelinstrument ertoe geleid dat ouders anders over de opvang zijn gaan denken? Hoe denken zij over de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van opvang? En zien ouders opvang zowel als een arbeidsinstrument als ook als iets dat de ontwikkeling van kinderen ten goede kan komen?

Er is nog een andere reden waarom het interessant is om naar ouders te kijken. Zij spelen namelijk een sleutelrol bij het laten slagen van beleid. De overheid lijkt ervan uit te gaan dat zowel ouders als kinderen kunnen profiteren van betaalbare, toegankelijke en kwalitatief hoogstaande opvang. We weten echter ook dat de werkelijkheid weerbarstig is. Zo blijft het gebruik van kinderopvang door de lage inkomensgroepen – ondanks de inkomensafhankelijke toeslag – achter bij dat van hogere inkomensgroepen (CBS 2015; Melhuish et al. 2015; Roeters en Bucx 2016). Ook blijkt uit jarenlang onderzoek in binnen- en buitenland dat de arbeidsmarkteffecten van kinderopvang beperkt zijn (Akgündüz en Plantenga 2015; CPB 2015). Om beter te begrijpen waarom dit zo is en toekomstig beleid te kunnen laten aansluiten op deze weerbarstige werkelijkheid, is het cruciaal kennis te hebben van de percepties en ervaringen van ouders.

Doel

Het doel van dit rapport is tweeledig. Allereerst schetsen we de beleidsmatige en maatschappelijke achtergronden van de recente ontwikkelingen in de kinderopvang. Ons tweede doel is om de percepties van ouders over en hun ervaringen met kinderopvang in kaart te brengen en om na te gaan of en hoe deze percepties en ervaringen samenhangen met het gebruik van kinderopvang, de arbeidsparticipatie en de ervaren werk-privébalans van ouders. De laatste twee uitkomsten zijn belangrijke doelstellingen van het kinderopvangbeleid van de overheid.

Door het hele rapport heen maken we een onderscheid tussen drie kerndimensies van kinderopvang: de betaalbaarheid, de toegankelijkheid en de kwaliteit. Met de term ‘betaalbaarheid’ wordt gerefereerd op de (gepercipieerde) kosten voor ouders. Zien zij de kinderopvang als duur of goedkoop? Het gaat dus niet om de betaalbaarheid van het systeem. ‘Toegankelijkheid’ heeft betrekking op de praktische mogelijkheden die ouders hebben om van kinderopvang gebruik te maken. Opvang is toegankelijk als ouders onder werktijd een plek voor hun kind kunnen vinden, de afstand tot de opvang niet te groot is en er geen of weinig administratieve drempels zijn. De definitie van de ‘kwaliteit’ van opvang is gebaseerd op de uitgangspunten van Riksen-Walraven (2004). In lijn hiermee gaan we ervan uit dat opvang van hoge kwaliteit is als die aan kinderen emotionele veiligheid biedt, de cognitieve en niet-cognitieve vaardigheden van kinderen stimuleert en bijdraagt aan de maatschappelijke vorming van kinderen. In kader 1.3 worden deze kernbegrippen verder toegeelicht.

Kader 1.2 Definities opvang en toeslag

Formele kinderopvang. Opvang door aanbieders die geregistreerd zijn bij het Landelijk Register Kinderopvang. Dit kunnen kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang (bso)-instellingen en gastouders zijn (Portegijs et al. 2014).

Informele opvang. Opvang door mensen uit het persoonlijke netwerk van ouders. Het kan hier om ouders, broers/zussen, vrienden en burens gaan. Ook (betaalde) oppassers en au-pairs worden hieronder gerekend (Portegijs et al. 2014). In tegenstelling tot de formele opvang, kan voor informele opvang geen kinderopvangtoeslag worden aangevraagd.

Buitenschoolse opvang. Buitenschoolse opvang (bso) is bedoeld voor kinderen die naar de basisschool gaan. Bso-instellingen kunnen op verschillende momenten opvang regelen: voordat de school begint, in de middagpauze, na schooltijd en in vakanties.

Kinderopvangtoeslag. Ouders die gebruik maken van formele opvang en werken, een opleiding volgen of naar werk zoeken, hebben recht op een financiële tegemoetkoming in de kosten van opvang. Ouders schieten zelf de kosten voor en kunnen vervolgens via de Belastingdienst geld terugvragen.

Dit rapport concentreert zich op twee groepen ouders: ouders van baby's (in de leeftijd van 0,5 tot 1,5 jaar) en ouders van kleuters (in de leeftijd van 4,5 tot 5,5 jaar). Deze ouders hebben vrij recent een keuze moeten maken over de opvang voor hun kind (omdat de verlofperiode afliep of het kind naar school ging). We verwachten daarom dat deze ouders nog scherp hebben wat hun overwegingen waren. Deze focus van het onderzoek betekent echter ook dat we ouders van peuters en peuterspeelzalen en de opvang voor oudere kinderen grotendeels buiten beschouwing laten. Het is dus ook niet uit te sluiten dat de onderzochte ouders die geen formele opvang gebruiken, dit op een later moment wel doen of hun kind uiteindelijk naar een peuterspeelzaal brengen.

Kader 1.3 Definities van betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit

Betaalbaarheid. Het begrip 'betaalbaarheid' is gerelateerd aan de (gepercipieerde) financiële kosten van kinderopvang. Er kan op verschillende manieren worden gekeken naar de kosten. De uurprijs van de kinderopvanginstelling of gastouder bepaalt de brutoprijs. Maar ouders die recht hebben op een toeslag krijgen een deel van dit bedrag terug. De kosten van de kinderopvang kunnen ook worden afgezet tegen het inkomen. Veel economische studies kijken bijvoorbeeld naar het verschil tussen het uurloon en de uurprijs van de kinderopvang.

Toegankelijkheid. In dit rapport definiëren we toegankelijkheid als de praktische mogelijkheden die ouders hebben om van kinderopvang gebruik te maken. We laten de financiële toegankelijkheid van de opvang hierbij buiten beschouwing (omdat we deze onder betaalbaarheid scharen). We onderscheiden drie dimensies van toegankelijkheid, die gebaseerd zijn op het SER-advies 'Gelijk goed van start' en een lezing van de literatuur (bv. Vandenbroeck en Lazzari 2014). Allereerst moeten ouders in staat zijn om tijdens werktijd hun kind bij de kinderopvang onder te brengen. Hier-

voor is het nodig dat er een plek beschikbaar is (en er dus geen wachtlijst is), dat de afstand tot de opvang niet te groot is en dat de opvang open is als de ouders werken. Ten tweede is de toegankelijkheid groter als er geen of weinig administratieve drempels zijn. Hoe meer bureaucratie er is en hoe meer ouders hier tegenop zien, hoe hoger deze drempels zijn. Ten slotte staan we kort stil bij de mogelijkheid dat er culturele barrières zijn die ouders ervan weerhouden kinderopvang te gebruiken.

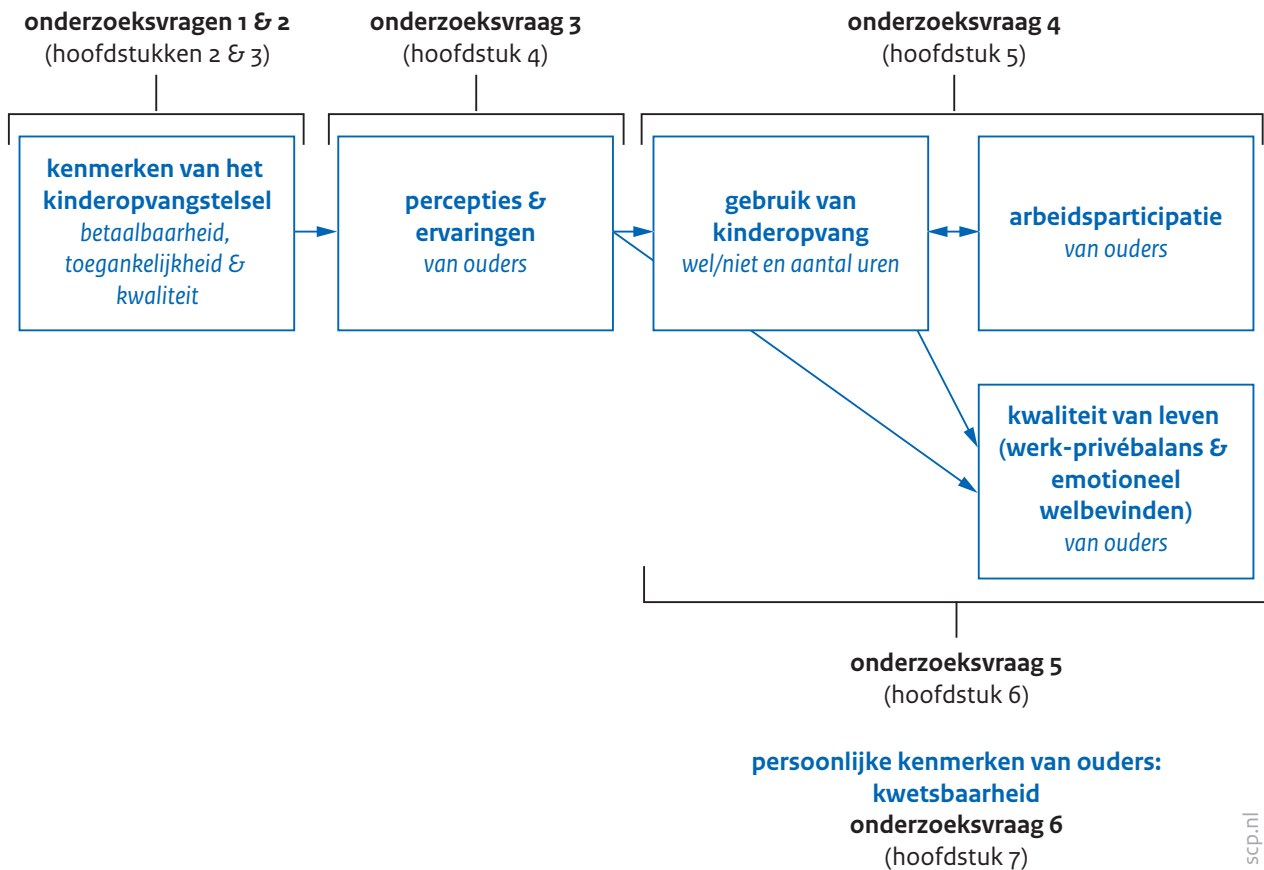
Kwaliteit. De kwaliteit van kinderopvang kan op verschillende manieren afgebakend en gedefinieerd worden (Eggink et al. 2013; Portegijs et al. 2014; SER 2016). Uitgaande van de uitgangspunten van Riksen-Walraven (2004) nemen we aan dat opvang van hoge kwaliteit is als die emotionele veiligheid biedt, cognitieve en niet-cognitieve vaardigheden stimuleert en bijdraagt aan de maatschappelijke vorming. Deze definitie is zeer gangbaar in de literatuur over kinderopvang (Vermeer en Groeneveld 2016). Om deze doelen te bereiken moet aan twee typen kwaliteit worden voldaan: de proceskwaliteit en de structurele kwaliteit (Fukkink et al. 2006; Riksen-Walraven 2004). De eerste dimensie heeft betrekking op de (leer)ervaringen van kinderen: hoe gaan medewerkers met hen om en hoe verloopt het spelenderwijs leren? De tweede dimensie heeft betrekking op de bredere randvoorwaarden, die zich voornamelijk op het niveau van de instelling en het beleid bevinden. Hierbij kan gedacht worden aan de arbeidsvoorwaarden, scholing, de kenmerken van de ruimtes en de groepsgrootte en -samenstelling. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voegt in zijn beleidsdoorlichting aan deze twee dimensies nog een derde toe: veiligheid (szw 2015: 7). Hoewel dit begrip niet gedefinieerd wordt, zal het hier waarschijnlijk om de fysieke en sociale veiligheid van kinderen gaan.

1.2 Onderzoeksvragen

Dit onderzoek brengt in kaart hoe ouders over kinderopvang denken en hoe hun percepties en ervaringen samenhangen met het gebruik van kinderopvang, hun arbeidsparticipatie en de ervaren balans tussen werk en privé. Dit brede doel valt uiteen in zes onderzoeksvragen. Deze zullen we hieronder toelichten. Figuur 1.1 laat schematisch zien hoe deze vragen onderling samenhangen en op elkaar voortbouwen.

Figuur 1.1

De onderzoeksvragen, hoofdstukken en hun samenhang



Onderzoeksvraag 1: In hoeverre en waarom zet recent overheidsbeleid in op de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van de formele kinderopvang?

Met de eerste onderzoeksvraag schetsen we de beleidscontext van het onderzoek. Dit doen we door in hoofdstuk 2 de zogenaamde beleidstheorie te reconstrueren: de gedachten en veronderstellingen die aan het huidige beleid van de overheid ten grondslag liggen. Op basis van een documentenanalyse zijn we nagegaan hoeveel aandacht er naar de verschillende dimensies van kinderopvang uitgaat en hoe dit zich de laatste jaren ontwikkeld heeft. Daarnaast zetten we uiteen welke verwachtingen er door de overheid zijn geformuleerd. Het beleid veronderstelt bijvoorbeeld dat als de kinderopvang betaalbaarder, toegankelijker en van een hogere kwaliteit is, ouders hier meer gebruik van zullen maken en ze meer kunnen werken. Omdat we in het verdere rapport nagaan of de beleidstheorie door empirische gegevens ondersteund wordt, zijn de veronderstellingen achter en veronderstellingen in het beleid een mooi startpunt van het rapport.

Onderzoeksvraag 2: Hoe hebben de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van opvang zich de laatste jaren ontwikkeld? En hoe regelden en regelen ouders de opvang van hun kinderen?

De tweede onderzoeksvraag richt zich op de daadwerkelijke veranderingen in de kenmerken en het gebruik van kinderopvang. Om zicht te krijgen op meer recente ontwikkelingen

in de kinderopvang, geeft hoofdstuk 3 een overzicht van de bestaande kennis over het verloop van de kosten van kinderopvang, de ontwikkeling in de beschikbaarheid van opvang en veranderingen in de kwaliteit. Ook wordt in kaart gebracht hoe het gebruik van opvang en de arbeidsparticipatie van ouders zich ontwikkeld hebben. We gaan hierbij vijf tot tien jaar terug. De analyse van bestaande gegevens (zoals de Landelijke kwaliteitsmonitor kinderopvang) wordt aangevuld met een verdieping op basis van zelf verzamelde gegevens uit een vragenlijstonderzoek. Op basis van deze laatste gegevens kunnen we bijvoorbeeld in kaart brengen hoe vaak ouders – naast formele opvang – gebruik maken van informele opvang door grootouders, andere familie, vrienden, kennissen of burens.

Onderzoeksvraag 3: Hoe denken ouders over de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van kinderopvang, en wat zijn hun ervaringen hiermee?

Informatie over de percepties van ouders vertelt ons iets over het imago van de kinderopvang in Nederland. De derde onderzoeksvraag (die in hoofdstuk 4 beantwoord wordt) gaat daarom na hoe ouders over de kinderdagopvang en buitenschoolse opvang denken. In ons onderzoek hebben we ouders gevraagd naar hun indruk van de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van de opvang. Bijvoorbeeld, is de opvang in de ogen van ouders duur? Denken ze dat kinderen veilig zijn op de opvang? En kijken ouders op tegen de administratie? We maken onderscheid tussen percepties van ouders over de kinderopvang in het algemeen en ervaringen met de eigen opvang.

Onderzoeksvraag 4: Hangen de percepties van ouders en hun ervaringen met kinderopvang samen met hun gebruik van opvang en hun arbeidsparticipatie?

De vierde onderzoeksvraag verbindt de percepties en ervaringen van ouders aan hun gedrag. De overheid veronderstelt dat naarmate ouders de kinderopvang als goedkoper, toegankelijker en beter zien, zij meer opvang zullen gebruiken en meer zullen werken. In hoofdstuk 5 wordt nagegaan in hoeverre deze verwachting ondersteund wordt. Dit gebeurt door te onderzoeken in hoeverre ouders vaker gebruik maken van opvang en meer uren werken naarmate zij positiever over de opvang denken. Eerder onderzoek naar het gebruik van opvang en de arbeidsparticipatie van ouders heeft zich vooral gericht op de rol van financiële prikkels. Maar er is steeds meer onderzoek dat laat zien dat denkbeelden van ouders over de toegankelijkheid en kwaliteit ook een belangrijke rol spelen (Portegijs et al. 2006, 2014). Hoofdstuk 5 kijkt daarom naar percepties en ervaringen met betrekking tot de betaalbaarheid, toegankelijkheid én kwaliteit van kinderopvang. Door meer oog te hebben voor verschillende aspecten van opvang kunnen we beter begrijpen welke ouders wel of niet opvang gebruiken en vanuit welke overwegingen. Dit hoofdstuk is gebaseerd op gegevens afkomstig uit een vragenlijstonderzoek en we kunnen daarom geen zicht geven op de keuzeprocessen en moeilijker te vangen invloeden zoals die van sociale normen. Ook kunnen we geen uitspraken doen over oorzaak-gevolgrelaties.

Onderzoeksvraag 5: Hebben ouders die meer kinderopvang gebruiken een betere werk-privébalans en een hoger emotioneel welbevinden?

In de internationale literatuur wordt kinderopvang vaak gezien als een manier om ouders te ondersteunen bij het combineren van arbeid en zorg (Adema en Whiteford 2007; SER 2016; Unicef 2008). Met name in de Scandinavische landen, maar ook daarbuiten, wordt ervan uitgegaan dat als ouders de zorg voor kinderen kunnen delen met de overheid, de combinatie met werk minder zwaar is, wat het welzijn van ouders ten goede komt. In eerder onderzoek in Nederland (Portegijs et al. 2014) werd weinig bewijs gevonden voor een dergelijk verband, maar onderzoeken uit andere landen geven wel degelijk aanleiding om te verwachten dat opvang ouders kan ondersteunen (bv. Notten et al. 2017; Stier et al. 2012). Met deze onderzoeksvraag (die in hoofdstuk 6 beantwoord wordt) gaan we daarom na of de verschillende kenmerken van opvang (betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit) samenhangen met de werk-privébalans en het welbevinden van ouders. Daarnaast onderzoeken we of eventuele verbanden sterker zijn voor ouders voor wie de combinatie van arbeid en zorg zwaarder is (bv. omdat ze meer uren werken of mantelzorg geven) of die weinig alternatieve vormen van ondersteuning hebben (bv. vanuit het sociale netwerk).

Onderzoeksvraag 6: In hoeverre zijn er aanwijzingen voor de veronderstelling dat ouders die zich in een kwetsbare situatie bevinden, minder vaak van kinderopvang gebruik maken omdat ze negatiever over opvang denken en meer restricties ervaren?

In hoofdstuk 7 staan we uitgebreid stil bij gezinnen die zich in een kwetsbare situatie bevinden. Daarbij gaat het om gezinnen waar er sprake is van een of meer risicofactoren die de ontwikkeling van kinderen kunnen remmen. We kijken hierbij specifiek naar gezinnen met een laag inkomen, een lage opleiding, geen werk en/of een alleenstaande ouder (zie ook kader 1.4). Bij de ouders die aan ons vragenlijstonderzoek hebben meegedaan, gaan we na hoe deze groep over kinderopvang denkt. Zijn zij negatiever dan respondenten die niet kwetsbaar zijn? En zou dit gedeeltelijk kunnen verklaren waarom ouders in een kwetsbare situatie minder vaak gebruik maken van opvang? Helaas is het door beperkingen in de data niet mogelijk om generaliserende uitspraken te doen over alle kwetsbare gezinnen in Nederland. Wel kunnen we in de literatuur nagaan of er redenen zijn om te verwachten dat er verschillen zijn. Daarnaast is het mogelijk om deze verwachtingen naast de eigen data te leggen. Hoewel we niet kunnen generaliseren, kunnen we wel nagaan of de patronen in ons eigen onderzoek in lijn zijn met deze verwachtingen.

Kader 1.4 Definitie kwetsbare gezinnen

In dit rapport is op basis van de data een profiel gemaakt van kwetsbare ouders. De kans dat ouders hieronder vallen hangt samen met het (zelfgerapporteerde) huishoudinkomen, het opleidingsniveau, de werksituatie en de afwezigheid van een van beide ouders. Deze gezinskenmerken worden door verschillende partijen als risicofactoren gezien die vaak in combinatie voorkomen en de ontwikkeling van kinderen kunnen remmen (Conger et al. 2010; Leseman 2002; SER 2016; Unicef 2008; Veen et al. 2012).¹ Deze definitie sluit gedeeltelijk aan bij de uitgangspunten van de rijksoverheid: bij het vaststellen van de kinderopvangtoeslag differentieert het ministerie

van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bijvoorbeeld tussen inkomensgroepen, en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap richt zich met zijn achterstandenbeleid met name op lager opgeleide ouders.

1.3 Methoden en data

1.3.1 Vier typen bronnen

De conclusies van dit rapport zijn gebaseerd op vier typen bronnen. Allereerst zijn we nagegaan hoe er in beleidsstukken over kinderopvang is geschreven en hoe de beleidstheorie (de veronderstellingen achter het beleid) zich de laatste jaren ontwikkeld heeft. Ten tweede hebben we op basis van de wetenschappelijke literatuur beschreven wat er al bekend is over de effecten van kinderopvang en de percepties van ouders. Ten derde hebben we op basis van landelijke registergegevens trends in de kenmerken en het gebruik van kinderopvang in kaart gebracht. Ten slotte is er een vragenlijstonderzoek onder ouders uitgezet. Deze laatste gegevens maken het mogelijk om meer zicht te krijgen op de keuzes en overwegingen van ouders. Meer informatie over dit onderzoek volgt hieronder.

1.3.2 Het onderzoek Kijk op kinderopvang (KoK)

Hieronder beschrijven we hoe het Kijk op kinderopvang-onderzoek is uitgevoerd. Meer gedetailleerde informatie over steekproef, dataverzameling en representativiteit van dit onderzoek is te vinden in bijlage A bij dit rapport op www.scp.nl.

De dataverzameling

Bij dit onderzoek is zoveel mogelijk aangesloten bij de opzet van het onderzoek *Krimp in de kinderopvang* (KiK) uit 2013 (zie Portegijs et al. 2014). Ook om deze reden hebben we er bijvoorbeeld voor gekozen om ons op ouders van baby's en kleuters te richten (en niet op de ouders van peuters en oudere kinderen). De belangrijkste keuzes worden immers bij het eerste kind gemaakt, en de opvang van latere kinderen wordt vaak aangepast aan die van het eerste kind (Portegijs et al. 2014). Daarnaast ligt het moment waarop de ouders al dan niet voor kinderopvang hebben gekozen, voor de ouders van baby's en kleuters nog erg dichtbij. Ze hebben relatief kort geleden moeten beslissen hoe zij de opvang voor hun kind wilden regelen.

Voor het onderzoek heeft het CBS een representatieve steekproef getrokken uit ouders van baby's (geboren in 2016) en van kleuters (ouders van wie het eerste kind in 2016 4 jaar is geworden). Om te zorgen voor een goede balans tussen enerzijds ouders met en zonder formele opvang en anderzijds kwetsbare en niet-kwetsbare ouders, is gestratificeerd op gebruik en inkomen.² De dataverzameling is door het veldwerkbureau Panteia uitgevoerd. De ouders in de steekproef hebben in de zomer en herfst van 2017 een brief ontvangen met het verzoek de vragenlijst online of op papier in te vullen. De respons is op verschillende manieren gemaximaliseerd.

- Het belang van het onderzoek is onderstreept in een folder die was toegevoegd aan de uitnodigingsbrief.

- Ouders konden de vragenlijst online en op papier invullen.
- Ouders ontvingen een herinneringsbrief.³
- Ouders van wie het telefoonnummer bekend was, zijn ook telefonisch benaderd.

Respons en generaliseerbaarheid

Uiteindelijk hebben 1832 respondenten meegedaan (900 ouders van baby's en 932 ouders van kleuters). De algemene respons was 24%. Dit is zeker geen hoge respons, maar inmiddels niet meer ongebruikelijk. De respons varieerde sterk tussen de verschillende groepen in de steekproef en was het laagst bij de ouders van kleuters die volgens onze gegevens geen opvang gebruikten en een laag inkomen hadden (11%) en het hoogst bij ouders van baby's die wel opvang gebruikten en een hoog inkomen hadden (45%). Het is niet verrassend dat het juist de ouders met een laag inkomen zonder opvang zijn die weinig hebben deelgenomen aan het onderzoek. Over het algemeen zijn gezinnen met een laag inkomen namelijk moeilijk te bereiken met kwantitatief onderzoek (Feijten et al. 2017; Stoop 2005). Daarnaast is het waarschijnlijk dat ouders die zelf geen opvang gebruiken, minder affiniteit met het onderwerp hebben. In de begeleidende brief en folder hebben we uitgelegd dat we juist bijzonder benieuwd zijn naar hun mening, maar waarschijnlijk had een meer intensieve benadering tot een hogere respons geleid.

Een analyse van de respons laat zien dat een aantal specifieke groepen ondervertegenwoordigd is in de data (zie voor meer gedetailleerde informatie tabellen A.3 en A.4 in bijlage A op www.scp.nl). Dit zijn de jonge ouders (onder de 30 jaar), ouders uit het westen van het land, alleenstaande ouders, ouders uit de laagste inkomensgroep (met een gestandaardiseerd besteedbaar huishoudinkomen van minder dan 15.000 euro per jaar), ouders met een lagere opleiding, ouders met een huurhuis en ouders met een niet-westerse migratieachtergrond.

Het CBS heeft een weegfactor geconstrueerd waarmee de schattingen kunnen worden gegeneraliseerd naar alle ouders van baby's en kleuters in Nederland. Om deze reden zijn de analyses in hoofdstukken 4 tot en met 6 gewogen. Omdat de responspercentages met name bij de kwetsbare groepen zonder kinderopvang zo laag lagen en de respons hier ook selectief lijkt, is het op basis van de gegevens in dit onderzoek niet mogelijk om uitspraken over kwetsbare ouders te doen die met een bekende marge van onzekerheid zijn te generaliseren naar alle kwetsbare ouders in Nederland. In de beschrijvende analyses van hoofdstuk 7, waarin de kwetsbare ouders centraal staan, wegen we dan ook niet en doen we alleen uitspraken over de deelnemers aan ons onderzoek. Ter duiding en onderbouwing wordt er in dat hoofdstuk wel (meer dan in de andere hoofdstukken) uit de literatuur geput.

Afbakening

Omdat de gegevens uit dit onderzoek alleen betrekking hebben op de ouders van baby's en kleuters, kunnen we geen uitspraken doen over ouders van peuters en het bezoek van peuterspeelzalen. Ook de opvang voor oudere kinderen wordt grotendeels buiten beschouwing gelaten. Het is daarom niet uit te sluiten dat de onderzochte ouders die op

dit moment geen formele opvang gebruiken, dit op een later moment wel zullen doen. Uit eerder onderzoek weten we dat er verschillen zijn tussen de opvang van baby's, peuters en oudere kinderen. Zo denken Nederlanders relatief positief over de opvang voor peuters (Portegijs en Van den Brakel 2016). Ook zijn de potentiële ontwikkel-effecten juist voor peuters heel groot (Onderwijsraad 2015; SER 2016). Helaas was het binnen de reikwijdte van dit onderzoek niet mogelijk deze groep mee te nemen.

1.4 Kennislacunes en de bijdrage van dit onderzoek

Dit onderzoek bouwt voort op een lange traditie van SCP-rapporten over kinderopvang, in het bijzonder op het onderzoek *Krimp in de kinderopvang* (KiK) uit 2013. In het onderzoeksrapport stond de vraag centraal of de recente bezuinigingen in de opvang hadden geleid tot een afname in gebruik (Portegijs et al. 2014). Sinds het verschijnen van dit onderzoeksrapport is er veel veranderd. De crisis is inmiddels voorbij en de kinderopvang groeit weer. Om die reden is het belangrijk om na te gaan of ouders sindsdien ook anders over opvang zijn gaan denken.

Het huidige onderzoek bouwt daarnaast voort op de bredere literatuur over kinderopvang. In het bijzonder maken we een systematisch onderscheid tussen percepties van en ervaringen met de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van opvang en lichten we de specifieke situatie van kwetsbare gezinnen uit. Door de drie dimensies van opvang door het hele rapport heen te onderscheiden, kunnen we ook nagaan of voor ouders slechts één aspect van de kinderopvang van belang is of dat zij naar meerdere aspecten kijken.

Dit onderzoek draagt nog op een andere manier bij aan bestaande kennis over kinderopvang. In lijn met het maatschappelijke debat staan we stil bij de verschillen tussen kwetsbare en niet-kwetsbare gezinnen. Hoewel onderzoek heeft laten zien dat kinderen uit kwetsbare gezinnen de meeste ontwikkelingswinst halen uit goede kinderopvang (Heckman et al. 2006; SER 2016; TK 2015/2016c; Unicef 2008), maken juist deze ouders relatief weinig gebruik van opvang (CBS 2015; Roeters en Bucx 2016). Over de achtergronden en verklaringen hiervan is nog veel onduidelijk. Zo is het bijvoorbeeld lastig te bepalen of ouders weinig gebruik maken van opvang omdat ze een laag inkomen hebben of dat, andersom, ze een laag inkomen hebben doordat ze weinig werken en daarom ook weinig gebruik van opvang maken. Ook weten we nog weinig over de manier waarop deze ouders tegen kinderopvang aankijken. Een SCP-onderzoek uit 2016 (Roeters en Bucx 2016) suggereert dat lagere inkomensgroepen negatiever over de kwaliteit van opvang denken. In dit onderzoek diepen we dit verder uit door ouders naar verschillende kwaliteitsaspecten te vragen en percepties van de toegankelijkheid van opvang mee te nemen. Helaas kunnen we op basis van de beschikbare data geen uitspraken doen over alle kwetsbare gezinnen in Nederland. Wel kunnen we op basis van de literatuur en beschikbare data het (wetenschappelijke) debat over het gebruik van opvang door kwetsbare gezinnen weer een stap verder brengen.

Noten

- 1 Het Kohnstamm Instituut gebruikt bijvoorbeeld de term ‘risicogezinnen’ voor ‘allochtone gezinnen, met niet-werkende moeders, ouders zonder startkwalificatie, ouders die een buitenlandse taal spreken met hun kind, ouders die weinig sociale steun ervaren in de opvoeding en waar meerdere risicofactoren tegelijk spelen, zoals verslaving en onveiligheid in de woonomgeving’ (Veen et al. 2012: 3-4). Zij merken ook op dat er bij kwetsbare gezinnen vaak meerdere problemen tegelijk spelen.
- 2 De inschatting van het gebruik was gebaseerd op informatie over de kinderopvangtoeslag in 2016, die zij toen al dan niet ontvingen. De meest recente inkomensdata waren uit 2015. Het is natuurlijk mogelijk dat ouders inmiddels hun kinderopvangsituatie hebben aangepast en/of hun inkomen is veranderd. Tegelijkertijd zijn dit de meest recente beschikbare data en verwachtten we dat dit in ieder geval een indicatie zou geven.
- 3 Door een fout heeft een deel van de steekproef helaas geen reminder gehad.

Literatuur

- Adema, W. en P. Whiteford (2007). *Babies and bosses: reconciling work and family life. A synthesis of findings for OECD countries*: Paris: Publications de l’OECD.
- Akgündüz, Y.E. en J. Plantenga (2015). *Childcare prices and maternal employment: a meta-analysis*. Utrecht: Utrecht School of Economics (Discussion paper series 15-14).
- Besten, R. den en S. Gesthuizen (2018). Laat de kansen van peuters niet afhangen van hun achtergrond. In: *Trouw*, 28 maart.
- cbs (2015). Peuters lage-inkomensgroepen blijven vaker thuis. Geraadpleegd 11 augustus 2017 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2015/39/peuters-lage-inkomensgroepen-blijven-vaker-thuis>
- Conger, R.D., K.J. Conger en M.J. Martin (2010). Socioeconomic status, family processes, and individual development. In: *Journal of Marriage and Family*, jg. 72, nr. 3, p. 685-704.
- CPB (2015). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Eggink, E., D. Verbeek-Oudijk en E. Pommer (2013). *Achtergrondrapport bij Burgers over de kwaliteit van publieke diensten. Een terugblik op 2002-2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Feijten, P., R. Schellingerhout, M. de Klerk, A. Steenbekkers, P. Schyns, F. Vonk, A.M. Marangos, A. de Boer en L. Heering (2017). *Zicht op de wmo 2015. Ervaringen van melders, mantelzorgers en gespreksvoerders*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Fukkink, R., L.W.C. Tavecchio, R. Kruit, H. Vermeer en J. Zeijl (2006). Criteria voor kwaliteit van kinderopvang. Visies van sleutelfiguren. In: *Pedagogiek*, jg. 25, nr. 4, p. 243-261.
- Heckman, J.J. (2016). *Early childhood education: quality and access pay off. The Heckman Equation*. Geraadpleegd op 12 januari 2018 via https://heckmanequation.org/assets/2017/01/F_Heckman_Moffitt_093016.pdf
- Heckman, J.J., J. Stixrud en S. Urzua (2006). *The effects of cognitive and noncognitive abilities on labor market outcomes and social behavior*. Cambridge (MA): the National Bureau of Economic Research (NBER Working paper no. 12006). Te raadplegen via <http://www.nber.org/papers/w12006>
- Leseman, P. (2002). *Early childhood education and care for children from low-income or minority backgrounds* (paper gepresenteerd tijdens de OECD Oslo Workshop op 6-7 juni). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Melhuish, E., K. Ereky-Stevens, K. Petrogiannis, A. Ariescu, E. Penderi, K. Rentzou, A. Tawell, P. Leseman en P. Broekhuisen (2015). *A review of research on the effects of early childhood education and care (ECEC) on child development: Report submitted to Brussels as part of the WP4*. Brussel: Europese Commissie.
- Notten, N., D. Grunow en E. Verbakel (2017). Social policies and families in stress: gender and educational differences in work-family conflict from a European perspective. In: *Social Indicators Research*, jg. 132, nr. 3, p. 1281-1305.
- Onderwijsraad (2015). *Een goede start voor het jonge kind*. Den Haag: Onderwijsraad.

- Portegijs, W. en M. van den Brakel (red.) (2016). *Emancipatiemonitor 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Portegijs, W., M. Cloin, I. Ooms en E. Eggink (2006). *Hoe het werkt met kinderen. Moeders over kinderopvang en werk*. 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.
- Rijksoverheid (2017). *Rijksbegroting 2018*. Geraadpleegd op 18 januari 2018.
- Riksen-Walraven, M. (2004). Pedagogische kwaliteit in de kinderopvang: doelstellingen en kwaliteitscriteria. In: R. van IJzendoorn, L. Tavecchio en M. Riksen-Walraven (red.), *De kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Roeters, A. en F. Bucx (2016). *Beleidssignalement over het gebruik van kinderopvang door ouders met lagere inkomens*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SER (2016). *Gelijk goed van start. Visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Staatsblad (2017). *Wet van 31 mei 2017 tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen en enkele andere wetten in verband met de harmonisatie van de regelgeving met betrekking tot kindercentra en peuterspeelzalen (Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk)*. Den Haag: Staatsblad.
- Stier, H., N. Lewin-Epstein en M. Braun (2012). Work-family conflict in comparative perspective. The role of social policies. In: *Research in Social Stratification and Mobility*, jg. 30, nr. 3, p. 265-279.
- Stoop, I. (2005). *The hunt for the last respondent: nonresponse in sample surveys*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- szw (2015). *Beleidsdoorlichting kinderopvang*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- szw (2018). *Rijksjaarsverslag 2017*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- TK (2015/2016a). *Betere kwaliteit, betere toegankelijkheid in de kinderopvang*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015/2016, 31322, nr. 303.
- TK (2015/2016b). *Kamerbrief kinderopvang*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015/2016, 31322, nr. 305.
- TK (2015/2016c). *Verzamelbrief onderzoeken kinderopvang*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 30 juni 2016, vergaderjaar 2015/2016, ref. 2016-0000152615.
- TK (2016/2017). *Memorie van toelichting Wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen en enkele andere wetten in verband met de harmonisatie van de regelgeving met betrekking tot kindercentra en peuterspeelzalen (Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016/2017, 34596, nr. 3.
- TK (2017/2018a). *Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Vergaderjaar 2017/2018, 31322, nr. 361.
- TK (2017/2018b). *Kamerbrief Aanpassing financieringssysteem kinderopvang*. Tweede kamer, vergaderjaar 2017/2018, 31322, nr. 346.
- Unicef (2008). The child care transition. A league table of early childhood education and care in economically advanced countries. In: *Innocenti Report Card*, jg. 8.
- Vandenbroeck, M. en A. Lazzari (2014). Accessibility of early childhood education and care. A state of affairs. In: *European Early Childhood Education Research Journal*, jg. 22, nr. 3, p. 327-335.
- Veen, A., I. van der Veen en G. Driessen (2012). *Het bereik van allochtone kinderen met voor- en vroegschoolse educatie*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Vermeer, H.J. en M.G. Groeneveld (2016). *Kwaliteit van babyopvang. Een literatuurstudie*. Leiden: Centrum voor Gezinspedagogiek, Universiteit Leiden.

2 Recente ontwikkelingen in het beleid rondom kinderopvang

2.1 De beleidscontext

De eerste onderzoeksvraag is als volgt:

- In hoeverre en waarom zet recent overheidsbeleid in op de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van de formele kinderopvang?

Deze vraag beantwoorden we door de beleidscontext in kaart te brengen en te schetsen hoe het beleid rondom kinderopvang zich de laatste jaren ontwikkeld heeft. We staan in het bijzonder stil bij de zogenaamde beleidstheorie: de voornaamste gedachten en aannames achter het huidige beleid. Wat zijn de belangrijkste doelen van kinderopvang en waarom? In hoeverre en hoe wordt er gestuurd op de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van opvang? En hoe verwacht de overheid dat ouders op het beleid reageren? Omdat de kinderopvang in dit rapport centraal staat, richt dit hoofdstuk zich op de Wet kinderopvang. Dit is echter niet het enige wettelijke kader dat relevant is voor de kindvoorzieningen in Nederland. Voorbeelden van andere wetten zijn de Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet oKE) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Deze wetten worden in dit hoofdstuk buiten beschouwing gelaten.

In dit hoofdstuk zijn de ontwikkelingen tot het voorjaar van 2018 meegenomen. De wettelijke kaders zijn echter constant in beweging. Zo is het huidige kabinet momenteel bezig met het uitwerken van de plannen in het regeerakkoord. Het is dan ook niet met zekerheid te zeggen dat de ontwikkelingen en lijnen die in dit hoofdstuk geschetst worden de komende jaren ook doorgetrokken zullen worden. Dit hoofdstuk beschrijft wel hoe er in recente jaren over kinderopvang gesproken is en hoe de discussies in de maatschappij en het beleid zich ontwikkeld hebben.

Dit hoofdstuk begint met een beschrijving van de belangrijkste maatregelen die vanaf de invoering van de Wet kinderopvang in 2005 zijn ingevoerd (§ 2.2). Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 kort uiteengezet wat momenteel de dominante beleidstheorie is. We gaan hierbij achtereenvolgens in op de doelen van het beleid, de veronderstelde rol van de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van opvang, en de concrete instrumenten die worden ingezet. Paragraaf 2.4 gaat kort in op de belangrijkste bevindingen uit de literatuur die direct betrekking hebben op de aannames en veronderstellingen in de beleidstheorie.

2.2 De Wet kinderopvang

Vóór 2005 waren de gemeenten verantwoordelijk voor het aanbod en de financiering van de kinderopvang. In 2005 is de Wet kinderopvang ingevoerd, waarmee de verantwoordelijkheid naar de centrale overheid verschoof. Deze wet was de eerste landelijke regeling op het gebied van kinderopvang en verving een serie stimuleringsmaatregelen (Portegijs et al.

2014). Hieronder beschrijven we kort de inhoud van de wet en de maatregelen die hieronder vallen. Voor een gedetailleerdere bespreking verwijzen we geïnteresseerde lezers naar de beleidstekst zelf (szw 2004), het *Krimp in de kinderopvang*-rapport (Portegijs et al. 2014: hoofdstuk 1) en de uitgebreide beleidsdoorlichting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (szw 2015).

De Wet kinderopvang heeft twee hoofddoelstellingen: ‘het vergemakkelijken van de combinatie van arbeid en zorg’ en ‘het aanbieden van kwalitatief goede kinderopvang die aansluit bij de wensen van ouders en de ontwikkeling van kinderen’ (szw 2015: 7-8). Het eerste doel wordt over het algemeen toegespitst op het verhogen van de arbeidsparticipatie van ouders, en van moeders in het bijzonder (SER 2016; szw 2015). De Wet kinderopvang bepaalt dat werkende ouders (die alleenstaand zijn of een partner hebben die eveneens werkt) recht hebben op een inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag. Dit recht geldt eveneens voor ouders die een opleiding, re-integratietraject of inburgeringscursus volgen (szw 2015: 9). Een bijkomende voorwaarde is dat het kind naar de formele opvang gaat.¹

De overheid betaalt een percentage van de kosten van de kinderopvang; de hoogte van dit percentage hangt van het inkomen af. In de toelagetable voor 2018 liggen de toelagepercentages voor het eerste kind tussen de 33% en 94% (TK/EK 2017). Het ministerie hanteert een maximumuurprijs bij het bepalen van de hoogte van de toeslag. Als de daadwerkelijke uurprijs hoger ligt dan deze grens, kunnen ouders over het deel van de kosten dat hierboven ligt geen kinderopvangtoeslag aanvragen. De maximumuurprijs varieert per opvangsoort.² Andere factoren wegen eveneens mee bij de bepaling van de hoogte van de toeslag, te weten de aanwezigheid van andere kinderen in het huishouden, de opvangsoort, het aantal werkuren en het aantal uren gebruik (szw 2015:11). (Zie kader 2.1 voor een toelichting bij de toeslag.)

Kader 2.1 De kinderopvangtoeslag

Ouders die recht hebben op een toeslag kunnen voor een maximaal aantal uren en uurtarief een tegemoetkoming van de overheid krijgen. Als het daadwerkelijke tarief hoger ligt dan het maximale uurtarief moet de ouder dit verschil zelf bijbetalen. Ook eventuele extra uren die boven het maximum liggen moeten zelf worden betaald. Het precieze maximale uurtarief en het maximale aantal vergoede uren variëren met de situatie van de ouder(s) (zoals het aantal werkuren) en het type opvang. Ouders ontvangen de toeslag als voorschot en op maandbasis. Zij betalen zelf het kinderdagverblijf, de bso of de gastouder.

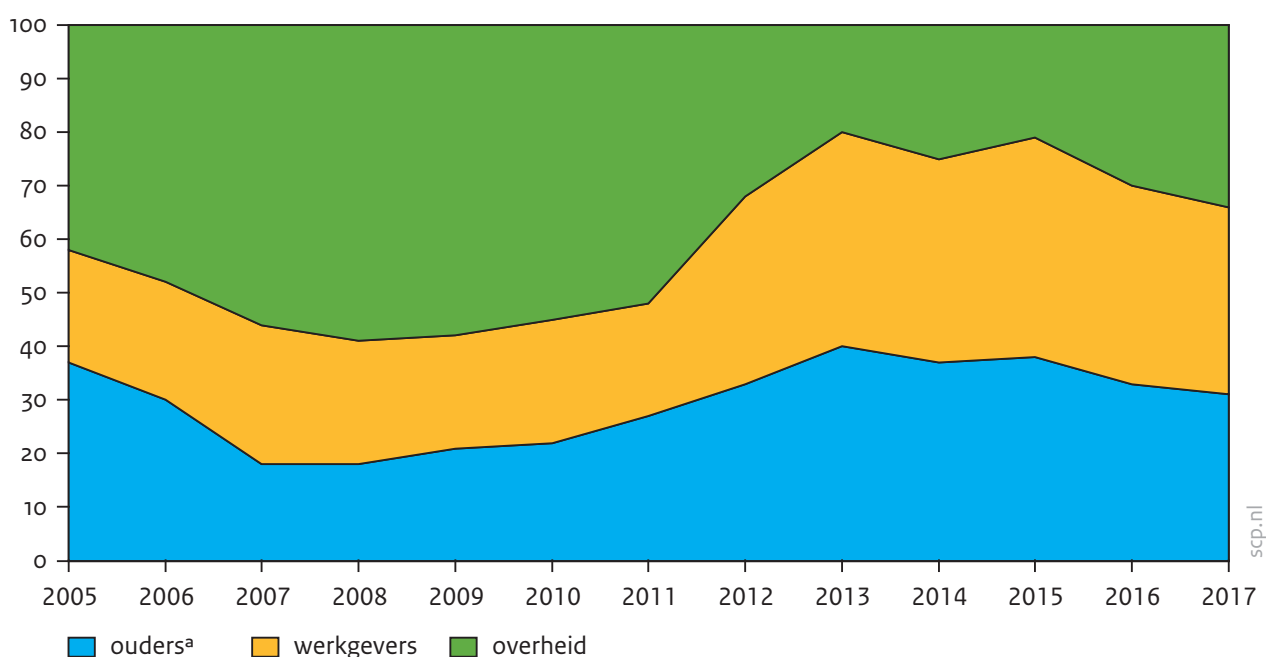
Doordat de toeslag direct aan ouders wordt uitgekeerd, kwam er in 2005 met de Wet kinderopvang een einde aan directe subsidies van de overheid aan aanbieders en moesten de aanbieders onderling gaan concurreren (Noailly et al. 2007). De verwachting was dat er door deze vraagfinanciering marktwerking zou optreden en dat als een direct gevolg hiervan aanbieders de kwaliteit van hun diensten zouden verhogen en wachtlijsten zouden krimpen. Wel was (en is) de marktwerking gereguleerd. De overheid stelde in een alge-

mene maatregel van bestuur kwaliteitsnormen vast, die gebaseerd zijn op het convenant kinderopvang dat door de sector zelf is vastgesteld. Gemeenten werden verantwoordelijk voor het toezicht. Deze laten de inspecties uitvoeren door regionale ggd's.

In de Wet kinderopvang is bepaald dat de kosten van de kinderopvang in gelijke mate worden verdeeld over ouders, werkgevers en de overheid. Deze verdeling kwam voort uit de gedachte dat de opvang van kinderen een gedeelde verantwoordelijkheid is. Omdat de bijdrage van werkgevers in eerste instantie achterbleef, werd deze per 1 januari 2007 verplicht (Portegijs et al. 2014: 16). Zoals figuur 2.1 laat zien, schommelden de bijdragen van de drie partijen over de tijd. Tot 2011 betaalde de overheid het grootste deel en betaalden de werkgevers en ouders minder dan hun derde deel. In 2011 kwam hier met een bezuinigingsronde van 1,1 miljard euro op de kinderopvangtoeslag een eind aan. In 2012 en 2013 is er verder bezuinigd. In 2017 lag de daadwerkelijke verdeling van de kosten van de kinderopvang eigenlijk pas voor het eerst echt bij het oorspronkelijke uitgangspunt en droeg iedere partij ongeveer een derde van de kosten (Rijksoverheid 2017a; SZW 2018).

Figuur 2.1

Aandeel ouders, werkgevers en overheid in de kosten van kinderopvang tot aan het maximale uurtarief, 2005-2016 (in procenten)^a



a De ouders betalen een deel van de kosten tot aan het maximale uurtarief. Als de uurprijs hoger is, komt het verschil volledig voor rekening van de ouders. Het aandeel van de ouders in de kosten is dus hoger dan weergegeven in de figuur.

Bron: 2005-2014: Portegijs et al. (2014); SZW (2015: 14); 2015-2017: SZW (2018: 90)

Vanaf het begin van 2014 zijn de overheidsuitgaven aan kinderopvang geleidelijk weer verhoogd.³ Daarnaast is er gewerkt aan een wetswijziging die vanaf 1 januari 2018 deels in werking is getreden: de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (IKK).⁴ Een tweede grote verandering is dat met de Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk (die op

30 mei 2017 is aangenomen door de Eerste Kamer) het financieringsstelsel van kinderopvang en peuterspeelzalen gelijk wordt getrokken. Meer hierover leest u in kader 2.2.

Kader 2.2 Peuterspeelzalen en de Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk

Het Nederlandse aanbod van voorzieningen voor jonge kinderen omvat naast kinderopvang ook peuterspeelzalen. Peuterspeelzalen zijn een voorziening waar in principe alle kinderen van 2 tot 4 jaar toegang toe hebben. In tegenstelling tot de kinderopvang hoeven beide ouders dus niet te werken. Omdat gemeenten zelf bepalen welke prioriteiten zij leggen, varieert de precieze invulling van de doelen en functies van peuterspeelzalen per gemeente. Over het algemeen hebben kinderen recht op twee dagdelen per week en vragen gemeenten hier een (kleine) ouderbijdrage voor (szw 2013). Met de Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet oke) heeft de overheid sinds 2010 een kader voor de peuterspeelzalen neergezet. Het doel van deze wet is 'de taalontwikkeling van jonge kinderen te stimuleren en de kwaliteit van peuterspeelzalen te verbeteren' (ocw 2015: 1). Met de invoering van de harmonisatiewet gelden voor de peuterspeelzalen vanaf 2018 dezelfde kwaliteitseisen als voor de kinderopvang (TK 2016/2017a). Ook wordt de financiering gelijkgetrokken en moeten de werkende ouders die gebruik maken van peuterspeelzalen een kinderopvangtoeslag aanvragen. In de aanloop naar deze wet hebben veel peuterspeelzalen zich al omgevormd tot een kinderopvangorganisatie (TK 2016/2017b).

2.3 De beleidstheorie

Figuur 2.2 is een visuele illustratie van de beleidstheorie. Deze laat zien welke instrumenten worden ingezet, hoe deze inspelen op de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van opvang en hoe dit alles zou moeten doorwerken op de doelstellingen van het kinderopvangbeleid. Hieronder bespreken we de achterliggende aannames en veronderstellingen. We beginnen bij de hoofddoelen en werken van daaruit naar de instrumenten toe.

2.3.1 De hoofddoelen van het huidige kinderopvangbeleid en hun achtergrond

Grofweg kunnen er in de beleidsstukken op het terrein van kinderopvang drie hoofddoelen worden onderscheiden: het bevorderen van de arbeidsparticipatie van ouders, het bevorderen van de ontwikkeling van kinderen en het bestrijden van achterstanden (SER 2016). Deze hoofddoelen zijn in figuur 2.2 weergegeven als de rode blokken helemaal rechts in de figuur.

Arbeidsparticipatie

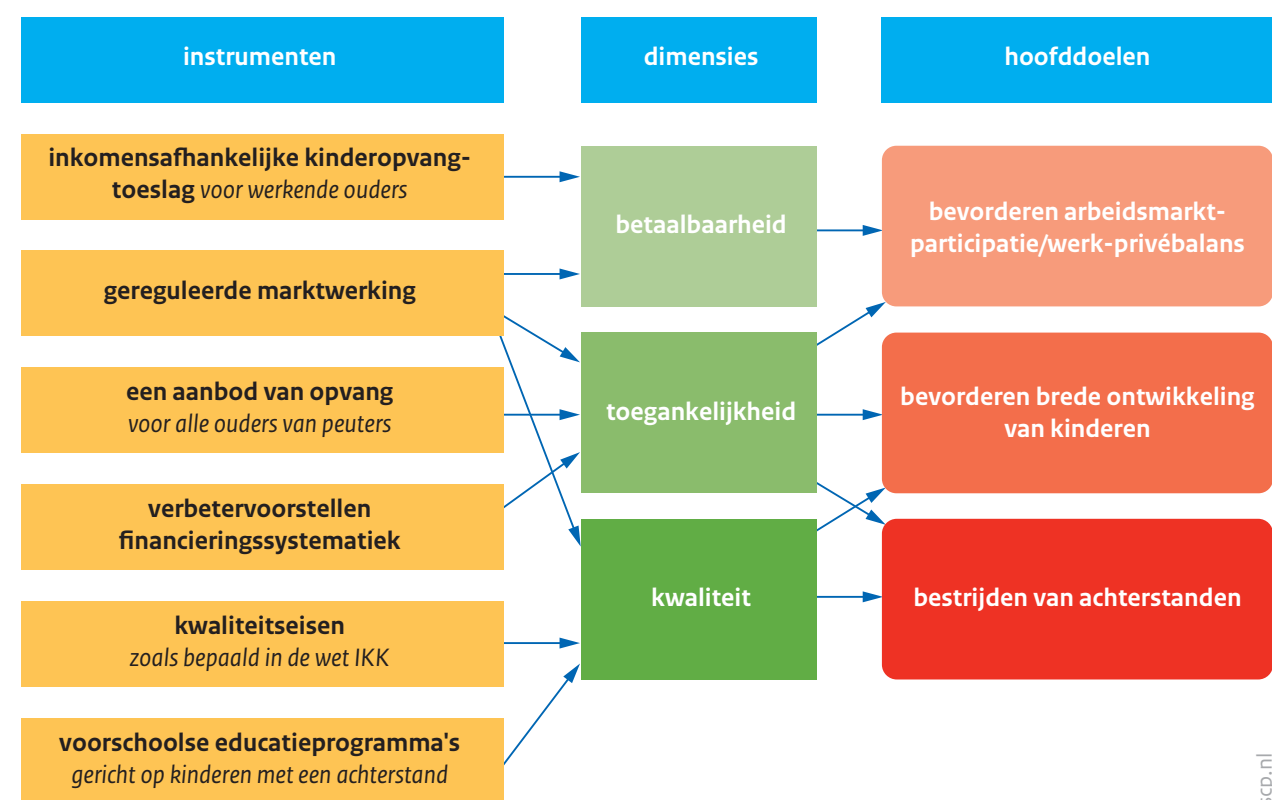
De kinderopvang is lange tijd vooral een arbeidsmarktinstrument geweest (SER 2016). Het beleidsdiscours richtte zich sinds de invoering van de Wet kinderopvang dan ook met name op het bevorderen van de arbeidsparticipatie. In de beleidsdoorlichting uit 2015 onderbouwt het ministerie de keuze om in te zetten op de arbeidsparticipatie van ouders, door te wijzen op de omvang van de groep werkende ouders (szw 2015: 6):

Werkende ouders met een kind jonger dan 12 vertegenwoordigen ongeveer 35% van de beroepsbevolking en zijn daarmee een van de steunpilaren van onze arbeidsmarkt.

Het ministerie stelt dat een hogere arbeidsparticipatie van ouders wenselijk is, omdat dit de economische groei bevordert en de krimp als gevolg van de vergrijzing opvangt. Ook worden de positieve effecten voor de economische zelfstandigheid van moeders en de algemene kwaliteit van leven genoemd (szw 2015: 9 en 33).

Figuur 2.2

Schematisch overzicht van de beleidstheorie



scp.nl

Brede ontwikkeling

Het bevorderen van de ontwikkeling van kinderen is altijd een speerpunt van de Wet kinderopvang geweest. Toch is er recent sprake van een duidelijke accentverschuiving: dit beleidsdoel krijgt steeds meer aandacht en wordt in meer detail ingevuld, onder andere via de invoering van de Wet IKK. Vóór de invoering van deze wet lag het zwaartepunt van het beleid bijvoorbeeld op het garanderen van de veiligheid van kinderen (szw 2015: 44) en ging er minder aandacht uit naar het bevorderen van de cognitieve en niet-cognitieve ontwikkeling van kinderen (SER 2016). Met de Wet IKK veranderde dit. Hoewel de veiligheid van het kind nog altijd een belangrijke plek heeft, wordt er explicieter ingezet op de ontwikkeling van het kind. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de eis dat iedere instelling een pedagogisch beleidsplan heeft waarin wordt uiteengezet hoe ‘de ontwikkeling van het kind wordt gevolgd en gestimuleerd’ en er naar ‘een doorlopende ontwikkellijn met het basisonderwijs en de buitenschoolse opvang wordt gestreefd’ (TK/EK 2016/2017a). Deze verschuiving loopt parallel aan een verschuiving in het politieke en maatschappelijke debat waarin er meer oog is voor de potentiële baten van kinderopvang (Onderwijsraad 2015; SER 2016;

TK 2014/2015). De motie van Van Weyenberg en collega's uit 2014 is hier een goede illustratie van (zie kader 2.3).

Kader 2.3 De motie van Van Weyenberg

De motie van Steven van Weyenberg en collega's die in oktober 2014 werd ingediend, is tekenend voor de accentverschuiving in het kinderopvangbeleid (TK 2014/2015). Waar het kinderopvangbeleid voor die tijd vooral de arbeidsparticipatie van ouders diende en hoogstens zijdelings gerefereerd werd aan de potentiële baten voor kinderen, kwam na 2014 meer nadruk op dit tweede doel te liggen. Er waren ten minste twee aanleidingen voor deze verschuiving, aanleidingen waar Van Weyenberg en zijn collega's ook aan refereren in de motie.⁵ Allereerst is er sprake van 'voortschrijdend wetenschappelijk inzicht [...] over de ontwikkeling van jonge kinderen.' Hierbij wordt verwezen naar onderzoek dat laat zien dat kinderen kunnen profiteren van kinderopvang en vroege schoolse educatie. (Een vaak aangehaald voorbeeld is de studie van Heckman 2006.) Ten tweede wordt gerefereerd aan beleidsmatige veranderingen in het buitenland en constateren de ondertekenaars dat 'kinderopvang in steeds meer landen om ons heen niet alleen een arbeidsmarktinstrument is, maar ook een ontwikkelfunctie dient.' Duitsland en Engeland zijn twee voorbeelden van landen waar de laatste jaren veel meer is ingezet op kinderopvang, vanuit de gedachte dat dit een zinvolle investering is in de ontwikkeling van kinderen en de latere beroepsbevolking (SER 2016).

Het bestrijden van achterstanden

Het derde doel heeft een andere status dan de eerste twee. Het bestrijden van achterstanden is namelijk een doelstelling van het vve-beleid en bij het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (ocw) belegd. Tegelijkertijd gaat er in het beleidsdiscours rondom de kinderopvang en in stukken van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (szw) steeds meer aandacht uit naar de positie van kwetsbare kinderen en het lage gebruik van kinderopvang door ouders met lage inkomens (bv. Roeters en Bucx 2016; TK 2015/2016a). Om deze reden is deze derde doelstelling toch in de beleidstheorie opgenomen.

Ook hier heeft de verschuiving in het beleid wortels in een verschuiving in het maatschappelijke debat. Hoewel de motie van Van Weyenberg c.s. niet expliciet over kinderen met een achterstandspositie spreekt, gaat er in het SER-advies dat naar aanleiding van de motie is verschenen, veel aandacht uit naar de positie van kwetsbare kinderen (SER 2016). Dit is mede ingegeven door de bredere discussie over maatschappelijke scheidslijnen en gelijke kansen voor kinderen die in deze periode speelde (Bovens et al. 2014; Vrooman et al. 2014). Illustratief hiervoor was de aandacht die het boek *Our kids* van socioloog Robert Putnam uit 2016 kreeg. In zijn boek beredeneerde Putnam dat het in de Verenigde Staten steeds belangrijker wordt 'waar iemands wiegje staat.' Waar kinderen uit de jaren vijftig volgens hem nog *the American dream* konden volgen, zijn achterstanden aan het begin van de eenentwintigste eeuw nog moeilijk in te halen. Hoewel de bevindingen die hij in dit boek presenteerde niet per se nieuw waren (Conger et al. 2010; Lareau 2003; McLanahan 2004) en ze ook niet zonder meer zijn toe te passen op de Nederlandse situatie, kregen ze in Nederland

wel veel aandacht (Sommer 2015; Thomas 2015). Kader 2.4 gaat in op het rendement van investeringen ten behoeve van (zeer) jonge kinderen.

Kader 2.4 Het rendement van investeringen voor jonge kinderen

Een argument dat regelmatig wordt genoemd in de literatuur over kinderopvang, maar in de beleidsstukken over kinderopvang niet expliciet terugkomt, is dat het rendement van investeringen in de zorg en begeleiding van kinderen hoog is (Elango et al. 2016; Heckman 2016).⁶ De ontwikkeling van kinderen komt rond hun tweede jaar in een stroomversnelling en in deze periode zijn ze erg ontvankelijk voor prikkels van buitenaf. Een klein kind kan bijvoorbeeld relatief makkelijk een nieuwe taal leren. Daarnaast is er sprake van padafhankelijkheid. Zo zal een peuter met een taalachterstand meer moeite hebben bij de start van de basisschool en loopt die dus direct een achterstand op, die in de volgende jaren alleen maar groter wordt. In groep 8 zal dit kind een lager schooladvies krijgen, hij of zij zal minder vaak hoger onderwijs volgen, en zijn of haar arbeidsmarktpositie zal zwakker zijn. Empirisch onderzoek laat dan ook zien dat voorschoolse educatie en opvang van goede kwaliteit de ontwikkeling van kinderen bevorderen en dat dit doorwerkt op hun latere schoolsucces, mogelijke criminaliteit en arbeidsmarktsucces (Heckman et al. 2006; Nicaise 2017; SER 2016; Unicef 2008). Nobelprijswinnaar Heckman schat dan ook in dat iedere dollar die er in jonge kinderen wordt geïnvesteerd, een rendement heeft van acht dollar (Heckman 2006).

2.3.2 De drie dimensies van kinderopvang: betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit

In de onderstaande bespreking van de dimensies en beleidsinstrumenten van het kinderopvangbeleid beperken we ons tot het beleid van het ministerie van szw en laten we het beleid van het ministerie van ocw grotendeels buiten beschouwing.

Betaalbaarheid

Met de Wet kinderopvang werd er (zeker in de periode vóór 2017) vooral op de betaalbaarheid van opvang ingezet. In lijn met economische modellen werd verondersteld dat financiële prikkels de arbeidsparticipatie van ouders zouden bevorderen. De gedachte was dat de kinderopvangtoeslag de kosten van opvang zou verlagen en de nettoloonopbrengst zou verhogen. Daardoor zou het lonender zijn voor ouders om meer uren te werken, wat ertoe zou leiden dat met name moeders vaker en meer uren zouden (gaan of blijven) werken. Doordat de kinderopvangtoeslag inkomensafhankelijk is, zouden alle ouders een financiële prikkel hebben om te werken.⁷ Ook nu is de betaalbaarheid van kinderopvang nog altijd een speerpunt van het beleid. Dit blijkt uit de rijksbegroting (Rijksoverheid 2017a), maar ook uit het regeerakkoord van Rutte III (Rijksoverheid 2017b).

Toegankelijkheid

In de beleidsdoorlichting van het ministerie van szw uit 2015 worden twee vormen van toegankelijkheid onderscheiden: financiële en fysieke (szw 2015). Met financiële toegankelijkheid wordt bedoeld dat de opvang voor iedereen, ongeacht de financiële situatie, betaalbaar is. Dit punt is hiervoor aangestipt onder de noemer 'betaalbaarheid'. Met de

fysieke toegankelijkheid wordt verwezen naar de bereikbaarheid van instellingen en het aantal beschikbare kindplaatsen. Het ministerie stelt dat een grotere toegankelijkheid betekent dat meer ouders en kinderen kunnen profiteren van kinderopvang (szw 2017a). Vergeleken met de betaalbaarheid en kwaliteit van kinderopvang is er in de beleidsstukken relatief weinig aandacht voor de toegankelijkheid ervan. Toch lijkt hier recent wel meer oog voor te zijn. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de discussie over de vraag of het nodig is om een nieuwe financieringssysteem in te voeren (TK 2017/2018a, 2017/2018b).

Kwaliteit

In de wetgeving rondom kinderopvang is er altijd aandacht geweest voor de kwaliteit van opvang. Zo werd met de invoering van de Wet kinderopvang ook bepaald dat er kwaliteitseisen werden ingevoerd. Deze eisen richtten zich met name op de veiligheid van kinderen (szw 2015). In aanvulling hierop subsidieerde het rijk een aantal projecten die als doel hadden de kwaliteit te verbeteren (szw 2015: 9). Echter, nu er meer oog is voor de potentiële effecten van opvang op de ontwikkeling van kinderen, en kwetsbare kinderen in het bijzonder, gaat er meer aandacht uit naar kwaliteitsaspecten die dit bevorderen, zoals het aanbod van educatieve activiteiten.

Overigens betekent dit niet dat er minder aandacht is voor de veiligheid van kinderen. Incidenten met misbruik, zoals de zedenzaak uit 2010 en het recente misbruik op een bso dat in de zomer van 2017 naar buiten kwam, hebben van de media, politici en ouders altijd veel aandacht gekregen.

Hoewel de kwaliteit van opvang vooral aan de ontwikkeling van kinderen wordt gekoppeld, wordt er ook een verband gelegd met de arbeidsparticipatie van ouders (TK 2015/2016b). De beleidsdoorlichting van het ministerie van szw (2015: 8) stelt bijvoorbeeld:

Het aanbieden van kwalitatief goede kinderopvang zal de ontwikkeling van kinderen stimuleren en maakt daarmee ook de combinatie van arbeid en zorg aantrekkelijker voor ouders. Het tweede doel werkt daarmee ook ondersteunend aan het eerste doel.

De sleutelrol van het gebruik van kinderopvang

Een belangrijke veronderstelling in het kinderopvangbeleid – die zelden geëxpliciteerd wordt – is dat de hoofddoelstellingen alleen bereikt kunnen worden als ouders ook daadwerkelijk gebruik maken van formele opvang. Immers, alleen als ouders – ongeacht hun achtergrond – hun kind naar de opvang brengen, kunnen zijzelf meer werken en kunnen kinderen van de kinderopvang profiteren.⁸

2.3.3 De instrumenten die de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van opvang zouden moeten vergroten

Gereguleerde marktwerking

De gereguleerde marktwerking, die met de Wet kinderopvang is ingevoerd, is nog altijd een belangrijk uitgangspunt van het kinderopvangbeleid in Nederland. In de opzet van de

Wet kinderopvang werd verondersteld dat kinderopvangcentra door de marktwerking zouden gaan concurreren op prijs en kwaliteit. Dit zou de betaalbaarheid vergroten, wachtlijsten doen verdwijnen en de kwaliteit van opvang verhogen. Ook stelde de motie-Aartsen/Bos basisscholen vanaf het schooljaar 2007/'08 verplicht om voor- en naschoolse opvang te bieden (tussen half acht 's ochtends en half zeven 's avonds). Ze konden dit zelf doen of met externe bso's afspraken maken. Het doel van deze motie was om het makkelijker voor ouders te maken om buiten de schooltijden opvang te regelen en zo de arbeidsparticipatie te verhogen (SER 2016).

Kinderopvangtoeslag

De kinderopvangtoeslag is het voornaamste beleidsinstrument dat de betaalbaarheid van kinderopvang garandeert. De toeslag is in 2014 structureel verhoogd met 100 miljoen euro (TK 2015/2016b) en in 2016 en 2017 is hier nog een extra structurele verhoging van respectievelijk 290 miljoen euro en 136 miljoen euro aan toegevoegd (TK 2015/2016b). Recent is, in lijn met het regeerakkoord, het budget voor de kinderopvangtoeslag opnieuw verhoogd met 248 miljoen (TK 2017/2018c). Daarnaast is de maximumuurprijs verhoogd (voor de kosten tot en met dit bedrag kunnen ouders een toeslag aanvragen). Hiervoor is in de begroting van 2017 45 miljoen euro gereserveerd (TK 2015/2016b). In 2019 komt hier 200 miljoen euro bij.

De kinderopvangtoeslag is inkomensafhankelijk. Daarmee wil de overheid de kinderopvang breed toegankelijk maken. Immers, doordat ouders met een laag inkomen een grotere tegemoetkoming in de kosten krijgen, zou ook voor hen de kinderopvang betaalbaar moeten zijn. Tegelijkertijd hebben ouders alleen recht op een toeslag als ze een betaalde baan hebben.

Continuïteit toeslag

Tussen 2015 en 2017 is de toegankelijkheid van opvang tijdelijk vergroot door verruiming van de groep ouders die recht had op een toeslag (TK 2015/2016b, 2015/2016c). Tot 2015 raakten ouders die hun baan verloren (en niet gingen studeren en geen re-integratietraject of inburgeringscursus volgden) na drie maanden hun recht op een toeslag kwijt. In 2015 is deze termijn verlengd naar zes maanden. Vanaf 2018 geldt deze verruiming niet meer (TK 2015/2016b; Belastingdienst 2017).

Een aanbod voor alle peuters

Vanaf 2016 geeft de rijksoverheid gemeenten een budget om een kinderopvangaanbod te ontwikkelen voor peuters met ouders die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag en die nog niet naar een voorschoolse voorziening gaan. Naar schatting is dit een groep van 40.000 kinderen (TK 2015/2016b, 2017/2018d). Het bedrag dat gemeenten hiervoor van het rijk ontvingen was 10 miljoen euro in 2016 en moet jaarlijks met 10 miljoen euro toenemen tot structureel 60 miljoen euro in 2021 (TK/EK 2015/2016). Overigens gaat het hierbij niet per se om een aanbod dat gratis is voor ouders: gemeenten kunnen (net als bij de oude

peuterspeelzalen) een ouderbijdrage vragen. Ook krijgen gemeenten de vrijheid om zelf de doelgroep af te bakenen.

Verbetervoorstellen financieringsystematiek

Tegen het einde van zijn regeerperiode kondigde het vorige kabinet aan het financieringssysteem van de kinderopvang op de schop te nemen en toe te gaan naar een systeem van directe financiering (szw 2016). In een dergelijk systeem zou de kinderopvangtoeslag niet meer direct aan ouders worden uitgekeerd, maar aan de kinderopvangorganisatie. Ouders zouden dan alleen de eigen bijdrage hoeven over te maken. Deze aanpassing zou betekenen dat ouders minder hoeven te regelen. In het regeerakkoord gaf het nieuwe kabinet aan deze mogelijke beleidswijziging kansrijk te vinden, maar zich nog op de voor- en nadelen te willen oriënteren (Rijksoverheid 2017b). Eind april 2018 kondigde staatssecretaris Van Ark aan besloten te hebben om niet voor een nieuwe financieringsystematiek te kiezen, omdat dit te ingrijpend en risicovol zou zijn (TK 2017/2018a). In plaats daarvan worden er verschillende verbetervoorstellen gedaan die het risico op terugvorderingen moeten verminderen en ouders moeten ondersteunen bij het aanvragen van een toeslag. Concreet stelt het kabinet voor om meer gebruik te maken van gegevens van de kinderopvanginstellingen, casemanagers in te zetten voor gezinnen die met terugvorderingen te maken hebben gehad en de digitale dienstverlening verder uit te breiden (TK 2017/2018a). Het kabinet verwacht dat deze aanpassingen ouders gedeeltelijk ontlasten, doordat ze de huidige problemen met betrekking tot terugvorderingen en financiële onzekerheid verkleinen. De aanpassingen gaan duidelijk minder ver dan het oorspronkelijke voorstel van directe financiering. Ouders blijven namelijk 'zelf verantwoordelijk voor het aanvragen, stoppen en wijzigen van alle relevante gegevens' (TK 2017/2018a: 3).

Kwaliteitseisen

De nieuwe investeringen in de kwaliteit van de kinderopvang hebben zich vertaald in het wetsvoorstel van de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (Wet IKK). Deze wet heeft niet alleen als doel de kwaliteit van de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk te verhogen, maar bevat ook maatregelen om de regeldruk te verminderen en de kwaliteitseisen voor kinderopvang en peuterspeelzalen gelijk te trekken (szw 2017a; TK/EK 2016/2017a). Voor deze maatregelen wordt vanaf 2018 structureel 20 miljoen euro per jaar uitgetrokken (szw 2017a).⁹

In de wetwijziging IKK worden voor de dagopvang, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen kwaliteitseisen gespecificeerd die verder gaan dan de eisen in eerder beleid. De eisen voor de kinderopvangcentra, peuterspeelzalen en bso's komen grotendeels met elkaar overeen. Zo moeten aanbieders een pedagogisch beleidsplan en beleid op het gebied van veiligheid en gezondheid ontwikkelen. Daarnaast zijn er bepalingen over de melding van vermoedens van kindermishandeling, over taal- en opleidingseisen van beroepskrachten, het aantal beroepskrachten en hun inzet, de stabiliteit van de opvang voor kinderen en de kenmerken van de binnen- en buitenruimtes (Slot et al. 2017: 16; TK/EK 2016/2017a). Voorbeelden van concrete maatregelen zijn de verhoging van de ratio

medewerkers: baby's (van een op de vier, naar een op de drie), het toewijzen van een mentor aan ieder kind en een verhoging van de taaleisen voor personeel (Kinderopvang 2017; TK/EK 2016/2017a). Ten slotte heeft het ministerie GGD GHOR Nederland de opdracht gegeven om na te gaan hoe de informatie uit de inspectierapporten meer inzichtelijk kan worden gemaakt voor ouders. Dit zou ouders beter in staat moeten stellen om de kwaliteit van kinderopvangcentra te beoordelen en vergelijken (TK 2017/2018d). De nieuwe wet geldt nog niet voor de gastouderopvang, maar ook hiervoor zullen op de middellange termijn aanvullende eisen worden opgesteld.

Kader 2.5 Voor- en vroegschoolse educatie

De voor- en vroegschoolse educatie (vve) is een belangrijke pijler van het Nederlandse systeem van kindvoorzieningen. Vve-programma's zijn specifiek gericht op kinderen met een risico op een onderwijsachterstand en moeten een gebrek aan 'ontwikkelingsgerichte stimulering' in het gezin van herkomst compenseren (Driessen et al. 2015; Staatsblad 2017). Het vve-beleid is onderdeel van de portefeuille van het ministerie van ocw en is vastgelegd in de Wet oke. Deze wet stelt gemeenten verantwoordelijk voor het creëren van een 'vve-aanbod van hoge kwaliteit' (ocw 2015: 4). Kinderopvangcentra kunnen voorschoolse programma's aanbieden. En in theorie kunnen deze de (educatieve) kwaliteit van de kinderopvang vergroten. Tegelijkertijd is dit niet het doel van het beleid en staat de ontwikkeling van dit instrument los van het kinderopvangbeleid dat door szw wordt gevoerd en waar dit onderzoek zich op richt.

2.4 Bestaand onderzoek naar de aannames achter het beleid

Door de jaren heen zijn er verschillende beleids- en evaluatieonderzoeken uitgevoerd op het terrein van de kinderopvang. In de beleidsdoorlichting van het ministerie van szw uit 2015 worden er bijvoorbeeld al elf aangehaald. Hieronder bespreken we een selectie van de onderzoeken. Omdat we geïnteresseerd zijn in recente ontwikkelingen, beperken ons hierbij tot onderzoeken die de laatste jaren zijn uitgekomen. Wat opvalt, is dat de beleids-evaluaties zich (net als het beleid) vooral op de betaalbaarheid en arbeidsmarkteffecten hebben gericht. Daarnaast bestaat er veel onderzoek naar de invloed van de kwaliteit van opvang op de ontwikkeling van kinderen. Dit zijn overigens vooral pedagogische studies en niet zozeer onderzoeken die als doel hadden de effecten van beleid te toetsen. Onderzoeken die expliciet naar de toegankelijkheid hebben gekeken, hebben we niet kunnen achterhalen.

Onderzoek naar het verband tussen kinderopvang en de arbeidsparticipatie van ouders

Het CPB heeft meerdere studies gedaan die de effectiviteit van het kinderopvangbeleid hebben onderzocht. Zo maakte dit instituut in 2015 een onderlinge vergelijking van verschillende fiscale instrumenten die de arbeidsparticipatie in Nederland zouden kunnen bevorderen (CPB 2015a). Deze vergelijking wees uit dat de kinderopvangtoeslag een van de meest effectieve maatregelen is om met name moeders aan het werk te krijgen of houden, maar dat de effecten tegelijkertijd klein zijn. De voornaamste verklaring voor de beperkte

effecten is dat veel ouders er voor kiezen om informele opvang te vervangen door formele opvang als formele opvang goedkoper wordt (CPB 2015a: 61; CPB 2015b; Jongen et al. 2014). Het vervangen van formele opvang door informele opvang wordt ook wel substitutie genoemd. De nationale en internationale literatuur laat zien dat dit een belangrijke oorzaak is waardoor een afname in gebruik van formele opvang slechts beperkt samengaat met een afname in de arbeidsparticipatie (Akgündüz et al. 2015; Portegijs et al. 2014; SER 2016). De reden waarom de kinderopvangtoeslag in vergelijking met andere fiscale instrumenten toch relatief effectief is, is dat deze maatregel zich richt op moeders van jonge kinderen, een groep waar veel participatiewinst is te behalen. De arbeidsparticipatie van deze groep is laag, niet doordat zij geen betaald werk hebben (95% van de vaders en 77% van de moeders in de leeftijd 25-45 jaar heeft betaald werk; zie: CBS 2017), maar vooral doordat het aantal gewerkte uren laag is (meer dan 80% van de moeders die werken, werken in deeltijd, tegenover 13% van de vaders die in deeltijd werken; zie: CBS 2017).

In aanvulling op de financiële analyses van het CPB heeft het SCP in 2013 het meer sociologisch ingestoken *Krimp in de kinderopvang*-onderzoek uitgevoerd. De directe aanleiding voor het onderzoek waren de bezuinigingen in de opvang. Op verschillende manieren is nagegaan hoe ouders in 2013 over de opvang dachten en of zij als gevolg van de bezuiniging hun arbeidsduur hadden aangepast. De onderzoekers vonden dat veel ouders hadden bezuinigd op de kinderopvang vanwege de kosten, maar dat maar een heel klein deel van de ouders inderdaad aangaf daarom minder te zijn gaan werken. Naar schatting ging het om 2% à 3% van de ouders die vóór de bezuinigingen gebruik maakten van opvang (szw 2015: 34). Het onderzoek liet ook zien dat de afname in het gebruik van opvang in sommige gevallen het gevolg in plaats van de oorzaak van de teruggang in arbeidsparticipatie was. Een groter deel van de ondervraagde ouders was minder gaan werken omdat zij (mede als gevolg van de economische crisis) hun baan verloren hadden of minder uren konden werken. Hierdoor konden zijzelf (meer) voor hun kinderen zorgen en hoefden zij dus geen of minder gebruik van opvang te maken.

In het SCP-beleidssignalement *Gebruik kinderopvang onder lage inkomensgroepen* worden de achtergronden van het lage gebruik van kinderopvang door lage inkomensgroepen belicht (Roeters en Bucx 2016). Ook dit rapport concludeert dat de financiële overwegingen van ouders slechts een deel van het verhaal zijn. Hoewel de lagere inkomensgroepen relatief weinig betalen en zij bij de bezuinigingen grotendeels zijn ontzien, is het gebruik van opvang bij de lagere inkomensgroepen beperkt. Het rapport laat zien dat ouders in de lagere inkomensgroepen negatiever over de kwaliteit van opvang denken en suggereert dat dit ook deels verklaart waarom zij hier relatief weinig gebruik van maken. In hoofdstuk 5 komen we nog uitgebreider terug op eerder onderzoek naar kinderopvang en de arbeidsparticipatie van ouders.

De twee SCP-publicaties (alsmede de eerder verschenen publicatie *Hoe het werkt met kinderen*) laten zien dat het gebruik van kinderopvang en de arbeidsparticipatie van ouders niet

alleen door financiële overwegingen gedreven worden (Portegijs et al. 2006, 2014; Roeters en Bucx 2016). Daarnaast laten Portegijs en collega's (2006) zien dat moeders die aangeven meer vertrouwen in formele opvang te hebben, vaker werken en formele opvang gebruiken. Er zijn dus goede redenen om de kwaliteit van opvang niet alleen aan de ontwikkeling van kinderen te koppelen, maar ook aan de arbeidsparticipatie van ouders.

Het bereik van het aanbod voor alle peuters

Bij het invoeren van deze maatregel is met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (vng) afgesproken dat het bereik gemonitord zou worden (TK 2017/2018a). Uit het eerste onderzoek, dat in maart 2018 is verschenen, bleek dat slechts 11.400 van de 40.000 doelgroepkinderen bereikt was (Buitenhok 2018). Toch is 94% van de gemeenten bezig met het ontwikkelen van een aanbod. Het ministerie gaat de komende periode met de vng in gesprek over de knelpunten (TK 2017/2018d).

Kader 2.6 Worden wel de juiste onderzoeksvragen gesteld?

Een manier om de maatschappelijke en wetenschappelijke discussie over de effectiviteit van kindvoorzieningen verder te brengen is om genuanceerdere vragen te stellen. In de discussie rondom de effectiviteit van de voor- en vroegschoolse educatie (vve) stelde onderzoekster Annemieke van der Veen bijvoorbeeld het volgende: 'Zomaar zeggen: vve werkt niet of vve werkt wel, is te kort door de bocht' (Van der Meulen 2016). De SER heeft bij het uitbrengen van het advies over kinderopvang daarom ook niet onderzocht of kinderopvang positieve effecten heeft, maar *onder welke omstandigheden* de effecten positief zijn (SER 2016). Een nuttige metafoor is voedsel. Het is onmogelijk om te stellen dat alle voedsel goed of slecht is. Dit zal namelijk afhangen van de kwaliteit van het voedsel (is het een hamburger of een salade) en de hoeveelheid die iemand ervan eet. Zo zijn ook bij de kinderopvang het aantal uren opvang en de kwaliteit cruciaal. Een kind dat slechts voor een paar uur per week naar de opvang gaat en daar niet goed verzorgd en begeleid wordt, zal weinig aan kinderopvang hebben. Maar als het kind een substantieel aantal uren gaat en er daar actief op zijn of haar ontwikkeling wordt ingezet, is de kans groot dat het goed is voor het kind om te gaan.

De invloed van kinderopvang op de ontwikkeling van kinderen

Het pedagogische onderzoek naar de invloed van opvang op de ontwikkeling en het welzijn van kinderen is niet eenduidig. Enerzijds zijn er studies uit zowel Nederland als het buitenland die laten zien dat kinderen van opvang kunnen profiteren (Broekhuizen 2015; Jilink en Fukkink 2016; Leseman 2002; Melhuish et al. 2015; SER 2016; Vermeer et al. 2005). Dit geldt voor alle kinderen, maar er is redelijke consensus dat de positieve effecten het sterkst zijn bij kinderen met een achterstand (Van Huizen en Plantenga 2015; Leseman en Veen 2016). Anderzijds is er ook een groot aantal studies die geen effect of soms zelf een negatief effect laten zien (Van Huizen en Plantenga 2015).

Als beter naar de kenmerken van de onderzochte vormen van kinderopvang wordt gekeken, komt naar voren dat de kans dat er positieve effecten worden gevonden het grootst is als de kwaliteit én intensiteit hoger zijn¹⁰ (Van Huizen en Plantenga 2015; Jilink en

Fukkink 2016; Unicef 2008). De overheid lijkt dus met reden aan te nemen dat hoge kwaliteit kinderopvang de brede ontwikkeling van kinderen, en de ontwikkeling van kinderen met een achterstand in het bijzonder, kan bevorderen. Daarnaast valt op dat in de uitwerking van de kwaliteitseisen van de Wet IKK kwaliteitsaspecten terugkomen die ook in de literatuur als belangrijk worden aangemerkt. Het consortium dat de Landelijke kwaliteitsmonitor kinderopvang 2017 heeft uitgevoerd, verwacht dan ook dat de maatregelen in de Wet IKK de kwaliteit van de kinderopvang positief zullen beïnvloeden (Slot et al. 2017: 16).

2.5 Samenvatting en conclusies

Wisselend beleid

Het beleid rondom kinderopvang wordt gekenmerkt door veranderingen. In de afgelopen tien tot vijftien jaar is er in de opvang geïnvesteerd, maar heeft de overheid ook bezuinigd. De basiselementen van de Wet kinderopvang, die in 2005 is ingevoerd, zijn echter nog steeds van toepassing. Ouders die daarvoor in aanmerking komen, ontvangen een kinderopvangtoeslag en er is sprake van gereguleerde marktwerking gebaseerd op vraagfinanciering. Recent is er meer aandacht voor de potentiële baten van kinderopvang voor de brede ontwikkeling van kinderen, en de ontwikkeling van kinderen met een achterstand in het bijzonder. Als direct gevolg hiervan is er in het beleidsdiscours ook meer aandacht voor de rol van de kwaliteit van kinderopvang.

Veel aandacht voor de betaalbaarheid

De overheid verwacht dat ouders afgaan op financiële overwegingen en bij goedkopere kinderopvang meer opvang gebruiken en meer gaan werken. Onderzoek suggereert echter dat lagere kosten wel het gebruik van formele opvang bevorderen, maar dat dit zich slechts deels vertaalt in een hogere arbeidsparticipatie. De voornaamste reden hiervoor is dat ouders ook veel gebruik maken van informele opvang en bij dalende kosten informele opvang door formele opvang vervangen.

Steeds meer aandacht voor de kwaliteit...

Met de invoering van de Wet IKK wordt er meer invulling gegeven aan de kwaliteitseisen op de kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en bso's. Ook is er meer aandacht voor de educatieve kwaliteit van opvang. De opzet van de wet sluit nauw aan bij de bevindingen uit de wetenschappelijke literatuur. Momenteel is de wet nog niet van toepassing op de gastouderopvang.

... maar relatief weinig aandacht voor de toegankelijkheid

In vergelijking met de betaalbaarheid en kwaliteit van opvang is de toegankelijkheid minder ver uitgewerkt. Er ontbreekt een duidelijke definitie en in het beleidsdiscours wordt het belang ervan slechts zijdelings aangestipt. Met de recente discussie rondom het aanbod voor alle peuters en de financieringssystematiek gaat er wel steeds meer aandacht uit naar de toegankelijkheid van kinderopvang.

Spanningen in de beleidstheorie

Er bestaat een zekere spanning tussen de doelen in het kinderopvangbeleid. De overheid wil de arbeidsparticipatie van ouders bevorderen en doet dat door middel van een inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag, die kinderopvang voor werkende ouders goedkoper maakt. Het bevorderen van de arbeidsparticipatie is echter niet de enige doelstelling van het beleid: de overheid streeft er ook naar om de brede ontwikkeling van alle kinderen te bevorderen en achterstanden te bestrijden. Bij deze doelstellingen schiet de effectiviteit van de kinderopvangtoeslag tekort. Ouders zonder werk kunnen immers geen toeslag aanvragen en dit maakt de formele opvang voor hen vaak onbetaalbaar. Vanuit de kindgerichte doelstellingen is dit onwenselijk: het kan er namelijk voor zorgen dat er juist verschillen ontstaan tussen kinderen van werkenden en kinderen van niet-werkenden, of dat reeds bestaande verschillen worden vergroot. Hier staat tegenover dat de instrumenten die brede toegankelijkheid garanderen, zoals aanbod voor alle peuters, de prikkel bij ouders om te werken juist kunnen wegnemen.

Hoewel eerder onderzoek schaars is, suggereert de literatuur wel dat investeringen in de kwaliteit van opvang de arbeidsparticipatie van ouders kunnen bevorderen én de ontwikkeling van kinderen ten goede kunnen komen. Voor ouders die het idee hebben dat hun kind het goed heeft op de opvang, is het makkelijker (langere uren) te werken en kinderen kunnen het meeste (spelenderwijs) leren als ze voldoende zorg en begeleiding krijgen. Bij dit specifieke beleidsinstrument lijkt de eerdergenoemde spanning tussen de beleidsdoelstellingen dus niet te ontstaan.

De beleidstheorie en de rest van dit rapport

In de volgende hoofdstukken brengen we in kaart hoe ouders over de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van opvang denken en welke ervaringen zij hiermee hebben. Nederlands onderzoek heeft zich vooral gericht op het verband tussen de kinderopvangtoeslag, betaalbaarheid van opvang en de arbeidsmarkteffecten. Dit is logisch, omdat dit lange tijd ook de focus van het beleid was. Nu er in het beleid en maatschappelijke debat meer aandacht is voor de rol van de toegankelijkheid en kwaliteit van opvang, is het echter ook belangrijk om te onderzoeken hoe belangrijk dit voor ouders is en hoe deze aspecten van de opvang samenhangen met hun arbeidsparticipatie en werk-privébalans. Zijn de toegankelijkheid en kwaliteit van opvang belangrijk voor ouders en is het dus terecht dat de overheid haar visie verbreedt? Of zijn het toch vooral de financiële overwegingen van ouders die bepalend zijn voor de keuzes die zij maken met betrekking tot opvang en werk? Dit onderzoek gaat niet na hoe percepties van ouders samenhangen met de andere twee hoofddoelen van het kinderopvangbeleid: de brede ontwikkeling van kinderen en het bestrijden van achterstanden. Hoewel hier in zowel wetenschappelijk als maatschappelijk opzicht interessante vragen over te formuleren zijn, vraagt de analyse van het welzijn en de ontwikkeling van kinderen om geavanceerde meetmethoden en specialistische kennis (Slot et al. 2017). Binnen dit onderzoek was hier geen ruimte voor.

Noten

- 1 Dit is een centrum dat of gastouder die geregistreerd staat in het Landelijk Register Kinderopvang.
- 2 In 2018 zijn de maximumuurtarieven als volgt (in euro's).

kindercentrum/dagopvang	7,45
kindercentrum/bso	6,95
gastouderopvang	5,91

Bron: www.belastingdienst.nl (geraadpleegd op 1 maart 2018)

Ter illustratie: iemand die per uur € 6 betaalt voor de dagopvang op een kindercentrum, ontvangt over dit hele bedrag kinderopvangtoeslag. Iemand die € 8 per uur betaalt, ontvangt over € 7,45 toeslag en moet de overige € 0,55 geheel zelf betalen.

- 3 Een vergelijking van de toeslagpercentages in 2015 en 2018 laat zien dat toeslagpercentages voor de laagste inkomens stegen van 90,7% naar 94% en voor de hoogste inkomens van 18% naar 33% (szw 2015: 10; TK/EK 2016/2017b).
- 4 De wet wordt gefaseerd ingevoerd en een aantal maatregelen zal daarom pas vanaf 1 januari 2019 ingaan (TK 2016/2017a).
- 5 De tekst van de motie luidt als volgt (TK 2014/2015).
Motie van het Lid van Weyenberg c.s. voorgesteld 28 oktober 2014
*De kamer,
gehoord de beraadslaging,
overwegende dat de SER in 2011 een beleidsadvies heeft uitgebracht rondom de tijdsknelpunten van werkenden bij de combinatie van werk en privé, waar de kinderopvang deel van uitmaakt;
constaterende dat er in de tussenliggende periode voortschrijdend wetenschappelijk inzicht heeft plaatsgevonden over de ontwikkeling van jonge kinderen;
constaterende dat kinderopvang in steeds meer landen om ons heen niet alleen een arbeidsmarktinstrument is, maar ook een ontwikkelingsfunctie dient;
verzoekt de regering, de SER te vragen een vervolgvraagstuk uit te brengen over de inrichting van de voorzieningen voor jonge kinderen en de sociaaleconomische effecten daarvan in kaart te brengen, en gaat over tot de orde van de dag.*
Van Weyenberg
Van Ojik
Yücel
Siderius
- 6 In de Jeugdwet wordt het belang van preventie sterk aangezet en wordt de kinderopvang expliciet genoemd als een instantie die hierin een belangrijke rol kan vervullen (zie o.a. Friele et al. 2018).
- 7 Het ministerie erkende dat het totale financiële plaatje waar ouders hun keuzes op baseren afhangt van andere factoren, zoals het belastingstelsel, andere kindregelingen (zoals de kinderbijslag), economische groei en beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen (szw 2015: 7). Toch was de hoofdgedachte achter het beleid dat goedkopere opvang meer gebruikt wordt en dat ouders die meer kinderopvang gebruiken, meer uren kunnen werken.
- 8 Ouders die informele opvang gebruiken, kunnen eveneens meer uren werken. Dit is echter niet iets waar de overheid actief op inzet.
- 9 In de aanloop naar de IKK heeft de rijksoverheid overlegd met de veldpartijen. Ook hebben BOinK, Brancheorganisatie Kinderopvang, MOgroep, FNV en CNV Zorg & Welzijn in 2015 een herijkt kwaliteitskader voor de kinderopvang opgesteld (BOinK et al. 2015), dat is meegenomen bij de ontwikkeling van het beleid.

- 10 De meta-analyse van Van Huizen en Plantenga suggereert dat de intensiteit van programma's geen verschil maakt. We noemen dit toch, omdat evaluaties van intensieve programma's zoals het Perry Pre-school-programma heel positieve effecten hebben laten zien (Heckman 2016).

Literatuur

- Akgündüz, Y.E. en J. Plantenga (2015). *Childcare prices and maternal employment: a meta-analysis*. Utrecht: Utrecht School of Economics (Discussion paper series no. 15-14).
- Belastingdienst (2017). Voorwaarden voor kinderopvangtoeslag in 2017. Geraadpleegd 11 augustus, 2017 via <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/privetoelagen/kinderopvangtoeslag/kinderopvangtoeslag-2017/voorwaarden-2017/>
- BOinK, Brancheorganisatie Kinderopvang, MOgroep, cnv en FNV (2015). *Voorstel herijking kwaliteitseisen kinderopvang*. Te raadplegen via <https://www.kinderopvang.nl/nieuws/nieuwsbericht?newsitemid=1651605504>
- Bovens, M., P. Dekker en W.L. Tiemeijer (2014). *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau / Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Broekhuizen, M. (2015). *Differential effects of early child care quality on children's socio-emotional development*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Buitenhek, E. (2018). *Monitor bereik van voorschoolse voorzieningen in NL 2017. Onderzoek naar effecten bestuurlijke afspraken. Aanbod voor alle peuters szw en vng*. Utrecht: Buitenhek Management & Consult.
- CBS (2017). *Arbeidsparticipatie. Positie in het huishouden*. Geraadpleegd 18 augustus 2017 via www.statline.cbs.nl.
- Conger, R.D., K.J. Conger en M.J. Martin (2010). Socioeconomic status, family processes, and individual development. In: *Journal of Marriage and Family*, jg. 72, nr. 3, p. 685-704.
- CPB (2015a). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2015b). *Onderzoek alternatieve vormgeving kinderopvangtoeslag*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Driessen, G., A. Veen en M. van Daalen (2015). *Vve-doelgroepkinderen in de voorschoolse fase*. Amsterdam / Nijmegen: Kohnstamm Instituut / ITS.
- Elango, S.E., J.L. Garcia, J.J. Heckman en A. Hojman (2016). *Early childhood education*. Geraadpleegd via https://cehd.uchicago.edu/wp-content/uploads/2016/12/Moffitt-ECE-Paper_2016-08-29a_jld.pdf
- Friele, R.D., M.R. Bruning, I.L.W. Bastiaansen, R. de Boer, A.J.E.H. Bucx, J.F. de Groot, T. Pehlivan, L. Rutjes, F. Sondeijker, T.A. van Yperen en R. Hageraats (2018). *Eerste evaluatie Jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie*. Den Haag: ZonMw.
- Heckman, J.J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. In: *Science*, jg. 312, nr. 5782, p. 1900-1902.
- Heckman, J.J. (2016). *Early childhood education: quality and access pay off. The Heckman Equation*. Geraadpleegd via https://heckmanequation.org/assets/2017/01/F_Heckman_Moffitt_093016.pdf
- Heckman, J.J., J. Stixrud en S. Urzua (2006). *The effects of cognitive and noncognitive abilities on labor market outcomes and social behavior*. Cambridge (MA): the National Bureau of Economic Research (NBER Working paper no. 12006). Te raadplegen via <http://www.nber.org/papers/w12006>
- Huizen, T.M. van en J. Plantenga (2015). Universal child care and children's outcomes. A meta-analysis of evidence from natural experiments. In: *Discussion Paper Series / Tjalling C. Koopmans Research Institute*, jg. 15, nr. 13.
- Jilink, L. en R. Fukkink (2016). *Effecten van kinderopvang op het welbevinden en de ontwikkeling van kinderen. Een overzicht van Nederlands onderzoek*. Te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/documenten/rapporten/2016/12/09/effecten-van-kinderopvang>

- Jongen, E., H.-W. de Boer en P. Dekker (2014). *MICSIM-A behavioural microsimulation model for the analysis of tax-benefit reform in the Netherlands*. The Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB Background document).
- Kinderopvang (2017). *Wet iKK: wat verandert er per 1 januari 2018?* Geraadpleegd 11 augustus 2017 via <https://www.kinderopvangtotaal.nl/wet-ikk-wat-verandert-er-per-1-januari-2018/>.
- Lareau, A. (2003). *Unequal childhoods. Class, race, and family life*. Berkeley: University of California Press.
- Leseman, P. (2002). *Early childhood education and care for children from low-income or minority backgrounds* (paper gepresenteerd tijdens de oecd Oslo Workshop op 6-7 juni). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Leseman, P. en A. Veen (red.) (2016). *Ontwikkeling van kinderen in relatie met kwaliteit van voorschoolse instellingen. Resultaten uit het Pre-Cool cohortonderzoek*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- McLanahan, S. (2004). Diverging destinies. How children are faring under the second demographic transition. In: *Demography*, jg. 41, nr. 4, p. 607-627.
- Melhuish, E., K. Ereky-Stevens, K. Petrogiannis, A. Ariescu, E. Penderi, K. Rentzou, A. Tawell, P. Leseman en P. Broekhuizen (2015). *A review of research on the effects of early childhood education and care (ECEC) on child development: Report submitted to Brussels as part of the WP4*. Brussel: Europese Commissie.
- Meulen, H. van der (2016). Het nut van de voor- en vroegschoolse opvang. In: *De Groene Amsterdammer*, 7 december 2016.
- Nicaise, I. (2017). *Kinderopvang en kleuteronderwijs: kwaliteit, efficiëntie en rechtvaardigheid gaan samen! Het Europese CARE onderzoek afgerond*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven. Te raadplegen via <https://hiva.kuleuven.be/nl/nieuws/docs-bij-nieuwsitems/CARE-samenvatting-nl-pdf-20170529>
- Noailly, J., S. Visser en P. Grout (2007). *The impact of market forces on the provision of childcare. Insights from the 2005 Childcare Act in the Netherlands*. The Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB Memorandum 176).
- ocw (2015). *Kamerbrief Evaluatie Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet oKE) en specifieke uitkering gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Onderwijsraad (2015). *Een goede start voor het jonge kind*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Portegijs, W., M. Cloin, I. Ooms en E. Eggink (2006). *Hoe het werkt met kinderen. Moeders over kinderopvang en werk*. 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.
- Putnam, R.D. (2016). *Our kids: The American dream in crisis*. New York: Simon & Schuster.
- Rijksoverheid (2017a). *Rijksbegroting 2018*. Geraadpleegd op 18 januari 2018 via <http://www.rijksbegroting.nl>.
- Rijksoverheid (2017b). *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021*. Den Haag: vvd, cda, D66 en ChristenUnie.
- Roeters, A. en F. Bucx (2016). *Beleidssignalement over het gebruik van kinderopvang door ouders met lagere inkomens*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SER (2016). *Gelijk goed van start. Visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Slot, P., IJ. Jepma, P. Muller, B. Romijn en P. Leseman (2017). *Landelijke kwaliteitsmonitor kinderopvang. Kwaliteit van de Nederlandse kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang*. Utrecht: Universiteit Utrecht / Sardes.
- Sommer, M. (2015). Tweedeling is terug van weggeweest. In: *de Volkskrant*, 17 april 2015.
- Staatsblad (2017). *Nota van toelichting Besluit van 26 april 2017, houdende wijziging van het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie in verband met aanscherping van de kwaliteitseisen aan beroepskrachten voorschoolse educatie*. Den Haag: Staatsblad.
- szw (2004). *Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Geraadpleegd 10 augustus 2017 via <http://wetten.overheid.nl/BWBR0017017/2017-01-01>

- szw (2013). *Kamerbrief Een betere basis voor peuters*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- szw (2015). *Beleidsdoorlichting kinderopvang*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- szw (2016). *Kamerbrief Uitkomst heroriëntatie directe financiering kinderopvang*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- szw (2017a). *Kamerbrief Betere kwaliteit, betere toegankelijkheid in de kinderopvang*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- szw (2017b). *Vierde kwartaalrapportage 2016 kinderopvang*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- szw (2018). *Rijksjaarsverslag 2017*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Thomas, C. (2015). Eigen kroost eerst. De Amerikaans droom in crisis. In: *De Groene Amsterdammer*, 4 november 2015.
- TK (2014/2015). *Motie van het Lid van Weyenberg c.s.*, vergaderjaar 2014/2015, 31 322, nr. 258.
- TK (2015/2016a). *Verzamelbrief onderzoeken kinderopvang*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015/2016, 2016-0000152615.
- TK (2015/2016b). *Betere kwaliteit, betere toegankelijkheid in de kinderopvang*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015/2016, 31322, nr. 303.
- TK (2015/2016c). *Kamerbrief kinderopvang*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015/2016, 31 322, nr. 305.
- TK (2016/2017a). *Kamerbrief Harmonisatie, Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK)*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016/2017, 2017-0000101490.
- TK (2016/2017b). *Voortgangsbrief Harmonisatie peuterspeelzaalwerk en Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, vergaderjaar 2016/2017, 2017-0000141352.
- TK (2017/2018a). *Kamerbrief Aanpassing financieringssysteem kinderopvang*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017/2018, 2018-0000080431.
- TK (2017/2018b). *Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Tweede kamer, vergaderjaar 2017/2018, 31322, nr. 361.
- TK (2017/2018c). *Aanbiedingsbrief ontwerpbesluit kinderopvangtoeslag*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017/2018, 2018-0000098338.
- TK (2017/2018d). *Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* vergaderjaar 2017/2018, 31322, nr. 346.
- TK/EK (2015/2016). *Kamerbrief Bestuurlijke afspraken: een aanbod voor alle peuters*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015/2016.
- TK/EK (2016/2017a). *Besluit Kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzaalwerk*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016/2017, bijlage bij 31322-329.
- TK/EK (2016/2017b). *Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016/2017, bijlage bij 31322-329.
- Unicef (2008). *The child care transition. A league table of early childhood education and care in economically advanced countries*. In: *Innocenti Report Card*, jg. 8.
- Vermeer, H.J., M.H. van IJzendoorn, R.E.L. de Kruif, R.G. Fukkink, L.W.C. Tavecchio, J. van Zeijl en J.M.A. Riksen-Walraven (2005). *Kwaliteit van Nederlandse kinderdagverblijven. Trends in kwaliteit in de jaren 1995-2005*. Leiden/Amsterdam/Nijmegen: Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek.
- Vrooman, C., M. Gijsberts en J. Boelhouwer (2014). *Verschil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

3 Ontwikkelingen in de kinderopvang

3.1 Trends en stand van zaken

In dit hoofdstuk verleggen we de aandacht van de ontwikkelingen en de stand van zaken in het beleid naar cijfers over recente trends en de huidige situatie. We beantwoorden hiermee de tweede onderzoeksvraag, die als volgt luidt:

- Hoe hebben de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van opvang zich de laatste jaren ontwikkeld? En hoe regelden en regelen ouders de opvang van hun kinderen?

In het eerste deel van het hoofdstuk laten we achtereenvolgens zien hoe de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van opvang zich de afgelopen jaren ontwikkeld hebben (§ 3.2). Vervolgens verleggen we onze blik naar de (sub)doelen van het beleid en brengen we de ontwikkeling in kaart van het gebruik van opvang en de arbeidsparticipatie van ouders (§ 3.3 en § 3.4). Hoewel we deze trends niet een-op-een kunnen koppelen aan de ontwikkelingen in de kenmerken van de kinderopvang, biedt dit overzicht wel een aanzet voor de analyse van de samenhang tussen de kenmerken van opvang, gebruik en werk. In het derde en laatste deel van het hoofdstuk kijken we naar hoe het gebruik van formele opvang past binnen de manier waarop ouders naar eigen zeggen de zorg voor hun kinderen hebben geregeld: naast formele opvang is er ook aandacht voor informele vormen van opvang door grootouders, andere familie, vrienden, kennissen of buren (§ 3.5).

3.2 Betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit

Betaalbaarheid

Tabel 3.1 laat zien hoe de hoogte van de ouderbijdrage aan de kinderdagopvang zich tussen 2012 en 2016 ontwikkeld heeft. Het gaat hier dus om het bedrag dat ouders betalen, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen hun bijdrage aan de kosten onder de maximale uurprijs (waarvoor ze kinderopvangtoeslag kunnen krijgen) en de kosten die hierboven liggen. We maken een onderscheid tussen verschillende inkomensgroepen, vanwege de inkomensafhankelijkheid van de toeslag en dus de kosten die ouders hebben. De buitenschoolse opvang wordt hier buiten beschouwing gelaten, maar hier is een soortgelijke trend te zien (Roeters en Bucx 2016, in deze publicatie is wel met andere grenzen van de inkomensgroepen gewerkt).

Tabel 3.1

Hoogte van de ouderbijdrage aan kinderdagopvang voor het eerste kind, bijdrage boven en onder de maximale uurprijs en de totale uurprijs,^a naar inkomen, 2012-2016 (in euro's per uur en indexcijfers)^{bc}

	2012	2013	2014	2015	2016	index 2016 (2012 = 100)
1^e inkomensgroep (laagste)						
onder de max. uurprijs	0,66	0,7	0,72	0,73	0,50	76
boven de max. uurprijs	0,14	0,15	0,11	0,11	0,15	107
totale uurprijs	0,80	0,85	0,83	0,84	0,65	81
2^e inkomensgroep						
onder de max. uurprijs	1,09	1,20	1,24	1,27	0,89	82
boven de max. uurprijs	0,15	0,17	0,12	0,13	0,16	107
totale uurprijs	1,24	1,37	1,36	1,40	1,05	85
3^e inkomensgroep						
onder de max. uurprijs	1,61	1,78	1,82	1,86	1,49	93
boven de max. uurprijs	0,15	0,16	0,12	0,12	0,16	107
totale uurprijs	1,76	1,94	1,94	1,98	1,65	94
4^e inkomensgroep						
onder de max. uurprijs	2,43	2,68	2,58	2,65	2,28	94
boven de max. uurprijs	0,15	0,17	0,13	0,13	0,17	113
totale uurprijs	2,58	2,85	2,71	2,78	2,45	95
5^e inkomensgroep						
onder de max. uurprijs	3,66	4,14	4,10	4,21	3,85	105
boven de max. uurprijs	0,17	0,19	0,15	0,15	0,20	118
totale uurprijs	3,83	4,33	4,25	4,36	4,05	106
6^e inkomensgroep (hoogste)						
onder de max. uurprijs	4,19	5,86	5,41	5,54	5,19	124
boven de max. uurprijs	0,22	0,22	0,21	0,20	0,27	123
totale uurprijs	4,41	6,08	5,62	5,74	5,46	124

- a Er wordt onderscheid gemaakt in kosten die onder en boven de maximumuurprijs liggen, omdat er een maximum is aan het bedrag waarover ouders kinderopvangtoeslag ontvangen. Als de opvang meer kost dan de maximumprijs, is het verschil voor rekening van de ouders. Iets meer dan de helft van de ouders betaalt meer dan het maximumbedrag (Roeters en Bucx 2016: 13).
- b Dit is het gemiddelde bedrag dat ouders betalen voor één uur opvang. De bijdragen zijn gewogen naar het aantal uren gebruik, waardoor de tarieven van huishoudens die veel uren kinderopvang gebruiken zwaarder wegen dan die van huishoudens die minder uren gebruiken. De tarieven zijn gebaseerd op wat ouders zelf invullen bij de Belastingdienst. Dit kan afwijken van de daadwerkelijke kosten.
- c Gemiddeld over het hele jaar. De informatie van de Belastingdienst betreft opgaven van aanvragen die veelal nog veranderen als gevolg van het definitief vaststellen van inkomen en gebruik.

Bron: Belastingdienst (2012-2016) szw-bewerking

Een leesvoorbeeld: in 2016 betaalden ouders uit de laagste inkomensgroep gemiddeld 65 eurocent per uur. Dit bedrag valt uiteen in twee delen. De 50 cent is hun bijdrage aan het bedrag onder de maximumuurprijs. Omdat de gemiddelde maximumuurprijs iets boven de € 7,00 ligt, betekent dit dat zij een groot deel van dit bedrag terugkrijgen via de

kinderopvangtoeslag. Er zijn echter ook ouders die een kinderdagverblijf kiezen waar de uurprijs boven de maximumgrens ligt. Het bedrag dat boven de maximumgrens uitkomt, komt geheel voor eigen rekening. Gemiddeld betalen ouders met een laag inkomen hier 15 cent per uur voor. Als deze bedragen vergeleken worden met de bijdrage van de hoogste inkomensgroep, valt op dat deze laatste groep ouders een veel kleiner deel terugkrijgt (het bedrag onder de maximumuurprijs is € 5,19 per uur) en gebruik maken van iets (maar niet veel) duurder kinderdagverblijven (de bijdrage boven de maximumuurprijs is namelijk 27 cent).

Kader 3.1 Tarieven en maximumuurprijs

In 2017 vroegen de kinderdagverblijven gemiddeld € 7,15 per uur (tabel 3.2). De uurtarieven van de buitenschoolse opvang liggen hier iets onder, die van de gastouders liggen hier flink onder. De tarieven zijn de afgelopen jaren gestegen. De stijging is het grootst bij de dagopvang (44 cent per uur) en het kleinst bij de gastouderopvang (28 cent per uur). De afgelopen jaren is de maximumuurprijs verhoogd: dit betekent dat ouders over een groter deel van de kosten kinderopvangtoeslag kunnen krijgen. Deze verhoging is iets groter dan de stijging in de kosten.

Tabel 3.2

Wettelijke maximumuurprijs en de gemiddelde tarieven van kinderopvang, 2014 en 2017 (in euro's per uur)

	gemiddelde tarieven			wettelijke maximumuurprijs		
	dag-opvang	bsa	gastouderopvang	dag-opvang	bsa	gastouderopvang
2014	6,71	6,61	5,49	6,70	6,25	5,37
2017	7,15	6,96	5,77	7,18	6,69	5,75

Bron: SZW (2018)

Globaal zijn de lagere en middengroepen tussen 2012 en 2016 minder voor kinderopvang gaan betalen. De daling is het sterkst voor de laagste inkomensgroepen. Bij de hogere inkomensgroepen is er over de hele periode sprake van een stijging in de kosten, maar zijn er tussentijds ook veel schommelingen. Zo lag de totale uurprijs in 2016 hoger dan in 2012, maar lager dan in de jaren ervoor. Als alleen naar het bedrag boven de maximumuurprijs wordt gekeken, is er voor alle groepen sprake van een stijging in de kosten, variërend van 6% voor de tweede inkomensgroep tot 23% voor de hoogste inkomensgroep.

Toegankelijkheid

Tabel 3.3 laat zien hoe het aantal opvanglocaties zich tussen 2012 en 2018 ontwikkeld heeft. Bij de kinderdagverblijven is er sprake van een stijging van bijna 6000 locaties in 2012 naar ruim 9000 locaties in 2017. Het aantal bsa-locaties daalde tussen 2012 en 2015, maar lag in 2018 ongeveer op hetzelfde niveau als in 2012. Het aantal gastouderlocaties is veel groter

dan het aantal kinderdagverblijven en bso's. Dit komt met name doordat er veel minder kinderen per locatie worden opgevangen. Tussen 2012 en 2016 is de daling aanzienlijk: van bijna 50.000 gastouderlocaties naar nog geen 25.000. Sinds 2017 is er weer sprake van een stijging.

Tabel 3.3

Ontwikkeling aantal opvanglocaties, ingeschreven bij het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen, 2012-2018

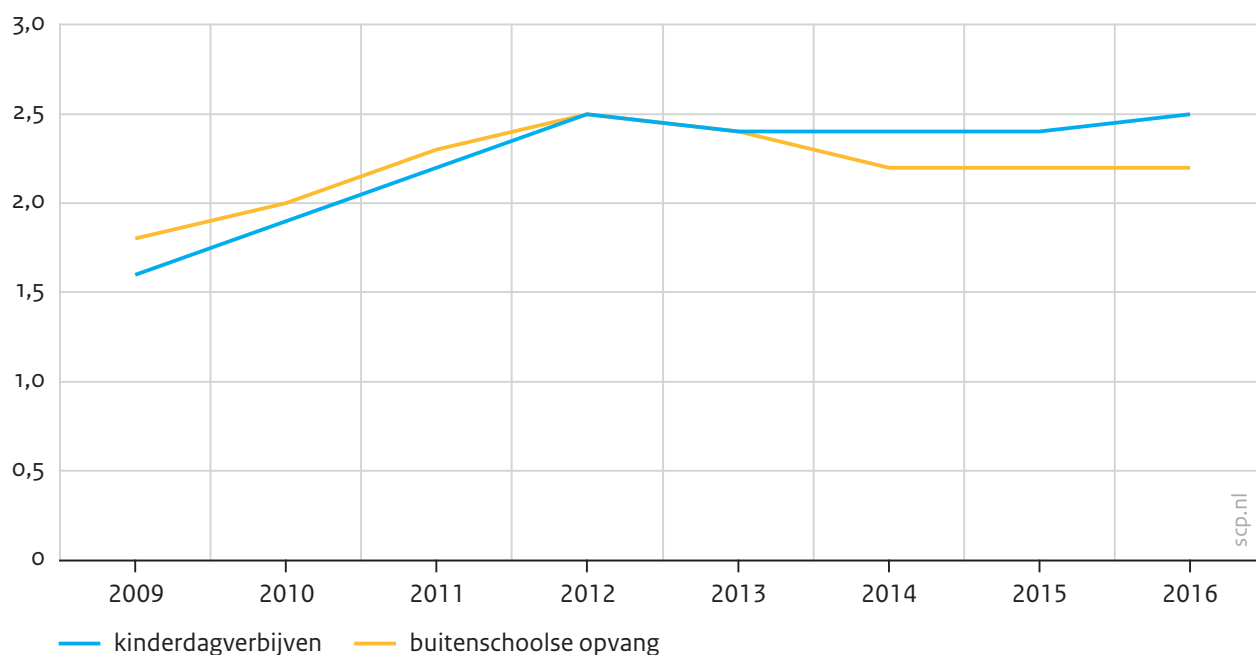
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
dagopvang	5.862	6.220	6.187	6.446	6.731	7.499	9.023
bso	6.735	6.682	6.417	6.336	6.418	6.648	6.878
gastouders	48.887	46.578	40.148	36.807	24.504	33.585	31.312

Bron: 2012-2015: szw (2015: tabel 4); 2016-2017: szw (2017: 4, tabel 6); 2018: szw (2018)

Hoe zit het met de nabijheid van de kinderopvang en bso's? De ontwikkeling van het aantal locaties voor kinderdagopvang en buitenschoolse opvang binnen een straal van 1 kilometer van het woonadres van de gemiddelde Nederlander (figuur 3.1) loopt deels parallel aan die van het totale aantal opvanglocaties. De toename loopt iets langer door, maar komt rond 2012 ook tot stilstand en hierna is er sprake van een lichte daling. Nederlanders hebben in 2016 iets meer kinderdagverblijven (2,5) dan bso-locaties (2,2) in hun nabijheid. Het aantal opvanglocaties en de nabijheid hiervan zeggen echter niet alles over de toegankelijkheid van opvang. Het is bijvoorbeeld ook van belang hoe makkelijk ouders op deze locaties een plek kunnen vinden en hoe lastig zij het aanvragen van een kinderopvangtoeslag vinden. Helaas is hier geen informatie over.

Figuur 3.1

Gemiddelde aantal kinderdagverblijven en locaties voor buitenschoolse opvang binnen een straal van 1 kilometer vanaf het woonadres, alle Nederlanders, 2009-2016



Bron: CBS StatLine (2017)

Kwaliteit

Verscheidene studies hebben de kwaliteit van opvang onderzocht, of ontwikkelingen daarin (Boogaard en Van Daalen-Kapteijns 2012; Fukkink et al. 2013; Plantenga en Remery 2013; Slot et al. 2017). De meest recente monitor van de kinderopvang is de Landelijke kwaliteitsmonitor kinderopvang die in december 2017 is gepubliceerd (Slot et al. 2017). In 2018, 2019 en 2020 vinden vervolgmetingen plaats. De monitor richt zich vooral op de zogenaamde proceskwaliteit (de kwaliteit van de dagelijkse zorg die kinderen krijgen) en minder op de structurele kwaliteit (de randvoorwaarden in de organisatie en beleid). Binnen de proceskwaliteit wordt een onderscheid gemaakt tussen emotionele proceskwaliteit (krijgen de kinderen de juiste zorg?) en de educatieve kwaliteit (wordt de ontwikkeling van kinderen bevorderd?).

Het globale beeld dat uit de laatste monitor naar voren komt, is overwegend positief (Slot et al. 2017: 12). Bij de kinderdagopvang, peuteropvang en de buitenschoolse opvang wordt de emotionele proceskwaliteit als voldoende tot goed beoordeeld. De educatieve kwaliteit is echter lager: net op de grens van wat volgens de (internationale) standaarden als voldoende wordt beschouwd. De instellingen variëren ook meer op deze laatste dimensie: er zijn meer uitschieters naar boven en beneden. De bevinding dat er wat betreft de educatieve kwaliteit nog veel te verbeteren is, wordt onderschreven door staatssecretaris Van Ark (TK 2017/2018). De structurele kwaliteit (de randvoorwaarden in beleid en de organisatie) lijkt te voldoen aan de eisen die in de wetgeving zijn vastgelegd. Pedagogisch medewerkers beleven hun werk over het algemeen als positief en ervaren weinig werkstress.

In het onderzoek is ook naar de gastouderopvang gekeken. Omdat het lastig bleek om deelnemers voor het onderzoek te vinden die representatief zijn voor de gastouders in Nederland, zijn de onderzoekers voorzichtig in hun conclusies. De analyses suggereren dat er onder de gastouders een grote spreiding is in de kwaliteit van de opvang. Door de kleine groepsgroottes krijgen kinderen hier weliswaar relatief veel aandacht, maar op alle onderzochte dimensies zijn ook grotere uitschieters naar beneden.

In de periode 1995-2008 wezen de peilingen op een geleidelijke afname in de kwaliteit van opvang. De peiling uit 2012 wees op een omslag. De proceskwaliteit (de zorg en stimulatie die kinderen ontvingen) en de structurele kwaliteit (de randvoorwaarden in beleid en organisatie) leken beide gestegen te zijn ten opzichte van 2008 (Fukkink et al. 2013).

Tussen 2012 en 2017 lijkt er sprake te zijn van een lichte toename van de kwaliteit. Dit geldt met name voor de educatieve kwaliteit (zoals de activiteiten die met kinderen ondernomen worden) en de opvang van de baby's en peuters. Bij de opvang in bso's lijkt er sprake te zijn van een lichte daling, maar de onderzoekers benadrukken dat de onzekerheidsmarges groot zijn en dat er daarom geen harde conclusies kunnen worden getrokken. Toch doen de onderzoekers de aanbeveling om bij bso's meer aandacht aan de kwaliteitseisen te besteden (Slot et al. 2017: 114).

Onderzoek naar de kwaliteit van opvang is met name beschrijvend van aard en monitort de ontwikkelingen zonder stellige uitspraken te doen over de verbanden met beleid. Op deze regel is één Nederlandse uitzondering: uit een vergelijking tussen peuterspeelzalen en commerciële kinderdagopvanginstellingen trokken Akgündüz en collega's de voorzichtige conclusie dat de bezuinigingen van de overheid op kinderopvang hebben geresulteerd in een daling van de kwaliteit (Akgündüz et al. 2013).

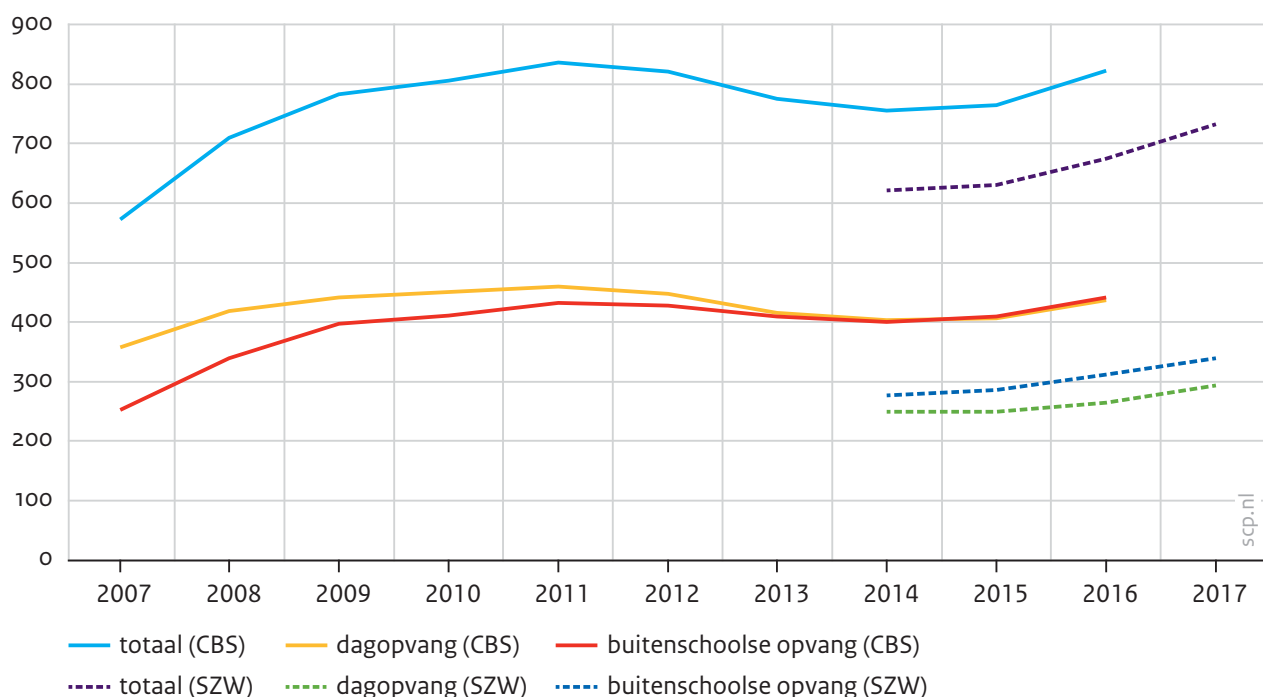
3.3 Het gebruik van opvang

Figuur 3.2 geeft een overzicht van het aantal kinderen voor wie ouders tussen 2007 en 2016 een kinderopvangtoeslag ontvingen. Dit is een veelgebruikte indicator van het gebruik van opvang; de meeste ouders die hun kind naar de kinderopvang brengen vragen hier namelijk een toeslag voor aan. In de figuur is een onderscheid gemaakt tussen de opvang van kinderen die nog niet en die al wel naar school gaan. Na de invoering van de Wet kinderopvang is de deelname van kinderen gaan stijgen. De groei is het sterkst in de vroege jaren en zwakt langzaam af. In 2011 komt de groei tot stilstand en in de jaren erna daalt het gebruik. Vanaf 2015 gaan er weer meer kinderen naar de opvang.

De ontwikkelingen bij de jonge en oudere kinderen lopen parallel aan elkaar. Wel was de groei van het aantal kinderen met een toeslag voor de buitenschoolse opvang in de eerste jaren na 2005 het sterkst. Deze stijging valt samen met het in werking treden van de motie Van Aartsen/Bos, waarmee basisscholen verplicht werden gesteld om zelf voor- en naschoolse opvang te bieden of ervoor te zorgen dat een andere partij dat doet.

Figuur 3.2

Aantal kinderen met een kinderopvangtoeslag, naar type opvang, cijfers CBS en SZW,^a 2007-2017 (in absolute aantallen × 1000)



a De cijfers van CBS en SZW verschillen, omdat elk een andere methodiek gebruikt. SZW baseert de schattingen op jaargemiddelden, waarbij rekening wordt gehouden met het aantal maanden dat kinderen naar de opvang gaan. Een kind dat slechts een half jaar een toeslag ontving, telt bijvoorbeeld voor de helft mee. De CBS-cijfers hebben betrekking op het totale aantal kinderen met een toeslag, ongeacht het aantal maanden waarop de toeslag betrekking had.

Bron: CBS StatLine (2017) en SZW (2018)

Omdat de omvang van de groep kinderen door de tijd varieert, is het informatief om eveneens naar de relatieve deelname te kijken. In de leeftijdsgroep 0-3 jaar gaat de helft van de kinderen naar kinderopvang, in de leeftijdsgroep 4-12 jaar is dit een kwart (tabel 3.4). Bij beide groepen is er sprake van een (lichte) toename in het gebruik tussen 2012 en 2017.

De deelname van kinderen varieert niet alleen met hun leeftijd, maar ook met het inkomensniveau van hun ouders. Tabel 3.5 laat dit zien voor kinderen in de leeftijdsgroepen 0-3 jaar en 4-12 jaar. Hoe hoger het inkomensniveau van de ouders, hoe hoger de deelname aan formele opvang. Zo ontving in 2016 iets meer dan 17% van de ouders van de heel jonge kinderen uit de laagste inkomensgroep een toeslag, tegenover 68% van deze ouders in de hoogste inkomensgroep. Tabel 3.5 laat eveneens zien dat de groei in de deelnamecijfers onder de lagere inkomensgroepen achterblijft bij de groei onder de midden- en hoge inkomensgroepen.

Tabel 3.4

Deelname aan kinderopvang,^a 0-3-jarigen en 4-12-jarigen, 2012-2017 (in procenten)

	0-3 jaar	4-12 jaar
2012	44	20
2013	–	–
2014	42	21
2015	43	22
2016	46	24
2017	50	26

Bron: 2012: TK (2015/2016) SCP bewerking op basis van tabel 3, peildatum december; inclusief 12-plussers; 2014-2017: SZW (2018), jaargemiddelde

Tabel 3.5

Deelname aan kinderopvang,^a naar inkomensgroep, 2012-2016 (in procenten en indexcijfers)

	2012	2013	2014	2015	2016	index 2016 (2012 = 100)
0-3 jaar						
tot 130% minimumloon (WML)	23,7	21,6	17,8	16,9	17,4	73
130% WML - modaal	30,5	29,2	25,6	25,3	27,4	90
modaal - 1,5× modaal	43,0	41,2	38,2	37,7	39,8	93
1,5× modaal - 2× modaal	57,7	56,2	52,9	52,5	54,6	95
2× modaal - 3× modaal	68,8	67,1	63,8	63,7	65,8	96
3× modaal en hoger ^b	71,5	34,1	62,7	65,5	68,2	95
4-12 jaar						
tot 130% minimumloon (WML)	9,4	8,5	7,3	6,8	7,0	74
130% WML - modaal	15,4	15,5	14,1	13,9	15,4	100
modaal - 1,5× modaal	16,4	16,3	15,5	15,8	17,2	105
1,5× modaal - 2× modaal	22,6	22,6	21,8	22,1	23,5	104
2× modaal - 3× modaal	30,0	29,7	28,8	29,2	30,9	103
3× modaal en hoger ^b	33,6	23,8	30,1	31,7	33,7	100

a De deelnamepercentages zijn gebaseerd op standcijfers van 1 januari. De algemene deelnamepercentages liggen lager dan in tabel 3.4 (waarin de jaargemiddelden zijn gepresenteerd). Dit komt doordat de deelname normaliter gedurende het jaar stijgt.

b De cijfers voor de 6^e inkomensgroep in 2013 wijken af van die in het jaar ervoor en erna, doordat de allerhoogste inkomens in 2013 geen toeslag ontvingen voor het eerste kind.

Bron: Belastingdienst en CBS (2012-2016) SZW-bewerking

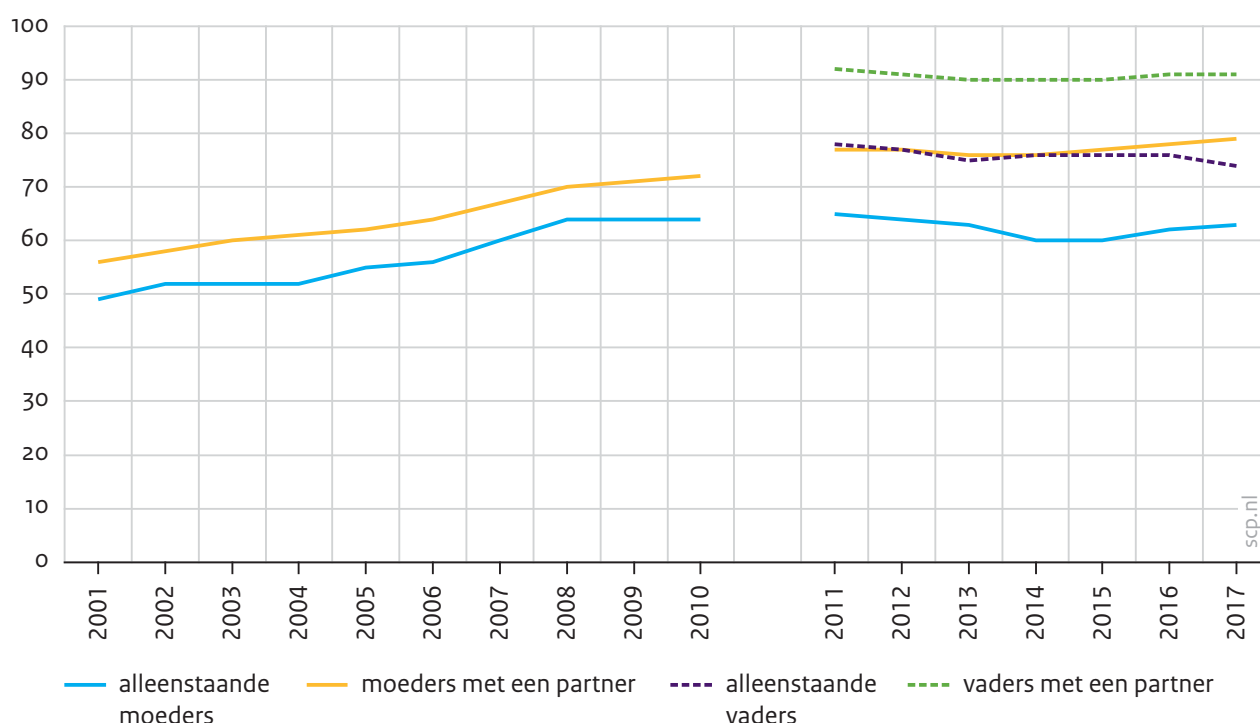
3.4 De arbeidsparticipatie van ouders

De arbeidsparticipatie van ouders is een van de doelstellingen van het kinderopvangbeleid en om deze reden is het interessant om na te gaan hoe die zich de afgelopen jaren ontwikkeld heeft. Omdat eerder onderzoek heeft laten zien dat de ontwikkeling van de arbeids-

participatie van alleenstaande moeders anders verloopt dan die van samenwonende moeders (Portegijs et al. 2014; SER 2016), maken we een onderscheid naar partnerrelatie.¹ We zien dat de arbeidsparticipatie van vrouwen in de periode van 2001-2008 gestegen is (figuur 3.3). De groei lijkt na 2008 af te zwakken en na deze tijd schommelen de percentages wat, maar niet veel. Ook bij de vaders is er tussen 2011 en 2016 sprake van heel beperkte schommelingen. De periode van bezuinigingen in de opvang en krimp van de kinderopvang lijkt dus samen te gaan met een periode waarin de groei in de arbeidsparticipatie afzwakt. Op basis van deze cijfers zijn er echter geen conclusies te trekken over de samenhang tussen ontwikkelingen in de kinderopvang en de arbeidsparticipatie van ouders. In deze zelfde periode was er namelijk ook sprake van een economische crisis.

Figuur 3.3

Nettoarbeidsparticipatie, alleenstaande en samenwonende vaders en moeders, 2001-2017 (in procenten)^a



a Bij het interpreteren van de figuur is het belangrijk voor ogen te houden dat de definitie van de nettoarbeidsparticipatie na 2011 verschoven is. Om deze reden is de lijn tussen 2010 en 2011 onderbroken. Vóór 2011 werden vrouwen met een baan van minder dan 11 uur per week als niet-werkend beschouwd. Na 2011 zijn deze vrouwen wel als werkend beschouwd. Vanaf 2011 is er ook informatie over de vaders.

Bron: 2001-2010: CBS StatLine; 2011-2016: SZW (2017) (alle vrouwen die meer dan 1 uur per week werken zijn in deze berekening meegenomen); 2017: SZW (2018)

Deze informatie over de arbeidsparticipatie geeft slechts een gedeeltelijk beeld van de arbeidsparticipatie van ouders. Het is namelijk ook mogelijk dat de ouders die werken meer of minder uren zijn gaan werken. Tussen 2011 en 2017 zijn moeders met jonge kinderen inderdaad iets meer uren gaan werken (tabel 3.6). Toch is de verandering vrij beperkt: gemiddeld 2,1 uur per week. De werkuren van vaders bleven tussen 2014 en 2017 stabiel.

Tabel 3.6

Gemiddeld aantal gewerkte uren per week, ouders met een kind jonger dan 12 jaar in de werkzame beroepsbevolking (internationale definitie), naar geslacht, 2011-2017

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
vaders				40,0	40,0	40,1	40,0
moeders	24,3	24,6	24,8	25,2	25,5	25,8	26,4

Bron: CBS, enquête beroepsbevolking, november 2017

3.5 De zorg voor en opvang van kinderen in 2017

In het eerste deel van dit hoofdstuk hebben we op basis van registerdata laten zien hoeveel ouders kinderopvang gebruiken. In deze paragraaf verdiepen we dit door het volgende te laten zien:

- hoe het gebruik van formele kinderopvang zich verhoudt tot het gebruik van informele opvang (grootouders, vrienden of kennissen) en de zorg door de ouders zelf;
- de tevredenheid van ouders met de manier waarop de zorg geregeld is;
- het gebruik van aanvullende diensten zoals warme maaltijden en ruimere openingstijden.

Dit doen we op basis van de antwoorden van de ouders op onze vragen in het onderzoek *Kijk op kinderopvang* (KoK'17).

Hoe de zorg voor kinderen wordt geregeld

Naast formele opvang kunnen ouders voor opvang van hun kinderen vaak ook een beroep doen op hun netwerk – de eigen ouders, andere familieleden, vrienden of burens. Het vragenlijstonderzoek geeft meer zicht op het gebruik van dergelijke informele vormen van opvang (tabel 3.7). We kijken eerst naar de ouders van baby's. Bij hen blijkt ruim zes op de tien gebruik te maken van deze manier van opvang, al dan niet in combinatie met formele opvang. Een combinatie van formele en informele opvang is de meest gebruikelijke manier om de opvang te regelen; ruim vier op de tien ouders zegt dat zo te doen. Verder maakt ruim een op de vijf ouders alleen gebruik van informele opvang; zij doen geen beroep op formele opvang. Een derde van de ouders van baby's maakt geen gebruik van informele opvang; de meeste van deze ouders hebben wel formele opvang. Ruim een op de tien ouders van baby's zegt helemaal geen opvang te gebruiken, formele noch informele.

Tabel 3.7

Gebruik van formele en informele opvang, ouders van baby's en kleuters, 2017 (in procenten)^a

	ouders van baby's	ouders van kleuters
geen opvang	12	20
alleen informele opvang	21	31
alleen formele opvang	26	21
formele én informele opvang	41	28

a Opvang door ex-partner is niet meegenomen.

Bron: SCP/CBS (KoK'17), gewogen gegevens

Net als bij de baby's doet ongeveer zes op de tien ouders van kleuters een beroep op het informele netwerk voor opvang. Ongeveer de helft van hen doet dat in combinatie met formele opvang (bso). Een op de vijf ouders gebruikt wel formele opvang, maar geen informele opvang. Bij de kleuters is het aandeel dat helemaal geen opvang zegt te gebruiken, groter dan bij de baby's, namelijk een op de vijf ouders.

Zowel bij de ouders van baby's als van kleuters zien we dat het gebruik in ons onderzoek wat hoger ligt dan wat de gegevens van de Belastingdienst laten zien. Kader 3.2 gaat in op de vraag hoe dat komt.

Kader 3.2 Verklaringen voor verschillen in de schatting van het gebruik

Het gebruik van formele opvang ligt in ons onderzoek wat hoger dan naar voren komt uit gegevens van de Belastingdienst, met name bij de ouders van baby's. Dat kan met verschillende zaken te maken hebben. Een belangrijk verschil is de leeftijd van het kind. Op het moment dat ouders de vragenlijst hebben ingevuld, is hun kind al weer enkele maanden ouder dan in de registratiegegevens. Bijna alle baby's in onze steekproef zijn 6 maanden of ouder op het moment van afname van de vragenlijst; de jongste baby's zijn niet vertegenwoordigd in onze steekproef, maar wel in de registratiegegevens. Aangezien het plausibel is dat de kans op opvang, als gevolg van zwangerschapsverlof, in de eerste maanden een stuk kleiner is, wordt de opvang van de baby's in de gegevens van de Belastingdienst onderschat. Een andere mogelijke verklaring is dat de registratiegegevens gebaseerd zijn op aanvragen voor kinderopvangtoeslag; denkbaar is dat niet alle gebruikers deze toeslag aanvragen. Verder zijn in ons onderzoek alleen de ouders van eerstgeborenen geselecteerd, en gaan de registratiegegevens over alle kinderen, ook degenen die als tweede, derde of vierde worden geboren in een gezin.

Als het om formele opvang gaat, kunnen ouders van baby's kiezen tussen het kinderdagverblijf en een gastouder. Zes op de tien ouders brengt hun kind (ten minste een dagdeel) naar het kinderdagverblijf (tabel 3.8). Gemiddeld brengen deze kinderen er 18 uur per week door, dus ongeveer twee dagen per week. Ongeveer een op de zes ouders brengt hun kind (ook) naar de gastouder, ook hier voor gemiddeld 18 uur per week. Het leeuwendeel van de informele opvang wordt verzorgd door de grootouders; andere familieleden of vrienden

komen duidelijk op de tweede plaats. In ruim de helft van de gevallen dragen grootouders hun steentje bij, met gemiddeld 11 uur in de week.

Tabel 3.8

Gebruik van de verschillende vormen van opvang, ouders van baby's en kleuters, 2017 (in procenten en gemiddeld aantal uren)^a

	ouders van baby's		ouders van kleuters	
	%	aantal uren ^b	%	aantal uren ^b
formele opvang				
kinderdagverblijf	62	18		
bso				
voorschoolse opvang			13	3
naschoolse opvang			53	8
opvang in vakanties			36	
gastouder	15	18	9	11
informele opvang				
oppas of au-pair aan huis	4	7	7	6
grootouders	51	11	47	7
overige familie of vrienden	14	6	16	4
aantal vormen van opvang ^c				
0	10		17	
1	42		40	
2	41		35	
> 2	7		7	
totale aantal uren ^d		22		11

a Doordat ouders meerdere vormen van opvang kunnen gebruiken, tellen de percentages niet op tot 100%.

b Alleen berekend voor ouders die dit type opvang gebruiken.

c Hiervoor is geteld hoeveel vormen van opvang een ouder gebruikt (de verschillende vormen van bso zijn hiervoor samengenomen). Bijvoorbeeld, iemand die alleen kinderopvang gebruikt, heeft een score van 1. Iemand die daarnaast ook van de zorg door grootouders gebruik maakt heeft een score van 2.

d Alleen berekend voor ouders die van ten minste één vorm van opvang gebruik maken.

Bron: SCP/CBS (KoK'17), gewogen gegevens

Het beeld bij de ouders van kleuters is in grote lijnen gelijk. Iets meer dan de helft van de ouders maakt gebruik van naschoolse opvang bij een centrum voor buitenschoolse opvang, ongeveer een op de zes (ook) van voorschoolse opvang. Bijna vier op de tien neemt daar ook in vakantieperiodes opvang af. In een op de tien gevallen gaat de kleuter (ook) naar een gastouder. Vergeleken met de baby's gaan kleuters minder uren naar de opvang: gemiddeld 11 uur per week (3 uur vóór schooltijd en 8 uur hierna). Dat is ook logisch, aangezien zij ook tijd op school doorbrengen. Waarschijnlijk om dezelfde reden ligt

ook het aantal uren dat grootouders per week op kleuters oppassen wat lager dan bij de baby's, namelijk gemiddeld 7 uur per week. Vergeleken met de baby's zien we bij de kleuters dat – naast grootouders – ook vaker andere mensen in de omgeving enkele uren per week opvang verzorgen, zoals vrienden of een au-pair. Mogelijk heeft dat ermee te maken dat het gezin inmiddels groter is geworden en andere opvangvormen dan grootouders als meer passend worden gezien.

Op hoeveel (werk)dagen in de week zorgen ouders zelf voor hun kind en maken zij geen gebruik van formele of informele opvang? Verreweg de meeste moeders – ruim negen op de tien – zeggen ten minste een dag per week thuis te zijn als de eigen partner werkt (tabel 3.9). Ongeveer zeven op de tien moeders is zelfs twee dagen of meer per week thuis. De verschillen tussen moeders van baby's en kleuters zijn klein. Bijna een kwart van de moeders van baby's heeft ouderschapsverlof opgenomen.

Tabel 3.9

Zorg door ouders zelf en ouderschapsverlof, naar leeftijd kind en geslacht ouder, 2017 (in procenten)^a

	ouders van baby's (n = 790)		ouders van kleuters (n = 688)	
	moeder	vader	moeder	vader
aantal dagen eigen opvang terwijl partner werkt				
geen	4	29	5	32
een halve dag per week	3	17	4	17
een dag per week	25	36	19	29
twee dagen per week of meer	69	19	72	21
verlof				
ouder neemt ouderschapsverlof op	24	11		

a Deze vraag is alleen voorgelegd aan ouders met een partner. De respondenten hebben deze vraag voor zichzelf en voor hun partner ingevuld.

Bron: SCP/CBS (KoK'17), gewogen gegevens

Het aantal dagen dat vaders thuis zijn wanneer hun partner werkt, ligt duidelijk lager dan bij moeders. Desalniettemin zegt de helft van de vaders ten minste een dag per week thuis te zijn, en ongeveer twee op de tien ouders is zelfs twee of meer dagen thuis. Bijna een derde van de vaders is geen enkele dag thuis, ook geen halve dag. Ongeveer een op de tien vaders van baby's heeft in deze periode ouderschapsverlof opgenomen.

Tevredenheid met hoe de opvang is geregeld

Een zeer ruime meerderheid van de ouders is tevreden met de manier waarop zij de opvang voor hun kind geregeld hebben (tabel 3.10). Bij de ouders die geen formele opvang gebruiken is dit drie op de vier ouders, bij de ouders die wel opvang gebruiken ligt dit aandeel iets lager, rond de twee op de drie ouders. Als naar de ouders wordt gekeken die niet tevreden zijn, vallen verschillende zaken op. Allereerst zou 15% van de ouders die geen formele opvang gebruiken dit wel willen. En 5 tot 6% van de ouders die wel opvang gebrui-

ken, vinden dat het kind minder uren gaat dan zij zouden willen: zij lijken dus meer uren opvang te willen afnemen. Hier staat tegenover dat van de ouders die wel opvang gebruiken, ongeveer een kwart zou willen dat het kind niet of minder uren gaat.

Tabel 3.10

De mate waarin ouders tevreden zijn met het aantal uren formele opvang dat zij gebruiken, naar leeftijd kind en gebruik kinderopvang, 2017 (in procenten)^a

	ouders van baby's	ouders van kleuters
ouders die geen formele opvang gebruiken		
tevreden	75	77
niet tevreden		
zou graag willen dat kind wel naar opvang zou gaan	15	15
andere reden	11	9
ouders die wel formele opvang gebruiken		
tevreden – kind gaat evenveel uren als ouder zou willen	71	65
niet tevreden		
ouder zou willen dat kind helemaal niet zou hoeven te gaan	6	12
kind gaat meer uren dan ouder zou willen	16	17
kind gaat minder uren dan ouder zou willen	6	5
andere reden	1	1

a Aan ouders die geen gebruik maken van kinderopvang is gevraagd of zij tevreden zijn met deze situatie ($n_{\text{baby's}} = 211$; $n_{\text{kleuters}} = 322$). Aan ouders die wel gebruik maken van kinderopvang is gevraagd in hoeverre zij tevreden zijn met aantal uren ($n_{\text{baby's}} = 689$; $n_{\text{kleuters}} = 578$). Doordat de cijfers zijn afgerond, tellen de totalen niet precies op tot 100%.

Bron: SCP/CBS (KoK'17), gewogen gegevens

Vergelijking met 2013

In het onderzoek *Krimp in de kinderopvang* (KiK) in 2013 is ouders ook gevraagd of ze tevreden waren met het aantal uren opvang (Portegijs et al. 2014: tabel 2.3). Ouders lijken vergeleken met toen iets tevredener te zijn geworden. In 2013 was de helft van de ouders met opvang en twee derde van de ouders zonder opvang, tevreden. Bij beide groepen ouders is er dus een duidelijke toename in tevredenheid zichtbaar. Daarnaast valt op dat de groep ouders die minder opvang gebruikt dan ze willen, kleiner is geworden. Zo gaf in 2013 een op de vijf ouders van baby's met opvang aan dat ze graag zouden willen dat hun kind meer uren kon gaan, tegenover 6% in 2017.

Aanvullende diensten

Volgens bijna alle ouders biedt het kinderopvangcentrum, de buitenschoolse opvang of gastouder waar zij hun kind naartoe brengen, een of meer extra diensten aan (tabel 3.11). De diensten die het vaakst genoemd worden, zijn: ruimere openingstijden (dit wordt vaker genoemd door de ouders van baby's), informatievoorziening via een app of website en het

bieden van een warme maaltijd. Bij de bso-instellingen worden er ook vaak uitjes georganiseerd. En vier op de tien respectievelijk een derde van de ouders geeft aan dat er activiteiten worden georganiseerd rondom sport, en cultuur/kunst. Opvang op weekenddagen komt weinig voor.

De meeste ouders zeggen ook gebruik te maken van een of meer van de aangeboden diensten. Dit is vooral het geval bij de informatievoorziening over het kind. Bij de opvang voor baby's wordt meer gebruik gemaakt van de optie om kinderen vroeg te brengen dan om ze laat te halen. Ouders die geen gebruik maken van de aangeboden diensten is niet gevraagd waarom dat zo is. Mogelijk wordt er voor de aanvullende diensten geld gevraagd of zijn zij niet altijd beschikbaar op de dagen waarop men van de opvang gebruik maakt.

Tabel 3.11

Aanbod van diensten door de kinderopvang en gebruik door ouders, ouders van baby's en kleuters met formele kinderopvang, 2017 (in procenten)^a

	ouders van baby's		ouders van kleuters	
	wordt aangeboden	ouder gebruikt dit ^b	wordt aangeboden	ouder gebruikt dit ^b
geen enkele	4	–	4	–
warme maaltijd	30	69	14	53
app, website of berichten met informatie over het kind	58	93	50	88
mogelijkheid om het kind vroeg te brengen ^c	82	68	59	52
mogelijkheid om het kind laat te halen ^d	63	45	58	52
opvang op weekenddagen	4	32	5	54
sportactiviteiten	–	–	42	74
activiteiten rondom kunst en cultuur	–	–	34	80
uitjes	–	–	76	87
gemiddelde aantal diensten ^e	2		2	

a Ouders kunnen meerdere diensten selecteren.

b Berekend als het aandeel van de ouders die hebben aangegeven dat de opvang deze dienst biedt.

c Vóór 08:00 uur.

d Na 18:00 uur.

e Voor baby's: minimaal 0 en maximaal 5; voor kleuters: minimaal 0 en maximaal 8.

Bron: SCP/CBS (KoK'17), gewogen gegevens

Werkuren

Tot slot laat tabel 3.12 zien hoeveel er wordt gewerkt door de groep ouders in ons onderzoek. Een ruime meerderheid van zowel de moeders als de vaders heeft een baan.

De vaders werken duidelijk vaker en voor meer uren per week dan de moeders. Aan de ouders van baby's is ook gevraagd of ze rondom de geboorte van hun kind hun arbeids-

duur hebben teruggebracht. De helft van de moeders en een op de tien vaders heeft dit gedaan.

Tabel 3.12

Kenmerken van de arbeidsparticipatie van ouders, naar leeftijd kind, 2017 (in procenten en aantal uren per week)^a

	ouders van baby's	ouders van kleuters
arbeidsparticipatie		
aandeel moeders dat werkt (%)	85	80
aandeel vaders dat werkt (%)	93	93
werkuren ^a		
moeders	29	28
vaders	41	41
aandeel ouders dat het arbeidscontract rondom de geboorte van het kind heeft verminderd		
moeders (%)	49	-
vaders (%)	11	-

a Berekend over de ouders die ten minste een uur per week werken. We zijn uitgegaan van het antwoord op de vraag hoeveel de respondent per week daadwerkelijk werkt. Daarin kan dus overwerk zijn meegenomen.

Bron: SCP/CBS (KoK'17), gewogen gegevens

3.6 Samenvatting en conclusies

De betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van opvang: veranderingen en stabiliteit

Voor de lagere en middeninkomens zijn de kosten die zij voor kinderopvang betalen tussen 2012 en 2016 gedaald. De bijdrage van de hogere inkomens schommelt meer. Het aantal opvanglocaties en de nabijheid zijn voor de kinderdagopvang en buitenschoolse opvang in de afgelopen jaren toegenomen. Hier staat echter een krimp in het aantal gastouderlocaties tegenover. De kwaliteit van opvang is sinds de invoering van de Wet kinderopvang gestegen. Tussen de meest recente meting (2017) en de meting hiervoor (2012) is echter weinig veranderd. Ook blijft educatieve kwaliteit een aandachtspunt.

Deze gegevens laten zien dat er geen sprake meer is van een krimpende en steeds duurder wordende kinderopvang. In plaats daarvan lijkt er sprake van een voorzichtig herstel.

Het gebruik van formele kinderopvang is wijdverspreid

Kinderopvang is een belangrijke voorziening voor ouders. De helft van de heel jonge kinderen en een kwart van de schoolgaande kinderen gaat op enig moment in de week naar de formele opvang. Dit gebruik lijkt ook toe te nemen.

Veel ouders combineren formele met informele opvang. Vooral de opvang door grootouders is populair: bijna de helft van de gezinnen maakt hier gebruik van. Bij de samenwonende ouders in ons onderzoek zijn bijna alle moeders zelf een of meerdere dagen thuis

terwijl de vader werkt. Andersom komt ook voor: ongeveer de helft van de vaders van baby's en kleuters is ten minste een dag in de week thuis terwijl de moeder werkt.

De meeste ouders zijn tevreden

Een ruime meerderheid van de ouders is tevreden met de manier waarop de opvang voor hun kind geregeld is. Bij degenen die niet tevreden zijn, gaat het om een diverse groep. Zo zou ongeveer een kwart van de ouders met opvang hun kind liever minder vaak of helemaal niet naar de opvang brengen. Hiertegenover staat ook een groep (6% van de ouders met opvang) die juist meer opvang zou willen gebruiken. Van de ouders die geen gebruik van opvang maken, zou 15% dat wel willen doen. Vooral de groepen die minder opvang gebruiken dan ze zouden willen, zijn interessant voor kinderopvangcentra en de overheid. Onduidelijk is wat hen ervan weerhoudt om (meer) opvang te gebruiken; mogelijk spelen financiële en praktische barrières een rol.

Een vooruitblik

De analyses in dit hoofdstuk hebben de beschreven trends niet direct aan het gevoerde beleid kunnen koppelen. Wel valt op dat er de afgelopen jaren meer geld in de kinderopvang is geïnvesteerd en dat in deze zelfde periode de kosten voor veel ouders daalden en het gebruik van opvang licht toenam. Omdat de net aangekondigde en ingevoerde maatregelen met name op de toegankelijkheid en kwaliteit van opvang inzetten, is het interessant om de komende jaren te blijven monitoren welke veranderingen er optreden. Een specifiek aandachtspunt hierbij is dat het goed zou zijn als er meerdere aspecten van de toegankelijkheid van opvang meegenomen zouden worden. Waar er voor het meten van de kwaliteit van opvang een breed instrumentarium aan meetmethoden is en de overheid flink inzet op het monitoren hiervan, is dat voor de toegankelijkheid (nog) niet het geval. Niettemin is informatie over de toegankelijkheid belangrijk, omdat dit een voorwaarde is voor het gebruik van opvang en eventuele positieve arbeidsmarkt- en ontwikkel-effecten. De overheid zou hiervoor bijvoorbeeld de kwartaalrapportages kinderopvang kunnen uitbreiden.

Noot

- 1 Alleenstaande ouders zijn sterker afhankelijk van de formele opvang dan samenwonende ouders (die een hoger huishoudinkomen hebben, de zorg met een partner kunnen delen en een groter informeel netwerk hebben); hierdoor reageren zij mogelijk sterker op beleidsveranderingen (SER 2016).

Literatuur

Akgündüz, Y.E. en J. Plantenga (2013). *Competition for a better future? Effects of competition on child care quality*. Utrecht: Utrecht School of Economics (Discussion paper series 13-14).

Boogaard, M. en M. van Daalen-Kapteijns (2012). *Pedagogische kwaliteit van buitenschoolse opvang in Nederland. Eindrapportage landelijke peiling 2011*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

cbs StatLine (2017). *Nabijheid voorzieningen; afstand locatie, regionale cijfers*. Geraadpleegd op 10 augustus 2017 via <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/>

VW=T&DM=SLNL&PA=80305NED&D1=48,52&D2=0-4,76,323,406,425&D3=I&HD=180123-1545&HDR=T&STB=G1,G2

- Fukkink, R.G., M.J.J.M. Gevers Deynoot-Schaub, K.O.W. Helmerhorst, I. Bollen en J.M.A. Riksen-Walraven (2013). *Pedagogische kwaliteit van de kinderopvang voor 0-tot 4-jarigen in Nederlandse kinderdagverblijven in 2012*. Amsterdam: ncko.
- Plantenga, J. en C. Remery (2013). *Childcare services for school age children. A comparative review of 33 countries*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- Portegijs, W., M. Cloin en A. Merens (2014). *Krimp in de kinderopvang. Ouders over kinderopvang en werk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Roeters, A. en F. Bucx (2016). *Beleidssignalement over het gebruik van kinderopvang door ouders met lagere inkomens*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SER (2016). *Gelijk goed van start. Visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Slot, P., IJ. Jepma, P. Muller, B. Romijn en P. Leseman (2017). *Landelijke kwaliteitsmonitor kinderopvang. Kwaliteit van de Nederlandse kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang*. Utrecht: Universiteit Utrecht / Sardes.
- szw (2015). *Beleidsdoorlichting Kinderopvang*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.szw (2017). *Kwartaalrapportage kinderopvang (derde kwartaal 2017)*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- szw (2018). *Rijksjaarslag 2017*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- TK (2015/2016). *Kamerbrief cijfers kinderopvang 2015*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015/2016, 2016-0000152226.TK (2017/2018c). *Kamerbrief Landelijke kwaliteitsmonitor kinderopvang (2017)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017/2018, 2017-0000191236.

4 Kinderopvang: percepties en ervaringen van ouders

4.1 Ouders over kinderopvang

In dit hoofdstuk staat de derde onderzoeksvraag van dit rapport centraal:

- Hoe denken ouders van baby's en kleuters over de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van kinderopvang in Nederland, en wat zijn hun ervaringen hiermee?

Het gaat daarbij om de indruk die ouders hebben van de formele opvang: de opvang in kinderdagverblijven, centra voor buitenschoolse opvang en door gastouders.

In paragrafen 4.2 en 4.3 staan de betaalbaarheid respectievelijk de toegankelijkheid centraal. In paragrafen 4.4 en 4.5 staan we stil bij de kwaliteit van opvang. Met de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (Wet IKK) heeft de overheid de aandacht voor de kwaliteit vergroot. We weten echter nog niet hoe ouders over de kwaliteit van opvang denken. Paragraaf 4.4 gaat over de percepties van de kwaliteit van opvang in het algemeen; paragraaf 4.5 gaat vooral over de indrukken die ouders hebben op basis van hun ervaringen met de eigen opvang.

Daar waar het meer gaat om ervaringen van ouders met de eigen opvang of indrukken die gebaseerd zijn op deze ervaringen, betreft dit – vanzelfsprekend – alleen ouders wier kind naar de opvang gaat. Daar waar het gaat om de vraag hoe ouders denken over de opvang in het algemeen, brengen we de percepties van zowel gebruikers als niet-gebruikers in kaart. Enerzijds kan het zo zijn dat ouders die negatiever over kinderopvang denken, er minder vaak gebruik van maken. Ouders met negatievere percepties van kinderopvang zullen er immers eerder voor kiezen hun kind hier niet naar toe te brengen (bv. Coley et al. 2014; voor een uitgebreidere bespreking van de literatuur over de keuzes van ouders zie hoofdstuk 5). Anderzijds kan de mening van ouders ook een gevolg van eenmaal gemaakte keuzes zijn: percepties kunnen bijvoorbeeld bijgesteld worden, op basis van nieuwe ervaringen.

Verder vergelijken we de huidige percepties en ervaringen van ouders met die van enkele jaren geleden (2013), toen het SCP ook onderzoek deed naar kinderopvang (Portegijs et al. 2014). De overheid heeft de afgelopen jaren veel in de kinderopvang geïnvesteerd. Zijn ouders in de afgelopen jaren positiever over kinderopvang gaan denken?

4.2 Percepties van de betaalbaarheid

Bij de betaalbaarheid is er sprake van een gemengd beeld. Voor ruim vier op de tien ouders van baby's is de kinderopvang 'tegenwoordig bijna niet meer te betalen' (tabel 4.1). Ruim een kwart is zelfs van mening dat kinderopvang 'zo duur is dat het niet de moeite waard is om te werken.'

Er is ook naar de continuïteit van de kosten gevraagd, met de stelling 'Je weet als ouder niet waar je aan toe bent. De kinderopvangtoeslag kan zo weer lager of hoger worden.'

Ook hier is een substantieel deel van de ouders het er mee eens, namelijk bijna vier op de tien. Omdat er rondom de invoering van de Wet IKK veel gesproken is over de mogelijke kostenstijging voor ouders, is de laatste stelling hierop toegespitst: 'Ik verwacht dat kinderopvang de komende jaren veel duurder gaat worden.' Bijna de helft van de ouders is het hiermee eens. Het aandeel ouders dat op deze twee stellingen met 'weet niet' heeft geantwoord, is overigens vrij hoog, namelijk ruim een op de drie.

Tabel 4.1

Percepties van de betaalbaarheid van formele kinderopvang, ouders van baby's, naar gebruik, 2017 (in procenten en gemiddelde)^a

	totaal	met opvang	zonder opvang
kinderopvang is tegenwoordig bijna niet meer te betalen			
(helemaal) mee eens	42	42	42
weet niet	19	5	49
kinderopvang is zo duur dat het niet de moeite waard is om te werken			
(helemaal) mee eens	27	22	38
weet niet	18	5	44
je weet als ouder niet waar je aan toe bent; de kinderopvangtoeslag kan zo weer lager of hoger worden			
(helemaal) mee eens	38	44	27
weet niet	34	20	61
ik verwacht dat kinderopvang de komende jaren veel duurder gaat worden			
(helemaal) mee eens	48	54	37
weet niet	34	23	55
algemene oordeel van gebruikers: gemiddelde op een schaal van 0-10 ^b	n.v.t.	6,55	n.v.t.
(n)	(899)	(674)	(225)

- a Deze stellingen zijn voorgelegd aan ouders die wel en niet gebruik maken van opvang. Verschillen zijn getoetst met behulp van multinomiale analyses, met 'helemaal mee oneens / neutraal' als vergelijkingscategorie. Statistisch significante verschillen ($p < 0,05$) tussen ouders met en zonder opvang zijn vet gedrukt.
- b Gemiddeld cijfer; alleen aan gebruikers van kinderopvang is gevraagd het oordeel uit te drukken in een cijfer van 0 tot 10, waarbij een 0 staat voor 'opvang is heel duur' en 10 voor 'opvang is heel goed betaalbaar'. Ouders konden ook halve cijfers invullen.

Bron: SCP/CBS (KoK'17), gewogen gegevens

Net als bij de ouders van baby's blijken veel ouders van kleuters de opvang (te) duur te vinden (tabel 4.2). Het aandeel ouders dat negatief is over de betaalbaarheid, lijkt hier zelfs nog iets hoger te liggen. Zo onderschrijft de helft van deze ouders de stelling dat kinderopvang 'tegenwoordig bijna niet meer te betalen is'.

Tabel 4.2

Percepties van de betaalbaarheid van formele kinderopvang, ouders van kleuters, naar gebruik, 2017 (in procenten en gemiddelde)^a

	totaal	met opvang	zonder opvang
kinderopvang is tegenwoordig bijna niet meer te betalen			
(helemaal) mee eens	50	43	56
weet niet	13	2	25
kinderopvang is zo duur dat het niet de moeite waard is om te werken			
(helemaal) mee eens	30	22	38
weet niet	13	2	25
je weet als ouder niet waar je aan toe bent; de kinderopvangtoeslag kan zo weer lager of hoger worden			
(helemaal) mee eens	48	53	43
weet niet	23	4	40
ik verwacht dat kinderopvang de komende jaren veel duurder gaat worden			
(helemaal) mee eens	46	50	43
weet niet	27	15	39
algemene oordeel van gebruikers: gemiddelde op een schaal van 0-10 ^b	n.v.t.	6,59	n.v.t.
(n)	(930)	(578)	(352)

a Deze stellingen zijn voorgelegd aan ouders die wel en niet gebruik maken van opvang. Verschillen zijn getoetst met behulp van multinomiale analyses, met 'helemaal mee oneens / neutraal' als vergelijkingscategorie. Statistisch significante verschillen ($p < 0,05$) tussen ouders met en zonder opvang zijn vet gedrukt.

b Gemiddeld cijfer; alleen aan gebruikers van kinderopvang is gevraagd het oordeel uit te drukken in een cijfer van 0 tot 10, waarbij een 0 staat voor 'opvang is heel duur' en 10 voor 'opvang is heel goed betaalbaar'. Ouders konden ook halve cijfers invullen.

Bron: scp/cbs (KoK'17), gewogen gegevens

Niet-gebruikers zijn negatiever dan gebruikers

Er zijn grote verschillen tussen ouders die wel en niet opvang gebruiken, zowel bij de ouders van baby's (tabel 4.1) als bij die van kleuters (tabel 4.2). Degenen die geen opvang gebruiken, zijn over het algemeen negatiever over de betaalbaarheid, en zij antwoorden ook vaker met 'weet niet'.

Algemeen oordeel: gebruikers geven betaalbaarheid een 6,5

Aan ouders die wel gebruik maken van opvang is gevraagd om de betaalbaarheid te beoordelen op een schaal van 0 (zeer onbetaalbaar) tot 10 (heel goed betaalbaar). Gemiddeld geven ouders ongeveer een 6,5 (6,55 bij de baby's, 6,59 bij de kleuters). Ongeveer vier op de tien ouders beoordeelt de betaalbaarheid als onvoldoende (namelijk lager dan een 6), zowel bij de baby's als de kleuters.

Zoals we in hoofdstuk 2 beschreven, ontvangen ouders een kinderopvangtoeslag, die inkomensafhankelijk is: gebruikers met een lager inkomen ontvangen meestal een hogere toeslag, wat voor hen de opvang minder duur maakt. Dat is ook terug te zien in hoe gebruikers van opvang over de betaalbaarheid denken. Naarmate hun inkomen lager is, zijn ouders namelijk minder negatief over de betaalbaarheid (niet in tabel).

Vergelijking 2013-2017

In 2013 is er ook door het SCP onderzoek gedaan naar percepties van ouders over de kinderopvang (zie Portegijs et al. 2014). Als we onze uitkomsten vergelijken met die van het onderzoek uit 2013, ontstaat de indruk dat de ouders in 2017 minder negatief over de betaalbaarheid denken dan in 2013, en dat geldt voor zowel ouders van baby's als die van kleuters.¹ (Zie voor meer informatie over deze uitkomsten bijlage B op www.scp.nl.)

4.3 Percepties van en ervaringen met de toegankelijkheid

Beschikbaarheid en aanvragen toeslag

Toegankelijkheid heeft met verschillende zaken te maken, onder andere met de beschikbaarheid van opvang: zijn er volgens ouders bijvoorbeeld genoeg plekken voor kinderen op de opvang? De meningen hierover zijn verdeeld (tabel 4.3); ruim een derde vindt van wel, de rest twijfelt, is hier niet van overtuigd of zegt het niet te weten.

Tabel 4.3

Percepties van de toegankelijkheid van formele kinderopvang, ouders van baby's, naar gebruik, 2017 (in procenten)^a

	totaal	met opvang	zonder opvang
er zijn genoeg plekken voor kinderen op de kinderopvang			
(helemaal) mee eens	35	45	13
weet niet	28	9	69
het aanvragen van de kinderopvangtoeslag is ingewikkeld			
(helemaal) mee eens	16	17	12
weet niet	27	8	65
(n)	(899)	(674)	(225)

a Deze stellingen zijn voorgelegd aan ouders die wel en niet gebruik maken van kinderopvang. Verschillen zijn getoetst met behulp van multinomiale analyses, met 'helemaal mee oneens / neutraal' als vergelijkingscategorie. Statistisch significante verschillen ($p < 0,05$) tussen ouders met en zonder opvang zijn vet gedrukt.

Bron: SCP/CBS (KoK'17), gewogen gegevens

De toegankelijkheid van opvang kan bemoeilijkt worden door administratieve barrières, bijvoorbeeld doordat het aanvragen van de kinderopvangtoeslag ingewikkeld kan zijn. In kader 4.1 is dit geïllustreerd door te laten zien wat de Belastingdienst van ouders vraagt bij het aanvragen van een toeslag voor de peuterspeelzaal. Ouders moeten onder andere tijdig een toeslag aanvragen, hun inkomen goed in kunnen schatten en met de kinderopvanginstelling communiceren.

Kader 4.1 Een illustratie van administratieve barrières

Figuur 4.1, een screenshot van de website van de Belastingdienst, illustreert hoe complex de administratie rondom het aanvragen van een toeslag kan zijn en wat dit van ouders vraagt. Daarin wordt de uitleg getoond voor ouders die willen nagaan of ze door de harmonisatie van de peuterspeelzaal en kinderopvang een kinderopvangtoeslag krijgen. Voor veel ouders betekent dit dat de peuterspeelzaal goedkoper wordt. Maar uit de tekst op de website kan ook worden opgemaakt dat er een aantal administratieve barrières is. Om in aanmerking te komen voor de toeslag moeten ouders namelijk hun DigiD weten (of opnieuw aanvragen), online het LRK (Landelijk Registratie Kinderopvang)-nummer opzoeken, het contract met de kinderopvang opzoeken en eventueel inscannen. Daarnaast moet worden uitgezocht of de gemeente meebetaalt en, zo ja, voor welk deel. Ten slotte moeten de ouders naar de peuterspeelzaal gaan en vragen of het contract kan worden aangepast. Al deze stappen zijn niet onmogelijk of bijzonder complex, maar vragen wel om meerdere handelingen, taalvaardigheid, de daadkracht om op mensen en instanties af te stappen en om het bijhouden van een goede administratie. Overigens is juist de Belastingdienst een van de voorlopers bij het nadenken over het toegankelijker maken van beleid (WRR 2017).

Figuur 4.1

Screenshot website Belastingdienst (geraadpleegd januari 2018)

Mijn kind gaat naar de peuterspeelzaal.

Dan is het de moeite waard om te kijken of u in 2018 kinderopvangtoeslag kunt aanvragen.

Waar moet u op letten bij uw aanvraag?

Check eerst of u aan de voorwaarden voldoet ^

De belangrijkste voorwaarde is dat beide ouders werken of een traject naar werk volgen.

Maar een voorwaarde die u éxtra goed in de gaten moet houden, is dat u zelf de kosten van de opvang betaalt. Betaalt de gemeente mee? Voor dit deel kunt u geen toeslag aanvragen. U vraagt dus alleen toeslag aan voor de uren en de kosten die u zelf helemaal betaalt. Vraag of de peuterspeelzaal dit in het contract wil zetten.

> Bekijk de voorwaarden voor kinderopvangtoeslag

Verzamel dan alle gegevens die u nodig hebt om toeslag aan te vragen ^

Bij uw aanvraag hebt u het volgende nodig:

- uw DigiD om in te loggen bij Mijn toeslagen. Hebt u een partner? Dan moet die ook een DigiD hebben
- het LRK-nummer van het kinderdagverblijf
- het contract van het kinderdagverblijf (daarin staat het aantal uren en het uurtarief)

Vraag de kinderopvangtoeslag alvast aan ^

U kunt de toeslag nu al aanvragen met [Mijn toeslagen](#). Vul als ingangsdatum 1 januari 2018 in.

Als u nu aanvraagt, krijgt u uw eerste betaling op 22 januari 2018. U krijgt dan de toeslag voor januari en februari in 1 keer.

Vanaf 29 november kunt u in Mijn toeslagen zien hoeveel toeslag u krijgt. Maar u kunt nu alvast een [proefberekening](#) maken.

Ongeveer een op de zeven ouders van baby's vindt het aanvragen van de toeslag inderdaad ingewikkeld (tabel 4.3). Een groot deel van de ouders zonder opvang geeft overigens ook hier aan niet te weten of dat het geval is. Ook ouders van kleuters hebben we gevraagd naar de beschikbaarheid van opvang en het aanvragen van de toeslag. Het beeld komt bij hen grotendeels overeen met dat van de ouders van baby's (tabel 4.4).

Tabel 4.4

Percepties van de toegankelijkheid van formele kinderopvang, ouders van kleuters, naar gebruik, 2017 (in procenten)^a

	totaal	met opvang	zonder opvang
er zijn genoeg plekken voor kinderen op de kinderopvang			
(helemaal) mee eens	38	50	27
weet niet	25	6	42
het aanvragen van de kinderopvangtoeslag is ingewikkeld			
(helemaal) mee eens	18	21	16
weet niet	20	2	37
(n)	(899)	(674)	(225)

a Deze stellingen zijn voorgelegd aan ouders die wel en niet gebruik maken van kinderopvang. Verschillen zijn getoetst met behulp van multinomiale analyses, met 'helemaal mee oneens / neutraal' als vergelijkingscategorie. Statistisch significante verschillen ($p < 0,05$) tussen ouders met en zonder opvang zijn vet gedrukt.

Bron: SCP/CBS (KoK'17), gewogen gegevens

Brengen en halen

De kinderopvang kan ook als minder toegankelijk worden ervaren doordat er praktische barrières zijn, bijvoorbeeld openingstijden die niet goed aansluiten op het werk. Ouders die gebruik maken van opvang is gevraagd naar hun ervaringen hiermee. Bij de ouders van baby's geeft ongeveer een op de acht aan het ingewikkeld te vinden om hun kind binnen de openingstijden te brengen en te halen (tabel 4.5). Eenzelfde aandeel ervaart het brengen en halen als stressvol. Een zeer klein deel van de ouders heeft soms onenigheid met de partner over het brengen en halen.

Tabel 4.5

Ervaringen met de toegankelijkheid van formele kinderopvang, ouders die gebruik maken van opvang, 2017 (in procenten (helemaal) mee eens)^a

	ouders van baby's	ouders van kleuters
aandeel ouders dat		
het ingewikkeld vindt om het kind binnen de openingstijden te brengen	12	19
het ingewikkeld vindt om het kind binnen de openingstijden te halen	15	17
het brengen en halen stressvol vindt	12	22
soms onenigheid heeft met de partner over het brengen en halen van de kinderen	4	10
(n)	(674)	(578)

a Deze vragen zijn alleen voorgelegd aan ouders die gebruik maken van kinderopvang.

Bron: SCP/CBS (KoK'17), gewogen gegevens

De ouders die gebruik maken van buitenschoolse opvang voor hun kleuters lijken wat vaker te maken te hebben met dit soort barrières. Bijna twee op de tien van hen vindt het ingewikkeld om hun kind binnen de openingstijden te brengen en/of te halen (tabel 4.5). Ruim twee op de tien vindt dat het brengen en halen stressvol is. En een op de tien ouders heeft soms onenigheid met zijn of haar partner hierover.

Uit eerder onderzoek (Boogaard en Bollen 2014) is bekend dat gastouderopvang wat ruimere haal- en brengtijden heeft, of daar een grotere flexibiliteit in kent. Dat is ook terug te zien in ons onderzoek: het aandeel ouders dat het ingewikkeld vindt om hun baby binnen de openingstijden te brengen of te halen, ligt bij de gastouderopvang wat lager dan bij het kinderdagverblijf (niet in tabel).

4.4 Percepties van de kwaliteit

Bij het meten van percepties over de kwaliteit van opvang hebben we zoveel mogelijk aangesloten bij de pedagogische doelen die in de Wet IKK worden genoemd (Rixsen-Walraven 2004; TK/EK 2016/2017). Vanuit deze optiek is opvang van hoge kwaliteit als zij aan drie criteria voldoet.

- Zij garandeert de emotionele veiligheid van kinderen.
- Zij biedt gelegenheid voor het ontwikkelen van persoonlijke en sociale competenties.
- Zij draagt waarden en normen over.²

Ouders zijn met name naar de eerste twee doelen gevraagd.³

Meeste ouders positief over veiligheid

Als het gaat om de emotionele veiligheid van kinderen vinden de meeste ouders van baby's dat deze op de kinderopvang wordt gegarandeerd. Ongeveer zes op de tien ouders

vindt dat kinderen er veilig zijn en bijna zeven op de tien ouders is van mening dat er liefdevol wordt omgegaan met de kinderen (tabel 4.6). Het aandeel ouders dat vindt dat er niet goed voor kinderen wordt gezorgd en dat er onvoldoende aandacht voor de kinderen is, is relatief klein. Ook de meeste ouders van kleuters maken zich geen zorgen over de veiligheid op de buitenschoolse opvang (tabel 4.7), al is hier het beeld wat minder positief dan bij de baby's.

Tabel 4.6

Percepties van de kwaliteit van de kinderopvang m.b.t. de emotionele veiligheid, ouders van baby's, naar gebruik, 2017 (in procenten)^a

	totaal	met opvang	zonder opvang
kinderen zijn veilig op het kinderdagverblijf			
(helemaal) mee eens	59	74	29
weet niet	16	5	38
op het kinderdagverblijf wordt liefdevol met kinderen omgegaan			
(helemaal) mee eens	68	87	31
weet niet	21	5	51
op het kinderdagverblijf wordt er niet goed voor kinderen gezorgd			
(helemaal) mee eens	3	1	5
weet niet	19	5	47
kinderen krijgen onvoldoende aandacht op het kinderdagverblijf			
(helemaal) mee eens	9	6	16
weet niet	25	9	58
(n)	(899)	(674)	(225)

a Deze stellingen zijn voorgelegd aan ouders die wel en niet gebruik maken van kinderopvang. Verschillen zijn getoetst met behulp van multinomiale analyses, met 'helemaal mee oneens / neutraal' als vergelijkingscategorie. Statistisch significante verschillen ($p < 0,05$) tussen ouders met en zonder opvang zijn vet gedrukt.

Bron: SCP/CBS (KoK'17), gewogen gegevens

Tabel 4.7

Percepties van de kwaliteit van de kinderopvang m.b.t. de emotionele veiligheid, ouders van kleuters, naar gebruik, 2017 (in procenten (helemaal) mee eens)^a

	totaal	met opvang	zonder opvang
kinderen zijn veilig op de buitenschoolse opvang			
(helemaal) mee eens	49	73	26
weet niet	34	10	57

Tabel 4.7
(Vervolg)

	totaal	met opvang	zonder opvang
op de buitenschoolse opvang wordt liefdevol met kinderen omgegaan			
(helemaal) mee eens	47	79	17
weet niet	40	11	68
op de buitenschoolse opvang wordt er niet goed voor kinderen gezorgd			
(helemaal) mee eens	2	2	2
weet niet	37	10	63
kinderen krijgen onvoldoende aandacht op de buitenschoolse opvang			
(helemaal) mee eens	8	10	6
weet niet	42	12	71
(n)	(930)	(578)	(352)

a Deze stellingen zijn voorgelegd aan ouders die wel en niet gebruik maken van kinderopvang. Verschillen zijn getoetst met behulp van multinomiale analyses, met 'helemaal mee oneens / neutraal' als vergelijkingscategorie. Statistisch significante verschillen ($p < 0,05$) tussen ouders met en zonder opvang zijn vet gedrukt.

Bron: SCP/CBS (KoK'17), gewogen gegevens

Niet-gebruikers hebben soms twijfels

De verschillen tussen ouders met en zonder opvang zijn soms zeer groot. Waar de meeste ouders met opvang positief zijn over de veiligheid, zijn de meningen bij de ouders zonder opvang sterk verdeeld. Een substantieel deel van hen lijkt twijfels te hebben over de veiligheid. Slechts een op de drie ouders van baby's vindt bijvoorbeeld dat kinderen veilig zijn op het kinderdagverblijf, en dat kinderen er liefdevol worden behandeld (tabellen 4.6 en 4.7). De rest is hier minder stellig van overtuigd of zegt het niet te weten.

Ouders zien vooral voordelen voor de ontwikkeling van peuters

De meeste ouders zijn ook positief over de mate waarin de kinderopvang goed is voor de ontwikkeling van kinderen (tabel 4.8). Ouders zien met name voordelen voor peuters: ruim acht op de tien ouders vindt het goed wanneer peuters enkele dagen per week een kinderdagverblijf bezoeken. Bij de vraag of kinderopvang ook goed is voor baby's, zijn de meningen verdeeld: ongeveer de helft is van mening dat dat goed is. De verschillen zijn met name groot wanneer we onderscheid maken tussen ouders die wel en niet gebruik maken van opvang: bijna zeven op de tien gebruikers is van mening dat de kinderopvang goed is voor baby's, tegen nog geen twee op de tien niet-gebruikers.

Tabel 4.8

Percepties van de kwaliteit van de kinderopvang m.b.t. de ontwikkeling van kinderen, ouders van baby's, naar gebruik, 2017 (in procenten)^a

	totaal	met opvang	zonder opvang
het is goed voor baby's (0-1 jaar) als ze een aantal dagen per week naar een kinderdagverblijf gaan			
(helemaal) mee eens	49	66	15
weet niet	6	4	11
het is goed voor peuters (2-3 jaar) als ze een aantal dagen per week naar een kinderdagverblijf gaan			
(helemaal) mee eens	81	91	62
weet niet	4	2	7
op het kinderdagverblijf leren kinderen met andere kinderen samen te spelen			
(helemaal) mee eens	90	94	83
weet niet	5	2	11
voor kinderen die naar de kinderopvang zijn geweest, is het makkelijker om op de basisschool te beginnen			
(helemaal) mee eens	57	65	42
weet niet	28	25	34
de kwaliteit van kinderopvang over het algemeen is de afgelopen twee jaar verbeterd			
(helemaal) mee eens	11	11	9
weet niet	74	73	77
(n)	(899)	(674)	(225)

a Deze stellingen zijn voorgelegd aan ouders die wel en niet gebruik maken van kinderopvang. Verschillen zijn getoetst met behulp van multinomiale analyses, met 'helemaal mee oneens / neutraal' als vergelijkingscategorie. Statistisch significante verschillen ($p < 0,05$) tussen ouders met en zonder opvang zijn vet gedrukt.

Bron: SCP/CBS (KoK'17), gewogen gegevens

Ook van de voordelen van de buitenschoolse opvang voor de ontwikkeling van kinderen zijn lang niet alle ouders overtuigd: ruim een derde van de ouders ziet deze wel (tabel 4.9). Vooral ouders die gebruik maken van de opvang zien in dat opzicht voordelen, namelijk bijna zes op de tien. Ouders die geen gebruik maken van buitenschoolse opvang, zien dergelijke voordelen in de regel niet: slechts een op de acht vindt dat die er wel zijn.

Tabel 4.9

Percepties van de kwaliteit van de kinderopvang m.b.t. de ontwikkeling van kinderen, ouders van kleuters, naar gebruik, 2017 (in procenten)^a

	totaal	met opvang	zonder opvang
het is goed voor schoolgaande kinderen (4-9 jaar) als ze een aantal dagen per week naar de buitenschoolse opvang gaan			
(helemaal) mee eens	34	56	14
weet niet	10	4	15
op de buitenschoolse opvang leren kinderen met andere kinderen samen te spelen			
(helemaal) mee eens	64	83	45
weet niet	23	8	38
de kwaliteit van kinderopvang over het algemeen is de afgelopen twee jaar verbeterd			
(helemaal) mee eens	21	27	16
weet niet	41	22	59
(n)	(930)	(578)	(352)

a Deze stellingen zijn voorgelegd aan ouders die wel en niet gebruik maken van kinderopvang. Verschillen zijn getoetst met behulp van multinomiale analyses, met 'helemaal mee oneens / neutraal' als vergelijkingscategorie. Statistisch significante verschillen ($p < 0,05$) tussen ouders met en zonder opvang zijn vet gedrukt.

Bron: SCP/CBS (KoK'17), gewogen gegevens

Ouders lijken voordelen te zien voor zowel de sociale ontwikkeling als de aansluiting op de basisschool. Negen op de tien ouders van baby's zijn van mening dat kinderen op de opvang leren met andere kinderen te spelen, evenals bijna twee derde van de ouders van kleuters. Bijna zes op de tien ouders van baby's denkt dat de overgang naar de basisschool gemakkelijker is voor kinderen die naar de kinderopvang zijn geweest.

Ten slotte hebben we ook gevraagd in hoeverre ouders denken dat de kwaliteit de afgelopen twee jaar is verbeterd. De meeste ouders hebben deze vraag niet kunnen beantwoorden, en dat geldt met name voor de ouders van baby's. Bij de ouders die hier wel een mening over hadden, was er sprake van een gemengd beeld. Sommigen gaven aan verbeteringen te zien, maar het aandeel ouders dat het hier niet mee eens was, was iets groter.

Vergelijking 2013-2017

Vergeleken met 2013 zijn er niet of nauwelijks verschillen. Het aandeel ouders dat vindt dat kinderopvang goed is voor kinderen, is nagenoeg gelijk, en hetzelfde geldt voor het aandeel ouders dat vindt dat de kwaliteit is verbeterd. (Zie voor meer informatie over deze uitkomsten bijlage B op www.scp.nl.)

4.5 Ervaringen met de kwaliteit

Wat vinden ouders van de kwaliteit van de *eigen* opvang? Aan de ouders die gebruik maken van opvang zijn hierover enkele stellingen voorgelegd. Verreweg de meeste ouders zijn positief over de kwaliteit van de opvang waar hun baby naartoe gaat (tabel 4.10).

Tabel 4.10

Ervaringen met de kwaliteit van de eigen opvang (kinderdagverblijf of gastouder), ouders die gebruik maken van opvang, 2017 (in procenten (helemaal) mee eens en gemiddelde)^a

	ouders van baby's	ouders van kleuters
medewerkers weten goed hoe het met mijn kind gaat	96	77
het is duidelijk bij wie ik terecht kan met vragen over mijn kind	92	85
de ruimtes en het speelgoed zijn schoon	89	84
de medewerkers zijn goed opgeleid	95	85
de medewerkers spreken goed Nederlands	97	93
er is een vast dagritme	95	89
de medewerkers wisselen vaak (bv. doordat hun contract afloopt) ^b	12	21
mijn kind gaat graag naar de buitenschoolse opvang / gastouder	n.v.t.	72
mijn kind verveelt zich op de buitenschoolse opvang / bij de gastouder	n.v.t.	9
mijn kind vindt het soms te druk op de buitenschoolse opvang / bij de gastouder	n.v.t.	32
algemeen oordeel: gemiddelde op een schaal van 0-10	8,27	7,72
(n)	(674)	(578)

a Deze stellingen en vragen zijn alleen voorgelegd aan ouders die gebruik maken van kinderopvang.

b Deze stelling is alleen voorgelegd aan ouders die gebruik maken van opvang bij het kinderdagverblijf (niet de gastouder).

Bron: SCP/CBS (KoK'17), gewogen gegevens

Ongeveer negen op de tien ouders is van mening dat medewerkers goed weten hoe het met hun kind gaat, dat het duidelijk is bij wie ze terecht kunnen voor vragen en dat het schoon is op de opvang. Ongeveer eenzelfde aandeel is ook positief over de opleiding en het taalniveau van de medewerkers, en over het dagritme. Wel is ruim een op de tien ouders van mening dat er veel wisselingen zijn van medewerkers.

Ook de meeste ouders die gebruik maken van buitenschoolse opvang zijn tevreden over de kwaliteit, al is het beeld als geheel iets minder positief dan bij de baby's (tabel 4.10). Ruim zeven op de tien ouders heeft de indruk dat hun kind graag naar de opvang gaat, al zegt tegelijkertijd ook ongeveer een derde van ouders dat hun kind het er soms te druk vindt. Een ander aandachtspunt lijken de wisselingen van medewerkers te zijn; ruim twee op de tien ouders geeft aan dat dat vaak voorkomt.

Algemeen oordeel: ouders van baby's geven 8+, ouders van kleuters een 8-

De meeste ouders zijn dus positief en dat komt ook tot uiting in het rapportcijfer dat zij geven. Gemiddeld geven ouders van baby's bijna een 8,3 (tabel 4.10). Er zijn nauwelijks ouders die de kwaliteit van de dagopvang een onvoldoende hebben gegeven; bijna acht op de tien geeft een 8 of hoger.

Ook de meeste ouders van kleuters zijn positief over de buitenschoolse opvang van hun kind: zij geven gemiddeld een 7,7. Hier zijn er eveneens nauwelijks ouders die de kwaliteit van hun opvang een onvoldoende hebben gegeven; bijna zes op de tien geeft een 8 of hoger.

In het onderzoek uit 2013 (Portegijs et al. 2014) is ook gevraagd naar een rapportcijfer en ook toen waren veel ouders positief. Wat betreft de buitenschoolse opvang zijn er geen verschillen. Het rapportcijfer dat ouders van baby's gaven in 2013 was iets lager dan dat in 2017, maar ook dit verschil is klein. (Zie voor meer informatie over deze uitkomsten bijlage B op www.scp.nl.)

4.6 Samenvatting en conclusies

Vier op de tien ouders is negatief over de betaalbaarheid

Ouders lijken tegenwoordig wat minder negatief te denken over de betaalbaarheid dan enkele jaren geleden, maar nog steeds vindt een substantieel deel van de ouders de opvang (te) duur. Zo is volgens ruim vier op de tien ouders de opvang 'tegenwoordig bijna niet meer te betalen'.

Ouders die geen gebruik maken van opvang zijn wat negatiever over de betaalbaarheid dan ouders die wel opvang gebruiken. Dat heeft er mogelijk mee te maken dat niet-gebruikers geen gebruik maken van opvang omdat zij geen recht hebben op kinderopvangtoeslag – bijvoorbeeld omdat zijzelf of hun partner geen werk hebben; daarmee zou de opvang ook feitelijk duur voor hen zijn.

Maar ook veel gebruikers van opvang zijn kritisch over de betaalbaarheid: vier op de tien van hen beoordeelt deze als onvoldoende. Hierbij dient wel aangetekend te worden dat dit afhangt van het inkomen; ouders met een laag inkomen zijn minder negatief dan ouders met een hoog inkomen. Hier werkt waarschijnlijk in door dat de toeslag inkomensafhankelijk is.

Ouders zien ook barrières in de toegankelijkheid

Lang niet alle ouders zien het kinderopvangsysteem als toegankelijk. Zo vindt slechts een derde van de ouders dat er voldoende plekken zijn; de rest is het daar niet mee eens of heeft daar geen uitgesproken mening over. Ook vindt ongeveer een op de zeven ouders het aanvragen van de kinderopvangtoeslag complex.

Ouders die gebruik maken van opvang zijn gevraagd naar hun ervaringen met het brengen en halen van kinderen. Ruim een op de tien ouders van baby's en twee op de tien ouders van kleuters vindt het halen en brengen binnen de openingstijden stressvol. Ouders die hun baby naar de gastouder brengen, zien het brengen en halen minder vaak als een pro-

bleem. Mogelijk komt dit doordat er daar voor ouders meer mogelijkheden zijn om brengen haaltijden af te stemmen met de gastouder (Boogaard en Bollen 2014).

Ouders zijn positief over kwaliteit; niet-gebruikers twijfelen over veiligheid

Ouders zijn in het algemeen positief over de kwaliteit van de opvang. Zij vinden bijvoorbeeld dat er goed voor kinderen wordt gezorgd. Punt van zorg is dat ouders die geen opvang gebruiken, twijfels hebben over de veiligheid en de aandacht. Van hen is slechts een op de drie ervan overtuigd dat de opvang een veilige omgeving is voor hun kind. Mogelijk heeft hier meegespeeld dat er ten tijde van het onderzoek in de media aandacht was voor een zedenzaak op een buitenschoolse opvang.

De meeste ouders vinden dat opvang de ontwikkeling van kinderen ten goede kan komen. Ouders noemen vooral het voordeel dat kinderen er met andere kinderen leren spelen. Of kinderopvang het voor kinderen gemakkelijker maakt om op de basisschool te beginnen, daar zijn minder ouders van overtuigd. Als het gaat om de ontwikkeling van kinderen zien ouders vooral voordelen van de opvang voor peuters. Dat de opvang ook goed kan zijn voor baby's en oudere kinderen (4 tot 9 jaar) is voor ouders minder evident. Vergeleken met ouders die geen gebruik maken van opvang zijn ouders die wel opvang gebruiken duidelijk positiever over de kwaliteit van opvang in het algemeen. Ook met de eigen opvang hebben zij meestal goede ervaringen, en dat geldt vooral voor de ouders van baby's. Zij waarderen bijvoorbeeld de duidelijkheid die er is voor de ouders en de regelmaat die er geboden wordt aan de kinderen. Ruimtes en speelgoed vinden zij schoon. Ouders van kinderen op de bso waarderen ook de 'regelmaat' en de 'reinheid', maar zijn wat minder te spreken over de 'rust'. Ongeveer een derde van de ouders heeft de ervaring dat hun kind het er soms te druk vindt. En daarnaast zijn er volgens twee op de tien ouders veel wisselingen van medewerkers.

Ouders zonder opvang zien minder voordelen en meer nadelen

Ouders die geen opvang gebruiken, zijn duidelijk minder positief over de voordelen en negatiever over de nadelen, wat in lijn is met eerder onderzoek (Portegijs et al. 2014). Waarom dat zo is, kan met verschillende zaken te maken hebben. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat ouders die negatiever over kinderopvang denken, hier om deze reden niet of minder vaak gebruik van maken. Zij blijven dan bijvoorbeeld liever zelf thuis om voor hun kind te zorgen of regelen liever informele opvang.

Aan de andere kant kunnen percepties ook het gevolg van (eenmaal) gemaakte keuzes zijn. Als ouders positieve ervaringen hebben met de eigen kinderopvang, kan dit ertoe leiden dat zij hun percepties gaan herzien en ook positiever gaan denken over de kwaliteit van opvang in het algemeen. Nog los van de positieve of negatieve ervaringen die ouders met opvang hebben, zou alleen al het simpele feit dat zij voor opvang hebben gekozen, hen positiever kunnen stemmen. Het psychologische mechanisme van cognitieve-dissonantiereductie gaat er namelijk van uit dat mensen die een bepaalde keuze hebben gemaakt, deze keuze achteraf onbewust verantwoorden. Iemand die naar de winkel gaat om een rode trui te kopen, maar uiteindelijk thuiskomt met een groene trui omdat er geen rode

truien waren, heeft de neiging om te zeggen dat hij of zij toch al liever een groene trui wilde. Het is immers vaak makkelijker om onze mening aan te passen aan ons gedrag dan andersom. Een soortgelijk mechanisme zou kunnen verklaren waarom gebruikers van opvang positiever zijn dan niet-gebruikers (zie ook Leach et al. 2006; Vandenbroeck et al. 2008).

In hoofdstuk 5 gaan we meer uitgebreid in op de vraag hoe en waarom percepties en gebruik van opvang met elkaar samenhangen, en ook hoe dit samenhangt met de arbeidsparticipatie van ouders. We laten bijvoorbeeld zien welke redenen ouders zelf aandragen als hun gevraagd wordt waarom ze wel of geen opvang gebruiken.

Noten

- 1 In 2013 is het onderzoek *Krimp in de kinderopvang* (KiK) uitgevoerd. De opzet van het onderzoek is in grote lijnen gelijk aan die in ons onderzoek, en dat geldt ook voor enkele vragen die aan ouders zijn gesteld. Het is hierbij wel belangrijk om op te merken dat de antwoorden niet volledig vergelijkbaar zijn. De vragenlijsten zijn namelijk niet volledig vergelijkbaar, doordat de volgorde van stellingen veranderd is en er stellingen zijn toegevoegd en weggehaald. Tevens is in 2017 een 'weet niet'-categorie toegevoegd (die bovendien vaak is aangekruist door ouders). Bij het trekken van conclusies over de verschillen tussen 2013 en 2017 moet daarom de nodige voorzichtigheid worden betracht.
- 2 Ontwerpbesluit Kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzaalwerk: hoofdstuk 2, paragraaf 1, artikel 2: *In het kader van het bieden van verantwoorde dagopvang, draagt de houder er in ieder geval zorg voor dat, rekening houdend met de ontwikkelingsfase waarin kinderen zich bevinden:*
 - a op een sensitieve en responsieve manier met kinderen wordt omgegaan, respect voor de autonomie van kinderen wordt getoond en grenzen worden gesteld aan en structuur wordt geboden voor het gedrag van kinderen, zodat kinderen zich emotioneel veilig en geborgen kunnen voelen;
 - b kinderen spelenderwijs worden uitgedaagd in de ontwikkeling van hun motorische vaardigheden, cognitieve vaardigheden, taalvaardigheden en creatieve vaardigheden, teneinde kinderen in staat te stellen steeds zelfstandiger te functioneren in een veranderende omgeving;
 - c kinderen worden begeleid in hun interacties, waarbij hen spelenderwijs sociale kennis en vaardigheden worden bijgebracht, teneinde kinderen in staat te stellen steeds zelfstandiger relaties met anderen op te bouwen en te onderhouden, en
 - d kinderen worden gestimuleerd om op een open manier kennis te maken met de algemeen aanvaarde waarden en normen in de samenleving met het oog op een respectvolle omgang met anderen en een actieve participatie in de maatschappij.

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvang/documenten/besluiten/2017/03/10/ontwerpbesluit-kwaliteit-kinderopvang-en-peuterspeelzaalwerk>
- 3 Omdat de laatste doelstelling in het beleid nog weinig is uitgewerkt en er geen andere aanknopingspunten waren, is besloten hier geen stellingen over te formuleren.

Literatuur

- Boogaard, M. en I. Bollen (2014). *Gastouders in beeld. Een inventarisatiestudie onder gastouders in Nederland*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Coley, R.L., E. Votruba-Drzal, M.A. Collins en P. Miller (2014). Selection into early education and care settings. Differences by developmental period. In: *Early Childhood Research Quarterly*, jg. 29, nr. 3, p. 319-332.

- Leach, P., J. Barnes, M. Nichols, J. Goldin, A. Stein, K. Sylva en L.-E. Malmberg (2006). Child care before 6 months of age. A qualitative study of mothers' decisions and feelings about employment and non-maternal care. In: *Infant and Child Development*, jg. 15, nr. 5, p. 471-502.
- Portegijs, W., M. Cloin en A. Merens (2014). *Krimp in de kinderopvang. Ouders over kinderopvang en werk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Riksen-Walraven, M. (2004). Pedagogische kwaliteit in de kinderopvang: doelstellingen en kwaliteitscriteria. In: R. van IJzendoorn, L. Tavecchio en M. Riksen-Walraven (red.), *De kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- TK/EK (2016/2017). *Ontwerpbesluit Kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzaalwerk*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016/2017, bijlage bij 31322-329.
- Vandenbroeck, M., S. De Visscher, K. Van Nuffel en J. Ferla (2008). Mothers' search for infant child care: the dynamic relationship between availability and desirability in a continental European welfare state. In: *Early Childhood Research Quarterly*, jg. 23, nr. 2, p. 245-258.
- WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

5 Percepties en ervaringen van ouders, het gebruik van kinderopvang en arbeidsparticipatie

5.1 Percepties, ervaringen en gedrag

Hoofdstuk 4 heeft laten zien dat ouders verschillend over kinderopvang kunnen denken en verschillende ervaringen hebben. In dit hoofdstuk onderzoeken we wat dit betekent voor het gebruik van kinderopvang en de arbeidsparticipatie van ouders. Hiermee beantwoorden we de vierde onderzoeksvraag van dit rapport:

- Hangen de percepties van ouders en hun ervaringen met kinderopvang samen met hun gebruik van opvang en hun arbeidsparticipatie?

We beginnen met een overzicht van de literatuur (§ 5.2). Het verband tussen (kenmerken van) kinderopvang en de arbeidsparticipatie van met name moeders is al vaak en op verschillende manieren onderzocht. We bespreken de belangrijkste bevindingen. Vervolgens brengen we in kaart welke overwegingen voor de ouders zelf in ons onderzoek meewogen bij de keuze om al dan niet opvang te gebruiken (§ 5.3). In paragraaf 5.4 gaan we vervolgens na welke verbanden er zijn tussen de percepties en ervaringen van ouders aan de ene kant en het gebruik van opvang aan de andere kant. In de laatste stap betrekken we hier ook de arbeidsparticipatie van ouders bij en onderzoeken we of deze samenhangt met de percepties, ervaringen en het gebruik van opvang (§ 5.5).

5.2 Literatuuroverzicht

5.2.1 Economische studies

De meeste economische onderzoeken zijn geïnteresseerd in de vraag in hoeverre investeringen in kinderopvang de arbeidsparticipatie van ouders (vaak moeders) vergroten (Akgündüz en Plantenga 2015; CPB 2015a; Kok et al. 2015). Deze onderzoeken hebben hun wortels veelal in de rationele-keuzetheorie (Chaudry et al. 2010; Meyers en Jordan 2006). In deze theorie wordt aangenomen dat individuen de kosten en baten van de beschikbare opties op een rationele manier afwegen en kiezen voor de optie die hun het meeste oplevert. Vanuit deze gedachte zou een toename in de kosten van formele opvang bijvoorbeeld leiden tot een afname in de vraag naar opvang en tot een daling van de arbeidsparticipatie van vrouwen.

Economische studies richten zich met name op de kosten van opvang, maar soms wordt ook de toegankelijkheid aangestipt. Die wordt echter vooral als een randvoorwaarde gezien: als er geen plaatsen zijn, kan er niet van opvang gebruik worden gemaakt, hoe laag de kosten van de beschikbare plaatsen ook zijn. De kwaliteit van opvang krijgt relatief weinig aandacht. Belangrijke uitzonderingen hierop zijn de studies van Akgündüz en Plantenga (2013) en Gameren en Ooms (2009).

De vraag hoe investeringen in kinderopvang zich vertalen in de arbeidsparticipatie van ouders wordt onder andere beantwoord met experimenten en econometrische modellen (Akgündüz en Plantenga 2015; CPB 2015; Kok et al. 2015). Er wordt ook gebruik gemaakt van zogenaamde natuurlijke experimenten; dit zijn beleidswijzigingen die het mogelijk maken om na te gaan of ouders voor en na de wijziging andere keuzes maken (Havnes en Mogstad 2011).

Onderzoek naar het verband tussen de kosten van opvang en de arbeidsparticipatie van moeders hebben inconsistente bevindingen opgeleverd (Akgündüz en Plantenga 2015; SER 2016). Er zijn studies die helemaal geen effect vinden, maar ook studies die suggereren dat een verlaging van de kosten de arbeidsparticipatie van vrouwen wel degelijk vergroot (bv. CPB 2010; Bettendorf et al. 2015; Havnes en Mogstad 2011). Akgündüz en Plantenga (2015) hebben in een meta-analyse 37 studies geanalyseerd die het verband tussen de kosten van kinderopvang en arbeidsparticipatie hebben onderzocht. De gemiddelde prijselasticiteit is $-0,19$. Dit betekent dat een stijging in de kosten van 1% leidt tot een daling in de arbeidsparticipatiegraad van 0,19%. In de Nederlandse studies in de meta-analyse ligt de prijselasticiteit lager: tussen de $-0,03$ en $-0,09$. Dit betekent dat ouders in Nederland minder sterk reageren op schommelingen in de kosten dan ouders in andere landen.

Hoewel kinderopvangmaatregelen alleen een effect op de arbeidsparticipatie kunnen hebben als ouders hier ook gebruik van maken, wordt het gebruik in lang niet alle studies meegenomen. Studies die hier wel naar kijken, suggereren dat het gebruik van opvang sterk reageert op de kosten, maar dat ouders die minder gebruik van formele opvang maken, niet per definitie minder gaan werken (CPB 2015). Dit komt doordat ouders die de kosten van formele opvang te hoog vinden, de formele opvang vaak vervangen door informele opvang (CPB 2015). Dit betekent bijvoorbeeld dat grootouders wordt gevraagd om een dag per week op te passen.

5.2.2 Sociaal-wetenschappelijk onderzoek

Ook in sociaal-wetenschappelijk onderzoek is er veel aandacht voor de keuzes die ouders maken rondom kinderopvang en werk (Chaudry et al. 2010; Gameraen en Ooms 2009; Leach et al. 2006; Meyers en Jordan 2006; Portegijs et al. 2014; Remery et al. 2000; Shlay et al. 2005; Vandenbroeck et al. 2008). Wat maakt dat sommige ouders wel kinderopvang gebruiken en andere niet? En hoe maken ouders de afweging tussen thuisblijven en werken? In vergelijking met de economische literatuur ligt de nadruk in de sociaal-wetenschappelijke literatuur minder op de financiële overwegingen. In plaats daarvan wordt er gekeken naar de specifieke situaties en denkbeelden van verschillende groepen ouders (Chaudry et al. 2010). Ook is er meer aandacht voor het keuzeproces: welke overwegingen laten ouders bijvoorbeeld meewegen? Dit onderzoek put (meer dan het economische onderzoek) uit kwalitatieve studies en vragenlijstonderzoek. Vele van deze onderzoeken richten zich op de moeder (Portegijs et al. 2014; Pungello en Kurtz-Costes 1999).¹

De verklaringen die in de sociaal-wetenschappelijke literatuur worden gegeven voor de keuzes die ouders maken met betrekking tot de opvang van hun kind, kunnen grofweg in twee categorieën worden ingedeeld. Enerzijds zijn er verklaringen die gebaseerd zijn op de

vraag naar kinderopvang (bv. ouders die veel willen werken zullen meer opvang gebruiken). Anderzijds zijn er verklaringen die gebaseerd zijn op kenmerken van het aanbod van kinderopvang (bv. ouders zullen meer gebruik maken van goedkopere opvang). Deze twee typen verklaringen zijn nooit helemaal uit elkaar te trekken, omdat de manier waarop ouders de kinderopvang percipiëren altijd gekleurd zal zijn door hun eigen situatie en kenmerken. Daarnaast laten de onderzoeken zien dat de achtergrondkenmerken van ouders van invloed zijn op hun overwegingen. Vanderbroeck en collega's (2008) vinden bijvoorbeeld dat ouders met een migratieachtergrond kwaliteitsaspecten minder zwaar laten wegen bij hun beslissing om al dan niet opvang te gebruiken. Hieronder bespreken we in meer detail welke vraag- en aanbodfactoren relevant zijn.²

Vraaggestuurde verklaringen

Er zijn verschillende factoren die de vraag of behoefte van ouders aan (formele) kinderopvang beïnvloeden. Voorbeelden hiervan zijn de werksituatie van ouders, culturele normen en voorkeuren over werk en opvang, en kenmerken van de kinderen (Coley et al. 2014). De keuze voor opvang (informeel en formeel) wordt bijvoorbeeld eerder gemaakt door ouders met de wens of noodzaak om (meer uren) te werken (Gameren en Ooms 2009; Leach et al. 2006). Daarnaast kunnen ouders specifieke voorkeuren hebben met betrekking tot de zorg voor hun kinderen: sommige ouders dragen deze zorg makkelijker over dan andere (Coley et al. 2014; Leach et al. 2006). Sociale normen spelen hierbij ook een rol (Ooms et al. 2007b; Pungello en Kurtz-Costes 1999; Remery et al. 2000). In Nederland is het bijvoorbeeld vrij gebruikelijk om baby's naar de opvang te brengen, terwijl dit in Scandinavië niet zo is. Dit laatste voorbeeld laat ook direct het belang van de leeftijd van het kind zien. Over het algemeen wordt formele opvang geschikter bevonden voor oudere kinderen (Coley et al. 2014; Leach et al. 2006; Remery et al. 2000; Roeters et al. 2016). In Nederland zien we dat mensen met name voor peuters voordelen zien (Portegijs en Van den Brakel 2016). Ook andere kenmerken van het kind kunnen een rol spelen, zoals zijn of haar temperament (Gamble et al. 2009).

Aanbodgestuurde verklaringen

Het globale beeld dat uit de literatuur naar voren komt, is dat ouders alle drie de dimensies van kinderopvang belangrijk vinden en laten meewegen in hun beslissingen. Allereerst speelt de betaalbaarheid (of de perceptie van de betaalbaarheid) een rol. Omdat er in de meeste onderzochte landen geen toeslagsysteem is als in Nederland, wordt hierbij met name naar de kosten van kinderopvanginstellingen gekeken (bv. Pungello en Kurtz-Costes 1999; Shlay et al. 2005; Vandenbroeck et al. 2008). Vaak wordt dan de vergelijking gemaakt met de lagere kosten van informele zorg (Leach et al. 2006; Remery et al. 2000). Uit Nederlands onderzoek komt een gemengd beeld naar voren. Van Gameren en Ooms (2009) vinden dat de prijs van formele opvang op zichzelf geen invloed heeft op de beslissing om opvang te gebruiken, maar dat de hoogte van het eigen inkomen wel een rol speelt. Uit het onderzoek *Krimp in de kinderopvang* (KiK) komt echter wel naar voren dat sommige ouders de kosten noemen als hun gevraagd wordt waarom ze niet meer opvang gebruiken. Op dat

moment waren de kosten van kinderopvang ook vaak negatief in het nieuws (Portegijs et al. 2014).

Ten tweede spelen aspecten rondom de toegankelijkheid een rol, zoals de reistijd van en naar huis en werk (Shlay et al. 2005) en de openingstijden (Gamble et al. 2009; Vandebroeck et al. 2008).³ Ook hier wordt informele hulp vaak als referentiekader gebruikt. Zo suggereren Remery et al. (2000) dat informele zorg makkelijker te regelen is doordat die flexibeler is.

Ten derde worden verschillende kwaliteitsaspecten genoemd, variërend van de aanwezigheid van educatieve programma's tot de hoeveelheid aandacht die kinderen krijgen (Evans en Kelley 2002; Gamble et al. 2009; Vandebroeck et al. 2008). Deze studies suggereren dat ouders opvang niet alleen als een plek zien waar hun kind veilig is en goed verzorgd wordt, maar dat ze ook waarde hechten aan de mate waarin de ontwikkeling van het kind bevordert wordt. Ouders differentiëren wel tussen de verschillende kwaliteitsaspecten. Zo suggereert onderzoek in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk dat ouders meer waarde hechten aan aspecten van de proceskwaliteit (zoals veiligheid en goed personeel) dan aan aspecten van de structurele kwaliteit (zoals formele standaarden) (Leach et al. 2006; Shlay et al. 2005).

5.3 Overwegingen van ouders bij de keuze voor opvang

Paragraaf 5.2 liet zien dat eerder onderzoek suggereert dat ouders overwegingen met betrekking tot de betaalbaarheid, toegankelijkheid én kwaliteit laten meewegen bij het maken van keuzes rondom kinderopvang en werk. In ons eigen onderzoek hebben we ouders ook gevraagd in hoeverre zij (gepercipieerde) kenmerken van opvang hebben laten meewegen bij hun keuze om al dan niet opvang te gebruiken.

Ouders die wel kinderopvang gebruiken

De ouders die hun kind naar de formele opvang brengen, is gevraagd waarom ze dit doen. Ze hebben hierbij een aantal vooraf bepaalde antwoorden voorgelegd gekregen, die we aan hebben laten sluiten bij de doelstellingen die de overheid in het kinderopvangbeleid voor ogen heeft: het verhogen van de arbeidsparticipatie en het bevorderen van de brede ontwikkeling van kinderen. Ouders konden uit zes redenen kiezen. In een eerste vraag konden ze meerdere redenen geven; in de tweede konden ze aangeven wat de belangrijkste reden was. Tabel 5.1 laat zien wat de belangrijkste redenen waren. De meest genoemde reden door de ouders van baby's is dat de opvang ze in staat stelt om meer te werken dan ze zonder opvang hadden kunnen doen. Deze reden wordt echter op de voet gevolgd door 'ik denk dat het goed is dat mijn kind hier met andere kinderen kan spelen.'

Tabel C.1 in bijlage C (op www.scp.nl) laat de resultaten zien voor de vraag waarbij ouders meerdere redenen konden noemen. Ook hieruit komt naar voren dat ouders bij de keuze om opvang te gebruiken zowel hun werk als hun kind hebben laten meewegen. De voordelen voor kinderen worden wel minder vaak genoemd door de ouders van kleuters dan

door de ouders van baby's, mogelijk omdat de kleuters ook onder schooltijd met andere kinderen kunnen spelen en spelenderwijs kunnen leren.

Tabel 5.1

Top zes van de belangrijkste redenen om formele opvang te gebruiken,^a 2017

	ouders van baby's	%	ouders van kleuters	%
1.	meer kunnen werken	30	het kunnen combineren van arbeid en zorg	41
2.	ik denk dat het goed is dat mijn kind hier met andere kinderen kan spelen	28	meer kunnen werken	35
3.	het kunnen combineren van arbeid en zorg	25	ik denk dat het goed is dat mijn kind hier met andere kinderen kan spelen	11
4.	ik denk dat het goed is dat mijn kind hier spelenderwijs kan leren	14	het was niet mogelijk om de opvang op een andere manier te regelen	6
5.	het was niet mogelijk om de opvang op een andere manier te regelen	1	ik denk dat het goed is dat mijn kind hier spelenderwijs kan leren	4
6.	anders	1	anders	3

a Ouders konden kiezen uit een lijst van zes redenen. In een eerste vraag konden ze meerdere antwoorden geven. In een vervolgvraag is ouders gevraagd wat de belangrijkste reden was.

Bron: SCP/CBS (KoK'17), gewogen gegevens

Aan de ouders van baby's is gevraagd waarom ze voor een specifieke opvanglocatie hebben gekozen (tabel 5.2).⁴ Ze konden hierbij meerdere antwoorden geven. De meest genoemde reden is vooral praktisch van aard: de locatie. Ruim twee derde van de ouders noemt dit als (een) reden. Bijna de helft van de ouders noemt (ook) kenmerken die vooral de kwaliteit raken, namelijk de pedagogische ideeën en positieve verhalen van andere ouders. Nog geen 5% van de ouders geeft aan de kosten van de opvang mee te hebben laten wegen. Dit is opvallend weinig, aangezien er in het beleid vanuit wordt gegaan dat kinderopvangcentra (mede) op de prijs gaan concurreren. Het is ook denkbaar dat ouders hier een sociaal wenselijk antwoord geven en liever niet zeggen dat hun keuze op financiële overwegingen is gebaseerd. Het is echter ook mogelijk dat de prijzen weinig uit elkaar lopen.

Tabel 5.2

Aandeel ouders dat een bepaalde reden geeft voor de keuze voor een specifiek(e) dagverblijf of gastouder, ouders van baby's, 2017 (in procenten)^a

het is dicht bij ons huis	70
de ideeën over de zorg en opvoeding voor kinderen zijn goed	50
ik hoorde goede verhalen over dit kinderdagverblijf / deze gastouder	45
anders	26
hier was als eerste plaats	7
het is minder duur dan andere kinderdagverblijven/gastouders	4

a Deze vraag is alleen voorgelegd aan ouders van baby's die gebruik maken van kinderopvang (n = 689). Meerdere antwoorden zijn mogelijk.

Bron: SCP/CBS (KoK'17), gewogen gegevens

Ouders die geen kinderopvang gebruiken

Ouders die geen formele opvang gebruiken, is gevraagd waarom niet. Tabel 5.3 geeft de top vijf van de belangrijkste redenen. (Zie tabel C.2 in bijlage C voor de resultaten voor de vraag waarbij ouders meerdere redenen konden noemen.) Een deel van de redenen die ouders noemen, heeft betrekking op alternatieve vormen van opvang. Ongeveer een op de drie ouders wil liever zelf voor het kind zorgen. Ook stelt iets meer dan 10% van de ouders dat de belangrijkste reden is dat ze geen werk hebben.

Aan ouders zijn ook redenen voorgelegd die betrekking hebben op de drie dimensies van opvang. De betaalbaarheid wordt het vaakst genoemd: 16% van de ouders van baby's en 20% van de ouders van kleuters zegt de opvang te duur te vinden. Voor 10% van de ouders van kleuters is de aansluiting tussen de opvang- en werktijden de belangrijkste barrière. De andere redenen met betrekking tot de toegankelijkheid spelen een minder grote rol. Ook de redenen met betrekking tot de kwaliteit lijken een minder grote rol te spelen; slechts een klein deel van de ouders geeft aan ontevreden te zijn over de kwaliteit of het idee te hebben dat kinderen niet goed begeleid worden. Toch geeft 6% van de ouders van baby's aan het niet prettig te vinden als mensen die zij niet kennen, voor hun kind zorgen. Dit is geen directe evaluatie van de kwaliteit, maar kan er wel op duiden dat ouders zich zorgen maken over de zorg die kinderen in de opvang ontvangen.

Tabel 5.3

Top vijf van de belangrijkste redenen om geen formele opvang te gebruiken,^a 2017

	ouders van baby's	%	ouders van kleuters	%
1.	ik en mijn partner willen zelf thuis zijn bij ons kind	34	ik en mijn partner willen zelf thuis zijn bij ons kind	37
2.	anders	18	ik vind de opvang te duur	20
3.	ik vind de opvang te duur	16	ik en/of mijn partner werkt niet	12
4.	ik en/of mijn partner werkt niet	13	de opvanguren sluiten niet aan op mijn/ onze werkuren	10
5.	ik vind het niet prettig als mensen die ik niet ken voor mijn kind zorgen	6	anders	10

a Ouders konden uit de volgende redenen kiezen.

- Ik (en mijn partner) willen zelf thuis zijn bij ons kind.
- Ik en/of mijn partner werkt niet.
- Ik vind de opvang te duur.
- Ik vind het niet prettig als mensen die ik niet ken voor mijn kind zorgen.
- Ik en/of mijn partner kan flexibel werken.
- Ik ben niet tevreden over de kwaliteit van opvang.
- De opvanguren sluiten niet aan op mijn/onze werkuren.
- Ik ben bang dat ik later veel geld terug moet betalen.
- Ik denk dat mijn kind in de opvang niet voldoende begeleiding krijgt.
- Ik vind het ingewikkeld de opvang aan te passen als mijn situatie verandert.
- Er is geen kinderdagverblijf / buitenschoolse opvang of gastouder in de buurt.
- Anders.

Bron: SCP/CBS (KoK'17), gewogen gegevens

Ten slotte is aan de ouders die geen opvang gebruiken gevraagd onder welke omstandigheden zij dit wel zouden overwegen. Het gaat hier om hypothetische situaties en inschattingen van de ouder; het is dus niet gezegd dat dit ook daadwerkelijk zou gebeuren, maar de antwoorden geven wel een indicatie van wat ouders belangrijk vinden. Bij iedere hypothetische situatie geeft een derde tot twee derde van de ouders aan dat zij zeker of waarschijnlijk hun keuze om geen opvang te gebruiken zouden heroverwegen (figuur 5.1).

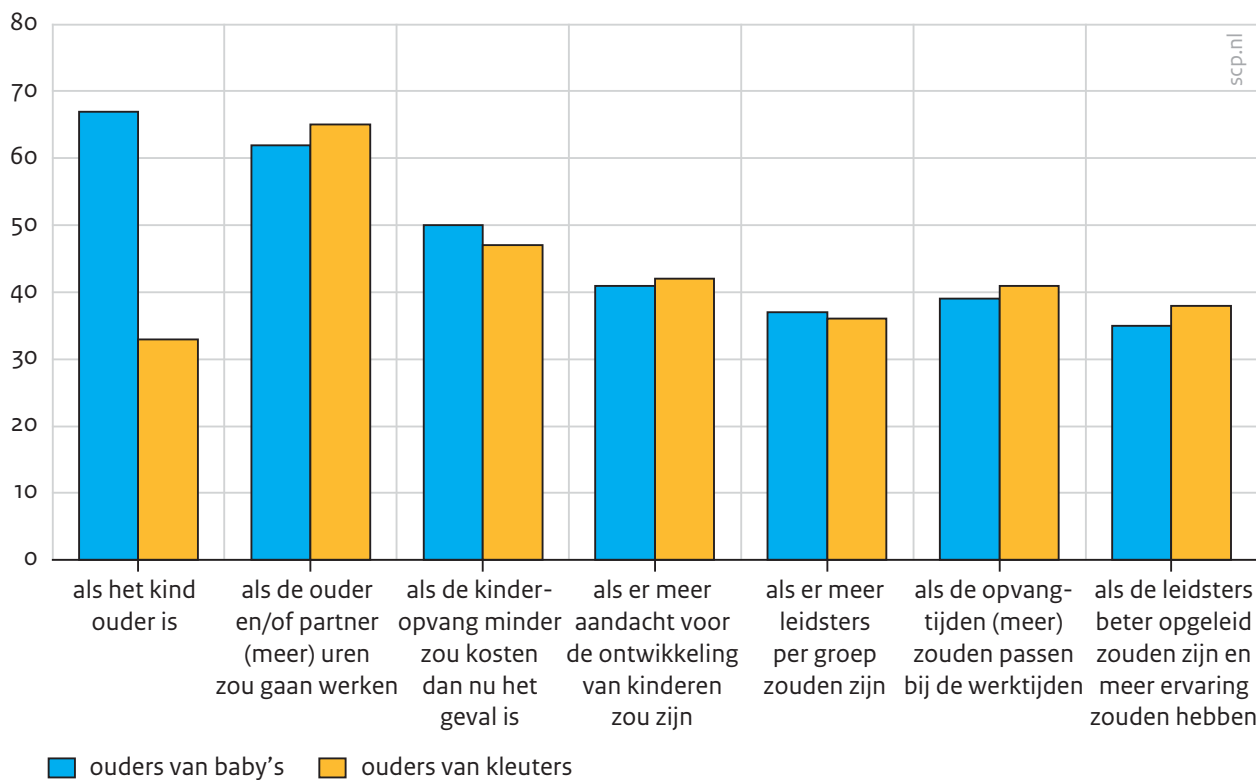
Goedkopere kinderopvang zou voor ongeveer de helft van de ouders een reden zijn om waarschijnlijk of zeker gebruik te gaan maken van de opvang. Maar er zijn ook veel ouders die de kwaliteitsaspecten noemen (aandacht voor de ontwikkeling, opleiding en ervaring van de medewerkers en aantal medewerkers), te weten tussen de 30% en 45% van de ouders. Met betrekking tot de toegankelijkheid is gevraagd of het voor ouders uit zou maken als de opvanguren (beter) zouden aansluiten bij de werktijden. Rond de 40% geeft aan dan zeker of waarschijnlijk gebruik te gaan maken van opvang.

Al met al suggereren de antwoorden van de ouders dat veranderingen in zowel de eigen situatie als de kenmerken van de opvang voor ouders een aanleiding kunnen zijn om alsnog formele opvang te gebruiken. Omdat de ouders die geen opvang gebruiken ook rela-

tief negatief over opvang denken (hoofdstuk 4), is het mogelijk dat verbeteringen in de kinderopvang tot een toename in het gebruik leiden.

Figuur 5.1

Hypothetische situaties en de kans dat ouders zeggen dat ze dan zeker of waarschijnlijk gebruik zouden maken van formele opvang, ouders van baby's en kleuters die geen formele opvang gebruiken, 2017^a (in procenten)



a Tabel C.3 in bijlage C maakt een verdere uitsplitsing tussen de antwoorden 'zeker wel' en 'waarschijnlijk wel'.

Bron: scp/cbs (KoK'17), gewogen gegevens

5.4 Modellen die het gebruik van kinderopvang verklaren

Paragraaf 5.3 heeft laten zien dat ouders zelf verschillende redenen noemen als hun wordt gevraagd waarom ze al dan niet formele opvang gebruiken. In deze paragraaf bouwen we hierop voort door na te gaan in hoeverre ouders die wel en niet opvang gebruiken van elkaar verschillen. Is het inderdaad zo dat ouders die geen opvang gebruiken negatievere denkbepelden over de kinderopvang hebben? En als dat zo is, welke percepties doen er dan het meest toe?

Deze analyses geven aanvullende informatie op de keuzeprocessen van ouders. De redenen die ouders zelf noemen hoeven namelijk geen volledig beeld te geven. Sommige overwegingen kunnen ook op een meer onbewust niveau meewegen, of ouders kunnen zich niet meer goed herinneren waarom ze al dan niet voor opvang hebben gekozen. Het is wel belangrijk om te benadrukken dat hoewel we van verklarende modellen spreken, we op

basis van de resultaten geen uitspraken doen over oorzaak-gevolgrelaties. Dit is omdat we over slechts één moment in de tijd informatie hebben verzameld. We kunnen bijvoorbeeld niet uitsluiten dat ouders negatief over opvang denken omdat ze geen opvang gebruiken. Ook is het mogelijk dat de groep die opvang gebruikt een selectieve groep is, die om redenen die we niet kunnen meten de keuze heeft gemaakt om al dan niet opvang te gebruiken of (niet) te werken.

Tabel 5.4 laat de resultaten zien van een model dat de kans op gebruik van formele opvang en het aantal uren opvang schat op basis van de percepties van ouders. Omdat we niet verwachten dat er verschillen zijn tussen de ouders van baby's en kleuters en om de analyses overzichtelijk te houden, hebben we beide groepen ouders samengevoegd. We controleren wel voor de leeftijd van het kind, alsmede voor andere achtergrondkenmerken. Bij de totale groep ouders die is meegenomen in deze analyse gebruikt 58% formele kinderopvang.

Om de rol van de percepties te schatten zijn schalen gemaakt voor de stellingen die de betaalbaarheid en kwaliteit van opvang meten. We hebben het gemiddelde genomen over alle stellingen waarop de ouder een geldig antwoord had gegeven. Vervolgens zijn de ouders geordend van de meest negatieve tot de meest positieve en in vier gelijke groepen verdeeld.⁵

Hoe ouders over opvang denken, hangt samen met de kans dat zij opvang gebruiken, zo blijkt uit tabel 5.4, maar niet met het aantal uren opvang. Dit zou erop kunnen wijzen dat de percepties meewegen bij de keuze om al dan niet opvang te gebruiken, maar dat deze hierna – als ouders deze keuze eenmaal gemaakt hebben – geen rol meer spelen. In een aanvullende analyse zijn we nagegaan of er verschillen zijn tussen de ouders van baby's en van kleuters. Hierin valt op dat bij de kleuters de groep ouders die de stellingen met 'weet niet' beantwoorden, minder uren opvang gebruikt. Bij de ouders van baby's maakt dit niet uit. Verder is het beeld voor baby's en kleuters redelijk gelijk. Er is ook nagegaan of er verschillen tussen de vaders en moeders zijn. De verbanden lijken iets sterker te zijn voor moeders dan voor vaders; de verschillen zijn echter niet groot.

Tabel 5.4

Analyse^{ab} ter verklaring van de kans dat ouders formele opvang gebruiken en het aantal opvanguren (gewogen zero inflated negative binomial regression), ouders van baby's en kleuters, 2017 (ongestandaardiseerde coëfficiënten; n = 1793)

	kans op gebruik	aantal uren opvang
betaalbaarheid: meest negatief (ref.) ^c		
negatief	0,64*	-0,02
positief	0,81*	-0,07
meest positief	1,94***	-0,15
weet niet	0,59	-0,14

Tabel 5.4

(Vervolg)

	kans op gebruik	aantal uren opvang
toegankelijkheid: ingewikkeld (ref.) ^d		
niet ingewikkeld/neutraal	-0,29	0,04
weet niet	-1,83***	-0,05
toegankelijkheid: niet genoeg plekken (ref.) ^d		
genoeg plekken/neutraal	0,37	-0,01
weet niet	-0,10	-0,01
kwaliteit: meest negatief (ref.) ^c		
negatief	0,93**	-0,14
positief	1,68***	0,07
meest positief	2,97***	0,10
weet niet	-3,56***	0,01
aantal antwoorden 'weet niet'	0,50***	0,00
constante	0,49	2,69***
ln_alpha constante	1,62***	

ref. = referentiegroep

* het effect of het verschil ten opzichte van de referentiegroep is significant ($p < 0,05$), multivariate toetsing** het effect of het verschil ten opzichte van de referentiegroep is significant ($p < 0,01$), multivariate toetsing*** het effect of het verschil ten opzichte van de referentiegroep is significant ($p < 0,001$), multivariate toetsing

a Zero-inflated negative binomial regression in het statistische softwareprogramma Stata, versie 14,2.

b In de modellen is gecontroleerd voor de volgende achtergrondkenmerken: leeftijd van het kind (baby of kleuter), geslacht van de ouder die de vragenlijst heeft ingevuld (moeder of vader), opleidingsniveau, huishoudinkomen, herkomst (westers of niet-westers). In een aanvullend model (niet gerapporteerd) is ook gecontroleerd voor het aantal gewerkte uren in het gezin. Dit had geen substantiële gevolgen voor de andere effecten in het model.

c De maten voor de betaalbaarheid en kwaliteit van opvang zijn berekend door alle stellingen over de relevante dimensie van opvang samen te nemen in een schaal. Vervolgens zijn alle ouders geordend van de meest negatieve denkbare naar de meest positieve en in vier gelijke groepen verdeeld. Ten slotte is hier een vijfde groep aan toegevoegd: de ouders die alle relevante stellingen met 'weet niet' hebben beantwoord.

d De maten voor toegankelijkheid zijn berekend door een onderscheid te maken tussen (1) ouders die het (helemaal) eens waren met de stellingen, (2) ouders die '(helemaal) oneens of niet eens' of 'niet oneens' antwoordden en (3) ouders die 'weet niet' hebben geantwoord.

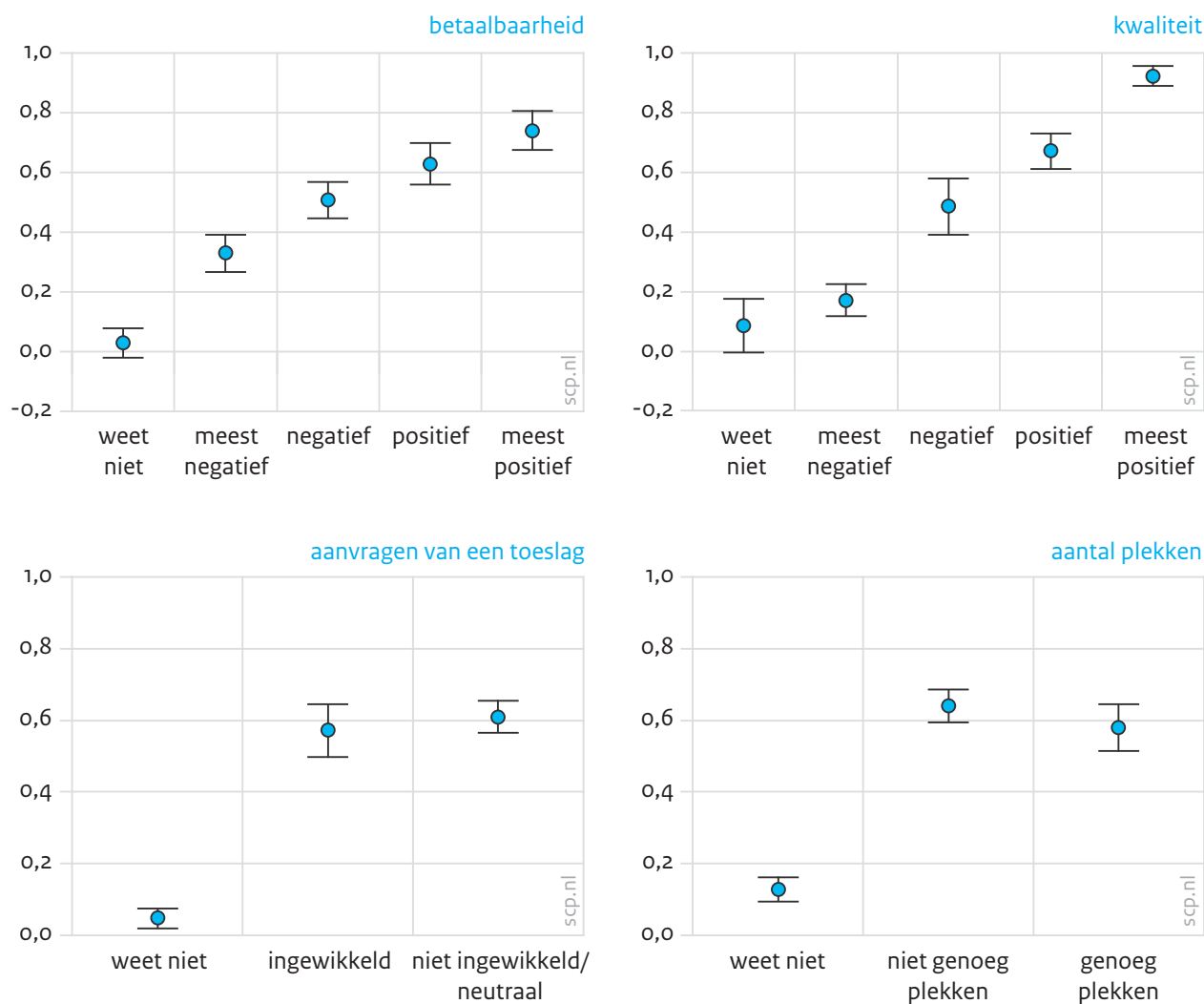
Bron: SCP/CBS (KoK'17), gewogen gegevens

Alle drie de dimensies van opvang hangen samen met het gebruik van opvang. Dit is in lijn met de verwachtingen in de literatuur (zie het literatuuroverzicht in § 5.2; zie hoofdstuk 2 voor de verwachtingen in het beleid). Omdat de cijfers in de tabel moeilijk te interpreteren zijn, visualiseert figuur 5.2 de effecten. Deze figuur laat zien wat de voorspelde kans is dat

ouders formele opvang gebruiken en hoe dit varieert met hun percepties. De schattingen zijn gebaseerd op een model dat alleen de kans op het gebruik van opvang voorspelt; de uren gebruik worden niet meegenomen.

Figuur 5.2

Voorspelde kansen^{ab} om formele opvang te gebruiken (met 95% betrouwbaarheidsintervallen), ouders van baby's en kleuters, bij gelijk (geobserveerd) niveau van de overige achtergrondkenmerken,^c 2017 (n = 1793)



a Logistische regressie in het statistische softwareprogramma Stata, versie 14,2.

b Waarde 0 staat gelijk aan een kans van 0%, 1 aan een kans van 100%.

c In de modellen is gecontroleerd voor de volgende achtergrondkenmerken: leeftijd van het kind (baby of kleuter), geslacht van de ouder die de vragenlijst heeft ingevuld (moeder of vader), opleidingsniveau, huishoudinkomen, herkomst (westers of niet-westers).

Bron: scp/CBS (KoK'17), gewogen gegevens

Uit alle subfiguren komt naar voren dat positievere percepties samengaan met een grotere kans om opvang te gebruiken. Bijvoorbeeld, de eerste subfiguur laat de samenhang met percepties van de betaalbaarheid zien. Ouders die bij de meest negatieve 25% horen, hebben een voorspelde kans van 33% om formele opvang te gebruiken. Bij de meest positieve

ouders is deze kans op gebruik maar liefst 74%. Een speciale groep ouders zijn de ouders die bij één of (in het geval van de betaalbaarheid en kwaliteit) alle stellingen hebben aangegeven het niet te weten. Over de gehele linie is het zo dat dit de ouders zijn voor wie de kans dat zij opvang gebruiken het kleinst is, ook in vergelijking met de ouders die een heel negatief antwoord hebben gegeven. Hier is één uitzondering op: bij de percepties van kwaliteit is er geen verschil tussen de negatieve ouders en de ouders die het niet weten.

5.5 Het gebruik van kinderopvang en de arbeidsparticipatie

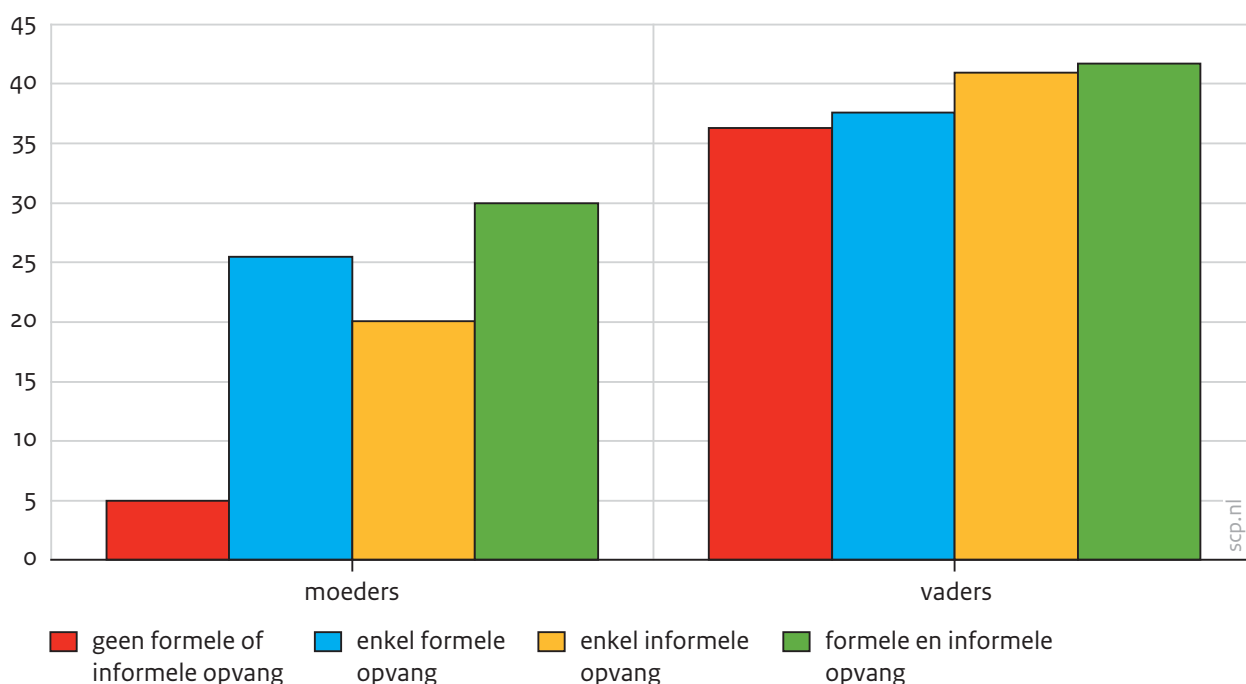
De beleidstheorie achter het kinderopvangbeleid veronderstelt dat ouders die positiever naar opvang kijken, vaker en meer opvang gebruiken en zo meer tijd vrijmaken om te werken. De analyses in paragraaf 5.4 ondersteunen het idee dat ouders die positiever zijn, vaker opvang gebruiken, ook al vinden we geen relatie met het aantal uren opvang. In deze paragraaf kijken we of gebruik van opvang ook samenhangt met de werkuren van ouders. Het is belangrijk om te benadrukken dat we niet kunnen onderzoeken of meer gebruik tot meer werk *leidt*. We *kunnen* dit niet, omdat de data zich hier niet voor lenen: we hebben namelijk informatie over slechts één moment in de tijd. Maar we *willen* dit ook niet, omdat het moeilijk hard te maken is dat ouders eerst besluiten hoeveel opvang ze gebruiken en vervolgens op basis daarvan bepalen hoeveel ze gaan werken. Het is namelijk ook mogelijk dat ouders eerst beslissen hoeveel ze willen werken en daar vervolgens geschikte opvang bij zoeken. Of (een derde alternatief) dat ouders de keuze voor opvang en het aantal uren werk op een en hetzelfde moment maken. Omdat we relatief weinig over de precieze mechanismen kunnen zeggen, houden we het bij twee vrij simpele analyses. We laten eerst zien hoe het gebruik van formele opvang en de percepties samenhangen met de werkuren van vaders en moeders. Vervolgens analyseren we de mogelijke manieren waarop ouders opvang en werk kunnen combineren.

Werkuren

De moeders die geen enkele vorm van opvang gebruiken, werken weinig uren: nog geen 5 uur per week. Dit is niet verrassend, omdat er in deze groep veel vrouwen zijn die überhaupt geen baan hebben. Als we de gebruikers van formele en informele opvang vergelijken, valt op dat vrouwen die formele opvang gebruiken meer uren werken (figuur 5.3). Het maakt hierbij niet uit of ze hiernaast ook informele opvang gebruiken. Voor de vaders zijn er geen significante verschillen in werkuren te ontdekken. Dit betekent dat het voor de werkuren van vaders niet uitmaakt of en welke kinderopvang gebruikt wordt.

Figuur 5.3

De voorspelde werkuren^a naar vorm van opvang, 2017 (in uren per week; n = 1083 moeders en 644 vaders)^b



- a Bij de moeders verschillen de werkuren van de moeders die geen opvang gebruiken significant van de werkuren van de andere moeders ($p < 0,05$). Ook werken vrouwen die formele en informele opvang gebruiken significant meer uren dan moeders die alleen formele opvang gebruiken. Het maakt niet uit of moeders alleen formele opvang gebruiken of dat ze dit combineren met informele opvang. Voor de vaders zijn de verschillen niet significant.
- b Gewogen negative binomial regression. Dit model houdt rekening met het relatief grote aantal nullen (namelijk wanneer de ouder niet werkt). Er is gecontroleerd voor de leeftijd van het kind, de aanwezigheid van een partner, het opleidingsniveau, het gezinsinkomen, de herkomst en de houdingen ten opzichte van vrouwen en werk (stellingen 'Een moeder hoort de eerste jaren zoveel mogelijk bij haar kind te zijn', 'Werk zou altijd op de eerste plaats moeten komen, zelfs als dat minder vrije tijd betekent' en 'Het is belangrijk om financieel op eigen benen te staan'; 1 = helemaal niet mee eens, tot 5 = helemaal mee eens).

Bron: SCP/CBS (KoK'17), gewogen gegevens

Ter verdieping is nog nagegaan of percepties van en ervaringen met opvang ertoe doen. Mogelijk werken ouders met positievere percepties en ervaringen meer uren omdat zij zich prettiger voelen over de manier waarop hun kinderen opgevangen worden. Dit lijkt echter niet het geval te zijn.

De combinatie van gebruik en werkuren bij moeders

Omdat niet met zekerheid te zeggen is of de keuze om opvang te gebruiken voorafgaat aan de keuze om te werken, kijken we in deze laatste paragraaf naar de combinatie van keuzes rondom opvang en werk. We doen dit door de kans te schatten dat er is gekozen voor een bepaalde combinatie van werkuren van de moeder en opvang, en te berekenen hoe deze

kans varieert met de percepties over opvang. Deze benadering is gebaseerd op eerder onderzoek (Ooms et al. 2007).

Als we kijken naar de ouders met de meest negatieve denkbeelden over de betaalbaarheid en kwaliteit van opvang, valt op dat in deze gezinnen de moeder relatief vaak geen baan heeft (figuur 5.4, in de subfiguren is gecontroleerd voor de achtergrondkenmerken van ouders, zie tabel C.4 in bijlage C voor het volledige model). Ook combineren deze ouders relatief vaak een kleine baan met informele opvang. Hoe positiever de ouders over de betaalbaarheid en kwaliteit van opvang zijn, hoe groter de kans is dat een gezin formele opvang gebruikt en dat de moeder een grotere baan heeft. Bijvoorbeeld, in huishoudens waar de ouders het meest negatief denken over de kwaliteit van opvang, heeft de moeder in 40% van de gevallen geen betaald werk. In slechts 13% van de gevallen combineren deze ouders formele opvang met een grotere baan voor de moeder. Als we naar de meest positieve ouders kijken, verandert dit beeld. In deze groep combineert 60% formele opvang met een grotere baan en is het in nog geen 10% van de gezinnen zo dat de moeder niet werkt. Dit zou erop kunnen wijzen dat, naarmate ouders positiever over kinderopvang gaan denken, ouders vaker opvang gaan gebruiken en moeders meer gaan werken. In de gezinnen van de ouders die op alle stellingen 'weet niet' hebben geantwoord, wordt relatief weinig gewerkt en wordt er weinig opvang gebruikt.

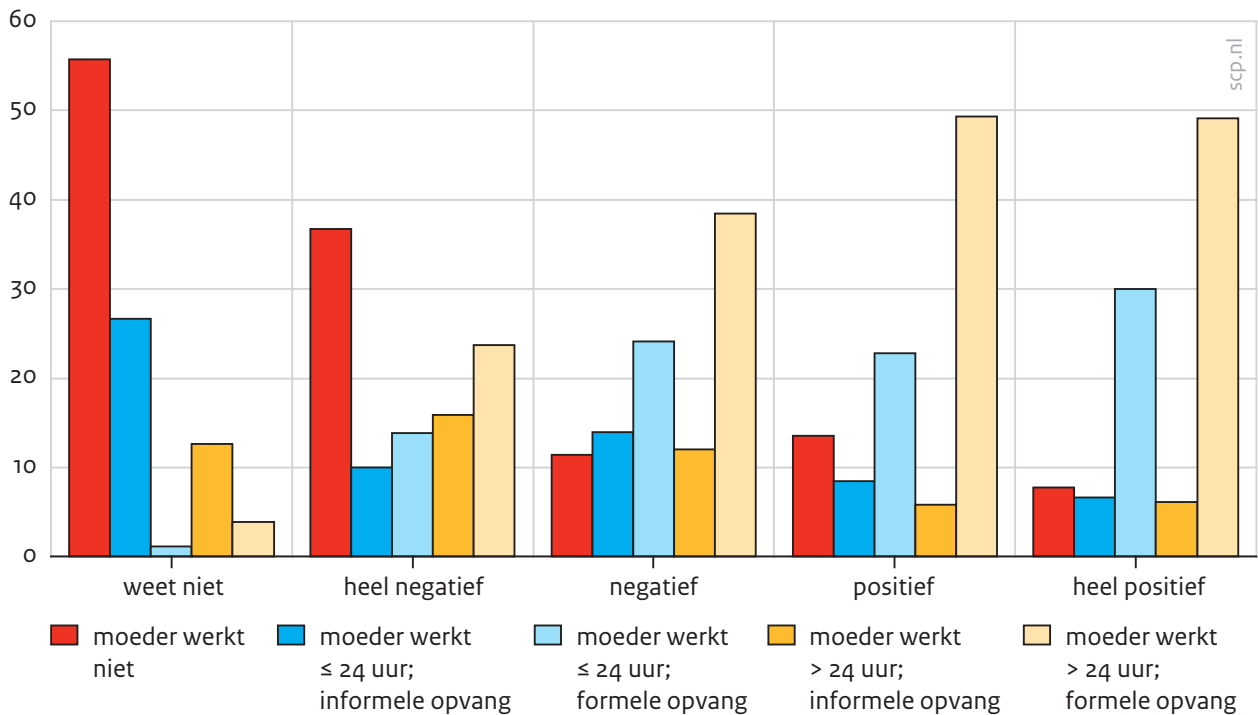
Bij de stellingen over toegankelijkheid komt dit patroon minder duidelijk naar voren. Aanvullende analyses suggereren dat het met name de percepties van de moeders zijn die ertoe doen. Dit is niet verrassend, aangezien het model onder andere de werksituatie van de moeder verklaart.

De subfiguren geven ook enig inzicht in de vraag welke percepties er het meest toe doen. Als we ervan uitgaan dat de overheid streeft naar de combinatie van formele opvang met een grote baan voor de moeder, dan lijkt het vooral heel zinvol om erop in te zetten dat ouders positiever over de kwaliteit van opvang gaan denken. In de subfiguur met de percepties van de kwaliteit varieert de kans op deze combinatie namelijk het meest.

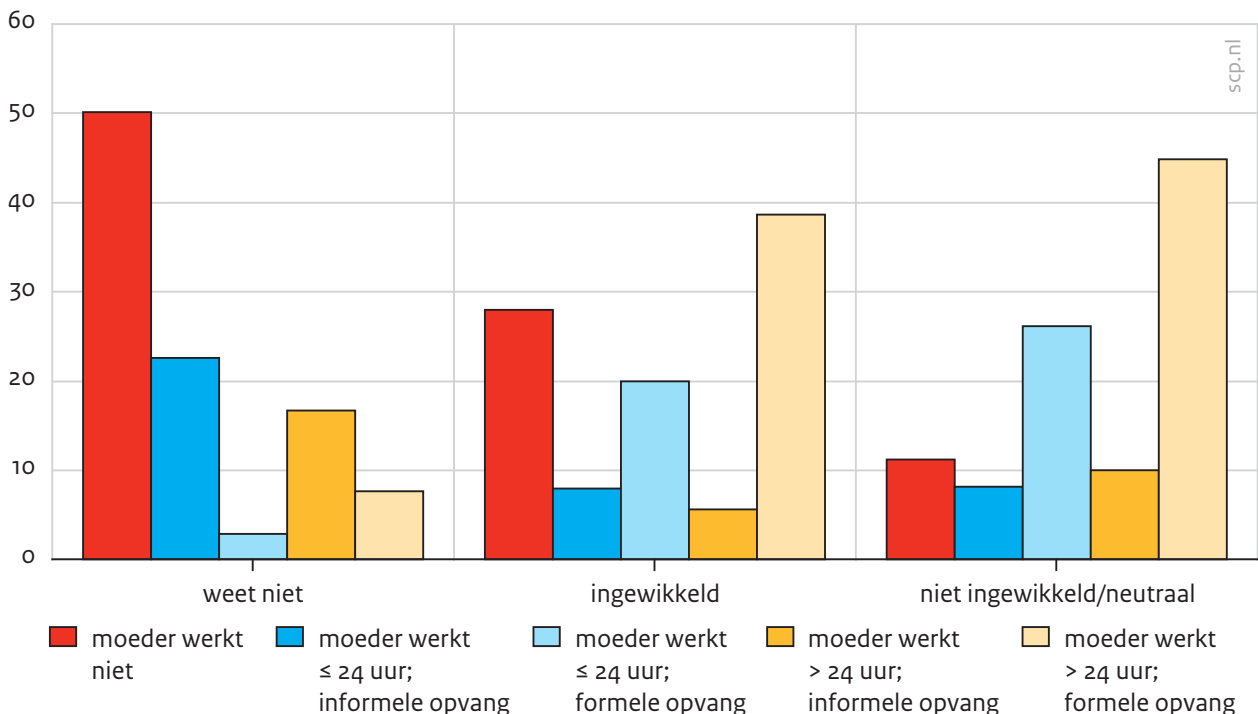
Figuur 5.4

Percepties en de combinatie van opvang en werk: de voorspelde kans voor verschillende combinaties van opvang en werk, 2017^a (n = 1657)

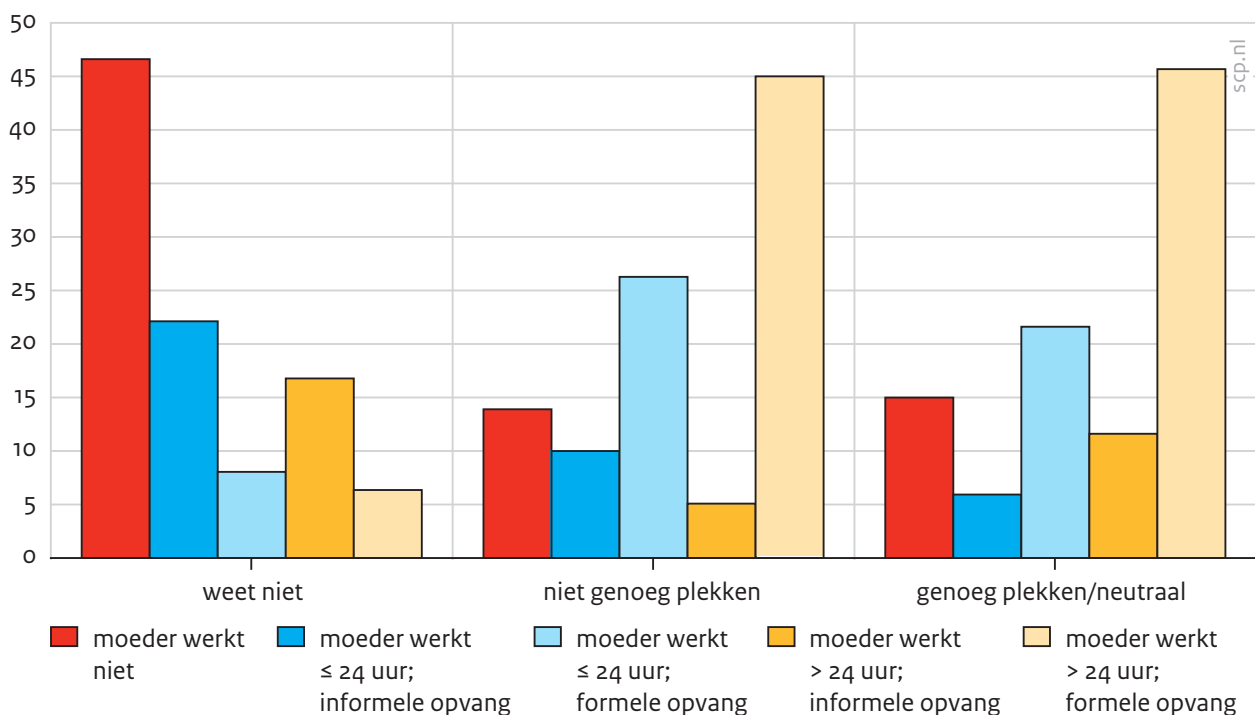
betaalbaarheid



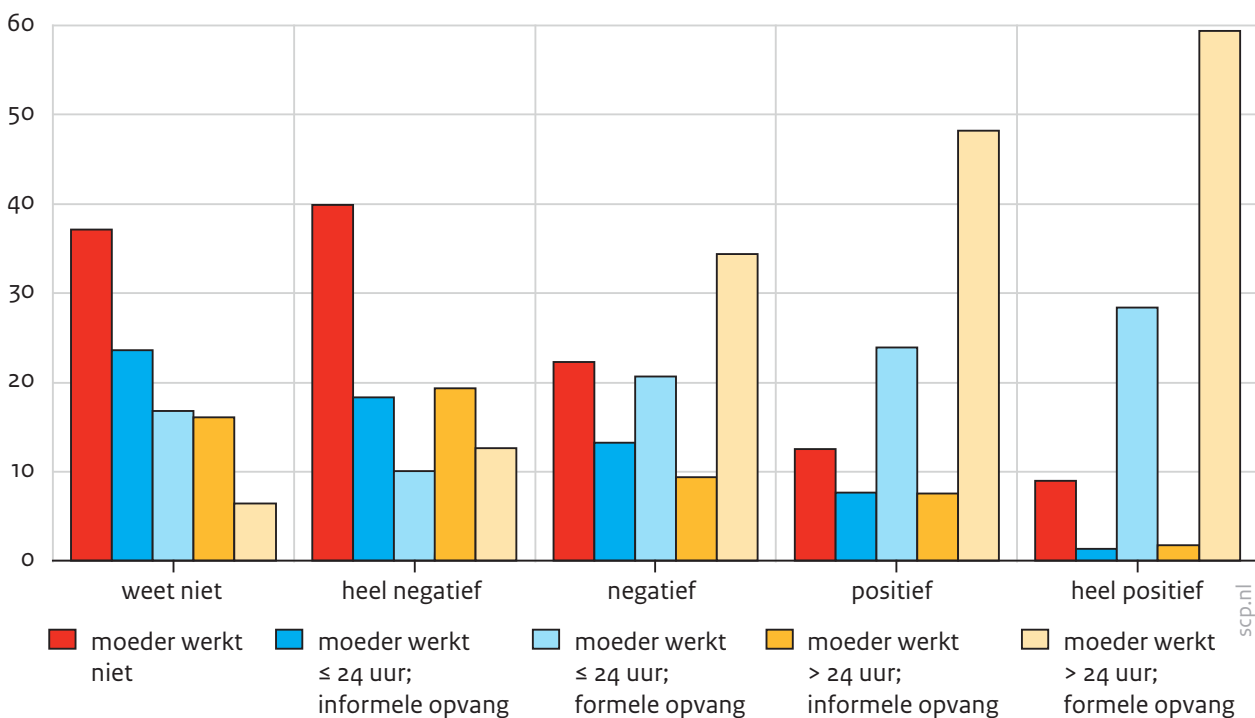
aanvragen van een toeslag



aantal plekken



kwaliteit



a Marginale effecten gebaseerd op een multinomiaal regressiemodel.

b Zie tabel C.4 in bijlage C op www.scp.nl voor de resultaten van het achterliggende multinomiale logistische regressiemodel.

Bron: scp/cbs (KoK'17), gewogen gegevens

5.6 Samenvatting en conclusies

Ouders die opvang gebruiken doen dit voor zichzelf, maar ook voor hun kinderen

Een groot deel van de ouders die opvang gebruiken, geeft zelf aan dat zij dat doen om de zorg voor hun kind(eren) met hun werk te kunnen combineren. Ouders noemen ook voordelen voor de kinderen zelf, zoals het kunnen spelen met andere kinderen. Hieruit kan worden opgemaakt dat de doelen die ouders zelf voor ogen hebben, over het algemeen aansluiten bij die van de overheid (die inzet op arbeidsparticipatie en de ontwikkeling van kinderen). Dit geldt overigens niet voor alle ouders; er zijn ook ouders die de voordelen voor werk en het kind niet noemen. Ook valt op dat de voordelen voor kinderen minder vaak worden genoemd door de ouders van kleuters. Mogelijk wijst dit erop dat ouders de toegevoegde waarde van opvang kleiner vinden als kinderen naar school gaan. Dit is niet verrassend, omdat de kleuters op school al spelend leren en met andere kinderen kunnen spelen.

De ouders die geen opvang gebruiken schrijven dit vaak toe aan hun persoonlijke voorkeuren en werksituatie. Een op de drie ouders zonder opvang wil bijvoorbeeld liever zelf voor het kind zorgen. Ouders lijken hun keuze om geen opvang te gebruiken ook deels te baseren op de (veronderstelde) kenmerken van opvang. Tussen de 30% en 40% van de ouders geeft bijvoorbeeld aan dat de kosten een rol speelden. Overwegingen met betrekking tot de kwaliteit en toegankelijkheid van opvang worden minder vaak genoemd, maar al met al is er toch een redelijke groep ouders waarvoor naar eigen zeggen een of meerdere overwegingen op dit vlak een rol spelen. Een mogelijke verklaring waarom ouders zelf relatief vaak de betaalbaarheid noemen, is dat in hoofdstuk 4 bleek dat zij hier over het algemeen negatiever over denken dan over de toegankelijkheid en kwaliteit.

Percepties hangen samen met de keuze om opvang te gebruiken, maar niet met het aantal opvanguren

Ouders die positiever over de kinderopvang in Nederland denken, gebruiken vaker kinderopvang. Dit geldt voor de percepties van de betaalbaarheid, de toegankelijkheid én de kwaliteit. De percepties hangen echter niet samen met het aantal opvanguren. Dit is een verrassende bevinding, omdat het KIK-onderzoek liet zien dat in 2013 ouders die de opvang duur vonden, ook op het aantal uren opvang gingen bezuinigen.

Ouders die niet goed weten hoe goed (of slecht) de opvang is, maken relatief vaak *geen* gebruik van opvang. Mogelijk zijn dit ouders voor wie kinderopvang ver van hen af staat, bijvoorbeeld doordat weinig ouders in hun omgeving die gebruiken. Onbekend kan onbemind maken, maar het kan ook zo zijn dat deze ouders weinig over kinderopvang (denken te) weten omdat ze er weinig mee te maken hebben.

In huishoudens die formele opvang gebruiken, werken moeders meer uren

In het kinderopvangbeleid wordt ervan uitgegaan dat kinderopvang ouders in staat stelt om meer uren te werken. We hebben daarom onderzocht of ouders die opvang gebruiken ook meer uren werken. In huishoudens waar gebruik werd gemaakt van formele opvang (al

dan niet in combinatie met informele opvang) werken moeders inderdaad meer uren. Er is geen verband met de werkuren van vaders. Omdat het niet met zekerheid te zeggen valt of moeders meer uren werken omdat er gebruik van opvang wordt gemaakt of dat het oorzaak-gevolgverband andersom is, hebben we ook naar de combinatie van opvang en werkuren gekeken. Huishoudens waar positiever over kinderopvang wordt gedacht, blijken relatief vaak gebruik van formele opvang te maken én in deze gezinnen heeft de moeder vaak een wat grotere baan.

Aanvullende analyses laten zien dat de gevonden verbanden sterker zijn voor de moeders dan voor de vaders. Mogelijk wegen de ideeën en opvattingen van vrouwen zwaarder mee, omdat zij zich meer verantwoordelijk voelen voor de zorg en het welzijn van kinderen (Bianchi et al. 2012; Portegijs en Van den Brakel 2016). Vaders zullen hierdoor mogelijk ook meer meegaan in de afweging van de moeder. Daarnaast is de opvangsituatie mogelijk ook relevanter voor de werksituatie van moeders. Waar vaders in Nederland standaard een voltijd baan hebben, stemmen moeders hun werkuren meer af op de wensen en mogelijkheden met betrekking tot opvang.

Betaalbaarheid, toegankelijkheid én kwaliteit

Omdat de dimensies verschillend gemeten zijn, is het niet mogelijk om te zeggen wat voor ouders zwaarder weegt: de betaalbaarheid, toegankelijkheid of kwaliteit van opvang. Wel heeft dit hoofdstuk laten zien dat alle drie de dimensies op enige wijze een rol spelen. Ouders zelf noemen bijvoorbeeld vaak de kosten van opvang als barrière. En uit de verklarende modellen komt juist naar voren dat de kans dat gezinnen formele opvang met een grote baan voor de moeder combineren het sterkst varieert met de percepties van kwaliteit. De bevinding dat alle dimensies ertoe doen, is in lijn met de eerdere literatuur, die heeft laten zien dat ouders niet alleen naar de kosten van opvang kijken, maar ook overwegingen met betrekking tot de toegankelijkheid en kwaliteit mee laten spelen (bv. Portegijs et al. 2014). In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 6) gaan we na of de percepties en ervaringen met opvang ook samenhangen met de ervaren kwaliteit van leven.

Noten

- 1 De voornaamste redenen hiervoor zijn dat de arbeidsparticipatie van vaders vanzelfsprekender is en dat het vaak de moeder is die de meeste tijd en aandacht besteedt aan het regelen van opvang. Tegelijkertijd laat eerder onderzoek wel degelijk zien dat vaders meedenken en dat ook hun werkuren en werktijden belangrijk zijn voor de manier waarop ouders opvang regelen (Pungello en Kurtz-Costes 1999; Verhoef et al. 2016).
- 2 Een belangrijke kanttekening bij het hieronder besproken onderzoek is dat veel van de onderzoeken naar de overwegingen van ouders retrospectief zijn. Dit betekent dat ouders (net als in ons onderzoek) gevraagd is waarom ze in het verleden een bepaalde keuze hebben gemaakt. Een nadeel hiervan is dat het niet uit te sluiten is dat ouders hun gerapporteerde beweegredenen en opvattingen hebben afgestemd op de keuze die ze hebben gemaakt of hebben moeten maken (Pungello en Kurtz-Costes 1999; Vandenbroeck et al. 2008).
- 3 In het buitenland (en de vs in bijzonder) is het ook zeker geen vanzelfsprekendheid dat er kinderopvangplekken beschikbaar zijn (Pungello en Kurtz-Costes 1999; Shlay et al. 2005).

- 4 Deze vraag is niet voorgelegd aan de ouders van kleuters, omdat de keuze voor een bso vaak aan de keuze voor de basisschool is gekoppeld.
- 5 Er is ook een substantiële groep ouders (151 ouders bij betaalbaarheid en 63 ouders bij de kwaliteit) die op alle stellingen met 'weet niet' geantwoord heeft en die daarom geen waarde op de schalen kan krijgen. Deze ouders zijn in een losse categorie geplaatst. We hebben hiervoor gekozen omdat we deze groep ouders mee willen nemen in de analyses. Het is immers interessant om na te gaan welke keuzes rondom opvang zij maken.

Literatuur

- Akgündüz, Y.E. en J. Plantenga (2013). *Competition for a better future? Effects of competition on child care quality*. Utrecht: Utrecht School of Economics (Discussion paper series 13-14).
- Akgündüz, Y.E. en J. Plantenga (2015). *Childcare prices and maternal employment: a meta-analysis*. Utrecht: Utrecht School of Economics (Discussion paper series 15-14).
- Bettendorf, L.J.H., E.L.W. Jongen en P. Muller (2015). Childcare subsidies and labour supply. Evidence from a large Dutch reform. In: *Labour Economics*, jg. 36, nr. C, p. 112-123.
- Bianchi, S. M., L. C. Sayer, M.A. Milkie en J. P. Robinson (2012). Housework: Who did, does or will do it, and how much does it matter? In: *Social Forces*, jg. 91, nr. 1, p. 55-63.
- Chaudry, A., J. Henly en M. Meyers (2010). *Conceptual frameworks for child care decision-making*. ACF-OPRE White paper. Washington (DC): US Department of Health and Human Services.
- Coley, R.L., E. Votruba-Drzal, M.A. Collins en P. Miller (2014). Selection into early education and care settings. Differences by developmental period. In: *Early Childhood Research Quarterly*, jg. 29, nr. 3, p. 319-332.
- CPB (2010). *Child care subsidies revisited*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2015). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Evans, M.D.R. en J. Kelley (2002). Attitudes towards childcare in Australia. In: *Australian Economic Review*, jg. 35, nr. 2, p. 188-196.
- Gamble, W.C., A.R. Ewing en M.S. Wilhelm (2009). Parental perceptions of characteristics of non-parental child care. Belief dimensions, family and child correlates. In: *Journal of Child and Family Studies*, jg. 18, nr. 1, p. 70-82.
- Gameren, E. van en I. Ooms (2009). Childcare and labor force participation in the Netherlands. The importance of attitudes and opinions. In: *Review of Economics of the Household*, jg. 7, nr. 4, p. 395.
- Havnes, T. en M. Mogstad (2011). Money for nothing? Universal child care and maternal employment. In: *Journal of Public Economics*, jg. 95, nr. 11, p. 1455-1465.
- Kok, L., C. Berden, E. van den Berg en C. Koopmans (2015). *Het economisch belang van kinderopvang*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek (SEO-rapport 2015-71).
- Leach, P., J. Barnes, M. Nichols, J. Goldin, A. Stein, K. Sylva en L.-E. Malmberg (2006). Child care before 6 months of age. A qualitative study of mothers' decisions and feelings about employment and non-maternal care. In: *Infant and Child Development*, jg. 15, nr. 5, p. 471-502.
- Meyers, M.K en L.P. Jordan (2006). Choice and accommodation in parental child care decisions. In: *Community Development*, jg. 37, nr. 2, p. 53-70.
- Ooms, I., E. Eggink en E. van Gameren (2007). *Moeders, werk en kinderopvang in model. Analyse van arbeidsparticipatie- en kinderopvangbeslissingen van moeders met jonge kinderen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Portegijs, W. en M. van den Brakel (red.) (2016). *Emancipatiemonitor 2016*. 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.

- Pungello, E.P. en B. Kurtz-Costes (1999). Why and how working women choose child care. A review with a focus on infancy. In: *Developmental Review*, jg. 19, nr. 1, p. 31-96.
- Remery, C., A. van Doorne-Huiskes, P. Dijkstra en J. Schippers (2000). Oma, buurvrouw of crèche: keuzen en knelpunten in de kinderopvang. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jg. 16, nr. 4, p. 337-352.
- Roeters, A., S.A. Perez en A. de Boer (2016). De combinatie van betaalde arbeid en zorgtaken. In: W. Portegijs en M. van den Brakel (red.), *Emancipatiemonitor 2016* (p. 87-116). Den Haag / Heerlen: Sociaal en Cultureel Planbureau / Centraal Bureau voor de Statistiek.
- SER (2016). *Gelijk goed van start. Visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Shlay, A.B., H. Tran, M. Weinraub en M. Harmon (2005). Teasing apart the child care conundrum. A factorial survey analysis of perceptions of child care quality, fair market price and willingness to pay by low-income, African American parents. In: *Early Childhood Research Quarterly*, jg. 20, nr. 4, p. 393-416.
- Vandenbroeck, M., S. De Visscher, K. Van Nuffel en J. Ferla (2008). Mothers' search for infant child care. The dynamic relationship between availability and desirability in a continental European welfare state. In: *Early Childhood Research Quarterly*, jg. 23, nr. 2, p. 245-258.
- Verhoef, M., A. Roeters en T. van der Lippe (2016). Couples' work schedules and child-care use in the Netherlands. In: *Journal of Child and Family Studies*, jg. 25, nr. 4, p. 1119-1130.

6 Kinderopvang, de werk-privébalans en het emotioneel welbevinden van ouders

6.1 Is kinderopvang ook goed voor ouders?

In vergelijking met een aantal decennia geleden combineert een groter aandeel mannen en vrouwen arbeid en zorg (SER 2016a). Mannen zijn meer betrokken geraakt bij het huishouden en de zorg voor anderen, en vrouwen hebben vaker een baan (Portegijs en Van den Brakel 2016). Het combineren van arbeid en zorg kan conflicten met zich meebrengen, bijvoorbeeld doordat een werkvergadering samenvalt met een schoolreisje waarbij de ouder mee wil gaan. Dit wordt vaak aangeduid als werk-privéconflict. De mate waarin mensen een conflict tussen hun werk en privéleven ervaren, kan grote invloed hebben op de kwaliteit van leven. Mensen die meer werk-privéconflict ervaren, hebben bijvoorbeeld een ongezondere leefstijl, zijn fysiek ongezonder, zijn minder tevreden met hun werk, verzuimen vaker en ervaren meer problemen in de relatie met hun partner en kinderen (Allen en Armstrong 2006; Allen et al. 2000; Crouter et al. 2001; Gali Cinamon et al. 2007; Kelly et al. 2014). Dit kan zelfs doorwerken op het welzijn van kinderen (Crouter et al. 2001; Roeters en Van Houdt 2016; Strazdins et al. 2013).

De beleidstheorie veronderstelt dat kinderopvang ouders kan ontlasten en de balans tussen werk en privé kan verbeteren (zie hoofdstuk 2). Ouders die opvang gebruiken, kunnen de zorg voor kinderen immers delen met kinderopvangcentra, waardoor er tijd wordt vrijgemaakt voor werk en andere activiteiten. In dit hoofdstuk gaan we na of dit inderdaad gebeurt. De volgende onderzoeksvraag staat centraal:

- Hebben ouders die meer kinderopvang gebruiken een betere werk-privébalans en een hoger emotioneel welbevinden?

Zowel de werk-privébalans als het emotioneel welbevinden van ouders is een indicatie van hun kwaliteit van leven. We kijken hiernaast ook naar de mate waarin ouders tevreden zijn met de manier waarop ze de opvang geregeld hebben. Omdat we geïnteresseerd zijn in de balans tussen werk en privé, en vooral effecten verwachten voor ouders die ook daadwerkelijk van opvang gebruik maken, richten we ons in dit hoofdstuk alleen op ouders die een baan hebben en die gebruikmaken van formele opvang.

6.2 Literatuuroverzicht

Het combineren van betaald werk met de zorg voor anderen brengt voor- en nadelen met zich mee. Moeders die na het krijgen van een kind blijven werken, zijn economisch zelfstandiger en kunnen de vaardigheden, kennis en contacten die zij tijdens hun opleiding en loopbaan hebben opgebouwd beter onderhouden (Portegijs en Van den Brakel 2016; Treas et al. 2011). De ene rol kan de andere ook verrijken (Greenhaus en Powell 2006). Een goede werkdag kan bijvoorbeeld energie geven die de interactie met een partner, kinderen of

vrienden ten goede komt. De meeste aandacht in de populaire media en wetenschappelijke literatuur gaat echter uit naar de manieren en momenten waarop de twee rollen elkaar bijten.

Er zijn drie bronnen van werk-privéconflict (Greenhaus en Beutell 1985). Conflict kan gerelateerd zijn aan tijd (in de Engelstalige literatuur aangeduid met de term *time-based conflict*), energie (*strain-based conflict*) en aandacht (*attention-based conflict*). Er wordt vaak van uitgegaan dat tijd, energie en aandacht schaarse hulpbronnen zijn. Dit betekent dat als een rol meer tijd, energie en aandacht vraagt, er minder van deze hulpbronnen overblijft voor een andere rol. Bijvoorbeeld, als een moeder 's avonds moet overwerken om een deadline te halen, kan dit betekenen dat zij geen tijd heeft om samen met haar gezin te eten (tijdconflict), moe zal zijn en daardoor eerder geïrriteerd op haar partner zal reageren (energieconflict) en het moeilijk zal vinden om te schakelen als een van haar kinderen tussendoor om aandacht vraagt (aandachtconflict).

De wetenschappelijke literatuur leert ons niet alleen veel over de oorzaken van conflict, zij geeft ook zicht op de buffers en oplossingen. Over het algemeen wordt ervan uitgegaan dat mensen meer controle en minder werk-privéconflict ervaren als zij meer hulpbronnen tot hun beschikking hebben (Abendroth en Den Dulk 2011; Notten et al. 2017; Robeyns 2005; Roeters en Craig 2014; SER 2016a; Yerkes en Den Dulk 2015). Deze hulpbronnen kunnen op verschillende niveaus liggen: op het individuele niveau (zoals geld), interpersoonlijke niveau (zoals sociaal kapitaal), organisatieniveau en overheidsniveau (Abendroth en Den Dulk 2011; Robeyns 2005). Een partner of collega kan een huishoudelijk klusje of werktaak overnemen, waardoor het mogelijk wordt om toch naar een vergadering of muziekvoorstelling van het kind te gaan (Abendroth en Den Dulk 2011). Financiële hulpbronnen kunnen behulpzaam zijn, omdat hiermee tijd vrij kan worden gemaakt om aan andere zaken te besteden. Met een schoonmaakster bespaart men bijvoorbeeld de tijd die nodig is voor huishoudelijk werk. Hulpbronnen kunnen ook ingebed zijn in iemands baan of organisatie. Zo kan een leidinggevende die oog heeft voor de privésituaties van medewerkers, de ervaren druk verminderen (Thompson et al. 1999) en kunnen banen met veel flexibiliteit en autonomie het makkelijker maken om de eisen van werk en het gezinsleven op elkaar af te stemmen (Bakker en Demerouti 2007; Hill et al. 2013; Kelly et al. 2014; Roeters et al. 2010).

Naast deze meer individuele of relationele hulpbronnen, kan ook de overheid steun bieden en zo de mate van werk-privéconflict verminderen (Abendroth en Den Dulk 2011; Notten et al. 2017; SER 2016a). Kinderopvang is één instrument om dat te bewerkstelligen (Bennett en Tayler 2006; SER 2016b; Unicef 2008). De meest gebruikelijke redeneerlijn is dat ouders die meer gebruik van opvang kunnen maken, hierdoor meer tijd overhebben om aan werk of aan zichzelf te besteden. Dit vermindert de druk op hen en kan zo hun werk-privébalans ten goede komen. Ook ruimere openingstijden en lagere kosten van de opvang zouden de druk op ouders verminderen. Empirisch onderzoek dat deze veronderstellingen getoetst heeft, suggereert dat ouders inderdaad minder werk-privéconflict ervaren als ze in een land wonen met ruimere kinderopvangregelingen (bv. Notten et al. 2017; Stier et al. 2012).

Voor zover wij weten is er nog geen onderzoek gedaan naar de invloed van de percepties van kinderopvang op de werk-privébalans van ouders. Eerder onderzoek heeft zich alleen gericht op het aandeel kinderen dat in een land naar de opvang gaat (Notten et al. 2017; Stier et al. 2012) of de omvang van het budget dat naar kinderen of kinderopvang gaat (bv. Abendroth en Den Dulk 2011). Dit zijn benaderingen van de betaalbaarheid en toegankelijkheid van opvang, maar omdat het voor ouders moeilijk kan zijn een inschatting te maken van de effecten van overheidsbeleid (Akgündüz en Plantenga 2013; Chaudry et al. 2010), zijn het ook niet meer dan dat. Ook lijkt het de moeite waard om (percepties van) de kwaliteit van opvang mee te nemen.

6.3 De werk-privébalans en het emotioneel welbevinden van ouders

Een groot deel van de ouders ervaart regelmatig, vaak of altijd werk-privéconflict (tabel 6.1). Bijna twee op de drie ouders heeft bijvoorbeeld het idee zij te weinig tijd voor zichzelf hebben. De ouders van kleuters lijken over de hele linie vaker conflicten tussen werk en privé te ervaren dan de ouders van baby's. Dat komt waarschijnlijk doordat er in deze gezinnen vaker een tweede of zelfs derde kind is, waardoor de druk ook hoger is. Conflicten tussen werk en privé kunnen ten koste gaan van de verantwoordelijkheden thuis en het werk. Ouders hebben vaker het idee dat zij thuis tekortschieten dan op het werk. Toch heeft nog bijna een kwart van de ouders het gevoel dat het werk lijdt onder de combinatie van arbeid en zorg.

Tabel 6.1

Werk-privéconflict: aandeel ouders dat altijd, vaak of regelmatig specifieke vormen van werk-privéconflict ervaart, ouders met een baan en opvang, naar leeftijd kind, 2017 (in procenten)

	alle ouders	ouders van baby's	ouders van kleuters
weinig tijd voor zichzelf	62	59	66
weinig tijd voor partner	59	55	65
heeft het gevoel thuis tekort te schieten	42	37	49
heeft het gevoel op het werk tekort te schieten	22	19	26
ervaart de combinatie van werk met zorg voor kinderen als zwaar	40	38	43
voelt zich opgejaagd	45	41	50

Bron: scp/cbs (KoK'17), gewogen gegevens

Ouders zijn ook naar hun emotionele welbevinden gevraagd. Dit is gedaan door te vragen hoe vaak ze bepaalde negatieve en positieve emoties ervaren. Het globale beeld is positief (tabel 6.2). Een groot deel van de ouders ervaart altijd, vaak of regelmatig positieve gevoelens als kalmte, rust en geluk. De negatieve emoties worden minder vaak gerapporteerd. Toch voelt ruim een op de tien ouders zich regelmatig of vaker somber en neerslachtig.

Ook geeft bijna een op de drie ouders van kleuters aan zich regelmatig of vaker gespannen te voelen. Bij de ouders van baby's ligt dit lager, op 10%.

Tabel 6.2

Emotioneel welbevinden: aandeel ouders dat altijd, vaak of regelmatig bepaalde gevoelens ervaart, naar leeftijd kind, 2017 (in procenten)

	alle ouders	ouders van baby's	ouders van kleuters
kalm en rustig	75	76	73
somber en neerslachtig	11	10	13
gelukkig	90	92	89
eenzaam	6	7	5
gespannen	20	10	31
zo in de put dat niets de ouder kan opvrolijken	3	4	2

Bron: SCP/CBS (KoK'17), gewogen gegevens

6.4 Ervaren ouders die positiever over opvang denken een betere kwaliteit van leven?

In deze paragraaf gaan we na of ouders een betere balans tussen arbeid en zorg en een hoger emotioneel welbevinden rapporteren naarmate zij meer opvang gebruiken en ook positiever denken over de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit ervan. Op basis van de literatuur verwachten we dat er ten minste drie manieren zijn waarop een groter gebruik en positievere denkbeelden de kwaliteit van leven van ouders ten goede kunnen komen. Allereerst wordt er meer tijd vrijgemaakt als ouders meer uren opvang gebruiken. Dit verlicht mogelijk de knelpunten en conflicten. Ten tweede is het mogelijk dat ouders die het idee hebben dat het kinderopvangstelsel uitgebreider is, meer steun van de overheid ervaren en dat ze daarom minder het gevoel hebben dat ze er alleen voor staan. Ten derde verwachten we dat ouders die kinderopvang gebruiken én positiever over de opvang van kinderen denken, op een prettiger manier arbeid en zorg combineren. In zo'n geval kan er weliswaar sprake zijn van tijdconflict (de ouder werkt en is dus niet bij het kind), maar wordt deze niet als vervelend ervaren, omdat de ouder het idee heeft dat er goed voor het kind wordt gezorgd.

Net als in hoofdstuk 5 is het hier niet mogelijk om uitspraken te doen over de richting van de effecten. De literatuur suggereert dat het gebruik van opvang een invloed heeft op de kwaliteit van leven, maar het omgekeerde is ook mogelijk. Zo zullen ouders bij wie veel psychologische problematiek speelt, bijvoorbeeld minder (vaak) werken en daarom minder kinderopvang nodig hebben. Het is goed dit in het achterhoofd te houden bij het interpreteren van de resultaten.

Tabel 6.3 verklaart de werk-privébalans en het emotioneel welbevinden van ouders op basis van hun percepties over en ervaringen met kinderopvang.¹ De manier waarop de opvang precies is geregeld en het aantal uren opvang dat ouders gebruiken, lijken geen

verschil te maken, noch voor de werk-privébalans noch voor het welbevinden van ouders. Hier staat tegenover dat ouders die positiever over de betaalbaarheid denken, een betere werk-privébalans en een hoger emotioneel welbevinden rapporteren dan ouders die negatiever zijn. De percepties van de toegankelijkheid en kwaliteit van de kinderopvang in het algemeen lijken er minder toe te doen. De ervaringen van ouders lijken hier relevanter te zijn dan de algemene percepties. Ouders die het brengen en halen als minder stressvol ervaren rapporteren een betere balans tussen werk en privé en een hoger emotioneel welbevinden. Ook rapporteren ouders die positiever over de kwaliteit van de eigen opvang zijn, een hoger emotioneel welbevinden. Het hoeft hier niet per se om een effect van de ervaringen op de kwaliteit van leven te gaan; het is ook mogelijk dat mentaal stabielere ouders meer stress aankunnen en over het algemeen positiever zijn. Er zijn geen grote verschillen tussen de ouders van baby's en kleuters. Aanvullende analyses laten zien dat de samenhang tussen de percepties en het emotioneel welbevinden met name optreedt voor de moeders.

Tabel 6.3

Analyse^{ab} ter verklaring van de ervaren werk-privébalans en het emotioneel welbevinden van ouders (gewogen multi-pele regressievergelijking), ouders van baby's en kleuters, 2017 (ongestandaardiseerde coëfficiënten)

	werk- privébalans ^c	emotioneel welbevinden ^d
gebruik		
ook informele opvang (ref. = geen informele opvang)	0,01	0,04
aantal uren opvang	-0,01	0,00
aantal vormen van opvang	-0,01	0,00
percepties		
betaalbaarheid: meest negatief (ref.) ^e		
negatief	0,48***	0,20***
positief	0,59***	0,15*
meest positief	0,57***	0,20***
weet niet	1,44***	0,49***
toegankelijkheid: ingewikkeld (ref.) ^f		
niet ingewikkeld / neutraal	0,06	-0,01
weet niet	-0,13	-0,23*
toegankelijkheid: niet genoeg plekken (ref.) ^g		
genoeg plekken / neutraal	-0,07	0,04
weet niet	-0,05	0,08
kwaliteit: meest negatief (ref.) ^e		
negatief	0,01	-0,01
positief	0,11	0,01
meest positief	-0,12	-0,03
weet niet	-0,10	-0,11
aantal antwoorden 'weet niet'	-0,02	-0,02

Tabel 6.3
(Vervolg)

	werk- privébalans ^c	emotioneel welbevinden ^d
ervaringen		
cijfer betaalbaarheid	0,03	-0,01
cijfer kwaliteit	-0,03	0,02
ervaren gemak	0,28***	0,07**
ervaren kwaliteit	0,17	0,13**
constant	1,82***	2,84***
R ²	0,33	0,19
(n)	(1024)	(1007)

ref. = referentiegroep

* het effect of het verschil ten opzichte van de referentiegroep is significant ($p < 0,05$), multivariate toetsing

** het effect of het verschil ten opzichte van de referentiegroep is significant ($p < 0,01$), multivariate toetsing

*** het effect of het verschil ten opzichte van de referentiegroep is significant ($p < 0,001$), multivariate toetsing

a Multivariate regressie in het statistische softwareprogramma Stata, versie 14,2.

b In de modellen is gecontroleerd voor de volgende achtergrondkenmerken: leeftijd van het kind (baby of kleuter), geslacht van de ouder die de vragenlijst heeft ingevuld (moeder of vader), opleidingsniveau, huishoudinkomen, herkomst (westers of niet-westers).

c Vijfpuntsschaal, 1 = een heel slechte balans, 5 = een heel goede balans.

d Vijfpuntsschaal, 1 = heel laag, 5 = heel hoog.

e Op basis van de antwoorden zijn vier ongeveer even grote groepen gevormd, lopend van 'meest negatief' tot 'meest positief'. Degenen die 'weet niet' hebben geantwoord vormen de vijfde groep.

f Op basis van de antwoorden zijn er twee groepen gevormd. Degenen die het (helemaal) eens waren met de stelling 'het aanvragen van de kinderopvangtoeslag is ingewikkeld' vormden de groep 'ingewikkeld'. De rest (inclusief degenen die 'neutraal' hebben ingevuld, vormden de andere groep. Degenen die 'weet niet' hebben geantwoord vormen een derde, aparte categorie.

g Op basis van de antwoorden zijn er twee groepen gevormd. Degenen die het (helemaal) oneens waren met de stelling 'Er zijn genoeg plekken op de kinderopvang' vormden de groep 'niet genoeg plekken'. De rest (inclusief degenen die 'neutraal' hebben ingevuld, vormden de andere groep. Degenen die 'weet niet' hebben geantwoord vormen een derde, aparte categorie.

Bron: scp/cbs (KoK'17), gewogen gegevens

6.5 Tevredenheid met opvang

Sommige ouders zijn tevreden over de manier waarop zij de opvang voor hun kind hebben geregeld. Andere ouders zijn dat niet, bijvoorbeeld omdat ze liever zouden willen dat hun kind minder uren naar de opvang ging. In deze paragraaf onderzoeken we op twee manieren de verschillen tussen de tevreden en de niet-tevreden ouders.

In de eerste stap gaan we na of de kans dat ouders tevreden zijn met het aantal uren dat hun kind naar de formele opvang gaat, samenhangt met hun percepties en ervaringen. We verwachten hierbij dat positievere percepties en ervaringen samenhangen met een grotere tevredenheid. Inderdaad blijkt dat naarmate ouders positiever denken over de betaalbaarheid en kwaliteit van opvang, de kans groter is dat zij tevreden zijn met het aantal uren opvang (tabel 6.4). Percepties van de toegankelijkheid doen er niet toe.

Als we kijken naar de cijfers voor de betaalbaarheid en kwaliteit en naar de ervaringen, valt op dat alleen de ervaren kwaliteit significant samenhangt met de tevredenheid. Hoe positiever de ervaringen met de kwaliteit, hoe groter de kans dat een ouder tevreden is met het aantal uren opvang. Als een uitsplitsing tussen moeders en vaders wordt gemaakt, blijkt dat de ervaringen er voor vaders niet toe doen, maar dat voor moeders geldt dat degenen met positievere ervaringen met het halen en brengen en de kwaliteit van opvang meer tevreden zijn.

Tabel 6.4

Analyse^{ab} ter verklaring van de kans dat ouders tevreden zijn met het aantal uren formele opvang (ten opzichte van de kans dat ze willen dat hun kind niet of minder zou hoeven gaan), ouders van baby's en kleuters (logistische-regressievergelijking), 2017 (ongestandaardiseerde coëfficiënten)

	kans op tevredenheid
betaalbaarheid: meest negatief (ref.) ^c	
negatief	1,16***
positief	0,65
meest positief	1,62***
weet niet	2,96
toegankelijkheid: ingewikkeld (ref.) ^d	
niet ingewikkeld / neutraal	-0,07
weet niet	-1,30
toegankelijkheid: niet genoeg plekken (ref.) ^e	
genoeg plekken / neutraal	0,07
weet niet	1,10
kwaliteit: meest negatief (ref.) ^c	
negatief	1,03**
positief	1,16**
meest positief	1,51***
weet niet	1,81

Tabel 6.4

(Vervolg)

	kans op tevredenheid
aantal antwoorden 'weet niet'	-0,08
cijfer betaalbaarheid	0,05
cijfer kwaliteit	0,17
ervaren gemak	0,15
ervaren kwaliteit	0,70*
constant	-5,13**
(n)	(971)

ref. = referentiegroep

* het effect of het verschil ten opzichte van de referentiegroep is significant ($p < 0,05$), multivariate toetsing

** het effect of het verschil ten opzichte van de referentiegroep is significant ($p < 0,01$), multivariate toetsing

*** het effect of het verschil ten opzichte van de referentiegroep is significant ($p < 0,001$), multivariate toetsing

a Logistische regressie in het statistische softwareprogramma Stata, versie 14,2.

b In de modellen is gecontroleerd voor de volgende achtergrondkenmerken: de steekproef (baby of kleuter), geslacht van de ouder die de vragenlijst heeft ingevuld (moeder of vader), opleidingsniveau, huishoudinkomen, herkomst (westers of niet-westers).

c Op basis van de antwoorden zijn vier ongeveer even grote groepen gevormd, lopend van 'meest negatief' tot 'meest positief'. Degenen die 'weet niet' hebben geantwoord vormen de vijfde groep.

d Op basis van de antwoorden zijn er twee groepen gevormd. Degenen die het (helemaal) eens waren met de stelling 'het aanvragen van de kinderopvangtoeslag is ingewikkeld' vormden de groep 'ingewikkeld'. De rest (inclusief degenen die 'neutraal' hebben ingevuld, vormden de andere groep. Degenen die 'weet niet' hebben geantwoord vormen een derde, aparte categorie.

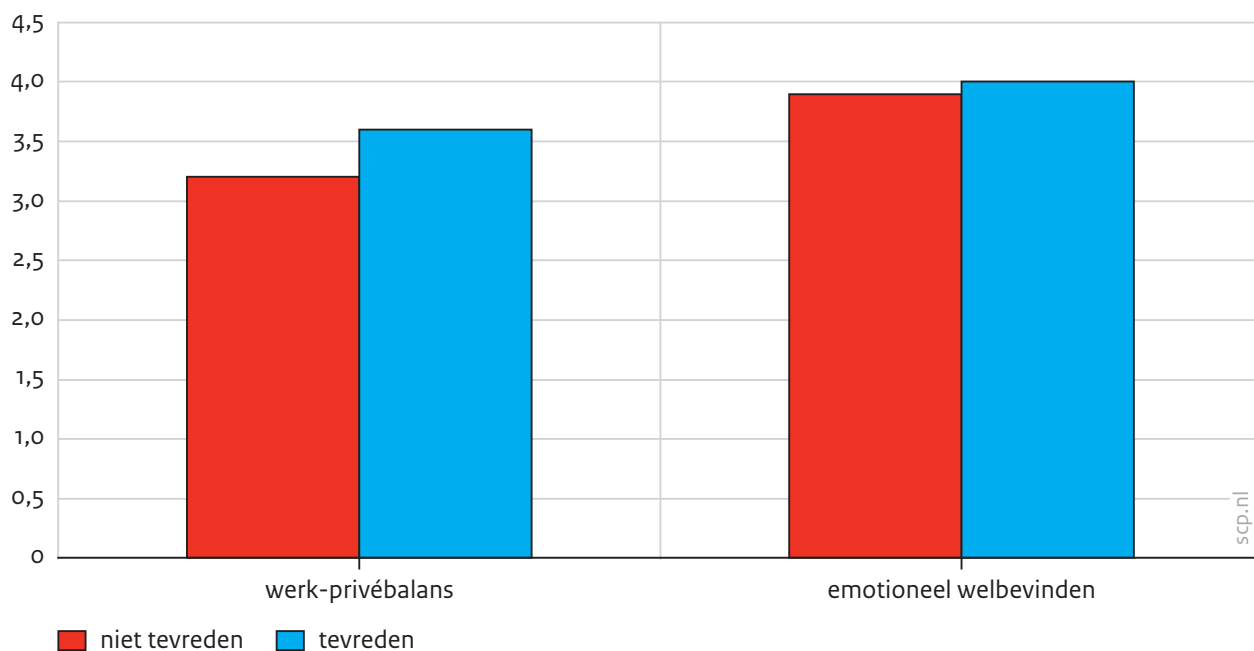
e Op basis van de antwoorden zijn er twee groepen gevormd. Degenen die het (helemaal) oneens waren met de stelling 'Er zijn genoeg plekken op de kinderopvang' vormden de groep 'niet genoeg plekken'. De rest (inclusief degenen die 'neutraal' hebben ingevuld, vormden de andere groep. Degenen die 'weet niet' hebben geantwoord vormen een derde, aparte categorie.

Bron: scp/cbs (KoK'17), gewogen gegevens

In de tweede stap zijn we nagegaan of tevreden ouders ook een betere kwaliteit van leven rapporteren. Dit blijkt inderdaad zo te zijn (figuur 6.1). Ouders die tevreden zijn met het aantal uren opvang, rapporteren een betere balans tussen werk en privé en een hoger emotioneel welbevinden. De verschillen zijn niet groot, maar wel significant.

Figuur 6.1

Samenhang tussen de tevredenheid met de opvang aan de ene kant en de werk-privébalans en het emotioneel welbevinden van ouders aan de andere kant, 2017^a



a De y-as representeert een vijfpuntsschaal, waarbij voor werk-privébalans geldt: 1 = een heel slechte balans, 5 = een heel goede balans, en voor emotioneel welbevinden: 1 = heel laag, 5 = heel hoog.

Bron: scp/cbs (KoK'17), gewogen gegevens

6.6 Mogelijke buffers en versterkers van de samenhang tussen het gebruik van opvang en de werk-privébalans

Paragraaf 6.5 liet zien dat ouders die meer uren formele opvang gebruiken geen betere (of slechtere) balans tussen hun werk en privéleven ervaren. Op het eerste oog is deze bevinding opvallend. Vanuit de beleidstheorie zou immers te verwachten zijn dat ouders die meer kinderopvang gebruiken, makkelijker arbeid en zorg kunnen combineren. Een mogelijke verklaring voor het gebrek aan een verband is dat de ouders die meer gebruik maken van opvang, ouders zijn die het relatief druk hebben. Dit kan zijn doordat ze op een belangrijk moment in hun loopbaan zijn of mantelzorgtaken hebben. Het gebruik van opvang is dan dus niet zozeer een oorzaak van een druk of minder druk bestaan, als wel een gevolg hiervan. Helaas is op basis van de beschikbare data niet na te gaan of het inderdaad zo is dat drukkeren ouders meer uren opvang gebruiken.

Wel kunnen we nog dieper ingaan op het verband tussen opvang en de werk-privébalans door na te gaan of we wel een verband vinden tussen uren opvang en de werk-privébalans als we rekening houden met de specifieke omstandigheden van ouders. Meer in het bijzonder kijken we naar de eisen die aan ouders worden gesteld en de steun die zij ontvangen. We kunnen verwachten dat ouders die onder hoge druk staan omdat hun werkomstandigheden moeilijk zijn of doordat zij veel tijd en energie kwijt zijn aan andere kinderen, een scheiding of mantelzorg, (meer dan normaal) afhankelijk zouden zijn van overheidsbeleid.

De tijd die zij door het gebruik van opvang kunnen besparen, zal belangrijker zijn voor hen dan voor ouders die veel speelruimte hebben. De directe omgeving kan niet alleen veel tijd en energie vragen, maar ook hulpbronnen bieden die ouders minder afhankelijk van de kinderopvang maken. Iemand met een flexibele baan of met een partner die veel thuis is, heeft de kinderopvang minder nodig om een goede werk-privébalans te krijgen. De resultaten van de analyses (niet in tabel) lieten echter geen verschillen zien tussen ouders die onder veel en weinig tijdsdruk staan en tussen ouders die veel en weinig hulpbronnen hebben. Bij geen van deze groepen hebben we een verband tussen het aantal opvanguren en de ervaren werk-privébalans gevonden.

6.7 Samenvatting en conclusies

Positieve percepties van de betaalbaarheid van opvang gaan samen met een betere werk-privébalans

Ouders die de kinderopvang als meer betaalbaar zien, ervaren een betere balans tussen hun werk en persoonlijke leven. Dit is in lijn met eerder onderzoek, dat suggereert dat ouders minder werk-privéconflict ervaren als ze in een land wonen met ruimere kinderopvangregelingen (bv. Notten et al. 2017; Stier et al. 2012). Mogelijk voelen deze ouders zich meer ondersteund door de overheid en hebben zij minder het idee dat het combineren van arbeid en zorg alleen hun eigen verantwoordelijkheid is.

Hoger emotioneel welbevinden voor ouders die het brengen en halen als makkelijker ervaren en die positiever zijn over de eigen opvang

Bij de dimensies toegankelijkheid en kwaliteit lijken de algemene percepties er niet toe te doen, maar zijn de daadwerkelijke ervaringen van ouders belangrijk. Problemen rondom het brengen en halen gaan samen met een grote mate van conflict tussen werk en privé. Ook is er een verband tussen de ervaren kwaliteit van opvang en de mate waarin ouders positieve en negatieve emoties ervaren. Ouders die de kwaliteit lager inschatten, ervaren meer problemen zoals stress en somberheid. Mogelijk hebben de ervaringen van ouders invloed op hun kwaliteit van leven, maar het is ook denkbaar dat mentaal stabielere ouders meer stress aankunnen en over het algemeen positiever zijn.

Ouders die meer uren opvang gebruiken, ervaren geen betere kwaliteit van leven

In tegenstelling tot onze verwachting blijken ouders geen betere werk-privébalans en geen hoger emotioneel welbevinden te ervaren als zij meer kinderopvang gebruiken. Ook valt op dat de details van de manier waarop de kinderopvang geregeld is er niet toe lijken te doen. Het is niet zo dat ouders die hun kind vaker naar de opvang brengen of die meer verschillende vormen van opvang gebruiken, meer (of minder) conflict ervaren. Dit hoeft overigens niet te betekenen dat meer opvang ouders niet kan helpen. Mogelijk zijn het juist de drukke ouders die meer uren opvang gebruiken en zouden zij nog meer conflict ervaren als zij minder gebruik van opvang hadden gemaakt. Om dit goed te onderzoeken zou eigenlijk moeten worden onderzocht of de kwaliteit van leven van ouders verandert als

er – om redenen die buiten henzelf liggen – een verandering in het aantal opvanguren optreedt (bv. door een uitbreiding of inkrimping van het kinderdagverblijf).

Tevredenheid met opvang belangrijk voor werk-privébalans en het emotioneel welbevinden

De kans dat ouders tevreden zijn over het aantal uren dat hun kind naar de opvang gaat, is groter als ze positiever over de betaalbaarheid en kwaliteit van opvang denken en de kwaliteit van de eigen opvang hoger inschatten. De tevredenheid hangt ook samen met de kwaliteit van leven: ouders ervaren een betere balans tussen werk en privé en een hoger emotioneel welbevinden als ze tevreden zijn met de manier waarop ze de opvang geregeld hebben.

Ouders die drukker zijn, plukken evenveel vruchten van opvang als ouders die het rustiger hebben

We hebben onderzocht of het gebruik van opvang meer positieve effecten op de werk-privébalans heeft voor ouders die thuis en op het werk meer eisen en minder steun ervaren. We verwachtten dat ouders meer vruchten van opvang zouden plukken als zij positiever tegen kinderopvang aankeken, veel ballen in de lucht moesten houden en minder steun uit hun directe omgeving ontvingen. Deze verwachtingen werden niet bevestigd in de data.

De percepties van de moeders doen er meer toe dan die van de vaders

Aanvullende analyses laten zien dat de gevonden verbanden sterker zijn voor de moeders dan voor de vaders. Dit betekent overigens niet dat de percepties van de vaders er helemaal niet toe doen. Uit ander onderzoek is bekend dat vrouwen zich meer verantwoordelijk voelen voor de zorg voor kinderen (Bianchi et al. 2012; Portegijs en Van den Brakel 2016). Hierdoor zijn zij mogelijk gevoeliger voor variaties in de (waargenomen) kenmerken van het kinderopvangsysteem.

Ten slotte

Bij het interpreteren van de analyses is het belangrijk voor ogen te houden dat de analyses gebaseerd zijn op vragenlijstgegevens over een moment in de tijd. Dit betekent dat we (net als in de voorgaande hoofdstukken) geen uitspraken kunnen doen over oorzaak-gevolgrelaties. Om dit wel te kunnen doen, zouden ouders over een langere periode gevolgd moeten worden of zou in een experiment een deel van de ouders bijvoorbeeld gedwongen moeten worden om meer of minder opvang te gebruiken. Alleen dan kan worden nagegaan of een verandering in de kinderopvangsituatie leidt tot een verandering in de ervaren werk-privébalans. Met onze gegevens is dat niet mogelijk. Dit neemt niet weg dat het interessant is dat we hebben geconstateerd dat er een samenhang is tussen percepties van kinderopvang en de kwaliteit van leven van ouders.

Noot

- 1 De uitkomstmaten waar we naar kijken (werk-privébalans en emotioneel welbevinden) zijn gebaseerd op bestaande schalen. De maat voor balans loopt van een waarde 1 (= heel slechte balans) tot waarde 5 (= heel goede balans). De maat voor het emotioneel welbevinden loopt eveneens van 1 tot 5, waarbij hogere waarden op een hoger welbevinden duiden. Het gaat hier om de eigen rapportages van de ouders. We verklaren deze uitkomstmaten op basis van het aantal uren opvang, de percepties en de ervaringen. Het aantal uren opvang en de percepties zijn op dezelfde manier gemeten als in hoofdstuk 5. De ervaringen zijn met drie indicatoren gemeten: één voor iedere dimensie van kinderopvang. Voor de ervaren betaalbaarheid zijn we uitgegaan van het antwoord op de vraag hoe betaalbaar ouders de eigen opvang vinden. Ze konden hier een rapportcijfer van 0 tot en met 10 voor geven. Om een indruk te krijgen van de ervaren toegankelijkheid is gevraagd naar de ervaren stress rondom het brengen en halen. Dit is gedaan met vier stellingen, waarover we het gemiddelde hebben genomen. Over de ervaren kwaliteit is een tiental stellingen voorgelegd. De antwoorden zijn samengenomen in een schaal. Alle stellingen zijn te vinden in bijlage D op www.scp.nl.

Literatuur

- Abendroth, A. en L. den Dulk (2011). Work-life balance support in Europe. The impact of the state, workplace and family support on work-life balance satisfaction. In: *Work, Employment and Society*, jg. 25, nr. 2, p. 1-23.
- Akgündüz, Y.E. en J. Plantenga (2013). *Competition for a better future? Effects of competition on child care quality*. Utrecht: Utrecht School of Economics (Discussion paper series 13-14).
- Allen, T.D. en J. Armstrong (2006). Further examination of the link between work-family conflict and physical health. The role of health-related behaviors. In: *American Behavioral Scientist*, jg. 49, nr. 9, p. 1204-1221.
- Allen, T.D., D.E.L. Herst, C.S. Bruck en M. Sutton (2000). Consequences associated with work-to-family conflict. A review and agenda for future research. In: *Journal of Occupational Health Psychology*, jg. 5, nr. 2, p. 278.
- Bakker, A.B. en E. Demerouti (2007). The job demands-resources model. State of the art. In: *Journal of Managerial Psychology*, jg. 22, nr. 3, p. 309-328.
- Bennett, J. en C.P. Tayler (2006). *Starting strong II. Early childhood education and care*. Parijs: OECD.
- Bianchi, S. M., L. C. Sayer, M.A. Milkie en J. P. Robinson (2012). Housework: Who did, does or will do it, and how much does it matter? In: *Social Forces*, jg. 91, nr. 1, p. 55-63.
- Chaudry, A., J. Henly en M. Meyers (2010). *Conceptual frameworks for child care decision-making. ACF-OPRE White paper*. Washington (DC): US Department of Health and Human Services.
- Crouter, A.C. en M.F. Bumpus (2001). Linking parents' work stress to children's and adolescents' psychological adjustment. In: *Current Directions in Psychological Science*, jg. 10, nr. 5, p. 156-159.
- Crouter, A.C., M.F. Bumpus, M.R. Head en S.M. McHale (2001). Implications of overwork and overload for the quality of men's family relationships. In: *Journal of Marriage and Family*, jg. 63, nr. 2, p. 404-416.
- Gali Cinamon, R., A. Weisel en K. Tzuk (2007). Work-family conflict within the family. Crossover effects, perceived parent-child interaction quality, parental self-efficacy, and life role attributions. In: *Journal of Career Development*, jg. 34, nr. 1, p. 79-100.
- Greenhaus, J.H. en N.J. Beutell (1985). Sources of conflict between work and family roles. In: *Academy of Management Review*, jg. 10, nr. 1, p. 76-88.
- Greenhaus, J.H. en G.N. Powell (2006). When work and family are allies. A theory of work-family enrichment. In: *Academy of Management Review*, jg. 31, nr. 1, p. 72-92.
- Hill, R., E. Tranby, E. Kelly en P. Moen (2013). Relieving the time squeeze? Effects of a white-collar workplace change on parents. In: *Journal of Marriage and Family*, jg. 75, nr. 4, p. 1014-1029.

- Kelly, E.L., P. Moen, J.M. Oakes, W. Fan, C. Okechukwu, K.D. Davis, L.B. Hammer, E.E. Kossek, R. Berkowitz King en G.C. Hanson (2014). Changing work and work-family conflict. Evidence from the work, family, and health network. In: *American Sociological Review*, jg. 79, nr. 3, p. 485-516.
- Notten, N., D. Grunow en E. Verbakel (2017). Social policies and families in stress. Gender and educational differences in work-family conflict from a European perspective. In: *Social Indicators Research*, jg. 132, nr. 3, p. 1281-1305.
- Portegijs, W. en M. van den Brakel (red.) (2016). *Emancipatiemonitor 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Robeyns, I. (2005). The capability approach: a theoretical survey. In: *Journal of Human Development*, jg. 6, nr. 1, p. 93-117.
- Roeters, A. en L. Craig (2014). Part-time work, women's work-life conflict, and job satisfaction. A cross-national comparison of Australia, the Netherlands, Germany, Sweden, and the United Kingdom. In: *International Journal of Comparative Sociology*, jg. 55, nr. 3, p. 185-203.
- Roeters, A. en K. van Houdt (2016). *Parent-child time and child well-being. The moderating role of disturbance by paid work* (paper gepresenteerd op Work Family Researchers Network, 23-25 juni 2016, te Washington DC).
- Roeters, A., T. van der Lippe en E.S. Kluwer (2010). Work characteristics and parent-child relationship quality. The mediating role of temporal involvement. In: *Journal of Marriage and Family*, jg. 72, nr. 5, p. 1317-1328.
- SER (2016a). *Een werkende combinatie. Advies over het combineren van werken, leren en zorgen in de toekomst*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- SER (2016b). *Gelijk goed van start. Visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Stier, H., N. Lewin-Epstein en M. Braun (2012). Work-family conflict in comparative perspective. The role of social policies. In: *Research in Social Stratification and Mobility*, jg. 30, nr. 3, p. 265-279.
- Strazdins, L., L.V. O'Brien, N. Lucas en B. Rodgers (2013). Combining work and family. Rewards or risks for children's mental health? In: *Social Science & Medicine*, jg. 87, June, p. 99-107.
- Thompson, C.A., L.L. Beauvais en K.S. Lyness (1999). When work-family benefits are not enough. The influence of work-family culture on benefit utilization, organizational attachment, and work-family conflict. In: *Journal of Vocational Behavior*, jg. 54, nr. 3, p. 392-415.
- Treas, J., T. van der Lippe en T.C. Tai (2011). The happy homemaker? Married women's well-being in cross-national perspective. In: *Social Forces*, jg. 90, nr. 1, p. 111-132.
- Unicef (2008). The child care transition. A league table of early childhood education and care in economically advanced countries. In: *Innocenti Report Card*, jg. 8, p. 12.
- Yerkes, M.A. en L. den Dulk (2015). Arbeid-en-zorgbeleid in de participatiesamenleving. Een vergroting van de mogelijkheden? In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jg. 31, nr. 4, p. 510.

7 Het gebruik van opvang in kwetsbare gezinnen: de rol van percepties, ervaringen en restricties

7.1 Kwetsbare gezinnen en opvang

De afgelopen jaren gaat er in beleid en onderzoek steeds meer aandacht uit naar het achterblijvende gebruik van formele opvang door kwetsbare groepen, zoals lage inkomensgroepen (CBS 2015; SER 2016; TK 2015/2016; Roeters en Bucx 2016). Juist deze groepen zouden veel kunnen profiteren van goede kinderopvang, zo is de gedachte. In deze gezinnen is er namelijk sprake van verschillende risicofactoren, die een negatief effect kunnen hebben op de cognitieve, sociale en emotionele ontwikkeling van kinderen, zoals armoede, alleenstaand ouderschap en het wonen in een onveilige of ongezonde buurt. Kinderen in deze gezinnen kunnen vaak al snel een achterstand oplopen, bijvoorbeeld een leerachterstand (Leseman 2002; SER 2016). De baten van kinderopvang voor deze groep zijn daarom groot: opvang van goede kwaliteit kan de ontwikkeling van deze kinderen stimuleren en de achterstanden (deels) compenseren (Heckman 2016; Leseman 2009).

Er is nog veel onduidelijk over de achtergronden van en verklaringen voor het achterblijvende gebruik. Hierdoor is het moeilijk in te schatten op welke manier het gebruik van kinderopvang door kwetsbare ouders bevorderd kan worden. Zoals in hoofdstuk 2 is besproken, heeft de overheid de keuze voor kinderopvang vooral financieel aantrekkelijk willen maken. Om deze reden is er een inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag en krijgen de laagste inkomensgroepen tot 94% van de kosten terug. Echter, ondanks deze maatregelen is het gebruik van kinderopvang onder deze groepen laag gebleven, zoals we in hoofdstuk 3 constateerden. Cijfers uit het eerdere onderzoek 'Beleidssignalement over het gebruik van kinderopvang door ouders met lagere inkomens' suggereren dat dit komt doordat niet alleen financiële overwegingen een rol spelen bij de beslissing om wel of niet opvang te gebruiken (Roeters en Bucx 2016). Ook andere beperkingen zouden mee kunnen spelen, en mogelijk ook percepties en (eerdere) ervaringen.

Doel van dit hoofdstuk is te onderzoeken hoe het lage gebruik van opvang onder deze groep verklaard kan worden. De volgende onderzoeksvraag staat centraal:

- In hoeverre zijn er aanwijzingen voor de veronderstelling dat ouders die zich in een kwetsbare situatie bevinden, minder vaak van kinderopvang gebruik maken omdat ze negatiever over opvang denken en meer restricties ervaren?

Zoals hiervoor aangegeven, kan kwetsbaarheid zich manifesteren in de aanwezigheid van verschillende risicofactoren. Het gaat niet alleen om inkomen of opleiding, maar ook om de werk- en gezinssituatie. In lijn hiermee zijn ouders als kwetsbaar geïdentificeerd als de volgende risicofactoren samengaan: een laag inkomen, een laag opleidingsniveau, geen werk en een alleenstaande ouder.

Zoals ook in de rest van dit rapport besteden we met name aandacht aan de rol van percepties en ervaringen van ouders met de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van

opvang: in hoeverre wordt er in kwetsbare gezinnen anders gedacht over dit soort zaken en in hoeverre verklaart dit het lage gebruik? Is het mogelijk dat kwetsbare groepen kinderopvang (ondanks de inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag) duur vinden? Zijn de praktische barrières relatief hoog, waardoor de toegankelijkheid voor hen beperkt is? En schatten zij de kwaliteit wellicht lager in doordat zij meer risico's en minder baten zien?

Paragraaf 7.2 gaat allereerst in op kenmerken van kwetsbare gezinnen. Vervolgens presenteren we in paragraaf 7.3 mogelijke verklaringen voor het geringere gebruik van kinderopvang, die deels uit de literatuur naar voren komen. In paragrafen 7.4, 7.5 en 7.6 onderzoeken we in hoeverre deze verklaringen ondersteund worden door de gegevens uit ons onderzoek.

We maken in dit hoofdstuk opnieuw gebruik van de gegevens uit het KoK-onderzoek. In dit onderzoek is gericht getracht om ook de gezinnen in kwetsbare situaties mee te laten doen. Desondanks is juist bij deze gezinnen de respons vrij laag uitgevallen, en lijkt de respons hier ook selectief: dat wil zeggen, bepaalde groepen zijn onder- of juist oververtegenwoordigd. Daarom is het op basis van de gegevens in dit onderzoek *niet mogelijk om uitspraken over kwetsbare ouders of gezinnen te doen die met een bekende marge van onzekerheid zijn te generaliseren naar alle kwetsbare ouders of gezinnen in Nederland*. Om die reden zijn we terughoudend met het doen van generaliserende uitspraken. Om dit te benadrukken spreken we in de tekst over 'respondenten' of over 'de ouders in dit onderzoek'. In paragraaf 7.2 staan we uitgebreider stil bij de achtergronden en implicaties van de lage respons onder deze groepen. Daar beschrijven we ook hoe de kwetsbare en niet-kwetsbare respondenten in ons onderzoek de opvang hebben geregeld.

Bij de duiding van de uitkomsten is het ook belangrijk voor ogen te houden dat er sprake is van een complexe wisselwerking tussen percepties en gebruik. Zoals in hoofdstuk 4 en 5 is toegelicht kunnen percepties gevolg hebben voor het gebruik, maar kunnen zij, andersom, ook het gevolg zijn van wel of geen gebruik. In onze analyses proberen we hier zoveel mogelijk rekening mee te houden.

7.2 Kwetsbare gezinnen in het onderzoek Kijk op kinderopvang 2017 (KoK'17)

Extra inspanningen kwetsbare gezinnen

Uit eerder onderzoek is bekend dat respondenten met een laag inkomen en/of lage opleiding moeilijker zijn te bewegen om mee te doen met onderzoek, en vaker niet responderen (Stoop 2005). Om die reden zijn er in de dataverzameling van *Kijk op kinderopvang 2017* verschillende inspanningen gedaan om deze groepen wel goed te bereiken. Ouders konden de vragenlijst op papier invullen, aan de uitnodiging was een folder toegevoegd en waar mogelijk zijn mensen die nog niet hadden geantwoord opgebeld om ze aan het onderzoek te herinneren. Ook is er gebruik gemaakt van een gestratificeerde steekproef. Doel hiervan was om ervoor te zorgen dat de absolute respons (het totale aantal ingevulde vragenlijsten) evenwichtig verdeeld was over de verschillende groepen waarin we geïnteresseerd waren, in dit geval de kwetsbare gezinnen.

Gezinnen werden ingedeeld op basis van twee kenmerken: wel of niet gebruik van kinderopvang en kwetsbaarheid. Op basis van het huishoudinkomen werd bepaald of een gezin als kwetsbaar of niet-kwetsbaar werd ingeschaald. Voor elk van beide doelpopulaties (ouders van baby's en ouders van kleuters) werden vier strata geïdentificeerd, zie tabel 7.1.

Tabel 7.1

Onderzoek Kijk op kinderopvang 2017: indeling populaties in strata

	geen gebruik opvang	wel gebruik opvang
kwetsbaar (= laag inkomen)	stratum 1	stratum 2
niet-kwetsbaar (= geen laag inkomen)	stratum 3	stratum 4

Bron: scp/cbs (KoK'17)

Respons en achtergronden non-respons

Ondanks de hiervoor genoemde inspanningen is de respons in de kwetsbare groepen/gezinnen met een laag inkomen laag uitgevallen, variërend van 11% (bij de ouders van kleuters zonder opvang) tot 26% (bij de ouders van baby's met opvang) (zie voor meer informatie over de respons: bijlage A op www.scp.nl). Een lage respons vergroot de kans op selectiviteit en afwijkingen ten opzichte van de populatie. Aanvullende analyses laten zien dat de steekproef van kwetsbare gezinnen in sommige opzichten lijkt op de populatie, bijvoorbeeld waar het gaat om de stedelijkheid en de grootte van de gemeenten waarin zij wonen, en ook de verdeling over de regio's. Op andere kenmerken zijn de verschillen echter groter; zo zijn met name de jonge ouders (jonger 30 jaar) ondervertegenwoordigd, en dat geldt ook voor de gezinnen met een lagere opleiding, voor de lagere inkomens en voor mensen met een niet-westerse migratieachtergrond (zie voor meer informatie over deze analyses: bijlage A op www.scp.nl).

Omdat de responspercentages met name bij de kwetsbare groepen erg laag zijn en de respons hier ook selectief lijkt, is het op basis van de gegevens in dit onderzoek niet mogelijk om uitspraken over kwetsbare ouders of gezinnen te doen die met een bekende marge van onzekerheid zijn te generaliseren naar alle kwetsbare ouders of gezinnen in Nederland. Daar waar we in dit hoofdstuk in de beschrijvende analyses (§ 7.4 en 7.5) onderscheid maken tussen kwetsbare en niet-kwetsbare groepen, doen we daarom alleen uitspraken over de deelnemers aan ons onderzoek. We laten zien hoe de antwoorden van de kwetsbare en niet-kwetsbare respondenten van elkaar verschillen, maar zullen deze verschillen dan ook niet statistisch gaan toetsen. Statistische toetsing is wel mogelijk in de multivariate analyses (in § 7.6), omdat deze analyses uitgevoerd zijn over de totale groep respondenten.

Als gevolg van de lage respons in de kwetsbare groepen is ook de steekproefgrootte in deze groepen beperkt. Om deze reden is ervoor gekozen om voor de analyses in dit hoofdstuk de ouders van baby's en kleuters samen te nemen en niet, zoals in eerdere hoofdstukken, apart te bespreken.

Identificatie kwetsbare en niet-kwetsbare groepen

In dit hoofdstuk worden respondenten die zich in een kwetsbare positie bevinden vergeleken met respondenten voor wie dat niet geldt. Kwetsbaarheid manifesteert zich in een opeenhoping van verschillende risicofactoren. Het gaat niet alleen om inkomen of opleiding, maar ook om de werk- en gezinssituatie. Respondenten zijn als kwetsbaar geïdentificeerd als in het huishouden een of meer van de volgende risicofactoren voorkomen: een laag inkomen, een laag opleidingsniveau, geen werk en een alleenstaande ouder. Daartoe is gebruik gemaakt van een zogenaamde latente-klasseanalyse. Bij een dergelijke analyse wordt in de data naar patronen gezocht. Er wordt nagegaan welke eigenschappen clusteren, oftewel vaak samengaan.

Het geschatte model differentieert dan ook op basis van deze kenmerken tussen de kwetsbare en niet-kwetsbare respondenten. De respondenten die als 'huishouden met een kwetsbare positie' zijn aangeduid hebben een relatief laag inkomen, een relatief laag opleidingsniveau, zijn relatief vaak zonder werk, en bestaan vaak uit een alleenstaande ouder, zoals in tabel 7.2 is te zien.

Tabel 7.2

Risicokenmerken respondenten, naar kwetsbaarheid, 2017 (in procenten)

	kwetsbaar	niet-kwetsbaar
huishoudinkomen: laag inkomen ^a	21	6
opleiding: lage opleiding	23	5
arbeidsituatie: geen werk	40	9
gezinssituatie: eenoudergezin	70	2

a Behorend bij de 10% huishoudens met de laagste inkomens.

Bron: SCP/CBS (KoK'17)

Gebruik van kinderopvang

In paragraaf 7.1 bespraken we dat eerder onderzoek heeft laten zien dat gezinnen in een kwetsbare situatie minder vaak gebruik maken van kinderopvang. Dat is ook te zien in ons onderzoek (tabel 7.3). De respondenten in de kwetsbare groep maken minder gebruik van zowel formele als informele opvang. De groep ouders van baby's die helemaal geen opvang gebruiken, is in de kwetsbare groep respondenten bijna vijf keer zo groot als in de niet-kwetsbare groep; bij de groep ouders van kleuters is de groep zonder opvang ruim twee keer zo groot.

Ook als we alleen naar het gebruik van formele opvang kijken, zijn er duidelijke verschillen. In de kwetsbare groep maakt de helft van de ouders van baby's in ons onderzoek gebruik van formele opvang (al dan niet in combinatie met informele opvang), tegenover ruim acht op de tien ouders in de niet-kwetsbare groep. Ook voor ouders van kleuters zien we verschillen, al zijn die wat minder groot: ruim de helft van de ouders in de kwetsbare groep maakt gebruik van formele opvang, en bijna twee derde van de ouders in de niet-kwetsbare groep.

Tabel 7.3

Kinderopvangregelingen van de respondenten, ouders van baby's en kleuters, naar kwetsbaarheid, 2017 (in procenten)^a

	kwetsbaar	niet-kwetsbaar
ouders van baby's		
geen opvang	29	6
alleen formele opvang	34	31
alleen informele opvang	21	13
formele én informele opvang	16	50
ouders van kleuters		
geen opvang	28	12
alleen formele opvang	36	25
alleen informele opvang	15	23
formele én informele opvang	21	39

a Opvang door de ex-partner is niet meegenomen.

Bron: SCP/CBS (KoK'17)

In de rest van dit hoofdstuk onderzoeken we hoe verklaard kan worden dat de kwetsbare groep respondenten minder vaak gebruik maakt van formele opvang dan de niet-kwetsbare groep respondenten.

7.3 Mogelijke verklaringen voor lager gebruik door gezinnen in kwetsbare situaties

Hoe zou het lage gebruik onder juist de kwetsbare groepen verklaard kunnen worden? Een bruikbare benadering is het perspectief dat Remery et al. in 2000 al gebruikten. Zij gaan ervan uit dat gedrag het gevolg is van de combinatie van voorkeuren en de restricties die het al dan niet mogelijk maken naar deze voorkeuren te handelen. In deze paragraaf gaan we voor iedere dimensie van kinderopvang (betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit) na welke voorkeuren en restricties hier voor de kwetsbare groepen een rol zouden kunnen spelen. In paragrafen 7.4, 7.5 en 7.6 zullen we dan bekijken hoeveel ondersteuning we in ons eigen onderzoek vinden voor deze mogelijke verklaringen.

7.3.1 Betaalbaarheid

Door de kinderopvangtoeslag inkomensafhankelijk te maken, is rekening gehouden met de beperkte koopkracht van kwetsbare gezinnen. Toch zijn er ten minste drie redenen waarom de kosten van de kinderopvang nog steeds een barrière kunnen vormen voor deze gezinnen. Allereerst is het goed om voor ogen te houden dat wat duur en goedkoop is, subjectief is. Als we afgaan op de maximumuurprijs van € 7,45 en het hoogste toeslagpercentage van 94%, betaalt een gezin uit de laagste inkomensgroep ongeveer € 3,00 voor een dag met acht uur opvang (TK/EK 2017). Voor mensen met weinig geld kan dit nog steeds een aanzienlijk beslag op het huishoudbudget leggen.

Ten tweede brengen toeslagensystemen financiële risico's met zich mee (Tiemeijer 2016; WRR 2017). In een systeem waarin de kosten en toeslag op een later moment verrekend worden en ouders zelf een grote verantwoordelijkheid dragen, worden veel fouten gemaakt. Ouders kunnen bijvoorbeeld hun inkomen te laag inschatten of wijzigingen niet goed of te laat doorgeven, waardoor er op een later moment geld terug moet worden betaald. De financiële consequenties van het maken van fouten kunnen groot zijn. Nu is een tegenvaller voor een gezin met een hoger inkomen al vaak moeilijk op te vangen, maar bij kwetsbare gezinnen zonder financiële buffer kan die tot echt grote problemen en zelfs tot schuldproblematiek leiden. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) wijst ook op dit risico van toeslagensystemen en citeert oud-staatssecretaris Wiebes, die de retorische vraag stelt: 'Wie kan zich niet de familiedrama's voorstellen in huishoudens waar grote bedragen aan voorschotten moeten worden teruggevorderd?' (Tiemeijer 2016: 31). Gezinnen in een kwetsbare positie zouden vanwege hun financiële situatie minder geneigd zijn om enig financieel risico te nemen, en om die reden minder snel hun kind inschrijven voor kinderopvang.

Ten derde hebben niet alle kwetsbare gezinnen een laag inkomen. De kinderopvangtoeslag is gebaseerd op het inkomen, maar dat is niet de enige indicator van kwetsbaarheid. Gezinnen kunnen een gemiddeld of zelfs hoog inkomen hebben, maar kinderen toch onvoldoende hulpbronnen meegeven, doordat de ouders laagopgeleid zijn, een taalachterstand hebben of in een (vecht)scheiding zitten (Driessen et al. 2015; Lareau 2003; SER 2016). Voor deze gezinnen geldt de financiële stimulans van de overheid dus minder. Samenvattend verwachten we dat kwetsbare gezinnen de kosten van kinderopvang wel degelijk als hoog kunnen inschatten.

7.3.2 Toegankelijkheid

De beschikbaarheid van opvang dicht bij huis

Een mogelijke factor die het lage gebruik van kwetsbare ouders kan verklaren, is dat deze ouders minder dan de niet-kwetsbare ouders toegang hebben tot opvang op een geschikte locatie. Na de invoering van de Wet kinderopvang concentreerden kinderopvangcentra zich in de rijkere buurten en meer stedelijke gebieden, een ontwikkeling die het Centraal Planbureau (CPB) toeschrijft aan de invoering van de marktwerking (Noailly et al. 2007). Daarnaast is de dichtheid van kinderopvangcentra hoger in steden dan op het platteland (CBS StatLine 2017a). Zo hebben Amsterdamse ouders gemiddeld genomen de keuze uit acht kinderdagopvangcentra binnen een straal van één kilometer van hun huis. In midden-Drenthe is dit één kinderdagopvangcentrum. Ook valt dit verschil deels samen met een sociaal-economische scheidslijn: in de steden zijn hoger opgeleiden en hogere inkomens oververtegenwoordigd, terwijl kwetsbare gezinnen juist vaker in krimpregio's wonen (Latten et al. 2017). Het is ook denkbaar dat er verschillen zijn tussen meer en minder welvarende buurten (Vandenbroeck et al. 2008). Kinderopvang wordt aangeboden door marktpartijen die mogelijk vaker de keuze maken om zich in rijkere buurten te vestigen,

ofwel omdat ze verwachten dat daar de vraag groter is, ofwel omdat ze denken daar hogere prijzen te kunnen vragen.

Tegelijkertijd is het denkbaar dat de kwetsbare gezinnen meer toegang tot informele opvang hebben, omdat zij in vergelijking met hoger opgeleiden dichter bij hun ouders wonen (doordat ze minder vaak verhuizen voor werk of studie), of omdat de kans dat er een oma of opa is die niet of weinig werkt groter is (Remery et al. 2000).

Administratieve barrières en doenvermogen

Het regelen van formele kinderopvang vraagt veel van ouders (Leseman 2002; Vandebroeck en Lazzari 2014). Ouders moeten een keuze maken uit een groot aantal locaties, het opvangrooster moet worden afgestemd op het werkrooster, en de kinderopvangtoeslag moet worden aangevraagd. In kader 4.1 in hoofdstuk 4 is dit geïllustreerd aan de hand van de toelichting van de Belastingdienst voor ouders die een toeslag voor de peuterspeelzaal aanvragen. Ouders moeten onder andere tijdig een toeslag aanvragen, hun inkomen goed in kunnen schatten en met de kinderopvanginstelling communiceren. Een deel van de ouders zal hier niet goed in slagen of hier zo erg tegenop kijken dat ze de opvang liever op een andere manier regelen. Dit zijn namelijk allemaal acties en vaardigheden die lastig kunnen zijn voor mensen die (tijdelijk) weinig zogenaamd doenvermogen hebben.

In 2017 heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in het rapport *Weten is nog geen doen* beargumenteerd waarom beleid rekening moet houden met het doenvermogen van mensen (zie kader 7.1). De raad stelt dat sommige mensen slecht hun weg in de maatschappij kunnen vinden, doordat zij er niet goed in slagen om door te zetten, zich proactief op te stellen en om te gaan met tegenslagen. Hoewel de WRR in zijn uitwerking en illustratie van dit thema niet naar de kinderopvang heeft gekeken, is een aantal algemene uitspraken hier wel op van toepassing. Immers, het regelen van kinderopvang en de kinderopvangtoeslag vraagt om veel doenvermogen. Er zijn ten minste drie redenen waarom we denken dat het doenvermogen juist bij kwetsbare gezinnen vaak tekort zal schieten.

Ten eerste is, hoewel het zeker niet zo is dat doen- en denkvermogen een-op-een aan elkaar gekoppeld zijn, er wel degelijk een samenhang. Dit betekent dat mensen met een lager opleidingsniveau minder hun weg zullen kunnen vinden bij het zoeken naar goede opvang en het aanvragen van een toeslag. Ten tweede is de kans groot dat de kinderopvangtoeslag in een kwetsbaar huishouden slechts een van de vele toeslagen is. Kwetsbare gezinnen ontvangen vaak meerdere toeslagen en aanvullende inkomens (Trouw 2014). Bij een laag inkomen hebben mensen bijvoorbeeld recht op een huur- en zorgtoeslag. En in het geval van een scheiding kan er een alimentatieregeling zijn. Omdat iedere bron van inkomen extra administratie met zich meebrengt, is de kans groot dat er ergens iets fout gaat. Mogelijk weerhoudt dit ouders ervan om nóg een aanvraag te doen, ook al hebben ze recht op een kinderopvangtoeslag. Ten derde is de kans is groot dat er in kwetsbare gezinnen meerdere problemen spelen die veel aandacht vragen en hierdoor het doenvermogen van ouders beperken. Bij kwetsbare gezinnen komen problemen zoals echt-

scheidingen, baanonzekerheid en armoede vaak samen (Leseman 2002). Volgens de WRR lijdt het doenvermogen van mensen onder grote levensgebeurtenissen (zoals een scheiding) en periodes van hoge stress (waar bv. bij ontslag sprake van is). Daarnaast heeft onderzoek aangetoond dat mensen die lange tijd in armoede leven, door de stress en problemen die dit met zich meebrengt minder redzaam worden (WRR 2017). Door deze problemen blijft er weinig doenvermogen over en krijgt het regelen van kinderopvang mogelijk een lage prioriteit.

Kader 7.1 Weten is nog geen doen

Het rapport *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* (WRR 2017) stelt dat mensen zich beter kunnen redden als ze over een combinatie van denk- en doenvermogen beschikken. Over denkvermogen (dat gerelateerd is aan iemands cognitieve vaardigheden, zoals taalvaardigheid) is veel bekend. Hoger opgeleiden hebben bijvoorbeeld een grotere woordenschat dan lager opgeleiden en kunnen brieven van de Belastingdienst daardoor beter begrijpen. Het begrip 'doenvermogen' is relatief nieuw. Mensen die hier hoog op scoren, komen makkelijk in actie (en gaan bv. graag een uitdaging aan), kunnen goed met tegenslagen omgaan en houden vol. Als deze mensen een brief van de overheid ontvangen, openen zij deze meteen en ondernemen ze direct actie als dit nodig is. Het doenvermogen van mensen hangt samen met niet-cognitieve vaardigheden, zoals zelfcontrole. Mensen met meer denkvermogen hebben een grotere kans om ook veel doenvermogen te hebben, maar er is ook een substantiële groep mensen die wel ene vorm van vermogen heeft, maar niet de andere. Volgens de WRR is het doenvermogen van mensen eindig. Hoe meer administratieve barrières er zijn, hoe meer stress iemand ervaart, en hoe meer aandacht andere levensdomeinen vragen, hoe kleiner de kans is dat iemand in actie komt, goed op tegenslagen reageert en volhoudt (WRR 2017).

Aansluiting bij de werksituatie

Het is ook denkbaar dat formele kinderopvang niet de flexibiliteit biedt waar de gezinnen in een kwetsbare positie behoefte aan hebben (Pungello en Kurtz-Costes 1999; Vandebroeck en Lazzari 2014). De meeste kinderopvangcentra zijn gesloten in de avonden, nachten en weekenden en verlangen van ouders dat die voor een langere periode op vaste momenten hun kind naar de opvang brengen. Dit kan om ten minste drie redenen lastig zijn. Bijna 40% van de Nederlandse ouders werkt regelmatig buiten kantoortijden (CBS StatLine 2017b). De prevalentie hiervan is hoger bij werkenden met een lage of middelbare opleiding dan bij werkenden met een hoge opleiding (CBS StatLine 2017b). Dit hangt gedeeltelijk samen met de sectoren waarin gewerkt wordt (Quinlan 2015). Zo zijn er in sectoren als de horeca, zorg, winkels en logistiek veel banen van laag of middelbaar niveau en moet er veel buiten kantoortijden gewerkt worden. Buiten kantoortijden is formele opvang echter vaak niet beschikbaar en ligt het meer voor de hand dat de andere ouder of iemand uit het eigen netwerk de zorg op zich neemt (Verhoef et al. 2016). Daarnaast wordt er in deze sectoren relatief vaak in wisselende diensten gewerkt en hebben werknemers beperkte controle over de planning hiervan (Eurofound 2017; Vandebroeck en Lazzari 2014). Dit kan betekenen dat er de ene week behoefte is aan opvang op dinsdagmiddag, en

de week erna op maandagmiddag of dinsdagavond. Het is goed denkbaar dat informele opvang in een dergelijke situatie meer flexibiliteit biedt dan formele opvang (Verhoef et al. 2016).

Een andere verklaring voor de mogelijke verschillen tussen kwetsbare en niet-kwetsbare gezinnen die met het werk te maken heeft, ligt in de verschillende mogelijkheden om flexibel te werken. Het is goed denkbaar dat ouders met meer zeggenschap over hun werktijden minder problemen ervaren met de relatief starre openings- en sluitingstijden van de formele opvang (relatief ten opzichte van informele opvang). Bijvoorbeeld, een vader die de eigen werktijden kan bepalen, kan op de dag waarop hij het kind naar de opvang moet brengen, makkelijker een trein later nemen. Eerder onderzoek suggereert dat deze zeggenschap over de werktijden groter is in beroepen met een hogere status (Slaughter 2015). Om deze reden is de formele opvang voor de niet-kwetsbare ouders mogelijk een aantrekkelijker alternatief dan voor kwetsbare ouders.

Ook de tijdelijkheid van de contracten van mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie kan de onzekerheid en het belang van flexibiliteit vergroten. Een kwetsbare arbeidsmarktpositie gaat vaak samen met tijdelijk werk (Quinlan 2015). In Nederland hebben lager opgeleiden vaker dan middelbaar en hoger opgeleiden een tijdelijk contract (Chkalova et al. 2017). Tijdelijk werk kan het gebruik van formele opvang compliceren, doordat ouders niet van een langdurige en stabiele situatie kunnen uitgaan. Dit brengt veel geregeld met zich mee. Als een ouder een baan verliest, van baan wisselt of een hoger of lager inkomen krijgt, heeft dit gevolgen voor het recht op kinderopvangtoeslag en de hoogte van de toeslag. Dit kan ook betekenen dat de kinderopvang regelmatig stop moet worden gezet of juist worden aangevraagd. En dit alles is bij formele opvang moeilijker te regelen dan bij informele opvang.

Culturele en symbolische barrières

Barrières kunnen praktisch, maar ook cultureel en symbolisch zijn. Culturele verschillen hangen deels samen met de herkomst van ouders (ouders kunnen bv. bezorgd zijn dat hun kind niet halal kan eten), maar ook de sociale klasse van ouders kan belangrijk zijn (Lese-man 2002). Een klassieke (Amerikaanse) studie van Annet Lareau liet bijvoorbeeld zien dat ouders uit de arme, *working class*- en middenklassegezinnen zich heel verschillend verhiel-den tot de leraren van hun kinderen (Lareau 2003). Waar de ouders uit de middenklasse-gezinnen het gevoel hadden dat zij samen met de leraren aan de ontwikkeling van het kind werkten, waren er bij de ouders uit de arme en *working class*-gezinnen vaker conflicten en voelden zij zich vaak niet serieus genomen. Volgens Lareau liggen hier verschillen in cultu-reel kapitaal aan ten grondslag. Omdat de middenklasse-ouders zich meer in de ontwikke-ling van hun kinderen verdiepen, komen hun ideeën over de opvoeding van kinderen vaak beter overeen met die van de professionals. Ook helpt hun hogere opleiding bij de com-municatie met leraren en scholen. Hoewel dit niet eerder voor kinderopvang en Nederland onderzocht is, is het denkbaar dat hier soortgelijke barrières bestaan. Ten slotte wijzen Vandenbroeck en Lazzari (2014) erop dat doelgroepenbeleid ook symbolische barrières met zich mee kan brengen. Programma's die zich specifiek op achterstandsgroepen richten,

lopen het risico dat ouders zich hier niet graag voor inschrijven, omdat dit het label ‘kwetsbaar’ met zich meebrengt. Ook kan het voor ouders vervelend zijn om inzage te geven in hun financiële situatie en eventuele andere problemen, om zo te bewijzen dat ze binnen de doelgroep vallen.

7.3.3 Kwaliteit

Eerder onderzoek naar het gebruik van kinderopvang door kwetsbare ouders richt zich over het algemeen vooral op (restricties met betrekking tot) de betaalbaarheid en toegankelijkheid. Toch zijn er twee indicaties dat deze ouders anders naar de kwaliteit van opvang kijken en dat dit hen er vaker van weerhoudt hun kind naar de opvang te sturen. Allereerst is het denkbaar dat ouders in een kwetsbare positie kinderopvang als meer risicovol zien. Onderzoeken naar andere domeinen dan de kinderopvang heeft laten zien dat lager opgeleiden over het algemeen minder vertrouwen in instituties als de politiek en de media hebben (Dekker en Van Houwelingen 2017). Mogelijk betekent dit dat lager opgeleide ouders of ouders die zich om een andere reden in een kwetsbare positie bevinden, bijvoorbeeld vaker bang zijn dat hun kind niet veilig is op de opvang.

De kwaliteit van kinderopvang hangt sterk samen met de (veronderstelde) baten voor de ontwikkeling van kinderen. Over het algemeen wordt ervan uitgegaan dat kinderopvang de ontwikkeling van kinderen alleen bevordert als deze van hoge kwaliteit is. Ouders met een lager opleidingsniveau lijken hier minder waarde aan te hechten en de opvang hier in mindere mate op uit te zoeken dan ouders met een hoger opleidingsniveau (Leseman 2002; Vandenbroeck et al. 2008). Een mogelijke verklaring hiervoor ligt in de verschillende voorkeuren van ouders als het gaat om de opvoeding en ontwikkeling van hun kinderen. In tegenstelling tot lager opgeleide ouders zien hoger opgeleide ouders de ontwikkeling van kinderen vaker als iets dat actief gestimuleerd moet worden en hebben zij ook de middelen om meer tijd, geld en moeite in de opvoeding van hun kinderen te steken (Altinas 2016; Lareau 2003; Leseman 2002). Om deze reden zullen zij mogelijk gevoeliger zijn voor de baten die kinderopvang zal hebben voor de ontwikkeling van kinderen dan lager opgeleide ouders. Zij zullen er meer waarde aan hechten dat hun kinderen goed voorbereid naar de basisschool gaan en met andere kinderen leren spelen.

7.4 Redenen voor gebruik en niet-gebruik

In hoeverre is er in ons onderzoek ondersteuning te vinden voor deze mogelijke verklaringen? In paragraaf 7.5 gaan we voor iedere dimensie van opvang na in hoeverre er verschillen zijn te vinden tussen de kwetsbare en niet-kwetsbare respondenten in ons onderzoek in hun percepties en restricties. Als startpunt is het echter nuttig om eerst te bekijken welke overwegingen gezinnen zelf aanvoeren voor hun keuze om wel of niet gebruik te maken van opvang, en in hoeverre we hier al verschillen zien tussen kwetsbare en niet-kwetsbare gezinnen. Dat doen we in deze paragraaf.

Gebruikers

We beginnen met de gebruikers van opvang. Welke redenen geven zij voor hun keuze om hun kind in te schrijven bij de opvang, en in hoeverre verschillen kwetsbare respondenten hierin van niet-kwetsbare? De respondenten in de kwetsbare groep geven wat minder vaak aan dat de keuze voor opvang (mede) is ingegeven door de voordelen die die kan hebben voor de ontwikkeling van het kind dan wel voor het combineren van werk en de zorg voor kinderen, vergeleken met respondenten in de niet-kwetsbare groep (tabel 7.4). Aan de andere kant geven de kwetsbare respondenten iets vaker aan dat het niet mogelijk was de opvang op een andere manier te regelen. In hun beweegredenen om kinderopvang te gebruiken sluiten de niet-kwetsbare ouders dus vaker aan bij de doelstellingen van de overheid: het bevorderen van de arbeidsparticipatie en van de ontwikkeling van kinderen.

Tabel 7.4

Redenen waarom ouders hun kind hebben ingeschreven bij een kinderdagverblijf, gastouder of bso, ouders die opvang gebruiken, naar kwetsbaarheid, 2017 (in procenten)^a

	kwetsbaar	niet- kwetsbaar
kwaliteit		
ik denk dat het goed is dat mijn kind hier met andere kinderen kan spelen	57	73
ik denk dat het goed is dat mijn kind hier spelenderwijs kan leren	34	53
andere redenen		
de opvang stelt me in staat om te werken	62	74
hierdoor kan ik mijn werk goed combineren met de zorg voor mijn kinderen	44	66
het was niet mogelijk de opvang op een andere manier te regelen anders	30 11	21 4
(n)	(249)	(1003)

a Vanwege de lage respons onder gezinnen in een kwetsbare situatie is het niet mogelijk te generaliseren naar alle kwetsbare ouders of gezinnen in Nederland.

Bron: SCP/CBS (KoK'17)

We hebben ouders ook gevraagd waarom zij hebben gekozen voor een specifiek centrum of specifieke gastouder. De verschillen tussen de respondenten die wel en niet als kwetsbaar worden aangeduid zijn over het algemeen klein, zeker waar het gaat om praktische redenen zoals de locatie (tabel 7.5). De verschillen zijn wat groter bij redenen die vooral de kwaliteit betreffen: de niet-kwetsbare respondenten gingen meer op de verhalen van anderen af en lieten vaker de ideeën over het opvoeden van kinderen meewegen.

Tabel 7.5

Redenen waarom ouders hun kind hebben ingeschreven bij een specifiek kinderdagverblijf of gastouder, ouders van baby's die opvang gebruiken, naar kwetsbaarheid, 2017 (in procenten)^a

	kwetsbaar	niet- kwetsbaar
dichtbij	70	69
laagste kosten	3	3
eerste plek	9	7
verhalen van anderen	34	45
ideeën over opvoeden	27	51
(n)	(88)	(583)

a Ouders konden meerdere antwoordcategorieën kiezen. Vanwege de lage respons onder gezinnen in een kwetsbare situatie is het niet mogelijk te generaliseren naar alle kwetsbare ouders of gezinnen in Nederland.

Bron: SCP/CBS (KoK'17)

Niet-gebruikers

Ook aan degenen die geen gebruik maken van opvang hebben we gevraagd wat daarvoor de reden is (tabel 7.6). In vergelijking met niet-kwetsbare respondenten noemen kwetsbare respondenten wat vaker redenen die te maken hebben met de betaalbaarheid: vier op de tien van hen noemen als reden dat de opvang te duur is. Niet-kwetsbare respondenten noemen wat vaker redenen die met de toegankelijkheid hebben te maken; bijna een kwart van hen geeft als reden dat zij of hun partner flexibel kunnen werken, en dat opvang (dus) niet (per se) nodig is.

Tabel 7.6

Redenen waarom ouders hun kind niet hebben ingeschreven bij een kinderdagverblijf, gastouder of bso, ouders van baby's en kleuters die geen opvang gebruiken, naar kwetsbaarheid, 2017 (in procenten)^a

	kwetsbaar	niet- kwetsbaar
betaalbaarheid		
ik vind de opvang te duur	41	33
ik ben bang dat ik later veel geld terug moet betalen	11	7
toegankelijkheid		
er is geen opvang in de buurt	1	1
de opvanguren sluiten niet aan op onze werkuren	3	9
ik en/of mijn partner kan flexibel werken	11	24
ik vind het ingewikkeld om de opvang aan te passen als mijn situatie verandert	2	4

Tabel 7.6
(Vervolg)

	kwetsbaar	niet- kwetsbaar
kwaliteit		
ik ben niet tevreden over de kwaliteit van opvang	5	6
ik denk dat mijn kind niet voldoende begeleiding krijgt	4	5
ik vind het niet prettig als andere mensen voor ons kind zorgen	15	10
andere redenen		
ik en/of mijn partner willen zelf thuis zijn bij ons kind	32	47
ik en/of mijn partner werkt niet	51	25
anders	26	36
(n)	(209)	(368)

a Vanwege de lage respons onder gezinnen in een kwetsbare situatie is het niet mogelijk te generaliseren naar alle kwetsbare ouders of gezinnen in Nederland.

Bron: SCP/CBS (KoK'17)

De grootste verschillen in de redenen die ouders geven, lijken (deels) met andere zaken te maken te hebben. Ruim de helft van de kwetsbare respondenten (twee keer zoveel als bij niet-kwetsbare respondenten) noemt als reden dat zichzelf of hun partner geen werk hebben. Dit suggereert dat het bij de niet-kwetsbare respondenten relatief vaak hun eigen wens is om geen gebruik van opvang te maken, terwijl het bij de kwetsbare respondenten vaker geen optie is, vanwege het ontbreken van een baan.

Dat laatste valt ook enigszins af te leiden uit de antwoorden van respondenten op de vraag in hoeverre zij wél gebruiken zouden maken van opvang wanneer er zich veranderingen zouden voordoen in hun situatie (bv. wanneer zij meer uren zouden werken) of in de opvang (bv. wanneer deze minder zou gaan kosten, flexibeler zou zijn of de kwaliteit zou verbeteren) (tabel 7.7). Waar een meerderheid van de respondenten in de kwetsbare groep aangeeft dat zij in die gevallen wel gebruik zouden gaan maken van kinderopvang, geldt dat juist voor een minderheid van de respondenten in de niet-kwetsbare groep. Respondenten in de kwetsbare groep die op dit moment geen gebruik maken van opvang, lijken daarmee eerder te bewegen om wel gebruik te maken van opvang dan de respondenten in de niet-kwetsbare groep.

Tabel 7.7

Situaties waarin ouders wel gebruik zouden maken van kinderopvang, ouders van baby's en kleuters die momenteel geen opvang gebruiken, naar kwetsbaarheid, 2017 (in procenten zeker/waarschijnlijk wel)^{ab}

	kwetsbaar	niet-kwetsbaar
betaalbaarheid		
als de kinderopvang minder zou kosten	57	46
toegankelijkheid		
als de opvanguren beter zouden passen bij de werktijden	56	35
kwaliteit		
als er meer leidsters per groep zouden zijn	49	34
als de leidsters beter opgeleid zouden zijn en meer ervaring zouden hebben	51	35
als er meer aandacht voor de ontwikkeling van het kind zou zijn	58	37
andere situaties		
als het kind ouder is	55	42
als ik en/of mijn partner meer uren zouden werken	71	60
(n)	(199)	(368)

- a Respondenten konden kiezen uit vier antwoordcategorieën: zeker wel, waarschijnlijk wel, waarschijnlijk niet, zeker niet. De tabel bevat het aandeel respondenten dat de eerste of tweede categorie koos.
- b Vanwege de lage respons onder gezinnen in een kwetsbare situatie is het niet mogelijk te generaliseren naar alle kwetsbare ouders of gezinnen in Nederland.

Bron: SCP/CBS (KoK'17)

7.5 Verschillen in percepties, ervaringen en restricties

In hoeverre zijn er verschillen te vinden tussen de kwetsbare en niet-kwetsbare respondenten in hun percepties, ervaringen en restricties?

Percepties en ervaringen met betrekking tot betaalbaarheid

Over het algemeen zijn de kwetsbare respondenten wat negatiever over de betaalbaarheid dan de niet-kwetsbare respondenten (tabel 7.8). Waar bijvoorbeeld bijna de helft van de kwetsbare respondenten aangeeft dat de opvang 'tegenwoordig bijna niet meer te betalen is', geldt dat voor 'slechts' vier op de tien niet-kwetsbare respondenten. De kwetsbare respondenten zijn vooral negatiever over de afweging tussen werken en de kosten van de opvang: de kwetsbare respondenten zijn eerder geneigd te denken dat het gezien de kosten van de opvang 'niet de moeite waard is om te werken.' Verder heeft de kwetsbare groep vaker 'weet niet' geantwoord. Uit aanvullende analyses (niet in tabel) komt naar voren dat met name dit laatste verschil voor een groot deel samenhangt met verschillen in gebruik.

Tabel 7.8

Percepties van de betaalbaarheid van formele kinderopvang, ouders van baby's en kleuters, naar kwetsbaarheid, 2017 (in procenten)^a

	kwetsbaar	niet-kwetsbaar
kinderopvang is tegenwoordig bijna niet meer te betalen		
(helemaal) mee eens	47	41
(helemaal) mee oneens / neutraal	32	49
weet niet	21	10
kinderopvang is zo duur dat het niet de moeite waard is om te werken		
(helemaal) mee eens	37	23
(helemaal) mee oneens / neutraal	42	68
weet niet	21	9
je weet als ouder niet waar je aan toe bent; de kinderopvangtoeslag kan zo weer hoger of lager worden		
(helemaal) mee eens	39	45
(helemaal) mee oneens / neutraal	30	36
weet niet	31	19
ik verwacht dat kinderopvang de komende jaren veel duurder gaat worden		
(helemaal) mee eens	44	44
(helemaal) mee oneens / neutraal	21	28
weet niet	35	28
(n)	(458)	(1371)

a Deze stellingen zijn voorgelegd aan ouders die wel en niet gebruik maken van opvang. Vanwege de lage respons onder gezinnen in een kwetsbare situatie is het niet mogelijk te generaliseren naar alle kwetsbare ouders of gezinnen in Nederland.

Bron: SCP/CBS (KoK'17)

Alleen aan gebruikers van opvang is gevraagd een rapportcijfer te geven voor de betaalbaarheid. De kwetsbare respondenten geven juist een hoger cijfer (gemiddeld een 7,1) dan de niet-kwetsbare respondenten (een 6,6). Dit verschil kan een reflectie zijn van de inkomensafhankelijke toeslag die de gebruikers ontvangen; de kwetsbare groep heeft vaker een laag inkomen en ontvangt daardoor meestal ook een hogere toeslag.

Percepties en ervaringen met betrekking tot toegankelijkheid

Op basis van de literatuur verwachtten we dat de percepties van en ervaringen met de toegankelijkheid van opvang voor kwetsbare gezinnen negatiever zijn dan voor niet-kwetsbare gezinnen. De kwetsbare respondenten geven inderdaad aan er minder van overtuigd te zijn dat er voldoende plekken zijn op de opvang dan de niet-kwetsbare respondenten (tabel 7.9). Ook geven de kwetsbare respondenten iets vaker aan dat zij het aanvragen van de toeslag ingewikkeld vinden. De verschillen zijn echter vrij klein.

Tabel 7.9

Percepties van en ervaringen met de toegankelijkheid van formele kinderopvang, ouders van baby's en kleuters, naar kwetsbaarheid, 2017 (in procenten)^a

	kwetsbaar	niet-kwetsbaar
er zijn genoeg plekken voor kinderen op de kinderopvang		
(helemaal) mee eens	37	42
(helemaal) mee oneens / neutraal	31	39
weet niet	32	19
het aanvragen van de kinderopvangtoeslag is ingewikkeld		
(helemaal) mee eens	20	17
(helemaal) mee oneens / neutraal	57	68
weet niet	23	15
(n)	(458)	(1371)

a Deze stellingen zijn voorgelegd aan ouders die wel en niet gebruik maken van opvang. Vanwege de lage respons onder gezinnen in een kwetsbare situatie is het niet mogelijk te generaliseren naar alle kwetsbare ouders of gezinnen in Nederland.

Bron: SCP/CBS (KoK'17)

Percepties en ervaringen met betrekking tot kwaliteit

Een belangrijk aspect van kwaliteit is de (emotionele) veiligheid (zie ook hoofdstuk 4). We verwachtten dat kwetsbare ouders hier vaker risico's zouden zien dan niet-kwetsbare ouders, en dat blijkt uit de antwoorden van de ouders in ons onderzoek ook zo te zijn. Zo is slechts ongeveer de helft van de kwetsbare respondenten ervan overtuigd dat het veilig is op een kinderdagverblijf of buitenschoolse opvang en dat er liefdevol met de kinderen wordt omgegaan (tabel 7.10); bij de niet-kwetsbare respondenten is ruim twee derde die mening toegedaan. Uit aanvullende analyses (niet in tabel) komt naar voren dat deze verschillen voor een groot deel samenhangen met verschillen in de mate van gebruik van opvang.

Tabel 7.10

Percepties van de kwaliteit van de kinderopvang m.b.t. emotionele veiligheid, ouders van baby's en kleuters, naar kwetsbaarheid, 2017 (in procenten)^a

	kwetsbaar	niet- kwetsbaar
kinderen zijn veilig op het kinderdagverblijf / de buitenschoolse opvang		
(helemaal) mee eens	50	66
(helemaal) mee oneens / neutraal	24	18
weet niet	26	16
op het kinderdagverblijf / de buitenschoolse opvang wordt liefdevol met kinderen omgegaan		
(helemaal) mee eens	54	69
(helemaal) mee oneens / neutraal	17	11
weet niet	29	20
op het kinderdagverblijf / de buitenschoolse opvang wordt er niet goed voor kinderen gezorgd		
(helemaal) mee eens	3	2
(helemaal) mee oneens / neutraal	66	80
weet niet	31	18
kinderen krijgen onvoldoende aandacht op het kinderdagverblijf / de buitenschoolse opvang		
(helemaal) mee eens	13	8
(helemaal) mee oneens / neutraal	53	69
weet niet	34	23
(n)	(458)	(1371)

- a Deze stellingen zijn voorgelegd aan ouders die wel en niet gebruik maken van opvang. Vanwege de lage respons onder gezinnen in een kwetsbare situatie is het niet mogelijk te generaliseren naar alle kwetsbare ouders of gezinnen in Nederland.

Bron: SCP/CBS (KoK'17)

Als het gaat om de voordelen van opvang voor het kind, zien we dat de kwetsbare respondenten die over het algemeen minder vaak zien dan de niet-kwetsbare respondenten (tabel 7.11). De verschillen zijn echter vrij klein, met uitzondering van de vraag of het goed is voor baby's wanneer ze enkele keren per week naar een kinderdagverblijf gaan: hierover verschillen de kwetsbare en niet-kwetsbare respondenten duidelijk van mening. Slechts een derde van de kwetsbare respondenten vindt dat het goed is, tegenover bijna zes op de tien respondenten uit de niet-kwetsbare groep. Dit verschil heeft slechts voor een deel te maken met verschillen in de mate van gebruik van opvang, zo leren aanvullende analyses (niet in tabel).

Tabel 7.11

Percepties van de kwaliteit de kinderopvang m.b.t. de ontwikkeling van kinderen, ouders van baby's en kleuters, naar kwetsbaarheid, 2017 (in procenten)^a

	kwetsbaar	niet- kwetsbaar
het is goed voor baby's (0-1 jaar) als ze een aantal dagen per week naar een kinderdagverblijf gaan ^b		
(helemaal) mee eens	36	58
(helemaal) mee oneens / neutraal	54	36
weet niet	10	6
het is goed voor peuters (2-3 jaar) als ze een aantal dagen per week naar een kinderdagverblijf gaan ^b		
(helemaal) mee eens	74	84
(helemaal) mee oneens / neutraal	17	11
weet niet	9	4
het is goed voor schoolgaande kinderen (4-9 jaar) als ze een aantal dagen per week naar de buitenschoolse opvang gaan ^c		
(helemaal) mee eens	39	42
(helemaal) mee oneens / neutraal	49	52
weet niet	11	6
voor kinderen die naar de kinderopvang zijn geweest, is het makkelijker om op de basisschool te beginnen ^b		
(helemaal) mee eens	54	58
(helemaal) mee oneens / neutraal	17	14
weet niet	28	28
op het kinderdagverblijf / de buitenschoolse opvang leren kinderen met andere kinderen samen te spelen		
(helemaal) mee eens	77	84
(helemaal) mee oneens / neutraal	8	7
weet niet	15	9
(n)	(458)	(1371)

a Deze stellingen zijn voorgelegd aan ouders die wel en niet gebruik maken van opvang. Vanwege de lage respons onder gezinnen in een kwetsbare situatie is het niet mogelijk te generaliseren naar alle kwetsbare ouders of gezinnen in Nederland.

b Deze stelling is alleen voorgelegd aan ouders van baby's ($n_{\text{kwetsbaar}} = 178$, $n_{\text{niet-kwetsbaar}} = 721$).

c Deze stelling is alleen voorgelegd aan ouders van kleuters ($n_{\text{kwetsbaar}} = 280$, $n_{\text{niet-kwetsbaar}} = 650$).

Bron: SCP/CBS (KoK'17)

Alleen aan gebruikers van opvang is gevraagd een rapportcijfer te geven voor de kwaliteit. De kwetsbare respondenten geven een iets lager cijfer (gemiddeld een 7,8) dan de niet-kwetsbare respondenten (een 8,0).

Restricties: gevoelens van stress en mentale gezondheid

In paragraaf 7.3 bespraken we dat de omstandigheden waarin veel kwetsbare gezinnen zich bevinden – zoals een laag inkomen, het ontbreken van een partner – zullen leiden tot meer stress, die mogelijk een aanslag doet op hun zogenaamde doenvermogen, wat er op zijn beurt toe kan leiden dat het regelen van de kinderopvang minder prioriteit krijgt. Klopt het dat deze gezinnen meer stress ervaren dan niet-kwetsbare gezinnen? De gegevens uit ons onderzoek bieden daar enige ondersteuning voor. De kwetsbare respondenten voelen zich namelijk gemiddeld inderdaad minder gelukkig en meer gespannen dan de niet-kwetsbare respondenten (tabel 7.12).

Tabel 7.12

Gevoelens van stress en mentale gezondheid, ouders van baby's en kleuters, naar kwetsbaarheid, 2017 (in procenten en gemiddelden)^a

	kwetsbaar		niet-kwetsbaar	
	%	gemiddeld	%	gemiddeld
respondent voelde zich in de afgelopen vier weken				
kalm en rustig	67		76	
somber en neerslachtig	18		11	
gelukkig	81		91	
eenzaam	15		5	
erg gespannen	25		19	
in de put	7		3	
mentale gezondheid ^b		3,78		3,98
(n)	(428)		(1338)	

a Aandeel altijd, vaak of regelmatig (t.o.v. zelden of nooit). Gevraagd is naar de mate waarin men zich de afgelopen vier weken (o.a.) kalm en rustig, gespannen of gelukkig voelde. Vanwege de lage respons onder gezinnen in een kwetsbare situatie is het niet mogelijk te generaliseren naar alle kwetsbare ouders of gezinnen in Nederland.

b Gemiddelde op bovenstaande zes items (op een schaal van 1-5).

Bron: SCP/CBS (KoK'17)

Restricties: aansluiting op werksituatie

In paragraaf 7.3 bespraken we dat in kwetsbare gezinnen werktijden minder flexibel zijn en arbeidscontracten vaker tijdelijk van aard zijn, en dat er vaker buiten kantooruren en in wisselende diensten wordt gewerkt. Kinderopvang sluit mogelijk om deze redenen minder goed aan op de werksituatie van deze gezinnen, en kan daarmee minder aantrekkelijk voor hen zijn. De gegevens in ons onderzoek bieden deels ondersteuning voor deze gedachte. Zo zien we dat de respondenten in de kwetsbare groep een minder grote mate van flexibiliteit in hun werktijden ervaren dan respondenten in de niet-kwetsbare groep (tabel 7.13). Ook blijkt dat de respondenten in de kwetsbare groep bijna drie keer zo vaak een flexibel contract hebben als de respondenten in de niet-kwetsbare groep. Er is daarentegen geen

ondersteuning voor de verwachting dat kwetsbare gezinnen vaker op tijden werken waarop het moeilijk is om opvang te regelen. Het aandeel respondenten dat regelmatig buiten kantoor tijden werkt en in (ploegen)diensten werkzaam is, verschilt namelijk niet of nauwelijks tussen de kwetsbare en de niet-kwetsbare groepen.

Tabel 7.13

Informatie over en van respondenten m.b.t. de aansluiting op de werksituatie, ouders van baby's en kleuters, naar kwetsbaarheid, 2017 (in procenten en gemiddelden)^a

	%	kwetsbaar gemiddeld	%	niet-kwetsbaar gemiddeld
flexibiliteit				
mate van flexibiliteit in werktijden ^b		2,25		2,82
tijdelijkheid				
respondent heeft tijdelijk contract	41		14	
niet-passende werktijden				
werkt regelmatig buiten	57		59	
kantoor tijden				
werkt in diensten	23		18	
(n)	(268)		(1248)	

a Alleen werkenden zijn opgenomen. Informatie over de werksituatie van de partner van de respondent is niet opgenomen: respondenten in de kwetsbare groep hebben namelijk vaak geen partner (zie ook tabel 7.3). Wanneer ouders wel een partner hebben, heeft deze partner meestal geen betaald werk. Vanwege de lage respons onder gezinnen in een kwetsbare situatie is het niet mogelijk te generaliseren naar alle kwetsbare ouders of gezinnen in Nederland.

b Op een schaal van 1-5.

Bron: SCP/CBS (KoK'17)

7.6 De rol van percepties, ervaringen en restricties bij de verklaring van het verband tussen kwetsbaarheid, gebruik van opvang en arbeidsparticipatie

In paragraaf 7.3 bespraken we waarom verschillen in percepties, ervaringen en beperkingen zouden kunnen verklaren waarom gezinnen in een kwetsbare situatie minder vaak gebruik maken van kinderopvang dan niet-kwetsbare gezinnen. Voor deze gedachte vonden we in de daaropvolgende paragrafen enige ondersteuning. Zo lijkt de betaalbaarheid bij de kwetsbare ouders een grotere rol te spelen dan bij de niet-kwetsbare ouders. Kwetsbare respondenten die geen opvang hebben, noemen namelijk wat vaker als reden dat die te duur is voor hen.

Percepties over kwaliteit lijken bij de kwetsbare respondenten juist een minder grote rol te spelen dan bij de niet-kwetsbare respondenten; zowel bij de keuze om wel of niet opvang te gaan gebruiken als bij de keuze voor een specifiek kinderdagverblijf of gastouder geven zij dit minder vaak als reden. De kwetsbare respondenten zijn er ook minder vaak van over-

tuigd dat het goed is voor (kleine) kinderen als zij enkele dagen per week naar de opvang gaan, en zij hebben er ook minder vertrouwen in dat het er veilig is voor hun kind.

Percepties over de toegankelijkheid leken weinig te verschillen. Wel zagen we dat de werksituatie van kwetsbare respondenten minder aansluit op de opvangtijden, en dat kwetsbare respondenten meer stress ervaren; mogelijk heeft dit een negatieve invloed op de mate waarin de opvang toegankelijk is voor hen.

In hoeverre kunnen de verschillen tussen kwetsbare en niet-kwetsbare respondenten ook daadwerkelijk een verklaring bieden voor het geringere gebruik door kwetsbare ouders van opvang? In deze paragraaf onderzoeken we aan de hand van een verklarende analyse in hoeverre percepties, ervaringen en restricties samenhangen met het gebruik van kinderopvang.

Omdat het gebruik van kinderopvang zo nauw verbonden is met arbeidsparticipatie van met name de moeder, kijken we, net als in hoofdstuk 5, niet naar gebruik van opvang *an sich*, maar naar combinaties van (keuzes rondom) opvang en werk. We schatten dus hoe groot de kans is dat er in kwetsbare en niet-kwetsbare gezinnen sprake is van een bepaalde combinatie van werkuren van de moeder en opvang, en in hoeverre het verschil in kans tussen kwetsbare en niet-kwetsbare gezinnen kleiner (of groter) wordt wanneer rekening gehouden wordt met verschillen in percepties, ervaringen en restricties.

De volgende vijf combinaties worden geschat:

- situatie waarin de moeder niet werkt en er geen opvang is (situatie 1);
- situatie waarin de moeder 24 uur of minder per week werkt en er (alleen) gebruik wordt gemaakt van informele opvang (situatie 2);
- situatie waarin de moeder 24 uur of minder werkt en er (alleen of in combinatie met informele opvang) gebruik wordt gemaakt van formele opvang (situatie 3);
- situatie waarin de moeder meer dan 24 uur werkt en er alleen informele opvang is (situatie 4);
- situatie waarin de moeder meer dan 24 uur werkt en er (alleen of in combinatie met informele opvang) gebruik wordt gemaakt van formele opvang (situatie 5).

Zoals in tabel 7.14 kan worden gezien (model 1), komt de eerste situatie in de kwetsbare gezinnen vaker voor dan in de niet-kwetsbare gezinnen; het omgekeerde geldt voor de andere situaties. Dat is ook logisch; een laag inkomen is een indicatie van kwetsbaarheid en is een direct gevolg van het aantal gewerkte uren. Betaald werk genereert immers inkomen.

Tabel 7.14

Model 1: de voorspelde kans op kwetsbaarheid voor verschillende combinaties van opvang en werk, 2017 (marginale effecten ten opzichte van de referentiegroep, gebaseerd op een multinomiaal regressiemodel; n = 1685)

	situatie 1: moeder werkt niet + geen opvang	situatie 2: moeder werkt ≤ 24 uur + informele opvang	situatie 3: moeder werkt ≤ 24 uur + formele opvang ^a	situatie 4: moeder werkt > 24 uur + informele opvang	situatie 5: moeder werkt > 24 uur + formele opvang ^a
niet-kwetsbaar (ref.)					
kwetsbaar baby's (ref.)	0,47***	-0,04	-0,15***	-0,06*	-0,22***
kleuters	0,01	0,03	-0,06*	0,09***	-0,07*

ref. = referentiegroep

* p < 0,05; ** p < 0,01; *** p < 0,001.

a Al dan niet in combinatie met informele opvang.

Bron: SCP/CBS (KoK'17)

In model 2 (tabel 7.15) is vervolgens rekening gehouden met verschillen in percepties en ervaringen ten aanzien van betaalbaarheid, kwaliteit en toegankelijkheid, en ook met verschillen in gevoelens van stress en mentale gezondheid. Percepties ten aanzien van zowel betaalbaarheid als kwaliteit en toegankelijkheid blijken ertoe te doen, als het gaat om het verklaren van verschillen in combinaties van werk en formele opvang. Naarmate ouders positiever denken over betaalbaarheid, kwaliteit en toegankelijkheid, heeft de moeder in het gezin vaker een betaalde baan en is er vaker formele opvang voor het kind. Gevoelens van stress en mentale gezondheid lijken vooral verschillen in combinaties van werk en informele opvang te voorspellen. Naarmate er minder stress is, is de moeder vaker aan het werk en is er vaker informele opvang.

Tabel 7.15

Model 2: de voorspelde kans op kwetsbaarheid voor verschillende combinaties van opvang en werk, en de rol van percepties en restricties, 2017 (marginale effecten ten opzichte van de referentiegroep, gebaseerd op een multinomiaal regressiemodel; n = 1657)^a

	situatie 1: moeder werkt niet + geen opvang	situatie 2: moeder werkt ≤ 24 uur + informele opvang	situatie 3: moeder werkt ≤ 24 uur + formele opvang ^b	situatie 4: moeder werkt > 24 uur + informele opvang	situatie 5: moeder werkt > 24 uur + formele opvang ^b
niet-kwetsbaar (ref.)					
kwetsbaar	0,32***	-0,05*	-0,10**	-0,08***	-0,08
baby's (ref.)					
kleuters	0,03	0,04	-0,07**	0,09***	-0,08**
percepties/ervaringen m.b.t. betaalbaarheid					
meest negatief (ref.)					
negatief	-0,08	0,05	0,04	-0,05	0,04
positief	-0,03	-0,00	0,03	-0,10**	0,10*
meest positief	-0,09	-0,01	0,08	-0,08*	0,09*
weet niet	0,02	0,10	-0,07	-0,07	0,02
percepties/ervaringen m.b.t. kwaliteit					
meest negatief (ref.)					
negatief	-0,08	-0,01	0,03	-0,06*	0,12**
positief	-0,14***	-0,09*	0,05	-0,08*	0,26***
meest positief	-0,10	-0,14***	0,06	-0,13***	0,30***
weet niet	-0,08	-0,04	0,17	-0,06	0,00
percepties/ervaringen m.b.t. toegankelijkheid					
aanvragen is ingewikkeld (ref.)					
aanvragen is niet-ingewikkeld / neutraal	-0,08*	0,01	0,02	0,05*	-0,01
weet niet	0,13*	0,05	-0,14***	0,11*	-0,15*
genoeg plekken					
niet mee eens / neutraal	0,02	-0,06*	-0,02	0,05*	0,04
weet niet	0,09*	0,03	-0,00	0,05	-0,17***

Tabel 7.15
(Vervolg)

	situatie 1: moeder werkt niet + geen opvang	situatie 2: moeder werkt ≤ 24 uur + informele opvang	situatie 3: moeder werkt ≤ 24 uur + formele opvang ^b	situatie 4: moeder werkt > 24 uur + informele opvang	situatie 5: moeder werkt > 24 uur + formele opvang ^b
restricties					
stress/ mentale gezondheid ^c	-0,13***	0,05	0,00	0,09**	-0,01

ref. = referentiegroep

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$

- a Aanvullende analyses gebruik makend van de zogenaamde KHB-methode (Karlson en Holm 2011) laten zien dat de coëfficiënt die het verschil aangeeft tussen kwetsbare en niet-kwetsbare gezinnen in de kans op situatie 3 versus situatie 1 en ook in de kans op situatie 5 versus situatie 1, significant verschillend is (in beide gevallen $p < 0,001$) tussen model 1 en 2. Dat geldt overigens niet voor de coëfficiënt die het verschil aangeeft tussen kwetsbare en niet-kwetsbare gezinnen in de kans op situatie 2 versus situatie 1 ($p = 0,65$) of in de kans op situatie 4 versus situatie 1 ($p = 0,62$).
- b Al dan niet in combinatie met informele opvang.
- c Op een schaal van 1-5.

Bron: SCP/CBS (KoK'17)

In hoeverre wordt de relatie tussen kwetsbaarheid en gebruik/arbeidsparticipatie verklaard door percepties en restricties? Als we modellen 1 en 2 met elkaar vergelijken, zien we dat de kans dat de moeder in een kwetsbaar gezin niet werkt en er geen opvang is (situatie 1), in model 2 kleiner is dan in model 1. De kans dat de moeder wel werkt en er ook formele opvang is (situaties 3 en 5), is in model 2 juist groter. Deze verschillen tussen model 1 en 2 zijn statistisch significant, zo blijkt als we, met de KHB-methode in het statistische softwareprogramma Stata (Karlson en Holm 2011), toetsen in hoeverre percepties en restricties een verklarende rol kunnen spelen (zie tabel 7.15).

In aanvullende analyses is het model verder uitgebreid en is er ook gekeken naar de rol van restricties ten aanzien van werk (alleen onder respondenten met betaald werk; zie tabellen E.1 en E.2 in bijlage E op www.scp.nl). Naarmate werktijden minder flexibel zijn, is de kans groter dat er geen gebruik gemaakt wordt van opvang. We vinden echter geen ondersteuning voor de gedachte dat dergelijke restricties een verklarende rol spelen in de relatie tussen kwetsbaarheid, opvang en arbeidsparticipatie.

Kortom, onze analyses suggereren dat verschillen tussen kwetsbare en niet-kwetsbare gezinnen in patronen van gebruik van opvang en arbeidsparticipatie deels kunnen worden toegeschreven aan verschillen in de percepties en ervaringen. In andere woorden, als we gezinnen vergelijken die even positief (of negatief) denken over de betaalbaarheid, kwetsbaarheid en toegankelijkheid van opvang, zijn de verschillen tussen de kwetsbare en niet-kwetsbare ouders kleiner.

Dat is in lijn met onze verwachtingen. Tegelijkertijd dient de lezer zich te realiseren dat we hiermee slechts een deel van het verschil hebben verklaard. Ook wanneer er rekening gehouden wordt met verschillen in percepties en ervaringen, is de kans dat de moeder betaald werk heeft en er opvang is in een kwetsbaar gezin nog steeds kleiner dan in een niet-kwetsbaar gezin. Andere verklaringen waaraan we in dit rapport geen aandacht konden besteden, spelen daarmee ook een rol.

7.7 Samenvatting en conclusies

Verschillen in percepties, ervaringen en restricties lijken samen te hangen met de verschillen in gebruik (en arbeidsparticipatie)

Kwetsbare gezinnen maken minder vaak gebruik van kinderopvang dan gezinnen die niet kwetsbaar zijn (CBS 2015; Roeters en Bucx 2016; SER 2016; TK 2015/2016). De literatuurstudie suggereert dat dit mogelijk verklaard wordt doordat kwetsbare ouders andere percepties en ervaringen hebben omtrent betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van opvang, en ook andere restricties ervaren. Voor deze gedachte vonden we vanuit ons onderzoek vrij veel empirische ondersteuning.

Dat kwetsbare gezinnen minder vaak gebruik maken van opvang, lijkt namelijk voor een deel samen te hangen met verschillen in percepties en ervaringen. De kans dat de moeder in een kwetsbaar gezin werkt en er formele opvang is, is groter naarmate ouders positiever denken over of positievere ervaringen hebben met de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van opvang.

Hieruit zou afgeleid kunnen worden dat naarmate ouders positiever denken over opvang, zij meer geneigd zullen zijn zich in te spannen voor een situatie waarin beide ouders werken en kinderen naar de opvang gaan. Dat is ook logisch; wanneer ouders negatief denken over de opvang, motiveert dat niet om opvang te zoeken, en dat maakt een situatie waarin de moeder niet werkt en voor de kinderen zorgt een aantrekkelijker optie.

Op deze conclusie valt echter ook het een en ander af te dingen. Ten eerste is moeilijk te bepalen wat oorzaak en gevolg is. Hebben percepties invloed op keuzes die ouders maken ten aanzien van werk en opvang, of is het eerder andersom? Keuzes die eenmaal gemaakt zijn of omstandigheden die er zijn, kunnen op hun beurt invloed hebben op percepties (zie ook hoofdstuk 4). Bovendien zagen we dat weliswaar het verschil tussen kwetsbare en niet-kwetsbare gezinnen kleiner wordt wanneer met percepties en ervaringen rekening wordt gehouden, maar ook dat er nog steeds een verschil is. Andere factoren en verklaringen spelen dus ook een rol.

Laag gebruik en lage arbeidsparticipatie hangen nauw met elkaar samen

Het lage gebruik in kwetsbare groepen is deels ook een gevolg van het lage inkomen, en dus (vaak) ook van het aantal gewerkte uren. Als er weinig geld is in een gezin, is kinderopvang mogelijk al snel te duur. En wanneer een van beide ouders of beide ouders niet werken, is kinderopvang ook niet per se een noodzaak. Gevraagd naar de reden waarom zij geen gebruik van opvang maken, noemt ruim de helft van de kwetsbare respondenten dat

zijzelf of hun partner geen werk hebben. Wanneer we het lage gebruik van kinderopvang onder kwetsbare groepen willen begrijpen, moet er dus ook naar de lage arbeidsparticipatie worden gekeken.

Als we ervan uitgaan dat de arbeidsparticipatie in ieder geval deels ook een voorspeller van gebruik is, wordt de vraag interessant waarom de arbeidsparticipatie in kwetsbare gezinnen zo laag is. Verschillende factoren spelen daarin een rol. Zo is het gezin van herkomst belangrijk; een meisje wier moeder werkt heeft bijvoorbeeld een grotere kans om later zelf ook te werken (Cunningham 2001; Van Putten 2009; Ruitenbergh 2014; Treas en Tai 2012). Daarnaast zijn lager opgeleide vrouwen minder op werk en een loopbaan gericht dan hoger opgeleide vrouwen (Cloïn 2010; Pungello en Kurtz-Costes 1999). Deels komt dit doordat de intrinsieke waarde van het werk lager is voor lager opgeleiden: werk is minder uitdagend, fysiek zwaarder, minder afwisselend en levert minder op (Cloïn 2010; Eurofound 2017; Van der Horst 2014). En op het thuisfront wordt juist meer van lager opgeleide vrouwen gevraagd; ideeën over de verdeling van betaald en onbetaald werk zijn in hun gezinnen vaak meer traditioneel (Roeters 2017). Daarbij zijn lager opgeleide mannen vaak minder betrokken bij het huishouden, wat betekent dat er meer huishoudelijk werk voor de vrouwen overblijft (Portegijs en Van den Brakel 2016).

Geen kwestie van kiezen?

Op basis van de antwoorden die kwetsbare respondenten geven op de vraag waarom zij geen opvang gebruiken, ontstaat de indruk dat niet-gebruik onder kwetsbare groepen een andere achtergrond heeft dan onder niet-kwetsbare groepen. De kwetsbare respondenten geven twee keer zo vaak als niet-kwetsbare respondenten als reden dat zijzelf of hun partner geen werk hebben. Dit suggereert dat het bij de niet-kwetsbare respondenten relatief vaak hun eigen wens is om geen gebruik van opvang te maken, terwijl het bij de kwetsbare respondenten vanwege hun omstandigheden vaker (ook) geen optie is.

Dat laatste beeld komt ook naar voren als aan deze laatste groep gevraagd wordt of zij wel geneigd zouden zijn gebruik te maken van opvang indien de omstandigheden anders waren: als zij meer uren zouden werken, maar ook als de opvang minder zou kosten bijvoorbeeld, of de opvanguren beter zouden passen bij de werktijden. Respondenten in kwetsbare groepen lijken dan vaker te bewegen wel gebruik te maken van opvang dan niet-kwetsbare respondenten. Het lijkt er daarmee op dat er voor de overheid met name bij niet-gebruikers die zich in een kwetsbare situatie bevinden, mogelijkheden zijn om het gebruik van opvang in de toekomst te stimuleren.

Literatuur

Altinas, E. (2016). The widening education gap in developmental child care activities in the United States, 1965-2013. In: *Journal of Marriage and Family*, jg. 78, nr. 1, p. 26-42.

CBS (2015). Peuters lage-inkomensgroepen blijven vaker thuis. Geraadpleegd 11 augustus 2017 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2015/39/peuters-lage-inkomensgroepen-blijven-vaker-thuis>

CBS StatLine (2017a). *Nabijheid voorzieningen; afstand locatie, regionale cijfers*. Geraadpleegd op 10 augustus 2017 via <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/>

VW=T&DM=SLNL&PA=80305NED&D1=48,52&D2=0-4,76,323,406,425&D3=l&HD=180123-1545&HDR=T&STB=G1,G2

- CBS StatLine (2017b). *Werkzame beroepsbevolking; werken buiten kantoorijden*. Geraadpleegd op 10 augustus 2017 via <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83259NED/table?dl=5EDA>
- CPB (2015a). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2015b). *Onderzoek alternatieve vormgeving kinderopvangtoeslag*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Chkalova, K., J. van Genabeek, J. Sanders en W. Smits (2017). *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt: de focus op ongelijkheid*. Den Haag: TNO / Centraal Bureau voor de statistiek.
- Cloin, M. (2010). *Het werken waard* (proefschrift). Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Cunningham, M. (2001). Parental influences on the gendered division of housework. In: *American Sociological Review*, jg. 66, nr. 2, p. 184-203.
- Dekker, P. en P. van Houwelingen (2017). *Burgerperspectieven 2017|4. Kwartaalbericht van het Continu onderzoek burgerperspectieven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Driessen, G., A. Veen en M. van Daalen (2015). *Vve-doelgroepkinderen in de voorschoolse fase*. Amsterdam / Nijmegen: Kohnstamm Instituut / ITS.
- Eurofound (2017). *Sixth European working conditions survey – Overview report (2017 update)*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Te raadplegen via https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1634en.pdf
- Heckman, J.J. (2016). *Early childhood education: quality and access pay off. The Heckman equation*. Geraadpleegd via https://heckmanequation.org/assets/2017/01/F_Heckman_Moffitt_093016.pdf
- Horst, M. van der (2014). *Gender, aspirations, and achievements. Relating work and family aspirations to occupational outcomes* (proefschrift). Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Karlson, K.B. en A. Holm (2011). Decomposing primary and secondary effects. A new decomposition method. In: *Research in Stratification and Social Mobility*, jg. 29, nr. 2, p. 221-237.
- Lareau, A. (2003). *Unequal childhoods: class, race, and family life*. Berkeley (CA): University of California Press.
- Latten, J., N. Kooiman en M. Bontje (2017). Toenemende ruimtelijke verschillen in opleiding. In: *Demos*, jg. 33, nr. 6, p. 1-4.
- Leseman, P. (2002). *Early childhood education and care for children from low-income or minority backgrounds* (paper gepresenteerd tijdens de OECD Oslo Workshop op 6-7 juni). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Leseman, P. (2009). *Tackling social and cultural inequalities through early childhood education and care in Europe*. Brussels: Eurydice & EAC/EA.
- Noailly, J., S. Visser en P. Grout (2007). The impact of market forces on the provision of childcare. Insights from the 2005 Childcare Act in the Netherlands. The Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB Memorandum 176).
- Portegijs, W. en M. van den Brakel (red.) (2016). *Emancipatiemonitor 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pungello, E.P. en B. Kurtz-Costes (1999). Why and how working women choose child care. A review with a focus on infancy. In: *Developmental Review*, jg. 19, nr. 1, p. 31-96.
- Putten, A. van (2009). *The role of intergenerational transfers in gendered labour patterns* (proefschrift). Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Quinlan, M. (2015). *The effects of non-standard forms of employment on worker health and safety*. Geneva: International Labour Organization.
- Remery, C., A. van Doorne-Huiskes, P. Dijkstra en J. Schippers (2000). Oma, buurvrouw of crèche: keuzen en knelpunten in de kinderopvang. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jg. 16, nr. 4, p. 337-352.
- Roeters, A. (2017). *Leren van verschillen. Opleidingsverschillen in de vrouwenemancipatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Roeters, A. en F. Bucx (2016). *Beleidssignalement over het gebruik van kinderopvang door ouders met lagere inkomens*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Ruitenbergh, J.F. (2014). *Socialized choices: labour market behaviour of Dutch mothers* (p. 163-183). Amsterdam: Pallas Publications.
- SER (2016). *Gelijk goed van start. Visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Slaughter, A. (2015). *Unfinished business: Women men work family*. Toronto: Random House Canada.
- Stoop, I. (2005). *The hunt for the last respondent: nonresponse in sample surveys*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Tiemeijer, W. (2016). *Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR-Verkenning 33).
- TK (2015/2016). *Verzamelbrief onderzoeken kinderopvang*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015/2016, 2016-0000152615.
- TK/EK (2016/2017). *Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016/2017, bijlage bij 31322-329.
- Treas, J. en T. Tai (2012). Apron strings of working mothers: maternal employment and housework in cross-national perspective. In: *Social Science Research*, jg. 41, nr. 4, p. 833-842.
- Trouw (2014). *Terugbetalen, die toeslag voor kinderopvang! Maar hoe?* Geraadpleegd via <https://www.trouw.nl/home/terugbetalen-die-toeslag-voor-kinderopvang-maar-hoe-~ac234cfo/>
- Vandenbroeck, M. en A. Lazzari (2014). Accessibility of early childhood education and care. A state of affairs. In: *European Early Childhood Education Research Journal*, jg. 22, nr. 3, p. 327-335.
- Vandenbroeck, M., S. De Visscher, K. Van Nuffel en J. Ferla (2008). Mothers' search for infant child care: the dynamic relationship between availability and desirability in a continental European welfare state. In: *Early Childhood Research Quarterly*, jg. 23, nr. 2, p. 245-258.
- Verhoef, M., A. Roeters en T. van der Lippe (2016). Couples' work schedules and child-care use in the Netherlands. In: *Journal of Child and Family Studies*, jg. 25, nr. 4, p. 1119-1130.
- WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Summary and conclusions

A look at childcare

How parents think about the affordability, accessibility and quality of childcare

S.1 Background

New developments, new questions

More than 700,000 children in the Netherlands go to formal childcare (Ministry of Social Affairs and Employment, hereinafter 'szw', its initials in Dutch, 2018). This means that children up to 4 years of age go to a crèche or a childminder. Children of primary-school age are cared for at childcare facilities outside school (before, between and after school hours, and during holidays) and by childminders. The government wants to encourage the use of formal childcare so that parents can work, or work more hours than they do now. It does this among other things by means of childcare allowance: parents who work, or are following a training course or degree programme, or are looking for work, get a subsidy from the government that covers part of their childcare costs.

Childcare has been through a turbulent period. After a period of growth in the first decade of this century, there was a period of contraction. Starting in 2012, there was a decline in the use of childcare: fewer children attended at a childcare facility, and the number of children who were taken out of care also went up (Portegijs et al. 2014). This was partly because of the economic crisis: unemployment rose, and as a result the number of parents who were entitled to childcare allowance fell. In addition, the government cut back on the childcare allowance, which made childcare more expensive for parents who did have a job. During this period, the affordability of childcare became a major problem for parents (Portegijs et al. 2014). Childcare costs were thus often cited by parents as one reason they were making use of formal childcare either less than they previously had or not at all.

Now, in 2018, the economic crisis is behind us. There has been a sharp rise in employment and thus possibly in the need for childcare, too. In recent years, the government has also invested in childcare again. The childcare allowance has been increased, the entitlement to the allowance has been broadened, and ways to make the funding system simpler and more accessible to parents are currently under consideration (Rijksoverheid 2017; TK 2015/2016a, 2015/2016b, 2017/2018a).

In recent years, there has also been a shift in the emphasis in childcare policy. For a long time, the emphasis of legislation was on the affordability and accessibility of childcare facilities. The idea was that women would work more if it was financially advantageous and if they could find a spot for their child. Recently, more and more attention has also been paid to the quality of care and the potential benefits to the children themselves. Scientific research shows that children who go to high-quality childcare facilities are chal-

lenged in a playful way, so that they learn and develop (Heckman 2016; Melhuish et al. 2015). This could facilitate the transition to primary school that very young children have to make, and could compensate early on for any disadvantages they have experienced (Besten en Gesthuizen 2018; SER 2016). This shift in emphasis in the scientific and social debate has resulted in the Innovation and Quality in Childcare Act (hereinafter 'IKK', its initials in Dutch), which is intended to improve the quality of childcare and, specifically, to promote child development (TK 2015/2016a, 2015/2016b).

In the light of the recent developments in the area of childcare, it is important to get a good sense of how things currently stand with childcare in the Netherlands, and especially to find out what parents today think of it. Have the new tone of the debate and of policy, and their new focus, led parents to take a positive view of childcare? How affordable and accessible do they think it is? What do they think of its quality: do they feel that children are getting enough attention and that they benefit from the care they are getting? There is a second reason why it is interesting to check in with parents. The fact is, they play a key role in ensuring the success of policies. The government assumes that both parents and children can benefit from affordable, accessible, high-quality childcare. We also know, however, that reality has a way of being stubborn. Thus, despite the availability of the income-dependent allowance, rates of use of childcare by low-income groups have hit a plateau (CBS 2015; Melhuish et al. 2015; Roeters en Bucx 2016). This means that take-up rates are lowest among families with children who could benefit the most from the allowance. In addition, years of research both in the Netherlands and abroad have shown that the effects on the labour market of reducing childcare costs are quite limited (Akgündüz en Plantenga 2015; CPB 2015). To get a better understanding of why parents make the choices they make, and so that future policy can be aligned more effectively with this stubborn reality, it is crucial that we learn about parents' perceptions and experiences, and about how they go about making the choices they make.

Aims and approach

The aim of this report is twofold. First, we will outline the policy-related and social background to recent developments in the area of childcare. Second, we will examine parents' perceptions of and experiences with childcare, and look at whether these perceptions are related to their participation in the labour market and to their quality of life. Throughout the report, we distinguish among three 'core dimensions' of childcare: affordability, accessibility and quality.

'Affordability' refers to actual or perceived costs for parents. Do they see childcare as expensive or inexpensive? It therefore does not concern the affordability or otherwise of the system. 'Accessibility' refers to the practical possibilities that parents have to make use of childcare. Care is accessible if parents can find a place for their child during working hours, if the distance to the facility is not too great, and if there are few or no administrative barriers to signing up. The definition of 'quality' is based on the principles of Riksen-Walraven (2004). In keeping with this, we assume that the care provided is of a high quality

if it offers emotional safety, stimulates cognitive and non-cognitive skills, and contributes to the child's social development.

In this study, three steps can be distinguished. First of all, we have looked at how childcare has been written about in policy documents and how policy theory (the assumptions underlying policies) has developed in recent years. In the second step, we have charted trends in the characteristics and use of childcare based on national registry data. In the third step, we have analysed the data from a survey of parents.

In the summer of 2017, almost 2,000 parents completed a questionnaire (24% of those invited to take part). The answers were used to determine what parents think about childcare and what their experiences have been with it. We also looked at what forms of childcare these parents make use of, how much work they do, and what their quality of life is. It is important to bear in mind that, on the basis of the data available, it is not possible to investigate how parents go about making the choices they make, or to come to any definitive conclusions about cause-and-effect relationships. For example, we can investigate whether parents who have a more positive view of childcare also use it more often, but we cannot say with any certainty that this means that parents use childcare *because* they have a positive view of it. For this reason, we are cautious in our conclusions, and base ourselves on the scientific literature as much as possible in addition to our own data.

This report focuses on two groups of parents: those with babies ranging in age from 6 to 18 months, and those who have pre-schoolers 4.5 to 5.5 years of age. These parents have recently had to choose what childcare their child will have (either because the period of parental leave has ended, or because the child has started going to school) and will thus still have a clear recollection of the factors they took into consideration. This focus of this research also means, however, that for the most part we have not included parents of toddlers, playgroups, and childcare for older children. It is entirely possible, then, that parents who did not use formal childcare during the period covered by the research will do so at a later stage, or that they will eventually take their child to a playgroup.

S.2 Answers to the research questions

S.2.1 To what extent and why does recent government policy focus on the affordability, accessibility and quality of childcare?

From austerity measures to investments

In 2014, the cutbacks in childcare were the main reason motivation for the scp report *Childcare: Cutbacks and Decline* (hereinafter 'KiK', its Dutch initials) (Portegijs et al. 2014). At that time, childcare had become too expensive for many parents, and many of them started using it less. Instead, they used more informal care (such as by grandparents) or arranged care themselves, for example by working flexible hours.

Five years later, the picture is very different. In recent years, the government has invested a great deal in childcare and is more active in encouraging greater use of it. This is also reflected in the way in which the costs of childcare are shared among the government, employers and parents. Until recently, the contribution that parents and employers made was relatively small, but since 2017 the basic premise of the Childcare Act has been followed once again, and each party bears one-third of the costs.

Greater attention to accessibility and quality

Until a few years ago the primary focus of childcare policy was to make childcare affordable, but in recent years that focus seems to have shifted to increasing the quality of care. For example, the Act on Innovation and Quality in Childcare (hereinafter 'IKK', its initials in Dutch) has laid down new and far-reaching quality requirements. Although policy debates seem to be paying less attention to accessibility, new developments are also taking place in this area. Consideration is being given, for example, to lowering administrative barriers for parents.

Greater emphasis on childcare as a tool for child development

Although promoting participation in the workforce has never been the sole objective of childcare policy, it has always been the one that has received the most attention in the policy debate. However, with the development of knowledge about the potential benefits to children, and amidst increasing concerns about social inequality, it seems that childcare is being seen more and more as a policy instrument that can also serve social purposes, such as stimulating the broad development of children and combatting inequalities. This is, for example, reflected in the new focus on the quality of care. The current and previous cabinets have also allocated funds to municipalities in order to enable them to provide childcare for toddlers who are not currently entitled to benefits and who do not yet go to pre-school. The scholarly literature has shown that the effects of reducing or increasing the childcare benefits on labour participation are relatively limited and that it is precisely in the realm of social objectives that significant gains can be made.

Scant attention to work-life balance

In the Dutch debate on childcare, scant attention has been paid to the potential benefits for parents' work-life balance. The subject is often touched on briefly, but in the end the emphasis is on parents' participation in the labour market and not so much on their broader wellbeing. This is surprising, since a great deal of attention is paid to these effects in international policy discussions and research (Adema en Whiteford 2007; Notten et al. 2017; SER 2016; Stier et al. 2012; Unicef 2008).

S.2.2 How have the affordability, accessibility and quality of childcare developed in recent years? How did parents arrange for the care of their children, and how are they doing so now?

An end to the downward trend

Many parents make use of formal child care. In 2015, for example, no fewer than 422,000 households received childcare benefits. About half of children 3 years of age or younger, and a quarter of those aged between 4 and 12, go to childcare. A few years ago, parents were still scaling down in their use of childcare (Portegijs et al. 2014), but this no longer seems to be the case. In recent years, the proportion of children going to care has even increased slightly. This trend may be linked to the new investment in childcare, but can also be associated to the economic upturn, which has led to an increase in the number of parents who are working.

The cost of childcare is dropping for low- and middle-income parents

For the lower- and middle-income groups childcare has become less expensive in recent years. For example, the amount per hour that parents in the lowest income group contribute themselves (i.e., after deduction of the childcare benefits) fell from an average of 80 cents per hour in 2012 to 65 cents per hour in 2016. The costs for higher-income groups fluctuated more over the years. On average, parents in the highest income group paid € 4.41 per hour in 2012. This amount went up to € 6.08 in 2013, and between then and 2016 gradually dropped to € 5.46.

The quality of childcare is improving slightly, but there is still room for improvement

In the most recent report which monitors the quality of Dutch childcare, the researchers have concluded that the picture is positive overall. On average, the so-called emotional quality (the degree to which children are well cared for and, for instance, are comforted and cuddled) ranges from sufficient to good. The educational quality (the extent to which the development of children is stimulated) is at a lower level, and at the limit of what is internationally considered sufficient. This means that the quality of childcare seems to be good, but that, if the intention is for childcare to be an effective tool for development, it seems there is still room for improvement. There is more variation in the quality of care provided by childminders. For this form of childcare, there are other requirements, too. Over time, there seems to have been a slight increase in the quality of childcare (Fukkink et al. 2013; Slot et al. 2017). Childcare offered to school-age children outside school seems to be an exception to this, but the researchers emphasise that the findings from the most recent reports cannot be compared one-to-one to those from previous reports.

Little knowledge about accessibility

It is more difficult to say anything about the progress when it comes to accessibility, because it has been looked into in less detail. For example, we do not know about developments when it comes to the number of waiting lists. However, between 2012 and 2016,

the average number of childcare centres within a one-kilometre radius remained about the same. The number of childcare facilities for school-age children fell between 2012 and 2014, but remained stable after that.

Formal childcare is often combined with informal childcare

A few years ago, the downward trend in the use of childcare was accompanied by an increase in the use of informal care (Portegijs et al. 2014). Informal childcare refers to care provided by family members such as grandparents, or by friends or acquaintances. These days, many parents still use informal care, usually in combination with formal care. Almost half of parents with babies and one in three parents with toddlers have arranged for care in this way. In most two-parent families it is also common for one parent to be at home at some point in the week, while the other is working. Approximately two out of three fathers are at home half a day a week or more. However, this is much more common among mothers: more than nine out of ten mothers are at home at some point while their partner is working.

Parents have also been asked whether their children's childcare centres offer any additional services. And it turned out that many did. For example, most parents could use an app or a website to keep better track of their child, and most centres and childminders provided care before 08:00 and after 18:00. Warm meals for the child are less common. Among parents with babies, 30% indicated that this was an option, while among those with four-year-olds the figure was 15%.

Most parents are satisfied with the way in which the care of their child or children has been arranged.

Of the parents who do not use formal childcare, three-quarters are satisfied with this situation, while 15% would prefer to use childcare. The remaining 10% are dissatisfied for another reason. Parents who do use childcare are also largely satisfied. However, a quarter of them would prefer their child to spend fewer hours in childcare or not to have to go to care at all. At the time of the KiK study that was done a few years ago, parents were less satisfied with their childcare situation. Among the parents who were using care, for example, there were fewer who said that their child was going to the care for the preferred number of hours. There were also more parents who said they wanted their child to be able to go to childcare (for more hours).

S.2.3 What do parents think about the affordability, accessibility and quality of childcare, and what are their experiences with it?

With regard to the question of what parents think about childcare and the childcare system in general, we pay attention to the perceptions of both parents who make use of childcare and those who do not. For experiences with one's own childcare, only those parents whose children are going to childcare were questioned.

Four out of ten parents feel that childcare is not affordable

Parents today seem to think less negatively about affordability than they did a few years ago, but a substantial part still feels like care is expensive or too expensive. For example, more than four out of ten agree with the statement that ‘nowadays it is almost impossible to pay for childcare’.

Parents who do not make use of childcare are more negative about affordability than parents who do. This may have to do with the fact that many non-users are not entitled to childcare benefits, for example because they or their partners do not have a job. As a result, childcare would be very expensive for them.

But users of childcare facilities are also often critical when it comes to affordability: four out of ten of them regard it as unsatisfactory. It should be noted, however, that opinions on affordability vary with income: parents with a low income are less negative than those with a high income. This is probably because the childcare benefits are income-dependent.

Parents also see barriers with regard to accessibility

By no means all parents regard the childcare system as accessible. For example, only one-third of parents think there are enough places available. The rest think there are not enough, or do not have an opinion on this. Approximately one in seven parents also feels that applying for childcare benefits is complicated.

Furthermore, more than one in ten parents with babies, and two in ten with four-year-olds, say that drop-off and pick-up during opening hours are stressful. Parents who bring their babies to a childminder are less likely to see this as a problem. This may be because there are more opportunities to coordinate drop-off and pick-up times with the minder (Boogaard en Bollen 2014).

Parents have a positive opinion of quality; non-users have their doubts about safety

Parents are generally positive about the quality of childcare, and this is not that different from a few years ago. They believe, for example, that children are well cared for. Of particular concern is that parents who do not use childcare have doubts about the safety and attention they receive: only one in three is convinced that childcare is a safe environment for their child. Perhaps this is partly because, when the survey was carried out, a lot of attention was being paid in the media to a child-abuse case in childcare centre for school-age children.

Most parents believe that childcare can be beneficial to the development of children. The main advantage parents see from it is that children learn to play with other children. When it comes to child development, the main advantages they see are for toddlers. That childcare can also be good for babies and older children is less obvious to parents.

Parents who do use childcare are significantly more positive about its quality in general than parents who do not. They also usually have good experiences with their own childcare facilities. This is true above all for parents with babies. For example, they appreciate the regularity of the daily schedules and the fact that the facilities communicate clearly with them. Rooms and toys are clean. Parents of children at facilities for school-age children

also appreciate the regularity and cleanliness, but are a little less satisfied with possibilities for quiet time. Almost four out of ten parents report that their child sometimes experiences the childcare centre as too busy. In addition, two out of ten parents believe that staff turnover is high.

S.2.4 Do parents' perceptions of, and experiences with, childcare depend on their use of childcare and their participation in the labour market?

Parents adapt their choice of childcare facility to their personal situation and their ideas about childcare

The government sees childcare as a service that helps parents enter or stay in the workforce – while also furthering the development of children. In keeping with this, parents mention benefits for both their work and their children when asked why they are taking their little one to childcare. For example, one in three parents with babies states that their wish to work more was the most important reason for using formal care. And an equal proportion of parents say that they like the fact that their child can play with other children.

Parents who do not use formal childcare were asked why. They give reasons primarily having to do with the private sphere, such as a preference to take care of their child themselves. Some of them also have no paid work. Parents also mention reasons related to the affordability, accessibility and quality of childcare. For example, more than one-third cited the costs of childcare as a reason not to use it. If the cost of care were reduced, half of these parents would consider formal care. And if more attention were paid to the development of children, one in four would do so.

Parents who think more positively about childcare are more likely to make use of it

Parents who see childcare as less expensive, better and more accessible are more likely to use it. For example, whereas there is a likelihood of 40% that parents who take the most critical view when it comes to costs will use formal care (taking into account their background characteristics such as education and income), the likelihood is twice as high – 85% – that parents who think most positively about costs will do so. However, there is no correlation between the perceptions parents have of childcare and the number of hours their children spend in childcare. This suggests that parents who have decided to use childcare will, from that point on, give little or no consideration to cost, accessibility or quality when deciding on how many hours their child will be in childcare for.

Mothers work more hours when they use formal care and think more positively about care

Mothers in families that use formal care work more hours than those in families that do not. There is no such correlation when it comes to the father's working hours. We also examined whether families that have a positive opinion on childcare more often opt for a combination of formal childcare with a job for the mother that requires more hours. The results suggest that this is indeed the case for parents who believe that care is affordable

and of high quality. As far as accessibility is concerned, particularly those families where parents do not know how accessible childcare is, use formal childcare less often, and the mother works fewer hours.

S.2.5 Do parents who make greater use of childcare have a better work-life balance and a higher level of emotional wellbeing?

Many parents regularly experience a conflict between work and private life

Reconciling work and family life can be difficult for parents. For example, a teacher training day at school may coincide with an important meeting at work. Six out of ten parents regularly, often or always feel that they have little time for themselves and their partners. In addition, four out of ten parents experience the combination of work and childcare as hard, and almost half feel rushed regularly or even more often. This does not seem to detract from their emotional wellbeing, though: nine out of ten parents indicate, for instance, that they feel happy regularly, often or always.

Parents who think positively about childcare experience a better quality of life

Parents who see childcare as more affordable, and who experience less stress when dropping off and picking up their child, report a better work-life balance and a higher level of emotional wellbeing. Parents also experience a higher sense of well-being when they feel that their own childcare is of a high quality.

Parents who see childcare as more affordable and of a higher quality are more likely to be satisfied.

In order to better understand how parents experience the combination of work and care, we also looked at which parents are satisfied with the number of hours their child is in childcare for, and which parents prefer their child to spend more or fewer hours there. A significant majority of parents are satisfied, but 6% of the parents who use childcare would rather make use of more hours, while 15% of those who do not would rather do so. Those parents who are satisfied generally think positively about the costs and quality of childcare. They also report a better work-life balance and a higher level of emotional well-being.

No differences between parents with lower and higher work and family demands

Because it is conceivable that some parents could benefit more than others from childcare for their children, in the last stage we looked at differences among parents. We expected that parents whose work and family demands were higher (for instance, because they had informal caring responsibilities) would be able to benefit more from childcare. Coordinating work and care is more complicated for this group than for other families, and formal support might therefore be more relevant. We did not find empirical support for this idea. Similarly, our expectation that parents with fewer resources, such as flexible work, benefit more from childcare was not borne out.

S.2.6 Is there any evidence that parents in a disadvantaged position are less likely to use childcare because they think more negatively about childcare and experience more barriers?

Lower use in disadvantaged families

In single-parent, low-income, and/or less-well-educated families, children are at high risk of falling behind at an early age. For this reason, these families are often referred to as ‘disadvantaged’. In view of the risks associated with being disadvantaged, children in these families could benefit a good deal from high-quality childcare (Leseman 2002; SER 2016). However, these families do not use childcare as often as other families (CBS 2015; Roeters en Bucx 2016; SER 2016; TK 2015/2016c). In this study we looked at what might be behind this.

Despite efforts to reach this group, the rate of their responses to the questionnaire was low and seemed selective. Families who had lower levels of education, who had lower levels of income, and/or who had immigrated from a non-Western country were underrepresented. This is a pity, because it does not allow us to draw general conclusions from the findings. Nevertheless, we think that the information on those parents who did participate is valuable. Based on the literature, we have outlined expectations about the differences between parents who are in a disadvantaged position and those who are not. The findings seemed to be largely in line with the literature. Furthermore, we see these analyses as a first step, and we hope that future research will take a close look at them.

For this reason, we make statements only about those parents who participated in our research, and we do not generalise from the findings to all disadvantaged families in the Netherlands. We have also relied on other scientific studies wherever possible. Parents are identified as disadvantaged if one or more of the following risk factors are present in the household: low income, a low level of education, no job and/or a single parent.

Differences in perceptions, experiences and restrictions seem to be related to differences in use (and participation in the workforce)

The literature suggests that the low use of childcare by disadvantaged families is caused in part by these parents’ having different perceptions of affordability, accessibility and quality of care, as well as by their experiencing other restrictions. Our research provided some empirical support for this idea.

For example, the more positive parents’ perceptions and experiences of affordability, quality and accessibility are, the more likely it is that the mother of a disadvantaged family will work and that formal care is used. However, differences in perceptions and experience are only part of the explanation; other factors and explanations also play a role. Low use of childcare among disadvantaged groups is inextricably linked to low income, which is often the result of a low number of hours’ being worked. If there is little money, the threshold of what is considered affordable childcare may be low. And if at least one of the parents is not in paid employment, the family is not entitled to benefits, and childcare is thus expensive; moreover, childcare may also be less of a necessity in this situation. Therefore, if we are to

understand the low take-up of childcare by disadvantaged groups, their low rate of participation in the workforce must also be taken into account.

5.3 Reflections on the role of the affordability, accessibility and quality of childcare

This study has looked at three dimensions of childcare: affordability, accessibility and quality. All three dimensions seem to matter when it comes to combining paid work and care. Parents who use childcare indicate that they have taken these factors into account when choosing a childcare facility. Those who do not use it cite various barriers in each of these areas. In addition, for each dimension of childcare, parents who have more positive views on this subject are more likely to combine formal childcare with a job where the mother works more hours, and to report a better quality of life. Below we will examine, for each dimension, how the ideas of parents can be interpreted and explained.

Affordability

Although the results suggest that parents of babies and pre-schoolers have developed more-positive opinions about affordability between 2013 and 2017, a significant proportion of these parents still hold negative views on that score. This is somewhat surprising. In recent years, the budget for childcare has been increased, and a significant part of it has been used to make childcare more affordable. To better understand why such a large proportion of parents still find childcare expensive, it is helpful to distinguish two groups of parents: those who do not get a childcare allowance, and those who do.

Parents who are not entitled to a childcare allowance because they are not working must shoulder all costs for any formal childcare. For this group, childcare therefore actually is quite expensive. For those parents who are entitled to a childcare allowance and who may even be already getting it, there are other reasons why they may consider the care expensive. First of all, it is mainly the parents with higher incomes who find care expensive. This makes sense: because the amount of the allowance is tied to their income, they pay more for childcare than parents with lower and middle incomes. Moreover, the costs for the latter two groups have fallen in recent years, whereas this is not the case for those with higher incomes. A second explanation is that parents may not have a clear picture of the net costs (the costs they ultimately pay after the benefits had been deducted). After all, systems for allocating allowances are complicated and not always transparent to citizens (WRR 2017). Thirdly, the costs of childcare got negative news coverage for quite some time. This negative picture may be difficult to correct, especially for the group of parents who do not use childcare.

In addition, parents may compare formal with informal care (such as by grandparents), or make a comparison with the costs for primary school. In both cases, formal childcare does indeed often cost more. Finally, it is useful to bear in mind that whether people find something expensive also depends on their spending capacity. In general, families with young children have less to spend than those with older children (Van den Brakel en Moonen 2013).

Accessibility

In an accessible childcare system, parents can find good care, regardless of their background or personal characteristics. ‘Accessibility’ is an abstract concept – more abstract than the affordability of childcare (which is about money) or quality (for which pedagogues have developed a clear framework). Accessibility covers a wide range of aspects. Traditionally, the main focus has been on the length of waiting lists, but we now know that parents can also face other barriers, from the administrative burden of applying for a childcare allowance, to cultural barriers and a mismatch between the opening hours and parents’ work schedules. Because this is such an abstract and broad concept, it is difficult for researchers and policymakers to gain insights into the accessibility of childcare. Something similar seems to apply to parents. Compared to the statements they made about affordability and quality, a relatively large number of parents indicated that they did not know how accessible childcare is. This was particularly true of parents who did not use childcare. This report provides greater insights into the accessibility of childcare, and the bottlenecks involved, in at least two respects. First of all, accessibility seems to be a particular problem for parents who work evenings, nights, and/or weekends. Although more than half of childcare providers allow children to be dropped off early and picked up late, there are few or no options for the evenings, nights or weekends (Verhoef et al. 2016). It is also not economically viable for most childcare centres and childminders to offer care during these off-peak hours. This means that these parents must depend on their partner or their informal network.

Second, the report suggests, with regard to the accessibility of childcare, that there is a certain tension among the policy objectives of the childcare policy. On the one hand, there is the policy goal of increasing labour-force participation. On the other, the policy strives to promote the development of all children, and particularly those who are disadvantaged. In order to achieve the first goal, only parents with a job are entitled to childcare benefits. This means, however, that access to care for the children of parents who are not working is either limited or non-existent. However, in order to achieve the second objective, all children should be able to go to care. It is disadvantaged families in particular who, because they are not working, are not eligible for childcare benefits. Assuming that children do indeed benefit from high-quality care, this may even increase their disadvantage compared to the children of working parents.

Quality

The third and final dimension of childcare is its quality. Parents think more positively about the quality of childcare than about its affordability and accessibility. This is certainly the case when it comes to their own childcare centre and the care that babies get. There are also a number of concerns, including the high turnover rates among staff and four-year-olds who do not like the childcare or find it too busy.

The quality of childcare depends on many factors. It is important to ensure that children are well cared for (and receive adequate attention, for example), but high-quality care also ensures that children can learn by playing (Riksen-Walraven 2004; Slot et al.

2017). The government is trying, with the IKK, to focus on all these quality aspects. Our research shows that parents generally think positively about childcare. They do not make a clear distinction among the various aspects of quality.

It is also striking that the parents of babies in particular report really positive experiences with the quality of care at their own facilities, perhaps even more positively than expected on the basis of the most recent measure of quality (Slot et al. 2017). We cannot rule out the possibility that some of the parents have given an answer that is socially acceptable. Cognitive-resonance reduction may also be a factor: for parents who take their baby to care, it is not a pleasant idea that the care and guidance they receive there may not be up to par. They may therefore close their eyes – consciously or unconsciously – to this possibility. Another, more positive possibility is that parents are simply very satisfied with the attention and guidance their children receive in childcare.

S.4 From knowledge to policy implications

Knowing parents' ideas and experiences allows us to better understand how they act and how they respond to policy. The findings in this report therefore offer various points of departure for policy.

Comprehensive policy

For the parents in our study, the affordability, the accessibility and the quality of care appear to be important. Childcare policy should therefore consider all three dimensions of childcare. And if investments are made, they should be made in a balanced way.

In the past, policy changes often focused on one of the aspects of childcare. For a long time, most attention and money went to the affordability of childcare. Recently, the focus has shifted to its quality. But if investments are made in one dimension without taking the other dimensions into account, the policy may have a limited impact or even lead to unintended effects. For example, some parties are concerned that the increase in quality requirements will translate into an increase in the costs of child care (ABN AMRO 2018) and a shortage of staff in the sector (Kok et al. 2018). In this situation, any positive impact that an increase in quality will have may be offset by the negative impact of the increase in costs. Another possible unintended consequence is that the increase in the employee-child ratio in the daycare centre will lead to a shortage of personnel, and that this will come at the expense of accessibility. It is therefore necessary to consider carefully the consequences – intended or unintended – that policy measures in one area can have on the other areas. A comprehensive policy aimed at striking the right balance among the three dimensions of childcare can prevent such unintended consequences from arising.

Different groups of parents, different approaches

This report shows that a large proportion of parents with babies and four-year-olds – both those who use formal care and those who do not – are satisfied with the way they have now arranged for childcare. At the same time, however, some parents seem to be open to

increasing their use of child care, whether in the future or over the longer term. This is true both of the parents who already make use of childcare facilities and of those who do not. Of the parents who do not currently use childcare, about one in seven would like their child to go to childcare. And about 5% of parents who use childcare would like to use it more. This report has shown that there are major variations in the ideas parents have and in the circumstances they are in. If the government wants to make investments to encourage greater use of childcare, different parents should be approached differently. Below we distinguish four groups of parents and discuss for each group which specific points of attention are important.

1 Parents who use childcare

Parents who use childcare generally have a favourable view of it. They are quite satisfied, for instance, with the care and attention their child receives. They also see care as something that benefits their child and that enables them to combine work and care. However, there is also room for improvement. As far as the affordability of childcare is concerned, the middle- and higher-income groups in particular often believe childcare is expensive. That being said, parents already think more positively about the affordability of childcare in 2017 than they did in 2013. There is also room for improvement in terms of accessibility and quality. For example, only half of the parents who use childcare believe that there are enough places, and one in five find applying for a childcare allowance complicated. When it comes to quality, it appears that the parents of babies have very positive experiences, but there are more concerns among the parents of four-year-olds.

Based on the answers of the parents, it would therefore be a good idea to continue investing in the affordability, accessibility and quality of childcare. The middle- and higher-income groups and childcare facilities outside primary school require extra attention in this respect. Such investments – if they are also clearly visible to parents – could increase the level of satisfaction with care and perhaps encourage parents to use more hours of care.

2 Parents who do not use childcare

Although it may be possible to persuade those who use childcare to make greater use of it, it is more likely that future policies will mainly focus on parents who do not use childcare. What is their background, what are their perceptions and experiences, what constraints, if any, are they facing, and are there any other reasons why they do not use them? This report highlighted three groups of non-users:

- a parents who appear to be less or not at all open to formal childcare;
- b parents who are open to care but who are not entitled to a childcare allowance;
- c parents who both appear to be open to care and who are entitled to an allowance, but who do not make use of the former.

If the government wants to encourage these non-users to use childcare, it would do well to take into account the differences in the underlying situations and in the motives of these groups, and to adapt its approach accordingly.

2a Parents who are not open to formal childcare

The first group is less or not at all open to formal childcare. In our study, we saw that some of the non-users belong to this group: they say they do not use childcare because they have a strong preference for informal care or would like to take care of their own child. Since this group of parents has more-personal preferences, ideas or beliefs about the care and upbringing of children, it can be expected that they will be less receptive to improvements in the childcare system. However inexpensive, accessible or good the childcare may be, these parents will, based on their personal convictions, be less inclined to use it. Even though it is possible that these parents – if circumstances change – can still be persuaded to use formal reception facilities, for the time being the options for influencing this group's choices seem limited.

2b Parents who are not entitled to a childcare allowance

The second group is made up of those who are not entitled to a childcare allowance because they or their partners do not work. In principle, they would like to make use of childcare, but for many of them it is not affordable without a childcare allowance. It is estimated that this is true of about 15% of the parents (this is the proportion of parents who do not use childcare and who are not satisfied with this situation).

Under Minister Asscher, municipalities were asked to offer affordable childcare to all toddlers. This measure – which is being pursued by the current government cabinet – is aimed at children whose parents are not entitled to a childcare allowance and who do not yet go to a pre-school or kindergarten. For the parents of younger children and children of primary-school age, such an offer has yet to be made. The decision to also reimburse these parents for the childcare costs they incur is a political one, but viewed from the perspective of the policy objectives of childcare, there are a number of considerations that can be taken into account.

From the point of view of promoting children's development, such a measure could help combat any developmental problems that have arisen or that threaten to do so at an early age. Many of the families in this group are in a disadvantaged situation and if these children in particular are deprived of the experiences that children of working parents are (or can be) offered, that would be a missed opportunity.

From the point of view of the objective of participation in the workforce, such a provision can have a positive effect for this group of parents. It is conceivable that these parents might become motivated to seek work if their child goes to affordable childcare for part of the week and they have more time to look for work. On the other hand – in keeping with the assumptions in childcare policy thus far – such a provision may actually reduce the financial incentive for some parents to start working, as they receive an allowance for the cost of childcare even without work. Based on experience with Asscher's policy on toddlers, consideration could be given to extend the age limits associated with this offering in the future.

2c Parents who experience other barriers

The third and final group are the parents who, in principle, are entitled to benefits and are also open to using formal childcare, but who, for other reasons, do not use it. For these parents, perceptions of, and barriers related to, affordability, accessibility and quality can play a role. These parents may, for example, feel (rightly or wrongly) that costs are high, they may be wary of the administrative burden or have concerns about their children's safety. In our research, we saw that this holds true for some parents. However, barriers that parents perceive can be removed by investing in childcare in a way that is visible to parents.

Traditionally, a great deal of attention has been paid to the affordability of childcare, and in recent years a great deal of attention has been paid to its quality. On the basis of this report, the researchers recommend that more thought be given to barriers to accessibility in the coming years. That being said, a number of steps are already being taken in this area. The importance of administrative barriers is being recognised, and the government is trying to reduce them (TK 2017/2018a, 2017/2018b). It is proposing, for instance, that the Dutch Tax and Customs Administration checks parents' data for accuracy more often, and that the provision of digital services be expanded. Parents who have experienced problems in the past will also get assistance from a case manager. With these measures, parents will 'get some measure of relief, but will still be responsible for requesting, discontinuing and modifying all relevant information' (TK 2017/2018b: 3).

An issue for debate is whether these proposals go far enough. It is conceivable, for example, that not all parents have the skills, digital or otherwise, that they need in order to find their way around in digital systems. Neither are case managers a solution for parents who are applying for a childcare allowance for the first time. This group in particular will probably find it difficult to know what to do. In addition, the findings in this report suggest that it may be difficult for parents to estimate how much they are paying, or should pay net (that is, after the allowance has been factored in) for childcare. It is not evident that, once the proposals for improvement have been implemented, this will become more transparent for parents.

The Netherlands Scientific Council for Government Policy (hereinafter the 'WRR', its Dutch initials) advises policymakers to assess how 'practicable' the policy is before introducing it. This can be done by checking whether the policy is based on realistic assumptions about the capacity to get things done and the mental burden on citizens (www.wrr.nl). Such a test could provide realistic insights into any bottlenecks that could arise. But it is also worth monitoring, in the next few years, how accessible childcare is for parents.

In this report we also found that some of the non-users knew little about childcare. It could be that these parents will develop positive ideas about childcare when they are given the opportunity to learn about it. From this perspective, it could be useful to provide more opportunities for these parents to come into contact with childcare. Existing initiatives in

which childcare services more actively seek contact with parents could help to change parents' perceptions. It also seems a useful step to make the inspection reports by the Dutch Municipal Health Service (hereinafter the 'GGD', its Dutch initials) more accessible to parents. This information will enable them to gain a better understanding of the quality of childcare (TK 2017/2018).

5.5 Follow-up questions

Future developments

Because the IKK entered into force only in 2018 and parents had already completed the questionnaire in the summer of 2017, our measurement of parents' perceptions can be seen as a kind of baseline measurement. In line with recent publications from other sources (such as the National Quality Monitor on Childcare; Slot et al. 2017) and the quarterly reports of the Ministry), this study suggests that parents consider the quality of childcare to be high. Nevertheless, some parents think that children are not safe there. It will therefore be interesting to investigate in the coming years whether parents develop more positive perceptions of the quality of childcare. Parents can also be asked directly what they consider to be 'high-quality childcare'.

With regard to the affordability and accessibility of childcare facilities, it is also important to keep an eye on how these aspects develop. As described in section 5.4, it is conceivable that investments in quality could be made at the expense of the affordability and accessibility of childcare. If this is the case, it will be useful to flag such a development at an early stage.

In addition to the traditional measure of the affordability of childcare (the parental contribution), it is interesting to monitor what parents would be willing to pay. (In the economics literature, this is referred to as 'willingness to pay'.) What are the various social groups willing to pay for childcare, and does a possible increase in the quality of the care mean that they would be willing to pay more? It is also interesting to investigate, through qualitative research, what parents use as a frame of reference when evaluating the costs of childcare. Do they compare it with their income? With informal childcare that is free of charge? Or do they think about it in a different way? Finally, we recommend that the accessibility of childcare become a point of attention in both future research and policy. In both areas, the different aspects of accessibility need to be considered and there will need to be more clarity around which barriers are experienced by which parents.

Cause-effect relations

In line with theory on policy (the assumptions behind the policy), we expected that perceptions would precede the choices of parents and that parents would start working because they could make use of care. Although many of the associations that were found in this study are in line with these assumptions, we cannot be certain about causality. In the literature, but also in our own results, there are various indications that the cause-effect relationships can also go in the opposite direction. For example, there is a group of parents

who indicate that they do not use childcare because they are not working. It is also possible that parents who do not use childcare may have no impression, or a negative one, of childcare because they themselves have had no experience with it. Where there is a link between using childcare and labour force participation, it may therefore be a) that parents who do not work or who work a limited number of hours do not use childcare because they do not need it, or b) that the decision to use childcare and the choice of how many hours to work are made at the same time. And the finding that there is a link between perceptions of childcare and how much it is used its actual use may indicate that parents include their perceptions of childcare in their considerations. But it is also possible that parents who use childcare take a more positive view of childcare because they have positive experiences of it.

It is not easy to get a better grasp of the cause-effect relations involved, but future research could make an attempt at this in at least two ways. First of all, it is possible to collect longitudinal data and follow how parents use childcare over time. For example, prospective parents could be asked how they feel about childcare. Within this group, there are no differences between parents who do have experience with childcare and those who do not. Subsequently, researchers can track the choices they make and the development of their ideas on childcare. Secondly, experiments and quasi-experiments can be used to investigate whether parents who receive specific information about childcare will make different choices. For example, a consulting doctor could discuss childcare with a randomly selected group of parents. It can then be ascertained whether the targeted information changes the ideas of parents and whether, as a result, they are more inclined to use childcare, or use it for more hours.

Parents' decision-making processes

Future research that aims to gain further insights into the complexity of parents' decision-making processes could take a qualitative approach and ask them, in interviews or focus groups, at what moment they decided whether to use childcare and what factors were involved in the decision at the time. An additional advantage is that parents can be asked directly what they themselves consider affordable, accessible and high-quality childcare. More questions could also be asked about the role of social norms and the social context. Another way of gaining insights into the role of social norms is to compare the Netherlands with other countries. How, for example, do the ideas that Belgian, German or Scandinavian parents have, and the parental decision-making processes, differ from what we see in the Netherlands? What is the role of the Dutch culture of working part-time? And how do parents in different countries take policies on childcare and leave into account as they make their choices?

A vignette study is an alternative method for gaining more insights into the parents' decision-making processes. In such a study, respondents are presented with hypothetical situations and asked what they would do in various situations. By varying the characteristics of a given situation and analysing how these variations are related to the choices made by respondents, more insights can be gained into their decision-making. In the case of

research into childcare, parents could be presented with hypothetical situations in which, for instance, the characteristics of the available childcare are specified. Parents could then be asked how many hours of childcare they would like to use and how many hours they would like to work. By varying the hypothetical costs and quality levels, such a study offers insights into the (relative) value that parents attach to these aspects of child care. The research institute SEO Economic Research is currently working on a study into the use of childcare, and vignettes are part of it.

Knowledge about young parents can be further expanded by considering the role of the employer and the social network. What forms of support do parents receive, and what restrictions do they experience? Is it possible, for example, to work flexible hours, or do parents feel they will be blamed if they leave a meeting early in order to pick up a child? It is also interesting to hear from parents what social pressures they are feeling from their immediate environment.

Parents of toddlers

This research has focused on the parents of babies and pre-schoolers. That is why we have only shown part of the overall picture and cannot make any statements about the parents of toddlers or of older children. For example, we cannot rule out the possibility that the parents of babies who do not use childcare will do so when their children are older. It would be interesting if future research were to shed light on this. Both people who have children and those who do not expect childcare to be more beneficial for toddlers than for babies and school-age children (Portegijs en Van den Brakel 2016; Vermeer en Groeneveld 2016). Does this also affect parents' decision-making? With the introduction of the harmonisation law, as from 2018 the same quality requirements apply to 'peuterspeelzalen' (facilities specifically aimed at toddlers that have a strong focus on the development of children) as to childcare, and funding will also be harmonised (TK 2016/2017a). What does this mean for parents? Will this help broaden accessibility, as the government expects, or will traditional users of 'peuterspeelzalen' see this development as a step backwards?

Disadvantaged families

Unfortunately, despite targeted efforts to reach disadvantaged parents, the response from this group was low. For this reason, we have been unable to draw general conclusions on these types of families in the Netherlands. We recommend that future research into disadvantaged families should approach this group in a different way than by means of a letter and telephone reminders. For example, visiting potential respondents has proved to be effective. However, such an intensive strategy is costly.

An alternative way to get a better view of disadvantaged families is to use registration data. Statistics Netherlands (known by its Dutch initials, 'CBS') has a wealth of information, which so far has been only partially analysed. Registration data, for example, make it possible to identify which characteristics distinguish parents who have not applied for childcare benefits from those who have. By looking at risk factors such as income, family situation, education and language deficits, we can better understand why disadvantaged

parents make little use of childcare. Each risk factor has a different background to it and may be related in a different way to the use of childcare. For example, a low level of education can go hand in hand with limited ambitions on the labour market, while a low income discourages the use of childcare by putting up financial barriers.

Leave and childcare

It would also be a good idea if policy and research could look at the overall picture of leave arrangements and childcare. Both are tools that can help parents to combine work and care, and for that reason alone they are closely linked. In Scandinavia, for example, not only do parents have access to more and less-expensive childcare, but it is also common practice in that part of Europe for one or both parents to have a long period of leave, as a result of which children often do not go to childcare until after they have turned one. It would therefore be a good idea if an overarching view of the child's first years of life could also be developed in the Netherlands. At present, partner leave is being extended and the European Union has proposed paid parental leave. But how would parents like to organise their child's first year? What would an extension of leave arrangements mean for the demand for childcare? And how does this affect the division of paid and unpaid work between men and women?

5.6 Conclusion

After a turbulent period, childcare seems to have finally reached calmer waters in 2018. Many parents use daycare centres, facilities outside schools, or childminders to combine care for their children with paid employment, often in combination with care that is given by grandparents. And their experiences with childcare are mostly positive. The proportion of children in childcare is also rising again, albeit slightly.

At the same time, by no means all parents make use of existing childcare facilities, even if they would like to do so in principle. For example, the affordability of care remains a problem for many parents, and there are several barriers in the care system that reduce accessibility for some parents. Some parents also have their doubts about whether a childcare centre is a good place for their child. In each of these areas, there still seem to be many opportunities to make childcare both more attractive and more accessible in the near future.

References

- ABN AMRO (2018). *'War for talent' ontspruit op de kinderopvang*. Amsterdam: ABN AMRO.
- Adema, W. en P. Whiteford (2007). *Babies and bosses: reconciling work and family life. A synthesis of findings for OECD countries*: Parijs: Publications de l'OECD.
- Akgündüz, Y.E. en J. Plantenga (2015). *Childcare prices and maternal employment: a meta-analysis*. Utrecht: Utrecht School of Economics (Discussion paper series 15-14).
- Besten, R. den en S. Gesthuizen (2018). Laat de kansen van peuters niet afhangen van hun achtergrond. In: *Trouw*, 28 maart.

- Boogaard, M. en I. Bollen (2014). *Gastouders in beeld. Een inventarisatiestudie onder gastouders in Nederland*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Brakel, M. van den en L. Moonen (2013). Welvaart van paren met en zonder kinderen. In: *Sociaaleconomische trends*, september 2013, 01.
- CBS (2015). Peuters lage-inkomensgroepen blijven vaker thuis. Geraadpleegd 11 augustus 2017, via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2015/39/peuters-lage-inkomensgroepen-blijven-vaker-thuis>
- CPB (2015). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Fukkink, R.G., M.J.J.M. Gevers Deynoot-Schaub, K.O.W. Helmerhorst, I. Bollen en J.M.A. Riksen-Walraven (2013). *Pedagogische kwaliteit van de kinderopvang voor 0-tot 4-jarigen in Nederlandse kinderdagverblijven in 2012*. Amsterdam: NCKO.
- Heckman, J.J. (2016). *Early childhood education: quality and access pay off. The Heckman equation*. Geraadpleegd via https://heckmanequation.org/assets/2017/01/F_Heckman_Moffitt_093016.pdf
- Kok, L., T. Smits en R. Scholte (2018). *Verwachte kosten verandering baby-norm kinderopvang*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Leseman, P. (2002). *Early childhood education and care for children from low-income or minority backgrounds* (paper gepresenteerd tijdens de OECD Oslo Workshop op 6-7 juni). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Melhuish, E., K. Ereky-Stevens, K. Petrogiannis, A. Ariescu, E. Penderi, K. Rentzou, A. Tawell, P. Leseman en P. Broekhuizen (2015). *A review of research on the effects of early childhood education and care (ECEC) on child development: Report submitted to Brussels as part of the WP4*. Brussel: Europese Commissie.
- Notten, N., D. Grunow en E. Verbakel (2017). Social policies and families in stress: gender and educational differences in work-family conflict from a European perspective. In: *Social Indicators Research*, jg. 132, nr. 3, p. 1281-1305.
- Portegijs, W. en M. van den Brakel (red.) (2016). *Emancipatiemonitor 2016*. 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.
- Rijksoverheid (2017). *Rijksbegroting 2018*. Geraadpleegd op 18 januari 2018 via <http://www.rijksbegroting.nl>.
- Riksen-Walraven, M. (2004). Pedagogische kwaliteit in de kinderopvang: doelstellingen en kwaliteitscriteria. In: R. van IJendoorn, L. Tavecchio en M. Riksen-Walraven (red.), *De kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Roeters, A. en F. Bucx (2016). *Beleidsignalement over het gebruik van kinderopvang door ouders met lagere inkomens*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SER (2016). *Gelijk goed van start. Visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Slot, P., IJ. Jepma, P. Muller, B. Romijn en P. Leseman (2017). *Landelijke kwaliteitsmonitor kinderopvang. Kwaliteit van de Nederlandse kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang*. Utrecht: Universiteit Utrecht / Sardes.
- Stier, H., N. Lewin-Epstein en M. Braun (2012). Work-family conflict in comparative perspective. The role of social policies. In: *Research in Social Stratification and Mobility*, jg. 30, nr. 3, p. 265-279.
- szw (2018). *Rijksjaarsverslag 2017*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- TK (2015/2016a). *Betere kwaliteit, betere toegankelijkheid in de kinderopvang*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015/2016, 31322, nr. 303.
- TK (2015/2016b). *Kamerbrief kinderopvang*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015/2016, 31322, nr. 305.
- TK (2015/2016c). *Verzamelbrief onderzoeken kinderopvang. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015/2016, 2016-0000152615.
- TK (2016/2017). *Kamerbrief Harmonisatie, Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK)*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016/2017, 2017-0000101490.

- TK (2017/2018a). *Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Vergaderjaar 2017/2018, 31322, nr. 361.
- TK (2017/2018b). *Kamerbrief Aanpassing financieringssysteem kinderopvang*. Tweede kamer, vergaderjaar 2017/2018, 31322, nr. 346.
- Unicef (2008). The child care transition. A league table of early childhood education and care in economically advanced countries. In: *Innocenti Report Card*, jg. 8,
- Verhoef, M., A. Roeters and T. van der Lippe (2016). Couples' work schedules and child-care use in the Netherlands. In: *Journal of Child and Family Studies*, jg. 25, nr. 4, p. 1119-1130.
- Vermeer, H. J. and M. G. Groeneveld (2016). *Kwaliteit van babyopvang. Een literatuurstudie*. Leiden: Centrum voor Gezinspedagogiek, Universiteit Leiden.
- WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn in gedrukte vorm verkrijgbaar bij de (internet)boekhandel en zijn als pdf gratis te downloaden via www.scp.nl. Een complete lijst is te vinden op www.scp.nl/publicaties.

SCP-publicaties 2018

- 2018-1 *Werken aan de start. Jonge vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt* (2018). Ans Merens en Freek Bucx (red.). ISBN 978 90 377 0859 2
- 2018-2 *Lees:Tijd. Lezen in Nederland* (2018). Annemarie Wennekers, Frank Huysmans en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0858 5
- 2018-3 *De Wmo 2015 in praktijk. De lokale uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning* (2018). Lia van der Ham, Maaïke den Draak, Wouter Mensink, Peggy Schyns en Esther van den Berg. M.m.v. Pepijn van Houwelingen en Isabella van de Velde. ISBN 978 90 377 0856 1
- 2018-4 *Jezelf zijn in het verpleeghuis* (2018). Lisette Kuypers, Debbie Verbeek-Oudijk en Cretien van Campen. ISBN 978 90 377 0855 4 (pdf)
- 2018-5 *Maatschappelijke ondersteuning: keuzes van cliënten en beleid van gemeenten* (2018) (handelseditie proefschrift). Anna Maria Marangos. ISBN 978 90 377 0846 2 (pdf)
- 2018-6 *Een lokaal sociaal contract. Voorwaarden voor een inclusieve samenleving* (2018). Kim Putters. ISBN 978 90 377 0861 5
- 2018-7 *The social state of the Netherlands 2017* (2018). Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer en Annemarie Wennekers (red.). ISBN 978 90 377 0862 2 (pdf)
- 2018-8 *Net als thuis. Wooninitiatieven opgezet door ouders voor hun kinderen met een beperking* (2018). Inger Plaisier en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0863 9
- 2018-9 *Bouwend aan een toekomst in Nederland. De leefsituatie van Poolse migranten die zich na 2004 in Nederland hebben ingeschreven* (2018). Mérove Gijsberts, Iris Andriessen, Han Nicolaas (CBS) en Willem Huijnk. ISBN 978 90 377 0864 6 (pdf)
- 2018-10 *Publieke voorkeuren. Een methodologische en inhoudelijke verkenning van voorkeuren voor publieke voorzieningen* (2018). Martin Olsthoorn en Ab van der Torre. ISBN 978 90 377 0867 7 (pdf)
- 2018-11 *De religieuze beleving van moslims in Nederland. Diversiteit en verandering in beeld* (2018). Willem Huijnk. ISBN 978 90 377 0868 4 (pdf)
- 2018-12 *Opvattingen over seksuele en genderdiversiteit in Nederland en Europa* (2018). Lisette Kuypers. ISBN 978 90 377 0866 0 (pdf)
- 2018-13 *Verhalen blijven vertellen en elkaar willen begrijpen* (2018). Kim Putters, Andries van den Broek, Ab van der Torre, Martin Olsthoorn, Esther van den Berg, Wouter Mensink, Lotte Vermeij, Marcel Coenders en Annemarie Wennekers. ISBN 978 90 377 0872 1
- 2018-14 *Syriërs in Nederland. Een studie over de eerste jaren van hun leven in Nederland* (2018). Jaco Dagevos, Willem Huijnk, Mieke Maliepaard (WODC) en Emily Miltenburg. ISBN 978 90 377 0869 1
- 2018-15 *Tijdelijk werk geven. Invloed van laagconjunctuur en langdurende ziektegevallen* (2018). Edith Josten en Jan Dirk Vlasblom. ISBN 978 90 377 0870 7 (pdf)

- 2018-16 *Kwetsbaar en eenzaam? Risico's en bescherming in de ouder wordende bevolking* (2018). Cretien van Campen, Frieke Vonk en Theo van Tilburg (VU AMSTERDAM). ISBN 978 90 377 0874 5
- 2018-17 *Veranderde zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking. Landelijke evaluatie van de Hervorming Langdurige Zorg* (2018). Redactie: Mariska Kromhout, Nora Kornalijslijper en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0875 2
- 2018-18 *An international comparison of care for people with intellectual disabilities. An exploration* (2018). Isolde Woittiez, Evelien Eggink, Lisa Putman en Michiel Ras. ISBN 978 90 377 0871 4 (pdf)
- 2018-20 *Lastige kwesties. Acht focusgroepen over vertegenwoordiging en stemmen* (2018). Paul Dekker en Josje den Ridder. ISBN 978 90 377 0878 3 (pdf)
- 2018-21 *Kijk op kinderopvang. Hoe ouders denken over de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van kinderopvang* (2018). Anne Roeters en Freek Bucx. ISBN 978 90 377 0876 9 (pdf)

Digitale publicaties 2018

- Verhalen blijven vertellen en elkaar willen begrijpen* (infographic). Kim Putters, Andries van den Broek, Ab van der Torre, Martin Olsthoorn, Esther van den Berg, Wouter Mensink, Lotte Vermeij, Marcel Coenders en Annemarie Wennekers. ISBN 978 90 377 0873 8, publicatiedatum 4-5-2018 (pdf)
- Een (on)gezonde leefstijl* (card stack). Stéfanie André (RU), Gerbert Kraaykamp (RU), Roza Meuleman (RU). ISBN 978 90 377 0879 0, publicatiedatum 10-07-2018

Overige publicaties 2018

- Burgerperspectieven 2018 | 1* (2018). Paul Dekker, Lia van der Ham en Annemarie Wennekers. ISBN 978 90 377 0865 3
- Burgerperspectieven 2018 | 2* (2018). Josje den Ridder, Evelien Boonstoppel en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0877 6

SCP-publicaties 2017

- 2017-1 *Grenzen aan de eenheid. De beleving en waardering van diversiteit en inclusiviteit onder medewerkers van Defensie* (2017). Iris Andriessen, Wim Vanden Berghe en Leen Sterckx. M.m.v. Jantine van Lisdonk en Ans Merens. ISBN 978 90 377 0814 1
- 2017-2 *Wie maakt het verschil? Sociale ongelijkheid in condities en consequenties van informele hulp. Oratie.* (2017). Alice de Boer. ISBN 978 90 377 0752 6
- 2017-3 *Langer zelfstandig. Ouder worden met hulpbronnen, ondersteuning en zorg* (2017). Cretien van Campen en Jurjen Iedema (SCP), Marjolein Broese van Groenou (VU-LASA) en Dorly Deeg (VUMC-LASA). ISBN 978 90 377 0817 2
- 2017-4 *Beleidssignalement Ervaringen van LHBT-personen met sport* (2017). Ine Pulles en Kirsten Visser. ISBN 978 90 377 0820 2 (pdf)
- 2017-5 *Voorzieningen verdeeld. Profijt van de overheid* (2017). Martin Olsthoorn, Evert Pommer, Michiel Ras, Ab van der Torre en Jean Marie Wildeboer Schut. ISBN 978 90 377 0821 9
- 2017-6 *Van oost naar west. Poolse, Bulgaarse en Roemeense kinderen in Nederland: ouders over de leefsituatie van hun kinderen* (2017). Ria Vogels, Simone de Roos en Freek Bucx. ISBN 978 90 377 0819 6
- 2017-7 *First steps on the labour market* (2017). Ans Merens, Freek Bucx en Christoph Meng (ROA). ISBN 978 90 377 0822 6

- 2017-8 *Zorg en ondersteuning in Nederland: kerncijfers 2015. Ontvangen hulp bij het huishouden, persoonlijke verzorging, verpleging en begeleiding* (2017). Debbie Verbeek-Oudijk, Lisa Putman en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0818 9 (pdf)
- 2017-9 *Kwesties voor het kiezen. Analyses van enkele maatschappelijke thema's voor de Tweede Kamerverkiezingen 2017* (2017). ISBN 978 90 377 0770 0 (pdf)
- 2017-10 *Achtervolgd door angst. Een kwantitatieve vergelijking van angst voor slachtofferschap met een algemeen gevoel van onveiligheid* (2017). Lonneke van Noije en Jurjen Iedema. ISBN 978 90 377 0825 7
- 2017-11 *Discriminatie herkennen, benoemen en melden* (essay) (2017). Iris Andriessen. ISBN 978 90 377 0826 4 (pdf)
- 2017-12 *Dorpsleven tussen stad en land. Slotpublicatie Sociale Staat van het Platteland* (2017). Anja Steenbekkers, Lotte Vermeij en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0830 1 (pdf)
- 2017-13 *Leren van verschillen. Opleidingsverschillen in de vrouwenemancipatie* (2017). Anne Roeters. ISBN 978 90 377 0829 5 (pdf)
- 2017-14 *Transgender personen in Nederland* (2017). Lisette Kuiper, m.m.v. Wim Vanden Berghe. ISBN 978 90 377 0831 8 (pdf)
- 2017-15 *Gelijk verdeeld. Een verkenning van de taakverdeling bij LHb-stellen* (2017). Anne Roeters, Floor Veerman en Eva Jaspers. ISBN 978 90 377 0832 5 (pdf)
- 2017-16 *Nederlanders en nieuws. Gebruik van nieuwsmedia via oude en nieuwe kanalen* (2017). Annemarie Wennekers en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0833 2 (pdf)
- 2017-17 *Beroep op het mbo. Betrokkenen over de responsiviteit van het middelbaar beroepsonderwijs* (2017). Monique Turkenburg en Ria Vogels. M.m.v. Yvette Sol. ISBN 978 90 377 0836 3
- 2017-18 *Ouderen in verpleeghuizen en verzorgingshuizen. Landelijk overzicht van hun leefsituatie in 2015/'16* (2017). Debbie Verbeek-Oudijk en Cretien van Campen. ISBN 978 90 377 0838 7
- 2017-19 *Gelukkig in een verpleeghuis? Ervaren kwaliteit van leven en zorg van ouderen in verpleeghuizen en verzorgingshuizen* (2017). Cretien van Campen en Debbie Verbeek-Oudijk. ISBN 978 90 377 0837 0
- 2017-20 *Zicht op de Wmo 2015. Ervaringen van melders, mantelzorgers en gespreksvoerders* (2017). Peteke Feijten, Roelof Schellingerhout, Mirjam de Klerk, Anja Steenbekkers, Peggy Schyns, Frieke Vonk, Anna Maria Marangos, Alice de Boer en Liesbeth Heering. ISBN 978 90 377 0842 4
- 2017-21 *Gevlucht met weinig bagage. De leefsituatie van Somalische Nederlanders* (2017). Iris Andriessen, Mérove Gijsberts, Willem Huijnk en Han Nicolaas (CBS). ISBN 978 90 377 0839 4 (pdf)
- 2017-22 *Overall rapportage sociaal domein 2016. Burgers (de)centraal* (2017). Evert Pommer en Jeroen Boelhouwer (red.). ISBN 978 90 377 0843 1
- 2017-23 *Samenvatting Overall rapportage sociaal domein 2016. Burgers (de)centraal* (2017). Evert Pommer, Jeroen Boelhouwer (red.) ISBN 978 90 377 0844 8
- 2017-24 *Regionale verschillen in het sociaal domein: voorzieningengebruik nader verklaard* (2017). Ingrid Ooms, Klarita Sadiraj en Evert Pommer. ISBN 978 90 377 0852 3 (pdf)
- 2017-25 *De sociale staat van Nederland 2017* (2017). Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Annemarie Wennekers (red.). ISBN 978 90 377 0847 9
- 2017-26 *Zorg en ondersteuning in Nederland: kerncijfers 2016* (2017). Lisa Putman, Debbie Verbeek-Oudijk en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0850 9 (pdf)
- 2017-27 *Voor elkaar?* (2017). Mirjam de Klerk, Alice de Boer, Inger Plaisier, Peggy Schyns. ISBN 978 90 377 0849 3

Digitale publicaties 2017

Zorg en ondersteuning in Nederland: kerncijfers 2015 (onepager). Debbie Verbeek-Oudijk, Lisa Putman en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0824 0, publicatiedatum 23-1-2017

Eerste treden op de arbeidsmarkt (digitaal magazine). Ans Merens, Freek Bucx, m.m.v. Christoph Meng (ROA). ISBN 978 90 377 0823 3, publicatiedatum 31-1-2017

Arbeidsmarkt in kaart. Werkgevers 2017 (card stack). Patricia van Echtelt en Marian de Voogd-Hamelink. ISBN 978 90 377 0840 0, publicatiedatum 24-10-2017

Zorg en ondersteuning in Nederland: kerncijfers 2016 (onepager). Debbie Verbeek-Oudijk, Lisa Putman en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0851 6, publicatiedatum 17-11-2017

De sociale staat van Nederland 2017 (infographic). Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Annemarie Wennekers (red.). ISBN 978 90 377 0853 0, publicatiedatum 12-12-2017

Een week in kaart – editie 1 (card stack). Anne Roeters. ISBN 978 90 377 0857 8, publicatiedatum 21-12-2017

Overige publicaties 2017

Burgerperspectieven 2017 | 1 (2017). Paul Dekker, Josje den Ridder en Pepijn van Houwelingen.

ISBN 978 90 377 0827 1

Burgerperspectieven 2017 | 2 (2017). Josje den Ridder, Iris Andriessen en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0834 9

Oud worden in Nederland (2017). Redactie: Lotte Vermeij (scp) en Radboud Engbersen (PLATFORM31).

ISBN 978 90 377 0835 6

Burgerperspectieven 2017 | 3 (2017). Josje den Ridder, Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen.

ISBN 978 90 377 0841 7

Burgerperspectieven 2017 | 4 (2017). Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0854 7

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt jaarlijks zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma is te vinden op de website van het scp: www.scp.nl.