

Vergaderjaar 2009–2010

31 874

Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang

Nr. 69

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 februari 2010

1. Inleiding

Tijdens het debat over de wijziging van de Wet kinderopvang in verband met de herziening van het stelsel van gastouderopvang in juni 2009, heeft uw Kamer twee moties aangenomen om de positie van ouders te versterken¹. De eerste motie roept de regering op om een onafhankelijke toezichhouder voor de kinderopvang in te stellen, zodat niet ouders (via oudercommissies), maar een nieuw orgaan toezicht houdt op de prijsvorming. De tweede motie betreft het verzoek om met voorstellen te komen om de positie van ouders te versterken.

In antwoord op Kamervragen op 18 november 2008 (Aanhangsel der handelingen II, vergaderjaar 2008–2009, nr. 698) heb ik aangekondigd dat de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) door middel van een marktscan mogelijke knelpunten in de kinderopvangsector vanuit het perspectief van de Mededingingswet in kaart brengt. De NMa heeft de marktscan² laten uitvoeren door het marktonderzoeksbureau Regioplan. De marktscan is inmiddels afgerond. De NMa heeft een oplegmemorandum² bij het onderzoeksrapport geschreven met de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek. Daarnaast heeft SEO de markt voor kinderopvang in kaart gebracht. Dit hebben zij eerder gedaan in 2004. Voor dit onderzoek is hetzelfde toetsingskader gebruikt als in 2004, om te onderzoeken of de Wet kinderopvang heeft geleid tot betere marktwerking in de kinderopvang. Tenslotte heeft Regioplan in opdracht van mij onderzoek verricht naar de ontwikkelingen in de contracturen, prijzen en openingstijden in de kinderopvang.

Met deze brief wil ik u informeren over de uitkomsten van deze onderzoeken en zal ik reageren op de twee aangenomen moties (Kamerstuk 31 874, nr. 30 en nr. 40).

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 874, nr. 40 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 874, nr. 30

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

2. Conclusies uit de onderzoeken

De conclusies uit de onderzoeken komen in grote lijnen met elkaar overeen. De belangrijkste conclusies zijn als volgt:

Aanbodzijde kinderopvangmarkt

Zowel SEO als Regioplan (in opdracht van de NMa) concluderen dat de kinderopvangmarkt een dynamische markt is met een sterk groeiend aantal aanbieders met veel toe- en uittreding. SEO heeft berekend dat het aantal voor ouders binnen 10 minuten bereikbare kindplaatsen is toegenomen in 2008 ten opzichte van 2004¹.

- Uit het onderzoek van Regioplan blijkt dat ondanks de toename van het aantal aanbieders er in veel gemeenten één grote kinderopvangorganisatie actief is met een marktaandeel van veertig procent of meer. Dit lijkt een erfenis uit de tijd waarin de gemeenten verantwoordelijk waren voor de organisatie van kinderopvang en hierover vaak maar met één kinderopvangorganisatie of met een zeer beperkt aantal kinderopvangorganisaties afspraken maakten. Bij de buitenschoolse opvang speelt dit ook.
- De NMa schrijft in haar oplegmemorandum dat, indien er in een gemeente maar één (grote) kinderopvangorganisatie actief is, dat niet per definitie betekent dat er van verstoorde marktwerking sprake is. Volgens de NMa is het zeer aannemelijk dat zelfs in gemeenten waar nog steeds maar een zeer beperkt aantal aanbieders actief is, aanbieders er rekening mee houden dat er nieuwe toetreders komen als zij hoge prijzen gaan rekenen of tegen ongunstige voorwaarden gaan leveren. De toetredingsbelemmeringen zijn namelijk relatief laag.
- Volgens SEO en Regioplan zijn de belangrijkste belemmeringen voor toetreding of uitbreiden naar een andere gemeente, de noodzaak van het hebben van lokale relaties met vooral schoolbesturen en gemeenten, het vinden van een geschikte locatie (die aan de wettelijke eisen voldoet), het aantrekken van geschikt personeel, de lange terugverdiendtijd van gemaakte investeringen, de onzekerheid over toekomstig overheidsbeleid en de voorkeur van ouders voor opvang op maandag, dinsdag en donderdag. Lokaal belemmert een tekort aan voldoende gekwalificeerd personeel de toetreding.

Keuzegedrag ouders

- Hoewel het aanbod de afgelopen jaren hard is gestegen, is de vraag naar formele kinderopvang de afgelopen jaren sterker gestegen. Dat heeft geleid tot wachtlijsten. De wachtlijstomvang als percentage van de capaciteit is echter aan het afnemen, wat betekent dat het aanbod een inhaalslag aan het maken is en steeds beter aan de vraag van ouders kan voldoen.
- SEO schrijft dat een belangrijke voorwaarde voor goede marktwerking is dat ouders prijs en kwaliteit echt kunnen afwegen en dat aanbieders met elkaar concurreren. SEO stelt dat ouders door het bestaan van wachtlijsten (vooral op populaire dagen) kiezen voor de opvang waar het eerst plaats is en dus geen prijs/kwaliteitsafweging maken. Daarnaast blijkt uit zowel de enquête van Regioplan als die van SEO dat de keuze van ouders voor een opvanglocatie vooral ingegeven wordt door de reistijd. De belangrijkste reden voor ouders om over te stappen naar een andere instelling komt dan ook door verhuizing.
- Prijs blijkt geen belangrijk keuzemotief voor ouders om voor een bepaalde organisatie te kiezen. Ouders zijn meer tevreden over de prijs in 2008 dan in 2004². Vermoedelijk is de belangrijkste reden hiervoor dat de ouderbijdrage in dezelfde periode flink is afgenomen.
- Uit de enquête van SEO blijken ouders in 2008, evenals in 2004, zeer

¹ In 2004 is per kind gemiddeld 0,14 voltijds kindplaats binnen 10 minuten reizen van de woning beschikbaar, terwijl dit gemiddelde in 2008 gelijk is aan 0,2 (SEO, ontwikkelingen op de markt voor kinderopvang 2004–2008, pagina 16).

² Zie SEO; ontwikkelingen op de markt voor kinderopvang 2004–2008, pagina 27; figuur 4.3

tevreden over de kwaliteit van de kinderopvang. Kanttekening daarbij is wel dat ouders de instelling vooral beoordelen op de voor hen observeerbare kwaliteit, maar nauwelijks op zogenaamde objectieve kwaliteit. Zowel Regioplan als SEO concluderen dat de informatiebeschikbaarheid voor ouders niet optimaal is, waardoor het lastig is voor hen om instellingen te vergelijken.

Prijzen, contracturen en rendementen

- Uit onderzoek van Regioplan blijkt dat het aantal contracturen van een volledige kindplaats in dagopvang, naschoolse opvang en vakantieopvang in de periode 2007–2009 min of meer hetzelfde is gebleven. Ook in de openingstijden van deze opvangsoorten hebben zich nagenoeg geen veranderingen voorgedaan.
- De gemiddelde stijging van de uurprijs is in beide markten ongeveer gemiddeld 4% en ligt daarmee boven de jaarlijkse inflatie¹. De NMa concludeert dat de gemiddelde stijging van het uurtarief niet buiten proportioneel lijkt te zijn.
- In de kenmerken van het aanbod bleek dat bij dagopvang in de afgelopen twee jaar weinig verandering is opgetreden in aanvullende kosten voor ouders (luiers, etc). In de naschoolse opvang blijkt het aantal contracten waarbij vervoer is inbegrepen, gedaald. Mogelijk speelt hierbij mee dat het aantal BSO-vestigingen op de locatie van de school is toegenomen.
- Om de financiële positie van kinderopvangorganisaties te beoordelen hebben zowel SEO als Regioplan gebruik gemaakt van informatie van het Waarborgfonds Kinderopvang. De NMa concludeert dat het aannemelijk is dat kinderopvangorganisaties geen of slechts beperkt de ruimte hebben om kostenstijgingen zelf op te vangen, omdat de gemiddelde rentabiliteit in de sector met 5,2% aan de lage kant is.
- SEO heeft in de enquête aan ouders gevraagd of de prijs die zij betaalden voor de buitenschoolse opvang inclusief uren was waar ze geen gebruik van maakten. Het aantal ja antwoorden op deze vraag is gedaald van 26% in 2004 tot 17% in 2008.

3. Knelpunten

Zowel Regioplan (in opdracht van de NMa) als SEO wijzen het tekort aan aanbod ten opzichte van de vraag, hetgeen wachtlijsten veroorzaakt, aan als belangrijkste knelpunt op het gebied van marktwerking in de kinderopvang. Dit heeft tot gevolg dat ouders weinig keuzemogelijkheden hebben en dus geen goede prijs/kwaliteitafweging kunnen maken en dat aanbieders niet scherp met elkaar hoeven te concurreren. Ook het gebrek aan transparantie over de prestaties van kinderopvangorganisaties zorgt er volgens de onderzoeken voor dat ouders geen goede prijs/kwaliteitafweging kunnen maken.

Opvallend is dat uit de onderzoeken geen grote prijsstijgingen blijken. De NMa stelt dat vergeleken met de stijging van de salarissen in de kinderopvang, die een groot deel van de totale kosten van instellingen uitmaken, de gemiddelde stijging van het uurtarief niet buiten proportioneel lijkt te zijn. Ook het aantal in rekening gebrachte contracturen per voltijd kindplaats lijkt nauwelijks te zijn gestegen. Uit de enquête van SEO komt naar voren dat ouders in de BSO in 2008 minder vaak voor uren moet betalen waar zij geen gebruik van maken dan in 2004.

Desalniettemin ontvang ik nog steeds veel signalen dat ouders verplicht worden om uren en dagen opvang af te nemen waar zij geen gebruik van maken. Voor zover dat het gaat om uren die ouders moeten afnemen ten gunste van een stabiele pedagogische omgeving (zodat kinderen en

¹ In 2007 en 2008 was de inflatie respectievelijk 1,6 en 2,5 procent.

ouders niet continu komen en gaan) kan ik dat plaatsen. Als het gaat om ondernemers, die door uitbreiding van het aantal door ouders verplicht af te nemen uren op oneigenlijke wijze prijsverhogingen doorvoeren en daarmee misbruik maken van hun marktmacht, is dat onwenselijk.

4. Maatregelen

Een goed functionerende markt veronderstelt een balans tussen vraag en aanbod.

Bovenstaande knelpunten zorgen ervoor dat deze balans is verstoord. Uit de onderzoeken blijkt dat de belangrijkste reden voor de verstoring het tekort aan aanbod ten opzichte van de vraag is. De kinderopvangmarkt is een jonge markt met in de afgelopen jaren een enorme stijging van de vraag, die nu aan het afvlakken is. Deze afvlakking biedt perspectief, maar betekent niet dat de markt in evenwicht is. Bovendien zorgt het gebrek aan transparantie ervoor dat ouders moeilijk een goede afweging kunnen maken.

De afgelopen periode heb ik benut om mij intensief te oriënteren op de meest effectieve maatregelen om balans tussen vraag en aanbod te herstellen. Ik heb allereerst gekeken of het mogelijk is om met behulp van bestaande toezichthouders de knelpunten op te lossen. De kinderopvangmarkt is zeer lokaal. Uit de onderzoeken blijkt dat de toetredingsbelemmeringen niet heel hoog zijn, maar door lokale omstandigheden worden beïnvloed. Mij is gebleken dat ingrijpen met behulp van het instrumentarium van een op mededingingsleest geschoeide toezichthouder vermoedelijk weinig effectief is. Voor een toezichthouder als bijvoorbeeld de NMa is het vrijwel onmogelijk om lokaal vast te stellen dat een ondernemer duurzaam misbruik maakt van zijn machtspositie, omdat er bijna altijd in ieder geval in theorie een nieuwe toetreders op de markt kan komen. Dat is een belangrijke vereiste om eventuele prijsingrepen van een dergelijke toezichthouder te kunnen rechtvaardigen. Een andere mogelijkheid, die ik in overweging heb genomen, is het betrekken van de Consumentenautoriteit. De Consumentenautoriteit ziet wel toe op de belangen van de consument maar heeft geen mogelijkheid om direct in te grijpen om de marktwerking van de kinderopvangsector te verbeteren.

Aangezien een toezichthouder de geconstateerde knelpunten niet oplost, kies ik voor een oplossing die nauw aansluit bij het specifieke karakter van de kinderopvangmarkt en die de kracht van de bestaande instituties benut en versterkt. Mijn oplossingsrichting combineert de aanpak van de kern van het probleem door capaciteitsverbetering en het vergroten van de transparantie, met een veel stevigere positie van ouders richting ondernemers. Ondernemers zullen worden gedwongen uitleg te geven wanneer hun prijsontwikkeling uit de pas loopt en ouders krijgen instrumenten in handen om zich hier tegen te wapenen. Concreet neem ik de volgende maatregelen:

- Capaciteitsverbetering: het Netwerkbureau wordt gericht ingezet om de wachtlijsten lokaal te verminderen
- Transparantie prijs/kwaliteit: BOinK maakt met behulp van een subsidie de prijs en kwaliteit voor ouders beter inzichtelijk via een website
- Versterking positie van ouders: in de gevallen waarin ondernemers een machtspositie misbruiken door oneigenlijke prijsstijgingen af te kondigen en/of ouders te dwingen meer contracturen af te nemen, zorg ik voor een verbeterde positie van ouders. Dit doe ik aan de hand van de volgende maatregelen:
 - Het instellen van een ter zake kundig adviesorgaan voor ouders, dat ouders ondersteunt bij het beoordelen of een stijging in prijs en/of contracturen reëel is.

- Het aanscherpen van het klachtrecht in het geval de ondernemer een advies van de oudercommissie over prijzen, contracturen en openingstijden niet overneemt. Mijn voornemen is om de klachtenkamer over deze onderwerpen een bindende uitspraak te laten doen.
- Het bieden van betere bescherming voor leden van de oudercommissies, zodat zij niet bang hoeven te zijn hun kindplaats te verliezen als zij een klacht tegen de ondernemer indienen.

Over de laatste drie punten, die vallen onder de versterking van de positie van ouders, ben ik nog in overleg met het veld. De maatregelen worden hieronder verder beschreven.

Capaciteitsverbetering

In mijn brief van 8 oktober jl. heb ik u geïnformeerd over de maatregelen die ik neem om de sector te ondersteunen bij het uitbreiden van de capaciteit. Zo is in 2008 het Netwerkbureau Kinderopvang opgericht om het kinderopvangveld te ondersteunen bij het wegwerken van de wachtlijsten. Inmiddels is het Netwerkbureau Kinderopvang voortvarend aan de slag. Het Netwerkbureau zal onder andere gericht bij gemeenten langsgaan waar knelpunten zijn in de capaciteit van kinderopvang. Het Netwerkbureau Kinderopvang zal bij het bezoeken van gemeenten aandacht besteden aan signalen die erop duiden dat kinderopvanginstellingen ouders dwingen om extra uren af te nemen.

Mochten er signalen zijn dat in een bepaalde gemeente gedwongen urenafname plaatsvindt dan zal het Netwerkbureau deze gemeenten met voorrang bezoeken. Het Netwerkbureau streeft er vervolgens naar om vraag naar en aanbod van opvang in de specifieke lokale situatie dichterbij elkaar te brengen.

Transparantie prijs/kwaliteit

Ik heb subsidie verleend aan BOinK voor het project vergelijkingssite Kinderopvangkaart. Doel van de Kinderopvangkaart is het vergroten van de transparantie in de kinderopvangmarkt, waardoor gebruikers duidelijk inzicht krijgen in de kwaliteit die kinderopvangorganisaties bieden, hoe de prijs die zij daarvoor vragen is opgebouwd en daarmee ook op de vraag of deze prijs (en prijsverhogingen) gerechtvaardigd zijn. Ook openingstijden en het pakket van uren of dagdelen die instellingen aanbieden, worden op de site gepresenteerd. Hierdoor wordt het voor ouders mogelijk om kinderopvanginstellingen met elkaar te vergelijken en een gefundeerde keuze te maken. Deze website zal de positie van de ouders verbeteren en het kinderopvangveld transparanter maken. De website moet medio 2010 in de lucht zijn.

Daarnaast komt er in 2010 een Landelijk Register Kinderopvang voor goedgekeurde kinderopvanginstellingen. Instellingen die aan de kwaliteitseisen van de Wet kinderopvang voldoen worden in dit register opgenomen. Via het register kunnen ouders ook de GGD-rapporten bekijken. Hierdoor wordt het voor ouders makkelijker om te zien welke instellingen kwalitatief op orde zijn, en wat het oordeel van de GGD over de instelling is.

Versterking positie van ouders

Naast maatregelen om de capaciteit in de sector te vergroten en te zorgen voor extra transparantie via de kinderopvangkaart, wil ik het klachtrecht en de medezeggenschap voor ouders en oudercommissies in de kinderopvang verbeteren. Regelingen voor klachtrecht en medezeggenschap

voor ouders en oudercommissies maken deel uit van het kwaliteitsstelsel in de kinderopvang en kunnen de positie van ouders versterken.

De Wet klachtrecht cliënten zorgsector (WKCZ), waaronder nu het klachtrecht van de kinderopvang valt, wordt gewijzigd. Dit biedt de mogelijkheid om het klachtrecht voor de kinderopvang in de eigen Wet kinderopvang te regelen. Bij de hervorming van het klachtrecht zal ook de medezeggenschap door oudercommissies worden betrokken. Vanwege deze wetswijzigingen ga ik met partijen in het veld bespreken óf en wat er in het klachtrechtstelsel en de medezeggenschap gehandhaafd dient te blijven dan wel moet worden aangepast. Deze gesprekken hierover met het veld zijn momenteel gaande. Uitgangspunt is om zoveel als mogelijk de harmonisatie met peuterspeelzalen hier ook bij te betrekken, zodat voor ouders, oudercommissies en ondernemers in de kinderopvangsector er een zo éénduidig mogelijk stelsel ontstaat.

Oudercommissies hebben momenteel onder andere een adviesrecht op de prijsvorming en openingstijden. Ik ben voornemens ook de contracturen hieronder te scharen, zodat oudercommissies kunnen adviseren op het beleid van ondernemers ten aanzien van urenpakketten die ouders moeten afnemen.

Daarnaast stel ik een adviesorgaan in dat oudercommissies hulp kan bieden om te beoordelen of een stijging van contracturen en/of prijzen reëel is. Een oudercommissie kan op basis van informatie van dit orgaan, een goed onderbouwd advies uitbrengen over het prijs- en contracturenbeleid van de ondernemer. De Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang (BOinK) zal hierbij nauw worden betrokken.

Mocht een ondernemer besluiten het advies van de oudercommissie te negeren, dan kan een oudercommissie een klacht indienen bij een klachtenkamer. De uitspraken van deze klachtenkamer zijn momenteel niet bindend. Ik ben voornemens uitspraken over prijs, openingstijden en contracturen wel bindend te laten zijn.

Dit betekent dat ondernemers worden gedwongen om hun prijzen, openingstijden en contracturen toe te lichten. Het is niet zo dat de klachtenkamer (en/of het adviesorgaan) kan bepalen wat de uurprijs, openingstijden of contracturen moeten zijn. Dat zou te diep ingrijpen op privaatrechtelijke contracten. Overigens gaat er van de maximumuurprijs, waarover de toeslag wordt berekend, al een regulerende werking uit.

Daarnaast wil ik leden van een oudercommissie enige vorm van bescherming bieden tegen het verlies van hun kindplaats. Er bereiken mij namelijk signalen dat ouders van oudercommissies die een klacht (willen) indienen tegen een ondernemer bedreigd worden met het verbreken van het contract. Zowel over de invulling van het klachtrecht als over de versteviging van de positie van leden van de oudercommissie ben ik in gesprek met het veld. Medio 2010 zal een voorstel voor wijziging van het klacht- en medezeggenschapsrecht aan u worden aangeboden.

5. Slot

Al deze maatregelen zullen de positie van ouders in de kinderopvang versterken. Daarmee geef ik op een gerichte en effectieve manier invulling aan de intentie van de aangenomen moties. Ik ben ervan overtuigd dat mijn keuze voor bovenbeschreven maatregelen het beste aansluit bij de huidige situatie in de branche en bijdraagt aan het oplossen van de knelpunten. Uiteraard zal ik de ontwikkelingen met betrekking tot prijsvorming, contracturen en rendementen scherp blijven volgen en uw Kamer

daarover blijven informeren. Indien dat noodzakelijk blijkt, zal ik vanzelfsprekend nog verdergaande maatregelen aan uw Kamer voorstellen.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. A. M. Dijkma