



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Kinderopvang in Nederland: organisatie en financiering

Tijdens, K.; Lieon, S.

Publication date

1993

Document Version

Final published version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

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

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Kea Tijdens en Saskia Lieon (red.)

Kinderopvang in Nederland

Organisatie en financiering

Uitgeverij Jan van Arkel, Utrecht, 1993

Deze publicatie is mede mogelijk gemaakt door het Fonds Maatschappijgericht
Onderzoek en door de Wetenschapswinkel, beiden van de Universiteit van Amsterdam.

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Tijdens, Kea
Kinderopvang in Nederland : organisatie en financiering /
Kea Tijdens, Saskia Lieon, Jose Houweling : [red. Kea
Tijdens ... et al.]. - Utrecht : Van Arkel
Met index, lit.opg.
ISBN 90-6224-265-0
NUGI 663

Copyright © de auteurs

Vormgeving omslag: Marjo Starink, Amsterdam
Druk: Bariet, Ruinen

Uitgeverij Jan van Arkel
Alex. Numakade 17, 3572 KP Utrecht, 030-731840

Inhoud

1	Organisatie en financiering van kinderopvang <i>Kea Tijdens</i>	7
2	Geschiedenis van de kinderopvang <i>Kea Tijdens en José Houweling</i>	11
3	Kinderopvang sinds de Stimuleringsmaatregel <i>Kea Tijdens en José Houweling</i>	27
4	Gastouderprojecten <i>Saskia Lieon</i>	47
5	De vakbeweging en kinderopvang <i>Saskia Lieon</i>	57
6	Kinderopvang in het buitenland <i>Saskia Lieon</i>	77
	Literatuur	87
	Bijlage: Gebruik kinderopvangregeling	91
	Gegevens over de auteurs	96

Voorwoord

Sinds enkele jaren voert de overheid een beleid om kinderopvang uit te breiden. Het aantal voorzieningen is dan ook sterk toegenomen. Dit boek biedt een duidelijk overzicht van recente ontwikkelingen en discussies rond de kinderopvang in Nederland. Het is interessant voor ieder die zich beleidsmatig bezighoudt met kinderopvang, maar zeker ook voor ouders en voor werkers in de kinderopvang. De organisatie en de financiering van de kinderopvang in de jaren negentig worden beschreven. Ontwikkelingen rond de kinderdagverblijven en de opvang door gastouders komen daarbij vooral aan de orde. Deze hoofdstukken worden voorafgegaan door een overzicht van de ontwikkelingen in de jaren zestig, zeventig en tachtig. Uitgebreide aandacht is er vervolgens voor de rol die de sociale partners, en met name vakbeweging, spelen bij de realisering van bedrijfsopvang. Tenslotte wordt een vergelijking gemaakt met enkele landen die al langer een goed stelsel van kinderopvang hebben.

Het boek is gebaseerd op drie onderzoeken die zijn verricht onder verantwoordelijkheid van de groep Vergelijkende bevolkings- en emancipatie-economie. Deze groep maakt deel uit van de Faculteit der Economische Wetenschappen en Econometrie van de Universiteit van Amsterdam.

Het eerste onderzoek heet 'Beleid en financiering van kinderopvang' en is tussen 1990 en 1993 uitgevoerd door José Houweling en begeleid door Kea Tijdens. Het Fonds Maatschappijgericht Onderzoek van de Universiteit van Amsterdam heeft dit onderzoek gefinancierd en een commissie van deskundigen heeft bij de uitvoering geadviseerd. De leden van deze commissie worden bedankt voor hun inzet.

Het tweede onderzoek is 'Kinderopvang: (Hoe) werkt het?' Dit onderzoek is in 1993 in het kader van een stage bij de Industriebond FNV uitgevoerd door Saskia Lieon. Christa Compas, werkzaam bij de Industriebond FNV, bedanken we voor haar inzet bij de totstandkoming van dit onderzoek.

Het derde onderzoek gaat over flexibele kinderopvang en over professionalisering van gastouderprojecten. Het is in 1993 uitgevoerd door Saskia Lieon. Dit onderzoek resulteerde in een werkstuk bij Vergelijkende bevolkings- en emancipatie-economie.

Kea Tijdens en Saskia Lieon
Amsterdam, oktober 1993

Hoofdstuk 1

Organisatie en financiering van kinderopvang

Kea Tijdens

De kinderopvang in Nederland is flink in beweging. Het aantal kinderdagverblijven groeit dankzij het recente stimuleringsbeleid van de overheid. Het doel van dat beleid is dat er meer vrouwen zullen deelnemen aan het arbeidsproces. In de discussies rond kinderopvang keren een vijftal thema's regelmatig terug. Het eerste thema is het blijvende tekort aan kinderopvang en dit leidt tot discussies hoe dit tekort kan worden opgelost. Het tweede thema is de organisatie en financiering van de opvang, waarover verschillende betrokken partijen zeer uiteenlopende standpunten hebben. Daarna is de vraag hoe de kwaliteit binnen de opvang het beste gegarandeerd kan worden. Het vierde thema is de beloning van zorgarbeid voor kinderen. Deze discussie vindt plaats in het spanningsveld tussen enerzijds de gratis zorgarbeid van moeders voor kinderen en anderzijds de zwart, grijs of wit betaalde zorgarbeid voor kinderen in de formele en informele kinderopvang. En tenslotte is de vraag in hoeverre de overheid kinderopvang als een collectieve voorziening tot stand moet brengen of dat ze juist een liberaal beleid moet voeren en het aanbod van kinderopvang op de vrije markt moet laten plaatsvinden. In dit boek komen al deze thema's uitgebreid aan de orde. Eerst willen we echter kort uiteenzetten wat we verstaan onder de vraag naar kinderopvang, het aanbod van kinderopvang en de beloning van zorgarbeid voor kinderen. Dit zijn centrale begrippen die veel in het boek gebruikt zullen worden en daarom duidelijk omschreven moeten worden.

De vraag naar kinderopvang is zeer divers. Ouders vragen diverse soorten van kinderopvang vanwege zeer uiteenlopende redenen. In het ene uiterste omdat ze eens in het jaar een avondje uit willen en in het andere uiterste omdat ze beide vijf dagen per week werken. In het ene uiterste omdat ouders vinden dat kinderen zoveel mogelijk thuis opgevoed moeten worden en ze alleen als dat nodig is familie vragen om thuis te komen oppassen, in het andere uiterste omdat ze het beter vinden voor hun kinderen om zo jong mogelijk met leeftijdsgenootjes in contact te komen. Globaal kunnen we wel een onderscheid maken tussen de verschillende soorten behoeften aan kinderopvang. Er is een structurele vraag naar kinderopvang buitenshuis die ontstaat omdat ouders regelmatig van huis zijn wegens werk of studie. Er is een incidentele vraag naar kinderopvang thuis of buitenshuis omdat de ouders af en toe voor kortere tijd van huis willen. Er is een structurele vraag naar kinderopvang buitenshuis voor enkele uren per

dag en enkele dagen per week, omdat ouders willen dat hun kinderen regelmatig met leeftijdsgenootjes kunnen spelen. In de loop van dit boek zal steeds duidelijk worden gemaakt in welke groepen welke vraag naar kinderopvang ontstaat.

Ook het aanbod van kinderopvang is zeer divers. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen informele en formele kinderopvang. De informele kinderopvang is opvang die verricht wordt door enerzijds familie, kennissen, burens of anderzijds door 'oppassers', dus door mensen die bij hen thuis of bij het kind thuis de kinderen opvangen. Deze opvang is soms gratis, soms wordt er zwart voor betaald en soms bestaat er een ruilrelatie. De formeel georganiseerde kinderopvang moet onderscheiden worden in vier vormen, namelijk kinderdagverblijven voor nul- tot vierjarigen, peuterspeelzalen voor tweeënehalf tot vierjarigen, gastouderopvang voor kinderen tot twaalf jaar en buitenschoolse opvang voor kinderen van vier tot twaalf jaar. Alle vier vormen kennen een gesubsidieerde en een particuliere variant. Zo wordt gastouderopvang door de overheid, maar ook door commerciële bureaus of door zorginstellingen als Het Groene Kruis georganiseerd. Er zijn particuliere kinderdagverblijven en gesubsidieerde. In dit boek gebruiken we drie termen: gesubsidieerde kinderopvang, niet-gesubsidieerde kinderopvang en informele kinderopvang. Opvoeding van een kind is natuurlijk niet alleen een zaak van de moeder. Ook de vader speelt daarbij een rol. We noemen dit 'opvang door de partner'.

Ten slotte is de mate waarin zorgarbeid beloond wordt zeer divers. Traditioneel verrichten moeders gratis zorgarbeid voor kinderen. Dat betekent dat er geen prijsvorming heeft plaatsgevonden voor dit soort arbeid en dat er geen duidelijke arbeidsverhoudingen bestaan. Wie is bij wie in loondienst en hoeveel is die arbeid waard? Als in zo'n situatie derden zorgarbeid gaan verrichten, dan is de kans groot dat er een grote diversiteit ontstaat in de beloning van die arbeid en in de arbeidsverhoudingen waaronder wordt gewerkt. In de vorige paragraaf is al aangegeven dat de informele opvang soms gratis, soms zwart en soms via een ruilrelatie tot stand komt. Arbeid binnen de formele kinderopvang wordt meestal wel in loondienst verricht tegen een van tevoren afgesproken redelijk loon, maar ook daarop zijn uitzonderingen. Zo is in de gastouderopvang sprake van een vergoeding en niet van een loon. Zo drijven de peuterspeelzalen op vrijwilligersarbeid van moeders. In een situatie waarin de scheidslijnen tussen gratis, ruil-, vrijwilligers-, zwarte en witte arbeid flinterdun zijn, is het voorstelbaar dat de discussies over de beloning van zorgarbeid en daarmee van de financiering van kinderopvang moeizaam verlopen. Waarom zou een overheid een volledig loon betalen voor werk dat elders gratis wordt verricht? De onderwaardering lijkt meer voor te komen naarmate de kinderen jonger zijn. Deze onderwaardering van zorgarbeid is overigens niet alleen te zien in de kinderopvang, maar ook in de schoonmaak, de gezinszorg en de mantelzorg. In deze sectoren hebben vrouwen traditioneel altijd gratis huisvrouwen- en vrijwilligersarbeid verricht. We zeggen dan er een loondrukkende

werking uitgaat van zwarte of gratis arbeid op de witte arbeid. In dit boek zal ook deze problematiek herhaaldelijk aan de orde komen.

Om de organisatie en de financiering van de kinderopvang in Nederland te onderzoeken, hebben we voor de volgende structuur gekozen. In hoofdstuk 2 geven we een schets van de ontwikkeling van de kinderopvang in Nederland vanaf de jaren zestig. De groeiende vraag naar kinderopvang en het geringe aanbod ervan komen aan de orde, evenals de overheidspolitiek en de particuliere initiatieven om het grote tekort op te lossen.

In hoofdstuk 3 komt de ontwikkeling van de kinderopvang in de jaren negentig aan de orde. We gaan in op de Stimuleringsmaatregel Kinderopvang en dan vooral op de financiering en organisatie van de kinderopvang en plaatsen het overheidsbeleid opnieuw tegen het licht van de vraag naar kinderopvang en het aanbod ervan. We analyseren de plannen voor de financiering en organisatie van de kinderopvang voor de jaren vanaf 1994, dus na afloop van de eerste Stimuleringsmaatregel.

Het overheidsbeleid is sterk gericht op de kinderdagverblijven. De gastouderopvang blijft daarbij buiten de aandacht, terwijl in enkele landen om ons heen gastouderopvang een aanzienlijk deel van de opvang voor haar rekening neemt. Daarom wordt in hoofdstuk 4 apart aandacht besteed aan de organisatie en financiering van gastouderopvang. De beloning van de zorgarbeid komt in dit hoofdstuk nadrukkelijk aan bod.

Hoofdstuk 5 gaat in op de rol van de vakbeweging bij de tot standkoming van kinderopvang. De afspraken over kinderopvang in de collectieve arbeidsovereenkomsten in de industrie worden nader onderzocht. Welke soort kinderopvang wordt geboden, hoe vindt de financiering plaats, voldoet de organisatie van de kinderopvang en wat zijn de ervaringen van werknemers die er gebruik van maken?

In hoofdstuk 6 tenslotte wordt een blik over de grenzen geworpen. We hebben gekeken naar de opvang in enkele landen om ons heen, te weten België, Frankrijk en Denemarken, omdat deze landen in sociaal-economische opzicht zeer vergelijkbaar zijn met ons land, maar zij kennen al veel langer kinderopvang en er bestaan heel verschillende vormen van opvang. We beschrijven de kinderopvang in deze landen, omdat dit uitermate relevant kan zijn voor de gedachtenvorming over de kinderopvang in ons land.

Hoofdstuk 2

Geschiedenis van de kinderopvang

Kea Tijdens en José Houweling

'Volksherstel is gezinsherstel'. Met deze leus ondersteunt de overheid na de tweede Wereld Oorlog het gezinsideaal van de voltijdse huisvrouw en de kostwinnende man. Dit is een betrekkelijk adequaat ideaal gezien de omstandigheden. Immers, de naoorlogse geboortegolf, de slechte huisvesting, het tekort aan essentiële artikelen en de gebrekkige voorzieningen betekenen voor gehuwde vrouwen dat zij veel tijd moeten besteden aan hun gezin en hun huishouden. Bovendien is er vrijwel geen werk voor vrouwen, want de werkgelegenheid in deze wederopbouwperiode is vooral te vinden in de industrie en de bouw, dus in sectoren met weinig vrouwenarbeid. Het gezinsideaal wordt in 1947 verwezenlijkt door de mannenlonen niet meer, zoals tot dan toe, te baseren op individuele prestatie maar op gezinsbehoefte (Tegelaar 1972). Gehuwde mannen worden kostwinner, gehuwde vrouwen worden huisvrouw. Het 'werken-trouwen-stoppen' model is dominant: vrouwen werken tot ze trouwen en stoppen dan met hun betaalde arbeid.

Het gezinsideaal houdt ook in dat moeders altijd thuis horen te zijn om hun kinderen op te vangen en te verzorgen. In feite is er een 'aanwezigheidsplicht' (Moree 1992). Kinderopvang, zoals wij dat nu kennen, komt in de jaren vijftig dan ook niet voor. Er zijn wel kinderdagverblijven, maar deze zijn nadrukkelijk bedoeld voor moeders die overdag niet in staat zijn voor hun kinderen te zorgen, bijvoorbeeld omdat ze 'uit werken' moeten of omdat ze in een 'achterstandssituatie' verkeren. In Nederland zijn er enkele tientallen van zulke kinderdagverblijven, die ook wel bewaarplaatsen worden genoemd. Ze worden deels gefinancierd uit de Armenwet, deels door liefdadigheid en deels uit bijdragen van ouders, meestal moeders.

In de jaren zestig treden voor het eerst spanningen op in dit maatschappelijk verzorgingsarrangement. Wat er precies gebeurt wordt in dit hoofdstuk beschreven. Achtereenvolgens komen de ontwikkelingen in de jaren zestig, in de jaren zeventig en in de jaren tachtig aan de orde. In het volgende hoofdstuk zullen we de ontwikkelingen in de jaren negentig bespreken.

1 De jaren zestig, van bewaarplaatsen naar kinderdagverblijven

In de jaren zestig komen de heersende ideeën over kinderopvang van drie kanten onder druk te staan. In de eerste plaats veranderen pedagogische inzichten. Dat heeft z'n uitwerking op moeders die thuis hun kinderen verzorgen, maar ook op degenen die in de kinderdagverblijven voor de kinderen uit 'achterstandssituaties' zorgen. In de tweede plaats gaan vrouwen meer ruimte voor zichzelf eisen, om het keurslijf van de 'aanwezigheidsplicht' iets minder knellend te laten worden. In de derde plaats ontstaat er op de arbeidsmarkt een krapte aan vrouwenarbeid, waardoor werkgevers ook gehuwde vrouwen gaan werven. Daardoor wordt de vraag actueel hoe deze moeders hun kinderen verzorgen. Hierna worden in deze paragraaf de drie ontwikkelingen besproken. De beschrijving is vooral gebaseerd op het boek van Lily E. van Rijswijk-Clerkx (1981).

Nieuwe pedagogische inzichten beïnvloeden het denken van ouders, liever gezegd, van moeders. Een groeiende groep onder hen vindt dat het beter is dat hun peuters niet alleen thuis worden opgevoed, maar ook in contact worden gebracht met leeftijdsgenootjes. Deze mening krijgt een breder draagvlak, ondermeer bij leden van de Vereniging van Vrouwen met een Academische Opleiding, de VVAO, en bij andere groepen vrouwen die als vrijwilligsters actief zijn in het welzijnswerk. Deze moeders en deze vrouwelijke vrijwilligsters nemen halverwege de jaren zestig steeds vaker initiatieven om 'ochtendspeelzalen' op te zetten, bedoeld voor kinderen van tweeëneenhalf tot vijf jaar. Nieuwe pedagogische inzichten dringen ook door tot de kinderdagverblijven, onder andere over de groeps grootte en de kwalificaties van het personeel. In de loop van de jaren zestig wordt het 'bewaren' langzamerhand vervangen door het idee dat kinderen ook verzorgd en opgevoed moeten worden. Dit blijkt ook uit de naamverandering, want de officiële naam van de bewaarplaats wordt kinderdagverblijf. Het is hele-dagopvang en bedoeld voor kinderen van nul tot vijf jaar. Nieuwe pedagogische inzichten gaan ook gepaard met het streven om 'verborgen talent' tot ontplooiing te brengen. Dit beïnvloedt niet alleen het lagere en middelbare onderwijs, maar ook de kinderopvang. Zo wordt in 1969 in Amsterdam een 'proefkreche' opgericht om na te gaan of een goed kinderdagverblijf bij kan dragen aan de ontwikkeling van kinderen uit ongeschoold en geschoold arbeidersmilieu. In het verlengde hiervan ontstaan ideeën over collectieve opvoeding, die onder andere leiden tot initiatieven om anti-autoritaire crèches op te richten.

De tweede ontwikkeling die de heersende opvattingen over kinderopvang onder druk zet is dat vrouwen meer ruimte voor zich zelf gaan eisen. De 'aanwezigheidsplicht' wordt soms als knellend ervaren. Moeders willen kunnen winkelen, ergens naar toe kunnen gaan of kunnen studeren. Dan willen ze opvang voor hun kind. De meeste van deze kinderopvang kan ongetwijfeld in de informele sfeer worden geregeld, bijvoorbeeld door grootmoeders en overige familie of door burens en kennissen. Maar er

ontstaat ook een vraag naar georganiseerde vormen van kinderopvang. Soms nemen winkeliersverenigingen initiatieven om aan deze vraag tegemoet te komen. Ook zijn er welzijnsorganisaties die initiatieven nemen om opvangmogelijkheden aan te bieden, zoals de Unie van Vrouwelijke Vrijwilligers, Humanitas of de Kruisverenigingen. Het aantal speelzalen breidt zich snel uit.

De derde ontwikkeling is de stijgende vraag naar vrouwenarbeid en het veranderend aanbodgedrag van vrouwen. Het is in de jaren vijftig en zestig de gewoonste zaak van de wereld dat vrouwen die gaan trouwen hun arbeidscontract opzeggen en full-time huisvrouw worden. Er is echter een groeiende groep vrouwen die blijft werken na hun huwelijk. Sommigen doen dat uit financiële redenen, anderen omdat ze een sterke beroepsbinding hebben of omdat ze zelfstandig ondernemster zijn. Waarschijnlijk is er ook veel 'verborgen' arbeid van gehuwde vrouwen, dat wil zeggen arbeid die niet in de officiële statistieken wordt geteld, zoals betaalde huishoudelijke arbeid, arbeid voor minder dan 15 uur of informele arbeid. Vrouwenbladen als Margriet veroordelen beroepsarbeid van moeders met jonge kinderen als 'een hang naar luxe' (Moree 1992). In deze periode is vraag naar vrouwenarbeid echter zo groot, dat hieraan slechts voldaan kan worden door ook onder gehuwde vrouwen te werven. Bedrijven en instellingen in de voedings- en confectie-industrie en de gezondheidszorg richten vanaf het eind van de jaren vijftig daarom bedrijfscrèches op. De bedrijven adverteren niet openlijk met hun crèches, gezien de publieke opinie dat gehuwde vrouwen met jonge kinderen niet horen te werken. Bij een telling van kinderdagverblijven uit 1973 blijkt dat hun aandeel 10% is, maar dat dit in 1977 al gedaald is tot 1% (Van Rijswijk-Clerkx 1981). De krapte op de arbeidsmarkt is dan over. De vrouwen die blijven werken kunnen meestal informele opvang voor hun kinderen regelen, maar zij doen ze ook een beroep op de kinderdagverblijven. Als reactie op deze grotere toeloop formuleren kinderdagverblijven hun toelatingseisen strikter. Dat heeft tot gevolg dat ze weigeren de kinderen van deze, 'voor de luxe' buitenshuis werkende vrouwen, op de wachtlijst te plaatsen.

In de jaren zestig ontstaan dus nieuwe vormen van kinderopvang, terwijl de bestaande kinderdagverblijven van karakter veranderen. Deze ontwikkeling vindt plaats in een spanningsveld tussen oude en nieuwe pedagogische inzichten, in een spanningsveld tussen oude en nieuwe opvattingen of moeders met kleine kinderen thuis horen te zijn om voor hun kinderen te zorgen en in een spanningsveld tussen de grote vraag naar vrouwenarbeid en de publieke veroordeling van de buitenshuis werkende moeder met jonge kinderen. Deze spanningen spitsen zich toe op de vraag of er juist meer heledagopvang zou moeten komen, in de vorm van kinderdagverblijven, of juist meer opvang voor enkele uren per week in de vorm van speelzalen. De spanning spitst zich ook toe op de vraag of er opvang voor kinderen van nul tot vier jaar of alleen voor kinderen van twee tot vier jaar zou moeten komen. Opvang voor nul- tot vierjarigen vindt plaats in de kinderdagverblijven, opdat de moeders kunnen blijven werken, terwijl opvang

van twee- tot vierjarigen plaatsvindt in speelzalen, opdat ze contact met leeftijdsgenootjes kunnen leggen. Centraal thema in deze discussies is of kinderopvang er is voor de kinderen of voor de moeders. De VVAO, die met de oprichting van peuterspeelzalen beide doelen nastreeft, merkt al snel dat ze bij subsidieverzoeken aan de gemeente meer succes heeft met het argument dat ze speelzalen wil oprichten voor kinderen dan met het argument dat het goed is voor de moeders.

De overheid houdt zich in de jaren zestig verre van kinderopvang. Via de gemeenten financiert ze de kinderdagverblijven uit de Armenwet, die vanaf 1965 wordt vervangen door de Algemene Bijstandswet. De kinderdagverblijven worden verder gefinancierd uit ouderbijdragen en liefdadigheidsacties. Deze acties worden in de jaren zestig steeds vaker als ouderwets beschouwd en ze vervallen langzamerhand als financieringsbron. Over al die particuliere initiatieven om speelzalen en crèches op te richten, laat de overheid zich niet uit. Wel subsidieert ze vanaf 1967 het landelijk bureau van de Centrale Vereniging voor Kinderdagverblijven en vanaf 1969 de genoemde 'proefkreche' in Amsterdam. Ondanks hun verschillende invalshoeken verenigen de kinderdagverblijven en de peuterspeelzalen zich in 1970 in de Werkgemeenschap Kindercentra in Nederland (WKN), die ondermeer adviezen uitbrengt aan de overheid.

2 De jaren zeventig, crèche-acties en groei peuterspeelzalen

Op het keerpunt van de jaren zestig en zeventig zorgen feministische vrouwenorganisaties voor een keerpunt in de publieke aandacht voor kinderopvang, zo blijkt bij Van Rijswijk-Clerkx (1981). Begin 1970 presenteert Dolle Mina zich met een openluchtcrèche en een maand later is er een heuse 'crèche-oproer' in Amsterdam naar aanleiding van de inperking van de toelatingseisen voor kinderdagverblijven. Vrouwenorganisaties organiseren aan het eind van dat jaar enkele actiedagen, waarin veel aandacht is voor kinderopvang. Het weekblad Margriet ondersteunt de actie met een reeks artikelen en ook de overige pers is zeer geïnteresseerd. De boodschap is duidelijk: er moet goede kinderopvang komen om moeders in staat te stellen buitenshuis te werken. Het ontbreken van opvangvoorzieningen en de hoge kosten, die verbonden zijn aan individuele oplossingen, zijn volgens de feministische organisaties de reden dat vele gehuwde vrouwen niet op de arbeidsmarkt blijven. Zij denken daarbij sterk in termen van voltijdbanen en dus van hele-dagopvang. Deeltijdarbeid komt dan nog nauwelijks voor en pas later zal blijken dat veruit de meeste moeders met jonge kinderen een deeltijdbaan hebben en dat ze dus vooral deeltijdse opvang wensen.

Echter, de tijd blijkt nog niet rijp te zijn voor zulke opvattingen over het buitenshuis werken van moeders met jonge kinderen, want in de jaren hierna verschuift de aandacht in de discussies weer van de behoeften van moeders naar de behoeften van kinderen. In

de pers verschijnen veel artikelen over mogelijkheden die peuterspeelzalen bieden voor de ontplooiing van het kind en over een tekort aan speelmogelijkheden op straat. In de eerste helft van de jaren zeventig nemen diverse vrouwengroepen zeer succesvolle initiatieven (Van Rijswijk-Clerkx 1981). Zo richt de VVAO met name in het oosten van het land veel peuterspeelzalen op. Zij vragen en krijgen vaak subsidie van de gemeente, ondermeer in de vorm van huisvesting. Ook in de randstad, met name in Amsterdam, worden in de eerste helft van de jaren zeventig een groot aantal kleuterklassen voor driejarigen opgericht. Hierbij spelen nieuwe pedagogische overwegingen een belangrijke rol. Ook club- en buurthuizen organiseren peuterwerk. Dit werk wordt gefinancierd door het departement van Cultuur, Recreatie en Welzijn. De speelzalen nemen een grote vlucht. Tussen 1965 en 1980 stijgt het aantal peuterspeelzalen van 100 naar ruim 3.000 (zie tabel 1). Kinderen van twee tot vijf jaar kunnen enkele uren per dag en meestal enkele dagen per week in de peuterspeelzalen terecht.

Tabel 1: Aantal kindercentra in Nederland 1965-1980

Kindercentra	1965	1972	1975	1977	1980
Totaal ¹	185	600	2504	2403	3230
Peuterspeelzalen/klassen	100	-	1830	2275	3230
Hele- en halve dagopvang	30	150	167	128	140

Bron: Oudijk, 1983:178, ontleend aan Van Rijswijk-Clerkx, *Sociale Atlas van de Vrouw* 1977, *Sociaal Cultureel Kwartaalbericht* 1979-1 en CBS.

1) Inclusief 'overige kindercentra'

Ook in de jaren zeventig vinden subsidiegevers behoeften van kinderen doorslaggeven-der dan behoeften van moeders. Vermoedelijk speelt hierbij ook een rol dat de behoeften van kinderen 'goedkoper' zijn dan de behoeften van moeders. Immers, bij de peuterspeelzalen met hun beperkte openingstijden worden loonkosten vrijwel niet gesubsidieerd en is het heel gewoon dat moeders actief de leidster ondersteunen in de kindergroepen. Deze vorm van kinderopvang steunt dus sterk op vrijwilligerswerk van vrouwen, zowel bij het opzetten van nieuwe speelzalen als bij het dagelijkse gang van zaken.

Het aantal kinderdagverblijven daalt zelfs in de jaren zeventig. In 1972 zijn er 150 en in 1980 zijn het er 140 (zie tabel 1). Er worden wel initiatieven genomen om kinderdagverblijven op te richten, vooral in de grote steden, maar dit proces verloopt veel moeizamer dan bij de peuterspeelzalen. Een belangrijke reden is dat de financiering een veel groter probleem is dan bij de peuterspeelzalen. De personeelskosten zijn veel hoger omdat leidsters de hele dag aanwezig moeten zijn. Bovendien kunnen, anders dan bij de speelzalen, buitenshuis werkende moeders nu eenmaal niet actief participeren bij het dagelijkse toezicht. Subsidieverzoeken aan de overheid worden niet gehonoreerd. Deze blijft alleen die kinderopvang subsidiëren die gericht is op kinderen in achterstandssituaties.

In het begin van de jaren zeventig ontstaan ook de eerste vormen van gastouderopvang (Van Rijswijk-Clerkx 1981). Gastouders vangen thuis nul- tot dertienjarige kinderen van werkende moeders op. Gastouderbureaus bemiddelen tussen gastouders en vraagouders. Als georganiseerde opvangvorm is het tot dan toe vrijwel onbekend. Het eerste initiatief gaat uit van uitzendbureau Tempo Team in Amsterdam, dat gastgezinnen inschakelt om meer uitzendkrachten te krijgen. In 1973 start de Arnhemse Stichting Gezinsverzorging en Bejaardenhulp het eerste gesubsidieerde project. Het aantal bemiddelingsbureaus groeit snel en dat geldt zowel voor de commerciële bureaus als voor de bureaus die worden opgezet door instanties uit de zorgsector, bijvoorbeeld Humanitas en Het Groene Kruis.

Ook de buitenschoolse opvang ontstaat in de jaren zeventig, bedoeld voor opvang buiten schooltijden van vijf- tot dertienjarigen (Meijvogel 1991). De Stichting Man Vrouw Maatschappij, meer bekend onder de naam MVM, geeft de eerste aanzet tot deze vorm van kinderopvang. MVM begint een discussie over schooltijden en overblijven en bij de viering van het eerste lustrum organiseert ze een overblijffactie. Er worden acties gevoerd onder de leus 'Tijd voor School'. Centrale thema's in de actie zijn dat de schooluren van verschillende schooltypen gelijk getrokken moeten worden, dat er continuoosters met overblijffregelingen en buitenschoolse opvangmogelijkheden moeten komen en dat er tussentijds geen vrije dagen zijn. Een aantal gemeenten, vooral in het westen van het land, creëert overblijffgelegenheden, waar grote behoefte aan blijkt te bestaan.

Al met al is er in de jaren zeventig dus een zeer diverse groep vrouwen die behoefte heeft aan kinderopvang. Er is vraag naar opvang door moeders die 'uit werken' moeten en door moeders die volgens heersende normen niet in staat zijn hun kinderen op te voeden. Zij hebben vooral behoefte aan hele-dagopvang. Daar komen de moeders bij die 'voor de luxe' buitenshuis werken. Dat zijn de handarbeidsters in de industrie, de verzorgsters in de gezondheidszorg, de meewerkende echtgenotes, de vrouwen met de sterke beroepsbinding en de zelfstandigen. Zij wensen opvang van hun kinderen in bedrijfscreches of opvang door gastouders of familie, met name grootmoeders. Daar komen ook de moeders bij die meer bewegingsvrijheid willen hebben en niet dag en

nacht gebonden willen zijn aan hun kinderen. Zij hebben vooral behoefte aan peuterspeelzalen en peuterklassen, zodat ze af en toe enkele uren per dag weg kunnen. Tenslotte is er een groeiende groep moeders die uit opvoedkundige overwegingen hun kind op vroegere leeftijd dan vier jaar al aan het onderwijs willen laten deelnemen. Ook zij kunnen terecht bij de peuterspeelzalen.

3 De jaren zeventig en de financiering door de overheid

In 1970 reageert het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk (CRM), dat via de Bijstandswet bijdraagt in de kosten van kinderdagverblijven, afhoudend op de eisen van de feministische organisaties. Deze bepleiten ruimere voorzieningen voor kinderopvang. Wel stelt het ministerie een werkgroep in en vraagt ze verschillende instanties om advies, terwijl anderen ongevraagd advies geven. In alle adviezen wordt bepleit dat voorzieningen voor kinderopvang tot het algemeen welzijn behoren en derhalve door de overheid gefinancierd zouden moeten worden. De regering legt deze adviezen echter naast zich neer, zoals in 1973 blijkt uit het Voorontwerp van de Wet op de kindercentra. Het Voorontwerp wordt echter nooit een Wet, want in 1974 wordt dit standpunt zeer voorzichtig verlaten. Dit blijkt als in de Troonrede onder het kopje 'emancipatie' wordt aangekondigd dat kinderopvang met ruim *f* 11 miljoen apart gesubsidieerd zal worden. Er volgt een discussie over de vraag of deze subsidie alleen verstrekt zou moeten worden aan de kinderdagverblijven, zoals CRM van mening is, of ook aan de peuterspeelzalen, zoals de Werkgemeenschap Kindercentra, de WKN, naar voren brengt (Roorda 1992). In een amendement dat de Tweede Kamer vervolgens in 1975 aanneemt wordt overeengekomen dat beide vormen elk ongeveer de helft van de subsidie zullen ontvangen.

Kinderdagverblijven en peuterspeelzalen worden uit verschillende bronnen gefinancierd (Roorda 1992). Voor de kinderdagverblijven komt het Ministerie van CRM in september 1975 met een voorlopige en in 1977 met een definitieve versie van de Rijksbijdrageregeling Kinderdagverblijven. Door deze aparte financiering wordt de bestaande subsidiëring via de Bijstandswet afgeschaft. Volgens deze Rijksbijdrageregeling worden loonkosten gesubsidieerd, wordt een ouderbijdrage naar draagkracht vastgesteld en moeten de dagverblijven voorrang geven aan kinderen uit maatschappelijke achterstandssituaties. Dit wordt het 'indicatiebeleid' genoemd. Bedrijfscreches komen niet in aanmerking voor subsidie. De subsidie loopt op van *f* 5,5 miljoen in 1975 tot *f* 25 miljoen in 1980.

De peuterspeelzalen worden gefinancierd uit de Interim rijksbijdrageregeling plaatselijk vrijwillig jeugd- en jongerenwerk. Dat betekent dat het rijk aan elke speelzaal die door de gemeente wordt gefinancierd, jaarlijks *f* 2.500,- subsidie verstrekt ten behoeve van

huisvestings- en andere onkosten. De overheid benadrukt daarmee dat de speelzalen moeten blijven drijven op vrijwilligerswerk. Deze f 2.500,- blijft gehandhaafd als vanaf 1978 de peuterspeelzalen onder de Rijksbijdrageregeling Sociaal en Cultureel Werk vallen. Volgens deze regeling moet de kinderopvang in een gemeentelijk plan voor het sociaal-cultureel werk worden opgenomen.

Voor buitenschoolse opvang, overblijfcentra of gastouderprojecten heeft de overheid geen geld begroot. De WKN staat op het standpunt dat voor alle kindercentra een zelfde soort financiering moet komen, maar dit is in Den Haag voorlopig nog niet aan de orde. Wel wordt, mede onder invloed van de vrouwenbeweging, kinderopvang vanaf 1977 een aandachtspunt in het officiële emancipatiebeleid van de overheid. In overzicht 1 staan nog eens de belangrijkste overheidsbesluiten uit deze periode en in de volgende paragraaf gaan we in op de ontwikkelingen in de jaren tachtig.

In de tweede helft van de jaren zeventig neemt langzaam het idee dat kinderopvang plaatsvindt uit sociale overwegingen dan wel uit opvoedkundige overwegingen in belang af. Het oude idee uit de feministische beweging, dat kinderopvang ook kan dienen voor werkende moeders komt weer naar voren. Dit idee zou werknemers- en werkgeversorganisaties aan kunnen spreken, maar beide stellen zich op het standpunt dat kinderopvang een zaak is van huishoudens en dat zij daarbij derhalve geen rol spelen.

Overzicht 1: Belangrijkste overheidsbesluiten tussen 1970-1980

1967	Subsidie voor het landelijk bureau van de Centrale Vereniging voor Kinderdagverblijven
1970	Subsidie voor de 'proefkrece' te Amsterdam
1972	Instelling Interdepartementale werkgroep Beleidsanalyse Kindercentra
1973	Voorontwerp van Wet op de Kindercentra
1975	Kinderopvang komt voor het eerst voor op de rijksbegroting als gevolg van wijziging subsidiegrondslag (f 11,3 miljoen)
1975	Amendement in Tweede Kmaer aangenomen om kinderdagverblijven en peuterspeelzalen in gelijke mate te subsidiëren (f 5,5 miljoen, respectievelijk f 5,7 miljoen)
1977	Rijksbijdrageregeling Kinderdagverblijven
1978	Peuterspeelzalen worden opgenomen in de Rijksbijdrageregeling Sociaal en Cultureel Werk

4 De jaren tachtig en de opvattingen van de overheid

Waren de jaren zestig de jaren van de particuliere initiatieven, de jaren zeventig zijn de jaren waarin particuliere groepen de overheid tot beleid dwingen en de jaren tachtig zijn de jaren waarin de overheid door de groeiende vraag naar kinderopvang gedwongen wordt beleid te initiëren. Gedurende de hele jaren tachtig wordt er gepraat over wetgeving betreffende de organisatie en de financiering van kinderopvang. Deze discussies vinden plaats in een periode waarin steeds meer moeders blijven werken na de geboorte van de kinderen, waarin de tolerantie ten opzichte van werkende moeders toeneemt, waarin de vraag naar kinderopvang toeneemt, maar waarin het aanbod van kinderopvangplaatsen nauwelijks toeneemt, en in sommige perioden zelfs vermindert als gevolg van bezuinigingen. In deze paragraaf komt het overheidsbeleid aan de orde. In overzicht 2 staat het beleid in dit decennium alvast op een rijtje.

Hiervoor is aangegeven dat kinderdagverblijven en peuterspeelzalen volledig gescheiden worden gesubsidieerd. Als de regering vanaf 1980 bezuinigt, worden beide niet in gelijke mate daardoor getroffen. Terwijl de kinderdagverblijven grotendeels worden ontzien omdat ze voor kinderen in achterstandssituaties zijn, krijgen de peuterspeelzalen regelmatig met de bezuinigingen te maken. Ter compensatie wordt bij beide soorten opvang de ouderbijdragen verhoogd. Ook wordt in 1980 *f* 3 miljoen subsidie gegeven voor enkele experimenten met de opvang van buitenlandse kinderen en met naschoolse opvang (Roorda 1992).

Overzicht 2: Belangrijkste overheidsbesluiten tussen 1980-1990

1980	<i>f</i> 3 miljoen extra voor experimentele projecten, verder bezuinigingen in sociaal-cultureel werk, kinderdagverblijven worden ontzien
1982	Motie in Tweede Kamer aangenomen dat kinderopvang uitgebreid moet worden en er een wettelijke regeling moet komen
1984	Advies van Interdepartementale Werkgroep Kinderopvang
1984	Regeringsstandpunt dat kinderopvang niet wordt uitgebreid, wel worden fiscale maatregelen ingevoerd
1985	Ministerie SZW koopt als werkgever kindplaatsen bij particuliere bedrijfsopvang
1986	Nieuw beleid: kinderopvang uitbreiden gezien noodzaak hogere arbeidsparticipatie van vrouwen
1987	Welzijnswet van kracht, kinderopvang wordt gedecentraliseerd
1989	Nieuw regeringsstandpunt, Stimuleringsmaatregel Kinderopvang

In 1981 stelt de minister voor de Rijksbijdrageregeling Kinderdagverblijven in het kader van de decentralisatie van het welzijnswerk onder te brengen in de Rijksbijdrageregeling Maatschappelijke Dienstverlening, hetgeen betekent dat de kinderopvang voortaan via de gemeente gesubsidieerd zal worden, die daarmee verantwoordelijk worden voor de kinderopvang. De WKN is tegen dit plan, want kinderopvang is geen hulpverlening. Zij pleiten nu nog sterker voor een wettelijke regeling voor de kinderopvang, waaronder zowel speelzalen, dagverblijven als andere vormen van kinderopvang zouden moeten vallen. Zij vindt dat kinderopvang een basisvoorziening hoort te zijn en pleit voor een Wet op de Kinderopvang. De Emancipatieraad, de FNV, de Sociaal-Economische Raad, de Raad voor het Jeugdbeleid en de Raad voor het Gezinsbeleid zijn het met dit standpunt eens. In 1982 wordt deze visie ondersteund via een motie in de Tweede Kamer. Kinderopvang zou een basisvoorziening moeten zijn waarvoor een wettelijke regeling zou moeten worden opgesteld (Roorda 1992). De WKN schat dat de behoefte inmiddels is opgelopen tot 100.000 nieuwe plaatsen. Pas na de kabinetswisselingen in 1981 en 1982 wordt er in 1983 verder gewerkt aan de plannen.

In 1983 stelt het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC, voorheen CRM) een interdepartementale werkgroep in, die zich over de financiering van de kinderopvang moet buigen. Ondertussen wordt in 1983 door diezelfde Tweede Kamer een motie verworpen om op de bestaande opvang niet verder te bezuinigen en vervolgens wordt in 1984 bezuinigd op de begroting van zowel de kinderdagverblijven als de peuterspeelzalen. Het budget van de kinderopvang was opgelopen tot f 40,5 miljoen in 1983, maar moet in 1984 verminderen tot f 35,5 miljoen (Roorda 1992).

In 1984 komt de werkgroep met een advies: er zou een behoefte zijn aan 30.000 plaatsen, maar de kosten hiervan zijn zo hoog zijn dat dit aantal niet verwezenlijkt kan worden. Daarom moet gekeken worden naar mogelijkheden om de ouderbijdragen te verhogen, om werklozen in te zetten, om een ouderschapsverlof van zes maanden in te stellen en dergelijke. Vervolgens verwoordt de regering haar standpunt en erkent daarin het belang en de noodzaak van kinderopvang, maar de verantwoordelijkheid ervoor ligt in de eerste plaats bij de ouders. Er zal geen aparte wet komen, maar de kinderopvang wordt ondergebracht in de nieuwe Welzijnswet en zal niet verder uitgebreid worden. Wel worden fiscale maatregelen voorgesteld, aangezien 'dit meer recht doet aan de eigen verantwoordelijkheid van ouders voor de wijze waarop zij in de opvang van hun kinderen willen voorzien'. Deze maatregelen houden in dat tweeverdienende of alleenstaande ouders de kosten van kinderopvang deels kunnen aftrekken van hun belastbare inkomen. Ouders worden geacht de opvang voor hun kinderen in het informele circuit te regelen (Roorda 1992). In 1984 bedraagt deze fiscale aftrek f 150 miljoen.

De vrije markt voor de kinderopvang blijkt niet zo te werken als de regering had gedacht. De vraag naar opvang wordt steeds groter, maar dat leidt niet tot een groeiend aanbod van particuliere kinderdagverblijven. Inmiddels loopt tussen 1980 en 1986 de wachttijd voor een plaats in een gesubsidieerd kinderdagverblijf op van zeven tot bijna

twaalf maanden (CBS 1989). De fiscale maatregelen zullen nooit worden geëvalueerd en in 1991 zal de Algemene Rekenkamer zeggen dat de maatregelen vermoedelijk weinig effect hebben gehad op het aantal kinderopvangvoorzieningen (Tweede Kamer 1991). Het Ministerie van WVC heeft intussen wel een subsidie gegeven aan de Stichting Kinderopvang Nederland. SKON is een particulier initiatief om kindplaatsen te verkopen aan bedrijven. Eind 1985 opent ze haar eerste kinderdagverblijf in Den Haag en de kindplaatsen zijn verkocht aan de PTT en aan het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)! Het Ministerie is zeer blij met dit zo gewenste particuliere initiatief.

Buitenschoolse opvang blijft buiten de discussie. Wel komt er met ingang van het schooljaar 1983/1984 een wet waarin wordt voorgeschreven dat het op elke school mogelijk moet zijn om kinderen tussen de middag op te vangen (Meijvogel 1991). De vraag naar opvang buiten schooltijden neemt sinds de jaren zeventig toe, zoals blijkt uit het groeiend aantal buitenschoolse centra en uit een verdubbeling van de wachtlijsten voor de bestaande centra.

In 1986 komt er een lichte kentering in het beleid. Naar aanleiding van een nota over herintredende vrouwen erkent de regering dat ze toch wel verantwoordelijkheid draagt voor de kinderopvang. Het stimuleren van de arbeidsparticipatie onder gehuwde vrouwen is belangrijker geworden dan de visie dat kinderopvang een zaak van de ouders is. Dit blijkt ook al omdat er in opdracht van het Ministerie van SZW een onderzoek zal worden verricht naar de relatie tussen kinderopvang en de arbeidsparticipatie van vrouwen. Uit dit onderzoek blijkt inderdaad dat gebrek aan goede voorzieningen voor kinderopvang de belangrijkste reden is bij die vrouwen met jonge kinderen die niet werken, maar dit wel zouden willen doen (Wilbrink-Griffioen e.a. 1987). In lijn met deze verandering van opvatting verschuift het kinderopvangbeleid enigszins van het ministerie van WVC naar dat van SZW. Volgens de betrokken ministers moet het beleid worden herzien en het aanbod en de financiering van kinderopvang worden georganiseerd (Roorda 1992). De WKN reageert enigszins beduusd en benadrukt vervolgens dat in het nieuwe beleid de belangen van het kind niet ondergeschikt gemaakt mogen worden en dat er criteria voor de kwaliteit van de opvang opgesteld moeten worden.

Inmiddels is op 1 januari 1987 de nieuwe Welzijnswet van kracht geworden. Daarin zijn nieuwe inzichten over decentralisatie van overheidsuitkeringen vorm gegeven. De wet behelst een regeling voor brede uitkeringen aan provincies en gemeenten. Kinderdagverblijven maken deel uit van deze uitkeringen (SCP 1988). Het beleid ten aanzien van de kinderdagverblijven wordt sterk gedecentraliseerd, waarbij ondermeer de centrale kwaliteitseisen komen te vervallen. In datzelfde jaar brengen diverse vakbonden, onder druk van hun vrouwensecretariaten en hun vrouwelijke leden, voor het eerst kinderopvang als eis in de onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden.

In 1989 stelt het kabinet een hernieuwd regeringsstandpunt op ten aanzien van het kinderopvangbeleid. Kinderopvang moet uitgebreid worden en gefinancierd worden uit belastingopbrengsten. Een van de voorstellen van de commissie-Oort, die de belasting moet vereenvoudigen, is om de aanvullende arbeidstoelage voor tweeverdienende jonge ouders en de buitengewone lastenaftrek eenoudergezinnen af te schaffen. Zo komt elk jaar ongeveer *f* 130 miljoen beschikbaar. Via de Welzijnswet zullen gemeenten met deze zogeheten Oort-gelden een forse uitbreiding van de kinderopvang moeten realiseren. De adviezen die maatschappelijke instellingen over dit standpunt uitbrengen zijn over het algemeen positief, maar ze wijzen er wel op dat kwaliteitseisen en ouderbijdrage buiten beschouwing zijn gebleven, terwijl de minister dit eigenlijk had moeten regelen. In de zomer van 1989 valt het kabinet dat deze plannen heeft voorbereid en treedt het kabinet Lubbers III aan. Bij het begin van dit kabinet is afgesproken dat er over de periode 1990-1994 extra geld wordt uitgetrokken, oplopend van *f* 20 miljoen in 1990 tot *f* 152 miljoen in 1993, voor de uitbreiding van de kinderopvangvoorzieningen, de zogeheten Regeerakkoord-gelden. Per 1 januari 1990 wordt de Stimuleringsmaatregel kinderopvang van kracht, die in het volgende hoofdstuk centraal staat.

5 Kinderopvang in de jaren tachtig, vraag en aanbod

Het aanbod van kinderopvang verandert in de jaren tachtig niet erg ingrijpend. In tabel 2 is te zien dat het aantal peuterspeelzalen stijgt tot 1986 en daarna licht daalt, terwijl het aantal kinderdagverblijven toeneemt van 126 naar 614. Deze groei van de kinderdagverblijven wordt ook bevestigd in een onderzoek van de FNV (Pelzer en Miedema 1990). Daaruit blijkt dat tussen 1985 en 1989 gemiddeld 37 nieuwe kinderdagverblijven per jaar zijn geopend, terwijl bovendien de regionale spreiding is toegenomen. Waren de kinderdagverblijven eerst geconcentreerd in de Randstad, aan het eind van de jaren tachtig zijn ze meer verspreid over het land.

In de jaren tachtig neemt de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt verder toe. Eén reden is dat een toenemend aantal vrouwen het krijgen van kinderen uitstelt en kinderloze vrouwen participeren veel vaker dan vrouwen met kinderen. Het percentage vrouwen dat voor de bevalling werkt loopt op tot bijna tachtig procent, waarvan ongeveer twee derde een werkweek van 30 uur of meer heeft (CBS 1990). Ook het percentage vrouwen dat na de geboorte van het eerste kind blijft werken, neemt toe van 25% in de eerste helft van de jaren tachtig tot ruim 30% in de tweede helft. Ruim driekwart van deze groep zal de arbeidsmarkt verlaten bij de geboorte van het tweede kind (Moors en Beets 1991). Verder houdt ongeveer een kwart van de betaald werkende

Tabel 2: Geschat aantal kindercentra voor nul- tot vierjarigen in Nederland, 1980-1990

Kindercentra ¹	1980 ²	1982	1984	1986	1988 ³	1990
Peuterspeelzalen	2933	3017	3292	3313	2869	2770
Kinderdagverblijven ⁴	126	154	209	290	375	614
Overig	13	17	26	23	26	755
Totaal	3.072	3.186	3.528	3.626	3.270	4.139

Bron: CBS, Kindercentra 1986, 1988, 1990

- 1) Schatting is beperkt tot 0-4 jarigen, buitenschoolse opvang buiten beschouwing
- 2) De cijfers over 1980 wijken enigszins af van die in tabel 1, omdat ze zijn gebaseerd op actuelere CBS data in verband met de vergelijkbaarheid van de reeksen
- 3) CBS onderscheidt instellingen en vestigingen, hier gaan we uit van laatstgenoemde
- 4) Inclusief halve-dagopvang

vrouwen met kinderen tot vier jaar alsnog op met werken, vooral als een combinatie van schoolgaande en niet-schoolgaande kinderen voorkomt (Hertog 1989). In de vorige paragraaf gaven we al aan dat het tekort aan kinderopvang daarbij een belangrijk struikelblok is. Een tweede struikelblok is het feit dat de man minder huishoudelijke arbeid blijkt te verrichten dan de vrouw had verwacht (Van Vonderen en Van Zeeuwen 1987). Herintreding vindt steeds vroeger plaats, vanaf het moment dat het jongste kind de lagere school leeftijd bereikt. Dit leidt er toe dat in de jaren tachtig het 'werken-eerste of tweede kind-stoppen-kinderen op school-werken' model dominant wordt.

Hoe regelen de vrouwen die blijven werken de verzorging van hun kind? Grotendeels gaat het om 'thuis-arrangementen', dus de opvang wordt gedeeld met de partner of er komt een betaalde of onbetaalde oppas aan huis. Dit blijkt uit een onderzoek onder 5000 vrouwen (Van Amstel e.a. 1986). Ook wordt veel opvang geregeld door familie, burens of kennissen. Een veel kleinere groep van de vrouwen die blijft werken maakt gebruik van een crèche in de buurt of van een betaalde of onbetaalde oppas elders. Nog geen 5% van de vrouwen maakt gebruik van een crèche op het werk. Veel doorwerkende vrouwen zouden graag willen dat de partner ook voor de opvang zorgt. Maar deze wens komt lang niet altijd uit. De meeste partners gaan na de bevalling eerder meer dan minder uren per week werken (Kleiverda en Slot 1988). Het is dan ook niet verbazingwekkend dat de kans dat een vrouw na de geboorte blijft werken significant groter is als haar partner part-time werkt (Rombouts en Hagenars 1989). In tabel 3 is te zien dat in de jaren tachtig een kwart van de vrouwen niet werkte bij de geboorte van haar eerste kind en dat driekwart wel betaald werk had. Van deze groep is de meerder-

heid gestopt met werken, maar dit percentage loopt terug gedurende de jaren tachtig. Van de vrouwen die blijven werken vermindert ongeveer de helft haar arbeidsuren. Veruit de grootste groep van de vrouwen die blijven werken regelt kinderopvang via partner, familie of vrienden. Aan het begin van de jaren tachtig maakt nog geen vijfde van de doorwerkende vrouwen gebruik van een kinderdagverblijf of crèche. Aan het eind van de jaren tachtig is dit percentage verdubbeld voor de vrouwen die evenveel uren zijn blijven werken, maar stabiel gebleven voor de vrouwen die minder uren zijn gaan werken.

De opinies ten aanzien van de verschillende vormen van kinderopvang ontlopen elkaar niet zoveel (Hooghiemsta en Niphuis-Nell 1993). In 1988 vindt 31% van de Nederlandse bevolking dat familie de meest geschikte vorm van opvang is voor jonge kinderen, als beide ouders full-time werken. Dit wordt onmiddellijk gevolgd door 30% die een kinderdagverblijf het meest geschikt acht en door 25% die een oppas of babysit geschikt acht. Ook zijn er uitgesproken meningen over de meest ongeschikte vorm. 31% van de bevolking vindt een kinderdagverblijf de meest ongeschikte vorm, gevolgd door 25% die burens en vrienden de meest ongeschikte vorm vindt.

Hoe groot is nu de behoefte aan kinderopvang? Er zijn in de loop van de jaren tachtig een aantal schattingen gemaakt. Zo schat de WKN in 1982 de behoefte op 90 nieuwe kinderdagverblijven. In 1987 wordt berekend dat er voor 120.000 buitenshuis

Tabel 3: Vrouwen¹ met kinderen naar kinderopvang rondom geboorte van het eerst kind

Vrouwen met kinderen	1979-'81	1982-'84	1985-'87
Werkte niet bij begin zwangerschap	26%	25%	29%
Werkte wel bij begin zwangerschap en is na bevalling evenveel uren of meer blijven werken			
en regelde kinderopvang via			
* partner, familie, vrienden	6%	8%	7%
* kinderdagverblijf, crèche	1%	2%	2%
minder uren gaan werken			
en regelde kinderopvang via			
* partner, familie, vrienden	5%	8%	12%
* kinderdagverblijf, crèche	1%	1%	2%
gestopt met werken	61%	55%	46%
Totaal	100%	100%	100%

Bron: Overgenomen uit Statistisch Zakboek 1990, gebaseerd op Onderzoek Gezinsvorming, CBS. Steekproefaantal achtereenvolgens 481, 513 en 504 vrouwen.

1) Vrouwen die bij geboorte van hun eerste kind jonger dan 30 jaar zijn

werkende vrouwen een of andere vorm van kinderopvang beschikbaar is, maar dat er voor de overige 70.000 buitenshuis werkende moeders geen kinderopvang beschikbaar is en dat er nog eens een tekort van 160.000 kindplaatsen voor vrouwen die aangeven wel te willen werken als er betere voorzieningen zouden zijn om de combinatie werk en zorg voor kinderen mogelijk te maken (Wilbrink-Griffioen e.a. 1987). In 1988 zouden er bijna 38.000 vrouwen zijn die in dat jaar hun eerste kind kregen, wilden blijven werken én opvang voor hun kind zochten (Tijdens 1991). Schattingen over de behoefte aan gesubsidieerde kinderopvang door buitenshuis werkende moeders zijn moeilijk te maken. Enerzijds is er een geweldig grote vraag naar kinderopvang, anderzijds wordt deze vraag voor een aanzienlijk gedeelte vervuld door de partner en door informele opvang. Er is wel iets bekend over de voorkeuren van ouders voor bepaalde vormen van kinderopvang, maar het is niet bekend in hoeverre er informele opvang gebruikt wordt

Tabel 4: Schatting van het percentage gehuwde vrouwen, dat behoort tot de werkzame beroepsbevolking en dat gebruik maakt van kinderopvang 1980-1990

Werkende vrouwen	1980	1982	1984	1986	1988	1990
Gehuwde vrouwen, ten minste één kind 0-3 jr (x 1.000), w.v. werkzaam (x 1.000) ¹	567,8	562,1	540,7	-	-	570,0
	97,5	112,2	121,7	-	-	270,0
Kinderen 0 t/m 3 jr (x 1.000) ²	708,9	706,2	692,8	707,8	736,6	761,0
Kinderen in dagverblijven (x 1.000) ³	6,1	6,6	9,4	12,0	16,8	28,2
In % van alle ≤ 3 jarigen	0,9%	0,9%	1,4%	1,7%	2,3%	3,7%
Gebruik door werkende moeders ⁴	3,3%	3,1%	4,1%	-	-	5,5%

Bron: 1) Arbeidskrachtentelling 1981, 1983 en 1985, CBS en schatting op basis van Corpeleijn (1992). Exclusief niet-werkzame vrouwen, die wél tot de beroepsbevolking worden gerekend.

2) Overlevingstafels naar geslacht en leeftijd, 1976-1980, 1981-1985 en 1986-1990, CBS. Aantallen per 1 januari.

3) Kindercentra 1986, 1988 en 1990, CBS. Aantallen ingeschreven kinderen in kinderdagverblijven (x 1.000). Gegevens per 1980, 1982, 1984, 1986, 1988 en 1990.

4) Schatting van het gebruik, uitgedrukt in procenten van de buitenshuis werkende moeders tussen 25-45 jaar met een 0 t/m 3 jarig kind. Verondersteld is dat alle werkende vrouwen met een 0 t/m 3 jarig kind gemiddeld 1,34 kind in die leeftijdsgroep hebben en dat 70% van de ingeschreven kinderen een werkende moeder hebben.

omdat er wachtlijsten zijn voor de gesubsidieerde opvang. De substitutiemechanismen bij de vraag naar opvang zijn dus niet bekend, laat staan dat bekend is in hoeverre vol-

doende beschikbaarheid van kinderopvang het arbeidsaanbod van moeders zal beïnvloeden en in hoeverre dit misschien zelfs het fertiliteitsgedrag zal beïnvloeden.

In de jaren tachtig stijgt het aantal werkende gehuwde vrouwen met minstens één nul- t/m drie-jarig kind van 97.500 in 1981 naar 239.400 in 1991 (tabel 4). We kunnen aan de hand van de cijfers in deze tabel het gebruik door nul- t/m driejarige kinderen en door werkende moeders met kinderen in die leeftijdsgroep ruw berekenen. Het percentage nul- t/m driejarige kinderen dat een plaats heeft in een kinderdagverblijf loopt op van 0,9% in 1981 tot 3,7% in 1991. Het gebruik door buitenshuis werkende moeders loopt naar schatting op van 6,3% in 1981 tot 11,8% in 1991. Dit laat zien dat het gebruik bijna is verdubbeld, maar dat in 1991 nog altijd bijna 90% van de buitenshuis werkende moeders met jonge kinderen op een andere manier dan via een kinderdagverblijf de opvang regelt.

6 Conclusie

De geschiedenis van de kinderopvang in Nederland laat sinds de jaren zestig een grillig patroon zien. In de loop der tijd zijn verschillende belangengroepen bij de kinderopvang betrokken: in eerste instantie zijn dat enkele traditionele vrouwen- en vrijwilligersorganisaties, vervolgens de feministische organisaties en later de vrouwensecretariaten van de vakbonden. Ook de standpunten van de overheid veranderen. Domineerden in de jaren zestig en zeventig de pedagogische argumenten om kinderopvang te realiseren, in de jaren tachtig worden de argumenten met betrekking tot de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen doorslaggevend in het overheidsbeleid. Dat betekent dat in de jaren zeventig vooral de peuterspeelzalen gestimuleerd zijn, terwijl in de jaren tachtig de kinderdagverblijven worden gestimuleerd. Echter, het aanbod van kinderdagverblijven blijft ontoereikend om in de vraag te voorzien. De meeste opvang in de gesubsidieerde voorzieningen vindt nog altijd plaats in de peuterspeelzalen. Daar worden twee- tot vierjarige kinderen gedurende enkele dagen twee tot drie uur per dag opgevangen. Daardoor is deze vorm nauwelijks van betekenis voor de arbeidsparticipatie. Vrouwen die participeren op de arbeidsmarkt delen vaak de zorg met hun partner. Daarnaast maken zij gebruik van informele opvang, dat betekent opvang door familie, burens of kennissen. Als ze wel gebruik maken van de gesubsidieerde voorzieningen, dan zijn dat meestal de kinderdagverblijven en in veel geringere mate de gastouderopvang. Toch bieden deze voorzieningen slechts plaats aan een klein deel van de kinderen waarvan de moeders betaalde arbeid verrichten.

Hoofdstuk 3

Kinderopvang sinds de Stimuleringsmaatregel

Kea Tijdens en José Houweling

Op 1 januari 1990 is de Stimuleringsmaatregel kinderopvang van kracht geworden. Met de maatregel kan het aantal voorzieningen voor kinderopvang tussen 1990 en 1993 fors worden uitgebreid. In dit hoofdstuk gaan we in op de ontwikkelingen in die periode, waarbij de financiering en de organisatie van de voorzieningen voor kinderopvang centraal staan. We behandelen vervolgens de verwachte ontwikkelingen na 1993. In het laatste deel gaan we in op de vraag naar en het aanbod van kinderopvang.

1 De Stimuleringsmaatregel

In de jaren tachtig wordt de overheid steeds gevoeliger voor het argument dat de arbeidsparticipatie van vrouwen moet stijgen en dat daarvoor kinderdagverblijven nodig zijn. In het vorige hoofdstuk is al aan de orde geweest dat de nadruk minder komt te liggen op opvoedkundige argumentaties, maar vaker op behoeften van werkende moeders aan kinderopvang. Deze verandering in de opvatting over het buitenshuis werken van vrouwen met jonge kinderen betekent dat alleen die vormen van kinderopvang worden gesubsidieerd die bijdragen aan een grotere arbeidsparticipatie van vrouwen. Dat zijn de kinderdagverblijven, de gastouderprojecten en de buitenschoolse opvang. De peuterspeelzalen worden uitgesloten van subsidie omdat deze niet bedoeld zijn voor werkende moeders. De eerstgenoemde vormen van kinderopvang zijn aanmerkelijk duurder dan de peuterspeelzalen, die vooral afhankelijk zijn van de vrijwillige inzet van vrouwen, zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven. Dat betekent dat de overheid meer financiën ter beschikking zal moeten stellen. In 1989 resulteert dit in de Stimuleringsmaatregel kinderopvang, waarmee het aantal voorzieningen voor kinderopvang sterk kan worden uitgebreid. Wel wordt een nadrukkelijke voorkeur uitgesproken voor het tot stand brengen van relatief goedkope voorzieningen, zoals gastouderopvang.

In de Stimuleringsmaatregel kinderopvang staat dat het aantal kindplaatsen in vier jaar zal moeten verdubbelen. De exploitatie van nieuwe kinderopvangplaatsen wordt gesubsidieerd en het doel is om eind 1993 zo'n 49.000 kindplaatsen extra te hebben gecreëerd. De maatregel is in eerste instantie bedoeld voor kinderen van nul tot vier jaar, maar vanaf 1991 ook voor kinderen van vier tot en met twaalf jaar. Er wordt subsidie gegeven voor nieuwe kindplaatsen in kinderdagverblijven, gastouderopvang,

buitenschoolse opvang en 24-uurs opvang. Er zal dan voor 4% van de Nederlandse kinderen tot vier jaar plaats zijn in de gesubsidieerde kinderopvang. Daarvoor zijn twee financieringsbronnen beschikbaar, ten eerste de Regeerakkoord-gelden, die oplopen van f 20 miljoen in 1990 naar f 152 miljoen in 1993, en ten tweede f 130 miljoen Oort-gelden, die ontstaan zijn uit de belastinghervorming.

De minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) draagt de eindverantwoordelijkheid voor de Stimuleringsmaatregel. De maatregel komt ook volledig ten laste van de begroting van het ministerie van WVC. Wel is de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) medeverantwoordelijk. In het vorige hoofdstuk is al beschreven dat het ministerie van SZW steeds meer betrokken raakt bij kinderopvang, omdat de participatie van vrouwen een steeds belangrijker wordt bij de argumentatie om kinderopvang uit te breiden.

Voor de uitvoering van de maatregel hebben de ministers de verantwoordelijkheid bij de gemeenten gelegd. De stimuleringsgelden worden volgens artikel 14 van de Welzijnswet aan gemeenten verstrekt via een 'tijdelijke, specifieke uitkering'. Dit betekent dat ruim 600 Nederlandse gemeenten het geld dat ze krijgen voor kinderopvang, ook daaraan moeten besteden, maar dat ze verder vrij zijn te bepalen welke kinderen worden toegelaten, wat de hoogte van de ouderbijdrage is, op welke manier de ouderbijdrage wordt berekend, aan welke eisen het personeel moet voldoen en hoeveel opvang ze willen in kinderdagverblijven, in buitenschoolse opvang en bij gastouders. Sommige gemeenten willen alleen kinderopvang voor werkende of studerende ouders, of vooral voor bijstandsmoeders, maar er zijn ook gemeenten die juist ook uit pedagogische overwegingen kinderopvang willen, dus voor kinderen van moeders die geen werk buitenshuis hebben.

Kinderopvang is een gemeenschappelijk belang en daarmee een gezamenlijke verantwoordelijkheid van ouders, overheden en arbeidsorganisaties, zo staat in artikel 7 van de Stimuleringsmaatregel. De overheid verwacht dan ook nadrukkelijk medefinanciering. Gemeenten, ouders en bedrijven horen eveneens bij te dragen in de kosten van de opvang. In dit kader neemt de uitbreiding van kindplaatsen voor het bedrijfsleven een bijzonder plaats in. In overleg met het ministerie van WVC, de staatssecretaris van SZW en de Stichting van de Arbeid is een vast percentage kinderopvangplaatsen afgesproken voor het bedrijfsleven. Zeventig procent van de nieuw te creëren kindplaatsen is voor het bedrijfsleven. Daarvan is de ene helft voor bedrijven in de profit-sector en de andere helft voor bedrijven in de non-profit-sector. Tevens krijgen bedrijven een korting op elke gekochte kindplaats.

Het hoofddoel van de Stimuleringsmaatregel is vergroting van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Slechts een van de zes neven doelstellingen is de 'opvoedingsondersteuning', dat wil zeggen dat kinderen met leeftijdsgenootjes en ouders met andere ouders in contact kunnen komen. De expliciet pedagogische overwegingen zijn dus niet geheel verdwenen. Vanuit deze doelstelling wordt uit het budget f 15 miljoen gereser-

veerd voor de voorschoolse ontwikkeling van allochtone kinderen. Dit zijn de zogeheten Op-stap-projecten.

2 De discussies over de Stimuleringsmaatregel tussen 1990 en 1993

De Stimuleringsmaatregel kinderopvang is een nieuwe en een tijdelijke maatregel. Dat betekent dat gedurende de looptijd er discussies plaatsvinden over de uitvoering van de maatregel en over de toekomst van de maatregel. Het ministerie van WVC laat verschillende onderzoeken uitvoeren om de maatregel tussentijds te evalueren en stelt de discussie over de toekomst afhankelijk van de uitkomsten van die onderzoeken. Daarbij kan geconstateerd worden dat het ministerie het besluitvormingsproces gedurende de stimuleringsperiode naar behoren vorm heeft gegeven en dat er vrijwel geen moment is geweest dat er overhaaste beslissingen genomen moesten worden of dat de beleidsvoorbereiding niet op tijd was afgerond. Echter, dit besluitvormingsproces heeft tot gevolg gehad dat het erg lang heeft geduurd voordat er duidelijkheid was over de toekomst van de kinderopvang. Deze onduidelijkheid heeft tot gevolg gehad dat sommige gemeenten een afwachtende houding gingen aannemen, waardoor de groei van het aantal voorzieningen werd geremd.

Naast het ministerie van WVC doen een aantal partijen mee aan de discussies. Dat is ten eerste de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), die de gemeenten vertegenwoordigt. De tweede partij is de Stichting van de Arbeid (STAR), waarin de sociale partners, dus de werkgeversorganisaties en de werknemersorganisaties hun belangen voor kinderopvang naar voren brengen. Derde is de Vereniging van Ondernemingen in de Gepremieerde en gesubsidieerde sector (VOG), die steeds vaker optreedt als de werkgeversvereniging voor de kindercentra. Ook het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW), waarin de vroegere Werkgemeenschap Kinderopvang Nederland inmiddels is ondergebracht, speelt een rol in de discussie. Zij vertegenwoordigen vooral een groep die pleit voor pedagogisch verantwoorde kinderopvang. Ook de gezamenlijke vrouwenorganisaties en de Emancipatieraad, als woordvoerders van de vrouwen voor wie de opvang wordt opgezet, mengen zich in de discussie. Deze partijen hebben soms tegenstrijdige opvattingen over de toekomst van de kinderopvang. In deze paragraaf beschrijven we daarom welke belangrijke discussies hebben plaatsgevonden tijdens de stimuleringsperiode 1990-1993.

Eén van de conflictpunten over de toekomst van de stimuleringsperiode is de vraag in welke mate de subsidiegelden gedecentraliseerd toegekend moeten worden. De VNG pleit voor decentralisatie en vindt dat de gemeenten de volledige subsidie moeten krijgen, ook de gelden die bestemd zijn voor de bedrijfsopvang. Ook het ministerie is voorstander van decentralisatie van de uitvoering naar provincies en gemeenten, zoals

ze dat ook in het overige ministeriële beleid bepleit. De STAR daarentegen pleit voor vorming van een fonds, waarin in elk geval de subsidies voor de bedrijfsopvang en de gelden die de werkgevers aan kinderopvang besteden worden ondergebracht. Ook de Emancipatieraad (1989) heeft reeds verschillende malen voorgesteld dat er een Fonds Kinderopvangvoorzieningen in het leven geroepen zou moeten worden. Uit de tussentijdse evaluatie zal echter geconcludeerd worden dat de gemeenten de kinderopvang naar behoren uitvoeren. Daarmee wordt dus ook gezegd dat de bestaande wijze van financiering voldoet. Er is dan ook weinig aanleiding de gelden in een apart fonds onder te brengen.

Al in het begin van de maatregel botsen de opvattingen van de minister van WVC met die van de werkgevers- en werknemersorganisaties. In maart 1990 worden de sociale partners kwaad omdat de minister zonder overleg besloten heeft de Oort-gelden rechtstreeks te doen toekomen aan de gemeenten. Tot dan toe is kinderopvang altijd een gemeentelijke aangelegenheid geweest, zoals ook in het vorige hoofdstuk is beschreven. Maar door de toenemende nadruk op bedrijfsopvang komt deze werkwijze onder druk te staan.

Eén van die discussies betreft de rol van de bedrijfsopvang. Al in het begin van de stimuleringsperiode blijken er knelpunten. Vooral bedrijven die in meer gemeenten vestigingen hebben, of bedrijven waarvan de werknemers in verschillende gemeenten wonen, worden geconfronteerd met een beleid dat sterk uiteen kan lopen. Gemeenten hanteren verschillende criteria voor ouderbijdragen en voor de vraag welke bedrijven wel of niet in aanmerking komen voor bedrijfsplaatsen (Pelzer 1991). Samenwerking tussen gemeenten en werkgevers is noodzakelijk, gezien de doelstelling dat de participatie van vrouwen zou moeten toenemen. Daarom verplicht de Stimuleringsmaatregel de gemeenten om eens per jaar met werkgevers te overleggen. Ook komt het steeds vaker voor dat instellingen een regionale organisatie voor bedrijfskinderopvang in het leven roepen. De problemen leiden er toe dat de Stimuleringsmaatregel in 1991 wordt herzien, vooral met het doel de bedrijfsgerichte kinderopvang sterker te stimuleren. De voornaamste veranderingen zijn, dat de premie voor werkgevers voor het huren van een kindplaats minimaal f 2.000,- moet zijn. Het beleid wordt steeds meer toegespitst op bedrijfskinderopvang.

Een ander conflictpunt betreft de kwaliteitsbewaking in de kinderopvang. Onder kwaliteitsbewaking wordt verstaan dat kindercentra moeten voldoen aan veiligheidsvoorschriften, aan pedagogische eisen, aan eisen rond groepsgrootte en formatie per kindplaats, en dat het personeel aan bepaalde kwalificaties moet voldoen. Bij het ingaan van de Stimuleringsmaatregel geeft de VNG wel een algemene richtlijn uit ten aanzien van kwaliteitsbewaking, maar deze is niet bindend en daarmee geen garantie voor kwaliteit. Eén van de organisaties die pleiten voor een centrale kwaliteitsbewaking is de FNV, die in 1989 op basis van een eigen onderzoek concludeert dat de kinderdagverblijven verschillende richtlijnen hanteren bij gebrek aan een algemene bindende

richtlijn en dat in meer dan de helft van de dagverblijven controle op kwaliteitsnormen door GG&GD en brandweer ontbreekt. Ook het ministerie van WVC ziet dat er problemen zijn rond de kwaliteitsbewaking, maar de minister vraagt zich af of kwaliteit wel door centraal vastgestelde eisen kan worden gerealiseerd.¹ In 1992 stelt de Minister een commissie in die op basis van onderzoek aanbevelingen moet formuleren voor een uniform kwaliteitsbeleid. Enkele knelpunten zijn de groepsprootte, de inspraak van ouders, de integratie van allochtone en gehandicapte kinderen en de flexibiliteit van de breng- en haaltijden.² Sommige van deze knelpunten hebben ook implicaties voor de financiering van de kinderopvang. Op het moment van schrijven heeft deze commissie haar werk nog niet afgerond.

3 Kinderopvang na 1993

De Stimuleringsmaatregel is een tijdelijke regeling en er heerst lange tijd onzekerheid over de toekomst. Ook al heeft de minister-president bij de behandeling van de regeringsverklaring in 1989 aangegeven dat in 1994 er bijna *f* 300 miljoen beschikbaar zou zijn, bestaande uit *f* 130 miljoen Oort-gelden en *f* 160 miljoen Regeerakkoord-gelden³, waarborgen voor de besteding van de gelden na de stimuleringsperiode zijn niet in de Stimuleringsmaatregel opgenomen.

De discussies over de toekomst worden al direct onder druk gezet door de resultaten van een onderzoek van de Algemene Rekenkamer (Tweede Kamer 1991). Volgens dit onderzoek zouden de Oort-gelden niet in de meerjarenraming van het ministerie staan opgenomen. De Rekenkamer constateert dat er in 1994 slechts *f* 137,6 miljoen beschikbaar zal zijn voor financiering van de kinderopvang, namelijk *f* 160 miljoen Regeerakkoord-gelden minus *f* 7,4 miljoen prijsbijstelling en *f* 15 miljoen Op-stap gelden.

De discussies over de toekomst van de Stimuleringsmaatregel worden voortgezet als het ministerie van WVC in de zomer van 1992 met een plan komt om kinderopvang onder te brengen in de Wet Stimulering Sociale Vernieuwing. Daarmee zou het geld voor de kinderopvang in het algemene Fonds Sociale Vernieuwing komen, waarbij de gemeenten grotendeels bepalen waarvoor het zal worden besteed. Het idee wordt door een aantal partijen niet ondersteund en begin 1993 besluit de ministerraad dan ook om van dit plan af te stappen.⁴

Het ministerie van WVC heeft de discussie over het vervolg op de maatregel afhankelijk gesteld van de uitkomsten van een tussentijdse evaluatie. Eind 1992 komt de Minister met dit rapport, waarin de stand van zaken halverwege de stimuleringsperiode, dus eind 1991, staat. In het voorjaar van 1993 organiseert het ministerie discussies

tussen de betrokken partijen over de toekomst van de maatregel en in het najaar worden besluiten genomen.

In april 1993 komt de regering met haar standpunt over het vervolg van de Stimuleringsmaatregel kinderopvang. Centraal daarin staat dat de maatregel wordt verlengd tot 1997, de zogenaamde Stimuleringsmaatregel 1994-1996. Het bestaande budget van *f* 160 miljoen Regeerakkoord-gelden en *f* 130 miljoen Oort-gelden wordt gehandhaafd. Het budget wordt dus niet uitgebreid, maar ook niet verminderd, ondanks de algemene bezuinigingen. Na 1996 zal het budget voor de kinderopvang aan het Gemeentefonds worden toegevoegd. De kinderopvang zal vanaf 1 januari 1994 deel uitmaken van de Welzijnswet. Later in het jaar, bij de begrotingsbesprekingen na Prinsjesdag, worden toch nog bezuinigingen van *f* 30 miljoen voor de kinderopvang voorgesteld.⁵

De doelstelling van de nieuwe Stimuleringsmaatregel is om de kinderopvang uit te breiden met 10 à 13.000 kindplaatsen. Omdat hiervoor geen extra middelen zijn uitgetrokken moet dit op andere manieren worden gerealiseerd. Eén oplossing is om het aandeel van de bedrijfsopvang in de totale opvang uit te breiden. Om dit te bevorderen zal de premie aan werkgevers verhoogd worden van *f* 2.000,- naar minimaal *f* 3.000,- per jaar. De verhouding tussen het aantal bedrijfsplaatsen en het aantal gesubsidieerde plaatsen zal 70% tegen 30% moeten worden.

In de Stimuleringsmaatregel 1994-1996 wordt ook een oplossing voorzien voor het probleem dat een werkgever kinderopvang in verschillende gemeenten moet zien te regelen, zoals in de vorige paragraaf al beschreven is. Gemeenten worden verplicht het aanbod van kinderopvangplaatsen regionaal te bundelen en via een centraal bemiddelingspunt aan werkgevers aan te bieden. Voor de vier grote gemeenten wordt de reeds bestaande subsidie voor ondersteunende organisaties gecontinueerd. Deze organisaties krijgen nu ook een taak om werkgevers van informatie te voorzien.

Een andere manier om het aantal kindplaatsen te vergroten zonder een groter budget wordt bereikt door de ouderbijdrage te verhogen. Een bijkomende reden hiervoor is dat de kosten van de kinderopvang tussen 1990 en 1993 meer zijn gestegen dan was voorzien. Bovendien blijkt halverwege de stimuleringsperiode al dat meer dan de helft van de ouders meer betaalt dan de richtlijnen van WVC voorschrijven en dat veel ouders voor het tweede kind evenveel geld kwijt zijn als voor het eerste kind.⁶ De advies tabel die het ministerie van WVC heeft opgesteld voor een inkomensafhankelijke ouderbijdrage ten behoeve van gemeenten zal worden aangepast. De ouderbijdragen worden verhoogd met *f* 26,- voor het laagste tarief. Vermoedelijk wordt ook het hoogste tarief verhoogd. Bovendien wordt de ouderbijdrage voor het tweede kind verhoogd. De bijdrage voor het tweede en volgende kind was tot nu toe een vast bedrag van *f* 64,- per maand ongeacht het inkomen, maar dit wordt nu *f* 107,- per maand. En tenslotte worden ook de mogelijkheden beperkt om de kosten van kinderopvang af te trekken bij de inkomstenbelasting.

4 Financiering van kinderopvang

Kinderopvang wordt in Nederland op een ingewikkelde manier gefinancierd. Er zijn drie partijen die de kinderopvang financieren. Dat is ten eerste de overheid, ten tweede de ouders en ten derde de bedrijven. Grofweg kan gesteld worden dat ieder ongeveer een derde bijdraagt aan de kosten van kinderopvang. Hierna onderzoeken we hoeveel elk van die partijen bijdraagt en hoe dit geregeld is.

De overheid financiert op vier manieren de kinderopvang. Ten eerste wordt kinderopvang gefinancierd door het Ministerie van WVC uit de Welzijnswet. Zoals in het vorige hoofdstuk al aan de orde is geweest, is deze wet in 1987 gedecentraliseerd en dat houdt in dat de financiering via de gemeenten plaatsvindt en dat deze verantwoordelijk zijn voor de kinderopvang. In 1989, het jaar voor de Stimuleringsmaatregel, hebben gemeenten bijna *f* 100 miljoen uitgegeven aan kinderopvang. Dat is bijna driekwart van de totale kosten van de gesubsidieerde kinderopvang in dat jaar. Ten tweede draagt het Ministerie van WVC bij via de Stimuleringsmaatregel, waarbij de Regeerakkoord-gelden, die oplopen van *f* 20 miljoen in 1990 naar *f* 152 miljoen in 1993, en de Oort-gelden ten bedrage van *f* 130 miljoen eveneens aan de gemeenten worden toegekend. Gemeenten ontvangen per nieuw gerealiseerde opvangplaats een subsidie van *f* 5.300,-. Ten derde draagt het Ministerie van Financiën bij door de kosten die bedrijven maken voor kinderopvang aftrekbaar te maken van de vennootschapsbelasting. Ten vierde financiert het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen de tussen-de-middag-opvang. Dit is weliswaar een onderdeel van de buitenschoolse opvang, maar wordt geregeld door scholen en ook gedeeltelijk vergoed door dit ministerie. In tabel 5 staat hoeveel geld er in de periode van de Stimuleringsmaatregel beschikbaar is.

Een groeiend aantal bedrijven betaalt mee aan de kinderopvang voor hun werknemers. Bedrijven betalen vrijwel nooit de volledige kosten voor een kindplaats, maar in bijna 90% van de bedrijven die een regeling voor kinderopvang hebben, wordt een eigen bijdrage gevraagd van de ouders in de kosten van kinderopvang (DCA 1991). In bijna de helft van deze bedrijven wordt deze eigen bijdrage afhankelijk gesteld van het inkomen van de ouders. Daarbij wordt in veel gevallen de WVC-adviestabel voor een inkomensafhankelijke ouderbijdrage gehanteerd. Bedrijven krijgen verder op twee manieren subsidie als zij kinderopvangplaatsen financieren. Zij kunnen de onkosten die ze maken om kinderopvang te regelen aftrekken voor de vennootschapsbelasting. Daarnaast is in de Stimuleringsmaatregel bepaald dat gemeenten aan bedrijven een premie moeten geven van *f* 2.000,- per gehuurde kindplaats. Ook als ze een kindplaats huren in de niet-gesubsidieerde kinderopvang krijgen zij deze premie van gemeenten, mits de opvang voldoet aan de gemeentelijke verordening. Gemeenten financieren dit bedrag van *f* 2.000,- uit de rijksbijdrage van *f* 5.300,-. In 1989 dragen bedrijven 5% bij in de totale kosten van kinderopvang, namelijk *f* 7 miljoen. In 1990 is dit bedrag

verdrievoudigd tot f 24,4 miljoen (VNG 1991). Niet duidelijk is hoe groot het aandeel is van de ouderbijdrage in dit bedrag. Ook zijn nog geen gegevens bekend over de hoogte van het terug te vorderen bedrag via de vennootschapsbelasting.

Ouders betalen uiteraard ook mee aan de kinderopvang. In de Stimuleringsmaatregel is de ouderbijdrage niet bindend vastgesteld. Gemeenten kunnen zelf de hoogte ervan vaststellen. Wel heeft het ministerie van WVC een adviestabel opgesteld. De ouderbijdrage stijgt met het inkomen en wordt op maandbasis vastgesteld. Bij gebruik van vijf dagen per week gedurende acht uur per dag betaalt een ouder met een inkomen dat minder is dan f 1.600,- per maand netto f 60,-. Dit loopt op tot f 780,- per maand voor ouders met een inkomen dat meer dan f 4.500,- bedraagt. Om het inkomen te bepalen worden de netto-inkomsten van beide ouders of verzorgende partners bij elkaar opgeteld. Als meer kinderen uit één gezin gebruik maken van kinderopvang, wordt voor het tweede en elk volgend kind een vast bedrag gerekend van f 60,- per maand, onafhankelijk van het inkomen van de ouders. In 1989 dragen ouders in totaal bijna f 29 miljoen bij aan de kinderopvang, dat is ruim 20% van de totale kosten. In 1990 hebben ouders volgens een schatting van de VNG bijna f 44 miljoen bijgedragen, dat is een stijging van 50% ten opzichte van het jaar daarvoor. Dit bedrag is echter een ruwe schatting, omdat veel gemeenten de ouderbijdragen die rechtstreeks aan bedrijven betaald worden niet konden achterhalen. De bijdrage van ouders zou dus wel eens aanmerkelijk hoger kunnen zijn.

Tabel 5: De financiering van kinderdagverblijven volgens de Stimuleringsmaatregel kinderopvang

Stimuleringsmaatregel	1990	1991	1991	1993
Oort-gelden (x f 1 miljoen)		130	130	130
Regeerakkoord-gelden (x f 1 miljoen)		20	88	144
Totaal (x f 1 miljoen)		150	218	274

Bron: Tweede Kamer der Staten Generaal. 1991. Rapport Algemene Rekenkamer

5 De rol van de sociale partners

In de jaren zestig zijn er een aantal bedrijven die bedrijfscreches oprichten, zoals in het vorige hoofdstuk beschreven is. Deze bedrijven brengen dit niet in de openbaarheid,

omdat bedrijfskinderopvang ingaat tegen de maatschappelijk aanvaarde opvattingen dat moeders thuis hun kinderen behoren te verzorgen. De bedrijven sluiten de crèches als ze geen personeelstekorten meer hebben. Als de maatschappelijke opvattingen in de jaren zeventig en vooral in de jaren tachtig veranderen, heeft dat ook invloed op bedrijven en instellingen. Deze vonden kinderopvang een verantwoordelijkheid van de ouders, maar in de tweede helft van de jaren tachtig verlaten ze schoorvoetend dit standpunt. Eén reden hiervoor is dat werkneemsters druk gaan uitoefenen op hun werkgever. Steeds meer vrouwen willen blijven werken na de geboorte van het kind, maar slechts onder twee condities, namelijk deeltijd en kinderopvang. Via emancipatiecommissies en ondernemingsraden vragen zij steeds vaker aan werkgevers om kinderopvang te realiseren (Tijdens 1991). Een tweede reden is dat de vakbeweging een strategie gaat volgen om met werkgevers afspraken te maken over kinderopvang.

Deze twee ontwikkelingen leiden er toe dat in de tweede helft van de jaren tachtig bedrijven en instellingen kinderopvang voor hun personeel beginnen te regelen. Zij huren kindplaatsen of zetten, vooral als het een grote onderneming betreft, een eigen kinderdagverblijf op. Kindplaatsen worden verhuurd door particuliere ondernemingen. De bekendste is de Stichting Kinderopvang Nederland, SKON, die bedrijfskinderopvang aanbiedt. De groei in bedrijfskinderopvang in de tweede helft van de jaren tachtig komt vooral voor hun rekening (Pelzer 1991).

Al snel wordt echter een andere weg ingeslagen. Door de Stimuleringsmaatregel kunnen bedrijven kindplaatsen huren bij gesubsidieerde kinderdagverblijven. De particuliere organisaties die bedrijfsopvang verzorgen komen daardoor min of meer buiten spel te staan. Ook overwegen bedrijven vrijwel niet meer om eigen kinderdagverblijven op te zetten. Bovendien geldt voor veel bedrijven dat ze geen 'branche-vreemde' activiteiten willen ontplooiën en dan is het veel gemakkelijker om kindplaatsen te huren. Behalve in de gezondheidssector, waar veel behoefte is aan opvang met langere openingstijden, richten bedrijven zelden hun eigen kinderdagverblijf op.

Een tweede reden voor de koersverandering is dat de vakbonden steeds vaker proberen kinderopvang te regelen via de collectieve arbeidsovereenkomsten (cao-en). Jaarlijks worden in Nederland honderden cao-en afgesloten tussen werkgevers of werkgeversorganisaties en vakbonden. Een cao komt via onderhandeling tot stand. Er zijn cao-en waar meer dan honderdduizend werknemers onder vallen, maar ook voor nog geen honderd werknemers. Er zijn cao-en voor bedrijfstakken, maar ook voor individuele bedrijven. Niet alle bedrijven, en dus ook niet alle werknemers, vallen onder de werkingssfeer van een cao, maar hun aantal is in de jaren zeventig en tachtig wel toegenomen. In 1990 vallen in de particuliere sector zo'n 2,5 miljoen werknemers onder een cao, dat is 75% van het aantal werknemers. Vrouwen vallen minder vaak dan mannen onder de werkingssfeer van een cao. Doordat steeds vaker kinderopvang wordt geregeld in cao-en, zijn het dus niet meer alleen enkele individuele bedrijven die opvang regelen, maar soms zelfs hele bedrijfstakken met honderden bedrijven.

In het begin van de jaren negentig krijgt de bedrijfsopvang een meer uniform karakter. Twee manieren om kinderopvang te regelen worden dominant. Ten eerste realiseren veel bedrijven regelingen voor kinderopvang, waarbij meestal plaatsen worden gehuurd van gesubsidieerde kinderdagverblijven. Ten tweede zijn er bedrijven die de kosten die ouders maken voor kinderopvang geheel of gedeeltelijk te vergoeden. De ouders moeten dan zelf een plaats zien te vinden. In hoofdstuk 5 gaan we dieper in op de vraag hoe deze afspraken over kinderopvang er uit zien en hoe ze worden nageleefd.

In 1989 wordt 7% van de kindplaatsen in de gesubsidieerde kinderopvang verhuurd aan bedrijven en instellingen. Sinds de invoering van de Stimuleringsmaatregel is dit percentage verdubbeld tot 14%. Dat zijn in totaal 3.054 kindplaatsen (VNG 1991). In 1991 telt het CBS dat er in 1990 en 1991 dankzij de Stimuleringsmaatregel 10.000 opvangplaatsen zijn gerealiseerd, waarvan 39% verhuurd zijn aan bedrijven en instellingen (CBS 1993b). De beoogde 70% is echter nog niet bereikt.

Ook de wijze van financiering kristalliseert uit. Steeds vaker financieren bedrijven of bedrijfstakken kinderopvangplaatsen door een percentage van de loonruimte in een zogenaamd 'sociaal fonds' te storten en dit bedrag te reserveren voor kinderopvang. Deze sociale fondsen bestaan in de meeste bedrijfstakken al enkele tientallen jaren en ze worden gebruikt om werkgelegenheidsprojecten, scholing, promotie van de bedrijfstak of, sinds kort, kinderopvang te financieren. De fondsen worden gezamenlijk beheerd door de betrokken cao-partijen. Soms wordt een afgesproken bedrag in het fonds gestort en soms een percentage van de loonsom. De bedragen die jaarlijks in het fonds gestort worden variëren van f 10.000,- bij Mølnycke Nederland BV tot enkele miljoenen bij de groothandel in technische producten en de NS (DCA 1993). Een enkele keer wordt voor de kinderopvang een apart fonds in het leven geroepen, bijvoorbeeld in 1992 het fonds Kinderopvang Koninklijke Bijenkorf Beheer.

6 De particuliere kinderopvang

Er is altijd een grote vraag naar kinderopvangvoorzieningen geweest. Toch heeft dit tot in de tweede helft van de jaren tachtig niet geleid tot een groot aanbod van voorzieningen door particuliere ondernemers. Daarvoor kunnen twee redenen zijn. In de eerste plaats moeten dergelijke voorzieningen concurreren met een circuit waarin kinderopvang zwart dan wel gratis wordt gerealiseerd. In de tweede plaats zouden de kosten van particuliere opvang wel eens te hoog zijn voor ouders in verhouding tot het loon dat zij verdienen. Het kan dan voor een moeder niet meer voordelig zijn om te blijven werken. Als in de tweede helft van de jaren tachtig de roep om kinderopvang in bedrijven en instellingen steeds luider wordt, gaan enkele particuliere ondernemingen kinderopvang aanbieden, waaronder SKON.

Particuliere organisaties kunnen, in tegenstelling tot de gesubsidieerde kinderdagverblijven, geen aanspraak maken op de overheidssubsidies via de Stimuleringsmaatregel. Dat leidt tot verwijten over oneerlijke concurrentie. Door de wijziging van de Stimuleringsmaatregel in 1991 wordt het mogelijk dat ook particuliere organisaties aanspraken kunnen maken op de subsidies voor bedrijfskindplaatsen (Pelzer 1991).

Naar alle waarschijnlijkheid heeft de particuliere kinderopvang, met name in het eerste jaar van de Stimuleringsmaatregel, een forse groei doorgemaakt.⁷ Deze groei moet toe worden geschreven aan het schreeuwend tekort aan kinderopvang. Het beeld van de particuliere opvang is wisselend. Sommige particuliere initiatieven zijn niet erg succesvol. Zo gaat het particuliere kinderdagverblijf Wonderland in Amsterdam failliet, nog voor de oprichting goed en wel een feit is. Het faillissement doet nogal wat stof opwaaien, omdat de stadsdeelraad en een ziekenhuis er tesamen f 2,5 ton in hebben geïnvesteerd. Anderzijds zijn ook succesvolle particuliere initiatieven bekend, zoals Villa Kakelbont in Amsterdam. De kindplaatsen in de Villa zijn erg prijzig, maar desondanks zijn er wachtlijsten. Ook is er bijvoorbeeld een initiatief om een kinderhotel op te zetten, waar kinderen een nachtje, een weekeindje of een aantal dagen kunnen blijven. Echter, een eerder soortgelijk initiatief blijkt al niet meer te bestaan.⁸

Vermoedelijk kunnen particuliere kinderdagverblijven zich handhaven voor het bovenste segment van de markt, daar waar ouders voldoende inkomen hebben om de hoge prijzen te betalen. Dit is echter slechts op een klein gedeelte van de kinderen van toepassing. Particuliere initiatieven die zich richten op andere segmenten van de markt zullen vermoedelijk te kampen krijgen met financieringsproblemen. De investeringen, met name in de behuizing, zijn hoog en snelle rendementen zijn niet te verwachten.

Het is ook de vraag of particuliere kinderdagverblijven, evenals de gesubsidieerde kinderdagverblijven, gaan werken volgens de cao die voor de kinderdagverblijven geldt. Het knelpunt daarbij zijn de lonen. Worden deze volgens de cao-afspraken betaald of zijn ze lager? Het is niet ondenkbaar dat een aantal particuliere kinderdagverblijven zal proberen lagere lonen te betalen. Zoals in hoofdstuk 1 al aan de orde is geweest, is de scheidslijn tussen witte, zwarte en gratis vrouwenarbeid bij kinderopvang flinterdun en daar gaat een loondrukkende werking van uit. Met een cao kan dat voorkomen worden. Daarom is het belangrijk dat ook de particuliere kinderopvang onder de werkingssfeer van de cao valt.

7 Het doel van de stimulering: een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen

Met het stimuleringsbeleid wordt beoogd de (her-)intreding van vrouwen te stimuleren. Toch wekt de maatregel de indruk dat er weinig nagedacht is over de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen. Ook de Algemene Rekenkamer is van mening dat "dit einddoel van de Stimuleringsmaatregel niet altijd even duidelijk is weergegeven" (Tweede Kamer 1990-1991). In deze paragraaf willen we bekijken of en hoe intreding of herin-

trekking van vrouwen zou kunnen worden gestimuleerd door kinderopvang. We maken daarbij een onderscheid naar kinderdagverblijven voor nul- tot vierjarige kinderen, voor gastouderopvang van nul- tot twaalfjarige kinderen en naar buitenschoolse opvang voor vier- tot twaalfjarige kinderen.

De overheid zal met haar beleid rond kinderopvang nauwelijks de intrede van vrouwen op de arbeidsmarkt stimuleren. Immers, het aantal vrouwen dat pas voor het eerst naar de arbeidsmarkt gaat als ze kortgeleden kinderen gekregen heeft, is te verwaarlozen. Intrede op de arbeidsmarkt vindt bij het overgrote deel van de vrouwen plaats voordat ze aan gezinsvorming beginnen. Stimulering van intrede op de arbeidsmarkt kan dus moeilijk als een serieuze doelstelling van het kinderopvangbeleid worden beschouwd.

Herintrede vindt vooral plaats als het jongste kind in de lagere- of middelbare-schoolleeftijd is, zoals we gezien hebben in het vorige hoofdstuk. Dat betekent dat vooral buitenschoolse opvang en opvang door gastouders een functie hebben om herintrede te stimuleren. Deze twee vormen van kinderopvang hebben dus een functie voor de realisering van de doelstelling van het stimuleringsbeleid. Echter, buitenschoolse opvang staat helemaal nog in de kinderschoenen, zoals blijkt uit het aantal kindplaatsen, namelijk 0,3% van de vijf- tot dertienjarigen in 1990 en 0,4% in 1991 (CBS 1993b). Ook de omvang van gastouderopvang is gering, zoals in het volgende hoofdstuk wordt uitgewerkt.

Bovenstaande betekent niet dat de kinderdagverblijven voor nul- tot vierjarigen zinloos zijn om de arbeidsparticipatie van vrouwen te stimuleren. Integendeel. Deze vorm van kinderopvang is uitermate belangrijk om te voorkomen dat vrouwen uit de arbeidsmarkt treden. In het vorige hoofdstuk is beschreven dat vrouwen in afnemende mate de arbeidsmarkt verlaten als hun eerste kind geboren wordt en in toenemende mate als hun tweede kind geboren wordt, of als er een combinatie optreedt van een niet-schoolgaand met een schoolgaand kind. De doelstelling van het kinderopvangbeleid zou dus moeten zijn te voorkomen dat vrouwen de arbeidsmarkt verlaten.

Er is een groot verschil tussen het voorkomen van uittrede en het bevorderen van herintrede. Uit onderzoek weten we dat herintrede gepaard kan gaan met neerwaartse beroepsdaling (Tijdens 1989). Daarmee wordt bedoeld dat vrouwen niet in hun oude beroep terugkeren, maar in een beroep waarvoor een lager uurloon gangbaar is. Bovendien hebben herintreedsters vaker slechtere arbeidsvoorwaarden, vaker tijdelijke arbeidscontracten of oproepcontracten. Ook kunnen ze sneller ontslagen worden, bijvoorbeeld bij het onderwijs waarin de positie van degenen die het laatst in dienst zijn getreden het zwakst is. En, tenslotte, leidt onderbreking van de arbeidsloopbaan tot een slechtere pensioenopbouw. Kortom, als met de subsidiëring van kinderopvang uittrede voorkomen kan worden, dan is dat voor de arbeidsmarktpositie van vrouwen veel beter dan het bevorderen van herintrede.

In de Stimuleringsmaatregel is niet aangegeven welk effect de uitbreiding van de kinderopvang precies zal hebben op de arbeidsparticipatie van vrouwen. Dat is ook moeilijk, ondermeer omdat het beslissingsproces om al of niet te stoppen met werken complex is. Vrouwen nemen deze beslissing in stappen. De eerste stap is de vraag of moeders thuis voor hun kinderen behoren te zorgen of niet. We spreken van een beroeps- versus een gezinsorientatie. Deze orientatie wordt beïnvloed door de norm die in de sociale omgeving van de vrouw dominant is. In de afgelopen decennia is de dominantie van de gezinsorientatie in veel sociale groepen afgenomen ten gunste van de beroepsorientatie. Als er sprake is van een beroepsorientatie, wordt de tweede stap gezet. Er moeten vervolgens twee voorwaarden vervuld zijn, namelijk kinderopvang en deeltijdarbeid. Bij de vraag hoeveel kinderopvang en hoeveel deeltijdarbeid speelt de mate waarin de vader bij de opvoeding van het kind betrokken is een grote rol. Verder wordt de beslissing beïnvloed door de mogelijkheid tot herintreding. Als de kans groot is om bij herintreding een baan te vinden in hetzelfde beroep, met hetzelfde loon, met een vast arbeidscontract en met de gewenste arbeidstijden, dan zal de vrouw sneller tot uittreding besluiten. Deze herintredingskansen verschillen per beroep en per sector. Ook zal de beslissing worden beïnvloed door de cultuur in de arbeidsorganisatie: is er een zekere tolerantie ten aanzien van moeders met jonge kinderen? En tenslotte is er een derde stap in het beslissingsproces te onderkennen, namelijk als na verloop van tijd blijkt dat de combinatie van buitenshuis werken en de zorg voor een kind om wat voor reden dan ook zwaarder is dan oorspronkelijk gedacht, bijvoorbeeld door de komst van een tweede kind. Het beslissingsproces bij vrouwen rond uittreding is dus een vrij langdurig proces en er spelen ook andere factoren een rol dan alleen de aanwezigheid van kinderopvang.

Het effect van de Stimuleringsmaatregel op de arbeidsparticipatie van vrouwen kan dus alleen worden onderzocht door te kijken in hoeverre de beslissing tot uittreding wordt verminderd doordat het aanbod van gesubsidieerde kinderopvang is toegenomen. In een dergelijk onderzoek moet ook nog rekening gehouden worden met de substitutie-effecten. Zal er bij voldoende aanbod van kinderopvang een substitutie optreden van gebruik van informele naar gebruik van gesubsidieerde kinderopvang, of van gebruik van niet-gesubsidieerde naar gebruik van gesubsidieerde kinderopvang? Als dat het geval is, dan betekent dat dat een deel van de nieuwe kindplaatsen niet wordt bezet door kinderen van moeders die zonder deze kindplaats geen betaalde arbeid zouden hebben, maar van moeders die voorheen ook al participeerden op de arbeidsmarkt. Elzinga en Spaans (1993) hebben voor dit onderzoek al een stevige eerste aanzet gegeven.

Tenslotte kan er ook een lange-termijn effect van de Stimuleringsmaatregel uitgaan. Vrouwen krijgen in Nederland op steeds oudere leeftijd hun eerste kind. De voornaamste reden hiervan is dat de combinatie van betaald werk en jonge kinderen niet goed mogelijk is en dat dit er toe leidt dat vrouwen hun eerste zwangerschap uitstellen.

Medici hebben gewezen op de nadelen die hieraan verbonden zijn.⁹ De opvang voor nul- tot vierjarige kinderen zou dus op tot effect kunnen hebben dat vrouwen op jongere leeftijd hun eerste kind krijgen.

8 De vraag naar kinderopvang in de jaren negentig

Hoe groot is de vraag naar kinderopvang? Uit de vorige paragraaf is gebleken dat de vraag naar kinderopvang vooral komt van moeders die niet uit het arbeidsproces willen treden bij de geboorte van hun eerste of tweede kind en van moeders die willen herintreden als hun jongste kind de lagere- of middelbare schooltijd heeft bereikt. Hoeveel moeders zoeken opvang voor hun kinderen omdat ze arbeid buitenshuis willen blijven verrichten of omdat ze willen herintreden?

Laten we een blik werpen op de cijfers. In 1991 telde Nederland ruim 2,4 miljoen vrouwen tussen 25 en 45 jaar (Corpeleijn 1992). Daarvan heeft bijna 1,6 miljoen één of meer minderjarige thuiswonende kinderen jonger dan 18 jaar. Bijna 600.000 vrouwen hebben een jongste kind tussen nul en drie jaar. Nog eens bijna 200.000 hebben een jongste kind van vier of vijf jaar en van bijna 700.000 is het jongste kind tussen zes en 17 jaar. Iets meer dan de helft (53%) van de moeders waarvan het jongste kind tussen nul en drie jaar is, participeert niet op de arbeidsmarkt. Ruim een vijfde (21%) is meer dan 20 uur per week werkzaam en eveneens een vijfde (21%) is minder dan 20 uur per week werkzaam. Dan is er nog een kleine groep (5%) die geteld is als werkzoekende zonder baan. Deze cijfers betekenen dus dat er bijna 270.000 vrouwen zijn die voor tenminste één kind jonger dan vier jaar kinderopvang wensen. Onder de werkende vrouwen met kinderen zijn vrouwen met een lagere opleiding en vrouwen tot 24 jaar ondervertegenwoordigd (Imbens 1992). Vrouwen met kinderen zijn vaker werkzaam als meewerkende gezinslid of als zelfstandige, waardoor ze vermoedelijk vaker thuis werken en daarom misschien minder behoefte hebben aan kinderopvang. Als we veronderstellen dat de helft van deze 270.000 vrouwen hun kinderen samen met hun partner opvangen omdat ze hun werktijden zo kunnen regelen dat er steeds iemand thuis is, dan blijven er 135.000 vrouwen over die opvang buiten het huisgezin zoeken. Hoe regelen deze vrouwen de opvang voor hun kind of kinderen? En wat willen de moeders die niet op de arbeidsmarkt participeren? Hierop proberen we in deze paragraaf een antwoord geven.

Er zijn een aantal onderzoeken gedaan naar het gebruik van kinderopvang. Veruit de meeste kinderopvang wordt nog steeds gerealiseerd door de partner en door informele opvang. Eind 1991 blijkt uit een omvangrijke enquête dat van de vrouwen die op de een of andere manier gebruik maken van kinderopvang ruim 45% azegt dat de partner meehelpt om de kinderen op te vangen, ruim 30% dat familieleden wel eens bij het kind

thuis oppassen en bijna 35% dat familie wel eens bij hen thuis oppast (Groot en Maassen van den Brink 1992).

In een onderzoek onder 1264 kantoorvrouwen in de industrie (Tijdens en Goudswaard 1992), zegt bijna de helft van de vrouwen die nog geen kinderen hebben, maar daar wel over denken, dat ze van plan is gebruik te maken van gesubsidieerde kinderopvang. Een iets kleinere gedeelte van de vrouwen weet nog niet wat ze zal doen en een nog iets kleinere groep wil zelf de opvang doen. Bij de vrouwen die gebruik willen maken van kinderopvang staat een plaats op een kinderdagverblijf hoog op het wensenlijstje, onmiddellijk gevolgd door een plaats in een bedrijfscreche. Oppas door familie of oppas aan huis scoren minder hoog en een gastoudergezin komt pas op de laatste plaats. De wensen van de kantoorvrouwen wijken nogal wat af van de feitelijke kinderopvang. Daar waar vrouwen de voorkeur geven aan een plaats in een kinderdagverblijf of creche, blijkt dat feitelijk het vaakst opvang gerealiseerd word door familie, burens en kennissen.

Hetzelfde patroon van kinderopvang blijkt uit een schriftelijke enquête onder een representatieve steekproef van 1639 leden van de AbvaKabo (Dankmeyer e.a. 1992). Van de leden met jonge kinderen zorgt bijna de helft, al dan niet met partner, zelf voor de opvang van de kinderen. Een ruime kwart heeft informele opvang geregeld, dat wil zeggen oppas door familie, burens of kennissen. Minder dan een kwart maakt gebruik van een kinderdagverblijf of een oppas aan huis. Tenslotte is er een zeer kleine groep die gastouderopvang kent of een andere vorm van opvang. Een behoorlijke groep maakt gebruik van meer vormen van kinderopvang.

In de vraag naar kinderopvang zijn eigenlijk vier groepen te onderscheiden. Een zeer grote groep vrouwen wil dat hun partner actief meedoet aan de opvoeding van het kind, zodat zo min mogelijk een beroep op opvang door andere hoeft te worden gedaan. Deze gezinnen regelen dit door hun arbeidstijden zo veel mogelijk op elkaar af te stemmen, de vrouw meestal meer dan de man. Dan is er een groep die vindt dat het kind in een vertrouwde omgeving moet opgroeien. Zij geven de voorkeur aan opvang door familie, vooral door moeders of schoonmoeders. Een derde groep wenst eveneens dat het kind in een gesinssituatie wordt opgevangen, maar geeft daarbij de voorkeur aan een betaalde oppas of gastouder. En tenslotte is er een groep die de voorkeur geeft aan kinderdagverblijven, vanwege de continuïteit en de betrouwbaarheid van deze vorm van opvang. Een nadeel is wel dat kinderen er vaak niet terecht kunnen als ze ziek zijn. Uit het eerder genoemde onderzoek onder leden van de AbvaKabo blijkt dat bijna de helft van de groep die gebruik maakt van enige vorm van kinderopvang zegt dat zij het kind niet naar de opvang kan brengen als het ziek is, bijna een kwart dat dit wel kan en meer dan een kwart dat het soms kan. Dat de voorkeuren lang niet altijd gerealiseerd kunnen worden zal duidelijk zijn. Bij de kinderdagverblijven blijft de vraag groter dan het aanbod. Zo is er in de kinderdagverblijven in 1991 plaats voor ruim 49.000 kinderen en

staan er, na correctie voor dubbele inschrijving, nog 20.000 kinderen op een wachtlijst (CBS 1993b).

In sectoren waar ook 's avonds en 's nachts wordt gewerkt kan vraag ontstaan naar ontstond vraag naar kinderopvang met andere openingstijden dan van acht uur 's ochtends tot zes uur 's avonds. Het gaat hier om werknemers in ploegendiensten, in gebroken diensten of met onregelmatige arbeidstijden, bijvoorbeeld in de industrie en schoonmaak, in het openbaar vervoer of in de gezondheidszorg. Uit onderzoek is gebleken dat werknemers in deze sectoren echter vrijwel geen behoefte hebben aan 24-uurs opvang.¹⁰ Immers, partners zullen vaak de opvang buiten de kantoor tijden op zich nemen. Deze werknemers hebben wél een grote behoefte aan verlengde openingstijden en aan een flexibel gebruik van de voorzieningen. Daarnaast zijn er enkele groepen waarvoor 24-uurs opvang wel belangrijk is, namelijk alleenstaande ouders die in onregelmatige diensten werken en ouders die beide op onregelmatige tijden werken. Dit blijkt onder meer uit ervaringen in het 24-uursopvangcentrum 't Trammetje, waar een groep ouders aan geeft naar een andere baan te moeten uitkijken als deze opvang niet meer zou bestaan (Dueren e.a. 1991).

De huidige kindercentra kunnen moeilijk voldoen aan de vraag naar flexibele opvang. Tot nu toe is bij de kinderdagverblijven de vraag naar reguliere opvang groter dan het aanbod en dus is er weinig noodzaak tot het aanbieden van verlengde openingstijden en flexibele opvang. Ook zijn de normen ten aanzien van groepen zodanig dat gebruik op wisselende dagdelen vaak niet mogelijk is (Lieon 1993b). Vanwege deze vraag naar flexibele kinderopvang is in 1991 de Stimuleringsmaatregel verruimd in die zin dat ook opvang met verlengde openingstijden en 24-uurs opvang kunnen worden gesubsidieerd. Het Ministerie heeft vervolgens in de gezondheidszorg enkele experimenten met flexibele opvang en met 24-uurs opvang opgezet. Ze zal het gebruik hiervan onderzoeken.¹¹ Verwacht kan worden dat ook in andere sectoren werkgevers druk zullen uitoefenen op meer flexibele openingstijden.

9 Het aanbod van kinderopvang in de jaren negentig

Om te berekenen hoe groot het aanbod van kinderopvang is en hoeveel kinderopvangvoorzieningen er zouden moeten komen om in de behoefte te voorzien, wordt het begrip kindplaats of opvangplaats gebruikt. "Een opvangplaats is de mogelijkheid een kind gedurende een jaar 45 uren per week (9 uur x 5 dagen) op te vangen (hele-dagopvang). Een opvangplaats omvat daarmee 45 uren x 48 weken = 2.160 uren per jaar" (toelichting op artikel 3 Stimuleringsmaatregel kinderopvang 1991-1993). In de praktijk komt dit vrijwel nooit voor. Per opvangplaats worden dus meer kinderen opgevangen. Dit leidt tot een verhoudingsgetal, dat voor elke vorm van kinderopvang verschillend is. Volgens de CBS-statistieken over kindercentra (CBS 1993a en b) worden in de kinderdagverblijven per opvangplaats 1,70 kinderen opgevangen. Voor de peuterspeelzalen ligt dit verhoudingsgetal hoger, namelijk 2,59. Bij de buitenschoolse opvang wordt 1,43 kind per plaats opgevangen. Deze verhoudingsgetallen komen aardig overeen met eerdere schattingen (VNG 1990, Pelzer en Miedema 1992).

Het doel van de Stimuleringsmaatregel is dat er 49.000 kindplaatsen meer zijn op 31 december 1993 dan op 31 december 1989. Een probleem hierbij is dat het aantal plaatsen in 1989 niet goed te bepalen is, maar in de tussentijdse evaluatie wordt aangegeven dat 36% van de uitbreiding is gehaald na twee jaar en dat de uitbreiding in het tweede jaar sneller is gegaan dan in het eerste jaar. Sinds de maatregel van kracht is, heeft onder meer de VNG enkele keren onderzoek gedaan naar de groei van het aantal kinderopvangvoorzieningen (VNG 1991, 1992). Echter, de resultaten van een van deze onderzoeken werd niet gepubliceerd wegens onvergelykbaarheid van de cijfers met voorgaande jaren (VNG 1991). Andere onderzoeksinstituten komen met betere indicaties van de toename van kinderopvang. Het CBS kwam tweejaarlijks en komt nu jaarlijks met duidelijke overzichten over het aantal kindercentra. Hun publicaties, zij het dat ze niet onmiddellijk beschikbaar zijn, geven de toename van het aantal kindercentra het duidelijkst weer (zie ook tabel 6). Eind 1992 is volgens een steekproef een percentage bereikt van 60%.¹² Het is echter onwaarschijnlijk dat de beoogde verdubbeling van het aantal opvangplaatsen aan het einde van de Stimuleringsmaatregel gerealiseerd zal zijn.¹³

Het aantal gemeenten dat voorzieningen voor kinderopvang binnen de gemeentegrenzen heeft, is in de afgelopen jaren fors toegenomen. Hebben in 1989 nog slechts 211 gemeenten kinderopvang gerealiseerd, in 1991 zijn dit er al 416.¹⁴ Vrijwel alle overige van de 647 Nederlandse gemeenten nemen wel deel aan de Stimuleringsmaatregel, maar hebben kinderopvang in samenwerking met andere gemeenten of in voorbereiding.¹⁵ In 1991 zijn er bijna 29.000 opvangplaatsen, waarvan ruim 7.000, dat is 25%, bedrijfsplaatsen (CBS 1993b en tabel 6). Naar verhouding zijn er meer opvang-

Tabel 6: Aantal kindercentra in Nederland in 1990 en 1991

	1990	1991
Voorzieningen		
Kinderdagverblijven	725	1.005
Halve-dagverblijven	90	120
Bedrijfscreches	90	75
Peuterspeelzalen	3.075	3.705
Buitenschoolse opvang	160	245
Opvangplaatsen		
Kinderdagverblijven	21.400	28.800
Halve-dagverblijven	1.500	2.000
Bedrijfscreches	2.800	2.100
Peuterspeelzalen	61.100	75.800
Buitenschoolse opvang	3.400	4.900
Deelnemende kinderen		
Kinderdagverblijven	38.400	49.100
Halve-dagverblijven	2.500	3.500
Bedrijfscreches	4.600	3.500
Peuterspeelzalen	173.800	196.000
Buitenschoolse opvang	5.000	7.000
Aantal kinderen 0 t/m 3 jaar	746.868	760.917
Gebruik door kinderen¹		
Kinderdagverblijven	5%	6%
Halve-dagverblijven	0%	0%
Bedrijfscreches	1%	0%
Peuterspeelzalen (alleen kinderen 2 t/m 3 jr)	47%	53%
Gebruik door werkende moeders		
Werkende moeders met kind 0 t/m 3 jaar (x 1.000)	-	270,0 ²
Deelnemende kinderen kinderdagverblijven (x 1.000)	-	49,1
Gebruik door werkende moeders ³	5,5% ⁴	9,5%

Bron: Kindercentra 1991, CBS.

1) Gebruik is deelnemende kinderen/aantal kinderen 0 t/m 3 jaar

2) Geschat aantal werkende samenwonende en alleenstaande moeders met een kind 0 t/m 3 jaar, gebaseerd op Corpeleijn (1992). Exclusief niet-werkzame vrouwen, die wél tot de beroepsbevolking worden gerekend. Alleen vrouwen tussen 25-45 jaar.

3) Schatting van het gebruik, uitgedrukt in procenten van de buitenshuis werkende moeders tussen 25-45 jaar met een kind 0 t/m 3 jaar. Verondersteld is dat alle werkende vrouwen met een 0 t/m 3 jarig kind 1,34 kind in die leeftijdsgroep hebben en dat 70% van de deelnemende kinderen een werkende moeder heeft.

4) Ontleend aan tabel 4.

plaatsen gerealiseerd in grote dan in kleine gemeenten. Het aantal deelnemende kinderen in de kinderdagverblijven is met bijna 11.000 toegenomen tussen 1990 en 1991 tot bijna 49.000 (tabel 6). Ook de plaatsen in de peuterspeelzalen zijn toegenomen met bijna 15.000 en in de buitenschoolse opvang met 1.500. Als we het gebruik berekenen dan blijkt dat in 1991 zo'n 6% van de kinderen tussen nul tot en met drie jaar een plaats hebben in een kinderdagverblijf en dat 53% van de kinderen van twee en drie jaar op een peuterspeelzaal zit. We willen nagaan hoeveel werkende moeders gebruik maken van een kinderdagverblijf, maar helaas bestaan er geen exacte cijfers over het aantal werkende moeders met kinderen tussen 0 t/m 3 jaar. We kunnen wel hun aantal benaderen en vervolgens berekenen hoeveel procent van hen gebruik maakt van een kinderdagverblijf. Uit tabel 6 blijkt dat dit percentage tussen 1990 en 1991 is toegenomen van 5,5% naar 9,5%. Voor werkende moeders heeft de Stimuleringsmaatregel dus al in de eerste twee jaar een duidelijk effect gehad!

10 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we gezien hoe de overheid kinderopvang aan het eind van de jaren tachtig erkent als een noodzakelijke collectieve voorziening. Er is daarbij één belangrijke drijfveer, de arbeidsparticipatie van vrouwen moet toenemen en tekorten aan kinderopvangvoorzieningen zijn daarvoor een belemmering. De groei wordt gestimuleerd met een financiële impuls, die tijdelijk wordt toegekend. Als gedurende deze periode blijkt dat het aantal kinderopvangvoorzieningen inderdaad toeneemt en de organisatie na aanloopproblemen naar behoren gaat functioneren, wordt het beleid voortgezet. De beoogde verdubbeling van opvangplaatsen is echter niet geheel gerealiseerd. Er lijkt een positieve invloed uit te gaan van de kinderopvang op de arbeidsparticipatie van vrouwen. Toch is er nog altijd een groot tekort aan opvangplaatsen.

Uit het hoofdstuk wordt duidelijk dat een verandering in het beleid te realiseren is als ook maatschappelijke groepen en instituties de noodzaak van dat beleid onderschrijven. Het stimuleringsbeleid van de overheid ten aanzien van de kinderopvang is redelijk geslaagd, omdat de sociale partners zich eveneens met kracht hebben ingezet voor uitbreiding van de kinderopvang. Natuurlijk zijn er schoonheidsfouten in het besluitvormingsproces geslopen, maar daarbij moet bedacht worden dat er verschillende partners met onderling zeer uiteenlopende belangen bij betrokken waren. Zowel de financieringsvormen als de organisatie van de kinderopvang zijn in de stimuleringsperiode min of meer uitgekristalliseerd en de betrokken partijen zijn enigszins aan elkaar gewend geraakt. De gemeenten zijn nog altijd een zeer belangrijke partij, maar zij hebben wel iets moeten toegeven aan de sociale partners. Aan het einde van de eerste Stimuleringsmaatregel kinderopvang ziet het er voor het eerst in de Nederlandse geschiedenis naar uit dat kinderopvang een collectieve voorziening wordt.

Voetnoten bij hoofdstuk 3

- 1 Nieuwsbrief Kinderopvang, juli 1992, nr. 1
2 Nieuwsbrief Kinderopvang, februari 1993, nr. 3
3 Regeringsverklaring 1989, Handelingen in de Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990,
16-425
4 Nieuwsbrief Kinderopvang, juni 1993, nr. 4
5 Bezuinigingen kinderopvang. In *Aaneen*, 28-09-1993
6 Interview met minister H d'Ancona, in FNV Magazine, 16-01-1993
7 Deze alinea is gebaseerd op *Kinderopvang*, 10/92
8 *Vrouw en Bedrijf*, augustus 1993
9 Prof.dr. E.R. te Velde ging in 1991 in zijn oratie aan de universiteit van Utrecht
uitgebreid in op de medische gevaren van uitstel van de geboorte van het eerst kind (zie
NRC Handelsblad, 19-11-1991).
10 NIZW nieuwsbrief: Resultaten van de enquête over flexibele opvang. In *Piccolo* nr, juli
1992, p. 5-6
11 Nieuwsbrief Kinderopvang, juli 1992, nr. 1
12 FNV Magazine, 16-01-1993
13 Beoogde uitbreiding kinderopvang niet gehaald. In *Volkskrant*, 22-10-1993
14 De harde cijfers over twee jaar stimuleringsbeleid. In *Kinderopvang*, oktober 1992, p.
35-37
15 Idem

Hoofdstuk 4

Gastouderprojecten

Saskia Lieon

De gastouderopvang wordt in een apart hoofdstuk behandeld omdat het in de vorige hoofdstukken nog nauwelijks aan bod is gekomen. De reden daarvoor is dat de overheid zich tot voor kort nauwelijks met deze kinderopvangvoorziening bezig hield. Op enkele experimenten na werd er geen subsidie aan gastouderprojecten gegeven. Daarnaast ontbreekt het aan wetgeving die als waarborg van de kwaliteit van de gastouderopvang kan dienen. Met de komst van de stimuleringsmaatregel kinderopvang heeft de overheid meer belangstelling voor gastouderprojecten gekregen, met name omdat gastouderopvang als een goedkope vorm van opvang wordt gezien.

In dit hoofdstuk zal er dieper worden ingaan op de gastouderprojecten. Gastouderopvang is een vorm van opvang die flexibel te gebruiken is. Dat is een belangrijk aspect, omdat het op die manier gebruikt kan worden als alternatief voor de kinderdagverblijven met beperkte openingstijden of bij gebrek aan buitenschoolse opvang. Naast flexibiliteit heeft gastouderopvang nog andere voor- en nadelen.

In een aantal landen in Europa is het gastouderschap in sterke mate geprofessionaliseerd. De goede voorbeelden zijn Frankrijk, België en Denemarken. Er wordt tenslotte in dit hoofdstuk gekeken of verdere professionalisering van gastouderprojecten een wenselijke richting is voor Nederland.

1 Gastouders, gastouderopvang en gastouderbureaus

Gastouderopvang is een formeel georganiseerde vorm van kinderopvang, waarbij de gastouder tegen betaling de kinderen van één of meer vraagouders opvangt. Het gastouderbureau bemiddelt tussen vraag- en gastouders en begeleidt deze koppeling. De opvang vindt plaats bij de gastouder thuis. Er worden maximaal vier kinderen opgevangen, inclusief de eigen kinderen, in de leeftijd nul tot twaalf jaar. Er zijn commerciële gastouderbureaus en bureaus opgezet door instanties uit de zorgsector zoals het Groene Kruis. In de praktijk wordt dit werk voor 99% door vrouwen gedaan.

Sinds 1973 houdt de overheid zich bezig met gastouderopvang en gastouderprojecten, speciaal in de vorm van financiële steun aan experimenten. De Interdepartementale Werkgroep Kinderopvang (IWK) geeft in 1984 het advies dat er een wet op kinder-

opvang moet komen, met uitzondering van gastouderopvang. Zij achten deze vorm waardevol voor ouders en kinderen, maar overheidsbemoeienis zou te veel ingrijpen in de privé-sfeer. Dit uitgangspunt maakt de overheid tot haar beleid. Kinderopvang is primair de verantwoordelijkheid van de ouders. Juist bij gastouderopvang kan de persoonlijke verantwoordelijkheid van ouders voor hun kinderen goed tot uitdrukking komen. De overheid blijft geïnteresseerd in gastouderprojecten, omdat deze vorm goedkoper zou kunnen zijn dan opvang in kinderdagverblijven. De stimulerende bemoeienis van de overheid komt tot uitdrukking in het subsidiëren van het driejarig Landelijk Project Gastouderprojecten eind jaren tachtig, waarbij het accent ligt op landelijke stimulering van gastouderprojecten, deskundigheidsbevordering en het ontwikkelen van modellen en methodieken.

In 1990 heeft 19% van alle gemeenten in Nederland tenminste één gastouderbureau. In totaal zijn er 131 gastouderprojecten geteld. Een gemiddeld gastouderbureau bemiddelt zo'n 23 kindplaatsen (VNG 1990). In 1991 zijn er in totaal 38.055 kindplaatsen binnen de kinderopvangvoorzieningen geteld. Dat is goed voor zo'n 80.000 kinderen. 10% van de opvangplaatsen wordt aangeboden in de vorm van gastouderopvang. De capaciteit van de gastouderopvang is in de jaren 1990 en 1991 met ruim 140% toegenomen van 1.583 naar 3.822 kindplaatsen (WVC 1992). Binnen de gastouderopvang wordt een kindplaats door 2,5 kinderen bezet.

2 De financiële kant van gastouderopvang

Met de komst van de stimuleringsmaatregel kinderopvang in 1990 krijgen gastouderbureaus nu ook subsidie. De rijksoverheid geeft gemeenten een subsidie van f 5.300 voor elke extra kinderopvangplaats die gecreëerd wordt. De gemeenten mogen naar eigen inzicht de bijdrage gebruiken voor investerings- en/of exploitatiesubsidies voor de kinderopvangvoorzieningen. Indien opvangplaatsen in de vorm van gastouderopvang wordt gerealiseerd, geldt 2,5 koppelingen tussen vraag- en gastouders voor één kindplaats.

Voor de overheid is gastouderopvang een goedkope vorm van kinderopvang. De kosten die er zijn, bestaan uit een kantoortje met een aantal medewerkers die de koppelingen tussen de vraag- en gastouders regelen. De arbeidskosten van de gastouder wordt door de vraagouder betaald. Dit is een groot verschil met bijvoorbeeld een kinderdagverblijf. Naast een kantoor heeft een kinderdagverblijf ook diverse speel- en slaapruintes nodig. Deze ruimtes moeten worden ingericht en de leidsters zijn in dienst van het kinderdagverblijf. Wanneer de gastouderprojecten op zo'n manier zouden worden georganiseerd, dat alle nadelen van gastouderopvang tot een bevredigende oplossing zijn gebracht, is het verschil in kosten met een kinderdagverblijf minimaal.

De inkomsten voor de gastouder is voor het eerste kind f 3,00 per uur en voor het tweede of derde kind f 1,50 tot f 2,00 per uur. Wanneer een gastmoeder zelf het verzorgingsmateriaal en speelgoed moet aanschaffen, is zij direct weer een deel van haar inkomen kwijt. Enkele gastouderbureaus hebben daarom een uitleenfaciliteit voor het grote materiaal. Gastouders kunnen dan gratis buggy's, boxen en kinderstoelen in bruikleen krijgen. In de meeste gevallen zijn de inkomsten van de gastouder gelijk aan de bijdragen die de vraagouders betalen. Slechts een paar gastouderbureaus werken met een retributiesysteem, waarbij de bijdrage afhankelijk is van het inkomen.

De gesubsidieerde kinderdagverblijven werken met een inkomensafhankelijke ouderbijdrage. Voor ouders met een laag inkomen is opvang in een gesubsidieerd kinderdagverblijf goedkoop, voor ouders met een hoog inkomen is die opvang duur. De meeste gastouderbureaus berekenen een vast bedrag voor een uur opvang. Voor de ouders met een laag inkomen is gastouderopvang, in relatie tot opvang in een gesubsidieerd kinderdagverblijf, duur. Voor ouders met een hoog inkomen kan gastouderopvang goedkoper zijn. Gastouderbureaus pleiten voor een ouderbijdrage-regeling naar inkomen zodat gastouderopvang een reële keuzemogelijkheid wordt voor ouders.

3 Voor- en nadelen van gastouderopvang

Gastouderopvang heeft een aantal voordelen. Zo lijkt gastouderopvang het meest van alle vormen van kinderopvang op de situatie thuis. Een gewoon huis en gezelschap van één of twee volwassenen en enkele kinderen. De gastouders die de kinderen opvangen, doen wat ouders gewoon zijn te doen. Opvang in een huiselijke omgeving spreekt veel ouders aan. Een aantal ouders kiest principieel voor opvang in een gezin. Vooral bij opvang voor baby's komt dit motief vaak voor. Een ander aspect van gastouderopvang is de kleinschaligheid. De gastouder past op maximaal vier kinderen tegelijk op. In de praktijk wordt er meestal op minder kinderen gepast. De gastouder heeft voldoende tijd om aandacht te besteden aan alle kinderen. Wanneer de kinderen naar school gaan, kan de gastouder de buitenschoolse opvang verzorgen. Tussen-de-middag, na-schooltijd en in de vakanties kunnen de kinderen naar de gastouder toe.

Flexibiliteit van opvangtijden is in principe goed te regelen binnen de gastouderopvang. De mogelijkheid om de opvangtijden aan te passen aan de omstandigheden van de vraagouder zijn in het algemeen groter dan bij andere vormen van kinderopvang. Daarnaast behoren opvang 's avonds, 's nachts en in het weekend ook tot de mogelijkheden van gastouderopvang.

Het aantal uren opvang en de dagen waarop, wordt door middel van overleg tussen de gast- en vraagouder vastgesteld. Het is echter niet bekend in hoeverre de gastouders bereid zijn om op wisselende dagen, 's avonds, 's nachts of in het weekend op te passen.

Dit is echter wel bepalend voor de vraag in hoeverre de gastouderprojecten voldoen als flexibele kinderopvangvoorziening.

De discussie over de nadelen van gastouderopvang concentreert zich rondom problemen als de kwaliteit van de opvang en de positie van de gastouder. In overzicht 3 zijn de voor- en nadelen samengevat. Bij de gastouderbureaus wordt veel gewerkt met de contractvorm "overeenkomst tot het verrichten van enkele diensten". Dit is een contractvorm waarin summier enkele afspraken worden vastgelegd over de uitvoer van het werk. Er is geen sprake van een gezagsverhouding en alle rechten en plichten die bij een arbeidscontract horen ontbreken. Dit betekent geen verzekering in het kader van de WW, ziektewet of WAO, geen recht op vakantie(geld) en een inkomen dat onder het minimumloon ligt. Het contract wordt tussen de vraag- en de gastouder afgesloten. Dat betekent dat de functie van het gastouderbureau alleen nog maar adviserend kan zijn. Er kunnen namelijk geen eisen gesteld worden aan personen waar geen juridische relatie mee bestaat. Werkbegeleiding en deskundigheidsbevordering kunnen alleen op vrijwillige basis plaats vinden. Adviezen en aanbevelingen zijn ter kennisname. De "overeenkomst tot het verrichten van enkele diensten" biedt nauwelijks mogelijkheden om de geboden opvang te controleren. Voor de meeste gastouderbureaus houdt het werk op na werving, bemiddeling en koppeling (Hoex 1991). Hooguit wordt er tweemaal per jaar nog telefonisch geïnformeerd naar de stand van zaken, maar structurele begeleiding komt weinig voor. De belangrijkste kritiek op de contractvorm "overeenkomst tot het verrichten van enkele diensten" is ten eerste de slechte rechtspositie van de gastouder en ten tweede de beperkte invloed van het gastouderbureau op het Uitvoerend werk van de gastouder.

Gastouderopvang mist, in de ogen van een aantal mensen, de uitstraling van professionaliteit. Zij hebben twijfels over de kwaliteit van de opvang die geleverd wordt. Zij vinden gastouderopvang om pedagogische redenen niet wenselijk. De kinderen missen de omgang met leeftijdsgenoten en de speciaal ingerichte ruimtes. Daarnaast zijn gastouders niet opgeleid om op andermans kinderen te passen.

Ook vanuit een emancipatoir oogpunt kan men niet zo gelukkig zijn met de gastouderopvang. De gastmoeder heeft een onderbetaalde, rolbevestigende en geïsoleerde taak. De rol van de gastouder is sterk verwant met die van de moederrol. De rol die kinderopvang kan spelen in de verandering van de opvatting over het moederschap blijft zeker beperkt als de opvang van kinderen in de kinderdagverblijven en andere vormen van kinderopvang het werk van vrouwen alleen blijft (Van Horne 1988). Kinderopvang heeft te maken met het zelfde grote misverstand als het onderwijs; hoe jonger de kinderen, hoe lager gekwalificeerd en gewaardeerd (in materiële en immateriële zin) het personeel kan zijn. De maatschappelijke onderwaardering van de verzorgende en opvoedende taken van huisvrouwen is van grote invloed op de lage status die het werken met kleine kinderen heeft.

Overzicht 3: Voor- en nadelen van gastouderopvang

Voordelen	
*	Opvang in huiselijke omgeving, gelijk aan gezinssituatie
*	Kleinschaligheid
*	Flexibiliteit in opvangtijden
*	Goedkope vorm van kinderopvang (voor de overheid)
*	Alternatief voor flexibele en buitenschoolse opvang
Nadelen	
*	Slechte rechtspositie en beloning van de gastouder
*	Beperkte invloed van het gastouderbureau op de kwaliteit van het uitvoerende werk van de gastouder
*	Twijfels over de geleverde kwaliteit van de gastouderopvang
*	Dure vorm van kinderopvang voor ouders met een laag gezinsinkomen
*	Institutionaliseert een stereotiepe van de vrouw

4 Gastouderprojecten in het buitenland

In andere Europese landen is gastouderopvang een veel voorkomende vorm van kinderopvang. In de meeste landen bestaan wettelijke regelingen waaraan gastouderopvang moet voldoen. Bovendien is er in veel West-Europese landen een hechte samenwerking tussen gastouderprojecten en de overheid. In die landen hebben de gastouders een soort dienstverband met een instelling, die vaak op één of andere manier is gelieerd aan de overheid. Deze organisatie werft, registreert, bemiddelt en controleert. In Nederland beperkt de bemoeienis van de overheid zich tot het stimuleren van gastouderopvang. In Nederland is geen wet op gastouderopvang en geen verplichting tot registratie van gastouders. In Frankrijk, België en Denemarken zijn de gastouderprojecten het verst zijn ontwikkeld. Gastouderopvang is daar in sterke mate geprofessionaliseerd. De gastouderopvang in deze landen wordt uitgebreid beschreven in hoofdstuk 6.

5 Nieuwe ontwikkelingen in Nederland

Binnen de gastouderprojecten in Nederland wordt geëxperimenteerd met verschillende nieuwe vormen van arbeidscontracten voor gastouders. Met een arbeidsovereenkomst verbetert de positie van de gastouder. Daarnaast voegt een arbeidscontract een stuk

waardering en erkenning toe aan het werk van de gastouder. Gastouder wordt een beroep.

Het afsluiten van een arbeidscontract biedt tevens de mogelijkheid om de kwaliteit van de gastouderopvang te verhogen. Door het arbeidscontract ontstaat een formele gezagsverhouding tussen het gastouderbureau en de gastouder, zodat eisen gesteld kunnen worden aan de opleiding, ervaring en deskundigheid van de gastouder. Het bureau draagt zorg voor de begeleiding en de deskundigheidsbevordering.

Het werken met gastouders in loondienst is bij uitstek een middel om de professionaliteit van de gastouderopvang te bevorderen. Ook bedrijven blijken veel interesse te hebben voor het inhuren van opvangplaatsen bij deze professionelere vorm van gastouderopvang. In deze paragraaf worden twee gastouderprojecten beschreven die met arbeidscontracten werken.

Het UK-uitzendmodel

Als eerste organisatie in Nederland is de Stichting Uitbreiding Kinderopvang (UK) uit Amsterdam gaan werken met een andere contractvorm dan de gebruikelijke "overeenkomst tot het verrichten van enkele diensten". Gezien de situatie in Amsterdam, een chronisch tekort aan kinderopvangmogelijkheden, leken bepaalde vraagouders bereid om de meerkosten van de verbeterde rechtspositie voor de gastouder te bekostigen (Hoex 1991). In 1988 werd het nieuwe contractmodel geïntroduceerd, gebaseerd op het systeem van uitzendbureaus. Het verschil met de "overeenkomst tot het verrichten tot enkele diensten" is dat de gastouder nu een overeenkomst aangaat met het gastouderbureau en niet met de vraagouder. Het contract gaat pas in werking wanneer de gastouder aan het werk gaat. Vanaf dat moment heeft de gastouder alle rechten en plichten die bij een arbeidscontract horen, bijvoorbeeld recht op het minimum loon en recht op uitbetaling bij ziekte en vakantie. Het contract kan op alle tijden, van beide kanten, worden stop gezet.

De gastouder verdient per kind per uur een vierde van het minimum uurloon. In 1991 was dat f 3,00 bruto per uur. Er mag op maximaal vier kinderen tegelijk gepast worden. Daarnaast is er een belastingvrije onkostenvergoeding van 50 cent per kind per uur. De kosten voor de vraagouders bedragen f 5,50 per kind per uur.

De stichting UK besteedt extra aandacht aan begeleiding en deskundigheidsbevordering. Er vinden geregeld huisbezoeken plaats en er zijn groepsbijeenkomsten met meer gastouders waar ervaringen worden uitgewisseld. Deze kunnen alleen verplicht gebeuren wanneer dit onder werktijd plaats vindt.

Een organisatie op basis van het UK-uitzendmodel maakt alleen een goede kans om tot ontwikkeling te komen wanneer de gemeente een exploitatiesubsidie verstrekt. Dit is nodig om een circuit van "zwart" werkende gastouders te voorkomen. De ervaring leert dat een gastouder compleet met geplaatste kinderen uit het bestand kan verdwijnen. Dit gebeurt omdat de gastouder toch liever netto meer geld, dus "zwart" en

zonder sociale voorzieningen, rechtstreeks van de gastouder ontvangt, dan minder, dus "wit" en met sociale voorzieningen, van het gastouderbureau. Voor de vraagouder kan dit ook goedkoper zijn. Daarmee gaat voor het gastouderbureau veel geïnvesteerde energie en een bron van inkomsten verloren. Het risico van kwaliteitsverlies is groot; er is geen toezicht meer op de geleverde diensten en de gastouder moet het zonder begeleiding en deskundigheidsbevordering doen. Wanneer er een inkomensafhankelijke ouderbijdrageregeling wordt gehanteerd zullen vraagouders waarschijnlijk niet zo snel met zo'n voorstel akkoord gaan (Vermeulen en Hoex 1990).

Arbeidscontract voor gastouders

In 1990 is het gastouderbureau Walcheren, in samenwerking met de NIZW, gestart met een proefproject waarbij een drietal gastouders een arbeidscontract aangeboden kregen (Ramstijn 1991). Het salaris is gebaseerd op een gemiddelde van 14 uur per week. Naast dit minimum aantal uren, wordt ook een maximum aantal uren met de gastouder afgesproken dat zij beschikbaar moet zijn. Of de gastouder nu twee of vier kinderen opvangt, is niet van invloed op de hoogte van het salaris. Het salaris is losgekoppeld van het aantal kinderen. Voor de arbeidsvoorwaarden wordt de cao-welzijn gevolgd.

Gerichte werkbegeleiding is een belangrijk onderdeel van dit experiment. Er is een verplicht introductieprogramma en individuele- en groepsbegeleiding. Het contact tussen het gastouderbureau en de gastouder is intensiever nu de gastouder met een arbeidscontract werkt.

In eerste instantie viel de belangstelling onder de gastouders voor het arbeidscontract tegen. Veel gastouders willen het werk niet als een beroep zien. Meestal willen zij niet meer dan het belastingvrije bedrag verdienen, omdat zij anders met alle rompslomp vandien te maken krijgen. Na Walcheren zijn ook gastouderbureaus in Schijndel en Wageningen gaan werken met arbeidscontracten. In beide bureaus gaat het eveneens maar om een paar gastouders die in loondienst gaan werken. In Schijndel is de bedoeling dat de gastouder in loondienst nauw gaat samen werken met het kinderdagverblijf. Zo zal ze, wanneer er even geen gastkinderen zijn, kunnen meehelpen in het dagverblijf. Nu al neemt ze deel aan de team-vergaderingen van de leidsters en komt regelmatig met de gastkinderen op bezoek.

6 Professionalisering van de gastouderprojecten

De vraag is of professionalisering van gastouderprojecten, zoals die in Frankrijk, België en Denemarken in min of meerdere mate aanwezig is, ook voor Nederland een wenselijke richting is. In de vorige paragraaf is duidelijk geworden dat de professionalisering van gastouderprojecten in Nederland slechts langzaam tot ontwikkeling komt, met

als grote verschil dat het in Nederland de gastouderbureaus zelf zijn die er mee aan de slag gaan, terwijl in de andere drie landen de overheid dit proces op gang heeft gebracht.

Door professionalisering worden een groot aantal nadelen van gastouderopvang ondervangen. De professionalisering krijgt in eigenlijk alle gevallen vorm door te gaan werken met één of andere contractvorm. Doordat er met een arbeidscontract wordt gewerkt, verbetert de rechtspositie van gastouders en komt er meer aandacht voor de kwaliteit van de opvang. Door het begeleiden en kwalificeren van gastouders wordt de kwaliteit van de opvang verbeterd. Een arbeidscontract is niet altijd een garantie dat de beloning van gastouders ook verbetert. De professionalisering van de gastouderopvang vindt op drie manieren plaats: door een betere rechtspositie van de gastouder, door verbetering van de beloning van de gastouder en door begeleiding en kwalificering van de gastouder.

De rechtspositie van gastouders is het best geregeld in Denemarken en Frankrijk. Gastouders worden gelijk behandeld als iedere andere werknemer. In België wordt er een verschil gemaakt tussen zelfstandig werkende gastouders en de gastouders die bij een gastouderbureau werken. De zelfstandig werkende gastouders moeten inkomstenbelasting en sociale premies betalen, terwijl de gastouders bij een gastouderbureau als vrijwilligers worden gezien en dat niet hoeven. De Belgische gastouders worden niet doorbetaald als ze ziek zijn of gedurende de vakantie.

Bij de gastouderprojecten in Nederland, waar wordt gewerkt met één of andere vorm van arbeidscontract, is de rechtspositie van gastouders goed geregeld. Het voordeel van een arbeidscontract boven het UK-uitzendmodel is dat de gastouder bij een arbeidscontract een vast inkomen krijgt, ongeacht het aantal kinderen dat ze opvangt. In totaal werken er maar een paar gastouders in Nederland met deze nieuwe contractvormen.

In Frankrijk hebben erkende gastouders alle rechten en plichten van een werknemer, maar zij verdienen slechts maximaal 75% van het minimumloon. De Franse gastouders kunnen nooit een zelfstandig bestaan opbouwen met dit beroep. Wel wordt er van overheidswege gestimuleerd om deze arbeid in de formele economie op te nemen. Ook in België ligt het inkomen van een gastouder onder het minimumloon. In Denemarken daarentegen ligt het inkomen van een gastouder boven het minimumloon en is er een onkostenvergoeding. De goede rechtspositie en de volwaardige beloning van gastouders heeft zijn weerslag op de kwaliteit van het werk. De Deense gastouders zien zich zelf als een beroepsgroep, zoals ondermeer blijkt uit hun hoge participatiegraad bij de vakbond.

Over het algemeen worden gastouders mager beloond, zeker gezien het verantwoordelijke en veel gevraagde werk dat ze doen. De betaling is nog lager dan het minimumloon, behalve dan in Denemarken, en meestal moeten de onkosten er ook nog van bekostigd worden. Daarnaast werken de gastouders vaak meer dan 40 uur in de week.

Mogelijkheden voor een opleiding en een loopbaan zijn er nauwelijks. Dit is dan ook de reden waarom het in Denemarken steeds moeilijker wordt om gastouders te vinden. Potentiële gastouders zoeken betere banen, bijvoorbeeld met meer carrièremogelijkheden.

Het arbeidscontract biedt veel aanknopingspunten om de kwaliteit van het uitvoerende werk van de gastouder te verbeteren. Dit kan gebeuren door middel van begeleiding, huisbezoeken en groepsgesprekken met meer gastouders om ervaringen uit te wisselen. Daarnaast kan de kwaliteit verbeterd worden door het kwalificeren van gastouders, bijvoorbeeld door voorlichtingsbijeenkomsten of korte cursussen. Een gedegen opleiding zou gastouders de kans geven om zich te kwalificeren voor werk bij aanverwante organisaties, zoals een kinderdagverblijf. Op deze manier krijgt de gastouder de kans op een loopbaan.

Arbeidscontracten of registratie van gastouders geeft hen een betere rechtspositie. In de praktijk willen veel gastouders echter niet onder deze condities werken. De voordelen van bijvoorbeeld sociale zekerheid, vakantiegeld en pensioenrechten wegen voor veel gastouders niet op tegen het feit dat er inkomstenbelasting betaald moet worden over het toch al niet zo hoge inkomen. In Frankrijk en België werken grote groepen gastouders niet geregistreerd. Ook in Nederland zegt drie van de vier gastouders dit werk alleen te willen blijven doen als zij voor deze inkomsten verschoond blijven van belastingaanslagen (Clarijs 1989). In Denemarken wordt amper "zwart" gewerkt door gastouders. Dat komt omdat naast een goede rechtspositie de inkomsten van de gastouder voldoende zijn, zodat het niet loont voor gastouders om "zwart" te gaan werken. Om de rechtspositie van gastouders te verbeteren, moeten de beloning worden verhoogd, anders zullen grote groepen gastouders "zwart" gaan werken.

Wanneer gastouderopvang op een professionele manier is georganiseerd, waarbij gastouders ten minste het minimum loon krijgen, kost gastouderopvang even veel als een opvangplaats in een kinderdagverblijf. De Stichting UK en de Werkgemeenschap Kindercentra in Nederland (WKN) hebben dit beide uitgerekend en kwamen beide tot de zelfde conclusie. Professionele gastouderopvang is ongeveer 25 cent goedkoper dan een plaats in een kinderdagverblijf, f 5,50 tegenover f 5,75 per uur.

In Frankrijk en België, waar gastouders onder het minimumloon betaald krijgen, is gastouderopvang goedkoper dan opvang in een crèche. In alle drie de landen kost gastouderopvang voor de ouders evenveel als een kinderdagverblijf en in Denemarken is het zelfs goedkoper. In Nederland is gastouderopvang vaak duurder voor de ouders. Om te bereiken dat ouders een vrije keuze kunnen maken tussen gastouderopvang en een kinderdagverblijf, zou de ouderbijdrage voor gastouderopvang ook via de inkomensafhankelijke WVC-tabel berekend moeten worden. Ook is daarvoor belangrijk

dat van beide soorten opvang voldoende aanbod is. In Frankrijk maken veel ouders gebruik van gastouderopvang omdat er onvoldoende plaatsen in crèches zijn.

7 Conclusie

Er kan geconcludeerd worden dat professionalisering van gastouderopvang een goede weg is. Het werken met arbeidscontracten neemt veel nadelen van gastouderopvang weg. Wanneer er met een goed arbeidscontract wordt gewerkt, zoals in Denemarken of recent in Nederland, krijgen gastouders een volwaardige positie op de arbeidsmarkt. Arbeidscontracten hebben ook een positieve invloed op de kwaliteit van de opvang. Door de ontstane arbeidsverhouding tussen gastouders en gastouderbureau zijn er voldoende mogelijkheden voor begeleiding en deskundigheidsbevordering.

Wanneer de rechtspositie en beloning voor gastouders goed is geregeld, zullen gastouders minder behoefte hebben om "zwart" te gaan werken. In Denemarken, waar de rechtspositie en beloning van gastouders het best is geregeld, zijn er nauwelijks gastouders die buiten de gastouderbureaus om werken. Toch zal er altijd een groep gastouders zijn die afhaken wanneer gastouderopvang een professionelere aanpak krijgt. Deze gastouders hebben gekozen voor het werk van gastouder juist vanwege de vrijblijvendheid en de informele organisatie. Dit zullen ze niet meer terug vinden in de geprofessionaliseerde gastouderprojecten.

Het professionaliseren van gastouderopvang kost geld. Wanneer gastouderopvang op zo'n manier wordt geregeld dat alle nadelen zo goed mogelijk worden weggewerkt, is het even duur als een plaats in een gesubsidieerd kinderdagverblijf. Wil gastouderopvang een gelijkwaardige plaats krijgen binnen het aanbod van kinderopvangvoorzieningen, dan zal het qua subsidie en ouderbijdrageregeling gelijk gesteld moeten worden aan gesubsidieerde opvang in kinderdagverblijven. Op die manier krijgen ouders een eerlijke keuze tussen de verschillende vormen van kinderopvang. Daarnaast geeft het aanbod van de verschillende soorten kwalitatief gelijkwaardige opvang een vrije keuze aan ouders.

Vanuit emancipatoir oogpunt zou professionalisering van gastouderopvang een hele verbetering zijn. Het arbeidscontract geeft een stuk waardering in materiële en immateriële zin aan het werk van een gastouder. Maar de verandering dat het verzorgen van kinderen niet meer hoofdzakelijk door vrouwen zal plaats vinden zal nog wel enige tijd op zich moeten laten wachten.

Hoofdstuk 5

De vakbeweging en kinderopvang

Saskia Lieon

Sinds 1987 maken de vakbonden afspraken met werkgevers over kinderopvang. De gedachte hierachter is dat kinderopvang een essentiële voorwaarde is voor vrouwen om te gaan werken en vooral om te blijven werken. Aangezien de overheid in onvoldoende mate zorg draagt voor kinderopvangvoorzieningen hebben de vakbonden besloten een deel van die verantwoordelijkheid op zich te nemen.

In dit hoofdstuk wordt gekeken hoe het staat met de kinderopvangregelingen in de collectieve arbeidsovereenkomsten (cao-en), vijf jaar nadat de eerste afspraken zijn gemaakt. Het is gebaseerd op een onderzoek dat van september 1992 tot maart 1993 heeft plaats gevonden in opdracht van de Industriebond FNV. Daarbij stonden de volgende vragen centraal. Hoeveel afspraken over kinderopvang zijn er tot nu toe gemaakt? Hoeveel wordt er gebruik gemaakt van de regelingen en wat zijn de ervaringen van werknemers met kinderopvang?

1 De vakbeweging en kinderopvang

De vakbonden, aangesloten bij de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), zijn van mening dat kinderopvang een basisvoorziening zou moeten zijn, waarvoor de overheid zorg zou moeten dragen. En vanuit dat standpunt hielden zij zich tot in het midden van de jaren tachtig niet met dit onderwerp bezig. Hierin komt verandering als het vrouwensecretariaat van de FNV constateert dat de overheid weinig tot niets doet voor de kinderopvang en dat het daarom tijd wordt dat de vakbeweging zich gaat bezighouden met dit onderwerp.

In het najaar van 1987 besluiten de FNV-bonden om de problematiek rond kinderopvang op te nemen in het arbeidsvoorwaardenbeleid. De inzet is om in een korte tijd de achterstand bij de kinderopvangvoorzieningen in te lopen. Vanaf dat moment zien de bonden kinderopvang als de verantwoordelijkheid van drie partijen: overheid, werkgevers en werknemers. Bij deze gezamenlijke verantwoordelijkheid hoort een tripartite financiering: overheid, werkgevers en ouders. Een dergelijke financiering is in Europa een unicum. In diverse landen om ons heen bestaat bedrijfskinderopvang, maar dat is altijd strikt gescheiden van de gesubsidieerde circuits. In 1990 wordt het idee van

tripartite financiering van kinderopvang door de overheid overgenomen in de Stimuleringsmaatregel.

Vanaf 1987 proberen verschillende FNV-bonden bij cao-onderhandelingen afspraken te maken over kinderopvang. Tijdens de cao-onderhandelingen wordt, zo mogelijk, loonruimte gereserveerd voor het maken van regelingen voor kinderopvang voor kinderen van nul tot twaalf jaar. In de meeste gevallen wordt er echter alleen opvang geregeld voor kinderen van nul tot vier jaar, maar in sommige bedrijven wordt ook buitenschoolse opvang meegenomen. De voorkeur gaat uit naar het maken van afspraken waarbij werkgevers kindplaatsen huren bij erkende kinderdagverblijven. Het voordeel van het huren van kindplaatsen boven een financiële vergoedingsregeling voor ouders is dat de eerste bijdraagt aan de groei van het aantal kinderdagverblijven. De bonden zijn van mening dat de kinderopvangregelingen voor alle werknemers moeten gelden, maar er worden soms kinderopvangregelingen afgesproken die alleen voor vrouwelijke werknemers gelden.

Op initiatief van de Dienstenbond FNV wordt in 1989 de Stichting Utrechtse Kinderopvang (SUK) opgericht. Deze Stichting, die door werkgevers en werknemers wordt bestuurd, incasseert cao-geld bestemd voor kinderopvang in ruil voor gegarandeerde kindplaatsen in erkende kinderdagverblijven. De werkgever brengt het voor kinderopvang gereserveerde bedrag onder in een fonds van de stichting. Met dit geld voert SUK de desbetreffende cao-afpraak kinderopvang uit. SUK regelt de plaatsing, onderhandelt over de prijs, sluit contracten en int de ouderbijdrage. Ze maakt geen winst, dus zijn de kosten laag. Aanvankelijk werkt SUK binnen de gemeentegrenzen van Utrecht, maar al snel blijkt de formule zo effectief dat het werkterrein wordt verlegd. SUK werkt nu landelijk. Ook de andere bonden van de FNV hebben zich aangesloten en werken nu samen met SUK.

Kinderopvang als basisvoorziening blijft het doel waarnaar de FNV-bonden streven. De vakbeweging moet alert blijven opdat de overheid ook haar bijdrage levert aan de kinderopvang. Dit is niet alleen noodzakelijk omdat de FNV van mening is dat het de taak van de overheid is om dit te reguleren, maar ook omdat kinderopvang per cao een aantal nadelen kent. Het nadeel van bedrijfskinderopvang is dat 30% van de werknemers in de marktsector niet onder een cao valt, en daarnaast is het moeilijk om kinderopvang per cao te regelen in sectoren die er economisch slecht voor staan.

De FNV-bonden zien het als een knelpunt dat kinderopvang op gemeentelijk niveau wordt geregeld. Elke gemeente voert een ander beleid ten aanzien van de subsidies, de kwaliteitseisen en de ouderbijdragen. Dit bemoeilijkt de uitvoer van de cao-afspraken omdat steeds rekening moet worden gehouden met de verschillen per gemeente. Kinderopvang zou efficiënter kunnen worden geregeld met een centrale regie. De FNV pleit dan ook voor een centrale aanpak van de kinderopvang. Daarnaast vindt ze dat er een landelijke wet op de kwaliteit van de kinderdagverblijven moet komen en een landelijk geldende ouderbijdragetabel.

Het Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV) vindt het, in tegenstelling tot het FNV, een goede zaak dat de uitvoer van de kinderopvang aan de gemeenten wordt overgelaten. Zij is van mening dat op gemeentelijk niveau het best bekeken kan worden aan welke vormen van kinderopvang behoefte is.

Ook het CNV is van mening dat het noodzakelijk is dat de kinderopvangvoorzieningen worden uitgebreid (CNV 1986). Uitgangspunt hierbij is dat kinderopvang betaalbaar, bereikbaar en goed van kwaliteit moet zijn. Dit houdt in dat ook opvang geregeld moet worden voor ouders met flexibele arbeidspatronen of onbetaalde arbeid en dat opvangvoorzieningen niet slechts in de grote steden moeten worden gerealiseerd. Kinderopvang is, volgens het CNV, in eerste instantie de verantwoordelijkheid van ouders. Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de samenleving als geheel om zodanige omstandigheden te scheppen dat deze verantwoordelijkheid in redelijkheid te dragen is. Bijdragen van overheid en werkgevers zijn dan ook onontbeerlijk.

Uit ledenconsultaties blijkt dat de leden van het CNV verschillende meningen hebben over de vorm van kinderopvang. Er is geen meerderheid met een voorkeur voor een bepaalde vorm van kinderopvang. Sommige ouders willen hun kinderen professioneel laten opvangen in een kinderdagverblijf, andere ouders vinden het van groot belang dat de kinderen in een gezin met een vaste begeleid(st)er worden opgevangen. Het CNV maakt dan ook geen keuze voor een volledig geprofessionaliseerde kinderopvang.

2 Kinderopvang in de industrie

Sinds 1987 maakt de Industriebond FNV afspraken met werkgevers over kinderopvang. De gedachte hierachter is dat kinderopvang een essentiële voorwaarde is voor vrouwen om in de industrie te gaan werken en vooral om er te blijven werken als er kinderen zijn. Ook met de inzet van de vakbonden zijn er nog steeds onvoldoende voorzieningen voor kinderopvang. Tegelijkertijd vangt de Industriebond FNV signalen op dat geld, door bedrijven gereserveerd voor kinderopvang, blijft liggen doordat er te weinig aanvragen zijn. Deze berichten zijn tegenstrijdig met berichten over tekorten aan kinderopvangvoorzieningen.

Vijf jaar nadat de eerste cao-afspraken over kinderopvang zijn gemaakt, heeft de Industriebond FNV onderzocht hoe het staat met de kinderopvangregelingen. Hoeveel cao-afspraken zijn er tot nu toe gemaakt? Hoeveel wordt er gebruik gemaakt van de regeling en wat zijn de ervaringen van werknemers met betrekking tot kinderopvang? Met dit onderzoek naar de uitvoering van de kinderopvangafspraken zal aan het licht moeten komen of de signalen, dat er weinig gebruik wordt gemaakt van de kinderopvangregelingen, juist zijn.

3 Kinderopvangafspraken en cao-en

Als eerste onderdeel van het onderzoek zijn de cao-afspraken over kinderopvang geïnventariseerd. Hiervoor zijn alle recente cao-en die de Industriebond FNV heeft afgesloten en andere op papier vastgelegde afspraken bestudeerd. In deze paragraaf worden de resultaten hiervan gepresenteerd. Maar hieronder worden eerst de verschillende soorten kinderopvangafspraken nader toegelicht.

Intentieverklaring

De werkgever spreekt zich uit, zich in te zetten voor kinderopvang. Er wordt geen concrete invulling aangegeven.

Individuele regeling

De werkgever spreekt zich uit, indien nodig, iets voor kinderopvang te regelen met individuele werknemers.

Behoeftenonderzoek

De werkgever spreekt zich uit de behoeften aan kinderopvang onder werknemers te onderzoeken. Dit kan al dan niet samengaan met een inspanningsverplichting.

Kindplaatsen en/of gastouderproject

De werkgever huurt een aantal kindplaatsen bij een kinderdagverblijf en/of gastouderproject en betaalt daarvoor de werkelijke kosten van zo'n plaats. De werknemer betaalt een ouderbijdrage, meestal volgens de door het ministerie van WVC vastgestelde tabel.

Onkostenvergoeding

De werkgever vergoedt geheel of gedeeltelijk de kosten die de werknemer maakt voor kinderopvang.

Fondsen en reserveringen

De werkgever legt geld vast voor kinderopvang. In de cao staat niet beschreven hoe het geld besteed gaat worden.

De Industriebond FNV sluit ongeveer 320 cao-en af. In 1992 is in 180 van deze cao-en een regeling opgenomen over kinderopvang. Er wordt dus in 56% van alle cao-en gesproken over kinderopvang. Hoe deze regelingen kunnen worden uitgesplitst naar verschillende soorten afspraken staat in tabel 7.

Meer dan de helft (53%) van de gemaakte kinderopvangafspraken bevat een concrete regeling. Dat wil zeggen een regeling waarbij de werkgever kindplaatsen huurt bij een kinderdagverblijf en/of een gastouderbureau of een onkostenvergoedingsregeling. In 30% van alle 320 cao-en die de Industriebond FNV afsluit is zo'n concrete regeling opgenomen.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid doet regelmatig onderzoek naar de cao-afspraken over kinderopvang (DCA/LTD 1992, DCA 1993). Daarbij worden cao-en uit alle sectoren bestudeerd, niet enkel uit de industrie. Uit het onderzoek naar de cao-en uit 1990 blijkt dat in 43% van de onderzochte cao-en een afspraak over kinderopvang is overeengekomen. Ongeveer de helft van de afspraken zijn intentionele afspraken en aanbevelingen. De andere helft zijn concrete afspraken. In 1992 is het aantal onderzochte cao-en met afspraken over kinderopvang gestegen naar ruim 50%. De periode na 1990 blijkt in mindere mate dan in de periode daarvoor (1988-1990) door een toename van het aantal afspraken te worden gekenmerkt. Tussen 1991 en 1992 is er zelfs sprake van een pas op de plaats. Wel kan er worden geconcludeerd dat na 1990 een groter deel (70%) van de afspraken concreter is.

Tabel 7: Afspraken over kinderopvang in cao-en in de industrie in 1992, procentuele verdeling van afspraken naar soorten. Tussen haakjes staan de absolute aantallen

Cao-afspraken over kinderopvang	%	absoluut
Intentieverklaring	9%	(16)
Individuele regeling	10%	(19)
Behoeftenonderzoek	12%	(21)
Kindplaatsen en/of gastouderproject	42%	(75)
Onkostenvergoeding	11%	(20)
Fondsen en reserveringen	6%	(10)
Onbekend	10%	(19)
Totaal	100%	(180)

Bron: Lieon 1993a

Het percentage cao-afspraken over kinderopvang dat het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gevonden heeft in 1992 komt overeen met het percentage cao-afspraken over kinderopvang in de industrie. De industrie loopt echter achter met het percentage concrete afspraken.

Tenslotte is onderzocht voor welk percentage werknemers, waarvoor de Industriebond FNV een cao afsluit, iets van kinderopvang is geregeld. Bij het zoeken naar het aantal werknemers dat onder de desbetreffende cao-en vallen kwamen vanuit verschillende bronnen andere cijfers tevoorschijn. De verschillen zijn echter niet zo groot dat verdere berekeningen waardeloos worden. De berekende percentages moeten als een indicatie worden gezien en niet als een exacte weergave van het percentage werknemers.

De cao-en die de Industriebond FNV afsluit zijn geldig voor ongeveer een miljoen werknemers. De cao-en waarin iets is geregeld over kinderopvang zijn geldig voor 564.160 werknemers. Dat is 56% van alle werknemers waarvoor de Industriebond FNV cao-en afsluit. Het percentage werknemers, waarvoor iets van kinderopvang is geregeld, is gelijk aan het percentage cao-en waarin de Industriebond FNV iets heeft geregeld over kinderopvang, namelijk 56%.

Het percentage werknemers waarvoor iets is geregeld voor kinderopvang in de cao kan eveneens worden uitgesplitst naar de verschillende soorten afspraken. Ter vergelijking wordt in tabel 8 het percentage cao-en per afspraak ernaast gezet.

Tabel 8: Afspraken over kinderopvang in cao-en in de industrie in 1992, procentuele verdeling van cao-afspraken en van werknemers die onder de cao-en vallen naar soorten kinderopvangafspraken. Tussen haakjes staan de absolute aantallen werknemers

Cao-afspraken	% naar cao	% naar werkn.	absoluut
Intentieverklaring	9%	2%	(10.411)
Individuele regeling	10%	7%	(42.244)
Behoeftenonderzoek	12%	2%	(10.706)
Kindplaatsen en/of gastouderprojecten	42%	82%	(461.202)
Onkostenvergoeding	11%	2%	(12.499)
Fondsen en reserveringen	6%	1%	(7.892)
Onbekend	10%	4%	(19.206)
Totaal	100%	100%	(564.160)

Bron: Lieon 1993a

Het valt op dat een enorm hoog percentage werknemers onder de cao-afspraken valt waar de werkgever kindplaatsen huurt bij een kinderdagverblijf en/of gastouderproject. Deze groep is vooral zo groot omdat er veel bedrijfstak- en concerncao-en onder vallen. Voorbeelden hiervan zijn Philips (45.000 werknemers), AKZO (24.000), metaal (186.000) en schoonmaak (125.000). Dit betekent niet dat kinderopvang voor iedere werknemer uit deze groep even goed is geregeld. Zo is bijvoorbeeld in de schoonmaak slechts een experiment in drie steden afgesproken. En in de metaal is het in 1992 nog afhankelijk van de individuele werkgever of hij werkelijk een kindplaats bij een kinderdagverblijf regelt of niet.

4 Kinderopvangregelingen in de praktijk

Hoe zien de kinderopvangafspraken er uit? En in welke mate maken werknemers gebruik van de regeling? Deze twee vragen staan centraal in deze paragraaf. Om deze vragen te beantwoorden is een schriftelijke enquête gehouden onder bedrijven die volgens hun cao kindplaatsen, gastouderprojecten of een financiële vergoeding kennen. Op de volgende pagina's staan enkele resultaten in tabelvorm.

De enquêtes zijn verstuurd naar de persoon in het bedrijf die belast is met de uitvoer van de kinderopvangregeling, meestal een personeelsfunctionaris. Deze persoon is meestal ook de deskundige op dit gebied binnen het bedrijf. Door de bedrijven eerst op te bellen kon de enquête aan deze mensen persoonlijk toegezonden worden.

Nadeel van een schriftelijke enquête is dat er niet dieper op vragen in gegaan kan worden. Daarom is bij een aantal bedrijven de vragenlijst mondeling afgenomen. Deze interviews gaven de mogelijkheid door te vragen om zo een completer beeld te krijgen van de uitvoeringspraktijk van de kinderopvangregelingen.

In totaal zijn 108 enquêtes verstuurd. Hiervan zijn 59 exemplaren terug gestuurd. Dat is een respons van 54%. Van deze 59 ontvangen enquêtes zijn vier exemplaren niet bruikbaar. Van de negen interviews die gehouden zijn, zijn er zeven bruikbaar om met de enquêtes verwerkt te worden. Tenslotte is een groot aantal bedrijven die niet hebben gereageerd, telefonisch benaderd. Daarbij zijn nog vier enquêtes telefonisch afgenomen. In het totaal is er van 66 bedrijven voldoende informatie om via de computer statistisch verwerkt te worden. Van deze 66 bedrijven zijn er twee anoniem. De respons op de enquête is groot genoeg dat gesteld mag worden dat de uitspraken over resultaten van de enquête geldig zijn voor de gehele groep van bedrijven met een concrete kinderopvangregeling in de industrie.

5 De inhoud van de kinderopvangregelingen

In deze paragraaf wordt gekeken naar de inhoud van de kinderopvangregelingen. Wat voor soort regelingen zijn er nu precies afgesproken? Bij het merendeel deel van de kinderopvangregelingen (85%) huurt de werkgever kindplaatsen bij een kinderdagverblijf en/of gastouderproject. Onkostenvergoedingsregelingen komen in veel mindere mate voor. Het overgrote deel van de kinderopvangregelingen is van toepassing voor kinderen in de leeftijd van nul tot vier jaar. Slechts in 20% van de bedrijven geldt de regeling voor kinderen van nul tot twaalf jaar. In de meeste bedrijven (62%) maken de werknemers gemiddeld 2,5 tot 3 dagen gebruik van de kinderopvangregeling.

Hoewel de Industriebond FNV er naar streeft om de kinderopvangregelingen voor alle werknemers te laten gelden, is in 32 van de 66 van de bedrijven (41%) de regeling alleen toegankelijk voor vrouwelijke werknemers. Bij de overige bedrijven is de regeling toegankelijk voor alle werknemers, maar daarvan geeft een klein aantal voorrang aan vrouwelijke werknemers wanneer er een wachtlijst voor de regeling bestaat. Eén bedrijf geeft ook voorrang aan alleenstaande vaders. Bij de regelingen die alleen toegankelijk zijn voor vrouwen, is de helft van die regelingen ook toegankelijk voor alleenstaande vaders. In 5 van de 66 bedrijven (8%) moeten werknemers minimaal 16 of 20 uur in de week werken om gebruik te kunnen maken van de kinderopvangregeling. In 20 van de 66 bedrijven (30%) moet een werknemer een vast dienstverband hebben om gebruik te kunnen maken van de regeling.

In bijna alle bedrijven moeten de ouders mee betalen aan de kosten voor opvang. De meeste bedrijven (87%) vragen van de ouders een ouderbijdrage die berekend wordt aan de hand van de tabel die door het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) wordt aanbevolen. Deze ouderbijdrage is afhankelijk van de hoogte van het netto gezinsinkomen. Bij de onkostenvergoedingsregelingen wordt de vergoeding in vele gevallen berekend als een percentage van de kosten volgens deze WVC-tabel.

In de enquête is gevraagd in hoeverre ouders een keuze hebben in de kinderopvangvoorziening waaraan de werkgever mee betaalt. Slechts bij een klein deel van de regelingen (9%) hebben de ouders geen keuze in welk kinderdagverblijf of gastouderproject ze de opvang willen hebben. Bij regelingen met een beperkte keuze is er vaak sprake van een beperking tot één bepaald (regionaal) netwerk van kinderdagverblijven en/of gastouderprojecten. Dit geeft de ouders vaak voldoende ruimte in hun keuze. Een andere, veel voorkomende beperking is dat alleen gemeentelijk erkende kinderdagverblijven in aanmerking komen, in tegenstelling tot particuliere instellingen. Bij ruim de helft van de bedrijven (53%) zijn de ouders totaal vrij in hun keuze van de opvang.

In de industrie werkt een groot aantal werknemers in onregelmatige of ploegendienst. Toch geven de meeste bedrijven (80%) aan dat er weinig tot geen vraag is naar

kinderopvang op onregelmatige tijden. Een aantal bedrijven zien gastouderprojecten als een mogelijkheid om kinderopvang met onregelmatige werktijden te combineren. Uit gesprekken met werknemers over de kinderopvangregeling blijkt dat kinderopvang en onregelmatige werktijden, zoals ploegendiensten, wel een probleem is.

6 De uitvoering van de kinderopvangregeling

In de enquête zijn een aantal vragen opgenomen over de in- en uitvoering van de regeling. Hoe is de regeling tot stand gekomen? Wie voert de regeling uit? En hoe zit het met de publiciteit?

Uit de antwoorden van de enquête blijkt dat in de meeste gevallen (60%) het initiatief voor een kinderopvangregeling van de Industriebond FNV kwam, meestal tijdens de cao-onderhandelingen. In de meeste andere gevallen kwam de ondernemingsraad (19%) of de bedrijfstop dan wel de afdeling personeelszaken (13%) met het voorstel. Daarnaast is gevraagd wat de reden was om de kinderopvangregeling in te voeren. De meest genoemde reden is de cao-verplichting (45%). Dit is logisch gezien het feit dat het initiatief voor de regeling veelal bij de cao-onderhandelingen door de Industriebond FNV naar voren is gebracht. Door 35% van de bedrijven wordt het tegengaan van de uitstroom van vrouwen genoemd als reden om de kinderopvangregeling in te voeren. Als we kijken of de uitstroom ook werkelijkheid is verminderd, dan blijkt in slechts 12% van de bedrijven de kinderopvangregeling geleid te hebben tot een afname van de uitstroom van vrouwen. Eén bedrijf zegt dat de instroom van vrouwen is toegenomen. Er blijkt geen direct aanwijsbaar invloed te bestaan tussen de kinderopvangregeling en de in- en uitstroom van vrouwen.

De helft van de regelingen bestonden al voor 1991. De andere regelingen zijn in 1991 of 1992 begonnen. Er is een significant verband tussen het jaar dat de regeling van start is gegaan en het gebruik van de regeling. Weinig gebruik komt relatief vaak voor bij regelingen die vanaf 1991 zijn begonnen. Bij regelingen die al langer bestaan komt een hoog gebruik van de regeling relatief vaker voor.

In ruim de helft van de bedrijven (53%) heeft een behoeftenonderzoek plaatsgevonden voordat de kinderopvangregeling werd ingevoerd. In 22 van de 66 van de bedrijven (32%) heeft een evaluatie van de kinderopvangregeling plaatsgevonden. Uit ervaring van de Dienstenbond FNV blijkt dat behoeftenonderzoeken alleen interessant zijn om een indicatie van de vraag naar opvang te krijgen (Dienstenbond FNV 1991). De echte behoefte ontstaat pas als de regeling er daadwerkelijk is.

Tabel 9: Soort kinderopvangregeling

Kindplaatsen en/of gastouderproject	77%	(50)
Onkostenvergoeding	16%	(10)
Kindplaats/gastouderproject en onkostenvergoeding	8%	(5)
Totaal	101%	(65)

Tabel 10: Ouderbijdrage

Geen	3%	(2)
Volgens WVC-tabel	87%	(52)
Inkomensafhankelijke bijdrage	8%	(5)
Inkomensonafhankelijke bijdrage	2%	(1)
Totaal	100%	(60)

Tabel 11: Werknemers die mogen deelnemen aan de kinderopvangregeling

Alle werknemers	48%	(32)
Vrouwen voorrang	11%	(7)
Alleen vrouwen	41%	(27)
Totaal	100%	(66)

Tabel 12: Redenen voor het bedrijf om kinderopvang in te voeren (er konden meer antwoorden worden aangekruist)

Cao-verplichting	45%	(30)
Tegengaan uitstroom vrouwen	35%	(23)
Imago bedrijf verbeteren	15%	(10)
Bevorderen instroom vrouwen	11%	(7)
Anders 12%	(8)	

Tabel 13: Gemiddeld gebruik van de kinderopvangregeling in het bedrijf

1-2 dagdelen	7%	(4)
3-4 dagdelen	21%	(11)
5-6 dagdelen	62%	(33)
7-8 dagdelen	6%	(3)
9-10 dagdelen	0%	(-)
Weet niet	4%	(2)
Totaal	100%	(53)

Tabel 14: Partij van wie het initiatief kwam voor de kinderopvangregeling

Industriebond FNV tijdens cao	57%	(35)
Ondernemingsraad	19%	(12)
Bedrijfstop of personeelszaken	13%	(8)
Commissie vrouwenzaken	5%	(3)
Kaderleden Industriebond FNV	3%	(2)
Anders 3%	(2)	
Totaal	100%	(62)

Tabel 15: Jaar sinds wanneer de regeling bestaat

1987	5%	(3)
1989	11%	(7)
1990	34%	(23)
1991	31%	(20)
1992	19%	(12)
Totaal	100%	(65)

Bron: Lieon 1993a

De uitvoering van de kinderopvangregeling wordt in 47% van de bedrijven geheel binnen het bedrijf geregeld. Met de uitvoering van de regeling wordt de bemiddeling tussen ouders en kinderdagverblijf, de administratie en de voorlichting bedoeld. In 43% van de bedrijven wordt samengewerkt met een kinderdagverblijf, een (regionaal) netwerk van kinderdagverblijven of een landelijke bemiddelingsorganisatie, zoals SUK of Humanitas. In 10% van de bedrijven is de uitvoer uitbesteed aan een organisatie buiten het bedrijf. De meeste bedrijven maken publiciteit rond de kinderopvangregeling via artikelen in het personeelsblad (64%), via folders (23%) en via het cao-boekje. Voorlichtingsbijeenkomsten (14%) en posters (5%) komen veel minder vaak voor. Het is echter de vraag of deze informatie de werknemers bereikt. Op basis van deze gegevens kunnen geen uitspraken gedaan worden hoe bekend de regeling is onder het personeel.

Tenslotte is er in de enquête naar knelpunten bij de invoer van de regeling gevraagd. Door 40% van de bedrijven zijn er knelpunten genoemd. De meest genoemde knelpunten zijn problemen rondom het maken of vaststellen van de regeling, de (hoge) kosten en de gemeentelijke subsidie.

7 Gebruik van de kinderopvangregelingen

Er is op verschillende manieren gekeken naar het gebruik van de kinderopvangregeling in de bedrijven. Als eerste is er naar de vraag uit de enquête gekeken of er een wachtlijst dan wel onderbezetting van de kinderopvangregeling in het bedrijf is. Deze aanpak bleek niet bruikbaar. Wel is gebleken dat in 10% van de bedrijven een wachtlijst voor de kinderopvangregeling bestaat. Onderbezetting is berekend aan de hand het verschil tussen het maximum dat, in geld of kindplaatsen, wordt gesteld aan de regeling en het daadwerkelijk gebruik. Wanneer het gebruik onder het maximum ligt, wordt dit vaak gezien alsof de regeling aansluit bij de behoefte die er is voor de regeling en niet als onderbezetting.

Bij de tweede aanpak is er uitgegaan van de norm die bij de Industriebond FNV wordt gehanteerd: 1 persoon per 100 werknemers maakt gebruik van de kinderopvangregeling. Deze norm is alleen toegepast voor de bedrijven waar de regeling voor alle werknemers geldt. Uit de enquête blijkt dat bij 58% van de bedrijven minder dan 1 persoon per 100 werknemers gebruik maakt van de regeling. Bij de overige bedrijven maakt meer dan 1 persoon per 100 werknemers gebruik van de kinderopvangregeling. Als naar de spreiding wordt gekeken, is te zien dat van de 22 bedrijven waar weinig gebruik wordt van de regeling, slechts in een aantal bedrijven heel erg weinig gebruik wordt gemaakt van de regeling. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat in zulke bedrijven veel mannen werken. En mannelijke werknemers blijken, in vergelijking met vrouwelijke werknemers, weinig gebruik te maken van de regeling. Het verwachte

gebruik aan de hand van de norm (1 persoon per 100 werknemers) blijkt in de praktijk veel te hoog te zijn.

Bij de derde aanpak is een norm geconstrueerd die voor alle bedrijven van toepassing is. In de bijlage staat een uitgebreid verslag van deze berekeningen. Aan de hand van het gemiddeld gebruik, voor alle werknemers en voor de vrouwelijke werknemers, wordt gekeken of er in de verschillende bedrijven veel dan wel weinig gebruik wordt gemaakt van de kinderopvangregeling. Vrouwelijke werknemers blijken veel meer gebruik te maken van de kinderopvangregelingen dan hun mannelijke collega's.

Gemiddeld gebruik	=	0,6 per 100 werknemers
Gemiddeld gebruik vrouwen	=	2,6 per 100 vrouwelijke werknemers
Gemiddeld gebruik mannen	=	0,3 per 100 mannelijke werknemers

Uit de enquête blijkt dat per 100 werknemers 0,6 persoon gebruik maken van de kinderopvangregeling. Dit cijfer ligt lager dan de door de Industriebond FNV gehanteerde norm. Op basis van de nieuwe norm wordt in 57% van de bedrijven veel gebruik gemaakt van de regeling en in 43% van de bedrijven weinig gebruik. Ook de mate waarin de bedrijven weinig gebruik maken van de regeling is lager komen te liggen.

Het voordeel van deze nieuw berekende norm is dat hij is gebaseerd op de praktijk in bedrijven in de industrie. Op basis van deze norm kunnen betere uitspraken worden gedaan over het verwachte gebruik van de regeling. Daarnaast kan rekening worden gehouden met het verschil in gebruik tussen mannelijke en vrouwelijke werknemers.

Op basis van deze norm kan geconcludeerd worden dat in de bedrijven in de industrie goed gebruik wordt gemaakt van de kinderopvangregeling. Slechts in een enkel bedrijf wordt heel weinig gebruik gemaakt van de regeling.

8 Ervaringen van werknemers

In de laatste fase van het onderzoek is gesproken met werknemers uit zes bedrijven over de kinderopvangregeling in hun bedrijf. Deze bedrijven zijn uitgezocht op basis van het feit dat er weinig gebruik werd gemaakt van de regeling. Het doel van de interviews was om redenen van dit lage gebruik te achterhalen.

De bedoeling was om in elk bedrijf zes werknemers te spreken. Drie werknemers die gebruik maken van de regeling en drie werknemers met jonge kinderen die geen gebruik maken van de regeling. In totaal zouden er dus 36 werknemers worden geïnterviewd. Het bleek voor alle contactpersonen erg moeilijk om zes werknemers met jonge

kinderen te vinden. Bij één bedrijf is slechts met één werknemer telefonisch gesproken. Dit bedrijf is niet verder meegenomen in het onderzoek. In totaal zijn er 17 werknemers geïnterviewd, tien vrouwelijke en zeven mannelijke werknemers. Van deze 17 werknemers maken zes gebruik van de kinderopvangregeling. Vijf bedrijven hebben een kinderopvangregeling waarbij de werkgever kindplaatsen huurt bij een kinderdagverblijf en/of gastouderproject. Het andere bedrijf heeft een onkostenvergoedingsregeling.

9 Kinderopvang in de bedrijven

Per bedrijf is er gekeken waarom er zo weinig gebruik wordt gemaakt van de kinderopvangregeling. Het is moeilijk om op basis van enkele gesprekken algemene uitspraken te doen over de oorzaak van het lage gebruik. Tijdens de interviews zijn er wel een aantal knelpunten naar voren gekomen die van invloed zijn op het gebruik van de regeling. Hierna bekijken we dit voor elk van de vijf bedrijven.

Bedrijf 1

Een aardewerkfabriek in Limburg (1.000 werknemers) heeft twee kindplaatsen gehuurd bij een kinderdagverblijf en een gastouderproject. De regeling geldt voor alle werknemers en bestaat sinds 1990. In al die jaren heeft nog geen enkele werknemer gebruik gemaakt van de bedrijfskinderopvang. Het kostte de contactpersoon erg veel moeite om werknemers te vinden die in Nederland kinderopvang hebben geregeld. De meeste vrouwelijke werknemers met jonge kinderen hebben een Belgische nationaliteit of wonen in België. Deze vrouwen maken gebruik van de kinderopvangfaciliteiten die door de Belgische overheid zijn geregeld. Vrouwelijke werknemers die in Nederland wonen hebben geen kinderen of stoppen met werken om voor de kinderen te zorgen.

De werkneemster die ik heb geïnterviewd maakt gebruik van een gastouderproject buiten het bedrijf om. Bij aanvang heeft ze bij de afdeling personeelszaken geïnformeerd hoe het met de vergoeding voor het gastouderproject zit. De afdeling personeelszaken was niet op de hoogte hoe de vergoeding voor het gastouderproject berekend moest worden. Waarschijnlijk zouden de bemiddelingskosten (eenmalig f 15) worden vergoed. Ondanks toezeggingen is de werkneemster nooit meer benaderd door de afdeling personeelszaken.

De reden waarom er weinig werknemers een beroep doen op de kinderopvangregeling is het feit dat veel werknemers gebruik maken van de kinderopvangfaciliteiten in België. Daarnaast is de werkgever onvoldoende op de hoogte van de eigen regeling en neemt onvoldoende moeite om deze uit te voeren.

Bedrijf 2

Een chemiebedrijf in Noord-Holland (2.200 werknemers) heeft sinds 1987 een kinderopvangregeling. De werkgever huurt tien kindplaatsen bij één kinderdagverblijf in de plaats waar het bedrijf staat en betaalt 16 bemiddelingen bij een gastouderproject. Voor het kinderdagverblijf is er een wachtlijst en voor het gastouderproject is er een onderbezetting van vier bemiddelingen. In totaal is er met drie werknemers gesproken. Twee werknemers die geen gebruik maken van de regeling en één werknemer die wel gebruik maakt van de regeling.

Tijdens de interviews kwamen twee knelpunten naar voren. Het eerste is de lange wachtlijst voor het kinderdagverblijf. Voor twee werknemers duurde het respectievelijk 18 en 20 maanden voordat ze gebruik konden maken van het kinderdagverblijf. Het tweede knelpunt is het feit dat de werkgever kindplaatsen bij slechts één kinderdagverblijf huurt. Voor werknemers die buiten deze plaats wonen is dat problematisch. Vooral als de partner minder werkt en daarom vaker de kinderen brengt en ophaalt.

In dit bedrijf is er geen probleem van een laag gebruik van de kinderopvangregeling. De knelpunten in dit bedrijf zijn de lange wachttijden voor het kinderdagverblijf en de beperkte keuze voor een kinderdagverblijf.

Bedrijf 3

In een papierfabriek in Noord-Holland (360 werknemers) is sinds 1991 een kinderopvangregeling. De werkgever huurt kindplaatsen voor de vrouwelijke werknemers. Tot nu toe heeft nog maar één werkneemster er gebruik van gemaakt.

Tijdens de gesprekken met vier werkneemsters kwamen een aantal knelpunten naar voren. Kinderopvang via het bedrijf gaat moeilijk wanneer de partner in ploegendienst werkt. De kinderdagverblijven maar ook het gastouderproject sluiten niet aan op wisselende werktijden: "Wanneer je op wisselende tijden gebruik wilt maken van het kinderdagverblijf dan betaal je voor vijf volledige dagen. Terwijl je er in de praktijk gemiddeld twee of drie dagen gebruik van maakt". Op deze manier worden de kosten erg hoog. Het is dan veel goedkoper zelf kinderopvang te regelen. Het tweede probleem is de aansluiting van de openingstijden met de werktijden. Het kinderdagverblijf gaat pas om acht uur open, terwijl het werk ook om acht uur start. Tenslotte was er ontevredenheid over het externe bemiddelingsbureau. Het contact tussen de werkneemsters en het bureau verliep niet naar wens.

Een belangrijke reden waarom werkneemsters geen gebruik maken van de kinderopvang is het feit dat kinderdagverblijven niet aansluiten op ploegendienst. Daarnaast zijn er binnen het bedrijf ook weinig vrouwen met jonge kinderen werkzaam.

Bedrijf 4

In een chemiebedrijf in de provincie Utrecht (750 werknemers) is sinds 1989 een onkostenvergoedingsregeling. De regeling is alleen van toepassing op vrouwelijke werknemers. In 1992 maakten vier werknemers gebruik van de regeling. De onkostenvergoedingsregeling levert geen problemen op bij de uitvoering. De werknemers die er gebruik van maken zijn er tevreden over. De indruk is dat de regeling goed bekend is onder het personeel. De reden van het lage gebruik kan zijn dat er weinig werknemers met jonge kinderen werkzaam zijn binnen dit bedrijf.

Bedrijf 5

In een elektrotechnisch bedrijf in de provincie Groningen (850 werknemers) huurt de werkgever sinds 1990 kindplaatsen bij een kinderdagverblijf. In 1992 maakten daar twee personen gebruik van. De werknemers die gebruik maken van de kinderopvangregeling van het bedrijf zijn daar tevreden over. Eén van de redenen daarvoor is het feit dat het betreffende kinderdagverblijf vele faciliteiten biedt, zoals oppas aan huis in geval van een wachtlijst, oppas aan huis bij ziekte van het kind en buitenschoolse opvang.

Het feit dat er weinig gebruik van de regeling wordt gemaakt zal waarschijnlijk aan andere factoren liggen dan de regeling zelf. Er kunnen weinig werknemers werken met jonge kinderen. Daarnaast werkt twee derde van de werknemers in ploegdienst. Al eerder bleek dat ploegdienst en kinderopvang via het bedrijf moeizaam verloopt.

Samenvatting

Samenvattend staan hier alle knelpunten die van invloed kunnen zijn op het lage gebruik van de kinderopvangregelingen nog eens op een rijtje:

- * de slechte aansluiting van het kinderdagverblijf en ploegdiensten;
- * er is goede en makkelijk bereikbare kinderopvangfaciliteiten voor handen (bijvoorbeeld in België);
- * de mate waarin de regeling bekend is bij het personeel en de uitvoerders van de regeling;
- * er werken weinig vrouwelijke werknemers met jonge kinderen in het bedrijf;
- * de omvang van de wachtlijst voor de kinderopvangregeling;
- * er is beperkte keuze van het kinderdagverblijf;
- * er is gebrekkige aansluiting openingstijden kinderdagverblijf en werktijden;
- * er is een slecht contact met het extern bemiddelingsbureau.

10 Werknemers over de kinderopvangregelingen

De werknemers die gebruik maken van de kinderopvangregeling van het bedrijf brengen hun kinderen voor een aantal dagen per week naar een kinderdagverblijf. De dagen dat de kinderen niet naar een crèche gaan is één van de ouders thuis. Bij de twee werknemers die gebruik maken van de onkostenvergoedingsregeling, is de vader thuis om op de kinderen te passen.

De werknemers die geen gebruik maken van de kinderopvangregeling van het bedrijf, hebben betaalde oppas bij de gastouder thuis (3x), (betaalde) oppas thuis/vrienden/familie (3x), kinderdagverblijf via de werkgever van de partner (2x), of vader thuis (2x).

De werknemers die gebruik maken van de opvang via een kinderdagverblijf kiezen bewust voor deze vorm van opvang. Hun kind leert daar met andere kinderen omgaan. Bovendien is het kinderdagverblijf professioneel en biedt het continuïteit. Een oppas aan huis of een gastouder kan altijd stoppen en vertrekt dan meestal op zeer korte termijn.

De werknemers die opvang niet via een kinderdagverblijf hebben geregeld kiezen daar voor een groot gedeelte ook bewust voor. Zij zijn van mening dat het kind moet opgroeien met een vertrouwde persoon in de eigen omgeving. Zij geven dan ook de voorkeur aan een oppas thuis of bij familie. Twee werknemers hadden al kinderopvang op een andere manier geregeld voordat de kinderopvangregeling van het bedrijf kwam. En één werknemers maakte geen gebruik van het kinderdagverblijf vanwege de slechte aansluiting met de ploegdiensten van haar man.

Zes van de tien vrouwelijke werknemers zijn minder gaan werken toen het eerste kind kwam. Bij de mannen zijn twee van de zeven minder gaan werken. Haast alle werknemers geven aan dat het moeilijk is minder uren te gaan werken binnen het bedrijf, zeker voor mensen met leidinggevende functies of voor mensen die in ploegdienst werken. Daarnaast wisselt het in een bedrijf per chef wat de mogelijkheden voor deeltijdwerk zijn. Eén werknemer zegt niet minder te zijn gaan werken vanwege de slechte invloed hiervan op zijn carrière.

De bekendheid van de kinderopvangregeling is wisselend in de verschillende bedrijven. In de helft van de bedrijven is, naar indruk van de geïnterviewde werknemers, de regeling wel bekend onder het personeel. De werknemers weten van de regeling via de cao-boekjes en via interne mededelingen. Een andere belangrijke informatiebron voor de regeling zijn de collega's die al gebruik maken van de regeling. Bij bedrijf 1 is de bekendheid van de regeling nihil. Bij bedrijf 5 is er bij aanvang van de regeling veel publiciteit rondom de regeling geweest. Daarna is er geen publiciteit meer aan de regeling gegeven. Het is de vraag of de informatie over de regeling bij de werknemers is blijven hangen.

In de bedrijven waar is geïnterviewd wordt de ouderbijdrage voor de kinderopvang berekend aan de hand van de WVC-tabel. Eén van de vragen tijdens het interview gaat over de kosten van de kinderopvang. De kosten die mensen hebben wanneer ze opvang regelen via een oppas lopen niet ver uiteen met de kosten voor een kinderdagverblijf. De meeste werknemers vinden de hoogte van de kosten van kinderopvang niet al te bezwaarlijk. De ouderbijdrage wordt als redelijk gezien. Drie werknemers vinden de kosten van kinderopvang hoog. Door de hoge kosten van opvang levert het door blijven werken na de komst van kinderen weinig geld op. Een groot aantal vrouwelijke werknemers zeggen dan ook vooral door te blijven werken om hun plaats op de arbeidsmarkt te behouden.

Wanneer het kind ziek is mag het niet naar het kinderdagverblijf worden gebracht. De ouders moeten dan zelf een oplossing zoeken. In de meeste gevallen worden de kinderen naar familie gebracht of neemt één van de ouders vrij. Een aantal werknemers die part-time werken kunnen hun tijd flexibel indelen en de werkdag naar een andere dag verschuiven. Bij het kinderdagverblijf in de provincie Groningen hebben ze een goede voorziening om dit probleem op te lossen. Bij ziekte komt een oppas aan huis voor *f* 2,50 per uur. Ziekte van kinderen bij werknemers, die opvang anders dan bij het kinderdagverblijf hebben geregeld, is minder problematisch. Bij griep en dergelijke gaat de oppas gewoon door en hoeft geen andere opvang worden gezocht of vrij worden genomen.

Bij één bedrijf zijn er problemen met de aanvangstijden van het kinderdagverblijf en de werktijden. De aanvangstijd van het kinderdagverblijf is gelijk aan de aanvangstijd van het werk. In de andere bedrijven speelt dit probleem niet omdat daar flexibele werktijden zijn. Men kan tussen half acht en half tien beginnen. Vakanties blijven een probleem, ook bij schoolgaande kinderen. De vakanties van de kinderdagverblijven en scholen zijn langer dan het aantal vrije dagen van werknemers. De werknemers die kinderopvang buiten het kinderdagverblijf om hebben geregeld ondervinden geen probleem tussen de werktijden en de tijden van de oppas. De tijden van de opvang worden aangepast aan de werktijden. Daarnaast is de oppas flexibel ten tijde van ziekte en vakanties.

Als de kinderen vier jaar zijn gaan ze naar de basisschool. De tijden van de school sluiten niet aan op de werktijden van werknemers. De meeste kinderopvangregelingen in de bedrijven houden op als de kinderen vier jaar zijn geworden. De vraag is hoe werknemers dan de kinderopvang regelen en of er behoefte aan buitenschoolse opvang is. Dit is georganiseerde opvang van schoolgaande kinderen buiten de schooluren om en in de vakanties. Voor de werknemers die kinderopvang hebben geregeld via het kinderdagverblijf komt er na vier jaar een breuk. Ze moeten weer helemaal van voren af aan beginnen met het regelen van opvang. Het idee van buitenschoolse opvang staat ze wel aan, maar dit is nog sporadisch te regelen. Voor werknemers die opvang op een andere manier hebben geregeld is er minder sprake van een breuk wanneer het kind vier

jaar wordt. In de meeste gevallen gaat de oppas die ze hebben gewoon door. Of ze zien voldoende mogelijkheden om opvang te regelen via een oppas, familie of vrienden. In enkele gevallen wil de oppas niet meer oppassen omdat er te weinig uren over blijven.

Aan de werknemers is gevraagd wat ze vinden van het idee om bij de geboorte van het kind een aanzienlijke tijd verlof te krijgen, waarbij een deel van het inkomen betaald blijft. De meeste werknemers lijkt dit een aantrekkelijk idee. Het eerste jaar kan dan relatief veel tijd aan het kind besteed worden. En tijdens het eerste jaar is het goed voor de ontwikkeling voor het kind om veel tijd aan het kind te besteden. Een half tot één jaar verlof wordt als voldoende gezien, hoewel een aantal werknemers het moeilijk vindt om van te voren te bepalen hoe lang ze thuis zouden willen zitten. Eén werknemster vindt het niet reëel om anderen voor haar plezier te laten betalen. En één werknemster vond het na drie maanden dat ze lang genoeg thuis had gezeten.

Samenvattend kunnen we zeggen dat de werknemers die gebruik maken van de kinderopvangregeling bewust voor opvang via het kinderdagverblijf kiezen. Daarnaast is er ook een grote groep werknemers die bewust kiest om geen gebruik te maken van de kinderopvangregeling van het bedrijf. Zij geven er de voorkeur aan om oppas aan huis of via de familie te regelen. De kosten van kinderopvang worden over het algemeen niet als problematisch beschouwd. Ziekte van het kind is vooral voor werknemers die gebruik maken van een kinderdagverblijf een groot probleem, evenals het tekort aan buitenschoolse opvang.

11 Conclusie

De inspanning van de vakbeweging heeft een flinke impuls gegeven aan de groei van het aantal kinderopvangvoorzieningen. Kinderopvang heeft sinds 1987 een hoge plaats op de politieke agenda, met als duidelijk resultaat dat vanaf 1990 de overheid zich actiever met kinderopvang is gaan bemoeien.

De tripartite financiering van kinderopvang door overheid, werkgevers en ouders heeft tot een flinke groei van het aantal kinderopvangvoorzieningen geleid. Nadeel is echter dat kinderdagverblijven steeds meer kindplaatsen voor werknemers van bedrijven reserveren, ten koste van andere groepen ouders. Het gaat bijvoorbeeld om ouders die onbetaalde arbeid verrichten of studeren, maar ook om ouders die werken bij bedrijven zonder cao of zonder kinderopvangafspraken in de cao. In de industrie heeft nog maar 30% van alle cao-en een concrete kinderopvangregeling.

De hoeveelheid kinderopvangvoorzieningen is nog lang niet genoeg om in de totale behoefte aan opvang te voorzien. Daarom is het prima dat de overheid en werkgevers ook na 1993 blijven investeren in kinderopvang. Maar voor de toekomst is het wense-

lijk dat kinderopvang voor alle ouders in gelijke mate beschikbaar is. En dat kan alleen maar wanneer kinderopvang een basisvoorziening wordt.

Hoofdstuk 6

Kinderopvang in het buitenland

Saskia Lieon

Nederland hoort tot de landen in Europa waar weinig kinderopvang is geregeld. Voor kinderen beneden de drie jaar is de minste kinderopvang in Duitsland, Italië, Engeland en Portugal. Deze landen hebben, net als Nederland, slechts voor 2 tot 4% van de kinderen onder de drie jaar gesubsidieerde kinderopvangplaatsen. Frankrijk en België hebben voor 20% van hun kinderen kinderopvang. Het best is kinderopvang geregeld in Denemarken waar bijna de helft van de kinderen terecht kan bij de gesubsidieerde opvangvoorzieningen. De buitenschoolse opvang staat in alle Europese landen nog in de kinderschoenen. Er is geen opvang of voor slechts een paar procent van de schoolgaande kinderen. Een uitzondering hierop is wederom Denemarken waar voor 29% van de kinderen georganiseerde buitenschoolse opvangcentra zijn.

Eind 1986 stelt de Europese Commissie (het dagelijks bestuur van de Europese Gemeenschap) het deskundigen-netwerk kinderopvang in. Als eerste hebben de landen-vertegenwoordigers van het netwerk een inventarisatie gemaakt van de wijze waarop de circa 40 miljoen kinderen beneden de tien jaar binnen de Europese gemeenschap worden verzorgd als de ouders voor werk of studie ergens anders vertoeven. Het netwerk kinderopvang streeft onder andere naar harmonisatie van het kinderopvangbeleid in de EG om alle kinderen en ouders gelijke kansen in een verenigd Europa te bieden. Het bestaan van het netwerk heeft in de twaalf lidstaten de politieke discussie omtrent kinderopvang positief beïnvloed. De Europese Commissie heeft in 1991 op basis van het werk van het netwerk een aanbeveling kinderopvang uitgebracht. De informatie uit dit hoofdstuk is grotendeels afkomstig van de publikaties van het netwerk kinderopvang (Moss 1988 en 1990).

In dit hoofdstuk wordt de organisatie en financiering van kinderopvang in Frankrijk, België en Denemarken nader bekeken. Deze drie landen zijn uitgekozen, omdat het min of meer buurlanden zijn met een vergelijkbare sociaal-economische structuur en omdat de kinderopvang er al veel langer dan in Nederland op grote schaal wordt gesubsidieerd. In een afsluitende paragraaf wordt de kinderopvang in deze drie landen vergeleken met de kinderopvang in Nederland.

1 Frankrijk

Overheidsbeleid

Begin jaren tachtig heeft de Franse regering maatregelen genomen om het aanbod van de gesubsidieerde kinderopvangvoorzieningen uit te bereiden. De uitgaven voor kinderopvang werden verhoogd met als doel voor 1986 30.000 nieuwe opvangplaatsen voor kinderen onder de drie jaar te creëren. Het streven is erop gericht 74 kinderopvangplaatsen op 10.000 inwoners te bereiken. Behalve het beleid om meer kinderopvangvoorzieningen te creëren is er eind jaren tachtig aandacht gekomen voor de kwaliteit van de opvang. Er werden organisatorische en kwalitatieve verbeteringen in gang gezet, zoals flexibilisering van de dagverblijven, meer inbreng van ouders en meer pedagogische vernieuwingen. Kinderopvangbeleid wordt in Frankrijk onder andere gevoerd, vanuit een bevolkingspolitiek om het aantal geboorten te bevorderen.

Organisatiestructuur

In Frankrijk zijn er gesubsidieerde kinderdagverblijven (*crèche collective*) en gesubsidieerde gastouderprojecten (*crèche familiale*). Naast de gastouders die via een gastouderproject werken zijn er ook gastouders die zelfstandig werken (*assistente maternelle agréé*). Sinds 1977 is er een wet op de gastouderopvang, waarin staat dat alle gastouders zich moeten laten registreren bij de lokale overheid. In de praktijk gebeurt dat niet altijd, er is een grote groep gastouders die niet geregistreerd staat (*assistente maternelle non-agréé*).

Een andere kinderopvangvoorziening is de halte-garderie. Dit is een *crèche* voor kinderen van nul tot zes jaar, bedoeld voor onregelmatig of part-time gebruik. De opvang wordt het meest gebruikt door ouders die niet werken of een deeltijd baan hebben. Ook kinderdagverblijven die door ouders worden opgericht (*crèche parentale*) krijgen overheidssubsidie.

Gesubsidieerde opvangvoorzieningen worden doorgaans opgericht en beheerd door gemeenten, en in een enkel geval door particuliere organisaties. Begeleiding en controle is in handen van lokale instanties voor zuigelingenverzorging en kinderopvang (*Protection de Maternelle et Infantile, PMI*). Zij bezoeken kinderdagverblijven en erkende gastouders. Vanaf 1983 is een decentralisatieproces in gang gezet met ruimere bevoegdheden voor regio's, departementen en gemeenten.

In Frankrijk zijn er de *Caisse d'Allocation Familiales (CAF)*, die de overheid helpen met de uitvoer van de kinderopvang. Deze CAF's zijn regionaal georganiseerde en door een werkgeversbijdrage gefinancierde organisaties. De oorspronkelijke doelstelling van de CAF's is het geven van financiële vergoedingen aan gezinnen met kinderen, zoals kinderbijslag. Sinds 1970 zijn de CAF's zich gaan bezighouden met de directe financiering van kinderopvangvoorzieningen. In 1980 werd 80% van alle kinderdagverblijven en gastouderprojecten door CAF's mede gefinancierd.

In 1983 werd de contract-crèche geïntroduceerd. Deze crèches worden opgericht op basis van een overeenkomst tussen gemeenten en CAF's om het aantal kindplaatsen in kinderdagverblijven en gastouderprojecten te verhogen tot tenminste 50% van het aantal plaatsen in 1981. De CAF geeft een toeslag van 50% van de kostprijs voor elke nieuwe plaats die gecreëerd wordt. Daarnaast wordt de subsidie voor de reeds bestaande plaatsen voor vijf jaren verhoogd van 30% naar 50%. Van 1983 tot 1987 zijn er op deze manier bijna 19.000 extra plaatsen gecreëerd. In 1988 wordt het programma van contract-crèches veranderd in contract-enfant. De verandering is bedoeld om de kwaliteit en de kwantiteit van de voorzieningen te vergroten. Het contract kan nu bijvoorbeeld ook met een particuliere organisatie worden afgesloten. In 1989 waren 99 contracten getekend en werd over 200 contracten nog onderhandeld.

Financiering

In Frankrijk is er sinds 1981 een belastingvoordeel voor ouders die beide werken en kinderopvang hebben buiten de familie. In 1990 is dat 15.000 FF per jaar (ongeveer 5.000 gulden) voor elk kind onder de zeven jaar. Werkende ouders die een oppas aan huis hebben voor een kind onder de drie jaar krijgen een subsidie van 2.200 FF per maand (ongeveer 700 gulden) om alle sociale premies voor de oppas te betalen. Ouders die hun kind naar een zelfstandige werkende en erkende gastouder brengen krijgen een subsidie van 450 FF per maand (ongeveer 145 gulden) om de werkgeversbijdrage te betalen voor de sociale zekerheid van de gastouder.

Volgens schattingen uit 1982 gaat er in Frankrijk twaalf miljard FF (ongeveer vier miljard gulden) om in opvangkosten voor kinderen onder de drie jaar. Ruim een kwart daarvan komt uit algemene middelen (staat, gemeenten, CAF's). Ouders betalen de rest. Dit bedrag is inclusief de kosten die ouders kwijt zijn aan opvang in de niet-gesubsidieerde privé-circuit.

De ouderbijdrage voor gesubsidieerde opvang voor één kind is ongeveer 14% van het inkomen. Bij meer kinderen wordt dit minder. In 1987 betalen ouders gemiddeld 38% van de kosten van een opvangplaats bij een gastouderproject en 26% van de kosten van een opvangplaats in een kinderdagverblijf. Voor een plaats bij een gastouderproject en een kinderdagverblijf betalen de ouders het zelfde bedrag. Echter, de kosten van een plaats in een kinderdagverblijf zijn 40% duurder dan van een plaats bij een gastouderproject. De overige kosten is verdeeld tussen de gemeente, die 42% van de kosten van een gastouderproject betaalt en 54% van een kinderdagverblijf, en de CAF, die zo'n 20% van de kosten betaalt. Bij contract-crèches en contract-enfant nemen de CAF's een groter gedeelte van de kosten voor hun rekening. De uitgave van de CAF's aan kinderopvang is tussen 1984 en 1987 gestegen met 41%. In 1990 gaven zij twee biljoen FF (ongeveer 645 miljard gulden) aan kinderopvang uit.

Erkende, particuliere gastouderopvang is voor ouders een dure voorziening, vooral als hun inkomen niet zo hoog is. Zwart werkende gastouders vragen over het algemeen een lagere bijdrage.

Aanbod en bereik van de voorzieningen

Halverwege de jaren zestig waren er 18.000 gesubsidieerde opvangplaatsen voor kinderen onder de drie jaar. Sinds die tijd is het aantal opvangplaatsen flink gegroeid. Vanaf de jaren zestig tot halverwege de jaren zeventig zijn er 43.000 plaatsen bijgekomen bij kinderdagverblijven en gastouderprojecten. Tussen 1973 en 1981 is het aantal plaatsen in kinderdagverblijven meer dan verdubbeld, van 35.000 naar 72.000. Ook de gastouderopvang had een enorme stijging van het aantal plaatsen. In 1981 kwam de regering met de doelstelling 300.000 nieuwe plaatsen voor kinderen onder de drie jaar te creëren voor 1986. Vanwege financiële problemen is deze doelstelling niet bereikt. Vanaf de jaren tachtig groeide het aantal opvangplaatsen minder snel dan daarvoor.

In 1986 zijn er 85.000 plaatsen in kinderdagverblijven en 46.000 plaatsen bij gastouderprojecten. Die bieden plaats aan respectievelijk 4% en 2% van alle kinderen beneden de drie jaar. In het zelfde jaar zijn er 138.000 assistentes maternelle agréé geregistreerd, die opvang bieden aan 200.000 kinderen. Dat is voor 9% van alle kinderen beneden de drie jaar. Tenslotte wordt geschat dat de assistentes maternelle non-agréé opvang bieden aan tenminste 130.000 kinderen, dat is 6% van alle kinderen onder de drie jaar.

In 1988 maakt 20% van alle kinderen onder de drie jaar gebruik van gesubsidieerde kinderopvang. Ongeveer 20% van alle tweejarigen, dat is ongeveer 13% van alle kinderen onder de drie jaar, gaat naar de kleuterschool (école maternelle). 5% van de kinderen onder de drie jaar gaat naar een kinderdagverblijf, 2% heeft een plek via het gastouderproject en 1,5% van de kinderen onder de drie jaar maakt gebruik van de halte-garderie.

2 België

Overheidsbeleid

Het creëren van collectieve voorzieningen voor werkende moeders met kinderen is in België sinds 1919 een belangrijke reden voor de opbouw van een kinderopvangstelsel. De economische crisis en de werkeloosheid in de jaren tachtig hebben het overheidsbeleid inzake kinderopvang beïnvloed. De Belgische regering lijkt impliciet de voorkeur uit te spreken voor gastouderopvang. Tegenover een daling van de rijkssubsidie voor kinderdagverblijven staat een groeiend aandeel voor de diensten voor opvanggezinnen. Dit blijkt uit een verschuiving in de subsidiëring van de overheid

tussen 1982 en 1986. Het aandeel in de subsidies nam toe van 10% naar 14% voor de diensten voor opvanggezinnen, terwijl het percentage voor de crèches (kinderkribben en peuterspeelruimten) verminderde van 90% naar 86%. Terwijl het aantal plaatsen in de kinderdagverblijven afnemen, probeert de Belgische overheid door middel van publicaties het publiek te beïnvloeden ten gunste voor gastouderopvang.

Organisatiestructuur

Kinderopvang voor kinderen onder de drie jaar valt onder de verantwoordelijkheid van de twee uitvoerorganen van het departement van Volksgezondheid en Gezin: Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE) voor het Waalse gedeelte en Kind en Gezin (K&G) voor het Vlaamse gedeelte. Deze organisaties hebben geen kinderopvangvoorzieningen in beheer, maar subsidiëren initiatieven van gemeenten of private instellingen. Daarnaast reguleren en controleren ze alle opvangvoorzieningen, zowel de gesubsidieerde als de particuliere instellingen en gastouders. Vanaf 1987 zijn ONE en K&G onafhankelijk geworden. Beide organisaties dragen nu de eindverantwoordelijkheid voor het kinderopvangbeleid in respectievelijk Wallonië en Vlaanderen. In de toekomst zal dat zeker leiden tot een verschil in beleid en praktijk.

De gastouderopvang vindt in België op drie manieren plaats, namelijk via de diensten voor opvanggezinnen/service de gardiennes, via kinderdagverblijven en via de zelfstandig werkende gastouders (zelfstandige opvanggezinnen/gardienne indépendante). Sinds 1919 bestaat er een registratieplicht voor iedereen die kinderen onder de zeven jaar tegen betaling opvangt. Maar ook in België zijn er clandestiene opvanggezinnen (gardienne clandestine).

Financiering

In het officiële Vlaamse kinderopvang-circuit gaat in 1987 bijna twee miljard BF (ongeveer 100 miljoen gulden) om aan overheidssubsidies, ouderbijdragen en overige subsidies. De geldelijke omvang van het informele circuit is niet bekend, maar omvat zeker twee tot drie maal dit bedrag. Voor heel België wordt naar schatting 14 miljard BF uitgegeven aan kinderopvang (ongeveer 700 miljoen gulden).

Sinds 1989 is er een belastingvoordeel voor ouders die gebruik maken van erkende kinderopvang. Het voordeel bedraagt 80% van de opvangkosten voor kinderen onder de drie jaar, met een maximum van 345 BF (ongeveer 17 gulden) per kind per dag.

De officieel erkende kinderdagverblijven en diensten voor opvanggezinnen ontvangen subsidie van het rijk. Deze dekt uitsluitend de personeelskosten voor het gekwalificeerde personeel in dagverblijven. Niet-gediplomeerd personeel moet door de eigenaar (gemeente, universiteit en dergelijke) worden betaald. Sinds 1980 bestaat er een uitbreidingsstop voor kinderdagverblijven. De diensten voor opvanggezinnen krijgen via ONE en K&G subsidie voor de personeelskosten, die gemaakt worden voor de begeleiding en opvang van kinderen, na aftrek van de ouderbijdragen. De gemiddelde

dagprijs voor een plaats in een kinderdagverblijf kost ongeveer de helft van een plaats bij een opvanggezin. Ouders betalen gemiddeld 15% van de kosten. De ouderbijdrage is afhankelijk van het inkomen. Ouders betalen het zelfde voor opvang in een kinderdagverblijf als voor opvang via een georganiseerde onthaalmoeder.

Aanbod en bereik van de voorzieningen

Vanwege de budgettaire problemen in de jaren tachtig is er weinig groei geweest bij de gesubsidieerde kinderopvangvoorzieningen voor kinderen beneden de drie jaar. Tussen 1985 en 1988 bedroeg de groei slechts 2% in de Vlaamse gemeenschap en 9% in de Waalse gemeenschap. De groei die er is, heeft met name plaats gevonden bij de relatief goedkope gastouderprojecten.

In 1980 wordt 5,7% van alle kinderen onder de drie jaar opgevangen door gastouders. 5,2% was bij zelfstandig werkende gastouders en de rest gaat via georganiseerde gastouderopvang. In 1987 zijn er 6.287 zelfstandig werkende onthaalmoeders geregistreerd, die gemiddeld op twee kinderen passen.

In 1988 is er voor 20% van kinderen onder de drie jaar plaats bij de gesubsidieerde kinderopvangvoorzieningen. De helft van deze plaatsen gaat naar twee-en-halfjarigen die naar de kleuterschool gaan. De overige plaatsen zijn te vinden bij de crèches, waar opvang is voor 5% van alle kinderen onder de drie jaar, en diensten voor opvanggezinnen, waar 4% van alle kinderen onder de drie jaar wordt opgevangen.

3 Denemarken

Overheidsbeleid

De snelle groei in de arbeidsparticipatie van vrouwen is in 1964 in Denemarken aanleiding geweest, een wet aan te nemen om de uitgaven voor kinderopvang te intensiveren. Dankzij deze wet is het aantal kinderopvangvoorzieningen enorm toegenomen. Na de economische crisis van 1974 is de groei minder snel gegaan. Met name het aantal plaatsen in crèches groeit nog maar langzaam. De rijksoverheid legt in de jaren tachtig de nadruk op de noodzaak flexibelere en minder dure vormen van opvang te creëren. Ondanks de druk op de uitgaven blijft er aandacht voor verbeteringen, zoals de kwaliteit van de opvang, nauwere samenwerking tussen kinderopvangvoorziening, ouders en gemeente en preventief sociaal werk. Vanuit de socialistische traditie staat de bevordering van het welzijn van kinderen hoog op de politieke agenda.

Organisatiestructuur

Kinderopvang valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Sociale Zaken en de afdelingen welzijn van de gemeenten. Kinderopvangvoorzieningen worden beheerd door gemeenten en particuliere organisaties. Ze ontvangen allemaal subsidie van de overheid en moeten aan dezelfde standaardnorm voldoen. Kinderdagverblijven (vuggestuer) die door ouders worden beheerd krijgen de zelfde subsidie. Bedrijfsgerichte kinderopvang en/of bedrijfscrèches komen in Denemarken vrijwel niet voor. Wel is het mogelijk om subsidie te krijgen voor oppas aan huis. Wanneer drie gezinnen samen een oppas regelen voor hun kinderen, bij één van hen thuis, dan wordt de oppas betaald door de overheid en betalen de ouders een inkomensafhankelijke ouderbijdrage.

Sinds 1964 is gastouderopvang (formidlet dagpleje) wettelijk geregeld. De gastouders zijn in dienst bij een gemeentelijke instelling, die tevens de bemiddeling en begeleiding organiseert. Grijs of zwart werkende gastouders komen nauwelijks voor. Wanneer de aspirant gastouders door de strenge selectieprocedure komen, hebben ze de zelfde rechten en plichten als andere werknemers in overheidsdienst.

Een deel van de belasting van de werkende bevolking wordt besteed aan collectieve buurtvoorzieningen, waaronder kinderopvang. Sinds kort concurreren gemeenten onderling met elkaar door bedrijven te wijzen op de goede infrastructuur die ze aan pedagogische voorzieningen te bieden hebben. Ouders met jonge kinderen verhuizen graag naar zo'n gemeente, en op zijn beurt stimuleert dat weer de economische bedrijvigheid.

Eind jaren tachtig is de kinderopvang gedecentraliseerd naar de gemeenten. Een landelijke raamwet stelt globale regels en voorwaarden, maar de lokale overheden zijn verantwoordelijk voor het beleid en de financiering. De Deense gemeenten hebben een groot eigen budget via lokale belastingen en heffing en kunnen dus veel eigen beleid ontwikkelen.

Financiering

In 1987 is de subsidiestroom van de rijksoverheid voor kinderopvang veranderd. Voorheen kregen de diverse voorzieningen hun subsidie rechtstreeks. Nu ontvangen de gemeenten het geld en mogen ze zelf beslissen hoe ze dit verdelen over de diverse instellingen. Door deze verandering wedijveren kinderopvangvoorzieningen nu met elkaar om geld. Bij gemeenten waar kinderopvang geen prioriteit is, kunnen de uitgaven voor kinderopvang worden verlaagd ten gunste van andere voorzieningen.

Ondertussen oefent de regering druk uit op de gemeenten om de kosten aan kinderopvang te verlagen. Een aantal gemeenten zijn ertoe overgegaan de kinderopvangvoorzieningen te decentraliseren. Het management en het budget worden nu overgelaten aan de verschillende kinderopvangvoorzieningen zelf.

De opvangkosten worden verdeeld over drie partijen: rijksoverheid, gemeentelijke overheid en ouders. Ouders betalen gemiddeld eenderde van de kosten, afhankelijk van hun inkomen. Sommige gemeenten hebben ervoor gekozen om meer geld in de kinder-

opvang te steken, zodat de ouderbijdrage kan dalen. In de meeste landen in de EG is de ouderbijdrage voor kinderdagverblijven en gastouderopvang gelijk. In Denemarken zijn de kosten van een gastouderproject voor ouders lager. Het verschil is maar zelden meer dan 200 DKr (ongeveer 55 gulden) per maand, en vaak nog lager. Landelijk gezien bedragen de publieke uitgaven voor kinderopvang 13 biljoen DKr (ongeveer 3,6 biljoen gulden). Er is geen belastingvoordeel voor ouders die gebruik maken van kinderopvang.

Aanbod en bereik van de voorzieningen

De wet voor de kinderopvang uit 1964 heeft veel invloed gehad op de groei van het aantal kinderopvangvoorzieningen. Het aantal plaatsen in kinderdagverblijven nam toe van 4.680 in 1965 naar 17.350 plaatsen in 1975. Hoewel de economische crisis in 1974 de groei vertraagde, nam het aantal plaatsen in de gesubsidieerde kinderopvangvoorzieningen met 56% toe tussen 1976 en 1986. De meeste groei vond plaats bij de buitenschoolse opvang en de gastouderprojecten (van 26.750 naar 61.780 plaatsen). De groei bij de kinderdagverblijven ging veel langzamer.

In 1989 heeft bijna de helft (48%) van alle kinderen onder de drie jaar een plaats bij een gesubsidieerde kinderopvangvoorziening. De meeste van deze kinderen (60%) hebben een plaats bij een gastouderproject. De andere kinderen maken gebruik van een crèche (28%) of een kinderdagverblijf voor kinderen van nul tot zes jaar (integreerde institutie) (8%).

4 Conclusie

In de meeste westerse landen vertoont de voorgeschiedenis van kindercentra opmerkelijke overeenkomsten. Rond de eeuwwisseling waren er charitatieve organisaties die zich ontfermde over het lot van jonge kinderen van werkende vrouwen. Overheidssteun volgde later. In de jaren zestig en zeventig is er een accentverschuiving te zien. Krapte op de arbeidsmarkt in combinatie met toenemende claims van vrouwen op betaald werk, vormde de aanleiding voor het creëren van aanvullende opvangvoorzieningen. Het samengaan van arbeidsmarktgerichte en emancipatoire doelstellingen had veelal een gunstig effect op de beleidsmaatregelen rond kinderopvang.

Van alle landen in de EG is kinderopvang het best geregeld in Denemarken. Bijna de helft van de kinderen onder de drie jaar heeft een plaats bij een gesubsidieerde kinderopvangvoorziening. Ook de pedagogische aspecten van de kinderopvang worden serieus genomen, en de arbeidsvoorwaarden en salariering van het personeel van de crèches en de gastouderprojecten zijn goed geregeld.

In België en Frankrijk is er voor 20% van de kinderen onder de drie jaar gesubsidieerde kinderopvang. Daarbij moet wel aangetekend worden dat de helft van deze plaatsen naar voorzieningen gaat, die alleen voor kinderen boven de twee jaar toegankelijk zijn. Crèches zijn er in beide landen voor 5% van de kinderen onder de drie jaar. Gastouderopvang is er in Frankrijk voor meer dan 15% van de kinderen onder de drie jaar. Maar voor veel ouders is gastouderopvang een tweede keuze, omdat het aanbod van de kinderdagverblijven onvoldoende is. In Frankrijk en België worden gastouders onder het minimumloon betaald en zijn de arbeidsvoorwaarden onvoldoende.

In alle landen betalen ouders voor een aanzienlijk deel mee aan de kosten voor de kinderopvang. Het overgrote deel van de kosten wordt echter door de lokale of de rijksoverheid gefinancierd. In Frankrijk betalen werkgevers, door middel van de CAF's, voor een behoorlijk deel mee aan de kinderopvang. De CAF's spelen ook een belangrijke rol bij de financiering van de uitbreiding van de voorzieningen.

Een groot verschil met Nederland is dat in de drie bovengenoemde landen de overheid al veel eerder is begonnen met de uitbreiding van de kinderopvangvoorzieningen. In Denemarken bijvoorbeeld al vanaf 1964. In Nederland houdt de overheid zich hiermee pas in de jaren negentig bezig. Dit late tijdstip verklaart waarom Nederland zo achter loopt met het aantal opvangvoorzieningen. Frankrijk, België en Denemarken hebben alle drie last gehad van de economische crisis, die de groei van de aantal opvangplaatsen heeft vertraagd.

In alle drie de landen hebben de gemeenten een belangrijke rol bij het beheer van de kinderopvangvoorzieningen. In mindere mate zijn ze ook bij de subsidiëring en de controle betrokken. In de jaren tachtig vindt er in alle drie de landen een decentralisatieproces plaats waarbij gemeenten meer verantwoordelijkheid krijgen. Dit zal op den duur in elk land leiden tot diversiteit in aanbod en beleid. In Denemarken is dat al te zien bij de ouderbijdragen, die per gemeente kunnen verschillen.

Literatuur

- Amstel, R.J. van, D.E. Lenshoek & H.J. Kruidenier. 1986. *Zwangerschap, moederschap in combinatie met betaalde arbeid*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Bruyn-Hundt, M. & D. van der Linden. 1989. *De invloed van materiële prikkels op het arbeidsaanbod van vrouwen*. Den Haag: OSA
- Bruyne, A. en J. Reijntjens. 1993. Het werk wordt eindelijk gezien als een baan. De eerste gastouders in loondienst. In *Kinderopvang*, 1/1993, p. 12-15
- CBS. 1989. *Kindercentra 1986*. Den Haag: Staatsuitgeverij, Centraal Bureau voor de Statistiek
- CBS. 1990. *Statistisch Jaarboek 1990*. Den Haag: Staatsuitgeverij, Centraal Bureau voor de Statistiek
- CBS. 1991. *Kindercentra 1988*. Den Haag: Staatsuitgeverij, Centraal Bureau voor de Statistiek
- CBS. 1993a. *Kindercentra 1990*. Den Haag: Staatsuitgeverij, Centraal Bureau voor de Statistiek
- CBS. 1993b. *Kindercentra 1991*. Den Haag: Staatsuitgeverij, Centraal Bureau voor de Statistiek
- Clarijs, R. 1989. *Gastouderprojecten en samenwerking*. Utrecht: Werkgemeenschap Kindercentra in Nederland
- CNV. 1986. *Kinderopvang op maat*. Utrecht: Christelijk Nationaal Vakverbond
- Corpeleijn, A.W.F. 1992. *Kwartaaloverzicht arbeidsmarkt 1992/4*. In Sociaal-economische maandstatistiek, CBS, nr. 12, p. 8-12
- Dankmeyer, B., M. Bruyn-Hundt en K.G. Tijdens. 1992. *Calamiteitenverlof en verpleegverlof*. Zoetermeer: AbvaKabo
- DCA. 1993. *CAO afspraken 1991-1992*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden, uitg. VUGA
- DCA/LTD. 1992. *Emancipatie in arbeidsorganisaties*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden, Loon Technische Dienst, uitg. VUGA
- Dienstenbond FNV. 1991. Bedrijfsgerichte kinderopvang in kritieke fase. In *Kaderlijn* 1/1991

- Dueren den Hollander, R. van en A. M. Elzinga. 1991. *3 keer 8 uur is nog geen 24-uurs opvang. Deelrapport II*. Leiden: Research voor Beleid
- Elzinga, A.M. en J. Spaans. 1993. *Kinderopvang en arbeidsparticipatie van vrouwen met kindren, eerste meting*. Leiden: Research voor Beleid
- Emancipatieraad. 1987. *Uitbreidingsplan kinderopvang*. Den Haag: Staatsdrukkerij
- Emancipatieraad. 1989. *Advies inzake stimuleringsmaatregel kinderopvang*. Den Haag: Staatsdrukkerij
- FNV-vrouwensecretariaat. 1989. *De baas past op de kleintjes. Stap voor stap*. Amsterdam: FNV
- FNV-vrouwensecretariaat. 1992. *De FNV maakt werk van kinderopvang*. Amsterdam: Stichting FNV-Pers
- Graaf, A. de. 1989. Weinig vrouwen maken gebruik van professionele kinderopvang. In *Maandstatistiek van de Bevolking*, CBS, 12, p. 7
- Groot, W. en H. Maassen van den Brink. 1992. Arbeidsmarktparticipatie en kinderopvang. In *Economisch-Statistische Berichten*, 29-7-1992, p. 731-734
- Gustafsson S. and F. Stafford. 1990. *Daycare subsidies and labour supply in Sweden*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, FEE, Research Memorandum no. 9001
- Haarsma, L. 1988. Gastouders verdienen een betere rechtspositie. Contracten voor gastouders. In *De kleine wereld*, 204/1988, p. 12-14
- Hertog, J.A. den. 1989. Arbeidsdeelname van vrouwen en het tekort aan kinderopvang. In *Bevolking en Gezin*, 1989, 1, p. 1-22
- Hoex, J. 1991. *Gast, ouder en opvang. Organisatie en contractvormen*. Utrecht: Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn
- Hooghiemstra, B.T.J. en M. Niphuis-Nell. 1993. *Sociale atlas van de vrouw. Deel 2. Arbeid, inkomen en faciliteiten om werken en de zorg voor kinderen te combineren*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Horne, C. van. 1988. *Wie past er op de kinderen? Een onderzoek naar kinderopvang in Nederland en Zweden*. Nijmegen
- ILO. 1988. *Work and family: the child care challenge*. Geneva: International Labour Office
- Imbens, J.C.M. 1992. De arbeidsparticipatie van vrouwen met kinderen; uitkomsten van de Enquête beroepsbevolking. In *Supplement bij de Sociaal-economische maandstatistiek*, CBS, nr. 6
- Industriebond FNV. 1989. *(Bedrijfs)kinderopvang*. Amsterdam: Industriebond FNV
- Jacobs, M. 1990. *Kinderopvang: werkterrein van de vakbeweging*. EG Childcare Network seminar
- Jansweijer, R.M.A., E.M. Pot, H.J. Groenendijk en H.M. Langeveld. 1988. *Haalbaar en betaalbaar. Arbeid en kinderopvang na 1990*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

- Kleiverda, G. en I. Slot-Andersen. 1988. *Eerste kind en baan: een onderzoek naar gezondheid en welbevinden*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Lieon, S. 1993a. *Kinderopvang: (hoe) werkt het?* Amsterdam: Industriebond FNV, doctoraalscriptie politicologie, Universiteit van Amsterdam
- Lieon, S. 1993b. *Flexibele kinderopvang in Nederland en professionalisering van gastouderprojecten*. Amsterdam: werkstuk economie, Universiteit van Amsterdam
- Meijvogel, M.C. 1991. *Geen kruimels tussen de boeken, schooltijden, overblijven en de ontwikkeling van buitenschoolse opvang in Nederland*. Den Haag: Vuga
- Melhuish, E.C. and P. Moss. 1991. *Day care for young children. International perspectives*. London/New York: Routledge
- Morée, M. 1992. *'Mijn kinderen hebben er niets van gemerkt'*. Utrecht: Jan van Arkel
- Moss, P. 1988. *Childcare and equality of opportunity. Consolidated report to the European Commission*. Brusselles: European commission of childcare network
- Moss, P. 1990. *Childcare in the European community 1985-1990*. European commission of childcare network. Women of Europe supplements no. 31. Brussels
- OECD. 1990. *Childcare in OECD countries*. In *The OECD Employment Outlook*. Paris: Organisation for economic co-operation and development
- Oostendorp, M. en C. Teule. 1988. Gastouderopvang kan werk worden. Stichting UK en bureau gastouderopvang dragen steentje bij. In *De kleine wereld*, 202/1988, p. 4-7
- Oudijk, C. 1983. *Sociale atlas van de vrouw 1983, Sociale en Culturele Studies-3*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Pelzer, A. 1991. Van experiment tot basisvoorziening. In Singer, E. en K. Tijdens. *Uit en Thuis, Wetenschapsters over kinderopvang in Nederland*. Utrecht: Jan van Arkel, p. 77-95
- Pelzer, A. en L. Pot. 1992. Kinderopvang, vrouwenarbeid en verzorgingsarrangementen. In *Sociaal Maandblad Arbeid*, 46/3, p. 140-153
- Pelzer, A. en N. Miedema. 1990. *Kinderopvang in Nederland. De FNV-enquête*. Amsterdam: Stichting FNV-pers/Jan Mets
- Pelzer, A. en N. Miedema. 1992. *Werken & kinderen krijgen. Een FNV-enquête onder werknemers*. Amsterdam: Stichting FNV-pers
- Pot, L. 1992a. Kinderen zijn het kapitaal van de toekomst. Denemarken: het meest vooruitstrevende kinderopvangland van de EG. In *Kinderopvang 4/1992*, p. 6-9
- Pot, L. 1992b. Kinderopvang en ouderschapsverlof. In Goedhard, N. (red): *Vrouwen en arbeidsmarktposities binnen de Europese gemeenschap*. Heerlen: Open Universiteit
- Raad voor het Jeugdbeleid. 1989. *Kinderopvang geregeld. Advies over de besteding van 130 miljoen aan kinderopvang vanaf 1990*. Den Haag: Staatsuitgeverij
- Ramstijn, E. 1991. Gastouder als beroep. In *Kinderopvang*, 6/1991, p. 19

- Rijswijk-Clerkx, L.E. van. 1981. *Moeders, kinderen en kinderopvang. Veranderingen in de kinderopvang in Nederland*. Nijmegen: SUN
- Rombouts, L. en A. Hagenaars. 1989. Determinanten van het kinderdal. In *Maandstatistiek van de Bevolking*, CBS, No. 11, p. 13-18
- Roorda, C. 1992. *Kinderopvang in Nederland 1975-1990*. Doctoraalscriptie sociologie Universiteit van Amsterdam
- SCP. 1988. *Sociaal en cultureel rapport 1988*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, Staatsuitgeverij
- SER. 1989. *Advies Kinderopvang*. Den Haag: Sociaal Economische Raad
- SER. 1990/1991. *Brieven inzake kinderopvang*. Den Haag: Sociaal Economische Raad
- Singer, E. en K. Tijdens. 1991. *Uit en Thuis, Wetenschapsters over kinderopvang in Nederland*. Utrecht: Jan van Arkel
- Stichting van de Arbeid. 1991. *Aanbevelingen over vrouw en arbeid*. Den Haag: Stichting van de Arbeid
- Tijdens, K. 1989. *Automatisering en vrouwenarbeid. Een studie over beroepssegregatie op de arbeidsmarkt, in de administratieve beroepen en in het bankwezen*. Utrecht: Jan van Arkel
- Tijdens, K. 1991. Arbeidsparticipatie en bedrijfskinderopvang. In Singer, E. & K. Tijdens. 1991. *Uit en Thuis, Wetenschapsters over kinderopvang in Nederland*. Utrecht: Jan van Arkel, p. 97- 111
- Tijdens, K. en A. Goudswaard. 1992. *Kwaliteit van de arbeid van kantoorvrouwen in de industrie*. Amsterdam: Industriebond FNV
- Tweede Kamer. 1991. *Toetsbaarheid kinderopvangbeleid*. In Kamerstukken Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 1990-1991, 22 233, nrs. 1-2, p. 14, rapport Algemene Rekenkamer
- Vermeulen, A. en J. Hoex. 1990. Wij willen rechtspositie en de kwaliteit verbeteren. Experiment in Zeeland met arbeidscontract voor gastouders. In *Kinderopvang*, 11/1990, p. 8-10
- VNG. 1990. *Gemeenten en Kinderopvang, Model-verordening*. Den Haag: Uitgeverij Vereniging Nederlandse Gemeenten, Groene reeks 110
- VNG. 1991. *Kinderopvang in gemeenten. De stand van zaken per 31 december 1990*. Den Haag: Uitgeverij Vereniging Nederlandse Gemeenten
- Vonderen, M. van en O. Zeeuwen. 1987. *Werken, moeder worden en carrière maken?* Maastricht: Van Grocum
- Wilbrink-Griffioen, D., I. van Vliet en A. Elzinga. 1987. *Kinderopvang en arbeidsparticipatie van vrouwen*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken
- WVC. 1992. *Stimuleringsbeleid Kinderopvang 1990-1993. Resultaten over 1990 en 1991*. Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

Bijlage: Gebruik kinderopvangregeling

Een deel van de vragen uit de enquête kinderopvang, die ten behoeve van het onderzoek bij de Industriebond FNV is ontwikkeld en die in hoofdstuk 5 besproken is, gaat over het gebruik van de regeling. Op deze manier is geprobeerd er achter te komen of er veel of weinig gebruik wordt gemaakt van de kinderopvangregeling in de verschillende bedrijven. Om een goed antwoord te krijgen op deze vraag moet eerst gedefinieerd worden wat veel dan wel weinig gebruik is.

In de enquête is de vraag "veel dan wel weinig gebruik" omgezet in de vraag of er onderbezetting dan wel een wachtlijst bestaat voor de regeling. De meeste bedrijven hebben een maximum aantal kindplaatsen of een maximum geldbedrag gereserveerd voor kinderopvang. Onderbezetting of wachtlijst is het verschil tussen het gebruik van de regeling en het maximum aantal kindplaatsen of het maximale geldbedrag.

Bij het verwerken van de enquête bleek deze aanpak niet erg vruchtbaar te zijn. Ten eerste gaf 27% van de bedrijven aan dat ze geen maximum hadden gesteld aan de regeling. Bij deze bedrijven kan er niet gesproken worden over een wachtlijst dan wel onderbezetting van de regeling. En daardoor kunnen er geen uitspraken worden gedaan over het gebruik van de regeling in deze bedrijven. Het tweede probleem is dat de vraag naar de maximale omvang van de regeling en de vraag naar de wachtlijst/onderbezetting minder consequent zijn ingevuld. De vraag naar de maximale omvang van de regeling is vaak ingevuld als het huidige gebruik van de regeling. Daarnaast weten we niet hoe de maximale omvang van de regeling bij de verschillende bedrijven is vastgesteld. Het kan variëren van een hele ruime tot een krappe inschatting. De vraag naar de wachtlijst/onderbezetting van de regeling was vaak niet ingevuld. Slechts 32% van de bedrijven geven aan dat er een wachtlijst of een onderbezetting voor de kinderopvangregeling is. Bij 11% van de bedrijven is er een wachtlijst voor de kinderopvangregeling in het bedrijf. En bij 21% van de bedrijven is er een onderbezetting. Veel bedrijven geven aan dat de regeling aansluit bij de behoefte die er voor de regeling is (52%), ook al is er sprake van een onderbezetting gezien het gebruik in relatie tot de maximale grootte. Na het verwerken van de enquêtes kan geconcludeerd worden dat de vraag wachtlijst/onderbezetting ongeschikt is om uitspraken te doen of er veel of weinig gebruik wordt gemaakt van de kinderopvangregeling.

Eén van de problemen van de hierboven beschreven aanpak is dat het gebruik van de regeling wordt gerelateerd aan de maximale omvang van de regeling. Deze maximale omvang is geen duidelijke grootte, omdat het onbekend is waarop dit maximum in de verschillende bedrijven is gebaseerd en dus erg kan variëren. Dit probleem kan omzeild worden door het gebruik van de regeling te relateren aan een vaste norm. De AbvaKabo gaat bij het maken van afspraken over kinderopvang uit van een norm van één kindplaats per 100 werknemers. Bij de Industriebond FNV wordt gewerkt met de norm, dat één persoon per 100 werknemers gebruik maakt van de kinderopvangregeling. Deze norm is lager dan die van de AbvaKabo omdat meer personen van één kindplaats gebruik kunnen maken.

Bij de tweede manier om te kijken of er veel of weinig gebruik wordt gemaakt van de regeling is gebruik gemaakt van de norm van de Industriebond FNV. Aan de hand van deze norm (1 persoon per 100 werknemers) en het aantal werknemers per bedrijf is het mogelijk het verwachte gebruik te berekenen. Dit wordt vergeleken met het eigenlijke aantal personen dat gebruik maakt van de regeling.

Veel/weinig gebruik	=	normgebruik (0.01 * aantal wn) - gebruik nu
---------------------	---	--

Bedrijven maken veel gebruik van de regeling, als er meer personen gebruik maken van de regeling dan verwacht zal worden volgens de norm. Bedrijven maken weinig gebruik van de regeling, als er minder personen gebruik maken van de regeling dan verwacht zal worden volgens de norm. Deze berekening is alleen toegepast op de bedrijven waar de regeling voor alle werknemers geldt. De bedrijven waar de regeling alleen voor vrouwelijke werknemers geldt moet met een andere norm gerekend worden. Dit is nodig omdat vrouwelijke werknemers, zoals straks zal blijken, veel meer gebruik maken van de regeling dan mannelijke werknemers.

Tabel 1: Het gebruik van de kinderopvangregeling voor de bedrijven waar de regeling voor alle werknemers geldt, gerelateerd aan het normgebruik (1 persoon per 100 werknemers)

Weinig gebruik	58%	(22)	Veel gebruik	42%	(16)
----------------	-----	------	--------------	-----	------

In bijna 60% van de bedrijven wordt, volgens deze norm, weinig gebruik gemaakt van de kinderopvangregeling. Tabel 1 zegt nog niet of er weinig of heel erg weinig gebruik wordt gemaakt van de regeling. Daarover zegt de volgende tabel meer. Deze tabel laat het verschil in personen zien in het gebruik en het verwachte gebruik, oftewel hoeveel

personen er in het bedrijf te veel of te weinig gebruik maken van de regeling, berekent aan de hand van de verwachting volgens de norm.

Tabel 2: Het normgebruik (1 persoon per 100 werknemer) min het eigenlijke gebruik in de bedrijven waar de regeling voor alle werknemers geldt

Weinig gebruik		Veel gebruik					
0 tot	1	8%	(3)	0 tot	- 1	18%	(7)
1 tot	5	29%	(11)	- 1 tot	- 5	18%	(7)
5 tot	10	11%	(4)	- 5 tot	- 10	3%	(1)
10 >		11%	(4)	-10 <		3%	(1)

De norm zoals hierboven wordt gebruikt is alleen toepasbaar voor bedrijven waar de kinderopvangregeling voor alle werknemers geldt. Voor bedrijven waar de kinderopvangregeling alleen voor vrouwelijke werknemers geldt is niet zo'n norm aanwezig. Voor deze bedrijven moet de mate waarin gebruik wordt gemaakt van de regeling op een andere manier worden berekend. Een methode om zelf zo'n norm te maken is, door te kijken naar het gemiddeld gebruik (per 100 werknemers) bij de bedrijven van de enquête. Het feit of er binnen een bedrijf veel of weinig gebruik wordt gemaakt van de regeling is dan gerelateerd aan het gebruik bij de andere bedrijven. Deze aanpak is niet alleen bruikbaar voor de bedrijven waar de regeling geldt voor vrouwelijke werknemers, maar ook voor de andere bedrijven waar de regeling voor alle werknemers geldt.

Om het gemiddeld gebruik te berekenen maken we geen onderscheid naar de verschillende bedrijven. Als eerste wordt het gebruik berekend voor alle werknemers. Daarna het (gemiddeld) gebruik voor de vrouwelijke en mannelijke werknemers.

Gemiddeld gebruik	=	(Som gebruik nu / Som aantal werknemers)
Gemiddeld gebruik vrouwen	=	(Som gebruik nu/Som aantal vrouwel. werknemers)
Gemiddeld gebruik mannen	=	(Som gebruik nu / Som aantal mannel. werknemers)
Gemiddeld gebruik	=	0,6 per 100 werknemers
Gemiddeld gebruik vrouwen	=	2,6 per 100 vrouwelijke werknemers.
Gemiddeld gebruik mannen	=	0,3 per 100 mannelijke werknemers.

Het gemiddeld gebruik is nu de norm waarmee bekeken wordt of de afzonderlijke bedrijven veel of weinig gebruik maken van de regeling. Voor bedrijven waar de rege-

ling alleen geldt voor de vrouwelijke werknemers, wordt gebruik gemaakt van het gemiddeld gebruik voor vrouwen als norm.

Tabel 3: Het gebruik van de kinderopvangregeling voor de bedrijven waar de regeling voor alle werknemers geldt, gerelateerd aan het gemiddeld gebruik (0,6 persoon per 100 werknemers)

Weinig gebruik	- 40%	(15)	Veel gebruik	- 60%	(23)
----------------	-------	------	--------------	-------	------

Tabel 4: Het gebruik van de kinderopvangregeling voor de bedrijven waar de regeling alleen voor vrouwelijke werknemers geldt, gerelateerd aan het gemiddeld gebruik onder vrouwen (2,6 per 100 werknemers)

Weinig gebruik	- 43%	(9)	Veel gebruik	- 57%	(12)
----------------	-------	-----	--------------	-------	------

Tabel 5: Het gebruik van de kinderopvangregeling voor alle bedrijven. Voor de bedrijven waar de regeling voor iedere werknemer toegankelijk is gerekend met de norm: gemiddeld gebruik en voor de bedrijven waar de regeling alleen toegankelijk is voor vrouwen met de norm: gemiddeld gebruik onder vrouwen

Weinig gebruik	- 43%	(23)	Veel gebruik	- 57%	(30)
----------------	-------	------	--------------	-------	------

Tabel 6: Het normgebruik (0,6 persoon per 100 werknemer) min het eigenlijke gebruik (voor de bedrijven waar de regeling voor alle werknemers geldt)

Weinig gebruik				Veel gebruik			
0 tot 1	- 11%	(4)		-1 tot 0	- 13%	(5)	
1 tot 5	- 21%	(8)		-5 tot -1	- 26%	(10)	
5 tot 10	- 5%	(2)		-10 tot -5	- 8%	(3)	
10 >	- 3%	(1)		-10 <	- 13%	(5)	

Tabel 7: Het normgebruik voor vrouwen (2,6 persoon per 100 werknemer) min het eigenlijke gebruik (voor de bedrijven waar de regeling alleen voor vrouwelijke werknemers geldt)

Weinig gebruik				Veel gebruik			
0 tot	1	- 29%	(6)	-10 <		- 14%	(3)
1 tot	5	- 14%	(3)	-10 tot	-5	- 0%	(-)
5 tot	10	- 0%	(-)	-5 tot	-1	- 34%	(7)
10 >		- 0%	(-)	-1 tot	0	- 10%	(2)

Gegevens over de auteurs

Drs José Houweling heeft psychologie gestudeerd aan de Universiteit van Amsterdam en heeft als onderzoekster bij de leerstoelgroep Vergelijkende bevolkings- en emancipatie-economie van de Economische Faculteit van de Universiteit van Amsterdam gewerkt. Zij werkt nu buiten de universiteit.

Drs Saskia Lieon heeft tijdens haar studie politicologie stage gelopen bij de Industriebond FNV. In augustus 1993 is zij afgestudeerd aan de Universiteit van Amsterdam.

Dr Kea Tijdens werkt als universitair hoofddocent bij de leerstoelgroep Vergelijkende bevolkings- en emancipatie-economie van de Economische Faculteit van de Universiteit van Amsterdam. Ze doet onderzoek naar de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt en heeft eerder gepubliceerd over kinderopvang.

Adres

Vergelijkende bevolkings- en emancipatie-economie
Faculteit Economie en Econometrie
Universiteit van Amsterdam
Roetersstraat 11
1018 WB Amsterdam