

Vergaderjaar 2011–2012

31 322

Kinderopvang

Nr. 147

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2011

1. Aanleiding en conclusie

De kinderopvangsector is de afgelopen jaren flink veranderd. In 2005 werden nog 375 000 kinderen opgevangen in dagopvang, buitenschoolse opvang of gastouderopvang. In 2010 is dat gestegen tot 822 000 kinderen. Het aantal locaties in de dagopvang is van 2006 tot 2010 bijna verdubbeld en het aantal locaties in de buitenschoolse opvang is in dezelfde periode meer dan verdrievoudigd. De sector biedt inmiddels werk aan circa 80 000 mensen. Daarnaast zijn er circa 50 000 mensen werkzaam als gastouder. Er is een markt ontstaan met een omzet van ruim € 4 miljard. De vraag naar kinderopvang is mede gestegen door de steeds royelere kinderopvangtoeslag voor ouders. De vraag is sneller gestegen dan het aanbod, wat heeft geleid tot wachtlijsten, die naar verwachting de komende tijd zullen afnemen. Het aanbod is ook gewijzigd: er zijn steeds meer ondernemers, waarvan een groeiend aantal met een winsttoegmerk. Ook de gemiddelde grootte van ondernemingen is gestegen.

De ontwikkelingen in de sector zijn nog niet ten einde. Het kabinet neemt maatregelen om de kosten voor kinderopvang in de hand te houden. De kinderopvangtoeslag wordt versoerd. De markt voor kinderopvang zal mede daardoor de komende jaren verzadigd raken. Ondernemers zullen meer met elkaar moeten concurreren. Daarnaast is er interesse van investeerders. Zo is de grootste kinderopvangonderneming in ons land vorig jaar overgenomen door een buitenlandse *private equity* partij. In het publieke debat worden zorgen geuit dat commercialisering en schaalvergroting de kwaliteit in de kinderopvang niet ten goede komen.

Tegen deze achtergrond heb ik het Centraal Planbureau (CPB) in 2010 gevraagd om het functioneren van de markt voor kinderopvang in Nederland te onderzoeken (Kinderopvang in Kaart, zie www.cpb.nl). Ik heb het CPB gevraagd te kijken naar het functioneren van de kinderopvang als markt en te bezien of publieke belangen waar de overheid voor staat –

kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid – in deze markt voldoende verzekerd zijn.

Het CPB concludeert uit dit onderzoek dat er geen aanwijzingen zijn dat de trends van schaalvergroting en commercialisering de publieke belangen schaden. Wel meent het CPB dat er vooralsnog weinig echte concurrentie is, dat de prestaties van ondernemers onvoldoende transparant zijn en dat de keuzemogelijkheden voor ouders soms nog beperkt zijn (zie paragraaf 2 en 3 van deze brief). Ik deel de conclusies van het CPB en daarom neem ik maatregelen om het functioneren van de kinderopvangmarkt te verbeteren. Die maatregelen hebben als doel zowel de transparantie op de markt te vergroten als de positie van ouders te versterken (zie paragraaf 4 en 5).

De analyse in deze brief gaat over het functioneren van de markt voor dagopvang en buitenschoolse opvang. Gastouderopvang is in de analyse buiten beschouwing gelaten, omdat het stelsel voor gastouderopvang in 2010 ingrijpend gewijzigd is, waardoor dit niet in het onderzoek van het CPB betrokken kon worden. Daar waar maatregelen ook betrekking hebben op gastouderopvang wordt dat aangegeven. Deze brief gaat tevens in op de aangenomen moties Kraneveldt-van der Veen c.s. en Koser Kaya c.s. (Kamerstukken II 2008/09, 31 874, nr. 30 en nr. 40) (zie paragraaf 4 en paragraaf 7). Ten slotte informeer ik u over mijn besluit over het terugstorten van het tijdelijk garantievermogen van het Waarborgfonds Kinderopvang (zie paragraaf 7).

2. Publieke belangen in de kinderopvang nader belicht

Er zijn verschillende publieke belangen met kinderopvang gemeoid. Het gaat om *toegankelijkheid*, *kwaliteit* en *doelmatigheid*. In zijn algemeenheid hecht de overheid aan deze publieke belangen als maatstaf voor het beoordelen van prestaties in de sector. Deze publieke belangen komen ook voor in de studie «Onderzoek marktwerkingsbeleid» van het huidige Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie uit 2008, en sporen met het SER-advies «Overheid én markt: Het resultaat telt!» uit 2010.

De markt voor kinderopvang kent een aantal *bijzondere* aspecten die een rol van de overheid vragen om de publieke belangen te waarborgen¹:

1. *Kinderopvang is van belang voor de arbeidsparticipatie.*

De overheid streeft maximale participatie op de arbeidsmarkt na. Beschikbare en betaalbare kinderopvang stelt ouders van jonge kinderen in staat om te werken. Daarom hecht de overheid aan financieel toegankelijke kinderopvang. De overheid maakt kinderopvang financieel toegankelijk via de kinderopvangtoeslag, waarmee een deel van de kosten van kinderopvang voor ouders wordt vergoed. De kinderopvangtoeslag is inkomensafhankelijk, zodat kinderopvang toegankelijk is voor alle inkomensgroepen.

2. *Pedagogische kwaliteit van kinderopvang is voor ouders lastig waarneembaar.*

Kinderopvang onderscheidt zich van een willekeurige andere dienst omdat het gaat over kinderen. Kinderen nemen een kwetsbare positie in de samenleving in. Daarom wil de overheid dat de kwaliteit van de kinderopvang op orde is. Uit onderzoek² blijkt dat ouders onvoldoende zicht hebben op de pedagogische kwaliteit van kinderopvang. Zij letten bij het beoordelen van de kwaliteit vooral op de ruimte en vriendelijkheid van pedagogisch medewerkers. Dat kan leiden tot een verschil in kwaliteitsbeleving. Zo meet het Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek (NCKO)³ een dalende trend in de pedagogische kwaliteit van de kinderopvang, waarin bijvoorbeeld de interactie tussen

¹ Zie «Kinderopvang in Kaart» van het CPB en »Gevolgen van vraagfinanciering in de kinderopvang» door L. Kok en C. Berden, 2011.

² Zie «Can consumers detect lemons? An empirical analysis of information asymmetry in the market for child care», door Mocan, *Journal of Population Economics*, vol. 20(4): 743–80, 2007.

³ Zie «Pedagogische kwaliteit van de opvang voor 0-4-jarigen in Nederlandse kinderdagverblijven in 2008».

pedagogisch medewerkers en kinderen wordt gemeten, terwijl ouders steeds tevredener zijn, zo blijkt uit onderzoek van SEO¹. Dat kan ertoe leiden dat ondernemers bezuinigen op voor ouders niet zichtbare kwaliteit. De overheid garandeert via toezicht en handhaving door GGD en gemeenten een basiskwaliteitsniveau. Ouders zijn echter niet bereid te betalen voor kwaliteitsaspecten die ze niet zien. Ondernemers hebben daarom weinig prikkels om kwaliteit te leveren boven het basisniveau waarop de GGD controleert. Dit kan er op de lange termijn toe leiden dat goede kwaliteit «uit de markt» wordt verdreven. Het is daarom ook een publiek belang om de kwaliteit van de kinderopvang voor ouders zichtbaar te maken.

3. *Kinderopvang heeft effect op de ontwikkeling van kinderen.*

Kinderopvang biedt een belangrijke basis voor de ontwikkeling van kinderen, bijvoorbeeld hun sociale- en cognitieve ontwikkeling en speelt daarmee ook een belangrijke rol in de voorbereiding op de basisschool. Ook dit zorgt ervoor dat de overheid het belangrijk vindt dat kinderopvang van voldoende kwaliteit is.

4. *Beperkte overstapmogelijkheden voor ouders.*

Zelfs in gebieden zonder wachtlijsten, waar ouders de keuze hebben uit verschillende ondernemers, zullen ouders niet snel overstappen naar een andere kinderopvangondernemer. Het kind is gewend aan een plek en heeft een band opgebouwd met de pedagogisch medewerkers en de andere kinderen. Dat geeft de ondernemer «marktmacht». De prijs zou verhoogd kunnen worden, of de kwaliteit verlaagd, zonder dat ouders onmiddellijk weglopen, of ondernemers kunnen onvoldoende rekening houden met de wensen van ouders. Dat kan leiden tot ondoelmatige uitkomsten, bijvoorbeeld in de vorm van hoge winstmarges. Omdat de sector indirect via de kinderopvangtoeslag voor € 3 miljard uit collectieve middelen (overheidsbijdrage en verplichte werkgeversbijdrage) wordt gefinancierd, wil de overheid dat kinderopvang doelmatig wordt aangeboden.

3. CPB-onderzoek

Het CPB heeft de ontwikkeling van de publieke belangen – *toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid* – in kaart gebracht (Kinderopvang in Kaart, zie www.cpb.nl). Daarvoor heeft het meerdere bestaande en nieuwe gegevens met elkaar gecombineerd. Het gaat zowel om gegevens van ondernemers als gegevens van ouders.

Ontwikkelingen in marktstructuur

Het aanbod van formele kinderopvang is vanaf 2003 tot en met 2010 sterk gegroeid. Deze groei van het aanbod komt vooral tot stand in gebieden waar eerder te weinig capaciteit aan kinderopvang was. Uitbreiding van het aanbod vindt dus vooral in drukbezette gebieden plaats. Niet alleen het aanbod van kinderopvang is toegenomen, ook de structuur is veranderd. De sector is commerciëler geworden. Bestonden kinderopvangondernemingen in 2003 nog voor meer dan 60% uit stichtingen, in 2010 is dat 30%. Ook is er sprake van schaalvergroting op de markt. Het aantal kindplaatsen per concern is gestegen. In de dagopvang is de gemiddelde stijging van het aantal kindplaatsen per concern na 2008 4% per jaar en in de buitenschoolse opvang 12% per jaar.

Toegankelijkheid

De potentiële toegang tot kinderopvang is duidelijk toegenomen in 2010 ten opzichte van 2006. Nog maar weinig ouders hebben geen kinderopvanglocatie in de buurt of kunnen uit één locatie kiezen. De verbetering is het sterkst in de buitenschoolse opvang in het noorden van het land. In

¹ «Ontwikkelingen op de markt voor kinderopvang 2004–2008», juni 2009, SEO.

2006 had nog 33% van de ouders met kinderen tussen de vier en twaalf jaar in die regio geen toegang tot buitenschoolse opvang en nog eens 29% van de ouders maar keuze uit één locatie binnen vier kilometer van hun postcodegebied. In 2010 zijn die percentages gedaald tot respectievelijk 3% en 8%. Het aanbod aan kinderopvang heeft de stijgende vraag echter niet overal kunnen bijhouden, wat heeft geleid tot wachtlijsten. Hierdoor is de daadwerkelijke toegang tot kinderopvang in 2009 verslechterd ten opzichte van 2006.

Daarnaast concludeert het CPB dat het percentage ouders dat hetzij precies de maximumprijs hetzij meer dan de maximumprijs betaalt, de afgelopen jaren is gestegen, vooral in de buitenschoolse opvang. Een mogelijke verklaring is de verlaging van de maximumprijs in de buitenschoolse opvang in 2010. Ondernemers hebben hun uurprijzen niet verlaagd. Wel is de stijging van de uurprijs in de buitenschoolse opvang kleiner dan de stijging van de uurprijs in de dagopvang.

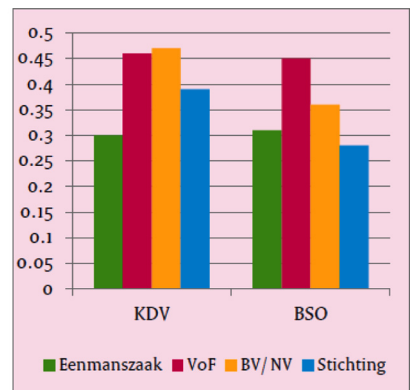
Kwaliteit

Voor een beeld van de kwaliteit heeft het CPB gekeken naar de verhouding tussen personeelsleden in volledige arbeidsplaatsen en kinderen per onderneming en de verhouding tussen betaalde personeelskosten en kinderen per onderneming. Er is voor deze indicatoren gekozen omdat deze het mogelijk maken om een grote groep ondernemingen over meerdere jaren met elkaar te vergelijken. Dit is geen vervanging van NCKO-onderzoek over de pedagogische kwaliteit. Wel schrijft het CPB dat uit het onderzoek van het NCKO blijkt dat er een sterke correlatie bestaat tussen inzet van personeel (op de groep) en pedagogische kwaliteit. Schaalvergroting en commercialisering hebben geen negatieve invloed op deze indicatoren voor kwaliteit: ondernemingen met een hogere omzet scoren gemiddeld genomen hoger op de indicatoren (zie figuur 3). Bovendien laten op winst gerichte ondernemers in de buitenschoolse opvang betere kwaliteitsindicatoren zien (zie figuur 4).

Figuur 3: FTE/kind per omzetklasse (2008)



Figuur 4: FTE/kind per rechtsvorm (2008)



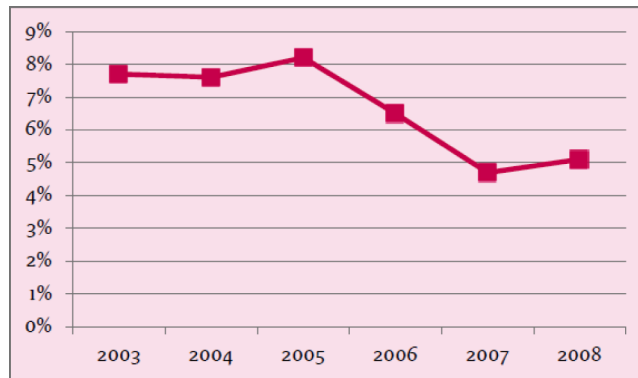
Doelmatigheid

Ten slotte heeft het CPB gekeken naar de *kosteneffectiviteit*, *bezettingsgraad* en *winstgevendheid* van kinderopvanginstellingen. De kosteneffectiviteit is toegenomen in de buitenschoolse opvang. Voor kinderdagverblijven geldt dit echter niet. Daar is de kosteneffectiviteit juist afgenomen. Er lijkt een uitruil te bestaan tussen kosteneffectiviteit en een volle bezettingsgraad: zo vullen de niet op winst gerichte ondernemers meer van hun kindplaatsen maar hebben deze ook hogere kosten per bezette

plek. Op winst gerichte ondernemers zullen over het algemeen dus pas een extra kind plaatsen als dat kosteneffectief is.

De lagere kosteneffectiviteit bij kinderdagverblijven vertaalt zich ook in een gedaalde gemiddelde winstgevendheid in de kinderopvangsector (zie figuur 5). Met een gemiddelde rentabiliteit van 5% is volgens het CPB de levensvatbaarheid van de sector echter niet in gevaar.

Figuur 5: Gemiddelde rentabiliteit (winst voor belasting/omzet)



Conclusie

- *Schaalvergroting en commercialisering in de kinderopvang schaden de publieke belangen niet.* De hoofdconclusie van het CPB is dat er geen aanwijzingen zijn dat de trends van schaalvergroting en commercialisering de publieke belangen van kinderopvang schaden. Daarom is er geen aanleiding om het huidige stelsel fundamenteel te herzien.
- *Ouders hebben nog weinig te kiezen.* Het aantal ondernemers waar ouders tussen kunnen kiezen op lokaal niveau is weliswaar toegenomen, maar blijft beperkt. Positief is dat het CPB vaststelt dat het aanbod vooral groeit in gebieden waar de bezetting het grootst is. Nieuw aanbod van kinderopvang ontstaat dus vooral op de plaatsen waar dit het meest nodig is. De relatief hoge marktmacht op lokaal niveau blijft echter een punt van aandacht. Of er sprake is van misbruik van een economische machtspositie kan worden beoordeeld door de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). De NMa kan handhavend optreden (bijvoorbeeld door middel van boetes) indien zij dergelijk misbruik vaststelt.
- *De concurrentie op de markt is nog beperkt.* Omdat ouders weinig keuzemogelijkheden hebben is volgens het CPB de concurrentie op de markt nog beperkt. Prijsverschillen tussen ondernemers zijn bijvoorbeeld niet te verklaren door lokale marktfactoren. Ze lijken eerder vooral historisch gegroeid. Wat van belang lijkt voor de hoogte van een uurtarief is wat de marktleider in de regio van oudsher vraagt. Dit patroon lijkt slechts doorbroken te worden door nieuwe ondernemingen op de markt die hoge tarieven vragen. Nieuw aanbod ontstaat immers vooral op plekken met wachtlijsten, met weinig keuzemogelijkheden voor ouders, waardoor deze ondernemers een hogere prijs kunnen vragen. Ook op de door het CPB gehanteerde indicatoren voor kwaliteit lijken ondernemers niet te concurreren.
- *Vraag en aanbod groeien naar elkaar toe.* Het CPB concludeert dat de daadwerkelijke toegang tot kinderopvang voor een grote groep ouders is verslechterd. De ontwikkelingen in de kinderopvang gaan echter snel. Het CPB onderzoek is gebaseerd op gegevens tot en met 2009/2010. Daarom is de conclusie van het CPB over de gedaalde toegankelijkheid door de actualiteit ingehaald. In 2011 is de groei van

het aanbod hoger dan de groei van de vraag. In de meeste gebieden nemen de wachtlijsten af, waardoor de daadwerkelijke toegankelijkheid al verbeterd is ten opzichte van de situatie in 2009 die het CPB beschrijft.

- *Meer concurrentie is positief, onder bepaalde randvoorwaarden.* Het CPB verwacht dat mede door de bezuinigingen op de kinderopvang-toeslag de concurrentie zal toenemen. Dat is een goede zaak. Meer concurrentie leidt ertoe dat ouders meer te kiezen krijgen en aanbieders met elkaar moeten concurreren.

Toch zal meer concurrentie niet vanzelf leiden tot betere prestaties van de markt. Dat komt met name door de in paragraaf 2 genoemde bijzondere aspecten van de kinderopvangmarkt. De pedagogische kwaliteit is niet transparant voor ouders. Bovendien kunnen ouders door de aard van de dienst die kinderopvang is, niet makkelijk overstappen naar een andere ondernemer. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat ondernemers, waar de winstmarges onder druk komen te staan, ervoor kiezen om te bezuinigen op de pedagogische kwaliteit, of minder rekening willen houden met wensen van ouders om kosten te besparen.

4. Maatregelen: meer transparantie, steviger positie ouders

Gelet op bovenstaande analyse ben ik van mening dat maatregelen nodig zijn om te zorgen dat de publieke belangen ook bij de aankomende veranderende marktomstandigheden worden verzekerd. In de eerste plaats is het van belang om via goed toezicht en strikte handhaving door GGD-en en gemeenten een basiskwaliteitsniveau te garanderen. Voor de zomer heb ik besloten structureel € 13 miljoen extra beschikbaar te stellen voor dit doel. Daarmee komt het structurele budget voor toezicht en handhaving in de kinderopvang op € 24,9 miljoen per jaar. Dit moet ervoor zorgen dat alle kinderopvang aan de wettelijke kwaliteitseisen voldoet. Bovendien zal de uitrol van de Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR) voor GGD-en en gemeenten bijdragen aan het efficiënter en effectiever uitvoeren van toezicht en handhaving.

Deze extra inzet op toezicht en handhaving is echter niet voldoende om de publieke belangen in de kinderopvang toekomstbestendig te waarborgen. Daarom neem ik maatregelen die de werking van vraag en aanbod moeten verbeteren. Ik zal daarvoor de transparantie op de markt vergroten en de positie van de individuele ouder en de oudercommissie ten opzichte van de ondernemer versterken. Hiermee geef ik invulling aan de motie- Kraneveldt-van der Veen c.s. (Kamerstukken II 2008/09, 31 874, nr. 30), die de regering oproept de positie van ouders in de kinderopvang te versterken.

Meer transparantie

Transparantie is een voorwaarde voor een goed functionerende markt voor kinderopvang. Dit stelt ouders in staat een goede afweging te maken over prijs en kwaliteit. Dit wordt belangrijker naarmate de concurrentie toeneemt.

Daarom hecht ik eraan dat de prestaties van kinderopvangondernemers beter met elkaar kunnen worden vergeleken dan nu het geval is. Dat stelt ouders in staat bewust te kiezen voor ondernemers die bijvoorbeeld kwaliteit boven het basiskwaliteitsniveau aanbieden. Er is een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer aangeboden¹, waarin ondernemers worden verplicht om het GGD-inspectierapport op hun website te plaatsen. Ook zijn de GGD-inspectierapporten te vinden op de website van de GGD-en en staat het merendeel van de rapporten in het Landelijk

¹ Verzamelwet kinderopvang 2012 (33 014).

Register Kinderopvang (LRK). Daarnaast neem ik de volgende maatregelen.

a) Sector regelt transparantie, anders wettelijk afdwingen

De Belangenvereniging voor Ouders in de Kinderopvang (BOinK) heeft subsidie gekregen om de prijs en kwaliteit in de kinderopvang transparant te maken door het ontwikkelen en vullen van de website kinderopvangkaart.nl. Op deze site kunnen ouders de prijs en kwaliteit van de kinderopvangondernemingen met elkaar vergelijken. Ik acht dit een waardevol initiatief om de transparantie in de sector voor ouders te vergroten. Deze website is om verschillende redenen op dit moment nog onvoldoende gevuld. Ik heb met BOinK en de Brancheorganisatie afgesproken dat zij zich zullen inspannen om het dekkingspercentage van de website te vergroten. Ik streef naar een dekkingspercentage van 85%. De sector krijgt tot eind 2012 de kans om via kinderopvangkaart.nl de transparantie te verbeteren en ouders meer inzicht te bieden over wat ondernemingen in de kinderopvang (inclusief gastouderbureaus) in vergelijking tot elkaar bieden.

Ondertussen zal ik wetgeving voorbereiden die deze transparantie verplicht stelt. Deze wetgeving treedt in 2013 in werking als de sector zelf niet voor voldoende transparantie zorgt.

b) Financiële transparantie

De kinderopvang kent veel en uiteenlopende organisatievormen. Deze diversiteit vertaalt zich in relatief grote verschillen in ondernemerschap, die tot uitdrukking komen in het soort en de kwaliteit van visie en beleid, bedrijfsvoering, resultaat(bestemming) en bestuur en toezicht. Ook de mate van transparantie en de manier van verantwoording lopen uiteen.

Het CPB concludeert dat ondernemers in de kinderopvang weinig transparant zijn. Informatie over kostenopbouw, rendementen en kwaliteit, is niet van alle ondernemers voorhanden. Ik acht dat onwenselijk in een sector die indirect via de kinderopvangtoeslag voor bijna € 3 miljard uit collectieve middelen (overheidsbijdrage en verplichte werkgeversbijdrage) wordt gefinancierd. Ook de commissie-Gunning signaleert dat de transparantie over de financiële kanten van de sector en de geboden kwaliteit veel groter moet worden.

De Brancheorganisatie Kinderopvang is voornemens om de financiële transparantie in de sector te vergroten. Er zijn hiervoor contacten met de Raad voor de Jaarverslaggeving. De Raad kan een richtlijn opstellen voor de jaarverslagen van kinderopvanginstellingen, waarmee deze op een eenduidige manier publieke verantwoording afleggen over hun prestaties. Zo'n richtlijn is er al voor zorginstellingen, onderwijsinstellingen, pensioenfondsen en banken. Deze richtlijn biedt ondernemers en ouders mogelijkheden om prestaties onderling te vergelijken. Ik zal het proces om tot een dergelijk richtlijn te komen ondersteunen en wil deze richtlijn wettelijk verankeren zodat alle kinderopvangondernemers zich aan dezelfde verantwoordingseisen houden.

Versterken positie van ouders

Ouders hebben beperkte mogelijkheden om van kinderopvangondernemer te wisselen als zij ontevreden zijn. Dat komt door de aard van de dienst die kinderopvang is en er zijn lokaal wachtlijsten, waardoor het feitelijk lastig is om over te stappen. Ouders hebben dus een relatief

zwakke positie ten opzichte van de ondernemer. Daarom neem ik de volgende maatregelen om de positie van ouders te versterken.

a) Klachtrecht en inspraak voor ouders

Het huidige klachtrecht is ingewikkeld en kan frustrerend zijn voor ouders. Er zijn regionale klachtencommissies, klachtenkamers en een Landelijke Geschillencommissie die alleen toegankelijk is voor ouders die klant zijn bij een ondernemer die is aangesloten bij de Brancheorganisatie. Daarbij hoeven ondernemers adviezen van een klachtencommissie/-kamer niet na te komen.

Ik ben van plan het klachtrecht daarom zodanig in te richten dat er een laagdrempelige en effectieve procedure komt voor ouders om te klagen. Als stok achter de deur fungeert een geschilleninstantie die *bindende* uitspraken doet. De geschilleninstantie is voor alle ouders toegankelijk, in tegenstelling tot de huidige situatie. Hiermee zal het klachtrecht inhoudelijk aansluiting zoeken bij het wetsvoorstel cliëntenrecht zorg (WCZ) en wordt de positie van ouders tegenover de ondernemer versterkt. Deze wijzigingen gaan ook gelden voor ouders die gebruik maken van gastouderopvang of peuterspeelzaalwerk.

De ondernemer blijft ook in de nieuwe situatie in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor een klantvriendelijke en adequate afhandeling van klachten. Dreigen ondernemer en ouder er niet onderling uit te komen, dan kan de ouder (en ondernemer) voor informatie, advies en bemiddeling terecht bij een onafhankelijke klachtenfunctionaris. De ondernemer wordt verplicht deze mogelijkheid te bieden. Doel is dat de behandeling van klachten laagdrempelig wordt en formele procedures worden voorkomen. Is de ouder niet tevreden over de afhandeling van de klacht door de ondernemer of is de klacht niet tijdig afgehandeld, dan kan de ouder naar een onafhankelijke geschilleninstantie. Die doet een bindende uitspraak. Een ondernemer is verplicht zich aan te sluiten bij een geschilleninstantie. De sector zal ervoor moeten zorgen dat er één of meer geschilleninstanties zijn waarbij de ondernemer zich kan aansluiten.

Er zijn situaties denkbaar waarin ouders directe toegang tot een geschilleninstantie moeten hebben, bijvoorbeeld als de ondernemer geen klachtenregeling heeft of als ouders gegronde redenen hebben hun klacht niet eerst aan de ondernemer willen voorleggen. Deze mogelijkheid zal in overleg met de sector nader worden ingevuld.

In lijn met de aanbevelingen van de commissie Gunning ben ik voornemens wettelijk te regelen dat een ondernemer jaarlijks *per locatie* de door hem behandelde klachten openbaar maakt. Daarnaast zal ook de geschilleninstantie verplicht worden om uitspraken openbaar te maken, ontdaan van gegevens die herleidbaar zijn tot personen.

Ook *oudercommissies* kunnen voor een bindende uitspraak naar een geschilleninstantie gaan. Hiermee wordt ook hun positie sterker. De geschilleninstantie beoordeelt of de ondernemer bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot een besluit is gekomen. Mocht een geschilleninstantie het beroep van de oudercommissie gegrond verklaren, dan kan zij de ondernemer verplichten zijn besluit geheel of ten dele in te trekken, en dient het adviesproces opnieuw doorlopen te worden. Dit in tegenstelling tot de huidige situatie, waarin een ondernemer geen rekening hoeft te houden met het advies van de oudercommissie, omdat de klachtenkamers niet-bindende uitspraken doen.

De oudercommissie heeft momenteel naast adviesrecht over de kwaliteit ook een adviesrecht over de prijzen. In de praktijk richten oudercommissies zich vaak primair op de prijs, omdat dit concreet is. Dat leidt in veel gevallen tot een langdurige discussie zonder resultaat, omdat in een markt die de kinderopvang is, de ondernemer verantwoordelijk is voor zijn bedrijfsvoering en dus voor de opbouw van zijn uurprijs. Deze discussies zijn frustrerend voor oudercommissies en zorgen ervoor dat er soms weinig aandacht dreigt te zijn voor de kwaliteit van de opvang. De Brancheorganisatie Kinderopvang en BOinK hebben daarom aangegeven meer belang te hechten aan het adviesrecht over de kwaliteit. Ik wil daarom het adviesrecht over prijzen laten vervallen, en daarvoor in de plaats het adviesrecht over kwaliteit te verruimen. Hier geef ik invulling aan door ouders meer inspraak te geven over het door de ondernemer gevoerde (pedagogische) kwaliteitsbeleid, zoals groepsamenstelling en wemomenten. Periodiek zal de ondernemer hierover met de oudercommissie van gedachten moeten wisselen. Ik zal de sector vragen hiervoor onderwerpen aan te dragen. Hierbinnen past ook dat de oudercommissie adviseert over de maatregelen die een ondernemer treft nadat een GGD-inspectie heeft aangetoond dat de aangeboden kinderopvang niet voldoet aan de wettelijke kwaliteitseisen.

b) Niet meer in rekening brengen uren kinderopvang waar ouders geen gebruik van kunnen maken omdat er geen dienst geleverd wordt/kan worden afgenomen

In de kinderopvang is een praktijk ontstaan waarbij ouders ook betalen voor uren kinderopvang waarop de onderneming gesloten is, zoals tijdens nationale feestdagen, of op de tijd dat kinderen nog op school zitten. Ouders betalen dan voor uren waar zij geen gebruik van kunnen maken omdat er geen dienst wordt geleverd of kan worden afgenomen en de overheid betaalt daaraan mee via de kinderopvangtoeslag.

Ik acht dit onwenselijk en ga daarom wettelijk regelen dat vanaf 2013 ouders niet hoeven te betalen voor uren waar zij geen gebruik van kunnen maken omdat de opvang gesloten is of omdat de kinderen nog op school zitten.

De verwachting is dat deze maatregel ondernemers prikkelt doelmatiger te gaan werken omdat er minder mogelijkheden zijn om de omzet te vergroten door extra uren in rekening te brengen. Het effect van de maatregel kan tevens zijn dat de uurprijs voor ouders omhoog gaat, omdat het aantal uren dat ondernemers in rekening kunnen brengen lager wordt. Momenteel onderzoek ik in samenwerking met de sector de mogelijkheden voor meer flexibiliteit. Ik zal de gevolgen op de bedrijfsvoering van het verbod op het in rekening brengen van uren waarop de instelling gesloten is of onderwijs wordt ontvangen, hierbij betrekken.

c) Algemene Leveringsvoorwaarden

De Brancheorganisatie Kinderopvang en BOinK beraden zich op een officieel verzoek aan mij om de Algemene Leveringsvoorwaarden algemeen bindend te verklaren voor de hele sector. Momenteel maakt een deel van de bedrijven in de sector nog geen gebruik van deze voorwaarden. Het kan de transparantie vergroten en draagt bij aan een «level playing field» voor ondernemers, als alle ondernemers in de kinderopvang dezelfde algemene voorwaarden hanteren. Ik ga in 2012 onderzoeken wat de mogelijkheden en de voor- en nadelen zijn om enkele leveringsvoorwaarden voor alle ondernemers in de kinderopvang verplicht te stellen.

5. Vergroten capaciteit kinderopvang

Het CPB concludeert dat de daadwerkelijke toegankelijkheid van kinderopvang weliswaar is afgenomen tussen 2006 en 2009, maar dat dit tijdelijk van aard is. Inderdaad stijgt het aanbod in 2011 sneller dan de vraag. Uit voorlopige uitvoeringsinformatie van de Belastingdienst blijkt dat het aantal kinderen in de dagopvang en buitenschoolse opvang, in september 2011, circa 2% is gegroeid ten opzichte van januari 2011. Het aantal kindplaatsen dat in september 2011 is geregistreerd in het LRK, is in de dagopvang met 7%, en in de buitenschoolse opvang met 9% gegroeid ten opzichte van januari 2011. Hierdoor verwacht ik dat de wachtlijsten af zullen nemen. Wel verwacht het CPB dat lokaal en op populaire dagen wachtlijsten kunnen blijven bestaan.

Ik heb de Kamer in mijn brief van 4 februari 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 31 322, nr. 117) geïnformeerd over mijn aanpak van wachtlijsten. Zo heb ik begin 2011 een *convenant wachtlijsten* gesloten met acht gemeenten. Deze gemeenten voeren projecten uit om wachtlijsten weg te werken. De ervaringen hiermee worden in 2012 gedeeld met andere gemeenten. Daarnaast zal ik in 2012 een nieuw onderzoek naar de omvang van de wachtlijsten uitvoeren. Daarna zal ik bezien of additionele maatregelen nodig zijn.

6. Inwerkingtreding

Hieronder vat ik de maatregelen samen met bijbehorend tijdspad:

- 1) *Transparantie voor ouders via de Kinderopvangkaart*: het streven is dat de website eind 2012 voor 85% gevuld is. Indien dit percentage niet gehaald wordt, zal transparantie in 2013 wettelijk worden geregeld;
- 2) *Financiële transparantie* (via Richtlijn voor het jaarverslag). De Brancheorganisatie Kinderopvang neemt het voortouw. Het streven is om in 2013 een ministeriële regeling die deze transparantie voor de hele sector regelt, te publiceren in de Staatscourant. De wet Kinderopvang wordt in 2013 gewijzigd om de wettelijke grondslag te creëren voor deze ministeriële regeling;
- 3) *Klachtrecht en inspraak voor ouders*:
 - a. Onafhankelijke klachtenfunctionaris;
 - b. Bindende uitspraak van een geschilleninstantie;
 - c. Klachten worden per locatie gepubliceerd;
 - d. Verruimen adviesrecht op kwaliteit;
 - e. Adviesrecht op prijs verval.Deze maatregelen gelden ook voor gastouderopvang en peuterspeelzaalwerk. Het streven is om in de tweede helft van 2012 het wetsvoorstel waarin bovengenoemde zaken worden geregeld aan de Kamer aan te bieden;
- 4) *Niet meer in rekening brengen van uren waar geen dienst voor de ouders tegenover staat*: het wetsvoorstel wordt in 2012 aan de Kamer aangeboden.
- 5) *Algemene Leveringsvoorwaarden*: in 2012 wordt duidelijkheid geboden over de mogelijkheid en wenselijkheid om enkele leveringsvoorwaarden algemeen bindend te verklaren voor alle ondernemers en ouders.

7. Waarborgfonds Kinderopvang en toezichthouder

Het kabinet heeft in 2005 een *tijdelijk* garantievermogen van € 30 miljoen verstrekt aan het Waarborgfonds, om onzekerheid voor banken bij de introductie van de Wet kinderopvang te verminderen. In 2009 heeft het kabinet € 5 miljoen van dit bedrag toegevoegd aan het *structureel*

vermogen van het Waarborgfonds Kinderopvang, dat hiermee € 18 miljoen bedraagt. Het tijdelijk garantievermogen is daarmee verlaagd naar € 25 miljoen. Dit bedrag vloeit, volgens afspraak, eind 2012 terug naar de overheid.

Het Waarborgfonds heeft het kabinet gevraagd deze afspraak te herzien en het tijdelijk bedrag niet terug te halen. Volgens het Waarborgfonds zijn ondernemers onzeker door de bezuinigingen en eisen banken ook meer zekerheid. Daarnaast wijst het fonds op onderzoek van SEO, in opdracht van het Waarborgfonds, waaruit blijkt dat een groter garantievermogen tot een grotere maatschappelijke welvaart zou leiden. Ik houd echter vast aan de afspraak dat de € 25 miljoen eind 2012 terugvloeit naar de overheid. Daarvoor heb ik drie redenen.

Ten eerste is het doel van borgstellingen via het Waarborgfonds het vergroten van het aanbod van kinderopvang. Ondernemers met een borgstelling van het Waarborgfonds kunnen makkelijker en tegen een lagere rente vreemd vermogen aantrekken door te lenen bij een bank. Nu vraag en aanbod meer bij elkaar komen, is er minder behoefte aan generiek beleid via het Waarborgfonds om het aanbod van kinderopvang verder te vergroten. Er zijn lokaal weliswaar nog steeds wachtlijsten, maar het is effectiever om deze aan te pakken met gericht (lokaal) beleid. De convenanten die ik begin 2011 met acht gemeenten heb afgesloten om de wachtlijsten aan te pakken, passen bij een dergelijke gerichte aanpak.

Ten tweede geldt dat ondernemers die niet zelf (of via vreemd vermogen) de benodigde investeringen kunnen financieren, gebruik kunnen maken van de regeling Besluit Borgstelling voor MKB-bedrijven. SEO geeft aan dat ook kinderopvangondernemers van deze regeling gebruik kunnen maken.

Ten derde werken waarborgfondsen in andere sectoren, zoals in de sociale woningbouw, de zorg, beroepsonderwijs en de sport, zoals SEO ook aangeeft, met een zogenaamde achtervangconstructie, via deelnemende organisaties. Op deze manier kunnen afnemers van borgen bijspringen indien de verliezen voor het Waarborgfonds te groot zijn. Het staat het Waarborgfonds Kinderopvang vrij om op deze manier zijn garantievermogen te vergroten.

Motie-Koser Kaya c.s. over toezichthouder

Uw Kamer heeft in de motie-Koser Kaya c.s. (Kamerstukken II 2008/09, 31 874, nr. 40) gevraagd om een nieuwe, speciale toezichthouder voor de kinderopvang.

Ik kies ervoor het functioneren van de markt voor kinderopvang te verbeteren door te zorgen voor meer transparantie en een sterkere positie van ouders richting de ondernemer. Een nieuwe toezichthouder past niet binnen deze aanpak. Een dergelijk orgaan voegt bovendien niets (wezenlijks) toe aan de bestaande toezichthouders op de markt voor kinderopvang zoals de GGD en de NMa.

Daarnaast streeft het kabinet juist naar minder toezichthouders en minder toezichtlasten. In dat verband worden drie toezichthouders – NMa, OPTA en Consumentenautoriteit – samengevoegd tot de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Dit proces is naar verwachting per 1 januari 2013 voltooid. Een aparte toezichthouder voor de kinderopvang past niet binnen het streven naar minder toezichthouders en minder toezichtlasten.

8. Slot

Het CPB heeft vastgesteld dat er geen aanwijzingen zijn dat de trends van schaalvergroting en commercialisering de publieke belangen van de kinderopvang schaden. Wel toont het CPB aan dat de effectieve concurrentie op de markt voor kinderopvang nog beperkt is. Die concurrentie kan volgens het CPB, mede door de bezuinigingen op de kinderopvang-toeslag, de komende jaren wel toenemen. Ouders krijgen dan meer te kiezen en ondernemers worden gedwongen om te concurreren.

De kinderopvang zal bij meer concurrentie echter niet vanzelf beter gaan functioneren. Daarvoor zijn de prestaties van kinderopvangondernemers momenteel onvoldoende transparant, en blijft het voor ouders, door de aard van de dienst die kinderopvang is, lastig om over te stappen naar een andere kinderopvangaanbieder. Eerder dit jaar heb ik extra geld vrijgemaakt voor goed toezicht en strikte handhaving door GGD en gemeenten, om ervoor te zorgen dat alle kinderopvang aan de wettelijke kwaliteitseisen voldoet. Dat zorgt er echter nog niet voor dat ondernemers op prijs en kwaliteit met elkaar concurreren en ook kwaliteit boven dit basiskwaliteitsniveau leveren. Vandaar mijn maatregelen om de transparantie in de sector te vergroten en de positie van ouders ten opzichte van de ondernemer te versterken.

De maatregelen in deze brief acht ik dan ook noodzakelijk om de publieke belangen waar de overheid aan hecht in de kinderopvang – transparantie, doelmatigheid en kwaliteit – voldoende veilig te stellen. Dit is echter ook, en misschien wel in de eerste plaats, een belang van de sector zelf. Daarom is de kinderopvangsector, naast de maatregelen in deze brief die ik zelf neem, aan zet om zelf waar nodig de noodzakelijke maatregelen te nemen. Ik zal dit proces waar ik kan ondersteunen. Met de inzet van de branche, ouders, toezichthouders en overheid, heb ik er vertrouwen in dat de publieke belangen in de kinderopvang geborgd zullen blijven.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. G. J. Kamp