

Gastouderopvang, minicrèche en thuisopvang – voor- en nadelen (bijlage 03)

Gastouderopvang in 2005

In 2005 is gastouderopvang onderdeel geworden van de toen ingevoerde Wet Kinderopvang. Doel van deze Wet Kinderopvang is het vergemakkelijken en stimuleren van de combinatie van arbeid en zorg. Doordat gastouderopvang onderdeel werd van de Wet Kinderopvang, kwamen ouders die gebruik maakten van gastouderopvang in aanmerking voor dezelfde overheidsvergoeding per uur als ouders die gebruik maken van kinderdagopvang en buitenschoolse opvang. Voor die tijd kwam de overheid ouders alleen tegemoet in de bemiddelingskosten die ouders maakten voor het gastouderbureau.

Gebruik Gastouderopvang

In 2008 bleek dat de gastouderopvang veel harder groeide dan verwacht. Tussen 2005 en 2007 nam het aantal kinderen dat gebruik maakt van gastouderopvang met 227% toe naar 98.000 kinderen. In 2008 groeide dit aantal kinderen verder naar 155.000 kinderen (groei 58%). Het aantal afgenomen uren gastouderopvang groeide in 2008 met 88%.

De toename in het gebruik van gastouderopvang draagt veel minder bij aan extra arbeidsparticipatie dan verwacht, omdat een groot deel bestaat uit substitutie van informele naar formele opvang. Uit onderzoek van Research voor Beleid blijkt dat in 2007 43% van de groei substitutie van informele naar formele opvang betrof, waarvan het bij 70% om opvang door directe familie ging. Naar schatting bestond in 2007 25% van het totale gebruiksniveau van gastouderopvang uit voormalige informele opvang. Dit aandeel loopt verder op, omdat naar verwachting 75% van de verdere groei in 2008 en 2009 bestaat uit formalisering van voorheen informeel verzorgde opvang. Op dit moment maken 155.000 kinderen gebruik van gastouderopvang. Hierbij gaat het naar schatting om 67.000 kinderen (43%) die voorheen informeel werden opgevangen.¹ Deze formalisering van de opvang heeft in beginsel niet geleid tot een stijging van de arbeidsparticipatie, omdat deze ouders voor de formalisering ook al arbeid en zorg combineerden, middels informele opvang.²

In de gastouderopvang bevinden zich nu naar schatting 88.000 kinderen die gebruik maken van 'professionele' gastouderopvang. Hierbij kan het gaan om ouders die geen andere vorm van opvang in de buurt hebben, of waarvan de andere beschikbare opvang niet goed aansluit bij de werktijden of wachttijsten hebben. Ook kan het gaan om ouders die een voorkeur hebben voor opvang in huiselijke sfeer. Of om ouders die voorheen gebruik maakten van dagopvang of BSO. Van de groei in de gastouderopvang in 2007 bestond 11,4% uit substitutie tussen de verschillende formele vormen van opvang. In 2006 was deze formele substitutie 15,2%. Dit betreft bij elkaar ongeveer 8.500 kinderen. Daarnaast kan nog een klein deel van de groei in 2006 en 2007 worden verklaard uit een verschuiving van peuterspeelzaal naar gastouderopvang (ongeveer 1.400 kinderen). In hoeverre deze substitutie heeft doorgezet in 2008 is niet bekend.

Het CPB heeft aangegeven dat gastouderopvang vanwege de grootschalige substitutie van informele naar formele opvang naar schatting een negatief effect op arbeidsparticipatie gehad heeft (-0,2); door de hoge kosten van gastouderopvang voor de werkende bevolking als geheel (het beslag op de belastingmiddelen) zou het voor werkenden die niet profiteren van formele kinderopvang minder aantrekkelijk worden te werken.

Aangekondigde maatregelen

In 2008 zijn daarom maatregelen aangekondigd om de kosten te beheersen en ook op langere termijn een houdbaar stelsel te kunnen aanbieden. Deze maatregelen houden onder andere in dat de gastouderopvang wordt gesplitst in twee vormen van opvang: professionele minicrèches en thuisopvang. Voor de minicrèche zullen de kwaliteitseisen hoger liggen dan voor de thuisopvang. Het toezicht op het naleven van deze kwaliteitseisen zal worden versterkt. De maximaal te vergoeden uursprijzen voor beide vormen van opvang worden respectievelijk 4 euro en 2,50 euro per uur, waarbij het aantal te vergoeden uren per maand voor de thuisopvang wordt gemaximeerd op 52 uur per maand (zie figuur 1).

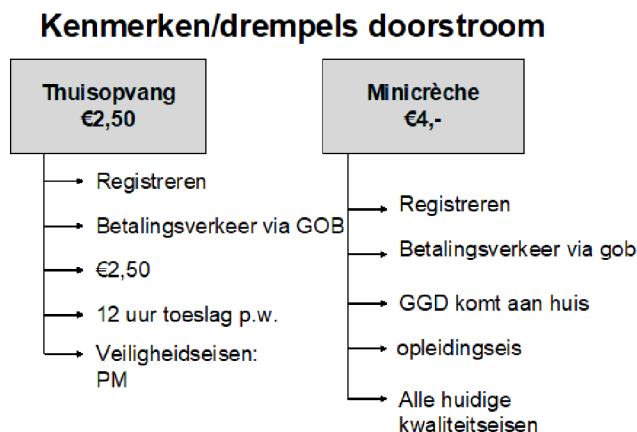
Door middel van deze maatregelen probeert de overheid de voordelen van gastouderopvang in stand te houden, terwijl de nadelen worden verminderd. In deze notitie worden voor- en nadelen van gastouderopvang besproken. Daarbij worden de consequenties van het nieuwe stelsel op deze voor- en

¹ $25\% \times 98.000 + 75\% \times 57.000 = 67.250$

² Een belangrijke factor die ouders zelf aangeven om (meer) gastouderopvang te gebruiken in 2007 is de 'financiële aantrekkelijkheid' voor zowel ouder als gastouder. Deze factor scoort het hoogst bij de groep die van informele naar formele opvang is overgestapt. Arbeidsparticipatie wordt door deze groep als tweede factor genoemd. De arbeidsparticipatie is binnen deze groep (substitutie informeel naar formeel) inderdaad in twee jaar tijd met 3% per tweoudergezin toegenomen (naar 57,7 uur), terwijl die groei bij afnemers van dagopvang en BSO met respectievelijk 6% (naar 61,5 uur) en 21% (naar 58,1 uur) is toegenomen. Bron: Research voor beleid, 2007

nadelen besproken. Vervolgens wordt de vraag gesteld welke rol voor de overheid gezien de effecten van gastouderopvang logisch zou zijn.

Figuur 1 Aangekondigde maatregelen gastouderopvang



De voor- en nadelen van gastouderopvang in huidige en voorgestelde vorm

De huidige gastouderopvang kent een aantal voor- en nadelen die mogelijk de arbeidsparticipatie en ontwikkeling van het kind beïnvloeden.

Voordelen gastouderopvang

- Gastouderopvang biedt een uitkomst voor ouders op het platteland, omdat kinderdagopvang en buitenschoolse opvang daar niet voldoende tot stand zouden komen. Het is niet bekend voor hoeveel kinderen in Nederland geen kinderdagopvang of buitenschoolse opvang in de buurt beschikbaar is. Het is daarom ook moeilijk aan te geven wat de precieze toegevoegde waarde van gastouderopvang in dit opzicht is. Uit onderzoek van SEO uit 2004 (voor de invoering van de Wet Kinderopvang) is gebleken dat er toen in Nederland voor 12% van de kinderen tussen de 0-3 jaar geen kinderdagverblijf binnen 10 minuten bereikbaar was. Voor kinderen tussen de 4-12 jaar was er voor 15% van de kinderen geen buitenschoolse opvang binnen 10 minuten te bereiken. Op dit moment is SEO een nieuwe meting aan het verrichten, waarbij opnieuw op basis van postcodegebied en gegevens van het CBS over het aantal kinderen per postcodegebied gekeken wordt voor hoeveel kinderen er geen kinderdagopvang of buitenschoolse opvang dicht bij huis beschikbaar is. Naar verwachting is het aantal kinderen dat binnen 10 minuten van huis geen toegang heeft tot kinderdagopvang of buitenschoolse opvang afgenomen, daar het aantal locaties de afgelopen jaren sterk is toegenomen.³
- Gastouderopvang kan een uitkomst bieden voor mensen die op onregelmatige tijden werken. Het merendeel van de gastouders (90%), geeft aan ook opvang buiten de reguliere tijden aan te bieden, al dan niet incidenteel. De gastouderopvang biedt ouders daarmee de mogelijkheid op flexibele tijden gebruik te maken van opvang. De meeste gastouders werken op vergelijkbare tijden als de dagopvang en buitenschoolse opvang: zij starten veelal tussen 7 en 8 uur 's ochtends (51%) en sluiten tussen 17.00u en 18.00u (45%).⁴
- Of gastouderopvang beter is voor het kind dan opvang in de dagopvang of buitenschoolse opvang is niet bekend. Er is niet veel literatuur die de Nederlandse gastouderopvang vergelijkt met kinderdagopvang of buitenschoolse opvang. Volgens onderzoek van de Universiteit Leiden ondervinden kinderen in gastouderopvang of dagopvang niet meer stress dan thuis (gemeten op basis van cortisol-niveau in het speeksel). Wel zouden kinderen in de gastouderopvang zich veiliger en meer ontspannen voelen (welbevinden) dan in de dagopvang (gemeten aan de hand van videofragmenten).⁵
- Gastouderopvang kan een uitkomst bieden in het geval van wachtlijsten. Het laatste jaar zijn de wachtlijsten toegenomen. Daarom kan gastouderopvang voor ouders een (al dan niet tijdelijke) uitkomst bieden bij de combinatie van arbeid en zorg. Volgens de laatste peildatum (1 juni 2008) bevinden zich voor de kinderdagopvang 27.750 kinderen op de wachtlijst. Voor de buitenschoolse opvang zijn dit 21.500 kinderen. Zij wachten gemiddeld tussen de twee en drie maanden langer op een plek dan gewenst. Als de gastouderopvang er niet zou zijn, nemen de wachtlijsten naar verwachting sterk toe.

³ Zo biedt in 2008 inmiddels al 89% van de scholen BSO aan, op of bij de school, Sardes 2009.

⁴ Research voor beleid, Groei van kinderopvang, een onderzoek naar oorzaken. Mei 2008.

⁵ Universiteit Leiden, Algemene en Gezinspedagogiek en Datatheorie, Groeneveld et. Al, Welbevinden en stress van kinderen in de kinderopvang. Een vergelijking van kinderdagverblijven en gastoudergezinnen, september 2008

- Gastouderopvang biedt ouders de mogelijkheid opvang kleinschalig te regelen in huiselijke sfeer, en draagt daarmee bij aan de keuzevrijheid van ouders. Daarbij vinden ouders het vaak fijn wanneer hun kind wordt opgevangen door een bekende of familielid. Er zijn ouders die wel willen werken, maar die dit alleen willen in combinatie met kleinschalige opvang voor de kinderen in huiselijke sfeer, of in combinatie met opvang door een bekende of familielid. Gastouderopvang kan hierbij een uitkomst bieden. Het aantal opgevangen kinderen per gastouder varieert. Ongeveer 45% van de gastouders vangt per week gemiddeld 1 of 2 kinderen op (zie tabel 1).⁶ Een gastouder mag maximaal vier kinderen tegelijk opvangen.⁷ Over een week genomen kan een groter aantal kinderen worden opgevangen, doordat kinderen vaak parttime worden opgevangen.

Tabel 1 aantal opgevangen kinderen per gastouder gedurende de week⁸

aantal opgevangen kinderen	percentage gastouders
0	0,4%
1	16,4%
2	28,0%
3	15,4%
4	12,6%
5	7,3%
6	3,0%
7	3,2%
8	2,6%
9	2,2%
10 of meer	8,6%
Totaal	100,0%

Nadelen van gastouderopvang

- Gastouderopvang heeft ook een aantal nadelen waar het gaat om kwaliteit. In de huidige vorm kent de gastouderopvang geen beroepskwalificatie-eis voor gastouders. Een ander nadeel is dat in de gastouderopvang geen programma's voor bijvoorbeeld voorschoolse educatie aangeboden worden. Een mogelijk ander nadeel is dat kinderen in de gastouderopvang in de meeste gevallen minder in aanraking komen met andere kinderen.
- In de gastouderopvang is het moeilijker de kwaliteit van opvang te controleren. Hierbij speelt mee dat de registratie van gastouders vaak niet actueel is en dat goede controle op kwaliteit arbeidsintensief is.
- Gastouderopvang biedt meer dan de andere opvangvormen de mogelijkheid tot misbruik (declareren van uren opvang die in het geheel niet hebben plaatsgevonden) en oneigenlijk gebruik (een groter gebruik van opvang dan nodig gezien het aantal uren arbeid dat verricht wordt. Dit is formeel toegestaan maar wordt niet met de wet beoogd). Op dit moment hebben ouders, gastouders en gastouderbureaus er allen belang bij het aantal te declareren uren te maximaliseren. Het is bij gastouderopvang in tegenstelling tot bij de andere formele opvangvormen, moeilijk controleerbaar of ouders een eigen bijdrage in de kosten aan gastouders betalen. Het betalingsverkeer loopt in het huidige systeem rechtstreeks tussen ouder en gastouder. De belangen van de drie partijen lopen parallel. Daarnaast is toezicht op toeslag en kwaliteit nu gescheiden (Belastingdienst respectievelijk GGD). Door de formele scheiding tussen deze twee vormen van toezicht bestaat het risico dat informatie vanuit het ene domein niet bekend is bij de toezichthouder van het andere domein. Zo doen zich situaties voor waarbij over hetzelfde gastouderbureau bij de Belastingdienst/Toeslagen op basis van de toegekende kinderopvangtoeslagen een veel groter aantal aangesloten gastouders bekend is dan bij de GGD op basis van het kwaliteitstoezicht. Deze informatie van de Belastingdienst/Toeslagen is relevant voor de GGD om te kunnen beoordelen of het gastouderbureau in staat is het feitelijke aantal gastouders te begeleiden.

Effecten van de aangekondigde maatregelen

De effecten van het nieuwe systeem op voor- en nadelen zijn mede afhankelijk van de keuzes die gastouders en ouders maken. OCW veronderstelt nu de volgende effecten vanaf 2010:

Thuisopvang

⁶ Research voor beleid. .

⁷ Door het tijdelijke experiment 'innovatieve gastouderopvang' mogen gastouders onder bepaalde voorwaarden maximaal zes niet-eigen kinderen tegelijk opvangen

⁸ ☐ Gastouderopvang 2008.

Verwacht wordt, dat van de in totaal 212.000 kinderen in de gastouderopvang eind 2009 110.000 kinderen zullen doorstromen naar thuisopvang. Daarbij wordt verondersteld dat gastouders die behoren tot de informele kring van de ouders (bijv. grootouders) opvang zullen blijven aanbieden tegen de lagere maximumuurprijs van € 2,50 ongeacht het lagere aantal toeslaguren dat voor vergoeding in aanmerking komt. Het grootste deel van deze vorm van opvang werd immers in het verleden zelfs zonder financiële vergoeding aangeboden. Deze opvang zal derhalve niet worden stopgezet als gevolg van een verlaging van de maximumuurprijs. Daar komt bij dat het kabinet verwacht dat veel opvangouders zullen kunnen voldoen aan de verhoudingsgewijs lichte kwalitatieve drempels die voor deze vorm van opvang zullen gaan gelden. De ouders van deze kinderen zullen naar verwachting ook niet overstappen naar de 'professionele' gastouderopvang of de kindercentra. Hier geldt weliswaar een hogere kinderopvangtoeslag maar een overstap gaat tevens gepaard met een verhoudingsgewijs even grote toename van de eigen bijdrage. Dit zou betekenen dat voor deze ouders de kosten toenemen en een overstap gemaakt moet worden van de gekozen vertrouwde zorg door een bekende naar de formele opvang. Het kabinet verwacht dat de 110.000 kinderen die voor de maatregelen gebruik maakten van 'informele' gastouderopvang na de maatregelen zullen doorstromen naar thuisopvang.

Verschuiving opvang

Bij ruim 100.000 kinderen wordt wel een verschuiving verwacht naar andere vormen van opvang, die gepaard gaat met de introductie van de mini-crèche. Het nieuwe systeem bevat een prikkel voor deze professionele gastouders om de uurprijs in overeenstemming te brengen met de gemiddeld lagere kosten die zij maken in vergelijking met de kosten van kindercentra. Daar komt bij dat aan deze opvang substantiële deskundigheidseisen worden gesteld en dat het rechtstreekse toezicht door de GGD als een drempel kan worden ervaren. Niet alle gastouders zullen in staat of bereid zijn om aan deze eisen te voldoen. De verwachting is derhalve dat na een overgangsperiode een klein deel van de kinderen die gebruik maakten van professionele gastouderopvang (in 2013 circa 15.000 van de ruim 100.000 kinderen) zal worden overgebracht naar de thuisopvang. Van de resterende ca 90.000 kinderen die zich voor de maatregelen in de professionele gastouderopvang bevinden zal – na een overgangsperiode van enkele jaren – naar verwachting ongeveer 50% worden opgevangen in minicrèches en ongeveer 50% in dagopvang en buitenschoolse opvang in kindercentra. De geraamde aantallen in de verschillende vormen van opvang zijn voor de periode 2010-2013 weergegeven in tabel 2.

Tabel 2. Aantallen kinderen in de verschillende vormen van opvang na invoering van de maatregelen

Kinderen x 1.000	2010	2011	2012	2013
Dagopvang en buitenschoolse opvang in kindercentra	35	38	41	43
Gastouderopvang (€ 4)	36	39	42	45
Thuisopvang (€ 2,50)	141	135	129	124
Totaal	212	212	212	212

Effecten op voor- en nadelen

Naar verwachting blijven de voordelen van gastouderopvang (thuisopvang en minicrèche) na de wijzigingen grotendeels in stand. Als gevolg van de verwachte substitutie van gastouderopvang naar dagopvang en buitenschoolse opvang zullen de wachtlijsten voor deze soorten opvang wel toenemen. Ook de nadelen zullen naar verwachting blijven bestaan, zij het in andere mate. De kwaliteit in de minicrèche kan toenemen door de opleidingseis die gaat gelden, en de sterkere controle op kwaliteit. De mogelijkheden tot misbruik en oneigenlijk gebruik zullen in het nieuwe systeem worden teruggedrongen door een sterker toezicht. Ook zal dit afnemen door middel van de maximering van het aantal uren waarvoor toeslag kan worden aangevraagd. Daardoor wordt het onaantrekkelijker om meer uren af te nemen boven dit plafond. Het wordt daarmee dus ook minder aantrekkelijk om opvanguren aan te geven boven het daadwerkelijke gebruik. Binnen de nieuwe grenzen blijft het echter mogelijk het opgegeven gebruik te maximaliseren. Ook blijven bij de thuisopvang zogenaamde a-b-c-constructies mogelijk, waarbij bijvoorbeeld twee buurvrouwen elkaar opgeven als gastouder van elkaars kinderen, terwijl er feitelijk opvang voor het eigen kind in eigen huis plaatsvindt.

Samengevat:

Subsidiëring van gastouderopvang (minicrèche en thuisopvang) is grotendeels een politieke keuze. Gastouderopvang heeft voor- en nadelen; de effecten van subsidiëring van gastouderopvang op de maatschappelijke welvaart zijn niet eenduidig positief.

Discussiepunt:

Wat betekent dit voor de rol van de overheid in het subsidiëren van gastouderopvang/ minicrèches/ thuisopvang?