

Bijgewerkt met
nieuwe onderzoeken
en inzichten



Kinderopvang in beeld

Kennisdossier

Een beschrijving van de
geschiedenis en stand van zaken
van kinderopvang in Nederland

Berenschot

[Start hier](#)

Colofon

Dit kennisdossier is opgesteld door Berenschot B.V. in opdracht van KidsFoundation & Partou.

Met dank aan

Onderzoekers die hebben geholpen met het verzamelen en duiden van onderzoeksdata:

Ed Buitenhek (Bureau Buitenhek), Ruben Fukkink (UvA), Mirjam Gevers (NCKO), Paul Leseman (LKK), Lucy Kok (SEO) plus alle betrokkenen die tijd beschikbaar hebben gesteld voor een interview. De lijst met geïnterviewden is aan het eind van dit document opgenomen.

Redactie

Leonore Das, Jasper Varwijk, Anne-Floor Bakker, Martha Jordaan | **Berenschot**
en Wilma Schreiber |  **schreib**

Vormgeving en illustraties

Gilmar Pattipeilohy |  **NUMERO4**

Uitgave

Eerste uitgave, 22 januari 2021
Tweede, geactualiseerde uitgave, 29 augustus 2022

Copyright © 2022, Berenschot.



Inhoud

1. Inleiding	4
1.1 Welke informatie vindt u in dit kennisdossier?	5
1.2 Hoe hebben we beschikbare kennis verzameld?	6
1.3 Editie 2022	7
2. Historische schets van de kinderopvang in Nederland	8
2.1 Voorgeschiedenis: Matressenschooltjes en bewaarplaatsen	10
2.2 1945-1990: de roep om goede kinderopvang neemt toe	10
2.3 Jaren 90-2005: uitbreiding capaciteit en start voor- en vroegschoolse educatie	11
2.4 Jaren 2005-2022: marktwerking in de kinderopvang en focus op kwaliteit	12
3. Het stelsel in beeld	15
3.1 De drie maatschappelijke functies van kinderopvang	17
3.2 Actoren in de kinderopvang	17
3.3 Kindvoorzieningen	18
3.4 Instrumenten	20
3.5 Marktwerking in de kinderopvang	24
4. Gebruik en aanbod van kinderopvang	27
4.1 Hoe ziet het gebruik van kinderopvang eruit?	29
4.2 Hoe ziet het aanbod in kinderopvang eruit?	36
4.3 Het effect van kinderopvang op arbeidsmarktparticipatie	44

5. Kwaliteit van de kinderopvang	46
5.1 Wat zegt de wetenschap over de kwaliteit van kinderopvang?	48
5.2 Wat zijn de bevindingen van het toezicht op de kwaliteit van kinderopvang?	56
5.3 Wat vinden ouders van de kwaliteit van de kinderopvang?	63
6. Financiën in de kinderopvang	64
6.1 Financiering van de kinderopvang	66
6.2 Betaalbaarheid	69
6.3 Bedrijfsvoering	73
7. Werken in de kinderopvang	78
7.1 Banen	81
7.2 Werknemers	83
7.3 Werkomstandigheden	85
7.4 Vooruitblik	86
Bijlage 1. Bronnen	88
B1.1 Geïnterviewde personen	88
B1.2 Geïnterviewde personen 2022	88
B1.3 Literatuur	88

Hoofdstuk 1

Waar gaat dit kennisdossier over?

In dit hoofdstuk vindt u een beschrijving van het doel en de inhoud van dit kennisdossier en de wijze waarop het dossier tot stand is gekomen.

Inleiding



In 2021 is het aantal kinderen in de leeftijd van 0-13 jaar dat een vorm van kinderopvang bezoekt weer toegenomen ten opzichte van 2019 (voor corona). Meer dan 60% van de jonge kinderen bezoekt de kinderdagopvang en een derde van de schoolgaande kinderen gaat naar de buitenschoolse opvang. Dat is twee keer zoveel als vijftien jaar geleden. Wat weten we over de opvang die deze kinderen krijgen?

Er zijn steeds meer data beschikbaar over het aanbod en gebruik van kinderopvang. Ook de wetenschappelijke kennis over wat goede kinderopvang is en welke effecten dit heeft, neemt toe. We beschrijven de geschiedenis van de kinderopvang, brengen het huidige stelsel in kaart en inventariseren kennis over vraag en aanbod, de kwaliteit en de bedrijfsvoering, en de werkgevers en werknemers in de sector. In deze tweede editie van het kennisdossier 'Kinderopvang in beeld' actualiseren we de inzichten van de eerste editie en vullen deze aan met inzichten en gebeurtenissen van de afgelopen twee jaar.

Dit kennisdossier is bestemd voor medewerkers en managers die zich inzetten in de kinderopvang, voor beleidsmakers en politici die zich buigen over de toekomst van de kinderopvang en voor onderzoekers en opleiders die zich richten op de ontwikkeling van kinderen en de betekenis van kinderopvang hierin. We willen hen informeren, inspireren en motiveren om samen te werken aan de kinderopvang in Nederland.

1.1 WELKE INFORMATIE VINDT U IN DIT KENNISDOSSIER?

Inhoud

We hebben in dit kennisdossier inzichten gebundeld ten aanzien van de kinderopvang vanuit verschillende perspectieven. In hoofdstuk 2 beschrijven we de geschiedenis van de kinderopvang in Nederland en staan we stil bij belangrijke mijlpalen in de functie van kinderopvang en wet- en regelgeving. Hoofdstuk 3 betreft een beschrijving van het kinderopvangstelsel in Nederland zoals we dat nu kennen; hoe is het aanbod, de financiering en het toezicht georganiseerd?

In de daaropvolgende hoofdstukken beschouwen we de ontwikkeling en stand van zaken in de kinderopvang vanuit het perspectief van aanbod en gebruik (hoofdstuk 4), de kwaliteit van kinderopvang (hoofdstuk 5), de financiën in de kinderopvang (hoofdstuk 6) en de kinderopvang als werkplek (hoofdstuk 7).

Definitie kinderopvang

Wanneer we het in dit kennisdossier hebben over kinderopvang, dan gaat het over de formele kinderopvang die wordt aangeboden onder de Wet kinderopvang. Het gaat om opvang die door organisaties bedrijfsmatig wordt aangeboden, naast de opvang door vrienden en familie (informele opvang) en opvang door ouders zelf (eigen opvang).

Er worden verschillende vormen van kinderopvang aangeboden:

- **Kinderdagopvang.** Ouders kunnen voor kinderen in de leeftijd 0-4 jaar die nog niet naar school gaan gebruikmaken van dagopvang. Daarbij worden de kinderen één of meer dagen of dagdelen opgevangen.
 - We spreken over *reguliere kinderdagopvang* als het gaat om standaard hele of halve dagopvang.
 - Voor kinderen van 2-4 jaar is ook opvang beschikbaar in een aparte peutergroep, waarin de focus primair ligt op spelenderwijs ontwikkelen. Er wordt dan gesproken over *peuteropvang*¹⁾. Deze vorm van opvang is veelal beperkt tot dagdelen.
 - Voor peuters van 2(1/2,5)-4 jaar, bij wie de gemeente vaststelt dat ze een risico op onderwijsachterstand lopen, kunnen ouders daarnaast

gebruikmaken van peuteraanbod met een specifiek aanbod aan activiteiten gericht op *voorschoolse educatie*. Dit aanbod is erop gericht de Nederlandse taal bij kinderen verder te ontwikkelen. Het is niet primair bedoeld als opvang en wettelijk gemaximeerd tot 6 uur per dag.

- **Buitenschoolse opvang.** Voor opvang van kinderen in de basisschoolleeftijd (4-13 jaar) kunnen ouders gebruikmaken van buitenschoolse opvang. Het gaat hierbij om opvang van kinderen voorafgaand aan of aansluitend op de schooltijden. Daarbij bestaat ook de mogelijkheid tot afname van hele dagen gedurende studiedagen, vrije dagen van scholen en schoolvakanties.²⁾

Voor de volledigheid vermelden we dat voor kinderen met een beperking of kwetsbare kinderen die naar de reguliere opvang gaan, extra ondersteuning wordt geboden, afhankelijk van de vraag, het kind, de groepsleiding en het aanbod in de regio. Binnen zowel de kinderdagopvang als de buitenschoolse opvang bestaan locaties/groepen die deze extra begeleiding bieden. Het aandeel van dit aanbod op het totale aanbod is klein en wordt daarom verder in het dossier buiten beschouwing gelaten.

De verschillende vormen van opvang kunnen in drie typen voorzieningen worden aangeboden:

- In een **kindercentrum**. Hierbij gaat het om een aparte voorziening waar een of meerdere van de bovenstaande kinderopvangvormen wordt aangeboden. Deze voorzieningen worden vaak aangeduid als *kinderdagverblijf* waar het gaat om kinderdagopvang en als *bso* als het gaat om buitenschoolse opvang. In het kader van de ontwikkeling van *integrale kindcentra* zien we dat de voorzieningen steeds vaker in afstemming met onderwijs, en in sommige gevallen ook in of bij de school, worden vormgegeven.

1) Tot 2018 werd dit aangeboden in aparte peuterspeelzalen, en sprak men ook wel over peuterspelen. Met de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzalen valt dit aanbod nu onder dezelfde wetgeving. Sommige organisaties bieden nog steeds peuteropvang zoals voor 1 januari 2018, andere alleen nog

(halve) dagopvang.
2) De tussenschoolse opvang die scholen aanbieden zodat kinderen tussen de middag kunnen overblijven op de basisschool, behoort niet tot buitenschoolse opvang.

- Bij een **gastouder**. Gastouders bieden in eigen huis of bij de kinderen thuis reguliere kinderdagopvang en/of buitenschoolse opvang aan. Gastouders werken samen met een gastouderbureau, dat zich richt op bemiddeling tussen gastouders en vraagouders, het opstellen van een pedagogisch beleidsplan, de begeleiding van gastouders en het controleren van kwaliteitseisen bij gastouders.
- Sommige ouders kiezen ervoor om opvang van hun kinderen onderling te regelen op een eigen locatie waar zij gezamenlijk eigenaar van zijn. In deze zogenoemde **ouderparticipatiecrèches** staan de ouders een dagdeel voor de groep met eigen en andermans kinderen. In ruil daarvoor kunnen ze een aantal dagdelen hun kinderen brengen wanneer andere ouders voor de groep staan. Omdat het een zeer klein aantal voorzieningen in Nederland betreft, laten we deze verder buiten beschouwing in dit kennisdossier.³⁾

We hanteren in dit kennisdossier een brede blik op kinderopvang, waarbij we informatie presenteren over de verschillende vormen waarin opvang wordt aangeboden en de verschillende voorzieningen die hiervoor beschikbaar zijn. Het zwaartepunt ligt daarbij op reguliere kinderdagopvang en kinderdagverblijven, aangezien daar wetenschappelijk en politiek de meeste aandacht naar uitgaat.

Internationaal

In de discussie over het Nederlandse kinderopvangstelsel en de beste inrichting ervan wordt regelmatig een vergelijking gemaakt met andere landen. Hoe verhouden het aanbod, de kwaliteit en de kosten van kinderopvang in Nederland zich tot die in andere landen? Doen we het goed of juist slecht, is kinderopvang in Nederland goedkoop of duur? Die vragen zijn niet eenvoudig te beantwoorden. Kinderopvang is in verschillende landen vanuit verschillende verantwoordelijkheden en met verschillende doelstellingen vormgegeven. Daarnaast bestaan er grote culturele verschillen tussen landen die van invloed zijn op het gebruik en de organisatie van kinderopvang: hoe gebruikelijk is het dat vrouwen werken en hoe normaal is deeltijdwerk? Ook de organisatie van aanpalende voorzieningen, zoals onderwijs en jeugdzorg, verschilt per land

3) De ouderparticipatiecrèches (OPC) vallen vanaf 1 juli 2021 formeel onder de Wet kinderopvang. Begin 2022 zijn er zeven geregistreerd.

en heeft invloed op het stelsel van kinderopvang in de verschillende landen. Daarnaast kunnen de situaties in één land behoorlijk verschillen, zodat ook niet gesproken kan worden van dé situatie in een land. Dat maakt het uitermate moeilijk, zo niet onmogelijk, een vergelijking tussen landen of landsdelen te maken voor kinderopvang in al zijn facetten (Capgemini, 2005). Wij hebben er daarom voor gekozen om een integrale internationale vergelijking van kinderopvang, voor zover dat al mogelijk is, buiten de scope te laten van dit kennisdossier. De focus voor dit kennisdossier ligt allereerst op het geven van een zo compleet mogelijk beeld van de Nederlandse kinderopvang. Op basis van de hiervoor verzamelde data hebben we voor enkele aspecten wel informatie kunnen vinden over andere landen en deze geordend, wat vergelijking op punten mogelijk maakt. Waar dergelijke gegevens voorhanden waren, bijvoorbeeld over kwaliteit of financiën, presenteren we die in de hoofdstukken die inzoomen op deze onderdelen.

1.2 HOE HEBBEN WE BESCHIKBARE KENNIS VERZAMELD?

Verzameling van data

Voor dit kennisdossier hebben we uitvoerig literatuuronderzoek uitgevoerd naar beschikbare onderzoeken en data over de kinderopvang. Bij het verzamelen van bronnen hebben we ons gericht op wetenschappelijke publicaties, parlementaire documenten, rapportages van onderzoeksbureaus en publicaties en databestanden van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Centraal Planbureau (CPB), het Landelijk Register Kinderopvang (LRK), de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (LKK) en de Inspectie van het Onderwijs (IvO).

Bij het verzamelen van data hebben we de zogeheten sneeuwbalmethode gehanteerd: op basis van literatuurlijsten bij artikelen, onderzoeken en boeken hebben we gezocht naar aanvullende bronnen. Daarnaast hebben we met diverse onderzoekers en andere experts op het gebied van kinderopvang gesproken om verder relevante bronnen te verzamelen.

Selectie van data

Doel van dit kennisdossier is het delen van objectieve inzichten en data over de kinderopvang in Nederland. We willen onafhankelijke waarnemingen scheiden van belevingen en meningen. Voor het kennisdossier hebben we daarom alleen publicaties en data van empirische aard geselecteerd, waarin verslag wordt gedaan van

onderzoek of beleidskeuzes. Een deel van de gevonden literatuur wordt daarom niet in het kennisdossier besproken. Deze stukken zijn veelal opiniërend van aard of hebben betrekking op beschouwingen waarbij inzichten niet gericht zijn op validiteit of betrouwbaarheid. Dergelijke publicaties kunnen zeker ook een waardevolle bijdrage leveren aan gesprekken over kinderopvang, maar we vinden het goed om empirische bevindingen te scheiden van minder systematisch verkregen inzichten.

Voor de verwijzing naar een bron is in de tekst de titel van het rapport, het (onderzoeks)instituut en het jaartal van publicatie opgenomen. De lezer krijgt hiermee snel een indruk van de gebruikte bron. Als er verwezen wordt naar een artikel dat gepubliceerd is in een wetenschappelijk tijdschrift wordt de naam van de auteurs genoemd en het jaartal van publicatie. Een uitgebreid overzicht van alle gebruikte bronnen voor dit kennisdossier is opgenomen in de bijlage.

Datatriangulatie en trends

Ook data van empirische aard kunnen beïnvloed worden door keuzes in onderzoeksmethoden. Zo zagen we bij het opstellen van dit kennisdossier dat data over hetzelfde gegeven – bijvoorbeeld het aantal kinderen dat gebruikmaakt van de kinderopvang – verschilt in rapportages van verschillende organisaties. Dit heeft te maken met het hanteren van verschillende databronnen en/of andere definities en analysemethoden. Waar data over dezelfde informatie vanuit meerdere bronnen beschikbaar zijn, hebben we die waar mogelijk gebundeld. Op deze manier delen we niet alleen de verschillende beschikbare inzichten, maar checken we bevindingen ook door data uit meerdere bronnen naast elkaar te zetten.

Daarnaast richten we ons in het kennisdossier hoofdzakelijk op het in kaart brengen en beschrijven van ontwikkelingen en trends die naar voren komen uit onderzoek en data. Het gaat ons daarbij niet om het presenteren van absolute aantallen, die in sommige gevallen kunnen verschillen afhankelijk van de meetmethode. Doel is het in beeld brengen van algemene ontwikkelingen in de Nederlandse kinderopvang, door de jaren heen en bekeken vanuit verschillende perspectieven, zoals gebruik, kwaliteit en financiën.

Secundaire analyse

In aanvulling op de verzamelde beschikbare onderzoeken en data hebben we op een aantal openbare databronnen secundaire analyses uitgevoerd. Dit betreft databestanden van het CBS en het LRK. Op deze manier hebben we eerdere analyses op deze data uit bestaand onderzoek gerepliceerd. Daarnaast hebben we met secundaire analyses aanvullende inzichten opgehaald ten aanzien van verschillen binnen de kinderopvangbranche, bijvoorbeeld waar het gaat om regio's, houders en gebruikersgroepen.

Externe validatie bij onderzoekers en experts

Om de bronnen en inhoud van het kennisdossier te valideren, hebben we bij het opstellen van het dossier op twee momenten externe onderzoekers en experts geconsulteerd. Bij de dataverzameling hebben we een overzicht van beschikbare onderzoeken en data voorgelegd voor duiding van de betrouwbaarheid en validiteit van bronnen en het ophalen van aanvullende bronnen. Voorafgaand aan de publicatie van het kennisdossier hebben we daarnaast een conceptversie van het dossier voorgelegd aan dezelfde onderzoekers en experts. Zij hebben het kennisdossier gecontroleerd op feitelijke onjuistheden en op punten aanvullende duiding gegeven ten aanzien van onderzoeksresultaten en data. Een overzicht van de geraadpleegde personen is opgenomen in bijlage 2.

1.3 EDITIE 2022

De opzet van deze editie 2022 van 'Kinderopvang in beeld' is gelijk aan de vorige editie van januari 2021. Alle analyses zijn opnieuw uitgevoerd en aangevuld met de meest actuele cijfers. Daarnaast zijn waar mogelijk bevindingen uit recentelijk gepubliceerd onderzoek toegevoegd en hebben we door middel van een gespreksronde de nieuwste inzichten opgehaald. Verder is het kennisdossier verrijkt met informatie over gebeurtenissen in de afgelopen twee jaar, die raken aan de kinderopvang. We hebben aandacht besteed aan de effecten van corona, de toeslagenaffaire, het onderwerp kansengelijkheid en knelpunten als personeelstekorten en werkdruk binnen de sector. Daarmee biedt deze tweede editie van 'Kinderopvang in beeld' bestaande én nieuwe lezers een actueel totaaloverzicht van de geschiedenis en stand van zaken rond kinderopvang in Nederland.

Hoofdstuk 2

Hoe heeft kinderopvang in Nederland zich ontwikkeld?

In dit hoofdstuk leest u welke ontwikkelingen de Kinderopvang in Nederland heeft doorgemaakt en welke belangrijke mijlpalen er zijn in de benadering van kinderopvang en de wet- en regelgeving.

Historische schets van de kinderopvang in Nederland





SAMENVATTING

In Nederland heerste lang het traditionele gezinsideaal, waarbij de man zorgt voor inkomen en de vrouw thuis blijft voor de kinderen. Kinderopvang was daarmee vooral een voorziening voor de armen die genoodzaakt waren om te werken en zelf niet (informeel) in opvang konden voorzien, of de allerrijksten die extra hulp konden betalen. In de jaren 90 veranderde dit beeld. Kinderopvang werd steeds meer gezien als een belangrijk instrument om de combinatie van arbeid en zorg voor de kinderen beter te faciliteren. In 1990 startte de overheid met het eerste actieve stimuleringsbeleid voor de ontwikkeling van kinderopvangaanbod en tot 2010 lag de nadruk in het beleid voor kinderopvang met name op uitbreiding van de capaciteit om arbeidsparticipatie (van vrouwen) te verhogen. Een belangrijke mijlpaal daarbij is de invoering van de Wet kinderopvang in 2005. Met deze landelijke regeling voor de toegankelijkheid en kwaliteit van kinderopvang kregen kinderopvangaanbieders en ouders meer keuzevrijheid. Het gebruik van kinderopvang groeide daarna explosief. Na twee financiële crises zag de overheid zich genoodzaakt om in 2012 te bezuinigen op de overheidsuitgaven voor kinderopvang, die met het stijgende gebruik ook fors waren toegenomen. De vergoedingen voor ouders via de kinderopvangtoeslag werden ingeperkt, zowel in toeslaghoogte als via toeslagregels, om ook oneigenlijk gebruik tegen te gaan. In de jaren daarna daalde het gebruik van kinderopvang. De financiële druk bij kinderopvangaanbieders nam als gevolg hiervan toe. Vanaf 2014 zijn de vergoedingsmogelijkheden voor ouders weer iets verruimd. Het aanbod en de vraag namen weer toe en er ontstond meer ruimte en aandacht voor het werken aan kwaliteit. Met onder

meer de Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie en Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang zijn regels voor kinderopvang verder aangescherpt om de kwaliteit onder alle aanbieders te waarborgen. Naast een arbeidsinstrument wordt kinderopvang in de loop der jaren daarmee ook steeds meer gezien als pedagogisch instrument gericht op de ontwikkeling van kinderen. Daarbij is met de start van voor- en vroegschoolse educatie extra aandacht ontstaan voor het voorkomen en bestrijden van leerachterstanden. De kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen, voor- en vroegschoolse educatie en kinderopvang zijn door de jaren heen verder aangescherpt en actief gemonitord. De functie en wetgeving voor peuterspeelzalen en kinderopvang zijn daarbij steeds meer naar elkaar toe gegroeid. Dit leidde er in 2018 toe dat beide vormen werden geharmoniseerd.

In 2020 werd de kinderopvang geconfronteerd met de coronacrisis. De kinderopvang vervulde een cruciale rol bij het draaiende houden van de economie. Daarvoor kreeg de sector veel erkenning en dat bleek een kantelpunt in de waardering. Sinds dat moment wordt de kinderopvang als een vitale sector beschouwd.

Door de toegenomen aandacht voor kinderopvang als ontwikkelplek en door de discussie over de complexiteit van het toeslagenstelsel, is er steeds meer politiek debat over de toekomst van kindvoorzieningen in Nederland. In het regeerakkoord van 2022 heeft de regering de ambitie opgenomen om de kinderopvang grotendeels gratis te maken voor werkende ouders.

De context en actualiteit waarbinnen kinderopvang plaatsvindt en de functie die deze in de maatschappij vervult, is in de loop der jaren wezenlijk veranderd. In dit hoofdstuk zetten we de belangrijkste ontwikkelingen in de Nederlandse kinderopvang uiteen. Daarbij is een aantal mijlpalen aan te wijzen die we in figuur 1 hebben weergegeven en in dit hoofdstuk nader beschrijven.

2.1 VOORGESCHIEDENIS: MATRESSEN-SCHOOLTJES EN BEWAARPLAATSEN

■ *In de 18de eeuw ontstaan in Nederland de eerste vormen van kinderopvang buitenshuis in de vorm van 'matressenschooltjes' voor kinderen van welgestelde ouders.*

Kinderopvang in de huidige vorm, waarbij een groot deel van de Nederlandse kinderen één of meer dagen in de week naar een kindercentrum of gastouderopvang gaat, bestaat pas enkele decennia. Maar de opvang en verzorging van kinderen, waarbij andere personen dan de ouders een aandeel hebben in de opvoeding, bestaat al veel langer. Met name binnenshuis is dit al honderden jaren een fenomeen in de vorm van kindermeisjes of bijvoorbeeld gouvernantes die door welgestelde ouders ingehuurd werden om hun kinderen op te voeden en te onderwijzen. De eerste vormen van kinderopvang buitenshuis in Nederland stammen uit de 18de eeuw en werden 'matressenschooltjes' genoemd, afgeleid van 'maîtresse', het Franse woord voor juf. Op matressenschooltjes of kleinkinderschooltjes werden kinderen opgevangen als de moeder ging werken. Hier konden kinderen vanaf hun tweede of derde levensjaar terecht. De belangrijkste functie van deze schooltjes was het opvangen en bezighouden van kinderen. Pedagogisch gezien worden deze schooltjes getypeerd als 'wangedrochten' en waren de hygiënische omstandigheden voor de kinderen slecht (Boekholt, P., De Booy, E.P., Geschiedenis van de school in Nederland, 1987).

■ *De industrialisatie in de 19de eeuw leidt tot het ontstaan van bewaarscholen voor kinderen van ouders die geen gebruik meer kunnen maken van familie voor opvang.*

De industrialisatie van de 19de eeuw zorgde ervoor dat gezinnen steeds vaker van het platteland naar de stad verhuisden. Hierdoor gingen families ook verder uit elkaar leven en werd de opvang van kinderen bij eigen familieleden steeds minder vanzelfsprekend. Zo ontstonden er bewaarscholen, waar kinderen alsnog opgevangen konden worden. Doorgaans was hier weinig sprake van deskundigheid en de opvoeding was vaak van slechte kwaliteit. Daarom werd in 1869 de Vereniging tot Verbetering der Kleine Kinderbewaarplaatsen opgericht en kwam er meer aandacht voor de verbetering van met name de hygiëne van bewaarplaatsen. De bewaarplaatsen werden voornamelijk

gezien als een noodoplossing; moeders die voor hun eigen kinderen zorgden, was het ideaalbeeld. Arbeidsorganisaties streven er in die tijd vooral naar dat mannen zoveel verdienen dat vrouwen- en kinderarbeid onnodig is. In het begin van de 20ste eeuw werd dit streven steeds meer verwezenlijkt en werd het langzamerhand in alle milieus gebruikelijk dat de vader de kostwinner was voor het hele gezin (*De kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang, Van IJzendoorn et al., 2004*).

2.2 1945-1990: DE ROEP OM GOEDE KINDEROPVANG NEEMT TOE

■ *Opvang door moeder thuis blijft lang het gezinsideaal.*

In de wederopbouwperiode na de Tweede Wereldoorlog leefde in Nederland aanvankelijk nog sterk het traditionele gezinsideaal: vrouwen werken tot zij gehuwd zijn en daarna wordt de man de kostwinner. Dit ideaal was gebaseerd op het idee dat moeders thuis zijn om hun kinderen op te vangen en te verzorgen. In die tijd houdt de overheid zich nog ver van georganiseerde kinderopvang. De kinderdagverblijven die er zijn, zijn bedoeld voor vrouwen die financieel genooddaakt zijn om te werken of zelf niet voor de kinderen kunnen zorgen. Deze kinderdagverblijven worden (deels) via gemeenten gefinancierd uit de Armenwet, die vanaf 1965 wordt vervangen door de Algemene Bijstandswet.

■ *De roep om goede kinderopvang neemt toe.* In de jaren 60 en 70 komt het tot dan toe heersende beeld over de zorg voor kinderen onder druk te staan. Tijdens de tweede feministische golf eisen vrouwen steeds meer ruimte voor zichzelf op. Het ontbreken van opvangvoorzieningen en de hoge kosten van individuele oplossingen, zijn volgens de feministische organisaties de reden dat veel gehuwde vrouwen niet op de arbeidsmarkt blijven. In deze tijd wordt sterk gedacht in termen van voltijdbanen en dus van hele dag-/weekopvang. Deeltijdarbeid komt dan nog nauwelijks voor. Met de eis van recht op betaald werk en deelname aan het maatschappelijk leven voor vrouwen neemt de roep om goede kinderopvang toe. De maatschappij lijkt echter nog beperkt klaar voor zulke opvattingen over het buitenshuis werken van moeders met jonge kinderen.

■ **Nieuwe pedagogische inzichten leiden tot oprichting van peuterspeelzalen.** In de jaren 70 verschuift de aandacht in de discussies van de behoeften van moeders naar de behoeften van kinderen. In de pers verschijnen veel artikelen over een tekort aan speelmogelijkheden voor kinderen op straat en de mogelijkheden die zogenaamde peuterspeelzalen kunnen bieden voor de ontplooiing van het kind. Nieuwe pedagogische inzichten wijzen er bovendien op dat het goed is voor de ontwikkeling van het kind om op jonge leeftijd al in contact te komen met leeftijdgenoten. In de eerste helft van de jaren 70 nemen diverse vrouwengroepen zeer succesvolle initiatieven en worden steeds meer peuterspeelzalen opgericht, vaak ook deels gesubsidieerd door de gemeente (Van Rijswijk-Clerkx, 1981). Tussen 1965 en 1980 neemt het aantal peuterspeelzalen een grote vlucht van 100 naar ruim 3.000. (Kinderopvang in Nederland: Organisatie en financiering, Tijdens & Lieon, 1993). De financiering van deze peuterspeelzalen blijft tot eind jaren 70 een taak van gemeenten via de Algemene bijstandswet. In 1986 werd ook de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor kinderopvang formeel bij gemeenten belegd, via de Welzijnswet. De kinderopvang blijft in deze periode toenemen, maar onvoldoende om de verdere groei van arbeidsdeelname van vrouwen op te vangen.

2.3 JAREN 90-2005: UITBREIDING CAPACITEIT EN START VOOR- EN VROEGSCHOLSE EDUCATIE

■ **In de jaren 90 wordt er actief stimuleringsbeleid gevoerd om de capaciteit van kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang te vergroten.** In 1990 bestaat het grootste deel van de kinderopvang nog uit peuterspeelwerk en is dat daarmee de belangrijkste voorziening voor kinderen. De voornaamste functie van de peuterspeelzalen is kinderen een plek te bieden om enkele dagdelen per week te spelen met andere kinderen en ze daarmee meer ontwikkelingskansen te geven. Peuterspeelzalen zijn hierdoor in mindere mate geschikt om de combinatie van arbeid en zorg voor de kinderen te faciliteren. Dagopvang en gastouderopvang spelen ten opzichte van peuterspeelzalen een relatief kleine rol. Door de relatief geringe capaciteit van dagopvang start de rijksoverheid in 1990 met actief stimuleringsbeleid om de capaciteit van kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang te vergroten (*Invoering wet basisvoorziening kinderopvang vergt*

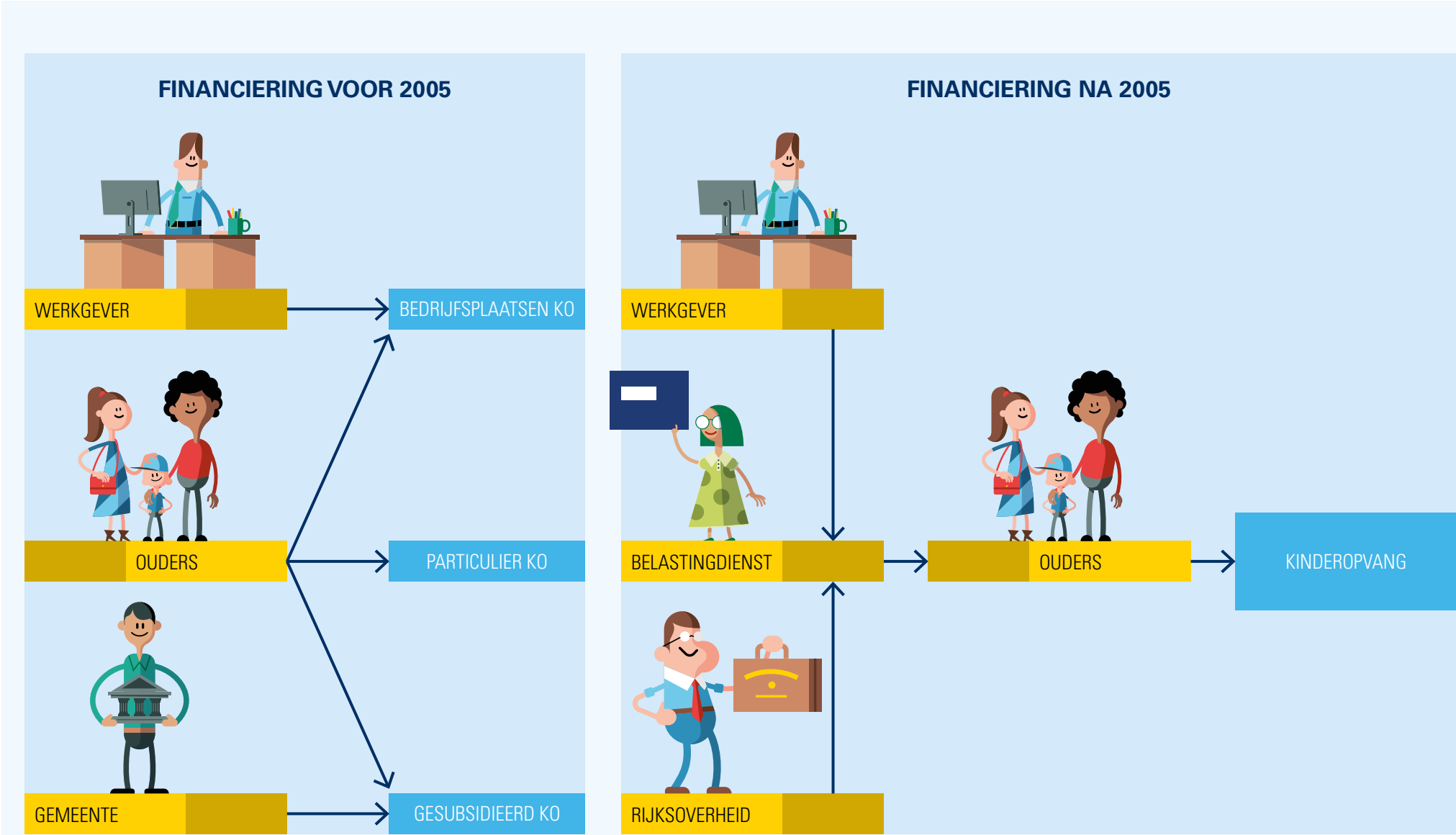
versterking financiële positie kinderopvangorganisaties, PWC, 2004). Nieuwe opvangplaatsen worden gestimuleerd door uitkering van geld van het Rijk aan gemeenten bij de realisatie van elke nieuwe locatie.

■ **Groeiende vraag leidt tot noodzaak herziening stelsel.**

Vanaf eind jaren 80 raken werkgevers steeds nauwer betrokken bij de kinderopvang, door het aanbieden van kinderopvangfaciliteiten voor werknemers en het maken van cao-afspraken. De vraag naar kinderopvang neemt in de jaren 90 en eerste jaren van het nieuwe millennium steeds verder toe en overstijgt het aanbod aan plaatsen op peuterspeelzalen en bedrijfsvoorzieningen. Hierdoor ontstaan lange wachtlijsten (*Ontwikkelingen op de markt voor kinderopvang*, SEO Economisch Onderzoek, 2009). Daarnaast leidt het systeem tot ongelijkheden tussen regio's en werknemers bij bedrijven. In 2003 start de overheid daarom met een traject om het stelsel te wijzigen.

Met de Wet basisvoorziening kinderopvang wil zij de tripartite verantwoordelijkheid van ouders, overheid en werkgevers wettelijk verankeren. De gemeentelijke subsidies op basis van de Welzijnswet worden afgebouwd. (*Invoering wet basisvoorziening kinderopvang vergt versterking financiële positie kinderopvangorganisaties*, PWC, 2004). Uiteindelijk mondt dit voornemen in 2005 uit in de Wet kinderopvang.

Door het groeiende gebruik van kinderopvang gaat de overheid zich naast op de capaciteit ook meer richten op de kwaliteit. Zo worden er in 1996 kwaliteitseisen gesteld aan de kinderopvang door middel van het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang. Vanaf 2000 wordt ook beleid gericht op de voor- en vroegschoolse educatie in gang gezet. Hiermee krijgt de kinderopvang in het voorschoolse beleid ook steeds meer de functie om taal- en ontwikkelingsachterstanden te verminderen. (*Gelijk goed van start*, SER, 2016).



Figuur 1 Financiering van de kosten voor kinderopvang

2.4 JAREN 2005-2022: MARKTWERKING IN DE KINDEROPVANG EN FOCUS OP KWALITEIT

2005-2015: introductie van vraagfinanciering, gelijke toegankelijkheid en landelijke kwaliteitseisen

■ **Meer ruimte voor aanbieders.** Het jaartal 2005 markeert een grote verandering in de kinderopvang: de Wet kinderopvang treedt in werking. Deze wet heeft als hoofddoel het combineren van zorg en arbeid te vergemakkelijken en zodoende de arbeidsparticipatie van vrouwen met kinderen te verhogen. Hiertoe is een landelijke uniforme regeling ingevoerd voor de financiering en kwaliteit van kinderopvang. Door deze landelijke regeling is de toegankelijkheid van kinderopvang voor ouders vergroot, zijn meer ouders gebruik gaan maken van kinderopvang en is er meer ruimte ontstaan voor aanbieders om de markt te betreden en opvang aan te bieden aan ouders. Een belangrijke motivatie bij de invoering van de vraagfinanciering is dat ouders de ruimte krijgen om zelf keuzes te maken. Voor 2005 waren er drie typen kinderdagverblijven: door gemeente gesubsidieerde plaatsen (8% van de plaatsen bij kinderdagverblijven), door bedrijven ingekochte plaatsen (72% van de plaatsen) en particuliere en door ouders zelf betaalde plaatsen (17% van de plaatsen) (*De markt voor kinderopvang in 2004*, SEO, 2005). Ongeveer dezelfde verhoudingen golden voor de buitenschoolse opvang. De Wet kinderopvang regelde dat ouders, overheid en werkgevers vanaf 2005 samen de kosten van kinderopvang betalen (zie figuur 2). Ouders betalen een kindercentrum of gastouder voor de opvang en kunnen – inkomensafhankelijk – een deel van de kosten van de overheid en werkgevers terugkrijgen via de Belastingdienst in de vorm van kinderopvangtoeslag. Doordat de kinderopvang hiermee betaalbaar werd voor iedere ouder, nam de vraag toe. Nieuwe marktpartijen zorgden samen met bestaande stichtingen voor de benodigde capaciteit, waarmee er een hybride stelsel is ontstaan. De combinatie van het stelsel en de zekerheid van de kinderopvangtoeslag (en dus gegarandeerde vraag en mogelijkheden tot groei) maakt het voor aanbieders aantrekkelijker om in de markt te stappen en te investeren. De beperkte armslag die de sector kenmerkte vóór de invoer van de Wet kinderopvang wordt hiermee deels opgeheven.

■ Scholen krijgen meer verantwoordelijkheid ten aanzien van vroegschoolse educatie en buitenschoolse opvang.

Ook op het gebied van het beleid op voor- en vroegschoolse educatie (vve) vindt er in 2006 een belangrijke wijziging plaats. Vanaf 1 augustus 2006 zijn gemeenten niet meer verantwoordelijk voor het hele vve-beleid, maar ligt de verantwoordelijkheid voor het vroegschoolse deel (4-6 jaar, in de kleutergroepen van basisscholen) bij schoolbesturen (*Wet OKE, beleidsreconstructie en implementatie in twaalf gemeenten*, Kohnstamm Instituut, 2014). In 2007 treedt ook de motie Van Aartsen/Bos in werking. Deze stelt schoolbesturen van basisscholen met ingang van het schooljaar 2007-2008 verplicht om zorg te dragen voor de organisatie van opvang op schooldagen gedurende de voor- en naschoolse periode, tussen 7.30 uur en 18.30 uur en op doordeweekse niet-schooldagen. De opvang moet worden aangeboden door een geregistreerde kinderopvangorganisatie die opvang aanbiedt conform de Wet kinderopvang en voldoet aan de kwaliteitseisen die deze wet stelt. De meeste basisscholen kiezen er daarom voor om de opvang niet zelf aan te bieden, maar hiervoor een samenwerking aan te gaan met één of meer bestaande kinderopvangorganisaties. Met de wetswijziging beoogt het kabinet ouders te ontlasten in het organiseren van voor- en naschoolse opvang en zo de drempel voor verdere verhoging van de arbeidsparticipatie weg te nemen (*Gelijk goed van start*, SER, 2016). Door de wetswijziging, de verplichte werkgeversbijdrage en gunstige economische ontwikkelingen neemt de vraag naar buitenschoolse opvang sterk toe. Doordat de vraag nog sterker groeit dan het aanbod, ontstaan er wachtlijsten. Er wordt een Taskforce wachtlijsten buitenschoolse opvang (commissie Bruins) ingesteld en op basis van het advies van de taskforce wordt een plan van aanpak opgesteld om de wachtlijsten terug te dringen. Er wordt onder meer een stimuleringsregeling opgezet voor samenwerkingsverbanden tussen school en opvang en een kenniscentrum ingezet voor ondersteuning van capaciteitsuitbreiding. Daarnaast worden gemeente verzocht om zich met lokale onderwijs en opvangpartners in te zetten voor capaciteitsuitbreiding (*Terugdringen wachtlijsten buitenschoolse opvang*, Ministerie van SZW, 2007).

■ **Steeds meer aandacht voor de kwaliteit van de kinderopvang.** De focus bij kinderopvang ligt tot midden jaren 2000 met name op de inzet van opvang als arbeidsmarktinstrument.

Na 2006 gaat dit beeld echter steeds meer schuiven. Kinderopvang wordt in toenemende mate gezien als een volwaardige pedagogische voorziening in de opvoeding en ontwikkeling van kinderen, waardoor er steeds meer aandacht voor de kwaliteit van de kinderopvang komt. Deze ontwikkeling wordt gemarkeerd door de Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (OKE) in 2010. Met deze wet worden de kwaliteitseisen voor peuterspeelzalen en kinderopvangcentra zo veel mogelijk gelijkgesteld. Daarnaast moet voorschoolse educatie vanaf dat moment zowel op peuterspeelzalen als kinderopvangvoorzieningen aangeboden kunnen worden. Ook worden de financiering en regelgeving op het gebied van aanbod en toezicht in peuterspeelzalen en kinderopvangvoorzieningen steeds meer op elkaar afgestemd. Het doel van de wet is om de kwaliteit in beide soorten instellingen te verhogen en een beter en breder aanbod in ontwikkelingsstimulerende programma's te bewerkstelligen. En zo voor een grotere groep jonge kinderen een stimulerende omgeving te creëren en onderwijsachterstanden te verminderen. De gemeenten voeren in dit proces nog steeds de regie, maar hebben geen beleidsvrijheid meer in het stellen van de kwaliteitseisen (*Wet OKE: beleidsreconstructie en implementatie in twaalf gemeenten*, Kohnstamm Instituut, 2014). Daarnaast moeten gastouders en gastouderbureaus vanaf 2010 voldoen aan strengere eisen. Vanaf dat moment zijn gastouderbureaus ook object van toezicht geworden en staan zij geregistreerd in het Landelijk Register Kinderopvang (*Evaluatie van de Wet kinderopvang*, Ministerie van SZW, 2012).

■ **Bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag.** Als gevolg van de Wet kinderopvang en de ruimte die hiermee werd geboden aan aanbieders en ouders, nam het aanbod en gebruik van kinderopvang in de periode 2005-2010 sterk toe. Bestaande maar ook veel nieuwe aanbieders creëren meer capaciteit en meer ouders maken gebruik van de aangeboden opvang. Daarmee wordt het doel van de Wet kinderopvang op dit vlak bereikt. Maar door de groei in gebruik verdrievoudigden ook de overheidsuitgaven voor het deel van de kinderopvangkosten dat door de overheid wordt vergoed. Daarnaast stelt de overheid vast dat er sprake is van oneigenlijk gebruik van kinderopvangtoeslag. Doordat een directe relatie tussen de toeslag en het aantal gewerkte uren ontbreekt, is het mogelijk om

kinderopvangtoeslag aan te vragen voor uren waar feitelijk geen arbeid tegenover staat. Daarnaast is er sprake van oneigenlijk gebruik van gastouderopvang, waarbij opa's en oma's van kinderen worden aangemeld als gastouders waar zij anders zonder financiële compensatie informele opvang zouden bieden. Na twee opeenvolgende financiële crises besluit de overheid in 2010 dat de overheidsfinanciën moeten worden verbeterd. Er worden verschillende bezuinigingsmaatregelen doorgevoerd, waaronder met ingang van 2012 aanpassingen van de kinderopvangtoeslag die ervoor moeten zorgen dat de stijgende overheidsuitgaven voor kinderopvang en oneigenlijk gebruik van kinderopvangtoeslag worden gereduceerd. De vergoedingen via de kinderopvangtoeslag worden verlaagd en er wordt een maximum aantal uren aan kinderopvang vastgesteld, gebaseerd op de uren die de minst werkende ouder werkzaam is. Om het gebruik van



gastouderopvang aan banden te leggen en de kwaliteit van gastouderopvang beter te kunnen waarborgen, worden hiervoor aanvullende regels ingevoerd. Door de aanpassingen van de subsidieregels en een toename in werkloosheid in deze periode neemt het gebruik van kinderopvang substantieel af (Bezuiniging op de kinderopvang, Algemene Rekenkamer, 2014). De inkomstendaling die hiermee gepaard gaat, zorgt ervoor dat verschillende kinderopvangaanbieders het financieel zwaar krijgen in deze periode. De daling van het gebruik van de kinderopvang werd door de overheid niet voorzien, waardoor de benodigde overheidsfinanciën voor kinderopvang meer daalden dan begroot. In 2014 besluit de overheid om de vergoeding van kosten voor kinderopvang via kinderopvangtoeslag weer te verruimen.

■ **Focus op veiligheid en toezicht.** In 2010 wordt de kinderopvangsector opgeschrikt door een zedenzaak in de kinderopvang in Amsterdam. Naar aanleiding van uitvoerig onderzoek naar hoe dit heeft kunnen gebeuren wordt ook de focus op veiligheid en de rol van het toezicht hierin belangrijker binnen de sector (*Rapport onafhankelijke Commissie Onderzoek Zedenzaak Amsterdam*, Commissie Gunning, 2011).

2015-2020: Harmonisatie en investering in de kwaliteit

■ **Harmonisatie van peuterspeelzalen en kinderopvang.**

In 2013 versterkt de overheid de steeds verdergaande integratie van peuterspeelzalen en kinderopvangorganisaties door de aankondiging van de harmonisatie van peuterspeelzalen en kinderopvang. In 2018 gaat de Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk in en vanaf dat moment vallen peuterspeelzalen onder de Wet kinderopvang. Hiermee wordt de ontwikkeling van het versterken van de pedagogische kwaliteit doorgezet en de integratie richting één kwaliteitskader voltooid. Daarnaast zorgt de wet ervoor dat werkende ouders met kinderen op de peuterspeelzaal nu ook recht hebben op kinderopvangtoeslag en dat de financiële toegankelijkheid van alle voorschoolse voorzieningen hiermee gelijk getrokken wordt voor werkende ouders. Alleen peuteropvang en voorschoolse educatie voor ouders die geen beroep kunnen doen op kinderopvangtoeslag, worden via gemeenten gefinancierd. Hiermee wordt ook oneerlijke concurrentie tussen

kinderopvangorganisaties en voormalige peuterspeelzalen tegengegaan. Als laatste heeft de wet tot doel de afstemming tussen peuterspeelzalen, kinderopvang en onderwijs te verbeteren.

■ **Investeringen om de kwaliteit van kinderopvang te verhogen.** Het voornemen om tot betere afstemming tussen peuterspeelzalen, kinderopvangorganisaties en onderwijs te komen, staat niet op zichzelf maar heeft te maken met ontwikkelingen die de kinderopvangsector de voorgaande jaren heeft doorgemaakt. De toegenomen aandacht voor de bijdrage van kinderopvang in de ontwikkeling van kinderen, zorgt ervoor dat er steeds meer aandacht uitgaat naar de kwaliteit. Dit uit zich op verschillende manieren. Eén van de ontwikkelingen is die van de integrale kindcentra (IKC). Hier werken diverse organisaties en vormen van opvoeding, onderwijs en zorg in meer of mindere mate samen aan kwaliteitsverbeteringen en doorgaande ontwikkelijnen. Daarnaast worden er steeds grotere investeringen gedaan om de kwaliteit van de kinderopvang te verhogen, onder andere door meer aandacht voor taal- en interactievaardigheden van het personeel. Deze ontwikkeling wordt op 1 januari 2018 verder versterkt met de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (IKK). In deze wet wordt onder andere meer aandacht geschonken aan de ontwikkeling van het kind en de coaching van pedagogisch medewerkers aangaande onder andere expertise in het omgaan met baby's (*Overzicht maatregelen IKK 2019 en 2023*, Ministerie van SZW, 2020).

■ **Een voorschoolse voorziening voor alle peuters.** In 2015 stelde de overheid vast dat één groep buiten de boot viel bij het gebruik van kinderopvang. Een deel van de kinderen van niet-werkende ouders die ook niet tot de doelgroep van voorschoolse educatie behoorde, maakt geen gebruik van kinderopvang. Om dit non-bereik tegen te gaan, hebben het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in 2016 bestuurlijke afspraken gemaakt om te bereiken dat alle peuters gebruik kunnen maken van een voorschoolse voorziening. Via een decentralisatie-uitkering kunnen gemeenten meer peuters tussen 2,5 en 4 jaar in staat stellen om twee dagdelen per week een voorschoolse voorziening te bezoeken. In een convenant is met gemeenten afgesproken dat zij met deze middelen de toegankelijkheid van voorschoolse voorzieningen vergroten en ouders stimuleren en verleiden om hun kind naar de peuter- of kinderdagopvang te brengen.

2020-2022: COVID-19 raakt de kinderopvang en de roep om vereenvoudiging van het stelsel wordt luider

■ **COVID-19 heeft grote gevolgen voor de kinderopvang door verplichte sluiting en zorgstress voor ouders** In 2020 werd de wereld geconfronteerd met de COVID-19-pandemie, die ook voor de kinderopvang gevolgen heeft gehad. In het voorjaar van 2020 is de reguliere kinderopvang voor het eerst op last van de overheid twee maanden gesloten. Alleen voor ouders met cruciale beroepen was noodopvang beschikbaar. Na de eerste periode van sluiting volgden er nog twee periodes van sluiting (zie tabel 1). De overheid heeft de kosten van kinderopvang voor ouders tijdens de sluitingen gecompenseerd tot het maximaal fiscaal tarief, mits ouders de volledige opvangfacturen bleven voldoen. Hiermee heeft de overheid in belangrijke mate bijgedragen aan de continuïteit van de sector. Buiten de sluitingen is de impact van de pandemie op de kinderopvang groot. Het versoepelen en weer aanscherpen van de maatregelen door de overheid leidt tot steeds aangepaste coronaprotocollen⁴⁾ met hygiëneregels, regels met betrekking tot afstand houden en quarantaine- en isolatieregels. Aanbieders hebben te maken met medewerkers die vanwege ziekte, voor het afnemen van een test of uit voorzorg thuisblijven. Over de exacte effecten van deze ontwikkelingen op de vraag naar kinderopvang, de kwaliteit van de opvang en de financiële situatie is nog weinig bekend. Wel blijkt uit onderzoek dat de sluiting van kinderdagverblijven het merendeel van de ouders voor uitdagingen heeft gesteld in de zorg voor hun kind en de combinatie van zorgtaken en werk onder druk zette. Deze situatie resulteerde in (lichte) stress bij zeven op de tien ouders (*Terug naar de opvang; kinderopvang in tijden van corona*, Universiteit Leiden, 2021).

4) De gezamenlijke brancheorganisaties verwerk(t)en de actuele impact voor de kinderopvang steeds in het 'Protocol kinderopvang & corona', in samenwerking met het Ministerie van SZW en het RIVM. De 'Beslisboom van 0 jaar t/m groep 8 - Thuis blijven of niet?' van BOink, in samenwerking met AJN Jeugdartsen Nederland en gecontroleerd door het RIVM, maakte en maakt nog steeds inzichtelijk of kinderen al dan niet naar de opvang kunnen.

Periode	Duur	Soort opvang
1	16 maart tot en met 10 mei 2020	Kinderopvang en gastouderopvang
	16 maart tot en met 7 juni 2020	Buitenschoolse opvang
2	16 december 2020 tot en met 7 februari 2021	Kinderopvang en gastouderopvang
	16 december 2020 tot en met 18 april 2021	Buitenschoolse opvang
3	21 december 2021 tot en met 9 januari 2022	Buitenschoolse opvang

Tabel 1 Verplichte sluitingen vanwege corona in 2020 en 2021 (SVB.nl).

■ **Toegenomen werkdruk leidt tot landelijke staking**

De kinderopvangsector kampt al langer met een hoge werkdruk en personeelstekorten. In 2021 sluiten brancheorganisaties BK en BMK een cao af met CNV. De FNV vindt dat hier geen goede afspraken in staan om op korte termijn de hoge werkdruk aan te pakken en organiseert in 2021 twee keer een landelijke stakingsdag. De eerste vindt plaats op 8 juli en de tweede op 14 september. Eind november komt het kabinet met maatregelen die de kinderopvangsector op korte termijn meer lucht moeten geven. Zo wordt per 1 januari 2022 de inzetbaarheid van medewerkers in opleiding verruimd en wordt bij toezicht en handhaving rekening gehouden met situaties die voortvloeien uit personeelstekorten (Kamerbrief ref.nr.: 2021-0000194864).

■ **Roep om vereenvoudiging van het huidige toeslagenstelsel leidt tot val Kabinet en voorstel herziening stelsel in Coalitieakkoord** In 2017 stelde de Raad van State vast dat de Belastingdienst fouten had gemaakt bij de afhandeling van kinderopvangtoeslagen. Deze zaak werd bekend onder de naam CAF 11. Een groep ouders bleek door de Belastingdienst ten onrechte verdacht te zijn van het frauderen met kinderopvangtoeslag, waardoor zij de ontvangen kinderopvangtoeslag volledig moesten terugbetalen en

de kinderopvangtoeslag werd stopgezet. Doordat ouders honderden euro's per jaar misliepen en bedragen uit eerdere jaren moesten terugbetalen, kwamen zij in financiële problemen.

Vanwege de toeslagenaffaire overwoog de overheid in 2017 om directe financiering van kinderopvangorganisaties in te voeren. Dit is echter niet doorgegaan, omdat een stelselwijziging als risicovol werd ingeschat. Voor een dergelijke overgang moet de gehele keten gereed zijn. De overgang naar een nieuwe financiering vraagt veel van kinderopvangorganisaties, ook gezien de benodigde aanpassingen in hun administratie en automatisering. Daarnaast zijn er in de ogen van het Rijk al veel verbeteringen ingezet bij de Belastingdienst. Daarom is besloten in te zetten op verdere verbetering van het systeem van de uitkering van kinderopvangtoeslag via de Belastingdienst in plaats van een stelselwijziging (*Verbetertraject kinderopvangtoeslag*, Ministerie van SZW, 2019).

Er werd in 2019 een commissie ingesteld onder leiding van voormalig vicepresident van de Raad van State Piet Hein Donner. Deze commissie deed nader onderzoek naar deze toeslagenaffaire en of, en zo ja hoe, gedupeerde ouders gecompenseerd konden worden. Deze commissie stelde vast dat een grotere groep ouders in aanmerking komt voor compensatie wegens foute afhandeling van toeslagen. Dat resulteerde in 2020 in een compensatieregeling voor benadeelde ouders

Begin 2021 viel het kabinet als gevolg van de kinderopvangtoeslagaffaire, nadat de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag in haar rapport 'Ongekend onrecht' (december 2020) onder meer constateerde dat bij de fraudeaanpak van de kinderopvangtoeslag de grondbeginselen van de rechtsstaat zijn geschonden. In december 2021 werd een coalitieakkoord gepresenteerd, waarin de ambitie is uitgesproken om de toeslagen af te schaffen, zodat mensen niet meer verdwalen in de ingewikkelde regelingen of te maken krijgen met hoge terugvorderingen. Het kabinet streeft naar een fundamentele herziening van de kinderopvangtoeslag, waarbij werkende ouders tot 95% vergoed krijgen en de toeslag direct wordt uitgekeerd aan kinderopvanginstellingen.

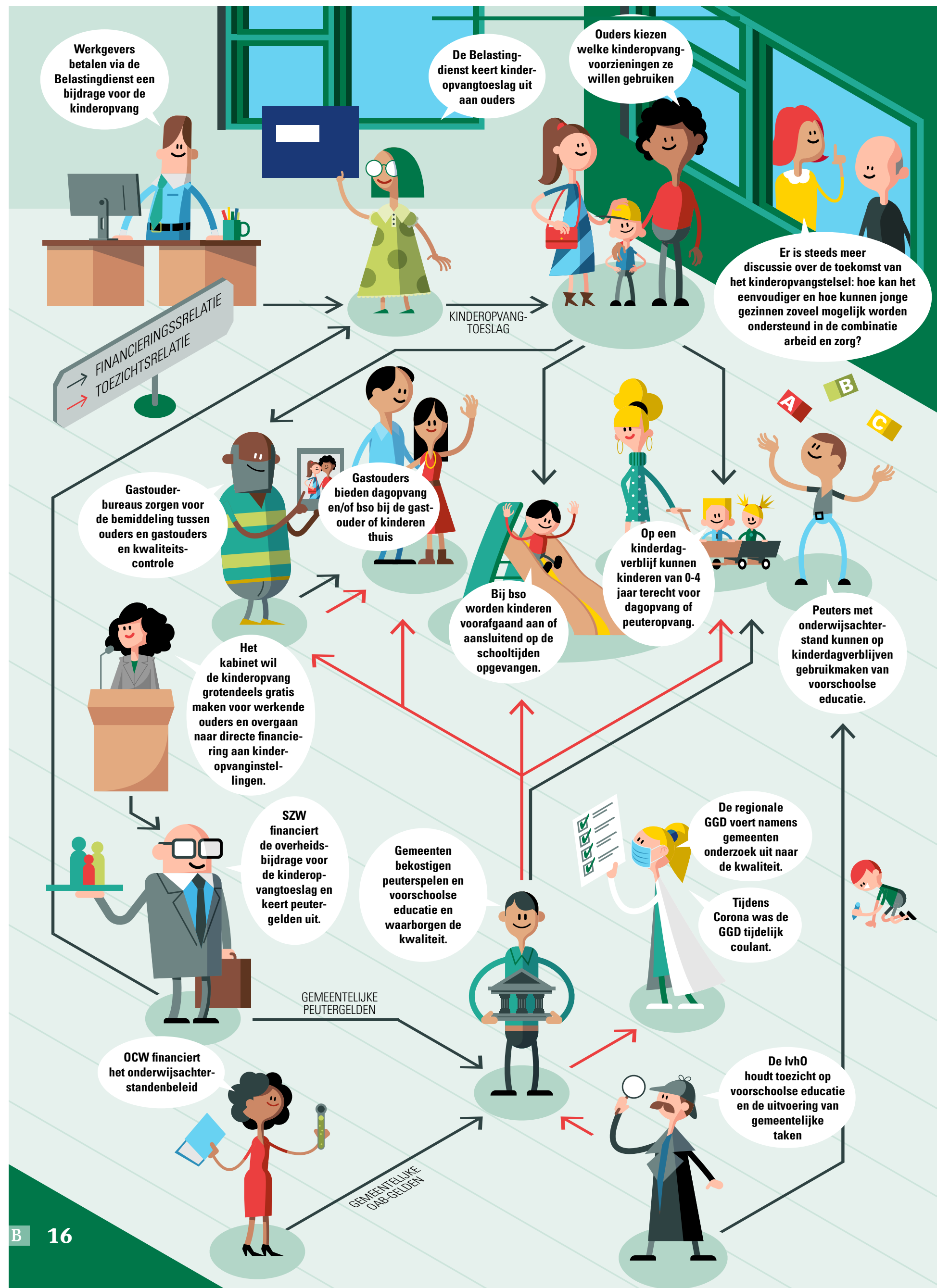
Hoofdstuk 3

Hoe is kinderopvang in Nederland georganiseerd?

In dit hoofdstuk vindt u een beschrijving van het stelsel van kinderopvang in Nederland. We staan stil bij de maatschappelijke functies van kinderopvang, de voorzieningen die hiervoor zijn ingericht en de wijze waarop financiering en toezicht is georganiseerd.

Het stelsel in beeld



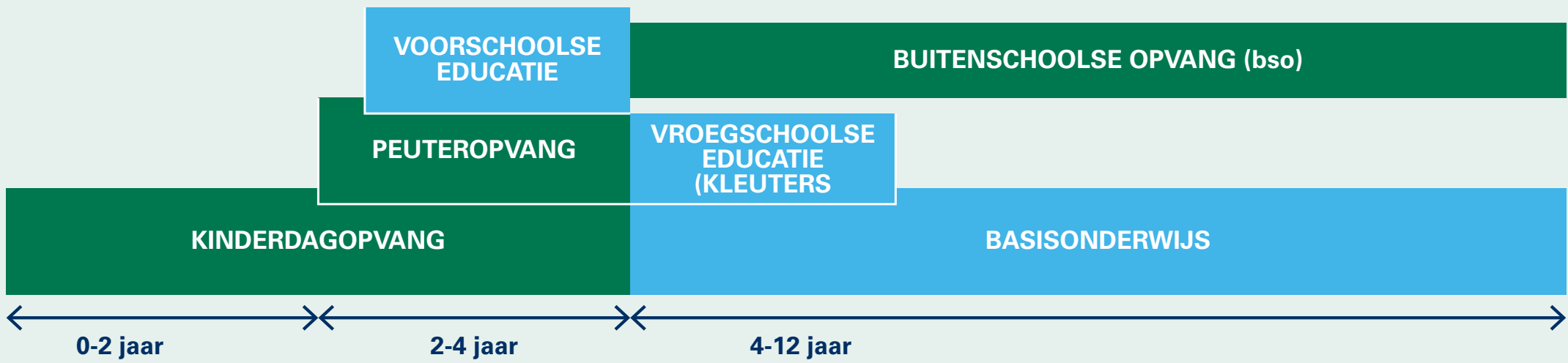


SAMENVATTING

Nederland kent sinds 2005 een stelsel voor kinderopvang waarin private – for-profit en not-for-profit – organisaties opvang aanbieden aan ouders om de zorg en arbeid makkelijker te combineren en de ontwikkeling van kinderen te stimuleren. In kindercentra of via gastouders wordt halve en hele dagopvang aangeboden voor kinderen van 0-4 jaar en buitenschoolse opvang voor schoolgaande kinderen van 4-13 jaar. In toenemende mate wordt daarbij verbinding gezocht met basisonderwijs en (jeugd)zorg om een inclusieve speelleeromgeving te creëren, waarbinnen kinderen zich ongeacht hun mogelijkheden of beperkingen kunnen ontwikkelen. Scholen zijn verplicht om in ieder geval zorg te dragen voor de organisatie van buitenschoolse opvang. In veel kindercentra worden daarnaast als diensten peuteropvang en/of voorschoolse educatie aangeboden, gericht op respectievelijk het spelonderwijs voorbereiden op school en het bestrijden van achterstanden in ontwikkeling.

De kosten voor de kinderopvang zijn verdeeld tussen rijksoverheid, ouders en werkgever. Daarbij bestaat een verschil tussen werkende ouders en niet-werkende ouders. Werkende ouders betalen kinderopvangorganisaties direct voor het aantal afgenomen uren opvang. Via de Belastingdienst krijgen zij een inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag uitgekeerd, die deels door

de werkgevers en deels door de overheid wordt bekostigd. Na vergoeding resteert een inkomensafhankelijke eigen bijdrage door de ouders. In het Coalitieakkoord 2021-2025 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' heeft het kabinet het voornemen uitgesproken om de vergoeding van de kinderopvang te verhogen tot 95% voor werkende ouders voor kinderen tot 12 jaar. Op basis van de praktijkervaringen en gedragseffecten beziet het Kabinet de ambitie om het vergoedingspercentage op te hogen naar 100%. De toeslag wordt direct uitgekeerd aan de ouders, waardoor de kinderopvang 'gratis' wordt. Voor ouders zonder werk wordt peuteropvang of voorschoolse educatie vergoed via de gemeente. De overheid is verantwoordelijk voor het stelsel als geheel. In wet- en regelgeving zijn naast vastgestelde tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang, ook wettelijke eisen en kwaliteitsnormen vastgelegd voor de waarborging van kwaliteit van kinderopvang. Daarbij gaat het zowel om kwalificatie-eisen voor personeel als eisen voor de inrichting en het beleid van kinderopvangorganisaties. Gemeenten hebben de wettelijke taak om toezicht te houden of de verschillende voorzieningen voldoen aan de gestelde eisen. De Inspectie van het Onderwijs houdt interbestuurlijk toezicht op de handhaving door gemeenten en op de uitvoering van voorschoolse educatie.



Figuur 4 Schematische weergave stelsel van voorzieningen

Instrument	Doelgroep	Leeftijd	Financiën	Primaire functie	Aantal uur
Kinderopvang-toeslag	Kinderen van werkende ouders of doelgroepouders	0-12 jaar	€ 3,5 miljard Via belastingdienst. (waarvan ruim € 2,2 miljard vanuit de rijksoverheid en € 1,3 miljard via werkgevers)	Arbeidsparticipatie	Afhankelijk van arbeidscontract minst werkende ouder of 230 uur per jaar voor doelgroepen
Gemeentelijk onderwijsachterstandenbudget	Peuters met risico op een leerachterstand	2(2,5)-4 jaar	€ 510 miljoen Via gemeenten	Voorkomen en bestrijden van leerachterstanden	Gemiddeld 16 uur per week (gemeente-afhankelijk)
Gemeentelijke peutermiddelen	Peuters van niet-werkende ouders die niet tot doelgroepen behoren	2(2,5)-4 jaar	€ 30 miljoen ⁵⁾ Via gemeenten	Ontwikkeling kinderen	Gemeente-afhankelijk

Tabel 1 Financiële instrumenten kinderopvang. De bedragen bij de financiën betreffen de raming van de betreffende budgetten in de rijksbegroting in 2022.⁶⁾

5) In 2016 is de uitkering gestart met €10 mln. en liep jaarlijks met €10 mln. extra op. In 2018 bedroeg de uitkering dus € 30 mln. en sinds 2019 is dat bevroren op € 30 mln.
6) In de begroting bij het regeerakkoord 2021-2025 heeft het kabinet ruim € 2 miljard extra gereserveerd om in stappen de vergoeding te verhogen naar 95% van de kosten voor alle werkende ouders.

3.1 DE DRIE MAATSCHAPPELIJKE FUNCTIES VAN KINDEROPVANG

In hoofdstuk 2 zagen we dat het huidige stelsel van kinderopvang historisch gegroeid is als gevolg van het nastreven van verscheidene doelen. Lag de nadruk in eerste instantie vooral op veilige en financieel toegankelijke kinderopvang zodat ouders arbeid en zorg kunnen combineren, de laatste jaren komt er steeds meer aandacht voor kinderopvang als ontwikkelinstrument en als instrument voor het verminderen van leerachterstanden en het bevorderen van gelijke kansen.

Daarmee kunnen drie maatschappelijke functies worden onderscheiden voor de kinderopvang (*Gelijk goed van Start*, SER, 2016):

- **Het bevorderen van arbeidsmarktparticipatie.** Door het faciliteren van ouders om arbeid en zorg voor kinderen te combineren, kunnen zij meer werken.
- **Het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen.** Kinderopvang biedt een veilige en stimulerende plek waar kinderen zich cognitief, fysiek en sociaal-emotioneel kunnen ontwikkelen.
- **Het voorkomen en bestrijden van leerachterstanden en het bevorderen van kansengelijkheid.** Door in de kinderopvang extra aandacht en aanbod te creëren voor kinderen met (risico) op leerachterstanden, kunnen de (levens)kansen van deze kinderen verbeterd worden.

3.2 ACTOREN IN DE KINDEROPVANG

In het huidige stelsel werken verschillende actoren samen om kinderopvang mogelijk te maken. De ene actor is voorwaardenscheppend, de andere voert uit, de derde is kaderstellend en tot slot zijn er actoren die de belangen van ouders en verzorgers en de kinderen borgen.

De Wet kinderopvang valt onder het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Voor de kinderopvang en de ontwikkeling

van kinderen tot het vierde jaar is het ministerie van SZW verantwoordelijk voor aansturing en beleid, samen met de gemeenten. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft geen directe rol in de kinderopvang, maar het onderwijs heeft een grote rol in de ontwikkeling van het kind vanaf het vierde jaar. Bovendien wordt het achterstandsonderwijs (VVE) gefinancierd via het Ministerie van OCW.

De uitvoering van de opvang is in handen van de houders van kindercentra en gastouders. De medewerkers van deze houders (pedagogisch medewerkers, stagiairs en locatiemanagers) hebben het dagelijks contact met de ouders en verzorgers en de kinderen. Bij die uitvoering wordt samengewerkt met de basisscholen en zorgpartners. De lokale GGD's, die onder het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) vallen, voeren de onderzoeken uit naar de kwaliteit van de uitvoering en de Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de kwaliteit van toezicht en handhaving.

Voor de volledigheid horen in het rijtje van ministeries ook het Ministerie van Financiën thuis (kinderopvangtoeslag) plus de uitvoeringsorganisaties (Belastingdienst en SVB) en het ministerie van Justitie en Veiligheid (verplichte screening medewerkers).

Tot slot vormen de brancheorganisaties en belangengroepen een netwerk van samenwerking met alle partners in de kinderopvang. Voorbeelden zijn de Brancheorganisatie Kinderopvang, Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang, BOinK, Stichting Voor Werkende Ouders, Platform Arbeidsmarkt Kinderopvang, Expertisecentrum Pedagogische Kwaliteit Kinderopvang (voormalig BKK), Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang Pensioenfonds Zorg en Welzijn en bdKO.

3.3 KINDVOORZIENINGEN

3.3.1 Vormen van opvang

Kinderopvang is ingericht naar verschillende leeftijdsgroepen: 0 tot 4-jarigen, 2(2,5) tot 4-jarigen en kinderen in de basisschoolleeftijd⁷⁾ vanaf 4 jaar. Figuur 2 geeft het stelsel van voorzieningen weer.

Voor kinderen in de leeftijd 0-4 jaar, die nog niet naar school gaan, is er **kinderdagopvang**. Kinderen kunnen hier één of meer dagen per week terecht voor volledige dagopvang. Zij worden opgevangen in groepen van maximaal zestien kinderen. De groepen kunnen horizontaal zijn ingericht waarbij kinderen van gelijke leeftijden bij elkaar zitten of verticaal, waarbij kinderen van 0-4 jaar bij elkaar zitten.

Voor kinderen van 2(2,5)-4 jaar kunnen ouders ook gebruikmaken van **peuteropvang**, waarbij kinderen worden opgevangen in een aparte peutergroep waarin de focus primair ligt op spelenderwijs ontwikkelen in voorbereiding op school. Peuteropvang wordt veelal aangeboden in dagdelen. Tot 2018 werd dit aangeboden in aparte peuterspeelzalen, en sprak men ook wel over peuterspelen. Met de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzalen valt dit aanbod nu onder dezelfde wetgeving. Sommige organisaties bieden nog steeds peuteropvang zoals voor 1 januari 2018, andere alleen nog (halve) dagopvang.

Voor peuters van 2,5-4 jaar met een risico op een taal- en onderwijsachterstand bestaat de mogelijkheid tot het deelnemen aan **voorschoolse educatie** op een voorschoolse voorziening voor 16 uur per week. Het aanbod is erop gericht de beheersing van de Nederlandse taal bij kinderen verder te ontwikkelen. Daarnaast stimuleren deze programma's ook rekenen en motorische en sociaal-emotionele vaardigheden (*Effectieve interventies leerachterstanden in het primair onderwijs*, CPB, 2018). Voorschoolse educatie maakt deel uit van voor- en vroegschoolse educatie (vve), waarbij het vroegschoolse deel

⁷⁾ Kinderen zijn gedurende hun hele basisschool tijd welkom bij de bso. In dit document houden we de leeftijdsgroep 4-12 jaar aan, echter ook kinderen van 13 of 14 jaar die nog op de basisschool zitten, kunnen bij de bso terecht. In de praktijk komt dit nauwelijks voor, omdat kinderen eerder uitstromen bij de bso.

door het onderwijs wordt geboden, meestal in de eerste twee jaar van het basisonderwijs. Vve wordt gesubsidieerd door de gemeente. De startleeftijd en invulling is daarmee afhankelijk van de gemeente.

Bij enkele locaties of groepen kunnen kinderen die dat nodig hebben extra ondersteuning krijgen. Sommige aanbieders bieden daarmee ook opvang aan kinderen met een Sociaal Medische Indicatie (SMI). Voor deze opvang is er geen recht op kinderopvangtoeslag volgens de Wet kinderopvang, wel is er ondersteuning vanuit gemeenten. Daarnaast zijn er gespecialiseerde locaties waar kinderen zorg krijgen, ook wel **dagbehandeling jonge kind** (DJK) genoemd. Deze locaties vallen niet onder de Wet kinderopvang, maar onder de jeugdzorg.

Voor opvang van kinderen in de basisschoolleeftijd (vanaf 4 jaar), kunnen ouders terecht bij **buitenschoolse opvang**. Het gaat hierbij om opvang van kinderen voorafgaand aan of aansluitend op de schooldagen. Daarbij bestaat ook de mogelijkheid tot afname van hele dagen gedurende studiedagen, vrije dagen van scholen en schoolvakanties. Schoolbesturen van basisscholen zijn wettelijk verplicht zorg te dragen voor de organisatie van buitenschoolse opvang op schooldagen gedurende de voor- en naschoolse periode, tussen 7.30 uur en 18.30 uur en op doordeweekse niet-schooldagen, niet zijnde algemeen erkende feestdagen. De opvang kan in/bij de school plaatsvinden of op een andere locatie. Meestal geeft de school dit uit handen en wordt het geregeld door een kinderopvangorganisatie. Ook in de buitenschoolse opvang wordt door sommige organisaties opvang in zogenaamde 'plus-groepen' georganiseerd, met meer ondersteuning voor kinderen die extra aandacht, structuur en begeleiding nodig hebben.

3.3.2 Opvangfaciliteiten

De diverse vormen van kinderopvang worden aangeboden in verschillende voorzieningen. Globaal kan daarbij onderscheid gemaakt worden tussen kindercentra (waarbij kinderen door een kinderopvangorganisatie op een kinderdagverblijf en/of buitenschoolse opvanglocatie worden opgevangen) en gastouderopvang (waarbij kinderen worden opgevangen door een gastouder in eigen huis of bij de gastouder thuis).

In **kindercentra** kunnen alle vormen van opvang worden geboden. Traditioneel gebeurde dit nog vaak in verschillende faciliteiten voor specifieke vormen van opvang, zoals een crèche voor kinderdagopvang, een peuterspeelzaal voor peuteropvang en buitenschoolse opvanglocaties voor buitenschoolse opvang. Mede als gevolg van de harmonisatie worden verschillende vormen van opvang in toenemende mate op een locatie aangeboden, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende groepen. In het kader van de ontwikkeling van zogenaamde integrale kindcentra, waarbij het uitgangspunt is om één ontwikkelomgeving voor kinderen van 0-12 jaar te bieden, worden deze faciliteiten steeds vaker in of bij een school ondergebracht.

Gastouders kunnen kinderdagopvang en/of buitenschoolse opvang aanbieden. Deze vorm van kinderopvang vindt plaats bij de gastouder of kinderen thuis. Afhankelijk van de leeftijd worden kinderen opgevangen in een groep van maximaal zes kinderen. Een gastouder dient altijd aangesloten te zijn bij een gastouderbureau. Dit bureau zorgt onder meer voor betaling van de gastouder, bemiddeling tussen ouders en gastouder en heeft regelmatig contact met ouders en gastouders. Het gastouderbureau heeft ook een rol in de kwaliteitscontrole van de opvang.

3.3.3 Kinderopvang binnen de bredere context van kindvoorzieningen

In dit kennisdossier beschouwen we de kinderopvang als sector en maatschappelijke voorziening op zichzelf. Het aanbod en de organisatie van de verschillende vormen van kinderopvang komt echter tot stand in een bredere context van voorzieningen voor jonge kinderen. Daarbij zien we steeds meer samenhang tussen kinderopvang, onderwijs en zorg. Vrijwel alle basisscholen werken samen met de kinderopvang en de meerderheid van schoolbesturen (80%) en bestuurders kinderopvang (86%) is ook op bestuurlijk niveau de samenwerking aangegaan (*Samenwerking in beeld*, Oberon, 2019). De samenwerking tussen opvang en onderwijs wordt in de praktijk op veel verschillende manieren vormgegeven. Het CPB (*Samenwerking kinderopvang en onderwijs*, 2017) onderscheidt vier manieren waarop samenwerking kan worden ingevuld:

- **Inhoudelijke samenwerking:** opvanginstellingen en scholen delen hun expertise over de inhoud van hun programma.
- **Informatieoverdracht:** opvanginstellingen en scholen delen informatie over hoe het met individuele kinderen gaat.
- **Frontoffice:** opvanginstellingen en scholen stroomlijnen zaken, bijvoorbeeld door één aanspreekpunt voor de ouders of door de wachtlijsten en/of rekeningen van de verschillende organisaties samen te voegen.
- **Locatie:** opvanginstellingen zijn fysiek in hetzelfde gebouw gehuisvest.

In 2019 constateerde de Onderwijsraad echter dat de gewenste mate van inhoudelijke en organisatorische samenwerking tussen onderwijs en opvang nog onvoldoende tot stand was gekomen. In een meerderheid van de gevallen was de mate van onderling contact over het pedagogisch beleid op zijn best incidenteel te noemen. Dit terwijl er wel wederzijdse consensus is over het belang van integratie tussen beide sectoren, onder andere voor het realiseren een goede doorgaande ontwikkellijn (Verheijen-Tiemstra, M.R.E et al., 2020).

■ **Opkomst van integraal kindcentra.** Steeds meer samenwerkende basisscholen en kinderopvangorganisaties profileren zich als integraal kindercentrum (IKC) en treden onder die noemer naar buiten, maar de ontwikkeling gaat langzaam. Exacte aantallen zijn niet vastgelegd. Een IKC wordt niet als zodanig geregistreerd in bijvoorbeeld het Landelijk Register Kinderopvang (LRK). In de praktijk wordt dit op verschillende manieren uitgewerkt, waarbij op één of meer van de genoemde aspecten wordt samengewerkt met als leidraad de doorlopende ontwikkeling van het kind en het creëren van kansengelijkheid. In de praktijk levert dit nog geen sluitende dagarrangementen op, omdat werk, opvang en school onvoldoende op elkaar aansluiten (SER, 2021). De integratie tussen onderwijs en opvang is dus nog niet gerealiseerd, maar bewegen wel naar elkaar toe. Onderzoek van Verheijen-Tiemstra et al. (2020) naar de aard en intensiteit van samenwerking in kindcentra onderscheidt vijf gradaties van

de interprofessionele samenwerking: segregatie (apart), coöperatie (vrijblijvend), coördinatie (afgestemd), collaboratie (collectieve doelen) en integratie (aantoonbaar gerealiseerd). De mate van samenwerking van het merendeel van de onderzochte organisaties varieert van vrijblijvend (coöperatie) tot afgestemd (coördinatie). In de uitvoering is de mate van samenwerking groter, daar varieert de samenwerking van vrijblijvend tot het nastreven van gezamenlijke doelen. Gedeelde pedagogische waarden en cognitief en affectief vertrouwen zijn het minst ontwikkeld in deze uitvoering (Verheijen-Tiemstra et al., 2020).

■ **Verbinding ontwikkelondersteuning en jeugdhulp.** Mede door de decentralisaties van de jeugdzorg en de invoering van het passend onderwijs wordt er de laatste jaren ook in toenemende mate verbinding gezocht met opvoed- en ontwikkelondersteuning en jeugdhulp. Lokale Centra voor Jeugd en Gezin, jeugdzorg- en kinderopvangaanbieders maken onderling afspraken over de organisatie van zorg voor kinderen die extra ondersteuning nodig hebben. In sommige gevallen wordt jeugdhulp ook binnen een IKC georganiseerd, waarbij zorgverleners bij of binnen de school ondersteuning bieden. Met de samenwerking in de driehoek kinderopvang, onderwijs en jeugdhulp willen de organisaties een meer inclusieve speelleeromgeving creëren, waarbinnen kinderen zich ongeacht hun mogelijkheden of beperkingen kunnen ontwikkelen (*Tijd om door te pakken in samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang*, Taskforce samenwerking onderwijs en kinderopvang, 2017). Binnen kindercentra – IKC of niet – wordt ook actief de samenwerking gezocht met sport- en cultuuraanbieders om een aanbod te kunnen bieden dat gericht is op een brede ontwikkeling van kinderen.

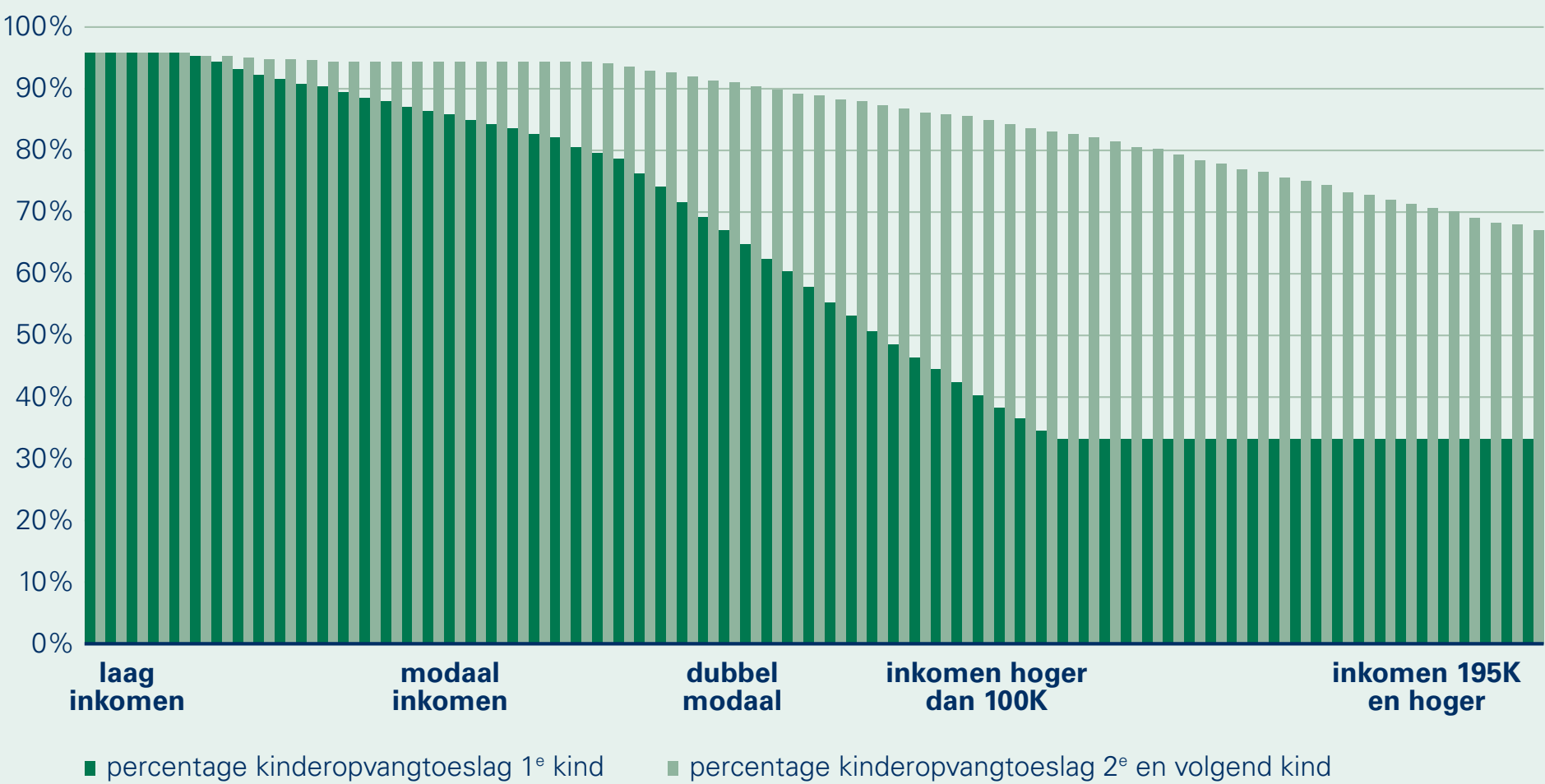
3.4 INSTRUMENTEN

De overheid bepaalt op drie manieren de vormgeving van het stelsel: via de financiering van de kinderopvang, door het stellen van eisen aan de voorzieningen en door toezicht en handhaving (*Tussenrapportage scenariostudie vormgeving kindvoorzieningen*, Ministerie van SZW, 2020).

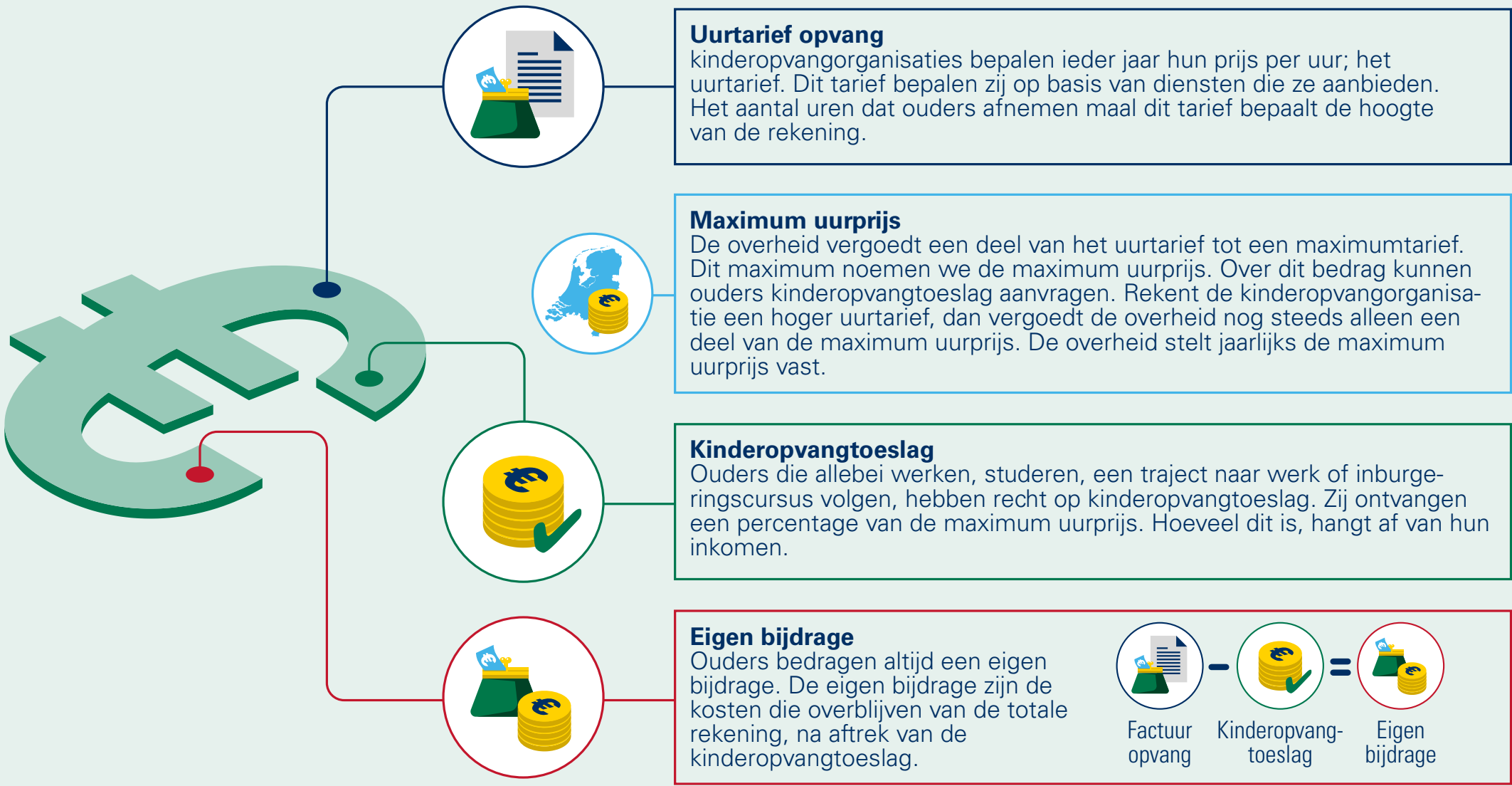
3.4.1 De financiering van de kinderopvang

Kinderopvang wordt in het huidige stelsel vanuit verschillende financiële instrumenten bekostigd. De instrumenten bedienen verschillende (doel) groepen en sluiten aan bij uiteenlopende maatschappelijke functies van kinderopvang. De kinderopvang wordt in het huidige stelsel primair gefinancierd via bekostiging door de afnemers (ouders), die in de meeste gevallen kinderopvangtoeslag (voor werkende ouders of doelgroepouders) via de Belastingdienst ontvangen om het combineren van arbeid en de zorg te stimuleren. Daarnaast wordt er via gemeenten gericht peuteropvang en voorschools educatie-aanbod gefinancierd voor peuters die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag en/of risico lopen op een leerachterstand. De verschillende financiële instrumenten zijn in tabel 2 samengevat en worden hierna nader beschreven.

■ **Kinderopvangtoeslag** Met de intrede van de Wet kinderopvang in 2005 heeft de overheid het besluit genomen dat de kinderopvang een markt is. Een hybride markt, waarin ouders, werkgevers en de overheid bijdragen aan de kosten. Ouders betalen kinderopvangaanbieder(s) direct voor de opvang van hun kinderen. Een significant deel of een aanzienlijk deel van deze kosten krijgen werkende ouders en ouders die een traject volgen om de kans op werk te vergroten (studenten en deelnemers aan een traject naar werk of inburgeringscursus) via de Belastingdienst terug in de vorm van kinderopvangtoeslag. De kinderopvangtoeslag wordt bekostigd door de overheid en werkgevers. Het primaire doel van de kinderopvangtoeslag is het bieden van financiële ondersteuning in de kosten van kinderopvang, zodat beide ouders arbeid kunnen combineren met zorg voor hun kinderen en kinderen daarnaast kunnen groeien in hun ontwikkeling. De hoogte van de toeslag is afhankelijk van het aantal opvanguren, de prijs per uur opvang, het aantal gewerkte uren, het aantal kinderen en het huishoudinkomen. (*Evaluatie Wet kinderopvang*, Ministerie van SZW, 2012).



Figuur 3 Percentage kinderopvangtoeslag per inkomensgroep (grondslag: 2022)



Figuur 4 Kosten kinderopvang voor ouders (bron: *Wat kost kinderopvang in Nederland*, Ministerie van SZW, 2019)

Kwaliteitseisen	
De ontwikkeling van het kind centraal	
Verantwoorde kinderopvang	In de Wet kinderopvang zijn pedagogische doelen opgenomen die onderdeel zijn van de basiseis van het bieden van verantwoorde kinderopvang: • zorgen voor emotionele veiligheid • stimuleren van de persoonlijke competentie van een kind • stimuleren van de sociale competentie van een kind • overdragen van normen en waarden
Mentorschap	Aan ieder kind wordt een mentor toegewezen. De mentor is een pedagogisch medewerker die werkt op de groep van het kind en periodiek de ontwikkeling van het kind bespreekt met de ouders
Beleidsplan	Er moet een pedagogisch beleidsplan worden opgesteld, waarin onder meer wordt vastgelegd op welke wijze pedagogische doelen worden ingevuld, de ontwikkeling van kinderen wordt gevolgd en gestimuleerd en invulling wordt gegeven aan de doorlopende ontwikkellijn met het basisonderwijs en de buitenschoolse opvang
Veiligheid en gezondheid	
Vierogenprincipe	Bij kindercentra die dagopvang bieden, moet altijd een volwassene kunnen meekijken of meeluisteren met een beroepskracht die op de groep staat
Achterwacht-regeling	Als het tijdens openingsuren kan gebeuren dat er slechts één pedagogisch medewerker aanwezig is, moet er een achterwachtregeling zijn. De achterwacht is een volwassene die telefonisch bereikbaar is en binnen vijftien minuten in het kindercentrum aanwezig kan zijn in geval van een calamiteit
Veiligheids- en gezondheidsbeleid	Er moet actueel veiligheids- en gezondheidsbeleid zijn, waarbij onder meer bepaald en beschreven moet zijn hoe risico's ingeperkt worden en hoe gehandeld dient te worden zodra zich een ongezonde en/of onveilige situatie voordoet, hoe kinderen wordt geleerd om met kleine risico's om te gaan en hoe het vierogenprincipe en de achterwachtregeling wordt toegepast
Stabiliteit in de praktijk en meer ruimte voor pedagogisch maatwerk	
Groepsgrootte	Op basis van de leeftijd van kinderen is voor de verschillende vormen van opvang een maximale groepsgrootte vastgesteld voor het aantal kinderen dat in een groep mag worden opgevangen: • Kinderdagopvang: wanneer alle kinderen dezelfde leeftijd hebben in een groep, geldt een maximumgroepsgrootte van twaalf voor kinderen van 0-1 jaar en zestien voor kinderen van 1 jaar en ouder. Bij een gemengde leeftijdsgroep wordt het aantal pedagogisch medewerkers bepaald aan de hand van het rekenkundig gemiddelde van de voor de aanwezige leeftijdscategorieën geldende normen • Buitenschoolse opvang: voor groepen met 4-8-jarigen geldt een maximumgroepsgrootte van twintig, voor groepen met enkel kinderen van 8 jaar en ouder is dat dertig • Gastouderopvang: gastouders mogen ten hoogste vijf kinderen van 0-4 jaar of ten hoogste zes kinderen van 0-13 jaar opvangen. In beide gevallen mogen maximaal vier kinderen van 0-1 jaar aanwezig zijn, van wie maximaal twee kinderen van 0 jaar

Kwaliteitseisen	
Aantal pedagogisch medewerkers per kind (beroepskracht-kindratio)	De groepsgrootte en groepssamenstelling moet in de juiste verhouding staan tot het aantal pedagogisch medewerkers: • 0-jarigen: één pedagogisch medewerker op drie kinderen (was één op vier) • 4-6-jarigen: één pedagogisch medewerker op tien kinderen • 7-13-jarigen: één pedagogisch medewerker op twaalf kinderen • 4-13-jarigen in verticale groepen: één pedagogisch medewerker op elf kinderen
Vaste inzet van medewerkers (vaste-gezichten-criterium)	Afhankelijk van de leeftijd van kinderen en de groepssamenstelling geldt een maximum aantal medewerkers dat mag wisselen op de groep: • Voor 0-jarigen zijn maximaal twee vaste gezichten toegestaan bij een groep waar één of twee pedagogisch medewerkers vereist zijn. Er zijn maximaal drie vaste gezichten toegestaan bij een groepssamenstelling die drie of meer pedagogisch medewerkers vereist • Voor kinderen van 1 jaar en ouder zijn in de dagopvang maximaal drie vaste gezichten toegestaan bij een groepssamenstelling waar één of twee pedagogisch medewerkers vereist zijn. Er zijn maximaal vier vaste gezichten toegestaan voor kinderen van 1 jaar en ouder bij een groepssamenstelling die drie of meer pedagogisch medewerkers vereist
Kinderopvang is een vak	
Coaching door pedagogisch beleidsmedewerker	Inzet van pedagogisch beleidsmedewerker die elke pedagogisch medewerker coaching biedt en zich bezighoudt met de ontwikkeling en implementatie van het pedagogisch beleid
Opleidingseisen	Er zijn verschillende kwalificatie-eisen vastgelegd voor pedagogisch medewerkers: • Diploma's: een (buitenlands) diploma/getuigschrift van een beroepsopleiding die kwalificeert voor de functie van pedagogisch medewerker in de dagopvang en/of de buitenschoolse of naschoolse opvang, op niveau mbo-3, mbo-4, hbo associate degree, hbo bachelorniveau • Taaleis: vanaf 1 januari 2025 moeten pedagogisch medewerkers minimaal niveau 3F of B2 voor mondelinge taalvaardigheid hebben. Om kinderopvangorganisaties hiervoor voldoende tijd te geven, wordt een ingroeimodel gehanteerd. Voor de functie van pedagogisch medewerker in voorschoolse educatie geldt als een diploma of certificaat waaruit blijkt dat het taalniveau Nederlands op niveau 3F/B2 ligt voor lezen • Specifieke ve-scholing: pedagogisch medewerkers in de voorschoolse educatie moeten een diploma/getuigschrift hebben van een beroepsopleiding met ten minste één module over het verzorgen van voorschoolse educatie of een apart bewijs hebben dat met gunstig gevolg scholing is afgerond die specifiek gericht is op het verwerven van kennis en vaardigheden voor het ontwikkelingsgericht werken in de voorschoolse educatie • Specifieke scholing voor werken met 0-jarigen: per 1 januari 2025 dienen alle beroepskrachten die met 0-jarigen werken te beschikken over een diploma, certificaat, cijferlijst of studiepuntenoverzicht waaruit blijkt dat een goedgekeurde scholing voor werken met 0-jarigen is gevolgd
Opleidingsplan	De kinderopvangondernemer heeft een opleidingsplan met betrekking tot de opleiding en ontwikkeling van pedagogisch medewerkers

Tabel 3 Kwaliteitseisen kinderopvang conform Wet OKE (2010) en Wet IKK (2018).

Tussen de 33% en 96% van de kosten voor opvang wordt vergoed, afhankelijk van het inkomen van de ouders en het aantal kinderen dat naar de opvang gaat. Het percentage vergoeding per inkomensgroep wordt beschreven in de zogenaamde kinderopvangtoeslagtabel. Het verloop ervan wordt getoond in figuur 3.

Ouders met een lager inkomen krijgen in het huidige stelsel een hogere compensatie dan ouders met een hoger inkomen; er is geen vermogensgrens of maximumhuishoudinkomen. Daarbij geldt een maximum aantal uren van 230 uur dat ouders vergoed kunnen krijgen, afhankelijk van het aantal gewerkte uren van de ouder die het minst werkt. Daarnaast hanteert de overheid een maximumuurtarief. Wanneer ouders meer betalen dan dit tarief, telt dit niet mee voor de vergoeding vanuit de overheid. Wanneer ouders minder betalen dan het maximumuurtarief, wordt de kinderopvangtoeslag berekend met het werkelijke lagere uurtarief. Het maximumuurtarief verschilt per opvangsoort (dagopvang of bso) en voorziening (kindercentrum of gastouder), en wordt indien nodig jaarlijks geïndexeerd.

Ouders betalen altijd een eigen bijdrage. Dit betreft de kosten die overblijven van de totale rekening, na aftrek van de kinderopvangtoeslag. De hoogte van deze eigen bijdrage hangt dus af van het uurtarief dat de opvangvoorziening hanteert en de vastgestelde vergoeding via de kinderopvangtoeslag (op basis van het inkomen van ouders, het aantal kinderen en het aantal uren opvang dat wordt afgenomen). Veranderingen in de kinderopvangtoeslag hebben daarmee invloed op de uiteindelijke kosten voor ouders.

In de Wet kinderopvang is vastgelegd hoe de vergoedingen voor kinderopvang zijn georganiseerd. Gezinnen waarvan een of beide ouders niet werken of een traject volgen om de kans op werk te vergroten, komen niet in aanmerking voor kinderopvangtoeslag. Zij kunnen wel in aanmerking komen voor gemeentelijke regelingen.

Gemeenten ontvangen gemeentelijk onderwijsachterstandenbudget om voor- en vroegschoolse educatie vorm te geven voor jonge kinderen met (risico op) taal- en/of ontwikkelingsachterstand. Doel is achterstanden tegen te gaan en te bestrijden en hun zo betere

ontwikkelkansen te bieden. De gemeente is verplicht (Wet op het primair onderwijs, artikel 166) te zorgen voor een dekkend aanbod van voorschoolse educatie. Gemeenten bepalen zelf een zogenaamde doelgroepdefinitie om vast te stellen welke kinderen in aanmerking komen voor een verrijkt (taal)aanbod. De definitie gaat veelal uit van achtergrondkenmerken van de ouders en/of de peuter, zoals opleidingsniveau van de ouder(s) of primaire verzorger(s). Dergelijke achtergrondkenmerken kunnen een indicatie geven over de risico's op een onderwijsachterstand (De doelgroepdefinitie vve in de nieuw GOAB-periode, Oberon, 2019). Kinderdagopvangverblijven die voldoen aan gemeentelijke eisen voor het vormgeven van voorschoolse educatie, ontvangen hiervoor (kindgebonden) budget van de gemeente. Daarnaast wordt aan ouders vaak een inkomensafhankelijke ouderbijdrage gevraagd. Vanaf 1 augustus 2020 zijn gemeenten verplicht om 16 uur voorschoolse educatie aan te bieden aan doelgroepkinderen. Daarvoor was dit 10 uur.⁸⁾

Het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten hebben in 2016 bestuurlijke afspraken gemaakt om te bereiken dat alle peuters gebruik kunnen maken van een voorschoolse voorziening. Via een decentralisatie-uitkering ontvangen gemeenten *gemeentelijk peuterbudget* om peuters tussen 2,5 en 4 jaar die niet tot de vve-doelgroep behoren en van wie de ouders ook geen recht hebben op kinderopvangtoeslag, in staat te stellen twee dagdelen per week een voorschoolse voorziening te bezoeken. Net als bij voorschoolse educatie financieren de gemeenten kinderopvangverblijven om de peuteropvang vorm te geven en vragen zij aan ouders meestal een ouderbijdrage. In sommige situaties komt een gezin in aanmerking voor meerdere instrumenten. Dit is bijvoorbeeld het geval indien kinderen van werkende ouders met recht op kinderopvangtoeslag ook door de gemeente worden ondersteund met gemeentelijk onderwijsachterstandenbudget. Dit komt doordat de instrumenten zijn ingericht vanuit verschillende doelstellingen. Om in aanmerking te komen voor de kinderopvangtoeslag wordt gekeken naar de situatie van de ouders. Om in aanmerking te komen voor voorschoolse educatie,

wordt gekeken naar de situatie van het kind (*Tussenrapportage scenariostudie vormgeving kindvoorzieningen*, Ministerie van SZW, 2020). Dat betekent niet dat de kinderen naar verschillende voorzieningen gaan. Peuteropvang en voorschoolse educatie worden als diensten door veel kinderopvangorganisaties naast kinderdagdagopvang aangeboden. Voor de financiering is de kinderopvangtoeslag leidend. Wanneer ouders recht hebben op kinderopvangtoeslag, dan worden ook de uren voorschoolse educatie via deze weg vergoed. Er is dus geen sprake van dubbele financiering. In sommige gevallen hebben gemeenten wel bijzondere compensatieregelingen voor de eigen bijdrage van ouders met de laagste inkomens. Veel gemeenten bekostigen 50% van de uren voor voorschoolse educatie volledig. Voor die uren wordt geen toeslag aangevraagd (*Monitor bereik voorschoolse voorzieningen*, Buitenhek, 2021).

■ **Kansengelijkheid bevorderen door toegang voor alle kinderen is de wens, maar coalitieakkoord beslist anders** De SER heeft in een advies de aanbeveling gedaan om kinderopvang financieel toegankelijk te maken voor alle kinderen, zodat ook niet-werkende ouders hier gebruik van kunnen maken (Een kansrijke start voor alle kinderen, SER, 2021). In het Coalitieakkoord 2021-2025 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' is dit advies van de SER niet overgenomen. Daar wordt de vergoeding beperkt tot werkende ouders. De tekst in het akkoord luidt: "We zorgen voor een goede start voor ieder kind op de kinderopvang, met het oog op de ontwikkeling van het kind. Zo maken we het voor ouders ook makkelijker om te werken. In stappen verhogen we de vergoeding van de kinderopvang tot 95% voor werkende ouders voor kinderen tot 12 jaar. De toeslag wordt straks direct uitgekeerd aan kinderopvanginstellingen zodat ouders niet meer worden geconfronteerd met grote terugvorderingen. Op basis van de praktijkervaringen en gedragseffecten bezien we de ambitie om het vergoedingspercentage op te hogen naar 100%."

3.4.2 Wettelijke eisen voor voorzieningen

In de *Wet kinderopvang* heeft de overheid naast de tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang (zie paragraaf 3.3.1) ook de wettelijke eisen voor de waarborging van kwaliteit van kinderopvang vastgelegd. In onderliggende wet- en regelgeving zijn deze eisen nader uitgewerkt in kwaliteitsnormen voor kinderdagopvang

8) Op jaarbasis is dit 960 uur in de leeftijdsperiode van 2,5 tot 4 jaar.

en buitenschoolse opvang. De kwaliteitsnormen zijn door de jaren heen aangescherpt. In 2010 heeft de overheid met de Wijzigingswet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (OKE) verschillende regels opgenomen in de Wet kinderopvang (en de Wet primair onderwijs en de Wet op onderwijstoezicht) gericht op het stimuleren van taalontwikkeling van jonge kinderen. De kwaliteitsregels voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk werden daarbij grotendeels gelijkgetrokken. In 2016 sloot de overheid met brancheorganisaties het akkoord Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK). Daarin werd afgesproken dat kwaliteitseisen verder werden aangescherpt. Per 1 januari 2019 zijn deze wijzigingen als onderdeel van de Wijzigingswet IKK in de Wet kinderopvang en lagere regelgeving opgenomen. De (nieuwe) kwaliteitseisen zijn opgedeeld in vier thema's: de ontwikkeling van het kind centraal, veiligheid en gezondheid, stabiliteit en pedagogisch maatwerk, en kinderopvang is een vak. In tabel 3 hebben we de belangrijkste kwaliteitseisen op basis van Wet OKE (2010) en de Wet IKK (2018) samengevat.

In de **Wet primair onderwijs** is vastgelegd dat gemeenten een goed voorschools aanbod moeten doen aan jonge kinderen met een onderwijsachterstand. Daarbij is bepaald dat ouders van kinderen die in aanmerking komen voor voor- en vroegschoolse educatie (vve) per saldo niet meer betalen dan ouders die voor de hoogste belastingtoeslag in aanmerking komen, om zo de financiële toegankelijkheid voor de vve-doelgroep te verhogen.

Naast wet- en regelgeving vanuit de overheid heeft de kinderopvangsector zelf ook richtlijnen opgesteld voor goed, verantwoord en transparant bestuur. In de **Governancecode Kinderopvang**, die in 2019 vernieuwd is, zet de sector gezamenlijk gedragen waarden voor een goed functionerende sector uiteen. De code bestaat uit zes beginselen:

- **Legitimiteit.** "Het bestuur en het interne toezicht nemen de beslissingen en maatregelen die zij mogen nemen, die in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving en die nodig zijn om de gestelde doelen te behalen. De beslissingen zijn te rechtvaardigen."

- **Doelgerichtheid en doelmatigheid.** "Het bestuur en het interne toezicht maken de korte- en langetermijndoelen van de organisatie bekend en richten zich daarop in hun dagelijkse werk. Zij richten de kinderopvangorganisatie op de doelen in en maken daarbij een bewuste keuze voor een passende cultuur en organisatie-model."
- **Openheid en integriteit.** "Het bestuur en het interne toezicht zijn open en integer en maken duidelijk wat zij daaronder verstaan. Het bestuur en het interne toezicht geven in hun gedrag het goede voorbeeld, zowel binnen de organisatie als daarbuiten. Zij vermijden elke schijn van verstrengeling van belangen en zijn onafhankelijk in voorkomen en gedrag."
- **Omgevingsbewustzijn en participatie.** "Het bestuur en het interne toezicht weten wat er leeft in de samenleving en meer specifiek bij de eigen belanghebbenden en doelgroep en laten zien wat zij daarmee doen. Belanghebbenden en medewerkers stellen zich participatief op richting de kinderopvangorganisatie."
- **Zelfreinigend en lerend vermogen.** "Het bestuur en het interne toezicht vervullen hun taken en hebben hun verantwoordelijkheden en richten de organisatie hierop in. Het bestuur en het interne toezicht laten zich hierop controleren en zijn hierop aanspreekbaar. Het bestuur en het interne toezicht verbeteren hun prestaties door te leren van hun ervaringen. Dat vraagt om permanente ontwikkeling, feedback en reflectie op hun handelen en prestaties, alsmede een regelmatige evaluatie of zij nog passen bij de opgaven waar de kinderopvangorganisatie voor staat."
- **Verantwoording en beheersing.** "Het bestuur en het interne toezicht zijn bereid zich regelmatig en ruimhartig jegens de omgeving te verantwoorden. Zij hanteren deugdelijke normen voor financiële verslaggeving en interne procedures en geven inzicht in de beheersingsstructuur, financiën en financiering en risicobereidheid en -beheersing. Op individueel niveau verantwoorden bestuurders en intern toezichthouders zich over hun onafhankelijkheid, kwaliteit en professionaliteit."

Van kinderopvangorganisaties die de code hanteren, wordt verwacht dat zij in hun jaarverslag vermelden op welke wijze de uitgangspunten van de code het afgelopen jaar zijn toegepast. Doordat er veel kleine aanbieders zijn in de kinderopvangbranche, is het niet gebruikelijk dat kinderopvangorganisaties een jaarverslag maken.

3.4.3 Toezicht en handhaving

3.4.3.1 Toezicht op kinderdagverblijven, buitenschoolse opvanglocaties, gastouder(s)(bureaus)

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteitseisen zoals deze in de Wet kinderopvang zijn vastgelegd. Dat geldt voor het toezicht op zowel kinderdagverblijven en buitenschoolse opvanglocaties als gastouders en gastouderbureaus. Tot de taken van de gemeente behoren het verwerken van de aanvraag en registratie van instellingen voor kinderopvang, het (laten) uitvoeren van onderzoeken naar de kwaliteit van de kinderopvang en de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang. Het uitvoeren van inspectieonderzoeken besteden gemeenten uit aan de lokale GGD, die de kwaliteit van de opvang op locatie toetst.

Een toezichthouder van de GGD heeft de mogelijkheid om hier- toe verschillende typen onderzoeken uit te voeren bij kindercentra, gastouders en gastouderbureaus:

- **Onderzoek vóór registratie:** dit onderzoek vindt plaats nadat een ondernemer een aanvraag heeft ingediend om een kinderopvangvoorziening of een gastouderbureau te mogen exploiteren, bij verhuizing van de voorziening of bij wijziging van houder. Doel van het onderzoek is vast te stellen of de toekomstige kinderopvangvoorziening of het gastouderbureau naar verwachting zal voldoen aan de kwaliteitseisen voor kinderopvang.
- **Onderzoek na registratie:** dit onderzoek wordt binnen drie maanden na de start van de exploitatie (de kinderopvangvoorziening of het gastouderbureau) uitgevoerd. Doel is te bepalen of de voorziening ook in de praktijk aan de kwaliteitseisen voldoet. Bij voorzieningen voor opvang bij gastouders wordt dit

onderzoek niet uitgevoerd. Daar vindt alleen een onderzoek voor registratie plaats.

- **Jaarlijks onderzoek:** tijdens een jaarlijks onderzoek beoordeelt een toezichthouder van de GGD of de kinderopvangvoorziening of het gastouderbureau nog steeds aan de kwaliteitseisen voldoet. Dit gebeurt deels onaangekondigd. Wettelijk is vastgesteld dat elk kindercentrum en gastouderbureau minimaal één keer per jaar wordt onderzocht. Uitzondering hierop zijn de voorzieningen voor opvang bij gastouders die steekproefsgewijs worden onderzocht. Toezichthouders van de GGD onderzoeken, in opdracht van de gemeenten, minimaal 5% van de ingeschreven voorzieningen voor opvang bij gastouders per gemeente.
- **Nader onderzoek:** een nader onderzoek wordt uitgevoerd als vervolg op een ander onderzoek. De gemeente geeft de GGD opdracht tot een nader onderzoek, waarbij een toezichthouder van de GGD vaststelt of de eerder geconstateerde tekortkomingen zijn hersteld.
- **Incidenteel onderzoek:** dit zijn bijvoorbeeld onderzoeken voor uitbreiding van het maximum aantal kindplaatsen, onderzoeken over specifieke thema's, extra onderzoeken of een onderzoek naar aanleiding van signalen over misstanden.

Het toezicht op de kinderopvang wordt risicogestuurd uitgevoerd. Aan de hand van zeven risico-indicatoren (met betrekking tot inspectie-historie, externe informatie, interne factoren en nalevingsbereidheid) krijgen alle kindercentra en gastouderbureaus hiervoor jaarlijks door de toezichthouders van de GGD een risicoprofiel toegekend. Het risicoprofiel geeft geen beeld of oordeel van de kwaliteit ter plekke, maar is een inschatting van het risico dat het kindercentrum niet op verantwoorde wijze kinderopvang biedt en kan blijven bieden. Er zijn twee verschillende versies van het risicoprofiel, namelijk voor kindercentra (kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang) en gastouderopvang. Toezichthouders houden minder intensief toezicht bij kindercentra en gastouderbureaus met een laag risicoprofiel en intensiever toezicht bij voorzieningen met een hoog risicoprofiel. Zo wordt er bij een

hooger risicoprofiel meer tijd ingeruimd voor inspectiebezoeken en wordt er naar meer kwaliteitsvoorwaarden gekeken. Er worden geen risicoprofielen opgesteld voor voorzieningen voor opvang bij gastouders; hierbij worden voorzieningen op basis van een steekproef van minimaal 5% van het totaal aantal gastouders bezocht.

Bij inspectiebezoeken werkt de toezichthouder met een vast waarderingskader, waarin afhankelijk van het type onderzoek en het risicoprofiel van de locatie wordt gekeken naar een of meer voorwaarden op de volgende domeinen: registratie, wijzigingen, administratie en naleving handhaving, pedagogisch klimaat (waaronder voorschoolse educatie), personeel en groepen, veiligheid en gezondheid, accommodatie en ouderrecht. Sommige gemeenten vragen de GGD daarnaast naar aanvullende onderdelen of specifieke aspecten te kijken, bijvoorbeeld in relatie tot voor- en voerschoolse educatie.

De toezichthouder van de GGD stelt op basis van constatering tijdens de inspectie een rapport op. Kinderopvangorganisaties moeten de inspectierapporten ook op hun eigen website plaatsen of, wanneer ze deze niet hebben, op een andere plaats toegankelijk maken voor ouders en personeel.

De inspectierapporten zijn openbaar en worden gepubliceerd in het Landelijk Register Kinderopvang. In het rapport brengt de toezichthouder van de GGD ook advies uit aan de gemeente of handhaving noodzakelijk is. Gemeenten bepalen op basis van de rapportage en het handhavingsadvies of zij overgaan tot handhaving en welk handhavingsinstrument zij in dat geval inzetten. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om een waarschuwing, boete of last onder dwangsom.

3.4.3.2 Interbestuurlijk toezicht op gemeenten

De Inspectie van het Onderwijs is verantwoordelijk voor interbestuurlijk toezicht op de manier waarop gemeenten hun wettelijke taken aanzien van het toezicht op kinderopvang uitvoeren. De inspectie controleert gemeenten op de naleving van hun wettelijke taken. Ook hierbij wordt risicogericht gewerkt. Op basis van onder meer jaarverslagen van gemeenten, eventueel ontvangen signalen en de toezicht-historie wordt bepaald welke gemeenten nader worden onderzocht.

Daarbij wordt tevens een steekproef genomen van die gemeenten die in de risicoanalyse niet als mogelijk risicovol naar voren komen. Zij worden ook onderworpen aan een nader onderzoek, om de validiteit van het systeem van risicoanalyse vast te stellen. Op basis van een gesprek met de gemeente en/of bezoek aan de gemeentelijke organisatie of uitvoeringsadministratie komt de inspecteur tot een oordeel. Als gemeenten op toezicht en handhaving achterblijven, maakt de inspectie individuele verbeterafspraken met de gemeente. Mocht een gemeente niet mee willen werken, dan kan de inspectie in het uiterste geval een escalatietraject starten.

3.4.3.3 Toezicht op voorschoolse educatie

Naast interbestuurlijke toezicht op gemeenten heeft de Inspectie van het Onderwijs ook tot taak toezicht te houden op de kwaliteit van de voorschoolse educatie op kinderopvanglocaties. De inspectie werkt daarbij met een onderzoekskader, waarin de te toetsen kwaliteitsregels zijn vastgelegd. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om dagdelen voorschoolse educatie, de (vve)-opleiding van beroepskrachten en gebruik van een programma voor vve. Het toezicht op vve is signaalgestuurd ingericht. De inspectie gebruikt rapporten van de GGD over de basisvoorwaarden voorschoolse educatie als primaire informatiebron. Op basis van signalen en een steekproef worden daarnaast locaties voor voorschoolse educatie bezocht. Over de uitkomsten van de kwaliteitsonderzoeken rapporteert de inspectie in de Staat van het Onderwijs.

3.5 MARKTWERKING IN DE KINDEROPVANG

3.5.1 Naar een marktsector

De kinderopvang in Nederland heeft zich in de loop der jaren ontwikkeld naar een marktsector ('Marktwerving in de kinderopvang', M. Plantinga. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, nr.3 2009). De eerste stap richting marktwerving werd gezet met de introductie van de Stimuleringsmaatregel Kinderopvang in 1990 (Turksema, 2000). Om de capaciteit voor kinderopvang op betaalbare wijze te vergroten, werd getracht de kosten te spreiden over drie partijen: overheid, ouders en werkgevers. De overheid stimuleerde kinderopvangorganisaties om kindplaatsen te verkopen aan werkgevers, door subsidies te verstrekken aan degenen die werkgevers gefinancierde

kindplaatsen aanboden. De stimuleringsmaatregel maakte het aantrekkelijk voor nieuwe kinderopvangorganisaties om de markt te betreden. Zowel door gemeenten gesubsidieerde als niet-gesubsidieerde kinderopvangorganisaties konden bedrijfsplaatsen aanbieden, en daarmee een beroep doen op de stimuleringsmaatregel (Pelzer, 1991). Hierdoor zorgde de stimuleringsmaatregel niet alleen voor een toename in het aanbod van kinderopvang, maar bevorderde deze ook de concurrentie tussen kinderopvangorganisaties.

Met de decentralisatie van kinderopvangbeleid naar de gemeenten per 1 januari 1996 werd een tweede stap gezet richting een marktsector. Gemeenten kregen de vrijheid om de kinderopvangsubsidies naar eigen inzicht te besteden. Hierdoor waren zij niet langer gebonden aan bestaande relaties met gesubsidieerde kinderopvangorganisaties. Gemeenten contracteerden hierna steeds meer kinderopvangorganisaties, doordat zij net als werkgevers kindplaatsen gingen inkopen bij kinderopvangorganisaties.

De laatste en meest elementaire stap naar een marktsector werd gezet met de introductie van de Wet kinderopvang per 1 januari 2005. Primair had deze wet het doel om voor alle ouders een uniforme toegankelijkheid te regelen en voor de opvang als geheel uniforme kwaliteitseisen te definiëren. De bijdrage van de overheid aan de sector loopt niet meer via de kinderopvangorganisaties, maar wordt rechtstreeks aan de ouders uitbetaald via de kinderopvangtoeslag. Het aanbod van kinderopvang wordt daarmee niet langer gegund aan bepaalde kinderopvangorganisaties. Bovendien is in combinatie met de verbeterde toegankelijkheid een toename van de vraag ontstaan, die leidde tot een toename van nieuwe aanbieders. Kinderopvangorganisaties concurreren voortaan op kwaliteit om het vertrouwen van de ouders. Daartoe behoren ook de factoren dienstverlening en prijs.

In het algemeen bestaat bij snelle capaciteitsuitbreiding het risico dat dit ten koste gaat van de kwaliteit. De overheid is daarom verantwoordelijk gebleven voor het stelsel als geheel. En uiteindelijk is er geen sprake van volledig vrije marktwerking en wordt gesproken van een hybride model. Kinderopvangorganisaties dienen te handelen

binnen het raamwerk zoals vastgelegd en gehandhaafd door de overheid. Dit betreft in het bijzonder de regulering van de kwaliteit van de kinderopvang. Organisaties moeten aan verschillende voorschriften voldoen om kinderopvang te mogen aanbieden en er wordt toezicht gehouden op de naleving van de verschillende wetten en regels.

3.5.2 For-profit en not-for-profit

Met de overgang naar een marktsector is een hybride stelsel ontstaan waarin verschillende private, not-for-profit en for-profit organisaties samen het totale aanbod van kinderopvang vormgeven. We spreken daarbij over ‘houders’ van kinderopvangvoorzieningen. Not-for-profit houders hebben meestal de rechtsvorm van stichting, in enkele gevallen gaat het om een vereniging. Het is niet zo dat stichtingen en verenigingen geen winst mogen maken en geld verdienen. Stichtingen en verenigingen worden als ondernemingen gezien als ze een winststreven hebben of als ze activiteiten uitvoeren die zorgen voor concurrentie met ondernemers. Ze zijn dan ook net als for-profit organisaties belastingplichtig en betalen vennootschapsbelasting over de winst. Een stichting wordt vaak opgericht om een sociaal of ideëel doel te realiseren. Dat betekent dat de winst niet mag worden uitgekeerd aan de oprichters of bestuursleden. Commerciële organisaties in de kinderopvang hebben meestal de rechtsvorm van besloten vennootschap (bv), vennootschap onder firma (vof) of eenmanszaak, afhankelijk van de omvang en organisatie van de aanbieder. De rechtsvormen verschillen in het aantal eigenaren. Daarnaast zijn er rechtsvormen zonder rechtspersoonlijkheid, waar geen verschil wordt gemaakt tussen het privévermogen en het ondernemingsvermogen, en rechtsvormen met rechtspersoonlijkheid, waar bestuurders en vennoten niet met hun privévermogen aansprakelijk zijn. De rechtsvorm van een houder geeft niet altijd eenduidig aan of het een for-profit of not-for-profit organisatie betreft. In de praktijk zien we dat meerdere houders vaak samen deel uitmaken van een moedermaatschappij. Daarbij gaat het regelmatig om meerdere bv’s onder een stichting. In feite gaat het daarbij om not-for-profit organisaties, omdat de wetgeving voor stichtingen geldt. De onderliggende bv’s keren de winst uit aan de stichting, die het vermogen beheert. Andersom belast de stichting kosten voor dit beheer door aan de bv’s.

Het naast elkaar bestaan van not-for-profit en for-profit organisaties leidt tot een discussie in de politiek en maatschappij. Leveren beide

typen houders dezelfde kwaliteit? Gaat de doelstelling van winst bij for-profit houders niet ten koste van de aandacht voor het kind, of zorgen commerciële organisaties juist voor een professionalisering die de kwaliteit ten goede komt? De discussie richt zich daarbij ook op de aanwezigheid van private equity in de kinderopvang. De introductie van private equity in de kinderopvang viel samen met het aflopen van de Regeling uitbreiding Kinderopvang en Buitenschoolse opvang 1996-2003. In die periode verschaftte de Rijksoverheid – via gemeenten – nog kapitaal voor investeringen in de uitbreiding van het kinderopvangaanbod in de vorm van een subsidieregeling. Het doel van die regeling was het realiseren van 82.000 extra kindplaatsen tussen 1996 en 2003. Met de privatisering van de kinderopvangsector in 2005 zijn kinderopvangaanbieders direct verantwoordelijk gemaakt voor het doen van investeringen, met als beloning de mogelijkheid om rendement te behalen. Privaat vermogen vanuit externe investeerders is één van de financieringsbronnen die kinderopvangaanbieders daarbij aanwenden, naast bankfinanciering, reserves en eigen vermogen. Dat roept bij mensen vragen op over de invloed die dit heeft op de kwaliteit van de geboden opvang en de bestemming van eventuele winst. Is de kinderopvang beter af zonder investeerders of zijn deze juist onmisbaar? Waar mogelijk nemen we in dit kennisdossier het perspectief for-profit en not-for-profit mee: is er op basis van beschikbaar onderzoek en data inzicht in eventuele verschillen tussen beide typen organisaties als het gaat om aanbod, kwaliteit en financiën? Dat geldt ook voor de omvang van houders. Er bestaan grote verschillen tussen houders in het aantal opvangvoorzieningen dat ze hebben, van eenpitters met één locatie tot grote houders met honderden locaties. Waar onderzoek of data beschikbaar zijn over verschillen tussen houders van verschillende omvang, nemen we dit mee in het kennisdossier.

3.5.3 Discussie over de toekomst van het stelsel van de kinderopvang

Het kabinet heeft na het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Deeltijdwerk een onderzoek laten uitvoeren naar mogelijkheden om knelpunten in kindvoorzieningen aan te pakken. Dit is uitgewerkt in de scenariostudie vormgeving kindvoorzieningen (SVK), waarin op basis van verbeterpunten uit eerdere studies mogelijke richtingen

voor toekomstige kindvoorzieningen worden geschetst (Eindrapport Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen, Ministerie van SZW, 2020). Belangrijke uitgangspunten zijn dat er voldoende keuzevrijheid in het huidige stelsel is, dat jonge gezinnen zo veel mogelijk worden ondersteund in de combinatie arbeid en zorg, en dat arbeidsparticipatie en het toekomstige verdienvermogen van Nederland verder worden gestimuleerd.

De vier scenario's in de scenariostudie richten zich in oplopende mate op eenvoudigere financiering, toename van arbeidsparticipatie van het gezin, en toegankelijkheid voor alle gezinnen. Scenario 0 richt zich op het optimaliseren van de bestaande regelingen, met per saldo geen budgettaire gevolgen. Scenario 1 focust op alternatieven voor de kinderopvangtoeslag, met als doel de financiële toegankelijkheid van de kinderopvang te vergroten. In scenario 2 staat de toegankelijkheid van kindervoorzieningen centraal, wat tot doel heeft de ontwikkeling van het kind en het combineren van werken en zorgen voor alle ouders te bevorderen. Het laatste scenario kent de grootste budgettaire gevolgen en richt zich op integratie van onderwijs en kinderopvang, met als aanvulling dat het algemeen toegangsrecht dat ook in scenario 2 aan bod komt, verlengd wordt naar vijf dagen. Alle scenario's hebben tot doel de arbeidsparticipatie te verhogen, de ontwikkeling van het jonge kind te stimuleren en het stelsel zelf te vereenvoudigen.

Inmiddels zijn in het Coalitieakkoord 2021-2025 afspraken gemaakt en is gekozen voor een middenweg tussen scenario 1 en 2. Zo richt het regeerakkoord zich op een "goede start voor ieder kind op de kinderopvang, met het oog op de ontwikkeling van het kind". In de gemaakte afspraken staat dat de toegankelijkheid van de kinderopvang verbetert, waardoor het voor ouders makkelijker wordt om te werken. Zo wordt de vergoeding van de kinderopvang voor werkende ouders van kinderen tot 12 jaar de komende jaren in stappen verhoogd naar 95%. Ook is de ambitie uitgesproken om dat op termijn te verhogen naar 100%. Er is gekozen voor invoering van een inkomensafhankelijke bijdrage voor de kinderopvang voor 2025. Ook wordt directe financiering ingevoerd, om de complexiteit voor ouders te beperken.

Lering uit de coronacrisis: groeiende kansenongelijkheid?

Gemeenten ontvangen gemeentelijke onderwijsachterstandenbudget om voor- en vroegschoolse educatie vorm te geven voor jonge kinderen met (risico op) taal- en/of ontwikkelingsachterstand. Doel is het tegengaan en bestrijden van achterstanden om hun betere levenskansen te bieden. Inzetten op het terugdringen van kansenongelijkheid is in de huidige maatschappelijke context essentiëler dan ooit.

De bestaande kansenongelijkheid is namelijk tijdens de coronacrisis verder toegenomen. Kinderen en jongeren uit gezinnen met een zwakke sociaaleconomische positie ondervonden relatief meer negatieve effecten van de coronamaatregelen in het onderwijs. Denk aan (digitaal) afstandsonderwijs, minder persoonlijke begeleiding en algehele uitval van onderwijs. De achterstanden die kinderen en jongeren hebben opgelopen door de coronacrisis, stapelen zich boven op de kansenongelijkheid waar in het onderwijs al jaren sprake van is. De effecten van deze achterstanden kunnen doorwerken tot in de loopbaan en deelname in de samenleving. De achterstanden van deze groep worden voortdurend groter en blijken moeilijk te repareren zonder actief ingrijpen. Kindvoorzieningen bieden perspectief en kunnen helpen deze verschillen niet verder te laten oplopen en hopelijk te reduceren (*Een kansrijke start voor alle kinderen*, SER, 2021).

In het advies *Gelijk goed van start* (2016) concludeerde de SER al dat voorzieningen voor jongere kinderen zowel een belangrijk arbeidsmarktinstrument zijn als een manier voor het vergroten van kansen van kinderen in hun ontwikkeling. De SER benadrukte dat kwalitatief goede opvang meerwaarde biedt in de ontwikkeling van alle kinderen en daarnaast bijdraagt aan het realiseren van gelijke kansen. In het recente rapport *Een kansrijke start voor alle kinderen* (2021) borduurt de SER voort op zijn eerdere conclusies en gaat een stap verder in zijn aanbevelingen om door middel van een integraal aanbod in te zetten op het realiseren van gelijke kansen, brede talentontwikkeling en het stimuleren van arbeidsparticipatie van ouders. In het advies van de SER (2021) komen de volgende drie aanbevelingen aan bod:

- **Toegankelijkheid.** De SER pleit in dit advies om kinderopvang financieel toegankelijk te maken voor alle kinderen, ongeacht of

hun ouders werken of niet. Dit om kinderen van ouders die te weinig of niet werken niet te benadelen in hun ontwikkelkansen. In het regeerakkoord is deze aanbeveling niet overgenomen.

- **Betaalbaarheid.** Om te komen tot een beter betaalbaar aanbod voor alle ouders, stelt de SER twee maatregelen voor: herijking (naar boven) van de maximumuurprijs, zodat de kosten voor ouders lager worden en verbetering en vereenvoudiging van de kinderopvangtoeslag.
- **Kwaliteit buitenschoolse opvang.** Ook nadrukt de SER wederom het belang van investeren in de voorzieningen voor schoolgaande kinderen. Volgens de raad is een kwaliteitsimpuls in de buitenschoolse opvang wenselijk. Door het aanbod aantrekkelijker te maken voor alle kinderen, biedt dit ouders de kans om meer uren te werken en geeft het kinderen de kans tot bredere talentontwikkeling en het verminderen van mogelijke ontwikkelachterstanden. De SER ziet een belangrijke rol weggelegd voor de buitenschoolse opvang om het onderwijs te ontlasten en het bevorderen van gelijke kansen te ondersteunen. Een goede samenwerking tussen opvang en onderwijs is hierin van groot belang.

Met het advies zet de SER in op het toegankelijker, betaalbaarder en eenvoudiger maken van het stelsel, zodat de eerdergenoemde doelstellingen van het stelsel beter behaald worden. Hoewel het kabinet het advies van de SER niet heeft opgevolgd, worden de aanbevelingen van de SER wel alom gedragen binnen de sector.

Gebruik en aanbod van kinderopvang

Hoe ziet het gebruik van kinderopvang in Nederland eruit en welk aanbod is hiervoor beschikbaar?

In dit hoofdstuk leest u hoe ouders gebruikmaken van kinderopvang, welk aanbod hiervoor wordt gerealiseerd en wat de effecten zijn op arbeidsparticipatie.





SAMENVATTING

Het gebruik van kinderopvang en het hiervoor beschikbare aanbod in kindplaatsen en voorzieningen is de afgelopen vijftien jaar sterk toegenomen. In 2020 gaat meer dan de helft van de kinderen tussen de 0-3 jaar naar kinderdagopvang en ongeveer een derde van de kinderen in de leeftijd van 4-12 jaar naar de buitenschoolse opvang. In totaal gaat het om bijna een verdubbeling ten opzichte van 2005. Deze groei is echter niet gelijkmatig verlopen. Beleid en sturing vanuit de overheid hebben grote impact gehad. Als gevolg van de stimuleringsmaatregelen vanaf 1995 nam de capaciteit aanzienlijk toe. De invoering van de Wet kinderopvang en verhoging van de vergoeding voor ouders zorgden vanaf 2005 voor een verdere groei in capaciteit. De vraag naar kinderopvang nam in deze periode sterk toe. Wanneer vanaf 2010 door een verlaging van de kinderopvangtoeslag en een economische recessie het gebruik van opvang weer afneemt, zien we dat ook het aanbod in kindplaatsen en voorzieningen afvlakt. Vanaf 2014 neemt het gebruik van opvang weer toe.

Ook het gebruik van kinderopvang in uren opvang laat een golfbeweging zien. Na een toename tussen 2005 en 2010 nam het uren dat gebruik werd gemaakt van kinderopvang vanaf 2011 weer af. Dit is voor een deel te verklaren door de maatregel van de overheid om vanaf 2012 een maximum aantal uren aan kinderopvang voor ouders vast te stellen. Sinds 2015 is het aantal uur per maand dat gebruik wordt gemaakt van kinderopvang iets toegenomen.

In het algemeen zien we dat het gebruik van kinderopvang samenhangt met het inkomen van ouders. Gebruik van opvang neemt toe naarmate het inkomensniveau van ouders hoger is. Deels heeft dat te maken met kosten, deels lijkt het geringere gebruik ook te maken te hebben met persoonlijke voorkeur.

Internationaal gezien behoort Nederland tot de landen binnen Europa waar het meest gebruik wordt gemaakt van kinderopvang. Alleen in de Scandinavische landen ligt het gebruik hoger. Opvallend is dat in Nederland in vergelijking met andere landen relatief weinig

kinderen meer dan 30 uur per week naar de opvang gaan; in andere landen is dat gebruikelijker. Dit lijkt samen te hangen met de hoge mate van deeltijdwerk in Nederland.

Het aanbod aan kinderopvang is zowel gegroeid in aantal beschikbare kindplaatsen als in aantal voorzieningen. Hierdoor is de afstand tot de dichtstbijzijnde voorziening voor ouders door de jaren afgenomen en de keuze in nabijgelegen voorzieningen toegenomen. Het aantal houders van voorzieningen is door de tijd lang ook gestegen. Met name tussen 2005 en 2010 zijn veel nieuwe aanbieders toegetreden tot de markt. De afgelopen jaren zien we consolidatie. Het totale aantal houders neemt af en het aantal (zeer) grote houders stijgt. Deze schaalvergroting lijkt samen te hangen met aangescherpte kwaliteitsregelgeving. De huidige markt bestaat daarmee uit een groot aantal kleine houders en een klein aantal (zeer) grote houders. De grote houders zijn verantwoordelijk voor een groot deel van de capaciteit en de toename hiervan. Dat geldt ook voor het specifieke aanbod van voorschoolse educatie voor kinderen met (risico op) onderwijsachterstand. Traditioneel gebeurt dit vooral veel door (grote) not-for-profit aanbieders, maar in de afgelopen jaren neemt met name het aantal grote for-profit aanbieders dat voorschoolse educatie aanbiedt sterk toe.

Het bevorderen van arbeidsparticipatie is een van de belangrijkste maatschappelijke functies van kinderopvang. Wanneer we kijken naar arbeidsparticipatie in de afgelopen vijftig jaar, blijkt dat het verschil in arbeidsdeelname tussen mannen en vrouwen is afgenomen. Arbeidsparticipatie onder moeders neemt toe tot 2008, stukt in de crisis en neemt vanaf 2014 weer toe. Deze stijging is deels toe te schrijven aan de ontwikkelingen in de kinderopvang van die tijd. Hervormingen in de kinderopvang lijken met name effect te hebben op arbeidsparticipatie als de kosten van kinderopvang relatief hoog zijn. Daarnaast hebben de beschikbaarheid en betaalbaarheid van kinderopvang met name effect op arbeidsparticipatie van alleenstaande moeders, zowel in aantal deelnemers als in het aantal gewerkte uren per week.

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe ouders gebruikmaken van kinderopvang, welk aanbod hiervoor beschikbaar is en welke relatie we zien met arbeidsparticipatie. Bij het gebruik kijken we naar deelname van kinderen aan opvang – in aantal kinderen en uren – en staan we stil bij verschillen tussen groepen ouders en ouders in verschillende landen. De beschikbaarheid van kinderopvang bezien we vanuit de totale capaciteit in kindplaatsen, het aantal voorzieningen, de houders van voorzieningen en de toegankelijkheid voor ouders. Daarbij staan we apart stil bij het aanbod van voor-schoolse educatie voor kinderen met risico op taal- en onderwijsachterstand. Tot slot bekijken we welke effecten kinderopvang heeft op arbeidsmarktparticipatie, in deelname en aantal uren.

4.1 HOE ZIET HET GEBRUIK VAN KINDEROPVANG ERUIT?

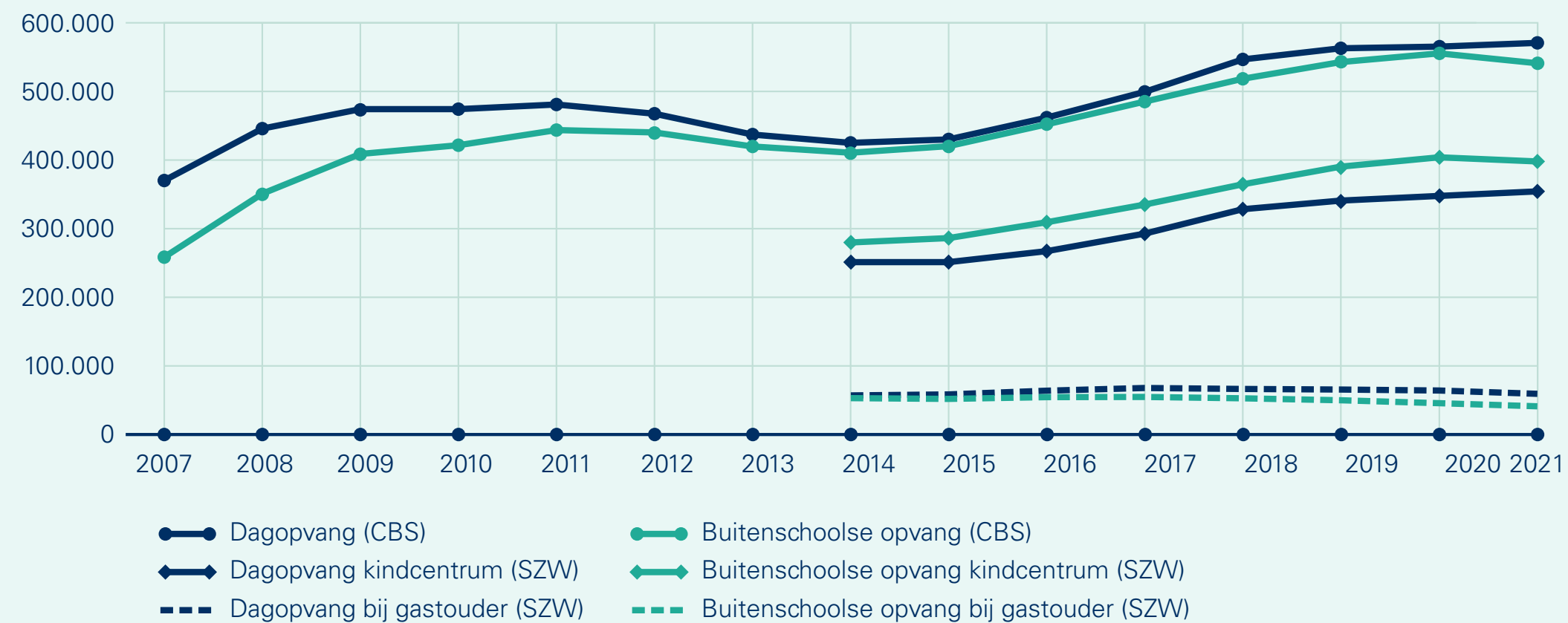
4.1.1 Hoeveel kinderen gaan er naar de kinderopvang?

■ *Steeds meer kinderen gaan naar de kinderopvang maar de grote groei is afgevlakt.* Figuur 5 geeft een overzicht van het aantal kinderen voor wie ouders tussen 2007 en 2021 kinderopvangtoeslag ontvingen. In deze vergelijking is zowel de opvang in kindercentra als de opvang door gastouders opgenomen. Kinderen die op basis van gemeentelijke subsidie gebruikmaken van peuterspelen of voor-schoolse educatie of ouders die de kinderopvang volledig zelf betalen, zijn hierin niet meegenomen. In 2021 waren er 48.600 peuters waarvan de ouders gebruik maken van een gemeentelijke subsidieregeling (Monitor bereik van voorschoolse voorzieningen 2021, Buitenhk voor Min. SZW/VNG). De werkelijke deelname ligt dus iets hoger.

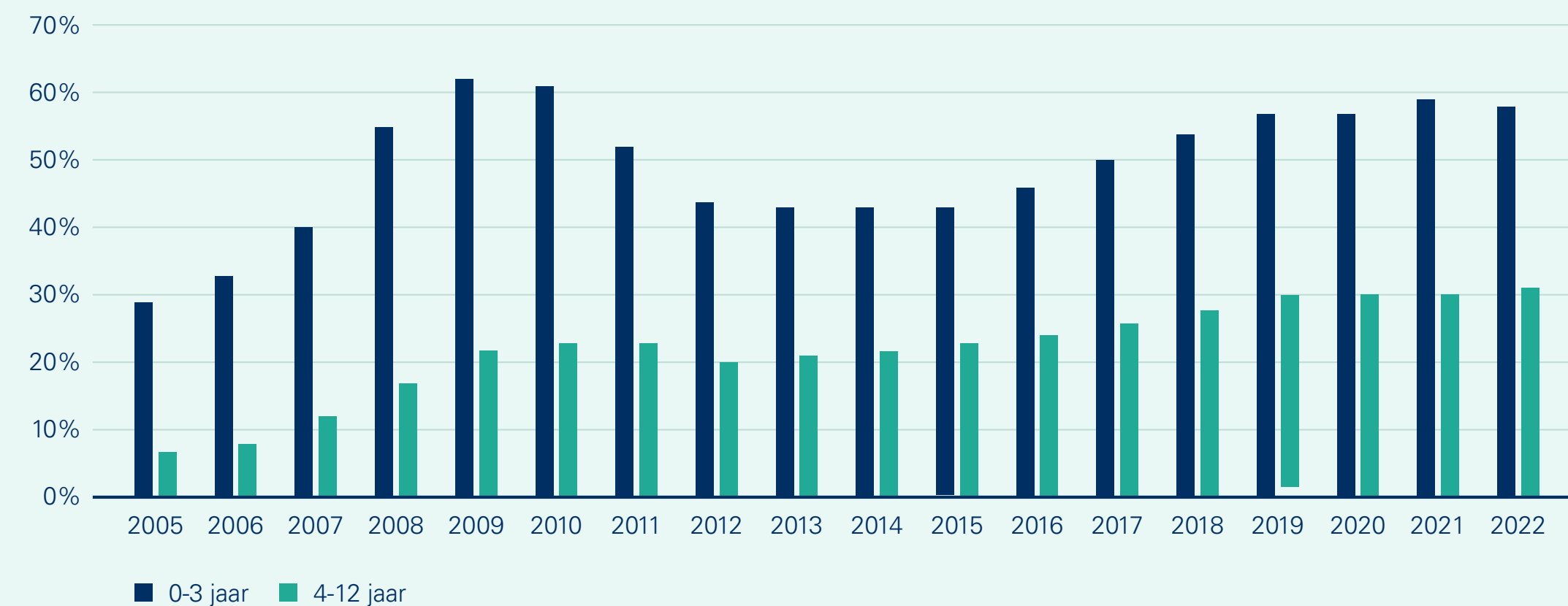
De cijfers laten een vergelijkbare trend zien: het gebruik van kinderopvang is de afgelopen jaren sterk toegenomen, zowel waar het gaat om kinderdagopvang voor kinderen van 0 t/m 3 jaar als om buitenschoolse opvang voor kinderen in de leeftijd 4-12 jaar. Deze groei is echter niet lineair. Wanneer we de groei bezien in historische context, blijken beleid en sturing vanuit de overheid een grote impact te hebben gehad op het gebruik van kinderopvang. De invoering van de Wet kinderopvang en verhoging van de vergoeding voor ouders met de kinderopvangtoeslag heeft vanaf 2005 gezorgd voor een sterke groei in de vraag naar kinderopvang. Daarbij was de groei voor buitenschoolse opvang in de eerste jaren het sterkst. Deze stijging valt samen met het in werking treden van de motie Van Aartsen/Bos, waarmee basisscholen verplicht werden om voor- en naschoolse opvang te faciliteren. In 2011 komt de groei tot stilstand en in de jaren erna daalt het gebruik. Dit hangt samen met de aanpassingen door de rijksoverheid in de kinderopvangtoeslag in deze periode, om oneigenlijk gebruik tegen te gaan en te bezuinigen op de sterk gestegen overheidsuitgaven voor kinderopvang in de voorgaande jaren. Ouders ontvingen als gevolg daarvan minder vergoeding. Daarnaast was er in deze periode ook sprake van een laagconjunctuur en recessie, met een stijging in werkloosheid als gevolg, waardoor er minder gebruik werd gemaakt van kinderopvang. Vanaf 2015 zien we dat er weer sprake is van

een toename in het aantal kinderen voor wie ouders kinderopvangtoeslag ontvangen. Deze groei lijkt het gevolg van de Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk (zie paragraaf 2.4) met als resultaat zowel de omvorming van peuterspeelzalen tot kinderopvanglocaties als autonome groei door de instroom van de peuters. Met het inwerking treden van deze wet ontvangen ouders die voldoen aan de criteria ook toeslag wanneer zij gebruikmaken van peuteropvang in voormalige peuterspeelzalen. Wanneer we later in dit hoofdstuk kijken naar de ontwikkeling in het aantal voorzieningen, blijkt de omvorming van peuterspeelzalen verantwoordelijk voor een groot deel van de extra groei van kinderdagverblijven in de afgelopen jaren (zie paragraaf 4.2.2). Er lijkt daarmee beperkt sprake van autonome groei door meer gebruik.

■ *Prognosecijfers laten vraagtoename zien van 20% en wachtlijsten doordat vraag sterker groeit dan aanbod* Voor een prognose van de vraag wordt op basis van de huidige kabinetsplannen gerekend met een vraagtoename van 20% (*Tussenrapportage scenariostudie vormgeving kindvoorzieningen*, Ministerie van SZW, 2020) tot 30% (Bureau Buitenhk), afgaand op ervaringen na eerdere ingrepen in de markt. Doordat de vraag nog sterker groeit dan het aanbod, ontstaan er wachtlijsten. Uit onderzoek voor het sectorrapport Kinderopvang 2020 blijkt dat maar 34% van de kinderopvangorganisaties geen wachtlijsten kent, waarbij maar liefst 38% van de ondervraagde kinderopvangorganisaties aangeeft voor zowel de dagopvang als de buitenschoolse opvang een wachtlijst te hebben. De opgave voor de wachtlijsten wordt gedaan op organisatieniveau, waardoor bij de ene locatie een wachtlijst kan zijn en bij de andere niet. Uit een nog recenter onderzoek van Kinderopvang Werkt! laten metingen in mei 2021 zien dat in maar liefst 81% van de gevallen er een wachtlijst bestaat voor de dagopvang (ten opzichte van 62% in februari 2021). Voor de buitenschoolse opvang is dit 67% in mei 2021 tegen 48% in februari 2021. Middelgrote organisaties hebben het vaakst een wachtlijst voor de dagopvang; 83% tegenover 81% bij grote en 71% bij kleine organisaties. In alle grootteklassen is het aandeel dat aangeeft een wachtlijst te hebben, toegenomen ten opzichte van de eerdere meting in februari 2021 (Quickscan arbeidsmarktontwikkelingen, mei 2021).



Figuur 5 Deelname kinderopvang, aantal kinderen voor wie ouders kinderopvangtoeslag ontvingen (realisatie t/m kwartaal 3 2021)⁹⁾



Figuur 6 Relatieve deelname aan kinderdagopvang (0-3 jaar) en buitenschoolse opvang (4-12 jaar) op basis van aantal kinderen voor wie kinderopvangtoeslag wordt uitgekeerd. (Realisatie t/m 2020. Raming door SZW vanaf 2022) (bron: jaarverslagen en begrotingen, Ministerie van SZW) (*=raming).

9) De grafiek laat de cijfers zien van twee bronnen, het CBS en het Ministerie van SZW. De cijfers verschillen omdat de instanties een andere methodiek gebruiken. SZW baseert de schattingen op jaargemiddelden, waarbij rekening wordt gehouden met het aantal maanden dat kinderen gebruikmaken van kinderopvang. Bij gemiddelde aantallen wordt een kind dat bijvoorbeeld 1 maand in een jaar naar kinderopvang gaat en waarbij de ouders recht hebben op kinderopvangtoeslag voor 1/12 meegeteld. De CBS-cijfers hebben betrekking op het totale aantal kinderen met een toeslag dat gedurende het jaar gebruikmaakt van toeslag, ongeacht het aantal maanden waarop de toeslag betrekking had. Bij beide bronnen is deelname in kaart gebracht door te kijken naar kinderen waarvoor kinderopvangtoeslag wordt uitgekeerd (zie paragraaf 3.3.1).

Effecten coronapandemie op vraag bleef beperkt.

In februari 2020 ging Nederland in een lockdown vanwege de coronapandemie, met meerdere periodes van gedwongen sluiting tot gevolg. De kinderopvang bleef beperkt open, als noodopvang. De overheid verleende ouders financiële compensatie tot het maximaal tarief voor de tijd dat de kinderopvang op last van de overheid gesloten was en ouders wel de factuur doorbetaalden. Veel kinderopvangorganisaties compenseerden de kosten voor ouders boven het maximaal tarief. Waarschijnlijk is daardoor in de cijfers van de KDV geen afname waar te nemen. Bij gastouders zette de dalende trend in het gebruik al duidelijk in vanaf 2017; corona lijkt in 2020 deze trend te versterken. De buitenschoolse opvang laat na een gelijkmatige jaarlijkse groei in 2020 en 2021 wél een afname zien in het gebruik.

Het is (nog) niet vast te stellen of dit een tijdelijk gevolg is van de lockdowns en thuiswerken of dat het gebruik structureel verandert. Wel kan geconcludeerd worden dat ouders vanwege de financiële compensatie blijkbaar gekozen hebben voor het behoud van de kinderopvangplaats in de dagopvang en minder voor het behoud van de plaats in de buitenschoolse opvang (bso). Wellicht dat daar wel een effect door corona is voor de oudere kinderen in de bso en minder voor de jongere kinderen: het thuiswerken met jonge kinderen die normaal naar de kinderopvang gaan, is moeilijk. Dit geldt ook voor de jongste kinderen in de bso. De terugloop van de bso lijkt veroorzaakt door de uitstroom van oudere kinderen. Verder lijkt er overigens geen verschuiving plaats te vinden naar gastouderopvang: het gebruik hiervan blijft ook in 2020 en 2021 afnemen.

Inkomensgroep	2012	2013	2014	2015	2016
0-3 jaar (kinderdagopvang)					
Negatief tot 130% wettelijk minimumloon	23,7	21,6	17,8	16,9	17,4
130% WML-modaal	30,5	29,2	25,6	25,3	27,4
Modaal - 1,5x modaal	43,0	41,2	38,2	37,7	39,8
1,5x modaal - 2x modaal	57,7	56,2	52,9	52,5	54,6
2x modaal - 3x modaal	68,8	67,1	63,8	63,7	65,8
3x modaal en hoger	71,5	34,1	62,7	65,5	68,2
4-12 jaar (buitenschoolse opvang)					
Negatief tot 130% wettelijk minimumloon	9,4	8,5	7,3	6,8	7,0
130% WML-modaal	15,4	15,5	14,1	13,9	15,4
Modaal - 1,5x modaal	16,4	16,3	15,5	15,8	17,2
1,5x modaal - 2x modaal	22,6	22,6	21,8	22,1	23,5
2x modaal - 3x modaal	30,0	29,7	28,8	29,2	30,9
3x modaal en hoger	33,6	23,8	30,1	31,7	33,7

Tabel 4 Deelnamepercentages aan kinderopvang naar inkomensgroep, 2012-2016 (bron: Kijk op kinderopvang, SCP).

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

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

■ **Een steeds groter deel van de kinderen gaat naar de kinderopvang.** Omdat de omvang van de groep kinderen door de tijd varieert, is het informatief om eveneens naar de relatieve deelname te kijken. Figuur 6 toont voor de periode 2005-2020 het aandeel van de kinderen in Nederland voor wie ouders tussen 2007 en 2021 kinderopvangtoeslag ontvingen voor kinderdagopvang of buitenschoolse opvang. Kinderen die via gemeentelijke subsidies voor

voorschoolse educatie of peuterspelen naar de opvang gaan, zijn hierin niet opgenomen.

In de leeftijdsgroep 0-3 jaar gaat in 2021 meer dan de helft van de kinderen naar de kinderdagopvang. Dat is een aanzienlijk groter deel dan in 2005, toen minder dan 30% van de kinderen naar de kinderdagopvang ging. De huidige deelname ligt echter nog niet op het niveau van de piek in 2009/2010, toen meer dan 60% van de kinderen naar de dagopvang ging. In de leeftijdsgroep 4-12 jaar gaat in 2021 bijna een derde van de kinderen naar de buitenschoolse opvang. In de laatste jaren is daar de deelname hoger dan ooit tevoren, maar kinderen stromen wel eerder uit.

In 2020 (eerste jaar corona) is geen afname te zien in de deelname. Ook dit kan weer het gevolg zijn van de werking van de kinderopvangtoeslag. Door de afgegeven garantie van de overheid voor de kinderopvangtoeslag werd immers de factuur doorbetaald en behielden ouders hun plaats. Voor thuiswerkende ouders is er schijnbaar geen reden geweest om de kinderopvang voor de jongste kinderen structureel anders te regelen. Dit lijkt anders voor de oudere kinderen.

■ **Het gebruik van kinderopvang hangt samen met het inkomen van de ouders.** In 2018 heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) over de periode tot en met 2016 gekeken naar het gebruik van kinderenopvang door ouders in verschillende inkomensgroepen. Tabel 4 geeft het aandeel van de 0-3-jarigen en 4-12-jarigen dat respectievelijk aan kinderdagopvang en buitenschoolse opvang deelneemt. Daarbij is onderscheid gemaakt naar zes inkomensgroepen, waarvan de laagste groep een inkomen heeft tot 130% van het wettelijk minimumloon en de hoogste groep een inkomen heeft van drie keer modaal of hoger.

De tabel laat zien dat het gebruik van opvang toeneemt naarmate het inkomensniveau van de ouders hoger is. Zo ontving in 2016 iets meer dan 17% van de ouders uit de laagste inkomensgroep kinderopvangtoeslag voor een kind in de leeftijd 0 tot 4 jaar, tegenover 68% van ouders met een kind in die leeftijdscategorie in de hoogste inkomensgroep. Wanneer we kijken naar de ontwikkeling door de jaren heen,

dan daalt de deelname onder de laagste inkomens ook sterker in de periode 2012-2015.

Deels heeft dit te maken met de kosten van kinderopvang. Ouders noemen de kosten als belangrijkste reden om met kinderopvang te stoppen of te minderen (Krimp in de kinderopvang, SCP, 2014). Het SCP meldt dat een stijging in vraagprijs voor ouders met een laag inkomen relatief zwaar kunnen wegen, omdat ze financieel weinig ruimte hebben om hogere kosten op te vangen. Ouders met lage inkomens krijgen tot 96,0% van de kosten voor opvang vergoed. Een kleine stijging in vraagprijs kan dan een groot effect hebben op de ouderbijdrage.

Het SCP ziet ook dat een groter deel van de ouders met lagere inkomens liever zelf voor hun kind wil zorgen. Deze ouders zijn minder geneigd om kinderopvang te benutten, omdat ze opvang niet zien als iets wat hun kind ten goede komt. De onderzoekers van het SCP zien dat ouders die meer waarde hechten aan betaalde arbeid ook meer gebruikmaken van kinderopvang. Ook belangrijk is de aanwezigheid van familie, burens of vrienden in de buurt die op de kinderen willen passen. Ouders met een lager inkomen werken minder uren en hebben daardoor meer toegang tot deze informele zorg. Uit onderzoek blijkt dat lagere inkomensgroepen ook vaker in de buurt van hun familie wonen.

4.1.2 Hoeveel uren gaan kinderen naar de opvang?

■ **Ouders brengen kinderen minder uur per week naar de kinderopvang dan tien jaar geleden.** Het gebruik van kinderopvang in aantal uren per week is in de loop der jaren veranderd. Figuur 7 toont het gemiddelde aantal uren dat kinderen per week naar de opvang gaan door de jaren heen.

De ontwikkeling in het gebruik van kinderopvang in uren laat een vergelijkbare trend zien als het aantal kinderen dat deelneemt. Tot en met 2010 zien we een toename in het gemiddelde aantal uren dat kinderen naar de opvang gaan, zowel bij dagopvang als buitenschoolse opvang en in kindercentra en bij gastouders. Vanaf 2011 tot



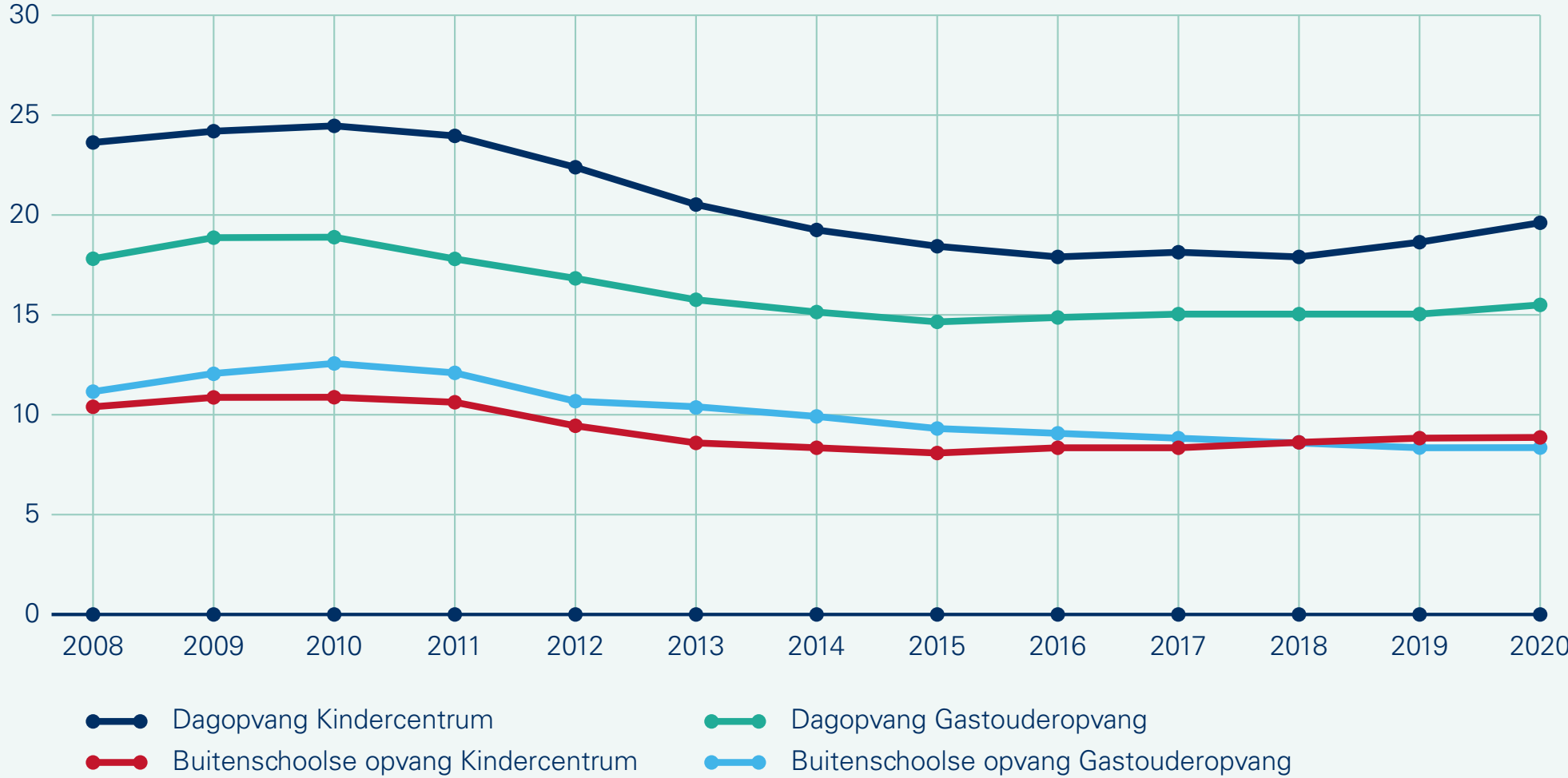
2015 is het gemiddelde aantal uren gedaald tot onder het niveau van 2007. Dit is voor een groot deel te verklaren door de maatregel van de overheid om vanaf 2012 een maximum aantal uren aan kinderopvang voor ouders vast te stellen, gebaseerd op de uren die de minst werkende ouder werkzaam is (zie paragraaf 2.4). Voor buitenschoolse opvang wordt daarbij sinds 2012 gerekend vanaf de eindtijd van de school.

Sinds 2016 is weer een lichte stijging zichtbaar in het aantal uren dat kinderen per week naar de opvang gaan in kindercentra. Deze toename is echter minder groot dan de stijging in het aantal deelnemers. Dit heeft in ieder geval deels te maken met de omvorming van peuterspeelzalen tot kinderopvanglocaties (Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk, zie paragraaf 2.4). Bij peuteropvang is sprake van dagdelen van 2,5 tot 4 uur per opvang per dag, afhankelijk van het beleid van de aanbieder. Dit haalt het gemiddelde in uren, dat eerst betrekking had op een hele dag opvang, omlaag.

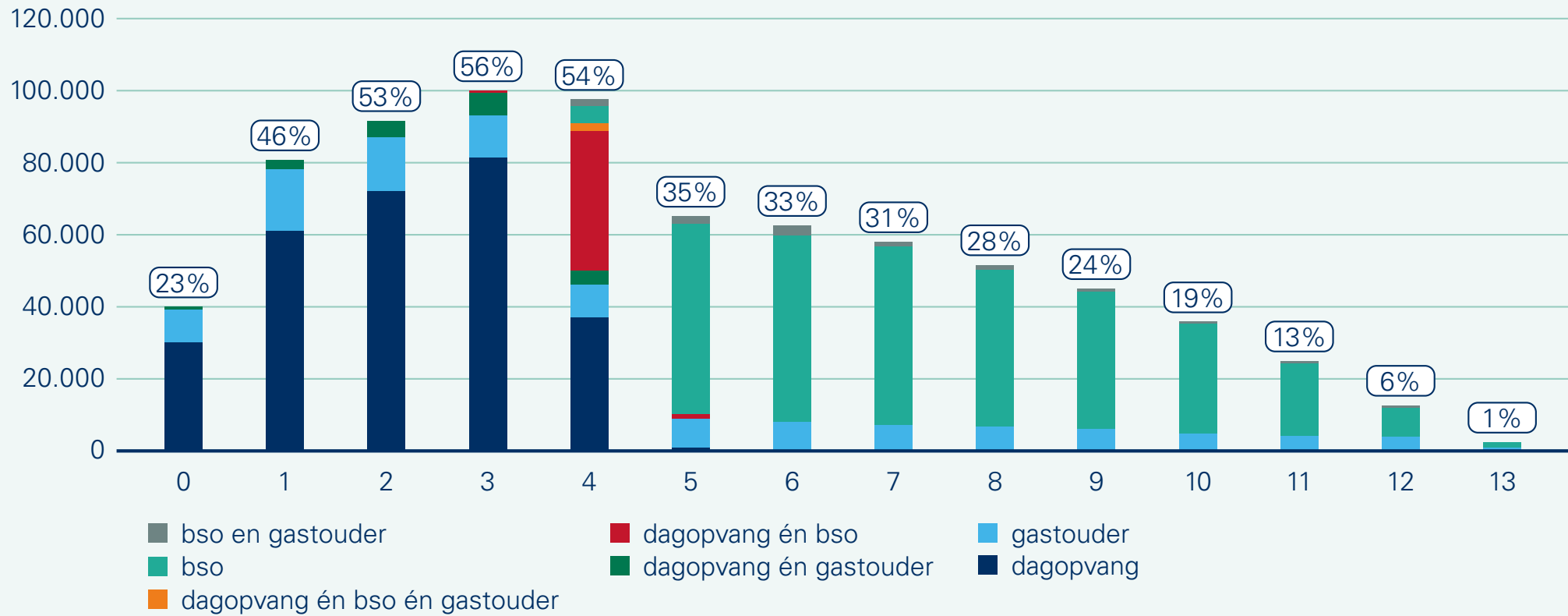
Het aantal uren dat kinderen naar gastouders gaan, blijft de afgelopen jaren voor dagopvang redelijk constant. Voor buitenschoolse opvang zet de daling licht door. Beleid en sturing vanuit de overheid hebben dus niet alleen invloed op de keuze van ouders om al dan niet gebruik te maken van kinderopvang, maar ook op hoeveel uren opvang ze afnemen.

Peuters gaan meer en langer naar de opvang dan baby's.

In 2015 heeft het CBS in kaart gebracht hoeveel kinderen in verschillende leeftijden naar de kinderopvang gaan en om hoeveel uur het gaat per kind. Figuur 8 laat het gebruik van kinderopvang zien voor de verschillende leeftijden. De deelname van kinderen aan kinderopvang neemt in de eerste levensjaren toe. 23% van de 0-jarigen ging in 2015 naar de kinderdagopvang (circa 40.000 kinderen). Bij de groep 1-jarigen gaat het om 46% van de kinderen (zo'n 80.000 kinderen). Van de peuters gaat meer dan de helft naar de kinderopvang: 53% van de 2-jarigen (circa 92.000 kinderen) gaat naar de kinderdagopvang en 56% van de 3-jarigen (ongeveer 100.000 kinderen). Het lage bereik onder baby's wordt mede beïnvloed door het bevallingsverlof en het aanvullend ouderschapsverlof. Vanaf de schoolgaande leeftijd van 4



Figuur 7 Gemiddeld gebruik van de kinderopvang in uren per week (bij 52 weken per jaar) naar vorm formele opvang 2007-2020 en aanvragers kinderopvangtoeslag (bron: CBS)



Figuur 8 Aantal kinderen in formele opvang naar soort opvang, leeftijd en percentage deelname ten opzichte van totaal aantal kinderen in die leeftijd (bron: CBS, 2015)¹⁰⁾

10) Peuters zonder toeslag die gebruik maken van de gemeentelijke regelingen zijn niet meegeteld.

Leeftijd	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Gemiddeld aantal uren in opvang per jaar	7,3	16,7	17,3	17,5	12,2	8,5	8,3	8,2	8,1	7,7	7,3	6,5	5,2	5,1

Tabel 5 Gemiddeld aantal uren formele opvang per week naar leeftijd in 2019 (bron: CBS)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
Tot 130% wettelijk minimumloon	18,2	17,5	17,8	17,8	18,0	19,0	19,2	19,2
130% WML tot 1½ x modaal	13,0	12,7	13,0	13,2	13,7	14,2	14,4	14,4
1½ x modaal tot 3 x modaal	13,2	13,1	13,0	13,0	13,4	13,7	13,9	13,9
3 x modaal en hoger	16,1	15,6	15,4	15,6	15,8	16,1	16,3	16,3

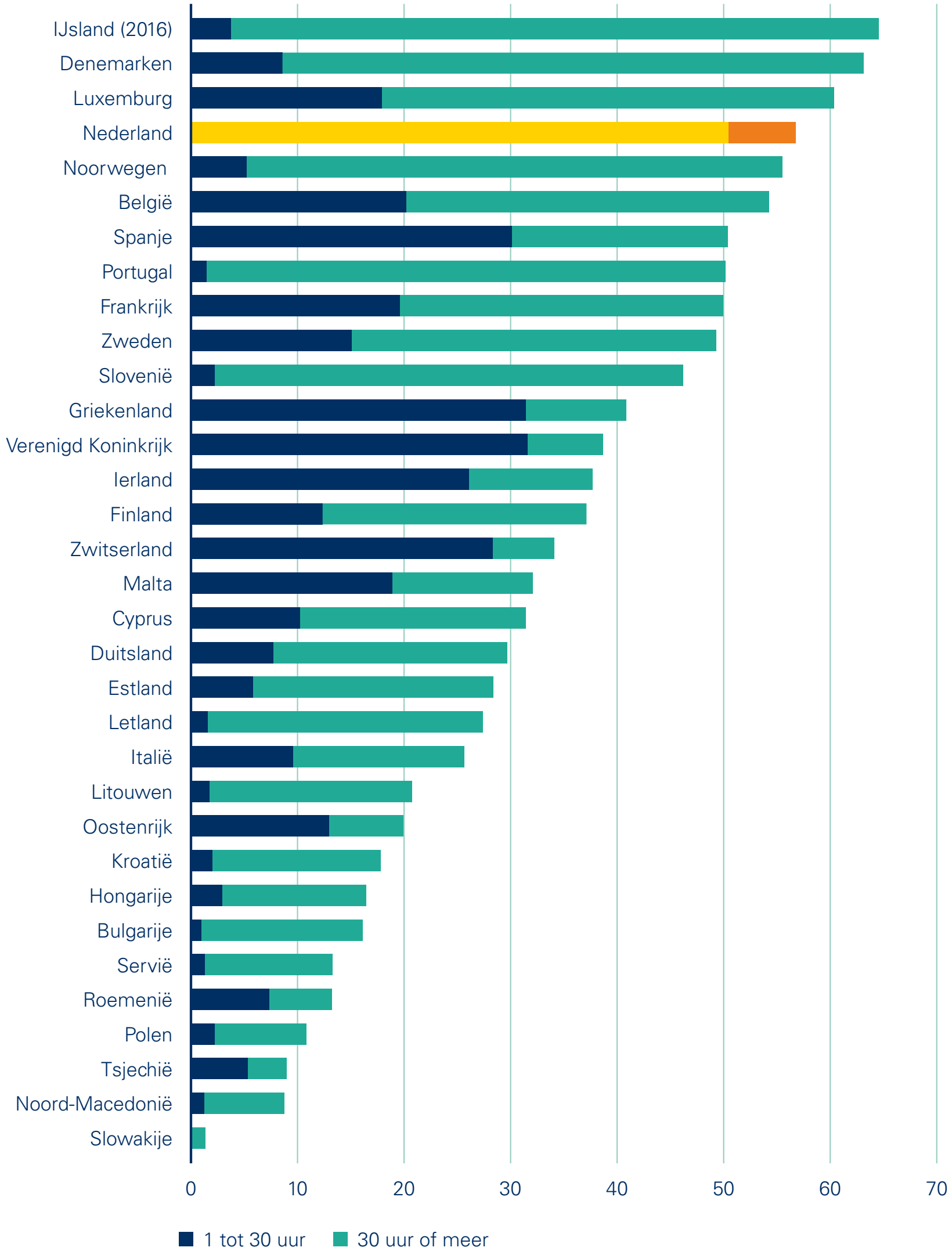
Tabel 6 Aantal uren kinderopvang per week per kind met kinderopvangtoeslag (bron: jaarverslagen en begroting Ministerie SZW).

jaar zien we logischerwijs een verschuiving van de kinderdagopvang naar de buitenschoolse opvang. Ongeveer de helft van de 4-jarige kinderen gaat naar een vorm van opvang. Voor het merendeel van de kinderen gaat het om buitenschoolse opvang. Daarnaast zien we ook nog gebruik van kinderdagopvang, omdat dit wordt ingezet als overbrugging wanneer een kind niet vanaf het moment dat het 4 jaar is naar de basisschool kan. Ongeveer een derde van de kinderen in de leeftijd van 5-7 jaar gaat naar de buitenschoolse opvang, daarna loopt het gebruik verder af.

Tabel 5 laat zien dat peuters niet alleen het vaakst, maar ook het meeste aantal uren naar de kinderopvang gaan. Kinderen in de leeftijd van 2 en 3 jaar gaan gemiddeld rond de 17,5 uur per week naar de kinderopvang, 1-jarigen gemiddeld 16,7 uur in de week en 0-jarigen gemiddeld 7,3 uur. Het aantal uren bij baby's ligt mede lager doordat zij niet direct

vanaf de geboorte naar de opvang gaan. Vanaf 4 jaar neemt het aantal uren opvang, waarbij het dan om buitenschoolse opvang gaat, geleidelijk af.

■ *Kinderen van de allerlaagste inkomens gaan meer uren per kind per maand naar de opvang.* Het Ministerie van SZW neemt in zijn kwartaalrapportages een overzicht op van de gebruikte uren per maand per kind per inkomensgroep (tabel 6). Hierin zijn alle vormen van kinderopvang bijeengevoegd. We hebben het maandgebruik omgerekend naar het weekgemiddelde, waarmee dit vergelijkbaar wordt met de gegevens in tabel 4. Te zien is dat het gemiddeld gebruik in uren opvang voor de allerlaagste inkomens het hoogste is. Dit is al sinds 2015 het geval en het gemiddelde gebruik neemt toe. Ook de ouders met de hoogste inkomens maken relatief veel uren gebruik van de opvang. Het zijn juist de ouders met de middeninkomens die het minste aantal uren afnemen.



Figuur 9 Percentage kinderen dat internationaal gebruikmaakt van formele kinderdagopvang (0-3 jaar), 2018 (bron: CBS)

4.1.3 Hoe ziet het gebruik van kinderopvang eruit in internationaal perspectief?

Nederlandse ouders maken internationaal gezien vaak gebruik van formele kinderopvang, maar voor een relatief laag aantal uren per week. Eurostat brengt jaarlijks het gebruik van kinderdagopvang in beeld in alle landen in Europa. Uit het onderzoek blijkt dat van alle kinderen tot 3 jaar in de Europese Unie ongeveer de helft opvang heeft, formeel dan wel informeel. Er zijn echter aanzienlijke verschillen tussen landen. Figuur 9 geeft het percentage kinderen in de leeftijd 0 tot 3 jaar weer dat in 2018 gebruikmaakte van formele kinderdagopvang per land.

In 2018 ging ongeveer 57% van de Nederlandse kinderen in de leeftijd van 0-3 jaar naar een vorm van formele kinderopvang (zie ook paragraaf 4.1). Daarmee behoort Nederland tot de landen binnen Europa waar het meest gebruik wordt gemaakt van kinderopvang. Het gebruik in België en Luxemburg is vergelijkbaar. In Denemarken en IJsland wordt nog iets meer gebruikgemaakt van kinderopvang.

Opvallend is dat in Nederland een klein deel (6%) meer dan 30 uur per week naar de kinderopvang gaat. In veel andere landen gaat een groter deel van de kinderen 30 uur of meer in de week naar de kinderopvang. In de Scandinavische landen geldt dat voor respectievelijk 60% van de kinderen in IJsland, 54% in Denemarken, 50% in Noorwegen en 34% in Zweden. Maar ook in andere landen in West-Europa, zoals België, Luxemburg en Frankrijk, gaat een aanzienlijk groter deel van de kinderen 30 uur of meer per week naar de formele kinderopvang. Dit lijkt samen te hangen met deeltijd werken. In Nederland en andere West-Europese landen zoals het Verenigd Koninkrijk, Zwitserland en Oostenrijk werken ouders relatief vaak parttime en maakt ook een relatief klein deel van de kinderen 30 uur of meer per week gebruik van formele kinderopvang. In Oost-Europa gaan kinderen minder vaak naar formele kinderopvang. In die landen wordt vooral gebruikgemaakt van informele opvang. Wanneer kinderen wel naar formele opvang gaan, betreft het vaak kinderopvang voor 30 uur of meer in de week.

4.1.4 Hoe organiseren ouders opvang?

■ *Ouders combineren formele kinderopvang vaak met informele opvang en eigen zorg voor kinderen.* Naast het gebruik van formele kinderopvang doen Nederlandse ouders vaak ook een beroep op hun netwerk – de eigen ouders, andere familieleden, vrienden of bureu. Het SCP heeft in 2018 een vragenlijst uitgezet onder ouders voor onderzoek naar het gebruik van informele vormen van opvang. Daarbij hebben zij onderscheid gemaakt naar ouders van 0,5-1,5-jarigen (baby's) en ouders van 4,5-6-jarigen (kleuters). Tabel 7 laat zien hoe de betreffende ouders de zorg voor hun kind organiseren.

Onder ouders met baby's gaf 67% aan gebruik te maken van formele opvang. Een combinatie van formele en informele opvang is daarbij de meest gebruikelijke manier om de opvang te regelen; 41% van de ouders geeft aan dat zo te doen. 26% van de ouders maakt alleen gebruik van formele opvang. Een derde van de ouders van baby's maakt geen gebruik van formele opvang; de meeste van hen hebben wel informele opvang. 12% van de ouders van baby's zegt helemaal geen opvang te gebruiken, formele noch informele. 49% van de ouders van kleuters gaf aan gebruik te maken van formele kinderopvang, al dan niet in combinatie met informele opvang. In verhouding tot ouders met baby's wordt er door ouders met kleuters vaker alleen gebruikgemaakt van informele opvang (31%) of helemaal geen opvang gebruikt (20%).

■ *Met name moeders blijven één of meer dagen thuis om voor de eigen kinderen te zorgen.* Veel ouders kiezen ervoor om minimaal één werkdag in de week zelf voor hun kind te zorgen en die dag geen gebruik te maken van informele of formele opvang. Dit heeft effect op de positie van de vrouw op de arbeidsmarkt en op de ontwikkeling van kinderen. Uit vragenlijstonderzoek van het SCP onder ouders blijkt dat 94% van de moeders één of meer dagen in de week voor de kinderen zorgt terwijl de partner werkt. 69% is zelfs twee of meer dagen in de week thuis.

Slechts een klein deel van de moeders is maar een halve dag in de week thuis voor zorg van een kind (3%) of werkt fulltime (4%). Het

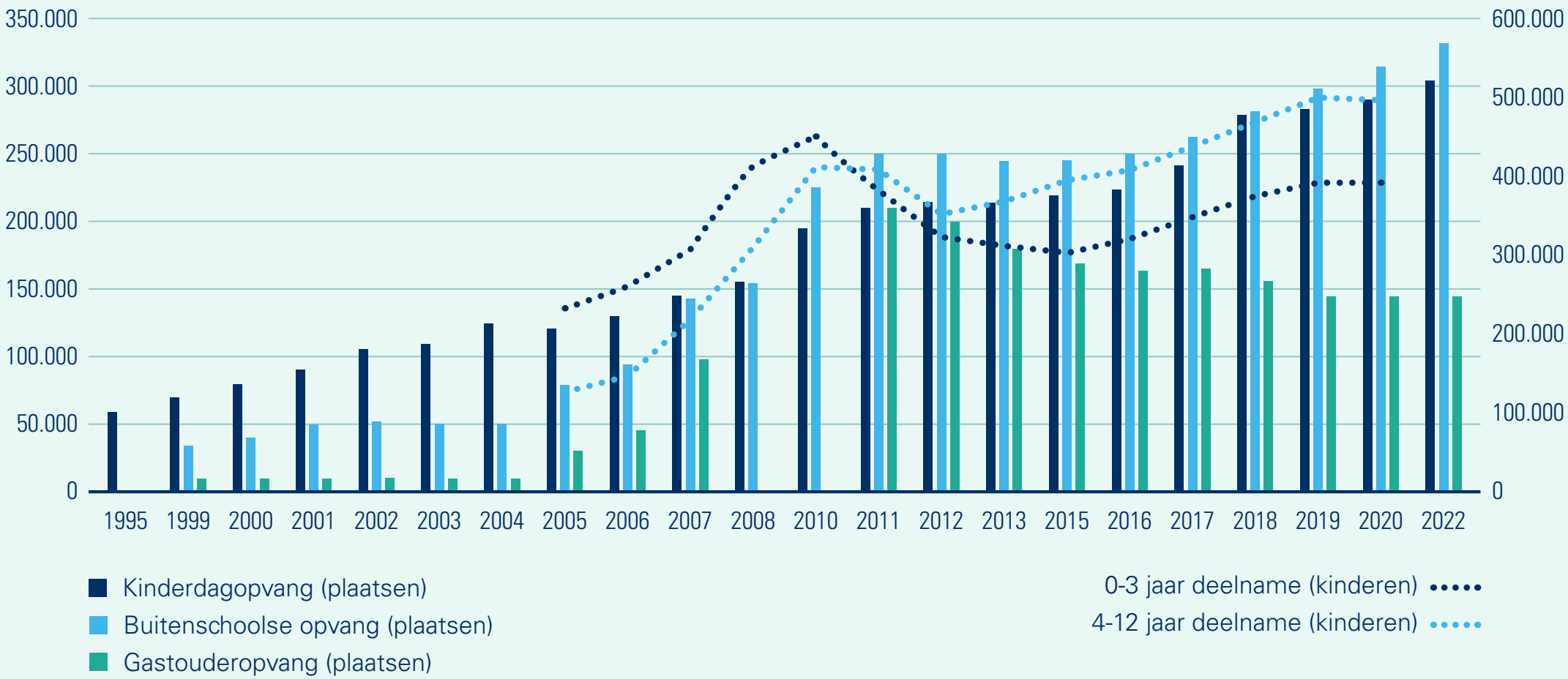
aantal dagen dat vaders thuis zijn wanneer hun partner werkt, ligt beduidend lager: 54% van hen is één of meer dagen in de week thuis voor de zorg van een kind, 19% doet dat twee of meer dagen in de week. Bijna een derde van de vaders werkt fulltime en is geen werkdag thuis voor zorg van een kind (Kijk op kinderopvang, SCP, 2018). Voor vrouwen is het huishouden of de zorg een belangrijke reden om te gaan thuiswerken, maar werkende, alleenstaande moeders zouden juist meer willen werken (SCP, 2020).

Meer dan een derde van de ouders ervaart stress in de combinatie van werk en zorg (Movisie, 2021). Toch ligt het gebruik van buitenschoolse opvang door 4-12-jarigen lager dan dat van de kinderopvang. Vanaf 6 jaar daalt het gebruik en vanaf 10 jaar zelfs flink. Gemiddeld is de buitenschoolse opvang 9 uur per week (twee middagen). Kinderen stromen vanuit de kinderopvang door naar de buitenschoolse opvang en daarna is de grootste uitstroom van kinderen uit de buitenschoolse opvang na het 7de jaar (*Kansrijke start voor alle kinderen*. SER, 2021).

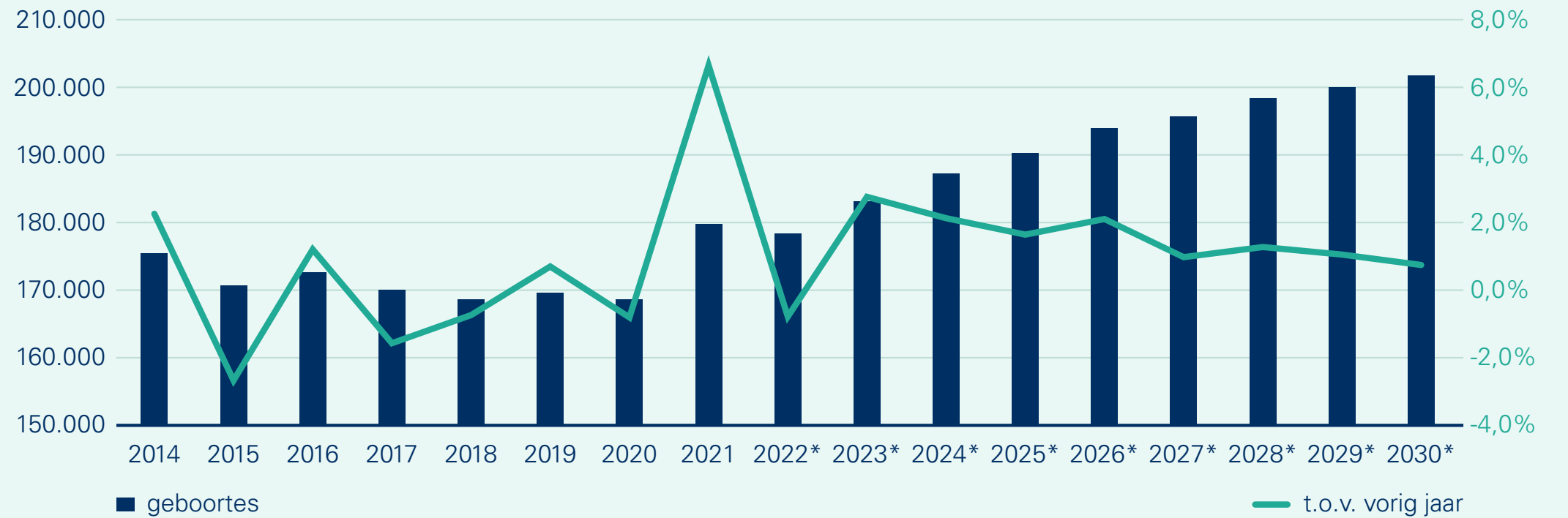


Gebruik opvang	Ouders van baby's (0,5-1,5 jaar)	Ouders van kleuters (4,5-6 jaar)
Geen opvang	12 %	20 %
Alleen informele opvang	21 %	31 %
Formele en informele opvang	41 %	28 %
Alleen formele opvang	26 %	21 %

Tabel 7 Percentage ouders dat gebruikmaakt van formele/informele opvang, 2018 (bron: SCP)



Figuur 10 Aantal kindplaatsen per type opvang (bron: samenstelling uit opgave LRK, Bureau Buitenhek en PWC). Deelname weergegeven op basis van cijfers Ministerie van SZW.



Figuur 11 Geboortes per jaar, met prognose vanaf 2022 en geboortepiek in 2021 (* = prognose) (bron: CBS).

4.2 HOE ZIET HET AANBOD IN KINDEROPVANG ERUIT?

4.2.1 Welke capaciteit is er beschikbaar?

■ *De capaciteit van kinderopvang is sterk gegroeid.*

De capaciteit in de kinderopvang wordt meestal uitgedrukt in kindplaatsen; het maximum aantal kinderen dat gelijktijdig in een kinderopvangvoorziening kan worden opgevangen. Een kindplaats kan binnen één week worden bezet door meerdere kinderen, afhankelijk van het aantal dagen en uren dat kinderen aanwezig zijn. In theorie kan één kindplaats in de kinderdagopvang plek bieden aan maximaal tien kinderen, uitgaande van deelname van één dagdeel per kind per week. In de praktijk ligt dit aantal lager, omdat kinderen veelal meer dag(del)en komen en groepen niet altijd volledig bezet (kunnen) worden. Daarbij speelt ook mee dat op woensdag en vrijdag traditioneel minder opvang wordt afgenomen, met name in de buitenschoolse opvang, doordat veel mensen dan een parttime-dag hebben en schooldagen korter zijn. Uit de kwartaalrapportages over het hele jaar 2020 van het Ministerie van SZW is af te leiden dat iedere kindplaats in het algemeen kinderopvang bood aan 1,3 kind (*Kwartaalrapportages kinderopvang*, Ministerie van SZW).¹¹⁾ Het aantal kindplaatsen van een voorziening wordt geregistreerd in het Landelijk Register Kinderopvang. In Figuur 10 wordt het aantal geregistreerde kindplaatsen per opvangsoort weergegeven over de afgelopen 25 jaar (voor zover deze gegevens beschikbaar zijn). Kindplaatsen bij voormalig peuterspeelzalen zijn daarbij opgenomen bij kinderdagopvang, aangezien deze sinds de harmonisatie in 2018 onder kinderopvang vallen.

De ontwikkeling van het aanbod van kinderopvang in aantal kindplaatsen laat logischerwijs een vergelijkbaar beeld zien als het gebruik ervan, in de grafiek weergegeven met een donkerblauwe lijn (0 tot 4 jaar) en lichtblauwe lijn (4 tot en met 12 jaar). Als gevolg van de

stimuleringsmaatregelen vanaf 1995, waarbij de overheid een subsidie verstrekke aan aanbieders van kinderopvang, nam de capaciteit aanzienlijk toe. De invoering van de Wet kinderopvang en verhoging van de kinderopvangtoeslag voor werkende ouders zorgde vanaf 2005 voor een verdere groei in capaciteit (zie paragraaf 2.3). De vraag naar kinderopvang nam in deze periode exponentieel toe. De Wet kinderopvang bood private aanbieders de mogelijkheid tot de markt toe te treden en aanbod te realiseren. Hierdoor werd in korte tijd een verdubbeling in capaciteit gerealiseerd. Wanneer vanaf 2010 door een verlaging van de kinderopvangtoeslag en een economische recessie het gebruik van opvang weer afneemt, vlakt ook het aantal kindplaatsen af en daalt licht. Vanaf 2014 neemt het gebruik van opvang weer toe, mede door een verhoging van de kinderopvangtoeslag voor ouders, en zien we ook de capaciteit weer verder groeien. De toename in 2017 en 2018 wordt in ieder geval deels veroorzaakt door de omzetting van peuterspeelzalen naar kinderopvang als gevolg van de Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzalen. De ontwikkeling van gastouderopvang laat een iets ander beeld zien. Na een eveneens sterke groei in de periode 2005-2011 is het aantal kindplaatsen in de gastouderopvang de afgelopen jaren weer aanzienlijk afgenomen. Deze kortstondige piek kent een aanvullende oorzaak die we in paragraaf 4.2.2 nader toelichten.

Opvallend is dat de deelname aan kinderopvang tussen 2010 en 2014 sterker daalt dan de capaciteit in deze periode; er lijkt dus sprake te zijn geweest van overcapaciteit. Capaciteit kan niet één-op-één worden afgebouwd, omdat in de opvang met groepen wordt gewerkt. Verschillende aanbieders hadden het in deze periode financieel lastig (zie paragraaf 6.4). Een overcapaciteit zou ook verklaren waarom de groei in capaciteit de afgelopen jaren later op gang kwam dan die van het gebruik. Het lijkt erop dat er in eerste instantie nog ruimte was om de toenemende vraag op te vangen.

■ *Is er voldoende capaciteit?* De verwachting van het CBS voor de coronacrisis was dat in 2023 en 2024 het aantal geboortes zou oplopen. Onderzoekers schatten in dat dan een einde zou komen aan de ontwikkeling dat vrouwen steeds later moeder worden. Figuur 11 laat zien dat het aantal baby's dat in 2021 is geboren 6,6% hoger ligt dan in 2020. Corona lijkt deze ontwikkeling te hebben vervroegd.

Het geboortecijfer blijft ook na de piek van 2021 toenemen en in tien jaar tijd worden er (inclusief de piek van 2021 ten opzichte van 2020) 20% meer geboortes verwacht. Tegelijkertijd zien we dat vanaf 2020 een kleine 40% van de kinderen deelneemt aan kinderdagverblijven en later buitenschoolse opvang: van alle kinderen tussen 0 en 4 jaar bezoekt eind 2021 59% een kinderdagverblijf en 30% een bso. Deze deelnamecijfers zijn de afgelopen jaren redelijk stabiel en nemen heel licht toe. Als deze deelnamecijfers gelijk blijven zou naar verwachting ook de capaciteit de komende tien jaar met 20% uitgebreid moeten worden om in ieder geval de huidige deelname te accommoderen.

De capaciteit (in plaatsen) bij de kindercentra is sinds 2016 met 22% gegroeid, met in het laatste jaar een voorspelde groei van 2,5%. De groei van het aantal kindplaatsen in de kinderdagverblijven is jaar na jaar groter, tot een verwachte groei van iets meer dan 2% in 2022, maar de grote toename is vooral afkomstig van de buitenschoolse opvang. Deze is in de afgelopen vijf jaar gestaag doorgegroeid met ruim 5% per jaar en vlakt nu wat af. Het hogere geboortecijfer betekent dat – bij gelijke deelname! – de groei in capaciteit moet blijven voortgaan, om de verwachte vraag in de toekomst aan te kunnen. Als ook de toegankelijkheid verder vergroot wordt, bijvoorbeeld door kinderopvang gratis te maken, moet de capaciteit nog harder door-groeien. Voor een prognose van de vraag wordt op basis van de huidige kabinetsplannen gerekend met een vraagtoename van 20% (*Tussenrapportage scenariostudie vormgeving kindvoorzieningen*, Ministerie van SZW, 2020) tot 30% (Bureau Buitenhek), afgaand op ervaringen na eerdere ingrepen in de markt (zie ook paragraaf 4.1).

4.2.2 Hoeveel voorzieningen zijn er?

■ *Het aantal kindercentra in Nederland is in de periode na de inwerkingtreding van de Wet kinderopvang vanaf 2006 tot 2022 sterk toegenomen.* De groei in capaciteit in de kinderopvang zien we ook terug in het aantal kindercentra waarin opvang wordt aangeboden. Figuur 12 laat de ontwikkeling zien van het aantal kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en buitenschoolse opvangvoorzieningen tussen 2006 en 2022. Met de Wet harmonisatie kinderopvang (zie paragraaf 2.4) is peuterspeelzaalwerk vanaf 2018 als zelfstandige

¹¹⁾ In 2020 maken er circa 403.000 kinderen gebruik van BSO en in dat jaar zijn er circa 7.522 BSO locaties met 319.593 kindplaatsen (peiling LRK september 2020). Voor de BSO gaat het dus om 1,3 kinderen per kindplaats. In 2020 maken er 346.000 kinderen met kinderopvangtoeslag gebruik van dagopvang plus circa 48.000 kinderen zonder kinderopvangtoeslag gebruik van peuteropvang. In totaal dus 394.000 kinderen. In dat jaar zijn er 9.058 KDV locaties met in totaal 294.064 kindplaatsen (peiling LRK september 2020). Voor de KDV gaat het dus om 1,3 kinderen per kindplaats.

voorziening komen te vervallen. Voor een goede inschatting van het aantal voorzieningen hebben we peuterspeelzalen en kinderdagverblijven tot 2017 bij elkaar opgeteld gepresenteerd. In 2006 waren er ruim 6.000 kinderdagverblijven en peuterspeelzalen in Nederland, in 2022 zijn dat er inmiddels bijna 9.200. De ontwikkeling van de buitenschoolse opvang laat een vergelijkbare groei zien, van bijna 3.000 in 2006 naar ruim 7.500 in 2022 (Landelijk Register Kinderopvang, LRK), waarbij de voorzieningen voor buitenschoolse opvang sterker in omvang doorgroeien dan de kinderdagverblijfvoorzieningen. De effecten van de harmonisatie kinderopvang zijn terug te zien in de ontwikkeling van de peuterspeelzalen door de jaren heen. Vanaf de aankondiging van de harmonisatie eind 2014 is het aantal peuterspeelzalen steeds verder afgenomen. De betreffende voorzieningen werden veelal omgezet in kinderdagverblijven en zijn daarmee deels verantwoordelijk voor de groei van kinderdagverblijven in de afgelopen jaren. Het totaal aantal locaties voor voorschoolse opvang (kinderdagopvang en peuterspeelzalen) is sinds 2012 nagenoeg constant.

■ **Gastouderopvang kent een kortstondige piek, mede als gevolg van oneigenlijk gebruik.** Net als het aantal kindercentra neemt ook het aantal voorzieningen voor gastouderopvang tussen 2005 en 2009 sterk toe, van iets meer dan 10.000 naar 50.000. Deze piek is echter niet alleen het gevolg van dalende kosten voor ouders in deze periode. Het heeft ook te maken met het ontstaan van oneigenlijk gebruik van de mogelijkheid om gastouderopvang te bieden. Een onbedoeld gevolg van de Wet kinderopvang was dat informele oppassers, zoals opa's, oma's en burens, zich lieten registreren als gastouder, zodat ouders voor deze tot dan toe vaak nauwelijks betaalde opvang ook een toeslag konden krijgen (Portegijs et al., 2006). Het betrof hier dus met name een administratieve stijging van het gebruik van deze vorm van opvang. Van de kinderen die in 2007 voor het eerst door gastouders werden opgevangen, werd 85% een jaar eerder uitsluitend in het informele circuit opgevangen (Bos en Huynen, 2010). Om deze ontwikkeling te ontmoedigen, trad in 2010 de wetswijziging gastouderopvang in werking. Daarmee werden nieuwe regels ingevoerd voor gastouderopvang ten aanzien van het volgen van opleidingen, het voldoen aan kwaliteitseisen en toezicht vanuit de GGD. In de afgelopen tien jaar zijn de kwaliteitseisen voor de kinderopvang,

en daarmee ook voor gastouderopvang, steeds verder aangescherpt. Hierdoor is het aantal voorzieningen in de gastouderopvang en de capaciteit in kindplaatsen die zij bieden sterk gedaald en is het aantal gastouders inmiddels meer dan gehalveerd ten opzichte van 2009: van 49.856 voorzieningen tot 20.032 in 2022.

Wanneer we kijken naar het aantal gastouderbureaus dat als tussenpersoon fungeert tussen gastouders en de ouders van opvangkinderen, zien we dezelfde stijging tussen 2005 en 2009 en daling in de jaren hierna. Deze daling loopt echter minder snel dan het aantal gastoudervoorzieningen. Dat impliceert dat een deel van de gastouderbureaus ervoor kiest om door te gaan, ook als zij voor minder gastouders als tussenpersoon kunnen fungeren.

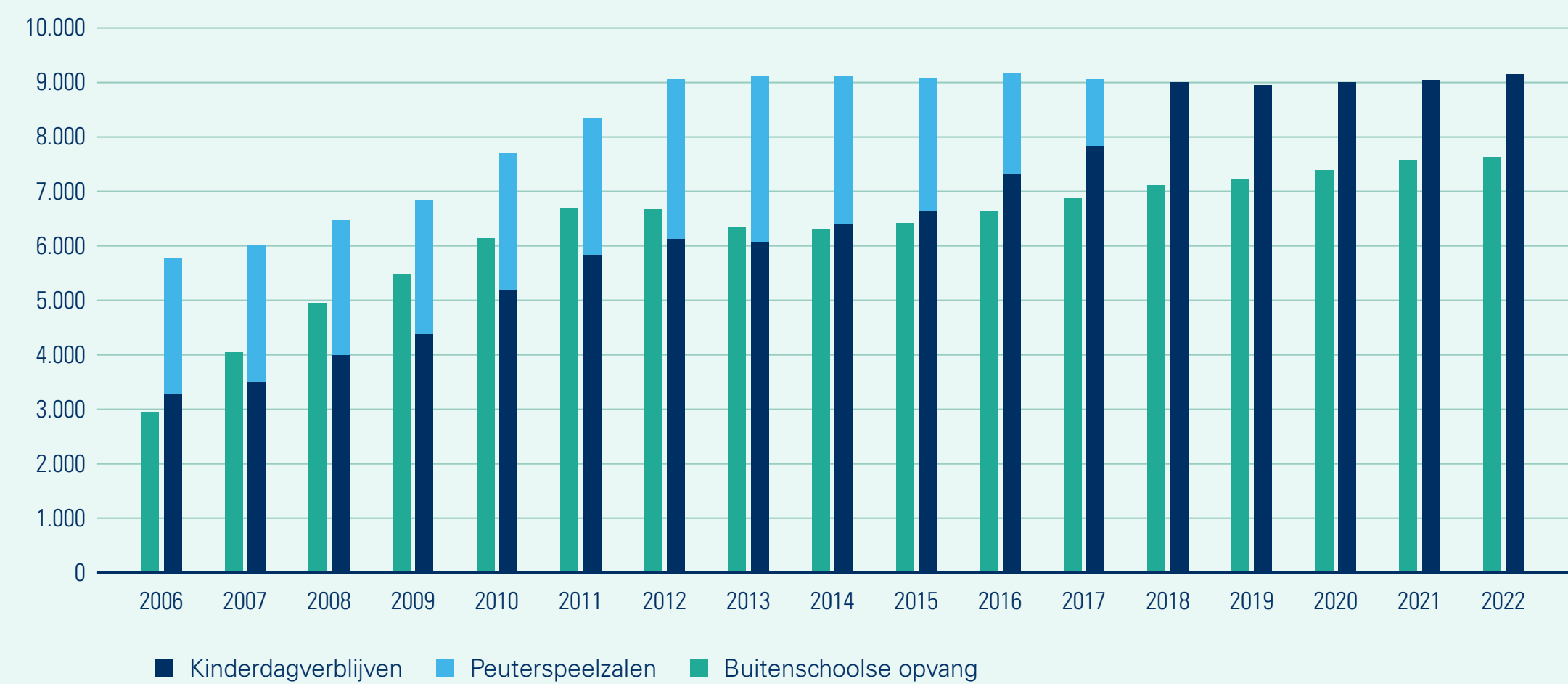
■ **De afstand tot kinderdagcentra neemt af en ouders hebben steeds meer keuze.** Door het groeiend aantal voorzieningen neemt de afstand tot een kinderdagopvang voor ouders af. Tabel 8 geeft de gemiddelde afstand in kilometers weer tot het dichtstbijzijnde kinderdagverblijf en buitenschoolse opvangvoorziening in de periode 2007 tot 2019.

In 2007 lag het dichtstbijzijnde kinderdagverblijf voor ouders op 1,3 kilometer vanaf hun woning. Door de groei in het aantal voorzieningen is deze afstand door de jaren heen steeds verder gedaald. In 2019 bedraagt de gemiddelde afstand tot een kinderdagverblijf voor ouders 600 meter. Bij buitenschoolse opvang zien we dezelfde ontwikkeling. In 2019 is de gemiddelde afstand tot een buitenschoolse opvangvoorziening vanaf de woning 700 meter, waar dit in 2007 nog 1,3 km betrof. De keuzemogelijkheden voor ouders nemen daarbij toe. Binnen een straal van 3 kilometer kunnen ouders nu gemiddeld kiezen uit meer dan 22 kinderdagverblijven, waar dit in 2007 nog 9 voorzieningen betrof. Binnen een straal van 5 km heeft men nu zelfs de keuze uit bijna 50 kinderdagverblijven: meer dan een verdubbeling ten opzichte van twaalf jaar geleden. Ook het aantal buitenschoolse opvangvoorzieningen in de buurt is toegenomen. Binnen een straal van 3 kilometer kunnen ouders nu kiezen uit ruim 16 voorzieningen voor buitenschoolse opvang, waar dit aantal in 2007 nog ruim 7 bedroeg. Voor de buitenschoolse opvang is binnen een straal van 5 km het aantal voorzieningen meer dan verdubbeld.

■ **Verskillende vormen van samenwerking met het onderwijs zijn meer of minder intensief.** In de praktijk bestaan verschillende vormen van samenwerking tussen kinderopvang, het onderwijs en andere organisaties ten behoeve van doorgaande ontwikkelijnen. Vaak is sprake van een gezamenlijke voorziening voor kinderen van 0-13 jaar: een multifunctionele accommodaties (MFA), de brede school of een integraal kindcentrum (IKC). De verschillen tussen de vormen van samenwerking worden bepaald door de mate van samenwerking.

- **IKC.** In een IKC vormen school en kinderopvang vaak één bestuur. Een IKC wordt ook wel een 'alles-in-1-school' genoemd. Belangrijk kenmerk van een IKC is dat dit meerdere voorzieningen biedt op één locatie. Er is een vloeiende overgang tussen kinderopvang en onderwijs.
- **MFA.** Bij een MFA worden vanuit een centrale locatie voorzieningen aangeboden vanuit een samenwerkingsverband van verschillende maatschappelijke organisaties. Die partijen hoeven niet altijd aanwezig te zijn.
- **Brede school.** Een brede school is een MFA voor het onderwijs. Het betreft een samenwerking van één of meer scholen met partijen buiten het onderwijs, die met elkaar een brede leeromgeving creëren binnen en buiten schooltijd.

Exacte aantallen van MFA's, IKC's en/of brede scholen zijn niet beschikbaar, omdat IKC's en MFA's niet als zodanig worden geregistreerd in bijvoorbeeld het LRK of de DUO-data. In het LRK wordt soms in de naam de toevoeging 'IKC' gegeven. In 2017 waren dat 102 locaties en in 2022 250 locaties. Hoewel dit een verdubbeling is, is dit ten opzichte van het totaal aantal voorzieningen klein en gaat de ontwikkeling langzaam. Bovendien is een gezamenlijke voorziening weliswaar een indicator voor samenwerking, maar het geeft geen uitsluitsel. Huisvesting onder één dak betekent niet altijd dat er ook sprake is van inhoudelijke samenwerking. En vergaande inhoudelijke samenwerking is ook mogelijk wanneer kinderopvang en onderwijs niet onder één dak, maar in elkaars nabijheid zijn gevestigd. Er zijn geen data beschikbaar over aantallen samenwerkingsverbanden.



Figuur 12 Aantal kindercentra (bronnen: Landelijke rapportages gemeentelijk toezicht, Inspectie van het Onderwijs, LRK)

	2007	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Kinderdagverblijf													
Afstand in km	1,3	1,2	1,1	1	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,6	0,6	0,6
Aantal binnen 1 km	1,5	1,6	1,9	2,2	2,5	2,4	2,4	2,4	2,5	2,7	3,6	3,6	3,6
Aantal binnen 3 km	9,5	10,6	11,9	14,2	15,7	15,4	15	15,3	15,4	16,8	22	22,5	22,2
Aantal binnen 5 km	20,6	22,8	25,8	30,8	34,2	33,4	32,5	33,2	33,3	36,5	48,3	49,4	48,9
Buitenschoolse opvang													
Afstand in km	1,3	1	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7
Aantal binnen 1 km	1,2	1,8	2	2,3	2,5	2,4	2,2	2,2	2,2	2,2	2,5	2,6	2,6
Aantal binnen 3 km	7,4	10,8	12,2	14	15	14,2	13,3	13	13,3	13,7	15,1	15,6	16
Aantal binnen 5 km	16,3	23,7	26,7	30,5	32,9	31	29,1	28,7	29,2	30,1	33,4	34,6	35,6

Tabel 8 Gemiddelde afstand tot dichtstbijzijnde kinderdagverblijf of buitenschoolse opvang vanaf woning ouders, 2007-2020 (bron: CBS)

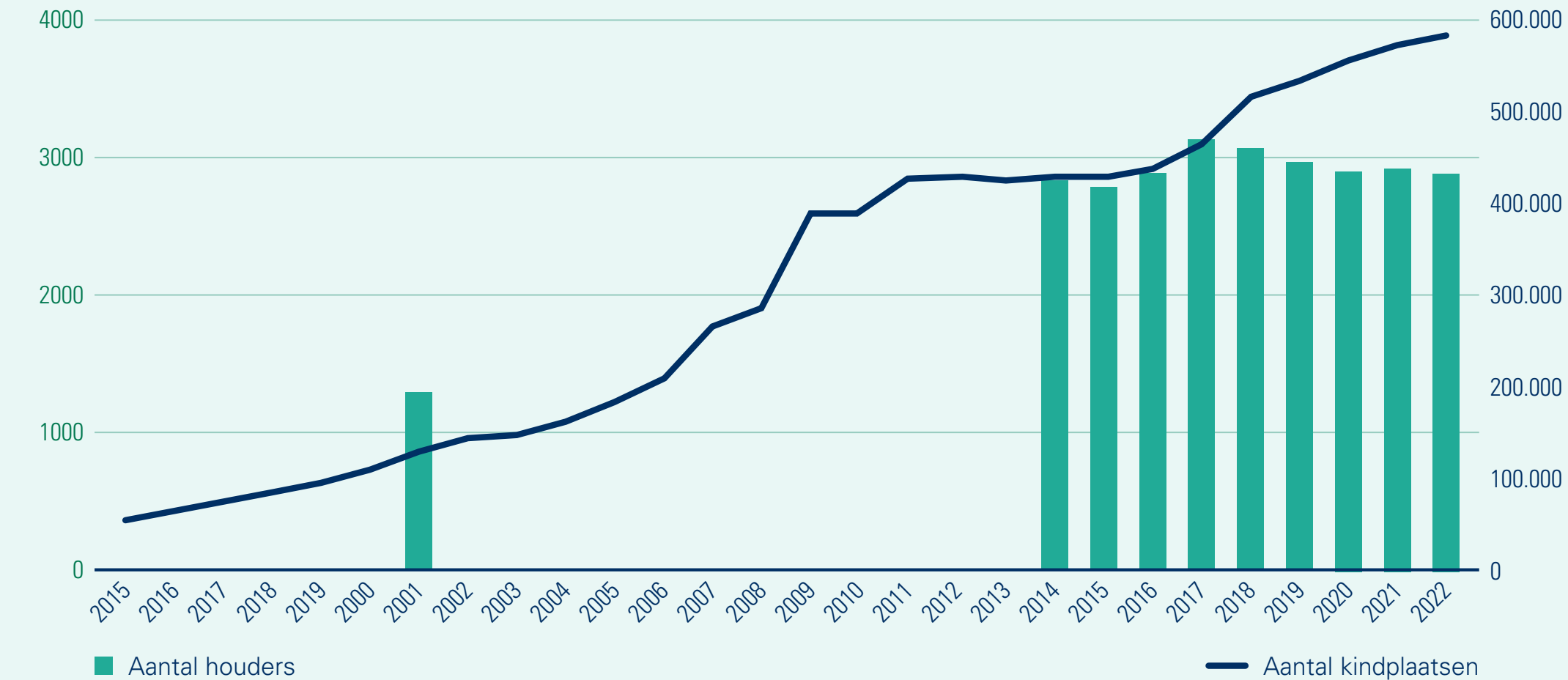
4.2.3 Wie zijn de houders van kinderopvangvoorzieningen?

■ *Het aantal houders neemt vanaf 2017 gestaag af.*

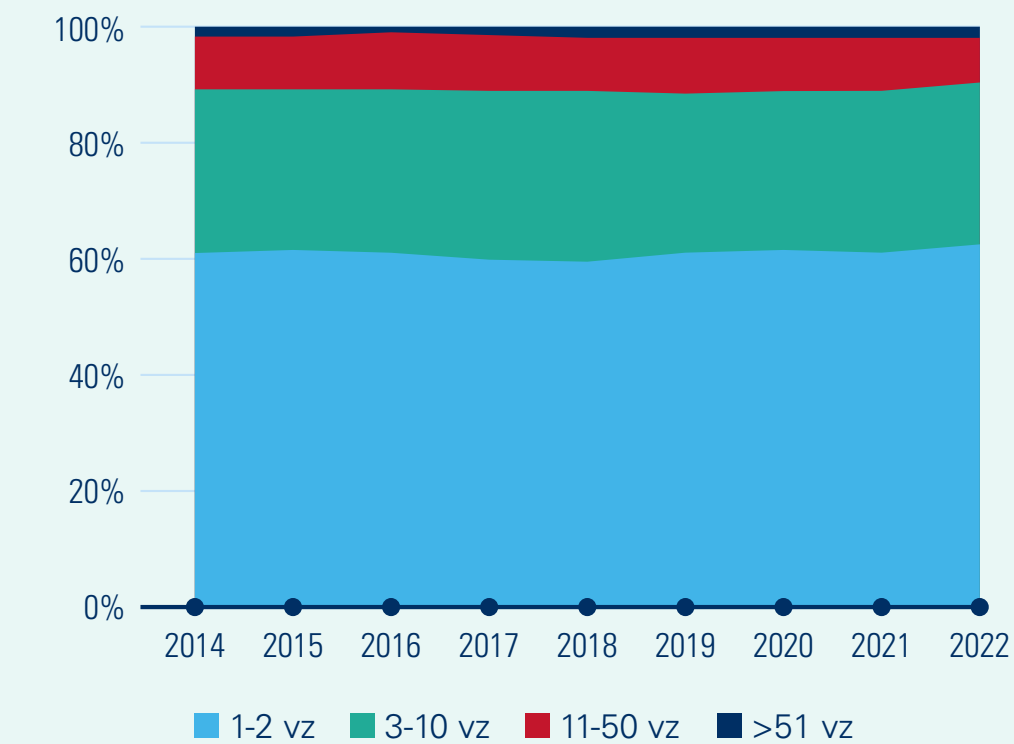
Figuur 13 laat de ontwikkeling zien van het aantal eigenaren, oftewel houders van kindercentra, in de periode 1995-2022. Voor een totaalbeeld is het aantal houders weergegeven naast het aantal kindplaatsen.

Begin 2022 telt Nederland in totaal 2.887 houders en een toenevende capaciteit van kindplaatsen. Na een eerdere stijging, overeenkomstig het aantal voorzieningen en kindplaatsen, neemt het aantal houders de afgelopen jaren gestaag af. In 2017 waren er nog 3.165 houders, in 2019 waren dat er 2.981 en in 2020 2.922. Volgens de Inspectie van het Onderwijs heeft dit te maken met een consolidatieslag en schaalvergroting in de markt. Dit zien we ook terug wanneer we kijken naar de ontwikkeling in de omvang van houders. Het aantal (zeer) grote houders neemt toe (zie hierna). Volgens onderzoek van Bureau Buitenhek en SEO Economisch Onderzoek in 2018 vindt schaalvergroting met name plaats omdat de aangescherpte kwaliteitsregelgeving een professionaliseringsslag en investering in overhead vereist die voor kleinschaliger kinderopvangaanbieders lastiger te realiseren en relatief duurder is dan voor grotere organisaties. Verder constateerden zij dat de meeste zelfstandige peuteropvangaanbieders zijn overgenomen of gefuseerd met kinderopvangaanbieders.

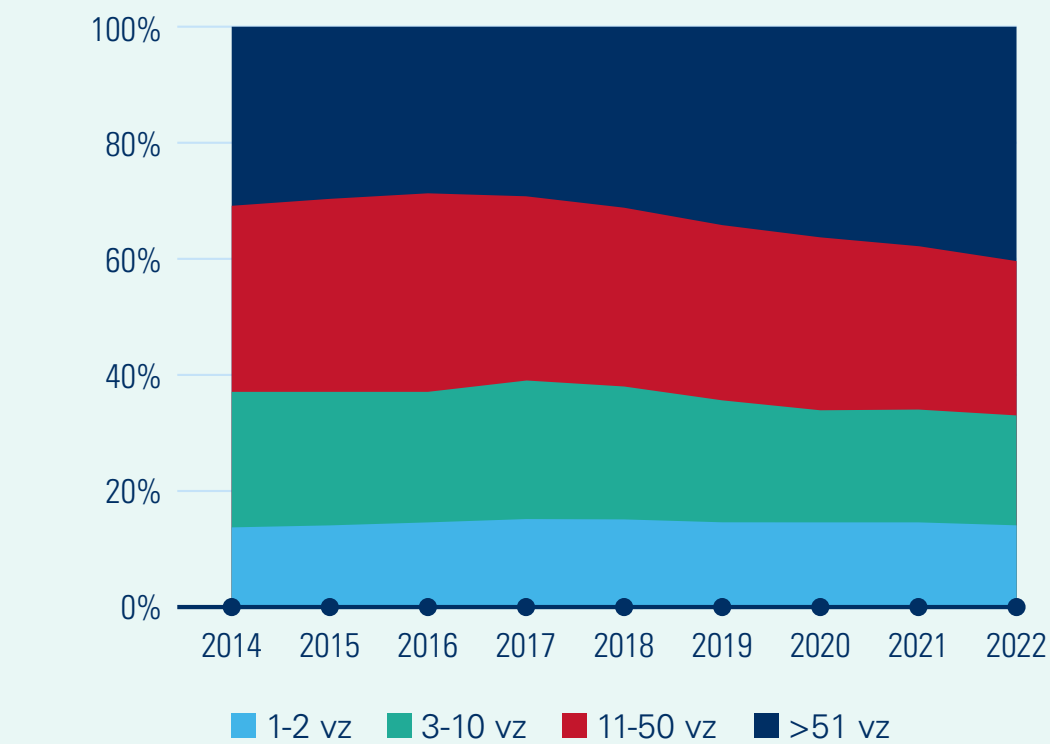
■ *De kinderopvangmarkt bestaat uit een combinatie van veel kleine houders en enkele (zeer) grote houders.* Houders kunnen één of meer kinderopvangvoorzieningen exploiteren. Figuur 14 geeft voor de periode 2014-2022 de omvang van houders weer in het aantal voorzieningen dat zij hebben. Daarbij worden vier soorten houders onderscheiden: kleine houders, met één of twee geregistreerde voorzieningen, middelgrote houders, met drie tot tien voorzieningen, grote houders met elf tot vijftig voorzieningen en zeer grote houders met meer dan vijftig voorzieningen. De figuur laat zien dat 89% van de houders klein of middelgroot is (minder dan elf voorzieningen). Het grootste deel betreft kleine houders met één of twee voorzieningen (63%). Slechts een klein aantal zeer grote houders heeft meer dan vijftig voorzieningen (2%). Dit beeld is vrij constant over de jaren heen.



Figuur 13 Aantal houders en kindplaatsen per jaar (bron: waar beschikbaar op basis van samenstelling uit opgave Inspectie van het Onderwijs, LRK (vanaf 2014)).



Figuur 14 Percentuele verdeling van het aantal houders naar de vier grootteklassen (bron: LRK)



Figuur 15 Percentuele verdeling van de kindplaatsen van de houders binnen een grootteklasse (bron: LRK).

We zien een lichte toename van het aandeel zeer grote houders van 1% naar 2% van alle houders, maar in absolute aantallen wordt deze groep kleiner. Opvallend is dat, tegen de trend in, het aantal eenpitters met één of twee voorzieningen sinds 2017 gestaag toeneemt.

■ *Een klein aantal grote houders is verantwoordelijk voor een groot deel van de capaciteit.* Figuur 15 geeft de verdeling weer van de capaciteit in kindplaatsen over de houders van verschillende omvang. De verdeling laat zien dat de 11% (zeer) grote houders verantwoordelijk is voor ongeveer twee derde van de capaciteit in de kinderopvang. Ongeveer 15% van de capaciteit wordt gerealiseerd door de kleine houders met één of twee voorzieningen.

Wanneer we kijken naar de ontwikkeling door de jaren heen, valt op dat de groei in de capaciteit grotendeels voor rekening komt van de allergrootste houders: vanaf 2018 neemt daar de capaciteit met meer dan 10% per jaar toe. Uit de omvang van deze groei (en dan vooral vanaf 2018) kan worden geconcludeerd dat het gaat om autonome uitbreiding van capaciteit in combinatie met overnames, omdat de groei veel groter is dan de afname (of beperkte groei) van de houders in de andere klassen.

■ *Een continue consolidatie van capaciteit, nieuwe toetreders en geen waarneembare invloed door corona.* Enerzijds is een voortdurende consolidatie waarneembaar van capaciteit bij de grotere houders, anderzijds zien we voortdurend nieuwe toetreders op de markt (eenpitters) die voorzieningen starten. Zelfs gedurende de coronaperiode in Nederland (2020 tot 2022) zijn er eenpitters bijgekomen.

■ *Het aandeel kindplaatsen is de afgelopen jaren nagenoeg gelijk verdeeld over for-profit en not-for-profit houders.*

In Nederland kunnen kinderopvangorganisaties een commerciële – for-profit – rechtsvorm of een not-for-profit stichtings- of verenigingsvorm hebben (zie paragraaf 3.5.1). Op basis van het Landelijk Register Kinderopvang kan de verdeling over rechtsvormen in beeld worden gebracht. Tabel 9 laat zo de verdeling zien van respectievelijk houders en kindplaatsen over de twee type rechtsvormen in 2014, 2017, 2020 en 2022.

Op basis van onderzoek in 2016 wijst Bureau Buitenhek erop dat veel bv's een bovenliggende stichting hebben als moederorganisatie en in feite een not-for-profit organisatie betreffen, ondanks het feit dat zij in het LRK als bv staan aangemerkt. We hebben de LRK-data hierop gecorrigeerd en rekenen deze houders tot de categorie not-for-profit.

De tabel laat zien dat hoewel het aandeel for-profit houders de afgelopen jaren toeneemt ten opzichte van het aandeel not-for-profit houders, het aandeel kindplaatsen nagenoeg gelijk verdeeld blijft. Circa 27% van de houders in 2020 heeft een not-for-profit rechtsvorm, in 2014 was dat het geval bij 42% van de houders. In beide jaren is de verdeling van kindplaatsen ongeveer 50%-50%. Zoals we hierna toelichten heeft dit te maken met een toename van het aantal grote not-for-profit houders.

■ *Het aantal grote not-for-profit houders neemt toe en for-profit zijn vooral de kleinere houders.* Tabel 9 geeft voor de periode 2014-2020 de omvang van for-profit en not-for-profit houders weer in het aantal voorzieningen dat zij hebben. Daarbij worden vier categorieën houders onderscheiden: kleine houders, met één of twee geregistreerde voorzieningen, middelgrote houders, met drie tot tien voorzieningen, grote houders met elf tot vijftig voorzieningen en zeer grote houders met meer dan vijftig voorzieningen.

De tabel laat zien dat er verhoudingsgewijs meer (zeer) grote not-for-profit houders zijn dan (zeer) grote for-profit houders. In 2020 had 20% procent van de not-for-profit houders tussen de elf en vijftig voorzieningen, waar dit het geval is bij 5% van de for-profit voorzieningen. 5% van de not-for-profit houders heeft meer dan vijftig voorzieningen, bij for-profit houders is dat het geval bij 1% ervan. Onder de for-profit houders bevinden zich relatief veel kleine houders met één of twee voorzieningen (66%).

We zien hetzelfde beeld als we kijken naar het aantal kindplaatsen. 83% van de kindplaatsen van not-for-profit houders wordt gerealiseerd door houders met elf of meer voorzieningen. Bij for-profit houders is dat het geval voor 48% van de kindplaatsen. Een kwart van de kindplaatsen onder for-profit houders wordt gerealiseerd door kleine

houders met één of twee voorzieningen. Bij not-for-profit houders geldt dat voor 7% van de kindplaatsen.

Wanneer we kijken naar de ontwikkeling in de afgelopen jaren, dan is het aandeel (zeer) grote not-for-profit houders toegenomen en blijft dit toenemen. Waar in 2014 2% van de not-for-profit houders meer dan vijftig voorzieningen had, is dat in 2022 het geval bij 6% van de not-for-profit houders. Zij realiseren 50% van de kindplaatsen van not-for-profit houders. Ook het aandeel grote not-for-profit-houders met tussen de elf en vijftig voorzieningen is in deze periode gestegen, van 15% naar 21%. Bij for-profit houders zien we een vrij constant beeld in de verdeling van houders over de verschillende omvangcategorieën. Dat wijst erop dat de consolidatie en schaalvergroting die we in de markt zien, zich met name manifesteert bij not-for-profit houders.

Kijkend naar financieringsvormen in de sector, dan is er bij de for-profit houders in een aantal gevallen sprake van financiering met behulp van private equity. De vier houders of samenwerkingsverbanden met private equity als financieringsvorm zijn in 2021 goed voor 10,8% van het totaal aantal kindplaatsen.

■ *De for-profit houders zijn in belangrijke mate verantwoordelijk voor de groei in capaciteit sinds 2001.* In 2001 had tweederde van de aanbieders de stichting als rechtsvorm. Van de 33,6% for-profit houders was ongeveer de helft een eenmanszaak en had 0,4% van het aantal kindplaatsen (PWC, 2004). Volgens Bureau Buitenhek exploiteerden in die tijd stichtingen aanzienlijk meer opvanglocaties en hadden meer capaciteit dan de for-profit houders. Een conservatieve aanname van Buitenhek is dat in 2004 stichtingen 90% van de kinderopvangcapaciteit van de in totaal 200.000 kindplaatsen exploiteerden (dus zo'n 180.000 plaatsen).

Begin 2022 hebben de stichtingen 335.041 kindplaatsen. Hoewel het aantal kindplaatsen van not-for-profit houders groter is, is de grote groei van het aantal kindplaatsen toe te schrijven aan for-profit. Op basis van de conservatieve inschatting van Buitenhek is de omvang gegroeid van 20.000 kindplaatsen in 2004 naar 300.495 kindplaatsen in 2022. Daarmee is de groei van de not-for-profit in deze hele periode

Rechtsvorm	Grootteklasse	Houders				Kindplaatsen			
		2014	2017	2020	2022	2014	2017	2020	2022
Not-for-profit		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	1-2 voorzieningen	53%	54%	51%	48%	9%	8%	7%	7%
	3-10 voorzieningen	30%	27%	24%	26%	20%	16%	11%	10%
	11-50 voorzieningen	15%	16%	20%	20%	39%	38%	38%	33%
	>51 voorzieningen	2%	3%	5%	6%	32%	38%	45%	50%
For-profit		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	1-2 voorzieningen	67%	62%	66%	65%	19%	23%	24%	22%
	3-10 voorzieningen	27%	30%	28%	28%	27%	33%	29%	27%
	11-50 voorzieningen	5%	7%	5%	6%	25%	25%	20%	20%
	>51 voorzieningen	1%	1%	1%	1%	30%	20%	28%	30%

Tabel 9 Omvang van houders per rechtsvorm

(Not-)for-profit	Grootteklasse	Aandeel hh laag inkomen < 3%	Aandeel hh laag inkomen 3-15%	Aandeel hh laag inkomen > 15%
Not-for-profit	1-2 voorzieningen	8%	86%	6%
	3-10 voorzieningen	5%	91%	4%
	11-50 voorzieningen	6%	88%	5%
	>51 voorzieningen	9%	86%	5%
For-profit	1-2 voorzieningen	10%	84%	5%
	3-10 voorzieningen	4%	90%	5%
	11-50 voorzieningen	6%	89%	5%
	>51 voorzieningen	7%	89%	4%

Tabel 10 Aanwezigheid aanbieders in wijken met groot tot klein aandeel huishoudens met laag inkomen (kerncijfers wijken en buurten, CBS 2018 in combinatie met LRK)

minder dan verdubbeld, terwijl de for-profit aanbieders met elkaar veertien keer zoveel kindplaatsen hebben gecreëerd. Ook indien de verhouding van PWC wordt aangehouden is de groei volledig afkomstig van de for-profit aanbieders.

■ *Houders zitten in alle wijken.* Zoals we zagen in paragraaf 4.1 maken ouders met hoge inkomens meer gebruik van kinderopvang dan ouders met lage inkomens. We kijken of dit invloed heeft op aanwezigheid van verschillende houders in wijken. Tabel 10 geeft de spreiding weer van voorzieningen van for-profit en not-for-profit houders van verschillende omvang over wijken waarvan de populatie verschilt in inkomen. Daarvoor hebben we gekeken naar de spreiding van de huishoudens met een laag inkomen over de wijken. Het vaakst komt het voor dat het aandeel huishoudens met een laag inkomen in een wijk tussen de 3,37% en 5,35% ligt. In 4% van de wijken heeft 15% of meer van de huishoudens een laag inkomen, in 1,1% van de wijken heeft 20% van de huishoudens een laag inkomen. Daarom hebben we onderscheid gemaakt naar wijken waarin meer dan 15% van de huishoudens een laag inkomen heeft, minder dan 3% en tussen de 3% en 15%.

Verhoudingsgewijs is het aantal kindplaatsen van for-profit en not-for-profit ongeveer gelijk (zie Figuur 19). De tabel laat zien dat de aanwezigheid van voorzieningen van verschillende houders over de wijken vrijwel gelijk verdeeld is. Ook indien gekeken wordt naar wijken waarvan 20% of meer van de huishoudens een laag inkomen heeft, is het patroon van de verdeling van de voorzieningen vrijwel gelijk. Zowel for-profit als not-for-profit houders hebben voorzieningen in de verschillende wijken en dat geldt voor zowel kleine als grote aanbieders. We zien niet dat sommige aanbieders bepaalde wijken zouden mijden of er juist een voorkeur voor hebben.

4.2.4 Hoe is de voorschoolse educatie georganiseerd?

■ *Een op de vijf peuters valt onder de gemeentelijke doelgroep voor voorschoolse educatie.* Voor peuters van 2(2,5)-4 jaar bij wie de gemeente vaststelt dat ze een risico op onderwijsachterstand hebben, kunnen ouders gebruikmaken van peuteraanbod met specifieke

activiteiten gericht op voorschoolse educatie. Gemeenten bepalen zelf welke kinderen in aanmerking komen voor voorschoolse educatie. Omdat de criteria in iedere gemeente anders zijn, zijn er geen exacte aantallen bekend van peuters die deel kunnen nemen aan voorschoolse educatie. In 2017, 2019 en 2021 heeft Bureau Buitenhek in een onderzoek aan gemeenten gevraagd een schatting te maken van het aantal peuters dat in aanmerking komt voor voorschoolse educatie (*Monitor bereik van voorschoolse voorzieningen*, Buitenhek, 2017/2019/2021). In 2021 werd de door de gemeenten gedefinieerde doelgroep voor voorschoolse educatie in totaal op circa 57.900 peuters geschat; 22% van het totaal aantal peuters. De eerdere meting in 2017 leverde een vergelijkbaar beeld op: toen werd deze doelgroep geschat op 53.600 peuters (circa 20%). Ook de startleeftijd van het aanbod varieert per gemeente. In sommige gemeenten kunnen peuters al vanaf 2 jaar gebruik maken van het aanbod, in andere pas vanaf 2,5 jaar.

Kinderen die binnen de doelgroep van de voorschoolse educatie vallen, zijn veelal kinderen met laagopgeleide ouders en kinderen met een niet-westerse achtergrond. Zij lopen op basis van deze gezinsachtergrond het grootste risico op ontwikkelings- en onderwijsachterstanden. 18% van deze doelgroepkinderen heeft laagopgeleide ouders en (deels overlappend) 23% van hen heeft een niet-westerse achtergrond (inschatting op basis van een enquête onder pedagogisch medewerkers) (LKK, 2020). Als gekeken wordt naar het gemiddelde aantal doelgroepkinderen in een groep, bestaan er bij groepen met relatief veel doelgroepkinderen verschillen tussen de regio's. In de regio Zuid (beneden de grote rivieren) zijn er op kinderdagverblijven meer kinderen aanwezig met een niet-westerse achtergrond en een lage sociaal-economische score dan in de andere regio's. Er is echter geen waarneembaar verschil tussen stad en platteland.

■ **Het bereik van voorschoolse voorzieningen ligt stabiel rond 80%.** De Inspectie van het Onderwijs rapporteert jaarlijks in de Staat van het Onderwijs over het bereik van doelgroepkinderen met voorschoolse educatie. In 2020 gaf de inspectie aan dat ongeveer 80% van de gemeenten die middelen voor onderwijsachterstandbeleid krijgen, zicht heeft op het aantal doelgroepeuters en het aantal

beschikbare voorschoolse plaatsen. De inspectie stelt vast dat het totale bereik al enkele jaren stabiel tussen de 80% en 86% ligt (*De Staat van het Onderwijs*, Inspectie van het Onderwijs, 2020).

■ **Het aantal kindercentra dat voorschoolse educatie aanbiedt, is de afgelopen jaren gestaag gegroeid.** Gemeenten moeten ervoor zorgen dat er voldoende voorzieningen zijn (in aantal en spreiding) waar kinderen met een risico op een achterstand in de Nederlandse taal, deel kunnen nemen aan voorschoolse educatie. Figuur 16 laat op basis van het LRK de ontwikkeling zien van het aantal voorzieningen dat voorschoolse educatie kan aanbieden. Dat wil zeggen dat zij voldoen aan de voorwaarden om subsidie te kunnen ontvangen voor het aanbieden van voorschoolse educatie. Dat betekent echter nog niet dat ze ook daadwerkelijk doelgroepkinderen opvangen en voorschoolse educatie bieden.

Het aantal kinderdagverblijven waar voorschoolse educatie kan worden aangeboden groeit. In 2015 stonden er in het LRK 3.789 voorzieningen met voorschoolse educatie ingeschreven, in 2017 waren dat er 4.338 en in 2022 is dit verder toegenomen tot 4.853 voorzieningen. Daarmee biedt medio 2022 iets meer dan de helft van de kinderdagverblijven voorschoolse educatie aan. Hoewel dit jaarlijks groeit, zal – als deze trend zich doorzet – de verhouding niet veel meer veranderen.

■ **Grote houders bieden vaker voorschoolse educatie aan dan kleine houders.** Wanneer we kijken naar welke houders met name voorschoolse educatie aanbieden, dan blijkt dat het daarbij met name gaat om (zeer) grote houders. Tabel 11 geeft het percentage voorzieningen weer waar voorschoolse educatie wordt aangeboden voor houders van verschillende omvang. Daarbij is tevens onderscheid gemaakt naar not-for-profit en for-profit houders.

De algemene stijging die we eerder zagen in het aantal voorzieningen dat voorschoolse educatie biedt, zien we terug bij alle houders. Zowel bij kleine als grote houders en zowel bij for-profit als not-for-profit houders is door de jaren heen een toename zichtbaar in het percentage voorzieningen waar voorschoolse educatie wordt aangeboden. Daarbij



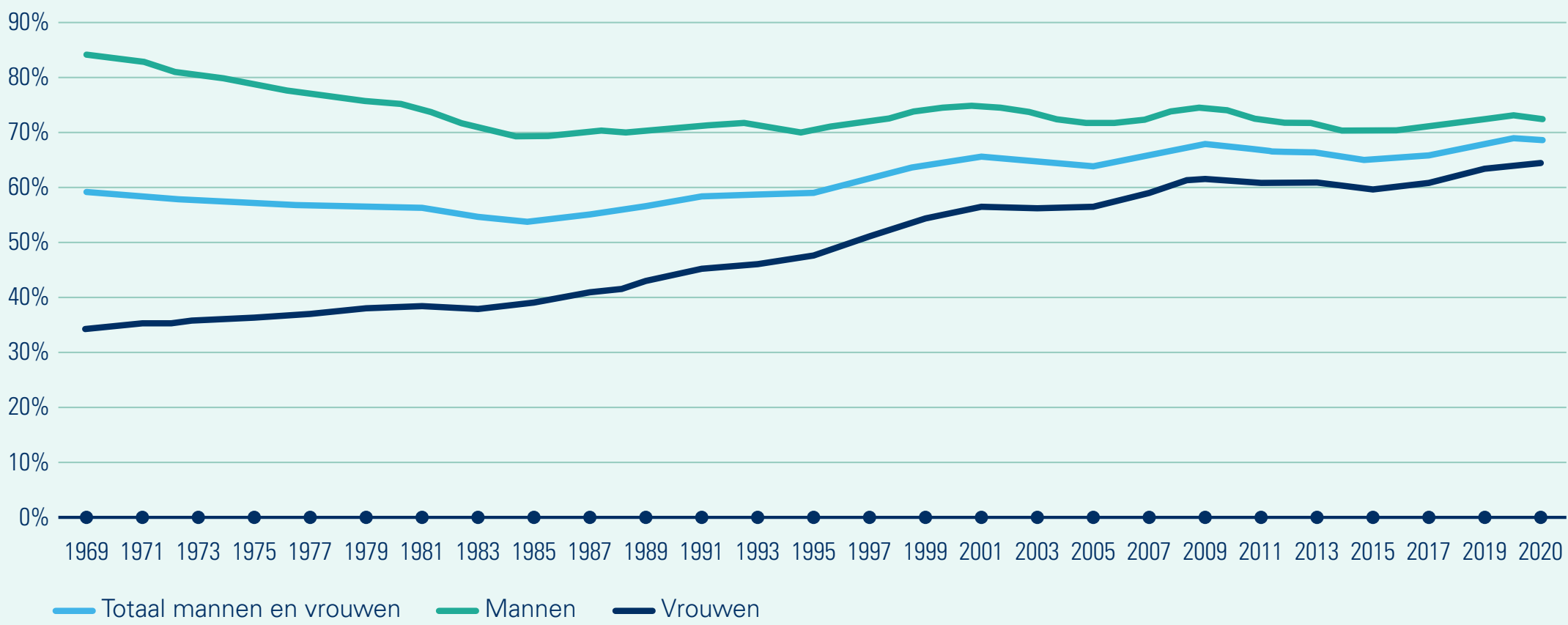
Figuur 16 Aantal kinderdagverblijven dat wel of niet voorschoolse educatie aanbiedt (bron: LRK)

ligt het percentage voorzieningen met voorschoolse educatie bij grote houders aanzienlijk hoger dan bij kleinere houders, zowel bij for-profit als not-for-profit houders. Bij de grote for-profit houders is deze omvang verdubbeld, hoewel het aandeel bij not-for-profit door de jaren heen hoger is. De Inspectie van het Onderwijs geeft als vermoedelijke verklaring hiervoor dat het voor grotere houders makkelijker is om voldoende kennis en middelen beschikbaar te stellen om voorschoolse educatie aan te kunnen bieden. Voor kleinere houders is het lastiger om aan de voorwaarden te voldoen (*Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang 2018*, Inspectie van het Onderwijs 2019).

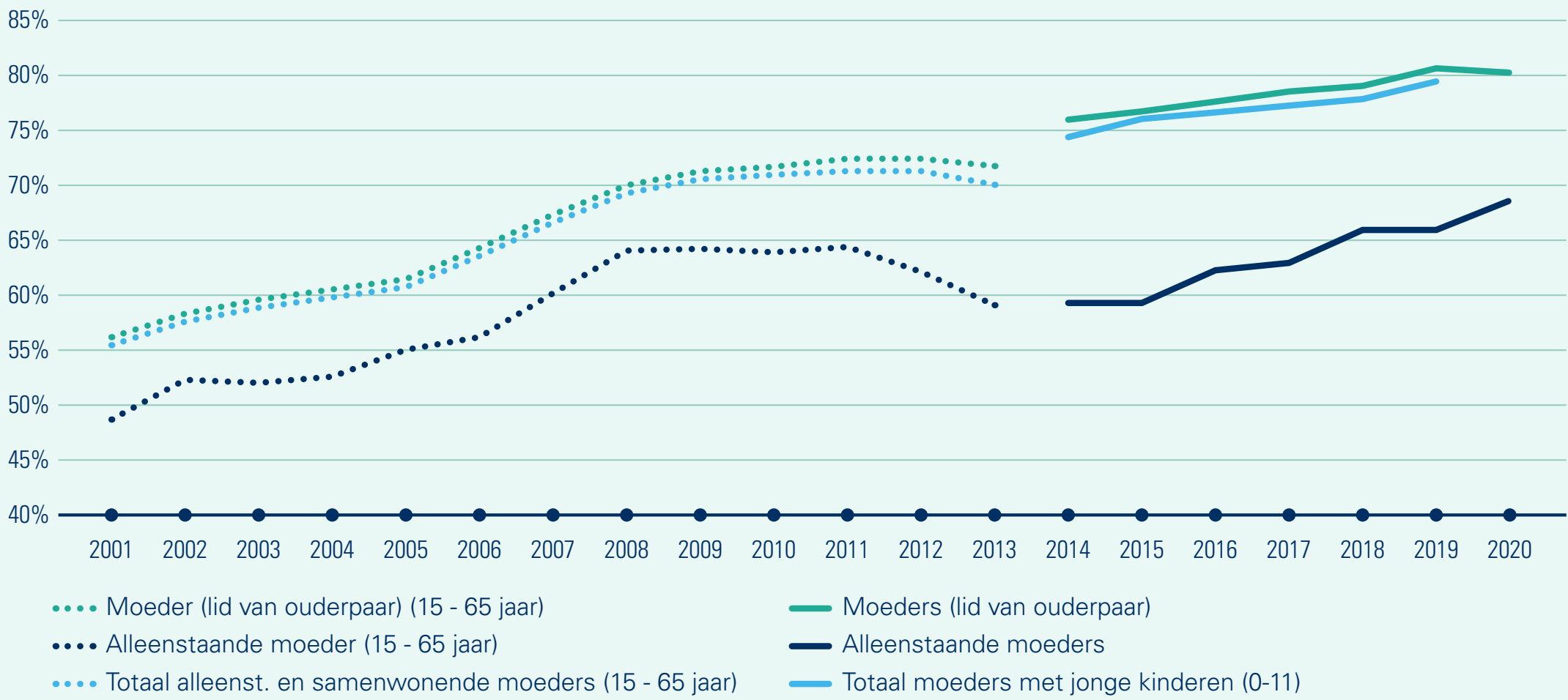
Wanneer we kijken naar verschillen tussen for-profit en not-for-profit houders, wordt op een groter deel van de voorzieningen bij not-for-profit houders voorschoolse educatie aangeboden dan bij for-profit aanbieders. Dat geldt voor houders van in alle omvangcategorieën, maar in het bijzonder voor kleinere houders. Kleinere not-for-profit houders bieden verhoudingsgewijs veel vaker voorschoolse educatie aan dan kleinere for-profit aanbieders. Een mogelijke verklaring hiervoor

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Groei t.o.v. 2015
Not-for-profit							
1-2 voorzieningen	28%	30%	32%	34%	37%	36%	27%
3-10 voorzieningen	57%	57%	60%	63%	70%	66%	16%
11-50 voorzieningen	58%	62%	69%	69%	72%	73%	26%
>51 voorzieningen	58%	56%	57%	66%	68%	70%	22%
For-profit							
1-2 voorzieningen	9%	11%	13%	14%	14%	15%	59%
3-10 voorzieningen	26%	32%	33%	36%	36%	35%	33%
11-50 voorzieningen	43%	49%	47%	47%	44%	46%	6%
>51 voorzieningen	22%	23%	36%	38%	45%	42%	86%

Tabel 11 Het percentage voorzieningen waar voorschoolse educatie wordt aangeboden, naar omvang en rechtsvorm houders (bron: LRK)



Figuur 17 Netto arbeidsparticipatie mannen en vrouwen in de leeftijd 15-75 jaar (1969-2020); bron: CBS.



Figuur 18 Netto arbeidsparticipatie moeders met en zonder partner (berekend op basis van CBS-data).

is dat het bij een deel van deze kleinere not-for-profit houders om voormalige peuterspeelzalen gaat waar het aanbod van voorschoolse educatie door gemeenten traditioneel veel werd belegd. Bij de grotere for-profit houders zien we een sterke groei in het aandeel voorzieningen waar voorschoolse educatie wordt aangeboden, van 22% van de voorzieningen in 2015 naar 42% van de voorzieningen in 2020 (relatieve toename sinds 2015 is 86%). Daarmee zijn zij in belangrijke mate verantwoordelijk voor het vergroten van het vve-aanbod.

4.3 HET EFFECT VAN KINDEROPVANG OP ARBEIDSMARKTPARTICIPATIE

■ *De afgelopen vijftig jaar is het verschil in arbeidsdeelname tussen mannen en vrouwen sterk afgenomen.* Eén van de maatschappelijke functies van kinderopvang is het bevorderen van arbeidsparticipatie, in het bijzonder voor vrouwen, door de combinatie van werk en zorg voor kinderen te faciliteren (zie paragraaf 3.1). Het kinderopvangbeleid van de overheid was lange tijd hoofdzakelijk gericht op het vergroten van de capaciteit in de kinderopvang om dit doel te bereiken (zie paragraaf 2.3). Figuur 17 laat de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie in Nederland zien over de afgelopen vijftig jaar. Daarbij is de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen apart in beeld gebracht.

De verschillen in arbeidsparticipatie tussen mannen en vrouwen zijn de afgelopen vijftig jaar steeds kleiner geworden. In 1969 werkte nog 84,0 procent van de mannen ten opzichte van 34,1 procent van de vrouwen. Dat verschil van bijna 50 procentpunt was in 1999 geslonken tot minder dan 20. Vanaf dat moment is het man-vrouwverschil in arbeidsdeelname verder afgenomen tot minder dan 10 procentpunt. In 2019 werkt namelijk 64,4% van de vrouwen en 73,2% van de mannen. In 2020 is de arbeidsparticipatie iets afgenomen (64,2% vrouwen, 72,5% mannen, totaal 68,4%).

De figuur laat ook zien dat de algemene netto arbeidsparticipatie de afgelopen vijftig jaar met 10% is toegenomen. Die ontwikkeling is niet lineair. We zien door de jaren heen een golfbeweging, waarin arbeidsparticipatie afwisselend toeneemt en afneemt, maar over de lange termijn is er sprake van een algehele toename.

■ *Arbeidsparticipatie onder moeders neemt toe tot 2008, stukt in de crisis en neemt vanaf 2014 weer toe.* Wanneer we inzoomen op de arbeidsparticipatie van moeders, dan is deze de afgelopen vijftien jaar aanzienlijk gestegen. Figuur 18 geeft de netto arbeidsparticipatie weer van alleenstaande moeders én van moeders met een partner.

Na een sterke stijging van de netto arbeidsparticipatie van vrouwen tussen 2005 en 2009, nam deze in de periode 2009-2014 weer iets af om vanaf 2014 weer toe te nemen. Dit beeld zien we zowel bij alleenstaande vrouwen als bij vrouwen met een partner. Daarbij blijkt uit de figuur dat de netto arbeidsparticipatie van alleenstaande vrouwen wel structureel lager ligt dan bij vrouwen met een partner. Bovendien vertoont de ontwikkeling in arbeidsparticipatie onder alleenstaande vrouwen een grilliger beeld: stijgingen en dalingen zijn sterker.

■ *Nederlandse vrouwen werken het meest in deeltijd van alle landen in Europa, maar ook mannen werken in vergelijking met andere landen internationaal veruit het meest in deeltijd.* In Nederland is het deeltijdwerk geregeld via de Wet aanpassing arbeidsduur (WAA) voor bedrijven met meer dan tien werknemers. Werknemers hebben dan het recht om in deeltijd te gaan werken. De Nederlandse deeltijdcultuur – relatief hoge arbeidsparticipatie in combinatie met veel deeltijdwerk (IBO, 2019) – is uniek in de wereld. Hoewel deeltijdwerk niet altijd een bewuste keuze is, maakt bijna een kwart van de mannen gebruik van dit recht, en bijna driekwart van de vrouwen van 20 tot 65 jaar werkt in deeltijd (2020). In alle andere lidstaten heeft juist de meerderheid van de werkende vrouwen een

voltijdbaan. Nederlandse vrouwen werken dus relatief het meest in deeltijd in vergelijking met vrouwen in andere Europese landen. De arbeidsparticipatie stijgt wel. Het gemiddelde aantal gewerkte uren per werkweek van vrouwen neemt gestaag toe, waarbij hoogopgeleide vrouwen iets meer werken dan laagopgeleide vrouwen (Emancipatiemonitor CBS|SCP 2020).

In Nederland worden in vergelijking tot andere OESO-landen relatief weinig uren kinderopvang afgenomen. Het aantal 0-2- en 2-5-jarigen dat gebruikmaakt van de formele kinderopvang, is internationaal gezien redelijk hoog, maar het aantal uren dat wordt afgenomen is, met name voor 0-2-jarigen, juist zeer laag. In Nederland gaan 0-2-jarigen gemiddeld 16 uur per week naar formele kinderopvang, tegenover een OESO-gemiddelde van 30 uur per week (Kansrijke start voor alle kinderen. SER, 2021). Bureau Buitenhek (maart 2021) onderzocht of deeltijdwerk invloed zou kunnen hebben op het gebruik van de buitenschoolse opvang. In die vergelijking wordt aangegeven dat 28% van de basisschoolleerlingen naar de buitenschoolse opvang gaat en dat kinderen na schooltijd blijkbaar op een andere manier worden opgevangen dan via de formele opvang. De belangrijkste oorzaak voor dat relatief lage percentage is de deeltijdfactor van werkende vrouwen in Nederland (naast de uitstroom van kinderen vanaf 7 jaar). Verder geldt dat hoe hoger het inkomensniveau van de ouders, hoe hoger de deelname aan formele opvang. De Brancheorganisatie Kinderopvang signaleert daarbij dat gezinnen met lagere inkomens steeds minder gebruik maken van opvang (*Position Paper Toegang Kinderopvang*, Brancheorganisatie Kinderopvang, 2019).

	2005	2007	2009	2011	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Mannen	37	37	37	36	36	36	36	36	36	36	36
Vrouwen	24	25	25	25	25	25	25	26	26	26	26
Moeders met jonge kinderen (0-11 jaar)						25,2	25,5	25,8	26,4	26,6	26,8

Tabel 12 Bron: Kwartaalrapportage 2021 gebruik kinderopvang (tabel 4, p.2) (moeder 0-11 jaar) (Bron: CBS en jaarverslagen SZW)

■ **Culturele norm bepaalt het lage gebruik.** Een mogelijke verklaring voor het deeltijdwerken en het in internationaal perspectief lage gebruik van kinderopvang of buitenschoolse opvang, is de culturele norm in Nederland dat moeders van jonge kinderen niet meer dan drie dagen zouden moeten werken. Deeltijdwerken is dan geen keuze maar een automatisme. Opvang wordt niet gezien als een integraal onderdeel van de ontwikkeling van het kind en 60% van de ouders vindt bovendien dat de opvang beperkt moet worden tot twee dagen (*Kansrijke start voor alle kinderen*. SER, 2021).

■ **Beschikbaarheid en betaalbaarheid van kinderopvang lijken met name effect te hebben op arbeidsparticipatie van alleenstaande moeders.** De ontwikkeling van arbeidsparticipatie heeft veel overeenkomsten met de trends die we zagen in het gebruik van kinderopvang en het aanbod in kindplaatsen en voorzieningen. Zo groeien in de periode 2005-2009 het gebruik van kinderopvang en de arbeidsparticipatie, gevolgd door een daling van beide in de periode 2010-2014. Omdat er in deze periode in algemene zin sprake was van hoogconjunctuur gevolgd door laagconjunctuur en relatief meer werkloosheid, is het niet eenvoudig te zeggen of de ontwikkelingen in arbeidsparticipatie ook toe te schrijven zijn aan de ontwikkelingen in de kinderopvang van die tijd (*Kijk op kinderopvang*, SCP, 2018). In 2020 zijn vier scenario's onderzocht waarin het verhogen van de arbeidsparticipatie één van de drie doelen¹²⁾ was. Uit de studie blijkt enerzijds dat er een positieve relatie is tussen de hogere vergoeding van de overheid, het makkelijker maken van zorg en werk en de arbeidsparticipatie. Anderzijds blijkt dat dit positieve effect (deels) teniet wordt gedaan als de dekking van de hogere vergoeding wordt gezocht bij andere kindregelingen. Per saldo wordt in de studie voorspeld dat dan de arbeidsparticipatie afneemt (*Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen*, Ministerie van SZW, 2020)

Uit een analyse van het CPB uit 2011 blijkt dat de intensivering van de kinderopvangtoeslag en de combinatiekorting in de periode 2004-2009 ongeveer een kwart van de toename van participatie

¹²⁾ Drie doelen Scenariostudie Vorming Kindvoorzieningen (2020): verhogen arbeidsparticipatie, stimuleren ontwikkeling van het kind, vereenvoudiging stelsel.

van moeders met kinderen tot en met 12 jaar verklaren en nageenog geen effect hadden op vaders met kinderen tot en met 12 jaar. Daarnaast komt naar voren dat de verhoging van de kinderopvangtoeslag een sterker effect heeft op de participatie van alleenstaande moeders. Dat correspondeert met het grilliger beeld dat de ontwikkeling van arbeidsparticipatie van alleenstaande moeders laat zien. In 2012 concludeert Fitzpatrick in een onderzoek naar de negatieve relatie tussen kosten van kinderopvang en participatie van moeders zelfs dat deze relatie alleen geldt voor alleenstaande moeders bij wie het jongste kind qua leeftijd naar de opvang zou kunnen.

■ **Vrouwen zijn de afgelopen jaren iets meer gaan werken, mannen iets minder.** Bij arbeidsparticipatie gaat het niet alleen om het aantal deelnemers op de arbeidsmarkt. Ook het aantal uren dat werknemers werken is interessant. Tabel 12 geeft het aantal gewerkte uren per week weer van mannen, vrouwen en moeders met jonge kinderen (in de leeftijd 0-11 jaar) in het bijzonder.

Terwijl mannen in de periode 2005-2019 gemiddeld 1 uur per week minder zijn gaan werken, zijn vrouwen gemiddeld 2 uur per week meer gaan werken. De gemiddelde daling in het aantal uur werk bij mannen zou gevolgen kunnen hebben voor het gebruik van kinderopvang, omdat vaders er mogelijk voor kiezen om deeltijd te gaan werken en een dag opvang meer zelf te organiseren. Dit effect lijkt echter nog zeer beperkt. Uit onderzoek van het CBS blijkt dat mannen hun wekelijkse arbeidsduur nauwelijks terugschroeven na de geboorte van het eerste kind (zie ook paragraaf 4.1.4). De meerderheid van vaders blijft voltijds werken (*De werk-privébalans van vaders met jonge kinderen*, CBS, 2019). Vergeleken met 2015 is het gebruik van ouderschapsverlof in 2019 ook nagenoeg niet veranderd; ongeveer één op de tien vaders maakt gebruik van ouderschapsverlof.

Drie op de vier vrouwen zouden onder bepaalde voorwaarden wel meer willen werken. Goede en betaalbare kinderopvang is daar één van. De gemiddelde arbeidsparticipatie zou daarmee met een halve dag per week toenemen (Emancipatiemonitor 2018, SCP|CBS). Dat zou betekenen dat de gemiddelde duur stijgt van 27,4 (2021) naar 31,0 uur.

Volgens Bettendorf e.a. (2012) zorgde de verlaging van de kosten van kinderopvang in de periode 2004-2009 voor een toename in het aantal gewerkte uren van met name vrouwen met 6,6%. Het effect op het aantal gewerkte uren zou daarmee groter zijn dan het effect op arbeidsparticipatie in aantal deelnemers. Dat effect werd geschat op 3,0% (Bettendorf e.a., 2012). Voor de groep moeders met jonge kinderen in de leeftijd 0-11 hebben we vanaf 2014 in beeld hoeveel uren zij gemiddeld werken. We zien dat deze groep in die periode flink meer is gaan werken, met een stijging van 6,3%. Het is nog onduidelijk in hoeverre dit het effect is van het toegenomen gebruik van kinderopvang in die periode.

Hoofdstuk 5

Hoe goed is de kinderopvang in Nederland?

In dit hoofdstuk leest u wat er bekend is over de effecten van kinderopvang op de ontwikkeling van kinderen en wat onderzoek en toezicht zeggen over de kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang.

Kwaliteit van de kinderopvang





Wetenschappelijk onderzoek laat zien dat kinderopvang positieve effecten kan hebben op de ontwikkeling van kinderen. De pedagogische kwaliteit van de opvang is daarbij bepalend. Kinderopvang van hoge kwaliteit hangt samen met positieve(re) ontwikkeling van het kind, zowel op cognitief als sociaal-emotioneel vlak. Andersom geldt dat kinderopvang van slechtere kwaliteit nadelig kan zijn, met name voor kwetsbare kinderen. Landelijke kwaliteitsmetingen geven een overwegend positief beeld van de kinderopvang, peuteropvang en buitenschoolse opvang. Na een negatieve ontwikkeling tussen 1995 en 2008 – die lijkt samen te hangen met de extreme groei van de sector in deze periode – is de kwaliteit de afgelopen jaren weer verbeterd. De grootste kwaliteitsstijging doet zich voor bij de algemene proceskwaliteit en basale interactievaardigheden. Ook de educatieve kwaliteit laat een stijging zien, maar deze blijft gemiddeld genomen aan de lage kant. Internationaal gezien doet Nederland het goed. De kwaliteit van de Nederlandse kinderdagopvang is relatief hoog in vergelijking met andere landen binnen en buiten Europa. Dat geldt voor zowel de algemene proceskwaliteit als de educatieve kwaliteit. De kwaliteit van de buitenschoolse opvang wordt

eveneens positief beoordeeld, al is er relatief minder verbetering zichtbaar in de laatste jaren. Wanneer we kijken naar de bevindingen van het toezicht op de kinderopvang, is ook een positieve ontwikkeling zichtbaar. Bij kindercentra worden steeds minder tekortkomingen vastgesteld en het aantal inspectie-onderzoeken dat resulteert in een handadvies neemt af. Daarbij zien we wel een verschil tussen locaties van grotere en kleinere houders. Kleinere houders lijken meer moeite te hebben om te voldoen aan de steeds verder aangescherpte eisen. Bij locaties van kleinere houders worden dan ook relatief vaker tekortkomingen vastgesteld en vaker een advies tot handhaving afgegeven dan bij locaties van grotere houders. Er zijn weinig tot geen verschillen in de beoordeling van locaties van not-for-profit en for-profit houders. Over het algemeen zijn ouders tevreden over de kwaliteit van de kinderopvang waar hun kind naartoe gaat. Wanneer we de kwaliteit van opvang in verband brengen met de indeling van Nederland in de regio's Noord, Zuid, Midden-Oost en West en de stedelijke dan wel landelijke leefomgeving, valt op dat er aanzienlijk meer gelijkenissen te vinden zijn dan verschillen. De kwaliteit blijkt in Nederland relatief stabiel, ongeacht de locatie.

In dit hoofdstuk presenteren we inzichten in de kwaliteit van kinderopvang vanuit drie verschillende perspectieven. Allereerst kijken we wat de wetenschap zegt over de effecten van kinderopvang op kinderen. Is kinderopvang goed of slecht voor de ontwikkeling van kinderen, wat is goede kwaliteit kinderopvang en hoe goed is de kinderopvang in Nederland? Vervolgens kijken we naar de kwaliteit van kinderopvang vanuit het perspectief van toezicht. Hoe wordt de kwaliteit beoordeeld, wat zijn de bevindingen en zijn er opmerkelijke verschillen tussen kinderopvangaanbieders? Tot slot kijken we wat ouders als afnemers vinden van de kwaliteit van de opvang van hun kinderen.

5.1 WAT ZEGT DE WETENSCHAP OVER DE KWALITEIT VAN KINDEROPVANG?

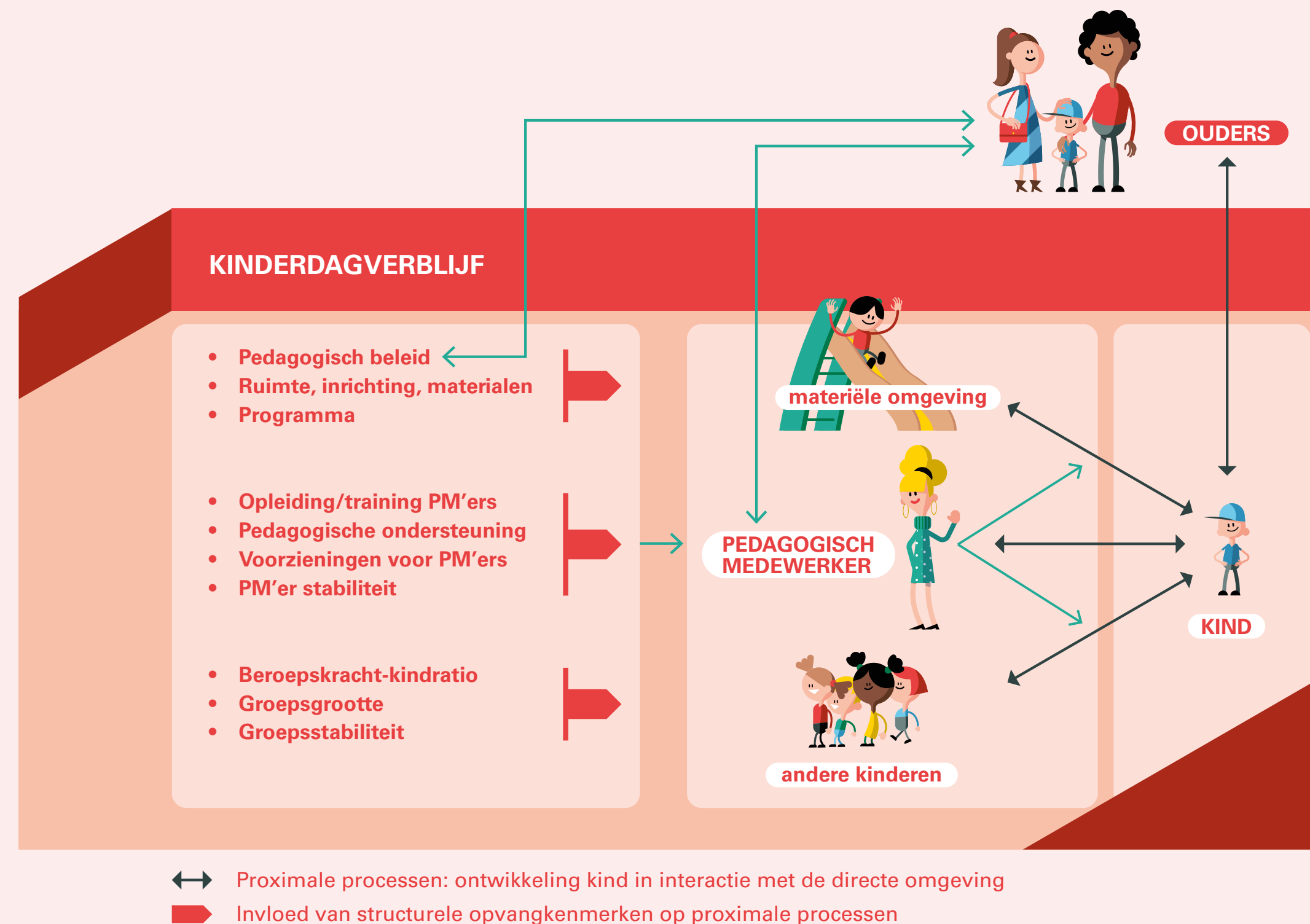
5.1.1 Drie generaties onderzoek

Er is een duidelijke ontwikkeling zichtbaar in het onderzoek naar kinderopvang, zowel internationaal als in Nederland. Daarbij wordt vaak onderscheid gemaakt naar drie generaties onderzoek (Jilink, Fukkink, 2016). In het onderzoek van de eerste generatie werd met name een vergelijking gemaakt tussen kinderen die wel naar de kinderopvang gaan en kinderen die niet naar de kinderopvang gaan. De centrale vraag daarbij was: is kinderopvang goed of slecht voor de ontwikkeling van kinderen? (Van IJzendoorn et al., 2004). De uitkomsten van onderzoek hiernaar zijn niet eenduidig en lijken beïnvloed te worden door de maatschappelijke consensus over wat goed is in het opvoeden van kinderen van dat moment (Tavecchio, 2015). Internationaal en in Nederland zijn er zowel positieve als negatieve effecten gerapporteerd als het gaat om het bezoeken van de kinderopvang, in vergelijking tot zorg van thuis (Jilink & Fukkink, 2016). Uit een meta-analyse van Van Huizen en Plantenga (2018) naar de effecten van universele kinderopvang bleek in ongeveer een derde van de gevallen sprake te zijn van een positieve invloed op kinderen, in één op de vijf gevallen van schadelijke gevolgen en voor de overige 45% was er geen effect merkbaar. De eventuele effecten van universele kinderopvang op de ontwikkeling van het kind zijn onlosmakelijk verbonden met de kwaliteit van de opvang. Positieve effecten van kindvoorzieningen lijken met name betrekking te hebben op de cognitieve ontwikkeling, waar het bijvoorbeeld gaat om selectieve aandacht en rekenen taalvaardigheid. Negatieve bevindingen betreffen vaker de sociaal-emotionele ontwikkeling, zoals mogelijk probleemgedrag of een minder meegaande houding. Als er al effecten worden gevonden, zijn deze veelal gering en alleen van toepassing op bepaalde groepen kinderen (Van Huizen & Plantenga, 2018).

De studies naar de effecten van wel of geen kinderopvang werden gevolgd door onderzoek dat aandacht besteedde aan de pedagogische kwaliteit van de kinderopvang (Jilink, Fukkink, 2016; Fukkink et al., 2011). Daarbij werd in eerste instantie vooral gekeken naar structurele kwaliteit. Te denken valt aan reguleerbare aspecten van

opvangvoorzieningen, waarbij groepsgrootte, beroepskracht-kindratio en het opleidingsniveau van medewerkers het meest naar voren komen. Deze drie kenmerken tezamen worden ook wel de ijzeren driehoek genoemd (*Pedagogische kwaliteit van de kinderopvang en de ontwikkeling van jonge kinderen*, NCKO, 2011). Deze structurele kwaliteitsaspecten worden gezien als randvoorwaarden voor de proceskwaliteit, die in onderzoek steeds meer aandacht heeft gekregen. Bij proceskwaliteit gaat het om de directe dagelijkse ervaringen van kinderen in de interactie met andere kinderen, pedagogisch medewerkers en de materiële omgeving (*Pedagogische kwaliteit gemeten in peuterspeelzalen*, Kohnstamm Instituut, 2014). Het gaat primair om de interactievaardigheden van de pedagogisch medewerkers (*Ontwikkelingen in de kwaliteit van de Nederlandse kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang*, LKK, 2019). Dit onderzoek van de tweede generatie liet grote verschillen zien in de pedagogische kwaliteit van de opvang en toonde aan dat verschillen in kwaliteit van invloed zijn op de ontwikkeling van kinderen. Kinderopvang van goede kwaliteit hangt samen met een hoger welbevinden en minder internaliserend probleemgedrag van kinderen, terwijl lage kwaliteit kinderopvang nadelig kan zijn voor de ontwikkeling van kinderen die vanaf relatief jonge leeftijd relatief vaak naar de kinderopvang gaan en voor kinderen die een moeilijk temperament hebben (Vandell et al., 2000; Fukkink et al., 2011). Onderzoek laat zien dat met name de proceskwaliteit een voorspeller lijkt van de ontwikkeling van kinderen: de ervaringen op de groep met de staf, andere kinderen en speel- en leermaterialen in een programma (ook wel proximale processen genaamd) hebben directe invloed op de ontwikkeling van het jonge kind (Van IJzendoorn et al., 2004; Mashburn et al., 2008; Phillips & Lowenstein, 2011).

De derde en op dit moment meest prominente generatie van onderzoek neemt de thuis- en kinderopvangsituatie gezamenlijk in ogenschouw, en kijkt naar mogelijke risicofactoren en protectieve factoren bij kinderen. Er wordt gekeken naar de effecten van combinaties van opvoedkenmerken, vaak uit kinderopvang en gezin, op de ontwikkeling van kinderen. Vaak gaat het om het samenspel oftewel een interactie-effect van twee (en soms meer) variabelen die het opgroeien van een kind beïnvloeden (Jilink & Fukkink, 2016).



Figuur 19 NCKO-model pedagogische kwaliteit

Dit derdegeneratieonderzoek heeft aangetoond dat de combinatie van opvoedkenmerken uit kinderopvang en gezin bepaalde effecten heeft op de ontwikkeling van kinderen. Zo blijken kinderen met een moeilijker temperament gevoeliger voor wisselende opvangarrangementen en personeelsverloop (Crockenberg, 2003; De Schipper, Tavecchio, Van IJzendoorn, & Van Zeijl, 2004; De Schipper, Tavecchio & Van IJzendoorn, 2004). Deze kinderen gedijden minder goed in opvang van lagere kwaliteit, maar lieten in vergelijking met andere kinderen juist een positievere ontwikkeling zien bij kinderopvang van betere kwaliteit (Pluess en Belsky, 2010).

Deze ontwikkeling in het onderzoek naar de kwaliteit van kinderopvang heeft de effecten van kinderopvang in een breder perspectief geplaatst en geleid tot een genuanceerd beeld. Waar eerst alleen gekeken werd naar het algemene effect van kinderopvang, met de eenvoudige vraag of kinderopvang goed of slecht is, wordt nu meer open onderzocht welke factoren van belang zijn voor de kwaliteit van kinderopvang en wat de effecten daarvan zijn voor verschillende groepen kinderen en onder verschillende omstandigheden. Er is nog weinig data over de exacte effecten van Nederlandse kinderopvang op de brede ontwikkeling van kinderen, bijvoorbeeld als het gaat om de effecten van voor- en vroegschoolse educatie en integrale kindcentra op de ontwikkeling van kinderen. In dit hoofdstuk geven we een kort overzicht van de belangrijkste inzichten. Het algemene beeld is dat kinderopvang positieve effecten kan hebben op de cognitieve en sociale ontwikkeling van kinderen. De pedagogische kwaliteit van kinderopvang is belangrijk en draagt bij aan de ontwikkeling van kinderen in relatie tot andere kind- en gezinskenmerken (Jilink & Fukkink, 2016; Van Huizen & Plantenga, 2018).

In 2020 is het Expertisecentrum Kinderopvang opgericht ter bevordering van de verbinding tussen wetenschap en praktijk. Het doel is kennis te verzamelen ten behoeven van de verbetering van de pedagogische kwaliteit. Het Expertisecentrum Kinderopvang biedt handvatten om, gebaseerd op wetenschappelijke inzichten, een goede praktijk vorm te geven en geeft input voor pedagogische professionals om zich verder te professionaliseren. Samen met ontwikkelteams, bestaande uit onderzoekers en professionals uit de praktijk,

werkt het Expertisecentrum aan de opbouw van die kennisbasis. De verbreding en verdieping van de kennis vindt plaats in één of meer kenniskringen die voortborduren op de inzichten die een ontwikkelteam heeft opgeleverd.

5.1.2 Wat is pedagogische kwaliteit?

Uit onderzoek blijkt dat de pedagogische kwaliteit van belang is als het gaat om de effecten van kinderopvang op de ontwikkeling van kinderen. Maar wat is pedagogische kwaliteit? In Nederland wordt kwaliteit algemeen gedefinieerd aan de hand van vier pedagogische doelen die met kinderopvang worden nagestreefd. Deze doelen hebben betrekking op het bevorderen van de ontwikkeling van kinderen op vier gebieden, waarvan wordt verondersteld dat ze bijdragen aan hun ontwikkeling en functioneren (Riksen-Walraven, 2000):

- **Het bieden van emotionele en fysieke veiligheid.** Kinderen moeten zich veilig kunnen voelen en zichzelf kunnen zijn.
- **Het bevorderen van persoonlijke vaardigheden.** Kinderen ontwikkelen zich op het gebied van persoonlijke vaardigheden, zoals weerbaarheid, zelfvertrouwen, eigenwaarde, zelfstandigheid, flexibiliteit en creativiteit in het omgaan met diverse situaties.
- **Het bevorderen van sociale competentie.** Kinderen leren omgaan met elkaar en rekening te houden met elkaar. Daar hoort ook bij dat ze leren omgaan met gevoelens, zoals verdriet, angst, boosheid, teleurstelling en jaloezie.
- **Socialisatie: aanbieden van regels, normen en waarden.** Kinderen maken kennis met waarden en normen van de samenleving waar zij deel van uitmaken.

Deze doelen worden breed gedragen. Ze vormen niet alleen de basis voor onderzoek naar de kwaliteit van kinderopvang, maar zijn ook opgenomen in de Wet kinderopvang als wettelijke eisen. Maar waaraan kan worden afgemeten in hoeverre de kinderopvang deze doelen realiseert? Internationaal wordt daarbij vaak onderscheid gemaakt naar de eerdergenoemde proceskwaliteit en structurele

kwaliteit. Bij proceskwaliteit gaat het om de kwaliteit van de feitelijke ervaringen die kinderen opdoen in hun interactie met de sociale en materiële omgeving (*De kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang*, Van IJzendoorn, Tavecchio, 2004). Structurele kwaliteit verwijst naar kenmerken van de setting waarin opvang wordt aangeboden, zoals groepsgrootte, staf-kindratio en opleidingsniveau van medewerkers. Deze structurele kwaliteitsmaten worden gezien als randvoorwaarden voor de proceskwaliteit. Per opvangsoort zijn eisen op het gebied van structurele kenmerken opgenomen in de Wet kinderopvang (zie paragraaf 3.3.2). Het perspectief op pedagogische kwaliteit met aandacht voor proceskwaliteit en structurele kwaliteit is door het Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek (NCKO) vertaald naar een kwaliteitsmodel voor de kinderopvang (figuur 19). Daarin wordt structurele kwaliteit beschreven als een voorwaarde voor proceskwaliteit. Een goede opleiding van de pedagogisch medewerker, bijvoorbeeld, draagt bij aan een juiste interactie met kinderen. Terwijl een grote groep ervoor kan zorgen dat het voor een medewerker moeilijker is om de juiste omgang te realiseren. Aandacht voor de proceskwaliteit op de groep enerzijds en de randvoorwaarden daarvoor in structurele kwaliteit anderzijds zijn beide belangrijk voor de pedagogische kwaliteit (*De kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang*, Van IJzendoorn, Tavecchio, 2004).

5.1.3 Bevindingen over de kwaliteit van kinderopvang in Nederland

5.1.3.1 Kwaliteitsmetingen

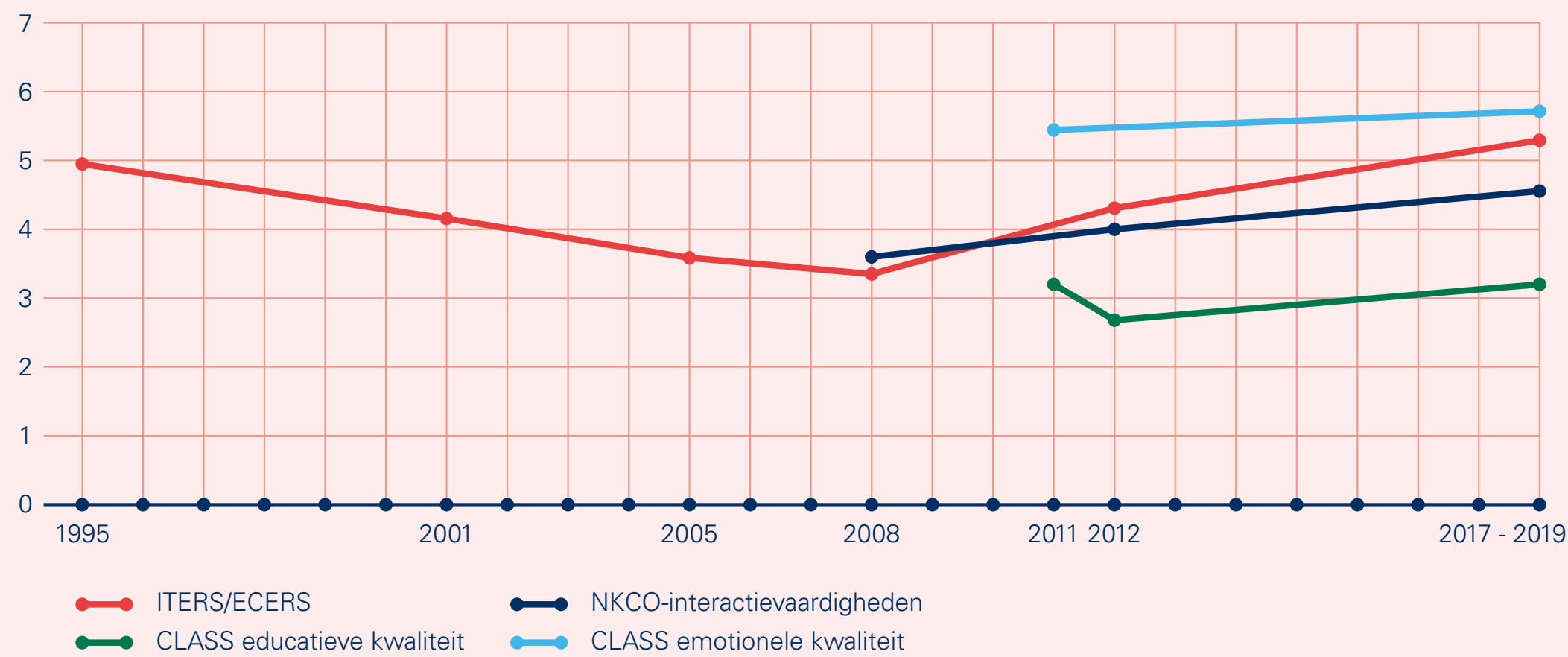
In Nederland zijn in de afgelopen 25 jaar op verschillende momenten metingen uitgevoerd naar de pedagogische kwaliteit van de kinderopvang. Bij de verschillende metingen is deels gebruik gemaakt van dezelfde meetinstrumenten, waardoor een vergelijking van de kwaliteit op verschillende tijdstippen mogelijk is en trends in de kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang kunnen worden gevolgd.

Het Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek (NCKO) heeft in opdracht van de ministeries van SZW en OCW in 2005, 2008 en 2012 drie landelijke kwaliteitsmetingen uitgevoerd. Daarbij heeft het ook de resultaten meegenomen van eerdere metingen van Van

IJzendoorn in 1995 en Gevers Deynoot in 2001. In 2017 heeft de Universiteit van Utrecht samen met Sardes (onder de vlag van het Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang) het stokje overgenomen van het NCKO en zijn er gecombineerde metingen uitgevoerd in 2017, 2018 en 2019. In 2009 heeft het Kohnstamm Instituut ook gekeken naar de kwaliteit van voorschoolse voorzieningen in cohortonderzoek naar de ontwikkeling van kinderen en kinderen in hun onderwijspbaan gevolgd vanaf 2-12 jaar (Pre-COOL).

In de onderzoeken is de pedagogische kwaliteit onderzocht aan de hand van drie instrumenten:

- **ITERS/ECERS.** In alle meetrondes is gebruikgemaakt van de internationaal gevalideerde en toegepaste Infant/Toddler Environment Rating Scale (ITERS, voor kinderen van 0-2,5 jaar) en de Early Childhood Environment Rating Scale (ECERS, voor kinderen van 2,5-5 jaar). ITERS en ECERS meten verschillende aspecten van proceskwaliteit. In de peilingen in Nederland is gekeken naar: 1) de inrichting van de ruimte en aanwezige meubilering, 2) interacties die taal en redeneren bij kinderen aanmoedigen, 3) een breed aanbod van activiteiten en materialen en 4) de kwaliteit van interactie.
- **NCKO-interactievaardigheden.** De NCKO-interactievaardigheden zijn onderdeel van het bredere NCKO-model. Het NCKO-model meet zowel proceskwaliteit als structurele kwaliteit (BKR, groepsgrootte etc.). Proceskwaliteit bestaat hier uit twee pijlers, enerzijds de algemene proceskwaliteit die wordt gemeten door het ITERS/ECERS instrument en anderzijds de kwaliteit van interactie tussen pedagogisch medewerker en kinderen. Om meer inzicht te krijgen in de interactievaardigheden van pedagogisch medewerkers heeft het NCKO zes observatieschalen ontwikkeld. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen basale interactievaardigheden die de emotionele proceskwaliteit duiden (sensitieve responsiviteit, respect voor autonomie en structureren en grenzen stellen) en educatieve vaardigheden (praten en uitleggen, ontwikkelingsstimulering en begeleiden van interacties tussen kinderen).



Omvang steekproef	1995	2001	2005	2008	2011	2012	2017-2019
ITERS/ECERS	43	51	42	200		50	93
NCKO-interactievaardigheden				425		99	161
CLASS					122	97	67

Figuur 20 Ontwikkeling kwaliteit kinderopvang gemeten (bron: factsheet LKK kinderopvang 2019)¹³⁾.
Duiding scores:
< 3 = onvoldoende/laag; scores > 3 en < 5 = matig-voldoende; scores > 5 = goed/hoog voor de ITERS/ECERS/CLASS en scores < 3,5 = onvoldoende; scores > 3,5 en < 4,5 = matig; scores > 4,5 = voldoende tot goed voor de NCKO-schalen;
maximale score = 7.

13) ITERS/ECERS (algemene proceskwaliteit); NCKO (emotionele proceskwaliteit); NCKO (educatieve proceskwaliteit); CLASS (educatieve proceskwaliteit); CLASS (emotionele proceskwaliteit).



Figuur 21 Ontwikkelingen in de kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang. LKK, 2019.
Score: < 3 = onvoldoende; > 3 en < 5 = matig-voldoende; > 5 = goed

- **CLASS-Toddler.** In 2011-2012 en 2017-2019 is naast bovenstaande instrumenten ook gebruikgemaakt van het instrument Classroom Assessment Scoring System (CLASS-)Toddler, met een focus op 2- en 3-jarigen. Dit instrument meet een combinatie van algemene proceskwaliteit en de kwaliteit van interacties van pedagogisch medewerker met kinderen. CLASS-Toddler omvat acht kwaliteitsaspecten die kunnen worden ingedeeld in twee kwaliteitsdomeinen: emotionele kwaliteit en educatieve kwaliteit. Emotionele kwaliteit omvat aspecten als de positieve sfeer in de groep en het ontbreken van negativiteit met een medewerker die sensitief en responsief reageert op kinderen. Educatieve kwaliteit representeert de mate waarin de pedagogisch medewerker kinderen kan ondersteunen in hun brede cognitieve en taalontwikkeling.

5.1.3.2 Bevindingen kinderdagopvang

■ **De kwaliteit van de Nederlandse kinderdagopvang is de afgelopen jaren steeds beter geworden.** In 2019 heeft het consortium Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (LKK) een trendanalyse gemaakt van de pedagogische kwaliteit van de Nederlandse kinderdagopvang op basis van de verschillende kwaliteitsmetingen tussen 1995 en 2019. Figuur 20 laat de uitkomsten van de metingen zien op de verschillende meetinstrumenten die daarbij zijn ingezet. In een tabel is daarbij de omvang van de steekproef opgenomen.

De trendanalyse laat zien dat de kwaliteit van de kinderopvang in Nederland na een daling tussen 1995 en 2007 vanaf 2008 op meerdere fronten weer is gestegen en nu van een voldoende tot goed niveau is. Alle drie de meetinstrumenten laten een stijging zien in kwaliteit. Het gaat daarbij zowel om de kwaliteit van interacties tussen pedagogisch medewerkers en kinderen als om de kwaliteit van de omgeving zoals de inrichting van de ruimte en materialen. De grootste kwaliteitsstijging doet zich voor bij de emotionele proceskwaliteit. Het gaat dan bijvoorbeeld om de positieve sfeer op de groep, de sensitiviteit van de medewerkers en de wijze waarop pedagogisch medewerkers kinderen ondersteunen in het reguleren van hun gedrag. Ook de educatieve kwaliteit laat een stijging zien, vooral

in een relatief rijk taalaanbod met veel verbale interacties, maar deze blijft gemiddeld genomen aan de lage kant.

■ **Eerdere daling in kwaliteit tussen 1995 en 2008 lijkt het gevolg van sterke groei van de sector.** Verschillende onderzoekers hebben gekeken naar mogelijke verklaringen voor de daling in de kwaliteit tussen 1995 en 2008. Volgens het Kohnstamm Instituut (2016) zou deze te maken kunnen hebben met de sterke groei van de sector in deze periode. Tussen 1995 en 2010 zijn er veel nieuwe houders gestart en is het aantal voorzieningen en gebruik van kinderopvang sterk gestegen (zie hoofdstuk 3). Het lijkt erop dat nieuwe houders moeite hadden om direct de juiste kwaliteit te bieden en dat door de focus op capaciteit de kwaliteit onder druk kwam te staan. Gevers Deynoot en Riksen-Walraven vonden dat de relatieve nieuwkomers die tussen 1995 en 2001 waren opgericht aanzienlijk lager scoorden dan kindercentra die al langer bestonden (Gevers Deynoot en Riksen-Walraven, 2004 en 2005).

Lange tijd werd kinderopvang in Nederland vooral gezien als arbeidsmarktinstrument. Na de invoering van de Wet kinderopvang is dit beeld gaan schuiven. Kinderopvang wordt in toenemende mate beschouwd als een volwaardige pedagogische voorziening in de opvoeding en ontwikkeling van de kinderen, hierdoor komt er steeds meer aandacht voor de kwaliteit van de kinderopvang (Wet OKE: beleidsreconstructie en implementatie in twaalf gemeenten, Kohnstamm Instituut, 2014). Deze ontwikkeling wordt gemarkeerd door de Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (OKE) in 2010 en de Wet IKK in 2018. Het lijkt erop dat kinderopvangorganisaties met deze toegenomen aandacht voor kwaliteit hebben ingezet op professionalisering en verbetering van de inrichting van de ruimte, de aanwezigheid van spel- en educatieve materialen en het activiteitenaanbod.

■ **De algemene proceskwaliteit in de kinderopvang is hoog, maar de educatieve kwaliteit blijft nog iets achter.** Figuur 21 toont de scores in 2008, 2012 en 2017-2019 voor verschillende interactievaardigheden op basis van het CLASS-Toddler-instrument en de NCKO-interactievaardigheden. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen basale interactievaardigheden op het gebied van emotionele kwaliteit (blauw) en vaardigheden gericht op educatieve kwaliteit (groen).

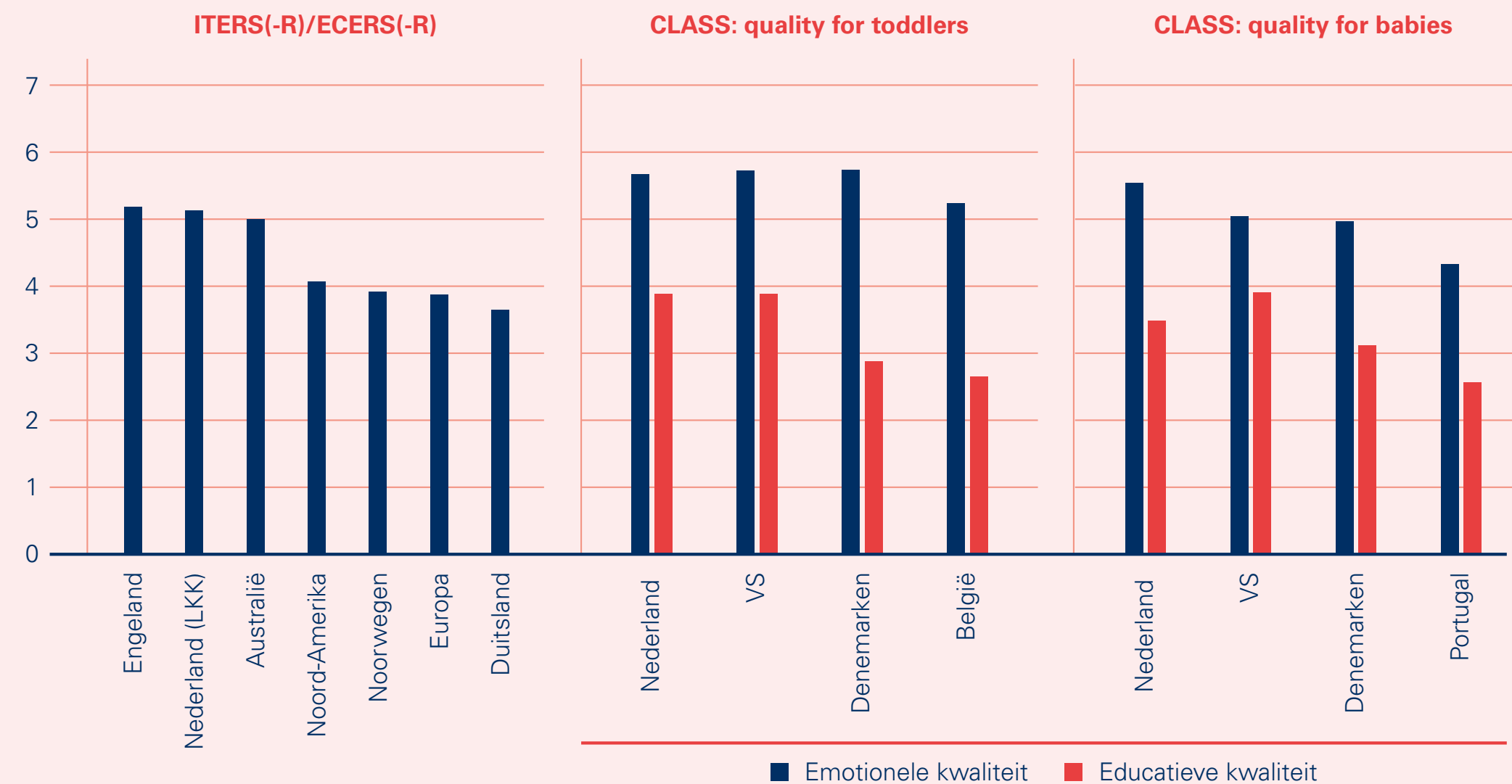
De metingen laten zien dat alle scores zijn gestegen sinds 2012. De grootste kwaliteitsstijging doet zich voor bij de emotionele proceskwaliteit. Het gaat dan bijvoorbeeld om de sensitieve responsiviteit van medewerkers, de mate waarin zij respect tonen voor de autonomie van kinderen en de wijze waarop pedagogisch medewerkers kinderen ondersteunen in het reguleren van hun gedrag. Hoewel de educatieve kwaliteit ook is toegenomen, blijft deze gemiddeld aan de lage kant. De stijging van de educatieve kwaliteit is vooral terug te zien in de mate waarin medewerkers praten en uitleggen in de interactie met kinderen en de mate waarin zij de ontwikkeling van kinderen stimuleren.

Ook uit recentelijk verdiepend onderzoek naar de opvang van baby's van LKK blijkt dat de gemiddelde emotionele proceskwaliteit voldoende tot goed en de gemiddelde educatieve kwaliteit duidelijk lager is, net als in de andere opvangsoorten. Het onderzoek laat daarnaast zien dat zowel de emotionele als de educatieve kwaliteit hoger is in horizontale babygroepen, waarin kinderen op leeftijd bij elkaar zitten. Ook de inrichting van de ruimte, de kwaliteit van het programma en het taalgebruik met kinderen blijken vaker voldoende tot goed in horizontale groepen vergeleken met verticale groepen (*Kwaliteit van de babyopvang in Nederland*, LKK, 2020).

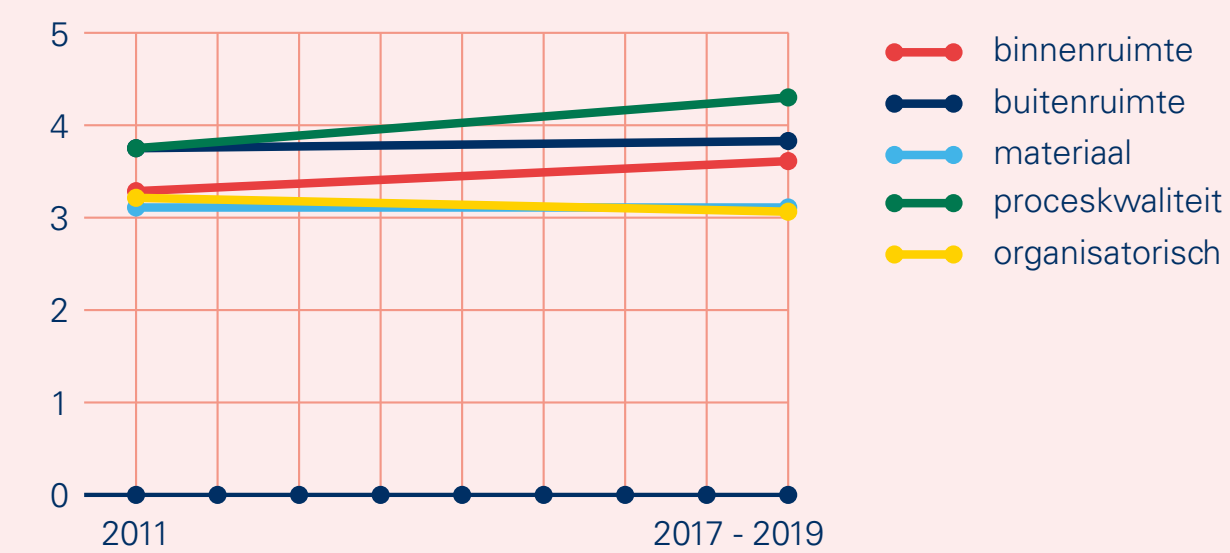
■ **Nederland doet het goed in internationaal perspectief.**

De kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang kan worden vergeleken met andere landen waar bij peilingen dezelfde meetinstrumenten zijn gebruikt. LKK heeft de scores van de Nederlandse kinderopvang op de schalen van ITERS(-R) en ECERS(-R) en CLASS internationaal vergeleken (figuur 22). Daaruit blijkt dat de kwaliteit die LKK gemeten heeft tussen 2017 en 2019 relatief hoog is in vergelijking met andere landen binnen en buiten Europa (*Ontwikkelingen in de kwaliteit van de Nederlandse kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang*, LKK, 2019).

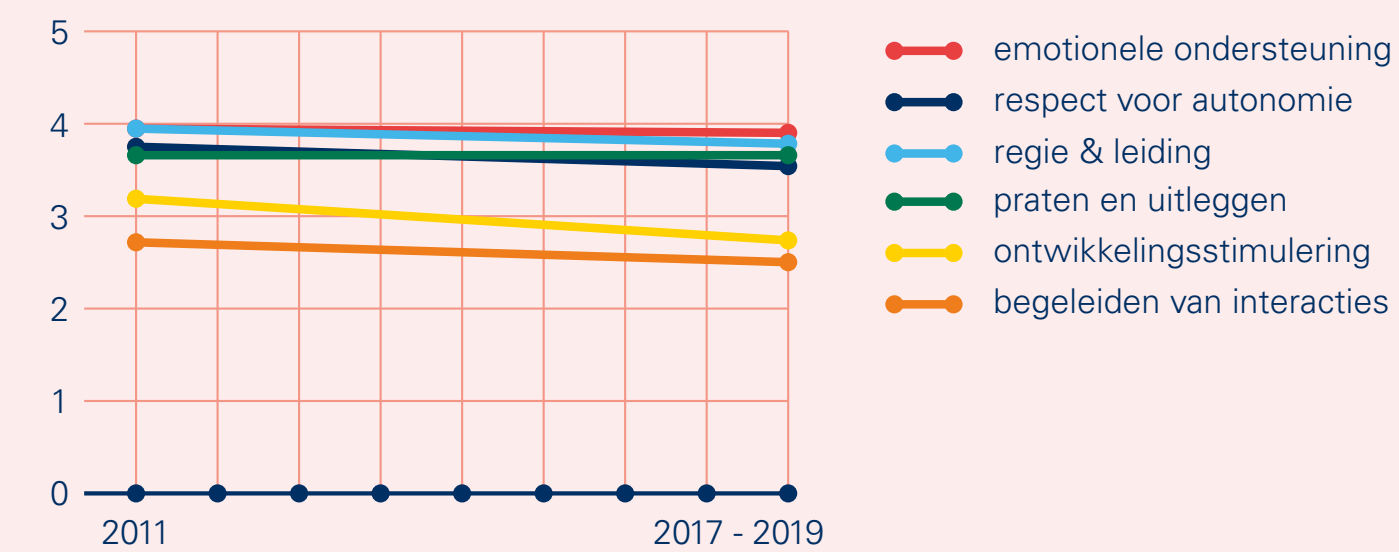
De gemiddelde scores voor globale kwaliteit (gemiddelde kwaliteit van ruimte/meubilering, taal, activiteiten en interactie met de kinderen zoals gemeten met de ITERS-R/ECERS-R) liggen in Nederland zeer hoog in vergelijking met onderzoek uit Europese landen en zelfs buiten Europa.



Figuur 22 Deze vergelijking is beperkt tot landen waarover op basis van dezelfde observatie-instrumenten gegevens beschikbaar zijn en betreffen alleen kinderdagopvang en baby-opvang (*Ontwikkelingen in de kwaliteit van de Nederlandse kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang, LKK, 2019*)



Figuur 23 Algemene proceskwaliteit bso. Score: < 3 = onvoldoende; > 3 en < 5 = matig-voldoende; > 5 = goed. Maximale score is 7 (bron: *Ontwikkelingen in de kwaliteit van de Nederlandse kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang, LKK, 2019*)



Figuur 24 Interactievaardigheden bso. Score: < 3 = onvoldoende; > 3 en < 5 = matig-voldoende; > 5 = goed. Maximale score is 7 (bron: *Ontwikkelingen in de kwaliteit van de Nederlandse kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang, LKK, 2019*)

De kwaliteit kan zich meten met de recentelijk gevonden kwaliteit in het Verenigd Koninkrijk en ligt hoger dan in Australië en Scandinavische landen. De emotionele kwaliteit (zoals gemeten met CLASS) is voor zowel baby's als peuters vergelijkbaar of hoger dan in andere landen. De educatieve kwaliteit blijft voor baby- en peutergroepen in alle landen opvallend achter in vergelijking met de emotionele kwaliteit. Voor baby's geldt dat de educatieve kwaliteit in Nederland hoger is dan in België en Portugal, maar iets lager dan in de VS.

5.1.4 Bevindingen buitenschoolse opvang

■ *De buitenschoolse opvang in Nederland is van voldoende kwaliteit, maar laat weinig ontwikkeling zien.* LKK heeft in 2019 ook een trendanalyse gemaakt van de kwaliteit van de buitenschoolse opvang. In 2011 zijn de observatie-instrumenten voor de kinderopvang aangepast en toegepast in een landelijke studie voor buitenschoolse opvang. Deze instrumenten zijn inhoudelijk in lijn met de instrumenten voor de kinderdagopvang en omvatten een omgevingsschaal (vergelijkbaar met de ITERS/ECERS) en een schaal voor de beoordeling van zes interactievaardigheden van pedagogisch medewerkers, in lijn met de NCKO-interactievaardigheden. In 2017-2019 is een tweede meting uitgevoerd op basis van deze instrumenten. In tegenstelling tot de resultaten van de kinderdagopvang laat de trendanalyse bij de buitenschoolse opvang zien dat de kwaliteit op sommige aspecten eerder stabiel bleef of zelfs is gedaald.

In een recente publicatie van de SER benadrukt de raad het belang van investeren in voorzieningen voor schoolgaande kinderen. De SER adviseert in te zetten op een kwaliteitsimpuls en het realiseren van sluitende dagarrangementen met een aantrekkelijk aanbod. Ook kan de buitenschoolse opvang op deze manier een rol spelen in de brede talentontwikkeling van kinderen en ondersteunen in het inhalen van eventuele vertragingen die zijn opgelopen tijdens corona. De raad ziet zo mogelijkheid om de positie van de buitenschoolse opvang te verstevigen en tegelijkertijd het onderwijs te ontlasten. Door middel van een kwalitatief hoogstaand, aantrekkelijk en betaalbaar aanbod draagt de buitenschoolse opvang bij aan het bevorderen van de kansengelijkheid (*Een kansrijke start voor alle kinderen*. SER, 2021).

■ *De algemene proceskwaliteit van de bso is op sommige aspecten gestegen, maar op andere gedaald.* De meting van algemene proceskwaliteit in 2011 schetst een beeld van voldoende kwaliteit op basis van scores voor de verschillende aspecten (figuur 23). Net als bij kinderdagopvang scoort de algehele interactiekwaliteit, hier proceskwaliteit genoemd, het hoogst. Ook de kwaliteit van de buitenruimte scoort relatief hoog. De kwaliteit van de binnenruimte scoort lager en ook de organisatorische kwaliteit scoort relatief laag. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het (mid)dagprogramma, de samenstelling van de groepen en opendeurenbeleid, aspecten van pedagogisch beleid en teamsamenstelling, en contact en uitwisseling met ouders, scholen en andere instellingen. Wanneer we kijken naar de metingen in 2017-2019, zijn er weinig verschillen in kwaliteit ten opzichte van 2011. De proceskwaliteit en de kwaliteit van de binnenruimte zijn gestegen, de organisatorische kwaliteit is iets gedaald. De kwaliteit van de buitenruimte en het materiaal is gelijk gebleven.

5.1.4.1 Interactievaardigheden (CLASS)

■ *De interactievaardigheden in de buitenschoolse opvang zijn op onderdelen onvoldoende.* Aanpassen naar “Met betrekking tot de interactievaardigheden van pedagogisch medewerkers laten de resultaten van 2011 zien dat medewerkers over het algemeen voldoende tot hoog scoren op de educatieve vaardigheden, zoals het bieden van emotionele ondersteuning aan kinderen, het tonen van respect voor hun autonomie en de mate waarin medewerkers de regie en leiding nemen door de middag te structureren en grenzen te stellen aan gedrag van kinderen in de groep (figuur 24). Op het vlak van educatieve vaardigheden scoren medewerkers lager, met name waar het gaat om het bevorderen van interacties. De metingen in 2017-2019 laten een stabiel beeld zien in vergelijking met 2011. De aspecten emotionele ondersteuning, regie en leiding, praten en uitleggen en begeleiden van interacties zijn ongeveer gelijk gebleven. Wel scoren medewerkers lager op respect voor autonomie en ontwikkelingsstimulering. De scores onder de 3 op ontwikkelingsstimulering en begeleiden van interacties betekenen dat de kwaliteit matig is.

5.1.5 Wat bepaalt de kwaliteit van kinderopvang?

5.1.5.1 Regionale verschillen

In het regiorapport Krijgt elk kind dezelfde kwaliteit kinderopvang? (2020) heeft de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (LKK) onderzoek gedaan naar de verschillen in kwaliteit naar regio in Nederland (Noord, Oost, Zuid en West) en omgevingsschaal (landelijk of stedelijk). Hierin wordt onderscheid gemaakt naar type opvang: kinderdagopvang, peuteropvang en buitenschoolse opvang. Bij het beoordelen van de kwaliteit maakt de LKK onder andere gebruik van de CLASS, NCKO-schalen en ECERS-R (peuteropvang). Tot slot besteedt het onderzoek van de LKK aandacht aan de relatie tussen het aantal doelgroepkinderen en de kwaliteit van de opvang naar stedelijkheid van het gebied.

■ *De kwaliteit in de kinderdagopvang blijkt weinig te verschillen op regionaal niveau.* Op basis van de resultaten van het onderzoek van LKK valt te concluderen dat het voor kinderen niet uitmaakt in welke regio zij wonen. In alle vier de regio's is de emotionele kwaliteit van de kinderdagopvang voldoende tot goed waar de educatieve kwaliteit matig tot voldoende scoort. De stedelijkheidsgraad lijkt evenmin een nadrukkelijk verschil te maken in de geboden kwaliteit voor kinderen in de kinderdagopvang. Voor zowel landelijk als stedelijk gebied geldt dat gemiddeld de emotionele kwaliteit voldoende tot goed is en de educatieve kwaliteit wat lager scoort. Ook het aantal doelgroepkinderen in de kinderdagverblijven heeft geen significant effect op de kwaliteit van de geboden kinderdagopvang. Een enkele uitzondering hierop is de NCKO-schaal Praten en Uitleggen, die aantoont dat hoe hoger het aantal doelgroepkinderen met een lage sociaaleconomische status (SES), hoe lager de kwaliteit van praten en uitleggen door de pedagogisch medewerkers. Wanneer we echter de kwaliteit van kinderdagopvang in relatie tot doelgroepkinderen uitsplitsen naar stedelijk en landelijk gebied, worden andere patronen zichtbaar. In landelijk gebied gaat een hoger aandeel kinderen met een hogere sociaaleconomische status (SES) samen met meer aandacht voor het kindperspectief. Ook opvallend: een hoger aandeel kinderen met een niet-westerse achtergrond houdt verband met een lagere kwaliteit van Praten en Uitleggen. Het omgekeerde effect is eveneens zichtbaar: een hoger aandeel kinderen met een Nederlandse of westerse achtergrond

komt de kwaliteit van Praten en Uitleggen in de kinderdagopvang juist ten goede (*Krijgt elk kind dezelfde kwaliteit kinderopvang?* LKK, 2020).

■ **De regionale kwaliteit van peuteropvang kent meer overeenkomsten dan verschillen.** Er is een algemeen patroon zichtbaar van voldoende tot goede emotionele kwaliteit en lagere educatieve kwaliteit op de peuteropvang. Er zijn echter ook aantoonbare verschillen. Regio Oost blijkt in verschillende opzichten beter te scoren op de proceskwaliteit dan regio West en Zuid. Ook laat regio Oost betere resultaten zien op ontwikkelingsstimulering dan regio West. In de kwaliteit van de peuteropvang lijkt het woonachtig zijn in stedelijk of landelijk gebied geen effect te hebben. Peuteropvanglocaties in de stad en op het platteland laten dezelfde patronen zien in hun scores, gemiddeld genomen scoren zij voldoende tot goed op de verschillende aspecten van kwaliteit in de peuteropvang. In de kinderdagopvang en de buitenschoolse opvang kan ongeveer een vijfde van de kinderen bestempeld worden als doelgroepkind op basis van hun SES of achtergrond. In de peuteropvang zijn deze doelgroepkinderen ruim vertegenwoordigd en vormen landelijk ongeveer een derde van de peuteropvangpopulatie. De relatie tussen kwaliteit en het aandeel doelgroepkinderen is op basis van de verschillende kwaliteitsschalen niet eenduidig. Wanneer er in de relatie kwaliteit en aandeel doelgroep kinderen onderscheid wordt gemaakt tussen landelijk en stedelijk gebied, wordt in landelijk gebied zichtbaar dat hoe meer doelgroepkinderen in de groep, hoe hoger de score op sensitiviteit. Aanvullend hierop stijgt in landelijk gebied de educatieve kwaliteit naarmate er meer kinderen met een niet-westerse achtergrond in de groep zitten (*Krijgt elk kind dezelfde kwaliteit kinderopvang?* LKK, 2020).

■ **Grotere verschillen in de kwaliteit van buitenschoolse opvang.** De kwaliteit van de buitenschoolse opvang is over de vier regio's genomen gemiddeld voldoende tot goed op emotionele kwaliteit, terwijl de educatieve kwaliteit gemiddeld matig tot voldoende is. Het valt op dat de kwaliteit van de buitenschoolse opvang op twee punten significant verschilt voor de regio's. Regio Noord scoort op een positief klimaat en respecteren van autonomie lager dan regio West en op de kwaliteit van feedback lager dan regio Oost, Zuid en West. Ook is er een verschil zichtbaar in de kwaliteit naar

stedelijkheidsgraad. De taalstimulering is in het stedelijk gebied van hogere kwaliteit dan op het platteland, al is dit effect matig te noemen. In het algemeen zijn er enkele voorzichtige trends zichtbaar, die wijzen op hogere kwaliteit in stedelijk gebied. Vervolgens is de relatie tussen de aanwezigheid van doelgroepkinderen op de groep en de kwaliteit van de buitenschoolse opvang uitgelicht. Samenvattend is te zien dat in landelijk gebied de kwaliteit beter is bij locaties met meer doelgroepkinderen, met name voor kinderen met een niet-westerse achtergrond. In stedelijk gebied is minder eenduidigheid: de kwaliteit van de omgeving is hoger op groepen met minder doelgroepkinderen, maar de proceskwaliteit geeft geen eenduidig beeld (*Krijgt elk kind dezelfde kwaliteit kinderopvang?* LKK, 2020).

5.1.5.2 Relatie tussen kwaliteit en uurprijs

In het regiorapport *Krijgt elk kind dezelfde kwaliteit kinderopvang?* (2020) heeft de LKK is tevens de relatie tussen kwaliteit en uurprijs onderzocht. In de analyses van de LKK wordt gecorrigeerd voor organisatiekenmerken zoals grootte van de organisatie, rechtsvorm of winstdoel. Het verband tussen kwaliteit en uurprijs wordt uitgesplitst naar kinderdagopvang en buitenschoolse opvang.

In het geval van kinderdagopvang is in de algehele steekproef geen verband zichtbaar tussen uurprijs en kwaliteit. Uitzondering hierop is de dimensie Praten en Uitleggen, waar een zwak positief verband zichtbaar is, wat suggereert dat kinderdagopvang beter wordt met het stijgen van de uurprijs. Ditzelfde verband is te zien in de stedelijke context. Daarnaast is in de stedelijke omgeving de emotionele kwaliteit hoger naarmate de opvang duurder is. Aanvullend, wanneer er onderscheid wordt gemaakt tussen locaties die minder of juist meer dan het maximale uurtarief vragen voor hun diensten, is hier geen sprake van een kwaliteitsverschil. Voor locaties op of onder het maximale uurtarief en locaties boven het maximale uurtarief is wel een aantal verschillen zichtbaar tussen de landelijke en stedelijke omgeving. In landelijk gebied is de kwaliteit op vrijwel alle vaardigheden beter bij locaties die op of onder het maximumtarief zitten. Voor stedelijk gebied is er geen relatie zichtbaar (*Krijgt elk kind dezelfde kwaliteit kinderopvang?* LKK, 2020).

In de gehele steekproef zijn maar weinig verbanden te vinden tussen uurprijs en kwaliteit voor de buitenschoolse opvang. Er is een voorzichtig negatief verband zichtbaar tussen sensitiviteit en aandacht voor het kindperspectief. Concreet betekent dit dat de kwaliteit daalt naarmate de buitenschoolse opvang duurder wordt. Dit effect is eveneens te zien wanneer stedelijkheid wordt meegewogen. Zo is in een stedelijke omgeving de kwaliteit lager voor sensitiviteit en het begeleiden van gedrag bij locaties die een hogere uurprijs vragen. Aanvullend, wanneer er onderscheid wordt gemaakt tussen locaties op of onder het maximale uurtarief en locaties boven het maximale uurtarief, is er een kwaliteitsverschil zichtbaar. Gemiddeld genomen scoren relatief goedkopere buitenschoolse opvanglocaties hoger op drie dimensies: aandacht voor kindperspectief, kwaliteit van feedback en stimuleren van taalontwikkeling. Als we dit verband toetsen aan de landelijke en stedelijke context, valt op dat dit alleen geldt voor het landelijk gebied en is alleen het effect voor aandacht voor kindperspectief en kwaliteit van feedback nog significant. Voor de buitenschoolse opvang in de stedelijke context zijn andere effecten zichtbaar. Zo is de kwaliteit van ruimte en inrichting en van het materiaal hoger bij locaties met een lage uurprijs (*Krijgt elk kind dezelfde kwaliteit kinderopvang?* LKK, 2020).

5.1.6 Effecten COVID-19 op kinderen en effect op kwaliteit kinderopvang

■ Impact corona op de gezondheid van kinderen.

Het NJi heeft in 2020 het rapport De impact van corona op de gezondheid van kinderen en jongeren gepubliceerd. Hierin worden directe (medische) effecten van een besmetting met corona besproken, denk aan symptomen variërend van mild tot ernstig en de eventuele langetermijnklachten. Daarnaast komen ook de indirecte gevolgen aan bod, die veelal gerelateerd zijn aan de coronamaatregelen. Zo heeft corona in het algemeen een negatieve invloed gehad op de leefstijl van kinderen: ze zijn minder gaan bewegen, ongezonder gaan eten en slechter gaan slapen. Ook het beeldschermgebruik is waarschijnlijk toegenomen. Daarnaast moet rekening worden gehouden met ontwikkelingsproblemen, omdat de lockdowns mogelijk geleid hebben tot een achterstand in de ontwikkeling van de motoriek

en de taalontwikkeling van het jonge kind. Hier moet nog uitgebreid onderzoek naar worden gedaan. Het is nog de vraag in hoeverre deze effecten van corona op de gezondheid van kinderen wijdverbreid invloed hebben op de dagdagelijkse basis van de kinderopvang sinds de heropening van de sector (De impact van corona op de gezondheid van kinderen en jongeren. NJi, 2020). In een eerste onderzoek naar de effecten blijkt dat tijdens de sluiting driekwart van de kinderen de opvang misten, vooral kinderen zonder broertjes of zusjes en oudere kinderen. Gezinnen waarvan de kinderen langer naar de opvang gingen hadden ook een gevoel van gemis. Na de opening was het weer wennen aan het halen en brengen, maar was er soms zorg over het mogelijk oplopen van corona. Ouders vertelden de onderzoekers dat kinderen soms gestrest waren (2 op de 10 kinderen). Een onbekend gezicht bleek voor kinderen daarbij te zorgen voor die stress (*Terug naar de opvang: kinderopvang in tijden van corona* (2021) Universiteit Leiden, Tilburg University).

■ **Contact houden met kwetsbare gezinnen ten tijde van corona.** De coronacrisis heeft potentieel negatieve gevolgen voor de ontwikkeling van kinderen, in het bijzonder voor gezinnen in kwetsbare situaties. Het sluiten van scholen, kinderopvang, voorscholen, peuterspeelzalen en het verplicht thuiswerken in combinatie met de zorg voor (jonge) kinderen kan in sommige gevallen tot een sterke toename van stress voor zowel ouders als kinderen hebben geleid. In eerste instantie was er noodopvang voor kinderen van ouders in cruciale beroepen. Hier zijn al snel de kwetsbare kinderen aan toegevoegd. Tijdens de lockdowns is er veel ingezet op het bereiken van kwetsbare gezinnen. Hulpverleners waren veelal aangewezen op telefonisch of digitaal contact om hen te bereiken alsmede ondersteuning te bieden. Live contact met gezinnen vond plaats op 1,5 meter afstand tijdens raam-, deur- en wandelbezoeken. Ook in de kinderopvang verloren (pedagogisch) medewerkers met de sluiting van de sector hun vaste contactmomenten met ouders en kinderen. In reactie hierop zijn sommige kinderopvanglocaties actief (telefonisch) contact gaan zoeken met ouders om te informeren naar het welbevinden van zowel kinderen als ouders. In de breedte heeft het tijdens corona echter ontbroken aan een structurele samenwerking tussen jeugdgezondheidszorg en kinderopvang. Juist omdat de kinderopvang zicht heeft op kinderen van 0-4 jaar, is die input van meerwaarde,

in het bijzonder in kwetsbare wijken worden de korte lijntjes naar het sociaal domein gemist. Tegelijkertijd valt er in het signaleren van kwetsbare situaties in de kinderopvang echter nog veel te winnen. Zo blijkt dat de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling nog in lang niet alle kinderopvang voldoende bekend is (De impact van de coronacrisis op de ondersteuning van gezinnen in een kwetsbare situatie met kinderen van 0 tot 4 jaar. Verwey-Jonker, 2020).

■ **Terug naar de opvang.** De Universiteit Leiden heeft in samenwerking met de Universiteit van Tilburg onderzoek gedaan naar de ervaringen van ouders en kinderen met de sluiting en heropening van kinderdagverblijven ten tijde van corona. De resultaten laten zien dat de sluiting van de kinderopvang voor het merendeel van de ouders uitdagend was vanwege het acuut moeten bolwerken van werk en zorgtaken voor het kind. 70% van de ouders uit de steekproef heeft dit als (licht) stressvol ervaren. Positief is dat de gemeten angstigheid vanwege corona van ouders omtrent de heropening van de kinderopvang erg meeviel: slechts 25% rapporteerde enige mate van angst. Wat de ervaring van kinderen met de heropening betreft, blijkt 73% van hen de opvang (enigszins) heeft gemist tijdens de sluiting. Verder valt de mate van negatieve gevoelens ten aanzien van de heropening ook bij de kinderen mee: 22% van hen heeft enige mate van stress ervaren in de eerste twee weken na de heropening van de opvang. Maatregelen rondom het brengen en halen na de heropening, zoals het houden van 1,5 meter afstand, hebben de meeste ouders (47%) als neutraal ervaren. Er was echter ook een grote groep ouders (40%) die (gedeeltelijk) negatief rapporteerde over de impact van deze maatregelen op henzelf of hun kind. Een kleine groep ouders (14%) rapporteerde een positief effect van de maatregelen op henzelf of hun kind. Over het gedrag van het kind tijdens het breng- en haalmoment zijn de volgende resultaten beschikbaar. Een meerderheid (65%) van de ouders geeft aan een (klein) verschil te zien in het gedrag van het kind tijdens het brengen en halen ten opzichte van voor de sluiting. Dit verschil is in vrijwel alle gevallen een negatieve verandering in het gedrag, zoals meer huilen, terughoudendheid, verlatingsangst, etc. Echter gaf ook 10% van de ouders aan dat het kind juist enthousiaster was of dat het breng- en haalmoment gemakkelijker verliep. Vervolgens hebben ouders gerapporteerd over de terughoudendheid van het kind in het eerste contact met

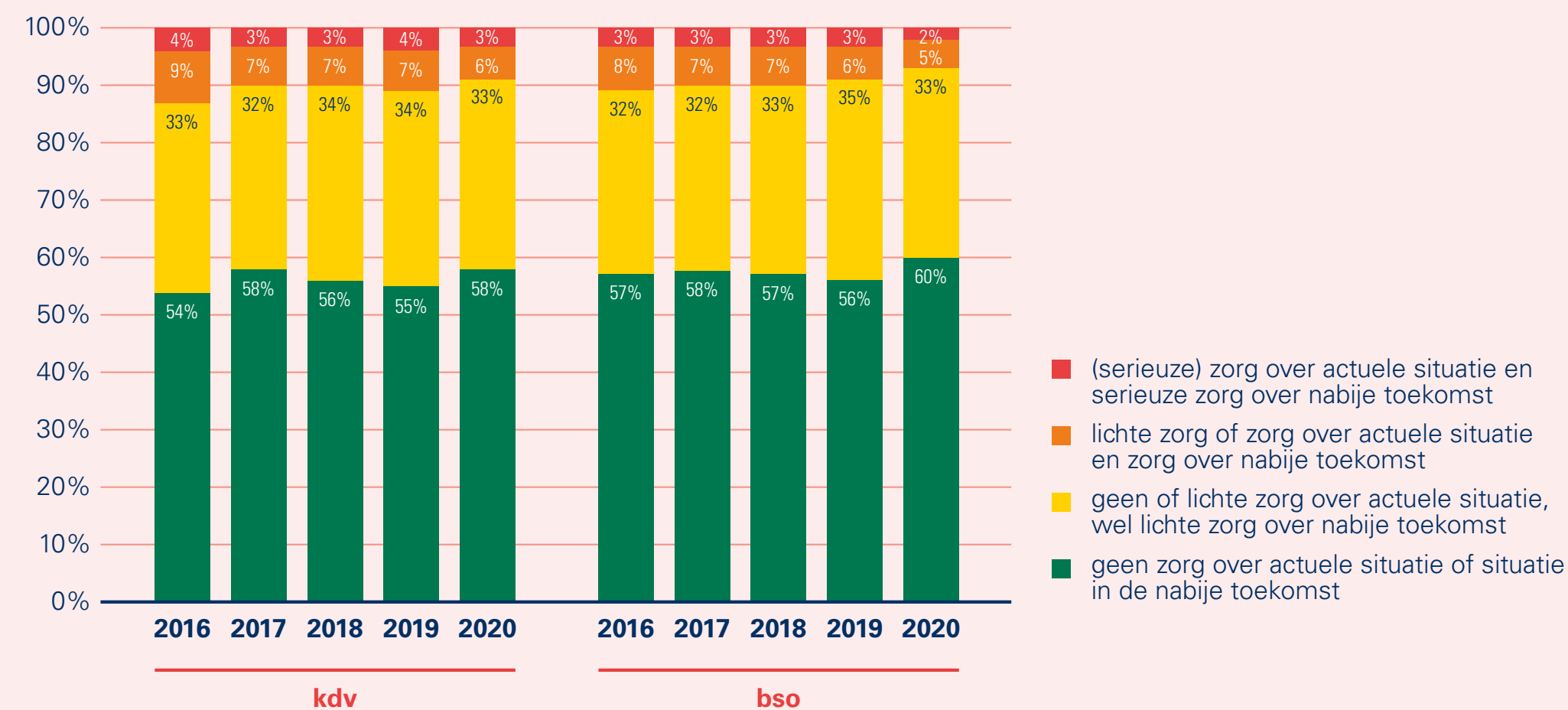
de pedagogisch medewerker na de heropening. Ongeveer 30% geeft aan dat het kind (enigszins) terughoudend was, waarbij jongere kinderen meer terughoudendheid lieten zien dan oudere kinderen. Ook waren kinderen minder terughoudend wanneer zij door dezelfde pedagogisch medewerkers werden opgevangen als voorafgaand aan de sluiting. Tot slot laat het onderzoek zien dat ongeveer 20% van de kinderen volgens hun ouders enige mate van stresservaarde rondom de heropening van de kinderopvang. Wederom is hier een verband met leeftijd zichtbaar: jonge kinderen ervoeren over het algemeen meer stress dan oudere kinderen (Terug naar de opvang: kinderopvang ten tijde van corona. Universiteit Leiden, 2020).

Jonge kinderen hebben baat bij structuur en regelmaat, wat door het sluiten van de kinderopvang abrupt werd onderbroken. Plotseling verviel het contact met de pedagogisch medewerkers en leeftijdsgenootjes en waren activiteiten en speelfaciliteiten niet langer voor hen beschikbaar. De impact werd ook gevoeld bij de ouders, die opeens de zorg voor hun kinderen moesten combineren met het thuiswerken, wat waarschijnlijk voor de nodige uitdagingen heeft gezorgd.

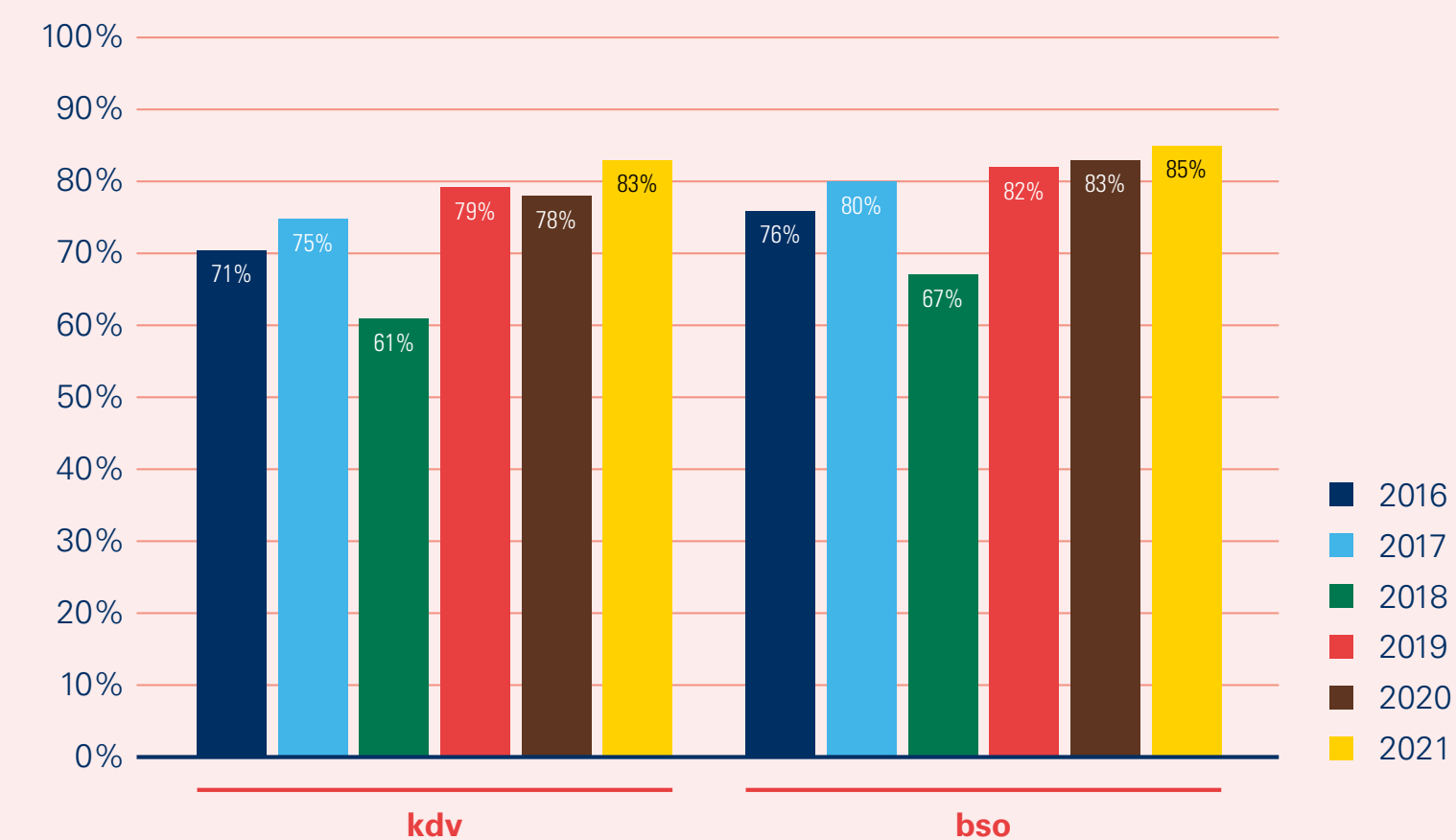
5.2 WAT ZIJN DE BEVINDINGEN VAN HET TOEZICHT OP DE KWALITEIT VAN KINDEROPVANG?

De gemeente is wettelijk verantwoordelijk voor toezicht op en handhaving van de kwaliteit van kinderopvang waar het gaat om kinderdagopvang (0-4 jaar), buitenschoolse opvang (4-13 jaar) en gastouderopvang (0-13 jaar). De uitvoering van het toezicht is in handen van de lokale GGD (zie paragraaf 3.4.3). Alle kinderdagverblijven, buitenschoolse opvanglocaties en gastouderopvangbureaus die in het LRK staan geregistreerd of registratie aanvragen worden jaarlijks bezocht en onderzocht.

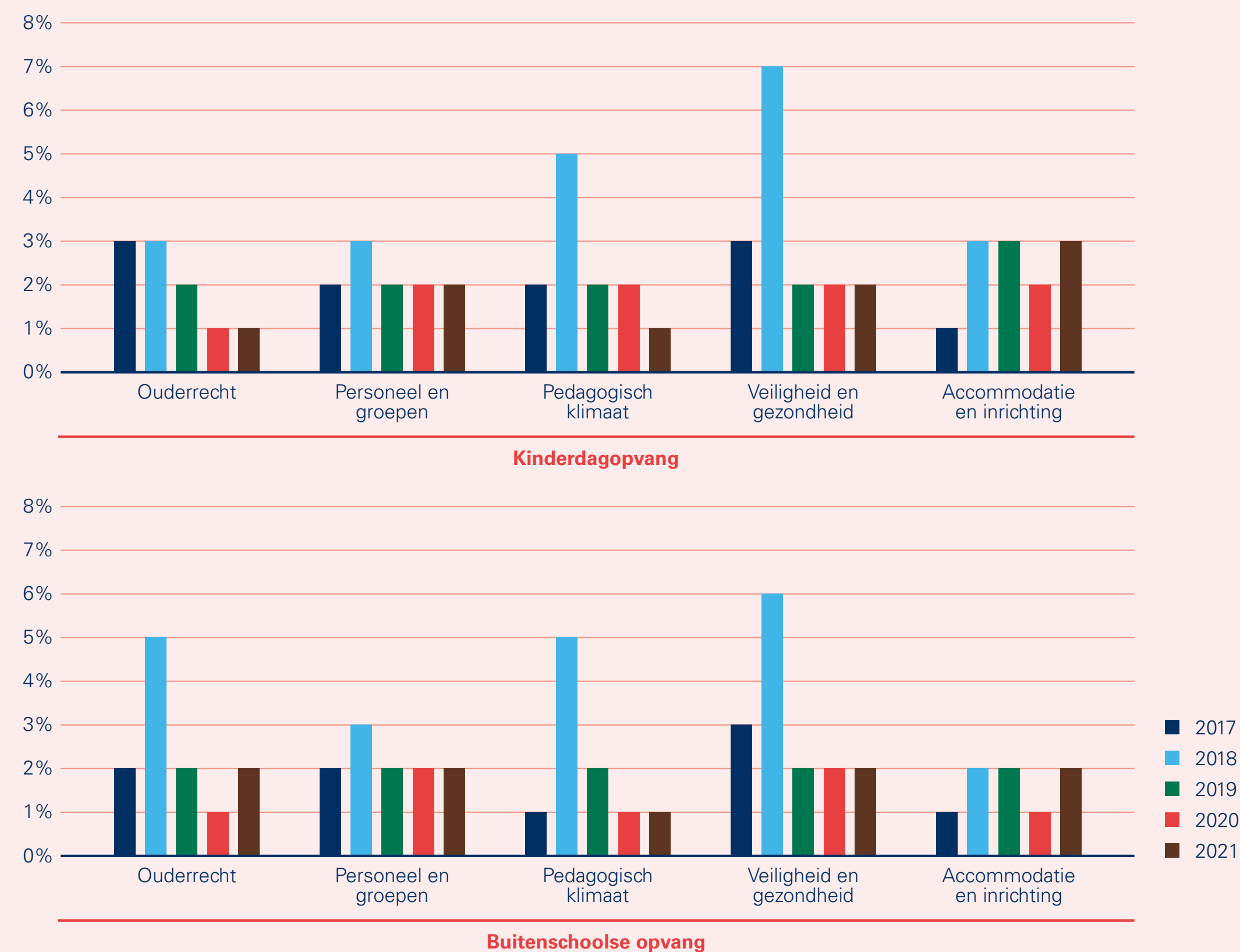
De toezichthouder kijkt daarbij naar verschillende kwaliteitskenmerken die met name betrekking hebben op structurele kwaliteit, zoals personeel en groepen, accommodatie en veiligheid en gezondheid (zie paragraaf 3.4.2). Hierna kijken we naar de bevindingen van de lokale GGD'en over de kwaliteit van de kinderopvang. Waar mogelijk



Figuur 25 Risicoprofielen kindercentra (bron: Landelijk rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2020, Inspectie van het Onderwijs).



Figuur 26 Percentage onderzoeken waarin voorzieningen aan alle voorwaarden voldoen (geen tekortkomingen vastgesteld). Bron: Inspectierapporten GGD.



Figuur 27 Geconstateerde tekortkomingen per domein bij jaarlijkse onderzoeken 2017-2021. Percentage locaties waarbij tekortkomingen zijn vastgesteld op de domeinen (bron: Inspectierapporten GGD).

rapporteren we daarbij over verschillende vormen van opvang en eventuele verschillen tussen voorzieningen en houders.

5.2.1 Onderzoeken en risico's

■ *Vrijwel alle locaties worden onderzocht door de toezichthouder (GGD).* De afgelopen jaren hebben lokale toezichthouders op vrijwel alle kinderopvangvoorzieningen onderzoek uitgevoerd in het kader van het gemeentelijk toezicht. Van de kinderdagverblijven is in 2016, 2017 en 2018 per jaar gemiddeld 98% van de voorzieningen onderzocht. Bij de buitenschoolse opvang is dat het geval bij 97% van de voorzieningen in 2016 en 96% van de voorzieningen in 2017 en 2018. De meest voorkomende reden dat niet 100% van de voorzieningen zijn onderzocht, is dat in sommige voorzieningen (nog) geen kinderen worden opgevangen, of bekend is dat de voorziening op korte termijn gaat sluiten. Een aantal gemeenten heeft daarnaast last gehad van capaciteitsproblemen van het toezicht door de GGD.

In het jaar 2020 (het eerste jaar van de coronapandemie) kijkt de GGD terug op toezicht in verschillende fasen van het jaar. In het eerste deel van het jaar moest er toezicht gehouden worden tijdens sluiting van kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang, op de noodopvang en daarna weer de opstelling van de kinderdagverblijven, terwijl de bso's nog gesloten bleven. Vanaf juni is de reguliere toezicht en handhaving weer opgestart. Dit resulteerde in minder inspecties. Afhankelijk van het type opvang is 57% (kdv) en 75% (bso) van de jaarlijkse onderzoeken uitgevoerd.

Gedurende de coronapandemie was er een tijdelijke coulanceregeling door de toezichthouders. Deze regeling gold voor de duur van de richtlijn van het RIVM en in mei 2022 was deze regeling nog van kracht. Deze maatregel was bedoeld om te voorkomen dat door sluiting van kinderopvanglocaties als gevolg van personeelstekort door ziekteverzuim, als consequentie van de richtlijn er personele krapte in andere sectoren zou ontstaan. De kwaliteitseisen waar door (extra) uitval van personeel niet aan voldaan kon worden, waren bijvoorbeeld de beroepskracht-kindratio, groepsgrootte of opvang in een vaste stamgroep. In het geval een locatie meerdere van deze

kwaliteitseisen overtrad, moest dan wel aannemelijk gemaakt worden dat dit het gevolg was van personeelstekort als gevolg van de RIVM-richtlijn en dat de (emotionele) veiligheid en gezondheid van de kinderen niet in het geding kwam.

■ *Aantal voorzieningen met een hoog risicoprofiel blijft stabiel en toename van voorzieningen waarbij geen zorgen zijn over de actuele en toekomstige situatie.*

Alle kinderopvangvoorzieningen krijgen jaarlijks door de GGD een risicoprofiel toegekend. Daarbij wordt op grond van verschillende indicatoren op het gebied van inspectiehistorie, externe informatie, interne factoren en nalevingsbereidheid een inschatting gemaakt of er mogelijk een risico is dat het kindercentrum op verantwoorde wijze kinderopvang biedt en kan blijven bieden (zie paragraaf 3.4.3). Dit wordt aangeduid met een kleur. Figuur 25 laat de verdeling zien van risicoprofielen over kindercentra voor kinderdagopvang en buitenschoolse opvang. Omdat de inschatting van risico's bij gastouderbureaus op een andere wijze plaatsvindt, laten we deze hier buiten beschouwing.

De verdeling in de risicoprofielen van kinderopvangorganisaties laat een positieve ontwikkeling zien. Tussen 2016 en 2020 steeg het aantal kinderdagverblijven met een groen risicoprofiel van 54% naar 58%. In 2020 brak de coronapandemie uit. Desondanks steeg het aandeel van locaties waarbij bij toezicht van de inspectie geen zorgen waren. Mogelijk nam dit percentage toe dankzij de coulanceregeling. Het aantal inspecties heeft hierop geen invloed, omdat dit over de metingen in de geïnspecteerde voorzieningen gaat en het dus een relatief aandeel is. Het percentage kinderdagverblijven met een oranje of rood risicoprofiel daalde in die periode van 13% naar 9%. Bij de buitenschoolse opvang zien we een vrij constant beeld in de risicoprofielen van voorzieningen over de afgelopen jaren. In 2020 had 7% van de buitenschoolse opvangvoorzieningen een rood of oranje risicoprofiel, een derde (33%) een geel profiel en 60% een groen profiel. Dat is hoger dan de vier voorgaande jaren.

Voorzieningen behouden niet altijd hetzelfde risicoprofiel. De Inspectie van het Onderwijs heeft voorzieningen die eind 2016 een risicoprofiel toegewezen kregen gevolgd tot eind 2018. Bijna

driekwart (72%) van de voorzieningen die in 2016 een groen risicoprofiel toegewezen kreeg, ontving dit ook in 2018. Het resterende kwart (28%) van de voorzieningen die in 2016 nog een groen risicoprofiel toegewezen kreeg, ontving in 2018 een geel, oranje of rood risicoprofiel. Omgekeerd kregen nagenoeg evenveel voorzieningen die in 2016 een geel, oranje of rood risicoprofiel hadden, in 2018 een groen risicoprofiel toegewezen. De verhouding tussen de risicoprofielen blijft hiermee gelijk, terwijl voorzieningen wel degelijk een ander risicoprofiel toegekend krijgen. Zoals gezegd, blijft het risicoprofiel bij een grote groep (72%) echter stabiel (*Landelijk rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2018*, IvhO, 2019).

5.2.2 Bevindingen onderzoeken

■ *Steeds minder tekortkomingen bij kindercentra, maar niet alle voorzieningen voldeden direct aan aangescherpte en nieuwe kwaliteitsvoorwaarden in 2018.* In zijn onderzoek beoordeelt de lokale GGD-toezichthouder of voorzieningen alle kwaliteitseisen naleven en constateert hij of er eventuele tekortkomingen zijn. Tekortkomingen kunnen betrekking hebben op verschillende aspecten van domeinen waar de GGD toezicht op houdt (zie paragraaf 3.43). De impact van verschillende tekortkomingen op de opvang in de praktijk loopt daarmee ook uiteen. In sommige gevallen gaat het om administratieve voorwaarden waar niet aan wordt voldaan, zoals registratie van een regeling voor afhandeling van klachten van ouders. In andere gevallen betreft het pedagogisch handelen van medewerkers in de praktijk of de veiligheid van binnen- en buitenruimtes. Figuur 26 geeft het percentage onderzoeken weer waarbij inspecteurs vaststelden dat aan alle kwaliteitsvoorwaarden werd voldaan.

Bij een groot deel van de jaarlijkse onderzoeken worden geen tekortkomingen geconstateerd. De afgelopen jaren nam het percentage jaarlijkse onderzoeken waar bij voorzieningen geen tekortkomingen werden vastgesteld, steeds verder toe, zowel bij kinderdagverblijven als bij buitenschoolse opvang. In 2018 zagen we echter een behoorlijke daling van dit percentage bij alle typen kinderopvang. De Inspectie van het Onderwijs, die landelijk toezicht houdt op de handhaving door gemeenten, geeft aan dat dit voor een groot deel

te maken heeft met de bijgestelde kwaliteitseisen met de Wet IKK in 2018 (*Landelijk rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2018*. Inspectie van het Onderwijs, 2019). Dit heeft geresulteerd in een aanscherping en toevoeging van voorwaarden in het toezicht. Het percentage onderzoeken zonder tekortkomingen is in 2021 voor de kinderdagverblijven 83% en voor buitenschoolse opvang 85%. Dit is het percentage na gelegenheid tot herstel. Sinds 2020 worden ook de ouderparticipatiecrèches in de onderzoeken van de GGD meegenomen. De bezochte locaties bleken 100% in orde.

■ ***De meeste tekortkomingen bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvangvoorzieningen hebben betrekking op de domeinen veiligheid en gezondheid.*** Figuur 27 geeft een overzicht van het percentage geconstateerde tekortkomingen per domein en type opvang. Uit de figuur blijkt dat de verschillende tekortkomingen zich in de periode 2015-2021 in zeer lage mate voordoen, gemiddeld variërend van 1% tot 4% van de beoordeelde voorwaarden. Relatief gezien worden de meeste tekortkomingen vastgesteld binnen het domein veiligheid en gezondheid. Daarbij gaat het meestal om het plan van aanpak van de houder, dat de veiligheids- en gezondheidsrisico's onvoldoende beschrijft.

In 2018 zien we naast tekortkomingen op het vlak van veiligheid en gezondheid ook een relatief groot aantal tekortkomingen op pedagogisch klimaat (5% bij kdv en bso). De Inspectie van het Onderwijs geeft aan dat een groot deel van de geconstateerde tekortkomingen betrekking heeft op nieuwe en gewijzigde voorwaarden die in het kader van de Wet IKK aan het toetsingskader zijn toegevoegd (*Landelijk rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2018*, IvhO, 2019). Uit de eerste meting van de Monitor Wet innovatie kwaliteit kinderopvang (IKK), meting 2018 (2019), kwam ook naar voren dat zowel houders als inspecteurs moeite hadden met het (beoordelen van het) voldoen aan de nieuw gestelde voorwaarden van het veiligheids- en gezondheidsbeleid. De nieuwe voorwaarden bieden houders meer ruimte voor maatwerk, maar vragen daardoor ook meer van houders. Houders dienen meer eigen verantwoordelijkheid te nemen en meer inzicht te tonen bij het inschatten van risico's. Een deel van de geraadpleegde houders gaf aan het lastig te

vinden om te bepalen wat zij in het nieuwe beleid moesten opnemen, opdat de GGD-toezichthouder dit beleid goedkeurt. De inspectie stelt vast dat er wel een duidelijk verloop zichtbaar is in geconstateerde tekortkomingen in 2018; deze werden vooral gevonden aan het begin van dat jaar. Voor de meeste voorwaarden loopt het aantal tekortkomingen in de loop van 2018 steeds verder terug. Kinderopvangorganisaties lijken dus tijd nodig te hebben gehad om aan de bijgestelde en nieuwe voorwaarden te voldoen. In 2019 zien we dat het aantal tekortkomingen op de verschillende voorwaarden weer op alle domeinen laag ligt, rond de 2%.

In 2020 en 2021 is het aantal inspecties van de toezichthouder lager geweest als gevolg van corona en zijn de GGD's coulanter geweest in de beoordeling. Het aantal tekortkomingen in 2020 wijkt eigenlijk alleen (in negatieve zin) af op accommodatie en inrichting af van eerdere jaren. Er is geen verschil ten aanzien van personeel en groepen, terwijl de beroepskracht-kindratio wel onder druk stond door personeelstekort.

■ ***Bij tekortkomingen gaat het meestal om een beperkt aantal voorwaarden.*** Bij een aanzienlijk deel van de jaarlijkse onderzoeken waarbij tekortkomingen worden vastgesteld, wordt slechts één tekortkoming geconstateerd (figuur 28). Bij kinderdagverblijven gaat het in 2021 om 45%, bij buitenschoolse opvang om 51%. Bij 11% van de kinderdagverblijven en 6% van de bso-locaties worden meer dan vijf tekortkomingen vastgesteld, vaak hangen deze voorwaarden met elkaar samen. Bij een zeer klein aantal onderzoeken worden meer dan tien tekortkomingen vastgesteld. In 2020 zijn de bevindingen duidelijk afwijkend: in ruim 60% van de onderzoeken wordt maar één tekortkoming vastgesteld. De coulanceregeling is in deze periode en in 2021 nog van kracht. De genormaliseerde uitkomsten in 2021 lijkt daarmee tegenstrijdig met de werkelijkheid. Het corona-gerelateerd verzuim was in 2021 hoger dan in 2020, waardoor juist verwacht zou worden dat de uitkomsten in 2021 overeen zouden komen met 2020.

■ ***Minder (vaak) tekortkomingen bij locaties van grote houders.*** Zoals gezegd, bestaan er grote verschillen in omvang van houders, van kleine organisaties met één of enkele locaties tot (zeer) grote

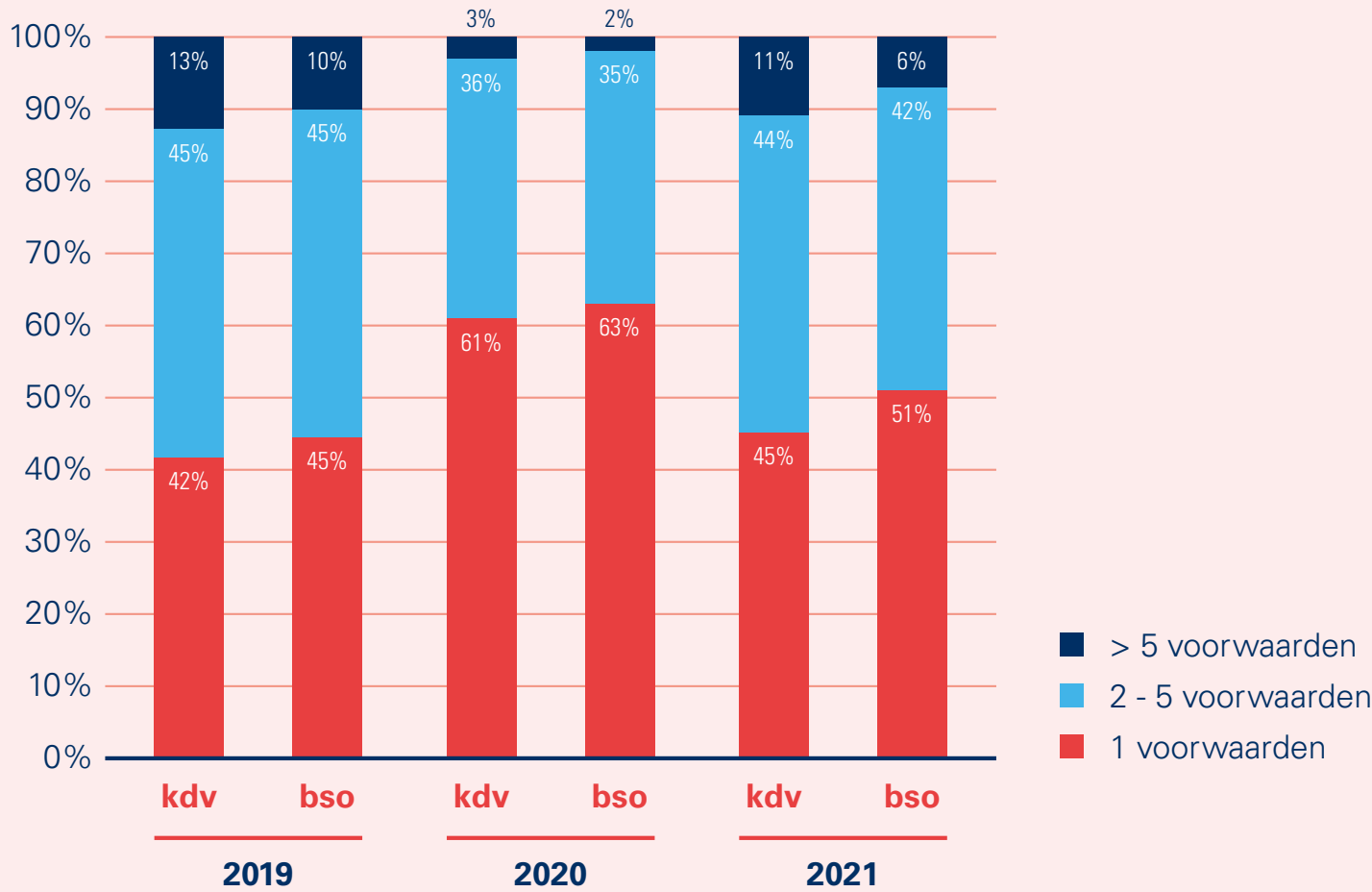
houders met meer dan vijftig locaties (zie paragraaf 4.2.3). We hebben gekeken of er verschillen bestaan tussen de locaties van de diverse houders in het oordeel van de GGD-toezichthouder. Figuur 29 laat het percentage locaties zien waar geen tekortkomingen werden vastgesteld voor locaties van houders van verschillende omvang.

Uit de figuur blijkt dat een groter deel van de locaties van (zeer) grote houders (met meer dan tien locaties) als 100% in orde wordt beoordeeld dan locaties van kleine (één of twee locaties) of middelgrote aanbieders (drie tot tien locaties). Bij circa 86% van de locaties van (zeer) grote houders zijn in 2021 geen tekortkomingen vastgesteld. Bij locaties van middelgrote houders is bij 82% alles in orde, bij locaties van kleine houders geldt dit voor 78%. De verschillen tussen de omvang van de houders blijven bestaan, maar het oordeel van de inspectieonderzoeken is steeds positiever.

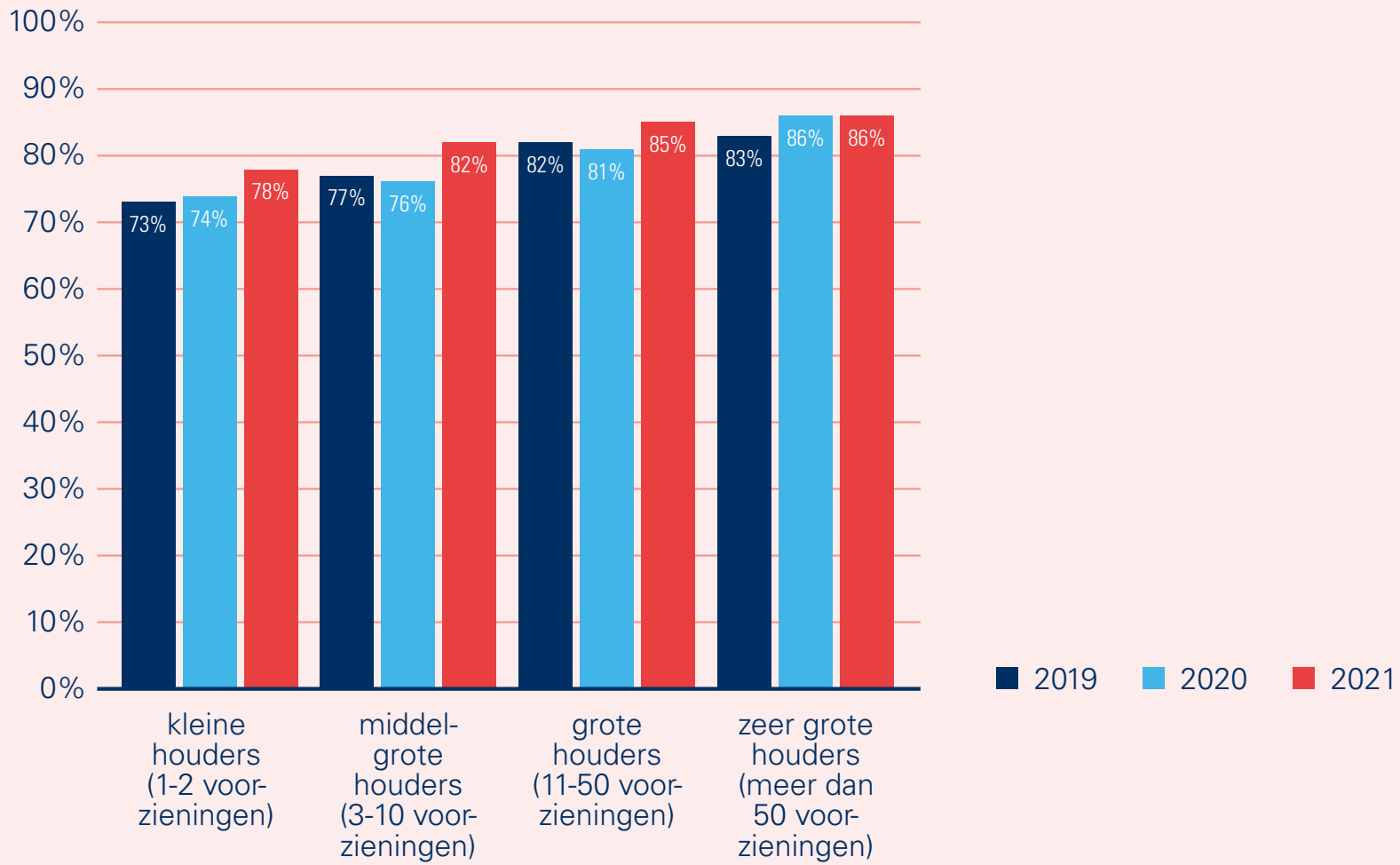
Wanneer we kijken naar het aantal vastgestelde tekortkomingen, gaat het bij locaties van (zeer) grote houders ook relatief vaker dan bij kleine(re) locaties om slechts één of enkele tekortkomingen (figuur 30).

Bij 47% van de locaties met tekortkomingen die onder (zeer) grote houders vallen, betreft het één voorwaarde die niet op orde is. Het gaat daarbij om verschillende voorwaarden, maar in alle gevallen wordt slechts één tekortkoming vastgesteld. Bij kleine houders is dat het geval bij 37% van de locaties met tekortkomingen en bij middelgrote houders bij 40%. Hetzelfde beeld komt terug als we kijken naar jaarlijkse onderzoeken waar meer dan vijf tekortkomingen worden vastgesteld. Bij circa 7% van de locaties met tekortkomingen die onder (zeer) grote houders vallen, is sprake van meer dan vijf tekortkomingen. Bij middelgrote en kleine houders is dat het geval bij respectievelijk 15% en 19% van de locaties met tekortkomingen. Bij kleine houders is er dus relatief vaker sprake van meerdere voorwaarden die niet op orde zijn.

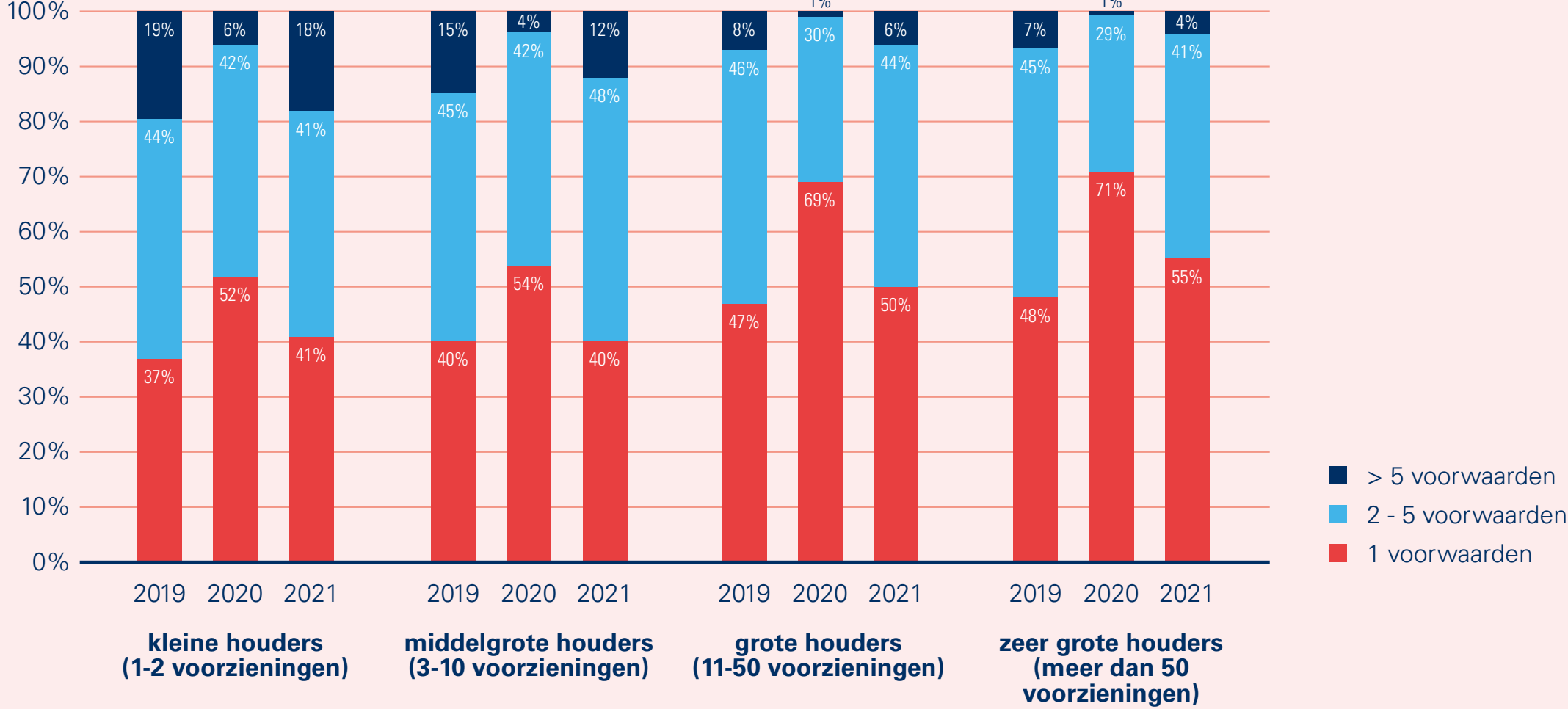
In 2020 veranderde de verhoudingen in de inspectierapporten. Er waren meer locaties waar één tekortkoming werd geconstateerd. Dat lijkt het directe gevolg te zijn van het coulancebeleid van de GGD en dat beeld is waarneembaar in alle klassen. In 2021 was de



Figuur 28 Aantal voorwaarden dat niet op orde is bij voorzieningen waar tekortkomingen zijn vastgesteld (bron: LRK, 2019-2021)



Figuur 29 Percentage onderzoeken waarin voorzieningen aan alle voorwaarden voldoen (geen tekortkomingen vastgesteld), naar omvang van houder (bron: Inspectieonderzoeken GGD)



Figuur 30 Aantal voorwaarden dat niet op orde is bij voorzieningen waar tekortkomingen zijn vastgesteld (bron: Inspectieonderzoeken GGD).

	Not-for-profit			For-profit		
	kdv	bso	Totaal	kdv	bso	Totaal
Kleine houders (1-2 voorzieningen)	80%	84%	81%	76%	80%	78%
Middelgrote houders (3-10 voorzieningen)	81%	81%	81%	81%	84%	82%
Grote houders (11-50 voorzieningen)	83%	87%	85%	85%	86%	85%
Zeer grote houders (meer dan 50 voorzieningen)	86%	88%	87%	85%	86%	85%
Totaal 2021	84%	87%	85%	81%	84%	82%
Totaal 2019	78%	81%	79%	81%	83%	82%

Tabel 13 Percentage onderzoeken waarin voorzieningen aan alle voorwaarden voldoen (geen tekortkomingen vastgesteld) naar for-profit en not-for-profit voorzieningen (bron: LRK, 2019)

coulanceregeling nog steeds van kracht. Als het coulancebeleid inderdaad invloed heeft, dan is de GGD een jaar later al weer strenger.

■ *Geen verschillen in de beoordeling van locaties van not-for-profit en for-profit houders.* We hebben ook gekeken naar eventuele verschillen in bevindingen vanuit het toezicht van locaties van not-for-profit en for-profit houders. Er blijkt weinig verschil in de beoordeling van locaties die onder de betreffende rechtsvormen vallen. Bij 79% van de locaties van for-profit houders is geen tekortkoming vastgesteld, bij not-for-profit geldt dat voor 82% van de locaties. Ook wanneer we kijken naar het aantal vastgestelde tekortkomingen, zijn de verschillen tussen locaties van not-for-profit en for-profit zeer klein.

Wanneer we ook de omvang van de houders in ogenschouw nemen, zien we een verschil tussen kleine for-profit en not-for-profit houders. Bij 78% van de locaties van kleine for-profit houders is geen tekortkoming vastgesteld, bij kleine not-for-profit houders geldt dit voor 81% van de locaties. Bij middelgrote houders zagen we in 2019 een opvallend verschil bij de kinderdagverblijven, waar juist bij middelgrote not-for-profit houders locaties vaker helemaal in orde waren (80%) dan bij middelgrote for-profit houders (74%). Dit verschil is in 2021 verdwenen. Bij grote en zeer grote houders zien we minder grote verschillen tussen for-profit en not-for-profit houders.

5.2.3 Handhaving

■ *Het percentage jaarlijkse onderzoeken resulterend in een handhavingsadvies neemt de afgelopen jaren af, maar in 2018 meer handhaving door Wet IKK.* Bij tekortkomingen kan de GGD een handhavingsadvies afgeven richting de gemeente. Figuur 31 laat het percentage jaarlijkse onderzoeken zien dat resulteert in een handhavingsadvies.

Zoals ook al naar voren kwam in paragraaf 5.2.2 over tekortkomingen, is in 2018 een trendbreuk te zien. De afgelopen jaren nam het percentage jaarlijkse onderzoeken resulterend in een handhavingsadvies geleidelijk af. In 2018 liet echter een stijging van het aantal handhavingsadviezen zien, zowel bij kinderdagverblijven als buitenschoolse

opvang. Deze stijging is het gevolg van tekortkomingen van kinderopvangorganisaties op het vlak van voorwaarden die naar aanleiding van de Wet IKK in 2018 zijn aangescherpt of toegevoegd. In 2019 is het percentage onderzoeken dat resulteerde in een handhavingsadvies weer verder gedaald, zowel voor kinderdagverblijven (20,41%) als buitenschoolse opvang (17,53%) (bron: LRK, rapportage toezicht GGD).

■ *Handhavingsadviezen nemen toe naar risicoprofiel.*

Als we de handhavingsadviezen bij jaarlijkse onderzoeken bekijken op basis van de risicoprofielen van de voorzieningen, zien we dat het percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen, en dus het percentage handhavingsadviezen, toeneemt naarmate de GGD een hoger risicoprofiel afgeeft (figuur 32).

Toch wordt ook bij voorzieningen met een groen risicoprofiel, de laagste risico-inschatting van de GGD, regelmatig een handhavingsadvies afgegeven. Ruim een kwart van de jaarlijkse onderzoeken bij kindercentra met een groen risicoprofiel resulteert in een handhavingsadvies.

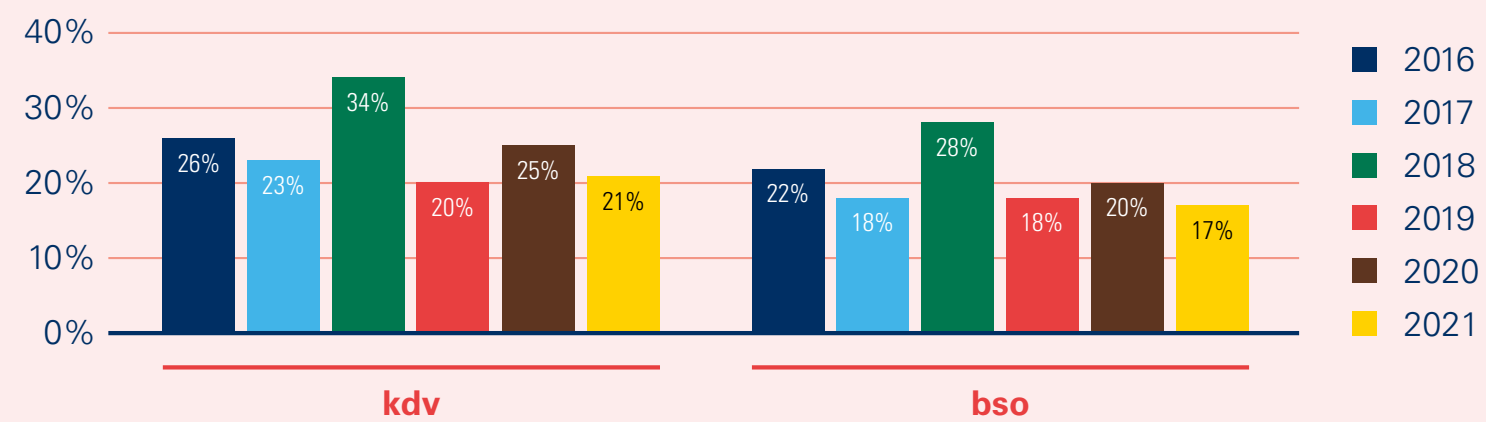
■ *Vaker advies tot handhaving bij locaties die onder een kleine houder vallen.* Wanneer we de handhavingsadviezen bij jaarlijkse onderzoeken bekijken voor locaties van houders van verschillende omvang, blijkt dat bij locaties van kleine en middelgrote houders vaker een advies tot handhaving wordt afgegeven dan bij locaties van (zeer) grote houders (figuur 33). Dat is in lijn met het beeld dat het aantal locaties waar tekortkomingen zijn vastgesteld relatief hoger is bij locaties van kleine en middelgrote houders. De vastgestelde tekortkomingen vormen de basis voor het handhavingsadvies.

Wanneer we ook de rechtsvorm van de houders in ogenschouw nemen, zien we een verschil bij kleine houders. In 2019 was – overeenkomstig het beeld dat bij kleine not-for-profit houders relatief vaker een tekortkoming wordt vastgesteld op een locatie dan bij kleine for-profit houders – bij deze groep relatief ook vaker een advies tot handhaving. Toen werd bij 36% van de locaties van kleine not-for-profit houders een advies tot handhaving afgegeven tegenover 25% van de locaties van kleine for-profit houders. In 2021 was dat andersom.

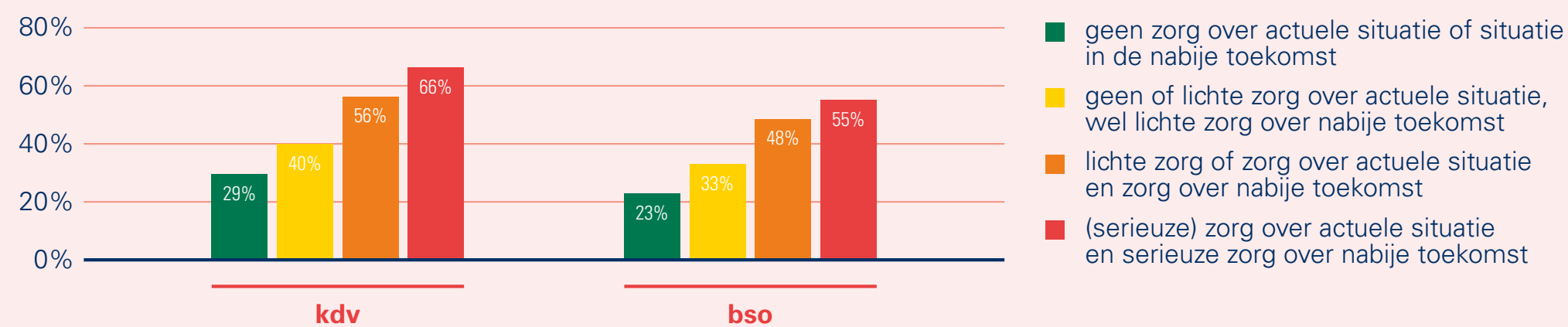
De verschillen tussen not-for-profit en for-profit liggen ongeveer rond het gemiddelde. Bij de grote en zeer grote for-profit houders liggen er in 2021 relatief wat meer adviezen voor handhaving.

■ *Herhaalde handhavingsadviezen komen vooral voor bij voorzieningen die onder een kleine houder vallen en/of waar veel personeelwisselingen zijn.* Herhaalde handhavingsadviezen geven een beeld van de historie van voorzieningen waarbij de GGD een handhavingsadvies aan de gemeente heeft gegeven. Een voorziening waarvoor eenmalig een handhavingsadvies is afgegeven door de GGD, is vaak minder zorgwekkend dan een voorziening waarbij dit al twee of zelfs drie jaar op rij is gebeurd. Bij meer dan de helft van de voorzieningen waarbij de GGD in 2018 een handhavingsadvies aan de gemeente heeft gegeven, was dit in 2016 en 2017 niet het geval. De verklaring is volgens de Inspectie van het Onderwijs dat de toename van handhavingsadviezen bij deze voorzieningen samenhangt met de nieuwe en aangepaste voorwaarden van de Wet IKK. Bij een derde van de voorzieningen werd in deze periode tweemaal een handhavingsadvies gegeven. Voor de overige 14% van de voorzieningen ontving de gemeente drie jaar achter elkaar een handhavingsadvies.

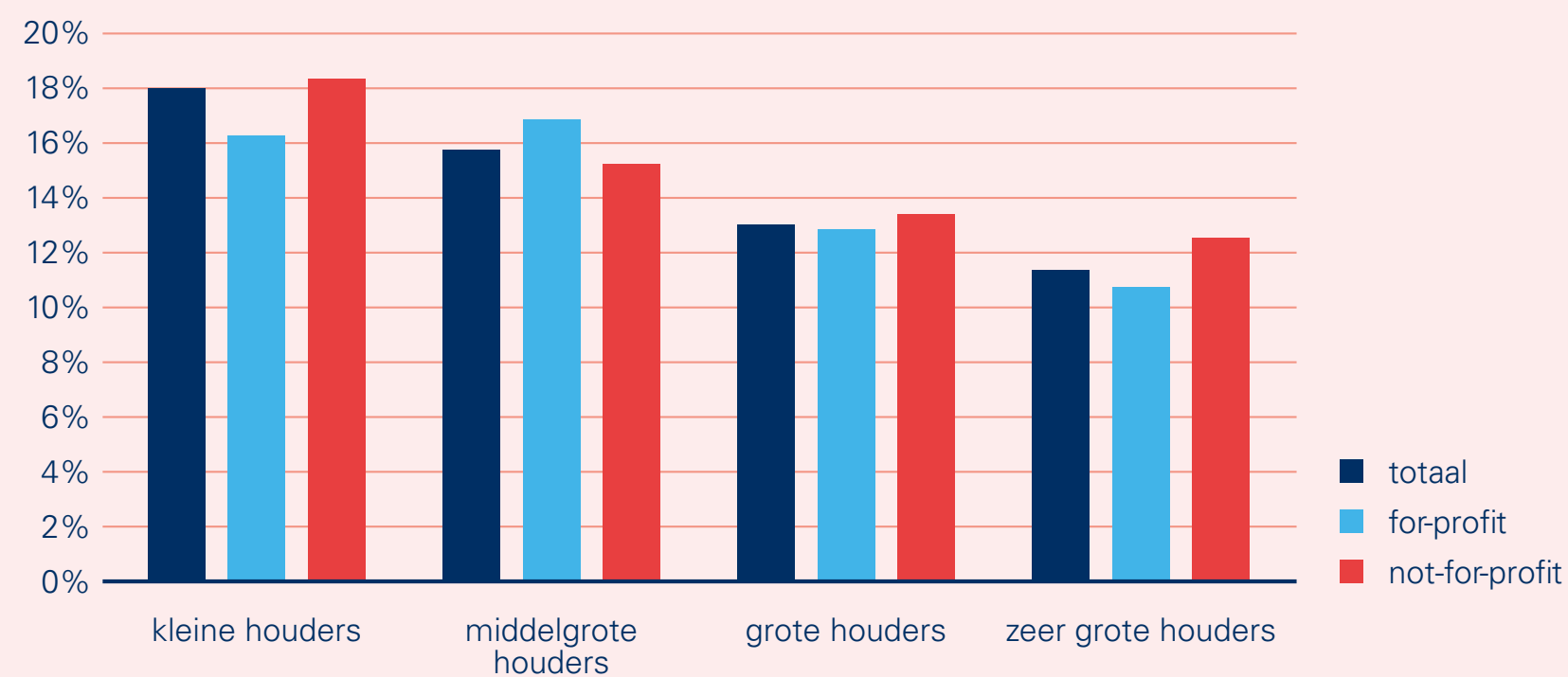
In het door de inspectie uitgevoerde themaonderzoek ‘Herhaalde handhavingsadviezen’ is onderzocht voor welke kenmerken bij voorzieningen herhaaldelijk een handhavingsadvies wordt afgegeven. Daaruit kwam naar voren dat het vaker gaat om kinderdagverblijven dan om buitenschoolse opvang. Daarnaast bleek dat voor kinderopvangvoorzieningen van houders met één of twee voorzieningen (kleine houders) vaker drie jaar achtereen een handhavingsadvies wordt afgegeven dan voor voorzieningen van houders met tien tot vijftig of meer voorzieningen (grote houders). Ook ervaren GGD'en en gemeenten de beroepskrachten in de groep voorzieningen met herhaalde handhavingsadviezen als minder bekwaam. Respondenten stellen bijvoorbeeld dat de pedagogische kwaliteit van de beroepskrachten niet op orde is of dat er te weinig aansturing is van de leidinggevende waardoor de bekwaamheid achterblijft. In de groep kinderopvangvoorzieningen waarvoor gemeenten drie jaar achtereen een handhavingsadvies ontvangen, vonden vaker wisselingen van beroepskrachten plaats dan in de andere twee groepen. Een



Figuur 31 Percentage jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadvies 2016-2021 (bron: Inspectierapporten GGD).



Figuur 32 Jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadvies naar risicoprofiel in % (2018). Bron: Landelijk rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2018, IvhO, 2019.



Figuur 33 Jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadvies naar locaties van houders in % (bron: Inspectieonderzoeken GGD, 2021).

groot verloop van medewerkers of veel inzet van invalkrachten ver-groot het risico op tekortkomingen. Voor zover GGD'en er zicht op hebben, bestaat bij hen de indruk dat voorzieningen in de groep met herhaalde handhavingsadviezen nauwelijks systematisch werken aan kwaliteitsborging. Andere voorzieningen, met name uit de groep waarvoor gemeenten geen handhavingsadviezen kregen, werken in de meeste gevallen wel met een systeem voor kwaliteitsborging.

■ **Invloed corona op de handhavingsadviezen en verzachtende omstandigheden.** In 2021 is er in 11.340 opgemaakte inspectie-rapporten (68% van de bso's en kdv's) slechts 90 keer een herleid-bare melding gemaakt van verzachtende omstandigheden als gevolg van de coronapandemie. Deze constatering hebben alle te maken met het domein personeel en groep, en hebben betrekking op de verplichte bezetting op de groepen en het aantal pedagogisch mede-werkers dat ingezet wordt, maar bijvoorbeeld ook op het hebben van EHBO-certificaten. Het jaar ervoor begon de coronapandemie en was het aantal vermeldingen groter. In 184 van de 8.220 rapporten gaf de inspectie aan dat er verzachtende omstandigheden waren.

■ **In de voorschoolse educatie nog kwaliteitsverbetering te beha-len op de educatieve kwaliteit.** De Inspectie van het Onderwijs rapporteert in een publicatie uit 2020 over de kwaliteitsaspecten en kwaliteitsverschillen in voorschoolse educatie. Uit dit onderzoek blijkt dat de kwaliteit van pedagogisch handelen op orde is, maar er nog winst te behalen is op het gebied van de educatieve kwaliteit. Op ruim een derde van de voorscholen is het educatieve handelen aangemerkt als verbeterpunt, terwijl dit juist de kern vormt van de kwaliteit van voorschoolse educatie. Hoewel de responsiviteit van de pedagogisch medewerker en de actieve betrokkenheid van de kinderen wel in een ruime meerderheid van de voorscholen op orde is, is er ook ruimte voor verbetering. Zo kan er gewerkt worden aan een andere samenwerking met ouders, in het bijzonder als het erom gaat ouders te betrekken bij vve-activiteiten of om hen aan te moedigen thuis aandacht te besteden aan ontwikkelingsstimulerende activiteiten. Dit onderzoek laat ook de totaalkwaliteit van de voorscholen zien, waarin substantiële kwaliteits-verschillen naar voren komen. Het gemiddelde kwaliteitsniveau van voorschoolse educatie is in deze meting 73%, maar er zijn ook uitersten

Stelling	Ouders van baby's	Ouders van kleuters
Medewerkers weten goed hoe het met mijn kind gaat	96%	77%
Het is duidelijk bij wie ik terecht kan met vragen over mijn kind	92%	85%
De ruimtes en het speelgoed zijn schoon	89%	84%
De medewerkers zijn goed opgeleid	95%	85%
De medewerkers spreken goed Nederlands	97%	93%
Er is een vast dagritme	95%	89%
De medewerkers wisselen vaak*	12%	21%
Mijn kind gaat graag naar de bso/gastouder	-	72%
Mijn kind verveelt zich op de bso/bij de gastouder	-	9%
Mijn kind vindt het soms te druk op de bso/bij de gastouder	-	32%
Algemeen oordeel (gem. op schaal 0-10)	8,27	7,72

* Alleen kindercentra

Tabel 14 Ervaringen met de kwaliteit van de eigen opvang, ouders die gebruikmaken van opvang (2017, percentage helemaal eens).
Bron: Kijk op Kinderopvang, SCP, 2017)

zichtbaar van slechts 42% en 97% (Kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie in Nederland. Inspectie van het Onderwijs, 2020).

Er zijn een aantal kenmerken die het verschil in kwaliteitsniveau verklaren. Ten eerste heeft het opleidingsniveau van de pedagogisch medewerker een positief effect op de kwaliteit van de voorschoolse educatie. Hoewel zowel hbo- als wo-opgeleid personeel een positief effect heeft op de kwaliteit, is het effect voor wo-niveau nog groter dan voor hbo-niveau. Ook op voorscholen waar een vve-verbetercultuur heerst en doelgericht leiderschap aanwezig is, wordt beter gescoord op de kwaliteit. Aanvullend blijkt dat de 20% hoogst scorende voorscholen zich voornamelijk in de G37 bevinden. In deze gemeenten zijn in 2012 afspraken gemaakt om de kwaliteit van de vve te verhogen. Aanvullend delen hoog scorende voorscholen

de volgende kenmerken: meer doelgroepkinderen, pedagogisch medewerkers met meer ervaring met voorschoolse educatie, leidinggevende met betere leiderschapskwaliteiten en een hogere vve-verbetercultuur (*Kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie in Nederland*. Inspectie van het Onderwijs, 2020).

5.3 WAT VINDEN OUDERS VAN DE KWALITEIT VAN DE KINDEROPVANG?

■ *Ouders zijn in het algemeen positief over de kwaliteit van de opvang.* Het SCP heeft in 2018 onderzoek uitgevoerd naar de percepties en ervaringen van ouders als het gaat om kinderopvang. Tabel 14 geeft de ervaringen weer van ouders van baby's en ouders van kleuters met de kwaliteit van de eigen opvang.

Uit het onderzoek blijkt dat verreweg de meeste ouders die gebruikmaken van kinderopvang positief zijn over de kwaliteit van de kinderopvang waar hun baby of de buitenschoolse opvang waar hun kleuter naartoe gaat. Ongeveer negen op de tien ouders van baby's is van mening dat medewerkers goed weten hoe het met hun kind gaat, dat duidelijk is bij wie ze terecht kunnen voor vragen en dat het schoon is op de opvang. Bij ouders van kleuters geldt dat voor iets meer dan acht op de tien ouders. Het overgrote deel van de ouders is ook positief over de opleiding en het taalniveau van de medewerkers en over het dagritme. Wel vindt ruim één op de tien ouders met baby en twee op de tien ouders met kleuters dat er veel wisselingen zijn van medewerkers. De meeste ouders zijn dus positief en dat komt ook tot uiting in het rapportcijfer dat zij geven. Gemiddeld geven ouders van baby's het kinderopvangverblijf bijna een 8,3; ouders van kleuters geven de buitenschoolse opvang van hun kind gemiddeld een 7,7.

■ *Niet-gebruikers zijn negatiever over kinderopvang en hebben twijfels over veiligheid van en aandacht voor kinderen.* Ouders die geen opvang gebruiken, zijn duidelijk minder positief over de voordelen en negatiever over de nadelen. Dat zien we ook terug in eerder onderzoek (Portegijs et al., 2014). Zij hebben vooral twijfels over de veiligheid van hun kind en de aandacht die het kind krijgt. Slechts een op de drie ouders die geen kinderopvang gebruikt, is ervan overtuigd dat de opvang een veilige omgeving is voor hun kind. Het lijkt erop dat deze ouders heel principieel ervoor kiezen geen gebruik te maken van kinderopvang.



Financiën in de kinderopvang

Welke kosten gaan er gepaard met kinderopvang?

In dit hoofdstuk beschrijven we de kosten in de kinderopvang gerelateerd aan de ontwikkelingen van het stelsel en de beleidskeuzes. Daarnaast gaan we in op de kosten voor de aanbieders.





SAMENVATTING

De onvoorspelbaarheid van de economie en de overheid hebben invloed op de vraag naar kinderopvang en als gevolg daarvan op de financiële huishouding van aanbieders. In de financiële beschouwing hebben we een drietal invalshoeken gekozen: de financiering van de kinderopvang, de kosten voor de ouders en de kosten van de aanbieder.

De kosten van de aanbieder worden voor een groot deel bepaald door kwaliteitseisen (denk aan de verplichte beroepskracht-kindratio en het maximaal aantal kinderen op de groep, opleidingen en coaching) en anderzijds door de werkelijke bezetting van de groep. Als de vraag terugvalt blijven de kosten, maar valt omzet weg. Een afnemende vraag heeft dus direct invloed op de financiële huishouding van de aanbieder. In de periode na 2010 viel de vraag weg en daarmee de omzet, waardoor een overcapaciteit ontstond in het aanbod. Daarmee zijn rendementen – broodnodig voor de continuïteit voor de komende jaren – sterk onder druk komen te staan. In diezelfde periode nam het aantal faillissementen toe. De (over)capaciteit is blijven bestaan: locaties zijn overgenomen door andere aanbieders. In 2020 is de sector de bezuinigingen in de jaren na 2011 en de daaropvolgende krimp weer te boven, maar organisaties hebben niet genoeg vet op de botten om tegenvallers op te vangen.

De kosten van de aanbieder bepalen diens *vraagprijs* en dus de *kosten voor de ouders*. De ouders betalen de vraagprijs, waarvoor ze een vergoeding ontvangen van de rijksoverheid: de kinderopvangtoeslag waarvan grofweg de helft door de werkgevers wordt betaald. De kinderopvangtoeslag is gemaximeerd: het maximumtarief. De ouder betaalt zelf de meerprijs van de vraagprijs boven het maximumtarief, bovendien is de afname van het aantal uren kinderopvang gelimiteerd én is de eigen bijdrage van ouders afhankelijk van het eigen inkomen. Voor ouders – zeker voor de laagstverdienende – is het dus van belang dat maximumtarief en vraagprijs niet te veel uiteenlopen. Analyse laat

zien dat in de beginperiode gemiddeld genomen de vraagprijs lager was dan de maximumvergoeding van de overheid. In de laatste jaren zijn vraagprijs en maximumvergoeding naar elkaar toe getrokken van de kinderdagopvang naar elkaar toegetrokken. In de periode na de bezuinigingen is de vraagprijs in meer of mindere mate (voor buitenschoolse opvang) hoger dan de maximumprijs. Pas in 2019 is het verschil minimaal (behalve weer voor buitenschoolse opvang). De conclusie ligt voor de hand dat aanbieders bij het bepalen van de vraagprijs niet alleen naar de eigen kosten kijken, maar zich ook laten leiden door het maximumtarief van de overheid. Andersom baseert de overheid de indexeringen weer op de ontwikkelingen in de economie en de markt.

De *financiering* bestaat uit de bijdragen van de rijksoverheid en de werkgevers (kinderopvangtoeslag) en de eigen bijdrage van de ouders. De vergoeding van de overheid wordt bepaald door het maximumtarief. Bovendien stelt de overheid aan de vergoeding meerdere eisen, onder meer dat beide ouders werken, de kinderopvangtoeslag is immers bedoeld om de arbeidsmarktparticipatie te verhogen. Daarnaast tellen de hoogte van de inkomens en het aantal afgenomen uren mee. Deze subsidie-eisen hebben een sterk sturende werking op de vraag: worden deze eisen aangescherpt, dan valt de vraag terug. In de periode na de sterke groei heeft de overheid ingegrepen op het stelsel van vergoedingen en aldus bezuinigingen doorgevoerd. Ook deze bezuinigingen hebben effect gehad op de vraag (afname) en vervolgens geleid tot een afname van de omzet van aanbieders, en bij overcapaciteit van de markt tot een sterk dalend rendement. Het huidige kabinet heeft de ambitie om de kosten voor kinderopvang voor werkende ouders met kinderen tot 12 jaar in stappen tot 96 procent te vergoeden. Op termijn wordt overwogen om de vergoeding tot 100 procent te verhogen. Dit hangt af van ervaringen in de praktijk en gedragseffecten.

In dit hoofdstuk belichten we de financiële ontwikkelingen in de kinderopvang. We richten ons daarbij allereerst op de financiering van de kinderopvang. Hoe hebben de uitgaven van de overheid en werkgevers zich ontwikkeld, met name als we kijken naar de kinderopvangtoeslag? Vervolgens kijken we naar de effecten van ontwikkelingen in de kinderopvangtoeslag op de betaalbaarheid van opvang voor ouders. Wat zijn de gevolgen voor de eigen bijdrage van ouders en hun gebruik van kinderopvang? Tot slot bezien we de financiën in de kinderopvang vanuit het perspectief van de bedrijfsvoering van de aanbieder. Welke kosten maken aanbieders voor personeel en huisvesting, wat is het effect van ontwikkelingen in vergoeding en gebruik van opvang op de financiële resultaten van aanbieders en hoe ziet hun financiële weerbaarheid eruit?

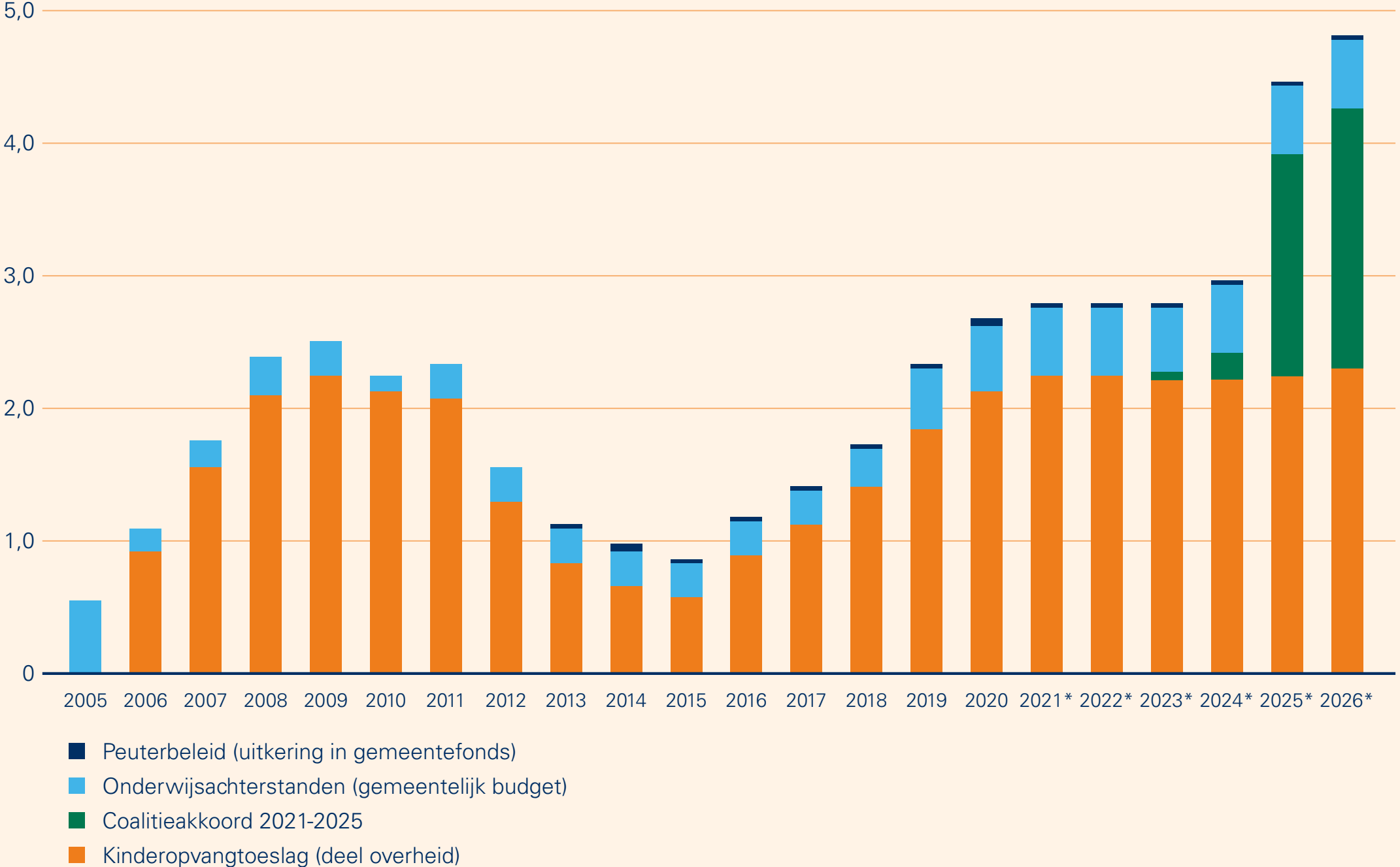
Meer uitleg over de werking van het systeem van kinderopvangtoeslag, inclusief toelichting ten aanzien van het maximumuurtarief, de vraagprijs en eigen bijdrage is terug te vinden in paragraaf 3.4.

6.1 FINANCIERING VAN DE KINDEROPVANG

6.1.1 Omvang en ontwikkeling overheidsuitgaven

In deze paragraaf richten we ons op de omvang en de ontwikkeling van de financiering van de kinderopvang vanuit de overheid. De overheid heeft drie financiële instrumenten in handen waarmee zij investeert in de kinderopvang: de kinderopvangtoeslag via de Belastingdienst, het gemeentelijk onderwijsachterstandenbudget en de gemeentelijke peutermiddelen via gemeenten. In figuur 34 zijn de netto overheidsuitgaven voor deze drie instrumenten weergegeven. Daarbij is de omvang van de kinderopvangtoeslag weergegeven exclusief het aandeel vanuit werkgevers.

■ *De uitgaven voor de kinderopvangtoeslag hangen nauw samen met het gebruik van opvang.* Zoals zichtbaar in figuur 34, bestaan de uitgaven voor kinderopvang vanuit de overheid voor het overgrote deel uit de uitkering van kinderopvangtoeslag. Vanaf 2020 investeert



Figuur 34 Netto uitgaven rijksoverheid (in miljarden euro's) (*=raming) (bron: jaarverslagen/begrotingen OCW, SZW, Gemeentefonds)

de overheid netto € 2,8 miljard per jaar in totaal voor kinderopvangtoeslag, onderwijsachterstanden en middelen peuterbeleid. Vanaf 2021 is de prognose van het budget weergegeven conform de vastgestelde begroting van het ministerie van SZW. Daarbovenop komen stapsgewijs de toevoegingen aan het budget voor het voornemen de kinderopvang voor alle werkende ouders tot 95% te vergoeden. De hoogte van de overheidsuitgaven fluctueert over de jaren heen als gevolg van ontwikkelingen in het gebruik van opvang. Na de invoer van de Wet kinderopvang nam het gebruik van kinderopvang en daarmee de uitgaven van de overheid sterk toe: tussen 2005 en 2010 verdubbelt het gebruik (van circa 375.000 opgevangen

kinderen naar 822.000) en verdrievoudigen de overheidsuitgaven (*Beleidsdoorlichting kinderopvang*, Ministerie van SZW, 2015). Om de uitgaven niet verder te laten stijgen, grijpt de overheid in 2009 in. De raming wordt bijgesteld, maar daarna resteert nog steeds een tegenvaller van gemiddeld circa € 310 miljoen in 2011, die wordt gedekt door een verlaging van de kinderopvangtoeslag. Het aantal uren dat ouders recht hebben op kinderopvangtoeslag wordt begrensd op basis van het aantal werkzame uren van de minst werkende ouder. De verlaging van het budget loopt op tot € 444 miljoen per jaar in 2015. Het effect van bezuiniging op het gebruik van opvang door ouders was echter veel groter dan gedacht. De hogere kosten voor

kinderopvang in combinatie met de hogere werkloosheid in deze periode zorgen ervoor dat het gebruik van kinderopvang en daarmee de kosten voor de overheid drastisch afnemen. In 2014 bleek dat de beoogde bezuiniging meer dan gerealiseerd was.

Vanaf 2016 investeert het kabinet daarom weer extra in de kinderopvang, met € 200 miljoen per jaar structureel. De maximumuurtarieven worden extra verhoogd en de duur van het recht bij werkloosheid wordt verlengd. Door de harmonisatie van kinderopvang en peuterspelen komen er ook meer peuters van werkende ouders in aanmerking voor kinderopvangtoeslag. Als gevolg daarvan neemt het gebruik van opvang toe en stijgen ook elk jaar de kosten vanuit de overheid. In 2019 verhoogt de overheid het budget voor de kinderopvangtoeslag met € 248 miljoen per jaar, mede om de aangescherpte kwaliteitseisen met de invoering van Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang mee te kunnen nemen in het maximumuurtarief.

De ontwikkeling in de overheidsuitgaven laat een beeld zien van de overheid die het stelsel van kinderopvangtoeslag door de jaren heen bijstuurt en afstelt. Daarbij wordt gezocht naar een goede balans tussen het stimuleren van gebruik van kinderopvang en daarmee arbeidsparticipatie enerzijds en het begrenzen van de overheidskosten in breder perspectief anderzijds. In 2010 sloeg de balans door naar de zijde van gebruik, waarna de overheid zich genoodzaakt zag in te grijpen. De effecten van dit ingrijpen waren echter groter dan gedacht, waarmee kostenreductie de overhand kreeg ten opzichte van gebruik. De afgelopen jaren worden het gebruik van opvang en de kwaliteit van het aanbod weer gestimuleerd door extra investeringen.

■ **Opvang indexering en volumegroei in budgetten.** In de ramingen vanaf 2021 is voor de kinderopvangtoeslag minus de verwachte werkgeversbijdrage voor de kinderopvang € 2,2 miljard opgenomen. Waar in de jaren tot en met 2019 dat budget met ongeveer 25% toenam door volumegroei en prijsindexatie van het maximumuurtarief, vlakkt in de ramingen de groei af tot gemiddeld 1,5% per jaar. De gemiddelde indexering van het maximumuurtarief in 2021 ten opzichte van het jaar ervoor is 3,5% voor alle vormen van opvang. Er wordt een volumegroei verwacht vanwege de geboortegolf (zie paragraaf 4.2.1). In

verschillende analyses wordt er daarom op gewezen dat de geraamde budgetverhoging geheel opgaat aan de indexering van het maximumuurtarief en dat er geen ruimte is voor volumegroei.

■ **Reservering voor tegemoetkomingen in toeslagenaffaire.**

Per 18 januari 2021 waren circa 18.600 ouders in beeld die mogelijk direct gedupeerd zijn door de toeslagenaffaire, met openstaande terugvorderingen kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget van in totaal bijna € 180 miljoen. Dit is exclusief de vorderingen bij eventuele partners. Het aantal ouders dat in aanmerking komt en het totaal aantal openstaande vorderingen die het betreft, staan nog niet definitief vast. Inmiddels is een proces van besluitvorming en uitwerking in gang gezet om kwijtschelding verder vorm te geven (begroting SZW, 2022).

■ **De overheid heeft gedurende de coronacrisis ook de kinderopvangsector financieel ondersteund.** Net als vele andere sectoren moest de kinderopvang begin 2020 de deuren sluiten en mochten ze alleen open zijn voor noodopvang. Later zijn er nog twee periodes van verplichte sluiting geweest. Ouders is in die periode gevraagd de factuur voor de kinderopvang te blijven betalen. De rijksoverheid compenseerde ouders voor de factuur van de kinderopvang gedurende de tijd dat deze tijdens de lockdowns op last van de overheid gesloten was tot het maximaal fiscaal tarief. Veel kinderopvangorganisaties compenseerden de kosten voor ouders boven het maximaal tarief. Met deze maatregel werd voorkomen dat ouders – net als in 2014 en 2015 – massaal zouden opzeggen. Voor de ouders die gebruik maakten van de kinderopvangtoeslag was en de tegemoetkoming kinderopvangtoeslag (TTKO). Er zijn echter ook ouders die geen aanspraak (kunnen) maken op kinderopvangtoeslag, maar ook werden gevraagd de factuur door te betalen. Daarvoor heeft de overheid de regeling TTKZO (tegemoetkoming kinderopvangtoeslag zonder overheidsvergoeding) in het leven geroepen. In 2020 en 2021 heeft de overheid respectievelijk € 296,2 miljoen en € 275,6 miljoen uitgegeven aan deze compensatieregelingen.

■ **Er wordt steeds meer geïnvesteerd in het terugdringen van onderwijsachterstanden.** De rijksoverheid subsidieert gemeenten voor het vormgeven van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Deze

zogenaamde GOAB-gelden zijn bestemd voor bestrijding van onderwijsachterstanden in zowel de voorschoolse periode (0-4 jaar) als de vroegschoolse periode (tot 13 jaar, met focus op 4-6 jaar). Gemeenten financieren kinderopvangorganisaties (en voor de harmonisatie peuterspeelzalen) om voorschools aanbod te leveren gericht op het bestrijden van achterstanden. Sinds 2006 keert OCW structureel GOAB-gelden uit aan gemeenten. De investeringen zijn door de jaren heen toegenomen. Vanaf 2010 worden er, met de invoering van de Wet OKE, extra middelen beschikbaar gesteld om te investeren in de kwaliteit van medewerkers in de voorschoolse opvang. In 2019 wordt het GOAB-budget opnieuw uitgebreid, ditmaal om het voorschoolse aanbod voor peuters – met ingang van 1 augustus 2020 – uit te breiden van 10 naar 16 uur per week.

■ **Extra middelen om voorschools aanbod mogelijk te maken voor elk kind.** De afgelopen jaren is er in toenemende mate aandacht voor het borgen van een passend aanbod voor alle jonge kinderen. Het Ministerie van SZW reserveert in dit kader jaarlijks extra geld voor peuters die buiten de al bestaande financiële regelingen voor kinderopvang vallen. Dit zijn peuters van wie de ouders geen recht hebben op kinderopvangtoeslag en die ook geen gebruik kunnen maken van subsidie voor vroeg- en voorschoolse educatie. Gemeenten ontvangen middelen in het Gemeentefonds om peuteropvang voor deze groep te realiseren. In 2015 werd vastgesteld dat ongeveer 40.000 kinderen nog geen gebruikmaakten van deze mogelijkheid. Vanaf 2016 is er daarom meer geld vrijgemaakt om extra plaatsen te realiseren voor de peuteropvang en het bereik te vergroten. Het bedrag zou jaarlijks oplopen van € 10 miljoen tot € 60 miljoen in 2021. Omdat uit metingen bleek dat de groep die gebruikmaakt van deze mogelijkheid in werkelijkheid veel kleiner is dan de beoogde 40.000, is in 2018 besloten het bedrag van € 30 miljoen op dat moment te bevriezen als het maximum.

6.1.2 Ontwikkeling van het maximumuurtarief kinderopvangtoeslag

■ **Het maximumuurtarief kinderopvangtoeslag wordt sinds 2005 jaarlijks geïndexeerd, maar het verloop is grillig.**

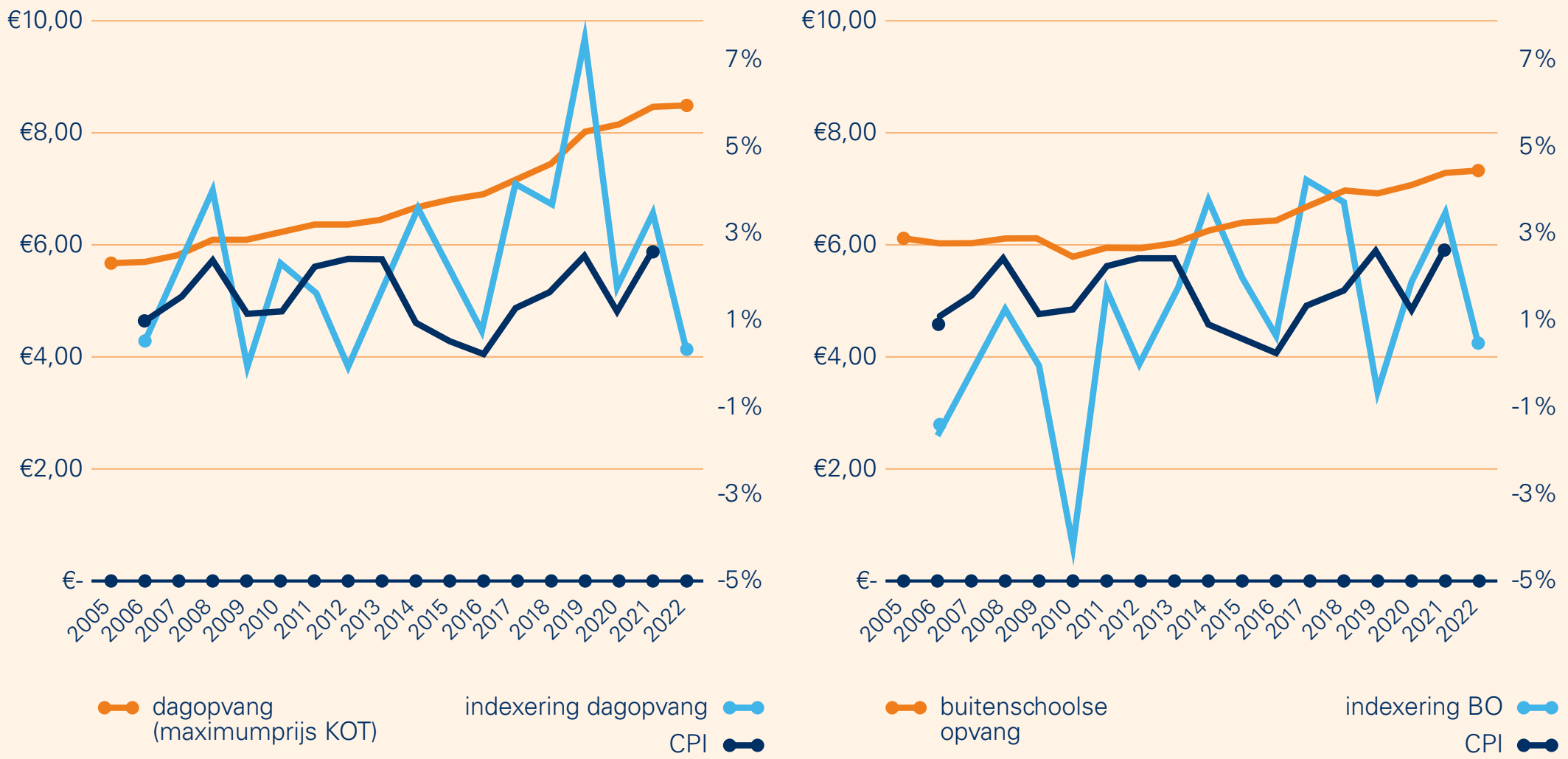
De overheid hanteert een maximumuurtarief voor de vergoeding

van de kosten die ouders maken voor kinderopvang. Het maximum-uurtarief is het deel van het uurtarief waar ouders kinderopvangtoeslag over kunnen aanvragen (zie paragraaf 3.3.1). Figuur 39 geeft de hoogte van het maximumuurtarief voor dagopvang en buitenschoolse opvang in een kindercentrum weer.

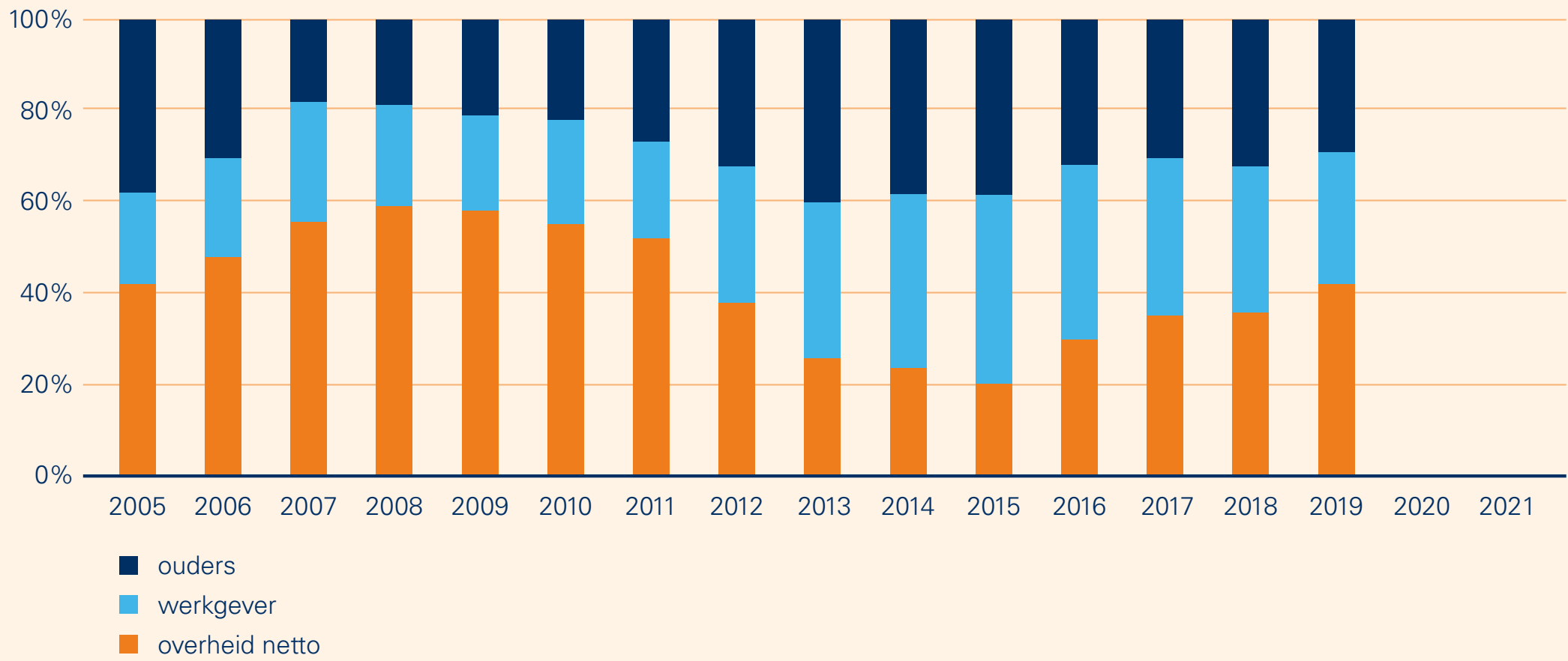
Tussen 2005 en 2021 is het maximumuurtarief voor de dagopvang met € 2,78 gestegen van € 5,68 naar € 8,46. Voor de buitenschoolse opvang nam het maximumtarief in deze periode toe met € 1,14, van € 6,13 tot € 7,27. Gemiddeld is het tarief daarmee met 2,5% per jaar gestegen, maar de ontwikkeling van het tarief door de jaren heen laat een grilliger verloop zien. Het tarief voor de dagopvang nam daarbij steeds toe of bleef gelijk, maar het tarief voor de buitenschoolse opvang werd in sommige jaren ook naar beneden bijgesteld.

De ontwikkeling van het uurtarief wordt deels verklaard door de indexatie die de overheid toepast op basis van een gewogen gemiddelde van de ontwikkeling van de loonvoet bedrijven (80%) en de ontwikkeling van de consumentenprijsindex (CPI) (20%). Wanneer we de indexering van de maximumuurtarieven naast de ontwikkeling van de CPI leggen, zien we dat deze niet geheel overeenkomen. Beide laten een grillig verloop zien, maar de dalingen en stijgingen vertonen niet overal hetzelfde patroon. Hieruit blijkt dat de overheid ook andere (meer politieke gemotiveerde) overwegingen laat meewegen bij het vaststellen van het maximumuurtarief. Zo werd in 2009 de maximumprijs van de dagopvang bevroren op het niveau van 2008, omdat het kabinet stelde dat met de vanaf 2006 verbeterde rendementen in de kinderopvang en hogere bezettingsgraden de sector voldoende marge had om dezelfde uurprijzen te hanteren. Datzelfde gebeurde nog een keer in 2012. In 2014 werd er juist een correctie uitgevoerd op de indexering van de prijzen 2013, waardoor deze weer extra stegen. Dit leidt uiteindelijk tot een grillig patroon van de indexeringen door de jaren heen.

Wanneer we de stijging over gehele periode corrigeren voor inflatie op basis van de CPI, resteert van de totale stijging van € 2,78 voor dagopvang nog een stijging van € 0,73. Deze stijging is deels toe te rekenen aan de compensatie voor de aanscherping van



Figuur 35 Ontwikkeling maximumuurtarief in euro's en indexering (bron: rijksoverheid).



Figuur 36 Financiering van de kinderopvang (bron: Jaarverslagen SZW).

kwaliteitseisen met de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang. Voor de buitenschoolse opvang is na correctie een daling van € 0,62 zichtbaar. Deze daling is gerelateerd aan de wettelijke verruiming van het aantal kinderen in de groepen, waardoor buitenschoolse opvang relatief goedkoper wordt.

De kosten voor kinderopvang van de overheid, in termen van prijs per uur, zijn dus weinig veranderd in vijftien jaar. Het verschil dat na correctie voor inflatie resteert, hangt samen met een wijziging van kwaliteitseisen.

6.2 BETAALBAARHEID

6.2.1 Wie betaalt wat?

■ *Ouders betalen minimaal een-derde van de kosten van de kinderopvang, overheid en werkgevers samen de rest.*

De Wet kinderopvang gaat uit van een gedeelde verantwoordelijkheid van ouders, werkgevers en overheid. Ouders betalen aanbieders voor kinderopvang en ontvangen hiervoor compensatie van overheid en werkgevers via de kinderopvangtoeslag. Voor het dragen van de totale kosten streeft de overheid naar een verdeling van een derde voor alle drie de partijen. Figuur 36 toont hoe dit uitgangspunt zich heeft ontwikkeld in de jaren aan de hand van de percentuele verdeling van de uitgaven voor kinderopvang naar netto-overheidsuitgaven (in overeenstemming met figuur 34), de werkgeversbijdrage binnen de kinderopvangtoeslag en de resterende kosten voor ouders. De opgenomen kosten voor ouders betreffen de resterende kosten van het maximumuurtarief na aftrek van de bijdrage van overheid en werkgevers. Omdat de vraagprijs die ouders betalen voor opvang kan afwijken van het maximumuurtarief, kunnen de werkelijke kosten voor ouders iets hoger of lager liggen.

Uit de figuur blijkt dat de verdeling van de kosten tussen ouders, overheid en werkgevers niet altijd gelijk is geweest. Daarin zien we het effect van overheidsbeleid terug. Na de invoering van de Wet kinderopvang werd de compensatieregeling voor ouders verruimd, waarmee zij relatief minder zelf hoefden bij te dragen. In de periode

daarna neemt het gebruik van de opvang sterk toe, waardoor de kosten voor de overheid explosief toenemen. Vrij snel werd daarom in 2007 de werkgeversbijdrage verplicht gesteld, met een stijging in het aandeel van de werkgeversbijdrage als gevolg. Deze werkgeversbijdrage is stabiel en een vast percentage van de totale loonsom ter hoogte van 0,5% (peil 2020). De kosten voor de overheid blijven stijgen en in 2010-2011 ziet de overheid zich genoodzaakt om te bezuinigen op de kinderopvang, als gevolg van de economische crisis en de sterke groei in kosten voor kinderopvang door de stijging van het gebruik tussen 2005 en 2010. De vergoeding voor ouders wordt ingeperkt, waardoor ze minder recht hebben op toeslag. Daardoor stijgt de relatieve bijdrage van ouders in de periode hierna aanzienlijk. Wanneer de bezuiniging in 2014 meer dan gerealiseerd blijkt, worden de vergoedingen weer deels verruimd en neemt de bijdrage van de overheid ten opzichte van ouders weer iets toe. Wanneer we kijken naar de ontwikkeling van de verdeling in kosten door de jaren heen, komt de verhouding in de financiering tussen ouders, overheid en werkgevers naar verhouding in zijn geheel dicht bij de beoogde basisverdeling van een derde per partij. Door inkomensverschillen tussen ouders, is het op het individuele niveau van een ouder zo dat de werkgevers een-derde betalen en overheid en ouders het resterende gedeelte afhankelijk van het inkomen van de ouders. In 2017 en 2018 is dit gerealiseerd. In 2019 neemt de bijdrage vanuit de overheid verhoudingsgewijs weer iets toe als gevolg van de invoering van de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang, maar de bijdrage vanuit ouders blijft rond de 30%. Door inkomensverschillen tussen ouders, varieert de vergoeding de laatste jaren op het individuele niveau van een ouder en ligt tussen de 33 en 96%.

■ *Het stelsel van de kinderopvangtoeslag wordt door ouders ervaren als ingewikkeld en onvoldoende transparant.* Niet alleen is het aanvragen van de toeslag lastig, maar ook is niet duidelijk hoe de definitieve toeslag precies berekend is. De aanvraag zelf vraagt administratie. Ook is het taalgebruik niet voor iedere ouder makkelijk te volgen (LKK, 2020). Het aantal terugvorderingen is groot (37% na definitieve vaststelling), maar ook het aantal nabetalingen (42%) (23e Halfjaarrapportage, 2019, Belastingdienst). In 4% van de gevallen is er sprake van terugvorderingen of nabetalingen van bedragen

groter dan € 1.000. In het algemeen is er bij toeslagen een terugvordering omdat het verwachte inkomen dat aan het begin wordt opgegeven, niet het uiteindelijke inkomen is. Bij de kinderopvangtoeslag wordt het verschil daarnaast veroorzaakt door afwijkingen ten opzichte van de vooraf doorgegeven opvanguren (*Eenvoud of maatwerk*. IBO Toeslagen deelonderzoek 1, 2019).

6.2.2 Hoeveel betalen ouders?

■ *De omvang van de vergoeding van de kinderopvangtoeslag per kind neemt na een daling de laatste jaren weer toe.*

In tabel 15 zoomen we in op de kosten voor ouders. De tabel toont de vergoeding die ouders door de jaren heen hebben ontvangen als percentage van de totaal gedeclareerde kosten. Verschillen in vergoedingen op basis van inkomen en aantal kinderen zijn hierin nog niet meegenomen. Het betreft het percentage van de totale kosten voor kinderopvang die ouders gemiddeld vergoed krijgen.

De tabel laat hetzelfde beeld zien als figuur 36. Tussen 2010 en 2015 nam het percentage dat ouders vergoed kregen aanzienlijk af, waardoor zij meer zelf moesten bijdragen aan de opvang van hun kinderen. Vanaf 2015 neemt het vergoedingspercentage weer toe.

Ouders met de laagste inkomens zijn het meest ontzien bij de bezuiniging op kinderopvang tussen 2011 en 2015. De individuele vergoedingen voor ouders zijn afhankelijk van het inkomen en aantal kinderen. Om te laten zien welke effecten dit heeft, hebben we een berekening gemaakt voor gezinnen met een verschillend inkomen, waarbij we uitgaan van een gezin met twee kinderen die drie dagen naar de dagopvang gaan. Deze berekening is weergegeven in tabel 16.

Uit de tabel blijkt dat bij de vergoeding voor alle inkomens over de jaren heen dezelfde trend zichtbaar is. In 2011 werden de percentages in de kinderopvangtoeslagtabel neerwaarts aangepast, waardoor huishoudens die gebruikmaken van formele kinderopvang minder kinderopvangtoeslag ontvangen. Dit leidt tot lagere vergoedingen in 2012 ten opzichte van 2009. In 2013 hebben ouders in de hoogste inkomens zelfs geen toeslag meer ontvangen. Die bezuiniging is in

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	2019*
80,3	80,5	76,2	76,2	71,1	66	63	63,2	62,7	67,9	70	69,7	72,9

*Cijfers nog niet definitief.

Tabel 15 Vergoedingspercentage kinderopvangtoeslag in % van gedeclareerde kosten tot aan het maximumtarief, gemiddeld per toeslagontvanger (bron: CBS)

	2009*		2012		2019	
	Vergoeding	Aandeel	Vergoeding	Aandeel	Vergoeding	Aandeel
Minimum	€ 1.218	96%	€ 1.167	92%	€ 1.601	96%
Modaal	€ 1.164	92%	€ 1.098	87%	€ 1.537	92%
2x modaal	€ 1.028	81%	€ 903	71%	€ 1.348	81%
2,5x modaal	€ 937	74%	€ 785	62%	€ 1.277	77%
3,5x modaal	€ 782	62%	€ 581	46%	€ 978	59%

*Berekening op basis van het in dat jaar geldende geïndexeerde maximumuurtarief

Tabel 16 Berekende vergoeding voor gezin met twee kinderen drie dagen per week naar de kinderopvang 0-4 jaar en aandeel van de vergoeding als aandeel van het maximumuurtarief

2014 teruggedraaid. In 2015 is de overheid de budgetten voor de kinderopvangtoeslag weer gaan intensiveren. Ten opzichte van 2012 zijn alle ouders er in 2019 weer op vooruitgegaan. Te zien is dat deze fluctuatie tussen 2009 en 2019 voor de hogere inkomens sterker was. De lage inkomens zijn dus meer ontzien bij de beperking van de vergoeding tussen 2011 en 2015 dan de hogere.

Per saldo is de vergoeding in 2019 voor alle ouders met 30% toegenomen ten opzichte van 2009 en met uitzondering van de allerhoogste inkomens krijgen ouders ook hetzelfde of een hoger aandeel van de totale kosten vergoed. Kinderopvang is de afgelopen tien jaar dus niet of nauwelijks duurder geworden voor ouders wanneer we kijken naar een standaard gezinssituatie. Het aandeel van de kosten dat vergoed wordt is nagenoeg gelijk en de vergoeding is meegestegen met het hogere uurtarief.

Deze uitkomst komt ook naar voren in de bestedingen van huishouders in 2015 en 2020 voor kinderopvang. In 2015 was het gemiddeld besteed bedrag aan kinderopvang € 188 en in 2020 (voorlopige cijfers) € 197. In het aandeel van de bestedingen bleef dit in beide jaren gelijk op 0,6%.

■ **Regionale verschillen in prijs binnen de goedkoopste en duurste segmenten.** Als Nederland wordt opgedeeld in de regio's Noord, Zuid, West en Midden/Oost¹⁴⁾, dan zijn er op basis van de gemiddelde vraagprijs per uur per opvangtype gemiddeld genomen geen duidelijke verschillen (Regiorapport Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang, 2020). Die verschillen komen pas naar boven als onderscheid gemaakt wordt naar de goedkopere en duurdere segmenten. De goedkoopste in Zuid zijn goedkoper dan de goedkoopste locaties in Noord en West, maar de duurste locaties liggen ook in de

regio Zuid, hoewel er daar relatief wel minder van zijn. Een ouder die in de regio Noord voor kinderen van 4 tot en met 12 jaar opvang zoekt, is duur uit en heeft weinig alternatieven, omdat de meeste buitenschoolse opvang in dat dure segment valt. Ouders in de regio West lopen tegen ditzelfde fenomeen aan voor de kinderdagopvanglocaties.

In de verschillen tussen stedelijk en landelijk gebied is eenzelfde patroon te zien. Gemiddeld genomen is er tussen landelijk en stedelijk geen verschil, maar als gekeken wordt naar de duurste en goedkoopste locaties, is de opvang in het stedelijk gebied duurder. Deze analyse maakt verder geen onderscheid naar de stedelijke en landelijke gebieden per regio.

■ **Alleen werkende ouders en vooral hoge inkomens profiteren van de afspraken in het Regeerakkoord** In het regeerakkoord 2021 is de wens opgenomen om het toeslagenstelsel af te schaffen. De vergoeding wordt in stappen verhoogd tot 95% in 2025 voor werkende ouders. Verder wordt de toeslag direct uitgekeerd aan kinderopvanginstellingen, zodat ouders niet meer kunnen worden geconfronteerd met hoge terugvorderingen. Ouders betalen alleen nog een kleine eigen bijdrage (Coalitieakkoord 2021-2025, 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'). De kinderopvangtoeslag is overigens niet de enige toeslagregeling die op de schop gaat: ook de huurtoeslag wordt hervormd en vereenvoudigd. Volgens de brancheorganisaties is het effect voor de lage inkomens en niet-werkende ouders echter nihil. Niet-werkende ouders blijven uitgesloten van een vergoeding en de lagere inkomens kregen in het huidige stelsel 96% vergoed. Met een tegemoetkoming van 95% krijgen zij minder vergoeding (zie ook figuur 3).

14) Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van de COROP-indeling van Nederland van CBS. Globaal zijn de regio's: Noord (Friesland, Groningen, Drenthe), Zuid (Zeeland, Limburg), Midden-Oost (Utrecht, Gelderland, Twente, Noord-Overijssel), West (Noord-Holland, Amsterdam, Delft en Westland, maar zonder Zuid-Holland en grote steden Zuid-Holland).

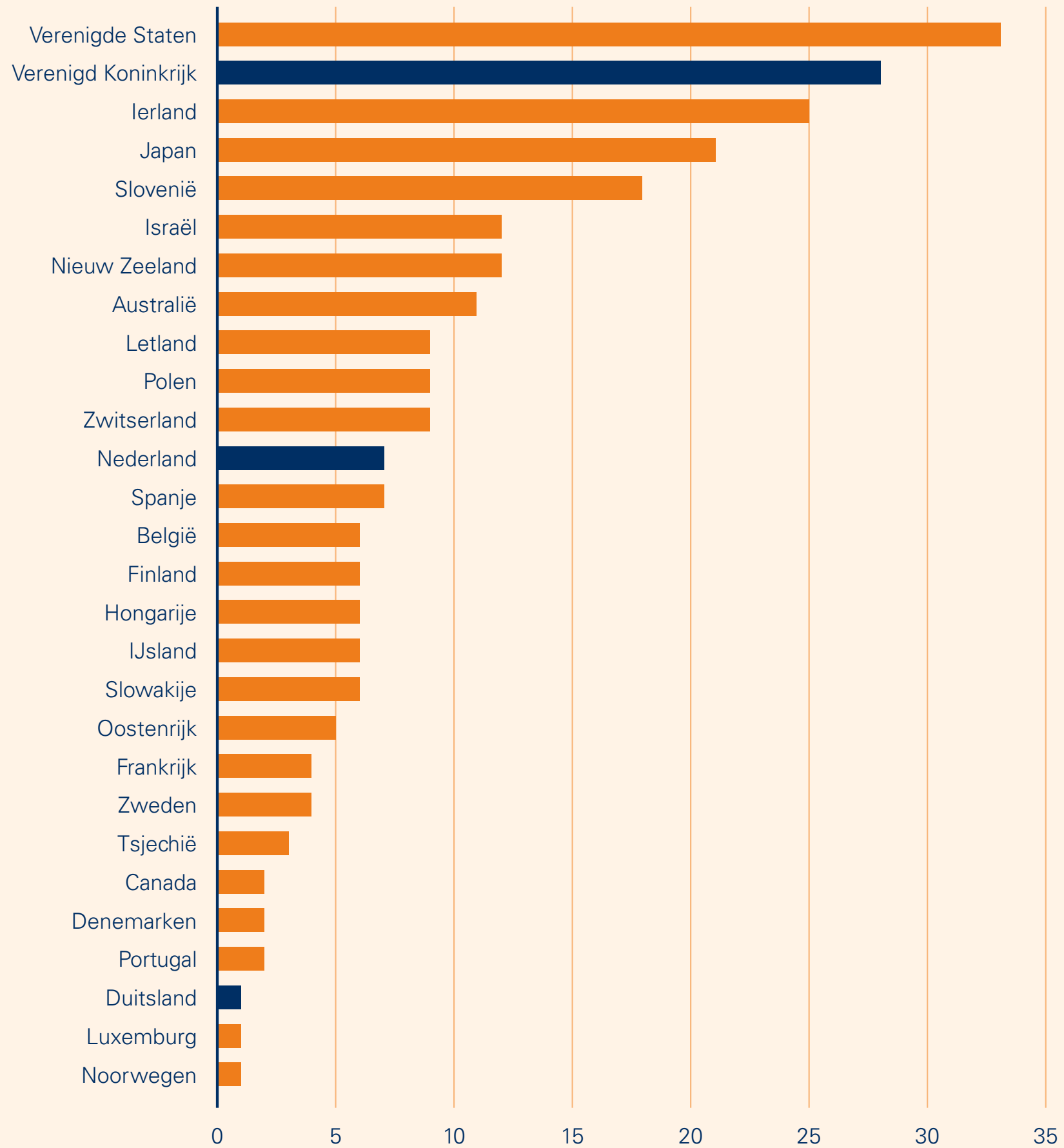
6.2.3 Kosten voor ouders in vergelijking met het buitenland

■ *Nederlandse ouders betalen internationaal gezien een gemiddelde bijdrage voor kinderopvang.* Hoe duur is kinderopvang in Nederland in vergelijking met andere landen? De verschillen tussen landen in de organisatie en financiering van kinderopvang zijn groot, waardoor een betrouwbare vergelijking van de totale systeemkosten niet goed mogelijk is. Het beeld wordt onder meer vertekend door dat overheden soms rechtstreeks aanbieders subsidiëren of juist niet. Subsidiëren kan bijvoorbeeld in de vorm van goedkope huisvesting. Ouders kunnen opvang in natura krijgen door het aanbieden van gratis kinderopvang. Er kunnen zelfs verschillen zijn binnen één land tussen verschillende deelstaten. Om toch een indicatie te geven van de kosten in internationaal perspectief, hebben we gekeken naar de kosten voor ouders in verschillende landen. Daarbij sluiten we aan bij het voorbeeldgezin met twee kinderen die drie dagen naar de dagopvang voor 0-4 jaar gaan. We zijn daarbij uitgegaan van een gemiddeld loon bij de meest verdienende partner. Figuur 37 geeft weer hoeveel procent van het netto-inkomen van ouders in deze situatie wordt betaald aan kinderopvang.

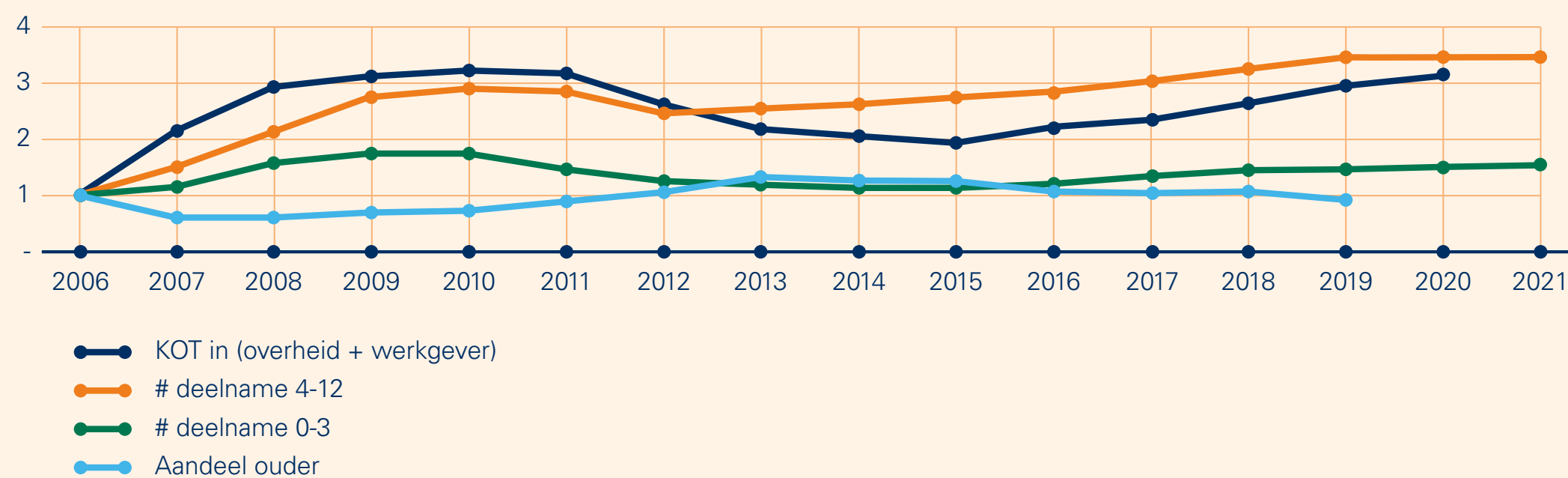
Nederlandse ouders betalen in 2019 gemiddeld zo’n 7% van hun nettoloon aan kinderopvang. Daarmee zit Nederland in de middengroep als het gaat om de kosten voor ouders voor kinderopvang, samen met landen als Spanje, België, Zwitserland en Polen. In een aantal landen besteden ouders een aanzienlijk groter deel van hun inkomen aan opvang, terwijl dat in andere landen juist iets lager ligt.

Om verschillen tussen landen te duiden, nemen we twee landen als voorbeeld: het Verenigd Koninkrijk (VK) en Duitsland.

In het VK wordt gemiddeld 27% van het inkomen besteed aan kinderopvang. De regelgeving voor kinderopvang in dat land bestaat uit drie elementen: curriculum, kwaliteit pedagogisch medewerkers en ondersteuning van ouders. Alle ouders hebben recht op 15 uur opvang per week, werkende ouders op 30 uur. De overheid heeft een uurtarief vastgesteld voor deze uren. Daarnaast kunnen ouders private uren afnemen. Daarvoor mag een aanbieder een ander tarief in rekening brengen. Uiteindelijk is de praktijk dat aanbieders het mogelijk maken dat ouders



Figuur 37 Gemiddeld percentage van het netto-inkomen van het huishouden dat besteed wordt aan kinderopvang (OECD, 2019)



Figuur 38 Gebruik, KOT en aandeel ouders in een factor n ten opzichte van het jaar 2006

beide opvangsoorten (*private hours of government paid hours*) naar eigen wens kunnen afnemen. Gemiddeld gebruikt iedere ouder 19 uur kinderopvang per week en de gemiddelde prijs is £ 4.35, maar dit kan per gebied verschillen. De overheid financiert daarmee ongeveer 55% van de totale omzet. Ouders besteden alsnog een groot deel van het inkomen aan kinderopvang.

In Duitsland wordt gemiddeld slechts 1% van het inkomen besteed aan kinderopvang. Een eenduidig beeld is echter moeilijk te geven en de lage kosten gaan op sommige plaatsen gepaard met lange wachtlijsten (Kindertagesbetreuung Kompakt, 2019). In tegenstelling tot in Nederland is het systeem voor kinderopvang in Duitsland niet nationaal ingericht en er bestaan grote verschillen tussen de deelstaten. Daarnaast verschilt de behandeling van not-for-profit en for-profit aanbieders. In het algemeen hebben for-profit aanbieders in Duitsland minder toegang tot overheids-subsidies voor huisvesting en personeel, waardoor ouders bij deze aanbieders een hogere bijdrage betalen dan bij not-for-profit aanbieders. In sommige deelstaten, zoals Noordrijn-Westfalen zijn er hierdoor weinig tot geen for-profit aanbieders. Als gevolg is er op veel plekken een tekort aan capaciteit en kan tot 20% van de ouders niet direct terecht voor opvang. In deelstaten, zoals Hamburg, waar for-profit aanbieders wel toegang hebben tot dezelfde subsidies, is het tekort aan plaatsen veel lager, maar de kosten liggen hier ook hoger.

6.2.4 Gebruik en gevoeligheid voor de prijs van de kinderopvang

■ *Er is een sterke samenhang tussen financiering overheid en gebruik kinderopvang door ouders.* We zagen eerder dat steeds meer kinderen gebruikmaken van kinderopvang (paragraaf 4.1.1) en dat de uitgaven van de overheid nauw samenhangen met dit gebruik (paragraaf 6.1). In figuur 38 zoomen we in op de relatie tussen het verloop van het gebruik van opvang en de financiering. Hiervoor hebben we de toename van het gebruik in aantal kinderen en toe- en afname van de bijdrage van de overheid in de kosten naast elkaar gezet, met daarbij het aandeel dat ouders zelf betalen. De ontwikkelingen op deze punten zijn afgezet tegen 2006, het jaar waarin de Wet kinderopvang van kracht werd.

Uit onderzoek in de groeiperiode in de beginjaren na 2005 bleek dat prijs voor ouders niet het belangrijkste keuzemotief is voor een aanbieder: nabijheid en beschikbaarheid waren belangrijkere factoren (*Marktwerving in de kinderopvang*, Regioplan 2009). De figuur laat zien dat de ouders wel gevoelig zijn voor de prijs van de kinderopvang in het algemeen. Een afname van het aandeel dat ouders zelf moeten betalen, zorgde in de periode 2006-2009 voor een sterke toename in het gebruik van opvang. Als gevolg van de lagere kosten voor de

ouders stegen de kosten voor de overheid voor de kinderopvangtoeslag ook explosief. Met het ingrijpen op het budget in de jaren hierna door een verlaging van de vergoeding nam het aandeel dat ouders zelf moeten betalen voor opvang toe. Onder invloed hiervan neemt het gebruik van opvang weer af, met name in de dagopvang. Deels heeft dit te maken met lagere werkgelegenheid in deze periode, maar deels zijn ouders opvang ook anders gaan organiseren. Nu de vergoeding voor ouders de afgelopen jaren weer is verruimd, neemt ook het gebruik van opvang weer toe. Toch neemt de SER juist een daling waar van gebruik bij de inkomensgroepen tot anderhalf modaal en de hogere inkomensgroepen (SER, 2021). De betaalbaarheid en alternatieven zijn hiervan de oorzaak.

■ Toegankelijkheid en betaalbaarheid voor iedereen.

Het Nederlandse kinderopvangstelsel is gericht op werkende ouders. Ook de in het nieuwste regeerakkoord wordt de kinderopvangtoeslag alleen aan werkende ouders toegekend. Ouders die beiden werken worden daarmee bevoordeeld. Ouders die hoger opgeleid zijn hebben vaker beiden een baan en worden daarmee (onbedoeld) bevoordeeld. Dit zou voor sociale segregatie kunnen leiden, omdat kinderen waarvan de ouders niet beiden werken geen toegang hebben tot ontwikkeling van vaardigheden die andere kinderen wel meekrijgen.

Geconcludeerd mag worden dat de kinderopvangtoeslag van de overheid een sterk sturingsmiddel is als het gaat om gebruik van opvang. De invoering van de toeslag heeft de toegankelijkheid en betaalbaarheid van opvang verhoogd, maar ingrijpen op de voorwaarden heeft eveneens een sterk effect op het gebruik van opvang en de beschikbare capaciteit. De SER beveelt aan grote wijzigingen verder te voorkomen, omdat deze voor betrokkenen onzekerheid opleveren. De raad acht het van belang dat er uitgegaan wordt van een stabiel middellange-termijnperspectief (SER, 2021). Zoals we in paragraaf 6.3 zullen zien, hebben beleidswijzigingen niet alleen effect op het gebruik door ouders, maar ook direct invloed op de omzet (en het rendement) van aanbieders.

6.3 BEDRIJFSVOERING

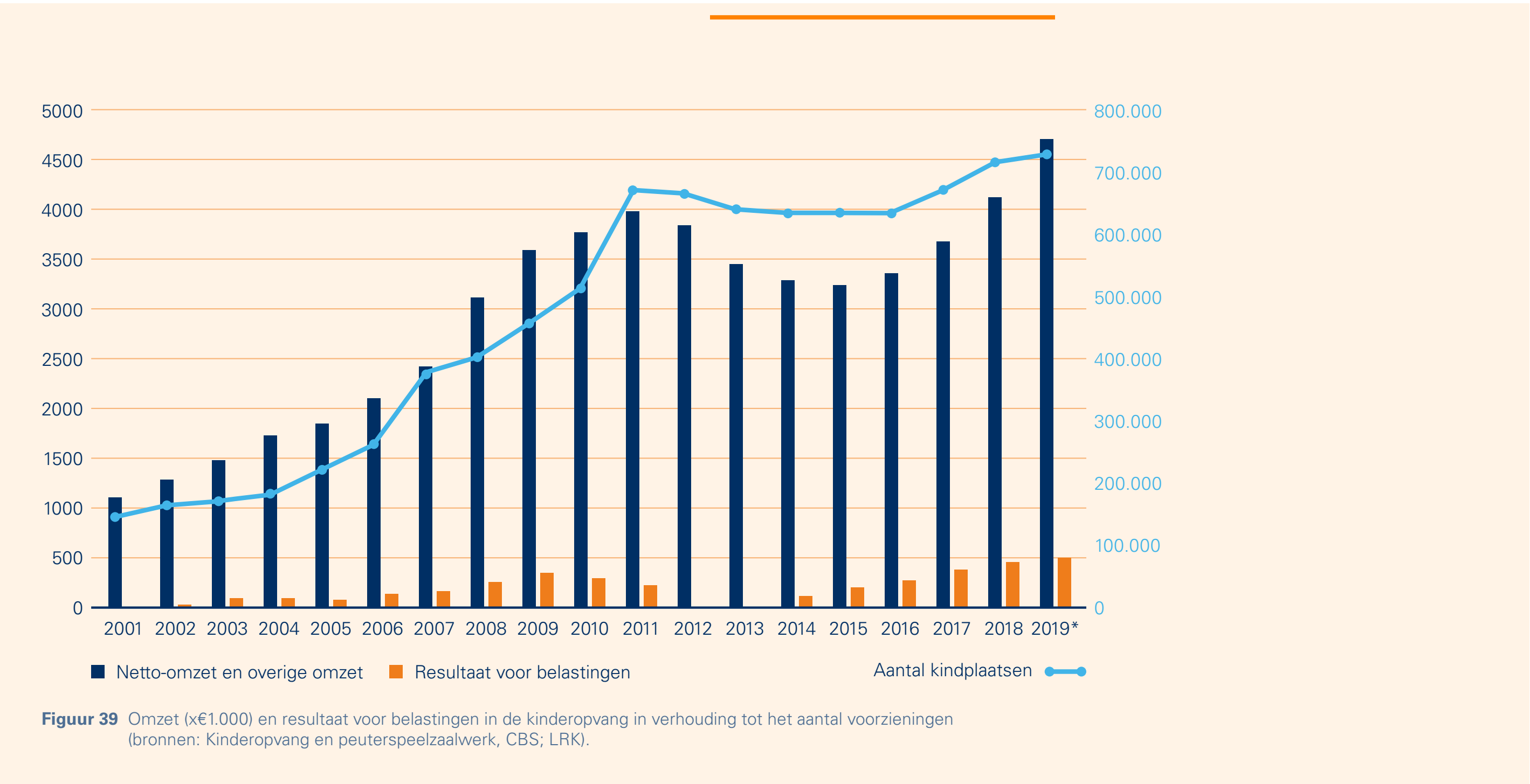
6.3.1 Omzet en resultaat in de kinderopvang

■ *De groei van de kinderopvang als gevolg van toename in het gebruik start vanaf 2001 en zet door na de invoer van de Wet kinderopvang in 2005. Omzet en rendementen kenden een dieptepunt in 2013-2015.* Ontwikkelingen in het gebruik van de kinderopvang hebben een directe relatie met de omzet van kinderopvangaanbieders. Figuur 39 toont de ontwikkeling van de omzet, gerelateerd aan het aantal kindplaatsen en houders.

Ten opzichte van 2001 is de totale omzet in de kinderopvangbranche in 2018 verviervoudigd als gevolg van de forse toename van het gebruik. Het aantal kindplaatsen is met name tussen 2001 en 2010 explosief gegroeid. De omvang van de sector is in deze periode gegroeid van 1.300 houders naar ruim 3.000 houders in 2018. Er is een grote variëteit in houders en een groot aandeel kleine houders. De gemiddelde jaaromzet van houders verschilt daarom enorm.

De impact van de bezuiniging op kinderopvang in combinatie met de financiële crisis in de periode 2011-2015 is duidelijk zichtbaar in de ontwikkeling van de omzet. Als gevolg van vraaguitval is de omzet na 2011 een aantal jaren fors gedaald. Het aantal kindplaatsen daalde in deze periode echter nauwelijks, waardoor er sprake was van overcapaciteit. In de jaren erna is deze overcapaciteit weer gebruikt en zien we dat de omzet is meegegroeid.

■ *Gemiddeld resultaat voor belasting (EBIT) 2001-2018 6% voor de hele sector; vraaguitval leidt direct tot verlies aan resultaat.* In figuur 39 is ook het resultaat voor belastingen opgenomen. Resultaat is nodig voor het creëren van een buffer voor magere tijden, een vergoeding aan kapitaalverschaffers (bijvoorbeeld rente) en verschaft investeringsruimte voor vervanging van meubilair of het openen van nieuwe locaties. Zoals uit de figuur is af te lezen, leidt vraaguitval tot overcapaciteit en het wegvallen van resultaat. Daar waar over de gehele periode vanaf 2001 tot en met 2018 de gemiddelde EBIT (samengesteld uit de resultaten van kleine tot grote



Figuur 39 Omzet (x€1.000) en resultaat voor belastingen in de kinderopvang in verhouding tot het aantal voorzieningen (bronnen: Kinderopvang en peuterspeelzaalwerk, CBS; LRK).

houders) 6% bedroeg, zakte die in 2012 en 2013 volkomen weg. De laatste jaren ontstaat er weer meer ruimte.

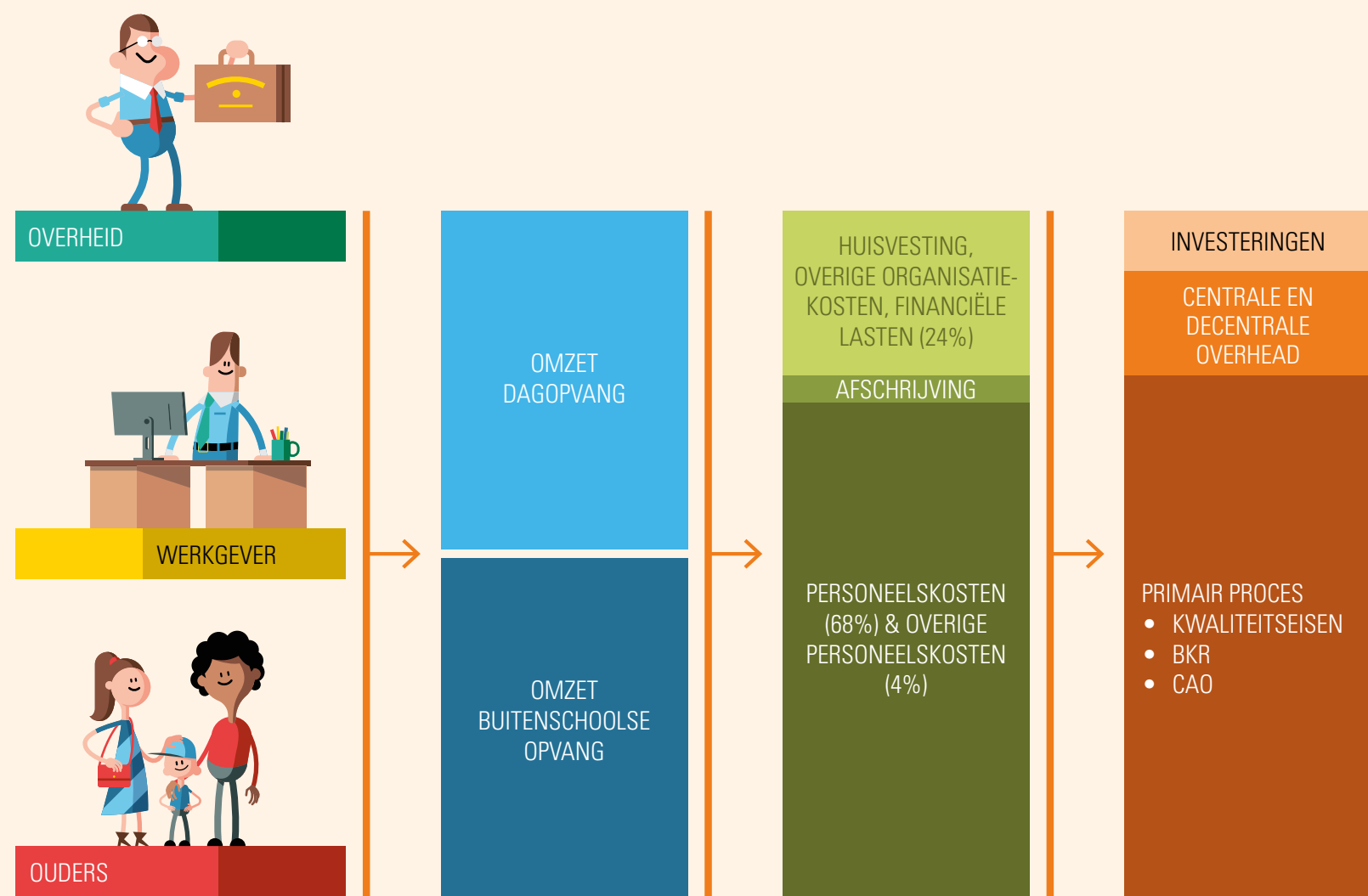
Wanneer we kijken naar het resultaat voor verschillende aanbieders, dan liggen de rendementen voor for-profit aanbieders en not-for-profit aanbieders dicht bij elkaar. De EBIT in de periode 2016 tot 2019 voor for-profit aanbieders bedroeg gemiddeld 8% (dus nog te verminderen met rente en belasting) en voor not-for-profit aanbieders gemiddeld 5%.

6.3.2 Kostenstructuur

■ *De kostprijs van kinderopvang is beperkt te beïnvloeden door kinderopvangaanbieders.* De kosten die kinderopvangaanbieders maken voor het aanbieden van opvang worden vaak uitgedrukt in een zogenaamde kostprijs: de totale kosten voor de aanbieder per uur

opvang. In figuur 40 staat de kostprijs van de kinderopvang weergegeven, in relatie tot financiering en omzet. De financiering van kosten komt uit de omzet van de dagopvang en de omzet van de buitenschoolse opvang, die door drie partijen wordt gefinancierd: overheid, werkgever en ouders. Verhoudingsgewijs is de omzet gemiddeld 50-50 verdeeld.

De kosten die gemaakt worden, zijn voor het grootste deel voor de uitvoering van het primair proces, de opvang zelf. Het gaat hierbij om (overige) personeelskosten. Andere kosten hebben betrekking op afschrijving, huisvesting, overige organisatiekosten en financiële lasten. Deze kosten liggen voor het merendeel vast door externe, niet door de aanbieder te beïnvloeden eisen. Denk aan wettelijke kwaliteitseisen, waarvan de opvolging door de toezichthouder (GGD en inspectie) wordt gecontroleerd en aan afspraken over beloning die



Figuur 40 Financiering van de kosten en besteding van de middelen in de kinderopvang

vastliggen in de cao. Afhankelijk van de regio waarin de opvang wordt aangeboden, zijn de kosten voor de huisvesting hoger (Randstad) of lager. De kosten voor de overhead zijn noodzakelijk voor de sturing van de organisatie en de logistiek van het primair proces. Kinderopvangorganisaties moeten aansluiting houden of vinden bij vraaggedreven innovaties om concurrerend te blijven. Daarnaast dienen zij procesinnovaties te omarmen en door te voeren. Organisaties zullen zo efficiënt mogelijk moeten werken (denk aan volledig geautomatiseerde kindplanning en facturatie). Ook de communicatie met ouders via moderne technologie zoals apps wordt steeds belangrijker (*Kinderopvang, cijfers en trends*, Rabobank, maart 2020).

■ **De samenstelling van de kostprijs is deels vast en deels variabel, maar de mate waarin kosten variabel zijn, is beperkt.** De variabele kosten hangen samen met het aantal groepen, dat betreft voornamelijk personele lasten, activiteitenbudgetten en het ruimtegebruik dat

hiermee verband houdt. De samenhang van de variabele kosten met het aantal groepen – en niet met het gebruik – maakt dat deze alleen variëren met het openen en sluiten van een groep. Fluctuaties in het gebruik hebben dan ook direct invloed op het rendement. De overige kosten zijn grosso modo vaste kosten, die niet direct meegroeien met het aantal locaties, maar wel gerelateerd zijn aan de omvang van de organisatie.

■ **Externe kwaliteitseisen hebben grote invloed op de kosten.**

De kosten van de kinderopvang (en dus het rendement dat behaald kan worden) wordt naast de keuzes in de eigen bedrijfsvoering sterk bepaald door de gestelde eisen. Ter illustratie volgt hier een aantal kosten die voortkomen uit de Wet IKK. Daarnaast zijn ook de strengere kwaliteitseisen als gevolg van de harmonisatie van de peuterspeelzalen een factor die de kostprijs (en dus de vraagprijs) beïnvloedt:

- Wijziging beroepskracht-kindratio (BKR) per 1 januari 2019: het maximum aantal baby's van 0 jaar per pedagogisch medewerker gaat omlaag van één pedagogisch medewerker op vier 0-jarigen naar één pedagogisch medewerker op drie 0-jarigen. *De wijziging van de BKR heeft invloed op de bezetting en inroostering op de groepen (Wet IKK) en kan daarmee gevolgen hebben voor de personeelskosten beroepskrachten (hogere kosten door meer personeel).*
- Voor kinderen van 7 jaar en ouder gaat het maximaal aantal kinderen per pedagogisch medewerker omhoog van tien naar twaalf kinderen. Voor groepen met kinderen van 4-13 jaar gaat het maximaal aantal kinderen per pedagogisch medewerker vanaf 2019 naar elf. *Deze wijziging heeft gevolgen voor de groepssamenstelling en de maximale groepsgrootte en kan leiden tot lagere personeelskosten beroepskrachten.*
- Inzet pedagogisch beleidsmedewerker voor de coaching van pedagogisch medewerkers bij de dagelijkse werkzaamheden en voor de ontwikkeling van pedagogisch beleid. *Per fulltime formatieplaats wordt minimaal 10 uur coaching per jaar berekend en minimaal 50 uur voor pedagogisch beleid.*
- Scholing door verhoogde eisen taalvaardigheid. Dit geldt voor alle pedagogisch medewerkers (vaste en tijdelijke krachten en inhuur). Pedagogisch medewerkers die met baby's werken, worden specifiek geschoold. *Hogere scholingslasten indien personeel niet aan de eisen voldoet.*

Deze kostenstructuur leidt dus tot een vraagprijs, die de variabele en vaste kosten van de organisatie moet dekken en eveneens in redelijke verhouding staat tot de bijdragen vanuit de drie financiers.

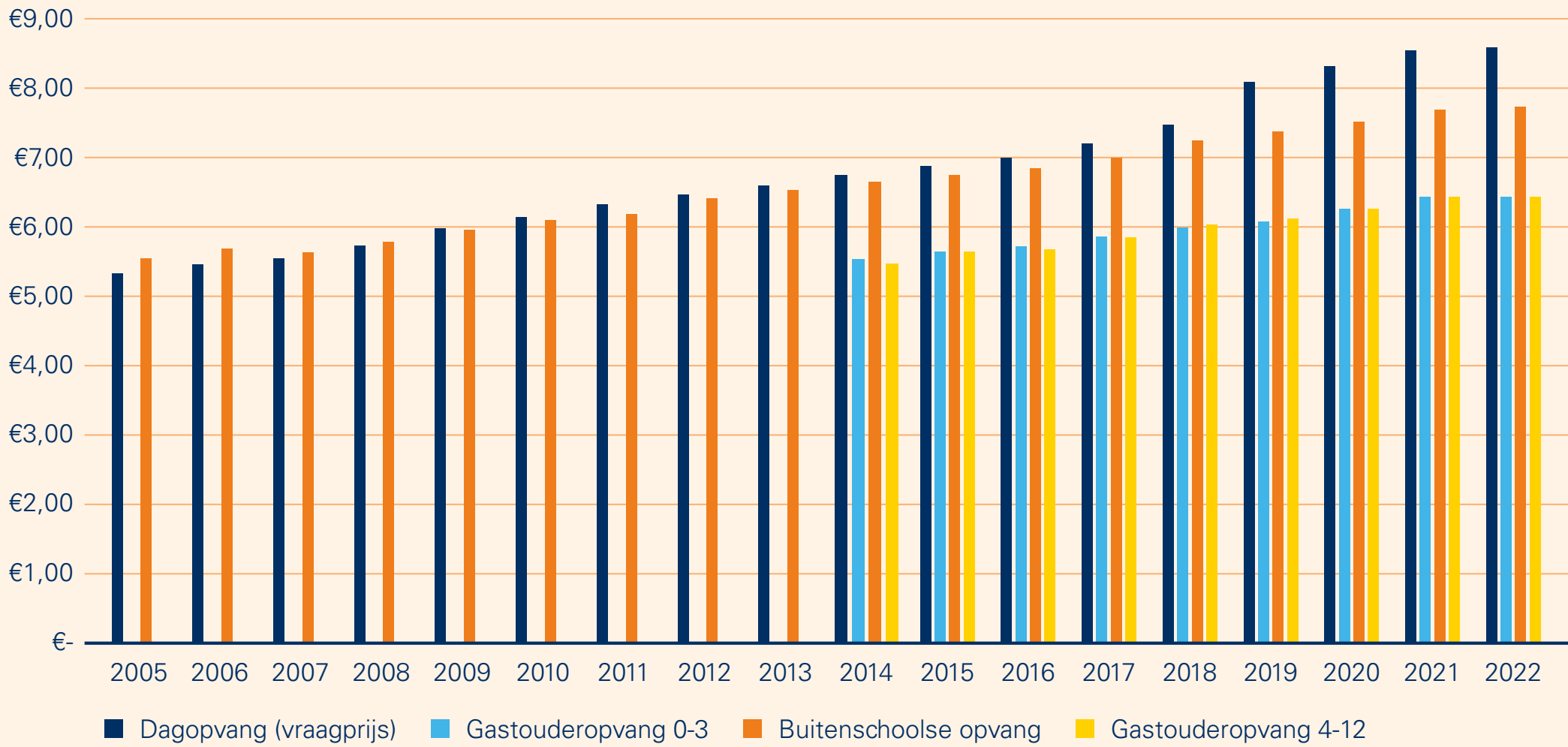
6.3.3 Vraagprijs

■ **De vraagprijs wordt bepaald door de aanbieder op basis van de kostenstructuur.** Kinderopvangorganisaties bepalen ieder jaar hun prijs per uur (vraagprijs per uur). Dit is de prijs die ouders betalen.

Deze prijs wordt bepaald op basis van de diensten van de opvang en is afhankelijk van verschillende factoren, zoals de regio/stad waar de opvang zich bevindt, de organisatiegrootte en de huidige vraag naar kinderopvang. De kinderopvang mag een hoger uurtarief rekenen dan het maximumuurtarief. In dat geval betalen ouders een groter deel zelf. De ontwikkeling van de absolute gemiddelde vraagprijs is weergegeven in figuur 41. Deze vraagprijs is bepaald op basis van de informatie die ouders hebben opgegeven bij de Belastingdienst bij de aanvraag van de kinderopvangtoeslag. Een kanttekening hierbij is dat ouders niet altijd de werkelijke vraagprijs opgeven als deze hoger is, maar meestal het maximumuurtarief. Hoe vaak dit gebeurt, is niet bekend, maar de werkelijke gemiddelde vraagprijs ligt waarschijnlijk dus iets hoger dan de opgave bij de Belastingdienst.

De vraagprijs heeft zich sinds 2005 geleidelijk ontwikkeld, maar laat wel verschillen zien per opvangsoort. De vraagprijs van de kinderdagopvang vertoont in de laatste jaren een sterkere stijging dan de andere opvangsoorten. In de periode tot 2018 was de gemiddelde stijging per jaar zo’n 2%. De vraagprijs per opvanguur voor de dagopvang is in 2018 en 2019 met gemiddeld 5% gestegen (respectievelijk 4% en 7%). Dit hangt samen met benodigde investeringen als gevolg van de aanpassing van de kwaliteitseisen van 2018 en met name de beroepskracht-kindratio (BKR) en de ‘vaste gezichtenregeling’. In totaal heeft het ministerie 7,7 % compensatie toegekend in 2019 ten opzichte van 2018: voor indexering, verhoging voor de BKR-aanscherping van 4,9% en voor de pedagogisch beleidsmedewerker. Daarmee heeft het ministerie een keuze gemaakt in de discussie over de hoogte van de financiële effecten van de invoering van de BKR, waar de berekende effecten verschilden van 7,3% (Bureau Buitenhek) tot gemiddeld 4,7% (SEO) (Resultaten en vervolgstappen verschillenanalyse BKR, Ministerie SZW, 2018).

De vraagprijs is in het algemeen afhankelijk van het (basis)aanbod. BOinK heeft in 2017 een prijspeiling gehouden, waarin oudercommissies redenen hebben teruggegeven voor de prijsstijging. Deze waren veelal gerelateerd aan de kosten voor personeel (extra medewerkers, hogere loonkosten of bijscholing), maar ook voor extra activiteiten. Materiële lasten zoals luiers en voeding hebben geen significante



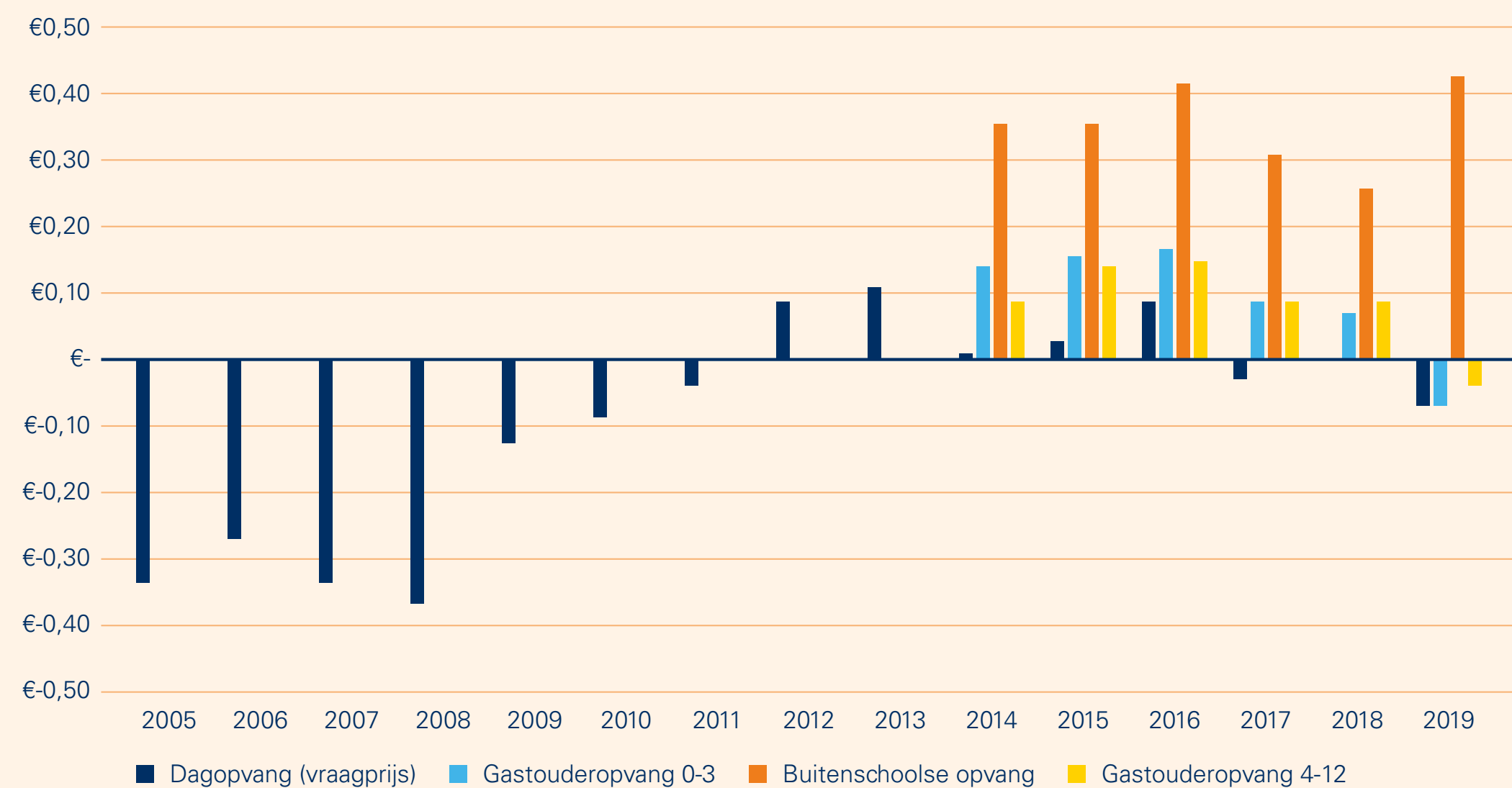
Figuur 41 Ontwikkeling van de vraagprijs vanaf invoer Wet kinderopvang: realisatie (t/m 2021) en raming (2022) (bronnen: Bureau Buitenhek; kwartaalverslagen, jaarverslagen Ministerie van SZW).

invloed, behalve als het duidelijk een extra aanbod betreft (BOinK en Waarborgfonds Kinderopvang, 2018).

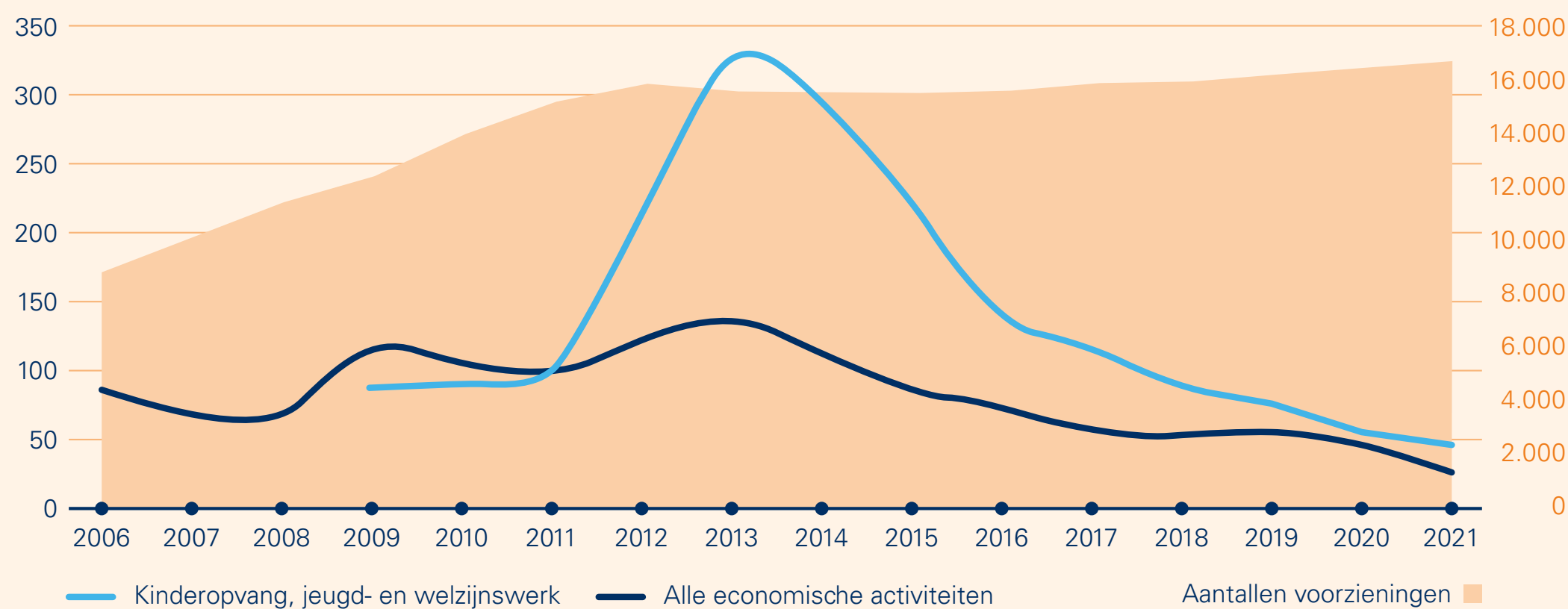
■ **De dagopvang kent een sterkere prijsstijging dan de buitenschoolse opvang. Gastouderopvang is gemiddeld € 1,20 per uur lager geprijsd dan kindercentra.** Gemiddeld over alle jaren vanaf 2005 is de prijs met 2,3% per jaar gestegen, waarbij de prijzen van alle vormen van kinderopvang bekend zijn vanaf 2014. In de periode 2014 tot en met 2019 is de gemiddelde prijsstijging 2% per jaar. De dagopvang door kindercentra vertoont de grootste stijging (3% over dezelfde periode). De vraagprijs voor diezelfde opvang voor 0 tot 4-jarigen door gastouders is beduidend minder gestegen (2,0%). Een verklaring hiervoor zijn wellicht de aangescherpte kwaliteitseisen, die wel door kindercentra maar in mindere mate door gastouders worden toegepast.

■ **De vraagprijs in stedelijke gebieden is hoger, maar de relatieve stijging vanaf 2015 is overal ongeveer gelijk.** De ontwikkeling van het aantal kinderen dat naar kinderopvang toegaat, verschilt per stedelijkheidscategorie. De stijging van het uurtarief lijkt geen verband te houden met de ontwikkeling van het aantal kinderen. Er is daarom voldoende reden om aan te nemen dat de financiële toegankelijkheid van kinderopvang in alle gebieden voldoende geborgd is (Verzamelbrief kinderopvang, Ministerie van SZW, november 2017).

■ **Ouders betaalden een hogere rekening doordat de maximumprijs en vraagprijs uiteenliepen.** De ontwikkeling van de vraagprijs voor dagopvang in figuur 46 vertoont een gelijkmatige trend. Eerder zagen we dat de maximumprijs die door de overheid wordt bepaald een grilliger ontwikkeling laat zien (zie paragraaf 6.1.2). In figuur 42 is de verhouding tussen vraagprijs en maximumuurtarief weergegeven.



Figuur 42 Verschil vraagprijs en maximumuurtarief dagopvang door kindercentra en gastouder, en verschil vraagprijs en maximumprijs buitenschoolse opvang door kindercentra en gastouders. Positief wil zeggen dat de vraagprijs hoger ligt dan het maximumuurtarief. Ouders betalen dit verschil.



Figuur 43 Faillissementen in de kinderopvang afgezet tegen alle economische activiteiten (bron: CBS. 2011 = 100)

In de voorbije vijftien jaar zijn de vraagprijs en het maximumuurtarief voor dagopvang steeds dichterbij elkaar toe gekropen. Waar de vraagprijs in de eerste jaren na de invoering van de Wet Kinderopvang structureel onder het maximum tarief lag veranderde dit beeld rond 2012. Als gevolg van de bezuinigingen in 2011 en afname van het gebruik in de periode 2011-2014 werd de vraagprijs voor dagopvang voor het eerst hoger dan de maximumprijs en kinderopvang voor ouders duurder werd. Sinds 2017 is het maximumtarief weer hoger dan de gemiddelde vraagprijs. De gemiddelde vraagprijs voor de buitenschoolse opvang ligt constant zo'n € 0,43 hoger dan de maximumprijs voor buitenschoolse opvang.

6.3.4 Financiële weerbaarheid

De financiële weerbaarheid van de kinderopvang blijft kwetsbaar. De financiële weerbaarheid van de kinderopvangsector betreft de vraag of aanbieders voldoende buffers hebben om financiële tegenvallers te absorberen en/of er sprake is van (problematische) schulden. Samengevat: is de financiële situatie van de kinderopvang gezond en houdbaar? Allereerst geven we een overzicht van de weerbaarheid van de sector door de tijd heen. We eindigen dit hoofdstuk met bevindingen rond het gebruik van extern kapitaal en (bank)schulden in de sector en het effect hiervan op de weerbaarheid.

Vóór de invoering van de Wet kinderopvang waarschuwde PWC in een nulmeting uitgevoerd in 2003 dat de financiële positie van kinderopvangorganisaties versterking behoefde. Specifiek werd aangegeven dat op dat moment 12,8% aan de referentiewaarden van solvabiliteit en rentabiliteit voldeed, 87,2% dus niet. Na de invoering van de Wet kinderopvang zien we een verbetering: tussen 2005 en 2011 groeide de markt explosief en is ook de weerbaarheid van kinderopvang-aanbieders vergroot. Het percentage organisaties dat niet aan de Waarborgfondsvoorwaarden (solvabiliteit minimaal 20% en rentabiliteit minimaal 10%) voldeed, nam tussen 2007 en 2010 af met 1,2 procentpunt tot 13,7 procent.

Na bezuinigingen vanuit de overheid zien we tussen 2011 en 2016 een groeiend aantal faillissementen. Zoals we in paragraaf 6.1.1 beschreven, voerde de overheid vanaf 2011 substantiële bezuinigingen door in de kinderopvang. Daarnaast groeit in Nederland de werkloosheid in dit tijdvak. De combinatie van bezuinigingen en werkloosheid leidt tot een forse omzetsdaling bij kinderopvangorganisaties. De resultaten voor belasting zijn bij veel organisaties negatief in die periode erna. Met als gevolg een relatief groot aantal faillissementen, zowel onder for-profit als not-for-profit houders. In figuur 43 zijn alle faillissementen in de kinderopvangsector weergegeven in de genoemde periode, met op de achtergrond het aantal voorzieningen. Hierbij is tevens het totaal aantal faillissementen bij Nederlandse bedrijven getoond.

De figuur laat zien dat de kinderopvang vanaf 2012 harder geraakt wordt dan overige bedrijven. Dit valt samen met de eerdere patronen in de financiering vanuit de kinderopvangtoeslag, het gebruik van opvang en de omzet van aanbieders. Het aantal voorzieningen in deze periode is nauwelijks afgenomen. Na een faillissement zijn locaties (het aanbod aan plaatsen) veelal overgenomen door andere aanbieders, waardoor het aanbod in stand bleef. De continuïteit van het aanbod is dus minder beïnvloed door het toegenomen aantal faillissementen. Tegelijkertijd blijkt dat de overcapaciteit ondanks faillissementen in stand gehouden is.

Hoewel er in deze periode ook sprake was van een economische crisis en relatief hoge werkloosheid, lijkt de sector vooral geraakt door de vraaguitval. De werkloosheid nam toe van circa 4% in 2007 naar zo'n 7% in 2012-13. Hoewel dit voor Nederland een zeer hoge werkloosheid betekende, bleef de daling van het percentage werkenden beperkt tot 3% (van 96% naar 93%). De verlaging van de netto-uitgaven van de rijksoverheid aan kinderopvangtoeslag bedroeg tussen 2011 en 2015 ruim 60% (zie figuur 34). Zoals beschreven in paragraaf 6.1.1 was de geplande bezuiniging veel groter dan verwacht, omdat het gebruik door ouders, die nu veel meer zelf moesten betalen, drastisch afnam.

De zware jaren in de kinderopvangbranche tussen 2011-2015 lijken dus vooral het gevolg van het ingrijpen van de overheid. In de periode

2016-2020 staat de sector er beter voor, maar de financiële weerbaarheid van vooral kleine organisaties is nog een zorgpunt. In 2017 is de gemiddelde solvabiliteit van de kinderopvang 17,3% (steekproef 173 jaarrekeningen, WBK marktonderzoek, 2018). In 2018 voldeed 10,6% van de deelnemers (4,8% in 2017) aan de criteria voor solvabiliteit en rentabiliteit: 3,5% van hen voldeed aan één van beide criteria (62,8% in 2017) en de overige 25,9% (32,4% in 2017) voldeed aan geen van beide voorwaarden. Dit is nog steeds een fors aantal. Naar organisatievorm loopt dit uiteen en bedraagt deze voor stichtingen ruim 40%, maar voor eenmanszaken negatief (-/- 11%) en voor een bv ruim 7%.

In 2020 is het aantal faillissementen landelijk afgenomen en gaat de kinderopvang met deze trend van afname mee. De steun van de overheid aan de economie is de directe oorzaak van het lage aantal faillissementen. Voor de kinderopvang was er indirect steun via de ouders, die door de steun van de overheid tijdens de verplichte sluiting van de kinderopvang de factuur aan de kinderopvang konden blijven betalen, waardoor aanbieders niet te maken kregen met een omzetval.

■ *De lage algemene weerbaarheid en de gevoeligheid van de sector beperken de mogelijkheid van kinderopvangorganisaties om benodigd kapitaal aan te trekken.* Een kinderopvangorganisatie die wil investeren in kwaliteit, innovatie of om te groeien, heeft kapitaal nodig. Dit kapitaal wordt in eerste instantie verkregen uit eigen middelen. De omzet hiervoor is echter beperkt. Bij verdere investeringen of groei zal een aanbieder daarom extern kapitaal willen of moeten aantrekken om de ambities te realiseren. Dan zal een organisatie zich wenden tot de bank of tot externe investeerders. Externe investeerders melden zich ook zelf, voornamelijk in de vorm van private equity. Deze partijen investeren in de grotere for-profit houders met als doelstelling deze organisaties te laten groeien door het aantrekken van meer kinderen, het introduceren van nieuwe concepten, het openen van nieuwe locaties en door bedrijfsopvolging (overnames).

Of het nu gaat om financiering door een bank of een externe investeerder: de (financiële) basis moet hiervoor op orde zijn. Financiën blijven echter een zorgenkind (ING, 2018). Het Waarborgfonds vergelijkt al sinds 2012 de financierbaarheid van de sector en constateert dat bij het

opstellen van het rapport 2018 een groep van 33,7% niet voldoet aan de gemiddelde norm van 20% solvabiliteit en 10% rentabiliteit. Ook de ING geeft aan dat de liquiditeitspositie weliswaar gemiddeld genomen voldoende is, maar de winstgevendheid matig en de solvabiliteit ronduit zwak (ING, 2019). En bevestigt hiermee de constatering van WBK marktonderzoek dat dit een belemmering vormt voor de externe financiering. We zien hierdoor dat externe schuld-/bankfinanciering in Nederland voorbehouden is aan de kwalitatief sterkere for-profit en not-for-profit houders (Waarborgfonds, 2018). Ogenschijnlijk worden deze partijen weerbaarder ingeschat door externe financiers dan de kleinere organisaties, voor wie schuldfinanciering nagenoeg onmogelijk lijkt.



Werken in de kinderopvang

Hoe is het om in de kinderopvang te werken?

In dit hoofdstuk vindt u informatie over medewerkers in de kinderopvang.

Hoeveel mensen werken er in deze sector, welke kenmerken hebben zij en hoe zijn de werkomstandigheden?



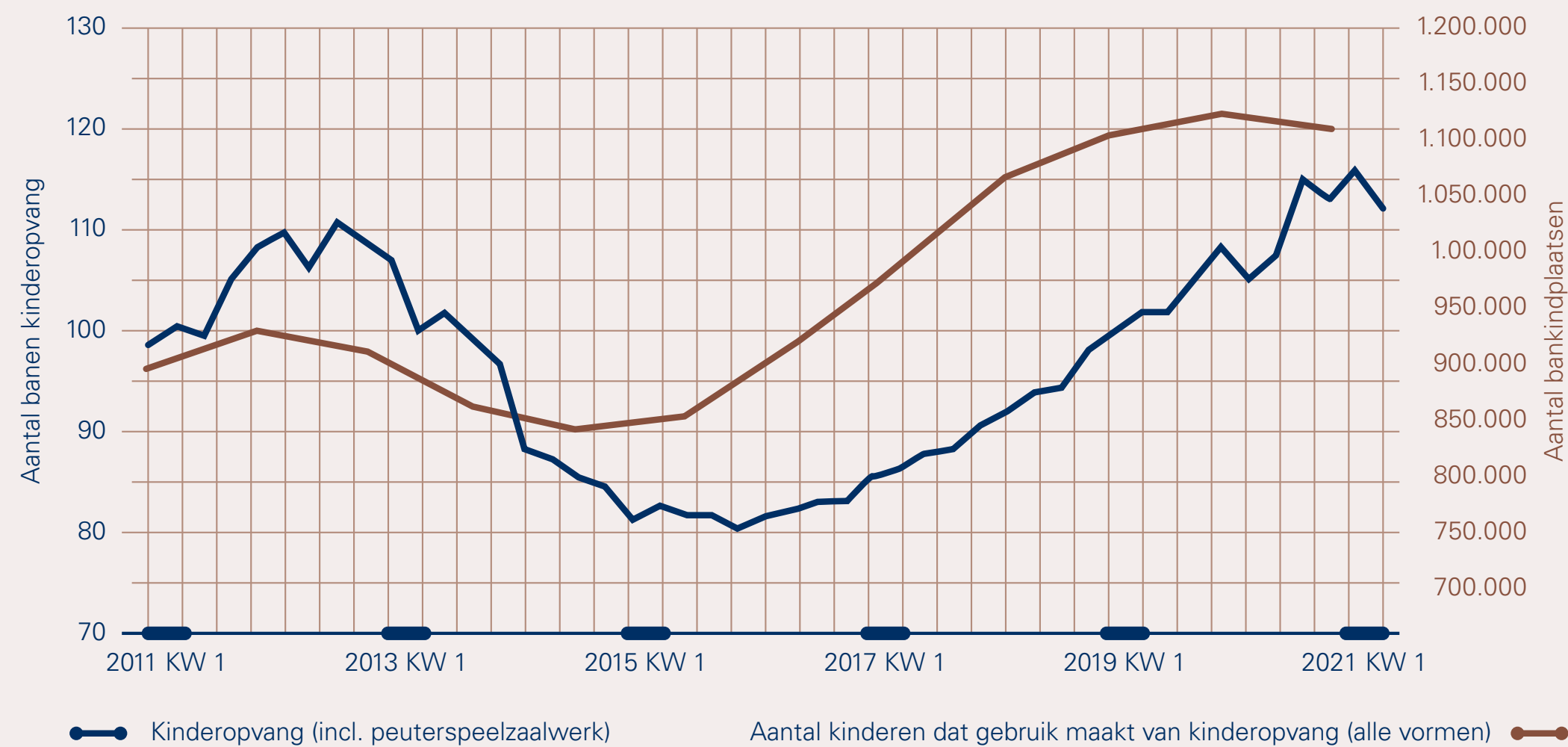


SAMENVATTING

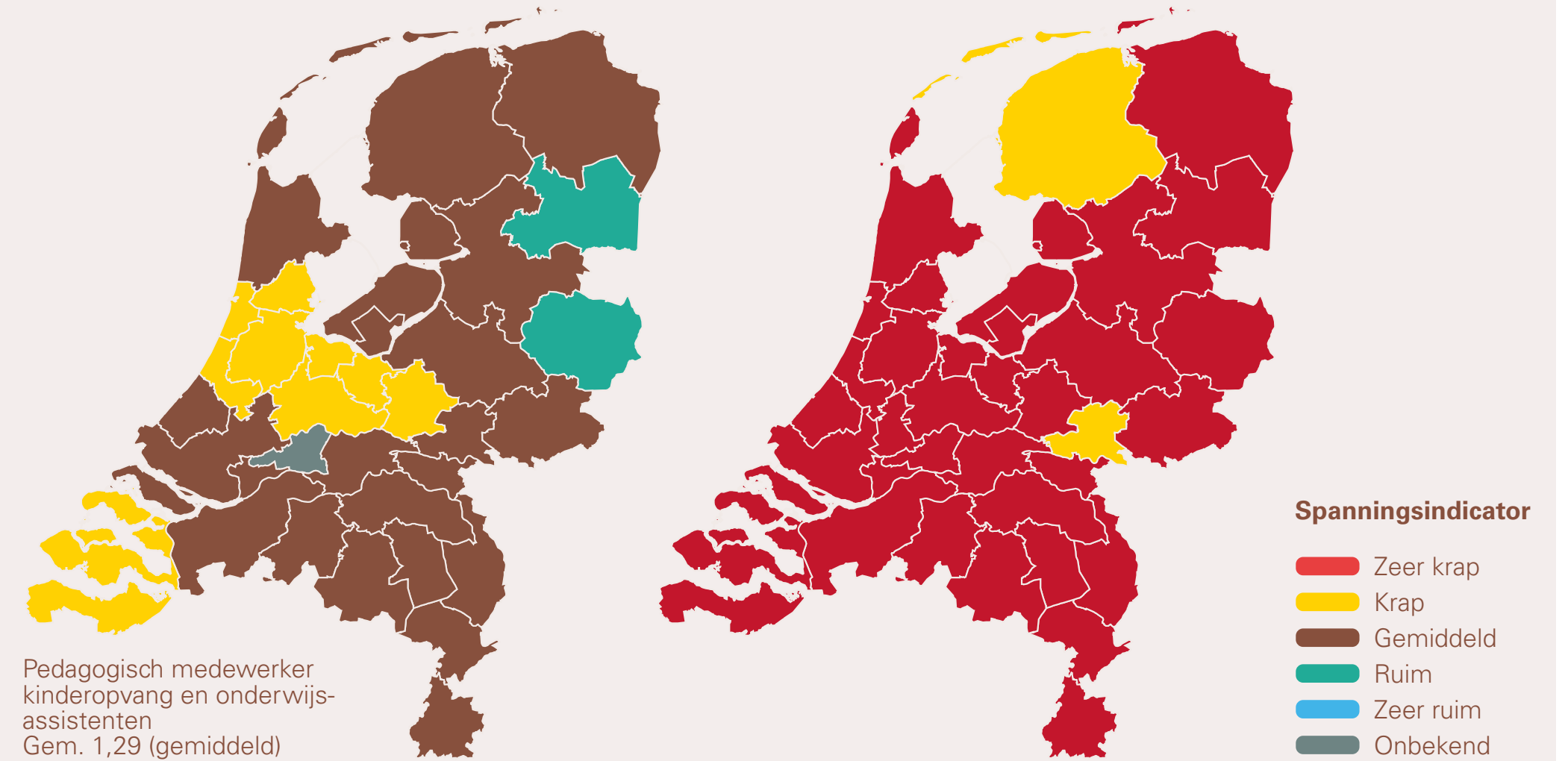
Met de groei van de vraag naar kinderopvang neemt ook het aantal banen in de kinderopvang toe. Na een daling tussen 2011 en 2016 stijgt de werkgelegenheid de afgelopen jaren aanzienlijk. Deze groei heeft de jaren erna doorgezet. Mede door de krappere arbeidsmarkt en toegenomen kwaliteitseisen ten aanzien van personeel hebben kinderopvangaanbieders in toenemende mate moeite om personeel te vinden. Dat was eerder vooral het geval in de Randstad, maar is nu landelijk een probleem. Die personeelstekorten zorgen voor grote uitdagingen en de sector zoekt naar oplossing. In de kinderopvang werken vooral jonge vrouwen. Zij hebben veelal een vast contract, al ligt het percentage medewerkers met een vaste aanstelling wel lager dan in andere zorg- en welzijnsbranches. Dit heeft met name te maken met de inzet van medewerkers als oproepkracht of invalkracht. Medewerkers

werken gemiddeld 26 uur per week. Dat is minder dan in andere sectoren op de arbeidsmarkt en ook minder dan in veel andere branches in de zorg en welzijn.

Een op de vijf medewerkers zou wel meer willen werken. Over het geheel gezien zijn de meeste medewerkers tevreden met hun werk en hetzelfde geldt voor de arbeidsomstandigheden. Wel ervaart een behoorlijk deel van de medewerkers in toenemende mate een te hoge werkdruk. Dit lijkt met name samen te hangen met regeldruk en administratieve lasten, het gebrek aan personeel en meer nieuwe of complexere taken. Het ziekteverzuim neemt de afgelopen jaren – in lijn met algemene landelijke ontwikkelingen – iets toe. Medewerkers voelen zich veilig tijdens het werken in de kinderopvang, maar ervaren in sommige gevallen wel agressie van ouders/verzorgers of kinderen.



Figuur 44 Aantal banen in de kinderopvang (x 1.000) en gebruik in aantal kindplaatsen (bronnen: CBS, SZW)



Figuur 45 Spanningsindicator pedagogisch medewerkers kinderopvang en onderwijsassistenten per regio in derde kwartaal 2018 (links) en eerste kwartaal 2022 (rechts) (UWV)

Jaar	2016		2017		2018		2019	
Kwartaal	1	3	1	3	1	3	1	3
Spanningsindicator	0,11	0,16	0,45	0,41	0,57	1,29	1,03	0,99
Arbeidsmarktspanning	zeer ruim	zeer ruim	ruim	ruim	ruim	gemiddeld	gemiddeld	gemiddeld

Tabel 17 Spanningsindicator pedagogisch medewerkers kinderopvang en onderwijsassistenten in eerste en derde kwartaal 2016-2021 (UWV).

In dit hoofdstuk presenteren we inzichten ten aanzien van de kinderopvang als arbeidsmarkt. We staan achtereenvolgens stil bij ontwikkeling en invulling van banen in de branche, de kenmerken van medewerkers en de arbeidsomstandigheden waarin zij werken.

7.1 BANEN

■ **Het aantal banen in de kinderopvang groeit de afgelopen jaren.** De werkgelegenheid in de kinderopvang hangt logischerwijs samen met de ontwikkeling in vraag en aanbod (zie hoofdstuk 4). Wanneer de vraag naar kinderopvang daalt, neemt ook de vraag naar beroepskrachten af. Bij groei in de branche zien we een toename in de werkgelegenheid. In lijn met de ontwikkeling van de vraag naar kinderopvang zien we tussen 2012 en 2016 een daling in het aantal banen in de kinderopvang. Vanaf 2017 groeit het aantal banen weer (zie figuur 44).

Rond 2011 werkten er 110.000 mensen in de kinderopvang. Tussen 2012 en 2016 is dit aantal gedaald tot rond de 80.000. Deze daling hangt samen met de sterke afname van het gebruik van kinderopvang in deze periode (zie paragraaf 4.1). In figuur 44 hebben we het aantal banen en het aantal kindplaatsen weergegeven. Door de daling in gebruik van kinderopvang tussen 2011 en 2015, nam de vraag naar personeel in de branche ook sterk af. In deze periode werd het beroep van pedagogisch medewerker als overschotberoep geïnclassificeerd (UWV, 2015). Sinds 2015 is het gebruik van kinderopvang weer toegenomen. Sindsdien stijgt ook het aantal banen weer. In 2018 zien we daarbij extra groei in werkgelegenheid. Mogelijk is de veranderde beroepskracht-kindratio hierop van invloed. Prognoses laten een verdere stijging zien naar circa 110.000 banen in 2022 (Prismant & Regioplus, 2019). Daarmee zou het aantal banen weer op het niveau liggen van 2011.

In de figuur zien we dat het aantal banen in de kinderopvang een grillig patroon vertoont na een jarenlange stijging vanaf 2015 tot het jaar 2020, maar dat het gebruik gelijk blijft. De dalingen van de banen lijken in 2020 en 2021 samen te vallen met de verplichte sluitingen van de

kindercentra. De kinderopvang maakt veel gebruik van nuluren contracten en er was door de sluiting van de kindercentra geen werk voor medewerkers met zo'n contract (ondanks de noodopvang). Een andere verklaring kan zijn dat er tijdelijk als gevolg van covid minder instroom geweest is vanuit het mbo.

■ **Toenemende arbeidsmarktspanning, voorheen alleen in de Randstad, nu ook landelijk.** Door de groei van de vraag naar kinderopvang neemt ook de vraag naar beroepskrachten toe. Daarnaast is de aangescherpte beroepskracht kindratio voor 0-jarigen ingegaan per 1 januari in 2019 (zie paragraaf 6.3.3), waarmee in deze groepen ook inzet van meer personeel nodig is. Tegelijkertijd neemt de krapte op de arbeidsmarkt de afgelopen jaren toe (SZW, 2019); de werkloosheid daalt steeds verder, waardoor er minder aanbod is. Het UWV geeft aan dat het steeds lastiger wordt voor kinderopvangaanbieders om in de groeiende vraag te voorzien (UWV, 2019). Met name vanuit de Randstad en grotere gemeenten komen steeds sterkere signalen van moeilijk vervulbare vacatures in de dagopvang (SZW, 2018). Volgens AZW-werkgeversonderzoek van het CBS heeft 76% van de organisaties in de kinderopvang moeilijk vervulbare vacatures (CBS, 2019). Met een steeds verder oplopende vraag naar kinderopvang en aanscherping van kwaliteitseisen zorgt dit regionaal voor grote uitdagingen.

Het UWV brengt elk kwartaal de zogenaamde arbeidsmarktspanning in kaart. Deze indicator geeft de verhouding weer tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt door het aantal openstaande vacatures te delen door het aantal personen dat korter dan een halfjaar in de WW zit en aangeeft werkzaam te zijn geweest in die sector. In tabel 17 is de spanningsindicator in het eerste en derde kwartaal voor de periode 2016 tot 2021 weergegeven voor pedagogisch medewerkers en onderwijsassistenten.¹⁵⁾ Er zijn geen gegevens beschikbaar waarin pedagogisch medewerkers en onderwijsassistenten apart worden onderscheiden, maar het algemene beeld is dat in beide categorieën in toenemende mate sprake is van een tekort aan personeel.

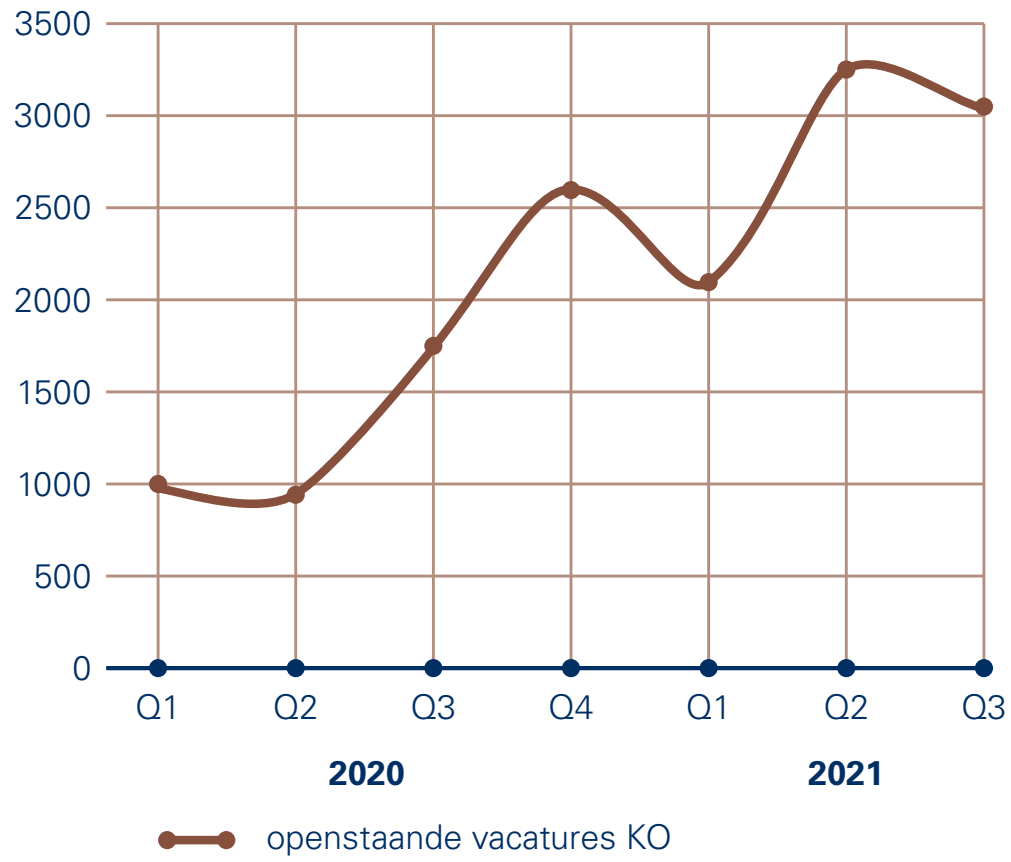
15) De toevoeging van de onderwijsassistent geeft hier een vertekend beeld. Door de toevoeging van onderwijsassistenten is niet zichtbaar dat er overal sprake is van een zeer krappe arbeidsmarkt. UWV erkent dat de markt voor onderwijsassistenten veel ruimer is en dat dat de veroorzaker is van het uitvlakken van het arbeidsmarktprobleem in kinderopvang.

De tabel laat zien dat de spanningsindicator sterk is toegenomen tussen 2016 en 2018, van 0,11 in het eerste kwartaal van 2016 (arbeidsmarktspanning: zeer ruim) naar 1,29 in het derde kwartaal van 2018 (arbeidsmarktspanning: gemiddeld). De sterke piek in de tweede helft van 2018 lijkt samen te hangen met de invoering van de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang, waarmee onder meer vanaf 1 januari 2019 de beroepskracht-kindratio voor baby's is aangescherpt. Hierdoor zijn voor sommige groepen meer medewerkers nodig. In 2019 is de spanningsindicator weer iets afgenomen, maar deze blijft hoger dan in de jaren ervoor.

Op basis van de spanningsindicator typeert het UWV de arbeidsmarktspanning voor Nederland de afgelopen kwartalen als gemiddeld. Er bestaan echter grote regionale verschillen. Figuur 45 geeft de arbeidsmarktspanning weer per regio voor pedagogisch medewerkers en onderwijsassistenten in de piek van het derde kwartaal van 2018 en het eerste kwartaal van 2022.

De linkerkant van de figuur laat zien dat in 2018 de arbeidsmarktspanning zich vooral in de Randstad en Zeeland concentreert. Daar wordt deze op basis van de indicator als krap getypeerd, terwijl deze in de rest van het land als gemiddeld of ruim wordt gekarakteriseerd. Volgens het UWV zijn vacatures voor minder dan twaalf uur per week in de buitenschoolse opvang en vacatures voor oproep- en invalkrachten het moeilijkst te vervullen (UWV, 2019). Er lijkt daarnaast sprake van een kwalitatieve mismatch: door nieuwe kwaliteitseisen worden (in de toekomst) hogere eisen gesteld op het gebied van diploma's en taalniveau, waar niet alle werkzoekende en zittende kinderopvangmedewerkers aan (kunnen) voldoen. Met de verwachte verdere groei van de vraag naar kinderopvang dreigen arbeidsmarkttekorten in de kinderopvang verder op te lopen, zo blijkt uit de onderzoeken van Prismant & Regioplus (2019). Deze zullen zich naar verwachting niet beperken tot de Randstad. De uiteindelijke ontwikkeling van de vraag naar kinderopvang en daarmee de vraag naar beroepskrachten zal volgens het UWV ook sterk afhankelijk zijn van de economie en overheidsmaatregelen. De conclusie uit de figuren is dat de krapte zich verder uitbreidt. Aan de rechterzijde in figuur 45 wordt de situatie getoond begin 2022. De regio's waarin al krapte was, zijn nu zeer krap en regio's waar er ruimte was (Overijssel en Drenthe) hebben nu ook te maken met krapte op de arbeidsmarkt.

■ **Personeelstekort bestaat al langer, maar loopt de laatste jaren op.** Het personeelstekort in de kinderopvang bestaat sinds 2015. De laatste jaren is het personeelstekort opgelopen. In januari 2022 gaf een kwart van de ondernemers aan een belemmering te ervaren door het tekort aan arbeidskrachten. De periode erna bleef bij twee derde van de ondernemers de personeelssterkte gelijk, en meldde een klein deel (16%) in mei een afname (Conjunctuurenquête CBS, 2022). In de kinderopvang neemt het aantal openstaande vacatures toe, zoals in Figuur 46 is te zien.



Figuur 46 Openstaande vacatures kinderopvang (bron: CBS)

Hoe kleiner de contractomvang, hoe moeilijker de vacature is in te vullen. Dat geldt dan vooral de buitenschoolse opvang en vacatures voor oproep- en invalkrachten. Met name vanuit de Randstad en grotere gemeenten komen signalen van moeilijk vervulbare vacatures in de dagopvang. De krapte is het grootst op dinsdag en donderdag, als veel ouders behoefte hebben aan opvang. Ook gastouderbureaus ervaren een tekort. Er is bovendien sprake van een kwalitatieve mismatch: door nieuwe kwaliteitseisen worden bijvoorbeeld hogere eisen gesteld op het gebied van diploma's en taalniveau, waar niet alle werkzoekende

kinderopvangmedewerkers aan voldoen. Prognoses gaan uit van verder oplopende tekorten. Deze zullen zich naar verwachting niet beperken tot de Randstad (UWV, 2019).

■ **Medewerkers in de kinderopvang werken een relatief laag aantal uren per week.** Om inzicht te geven in de mate waarin in sectoren en onderliggende branches sprake is van deeltijdwerk, brengt het CBS de zogenaamde deeltijdfactor in kaart. Het betreft de mate waarin het aantal contracturen van werknemers per week aansluit bij een voltijdbaan. Figuur 47 brengt de deeltijdfactor in beeld voor de kinderopvang in de periode 2010-2021.

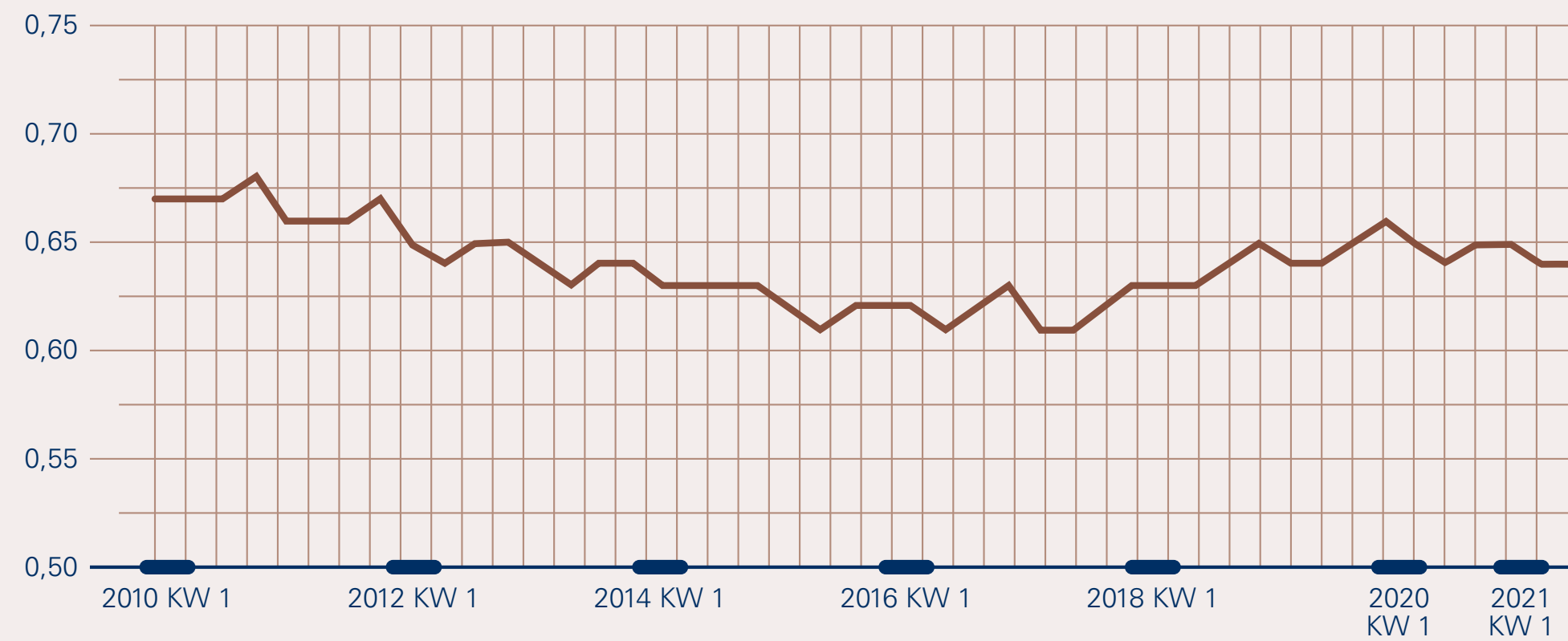
De deeltijdfactor in de kinderopvang ligt rond de 0,65. Dat wil zeggen dat medewerkers gemiddeld 65% van de totaal mogelijke uren in een volle werkweek maken. Dat komt neer op een gemiddelde werkweek van 26 uur. De deeltijdfactor ligt daarmee in de kinderopvang iets lager dan gemiddeld in de sector zorg en welzijn (0,68 in 2010). In de Nederlandse arbeidsmarkt als geheel ligt de deeltijdfactor aanzienlijk hoger (0,75 in 2010). Wanneer we kijken naar de ontwikkeling door de jaren heen, is het aantal uren in de periode 2012-2016 afgenomen, met een laagste deeltijdfactor van 0,61 eind 2016/begin 2017. Daarna is de deeltijdfactor weer gestegen. Maar deze ligt nog altijd lager dan in 2010 toen de deeltijdfactor gelijk was aan die in andere branches binnen de sector zorg en welzijn (0,68). De ontwikkeling van de deeltijdfactor laat een gelijke – zij het minder grillige – trend zien als de ontwikkeling van het aantal banen. De afname van de vraag in de kinderopvang in de periode 2012-2016 lijkt niet alleen effect gehad te hebben op het aantal banen in de branche, maar ook op het aantal uur dat medewerkers konden werken. Uit onderzoek van het CBS onder medewerkers in de kinderopvang blijkt dat een op de vijf (21%) meer uren zou willen werken (CBS, 2019). Dat percentage ligt hoger dan bij andere beroepen in de sector zorg en welzijn (gemiddeld 14%). Een issue daarbij is dat een volle werkweek in de buitenschoolse opvang relatief weinig uren kent, door de openingstijden aansluitend op de school en beperkt gebruik op woensdag- en vrijdagmiddag. Er is geen aparte deeltijdfactor beschikbaar voor medewerkers in de buitenschoolse opvang, maar naar verwachting ligt de factor voor deze specifieke groep als gevolg van de korte werkweek lager en in de kinderdagopvang juist iets hoger.

5% van de medewerkers in de kinderopvang geeft aan minder uren te willen werken. Bij andere beroepen in de sector zorg en welzijn ligt dit percentage hoger (gemiddeld 8%).

Het merendeel van de medewerkers heeft een vast contract. Bijna driekwart van de werknemers (71%) in de kinderopvang heeft een vast contract. Dat geven werknemers aan in de werknemersenquête zorg en welzijn van het CBS (2019). Het aandeel medewerkers met een vast dienstverband ligt daarmee iets lager dan in andere branches in de sector zorg en welzijn (gemiddeld 76,9%). Dat heeft met name te maken met een hoger aandeel medewerkers dat als oproepkracht of invalkracht werkt. In de kinderopvang gaat het om 10,6%. Gemiddeld ligt dat in de sector zorg en welzijn een stuk lager (op 5,1%). Uit cijfers van het Pensioenfonds zorg en welzijn blijkt dat een kinderopvangmedewerker gemiddeld €2.370,- bruto per maand (op voltijdbasis) verdient. De salarisschalen zijn verbonden aan de cao. Een derde van de medewerkers (34%) vindt dat zij hiermee voldoende betaald krijgen voor het werk dat ze doen. Een groter deel (67%) vindt dus dat dit niet het geval is. In andere branches binnen de sector zorg en welzijn ligt het percentage dat vindt dat ze onvoldoende betaald krijgen voor hun werk overigens nog hoger (gemiddeld 71,6%).

7.2 WERKNEMERS

■ **Er werken vooral vrouwen in de kinderopvang.** Een ruime meerderheid van werknemers in de kinderopvang is vrouw (tabel 18). Er is wel een lichte stijging zichtbaar in het aandeel mannen in de kinderopvang. In 2014 was 9,3% van de werknemers in de kinderopvang man, eind 2021 is dat 12,7%. Van hen is ongeveer de helft te vinden in een buitenschoolse opvang met kinderen tussen de 4 en 12 jaar. De rest werkt bijna allemaal met peuters. Er zijn nauwelijks mannen werkzaam in babygroepen. Het aandeel mannelijke medewerkers in de kinderopvang ligt veel lager dan in de rest van de Nederlandse arbeidsmarkt waar gemiddeld 52,8% man is, maar ook in verhouding tot andere branches in de sector zorg en welzijn (gemiddeld 20,3%). In andere landen zien we hogere aantallen mannen in de kinderopvang. Zo is in Denemarken en Zweden ongeveer één op de vijf pedagogisch medewerkers een man. Het lage aantal mannen in Nederland lijkt te maken te hebben met onze



Figuur 47 Deeltijdfactor in de kinderopvang (aantal contracturen van banen van werknemers gedeeld door het aantal contracturen van een volle werkweek) (CBS)

cultuur, waarin het minder gewoon is dat mannen met jonge kinderen werken. We zien dat ook terug bij basisscholen waar mannen 12,3% van het onderwijzend personeel uitmaken (CBS, 2022). Mannen hebben daarbij ook een duidelijke voorkeur voor de bovenbouw en geven ook vaker in de bovenbouw les (CNV Onderwijs, 2014). Het is van toegevoegde waarde dat er ook mannelijke medewerkers in de kinderopvang actief zijn. Recent onderzoek van Fukkink (2022) onderschrijft dit. Fukkink onderzocht de rol van gender in de beroepskracht-kindrelatie in de buitenschoolse opvang, gerapporteerd door zowel het kind als de pedagogisch medewerker. De resultaten laten zien dat mannelijkheid positief in verband wordt gebracht met warmte van de relatie en het stimuleren van autonomie (gerapporteerd door kinderen). Vrouwelijkheid wordt juist positief in verband gebracht met hechtheid ('closeness') van de relatie (gerapporteerd door pedagogisch medewerkers) (Fukkink, 2022).

■ **In de kinderopvang werken naar verhouding veel jongeren.**

In de kinderopvang werken relatief veel medewerkers jonger dan 35 jaar (zie tabel 19). In 2014 ging dit om 48% van de werknemers in de kinderopvang. Inmiddels is de gemiddelde leeftijd iets gestegen (zie

ook paragraaf 5.2), maar eind 2021 is nog altijd 50% van de werknemers in de kinderopvang jonger dan 35. Dat is aanzienlijk meer dan elders op de arbeidsmarkt (gemiddeld 37%), in andere branches in de sector zorg en welzijn (gemiddeld 37%) en in het primair onderwijs (36%). Slechts 12% van de medewerkers in de kinderopvang is 55 jaar of ouder. In de Nederlandse arbeidsmarkt als geheel geldt dat voor 20% van de werknemers, in de sector zorg en welzijn voor 24% van de medewerkers en in het primair onderwijs voor 22,4%. Het aantal jaren dat medewerkers werkzaam zijn in de branche is ook relatief laag. Ongeveer de helft van hen werkt minder dan vijf jaar in de kinderopvang (24% minder dan twee jaar, 25% twee tot vijf jaar). Ongeveer een derde van de medewerkers (34%) werkt tien jaar of langer in de kinderopvang. In de gehele sector zorg en welzijn is dat het geval voor 41% van de werknemers (CBS, 2021).

De relatief jonge leeftijd van medewerkers en het lagere aantal ervaringsjaren lijken ermee samen te hangen dat de kinderopvang in zijn huidige vorm nog een relatief jonge sector is, in vergelijking met bijvoorbeeld onderwijs en zieken- en ouderenzorg. Kinderdagopvang en

buitenschoolse opvang worden pas sinds 1990 op grotere schaal aangeboden en hebben met name tussen 2005 en 2010 een sterke groei doorgemaakt (zie paragraaf 2.4).

7.3 WERKOMSTANDIGHEDEN

■ **Het merendeel van de werknemers is tevreden over hun werk en hun arbeidsomstandigheden, maar de tevredenheid neemt af.** TNO/CBS voert ieder jaar de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA) uit. Uit dit onderzoek komt naar voren dat in het algemeen in Nederland werknemers best tevreden zijn met de eigen arbeidsomstandigheden (score 3,83 in 2021 op een schaal van 1 tot 5) en de tevredenheid neemt de laatste jaren toe. Dit geldt ook voor het onderwijs (3,83) en verzorgenden (3,73). De medewerkers in de kinderopvang zijn minder tevreden (score 3,69). De opwaartse trend die in 2016 was ingezet, is vanaf 2019 omgebogen (NEA, 2021).

In het kader van het onderzoeksprogramma Arbeidsmarkt, Zorg en Welzijn (AZW) voert CBS (half)jaarlijks onderzoek uit naar de tevredenheid en psychosociale belasting van werknemers in verschillende sectoren. In tabel 20 zijn de uitkomsten van de verschillende jaren weergegeven voor de kinderopvang. Ook in deze enquête is dezelfde neerwaartse trend in de tevredenheid met het werk waarneembaar. Eind 2021 gaf 69,7% van de werknemers in de kinderopvang als antwoord op de vragen in de enquête dat zij – alles bij elkaar genomen – wel tevreden zijn met hun werk, maar tussen begin 2021 en eind 2021 is dat percentage opvallend afgenomen.

■ **Werkdruk neemt toe.** Uit onderzoek van het CBS in 2019 blijkt dat 43% van de werknemers de werkdruk in de kinderopvang (veel) te hoog vindt. Eind 2021 is dat aandeel toegenomen tot 57%. Dat is vergelijkbaar met de gemiddelde ervaren werkdruk in de sector zorg en welzijn (43,8%) en de sector onderwijs (44,3%), maar aanzienlijk hoger dan in eerder onderzoek in 2017 door Arbeidsmarktfonds FCB. Daarin werd vastgesteld dat 20% van de pedagogisch medewerkers in de kinderopvang last heeft van een hoge werkdruk. Volgens 77,8% van de werknemers in de kinderopvang is de werkdruk sinds 2020

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nederlandse arbeidsmarkt	54,1%	53,8%	53,7%	53,6%	53,4%	53,2%	53,1%	52,8%
Primair onderwijs	16,6%	17,2%	15,6%	18,2%	16,8%	18,6%	18,1%	12,3%
Kinderopvang	9,3%	10,3%	9,6%	11,8%	9,9%	10,8%	9,9%	12,7%
Zorg en welzijn beroepen	20,1%	19,4%	20,0%	20,1%	20,4%	19,6%	20,7%	20,3%

Tabel 18 Verhouding mannen (bron: CBS)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nederlandse arbeidsmarkt	35%	36%	36%	36%	36%	36%	36%	37%
Primair onderwijs	34%	35%	33%	32%	34%	33%	31%	36%
Kinderopvang	48%	45%	45%	48%	50%	49%	48%	49%
Zorg en welzijn beroepen	34%	34%	34%	35%	35%	36%	36%	37%

Tabel 19 Leeftijd jonger dan 35 jaar

Onderwerp	2019 KW2	2019 KW4	2020 KW4	2021 KW2	2021 KW4
Tevredenheid (% (zeer) tevreden)					
Tevreden met werk	78,3	75,8	77,8	77,7	69,7
Tevreden met de organisatie	62,3	.	66,1	.	59,5
Werkdruk volgens werknemer (%)					
Ervaren werkdruk veel te hoog	43	52	42,8	47,5	57
Werkdruk toegenomen	65	.	63,3	.	77,8
Extra hard werken	28,8	.	29,3	.	42,2
Loyaliteit (% (helemaal) mee eens)					
Bereid om extra inspanningen te leveren	.	75,8	.	75	73,9
Loyaliteit naar de organisatie	.	77,1	.	76,2	77,6
Gedeelde waarden met de organisatie	.	64,3	.	63,2	67,4
Trots op de organisatie	.	59,8	.	57,4	57,7
Verbonden voelen met de organisatie	.	68,9	.	64,8	65,8
Bevlogenheid (% (helemaal) mee eens)					
Bruis van energie op werk	.	68,5	.	70,1	60,8
Voel me fit en sterk op werk	.	67,6	.	68,5	58,6
Enthousiast over baan	.	78,7	.	76,9	76,9
's Morgens zin om te werken	.	67,4	.	66,5	61,7

Tabel 20 Tevredenheid en psychosociale arbeidsbelasting in de kinderopvang in percentage van totale ondervraagden (bron: CBS. AZW Werknemersenquête tevredenheid en psychosociale arbeidsbelasting)

toegenomen (CBS, 2021). Vervolgens blijkt dat een deel van de toegenomen werkdruk wordt veroorzaakt door het extra hard te moeten werken: 42,2% van de werknemers ervaart dit, terwijl dit begin 2019 werd ervaren door 28,8% van de werknemers. In de zorg blijft het percentage werknemers dat ervaart extra hard te moeten werken ongeveer gelijk (dit was 32,8% en is eind 2021 35%) en in het onderwijs neemt dat aandeel juist af (dit was 46,2% en is eind 2021 41,3%).

Werkgevers noemen als belangrijkste oorzaken voor de gestegen werkdruk de toegenomen regeldruk en administratieve lasten (26%), te weinig personeel (onderbezetting) (19%) en meer nieuwe of complexere taken (9%) (FNV, 2018). Uit de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden blijkt dat het merendeel (60%) van de medewerkers in de kinderopvang wel ervaart dat zij voldoende tijd hebben om kinderen goed te verzorgen. Medewerkers in andere beroepen in de sector zorg en welzijn ervaren minder vaak genoeg tijd voor de verzorging van cliënten (gemiddeld 45%).

■ **Medewerkers in de kinderopvang zijn loyale en bevlogen medewerkers** Dezelfde CBS-enquête laat zien dat deze toegenomen werkdruk geen invloed heeft op de loyaliteit en bevlogenheid van de medewerkers. De uitkomsten eind 2019 en begin 2021 (vlak vóór en midden in de coronapandemie) liggen dicht tegen elkaar. De bereidheid om extra inspanningen te leveren neemt – hetgeen niet geheel verrassend is gezien de ervaren werkdruk – wat af, maar bijna driekwart van de werknemers is ertoe bereid. De loyaliteit naar de organisatie bij medewerkers is hoog (77,6%), maar de vermoeidheid lijkt toe te slaan. De energie wordt wat minder en de zin om 's morgens aan de slag te gaan neemt wat af.

■ **Ziekteverzuim neemt toe en versterkt tekorten.**

Het CBS rapporteert ieder kwartaal over verzuim van personeel in verschillende sectoren en branches (figuur 48). Daarbij is ieder jaar een golf zichtbaar waarin het ziekteverzuim het hoogste is in het eerste kwartaal (griep) en daalt tot het derde kwartaal, waarna dit in het vierde kwartaal weer stijgt. Gemiddeld ligt het ziekteverzuim in Nederland in het tweede kwartaal het afgelopen decennium rond de 4%, waarbij het verzuim in de periode 2011-2016 licht afnam en

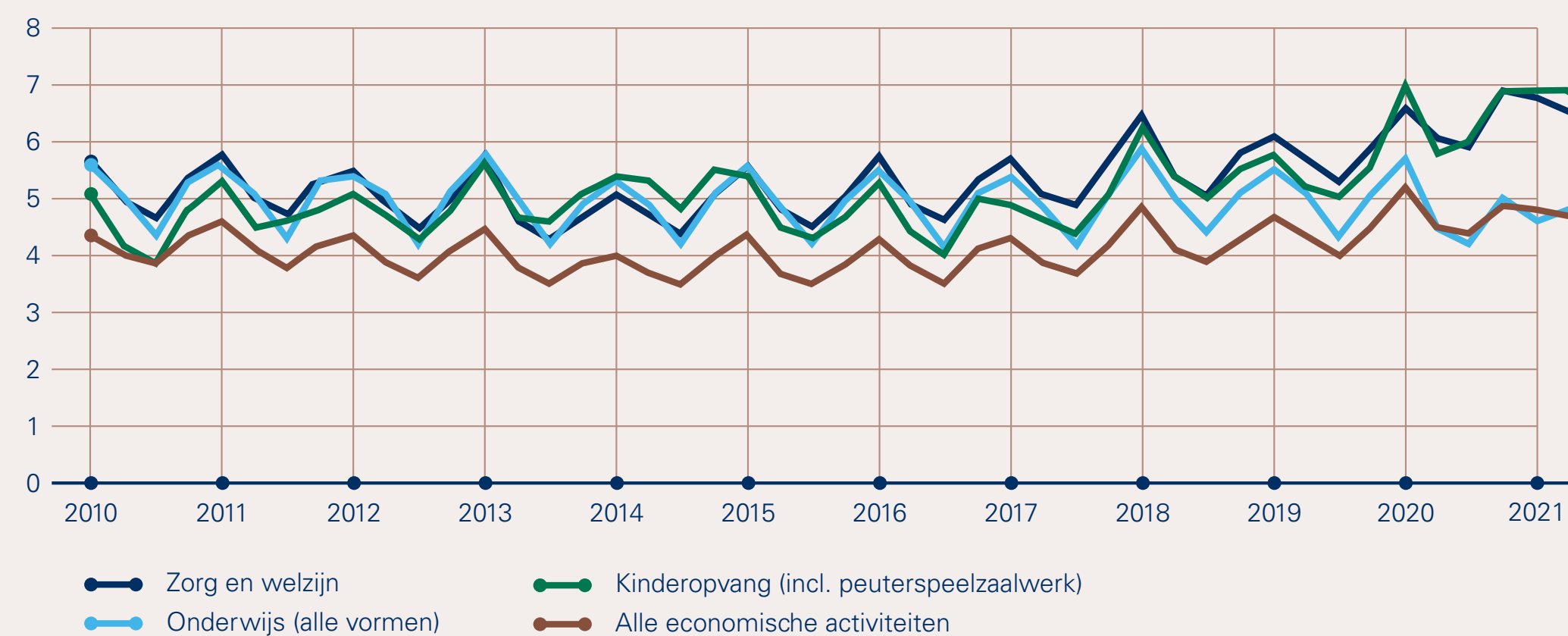
de afgelopen jaren weer iets stijgt. Verzuim in de kinderopvang laat een vergelijkbaar beeld zien qua ontwikkeling, maar ligt structureel ongeveer 1% hoger, rond 5% in het tweede kwartaal in de periode 2011-2016. Het verzuim in de kinderopvang en de zorg ligt vanaf 2018 hoger dan het landelijk gemiddelde, van 4,3% in het tweede kwartaal van 2015 naar 5,2% in het tweede kwartaal van 2019. Het ziekteverzuim is dan nog wel lager dan andere branches in de sector zorg en welzijn (gemiddeld 5,7% in dezelfde periode).

Deze trend zet zich door en wordt versterkt na de uitbraak van corona begin 2020. Dan ligt het verzuimcijfer gemiddeld 2% hoger dan het landelijk gemiddelde en gaat bijna gelijk op met de andere branches in de zorg. Het ziekteverzuim onder kinderopvangmedewerkers is 6,9% in het tweede kwartaal 2021 en is het hardst gestegen ten opzichte van het jaar ervoor. We zien dat het gemiddelde ziekteverzuim in de sector onderwijs terugzakt

Eén van de verklaringen voor het oplopen van de ziekteverzuimcijfers is de coronapandemie. Ook kan het uiteenlopen van de ziekteverzuimcijfers van de kinderopvang en zorg ten opzichte van het

onderwijs waarschijnlijk deels verklaard worden doordat de kinderopvang en zorg een ruimere openstelling hadden dan het onderwijs, dat vaker werd gesloten. In de periode mei en september 2021 is onderzocht welk deel van de medewerkers niet ingezet kon worden als gevolg van de coronacrisis. Bij de dagopvang was dat effect het grootste en had een kwart te maken met 10% of meer niet inzetbare medewerkers, hoewel dit wel lager was dan in mei hetzelfde jaar. Bij de buitenschoolse opvang was het effect er ook, maar ging het om een vijfde van de organisaties met 10% of meer niet inzetbare medewerkers.

De oplopende trend van ziekteverzuim is echter al eerder waarneembaar, vanaf 2018. Het ziekteverzuim ten gevolge van corona leidt tot verder tekort. Eén op de drie werkgevers noemt ziekteverzuim als oorzaak van het personeelstekort (Kinderopvang werkt!, 2020). Het ziekteverzuim is volgens hen voor 30% werkgerelateerd. De top drie belangrijkste oorzaken van dit werkgerelateerde verzuim zijn werkstress (25%), lichamelijk zwaar werk (19%) en problemen met de werkgever (5%). Het overige ziekteverzuim is het gevolg van eigen



Figuur 48 Ziekteverzuimpercentages per kwartaal in Nederland (CBS)

ziekte of de beïnvloeding van de thuissituatie op het werk. (AZW Arbeidsmarktontwikkelingen kinderopvang, 2019).

■ **Medewerkers voelen zich veilig tijdens het werken, maar hebben wel te maken met schreeuwende of scheldende ouders/verzorgers of kinderen.** 94% van de werknemers voelt zich veilig tijdens het werken in de kinderopvang. Ruim een kwart (27%) van hen geeft aan het afgelopen jaar wel te maken gehad te hebben met agressie en geweld tijdens het werk (CBS, 2019). Veelal ging het daarbij om verbale agressie, zoals schelden of schreeuwen door ouders/verzorgers of kinderen. Het percentage werknemers dat aangeeft te maken te hebben met agressie en geweld, ligt in de kinderopvang relatief laag in vergelijking met andere branches in de sector zorg en welzijn (gemiddeld 67%).

■ **Veel medewerkers volgen scholing.** Het volgen van scholing is vrij gebruikelijk in de kinderopvang. Dat heeft mede te maken met de kwaliteitseisen die door de jaren heen zijn aangescherpt, ook op het vlak van opleiding en permanente scholing (zie ook paragraaf 3.3). In een werknemersenquête van het CBS in 2019 gaf 77% aan een vorm van scholing te hebben gevolgd in de afgelopen twaalf maanden. Bij 8% gaat het om een lange opleiding, bij 21% om een combinatie van een lange en een korte opleiding/cursus en bij 48% om een korte opleiding/cursus. Ruim een op de vijf (22%) werknemers had geen scholing gevolgd in de afgelopen twaalf maanden. Kinderopvang werkt! heeft in 2018 onder werkgevers een onderzoek uitgevoerd naar scholing in de kinderopvang. In dit onderzoek wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen opscholing, gericht op het verhogen van het opleidingsniveau van medewerkers, en bijscholing, gericht op het verbeteren van vaardigheden en competenties. Bijna de helft van de organisaties geeft aan dat dat zij medewerkers scholing hebben laten volgen om hun opleidingsniveau te verhogen. Dit was vooral gericht op opscholing van mbo 3-niveau naar mbo 4 niveau (72% van de medewerkers met een mbo 3-niveau). Verder ging het om opscholing van mbo-niveau naar een hbo bachelor (24%), van mbo-niveau naar een hbo associate degree (niveau 5) (13%) en 12% viel in een andere categorie. In een aantal gevallen komt ook opscholing voor van mbo niveau 2 naar mbo niveau 3 (6%) en van hbo- naar hbo+-niveau (3%). Bijscholing was volgens Kinderopvang

werkt! vooral gericht op EHBO/bhv (53%), (verplichte) vakinhoudelijke competenties (41%), anders (30%), vakinhoudelijke begeleiding en omgang met cliënten in het kader van zelfregie (18%) en samenwerken in het team en veiligheid (15%). Op de vraag of hun kennis en vaardigheden toereikend zijn voor het uitvoeren van hun functie, gaf 85% van de werknemers in de kinderopvang aan dat ze geen problemen ervaren (CBS, 2019).

7.4 VOORUITBLIK

■ **Door de personeelstekorten kan niet aan de oplopende vraag naar kinderopvang worden voldaan.** Medio mei 2022 wordt door de Brancheorganisatie Kinderopvang gesproken van een ‘permanente crisissituatie’. De tekorten hebben gevolgen voor werkende jonge ouders, maar hebben ook impact op organisaties en werknemers binnen de kinderopvang. Het is lastig om in de groeiende vraag te voorzien.

De gevolgen van de personeelstekorten grijpen op elkaar in. Het personeelstekort leidt tot hogere werkdruk. Het gevolg van een tekort aan medewerkers kan leiden tot het sluiten van groepen. Voor werkende jonge ouders betekent dit dat zij steeds meer moeite hebben om hun kind op de gewenste tijden onder te brengen.

De oorzaak van de personeelstekorten in de afgelopen jaren hebben te maken met de groei van de vraag, die nog verder versterkt zal worden door het voornemen van het kabinet om kinderopvang (bijna) gratis te maken. Aan de andere kant hebben medewerkers binnen de branche in de afgelopen periode voor andere banen gekozen, onder andere door invloed van de coronapandemie.

7.4.1 Gevolgen voor de werknemers en organisatie in de kinderopvang

■ **Medewerkers worden gevraagd meer te werken en willen meer werken.** Om het personeelstekort op de groepen te bestrijden worden pedagogisch medewerkers structureel gevraagd meer te werken. Het deeltijdpercentage stijgt en contracten worden omgezet

naar structureel meer uren. Uit onderzoek van Kinderopvang Werkt! in juni 2022 blijkt dat één op de vijf medewerkers in de dagopvang meer uren wil werken. Het liefste willen die medewerkers dan een hele dag extra werken (Kan de deeltijdfactor in de kinderopvang omhoog? Kinderopvang werkt!, 2022). Een neveneffect van de vraag om meer te werken is dat de langere werkdagen het lastiger maken voor de pedagogisch medewerker om de balans tussen werk en privé te behouden (Casestudies arbeidsmarkt, Kinderopvang werkt!, 2019), terwijl deze groep bewust kiest voor parttime werken en flexibiliteit in de invulling van het contract willen. Het gevolg van de disbalans tussen werk en privé is dat het ziekteverzuimcijfer langzaam oploopt, het verzuim langduriger wordt en leidt tot psychisch verzuim. Dit versterkt het personeelstekort.

■ **Roostering op de groepen wordt een dagtaak voor de coördinator.** Vanuit de cao moet een leidinggevende vier weken van te voren beginnen met de roostering en mag tot maximaal twee weken de roosters nog aanpassen. Door het personeelstekort en het langzaam oplopende ziekteverzuimcijfer kunnen de roosters steeds moeilijker of niet gevuld worden. Het vaste gezichten criterium versterkt dit. Coördinatoren komen daardoor voor de keuze te staan groepen samen te voegen of te sluiten. Door ziekmeldingen moeten leidinggevendend dagelijks op zoek naar oplossingen voor het invullen van het rooster en moeten hier steeds eerder mee beginnen. Leidinggevendend besteden daardoor steeds meer uren aan de roostering (in plaats van bijvoorbeeld het begeleiden van medewerkers of het contacten onderhouden met ouders).

7.4.2 Bestrijden personeelstekort

Binnen de kinderopvang wordt op verschillende manieren gezocht naar oplossingen om het personeelstekort te bestrijden. Voor een deel zijn deze oplossingen gericht op het vergroten van de omvang van het (potentiële) personeel in de sector, door het vergroten van de instroom. Begin 2022 zijn namelijk de medewerkers die direct inzetbaar waren al aan het werk gegaan in de sector. Voor het andere deel zijn de oplossingen voor het bestrijden van het personeelstekort gericht op het behoud van medewerkers door het aantrekkelijker maken van het werken in de sector.

■ **Door combinatiebanen wordt geprobeerd de pool van geïnteresseerden groter te maken, maar er zijn grenzen aan de omvang van deze pool.** Een deel van het tekort in de kinderopvang wordt veroorzaakt doordat er meer medewerkers nodig zijn en de medewerkers die er al werken niet meer uren kunnen maken. Grotere contracten zijn niet altijd een oplossing, er moet ook worden gezocht naar oplossingen met werknemers van buiten de sector en met andere opleidingen. Een mogelijke oplossing is om op de arbeidsmarkt te kijken naar personen die potentieel geïnteresseerd zijn in de kinderopvang en hen aan de sector te binden in de vorm van een combinatiebaan. Een combinatiebaan betekent dat een medewerker twee banen bij twee verschillende organisaties heeft. Mensen die bijvoorbeeld opgeleid zijn in creatieve beroepen, zijn ook bevoegd voor de buitenschoolse opvang. Dit werkt niet altijd twee kanten op: medewerkers op de buitenschoolse opvang kunnen niet op de kinderdagopvang ingezet worden, terwijl dat andersom wel kan.

■ **Instroom vergroten door zelf op te leiden.** De opleiding tot pedagogisch medewerker is een mbo-opleiding. Studenten kunnen een BOL- of BBL¹⁶⁾-traject doen. BBL-studenten combineren opleiding en werk en hebben een arbeidsovereenkomst met een werkgever. De studenten met een BOL-traject lopen stage. De organisaties voor kinderopvang leiden zo medewerkers op door praktijkplaatsen te bieden. In de afgelopen jaren is het aantal BBL-studenten verdubbeld. Een student moet begeleid worden door een medewerker op de groep. Dat verloopt in een aantal fasen tot aan het afstuderen. In de huidige periode van personeelstekort is de toename van de BBL-plaatsen een zegen, maar de kinderopvangorganisatie moet wel voor kwalitatief goede begeleiding (kunnen) zorgen.

■ **Werken in de kinderopvang wordt aantrekkelijker gemaakt door arbeidsvoorwaarden op maat te maken.** Medewerkers die de afgelopen jaren zijn uitgestroomd uit de kinderopvang, deden dit vanwege een combinatie van factoren. Veelal omdat een andere baan aantrekkelijker lijkt of beter betaalt. Door de schaarste op de arbeidsmarkt hebben medewerkers ook meer keuze en wordt de stap makkelijker gemaakt. Tijdens de coronapandemie was er vraag vanuit andere sectoren naar medewerkers met kennis van de kinderopvang, waardoor medewerkers overstapten naar bijvoorbeeld de GGD. In de kinderopvang zijn de loopbaanpaden beperkt voor medewerkers.

Een betere beloning door promotie is daardoor beperkt. Door maatwerk toe te passen in de arbeidsvoorwaarden anders dan via het salaris, kan personeel behouden of aangetrokken worden. Flexibiliteit in werktijden of aangepaste vergoeding van reiskosten in bepaalde regio's zijn mogelijkheden die al ingezet worden.

16) BOL: Beroeps Opleidende Leerweg. Leren op school en 20-40% stage. BBL: Beroeps Begeleidende Leerweg. Leren in de praktijk. 80% werken en 20% school.

Bijlage 1. Bronnen

B1.1 GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

- Branche Kinderopvang (BK), Felix Rottenberg
- Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang (BOinK), Gjalt Jellesma
- Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang (BMK), Monique Vreeburg
- Waarborgfonds Kinderopvang, Martin van Osch
- Bureau Kwaliteit Kinderopvang, Yvette Vervoort
- Bureau Buitenhek, Ed Buitenhek
- Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek (NCKO), Mirjam Gevers Deynoot-Schaub
- Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (LKK), Paul Leseman
- Universiteit van Amsterdam, Ruben Fukkink
- Cairneagle, Arun Kanwar
- SEO Economisch Onderzoek, Lucy Kok

B.1.2 GEÏNTERVIEWDE PERSONEN 2022

- Brancheorganisatie Kinderopvang (BK), Felix Rottenberg
- Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang (BOinK), Gjalt Jellesma
- Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang (BMK), Loes Ypma
- Waarborgfonds Kinderopvang, Martin van Osch
- Expertisecentrum Kinderopvang, Yvette Vervoort
- Bureau Buitenhek, Ed Buitenhek
- Ministerie van SZW, T. Uyanik, C. de Kort, N. Brusse
- Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek (NCKO), Mirjam Gevers Deynoot-Schaub
- Kinderopvang werkt!, René Arends & Johan Siegert
- Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (LKK) & Universiteit Utrecht, Paul Leseman
- Universiteit van Amsterdam, Ruben Fukkink
- SEO Economisch Onderzoek, Lucy Kok
- Sociaal-Economische Raad, Jeroen Visser

B1.3 LITERATUUR

Onderzoeken toegevoegd voor editie 2022 gemarkeerd met *

Algemene Rekenkamer (2014). *Bezuiniging op de kinderopvang*.

Berden, C. & Kok, L. (2009). *Ontwikkelingen op de markt voor kinderopvang, 2004-2008*. Amsterdam: SEO.

Belastingdienst (2019). *23e Halfjaarrapportage*.

Bettendorf, L., Jongen, E., & Muller, P. (2012). *Childcare subsidies and labour supply: evidence from a large Dutch reform* (217).

Boekholt, P. & Booy, E.P. van (1987). *Geschiedenis van de school in Nederland vanaf de middeleeuwen tot aan de huidige tijd*. Assen/Maastricht: Van Gorcum.

Bostelen, E. van, Gerven, A. van, Hols, M.C.A.B., Lindemann, B.D., Rozema, M., Veen, D. van & Winter, F. (2005). *Internationaal vergelijkend onderzoek kinderopvang Een vergelijking met veel variabelen*. Utrecht: Capgemini.

Bos, W., & Huynen, B. (2010). *Gebruik en kosten van kinderopvang, 2006–2008*. Sociaaleconomische trends, 3e kwartaal 2010.

Brancheorganisatie Kinderopvang (2019). Position Paper Toegankelijkheid Kinderopvang. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2019). Kindertagesbetreuung Kompakt.

Bureau Buitenhek (2019). *Monitor bereik van voorschoolse voorzieningen*.

Bureau Buitenhek & SEO Economisch Onderzoek (2018). *Verschillenanalyse nieuwe effecten BKR*.

Bureau Buitenhek (2016). *Analyse van de verschillen tussen de for-profit- en not-for-profit-organisaties in de kinderopvang*.

Bureau Buitenhek (2018). *Verschillen analyse baby BKR*.

Bureau Buitenhek (2020). *Financiering van de kinderopvang*.

CBS (2019). *De werk-privébalans van vaders met jonge kinderen*.

CBS (2019). *Uitkomsten werkgeversenquête AZW 1e meting 2019*.

CBS (2019). *Vergoeding kinderopvangtoeslag stijgt in 2019*.

CBS (2022). *Conjunctuurenquête*

CNV Onderwijs (2014). *Positie van mannen in het primair onderwijs*.

Commissie Gunning (2011). *Rapport onafhankelijke Commissie Onderzoek Zedenzaak Amsterdam*.

CPB (2017). *Samenwerking kinderopvang en onderwijs*.

CPB (2018). *Position paper effectieve interventies leerachterstanden in het primair onderwijs*.

Crockenberg, S. C. (2003). *Rescuing the baby from the bathwater: How gender and temperament (may) influence how child care affects child development*. Child development, 74(4), 1034-1038.

De Kruif, R.E.L., Riksen-Walraven, J.M.A., Gevers Deynoot-Schaub, M.J.J.M., Helmerhorst, K.O.W., Tavecchio, L.W.C., & Fukkink, R.G. (2009). *Pedagogische kwaliteit van de opvang voor 0- tot 4-jarigen in Nederlandse kinderdagverblijven in 2008*. Amsterdam/Nijmegen: NCKO

De Schipper, J. C., Tavecchio, L. W., Van IJzendoorn, M. H., & Van Zeijl, J. (2004). *Goodness-of-fit in center day care: Relations of temperament, stability, and quality of care with the child's adjustment*. Early Childhood Research Quarterly, 19(2), 257-272.

Deynoot-Schaub, M. J. G., & Riksen-Walraven, J. M. (2005). *Child care under pressure: The quality of Dutch centers in 1995 and in 2001*. The Journal of Genetic Psychology, 166(3), 280-296.

Fitzpatrick, M. D. (2012). *Revising our thinking about the relationship between maternal labor supply and preschool*. Journal of Human Resources, 47(3), 583-612.

FNV (2018). *Barometer Capaciteit: Sector zorg & welzijn*.

Fukkink, R. G. (2022). *Caregiver–child relationships in after-schoolcare: the role of gender and the gender match*. In Early Child Development and Care

Fukkink, R.G, Helmerhorst, K.O.W., Gevers Deynoot-Schaub, M.J.J.M., De Kruif, R.E.L., Tavecchio, L.W.C. & Riksen-Walraven (2011). *Pedagogische kwaliteit van de kinderopvang en de ontwikkeling van jonge kinderen: een longitudinale studie*. Amsterdam/Nijmegen: NCKO

Fukkink, R. & Boogaard, M. (2020). *Pedagogical quality of after-school care: Relaxation and/or enrichment?* Children and Youth Services Review, 112.*

Grinten, M. van der, Kieft, M., Kooij, M., Bomhof, M. & Berg, E. van der (2019). *Samenwerking in beeld 2 Basisscholen, kinderopvang en kindcentra: de stand van het land 2019*. Utrecht: Oberon.

Helmerhorst, K. O., Riksen-Walraven, M. Gevers Deynoot-Schaub, M. J., Tavecchio, L. W., & Fukkink, R. G. (2015). *Child care quality in the Netherlands over the years: A closer look*. Early Education and Development, 26(1), 89-105.

Huizen, T. van & Plantenga, J. (2018). *Do children benefit from universal early childhood education and care? A meta-analysis of evidence from natural experiments*. Economics of Education Review, 2018, vol. 66,

IJzendoorn, R. van, Tavecchio, L. & Riksen-Walraven, M. (2004). *De kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang*. Amsterdam: Boom uitgevers

ING (2019), *Kinderopvang kruipt uit dal*.

Inspectie van het Onderwijs. *Landelijke rapportages gemeentelijk toezicht*.

Inspectie van het Onderwijs (2020). *De Staat van het Onderwijs*.

Inspectie van het Onderwijs (2020). *Kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie in Nederland*. Rapport meting VVE 2019.*

Jilink, L., & Fukkink, R. (2016). *Effecten van kinderopvang op het welbevinden en de ontwikkeling van kinderen: een overzicht van Nederlands onderzoek*.

Ketelaar, A. & Wilsing, K. (2019). *De doelgroepdefinitie VVE in de nieuw GOAB periode*. Utrecht: Oberon

Kinderopvang werkt! (2018) *Factsheet scholing. Werkgeversonderzoek*.

Kinderopvang werkt! (2019) *Casestudies arbeidsmarkt*.

Kinderopvang werkt! (2020). *Thema: Sterk in je vak, scholing*.

Kinderopvang werkt! (2021). *Quickscan Kinderopvang. Arbeidsmarktontwikkelingen januari 2021 en vooruitblik Q1 en Q2*.*

Kinderopvang werkt! (2021). *Quickscan Kinderopvang. Arbeidsmarktontwikkelingen mei 2021 en vooruitblik tot en met maart 2022*.*

Kinderopvang werkt! (2021). *Quickscan Kinderopvang. Arbeidsmarktontwikkelingen september 2021 en vooruitblik voor het tweede en derde kwartaal*.*

Kinderopvang werkt! (2022) *Kan de deeltijdfactor in de kinderopvang omhoog?**

Kok, L., Groot, I., Mulder Kohnstamm Instituut (2014). *Pedagogische kwaliteit gemeten in peuterspeelzalen*.

Leseman, P., & Veen, A. (2016). *Ontwikkeling van kinderen en relatie met kwaliteit van voorschoolse instellingen. Resultaten uit het Pre-COOL cohortonderzoek*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut. Rapport, 947.

Mashburn, A. J., Pianta, R. C., Hamre, B. K., Downer, J. T., Barbarin, O. A., Bryant, D., & Howes, C. (2008). *Measures of classroom quality in prekindergarten and children’s development of academic, language, and social skills*. Child development, 79(3), 732-749.

Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid. *Kwartaalrapportages Kinderopvang*.

Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid (2007). *Terugdringen wachtlijsten buitenschoolse opvang*.

Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid (2012). *Evaluatie van de Wet kinderopvang*.

Ministerie van Sociale zaken & Werkgelegenheid (2015). *Beleidsdoorlichting kinderopvang*.

Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid (2017). *Verzamelbrief kinderopvang*.

Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid (2019). *Tweede voortgangsbrief aanpak krapte op de arbeidsmarkt*.

Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid (2019). *Verbetertraject kinderopvangtoeslag*.

Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid (2019). *Wat kost kinderopvang in Nederland*.

Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid (2020). *Overzicht maatregelen IKK 2019 en 2023*.

Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid (2020). *Tussenrapportage Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen*.*

Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid (2020). *Eindrapport Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen*.*

Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid (2021). *Cijfers kinderopvang tweede kwartaal 2021*.*

Regioplan (2009). *Marktwerving in de kinderopvang*.

Slot, P., Jepma, IJ., Muller, P., Romijn, B., Bekkering, C. & Leseman, P. (2019). *Ontwikkelingen in de kwaliteit van de Nederlandse kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang, gecombineerde metingen 2017-2019*. Utrecht: Sardes & Universiteit Utrecht

Slot, P., Jepma, IJ., Muller, P., Romijn, B., Bekkering, C. & Leseman, P. (2019). *Kwaliteit van de babyopvang in Nederland, gecombineerde metingen 2017-2019*. Utrecht: Sardes & Universiteit Utrecht

Slot, P., Romijn, B., Muller, P. & Leseman, P. (2020). *Krijgt elk kind dezelfde kwaliteit kinderopvang? Verschillen naar regio, stedelijkheidsgraad, uurprijs en de opvang van doelgroepkinderen, gecombineerde meting 2017-2019*. Utrecht: Sardes & Universiteit Utrecht

SEO (2005). *De markt voor kinderopvang in 2004*.

Sociaal-Economische Raad (2016). *Gelijk goed van start: visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen*.

Sociaal-Economische Raad (2021). *Een kansrijke start voor alle kinderen: naar inclusie en toegankelijke voorzieningen voor kinderen van 0-13 jaar*.*

Sociaal en Cultureel Planbureau (2018). *Kijk op kinderopvang. Hoe ouders denken over de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van kinderopvang*.*

Tijdens, K. & Lieon, S. (1993). *Kinderopvang in Nederland: Organisatie en financiering*. Utrecht: Uitgeverij Jan van Arkel.

Vandell, D., & Wolfe, B. (2000). *Child care quality: Does it matter and does it need to be improved?* (Vol. 78). University of Wisconsin Madison, Institute for Research on Poverty.

Veen, A., Daalen, M. van & Blok, H. (2014). *De Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (OKE); beleidsreconstructie en implementatie in twaalf gemeenten*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Veen, A., Fukkink, R., Gevers Deynoot-Schaub, M., Heurter, A., Helmerhorst, K. & Bollen, I. (2014). Pedagogische kwaliteit gemeten in peuterspeelzalen. *Uitkomsten uit het pre-COOL cohortonderzoek en het NCKO-onderzoek naast elkaar gezet*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Verheijen-Tiemstra, M.R.E., Ros, A.A. & Vermeulen, M.J.M. (2020). *Werelden van verschil: aard en intensiteit van interprofessionele samenwerking tussen basisonderwijs en kinderopvang*. In Pedagogische Studiën (97).

Verwey-Jonker Instituut (2020). *De impact van de coronacrisis op de ondersteuning van gezinnen in een kwetsbare situatie met kinderen van 0 tot 4 jaar.**

Universiteit Leiden & Universiteit Tilburg (2021) *Terug naar de opvang: kinderopvang in tijden van corona. Eerste resultaten van het onderzoek.**

UWV (2019). *Moeilijk vervulbare vacatures.**

Werf, W., van de (2020). *Diversiteit, inclusie en kwaliteit in het hybride kinderopvangstelsel in Nederland. Organisaties als intermediair tussen beleid en praktijk*. Utrecht: Universiteit Utrecht.*

ZonMw (2020). *Eerste resultaten van het onderzoek. Terug naar de opvang: kinderopvang in tijden van corona.**



Berenschot

Berenschot B.V.
Europalaan 40, 3526 KS Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl
[/berenschot](#)

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.