

Inspiratie uit het buitenland

12 lessen uit een
internationale
stelselvergelijking
van kinderopvang

28 april 2023



Discussie over de toekomst van de kinderopvang in Nederland

Waarom dit onderzoek?

Toegenomen aandacht voor kinderopvang als ontwikkelplek en discussie over de complexiteit van het toeslagenstelsel, zorgen ervoor dat er steeds meer debat is over de toekomst van de kinderopvang in Nederland. In het Coalitieakkoord van 2021 heeft het kabinet aangegeven te streven naar een fundamentele herziening van het kinderopvangstelsel, waarbij werkende ouders een ruimere vergoeding krijgen en de bijdrage direct wordt uitgekeerd aan kinderopvangorganisaties. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid werkt samen met uitvoeringsorganisaties en vertegenwoordigers van ouders, medewerkers en kinderopvangorganisaties aan een nieuw ontwerp voor het beoogde stelsel.

Wat kunnen we leren van de landen om ons heen? In opdracht van de Brancheorganisatie Kinderopvang heeft Berenschot een internationale vergelijking gemaakt. Daarbij is gekeken hoe kinderopvangstelsels in het buitenland zich tot het Nederlandse stelsel verhouden. Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van gevalideerde bronnen en de inzet van lokale wetenschappers. Meningingen over de inrichting van een stelsel zijn niet opgenomen. Het doel is een objectieve vergelijking van landen, dat inspiratie kan bieden in de discussie over mogelijke herinrichting van het kinderopvangstelsel. In deze samenvatting van het onderzoek presenteren we hiervoor 12 lessen met de belangrijkste inzichten uit het onderzoek.



Zes landen

Welke kinderopvangstelsels zijn onderzocht?

In het onderzoek is gekeken naar de kinderopvangstelsels van vijf landen: Denemarken, Zweden, Frankrijk, Duitsland en Engeland. Deze landen zijn geselecteerd omdat ze vergelijkbaar zijn met Nederland als het gaat om de maatschappij, de cultuur en de standaard van welvaart. In het onderzoek zijn de stelsels van de landen afzonderlijk in kaart gebracht en is er een vergelijking gemaakt tussen de landen en het Nederlandse stelsel.



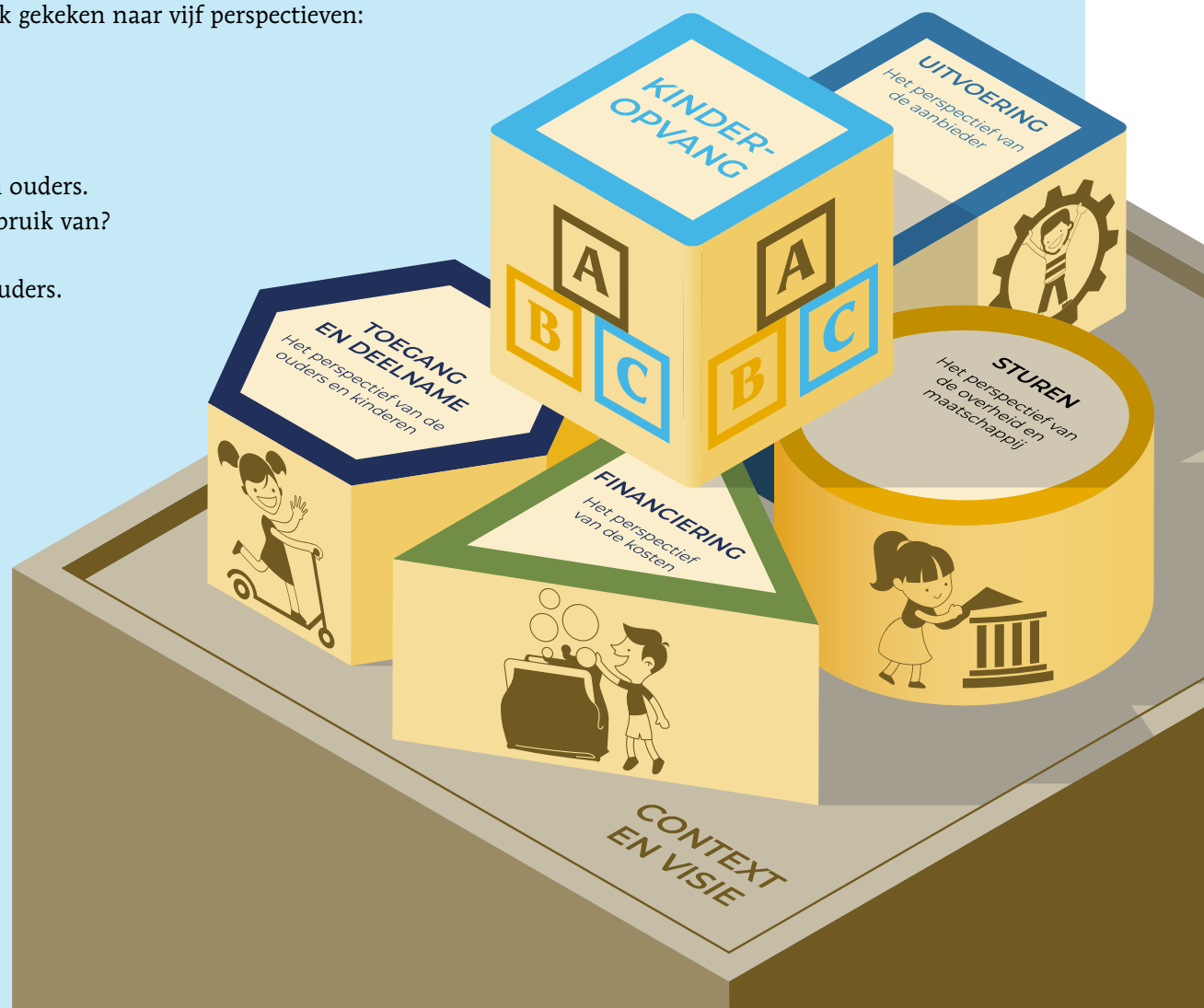
Vijf perspectieven

Op welke punten zijn de stelsels vergeleken?

Om tot een betekenisvolle vergelijking te komen is in het onderzoek gekeken naar vijf perspectieven:

- **Context & Visie:** het perspectief van de maatschappij.
Wat kenmerkt de landen in de vergelijking?
- **Toegang & Deelname:** het perspectief van de kinderen en hun ouders.
Hoe ziet het aanbod van kinderopvang eruit en wie maakt er gebruik van?
- **Financiering:** het perspectief van de kosten voor overheid en ouders.
Hoeveel kost de kinderopvang en wie betaalt?
- **Uitvoering:** het perspectief van de aanbieder. Wie biedt er kinderopvang aan en hoe is de markt georganiseerd?
- **Sturing op het stelsel:** het perspectief van de overheid.
Hoe wordt er gestuurd op de kwaliteit van kinderopvang en welke wettelijke kaders zijn er?

Voor deze perspectieven zijn gegevens zoveel mogelijk vergelijkbaar gemaakt, zijn verschillen en overeenkomsten bekeken en geven we zo inzichten terug die vanuit ieder perspectief een eigen verhaal vertellen over de kinderopvang.



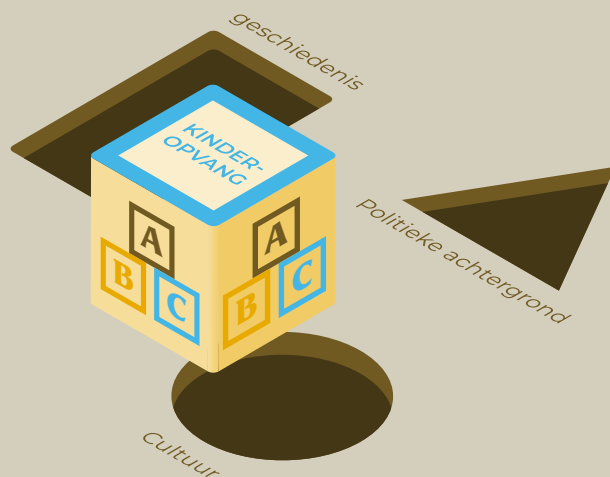
Context & Visie

Het perspectief van de maatschappij



1

Ieder land heeft een andere geschiedenis, politieke achtergrond en cultuur, en dat heeft invloed op de inrichting van het stelsel voor kinderopvang.



De kinderopvangstelsels in de verschillende landen worden getypeerd door drie modellen van westerse welvaartsstaten:

- **Zweden en Denemarken zijn voorbeelden van een sociaaldemocratische verzorgingsstaat.** De overheid zorgt voor herverdelende voorzieningen en uitkeringen. Er wordt ingezet op herverdeling van welvaart, maar ook op arbeidsmarktparticipatie van ouders. De kinderopvang wordt publiek georganiseerd en ouders betalen gezamenlijk voor het behapbaar houden van de kosten.
- **De politieke cultuur in Frankrijk en Duitsland is conservatief corporatistisch.** Familiewaarden zijn belangrijk en er wordt ingezet op een samenleving waarin men voor elkaar zorgt. Subsidies en sociale voorzieningen zijn inkomensafhankelijk. Deze landen gaan in de basis uit van opvang binnen de familie. Als dit geen optie is, dan wordt kinderopvang door de staat geregeld.
- **Engeland wordt getypeerd door een liberaal model.** Er ligt er een grote nadruk op de autonomie van individuen. De belastingdruk is laag en individuen krijgen zoveel mogelijk ruimte voor vrije keuze. Hierbij wordt er veel ingezet op marktwerking. De kinderopvang is op minimale wijze door de overheid georganiseerd.

De Nederlandse welvaartsstaat en het huidige stelsel voor kinderopvang hebben zowel kenmerken van een conservatief-corporatistisch als sociaaldemocratische verzorgingsstaat



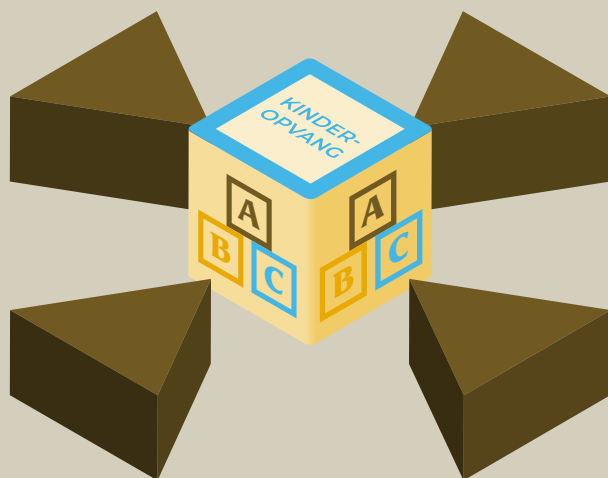
Context & Visie

Het perspectief van de maatschappij



2

Kinderopvang verenigt verschillende maatschappelijke doelen rond het jonge kind en hun ouders. Maar de focus daarbij verschilt tussen landen en stelsels.



Alle landen zien kinderopvang als een belangrijk middel om de arbeidsparticipatie – in het bijzonder van moeders - te versterken. Ook wordt kinderopvang in alle landen gezien als belangrijke ontwikkelplek voor kinderen, waar zij een goede start krijgen. Wat onder een goede start wordt verstaan, verschilt echter per land en dat geldt ook voor de mate waarin kinderopvang wordt gezien als een vorm van voorbereidend onderwijs. Onderstaande tabel geeft weer op welke doelstellingen de kinderopvang in de onderzochte landen primair gericht is.

	DK	ZW	NL	DE	FR	EN
Arbeidsmarktparticipatie bevorderen	X	X	X	X	X	X
Voorkomen en bestrijden van leerachterstanden	X	X	X	X		
Stimuleren van de ontwikkeling van kinderen	X	X	X	X	○	X
Kansengelijkheid bevorderen	X	X	X	○	X	X
Aanpassen aan de wensen van kind en familie	X				X	
Kinderen voorbereiden op school	X	X				

○ Niet duidelijk beschreven, maar naar onze inschatting wel een doel.

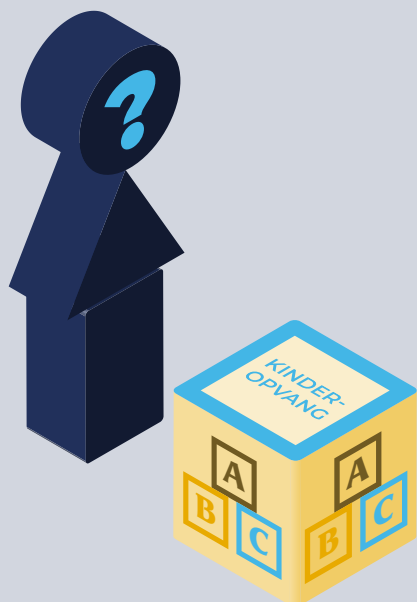


Toegang & Deelname

Het perspectief van de kinderen en hun ouders

**3**

Het gebruik van kinderopvang hangt samen met verlofregelingen, de start van leerplicht en de lengte van de dag op de basisschool.



Het gebruik van de kinderopvang wordt beïnvloed door de aanwezige verlofregelingen voor jonge ouders. In landen waar verlofregelingen voor bevalling en ouderschap ruim zijn, wordt in het eerste jaar minder gebruik gemaakt van kinderopvang. In alle landen neemt het gebruik van kinderopvang toe naarmate kinderen ouder worden, tot het moment dat zij naar school gaan.

Met de start van de leerplicht verandert logischerwijs ook het gebruik van kinderopvang. Frankrijk kent als enige van de onderzochte landen een leerplicht voor een zogenaamde voorschool vanaf 3 jaar, waarbij met 6 jaar de overstap wordt gemaakt naar school. In de andere landen geldt de leerplicht alleen voor het onderwijs, en start deze vanaf 5 jaar (Nederland en Engeland) of 6 jaar (Denemarken, Zweden en Duitsland). Vanaf dat moment stopt de kinderopvang en ontstaat voor een deel van de ouders de behoefte om voorafgaand en/of na schooltijd gebruik te maken van opvang.

De hoeveelheid en duur van de vraag naar buitenschoolse opvang (bso) hangt sterk samen met de tijden van het onderwijs. Deze zijn zeer verschillend tussen landen. In Duitsland begint het onderwijs al om 7.30 en eindigt de schooldag om 12:00 of 13:00 uur. Hier omvat de bso een groot deel van de middag. In Frankrijk begint een schooldag echter pas om 9:00 uur en duurt deze tot 16:30. Hierdoor wordt minder bso afgenomen en richt deze zich vooral op de vroege ochtend.

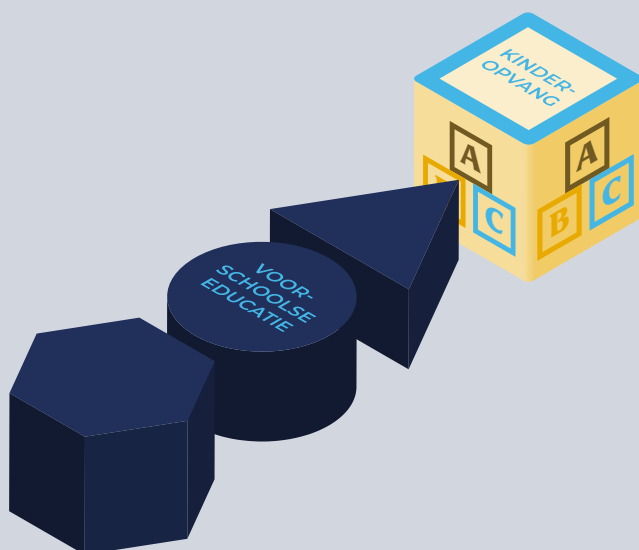


Toegang en deelname

Het perspectief van de kinderen en hun ouders

**4**

De vijf landen kennen allemaal een vorm van voorschoolse educatie. In Nederland is deze beschikbaar voor kinderen met (risico op) onderwijsachterstanden. In andere landen voor alle kinderen.



Alle landen in de vergelijking bieden een vorm van voorschools onderwijs aan, vaak vanaf 2-3 jaar tot de leeftijd waarop kinderen naar school gaan. Het voorschoolse onderwijs, wordt veelal aangeboden binnen de basisschool of in nauwe samenwerking met de school. Het inhoudelijk aanbod verschilt daarbij, van een programma waarbij spelonderwijs aan ontwikkeling wordt gewerkt (Denemarken, Zweden, Nederland) tot een meer schoolse setting, waarbij kinderen (in latere jaren) al meer in aanraking komen met schoolactiviteiten en mede worden begeleid door een leraar (Frankrijk, Duitsland, Engeland).

Nederland is het enige land uit de vergelijking, waarbij voorschoolse educatie bestemd is voor een specifieke doelgroep, namelijk peuters vanaf 2,5 jaar met een (risico op een) onderwijsachterstand. Gemeenten bepalen daarbij welke kinderen in aanmerking komen. In de andere landen is de voorschoolse voorziening bestemd voor alle kinderen. In Frankrijk en Zweden is deelname aan de voorschool (deels) verplicht. In Frankrijk vanaf drie jaar, in Zweden vanaf 5 jaar. In de andere landen is deelname aan het voorschoolse aanbod optioneel.

Toegang en deelname

Het perspectief van de kinderen en hun ouders



Nederland is het enige land dat een arbeidseis kent voor vergoeding van kinderopvang. In de andere landen hebben alle kinderen een vastgesteld recht op een vorm van kinderopvang.

Het huidige stelsel in Nederland kent een kinderopvangtoeslag, waarbij werkende ouders op basis van hun inkomen een tegemoetkoming ontvangen in de kosten van de kinderopvang. Het systeem kent daarmee een arbeidseis; alleen ouders die werken, studeren of een traject volgen hebben recht op kinderopvangtoeslag. Voor kinderen van niet werkende ouders betaalt de gemeente in sommige gevallen een deel van de kosten voor halve dagopvang in de vorm voorschoolse educatie (bedoeld voor kinderen met een risico op onderwijsachterstand) of peuteropvang.

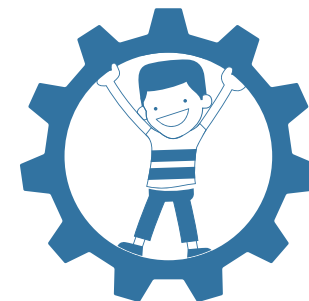
De andere landen in de vergelijking gaan uit van een recht voor kinderen op toegang tot kinderopvang/voorschoolse educatie of in sommige gevallen een plicht voor alle kinderen om hier vanaf een bepaalde leeftijd aan deel te nemen. In Zweden, Denemarken en Duitsland heeft elk kind vanaf 6/12 maanden recht op (full-time) toegang tot kinderopvang, ongeacht de werksituatie of het inkomen van hun ouders. Frankrijk en Engeland bieden aan alle ouders een vastgesteld aantal uren voorschoolse educatie aan voor kinderen vanaf 3 jaar, waarbij deelname in Frankrijk onder de leerplicht valt.

5



Uitvoering

Het perspectief van de aanbieder

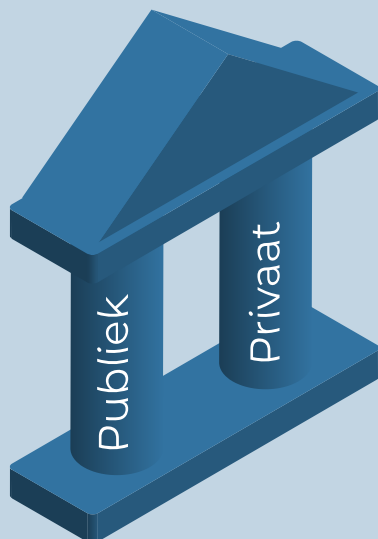


Nederland is het enige stelsel dat alleen private aanbieders kent. Andere landen kennen een mix van publieke en private aanbieders.

Kinderopvang en voorschoolse educatie wordt in de vergeleken landen door verschillende uitvoerders aangeboden. In Denemarken, Zweden en Frankrijk worden verreweg de meeste kindplaatsen via publieke voorzieningen – vanuit de landelijke overheid of lokale overheid – aangeboden. Aanvullend wordt een deel van de kindplaatsen gerealiseerd door private aanbieders. Duitsland en Engeland kennen ook publieke voorzieningen voor kinderopvang/voorschool, maar het aanbod wordt daar dominant vanuit de private sector aangeboden. Nederland heeft als enige land in de vergelijking alleen private aanbieders.

In alle landen zijn dus private aanbieders actief. Daarbij gaat het zowel om not-for-profit organisaties (zoals stichtingen of verenigingen) en profit organisaties (zoals een besloten vennootschap of maatschap). Het toelaten van commerciële aanbieders tot de markt heeft veelal tot doel om het aantal beschikbare kindplaatsen te vergroten.

6



Uitvoering

Het perspectief van de aanbieder



Frankrijk kent een rijke traditie in het gebruik van gastouderopvang. In de andere landen wordt hoofdzakelijk gebruik gemaakt van kindercentra of aanbod op scholen.

Alle landen in de vergelijking kennen opvang in kindercentra/scholen en opvang van gastouders. De accenten in het gebruik tussen deze vormen van opvang kennen echter grote verschillen. In Frankrijk wordt meer dan de helft van de kinderen tot 3 jaar opgevangen door gastouders. Vanaf 3 jaar gaan kinderen naar de voorschool. In de andere landen wordt veel minder gebruik gemaakt van gastouderopvang. Kinderen gaan daar vanaf jonge leeftijd al veel meer naar kindercentra, die voor kinderen op latere leeftijd vaak zijn verbonden aan school.

7



Financiering

Het perspectief van de kosten voor overheid en ouders



Landen met een ruime vergoeding voor kinderopvang en lage kosten voor ouders, kennen een hogere belastingdruk.



De kosten die ouders moeten maken voor kinderopvang verschillen sterk tussen landen. De gemiddelde besteding van het inkomen aan kinderopvang varieert van 3% in Zweden, tot 20% in Nederland en 30% in Engeland. In alle landen bestaan er daarbij voor ouders met lagere inkomens compensatieregelingen.

Het is interessant om daarbij ook te kijken naar de belastingdruk; de mate waarin de heffingen drukken op het besteedbaar inkomen. Daarbij is een parallel zichtbaar tussen een hoge belastingdruk enerzijds en een lage besteding van het inkomen aan kinderopvang anderzijds, en vice versa. Dit lijkt sterk samen te hangen met de politieke achtergrond van de landen. De Scandinavische landen in de vergelijking zijn een voorbeeld van een sociaaldemocratische verzorgingsstaat; de kinderopvang is nagenoeg gratis, maar de belastingdruk is relatief hoog. Engeland kent een liberaal model; De belastingdruk ligt lager, maar de kosten voor kinderopvang zijn ouders een stuk hoger. Nederland bevindt zich in het midden; zowel qua belastingdruk als kosten voor kinderopvang.

Financiering

Het perspectief van de kosten voor overheid en ouders



Ouders leveren in alle landen een eigen inkomensafhankelijke financiële bijdrage, maar de hoogte daarvan verschilt.



Alle landen in de vergelijking kennen een inkomensafhankelijke eigen bijdrage, waarbij lagere inkomens minder betalen dan hogere inkomens. Omdat de kosten voor kinderopvang tussen landen verschillen, zijn de kosten voor ouders niet in absolute zin met elkaar te vergelijken. Maar er kan wel worden gekeken of ouders relatief meer of minder moeten bijdragen dan in andere landen. Daarmee kan het beste vergeleken worden door te kijken naar ouders met de allerlaagste inkomens óf juist te kijken naar ouders met de hoogste inkomens. De kosten voor de laagste inkomens variëren van volledig gratis (voor een gemaximeerd aantal uren in Engeland) tot een kleine bijdrage van circa 3/4% (in Zweden en Nederland). Voor de hoogste inkomens lopen kosten op tot 65% (in Nederland), of 100% bij private kinderopvang (in Duitsland). In Denemarken en Zweden wordt de ouderbijdrage ook voor ouders met de hoogste inkomens gemaximeerd, respectievelijk op 25% van de kosten van de publieke kinderopvang.

Financiering

Het perspectief van de kosten voor overheid en ouders



Buiten Nederland hebben alle landen een vorm van directe financiering van kinderopvangorganisaties.



Nederland is het enige land waar de financiering van kinderopvang – met uitzondering van peuteropvang en voorschoolse educatie – volledig via ouders verloopt. De andere landen in de vergelijking kennen allemaal een systeem, waarbij de overheid een deel van de kosten direct vergoedt aan de kinderopvangorganisaties. In Frankrijk, Duitsland en Engeland keren de nationale overheden een vergoeding uit aan aanbieders. In Zweden en Denemarken doen de lokale overheden dat. De wijze van vergoeding aan de kinderopvangorganisaties verschilt tussen een vast bedrag per kind, een vast bedrag per uur of compensatie van exploitatie of salaris.

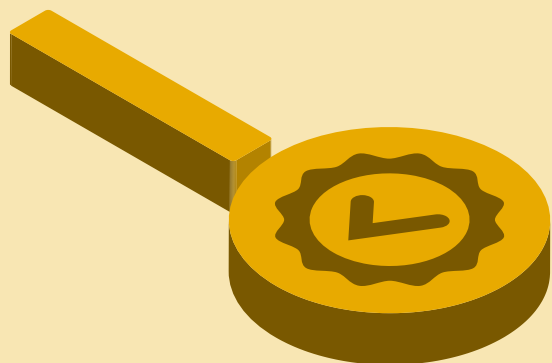
In deze systematiek lopen soms wel dubbele lijnen, afhankelijk van de aanbieder. In Denemarken loopt de financiering voor publieke voorzieningen via de lokale overheden, terwijl ouders voor private opvang – vergelijkbaar met in Nederland – een bedrag van de overheid ontvangen waarmee zij zelf de opvang betalen. Eenzelfde dubbele systematiek bestaat er in Engeland. De gratis 15 tot 30 uren worden daarbij rechtstreeks aan de aanbieder betaald, terwijl extra uren door de ouder rechtstreeks aan de aanbieder moeten worden betaald. Als compensatie voor de extra kosten is er dan weer een geldstroom via belastingen naar de ouder.

Sturing

Het perspectief van de overheid



In alle landen wordt er toezicht gehouden op de veiligheid en kwaliteit van de kinderopvang. De kwaliteitseisen verschillen daarbij.



De landen in de vergelijking kennen allemaal een vorm van toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang. In de meeste landen wordt dit door gemeentelijke instanties uitgevoerd. In Engeland is het belegd bij de landelijke onderwijsinspectie. De inrichting van het toezicht verschilt, waarbij de lokale instanties en overheden veelal de accenten leggen. In het toezicht wordt naar verschillende aspecten gekeken. In de Scandinavische landen ligt de focus daarbij sterker op de pedagogische kwaliteit, terwijl in Duitsland en Frankrijk met name wordt gekeken naar de veiligheid. In Nederland wordt naar een combinatie van beide aspecten gekeken.

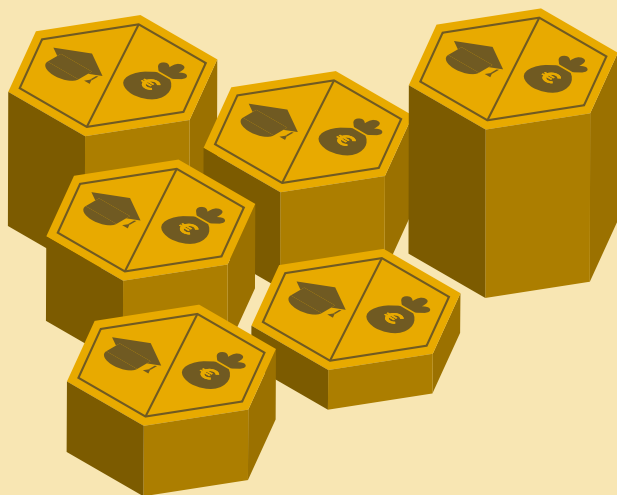
De kwaliteitseisen verschillen tussen landen. Zo zijn in Frankrijk, Duitsland, Engeland en Nederland normen vastgesteld voor de beroepskracht-kind ratio (BKR). In Zweden is dat (nog) niet het geval. Zij kennen alleen aanbevelingen op dit vlak. Net als in Nederland, verschilt de BKR in andere landen ook afhankelijk van de leeftijd van kinderen. Voor de allerjongste kinderen varieert de BKR tussen 3 (Nederland en Denemarken) en 5 (Frankrijk, Zweden), met daar tussen in Engeland (4). Voor de oudere kinderen is de BKR niet altijd opgegeven, maar zien we dat deze varieert tussen 9,1 (Duitsland) en 16,7 (Zweden - aanbeveling). De wettelijke eisen in Nederland liggen hier tussen.

Sturing

Het perspectief van de overheid



Het opleidingsniveau en de salarissen van pedagogisch medewerkers lopen sterk uiteen tussen landen.



De positie van het beroep van pedagogisch medewerker verschilt sterk tussen de onderzochte landen. In Denemarken en Zweden is een groot deel van de pedagogisch medewerkers hoogopgeleid. Salarissen zijn daarbij vergelijkbaar met dat van docenten in het basisonderwijs. Duitsland kent ook relatief hoogopgeleide pedagogisch medewerkers, maar de salarissen liggen daar verhoudingsgewijs een stuk lager. Leerkrachten in het basisonderwijs verdienen daar – net als in Nederland – substantieel meer dan pedagogisch medewerkers in de kinderopvang. In Engeland behoren de salarissen van pedagogisch medewerkers tot de laagste in het land.

Alleen Nederland en Denemarken hebben een landelijke afspraak (cao) die voor alle werknemers in de kinderopvang geldt, ongeacht de aard van de onderneming. In de andere landen wordt de hoogte van salarissen bepaald door de lokale overheid voor publieke voorzieningen of door de werkgever bij private voorzieningen.

Colofon

Redactie

Leonore Das, Anne-Floor Bakker, Jasper Varwijk

| Berenschot

Vormgeving en illustraties

Gilmar Pattipeilohy

|  NUMERO4

Deze publicatie en de achterliggende internationale vergelijking van kinderopvangstelsels zijn tot stand gekomen dankzij financiering van de Brancheorganisatie Kinderopvang.

|  **BRANCHEORGANISATIE
KINDEROPVANG**

Copyright © 2023, Berenschot