

BUREAU CLARA WICHMANN

WERKEN IN DE KINDEROPVANG: GEEN KINDERSPEL

ONDERZOEKSRAPPORT

BUREAU CLARA WICHMANN

ONDERZOEKSRAPPORT

FRANCA VAN HOOREN

BUREAU CLARA WICHMANN

Postbus 93639

1090 EC Amsterdam

info@clara-wichmann.nl

ALLIANTIE SAMEN WERKT HET

De Alliantie Samen werkt het! is een samenwerking van Bureau Clara Wichmann, Movisie, Nederlandse Vrouwen Raad, WO=MEN, WOMEN Inc. en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en loopt van 2018 tot en met 2022.

'Alliantie samen werkt het' is een samenwerking van:



INHOUDSOPGAVE

1	INTRODUCTIE	1
1.1	AANLEIDING	1
1.2	VRAAGSTELLING	2
1.3	DE AANPAK VAN HET ONDERZOEK	3
1.4	SAMENVATTING	3
2	NEDERLANDS KINDEROPVANGBELEID	5
2.1	VAN ONWENSELIJK TOT ARBEIDSMARKTINSTRUMENT	5
2.2	WET KINDEROPVANG 2004	6
2.3	BELEIDSONTWIKKELINGEN NA 2004	7
2.4	HET NEDERLANDSE KINDEROPVANGBELEID IN VERGELIJKEND PERSPECTIEF	8
3	ONTWIKKELINGEN IN VRAAG EN AANBOD IN DE MARKT VOOR DE KINDEROPVANG	11
3.1	VRAAG NAAR KINDEROPVANG	11
3.2	AANBOD VAN KINDEROPVANG	13
4	WERKNEMERS EN ARBEIDSOMSTANDIGHEDEN IN KINDERDAGVERBLIJVEN EN BUITENSCHOOLSE OPVANG	16
4.1	KENMERKEN WERKNEMERS	16
4.2	BELONING EN ECONOMISCHE ZELFSTANDIGHEID	16
4.3	ARBEIDSOMSTANDIGHEDEN EN TEVREDENHEID	19
5	GASTOUDERS	23
6	BELANGENBEHARTIGING EN VERTEGENWOORDIGING	27
6.1	VAKBONDSVERTEGENWOORDIGING VAN KINDEROPVANGMEDEWERKERS	28
6.2	DE VAKBOND: VOOR OUDERS OF VOOR MEDEWERKERS?	29
6.3	NIEUWE KOERS: DE WERKNEMER CENTRAAL	30
7	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	31
7.1	BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN	31
7.2	CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN	33
	Eindnoten	35

1 INTRODUCTIE

1.1 AANLEIDING

Op 15 januari 2021 viel het kabinet Rutte IV vanwege het ‘ongekende onrecht’ⁱ dat ouders is aangedaan door onterechte beschuldigingen van fraude met kinderopvangtoeslag. Na jarenlange ellende is hiermee voor iedereen zichtbaar geworden hoe het toeslagensysteem voor sommige burgers heeft gefaald. Naast implicaties voor de manier waarop de Nederlandse overheid omgaat met fraudeverdenkingen, vormt deze affaire ook de aanleiding voor een mogelijke herziening van het Nederlandse kinderopvangbeleid.

Nederland kent sinds 2005 een door de overheid gesubsidieerde en volledig geprivatiseerde markt voor kinderopvang. Bij het ontwerpen van dit systeem was er vooral aandacht voor ouders en hun arbeidsmarktparticipatie. Het doel was voldoende betaalbare voorzieningen genereren om ouders in staat te stellen betaalde arbeid te combineren met een gezin. Na 2005 kwam er geleidelijk meer politieke aandacht voor het belang van de kwaliteit van kinderopvang. Die aandacht kwam er echter nooit voor de positie van werkenden *in* de kinderopvang.

De internationale literatuur laat zien dat er grote verschillen bestaan in de arbeidsomstandigheden van werkenden in de kinderopvangⁱⁱ. Waar de overheid weinig investeert of reguleert, worden werknemers in kinderdagverblijven slecht betaald of vallen ouders terug op eveneens laagbetaalde en onbeschermd oppassen of ‘nannies’ⁱⁱⁱ. Waar de overheid meer investeert in publieke kinderopvang voorzieningen, ligt de nadruk meestal meer op educatieve voorzieningen in de vorm van “voorscholen”, waarin professionele, beter betaalde en beschermd werknemers actief zijn^{iv}. Het Nederlandse systeem, met een door de overheid gesubsidieerde markt voor kinderopvang, valt tussen deze twee extremen in. Dit roept de vraag op wat de positie is van de werknemers en zelfstandigen werkzaam in de Nederlandse kinderopvang.

Dit onderwerp is om twee redenen van belang. Ten eerste omdat ruim honderdduizend werknemers en nog eens enkele tienduizenden zelfstandigen werkzaam zijn in de kinderopvang. Daarmee is de sector bijna even groot als het basisonderwijs^v. Het is bovendien een sterk gefeminiseerde sector (95% van de werknemers is vrouw)^{vi}, waardoor arbeidsomstandigheden in de kinderopvang ook vanuit het oogpunt van emancipatie belangrijk zijn. Hoe staat het bijvoorbeeld met de economische zelfstandigheid van de vrouwen (werkzaam in de kinderopvang), die het andere vrouwen mogelijk maken om economisch zelfstandig te zijn? Kunnen deze kinderopvangmedewerkers, die het

combineren van werk en zorg voor anderen faciliteren, ook hun eigen werk en zorgtaken goed combineren? En wie komt er op voor de belangen van deze grote groep werknemers?

Ten tweede bepalen medewerkers de kwaliteit van kinderopvang. Kwalitatief goede kinderopvang kan alleen geboden worden door goed opgeleide pedagogisch medewerkers die voldoende ruimte en tijd hebben om hun eigen competenties te ontwikkelen en om te reflecteren op hun werk^{vii}. Bovendien is continuïteit (vaste medewerkers op vaste groepen) van groot belang^{viii}. Biedt het Nederlandse kinderopvangbeleid medewerkers en zelfstandigen voldoende ruimte voor deze pedagogische ontwikkeling, reflectie en continuïteit?

1.2 VRAAGSTELLING

Om inzicht te krijgen in de positie van werknemers en zelfstandigen in de Nederlandse kinderopvang, onderzoekt dit rapport het Nederlandse kinderopvangbeleid, de ontwikkeling van de door de overheid gecreëerde markt voor kinderopvang (in het bijzonder de werkgelegenheid in de sector), de arbeidsomstandigheden van werknemers (in kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang) en van gastouders, en tenslotte de vertegenwoordiging van werknemers in de kinderopvang. Hierbij komen de volgende vragen aan bod:

- Kinderopvangbeleid (Hoofdstuk 2):
 - In hoeverre is er in het overheidsbeleid aandacht geweest voor de positie van werkenden in de kinderopvang?
 - Welke rechten en plichten stelt het beleid ten aanzien van werkenden in de kinderopvang?
- De markt voor de kinderopvang (Hoofdstuk 3):
 - Hoe heeft de door de overheid gecreëerde markt voor de kinderopvang zich sinds 2005 ontwikkeld?
 - Hoe heeft de werkgelegenheid in de kinderopvangsector zich sinds 2005 ontwikkeld?
- Arbeidsomstandigheden van werknemers in kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang (Hoofdstuk 4):
 - Hoe verhoudt de beloning van kinderopvangmedewerkers zich tot andere sectoren?
 - Wat zijn de arbeidsvoorwaarden vastgelegd in de kinderopvang?
 - Hoe ervaren kinderopvangmedewerkers hun werk?
 - Kunnen werknemers in de kinderopvang hun werk combineren met een gezin?

- Arbeidsomstandigheden van gastouders (Hoofdstuk 5):
 - Wat is de arbeidspositie en daarbij behorende sociale bescherming van gastouders?
 - Hoe ervaren gastouders hun werk?
- Belangenbehartiging en vertegenwoordiging (Hoofdstuk 6):
 - Wie komt er op voor de belangen van werkenden in de kinderopvang?
 - Hoe heeft de vakbond FNV-werknemers in de kinderopvang vertegenwoordigd?

1.3 DE AANPAK VAN HET ONDERZOEK

Om bovenstaande vragen te beantwoorden maakt dit rapport gebruik van drie soorten bronnen: 1) overheidsdocumenten; 2) bestaande data en onderzoeksrapporten; 3) door de auteur verzamelde originele gegevens met betrekking tot de (vakbonds)vertegenwoordiging van kinderopvangmedewerkers. Deze originele gegevens bestaan uit 11 interviews met vakbondsvertegenwoordigers en vakbondsleden en observaties tijdens 16 vakbondsbijeenkomsten tussen juni 2019 en september 2020. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van internationale literatuur om een referentiekader te schetsen.

1.4 SAMENVATTING

Er is een structureel gebrek aan aandacht voor de positie van werkenden in de kinderopvang in de Nederlandse politieke besluitvorming. Kinderopvangmedewerkers worden hierin weinig genoemd en nauwelijks gehoord, terwijl het beleid belangrijke gevolgen heeft voor deze grote groep, die voornamelijk bestaat uit vrouwen.

Dit rapport laat zien dat:

- De door de overheid gecreëerde markt voor de kinderopvang uiterst gevoelig is voor economische omstandigheden, waardoor in de nasleep van de financiële crisis van 2008 de werkgelegenheid in de sector met 30% afnam;
- De beloning van kinderopvangmedewerkers vrij laag is, zeker in vergelijking met basisschoolleerkrachten, waardoor werknemers in de kinderopvang op de grens van financiële onafhankelijkheid zitten;
- Kinderopvangmedewerkers een grote en toenemende werkdruk ervaren en behoefte hebben aan meer maatschappelijke erkenning;

- Gastouders onder bijzonder precaire omstandigheden werken, omdat zij als zelfstandige of vanwege de Regeling dienstverlening aan huis nauwelijks recht hebben op sociale bescherming;
- Ook gastouders behoefte hebben aan maatschappelijke erkenning;
- De vakbond FNV zich op politiek gebied meer heeft ingezet voor ouders dan voor medewerkers in de kinderopvang;
- De vakbond tegelijkertijd de voornaamste politieke vertegenwoordiger is van medewerkers in de kinderopvang en pas sinds kort ook kinderopvangmedewerkers direct bij deze vertegenwoordiging betreft.

In de hierna volgende hoofdstukken zullen deze conclusies verder worden onderbouwd, waarna het rapport besluit met aanbevelingen voor een toekomstige herziening van het kinderopvangbeleid, waarbij meer waardering en betere arbeidsomstandigheden voor werkenden in de kinderopvang centraal zouden moeten staan, een verbetering van in het bijzonder de sociale bescherming van gastouders essentieel is, terwijl vakbonden en beroepsverenigingen in dit alles een belangrijke rol zouden kunnen spelen.

2 NEDERLANDS KINDEROPVANGBELEID

Dit hoofdstuk schetst de historische achtergrond van het Nederlandse kinderopvangbeleid, waarna de belangrijke Wet kinderopvang van 2004 en enkele daaropvolgende wijzigingen worden beschreven. Het hoofdstuk besluit door het Nederlandse kinderopvangsysteem kort in internationaal perspectief te plaatsen.

2.1 VAN ONWENSELIJK TOT ARBEIDSMARKTINSTRUMENT

Conservatieve opvattingen over de gewenste rol van vrouwen hebben in Nederland lang overheerst. Tot 1957 raakten vrouwelijke ambtenaren hun baan automatisch kwijt wanneer ze trouwden. Van moeders werd verwacht dat ze thuis bleven en voor hun kinderen zorgden^x. Arbeidsmarktparticipatie van vrouwen in Nederland werd sterk ontmoedigd en behoorde lang tot de laagste in Europa. Tot in de jaren zeventig bestond kinderopvang buitenshuis bijna niet en werd de afwezigheid hiervan gezien als een zegen^x. Tot in de jaren tachtig ging slechts twee procent van de Nederlandse kinderen tot twee jaar naar een kinderdagverblijf. Ook hiermee vormde Nederland de achterhoede van Europa^{xi}.

In de jaren negentig kwam er verandering in deze situatie, omdat de lage arbeidsparticipatie van vrouwen (en mannen) in Nederland in toenemende mate als probleem werd gezien. Een serie subsidies ("stimuleringsmaatregelen") voor kinderopvangvoorzieningen had als expliciet doel vrouwen aan te moedigen om (part-time) actief te blijven op de arbeidsmarkt en daarmee de algemene arbeidsparticipatie in Nederland te verhogen^{xii}. Het doel dat de overheid met deze subsidies nastreefde was gedeeltelijk emancipatoir (gelijke kansen voor vrouwen), maar voornamelijk economisch (verhoging van de arbeidsparticipatie). In de daaropvolgende jaren zou dit economische doel steeds meer centraal komen te staan^{xiii}.

Gesubsidieerde kinderopvang werd aanvankelijk georganiseerd door gemeenten, terwijl bedrijven door middel van fiscale maatregelen gestimuleerd werden om kinderopvang voor hun werknemers te regelen. In een decennium brachten deze stimuleringsmaatregelen het percentage jonge kinderen dat gebruik maakte van kinderopvang op gelijke hoogte met landen als Frankrijk en België, maar nog altijd aanzienlijk minder dan Scandinavische landen^{xiv}.

Naar aanleiding van groeiende wachtlijsten en een versnipperd aanbod, kondigde het tweede paarse kabinet van Wim Kok in het regeerakkoord van 1998 al haar intentie aan om het Nederlandse kinderopvangsysteem ingrijpend te hervormen^{xv}. De coalitiepartners (PvdA, VVD, D66) waren het echter oneens over de vormgeving van het nieuwe systeem. De PvdA was voorstander van aanbodfinanciering via gemeentes, maar de andere coalitiepartners, kinderopvangaanbieders en de ouderorganisatie BOinK waren voorstander van een systeem gebaseerd op vraag-gestuurde financiering en marktwerking, waarbij subsidies verstrekt zouden worden aan ouders die daarmee de opvangvorm van hun voorkeur zouden kunnen betalen (kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang of gastouderopvang).

Over deze laatste optie werd uiteindelijk overeenstemming bereikt en de nieuwe Wet Kinderopvang werd in 2004 aangenomen. Opvallend is dat in het lange besluitvormingsproces dat hieraan voorafging nagenoeg geen aandacht was voor de positie van werknemers in de kinderopvang. Toen in 2002 de eerste versie van het nieuwe wetsvoorstel aan de Tweede Kamer werd aangeboden, benadrukte de minister in de memorie van toelichting dat het doel van het nieuwe systeem was om de positie van ouders te verbeteren. Door een markt met eerlijke concurrentie te introduceren, moest het nieuwe systeem aanbieders stimuleren om aan de wensen van ouders tegemoet te komen^{xvi}. Terwijl ouders 541 keer werden genoemd in de verklaring, werden kinderopvangmedewerkers slechts 15 keer genoemd en alleen in verband met hun rol bij het garanderen van kwaliteitszorg. Arbeidsomstandigheden van werknemers in de kinderopvang werden nooit onderdeel van discussie.

2.2 WET KINDEROPVANG 2004

De Wet Kinderopvang van 2004 creëerde een gesubsidieerde, vraag-gestuurde markt voor kinderopvang, waarbij ouders kinderopvangtoeslag ontvangen als tegemoetkoming in de kosten van een plek bij een kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang of gastouder. Om aanspraak te kunnen maken op kinderopvangtoeslag moeten beide ouders (of moet de alleenstaande ouder) betaald werk hebben (zie het kader hieronder voor verdere details). Hieruit blijkt wederom dat kinderopvang in Nederland allereerst een arbeidsmarktinstrument is. De uitvoering van de wet is dan ook ondergebracht bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en niet bij het Ministerie van Onderwijs.

Voorwaarden aanspraak kinderopvangtoeslag (2020)^{xvii}

Om aanspraak te maken op kinderopvangtoeslag moeten beide ouders (of de alleenstaande ouder):

- Betaald werk hebben (als werknemer, ondernemer, zzp'er, of uitzendkracht), of;
- Een opleiding volgen, of;
- Een traject naar werk volgen, of;
- Een inburgeringscursus volgen.

Wanneer één van de ouders zijn of haar baan verliest, zelfs als dat komt doordat deze ouder gedetineerd is, behouden de ouders nog slechts drie maanden recht op kinderopvangtoeslag. Pas vanaf 2023 krijgen ouders waarvan één van de partners werkt en de andere langdurig ziek is recht op kinderopvangtoeslag.

De hoogte van de door ouders ontvangen kinderopvangtoeslag varieert van 33,3% tot 96,0% van de kosten van kinderopvang^{xviii} en is afhankelijk van het inkomen van de ouders en het aantal kinderen binnen het gezin dat gebruikmaakt van kinderopvang. De toeslag kan gebruikt worden voor een plek op een kinderdagverblijf (voor kinderen van 0 tot 4 jaar) of buitenschoolse opvang (4 t/m 12 jaar) of bij een geregistreerde gastouder (0 t/m 12 jaar) die opvang biedt in haar eigen huis of in het huis van de ouders. Aan deze verschillende vormen van opvang wordt door de overheid een aantal kwaliteitseisen gesteld. Deze zijn gedeeltelijk vastgelegd in de Wet Kinderopvang en gedeeltelijk uitgewerkt in een aantal AmvB's en Ministeriële regelingen. Deze regels hebben bijvoorbeeld betrekking op leidster-kind ratio's, pedagogisch beleid en de veiligheid van kinderopvanglocaties.

Bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang wordt kinderopvang verzorgd door pedagogisch medewerkers. Voor hen geldt als minimale kwalificatie-eis een relevante opleiding op MBO-3 niveau. Voor gastouders geldt pas sinds 2010 een minimale kwalificatie-eis van een relevante opleiding op tenminste MBO-2 niveau.

2.3 BELEIDSONTWIKKELINGEN NA 2004

Hoewel linksgeoriënteerde politieke partijen en organisaties in Nederland met enige regelmaat hebben gepleit voor de omvorming van de markt-gestuurde kinderopvang tot een basisvoorziening, is hiervan vooralsnog geen sprake geweest. Wel hebben verscheidene beleidsherzieningen na 2005 invloed gehad op de regulering van de markt voor de kinderopvang. Zo werd bijvoorbeeld in 2009 een kwalificatie-eis voor gastouders ingevoerd, omdat het vermoeden bestond dat ouders kinderopvangsubsidie gebruikten om de grootouders van hun kind te betalen voor hun oppasactiviteiten.

Per 1 januari 2018 zijn peuterspeelzalen en voorschoolse educatie samengevoegd met kinderopvang en binnen de Wet Kinderopvang gebracht. Tegelijkertijd is de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK) in werking getreden. Hierin zijn verschillende kwaliteitseisen opgenomen, ten aanzien van bijvoorbeeld de beroepskracht – kindratio bij babyopvang en strengere eisen aan pedagogisch beleid. In geen van deze hervormingen werd uitgebreid stilgestaan bij de implicaties voor werknemers.

In december 2020 presenteerde het kabinet het Eindrapport Scenariostudie Vormgeving Kinderopvoorzieningen^{xix} waarin, mede naar aanleiding van de toeslagaffaire, uitgebreid wordt stilgestaan bij mogelijke hervormingen van de kinderopvangsector. Volgens het rapport moeten de drie primaire doelstellingen van een stelselherziening zijn:

- Het verhogen van de arbeidsparticipatie;
- Het stimuleren van de ontwikkeling van het kind;
- Vereenvoudiging van het stelsel.

Wederom staan arbeidsomstandigheden van werkenden in de kinderopvang dus niet centraal. Wel wordt in dit rapport voor het eerst aandacht besteed aan de rol van werknemers in de sector en de implicaties van hervormingen voor hen. Zo suggereert het rapport dat meer vraag naar kinderopvang en hogere kwaliteitseisen het werken in de sector mogelijk aantrekkelijker zullen maken, vanwege het grotere aanbod van vaste en grote (deeltijd) banen en carrièremogelijkheden wanneer er meer vraag ontstaat naar hoger geschoold personeel.

2.4 HET NEDERLANDSE KINDEROPVANGBELEID IN VERGELIJKEND PERSPECTIEF

Er bestaan binnen en buiten Europa grote verschillen in de manier waarop kinderopvang georganiseerd is. Bovendien bestaat kinderopvang in veel landen uit een combinatie van verschillende voorzieningen (vormen van crèches, voorscholen, gastouderopvang) die elk weer op verschillende manieren georganiseerd en gefinancierd zijn^{xx} en die samenhangen met grote verschillen in betaald ouderschapsverlof. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk werd al duidelijk dat kinderopvang in Nederland in vergelijking met andere westerse landen erg laat van de grond kwam. Na een grote inhaalslag maken inmiddels juist veel kinderen in Nederland gebruik van formele kinderopvang, waarbij Nederlandse kinderen bovendien al vanaf zeer jonge leeftijd naar de opvang gaan. Hierbij moet worden opgemerkt dat kinderen in Nederland gemiddeld juist weer veel minder uren naar de kinderopvang gaan^{xxi}.

In vergelijking met andere landen houdt Nederland langer vast aan kinderopvang als arbeidsmarkt-instrument. Hoewel overheidsinmenging in de opvang voor kleine kinderen in veel landen als arbeidsmarktinstrument begon^{xxii}, al dan niet met gelijke kansen voor vrouwen als hoofddoel^{xxiii}, is de nadruk in de loop van de tijd in veel landen (gedeeltelijk) verlegd naar het pedagogisch belang van kinderopvang^{xxiv} en is kinderopvang (gedeeltelijk) omgevormd tot een universele en pedagogisch georiënteerde basisvoorziening, waarbij toegang niet afhankelijk is van de arbeidsmarktpositie van de ouders. In Zweden, bijvoorbeeld, heeft ieder kind vanaf 1 jaar recht op een plek in een zogenaamde 'voorschool', waarvan de meeste kinderen gebruik maken^{xxv}. Deze voorscholen zijn publiek gefinancierd, vragen slechts een kleine ouderbijdrage en worden meestal gerund door lokale overheden.

Marktwerving speelt in veel westerse landen een grote en groeiende rol in de kinderopvang^{xxvi}. Hierbij behoort Nederland samen met Groot-Brittannië bij de koplopers van Europa, vergelijkbaar met Australië, Canada en Nieuw-Zeeland^{xxvii}. In landen als Denemarken, Zweden, Noorwegen en Frankrijk is de kinderopvang daarentegen nog steeds voornamelijk publiek georganiseerd^{xxviii}, bijvoorbeeld door lokale overheden. Internationaal onderzoek wijst vaak op de nadelen van marktwerving, omdat het bijvoorbeeld zou leiden tot ongelijkheid in toegang, tot neerwaartse druk op arbeidsvoorwaarden en tot onvoldoende continuïteit. Hierop wordt in de hierna volgende hoofdstukken nog teruggekomen. Opvallend is verder dat de Nederlandse opleidingseisen (MBO-3) voor pedagogisch medewerkers in de kinderopvang laag zijn in vergelijking met veel andere Europese landen. In Duitsland heeft bijvoorbeeld twee-derde van de medewerkers op kinderdagverblijven ("Kindergarten") tenminste een Bachelor diploma op HBO- of WO-niveau. In Zweden dienen pedagogisch medewerkers van voorscholen een universitair diploma^{xxix} te hebben, net als leerkrachten op basisscholen. In hoofdstukken 3 en 4 van dit rapport wordt nog verder stilgestaan bij de kwalificatie-eisen van respectievelijk pedagogisch medewerkers en gastouders.

Tenslotte is Nederland allerm minst uniek in het faciliteren van gastouderopvang. Veel Europese landen subsidiëren een vorm van gastouderopvang, meestal in het in het huis van de gastouder. Hoewel deze vorm van opvang vaak een flexibele oplossing voor ouders biedt, bestaan er veel zorgen over de arbeidsomstandigheden van gastouders^{xxx}. Hierop wordt verder ingegaan in Hoofdstuk 5 van dit rapport.

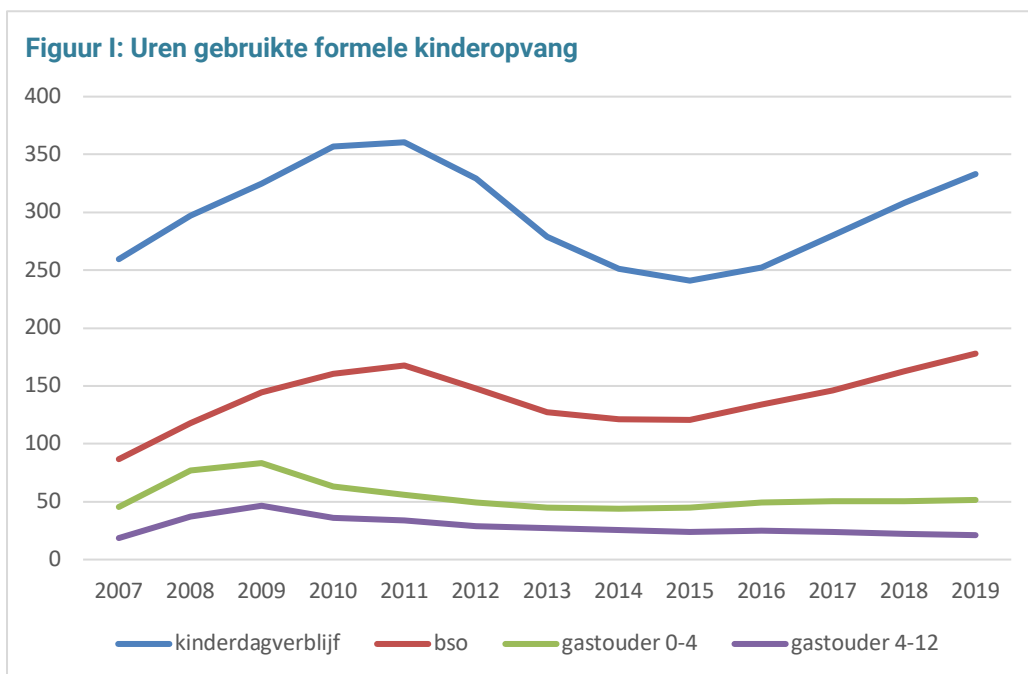
Concluderend; in Nederland kwam kinderopvang pas laat van de grond en bleef het lang een arbeidsmarktinstrument. In de Wet Kinderopvang van 2004 is gekozen voor een volledig geprivatiseerde, vraag-gestuurde en door de overheid gereguleerde markt voor kinderopvang. Deze

marktwerking gaat verder dan in veel andere landen. Het hiernavolgende hoofdstuk beschrijft de gevolgen van deze politieke keuzes voor de ontwikkeling van de markt voor kinderopvang.

3 ONTWIKKELINGEN IN VRAAG EN AANBOD IN DE MARKT VOOR DE KINDEROPVANG

3.1 VRAAG NAAR KINDEROPVANG

De Wet Kinderopvang van 2004 leidde aanvankelijk tot een sterke toename in het gebruik van kinderopvang. In 2011 maakte ongeveer de helft van alle kinderen tussen de 1 en 3 jaar gebruik van kinderopvang en een kwart van de 0-jarigen^{xxxi}. Figuur I laat het totaal aantal uren zien waarvoor kinderen sinds 2007 kinderopvangtoeslag ontvingen. Zoals te zien in het figuur zorgde de introductie van minimale opleidingseisen voor gastouders in 2010 voor een afname in het gebruik van gastouderopvang. Voor de andere vormen van opvang (kinderdagverblijf en buitenschoolse opvang) nam vanaf 2011 zowel het aantal kinderen dat gebruik maakte van kinderopvang, als het aantal uren waarin zij dit deden sterk af. In 2015 lag het totaal aantal uren gesubsidieerde kinderopvang 30% lager dan in 2011. Voor kinderdagverblijven was deze afname zelfs 33%. Hierna zal worden uitgelegd dat deze sterke afname het gevolg was van een combinatie van economische omstandigheden en beleidsmaatregelen.



Bron: CBS statline, jeugdmonitor, eigen bewerking <https://jmopendata.cbs.nl/#/JM/nl/dataset/20214NED/table>

Vanaf het begin van de mondiale financiële crisis in 2008 liep de werkloosheid in Nederland langzaam op. De werkloosheid steeg het snelst tussen 2011 en 2014. Dit had direct gevolgen voor de kinderopvang, omdat ouders die hun baan verloren ook hun recht op kinderopvangtoeslag kwijt raakten. In dezelfde periode verlaagde de Nederlandse overheid in het kader van brede bezuinigingen een aantal maal drastisch de hoogte van de kinderopvangtoeslag. Waar ouders in 2008 gemiddeld slechts 18% van de kosten van kinderopvang zelf moesten betalen, was dit opgelopen tot 40% in 2013^{xxxii}. In vijf jaar tijd waren de kosten van de kinderopvang dus meer dan verdubbeld.

Vanaf 2015 werd de kinderopvangsubsidie weer geleidelijk verhoogd. In 2017 betaalden ouders nog 30% van de kosten van kinderopvang. Samen met het algemene economische herstel heeft dit tot een nieuwe, snelle toename van het gebruik van kinderopvang geleid tot het tweede kwartaal van 2020.

In het derde kwartaal van 2020 is voor het eerst weer een lichte afname te zien^{xxxiii}, in het bijzonder in het gebruik van buitenschoolse opvang. Deze afname is waarschijnlijk het eerste gevolg van de Covid-19 pandemie. Dit gevolg is (vooralsnog) beperkt, omdat de overheid de sector in eerste instantie voor instorting heeft behoed door het volledig vergoeden van de eigen bijdrage van ouders. Hierin heeft de overheid dus radicaal andere keuzes gemaakt dan tijdens de financiële crisis van 2008, toen de negatieve gevolgen daarvan voor de kinderopvangsector juist vergroot werden door bezuinigingen. Toch is de kans groot dat de sector ook nu de gevolgen van de Covid-19 crisis zal voelen, zeker als de werkloosheid in Nederland de komende jaren toeneemt^{xxxiv}.

De economische gevoeligheid van de Nederlandse kinderopvangsector is opvallend en is toe te schrijven aan het specifieke systeem van vraag-gestuurde marktwerking. Deze economische gevoeligheid is niet zo sterk terug te vinden in andere landen, zeker niet in landen waarin kinderopvang meer de vorm van een publieke basisvoorziening vergelijkbaar met onderwijs aanneemt.

Met betrekking tot de vraag naar kinderopvang valt tenslotte op dat deze veel groter is onder gezinnen met hoge inkomens dan onder gezinnen met lage inkomens. In 2017 behoorde 85% van de huishoudens met kinderopvangsubsidie tot de top 50% van de inkomensverdeling en 63% behoorde zelfs tot de drie hoogste inkomensdecielen^{xxxv}. In 2016 bleek bovendien dat het gebruik van kinderopvang in de voorafgaande jaren was afgenomen onder huishoudens met lage inkomens^{xxxvi}.

Het grotere gebruik onder gezinnen met hogere inkomens lijkt op het eerste gezicht tegenstrijdig, omdat kinderopvangtoeslag juist zeer progressief is. Gezinnen met een gezamenlijk inkomen van vier keer modaal, krijgen ongeveer een derde van de kosten van kinderopvang vergoed (voor het

eerste kind), terwijl kinderopvangtoeslag (op papier) tot 96 % van de kosten dekt voor gezinnen die gezamenlijk een inkomen van minder dan 25.000 euro hebben. Het grotere gebruik van kinderopvangtoeslag door ouders met een hoog inkomen is ten minste gedeeltelijk te wijten aan de eis dat beide ouders betaald werk moeten hebben (of een opleiding volgen, zie hoofdstuk 2.2) om in aanmerking te komen voor kinderopvangtoeslag, ervan uitgaand dat het gezinsinkomen van tweeverdieners gemiddeld hoger is.

Bovendien zijn de reële netto kosten van kinderopvang vaak hoger dan de hierboven-genoemde percentages suggereren, omdat uurtarieven van kinderopvang vaak hoger liggen dan het maximum uurtarief op basis waarvan de hoogte van de kinderopvangtoeslag wordt berekend. Dit kan leiden tot honderden euro's extra kosten per maand. Deze extra kosten zijn beter op te vangen door huishoudens met hogere inkomens. In hoofdstuk 3 wordt hier verder op ingegaan.

Tenslotte heeft de recente toeslagaffaire blootgelegd hoe ook het toeslagensysteem een barrière opwerpt voor huishoudens met lage inkomens. Kinderopvang gaat in de praktijk gepaard met grote bruto geldbedragen, ook voor degenen die uiteindelijk netto slechts een klein bedrag betalen. Zowel de kosten van kinderopvang als de kinderopvangtoeslag bedragen duizenden of zelfs tienduizenden euro's per jaar. Ouders ontvangen dit geld in maandelijks voorschotten op basis van een inschatting van het inkomensafhankelijke bedrag waarop zij recht zouden hebben. Pas achteraf berekent de belastingdienst na elk jaar op hoeveel subsidie ouders daadwerkelijk recht hadden, wat er soms toe leidt dat ouders duizenden euro's moeten terugbetalen. In 2016 moesten bijvoorbeeld 3916 gezinnen meer dan 5000 euro kinderopvangtoeslag terugbetalen en nog eens zo'n 33,000 gezinnen een bedrag tussen de 1000 en 5000 euro^{xxxvii}. Mogelijk schrikt het complexe toeslagensysteem ouders met lagere inkomens af.

3.2 AANBOD VAN KINDEROPVANG

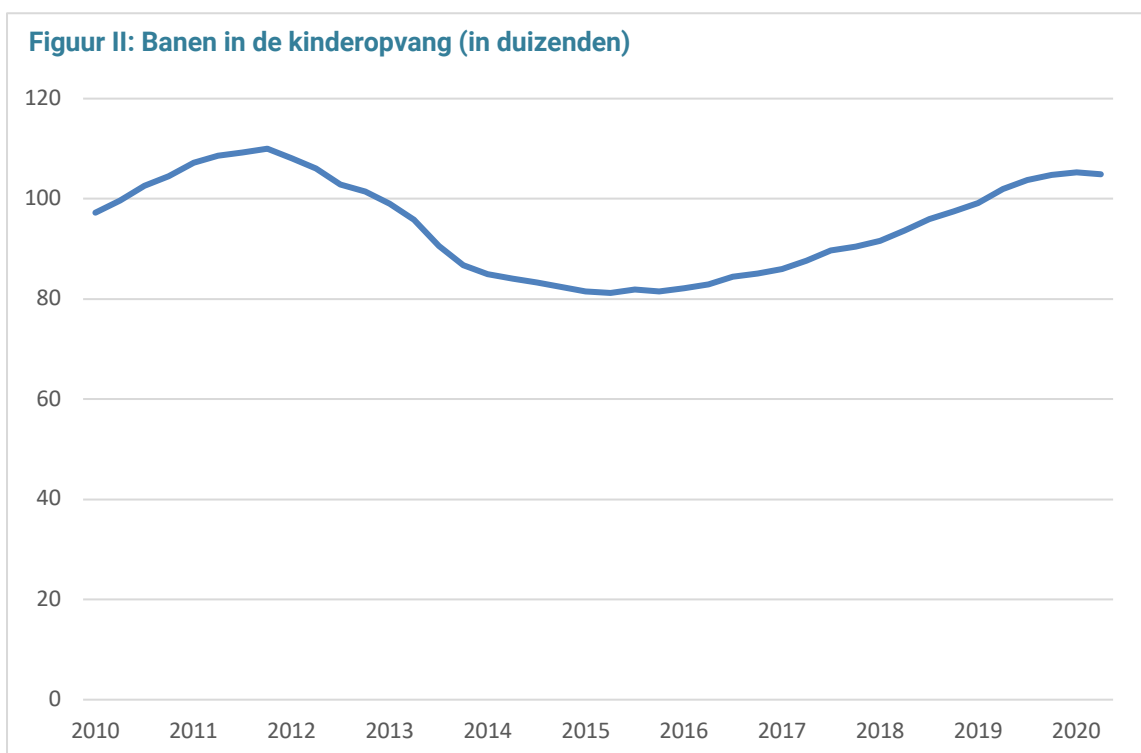
Uit internationale studies blijkt dat vraag-gestuurde financiering van kinderopvang leidt tot een verschuiving van non-profit naar for-profit aanbod, waarbij de mogelijkheid om winst te maken ook (zeer) grote investeerders aantrekt^{xxxviii}. Dit is ook de trend die in Nederland is ingezet door de Wet Kinderopvang. Waar in 2003 40% van alle aanbieders van kinderopvang een winstoogmerk had, was dat in 2010 al 70%^{xxxix}. Aanbieders variëren van kleine bedrijven met slechts één locatie tot zeer grote aanbieders met honderden vestigingen waarvan duizenden kinderen gebruik maken, zoals Partou en Smallsteps. Inmiddels zijn ook Partou en Smallsteps gefuseerd. Ze zijn beide in handen van private equity-fondsen. De rol van (buitenlandse) investeringsfondsen in de kinderopvang leidt

geregeld tot politieke en maatschappelijke discussie. In dit rapport wordt daarop niet verder ingegaan.

De periode van krimp in de kinderopvang tussen 2011 en 2014 ging gepaard met een reeks faillissementen, met een piek van 95 kinderopvangaanbieders die in 2013 faillissement aanvroegen^{xl}.

De krimp van de kinderopvang had niet alleen grote gevolgen voor ondernemingen in de kinderopvang, maar ook voor de werkgelegenheid in de sector. Terwijl het aantal werknemers in de kinderopvang verdubbelde tussen 2003 en 2012^{xli}, ging tussen het hoogtepunt in 2011 en het dieptepunt in 2015 26% (28.800) van de banen in de kinderopvang verloren (zie Figuur II). In fulltime equivalenten verminderde de werkgelegenheid zelfs met 31%. Gastouders zijn hierin niet meegerekend.

Vanaf 2015 werd weer een periode van continue groei ingezet, met 105.300 werknemers in de kinderopvang in het eerste kwartaal van 2020 (ter vergelijking, er werken ongeveer 144.000 mensen in het basisonderwijs^{xlii}). In het tweede kwartaal van 2020 was, waarschijnlijk wederom als gevolg van het begin van de Covid-19 pandemie, voor het eerst in vijf jaar weer een kleine afname te zien.



Bron: AZWinfo 2020, banen in de kinderopvang, seizoensgecorrigeerd. Inclusief banen in kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en peuterspeelzalen.

Samengevat heeft dit hoofdstuk laten zien dat de vraag-gestuurde markt voor de kinderopvang in Nederland zeer gevoelig is voor economische fluctuaties, waarbij periodes van snelle groei en snelle krimp elkaar afwisselen. Dat betekent ook dat periodes van gedwongen ontslagen snel worden afgewisseld met tekorten op de arbeidsmarkt^{xliii}.

4 WERKNEMERS EN ARBEIDSOMSTANDIGHEDEN IN KINDERDAGVERBLIJVEN EN BUITENSCHOOELSE OPVANG

4.1 KENMERKEN WERKNEMERS

Van alle werknemers in de kinderopvang is maar liefst 95% vrouw^{xliv}. Dit percentage is vergelijkbaar met het gemiddelde van andere OESO-landen^{xlv}. De gemiddelde leeftijd van kinderopvangmedewerkers ging tussen 2011 en 2015 omhoog van 34 naar 37 en is sindsdien constant gebleven. Met 49% van de medewerkers onder de 35 jaar oud, blijft de kinderopvang een relatief jonge sector^{xlvi}.

Van de kinderopvangmedewerkers had in 2020 ongeveer 20% een migratieachtergrond en 14% was van "niet-Westerse" afkomst^{xlvii} (heeft tenminste één ouder die geboren is in Zuid-Amerika, Afrika of Azië, exclusief Japan en Indonesië). Het percentage medewerkers van niet-Nederlandse afkomst is aanzienlijk hoger in grote steden. Zo had in 2020 de meerderheid (62%) van de in Amsterdam woonachtige medewerkers in de kinderopvang een migratieachtergrond. Vooral het aantal medewerkers waarvan tenminste één van de ouders in Marokko of Turkije geboren is liet in Amsterdam een opvallende groei zien^{xlviii}.

In het 2^e kwartaal van 2019 had 67% van de medewerkers in de kinderopvang een diploma op "middelbaar" (MBO) niveau, en 26% op "hoog" niveau (HBO of WO)^{xlix}. Correspondierend met deze cijfers geeft een kwart aan dat zij werken in een functie waarvoor zij overgekwalificeerd zijn (die dus een lager opleidingsniveau vereist dan zij hebben behaald).

4.2 BELONING EN ECONOMISCHE ZELFSTANDIGHEID

Uit internationaal onderzoek blijkt dat werkenden in zorg-gerelateerde beroepen (waaronder soms ook onderwijs wordt gerekend) minder verdienen en dat werkenden in de kinderopvang weer minder verdienen dan werkenden in andere zorg-gerelateerde sectoren. Uit Amerikaans onderzoek bleek bovendien dat zelfstandigen (zoals gastouders) in de kinderopvang weer significant minder verdienen dan werknemers in loondienst^l. Hoe staat het er in Nederland voor?

Werknemers van kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang vallen onder de cao Kinderopvang. Tabel I hieronder vergelijkt de cao-salarissen van pedagogisch medewerkers (degenen die 'op de groep staan') in de kinderopvang met een aantal vergelijkbare beroepen. Hieruit blijkt dat het start-salaris van pedagogisch medewerkers in de kinderopvang vergelijkbaar is met andere MBO-geschoolde beroepen zoals verzorgende of politieagent, maar lager dan dat van een verpleegkundige. Bovendien zijn de doorgroeimogelijkheden voor kinderopvangmedewerkers beperkt, waardoor hun maximum jaarinkomen (38,108) aanzienlijk lager ligt dan bijvoorbeeld dat van een politieagent (47,812) of verpleegkundige (41,474). Een pedagogisch medewerker in de kinderopvang verdient eveneens veel minder dan een leerkracht in het basisonderwijs. Ook qua secundaire arbeidsvoorwaarden scoort de medewerker in de kinderopvang matig. Zo heeft zij in tegenstelling tot leerkrachten en politieagenten geen recht op betaald ouderschapsverlof.

Tabel I: cao-lonen vergeleken, juni/juli 2020 ⁱ					
cao-lonen	Opleidingseis	cao-maandloon		cao-jaarloon (incl. vakantiegeld en eindejaarsuitkering)	
		Minimaal	Maximaal		
Wettelijk minimumloon	-	1680		21.772	
Pedagogisch medewerker kinderopvang (schaal 6)	MBO3	2116	2887	27.931	38.108
Verzorgende IG niveau 3 (FWG 40)	MBO3	2133	2971	29.776	41.474
Verpleegkundige MBO4 (FWG 45)	MBO4	2419	3264	33.768	45.564
Politieagent (schaal 6)	MBO4	1976	3159	27.584	44.098
Ervaren politieagent (schaal 7)	MBO4	2059	3425	28.743	47.812
Leerkracht basisschool (L10)	HBO	2678	4113	36.731	56.414
Gebaseerd op salarisinformatie voor juni/juli 2020 in cao Kinderopvang; cao Verpleging, Verzorging en Thuiszorg; cao Politie; cao Primair Onderwijs.					

De gemiddelde deeltijdfactor van werknemers in kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang was in het tweede kwartaal van 2020 0,64. Op basis van deze deeltijdfactor verdiende een medewerker in de kinderopvang minimaal 81% en maximaal 110% van het minimumloon. Volgens de Nederlandse maatstaf zijn kinderopvangmedewerkers dus gemiddeld gezien wel “economisch zelfstandig” (tenminste 70% van minimumloon), maar niet altijd “financieel onafhankelijk” (door het SCP omschreven als “voldoende financiële armslag hebben om jezelf en je eventuele kinderen te kunnen onderhouden”, vertaald in een inkomen van tenminste 100% van het minimumloon)ⁱⁱⁱ.

Om na te gaan in hoeverre kinderopvangmedewerkers zelf financieel in staat zijn om arbeid en gezin te combineren, is hieronder een berekening gemaakt van de kosten van kinderopvang voor een gemiddelde kinderopvangmedewerker. Hiervoor is uitgegaan van het gemiddelde deeltijdpercentage (0,64), een gemiddeld salaris (gemiddelde van laagste en hoogste cao schaal) en kinderopvang bij een doorsnee kinderdagverblijf in Amsterdamⁱⁱⁱⁱ. Uit de resultaten in tabel I blijkt dat de kosten van kinderopvang 22% bedragen van het netto maandinkomen van een alleenstaande pedagogisch medewerker. Met 314 euro drukken de kosten van kinderopvang behoorlijk zwaar op een netto maandinkomen van 1383 euro. Dat deze kosten zo hoog uitvallen, is het gevolg van reële uurtarieven die flink boven het door de overheid gehanteerde maximum liggen; een factor die in hoofdstuk 2 ook al genoemd werd als verborgen kostenpost die door lage inkomens het meest gevoeld wordt. De kosten van de kinderopvang lopen geleidelijk op bij toename van het gezinsinkomen. Wanneer de pedagogisch medewerker een partner heeft die twee keer modaal verdient, bedragen de kosten van kinderopvang 64% van het netto-inkomen van een gemiddelde pedagogisch medewerker. Verder onderzoek zou nodig zijn om te begrijpen wat deze bedragen in de praktijk betekenen voor kinderopvangmedewerkers met kinderen en de keuzes die zij maken.

Tabel II: Hypothetische kosten kinderopvang voor gemiddelde medewerker kinderopvang (0,64fte, inkomen gemiddelde van hoogste en laagste cao schaal 6) in verschillende gezinssituaties

	Alleenstaande kinderopvang-medewerker	Partner met vergelijkbaar inkomen	Partner verdient modaal (38000)	Partner verdient 2 keer modaal (76000)
Bruto jaarinkomen gezin	21132	42264	59132	97132
Netto maandinkomen medewerker	1383	1383	1383	1383
Netto kosten 1 ^e kind op kinderdagverblijf	172	281	378	705
Netto kosten 2 ^e kind op bso	142	147	152	184
Totaal kosten kinderopvang 2 kinderen	314	428	530	889
Kosten kinderopvang als % van netto-inkomen kinderopvang-medewerker	22%	31%	38%	64%

Berekening gebaseerd op tarief van 9,33 euro per uur voor opvang op kinderdagverblijf en 8,70 voor buitenschoolse opvang (<https://www.partou.nl/rekentool>) en in 2021 geldende maximum uurtarieven van respectievelijk 8,46 en 7,27 euro.

4.3 ARBEIDSOMSTANDIGHEDEN EN TEVREDENHEID

Het kader hieronder laat een aantal afspraken uit de cao Kinderopvang van 2020/2021 zien. Deze cao biedt weinig extra's, bijvoorbeeld geen betaald ouderschapsverlof en een eindejaarsuitkering van slechts 2%, maar de cao wijkt ook niet in negatieve zin af van wettelijke regelingen, bijvoorbeeld ter bescherming van flexwerkers (zie de Wet Arbeidsmarkt in Balans).

Cao Kinderopvang 2020-2021

- Een medewerker in een voltijdbaan werkt gemiddeld 36 uur (Art. 4.1);
- Normale werktijden zijn op maandag t/m vrijdag tussen 7:00 en 19:00 (art. 4.2). Buiten deze uren geldt onder bepaalde omstandigheden een toeslag (Art. 6.2);
- Naast de vastgestelde werkdag(en) mag de werkgever de medewerker één dag per week extra inroosteren ("beschikbaarheidsdag") (Art. 4.2.4);
- In een arbeidsovereenkomst met min/max afspraken over het maandelijks te werken aantal uren, dan mag het verschil tussen het minimum en het maximum niet meer zijn dan 60 uur per maand (Art. 3.4);
- Wanneer een werkgever met een jaarurensystematiek werkt, mag de werknemer per maand maximaal 20% meer of minder uren werken dan het afgesproken gemiddeld aantal uren per maand. Plusuren kunnen aan het eind van het jaar worden vergoed in geld of extra vrije tijd. Minuren vervallen. (Art. 4.5);
- Per vestiging moet de werkgever zorgen voor minimaal 46 uur niet groeps-gebonden werk per fte (art. 2.1.4) (verhoogd van 37,5 uur in de vorige cao).

Werknemers in de kinderopvang zijn overwegend tevreden met hun werk.^{liv} Gevraagd naar kenmerken van hun werk in een enquête in 2019 beoordeelden medewerkers de stelling "met dit werk kun je wat betekenen voor andere mensen" het hoogst (4,32 op een schaal van 1 tot 5)^{lv} en respondenten gaven aan trots te zijn op hun werk, omdat zij werken aan de ontwikkeling en toekomst van kinderen. Toch gaf in dezelfde enquête slechts 45% van de respondenten aan anderen aan te raden in de kinderopvang te gaan werken.

De belangrijke punten van onvrede die kinderopvangmedewerkers uiten over hun werk zijn:

- Werkdruk
Uit cijfers van het CBS uit 2019^{lvi} bleek dat 43% van de medewerkers in de kinderopvang haar werkdruk als (veel) te hoog ervaart. Bovendien gaf 65% aan dat deze werkdruk het voorafgaande jaar was toegenomen. In een enquête uit 2017 gaf 64% van de medewerkers aan regelmatig beschikbaar te moeten zijn om te werken op dagen waarvoor zij niet ingeroosterd zijn^{lvii}. Ongeveer de helft van de respondenten gaf aan te veel bezig te zijn met administratieve of huishoudelijke taken en een derde gaf aan geen verlof op te kunnen nemen wanneer zij/hij dat wil en/of niet te kunnen schuiven met werktijden;
- Laag salaris

Slechts 23% is het eens met de stelling dat medewerkers in de kinderopvang een goed salaris hebben en een beter salaris wordt als eerste genoemd onder verbeterwensen^{lviii}, waarbij in het bijzonder meer doorgroeimogelijkheden in salaris worden gewenst;

- Gebrek aan carrièremogelijkheden

Terwijl 72% het werk als uitdagend ervaart, geeft 40% aan niet voldoende mogelijkheden te hebben om door te groeien^{lix}. Gevraagd naar kenmerken van hun werk scoort de stelling “het geeft me carrièremogelijkheden” het op één na laagst, met 2,66 op een schaal van 1 tot 5;

- Gebrek aan waardering

In een enquête uit 2019 scoorde de stelling “mensen in dit beroep worden als succesvol beschouwd” het laagst (2,62). Hoewel 77% van de respondenten vindt dat medewerkers in de kinderopvang experts zijn in de ontwikkeling van jonge kinderen, geeft maar 42% aan dat zij ook vindt dat zij worden ‘gerespecteerd voor hun deskundigheid. Tenslotte is het meest gekozen antwoord op de vraag hoe het imago van werken in de kinderopvang zou kunnen worden verbeterd: “Dat werken met kinderen in de kinderopvang meer als een serieus vak wordt gezien” (78%).

Een vergelijkbaar beeld kwam naar voren uit de observaties bij FNV-bijeenkomsten door de auteur van dit rapport (zie bijvoorbeeld het onderstaande kader met teksten van kinderopvangmedewerkers). Ook hier kwamen werkdruk, vereiste flexibiliteit, lage beloning en een gebrek aan maatschappelijke waardering veelvuldig aan de orde. Bovendien werd er regelmatig gesproken over de fysieke belasting van het werk en de problemen die dit in het bijzonder oplevert voor oudere werknemers. Als belangrijke reden voor toegenomen werkdruk en vereiste flexibiliteit zagen vakbondsleden (pre-Covid-19) de krapte op de arbeidsmarkt en de moeite die werkgevers daardoor hebben om voldoende personeel te vinden. Waar gaten vallen, moesten die (vaak last-minute) worden opgevuld door het zittende personeel en konden vakantie-uren niet worden opgenomen vanwege gebrek aan vervanging. Daarnaast gaven pedagogisch medewerkers aan te weinig tijd te hebben om aan hun administratieve verplichtingen te voldoen. Zij hebben grote behoefte aan zogenaamde “niet-groepsgebonden-uren”. Daarvan krijgen ze er in de huidige cao minder dan 1 uur per week op fulltime basis, waardoor medewerkers voor de keuze staan om de toenemende administratieve taken uit te voeren, terwijl zij op de groep staan (waardoor zij minder aandacht kunnen hebben voor de kinderen) of thuis in hun vrije tijd.

Manifestatie FNV 25 november 2019

Tijdens een door de FNV georganiseerde manifestatie “overvielen” kinderopvangmedewerkers de cao-onderhandelingen. Daarbij droegen zij borden met daarop onder andere de volgende, zelf bedachte teksten:

- ‘Werkdruk maakt de kinderopvang stuk’;
- ‘Handen tekort’;
- ‘Wij zijn geen oppas maar professionals’;
- ‘Ik verdien het wel maar krijg het niet’;
- ‘Te veel taken, te weinig geld’;
- ‘Er was eens: minder werkdruk, meer personeel, meer aandacht. Loesje’;
- ‘Werkdruk. Stop. De koek is op!’;
- ‘Ik zie door het papierwerk de kinderen niet meer’.

Samenvattend heeft dit hoofdstuk laten zien dat werknemers in de kinderopvang een redelijk laag salaris en weinig doorgroeimogelijkheden hebben in vergelijking met vergelijkbare beroepen. Gemiddeld gezien is het inkomen wel voldoende om economisch zelfstandig te zijn (>70% minimumloon). Medewerkers in de kinderopvang ervaren een hoge werkdruk, onvoldoende carrièremogelijkheden en beperkte waardering voor hun vak. Desalniettemin zijn de meeste werknemers tevreden met hun werk.

5 GASTOUDERS

Gastouders bieden opvang aan kinderen in hun eigen huis of in het huis van de ouders. Waar het totale gebruik van kinderopvang de afgelopen jaren flink is gegroeid, neemt het gebruik van gastouderopvang al sinds 2010 licht af (zie figuur 1, hoofdstuk 3). Uit cijfers van het CBS blijkt dat in 2019 in totaal 145,000 kinderen op enig moment van gastouderopvang gebruik maakten. Dat is 8000 minder dan in 2017. De dalende trend lijkt zich in 2020 voort te zetten^x.

Om in aanmerking te komen voor kinderopvangsubsidie moeten gastouders ingeschreven staan bij een gastouderbureau. Daarnaast moeten zij aan opleidingseisen voldoen (een relevante MBO2 opleiding). Gastouders die werken in het huis van de ouders kunnen, net als de 'gewone' oppas, vallen onder de Regeling dienstverlening aan huis, mits zij niet meer dan drie dagen per week voor hetzelfde gezin werken. Volgens de Regeling dienstverlening aan huis hoeven werkgevers geen belasting en sociale zekerheidspremies te betalen, waardoor werknemers ook uitgesloten zijn van de meeste sociale bescherming die geldt voor andere werknemers (zie kader hieronder). Gastouders die in hun eigen huis werken, werken normaal gesproken als zelfstandige en missen dus eveneens de sociale bescherming van bijvoorbeeld collectieve werkloosheid en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Zowel zelfstandigen als gastouders die werken volgens de Regeling dienstverlening aan huis vallen niet onder een cao.

Regeling dienstverlening aan huis

Werknemers die een dienst (zoals schoonmaken of zorgen voor kinderen) verlenen in het huis van de opdrachtgever vallen onder de Regeling dienstverlening aan huis, mits zij niet meer dan 24 uur of drie dagen per week voor dezelfde opdrachtgever werken. De werknemer en opdrachtgever gaan in dat geval wel een arbeidsrelatie aan, maar daarbij heeft de werkgever aanzienlijk minder verplichtingen en de werknemer minder rechten dan bij een gewone arbeidsrelatie:

De werkgever:

- Hoeft geen inkomstenbelasting of sociale zekerheidspremies af te dragen;
- Hoeft de arbeidsovereenkomst niet te registreren;
- Moet wel tenminste het minimumloon + vakantiegeld betalen;
- Moet bij ziekte 6 weken doorbetalen (in plaats van 2 jaar bij een normale arbeidsovereenkomst);
- Heeft een opzegtermijn van 1 maand.

De werknemer:

- Moet wel inkomstenbelasting afdragen;
- Valt niet onder collectieve verzekeringen voor werkloosheid of arbeidsongeschiktheid;
- Is niet beschermd tegen ontslag;
- Heeft recht op vier weken doorbetaling bij vakantie.

In de praktijk (Panteia 2014) blijkt dat werkgevers zich zelden aan de beperkte verplichtingen houden. Zo worden werknemers vaak niet doorbetaald bij ziekte of vakantie.

Er is weinig bekend over de precieze arbeidsomstandigheden van gastouders. Het laatste omvattende onderzoek naar de arbeidsomstandigheden van gastouders dateert uit 2014 en werd uitgevoerd door het Kohnstamm instituut^{xi}. Op dat moment maakten 136,000 kinderen gebruik van gastouderopvang en stonden er ongeveer 40,000 mensen geregistreerd als gastouder. Uit het onderzoek blijkt dat gastouders gemiddeld ouder zijn dan pedagogisch medewerkers in kinderdagverblijven. Bijna de helft van de ruim 600 deelnemers aan het onderzoek is ouder dan 50 jaar. Zij zijn daarnaast overwegend vrouw en van Nederlandse afkomst. Een derde van de respondenten had een familierelatie (meestal opa of oma) met tenminste één van de kinderen die zij opvangen.

Het opleidingsniveau van gastouders komt redelijk overeen met die van pedagogisch medewerkers (ruim twee derde heeft een als hoogste opleiding een MBO-opleiding afgerond), alleen heeft een kwart van de gastouders een opleidingsniveau (MBO2, meestal 'helpende zorg en welzijn 2') waarmee zij niet als pedagogisch medewerker zou mogen werken. Van de gastouders in de steekproef biedt 77% opvang in de eigen woning en 28% (ook) in de woning van de ouder. Een kwart van de gastouders werkt meer dan 32 uur per week, 29% minder dan 16 uur, de resterende meerderheid tussen de 16 en 32 uur^{xii}.

Over de contractvorm waaronder een gastouder werkt, bestaat in de Kohnstamm studie verwarring. Zoals de auteurs van het rapport zelf aangeven, werken gastouders bijna altijd óf als zelfstandige, op basis van een 'overeenkomst van opdracht', of volgens de Regeling dienstverlening aan huis. In alle gevallen vervult het gastouderbureau een bemiddelende rol en zorgen zij bijvoorbeeld voor de betaling en administratie. In de steekproef van het Kohnstamm instituut geeft echter maar liefst 43% aan een 'arbeidsovereenkomst met gastouderbureau' te hebben. Slechts 26% geeft aan te werken als zelfstandige ondernemer, terwijl te verwachten zou zijn dat de meerderheid van de 77% van de gastouders die opvang in haar eigen huis aanbiedt als zelfstandige opereert. Omdat al deze getallen zeer onwaarschijnlijk zijn, geven de onderzoekers aan dat de vraagstelling

waarschijnlijk onvoldoende duidelijk was^{lxiii}. Een andere lezing van deze resultaten is dat gastouders mogelijk zelf niet altijd weten hoe hun arbeidsrelatie / contractvorm precies in elkaar zit.

Van de gastouders in de steekproef geeft slechts 21% aan doorbetaald te krijgen bij ziekte en slechts 12% krijgt doorbetaald tijdens haar vakantie. Deze verplichtingen bestaan overigens alleen bij gastouders die een arbeidsovereenkomst hebben (ook onder de Regeling dienstverlening aan huis). De situatie onderstreept de preciaire situatie waarin gastouders zich, net als bijvoorbeeld afhulpen en huishoudelijk werkers, in Nederland bevinden. Vanwege de aanname dat de vrouwen die in deze beroepen werkzaam zijn geen kostwinners zijn en kunnen terugvallen op het inkomen van hun partner, vindt de Nederlandse overheid het al decennia niet nodig om deze werknemers sociale bescherming te bieden^{lxiv}.

Hoewel gastouderopvang in Nederland flink gesubsidieerd wordt, bevinden gastouders zich veelal in een arbeidspositie die even precair is als die van een informeel werkende oppas. Dat het ook anders kan, blijkt uit het Franse voorbeeld van de *assistantes maternelles*; het Franse equivalent van de gesubsidieerde gastouder. Deze *assistantes maternelles* werken in hun eigen huis, maar gaan desalniettemin een arbeidsrelatie aan met de ouders van de kinderen waarvoor zij zorgen, waardoor zij ook kunnen profiteren van wettelijke werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Sinds 2004 bestaat er een cao specifiek voor deze sector, waarin duidelijke afspraken zijn gemaakt over minimum uurtarieven en doorbetaling bij vakantie en ziekte. Met behulp van juridische training en beroepsverenigingen zijn *assistantes maternelles* bovendien beter geworden in het opkomen voor hun rechten^{lxv}.

Zoals te lezen in het kader hieronder suggereert het Kohnstam onderzoek tenslotte dat gastouders in Nederland net als werknemers van kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang behoefte hebben aan meer waardering en betere arbeidsvoorwaarden.

Kohnstam Instituut-onderzoek naar gastouders (2014)

In een open ruimte voor opmerkingen plaatsen gastouders “opvallend veel opmerkingen die gaan over het gebrek aan waardering voor de toch zware verantwoordelijkheid van een gastouder en over de slechte arbeidsvoorwaarden”:

- *‘Er mag meer waardering komen voor het werk als gastouder. Het wordt vaak gezien als ‘simpel oppaswerk’ maar het houdt veel meer in dan dat’;*
- *‘Als gastouder ben je er voor de kinderen, maar helaas is het voor de gastouders minder goed-geregeld. Wij zijn er voor de kids, maar wie is er voor ons? We bouwen geen pensioen op’;*

- *'Gastouders hebben veel plichten en weinig rechten';*
- *'Als gastouder ben je niet zomaar een oppas!!! Je wilt het beste voor de kinderen, vraagouders en jezelf. Ik zou het wel fijn vinden als het beter gaat worden voor de gastouder, bv. ziekte, pensioen, contract enz.'!;*
- *'Ik voel me lang niet altijd gewaardeerd door de ouders en de overheid. Ik vind het niet terecht dat gastouders jaarlijks zelf de kosten moeten betalen voor VOG en EHBO.'*

Hoewel recent onderzoek ontbreekt, is het duidelijk dat publiek gesubsidieerde gastouders in Nederland zich, net als oppassen, huishoudelijk werkers en alfahulpen in een buitengewoon precare arbeidspositie bevinden^{lxvi}. Het hierboven beschreven voorbeeld van de Franse *assistantes maternelles* laat zien dat dit ook anders kan. Het laatste, hierna volgende hoofdstuk gaat verder in op de collectieve vertegenwoordiging in de kinderopvang.

6 BELANGENBEHARTIGING EN VERTEGENWOORDIGING

Uit internationaal onderzoek blijkt dat werknemers in de kinderopvang maar beperkt worden vertegenwoordigd door belangenbehartigers zoals vakbonden^{lxvii}. Hoewel hiernaar nog weinig specifiek onderzoek is gedaan, bestaan er in de internationale literatuur wel aanwijzingen dat belangenvertegenwoordiging van werknemers en zelfstandigen een positief effect kan hebben op de arbeidspositie van werkenden in de kinderopvang en op waardering van de kinderopvang in het algemeen. In Noorwegen en Zweden speelden vakbonden voor school- en kinderopvangpersoneel bijvoorbeeld een belangrijke rol in de opwaardering van de kinderopvang en de integratie van kinderopvang en basisonderwijs^{lxviii}. In Frankrijk droegen beroepsverenigingen bij aan de professionalisering en de arbeidspositie van gastouders^{lxix}. Hoe is het in Nederland gesteld met de vertegenwoordiging van werknemers en zelfstandigen in de kinderopvang en het effect daarvan op de arbeidspositie en waardering van deze groepen?

In de kinderopvangsector zijn belangenvertegenwoordigers van ouders, werkgevers, werknemers en zelfstandigen actief. Ouders worden al sinds 1995 vertegenwoordigd door BOinK (Belangenorganisatie voor Ouders in de Kinderopvang). Onder leiding van Gjalt Jellesma heeft deze organisatie zich ontpopt tot spin in het web. Ze krijgt overheidssubsidie en wordt bij elk overleg betrokken. Sinds 2014 bestaat er daarnaast de Stichting voor Werkende Ouders.^{lxx} Werkgevers hebben zich verenigd in twee grote en invloedrijke brancheorganisaties: de Brancheorganisatie Kinderopvang^{lxxi} (BK) en de Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang (BMK)^{lxxii}.

Voor werkenden in de kinderopvang bestaan er verschillende vormen van vertegenwoordiging. Voor gastouders bestaat er sinds enkele jaren de brancheorganisatie Nysa, die er naar streeft de positie van gastouders te versterken en het beroep te professionaliseren^{lxxiii}. Voor kinderopvangmedewerkers bestaat er sinds 2017 de beroepsvereniging PPINK, een kleine organisatie die het afgelopen jaar sterk is gegroeid door tijdens de Covid-pandemie slim gebruik te maken van digitale bijeenkomsten en seminars^{lxxiv}. Ook deze organisatie zet zich expliciet in voor professionalisering van, en meer waardering voor, de pedagogische professionals in de kinderopvang. Doordat deze organisaties nog relatief jong en klein zijn, is nog weinig te zeggen over hun impact. Het zou de moeite waard zijn om hier in de toekomst onderzoek naar te verrichten.

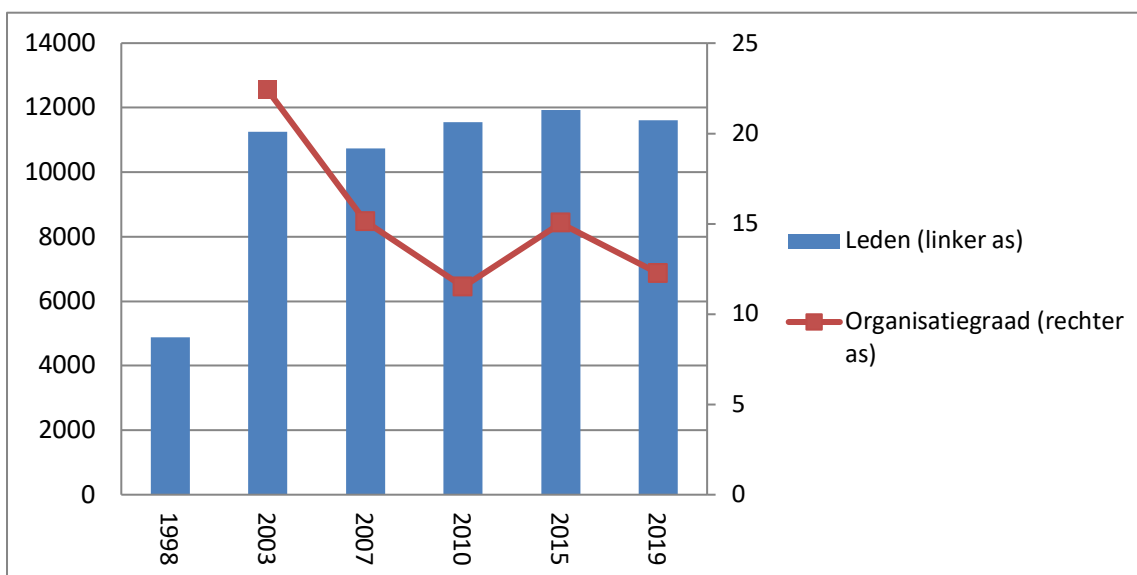
Tenslotte zijn er de vakbonden FNV en CNV die zich al decennia inzetten voor de belangen van werknemers in de kinderopvang, in het bijzonder als partner in cao-onderhandelingen. De rest van

dit hoofdstuk zal ingaan op de rol van vakbond FNV (voorheen Abvakabo FNV), verreweg de grootste vakbond in de kinderopvang (zie Van Hooren 2021).

6.1 VAKBONDSVERTEGENWOORDIGING VAN KINDEROPVANGMEDEWERKERS

Zoals te zien is in figuur III hieronder vond er tussen 1998 en 2002 een sterke groei plaats in het vakbondslidmaatschap van pedagogisch medewerkers in de kinderopvang. De sterke stijging deed zich voor in een periode waarin de kinderopvang groeide, terwijl er een tekort aan personeel was. De vakbond was actief en organiseerde een reeks korte stakingen die niet alleen gericht waren op loonsverhogingen, maar ook op kwaliteit, groepsgrootte, werkdruk en beroepstrots. Na 2002 bleef het absolute aantal vakbondsleden ongeveer constant, ondanks forse schommelingen in de werkgelegenheid in de kinderopvangsector (zie hierboven). Net als in andere sectoren daalde de organisatiegraad (het percentage van alle werknemers in de sector dat lid is van de vakbond) echter van ruim 22% in 2003 tot ongeveer 12% in 2019.

Figuur III: Vakbondslidmaatschap kinderopvangmedewerkers, aantallen en organisatiegraad



Bronnen: data 1998-2010 uit Abvakabo FNV archief; 2015 en 2019 data direct van FNV (gekregen).

Vakbondsleden in de kinderopvangsector werken, voor zover bekend, voornamelijk in kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang. Ondertussen heeft de vakbond nooit actief gastouders georganiseerd. In een vakbondsdocument uit 2010 wordt zelfs gesteld: 'Er is een tendens dat er in onze

sector steeds meer zelfstandigen zijn [zoals gastouders]. Abvakabo beschouwt dit als een bedreiging, omdat we deze groep niet genoeg kunnen bieden.'

6.2 DE VAKBOND: VOOR OUDERS OF VOOR MEDEWERKERS?

Nederlandse vakbonden houden zich allereerst bezig met cao-onderhandelingen en eventuele acties tegenover werkgevers. Daarnaast proberen vakbonden vaak door middel van overleg en lobbyen invloed uit te oefenen op politieke besluitvorming. Voor deze verschillende activiteiten zijn vaak verschillende mensen verantwoordelijk, waardoor de nadruk ook op verschillende factoren kan liggen. Dit is goed zichtbaar in het handelen van de FNV ten aanzien van kinderopvang. Terwijl de sector zorg en welzijn (voorheen Abvakabo FNV) zich steeds bezighield met het verbeteren van arbeidsvoorwaarden van kinderopvangmedewerkers, richtte de vakcentrale FNV zich in haar politieke lobby intussen meer op de belangen van ouders (onder wie ook veel FNV-leden) als gebruikers van kinderopvang. Dit is begrijpelijk, gezien de organisatie van kinderopvang in Nederland als arbeidsmarktinstrument.

De FNV uitte zich veelvuldig in het politieke debat voorafgaand aan en volgend op de Wet Kinderopvang (2004). Interventies hadden voornamelijk betrekking op wettelijke kwaliteitscriteria voor de sector en de betaalbaarheid van de kinderopvang voor werknemers (de ouders). De belangen van werknemers *in* de kinderopvang stonden in de politieke lobby nooit centraal. Ogenschijnlijk lijken de bovengenoemde punten (kwaliteit en betaalbaarheid) niet in tegenspraak met de belangen van werknemers *in* de sector. Echter door de marktwerking in de kinderopvang komen bijvoorbeeld loonsverhogingen van personeel mogelijk ten laste van ouders (ze zouden ook ten koste kunnen gaan van de winst van ondernemers of gecompenseerd kunnen worden door een hogere kinderopvangtoeslag). Ouders kunnen dus in hun portemonnee geraakt worden wanneer medewerkers loonsverhoging eisen. Deze mogelijke tegenstrijdigheid in belangen lijkt nooit punt van discussie te zijn geweest.

Na 2010 kwam kinderopvang weer op de nationale politieke agenda, in het kader van de reeks bezuinigingen op kinderopvangsubsidie. De vakcentrale FNV voerde campagne tegen deze bezuinigingen en benadrukte daarbij vooral de toegankelijkheid van kinderopvang voor ouders en de mogelijke gevolgen van bezuinigingen voor de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen. Implicaties voor kinderopvangmedewerkers kregen pas aandacht in de media toen de bezuinigingen begonnen te leiden tot faillissementen en ontslagen. Terwijl er in de periode tussen 2011 en 2015 vele banen verloren gingen, vonden er geen grootschalige vakbondsacties zoals stakingen plaats.

6.3 NIEUWE KOERS: DE WERKNEMER CENTRAAL

In 2017 koos het FNV-bestuur kinderopvang uit als een sector waarin vakbondsinvesterings moesten resulteren in meer (jonge) leden en meer macht voor werknemers. Het 'investeringsplan kinderopvang' loopt op dit moment nog. Het omvat zogenoemde "organizing" strategieën, met als doel medewerkers zelf te activeren en mondiger te maken. Meer dan in de voorgaande jaren richt de vakbond zich nu expliciet op kinderopvangmedewerkers en hun rechten en belangen.

Leden worden uitgebreid geraadpleegd, door middel van een actieve Facebook-pagina en Instagram-account,^{lxv} enquêtes en één-op-één gesprekken. Kleinschalige acties werden georganiseerd rondom de cao-onderhandelingen in het najaar van 2019 en de winter van 2020. Bovendien namen leden voor het eerst ook zelf deel aan cao-onderhandelingen en aan overleggen met het ministerie. Mogelijk heeft dit bijgedragen aan een positief resultaat voor de cao van 2020: een forse loonsverhoging en een kleine vermindering van de werkdruk.

De Covid-pandemie lijkt een positieve impuls te hebben gegeven aan het vakbondswerk in de kinderopvang. Na een periode van afname liepen ledencijfers in het voorjaar van 2020 snel op. De FNV kon zich bovendien zichtbaar manifesteren als vertegenwoordiger van de werknemers in de vele nood-overleggen. Tegelijkertijd heeft de FNV zich in beginsel vooral toegelegd op vertegenwoordiging tegenover werkgevers, waardoor het de vraag is of deze strategie ook bijdraagt aan bijvoorbeeld een grotere maatschappelijke waardering. Wat de langetermijngevolgen van de nieuwe activerende FNV-strategie zullen zijn, is nog niet te zeggen.

Eén interessante vraag is of het uiteindelijk in deze sector net als tussen 1998 en 2002 tot demonstraties en stakingen zal komen. In interviews en tijdens bijeenkomsten bijgewoond door de auteur van dit rapport, werd door vakbondsmedewerkers gesuggereerd dat kinderopvangmedewerkers niet bereid zouden zijn tot harde acties (zoals stakingen) omdat ze te 'lief' zouden zijn en 'hun kinderen' niet in de steek zouden willen laten^{lxvi}. Tegelijkertijd leek tijdens vakbondsbijeenkomsten onder de daar aanwezige actieve leden, uiteraard een zeer selectieve en niet representatieve groep, de stakingsbereidheid juist groot. De betreffende kinderopvangmedewerkers snakten naar erkenning als professional. Ze hadden de acties in het basisonderwijs gezien en vroegen zich af: waarom waren wij daar niet bij? Waarom krijgen basisschoolleerkrachten wel deze erkenning (en bijbehorende loonsverhoging) en wij niet?

7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

7.1 BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN

- Kinderopvangbeleid (Hoofdstuk 2):
 - *In hoeverre is er in het overheidsbeleid aandacht geweest voor de positie van werkenden in de kinderopvang?*

In de besluitvorming rondom kinderopvang is niet of nauwelijks aandacht geweest voor de positie van werkenden in de kinderopvang. Centraal staan bovenal de ouders, hun arbeidsparticipatie en, in toenemende mate, het belang van kwaliteit. Pas in het Eindrapport Scenariostudie Vormgeving Kinderopvang van 2020 is een pagina te vinden over de implicaties van hervormingen voor het personeel.
 - *Welke rechten en plichten stelt het beleid voor werkenden in de kinderopvang?*

In vergelijking met andere landen zijn de opleidingseisen voor werken in de kinderopvang in Nederland relatief laag: MBO-3 niveau, waar in landen als Zweden en Duitsland vaak een universitaire bachelor of HBO-diploma vereist is. Voor gastouders bestond tot 2009 zelfs helemaal geen opleidingseis. Wetgeving stelt verder eisen aan de leidster-kind ratio's voor kinderen van verschillende leeftijdsgroepen. Overige arbeidsomstandigheden worden in de cao bepaald.
- De markt voor de kinderopvang (Hoofdstuk 3):
 - *Hoe heeft de door de overheid gecreëerde markt voor de kinderopvang zich sinds 2005 ontwikkeld?*

De specifieke vormgeving heeft de markt voor de kinderopvang zeer conjunctuurgevoelig gemaakt, waardoor vraag naar kinderopvang tussen 2011 en 2015 met ongeveer een derde afnam, terwijl deze tot 2020 weer snel groeide. De kans is groot dat ook de Covid-19 pandemie een negatief effect zal hebben op de vraag naar kinderopvang.
 - *Hoe heeft de werkgelegenheid in de kinderopvangsector zich sinds 2005 ontwikkeld?*

Tussen 2011 en 2015 ging 30% van de werkgelegenheid in de kinderop-

vangsector verloren. Na 2015 groeide de werkgelegenheid weer snel en ontstonden er personeelstekorten.

- Arbeidsomstandigheden van werknemers in kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang (Hoofdstuk 4):
 - *Hoe verhoudt de beloning van kinderopvangmedewerkers zich tot andere sectoren?*
Het startsalaris van werknemers in de kinderopvang is vergelijkbaar met dat van bijvoorbeeld op MBO-niveau werkende verzorgenden en politieagenten, maar er zijn in de kinderopvang minder doorgroeimogelijkheden.
 - *Hoe ervaren kinderopvangmedewerkers hun werk?*
De meerderheid van de werknemers in de kinderopvang is tevreden met haar werk, maar er bestaat brede onvrede over te hoge werkdruk, een te laag salaris, een gebrek aan carrièremogelijkheden en een gebrek aan waardering.
 - *Kunnen medewerkers in de kinderopvang hun werk combineren met een gezin?*
Kinderopvangmedewerkers hebben geen recht op betaald ouderschapsverlof. Een hypothetische berekening laat zien dat kinderopvangkosten zwaar drukken op het netto-inkomen van een kinderopvangmedewerker.
- Arbeidsomstandigheden van gastouders (Hoofdstuk 5):
 - *Wat is de arbeidspositie en daarbij behorende sociale bescherming van gastouders?*
Gastouders werken over het algemeen als zelfstandige of vallen onder de Regeling dienstverlening aan huis. In beide gevallen kunnen zij geen aanspraak maken op sociale verzekering in het geval van bijvoorbeeld werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. Ook krijgen zij in de praktijk zelden doorbetaald tijdens vakantie of in geval van ziekte.
 - *Hoe ervaren gastouders hun werk?*
Hierover is weinig bekend. Een onderzoek uit 2014 suggereert dat gastouders behoefte hebben aan meer sociale zekerheid en erkenning.
- Vertegenwoordiging (Hoofdstuk 6):
 - *Wie komt er op voor de belangen van werkenden in de kinderopvang?*
Er bestaan sinds enkele jaren beroepsverenigingen voor zowel pedagogisch medewerkers in de kinderopvang (PPINK) als voor gastouders (Nysa). Daarnaast

zetten vakbonden (FNV, voorheen Abvakabo-FNV en CNV) zich al decennia in voor de belangen van werknemers in de kinderopvang. De grootste vakbond (FNV) heeft een kleine 12,000 leden in de kinderopvang en organiseert daarmee ongeveer 12% van de werknemers in de sector.

- *Hoe heeft de vakbond FNV-werknemers in de kinderopvang vertegenwoordigd?* Terwijl de FNV al decennia kinderopvangmedewerkers vertegenwoordigt in bijvoorbeeld cao-onderhandelingen, richt de vakcentrale FNV zich in het politieke debat vaak meer op de belangen van ouders. Dit is een mogelijke tegenstrijdigheid waar nauwelijks aandacht voor is. Recent heeft de FNV gekozen voor een activerende strategie waarbij leden centraal staan en ook actief deelnemen aan bijvoorbeeld cao-onderhandelingen en ministeriële overleggen. Wat de lange termijn-effecten van deze actieve vertegenwoordiging zijn op arbeidsomstandigheden en waardering moet de komende jaren duidelijk worden.

7.2 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Er is een structureel gebrek aan aandacht voor de positie van werkenden in de kinderopvang in de Nederlandse politieke besluitvorming. Kinderopvangmedewerkers worden hierin weinig genoemd en nauwelijks gehoord, terwijl het beleid belangrijke gevolgen heeft voor deze grote groep werkenden die voornamelijk bestaat uit vrouwen. Zij ervaren veel werkdruk en weinig waardering, terwijl zij bepalend zijn voor de kwaliteit van de kinderopvang. Concluderend komt dit rapport tot de volgende aanbevelingen:

- Bij de herziening van het kinderopvangsysteem moet gezorgd worden dat kinderopvang niet langer conjunctuurgevoelig is, opdat werkgelegenheid niet krimpt en ervaren medewerkers niet verdwijnen in tijden van economische neergang.
- Het creëren van goede banen moet toegevoegd worden als expliciete doelstelling bij de herziening van het Nederlandse kinderopvangsysteem. Bovendien zou meer politieke aandacht voor het belang van professionele medewerkers in de kinderopvang kunnen leiden tot een groter gevoel van waardering onder pedagogisch medewerkers en gastouders.
- Om werken in de kinderopvang aantrekkelijk te maken en te houden, is er verbetering nodig op het gebied van werkdruk, beloning, en doorgroeimogelijkheden. De laatste twee zouden kunnen worden gerealiseerd door het creëren van meer functiedifferentiatie,

waarbij meer ervaren en hoger opgeleide medewerkers naar hoger gewaardeerde functies kunnen doorstromen. Dit is ook wenselijk vanuit het oogpunt van kwaliteit. Hoger opgeleide werknemers zijn duurder. Binnen het bestaande systeem van marktwerking en competitie zijn deze verbeteringen daarom alleen te realiseren door dwingend overheidsbeleid.

- Gastouders moeten meer sociale bescherming krijgen. Hiertoe moet onder andere de Regeling dienstverlening aan huis worden aangepast of afgeschaft, maar ook moet kritisch gekeken worden naar de gebrekkige sociale bescherming van ZZP'ers. Als voorbeeld kan gekeken worden naar het Franse model van de *assistantes maternelles*.
- Vakbonden en beroepsverenigingen zijn essentieel voor het vertegenwoordigen van werknemers en kunnen bijdragen aan verbeteringen op veel van de hiervoor genoemde punten. Hierbij is het wel van belang dat deze organisaties het belang van werknemers / zelfstandigen voorop stellen en de werkenden in de sector ook daadwerkelijk een stem geven, zoals op dit moment in toenemende mate gebeurt binnen de FNV.

Eindnoten

- ⁱ Tweede Kamer, 2020-2021, 35510, Nr. 2, “Ongekend Onrecht. Verslag Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf
- ⁱⁱ OECD (2017) *Starting strong 2017: Key OECD indicators on early childhood education and care*. Paris. Chapter 3
- ⁱⁱⁱ Zie bijvoorbeeld: Education International (2010) *Early Childhood Education: A Global Scenario*. Brussels. Nannies hebben bovendien vaak een migratieachtergrond en zijn soms ongedocumenteerd, waardoor ze bereid zijn veel uren voor weinig geld te werken. Zie hierover bijvoorbeeld: Parreñas R (2001) *Servants of Globalisation. Women, Migration and Domestic Work*. Stanford: Stanford University Press.; Williams F and Gavanas A (2008) The intersection of childcare regimes and migration regimes: a three-country study. In: Lutz H (ed.) *Migration and Domestic Work*. Aldershot: Ashgate, pp. 13–28.; van Hooren F (2012) Varieties of migrant care work: Comparing patterns of migrant labour in social care. *Journal of European Social Policy* 22(2): 133–147. DOI: 10.1177/0958928711433654.
- ^{iv} OECD (2017) *Starting strong 2017: Key OECD indicators on early childhood education and care*. Paris.;
- ^v In 2019 waren in totaal ongeveer 144.000 mensen werkzaam in het basisonderwijs (Zie: <https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/po/personeel-po/aantallen-personeelssterkte-po>), in de kinderopvang waren in 2019 ruim 100.000 werknemers plus een onbekend aantal zelfstandigen actief (AZW Statline 2020, Werknemers met een baan in de kinderopvang, seizoensgecorrigeerd, <https://azwstatline.cbs.nl/#/AZW/nl/dataset/24062NED/table?ts=1611664782338>)
- ^{vi} AZW-statline 2020, Werknemers met een baan; persoonskenmerken, <https://azwstatline.cbs.nl/#/AZW/nl/dataset/24016NED/table?ts=1611664877298>.
- ^{vii} Riksen Walraven JMA (2000) Tijd voor Kwaliteit in de Kinderopvang. *Tijd voor Kwaliteit in de Kinderopvang*. DOI: 10.5117/9789056291310.; Henrichs L, Slot P and Leseman P (2017) Professionele ontwikkeling in voorschoolse voorzieningen: doeltreffende professionaliseringsvormen en -activiteiten in internationaal perspectief. In: Ruben Fukkink, Marleen Groeneveld, Lotte Henrichs, Lisanne Jilink, Paul Leseman, Pauline Slot HV (ed.) *De Nederlandse Kinderopvang in Wetenschappelijk Perspectief*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.;
- ^{viii} OECD (2017) *Starting strong 2017: Key OECD indicators on early childhood education and care*. Paris.
- ^{ix} Bussemaker J (1998) Rationales of care in contemporary welfare states: The case of childcare in the Netherlands. *Social Politics* 5(1): 70–96. DOI: 10.1093/sp/5.1.70.; Van Hooren F and Becker U (2012) One Welfare State, Two Care Regimes: Understanding Developments in Child and Elderly Care Policies in the Netherlands. *Social Policy and Administration* 46(1): 83–107.; Kremer M (2007) *How Welfare States Care. Culture, Gender and Parenting in Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

-
- ^x Bussemaker J and Van Kersbergen K (1994) Gender and welfare states: some theoretical reflections. In: Sainsbury D (ed.) *Gendering Welfare States*. London: Sage publications, pp. 8–25.
- ^{xi} Van Hooren F and Becker U (2012) One Welfare State, Two Care Regimes: Understanding Developments in Child and Elderly Care Policies in the Netherlands. *Social Policy and Administration* 46(1): 83–107.;
- ^{xii} Bussemaker J (1998) Rationales of care in contemporary welfare states: The case of child-care in the Netherlands. *Social Politics* 5(1): 70–96. DOI: 10.1093/sp/5.1.70.
- ^{xiii} Eleveld A and Versantvoort M (2011) Gelijkheid of economische groei? 2011(38): 283–300.
- ^{xiv} Van Hooren F and Becker U (2012) One Welfare State, Two Care Regimes: Understanding Developments in Child and Elderly Care Policies in the Netherlands. *Social Policy and Administration* 46(1): 83–107
- ^{xv} Van Hooren F and Becker U (2012) One Welfare State, Two Care Regimes: Understanding Developments in Child and Elderly Care Policies in the Netherlands. *Social Policy and Administration* 46(1): 83–107
- ^{xvi} Tweede Kamer, 2001-2002, 28447, nr. 3.
- ^{xvii} Bron: <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/toeslagen/kinderopvangtoeslag/kan-ik-kinderopvangtoeslag-krijgen/> (geraadpleegd op 8/12/2021)
- ^{xviii} Mits de kinderopvang niet duurder is dan het door de overheid vastgestelde maximum uurtarief, waarover later meer. De genoemde percentages golden in 2021: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvangtoeslag/bedragen-kinderopvangtoeslag-2021#:~:text=Hoeveel%20kinderopvangtoeslag%20u%20krijgt%20hangt.ouder%20die%20het%20minst%20werkt> (geraadpleegd op 26/1/2021)
- ^{xix} <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/12/14/bijlage-i-eindrapport-scenariostudie-vormgeving-kindvoorzieningen> (Geraadpleegd op 26 januari 2021)
- ^{xx} Zie bijvoorbeeld: OECD (2017) *Starting strong 2017: Key OECD indicators on early childhood education and care*. Paris.
- ^{xxi} Ibid.
- ^{xxii} Maar niet overall. In Frankrijk, bijvoorbeeld, stond educatie al vanaf het begin centraal. Zie: Morgan KJ (2003) France in Comparative Perspective. *World Politics* 55(2): 259–289.
- ^{xxiii} Zie voor een uitgebreide bespreking van de ontwikkeling van verschillende kinderopvangsystemen: Mahon R (2002) Gender and Welfare State Restructuring: Through the Lens of Child Care. In: *Child Care Policies at the Crossroads, Gender and Welfare State Restructuring*. Routledge, pp. 1–28.
- ^{xxiv} OECD (2017) *Starting strong 2017: Key OECD indicators on early childhood education and care*. Paris.
- ^{xxv} Tot hun eerste verjaardag gaan kinderen in Zweden daarentegen nauwelijks naar de kinderopvang. Naumann I (2011) Towards the marketization of early childhood education and care?

Recent developments in Sweden and the United Kingdom. *Nordic Journal of Social Research* 2. DOI: 10.7577/njsr.2049.

^{xxvi} Zie bijvoorbeeld: Lloyd E and Penn H (n.d.) *Childcare Markets. Can They Deliver an Equitable Solution?* Bristol: Policy Press.

^{xxvii} Penn H (2011) Gambling on the market: The role of for-profit provision in early childhood education and care. *Journal of Early Childhood Research* 9(2): 150–161. DOI: 10.1177/1476718X10387999.

^{xxviii} Lloyd E and Penn H (n.d.) *Childcare Markets. Can They Deliver an Equitable Solution?* Bristol: Policy Press. Ook in deze landen bestaat een tendens naar meer marktwerking, maar vooralsnog met weinig effect. Zie bijvoorbeeld: Westberg J and Larsson E (2020) Winning the war by losing the battle? The marketization of the expanding preschool sector in Sweden. *Journal of Education Policy* 00(00). Routledge: 1–18. DOI: 10.1080/02680939.2020.1861338.

^{xxix} Deze universitaire opleiding is vergelijkbaar met een Nederlandse HBO opleiding.

^{xxx} Zie hierover bijvoorbeeld: Adamson E and Brennan D (2017) Return of the Nanny: Public Policy towards In-home Childcare in the UK, Canada and Australia. *Social Policy and Administration* 51(7): 1386–1405. DOI: 10.1111/spol.12250.

^{xxxi} Tweede Kamer, 2015-2016, 31322, nr. 306

^{xxxii} Roeters A and Bucx F (2018) *Kijk op kinderopvang. Hoe ouders denken over de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van kinderopvang*. Den Haag. Available at: https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2018/Kijk_op_kinderopvang.

^{xxxiii} Cijfers kinderopvang derde kwartaal 2020,

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/12/14/cijfers-kinderopvang-derde-kwartaal-2020>

^{xxxiv} Ook in andere landen waarin marktwerking een grote rol speelt in de kinderopvang wordt geveesd dat de pandemie grote negatieve gevolgen zal hebben. Zie bijvoorbeeld: http://eprints.lse.ac.uk/104511/1/politicsandpolicy_covid_19_and_childcare.pdf en <https://ifs.org.uk/uploads/R175-Challenges-for-the-childcare-market-the-implications-of-COVID-19-for-childcare-providers-in-England-1.pdf>

^{xxxv} CBS (2018) Record aantal kinderen met kinderopvangtoeslag. Available at: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/27/recordaantal-kinderen-met-kinderopvang-toeslag#id=undefined>.

^{xxxvi} Roeters A and Bucx F (2016) Beleidssignalement over het gebruik van kinderopvang door ouders met lagere inkomens. *Sociaal en Cultureel Planbureau*. <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2016/06/30/beleidssignalement-over-het-gebruik-van-kinderopvang-door-ouders-met-lagere-inkomens>.

^{xxxvii} Ministerie van Financiën, 2019, IBO Toeslagen Deelonderzoek 1 Eenvoud of maatwerk: Uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/ka-merstukken/2019/11/21/rapport-deelonderzoek-1-ibo-toeslagen>

^{xxxviii} Lloyd E and Penn H (n.d.) *Childcare Markets. Can They Deliver an Equitable Solution?* Bristol: Policy Press.

^{xxxix} CPB (2011) Kinderopvang in Kaart., zie ook Van Hooren F (forthcoming) Trade Unions and Welfare Markets: Comparing Dynamics in Three Domestic/Care Markets in the Netherlands. In: Ledoux C, Shire K, and Van Hooren F (eds) *The Dynamics of Welfare Markets: Private Pensions and Domestic/Care Services in Europe*. Palgrave Macmillan.

^{xi} Brancheorganisatie Kinderopvang (2014) Factsheet Kinderopvang 2014.

^{xii} Smeets R, Albers-Haye D and Van der Windt W (2010) *Werknemersonderzoek Zorg en WJK 2009*. Utrecht: Prismant.

^{xlii} Bron: <https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/po/personeel-po/aantallen-personeels-sterkte-po>

^{xliii} Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2019, Arbeidsmarktcrapte en wachtlijsten kinderopvangsector, <https://www.veranderingenkinderopvang.nl/documenten/kamerstuk-ken/2019/03/15/kamerbrief-arbeidsmarktcrapte-en-wachtlijsten-kinderopvangsector>

^{xliv} AZW statline 2020, Werknemers met een baan in zorg en welzijn; persoonskenmerken, <https://azwstatline.cbs.nl/#/AZW/nl/dataset/24016NED/table?ts=1611664877298>.

^{xlv} OECD (2017) *Starting strong 2017: Key OECD indicators on early childhood education and care*. Paris.

^{xlvi} Bron: <https://dashboards.cbs.nl/v2/AZWDashboard/>

^{xlvii} Alle in deze paragraaf genoemde cijfers zijn afkomstig van AZW statline 2020, Werknemers met een baan in de zorg en welzijn; persoonskenmerken, regio, <https://azwstatline.cbs.nl/#/AZW/nl/dataset/24016NED/table?ts=1611674947195>

^{xlviii} Opvallend is ook dat in 2020 de gemiddelde leeftijd van medewerkers van Marokkaanse (31,8) en Turkse (31,3) afkomst aanzienlijk lager was dan gemiddeld (37,0), terwijl het tegenovergestelde gold voor medewerkers van Surinaamse (38,5) afkomst. (AZW statline 2020, Werknemers met een baan in zorg en welzijn, persoonskenmerken, regio). Het is onduidelijk of dit het gevolg is van een grotere instroom van jonge werknemers van Turkse en Marokkaanse afkomst, of het gevolg van een grotere uitstroom van oudere werknemers met dezelfde afkomst.

^{xlix} AZW statline, 2020, Werknemers in de zorg en welzijn; scholing en vaardigheden

<https://azwstatline.cbs.nl/#/AZW/nl/dataset/24070NED/table?ts=1611675084006> . Overigens is niet duidelijk of de hoogst behaalde opleiding ook op een relevant (pedagogisch) gebied was.

^l International Labour Organisation (2018) *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*. DOI: 10.1177/0094306114545742h.; England P, Budig M and Folbre N (2002) Wages of virtue: The relative pay of care work. *Social Problems* 49(4): 455–473. DOI: 10.1525/sp.2002.49.4.455.

^{li} Bronnen: <https://www.kinderopvang-werkt.nl/cao-kinderopvang/actuele-cao;>
<https://www.fnv.nl/cao-sector/zorg-welzijn/verpleeg-verzorgingshuizen-thuiszorg/cao-verpleeg-verzorgingshuizen-thuiszorg;> [https://ambtenarensalaris.nl/politie/;](https://ambtenarensalaris.nl/politie/)

<https://www.poraad.nl/themas/werkgeverszaken/cao-primair-onderwijs/salaristabellen-primair-onderwijs>.

^{lii} Zie de Emancipatiemonitor van het SCP voor een bespreking van de begrippen “economisch zelfstandig” en “financieel onafhankelijk”: <https://digitaal.scp.nl/emancipatiemonitor2020/hoeveel-vrouwen-zijn-economisch-zelfstandig/>

^{liii} Er is gekozen voor Partou. Partou rekent in Amsterdam in 2021 een tarief van € 9,33 per uur voor opvang op een kinderdagverblijf en € 8,70 voor buitenschoolse opvang (<https://www.partou.nl/rekentool>). De maximumuurtarieven op basis waarvan toeslag wordt berekend zijn in 2021 respectievelijk 8,46 en 7,27. De prijzen van Partou liggen dus respectievelijk € 0,87 en € 1,43 boven het maximum uurtarief. Deze extra kosten komen volledig voor rekening van ouders, ongeacht hun inkomen. Overigens is Partou binnen Amsterdam relatief goedkoop. Een korte rondgang langs Amsterdamse kinderdagverblijven levert uurtarieven op tot € 10,30 per uur <https://curiouskids.nl/kinderdagverblijf-amsterdam/tarieven/>. De Amsterdamse tarieven liggen gemiddeld hoger dan buiten de randstad. Zo rekent Partou in Deventer bijvoorbeeld € 8,76 per uur voor kinderdagopvang

^{liv} In zowel een onderzoek van het FCB (een samenwerkingsverband van vakbonden en werkgevers, rapport: FCB / Kinderopvangwerkt.nl, 2019, “Imago-onderzoek werken in de kinderopvang. De perceptie van scholieren, mbo-studenten, medewerkers en ouders over werken in de kinderopvang”) uit 2019 als in een werknemersenquête door het CBS geeft bijna 80 % van de medewerkers in de kinderopvang aan tevreden te zijn met zijn/haar werk (<https://dashboards.cbs.nl/v2/AZWDashboard/>)

^{lv} FCB/Kinderopvangwerkt.nl, 2019, “Imago-onderzoek werken in de kinderopvang. De perceptie van scholieren, mbo-studenten, medewerkers en ouders over werken in de kinderopvang”, https://www.maatschappelijkekinderopvang.nl/wp-content/uploads/2019/05/BMK_Rapport-imago-onderzoek_20190408.pdf

^{lvi} Bron: <https://dashboards.cbs.nl/v2/AZWDashboard/>

^{lvii} Peels S, Engelen M en Peter D van H (2017) *Flexibiliteit, zekerheid en ervaren werkdruk in de kinderopvang*. De Beleidsonderzoekers.

^{lviii} FCB / Kinderopvangwerkt.nl, 2019, “Imago-onderzoek werken in de kinderopvang. De perceptie van scholieren, mbo-studenten, medewerkers en ouders over werken in de kinderopvang”, https://www.maatschappelijkekinderopvang.nl/wp-content/uploads/2019/05/BMK_Rapport-imago-onderzoek_20190408.pdf

^{lix} Peels S, Engelen M en Peter D van H (2017) *Flexibiliteit, zekerheid en ervaren werkdruk in de kinderopvang*. De Beleidsonderzoekers.

^{lx} Cijfers kinderopvang derde kwartaal 2020, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/12/14/cijfers-kinderopvang-derde-kwartaal-2020>

^{lxi} Boogaard M and Iris Bollen (2014) *Gastouders in beeld Een inventarisatiestudie onder gastouders in Nederland*. Kohnstamm Instituut <https://drakepit.nl/wp-content/uploads/2014/12/Kohnstammstudie-Gastouders-in-beeld2.pdf>

lxii Ibid.

lxiii Ibid.

lxiv Van Hooren FJ (2018) Intersecting Social Divisions and the Politics of Differentiation: Understanding Exclusionary Domestic Work Policy in the Netherlands. *Social Politics* 25(1): 92–117. DOI: 10.1093/sp/jxx019.

lxv Cartier M (Forthcoming) Workers on Welfare Markets and the Appropriation of Their Rights: The Case of Mothers' Assistants in France Since 1977. In: Ledoux C, Shire K, and Van Hooren F (eds) *The Dynamics of Welfare Markets: Private Pensions and Domestic/Care Services in Europe*. Palgrave Macmillan.

lxvi Zie voor meer informatie over de Regeling dienstverlening aan huis: Jansen, N, Bureau Clara Wichmann (2021) Een toekomstperspectief voor persoonlijke en huishoudelijke dienstverleners.

lxvii International Labour Organisation (2018) *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*. DOI: 10.1177/0094306114545742h.

lxviii Moberg L, Blomqvist P and Winblad U (2018) Professionalized through audit? Care workers and the new audit regime in Sweden. *Social Policy and Administration* 52(3): 631–645. DOI: 10.1111/spol.12367.; Education International (2010) *Early Childhood Education : A Global Scenario*. Brussels.

lxix Cartier M (Forthcoming) Workers on Welfare Markets and the Appropriation of Their Rights: The Case of Mothers' Assistants in France Since 1977. In: Ledoux C, Shire K, and Van Hooren F (eds) *The Dynamics of Welfare Markets: Private Pensions and Domestic/Care Services in Europe*. Palgrave Macmillan.

lxx <https://www.voorwerkendeouders.nl/>

lxxi <https://www.kinderopvang.nl/>

lxxii <https://www.maatschappelijkekinderopvang.nl/>

lxxiii <https://www.stichtingnysa.nl/over-stichting-nysa/>

lxxiv <https://www.ppink.nl/vereniging/>

lxxv <https://www.facebook.com/fnvkinderopvang/>, https://www.instagram.com/fnv_kinderopvang/

lxxvi Vergelijkbare aannames worden overigens ook in de internationale literatuur gedaan: Folbre N, Gautham L and Smith K (2020) Essential Workers and Care Penalties in the United States. *Feminist Economics* 0(0). Taylor & Francis: 1–15. DOI: 10.1080/13545701.2020.1828602.; Folbre N and Smith K (2017) The Wages of Care: Bargaining power, earnings and inequality. (266): 42. Available at: <https://www.peri.umass.edu/media/k2/attachments/WP430.pdf>.