



Liesbeth Schreuder



Foto: Jan Peeters

Liesbeth Schreuder beschrijft de omschakeling van welzijnsinstelling naar vrije markt in de Nederlandse kinderopvang

In Nederland gaan kinderen naar school vanaf vier jaar: het eerste jaar vrijwillig en zodra ze vijf zijn verplicht. Wanneer we het dus hebben over opvang van jonge kinderen in Nederland, dan bedoelen we de instellingen voor kinderen onder de vier jaar, en alle besproken cijfers gaan over deze groep.

1989: een stimulans voor het systeem

De opvang van kinderen met werkende ouders is lange tijd een marginale voorziening geweest in Nederland. Tot 20 jaar geleden waren er weinig werkende moeders en de meesten van hen werkten parttime. In 1990 werden kinderdagverblijven bezocht door slechts 3% van de 0- tot 4-jarigen en waren er lange wachtlijsten. Minder dan 1% van de kinderen maakte gebruik van de formele gastouderopvang. De enige voorzieningen die floreerden waren de peuterspeelzalen. Ze werden opgericht in 1965 en al dadelijk erg geliefd bij Nederlandse ouders voor hun peuters van 2,5 tot 4 jaar. In 1990 had bijna elke wijk een peuterspeelzaal. Ze werden bezocht door de helft van de tweejarigen en 70% van alle driejarigen. Vanwege de beperkte openingstijd (een peuter ging er

gemiddeld zes uur per week naar toe) was dit echter geen oplossing voor werkende ouders.

De situatie begon te veranderen in 1989. Onder druk van de sterke toename van werkende moeders in Nederland, zette de minister van Welzijn een 'stimuleringsbeleid' in met de bedoeling de uitbreiding van kinderopvang te bevorderen. Zij introduceerde in dit beleid het principe van tripartiete financiering: gemeenten verstrekken alleen subsidie aan de kinderopvang als ook de ouders en bedrijven meebetalen. Het Nederlandse beleid legt sindsdien het accent op kinderopvang als voorziening voor werkende ouders, die mede door hun werkgevers bekostigd moet worden.

Dit stimuleringsprogramma liep tot in 2003 en deed het aantal plaatsen flink stijgen. Aan het einde van het programma kon een kwart van de kinderen onder de vier jaar terecht in een kinderdagverblijf, 7% van de schoolkinderen maakte gebruik van de buitenschoolse opvang. Ondanks deze groei bleef de vraag naar opvang in kinderdagverblijven lange tijd groter dan het aanbod. Pas zeer recent is dit veranderd, onder andere vanwege prijsstijgingen.

Peuterspeelzalen zijn nog even populair als vroeger. De aanloop is niet vermindert, ondanks de toename van kinderdagverblijven en ondanks het feit dat peuterspeelzalen niet meedeelden in het stimuleringsbeleid.

Kwaliteitsregels

De overheid toonde ook zorg voor de kwaliteit van de kinderopvang in de jaren 1990. In 1995 werden landelijke kwaliteitsregels ingevoerd voor opvangvoorzieningen, zowel voor kinderen onder de vier jaar als voor schoolgaande kinderen, maar niet voor peuterspeelzalen. Deze regels betreffen een aantal onderwerpen, waaronder maximale groeps grootte, ratio leidster-kind en minimale speelruimte. De maximale groeps grootte voor één- tot vierjarigen is gesteld op 16 kinderen en er moet minstens één leidster zijn voor vijf kinderen van 1 tot 2 jaar, voor zes kinderen van 2 tot 3 jaar of acht kinderen van 3 tot 4 jaar. Per kind is minimaal drie vierkante meter binnenruimte en vier vierkante meter buitenruimte verplicht.

Als een opvangvoorziening aan deze basisnormen voldoet, krijgt ze een vergunning van de gemeente en wordt ze jaarlijks geïnspecteerd. Dit systeem gaf een zekere



Kinderopvang: van welzijnsinstelling naar bedrijf

rust en stabiliteit in de sector tijdens de onstuimige uitbreiding van de jaren 1990. Het zorgt er ook voor dat Nederland redelijk tot goede scores kreeg op internationaal geaccepteerde kwaliteitsmaten (Ecers, ITERS), hoewel de gemiddelde score tussen 1995 en 2001 licht daalde, met name door de resultaten van de 'nieuwe' kinderdagverblijven die minder dan zes jaar bestonden.

Veel kinderen in de kinderopvang komen parttime (gemiddeld 2 à 3 dagen per week). Ook het personeel werkt vaak parttime. Dit is een typisch Nederlandse situatie omdat veel ouders hier kiezen voor een deeltijdbaan zolang zij jonge kinderen hebben. Zorg voor continuïteit in de opvang heeft daarom extra aandacht nodig om te voorkomen dat kinderen elke dag andere kinderen en volwassenen tegenkomen in hun groep.

Naast de kwaliteitsregels van de overheid heeft de kinderopvangsector (dit keer inclusief de peuterspeelzalen) ook een kwaliteitssysteem opgezet op basis van zelfregulering. Bij positieve beoordeling door een onafhankelijk certificeringsbureau (een privébedrijf), krijgt het kindercentrum of gastouderbureau een certificaat. De normen betreffen vooral de bedrijfsprocessen, zoals een heldere communicatiestructuur tussen management en personeel, de aanwezigheid en het gebruik van een pedagogisch beleidsplan en het gebruik van tevredenheidsonderzoeken bij ouders en kinderen.

De vrije markt aan de macht

Met de introductie van de nieuwe Wet Kinderopvang, die van kracht wordt in januari 2005, zal kinderopvang een marktsector worden. Peuterspeelzalen zijn niet

opgenomen in deze wet. Zij blijven een gesubsidieerde welzijnsvoorziening.

De belangrijkste veranderingen voor de kinderopvang betreffen financiering, kwaliteit en de positie van ouders. In het nieuwe systeem betalen ouders de volle prijs van de kinderopvang en hebben ze recht op een tegemoetkoming in deze kosten van de overheid. Het bedrag van die tegemoetkoming zal afhangen van het inkomen en kan variëren van 0 tot 63 % van de kosten. De overheid stelt een maximum aan de kostprijs waarvoor zij een tegemoetkoming betaalt. Ouders kunnen ook hun werkgevers verzoeken om een bijdrage in de kosten (tot een zesde van de kosten per werkgever). Als de werkgever niet meebetaalt, compenseert de overheid deze kosten voor ouders met lage inkomens. Het deel van de rekening dat overblijft, is voor de ouders. De overheid wil

Kinderopvang en peuterspeelzalen in Nederland anno 2003

	Vestigingen	Plaatsen	Kinderen ¹
Kinderdagverblijven 0-4 jaar	2887	114 150	203 000
Buitenschoolse opvang 4-12 jaar	2 120	61 586	110 000
Gastouderopvang 0-12 jaar	205	9 552	onbekend
Totaal kinderopvang 0-12 jaar	4 180 ²	185 287	323 000
Peuterspeelzalen 2,5-4 jaar	4 250	-	230 000
Deelname aan VVE-programma in peuterspeelzaal 2,5-4 jaar	?	-	30 100
Totaal aantal kinderen 0-4 jaar in Nederland	-	-	819 000
Totaal aantal kinderen 4-12 jaar in Nederland	-	-	1 593 000

Omschrijvingen:

Een **kinderdagverblijf** vangt kinderen op tussen 0 en 4 jaar. De openingstijden zijn meestal tussen 7:30 en 18 uur. De kinderen komen gemiddeld 2 à 3 dagen per week. Eén plaats wordt gebruikt door 1,8 kind.

Een **centrum voor buitenschoolse opvang** biedt aan schoolkinderen van 4 tot 12 jaar opvang na schooltijd en in schoolvakanties. Kinderen komen gemiddeld twee à drie middagen per week. Eén plaats wordt gebruikt door 1,8 kind.

De **gastouder** vangt maximaal vier kinderen op bij haar thuis of in het huis van de ouder. Dit wordt geregeld via een gastouderbureau. De tijden zijn in overleg.

Een **peuterspeelzaal** ontvangt peuters in de leeftijd van 2,5 tot 4 jaar. Zij kunnen er twee dagdelen (ongeveer 6 uur) per week terecht in vaste speelgroepen.

Een **VVE-programma** is een stimuleringsprogramma voor jonge kinderen gericht op stimulering van de brede (taal)ontwikkeling. Het wordt vooral uitgevoerd in peuterspeelzalen. De kinderen komen dan vier dagdelen per week in plaats van twee.

Bronnen: Netwerkbureau Uitbreiding Kinderopvang, Monitor 2003, Deloitte, de Weerd e.a., 2001, SCO-Kohnstamm, 2002, Sardes, CBS.



met dit systeem bevorderen dat ouders prijzen gaan vergelijken, zodat er concurrentie ontstaat tussen de instellingen, wat de kosten voor kinderopvang beperkt. Uiteindelijk is het de bedoeling dat overheid, sociale partners en ouders op macroniveau elk een derde van de kosten van kinderopvang voor hun rekening zullen nemen. Ouders betalen nu 44% van de landelijke kinderopvangbegroting.

Tegelijk vervallen de landelijke kwaliteitsregels, zo is in het parlement besloten tijdens de discussies over de Wet kinderopvang in 2004. Als belangrijkste reden voor dit radicale besluit is aangevoerd dat de sector volwassen genoeg is om zijn eigen kwaliteit te bepalen. Bovendien moet het op de vrije markt mogelijk zijn om te concurreren op prijs en kwaliteit, wat door wettelijke regels belemmerd zou kunnen worden. De enige uitzondering is gemaakt voor de gastouderopvang die gereguleerd blijft voor het maximum aantal kinderen dat een gastouder mag opvangen (vier, exclusief eigen kinderen). Een oudercommissie wordt verplicht. Een kinderdagverblijf moet haar oudercommissie over alle belangrijke zaken raadplegen, waaronder het pedagogisch beleid en zelfs de prijs van de opvang.

Evaluatie

In 10 jaar tijd is de horizon van de kinderopvang in Nederland drastisch gewijzigd. Van een welzijnsvoorziening die het kind centraal zette, veranderde kinderopvang in een secundaire arbeidsvoorwaarde die ouders in staat stelt om te gaan werken.

Dit wordt weerspiegeld in de overgang van kinderopvang van het ministerie van Welzijn naar het ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid in 2002. (De peuterspeelzalen bleven bij Welzijn). De minister van Sociale zaken verwoordde het treffend tijdens de wetbehandeling in het parlement: 'Ik ben geen minister van Pedagogische zaken'. Met andere woorden: val mij niet lastig met vragen en zorgen over de pedagogische en educatieve aspecten van kinderopvang.

De bovengeschetste ontwikkelingen zullen grote gevolgen hebben voor de Nederlandse kinderopvang.

Ten eerste vallen peuterspeelzalen en kinderdagverblijven nu niet alleen onder verschillende ministeries, ze krijgen ook een verschillend beleidskader. Deze tweedeling maakt de voorschoolse sector zwakker en is tegengesteld aan de bewegingen in naburige landen waar juist wordt gewerkt aan het tot stand komen van één educatief voorschools systeem.

Ten tweede hoeft de opvang in kinderdagverblijven vanaf 2005 niet meer te voldoen aan strikte kwaliteitseisen van de overheid. Dit zal leiden tot grote verschillen in kwaliteit. Het valt bijvoorbeeld te verwachten dat de kinderopvang voor mensen met lagere inkomens grotere groepen zal krijgen dan de opvang voor 'rijkere' ouders. Deze ontwikkeling is tegengesteld aan het beleid van het Nederlandse ministerie van Onderwijs, dat juist voorstaat om de groeps grootte bij kinderen met risico op onderwijsachterstanden te vermindern.

Ten derde worden kinderdagverblijven momenteel vooral gebruikt door hoogopgeleide ouders. De financiering voor ouders met lage inkomens is echter redelijk gunstig onder de nieuwe wet. Ouders met modale inkomens en hoger zullen de kinderopvang waarschijnlijk niet meer willen of kunnen bekostigen als hun werkgever en/of de overheid niet meebetaalt. Kinderdagverblijven doen er goed aan zich (ook) op deze nieuwe doelgroep van lagerbetaalden te richten.

Ten slotte bestaat de kans dat door recente wijzigingen in het oordeel van ouders over kinderopvang, het gebruik van de formele kinderopvang zal verminderen. Prijsstijgingen in de afgelopen twee jaar hebben veel klachten bij ouders veroorzaakt en het gebruik van informele kinderopvang doen toenemen. Ook vinden ouders weer vaker dan vroeger dat jonge kinderen beter thuis of in een huiselijke omgeving kunnen worden opgevoed. Ouders zien het voordeel van een kinderdagverblijf voor de ontwikkeling van hun kind niet meer in, omdat kinderdagverblijven zich te veel als dienstverlenend aan ouders en te weinig als 'goed voor het kind' hebben geprofileerd. Vooral 'nieuwe' ouders zijn daardoor minder geneigd om voor kinderdagverblijven te kiezen. Maar het is nog niet te laat om het tij te keren.

Daarvoor moet de sector aan ouders tonen dat kinderdagverblijven positieve effecten hebben op de ontwikkeling en opvoeding van kinderen.

Liesbeth Schreuder is kinderpsycholoog en werkt bij het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn – Jeugd. Zij is hoofd van het expertisecentrum kinderopvang.

Enkele gegevens over kinderopvang en peuterspeelzalen, 2004

Aanvangsleeftijd school (verplicht)	5 jaar
Aanvangsleeftijd school (vrijwillig)	4 jaar (98 % deelname)
Verantwoordelijk ministerie kinderopvang	Sociale Zaken en Werkgelegenheid ³
Verantwoordelijk ministerie peuterspeelzalen	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Verantwoordelijk ministerie Voor- en Vroegschoolse educatie	Onderwijs en Wetenschappen
Aantal werkende moeders met kinderen 0-18 jaar (12 uur of meer)	52 % van de gezinnen
Uitgaven bedrijven aan kinderopvang	378 miljoen euro
Uitgaven overheid aan kinderopvang	751 miljoen euro (327 miljoen euro direct en 424 miljoen aan fiscale regelingen) ⁴
Uitgaven ouders aan kinderopvang	44 % van totale omzet
Kostprijs kinderdagverblijf per uur	5,24 euro
Kostprijs buitenschoolse opvang per uur	5,64 euro
Uitgaven overheid aan peuterspeelzalen	55 à 75 miljoen euro
Uitgaven ouders aan peuterspeelzalen	55 à 75 miljoen euro
Uitgaven overheid aan VVE-beleid	110 miljoen
Organisaties voor kinderopvang ⁵	1200
Werknemers in de kinderopvang	45.000

1 Schatting aantal kinderen in kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang op basis van aantal kindplaatsen x 1,8 (= aantal kinderen op één kindplaats).

2 Er zijn 1032 vestigingen die zowel opvang voor 0-4 jarigen als buitenschoolse opvang bieden. Deze zijn dubbel opgeteld (zowel bij de kinderdagverblijven als bij de centra buitenschoolse opvang). Het totaal aantal vestigingen is dus 1032 vestigingen lager.

3 Vanaf 2003. Daarvoor was het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport verantwoordelijk voor de kinderopvang.

4 Exclusief gemeentelijke uitgaven (onbekend).

5 Een organisatie kan meerdere vestigingen hebben. Het aantal is exclusief organisaties voor peuterspeelzalen.

Bronnen: Ministerie Sociale Zaken, Sardes, SCO-Kohnstamm, Netwerkbureau uitbreiding kinderopvang, de Volkskrant.