Aanbiedingsformulier voor CEWI

Korte titel	**Evaluatie van de Wet kinderopvang**
Van	Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Mede namens	-
Datum aanbieding	8 mei 2012
Nummer	CEWI 07
Hamerstuk	Nee
Voorgaande behandeling	N.v.t.

Inhoud en doelstelling van het voorstel

Met deze evaluatie wordt voldaan aan de wettelijke verplichting om periodiek een verslag uit te brengen over de effecten van de Wet kinderopvang. Voor deze evaluatie is gebruik gemaakt van reeds beschikbare gegevens en onderzoeken. Daarnaast is op een aantal punten specifiek onderzoek verricht ten behoeve van deze evaluatie. Dit betreft toezicht en handhaving[1], het participatie-effect van de Wet kinderopvang[2], motieven voor gastouderopvang[3] en ontwikkelingen in het peuterspeelzaalwerk[4]. Deze onderzoeken worden met de evaluatie aangeboden aan de Tweede Kamer.

Deze evaluatie wordt aangeboden aan de Tweede Kamer ongeacht de demissionaire status van het kabinet omdat het de Tweede Kamer reeds is toegezegd en het een wettelijke verplichting betreft.

Voorgesteld besluit

Het voorstel te aanvaarden en vervolgens aan de REWI te zenden

Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Probleemanalyse

1. Wat is de aanleiding?
Wettelijke verplichting om periodiek verslag uit te brengen over de effecten van de Wet kinderopvang.

2. Wie zijn betrokken?
Andere departementen (FIN, EL&I, OCW, VWS), het veld (Brancheorganisatie Kinderopvang, Boink, GGD, VNG, MOgroep en Inspectie van het Onderwijs) en wetenschappers.

3. Wat is het probleem?
N.v.t.

---

[1] Bartels (2011), *Ernst van door GGD geconstateerde gebreken bij kinderopvangcentra, gastouderbureaus en gastouders*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
[2] CPB (2011), *Ex post analyse effect kinderopvangtoeslag op arbeidsparticipatie*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
[3] Intomart (2012), *Motieven voor gastouderopvang*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
[4] Regioplan (2012), *Ontwikkeling in de omvang en de gemeentelijke financiering van het peuterspeelzaalwerk*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

4. Wat is het doel?
Effecten van de Wet kinderopvang in kaart brengen.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?
N.v.t.

Instrumentkeuze
6. Wat is het beste instrument?
(gelet op rechtmatigheid, doelmatigheid, uitvoerbaarheid)
N.v.t.

Gevolgenbeoordeling
7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?
N.v.t.

Interdepartementale afstemming

Gevolgen voor de Rijksbegroting
Nee

Gevolgen voor Regeldruk (administratieve lasten, inhoudelijke nalevingskosten en toezichtslasten)
Nee
- Is een bedrijfseffectentoets van toepassing? (www.bedrijfseffectentoets.nl).
- Is een ACTAL toets van toepassing? Het gaat hierbij om wetten, besluiten, regelingen, waarbinnen ook subsidie- en aanbestedingsregelingen vallen (www.actal.nl).

Overeenstemming met Justitie (wetgevingstoets en effecten analyse)
N.v.t.

Overeenstemming met BZK (beoordelingskader financiële / bestuurlijke consequenties voor decentrale overheden, dan wel beoordelingskader bijzondere uitkering, dan wel andere financiële / bestuurlijke consequenties voor Bonaire, Sint Eustatius of Saba
N.v.t.

Toelichting
<MAXIMAAL 5 REGELS>

Aan EU-notificatieverplichting voldaan
N.v.t.

Samenhang met internationale verplichtingen en/of Europese regelgeving
N.v.t.

Overleg gevoerd op basis van het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden
N.v.t.

Overeenstemming bereikt met Aruba, Curaçao en Sint Maarten en/of BES-eilanden?
N.v.t.

Ambtelijk voorbereid in
N.v.t.

Overeenstemming bereikt op ambtelijk niveau
N.v.t.

Overeenstemming bereikt met

Afstemming met AZ / ☐ RVD

Nee

Contactpersonen

Naam	
Afdeling	MIN SZW/ ASEA
Telefoonnummer	070-
Emailadres	@minszw.nl

Naam	
Afdeling	MIN SZW/ KO
Telefoonnummer	070-
Emailadres	@minszw.nl

Inhoud

1 Inleiding
1.1 Aanleiding evaluatie
1.2 Doelstellingen en afbakening evaluatie
1.3 Rol overheid
1.4 Leeswijzer

2 Kinderopvang: ontwikkelingen 2005-2011
2.1 Beleidsontwikkelingen
2.2 Ontwikkelingen in gebruik kinderopvang

3 Verbeteren van de combinatie arbeid en zorg
3.1 Randvoorwaarden
3.2 Effecten
3.3 Samenvatting

4 Waarborgen kwalitatief goede kinderopvang
4.1 Uniform systeem van kwaliteitseisen
4.2 Effect van kwalitatief goede opvang op de ontwikkeling van een kind
4.3 Hoe is het met de kwaliteit gesteld
4.4 Samenvatting

5 Gastouderopvang
5.1 Gevolgen professionalisering gastouderopvang 2010
5.2 Ruimte voor verdere professionalisering van de gastouderopvang
5.3 Samenvatting

6 Peuterspeelzaalwerk
6.1 Huidige stelsel
6.2 Recente ontwikkelingen
6.3 Mogelijke consequenties

7 Misbruik en oneigenlijk gebruik
7.1 Inleiding
7.2 Maatregelen
7.3 Samenvatting

8 Conclusies en aanbevelingen

1 Inleiding

1.1 Aanleiding evaluatie

In 2005 is de Wet kinderopvang[5] geïntroduceerd. De minister van SZW is wettelijk verplicht (artikel 3.12, lid 2 Wko) om periodiek een verslag uit te brengen over de doeltreffendheid en effecten van de Wet kinderopvang. De minister is ook wettelijk verplicht (artikel 3.12, lid 3 Wko) om een jaar na inwerkingtreding van de wetswijziging gastouderopvang een verslag uit te brengen over de doeltreffendheid en effecten van deze wetswijziging. De Tweede Kamer is toegezegd om beide verslagen gecombineerd uit te brengen en deze onderzoeken uiterlijk het tweede kwartaal 2012 aan de Tweede Kamer aan te bieden.

Het doel van deze evaluatie is het in kaart brengen van de doeltreffendheid en effecten van de Wet kinderopvang. Een effectevaluatie onderzoekt de verhoudingen tussen doelstellingen en resultaten. Deze evaluatie geeft inzicht in de mate waarin deze doelen zijn bereikt. Er wordt gekeken naar het beleid dat ten grondslag ligt aan de Wet kinderopvang, naar de specifieke doelstellingen van deze wet en de mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten van de wet worden gerealiseerd. Indien de bevindingen uit de evaluatie daartoe aanleiding geven, zullen beleidswijzigingen en zo nodig wijziging van de regelgeving worden voorgesteld.

1.2 Doelstellingen en afbakening evaluatie

De Wet kinderopvang die op 1 januari 2005 in werking is getreden onderscheidt twee hoofddoelen; 1) het vergemakkelijken van de combinatie arbeid en zorg en 2) het aanbieden van kwalitatief goede kinderopvang die aansluit bij de wensen van ouders. Voor het bereiken van deze doelen is het van belang dat de fysieke en financiële toegankelijkheid van de kinderopvang wordt vergroot en dat de markt voor kinderopvang goed functioneert, zodat het aanbod in kinderopvang goed wordt afgestemd op de wensen van de ouders. Voor het aanbieden van kwalitatief goede kinderopvang is een uniform systeem van kwaliteitseisen, toezicht en handhaving noodzakelijk. Het bereiken van de gestelde doelen zal ertoe leiden dat ouders een goede maatschappelijke positie kunnen verwerven en kunnen deelnemen op de arbeidsmarkt. Het aanbieden van kwalitatief goede kinderopvang zal de ontwikkeling van kinderen stimuleren en vergemakkelijkt ook de combinatie van arbeid en zorg.

Tabel 1. Doelen, randvoorwaarden en verwachtte effecten van de Wet kinderopvang

Doel	Randvoorwaarden	Effecten
Verbeteren combinatie van arbeid en zorg	Fysieke toegankelijkheid	Goede maatschappelijke positie ouders
	Financiële toegankelijkheid	Verhogen van arbeidsdeelname van ouders
	Goed functionerende markt	
Aanbieden van kwalitatief goede kinderopvang	Uniform systeem van kwaliteitseisen	Stimuleren van de ontwikkeling van kinderen (pedagogische kwaliteit)
	Toezicht en handhaving op structurele en proces kenmerken van kwaliteit	
	Goed functionerende markt	

[5] Na introductie van de Wet OKE is de naam van de wet veranderd in Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen. Voor de eenduidigheid zal in deze evaluatie steeds gerefereerd worden aan de Wet kinderopvang.

de mate waarin de twee hoofddoelen bereikt zijn. Per hoofddoel zal ingegaan worden op de noodzakelijke randvoorwaarden en de realisatie van de beoogde resultaten. Daarna wordt een aantal specifieke zaken behandeld zoals; het effect van wetswijzigingen op het gebied van gastouderopvang (hoofdstuk 5), het peuterspeelzaalwerk (hoofdstuk 6) en misbruik en oneigenlijk gebruik (hoofdstuk 7). Tot slot worden de belangrijkste conclusies weergegeven en zullen er beleidsaanbevelingen gedaan worden.

2 Kinderopvang: ontwikkelingen 2005-2011

2.1 Beleidsontwikkelingen

De jaren voorafgaand aan invoering van de Wet kinderopvang (1980-2005)
In de jaren vanaf 1980 tot 2005 was er sprake van een lappendeken van tijdelijke maatregelen die het aanbod en het gebruik van kinderopvang moesten stimuleren. Zo waren er fiscale regelingen voor ouders en voor werkgevers die een kinderopvangregeling uitvoerden. Er was sprake van drie vormen van opvang: naast de particuliere opvang die volledig door de ouders werd betaald, was er gesubsidieerde opvang en bedrijfsopvang. Gesubsidieerde opvang werd door gemeenten gesubsidieerd en de bedrijfsopvang door werkgevers. De kosten voor ouders en de beschikbaarheid van opvang vertoonden daardoor grote variatie. Het hing van min of meer toevallige omstandigheden af of ouders gebruik konden maken van (betaalbare) kinderopvang. Dit werd mede beïnvloed door de aanhoudende capaciteitstekorten en wachtlijsten die zich in deze jaren manifesteerden. Omdat gemeenten op eigen kracht nauwelijks extra capaciteit konden genereren, droeg het Rijk met een tijdelijke stimuleringsregeling[10] bij aan een forse uitbreiding van het aantal kindplaatsen. Dit aantal nam toe van 20.000 in 1989 naar 200.000 in 2004. De kwaliteitseisen en de wijze waarop deze werden gehandhaafd, kon van gemeente tot gemeente verschillen. Weliswaar golden vanaf 1995 landelijke minimumeisen, maar daarbinnen hadden gemeenten grote vrijheden.

De Wet kinderopvang wordt ingevoerd (1 januari 2005)
Op 1 januari 2005 werd de Wet kinderopvang van kracht. De baaierd van fiscale en financiële stimuleringsmaatregelen werd vervangen door één landelijke regeling. De nieuwe wet beoogde uniformiteit te brengen in de financiering. Ouders die arbeid en zorg combineren kregen een gelijk recht op inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag in een vergelijkbare arbeid- en zorgsituatie. De financiering werd vraaggestuurd: ouders kregen zelf de beschikking over een financiële overheidsbijdrage en konden hiervoor opvang 'inkopen'. Een systeem van tripartiete financiering had ertoe moeten leiden dat ouders, werkgevers en de rijksoverheid in gelijke mate bijdragen aan de kosten voor kinderopvang. Het kwaliteitsbeleid werd eveneens geüniformeerd. Het Rijk werd verantwoordelijk voor het vaststellen van de kwaliteitsnormen en deze normen werden landelijk van toepassing. Ook voor het toezicht en de handhaving van deze kwaliteitseisen werden landelijke normen van kracht. Gemeenten bleven verantwoordelijk voor de uitvoering van het toezicht en de handhaving.

De kinderopvangtoeslag voor midden en hogere inkomens wordt verhoogd (2006-2007)
Bij de invoering van de Wet kinderopvang werden de middelen zo ingezet dat vooral ouders met een laag inkomen ervan konden profiteren. Om dit te compenseren werd de kinderopvangtoeslag voor de midden- en hoge inkomens (vanaf 1,5 x modaal) in 2006 verhoogd. Een jaar later werd voor deze inkomensgroepen de toeslag voor het eerste kind verder verhoogd.

De werkgeversbijdrage wordt verplicht gesteld (1 januari 2007)
Medio 2006 werd duidelijk dat de kabinetsdoelstelling dat in 2008 90% van de werknemers aanspraak kan maken op een volledige werkgeversbijdrage niet werd gehaald. Daarom is de bijdrage van werkgevers aan de kosten van formele kinderopvang vanaf 1 januari 2007 verplicht gesteld. Deze bijdrage wordt door het rijk geïnd door middel van een opslag op de premies ten behoeve van de sectorfondsen en aan de ouders doorbetaald als een vaste voet in de kinderopvangtoeslag[11]. Met deze verplichte werkgeversbijdrage is de financiële toegankelijkheid

---

[10] Zo wordt de uitbreidingsdoelstelling van de "Regeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang" eind 2002 ruimschoots gehaald: er zijn 172 000 kindplaatsen gerealiseerd, ruim 6 000 meer dan de doelstelling.

[11] In het geval dat beide ouders werken is dit 1/3 van kosten van kinderopvang tot een bij de Wet kinderopvang bepaalde maximum uurprijs. Het beschikbare budget voor kinderopvangtoeslag werd als gevolg hiervan met 529 miljoen euro verhoogd.

van de kinderopvang verder verhoogd voor ouders die niet van beide werkgevers een volledige bijdrage ontvingen.

De motie Van Aartsen/Bos wordt wettelijk verankerd (medio 2007)
In september 2005 is door de Kamerleden Van Aartsen (VVD) en Bos (PvdA) een motie ingediend die verzocht om met ingang van het schooljaar 2007-2008 alle basisscholen wettelijk verplicht te stellen om tussen 07:30 uur en 18:30 uur hetzij zelf voor- en naschoolse opvang aan te bieden, hetzij te faciliteren dat andere partijen dat doen. Daarom hebben basisscholen de wettelijke taak gekregen om de aansluiting met de kinderopvang te regelen. Het toenmalige kabinet beoogde op deze wijze de problemen aan te pakken die ouders ondervonden bij het organiseren van voor- en naschoolse opvang, en zo drempels weg te nemen voor verhoging van de arbeidsparticipatie. Als gevolg van deze wettelijke verplichting is het aanbod van en de vraag naar buitenschoolse opvang in korte tijd sterk toegenomen.

De wetswijziging gastouderopvang wordt van kracht (1 januari 2010)
Begin 2010 is een fundamentele wetswijziging van kracht geworden op het terrein van de gastouderopvang. Met deze wetswijziging werd beoogd de buitensporige groei van het gebruik van gastouderopvang aan banden te leggen, het misbruik en oneigenlijk gebruik in de gastouderopvang terug te dringen en betere waarborgen in te bouwen voor de kwaliteit van de opvang. Gastouders moeten vanaf dat jaar voldoen aan opleidingseisen. Daarnaast moesten ook de gastouderbureaus voldoen aan strengere eisen. Naast het al bestaande toezicht van de GGD op de gastouderbureaus zijn de gastouders nu ook zelf object van toezicht geworden. Om betere controle mogelijk te maken op opvanguren, de betalingen voor deze opvanguren en de inkomsten van gastouders worden er sindsdien strengere eisen gesteld aan de administratie van gastouderbureaus, dienen de betalingen van vraagouders aan gastouders via het gastouderbureau te verlopen en moeten alle gastouders worden geregistreerd in een Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen.

De Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie wordt van kracht (1 augustus 2010)
Medio 2010 is de Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (OKE) van kracht geworden. Doel van deze wet was om voor jonge kinderen in peuterspeelzalen en kindercentra een veilige en stimulerende omgeving te creëren en medewerkers in staat te stellen om Nederlandse taalachterstanden bij kinderen te signaleren en deze achterstanden weg te werken. De kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen zijn daarom verhoogd en zoveel mogelijk gelijk gesteld aan die van kindercentra. Om alle kinderen die voorschoolse educatie nodig hadden te kunnen bereiken, moest voorschoolse educatie zowel op peuterspeelzalen als kinderopvangvoorzieningen worden aangeboden. Beide voorzieningen moesten toegankelijk zijn voor ouders met kinderen die in aanmerking komen voor voorschoolse educatie. Gemeenten dienden te zorgen voor voldoende voorzieningen in aantal en spreiding zodat kinderen met een risico op een achterstand in de Nederlandse taal deel kunnen nemen aan voorschoolse educatie. Gemeenten werden verplicht om met alle betrokkenen, waaronder kindercentra, peuterspeelzalen en scholen, afspraken te maken over een dekkend aanbod van voorschoolse educatie en over de resultaten van vroegschoolse educatie. De Wet OKE is formeel geen onderdeel van deze evaluatie.

De kinderopvangtoeslag wordt verlaagd (2009 - 2013)
Door het toegenomen gebruik groeide ook de uitgaven aan de kinderopvangtoeslag fors. Doordat de subsidie te ongericht was, werden de kosten bovenmatig. Om de uitgaven voor kinderopvangtoeslag te kunnen beperken is de toeslag in 2009-2011 verlaagd, vooral voor de midden en hoge inkomens, en in mindere mate voor de lagere inkomens. In 2012 is de toeslag verder verlaagd. Het kabinet heeft het voornemen bekend gemaakt om in 2013 de kinderopvangtoeslag voor het eerste kind verder af te bouwen en er wordt een eigen bijdrage van 15 euro per maand geïntroduceerd.

De maximum uurprijs wordt aangepast (2009, 2010, 2012)

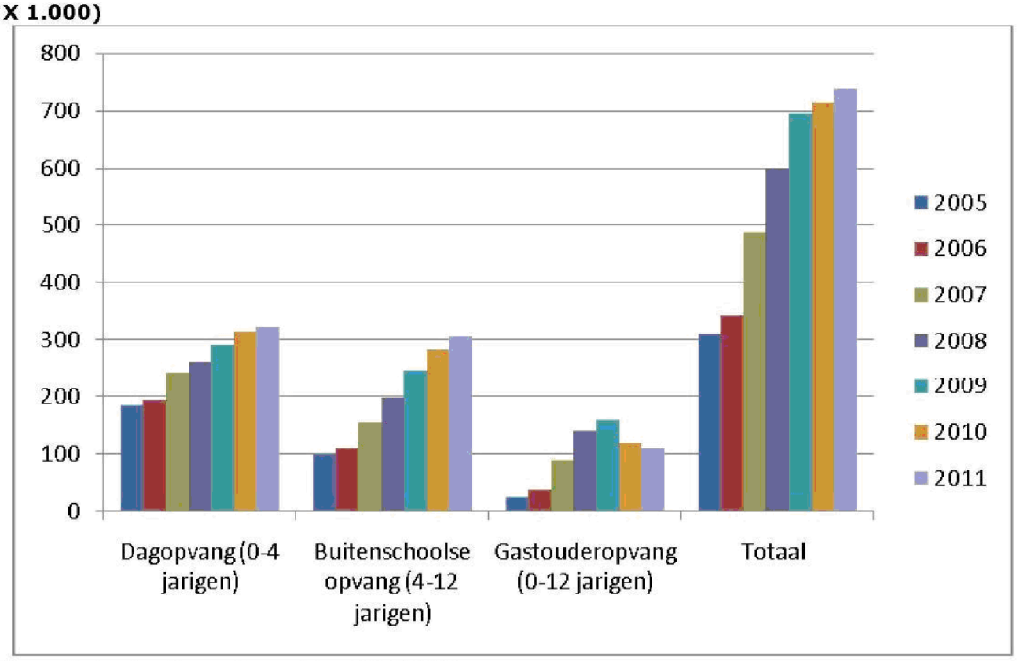
In 2009 en 2012 zijn de maximum uurprijzen van alle kinderopvangsoorten bevroren. Per 2010 werd de maximum uurprijs gedifferentieerd. De maximum uurprijs in de dagopvang is bevroren en in de buitenschoolse opvang is verlaagd.

Het bovenstaande illustreert dat er een groot aantal beleidswijzigingen is ingevoerd op het kinderopvangterrein in een relatief kort tijdsbestek. Dit bemoeilijkt het doen van een deugdelijke effectmeting, omdat het terrein bijna continu in beweging is geweest.

2.2 Ontwikkelingen in gebruik kinderopvang

Als gevolg van de invoering van vraagfinanciering en de toegenomen subsidie op het gebruik van kinderopvang is het aanbod van kinderopvang fors toegenomen. Vanaf 2005 is het gebruik van kinderdagopvang bijna verdubbeld en het gebruik van buitenschoolse opvang bijna verdrievoudigd (zie figuur 1). Het gebruik van gastouderopvang is tot 2009 fors gestegen. Na de wetswijziging in 2010 neemt het gebruik van gastouderopvang af van ruim 180.000 kinderen in 2009 naar een kleine 130.000 kinderen in 2011. Opvallend is dat het gebruik van kinderopvang blijft stijgen ondanks dat de hoogte van de toeslag relatief is gedaald.

Figuur 1. Gebruik kinderopvang naar opvangsoort (2005-2011), jaargemiddelden[12] (aantal kinderen X 1.000)



Bron: Belastingdienst, bewerking OCW/SZW

De forse verhoging van de subsidie (2006-2007) leidde zowel direct als indirect tot een sterke stijging van de collectieve uitgaven aan kinderopvang, omdat ook het gebruik fors toenam (zie tabel 2). Omdat het een openeinde regeling betreft kon het budgettaire beslag van de collectieve uitgaven aan kinderopvang uitgroeien tot ruim 2,9 miljard euro in 2009.

Tabel 2. Kinderopvangtoeslag

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011

[12] Over de jaren 2005-2007 waren de jaargemiddelden niet eenduidig of niet geraamd. Deze aantallen zijn geschat op basis van de ontwikkeling in de overige jaren.

Uitkeringslasten [13](x 1.000.000)	624	850	2.009	2.748	2.916	2.911	2.678
Aantal kinderen[14] (x 1.000)	311	342	486	600	696	715	738

Bron: kerncijfers OCW/ Begroting SZW 2011

De collectieve uitgaven aan kinderopvang liggen in Nederland (0,72% BBP) daarmee boven het OECD-gemiddelde (0,63% BBP), maar blijven achter bij landen als Denemarken, Zweden en Verenigd Koninkrijk waar de arbeidsdeelname van vrouwen (in uren) aanzienlijk hoger ligt.

Tabel 3. Overheidsuitgaven aan kinderopvang[15] (%van BBP) 2008

Land	Overheidsuitgaven aan kinderopvang (% van BBP)
Luxemburg	0,36%
Verenigde Staten	0,38%
Duitsland	0,39%
Nederland	***0,72%***
België	0,80%
Finland	0,90%
Noorwegen	0,96%
Frankrijk	1,01%
Verenigd koninkrijk	1,09%
Zweden	1,09%
Denemarken	1,32%
OECD-25	***0,63%***

Bron: OECD (2011), 'Doing Better for Families', p 143

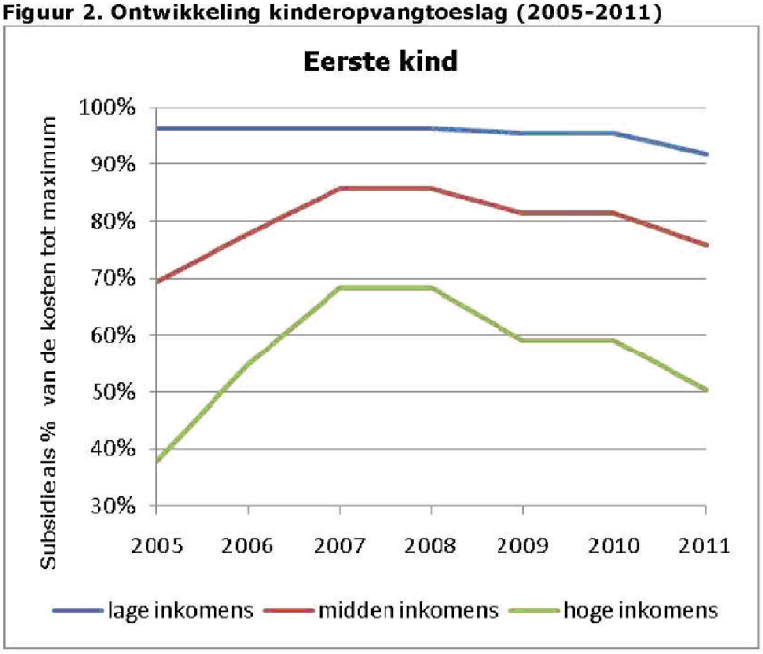
Als gevolg van de hierboven geschetste beleidsontwikkelingen is de subsidie op het gebruik van kinderopvang toegenomen (zie figuur 2) over de periode 2005-2011. Omdat lage inkomens reeds een forse subsidie ontvingen voor het kinderopvang gebruik is er voor hen relatief weinig veranderd. Voor midden en hoge inkomens is met name de subsidie op het kinderopvanggebruik van het eerste kind tot en met 2008 fors toegenomen. Als gevolg van bezuinigingen is dit deels ongedaan gemaakt in de laatste jaren.

[13] Betreft netto-uitgaven (uitgaven minus de ontvangsten excl. werkgeversbijdrage).

[14] Deze aantallen betreffen jaargemiddelden. Over de jaren 2005-2007 waren de jaargemiddelden niet eenduidig of niet geraamd. Deze aantallen zijn geschat op basis van de ontwikkeling in de overige jaren.

[15] Hier wordt een internationale definitie van uitgaven aan kinderopvang gehanteerd die breder is dan de uitgaven aan de kinderopvangtoeslag.

Figuur 2. Ontwikkeling kinderopvangtoeslag (2005-2011)



Bron: SZW AmvB (2004-2010) [16]

Het CPB[17] heeft gekeken naar de verdeling van de kosten van formele kinderopvang tussen werkgevers, overheid en ouders (zie tabel 4). De gemiddelde ouderbijdrage (waarbij rekening is gehouden met eventuele tweede en verdere kinderen) is gedaald van een gemiddelde ouderbijdrage van 37% in 2005 naar 18% in 2008. Over deze periode is de gemiddelde ouderbijdrage dus ongeveer gehalveerd. Mede hierdoor zijn de collectieve uitgaven in een paar jaar tijd verdrievoudigd. Om de kinderopvang budgettair beheersbaar te houden is besloten om de bijdrage van ouders te verhogen. Sinds 2009 is de gemiddelde ouderbijdrage daarom weer toegenomen naar 27% in 2011.

Tabel 4. Aandeel bijdrage overheid, werkgever en ouders 2005-2011[18]

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Overheid	42%	48%	56%	59%	58%	55%	52%
Werkgevers	21%	22%	26%	23%	21%	23%	21%
Ouders	37%	30%	18%	18%	21%	22%	27%

Bron: SZW

[16] Als inkomensklassen zijn gebruikt; lage inkomens < WML, midden inkomens 1,5 X modaal, hoge inkomens 2,5 X modaal. Het betreft hier de bijdrage tot de maximum uurprijs.

[17] CPB (2011), *Kinderopvang in Kaart*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

[18] Dit betreft de verdeling tot aan de maximum uurprijs.

3 Verbeteren van de combinatie arbeid en zorg

De Wet kinderopvang kent zijn oorsprong in de context van het beleid op het terrein van arbeid en zorg. Dit bredere beleid is gericht op het vergemakkelijken van de combinatie van arbeid en zorg voor werknemers en omvat naast het kinderopvangbeleid ook het beleid gericht op het creëren van meer en betere verlofregelingen[19] en mogelijkheden om in deeltijd te werken. Zo geeft de Wet Aanpassing Arbeidsduur (WAA) werknemers het geclausuleerde recht om te verzoeken om een langere of kortere wekelijkse arbeidsduur. Zowel de wens om meer te werken, die veelal door vrouwen werd geuit, als de wens van zowel mannen als vrouwen om minder te werken in de periode dat de opvoeding van kinderen veel tijd vergt, werd zodoende gefaciliteerd. Dit arbeid- en zorgbeleid diende twee achterliggende doelen: het beleid zou zowel burgers in staat stellen een betere maatschappelijke positie te verwerven, als de arbeidsparticipatie per saldo verhogen. Arbeidsparticipatie en maatschappelijke ontwikkeling van burgers werden beide als belangrijk ervaren. Om die reden werd in de toelichting bij het initiële wetsvoorstel kinderopvang niet de verhoging van de arbeidsparticipatie als doel geformuleerd, maar het vergemakkelijken van de combinatie van arbeid en zorg. Het vergroten van de arbeidsdeelname, vooral van vrouwen, is geformuleerd als het te verwachten effect van de Wet. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat het verhogen van de arbeidsparticipatie, na invoering van de wet in 2005, gaandeweg een belangrijkere rol is gaan spelen.

De invoering van de Wet kinderopvang zal alleen de beoogde effecten bereiken als aan een aantal randvoorwaarden voldaan is. Zo dient de fysieke en financiële toegankelijkheid gewaarborgd te zijn en dient de markt voor kinderopvang goed te functioneren. Dit hoofdstuk beschrijft allereerst de randvoorwaarden, daarna wordt gekeken in welke mate de beoogde effecten (verstevigen maatschappelijke positie en verhogen arbeidsdeelname) gerealiseerd zijn.

3.1 Randvoorwaarden

3.1.1 Fysieke en financiële toegankelijkheid

De beoogde effecten (verstevigen maatschappelijke positie en verhogen arbeidsdeelname) kunnen alleen bereikt worden als de kinderopvang beschikbaar is (fysieke toegankelijkheid) voor alle inkomensgroepen (financiële toegankelijkheid).

Omdat het aanbod sterk gegroeid is, is de potentiële toegang tot kinderopvang verbeterd na invoering van de Wet kinderopvang. De groep kinderen voor wie toegang tot kinderopvang een probleem is, is tegenwoordig klein. De capaciteit is het sterkst gegroeid daar waar er sprake was van ondercapaciteit[20]. De potentiële toegang tot kinderopvang is in alle delen van Nederland sterk verbeterd. De verbetering is het sterkst voor de buitenschoolse opvang.

[19] Deze verlofregelingen zijn vormgegeven in de Wet arbeid en zorg. In deze wet zijn de volgende verlofregelingen opgenomen: zwangerschaps- en bevallingsverlof, adoptieverlof, kraamverlof, ouderschapsverlof, kortdurend zorgverlof, calamiteitenverlof- en ander kort verzuimverlof, langdurig zorgverlof.

[20] CPB (2011), *Kinderopvang in Kaart*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Tabel 5. Ontwikkeling van de vraag en het aanbod

		aug-07	dec-07	jun-08	dec-08	jun-09	sep-10
KDV	*Capaciteit*	128.000	142.000	167.900	200.500	205.300	227.700
	Aantal kinderen op de wachtlijst (naar kindplaatsen)	12.200	12.200	14.600	15.600	13.500	16.200
	Wachtlijstomvang als percentage van de capaciteit (kindplaatsen/capaciteit)	9,5%	8,6%	8,7%	7,8%	6,6%	7,1%
BSO	*Capaciteit*	95.800	112.400	154.800	170.200	198.000	237.200
	Aantal kinderen op de wachtlijst (naar kindplaatsen)	10.600	11.600	11.300	11.200	12.100	10.400
	Wachtlijstomvang als percentage van de capaciteit (kindplaatsen/capaciteit)	11,1%	10,3%	7,3%	6,6%	6,1%	4,4%
Totale vraag		246.600	278.200	348.600	397.500	428.900	491.500
	Groei vraag		31.600	70.400	48.900	31.400	62.600
Totale aanbod		223.800	254.400	322.700	370.700	403.300	464.900
	Groei aanbod		30.600	68.300	48.000	32.600	61.600

Bron: ITS (2011)[21]

De groep kinderen die ondanks de stijging van het aantal aanbieders in de lokale markt toch niets te kiezen heeft, is in de periode tot en met 2009 echter toegenomen. Dit blijkt uit een stijging van het aantal kinderen dat in een gebied woont waar de vraag naar kinderopvang groter is dan het aanbod van kindplaatsen (volle bezetting = bezettingsgraad van meer 98 procent)[22]. Ook hebben lage inkomensgroepen niet meer last van een hoge bezetting dan andere inkomensgroepen. Daarnaast is sinds de invoering van de Wet kinderopvang de financiering van de kinderopvangkosten voor iedereen gelijk en is de financiële toegankelijkheid geborgd door de inkomensafhankelijke subsidiepercentages voor de kinderopvangtoeslag.

Omdat de vraag naar kinderopvang de afgelopen jaren over het algemeen sterker is gestegen (zie tabel 5) dan het aanbod was er tot 2010 op verschillende plaatsen geen sprake van effectieve concurrentie. Het aantal ondernemers waar ouders tussen konden kiezen op lokaal niveau was beperkt. Het CPB[23] stelt echter vast dat het aanbod vooral groeide in gebieden met een hoge bezetting. Nieuw aanbod van kinderopvang ontstond dus vooral op de plaatsen waar dit het meest nodig was.

De fysieke toegankelijkheid is momenteel -mede als gevolg van de bezuinigingen- steeds minder een probleem. De groei van de vraag zal afremmen, zodat de markt in evenwicht komt. Hierdoor krijgen ouders meer te kiezen en zal de concurrentie op de markt toenemen.

3.1.2 Functioneren markt

Naast de ontwikkelingen in vraag en aanbod (zoals hierboven beschreven) zijn er nog andere elementen die inzicht geven in het functioneren van de markt voor kinderopvang. Ook dit zijn belangrijke randvoorwaarden voor de borging van de toegankelijkheid.

Prijs. Uit het CPB onderzoek[24] blijkt, op basis van de opgegeven uurprijs door ouders bij de Belastingdienst, dat voor steeds meer kinderopvang een tarief wordt betaald dat gelijk of hoger is aan het maximumtarief waarover de overheid subsidie verschaft (zie tabel 6). Zo blijkt dat 37

[21] ITS (2011), *Wachtlijsten en wachttijden kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang -6e meting*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
[22] CPB (2011), *Kinderopvang in Kaart*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
[23] CPB (2011), *Kinderopvang in Kaart*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
[24] CPB (2011), *Kinderopvang in Kaart*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

procent van de ouders in de dagopvang en 75 procent van de ouders in de buitenschoolse opvang, meer betaalt dan de maximum uurprijs. Ouders met kinderen in de dagopvang betalen gemiddeld 0,8 procent minder dan de maximum uurprijs. Ouders met kinderen in de buitenschoolse opvang betalen gemiddeld 4,0 procent meer dan de maximum uurprijs. De verdeling van kosten tussen overheid, werkgevers en ouders zoals aangegeven in hoofdstuk 2 geldt tot de maximum uurprijs. De ouderbijdrage ligt gemiddeld 2,4 procent hoger wanneer uurprijzen boven het maximum worden meegenomen. Een aantal ouders betaalt dus een uurprijs die boven de maximum uurprijs ligt. Deze uurprijs ligt echter doorgaans niet ver boven de maximum uurprijs. Hierdoor valt ook de gemiddelde ouderbijdrage, wanneer uurprijzen boven de maximum uurprijs worden meegenomen, niet veel hoger uit.

Tabel 6. Percentage kinderen dat het maximumtarief betaalt of meer

		KDV	BSO
2006		24%	21%
2009		47%	47%
2011		50%	80%
	w.v. % = max	14%	6%
	w.v. % > max	37%	75%

Bron: CPB (2011)

Het CPB geeft verder aan dat lokale marktfactoren zoals het aantal aanbieders of het inkomen van ouders nauwelijks een rol lijken te spelen bij de prijsvorming op de markt voor kinderopvang. Er bestaan onverklaarbare verschillen in tarieven tussen provincies en tussen jonge en oudere kinderen. De oorzaak lijkt meer te liggen in historisch gegroeide prijsverschillen.

Kosteneffectiviteit. De kinderopvangsector is de afgelopen jaren commerciëler geworden en er is sprake van schaalvergroting in deze sterk groeiende markt[25]. Over de ontwikkeling van kostenefficiëntie bestaat een gemengd beeld. Zo is de efficiëntie van de buitenschoolse opvang tot 2008[26] toegenomen, waar kinderdagverblijven juist minder kosteneffectief zijn geworden. Er lijkt een uitruil te zijn tussen kosteneffectiviteit en een volle bezetting. Waar *not for profit* instellingen meer van hun kindplaatsen lijken te kunnen bezetten, gaat dit gepaard met hogere kosten per bezette kindplek.

Winstgevendheid. Het beeld over de winstgevendheid is beperkt en slechts beschikbaar tot 2008. Het CPB[27] geeft aan dat de winstgevendheid van de kinderopvangsector van 2005 tot 2008[28] over de hele linie gedaald is. Grotere aanbieders behaalden in vergelijking met kleinere weliswaar hogere winsten, maar die winsten leken vooralsnog niet buitensporig. Van een weglek van publieke middelen, door doelbewust teveel gesubsidieerde uren in rekening te brengen, leek slechts beperkt sprake te zijn. De per 1 januari 2012 ingevoerde koppeling aan het aantal gewerkte uren van de minst verdienende partner is een sterke prikkel om het aantal afgenomen uren in te perken.

Er is niet aangetoond dat de trends van schaalvergroting en commercialisering de publieke belangen van kinderopvang schaden. Zo scoren ondernemers met een winstoogmerk niet slechter op de door het CPB gehanteerde kwaliteitsindicatoren dan niet op winst gerichte ondernemers.

[25] CPB (2011), *Kinderopvang in Kaart*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

[26] Deze analyse geeft slechts een beeld tot 2008.

[27] CPB (2011), *Kinderopvang in Kaart*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

[28] Deze analyse geeft slechts een beeld tot 2008.

3.2 Effecten

3.2.1 Maatschappelijke positie ouders

Het eerste beoogde effect van het vergemakkelijken van de combinatie van arbeid en zorg is het ondersteunen van de maatschappelijke positie van ouders. Hoewel stoppen met werken de duurste vorm van kinderopvang is, is het evident dat het krijgen van kinderen hoge kosten met zich meebrengt, ook vanwege de kinderopvang. Het hebben van kinderen vergroot daarmee het risico op armoede. De overheid komt met de kinderopvangtoeslag werkende ouders, die gebruik maken van kinderopvang om de combinatie arbeid en zorg mogelijk te maken, deels financieel tegemoet en bevordert daarmee een evenwichtige inkomensverdeling.

Uit de emancipatiemonitor 2010[29] blijkt dat steeds meer moeders hun arbeidspatroon niet aanpassen na het krijgen van hun eerste kind (zie tabel 7). Dat geldt met name voor vrouwen met een middelbaar en hoog opleidingsniveau. Ook neemt het aantal moeders dat stopt met werken na de geboorte van hun eerste kind flink af. Dit kan erop duiden dat moeders vinden dat de combinatie van arbeid en zorg makkelijker is geworden. Het is onzeker of hier sprake is van een trend mede omdat ook de economische crisis hierop van invloed is. Daarnaast is het niet duidelijk welk deel van deze stijging autonoom is en welk deel een gevolg is van beleidswijzigingen (zoals invoering van de Wet kinderopvang).

Desalniettemin stemmen deze ontwikkelingen vooralsnog gunstig. Ouders lijken steeds beter een goede combinatie te vinden tussen arbeid en zorg. Er lijkt een grotere acceptatie van kinderopvang te zijn en vrouwen hechten minder aan zorg uitsluitend door de eigen ouders. Ook lijkt er sprake te zijn van een normverschuiving doordat het aandeel ouders dat gebruik maakt van kinderopvang fors is toegenomen. De Wet kinderopvang draagt daarmee ook bij aan de emancipatiedoelstellingen.

Tabel 7. Veranderingen in arbeidspatroon van werkende ouders na de geboorte van het eerste kind 2001-2009 (in procenten)

	2001	2003	2005	2007	2009
Vrouwen					
stopte met werken	19	13	15	12	9
bleef werken, minder uren	41	44	40	41	40
bleef werken, evenveel uren	38	41	43	43	50
bleef werken, meer uren	2	3	2	4	2
Mannen					
stopte met werken of ging minder werken	6	7	6	6	9
bleef werken, evenveel of meer uren	94	93	94	94	91

Bron: SCP (2011), *Emancipatiemonitor 2010*.

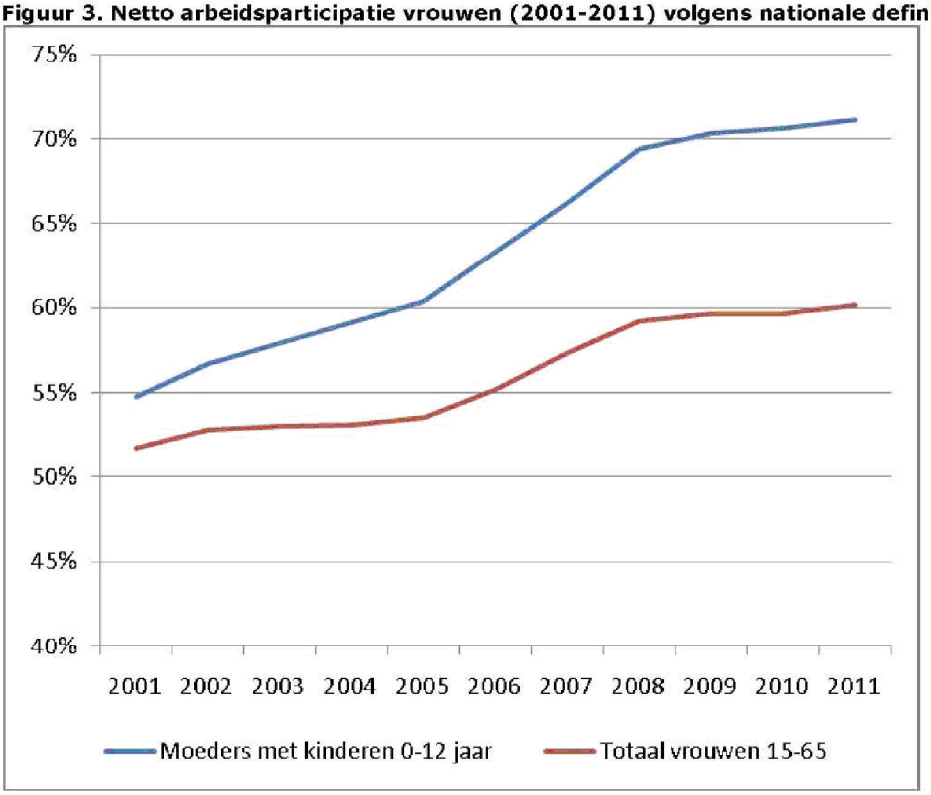
3.2.2 Participatie-effecten kinderopvang

De verbeterde mogelijkheden om arbeid en zorg te kunnen combineren stellen ouders in staat om actief deel te nemen aan het arbeidsproces. De arbeidsdeelname van ouders tussen 25 en 45 jaar is over het afgelopen decennium fors toegenomen, met name onder moeders (zie figuur 3). De arbeidsdeelname van moeders (idem voor vaders) is harder gestegen dan de totale

[29] SCP (2011), *Emancipatiemonitor 2010*.

arbeidsdeelname van vrouwen. Het aantal werkende moeders met kinderen tussen 0-12 jaar is gestegen van 877.000 in 2005 naar 974.000 in 2011.

Figuur 3. Netto arbeidsparticipatie vrouwen (2001-2011) volgens nationale definitie



Bron: CBS Statline

Participatie-effect. De meeste onderzoeken naar het effect van de kinderopvang modelleren op basis van een arbeidsaanbodmodel het verwachte effect van een verandering in de kinderopvangtoeslag. Dergelijke analyses zijn gestoeld op verschillende veronderstellingen, zoals hoe ouders op financiële prikkels reageren.

Om het participatie-effect van een beleidswijziging goed in beeld te brengen, is het beter te volgen hoe de doelgroep zich ontwikkeld heeft na de beleidswijziging in vergelijking met een controlegroep (die niet geraakt wordt door de beleidswijziging). Voorwaarde hiervoor is dat beide groepen voor de beleidswijziging een vergelijkbare trend in de arbeidsdeelname kenden. Voordeel van dit type analyse is dat gekeken wordt hoe mensen daadwerkelijk gereageerd hebben, in plaats van het uitgaan van veronderstellingen over gedragseffecten. Er is slechts een beperkt aantal studies dat de effecten van het Nederlandse kinderopvangbeleid op de arbeidsparticipatie op deze wijze heeft onderzocht. Het CPB is daarom gevraagd een dergelijke analyse uit te voeren om het participatie-effect van de kinderopvangtoeslag te analyseren door de participatieontwikkeling van de doelgroep (ouders met kinderen onder de 12 jaar) af te zetten tegen de participatieontwikkeling van een controlegroep (ouders met kinderen tussen 12-18 jaar[30]).

Uit de analyse van het CPB[31] blijkt dat als gevolg van beleidswijzigingen (zowel inkomensafhankelijke aanvullende combinatiekorting als kinderopvangtoeslag) de participatie van vrouwen met jonge kinderen is gestegen met 2,5 procentpunt. Dit is 26 procent van de totale toename in de participatie van vrouwen met jonge kinderen over de periode 2004-2009. Dit komt

[30] Deze groepen kenden voor de invoering van de Wet Kinderopvang een vergelijkbare trend ten aanzien van de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie.

[31] CPB (2011), *Ex post analyse effect kinderopvangtoeslag op arbeidsparticipatie*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

overeen met een toename van het aantal werkende vrouwen met 32.000. Dit positieve effect is sterker voor alleenstaande vrouwen, middelbaar opgeleide vrouwen en hoogopgeleide vrouwen. Het totale beleidseffect op gewerkte uren van vrouwen is in de latere jaren 1,1 uur per week. Dit is 32 procent van de totale toename van het gemiddeld aantal gewerkte uren per week van vrouwen in de periode 2004-2009. Als gevolg van de beleidswijzigingen is niet alleen het aantal werkende vrouwen toegenomen, maar ook het aantal gewerkte uren door reeds werkende vrouwen, zij het in beide gevallen beperkt. Iets meer dan de helft van dit beleidseffect is het gevolg van reeds werkende vrouwen die meer uren zijn gaan werken. Het CPB heeft gekeken naar de participatie-effecten tot 2009. Op lange termijn kunnen deze participatie-effecten nog verder toenemen.

Uit het CPB onderzoek blijkt dat de participatie van mannen niet is beïnvloed door de beleidswijzigingen. Zowel voor de hele populatie als voor subgroepen wordt geen significant effect gevonden op de arbeidsparticipatie van mannen. Het gemiddeld aantal gewerkte uren voor mannen is de laatste jaren gedaald met ongeveer 0,4 uur per week als gevolg van beleidswijzigingen.

Het gevonden beleidseffect is overigens niet alleen toe te schrijven aan de invoering van de Wet kinderopvang. In dezelfde periode zijn ook andere beleidshervormingen doorgevoerd die de doelgroep raken. Belangrijkste hiervan is de inkomensafhankelijke aanvullende combinatiekorting (IACK)[32]. Welk deel van het beleidseffect toe te rekenen valt aan het kinderopvangbeleid is moeilijk te zeggen. Het CPB kent het beleidseffect toe op basis van de toename in het budget. Hierbij wordt aangenomen dat kinderopvangsubsidie even effectief is als de IACK. Dit hoeft echter niet het geval te zijn. De gedragseconomie leert ons namelijk dat financiële prikkels pas effect hebben als ze begrijpelijk zijn, een bepaalde drempelwaarde overschrijden, langdurig aanwezig zijn en goed worden uitgelegd[33]. Dit is bij de kinderopvangtoeslag meer het geval dan bij de IACK.

Substitutie van informele naar formele opvang. Uit de CPB studie[34] blijkt dat de eerste euro's subsidie zorgen voor de sterkste participatie-effecten. Wanneer de subsidie wordt verhoogd, neemt ook de substitutie tussen informele en formele opvang meer dan evenredig toe. Met als gevolg dat het gebruik in kinderopvang toeneemt zonder dat dit leidt tot meer participatie (weglek). Er zijn verschillende onderzoeken gedaan naar de omvang van deze substitutie[35]. Door gebrek aan data blijft het zicht op de omvang echter zeer beperkt. Het beeld uit de verschillende studies doet wel vermoeden dat de substitutie van informele naar formele opvang een deelverklaring is voor het beperkt positieve participatie-effect.

Hierbij dienen daarnaast een aantal aanvullende kanttekeningen geplaatst te worden. Allereerst wordt er geen onderscheid gemaakt tussen de autonome trend en substitutie als gevolg van deze beleidswijzigingen. Het is aannemelijk dat, gegeven dat participatiegraden over de brede linie toenemen, er sprake is van een formalisering van de opvang. De vraag naar opvang neemt immers toe, waar de mogelijkheden om dit informeel te regelen afnemen. Ten tweede wordt er geen onderscheid gemaakt tussen de gastouderopvang en kindercentra. De gastouderopvang is veel ontvankelijker gebleken voor misbruik en oneigenlijk gebruik (zie hoofdstuk 5 en 7), wat deze substitutie mogelijk heeft doen toenemen. In 2010 zijn er maatregelen genomen die het oneigenlijke gebruik in de gastouderopvang hebben teruggedrongen. Dit zal naar verwachting een neerwaarts effect hebben gehad op de substitutie van informeel naar formele opvang.

Marginale druk voor tweede verdieners. Naast de kinderopvangtoeslag zijn er ook andere maatregelen die het besteedbaar gezinsinkomen beïnvloeden. De samenloop van al deze regelingen leidt tot een hoge marginale druk voor tweede verdieners. Dit maakt dat meer werken

---

[32] Arbeidskorting voor minst verdienende partners tot en met 12 jaar en alleenstaande ouders.

[33] J.D. Brilman en H. Nijboer (2010), *Het fiscale stelsel vanuit gedragseconomisch perspectief*, Tijdschrift voor Openbare Financiën.

[34] CPB (2011), *Ex post analyse effect kinderopvangtoeslag op arbeidsparticipatie*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

[35] CPB (2011), *Ex post analyse effect kinderopvangtoeslag op arbeidsparticipatie*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid; Voltman et al. (2011), Kinderopvangbeleid en arbeidsparticipatie van vrouwen, ESB; SEO (2009), *Participatie-effect kinderopvangtoeslag*, Amsterdam.

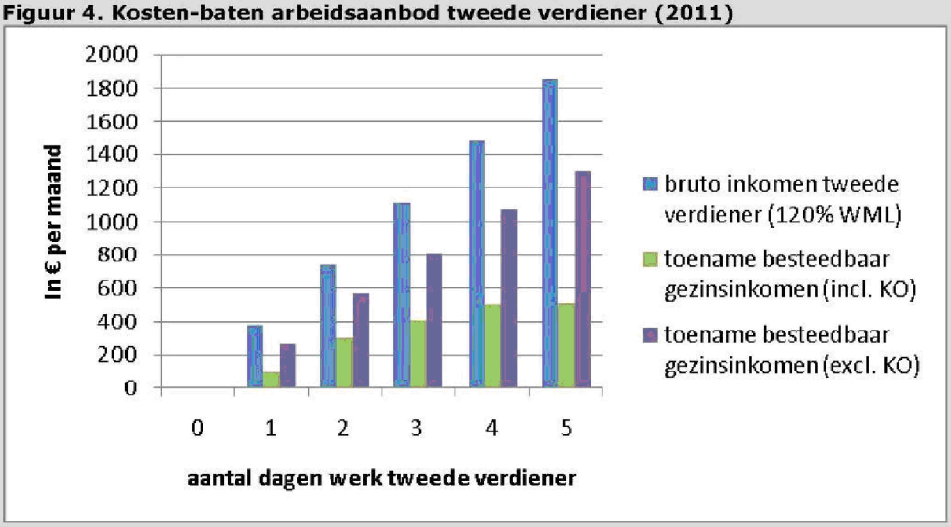
niet altijd voldoende loont. Dit is een mogelijke verklaring voor het beperkte positieve participatie-effect.

Casus: Wat levert meer werken op?

Om te laten zien hoe de marginale druk de participatiebeslissingen van ouders beïnvloedt, is het onderstaande rekenvoorbeeld gemaakt (zie figuur 4). Hierin is uitgerekend wat een dag extra werken oplevert aan totaal gezinsinkomen. Hierbij is uitgegaan van een gezin waarbij de eerste verdiener een modaal inkomen heeft en de tweede verdiener een inkomen van 120% Wettelijk Minimum Loon. Het gezin heeft twee kinderen; één kind tussen 0-4 jaar (KDV) en één kind tussen 4-12 jaar (BSO). Daarnaast is verondersteld dat een dag extra werken ook leidt tot een dag extra opvang.

Uit de onderstaande figuur blijkt dat meer werken steeds minder loont en dat de vijfde dag werken zelfs niets meer aan extra besteedbaar gezinsinkomen oplevert. Uiteraard zijn de uitkomsten afhankelijk van de aannames die gedaan zijn. Maar ongeacht welke aannames gedaan worden is de marginale druk voor de tweede verdiener erg hoog. Hoe kleiner het inkomensverschil tussen de partners, hoe meer het voor de tweede verdiener loont om meer te werken. Bezuinigingen in 2012 en 2013 zullen deze marginale druk verder verhogen (met name voor midden- en hoge inkomens).

Figuur 4. Kosten-baten arbeidsaanbod tweede verdiener (2011)



[illegible] participatie per saldo positief is, als ook het negatieve effect van hogere belastingen ter financiering worden meegerekend. Dit komt doordat het werken lonender maakt voor groepen die relatief gevoelig zijn voor financiële prikkels[36].

3.3 Samenvatting

De invoering van de Wet kinderopvang heeft ertoe geleid dat het aanbod van kinderopvang fors gestegen is. Daarmee is de potentiële toegankelijkheid verbeterd. Omdat de vraag de eerste jaren meer dan evenredig gestegen is, is de feitelijke toegang tot 2010 niet verbeterd en de effectieve concurrentie nauwelijks tot stand gekomen. Na 2010, zal de (stijging van de) vraag mede als gevolg van de bezuinigingen afnemen en komt de markt meer in evenwicht. Lage inkomensgroepen hebben geen grotere toegangsproblemen gekend dan andere inkomensgroepen. De financiële toegankelijkheid is daarmee gewaarborgd te zijn.

Een reden voor de toekenning van kinderopvangtoeslag is om ouders tegemoet te komen in de kosten die zij maken voor hun kinderen om zodoende de maatschappelijke positie van ouders te

[36] E.Jongen en K.Folmer (2010), *Werkgelegenheidseffecten van lastenverzwaringen en bezuinigingen*, TPEdigitaal 2010 jaargang 4(1)50-63.

waarborgen. Ouders met kinderen in de doelgroep hebben mede als gevolg van de kinderopvangtoeslag een gematigde koopkrachtontwikkeling gekend. Kinderopvang heeft daarmee bijgedragen aan een evenwichtige inkomensverdeling en het risico op armoede van jonge gezinnen verkleind.

De arbeidsdeelname van jonge ouders, en dan met name van moeders, is fors toegenomen. Het aantal werkende moeders met kinderen tussen 0-12 jaar is gestegen van 877.000 in 2005 naar 974.000 in 2011. Steeds meer vrouwen passen hun arbeidspatroon, na het krijgen van hun eerste kind, niet aan. Het extra effect van de intensiveringen bovenop deze trend is positief, maar beperkt. Dit komt waarschijnlijk mede omdat er sprake is van substitutie van informele naar formele opvang en omdat, ondanks de kinderopvangtoeslag, (meer) werken niet altijd voldoende loont.

Na jaren van intensiveringen volgen nu jaren van bezuinigingen om de kinderopvangtoeslag budgettair houdbaar te houden. Het is belangrijk de gevolgen van de bezuinigingen op de arbeidsparticipatie goed te monitoren.

4 Waarborgen kwalitatief goede kinderopvang

Het tweede centrale doel van de Wet Kinderopvang is het aanbieden van verantwoorde kinderopvang. Daaronder wordt opvang verstaan die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving. Binnen de kwaliteitseisen zijn er structuurkenmerken en proceskenmerken te onderscheiden. Bij de structuurkenmerken kan worden gedacht aan groepsgrootte, beroepskracht-kindratio en opleidingseisen. Deze structuurkenmerken zijn terug te vinden in wet- en regelgeving en liggen in de 'randvoorwaardelijke' sfeer. De proceskenmerken daarentegen richten zich vooral op de pedagogische kwaliteit en omvatten ondermeer aspecten als ruimte/meubilering, taal, activiteiten, interacties en interactievaardigheden.

Allereerst wordt er een korte beschrijving gegeven van het systeem van kwaliteitsborging als randvoorwaarde voor het bieden van kwalitatief goede opvang. Vervolgens wordt er gekeken naar het effect van kwalitatief goede opvang op de ontwikkeling van kinderen. Tot slot kijkt het hoofdstuk naar hoe het ervoor staat met de kwaliteit van de kinderopvang vanuit het perspectief van toezicht en handhaving, van wetenschappelijk onderzoek en vanuit het perspectief van ouders. In dit hoofdstuk wordt alleen gekeken naar de kwaliteit van kindercentra. In een separaat hoofdstuk wordt stilgestaan bij de kwaliteit van de gastouderopvang.

Belangrijkste beleidswijzigingen:
- Oprichting van Bureau Kwaliteit Kinderopvang (2008) om de aansluiting tussen opleidingen en praktijk te verbeteren en het zittend personeel bij te scholen. Het verhogen van de pedagogische kwaliteit is hierbij een belangrijk speerpunt.
- Excellente kinderopvang (2009): 40 miljoen euro subsidie voor extra scholing pedagogisch medewerkers
- Kwaliteitsagenda (2012 en verder);

1. Helderheid over randvoorwaarden voor inzet van personeel (o.a. "vierogenprincipe")
2. Betere borging van de veiligheid (o.a. continue screening en wettelijke meldplicht)
3. Versterking van taal en interactievaardigheden in de opleiding voor pedagogisch werk
4. Versterking van taal en interactievaardigheden bij de zittende pedagogisch medewerkers
5. Verbetering van de kwaliteit van het management
6. Ondernemers meten periodiek de kwaliteit van de aangeboden opvang (subsidieregeling)
7. Ondernemers bieden meer transparantie
8. Versterking van de tegenkracht en tegenspraak (o.a. wettelijke verankering positie van ouders)

4.1 Uniform systeem van kwaliteitseisen

De Wet kinderopvang stelt randvoorwaardelijke eisen aan de kwaliteit van de kinderopvang. Dit betreft naast de eis "verantwoorde kinderopvang", ook eisen als de verplichte verklaring omtrent het gedrag (VOG) voor het personeel in de kinderopvang, een risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid en het gebruik van de Nederlandse taal.

In de systematiek van de Wet kinderopvang is de keuze gemaakt om de eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit bij de ondernemer te leggen. De sector heeft deze verantwoordelijkheid opgepakt door samen landelijke kwaliteitsregels op te stellen waarmee verantwoorde kinderopvang wordt geborgd. Om te bereiken dat alle gemeenten uniform toezicht houden op deze landelijke kwaliteitseisen, heeft de Rijksoverheid de eisen uit dit convenant vervolgens overgenomen in de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen 2012. Deze beleidsregels worden medio 2012 omgezet in wettelijke voorschriften om te waarborgen dat gemeenten bij overtreding van deze kwaliteitsnormen sancties kunnen opleggen.

De beleidsregels zijn door GGD Nederland en de VNG in nauw overleg met de Rijksoverheid - samen met de eisen uit de wet - toetsbaar uitgewerkt in landelijk uniforme model-inspectierapporten voor de GGD. Daarnaast zijn de Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang en peuterspeelzalen 2012 gericht op de GGD en gemeenten opgesteld. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang. De

gemeente moet de inspecties laten uitvoeren door de GGD aan de hand van inspectie items op basis van de wet- en regelgeving(zie tabel 8). De Inspectie van het Onderwijs controleert als tweedelijns toezichthouder de wijze waarop gemeenten hun rol op het vlak van toezicht en handhaving vervullen.

Tabel 8. Inspectie items kinderdagverblijven

Nummer	*Domein*	*Onderdelen*
1	Ouders	• Reglement Oudercommissie • Instellen Oudercommissie • Informatievoorziening
2	Personeel	• Verklaring omtrent goed gedrag (VOG) • Passende beroepskwalificatie • Voorwaarden en inzet van beroepskrachten in opleiding • Gebruik van de voorgeschreven voertaal
3	Veiligheid en gezondheid	• Risico-inventarisatie veiligheid (beleid veiligheid) • Risico-inventarisatie gezondheid (beleid gezondheid) • Protocol Kindermishandeling
4	Accommodatie en inrichting	• Binnenspeelruimte • Slaapruimte • Buitenspeelruimte
5	Groepsgrootte en beroepskracht-kindratio	• Opvang in groepen (stamgroep) • Vaste beroepskrachten en vaste ruimtes • Beroepskracht-kindratio • Inzet beroepskrachten in afwijking van de beroepskracht-kindratio bij openingstijden van 10 uur of langer
6	Pedagogisch beleid en praktijk	• Pedagogisch beleidsplan • Emotionele veiligheid van het kind • Persoonlijke competenties van het kind • Sociale competenties van het kind • Overdracht van normen en waarden aan het kind
7	Klachten	• Wet klachtrecht cliënten zorgsector • Klachtenregeling oudercommissie

Bron: GGD-Nederland

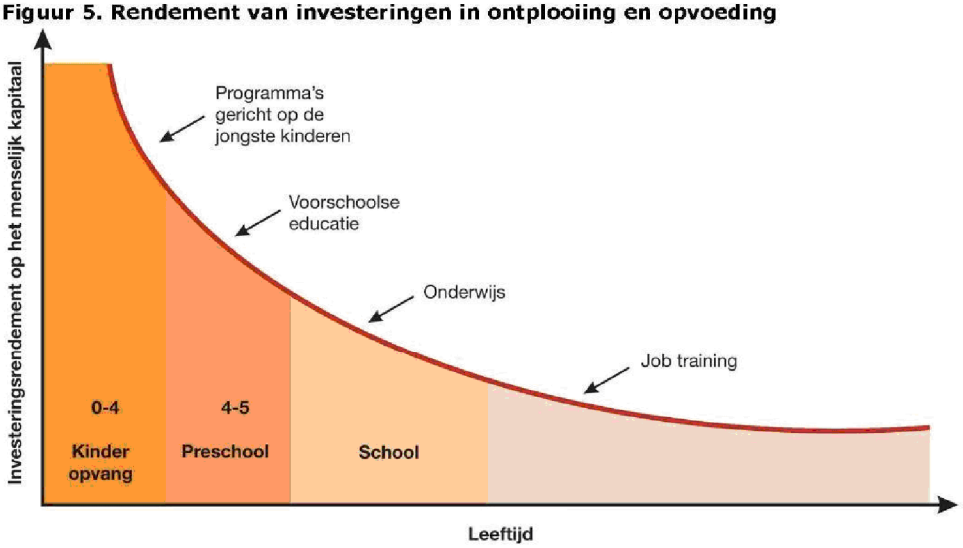
4.2 Effect van kwalitatief goede opvang op de ontwikkeling van het kind

Onderzoek wijst uit dat kwalitatief goede kinderopvang de ontwikkeling van het kind stimuleert. De uitkomsten van een afgeronde studie van het Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek (NCKO) laten zien dat kinderen zich beter ontwikkelen en een hogere mate van welbevinden hebben als de kinderopvang een hogere pedagogische kwaliteit heeft. Uit een studie van SEO[37] naar de maatschappelijke kosten en baten van kinderopvang komt naar voren dat kinderopvang een belangrijke economische meerwaarde voor de samenleving kan vertegenwoordigen. Kinderopvangsubsidies beïnvloeden niet alleen de arbeidsdeelname, maar kwalitatief goede kinderopvang kan ook een belangrijke bijdrage leveren aan de ontwikkeling van kinderen (met name voor kinderen uit een achterstandpositie). Hoe hoger de kwaliteit van de opvang, hoe groter dit effect. Daarnaast laten onderzoeken zien dat gericht Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE) beleid toekomstige kosten kan voorkomen en dat kinderen uit achterstandsgezinnen een grotere kans krijgen om deel te nemen aan de maatschappij[38]. Kwalitatief goede opvang zou er dan toe moeten leiden dat deze kinderen niet alleen een hoger opleidingsniveau behalen, maar ook meer gaan verdienen en meer gaan participeren op de arbeidsmarkt. Daarnaast vertonen zij bijvoorbeeld minder crimineel gedrag en nemen zij minder gezondheidsrisico's. In de leeftijd van 0-4 jaar ontwikkelen kinderen zich razendsnel; juist op die leeftijd investeren in hun ontplooiing levert daarom buitengewoon veel rendement op (zie figuur 5). Met name de pedagogische kwaliteit (oftewel de algemene proceskwaliteit) van kinderopvang is belangrijk voor de ontwikkeling van het kind.

[37] SEO (2011), *De waarde van kinderopvang*, Amsterdam.

[38] J.J.Heckman (2000), *Policies to foster human capital*, Res. Economics, 54, 3-82.

Figuur 5. Rendement van investeringen in ontplooiing en opvoeding



Bron: Rapport onafhankelijke Commissie Onderzoek Zedenzaak Amsterdam (2011).

4.3 Hoe is het met de kwaliteit gesteld?

4.3.1 Kwaliteit vanuit perspectief van toezicht en handhaving

De Onderwijsinspectie presenteert als tweedelijns toezichthouder jaarlijks een beeld van het toezicht en de handhaving in de kinderopvang. Het totaal aantal door de GGD uitgevoerde verplichte wettelijke onderzoeken is in de jaren na de invoering van de wet flink gestegen (zie tabel 9). Dat komt voor een groot deel door de stijging van het aantal locaties, maar ook door een betere aansturing van de GGD-instanties door de gemeenten. De GGD'en slagen er steeds beter in om alle wettelijk verplichte inspecties te realiseren. Daarmee is het behalen van de wettelijke norm van 100 procent dichterbij gekomen. In bijna 45 procent van de inspectierapporten constateerde de GGD dat er geen tekortkomingen zijn gesignaleerd. Bij de overige inspectierapporten (55 procent) werd het advies gegeven aan de gemeente om te handhaven. Dat betekent dat er nog relatief veel handhaving nodig is. Het beeld over 2010 is iets beter dan dat over 2009. Bij gemeenten groeide in 2011 de aandacht voor de beoordeling van het resultaat van de ingezette handhavingacties en verdere opvolging van de handhaving. Gemeenten maken ook meer werk van het inzetten van zwaardere handhavingacties richting de ondernemers. Het aantal in 2010 is zelfs verdubbeld ten opzichte van 2009. De progressie van gemeenten is mede tot stand gekomen door het project 'Achterblijvende gemeenten' dat de Inspectie van het Onderwijs sinds eind 2009 uitvoert. In dit project maakt de Inspectie van het Onderwijs met individuele gemeenten gerichte verbeterafspraken. Dit heeft geleid tot een sterke groei van gemeenten, die alle wettelijke taken op orde hebben.

Tabel 9. Ontwikkeling aantal inspecties en handhavingsacties

	2008	2009	2010
Uitvoering onderzoek (%)	75	80	85
w.v. advies tot handhaving (%)	60	59	55
Aantal ingezette handhavingacties[39]	2.854	7.094	8.654

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2012)

Bartels[40] heeft ten behoeve van deze evaluatie onderzoek gedaan naar de ernst van de door de GGD geconstateerde overtredingen in de kinderopvang om zodoende een scherper beeld te krijgen van de kwaliteit van de kinderopvang. Hoewel de GGD zowel naar structurele kenmerken van

[39] Vanaf de waarschuwing van kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang.

[40] Bartels (2011), *Ernst van door GGD geconstateerde gebreken bij kinderopvangcentra, gastouderbureaus en gastouders*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

kwaliteit kijkt als naar pedagogische kwaliteit, ligt de nadruk van het toezicht op de structurele kwaliteitskenmerken. Uit het rapport van Bartels komt een gemengd beeld over de structurele kwaliteitskenmerken van kindercentra naar voren. De meest voorkomende overtreding in de dagopvang en de buitenschoolse opvang is het niet instellen van een oudercommissie. Kindercentra blijken veelal niet in staat ouders te werven, met name in de buitenschoolse opvang vormt de beperkte betrokkenheid van ouders een probleem.

Uit Bartels[41] blijkt dat de beroepskracht-kindratio minder vaak niet nageleefd wordt dan het niet instellen van een oudercommissie. Toch wordt dit door de GGD-inspecteurs nog steeds als serieus probleem gezien, omdat dit een groot negatief effect heeft op de kwaliteit. Het beeld van de GGD-inspecteurs is dat bedrijfseconomische motieven hier vaak aan ten grondslag liggen. Het CPB[42] heeft gekeken naar de ontwikkeling van de beroepskracht-kind ratio in de loop van de tijd. Het CPB concludeert dat de beroepskracht-kindratio bij kinderdagverblijven min of meer constant is gebleven, terwijl bij de buitenschoolse opvang een verslechtering heeft plaatsgevonden van de beroepskracht-kind ratio over de periode 2004-2008. De verschillen tussen ondernemingen zijn groot voor wat betreft de gehanteerde beroepskracht-kind ratio. De verslechtering bij de buitenschoolse opvang heeft met name plaatsgevonden bij het middensegment. Het is dus niet zo dat de slechtste ondernemingen slechter zijn geworden.

Wat betreft het pedagogische beleid moet een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen het beleid 'op papier' en in de praktijk. Het pedagogisch beleid 'op papier' levert relatief veel overtredingen op. Het gaat hier voornamelijk om de inhoud van het beleidsplan. Maar in de praktijk worden nauwelijks overtredingen geconstateerd. Oorzaak hiervan is volgens de GGD-inspecteurs dat de pedagogische praktijk vaak moeilijk objectief te beoordelen is en de impact van een negatief oordeel voor de organisatie en individuele pedagogische medewerkers groot kan zijn. Daarom stellen GGD-inspecteurs zich vaak terughoudend op als het gaat om de beoordeling van de pedagogische praktijk.

Overige overtredingen die vaak worden geconstateerd betreffen het domein 'veiligheid en gezondheid' (zoals ontbreken van een goede risico-inventarisatie), het ontbreken van een VOG en het bezitten van een passende beroepskwalificatie. Naar aanleiding van de zedenzaak in Amsterdam heeft de commissie Gunning een aantal aanbevelingen gedaan om de veiligheid beter te waarborgen. Deze aanpassingen (zoals onder andere continue screening) zijn een onderdeel geworden van de kwaliteitsagenda[43].

Uit het onderzoek blijkt bij 9 procent van de dagopvang-locaties en 7 procent van de buitenschoolse opvang-locaties sprake is van recidive[44]. Uit Bartels[45] blijkt dat recidive bij de dagopvang en de buitenschoolse opvang vaak plaatsvindt ten aanzien van de beroepskracht/kind-ratio, de opvang in stam- of basisgroepen en VOG's van medewerkers. Uit het onderzoek komt naar voren dat in de gevallen waarin sprake is van recidive, gemeenten nog in beperkte mate handhavingsinstrumenten inzetten, zeker als het gaat om zwaardere handhavingsinstrumenten zoals boetes.

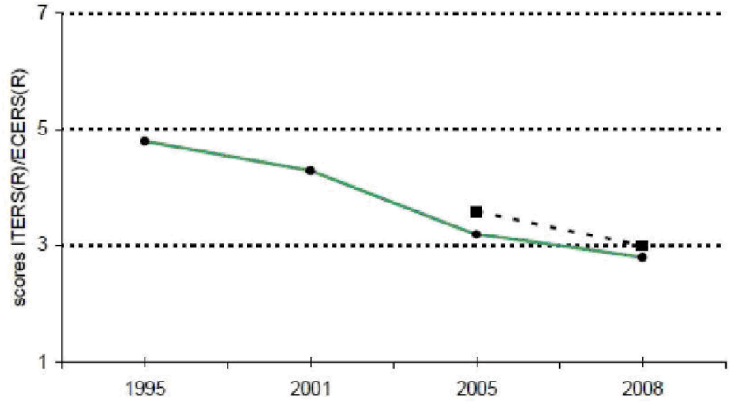
4.3.2 Kwaliteit vanuit het perspectief van wetenschappelijk onderzoek

---

[41] Bartels (2011), *Ernst van door GGD geconstateerde gebreken bij kinderopvangcentra, gastouderbureaus en gastouders*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
[42] CPB (2011), *Kinderopvang in Kaart*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
[43] Zie de brief aan de Tweede Kamer. Vergaderjaar 2011-2012, 31322, nr. 173.
[44] Bartels (2011), *Ernst van door GGD geconstateerde gebreken bij kinderopvangcentra, gastouderbureaus en gastouders*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
[45] Bartels (2011), *Ernst van door GGD geconstateerde gebreken bij kinderopvangcentra, gastouderbureaus en gastouders*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

We hebben inzicht in de ontwikkeling van de pedagogische kwaliteit voor de kinderdagopvang door het NCKO onderzoek[46]. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een door het NCKO ontwikkeld instrument. De schalen die in dit instrument zijn opgenomen zijn: meet de ruimte/meubilering, taal, activiteiten, interacties en programma. De resultaten van de meting met dit instrument laten zien dat de pedagogische kwaliteit van de kinderdagverblijven een dalende trend vertoont. Deze daling is vooral het gevolg van de daling in de scores voor ruimte en meubilering (meubilering, inrichting en aankleding van de ruimte) en interacties (interacties tussen pedagogisch medewerkers en kinderen).

Figuur 6. Pedagogische kwaliteit (algemene proceskwaliteit)



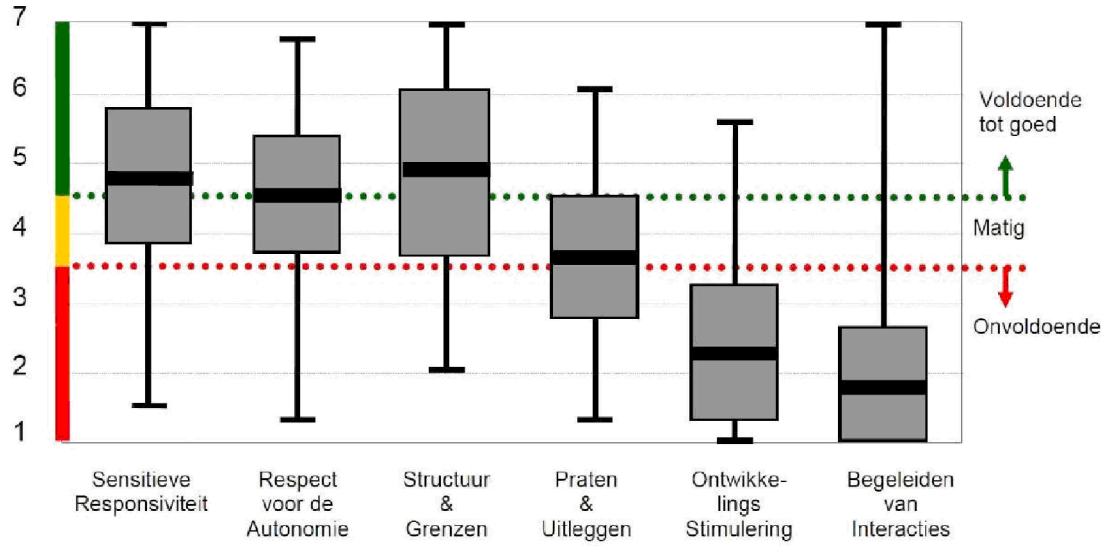
Noot 1: Scores < 3 worden geclassificeerd als "onvoldoende", scores 3 ≤ score < 5 als "matig" en scores ≥ 5 als "goed.
Noot 2: De datapunten die verbonden worden door de onderbroken lijn geven de totaalscores weer voor de jaren 2005 en 2008 op basis van de 5 subschalen die in het NCKO-instrument zijn opgenomen.

Bron: Kruif et al (2009)

Interactievaardigheden van pedagogisch medewerkers worden gezien als de kern van de pedagogische kwaliteit. De daling hiervan is zorgelijk, omdat dit de kern is van de pedagogische kwaliteit en omdat dit in het verleden hoog was. Om dit goed in beeld te krijgen heeft het NCKO observatieschalen ontwikkeld om de interactievaardigheden van pedagogisch medewerkers te beoordelen. Hierin wordt onderscheidt gemaakt tussen 'basale' interactievaardigheden (sensitieve responsiviteit, respect voor autonomie, en structureren en grenzen stellen) en de meer 'educatieve' interactievaardigheden (praten en uitleggen, ontwikkelingsstimulering en begeleiden van interacties tussen kinderen). Deze sluiten goed aan bij vaardigheden zoals die zijn beschreven in het landelijk pedagogische kader van de kinderopvang[47]. Op de basale interactievaardigheden scoort het merendeel van de pedagogische medewerkers voldoende tot goed (zie figuur 7). De scores voor de meer educatieve interactievaardigheden zijn beduidend slechter, hier scoort het merendeel van de pedagogische medewerkers onvoldoende.

Figuur 7. Interactievaardigheden van pedagogisch medewerkers

[46] R.E.L.Kruif et al (2009), *Pedagogische kwaliteit van de opvang voor 0- tot 4-jarigen in Nederlandse kinderdagverblijven in 2008,* Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek (NCKO).
[47] E. Singer en L. Kleerekoper (2009), *Pedagogisch kader kindercentra 0-4 jaar.*



Bron: Kruif et al (2009)

Mogelijke oorzaken voor deze dalende trend in de pedagogische kwaliteit kunnen liggen in de sterke groei van de sector, de toename van de groepsgrootte, toename van de administratieve lasten van de pedagogisch medewerker, tekort aan geschoold personeel en te weinig pedagogisch gerichte supervisie en ondersteuning op de werkvloer[48]. Hoewel deze ontwikkeling vanuit historisch perspectief[49] verklaarbaar is, baart de ontwikkeling zorgen en behoeft dus aandacht.

4.3.3 Kwaliteit vanuit het perspectief van ouders

Ouders hebben een belangrijke rol in de kwaliteitsbewaking van de kinderopvang. Door invoering van vraagfinanciering zijn ouders een belangrijke speler geworden op de markt voor kinderopvang. Zij kunnen immers problemen aan de kaak stellen en zelfs in het ergste geval van kinderopvang wisselen indien problemen niet verholpen worden. Opvallend is dat ouders overwegend tevreden zijn met de opvang, ongeacht de opvang vorm (zie tabel 10). Dit beeld is redelijk constant over de tijd[50] en wordt door veel studies naar oudertevredenheid bevestigd[51].

Ondanks de afnemende pedagogische kwaliteit zijn ouders dus nog steeds erg tevreden met de opvang. Hier kunnen verschillende redenen aan ten grondslag liggen. Zo blijken pragmatische zaken, als beschikbaarheid en bereikbaarheid, meer van invloed te zijn op de tevredenheid van ouders dan de pedagogische kwaliteit[52]. Dit wordt versterkt doordat de pedagogische kwaliteit niet eenvoudig te beoordelen is voor ouders[53]. Ook blijken ouders op deelaspecten kritischer te scoren in tevredenheidsonderzoeken, maar toch hoge totaalscores te geven. Ouders hebben dus slechts beperkt zicht op de pedagogische kwaliteit en kunnen hier dus moeilijk op sturen.

---

[48] Zie de brief aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31322, nr. 64.

[49] Gegeven dat de sector in korte tijd sterk gegroeid is.

[50] M. Jongsma et al (2010), *De Nederlandse paradox- kwaliteit en opvattingen van ouders in Nederland en Denemarken over de kinderopvang*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het CMK-fonds voor de kinderopvang.

[51] Onder andere: Rapport onafhankelijke Commissie Onderzoek Zedenzaak Amsterdam (2011); SEO (2009), *Ontwikkelingen op de markt voor kinderopvang 2004-2008*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

[52] M. Jongsma et al (2010), *De Nederlandse paradox- kwaliteit en opvattingen van ouders in Nederland en Denemarken over de kinderopvang*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het CMK-fonds voor de kinderopvang.

[53] M. Jongsma et al (2010), *De Nederlandse paradox- kwaliteit en opvattingen van ouders in Nederland en Denemarken over de kinderopvang*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het CMK-fonds voor de kinderopvang.

Tabel 10. Tevredenheid van ouders met opvang

Gemiddelde rapportcijfer	Rapportcijfer
Leidster kinderdagopvang	**7,9**
Leidster buiten schoolse opvang	**7,5**
Kindercentrum	**7,6**

Bron: Intomart (2012)

4.4 Samenvatting

De kinderopvangsector is in relatief korte tijd sterk gegroeid. Gedurende deze periode is de aandacht vooral uitgegaan naar het realiseren van een omvangrijke groei van het aanbod en het waarborgen van een minimum kwaliteitseis voor wat betreft de structurele kenmerken van kwaliteit. De structurele kenmerken liggen vast in de Wet kinderopvang en de onderliggende regelgeving en omschrijven de minimale eisen.

Echter, kwalitatieve opvang wordt vooral bepaald door de proceskwaliteit oftewel pedagogische kwaliteit. NCKO onderzoek hiernaar laat zien dat de pedagogische kwaliteit over de jaren heen achteruit is gegaan. Dit is een zorgelijke ontwikkeling, omdat juist kinderopvang van hoge pedagogische kwaliteit een belangrijke bijdrage levert aan de ontwikkeling van kinderen en ten gevolge daarvan een economische meerwaarde heeft, met name voor kinderen uit achterstandposities. Ouders kunnen van invloed zijn op de pedagogische kwaliteit maar hebben hierop slechts beperkt zicht en kunnen er dus moeilijk op sturen.

De toezichthouder geeft aan tot voor kort weinig handvatten te hebben gehad voor het beoordelen van de pedagogische kwaliteit in praktijk. De GGD-inspecties hebben zich sterker gericht op de beoordeling van de structurele kwaliteitskenmerken voor kwaliteit dan op de pedagogische kwaliteit. Vanaf dit jaar is bij het toezicht meer nadruk komen te liggen op de pedagogische kwaliteit.

Zoals de verschillende perspectieven laten zien kan de pedagogische kwaliteit verder worden verbeterd. Echter, ondernemers dienen hierin zelf hun verantwoordelijkheid te nemen. Om deze kwaliteitsverbetering te ondersteunen heeft SZW onlangs met betrokken partijen een kwaliteitsagenda kinderopvang opgesteld. De focus van deze agenda ligt vooral op de stimulering van de pedagogische kwaliteit. Zo zijn er maatregelen om het deskundigheidsniveau van pedagogisch medewerkers op het gebied van taal en interactievaardigheden te versterken, worden ondernemers geacht de kwaliteit van de aangeboden kinderopvang te meten en deze transparant richting ouders te maken. Ook krijgt de pedagogische kwaliteit een centralere rol bij het toezicht. Zo zal het toezicht onaangekondigd zijn en zich meer richten op de pedagogische praktijk.

5 Gastouderopvang

De gastouderopvang onderscheidt zich op een aantal punten van de kindercentra. Belangrijkste verschillen betreffen de huiselijk sfeer, de kleinschaligheid (groepsgrootte is maximaal zes kinderen), een lagere opleidingseis voor gastouders (MBO 2) en een lagere overheidsbijdrage. De gastouderopvang biedt ouders meer keuzevrijheid. Ouders hebben hiermee een gesubsidieerd alternatief voor de kindercentra dat onder andere meer flexibiliteit biedt aan ouders. De gastouderopvang werkt daardoor ook disciplinerend voor de markt voor kinderopvang.

De gastouderopvang bleek in het verleden gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik, waardoor het budgettaire beslag van de regeling onder druk kwam te staan. Om de kwaliteit te verhogen, het misbruik en oneigenlijk gebruik te verminderen en de kosten te beheersen is een aantal beleidswijzigingen ingevoerd (zie onderstaande box). In dit hoofdstuk zal daarom specifiek stilgestaan worden bij het effect van deze wijzigingen op de gastouderopvang en bezien worden of aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn.

Belangrijkste beleidswijzigingen:

- Vanaf 2010 worden eisen gesteld aan de administratie van gastouderbureaus, aan het betalingsverkeer (kassiersfunctie) en aan de overeenkomsten tussen gastouderbureaus en ouders. Hierdoor worden de inkomsten van gastouders ook zichtbaar voor de Belastingdienst. Daarnaast worden de bedragen die gastouders en gastouderbureaus in rekening brengen zichtbaar voor ouders.
- Vanaf 2010 is de professionele rol van gastouders versterkt door eisen te stellen aan de opleiding van gastouders, aan de opvanglocatie en aan de opvangpraktijk. Er wordt rechtstreeks toezicht gehouden door de GGD op de gastouders in plaats van uitsluitend op gastouderbureaus.
- Vanaf 2010 is een extra impuls gegeven aan de professionaliteit van gastouders door gegevens over gastouders en de opvanglocatie te registreren in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP). Alleen kinderopvangvoorzieningen (naast gastouders ook dagverblijven en buitenschoolse opvang) die voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen worden opgenomen in het LRKP.
- Vanaf 2012 is het alleen mogelijk voor gastouders om kinderopvangtoeslag te ontvangen voor de uren die zij als gastouder werken als het eigen kind wordt opgevangen in een kindercentrum.
- Vanaf 2012 moet een betaling van vraagouders aan gastouders (via het gastouderbureau) binnen twee maanden plaatsvinden.

5.1 Gevolgen professionalisering gastouderopvang 2010

5.1.1 Budgettaire beheersbaarheid

In 2010 zijn bovengenoemde maatregelen genomen om de gastouderopvang verder te professionaliseren. De wijzigingen hebben de kassiersfunctie van de gastouderbureaus versterkt en daarmee het misbruik en oneigenlijk gebruik teruggedrongen. Uit tabel 11 blijkt dat de Rijksuitgaven aan gastouderopvang in 2009 bijna 700 miljoen euro bedroegen (gelijk aan ongeveer een kwart van de totale Rijksuitgaven aan kinderopvang). In de jaren daarvoor is het budgettaire beslag van de gastouderopvang op de kinderopvanguitgaven gestegen. Na de wijzigingen in 2010 blijven de uitgaven aan gastouderopvang stabiel rond de 14 procent van de totale uitgaven aan kinderopvang. Als gevolg van de professionalisering in de gastouderopvang is de budgettaire beheersbaarheid dus toegenomen (zie tabel 11).

Tabel 11. Budgettaire beslag gastouderopvang 2005-2011

	2005[54]	2006[55]	2007	2008	2009	2010	2011
Budgettaire beslag gastouderopvang[56]	-	-	313	623	666	419	378
Als aandeel van totale uitgaven aan kinderopvang	-	-	16%	23%	23%	14%	14%
Aantal kinderen x 1.000 (0 - 12 jarigen)	30	46	106	171	183	134	126

Bron: SZW begroting

Intomart[57] concludeerde dat de wijzigingen in de gastouderopvang het aandeel opa's en oma's heeft doen halveren (47 procent in 2010 naar 25 procent in 2011) en dat het met name de opleidingseisen waren die een drempel vormden voor opa's en oma's. Tabel 12 laat zien dat voor de wijzigingen ongeveer 96.000 vraagouders (gedeeltelijk) gebruik maakten van gastouderopvang. Mede als gevolg van de wijzigingen zijn ongeveer 40.000 van de vraagouders gestopt met de gastouderopvang. Hiervan is ongeveer tweederde gestopt met formele opvang en ongeveer éénderde naar de kindercentra overgestapt.

Tabel 12. Vraagouders in de gastouderopvang

	2009	2010	verschil	gestopt	KDV/BSO
Alleen gastouderopvang	76.000	45.000	31.000	25.000	6.000
Beide opvangsoorten	20.000	11.000	9.000	2.000	7.000
Totaal	96.000	56.000	40.000	27.000	13.000

Bron: Belastingdienst

5.1.2 Kwaliteit van de gastouderopvang

Vanuit perspectief toezichthouder. Uit het Bartels onderzoek[58] blijkt dat met 27 procent de meest geconstateerde overtreding bij gastouderbureaus het niet instellen van een oudercommissie is. Gastouderbureaus staan vaak meer op afstand en ouders richten hun wensen en kritiek vaak direct tot de gastouder zelf, waardoor er mogelijk minder belangstelling is om zitting te nemen in een oudercommissie. Andere overtredingen bij gastouderbureaus zijn beperkt. De gastouderbureaus presteren over het algemeen redelijk goed op de punten waarop ze beoordeeld worden. De inspectie bij gastouderbureaus geeft echter maar een beperkt beeld van de geleverde kwaliteit door gastouders.

Uit Bartels[59] blijkt namelijk dat bij gastouders met name in het domein 'veiligheid en gezondheid' en 'pedagogisch beleid' veel overtredingen worden geconstateerd. Overtredingen lijken zich in sterkere mate voor te doen bij gastouderopvang in familiaire kring. Daarnaast lijkt het erop dat gastouders die bij kleine, lokaal opererende gastouderbureaus aangesloten zijn de zaken beter op orde hebben dan de gastouders bij grotere, landelijk opererende bureaus. Een grote fysieke afstand zorgt over het algemeen voor minder controle, langere 'lijnen' en minder kennis van de situatie ter plaatse. Daarnaast blijkt uit de inspectiepraktijk dat inspecteurs regelmatig te maken hebben met gastouders die tijdens de opvanguren een andere taal spreken dan de voorgeschreven voertaal (Nederlands) of waarvan de beheersing van de Nederlandse taal ondermaats is. Dit is zorgelijk, omdat de taalbeheersing van de gastouders een belangrijke randvoorwaarde is voor de taalontwikkeling van de kinderen en daarmee voor de bredere pedagogische kwaliteit.

---

[54] De uitgaven aan gastouderopvang in 2005 en 2006 ontbreken in de tabel. Deze uitgaven werden in deze jaren nog niet apart geraamd.

[55] De uitgaven aan gastouderopvang in 2005 en 2006 ontbreken in de tabel. Deze uitgaven werden in deze jaren nog niet apart geraamd.

[56] Betreft netto-uitgaven (uitgaven minus de ontvangsten excl. werkgeversbijdrage).

[57] Intomart (2012), *Motieven voor gastouderopvang*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

[58] Bartels (2011), *Ernst van door GGD geconstateerde gebreken bij kinderopvangcentra, gastouderbureaus en gastouders,* onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

[59] Bartels (2011), *Ernst van door GGD geconstateerde gebreken bij kinderopvangcentra, gastouderbureaus en gastouders,* onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Vanuit pedagogisch perspectief. Er is weinig zicht op de pedagogische kwaliteit van de gastouderopvang mede omdat het NCKO-instrument niet beschikbaar is voor de gastouderopvang. Wel bestaat er vergelijkend onderzoek tussen kinderdagopvang en de gastouderopvang met betrekking tot het welbevinden van het kind en de mate van sensitiviteit van de leidster/gastouder. Dit zijn belangrijke randvoorwaarden voor de ontwikkeling van kinderen. Groeneveld[60] geeft aan dat de gastouderopvang gunstiger naar voren komt dan de opvang in kinderdagverblijven. Kinderen laten een hogere mate van welbevinden zien. Daarnaast wordt er voor de gastouderopvang een relatie gevonden tussen sensitiviteit van de gastouder en het welbevinden van de kinderen. Hoe sensitiever gastouders zijn, hoe meer welbevinden kinderen laten zien. Het onderscheidende karakter van de gastouderopvang (de kleinschaligheid en huiselijke sfeer) heeft mogelijk positieve effecten voor het welbevinden van kinderen.

Vanuit perspectief van ouders. De ouders die voor gastouderopvang kiezen, doen dat vaak heel bewust. Redenen hiervoor zijn de flexibiliteit, kleinschaligheid en de huiselijke omgeving[61]. Gegeven de verschillende motieven van ouders voor de verschillende type opvang, lijkt gastouderopvang te voorzien in een behoefte van ouders waar kindercentra niet aan (kunnen) voldoen. Zoals in tabel 13 aangegeven staat zijn ouders die gebruik maken van kinderopvang zeer tevreden met de geleverde kwaliteit. Opvallend is dat ouders die gebruik maken van gastouderopvang meer tevreden zijn met de gastouder en de gastouderopvang dan ouders die gebruik maken van een kindcentrum.

Tabel 13. Tevredenheid van ouders met opvang

Gemiddelde rapportcijfers gastouders en leidsters	**Rapportcijfer**
Gastouder	8,6
Leidster kinderdagopvang	7,9
Leidster buiten schoolse opvang	7,5
Gemiddelde rapportcijfers GOO, Kindercentrum, of combinatie	**Rapportcijfer**
Gastouderopvang	8,1
Kindercentrum	7,6
Combinatie	7,6

Bron: Intomart (2012)

5.2 Ruimte voor verdere professionalisering gastouderopvang

Sinds 2010 is er veel verbeterd in de gastouderopvang (zie box hierboven). Toch constateren we nog een aantal problemen. Allereerst is de formele rol van gastouderbureaus bij de kwaliteitsborging van gastouders nog beperkt. Daarnaast is de taalbeheersing van gastouders een punt van zorg. Tot slot kunnen de administratieve lasten worden gereduceerd.

5.2.1 Versterken rol gastouderbureaus in kwaliteitsborging gastouders

De gastouderbureaus hebben drie functies; tot stand brengen van match tussen vraagouders en gastouders, administratieve functie (rol als kassier) met als doel het tegengaan van fraude en ze zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit die door de gastouders geleverd wordt. Uit Bartels[62] blijkt

[60] M.G.Groeneveld (2010), *Quality in home-based childcare-impact and improvement*, Proefschrift Universiteit Leiden.

[61] Intomart (2012), *Motieven voor gastouderopvang*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

[62] Bartels (2011). *Ernst van door GGD geconstateerde gebreken bij kinderopvangcentra, gastouderbureaus en gastouders*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

dat er vanuit de gastouderbureaus niet altijd voldoende zicht is op de geleverde kwaliteit door de gastouders. Daarnaast blijkt ook bij aanmelding van de gastouders dat de screening door gastouderbureaus nog te vaak onvoldoende is. Ongeveer 6 procent[63] van de aanmeldingen van gastouders door gastouderbureaus wordt uiteindelijk niet geregistreerd, omdat de betrokken gastouders na onderzoek door de GGD niet bleken te voldoen.

De gastouderbureaus moeten meer verantwoordelijk worden voor de kwaliteit van hun gastouders. Deze verantwoordelijkheid kan op verschillende manieren verder worden vormgegeven. Wanneer het niveau van gastouders ondermaats is en dit tot boetes of zelfs tot uitschrijving van gastouders uit het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen leidt ten gevolge van handhaving, zou dit zijn weerslag moeten hebben op het oordeel over het functioneren van de gastouderbureaus. Dit betekent intensiever toezicht en zelfs een boete dan wel vergoeding van de kosten voor handhaving door het gastouderbureau. Daar staat tegenover dat als gastouderbureaus goed invulling geven aan hun rol, het toezicht af kan met minder (intensieve) inspecties.

Ook de CAO-partijen hebben maatregelen genomen om de rol van gastouderbureaus bij het borgen van de pedagogische kwaliteit, te versterken. Voor de bemiddelingsmedewerkers wordt een pedagogische bijscholing ontwikkeld die aansluit op het functieprofiel. Inzet is om via deze bijscholing een impuls te geven aan de pedagogische kwaliteit van de gastouderopvang. Om wildgroei tegen te gaan en de kwaliteit van de bijscholing te borgen wordt hierop een branche-erkenning gegeven en wordt de lijst van branche-erkende bijscholing op termijn expliciet vermeld in de CAO kinderopvang. Bureau Kwaliteit Kinderopvang (BKK) heeft subsidie beschikbaar gesteld voor deze pedagogische scholing van bemiddelingsmedewerkers.

Wanneer gastouderbureaus deze rol goed oppakken, is het de vraag of het verplicht stellen van een oudercommissie in de gastouderopvang in de toekomst nog veel toevoegt. Zeker gegeven het feit dat er momenteel weinig behoefte van ouders lijkt te zijn aan een oudercommissie in de gastouderopvang. Bij het wetsvoorstel om de positie van ouders te versterken zal worden bezien of de verplichtstelling omgezet dient te worden in een inspanningsverplichting.

5.2.2 Verder professionaliseren van gastouders

De professionaliseringslag in 2010 heeft het kwaliteitsniveau van de gastouderopvang opgeschroefd. Uit het toezicht bleek echter dat er nog steeds zorgen zijn over het kwaliteitsniveau met name daar waar het gaat om het gebruik van de Nederlandse taal. Het is daarom van groot belang dat het taalniveau van nieuwe instroom wordt gewaarborgd door centrale examinering van het taalniveau 2F. Dit verhoogt de kwaliteit en verhoogt daarmee ook de drempel voor formalisering van informele opvang. Voor het zittende bestand zal dit echter geen uitkomst bieden. Het uiteindelijk doel is een situatie waarin het taalniveau van het zittende bestand niet meer achterblijft bij het taalniveau van de nieuwe instroom. Bezien moet worden of deze investeringen in het verbeteren van het taalniveau voldoende effect sorteren of dat het verhogen van het algemene opleidingsniveau van gastouders op termijn meer in de rede ligt.

5.2.3 Verminderen administratieve lasten

Door administratieverplichtingen aan gastouderbureaus op te leggen (onder andere met betrekking tot het betalingsverkeer) is het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik van de kinderopvangtoeslag afgenomen. Keerzijde van deze wijzigingen is dat de administratieve last voor vraagouders, gastouders en gastouderbureaus is toegenomen. Hoewel dit grotendeels de beoogde gevolgen heeft gehad, zijn er ook punten waarop vereenvoudiging mogelijk is. Er wordt daarom een aantal wijzigingen doorgevoerd om de administratieve last te verminderen. Zo zal de verplichting dat de houder van het gastouderbureau de gastouder schriftelijk meedeelt dat inschrijving van de voorziening voor gastouderopvang in het register kinderopvang heeft plaatsgevonden, worden geschrapt. Daarnaast hoeven gastouders bij wijziging van hun locatie niet opnieuw een VOG en mogelijke andere administratieve verplichtingen aan te leveren. Gastouders

[63] Cijfers DUO uit het LRKP over de periode september tot en met november 2011.

die zich inschrijven bij meerdere gastouderbureaus en gastouders die werken bij meerdere vraagouders hoeven in de toekomst slechts eenmaal een VOG aan te leveren. Tot slot worden de wijzigingsformulieren aangepast zodat gastouderbureaus hun bemiddelingsrelatie met een gastouder kunnen beëindigen zonder handtekening van de gastouder. Daarnaast zal er met de branche in gesprek gegaan worden over verdere mogelijkheden om de administratieve lasten te verminderen.

5.3 Samenvatting

Gastouderopvang biedt ouders kleinschaligere opvang in een huiselijke omgeving en met meer flexibiliteit dan in de kindercentra. Gastouderopvang zorgt daarmee voor meer keuzevrijheid en werkt zodoende disciplinerend voor de markt voor kinderopvang. Door de wijzigingen in 2010 is ook in de gastouderopvang een minimum kwaliteitsniveau gewaarborgd. Daarnaast is het misbruik en oneigenlijk gebruik verder teruggedrongen als gevolg van het versterken van de kassiersfunctie van het gastouderbureau. De budgettaire beheersbaarheid is daarmee toegenomen.

Ondanks dat er veel verbeterd is sinds 2010 is er nog ruimte voor verbetering. Allereerst is de formele rol van gastouderbureaus bij de kwaliteitsborging van gastouders nog beperkt. Daarom zullen gastouderbureaus meer verantwoordelijk gesteld worden voor de kwaliteit van hun gastouders. Daarnaast is het van belang om in te zetten op verdere professionalisering van de gastouders, te beginnen met het verbeteren van het taalniveau. Tot slot zullen er een aantal wijzigingen ingevoerd worden om de administratieve lasten te verminderen.

6 Peuterspeelzaalwerk

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven is de Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (OKE) in 2010 in werking getreden. Formeel maakt de Wet OKE geen deel uit van deze evaluatie. Niettemin zal in deze evaluatie kort stil gestaan worden bij enkele belangrijke ontwikkelingen op het terrein van het peuterspeelzaalwerk.

Belangrijkste beleidswijziging: invoering van de Wet OKE (1-8-2010)

- Doel: Verbeteren van de ontwikkelingskansen van jonge kinderen en van jonge kinderen met een ontwikkelingsachterstand door voldoende kwalitatief aanbod van voorschoolse voorzieningen.
- Alle doelgroepkinderen kunnen minimaal 4 dagdelen per week deelnemen aan voorschoolse educatie van voldoende kwaliteit op de kinderdagopvang of peuterspeelzaal.
- Harmonisatie van kwaliteitseisen kinderopvang en peuterspeelzalen
- Verbeteren van toezicht op peuterspeelzalen
- Additionele financiering voor versterking van het peuterspeelzaalwerk aan gemeenten van

6.1 Huidig stelsel

Een peuterspeelzaal is bedoeld voor kinderen vanaf ongeveer 2 jaar tot de leeftijd waarop zij naar het basisonderwijs gaan (veelal vanaf 4 jaar). Peuterspeelzalen vallen onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Dit geldt ook voor peuterspeelzalen die voorschoolse educatie aanbieden. Ouders van kinderen op een peuterspeelzaal betalen voor de uren dat hun kind naar de peuterspeelzaal gaat veelal een ouderbijdrage en komen niet in aanmerking voor kinderopvangtoeslag.

Bij het peuterspeelzaalwerk komen verschillende beleidsterreinen samen. Hierdoor wordt het peuterspeelzaalwerk ook langs verschillende lijnen gefinancierd. Gemeenten ontvangen de structurele financiering voor het peuterspeelzaalwerk. Dit bedraagt naar schatting 193 miljoen euro[64] (zie tabel 13). Deze middelen worden jaarlijks in de vorm van een algemene uitkering toegevoegd aan het Gemeentefonds. Gemeenten ontvangen middelen voor Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE) via OCW. Dit werd uitgekeerd in de vorm van een specifieke uitkering en bedroeg gezamenlijk 187 miljoen euro[65]. Daarnaast worden er sinds april 2010, in verband met de introductie van de Wet OKE, structureel jaarlijks 35 miljoen euro aan extra middelen beschikbaar gesteld voor de verhoging van de kwaliteit van het peuterspeelzaalwerk. Dit loopt via de begroting van SZW.

In het huidige stelsel is het voor gemeenten financieel aantrekkelijk om het peuterspeelzaalwerk uit te besteden aan kinderopvangcentra. De opvangkosten van kinderen van werkende ouders worden dan bekostigd via de kinderopvangtoeslag en doelgroepkinderen via de VVE-middelen[66]. De kosten voor gemeenten aan het peuterspeelzaalwerk nemen zodoende af, terwijl de structurele financiering voor het peuterspeelzaalwerk aan gemeenten gelijk blijft. Gemeenten hebben, naast inhoudelijke redenen, in het huidige stelsel dus een prikkel om peuterspeelzalen en kinderopvang te integreren en zodoende kosten van het peuterspeelzaalwerk deels af te wentelen op de rijksoverheid.

---

[64] Regioplan (2012), *Ontwikkeling in de omvang en de gemeentelijke financiering van het peuterspeelzaalwerk,* onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

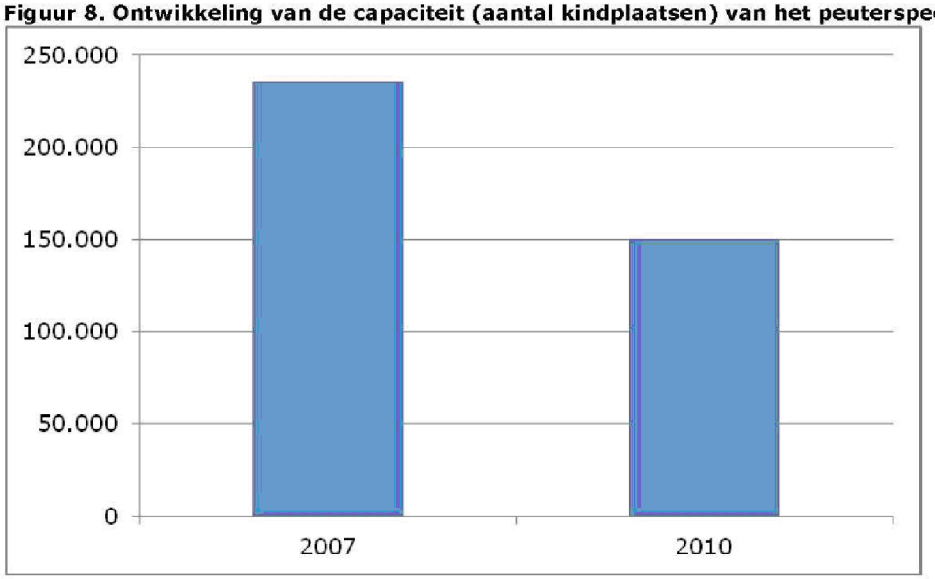
[65] Regioplan (2012), *Ontwikkeling in de omvang en de gemeentelijke financiering van het peuterspeelzaalwerk,* onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

[66] In sommige gemeenten worden niet VVE doelgroep kinderen maar ook kinderen van ouders die niet in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag bekostigd.

6.2 Recente ontwikkelingen

Regioplan[67] heeft onderzoek gedaan naar de ontwikkelingen in de omvang en financiering van het peuterspeelzaalwerken signaleren een aantal belangrijke ontwikkelingen binnen het peuterspeelzaalwerk. Zo is er sprake van een toenemend aantal fusies van peuterspeelzalen. Ook komt het steeds vaker voor dat peuterspeelzalen worden 'omgelabeld' tot kinderdagverblijven. Het aantal instellingen voor peuterspeelzaalwerk is in 2011 met 34 procent afgenomen ten opzichte van 2007. De totale capaciteit van het peuterspeelzaalwerk, gemeten aan de hand van het aantal kindplaatsen is in 2010 met 36 procent gedaald ten opzichte van 2007. Het komt steeds vaker voor dat peuterspeelzaalwerk wordt aangeboden door kinderopvangorganisaties, de verwachting is dat deze trend in de toekomst zal doorzetten[68]. Gemeenten blijken een drijvende kracht geweest bij deze ontwikkelingen.

Figuur 8. Ontwikkeling van de capaciteit (aantal kindplaatsen) van het peuterspeelzaalwerk



Bron: Regioplan (2012)

Bovengenoemde ontwikkelingen vertalen zich ook in afgenomen uitgaven van gemeenten aan peuterspeelzalen. Regioplan[69] heeft de uitgaven van gemeenten aan peuterspeelzaalwerk becijferd en stelt dat gemeenten in 2010 228[70] miljoen euro aan peuterspeelzaalwerk hadden moeten besteden. Het daadwerkelijk bestede bedrag aan peuterspeelzalen komt naar schatting uit op ongeveer 140 miljoen euro, dit is 53 miljoen euro minder dan de structurele en incidentele subsidies die hiervoor gegeven zijn. Gemeenten hebben daarnaast aan VVE ongeveer 207 miljoen euro uitgegeven, dit is 20 miljoen euro meer dan er aan specifieke uitkering voor VVE is uitgekeerd. De 35 miljoen euro die gemeenten jaarlijks ontvangen ter versterking van peuterspeelzaalwerk zijn deels ingezet voor de extra uitgaven aan VVE (20 miljoen euro). Gemeenten lijken daarmee niet alleen 53 miljoen euro minder vanuit eigen middelen te hebben besteed aan het peuterspeelzaalwerk, maar ook een groot deel van de additionele 35 miljoen euro niet ten behoeve van het peuterspeelzaalwerk te hebben ingezet. De kosten van het peuterspeelzaalwerk verschuiven daarmee deels naar de Rijksoverheid via het 'omlabelen' van peuterspeelzalen naar kinderdagverblijven.

---

[67] Regioplan (2012), *Ontwikkeling in de omvang en de gemeentelijke financiering van het peuterspeelzaalwerk,* onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
[68] Regioplan (2012), *Ontwikkeling in de omvang en de gemeentelijke financiering van het peuterspeelzaalwerk,* onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
[69] Regioplan (2012), *Ontwikkeling in de omvang en de gemeentelijke financiering van het peuterspeelzaalwerk*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
[70] Dat is ongeveer 193 miljoen euro aan structurele en incidentele middelen plus de 35 miljoen euro aan extra middelen ter versterking van peuterspeelzalen.

Tabel 14. Ontwikkelingen in financiering

	Peuterspeelzalen	*VVE*
Structurele en incidentele subsidie	193	187
Totale uitgaven	140	207
Saldo	**53**	**-20**
Additionele middelen ter versterking van peuterspeelzaalwerk	**35**	

Bron: Regioplan (2012)

6.3 Mogelijke consequenties

Bovengenoemde ontwikkelingen roepen vragen op over de inhoudelijke samenhang en financiering van gescheiden stelsels voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Daarom zal er een interdepartementale werkgroep opgericht worden die onderzoek zal doen naar de wenselijkheid van twee gescheiden stelsels. Ook de VNG zal worden gevraagd deel te nemen aan deze werkgroep. Deze werkgroep zal nog dit jaar een advies uitbrengen. Hierbij kunnen op voorhand een aantal aandachtspunten worden aangemerkt. Zo dient er binnen het onderzoek expliciet aandacht besteed te worden aan de groep kinderen die momenteel naar peuterspeelzalen gaat, geen twee werkende ouders heeft en niet tot de VVE-doelgroep behoort. Uiteraard zal er ook gekeken worden naar mogelijke financiële consequenties.

7 Misbruik en oneigenlijk gebruik

7.1 Inleiding

Goede en betaalbare kinderopvang stelt werkende ouders beter in staat om arbeid en zorg voor hun kinderen te combineren. De kinderopvangtoeslag vormt een belangrijk instrument om dit doel te bereiken. Het overgrote deel van de toeslagaanvragers maakt op een goede wijze gebruik van de kinderopvangtoeslag. In sommige gevallen is echter sprake van misbruik of oneigenlijk gebruik. Om de budgettaire beheersbaarheid van de kinderopvangtoeslag te verbeteren en het draagvlak in de samenleving voor de regeling te behouden, is het noodzakelijk om misbruik en oneigenlijk gebruik effectief aan te pakken. De afgelopen jaren zijn daarom op verschillende momenten maatregelen genomen om misbruik en oneigenlijk gebruik te beperken. In tabel 15 wordt een overzicht gegeven van deze risico's en van de maatregelen die zijn genomen om deze risico's terug te dringen.

7.2 Maatregelen

In 2007 en 2008 werd vooral duidelijk dat het gebruik van gastouderopvang vatbaar was voor misbruik, oneigenlijk gebruik en onbedoeld gebruik. Het ministerie van OCW heeft daarom medio 2008 een verkenning laten uitvoeren door de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) naar de risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik in de gastouderopvang[71]. Hieruit is vanaf 2010 een flink aantal maatregelen voortgevloeid die er met name op gericht zijn de professionaliteit van de gastouderopvang te verhogen en het betalingsverkeer tussen gastouder en vraagouder transparanter te maken. Van groot belang voor de professionaliteit van de gastouderopvang is dat alle gastouders die voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen sinds 2011 zijn opgenomen in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP). Het gastouderbureau heeft een belangrijke rol gekregen in het transparanter maken van het betalingsverkeer tussen gastouder en vraagouder (kassiersfunctie). Deze maatregelen hebben ertoe geleid dat de budgettaire beheersbaarheid van de kinderopvangtoeslag sterk is verbeterd. Het budgettaire beslag van de kinderopvangtoeslag dat is gerelateerd aan de gastouderopvang is al jaren stabiel. Zoals eerder aangegeven, is de gastouderopvang die wordt verleend door opa's en oma's flink afgenomen.

Maar maatregelen zijn niet alleen gericht geweest op de gastouderopvang. Ook in bredere zin zijn maatregelen genomen die de kinderopvangtoeslag minder gevoelig hebben gemaakt voor misbruik en oneigenlijk gebruik. De vergoedingssystematiek van de kinderopvangtoeslag maakt het mogelijk om grote bedragen aan kinderopvangtoeslag aan te vragen, zeker als sprake is van lage inkomens en een groter aantal kinderen. Daarbij kon voorheen ook toeslag worden aangevraagd voor uren waar geen arbeid tegenover staat. In 2012 is de vergoedingssystematiek van de kinderopvangtoeslag aangescherpt door een koppeling tot stand te brengen tussen het aantal uren dat wordt gewerkt en het aantal uren dat men in aanmerking komt voor toeslag. Ook deze maatregel heeft bijgedragen aan een verbetering van de budgettaire beheersbaarheid van de kinderopvangtoeslag. Dit heeft deze ertoe geleid dat ouders kritischer kijken naar het aantal uren opvang dat zij afnemen. Hierdoor zou meer flexibiliteit tot stand kunnen komen in de contracten die door kinderopvanginstellingen worden aangeboden.

Een effectieve aanpak van misbruik en oneigenlijk gebruik van kinderopvangtoeslag vraagt niet alleen om maatregelen die de risico's beperken, maar ook om betere controles en zwaardere sancties bij overtredingen van de wet- en regelgeving. De Belastingdienst/ Toeslagen heeft daarom de controles aangescherpt. Daarbij is vooral van belang dat controles steeds verder naar voren worden gehaald om de kans te verkleinen dat onterecht grote bedragen kinderopvangtoeslag worden verstrekt (die later moeilijk blijken terug te vorderen). Daarnaast is het boetebeleid aangescherpt. De boete op fraude met kinderopvangtoeslag is verhoogd tot maximaal 100 procent van het fraudebedrag. Het voornemen is om de boete bij recidiverende fraude te verhogen tot 150

[71] Gastouderopvang en kinderopvangtoeslag, Risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik, Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, 1 september 2008.

1210 procent. Ook worden boetes opgelegd als wijzigingen die leiden tot een lagere
1211 kinderopvangtoeslag, zoals een verlaging van het aantal opvanguren, niet tijdig wordt doorgegeven
1212 aan de Belastingdienst/ Toeslagen.
1213
1214 **Tabel 15. Inventarisatie risico's en genomen maatregelen**

Risico	Maatregelen
1. Er is geen relatie tussen het aantal uren arbeid en het aantal toeslaguren	• Per 1 januari 2010 is het aantal uren toeslag dat per maand per kind kan worden aangevraagd gemaximeerd op 230 uur voor alle opvangsoorten samen. • Vanaf 1 januari 2012 is het aantal uren kinderopvangtoeslag gekoppeld aan het aantal gewerkte uren van de minst werkende partner.
2. Controle op de rechtmatigheid van toeslagen is niet goed mogelijk	• In 2010 is één Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LKRP) ingevoerd. • Aanvragen voor kinderopvangtoeslag met terugwerkende kracht zijn nog slechts beperkt mogelijk (alleen voor de maand van de aanvaag en één maand daarvoor).
3. In de gastouderopvang is onvoldoende zicht op de feitelijke opvanguren	• Vanaf 2010 worden strenge eisen gesteld aan de administratie van gastouderbureaus, aan het betalingverkeer en aan de inhoud van de overeenkomsten tussen gastouderbureaus en ouders[72]. • Zo moet de administratie overeenkomsten bevatten met ouders waaruit blijkt hoeveel voor de dienstverlening van het gastouderbureau wordt betaald en hoeveel voor de opvang zelf wordt betaald. • Het betalingverkeer moet verplicht via het gastouderbureau verlopen en bewijzen daarvan moeten worden geadministreerd. • Vanaf 2012 moet een betaling van vraagouders aan gastouders (via het gastouderbureau) binnen twee maanden plaatsvinden.
4. Ouders, gastouders en gastouderbureaus hebben gelijke belangen bij meer opvanguren	• In 2010 zijn er maatregelen genomen om de professionaliteit van de gastouder te versterken (o.a. MBO 2 eis). • Vanaf 2010 wordt rechtstreeks toezicht gehouden op de gastouders in plaats van uitsluitend op de gastouderbureaus. • Vanaf 2010 is het wettelijk verplicht om de betalingen van ouders aan gastouders te laten verlopen via het gastouderbureau. • In aansluiting daarop worden eisen gesteld aan de administratie van gastouderbureaus. • Vanaf 2010 zijn gastouderbureaus verplicht om in de schriftelijke overeenkomsten die worden afgesloten met ouders inzage te verstrekken in de kosten die in rekening worden gebracht voor de eigen dienstverlening en de kosten die in rekening worden gebracht voor de opvang zelf. • Vanaf 2012 is het niet meer mogelijk voor gastouders om kinderopvangtoeslag te ontvangen voor de uren dat deze ouders als gastouder werken.
5. Er is geen zicht op de gastouders	• Gastouders moeten vanaf 2011 worden geregistreerd in het LKRP.

[72] Zie Regeling Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, artikel 11, derde lid en artikel 11b.

Gezien de aard van het onderwerp is het lastig om betrouwbare informatie te verkrijgen over de omvang van het misbruik, het oneigenlijk gebruik en het onbedoelde gebruik. Degenen die zich hieraan schuldig maken zijn immers doorgaans niet bereid om mee te werken aan informatievergaring over deze vormen van gebruik. Dit betekent ook dat het niet goed mogelijk is aan te geven wat het effect is van de hierna beschreven maatregelen.

7.3 Samenvatting

Op de door het SIOD, Belastingdienst/Toeslagen en GGD geconstateerde risico's op misbruik, oneigenlijk gebruik en onbedoeld gebruik zijn maatregelen genomen. Het risico op misbruik, oneigenlijk gebruik en onbedoeld gebruik is daarmee verder ingeperkt.

8 Conclusies en aanbevelingen

Kinderopvang ook na 2005 volop in beweging.
In 2005 is de Wet kinderopvang (Wko) geïntroduceerd. Hiermee werd onder andere vraagfinanciering geïntroduceerd en verdere uniformering van de kwaliteitseisen. Daarnaast werden basisscholen in 2007 verplicht voor- en naschoolse opvang of zelf te organiseren of te faciliteren. Na jaren van intensiveringen volgden jaren van bezuinigingen. De korte tijdspanne waarin de velen wijzigingen zijn ingevoerd bemoeilijken een deugdelijke effectmeting.

Ontwikkelingen combinatie arbeid en zorg stemmen gunstig…
Steeds meer vrouwen passen hun arbeidspatroon, na het krijgen van hun eerste kind, niet aan. Kinderopvang draagt bij aan een verbetering in de mogelijkheden voor ouders om arbeid en zorg te combineren. Zo lijkt er een grotere acceptatie van kinderopvang te zijn en hechten vrouwen minder aan zorg uitsluitend door de eigen ouders. Steeds meer kinderen maken gebruik van formele opvang. Het wordt dus steeds gewoner dat beide ouders werken en hun kind naar de opvang gaat.

…mede als gevolg hiervan is de maatschappelijke positie van ouders gewaarborgd…
Ouders met kinderen tussen 0-12 jaar hebben mede als gevolg van de kinderopvangtoeslag een gematigde koopkrachtontwikkeling gekend. Kinderopvang heeft daarmee bijgedragen aan een evenwichtige inkomensverdeling en heeft het risico op armoede van jonge gezinnen verkleind.

…en de arbeidsdeelname jonge moeders fors gestegen.
De arbeidsdeelname van jonge ouders, en dan met name van moeders, is fors toegenomen. Het extra effect van de intensiveringen bovenop de autonome trend is positief, maar beperkt. Dit komt mede omdat er waarschijnlijk sprake is geweest van substitutie van informele naar formele opvang.

Effect bezuinigingen nauwgezet monitoren.
Na jaren van intensiveringen volgen nu jaren van bezuinigingen. Het is belangrijk de gevolgen van de bezuinigingen op de arbeidsparticipatie goed te monitoren.

De sterk groeiende sector richtte zich met name op waarborgen van minimum kwaliteitseis…
De kinderopvangsector is in relatief korte tijd sterk gegroeid. Gedurende deze periode is de aandacht vooral uitgegaan naar het waarborgen van een minimum kwaliteitseis voor wat betreft de structurele kenmerken van kwaliteit.

…de ontwikkeling van de pedagogische kwaliteit is zorgelijk…
Dit is een zorgelijke ontwikkeling, omdat juist kinderopvang van hoge pedagogische kwaliteit een belangrijke bijdrage levert aan de ontwikkeling van kinderen en ten gevolge daarvan een economische meerwaarde heeft, met name voor kinderen uit achterstandposities. Ouders kunnen van invloed zijn op de pedagogische kwaliteit, maar hebben hierop slechts beperkt zicht en kunnen er dus moeilijk op sturen.

…daarom meer inzetten op het verbeteren en inzichtelijk maken van de pedagogische kwaliteit.
De GGD-inspecties hebben zich sterker gericht op de beoordeling van de structurele kwaliteitskenmerken dan op de pedagogische kwaliteit. Vanaf dit jaar is bij het toezicht meer nadruk komen te liggen op de pedagogische kwaliteit. Zoals de verschillende perspectieven laten zien, kan de pedagogische kwaliteit verder worden verbeterd. Echter, ondernemers dienen hierin primair zelf hun verantwoordelijkheid te nemen. Om deze kwaliteitsverbetering te ondersteunen heeft SZW onlangs met betrokken partijen een kwaliteitsagenda kinderopvang opgesteld. De focus van deze agenda ligt vooral op de stimulering van de pedagogische kwaliteit. Zo zijn er maatregelen om het deskundigheidsniveau van pedagogisch medewerkers op het gebied van taal en interactievaardigheden te versterken, worden ondernemers geacht de kwaliteit van de aangeboden kinderopvang te meten en deze transparant richting ouders te maken. Ook krijgt de

pedagogische kwaliteit een centralere rol bij het toezicht. Zo zal het toezicht vaker onaangekondigd zijn en zich meer richten op de pedagogische praktijk.

Gastouderopvang verder geprofessionaliseerd als gevolg van de wijzigingen in 2010.
Gastouderopvang biedt ouders kleinschaligere opvang in een huiselijke omgeving en meer flexibiliteit dan in de kindercentra. Gastouderopvang biedt ouders daarmee meer keuzevrijheid en werkt zodoende disciplinerend voor de markt voor kinderopvang. Door de wijzigingen in 2010 is ook in de gastouderopvang een minimumkwaliteitsniveau gewaarborgd. Daarnaast is het misbruik en oneigenlijk gebruik verder teruggedrongen als gevolg van het versterken van de kassiersfunctie van het gastouderbureau. De budgettaire beheersbaarheid is daarmee toegenomen. Ondanks dat er veel verbeterd is sinds 2010 is er nog ruimte voor verbetering.

Toch ligt er nog ruimte voor versterken van de rol van het gastouderbureau,...
Uit het toezicht blijkt dat er vanuit de gastouderbureaus niet altijd voldoende zicht is op de geleverde kwaliteit door de gastouders. De rol van gastouderbureaus zou in dat opzicht versterkt moeten worden. De gastouderbureaus moeten meer verantwoordelijk worden voor de kwaliteit van hun gastouders. Deze verantwoordelijkheid wordt op verschillende manieren verder vormgegeven. Wanneer het niveau van gastouders ondermaats is en dit tot boetes of zelfs tot uitschrijving van gastouders uit het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen leidt ten gevolge van handhaving, zou dit zijn weerslag moeten hebben op het oordeel over het functioneren van de gastouderbureaus. Dit betekent intensiever toezicht en zelfs een boete dan wel vergoeding van de kosten voor handhaving door het gastouderbureau. Daar staat tegenover dat als gastouderbureaus goed invulling geven aan hun rol, het toezicht af kan met minder (intensieve) inspecties.

...het verbeteren van het taalniveau...
De professionaliseringsslag in 2010 heeft het kwaliteitsniveau van de gastouderopvang opgeschroefd. Uit het toezicht bleek echter dat er nog steeds zorgen zijn over het kwaliteitsniveau, met name daar waar het gaat om de beheersing van de Nederlandse taal. Het is daarom van groot belang dat het taalniveau van nieuwe instroom wordt gewaarborgd door centrale examinering van het taalniveau 2F. Dit verhoogt de kwaliteit en verhoogt daarmee ook de drempel voor formalisering van informele opvang. Voor het zittende bestand zal dit echter geen uitkomst bieden. Het uiteindelijk doel is een situatie waarin het taalniveau van het zittende bestand niet meer achterblijft bij het taalniveau van de nieuwe instroom. Bezien moet worden of het verbeteren van het taalniveau voldoende effect sorteert of dat het verhogen van het algemene opleidingsniveau van gastouders op termijn meer in de rede ligt.

en het verminderen van de administratieve lasten.
Door administratieverplichtingen aan gastouderbureaus op te leggen (onder andere met betrekking tot het betalingsverkeer) is het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik van de kinderopvangtoeslag afgenomen. Keerzijde van deze wijzigingen is dat de administratieve last voor vraagouders, gastouders en gastouderbureaus is toegenomen. Hoewel dit grotendeels de beoogde gevolgen heeft gehad, zijn er ook punten waarop vereenvoudiging mogelijk is. Er wordt daarom een aantal wijzigingen doorgevoerd om de administratieve last te verminderen. Daarnaast zal er met de branche in gesprek gegaan worden over verdere mogelijkheden om de administratieve lasten te verminderen.

Vragen over toekomstbestendigheid Peuterspeelzaalwerk.
Het komt steeds vaker voor dat peuterspeelzalen worden 'omgelabeld' tot kinderdagverblijf. De totale capaciteit van het peuterspeelzaalwerk is in 2010 met 36 procent gedaald ten opzichte van 2007. Uitgaven aan peuterspeelzaalwerk zijn daarmee ook afgenomen. Daarom zal er onderzoek gedaan worden naar de toekomstbestendigheid van het stelsel (met kindercentra en peuterspeelzalen) als zodanig.

Risico op misbruik, oneigenlijk en onbedoeld gebruik verder ingeperkt.
Op de door het SIOD, Belastingdienst/Toeslagen en GGD geconstateerde risico's op misbruik, oneigenlijk gebruik en onbedoeld gebruik zijn maatregelen genomen. Het risico op misbruik, oneigenlijk gebruik en onbedoeld gebruik is daarmee verder ingeperkt.