

Vergaderjaar 2024–2025

31 322

Kinderopvang

36 513

Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met verbetermaatregelen van de gastouderopvang

Nr. 554

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 april 2025

1. Inleiding

Eén van de eerste werkbezoeken die ik aflegde als Staatssecretaris was bij een gastouder thuis. Hier zag ik met eigen ogen hoe waardevol deze vorm van opvang is. Gastouders vangen met veel zorg kinderen op en stimuleren hen in hun ontwikkeling. Veel ouders kiezen bewust voor deze opvangvorm, bijvoorbeeld omdat zij flexibele werktijden hebben. Of ze hebben de voorkeur voor een meer huiselijke omgeving. De gastouderopvang heeft daarmee een belangrijke functie in ons stelsel van kinderopvang. Voldoende aanbod van goede gastouderopvang draagt bij aan een sterke kinderopvang.

Uw Kamer heeft op 1 oktober 2024 het wetsvoorstel aangenomen om de kwaliteit van de gastouderopvang beter te waarborgen. Zoals in het debat besproken heb ik onderzoek laten uitvoeren naar de daling van het aantal gastouders. Deze dalende trend is al 15 jaar zichtbaar. Met deze brief bied ik u de uitkomsten van dit onderzoek aan en de maatregelen die ik samen met de sector wil nemen om de gastouderopvang te versterken.

Met deze brief ga ik ook in op een aantal moties en toezeggingen:

- Motie Welzijn (NSC), Van der Plas (BBB) en Van Dijk (CDA) om in overleg met brancheorganisaties en GGD te komen met een plan van aanpak tegen regeldruk (Kamerstuk 36 513, nr. 17);
- Motie Van der Plas (BBB) en Welzijn (NSC) over in lopende onderzoeken naar gastouderlocaties extra aandacht besteden aan krimpgebieden¹ (Kamerstuk 36 513, nr. 18);

¹ Krimpregio's zijn gebieden waar het aantal inwoners naar verwachting daalt met minimaal 12,5% in 2040 ten opzichte van 2019, en het aantal huishoudens met minimaal 5%.

- Toezegging aan de leden Van der Plas (BBB) en Welzijn (NSC) bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel gastouderopvang, over in gesprek gaan met gemeenten in krimpgebieden;
- Toezegging aan het lid Flach (SGP) bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel gastouderopvang, om in gesprek te gaan met de Minister van VRO over de belemmering om gastouder te zijn in een huurwoning.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 ga ik in op de ontwikkeling van het aanbod van gastouderopvang en kinderopvang door de jaren heen. Ook ga ik in op de situatie in krimpregio's. Hoofdstuk 3 bevat, aan de hand van de belangrijkste onderzoekresultaten, de maatregelen die ik samen met de sector wil nemen om de gastouderopvang te versterken. In hoofdstuk 4 ga ik in op de relatie met het wetsvoorstel voor de kwaliteit.

2. Daling gastouders zet door, aanbod kinderopvang neemt toe

Het aantal gastouders is continu in beweging. In 2005 is gastouderopvang onderdeel geworden van de toen ingevoerde Wet Kinderopvang en kwam kinderopvangtoeslag beschikbaar voor ouders die gebruik maakten van deze opvangvorm. In 2008 bleek dat de gastouderopvang veel harder groeide dan verwacht. Tussen 2005 en 2008 nam het aantal kinderen dat gebruik maakt van gastouderopvang toe van 30.000 tot 180.000 (500% groei). Een groot deel van deze groei kon worden toegeschreven aan formalisering van informele opvang door bijvoorbeeld opa's en oma's². Om de kwaliteit te verhogen en de kosten te beheersen, zijn er vanaf 2010 eisen gesteld aan de professionaliteit van gastouders en gastouderbureaus en is het aantal gastouders gaan dalen. De uitstroom is daarmee een trend die na de extreme groei, sinds 2010 is ingezet. Ondanks de daling van het aantal gastouders, neemt het totale aanbod van kinderopvang (oftewel het aantal kindplekken) toe. Ook het aantal kinderen dat gebruik maakt van een formele vorm van kinderopvang (dagopvang, buitenschoolse opvang of gastouderopvang) blijft vanaf de invoering van de Wet kinderopvang in 2005 gestaag stijgen: van 490.000 kinderen in 2006 tot nu bijna een miljoen kinderen³.

Figuur 1: Aantal gastouders en kinderen dat gebruik maakt van gastouderopvang, bewerking SZW o.b.v. cijfers Dienst Toeslagen en DUO.



² CPB, Een analyse van de groei van de formele kinderopvang in het recente verleden en in de nabije toekomst, Mei 2008.

³ In de jaren 2012–2014 was er een dip in deze cijfers door de economische situatie destijds en bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag.

Gastouders zijn de laatste jaren meer uren gaan werken en vangen gemiddeld meer kinderen op, waardoor de daling van het aanbod van de gastouderopvang kleiner is dan de terugloop van het aantal gastouders. De instroom van nieuwe gastouders neemt echter af. In 2024 (766) is het aantal nieuwe gastouders bijna gehalveerd ten opzichte van 2020 (1.455). Door de afname van het aantal gastouders, kan de toegankelijkheid van deze opvangvorm voor ouders echter wel in het geding gekomen. Daarnaast blijkt uit het uitstroomonderzoek dat een aanzienlijke groep van 23% van de gastouders ouder is dan 60 jaar. Zij zullen de komende jaren uitstromen als gastouder. Daarom wil ik mij inzetten om verdere uitstroom tegen te gaan en de instroom van nieuwe gastouders te bevorderen, om zo voldoende aanbod van gastouderopvang te behouden.

Gastouders in krimpgebieden

Uw Kamer heeft bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel aandacht gevraagd voor landelijke gebieden en krimpregio's. In sommige gebieden kan de gastouderopvang de enige beschikbare vorm van opvang in de directe nabijheid zijn. Met de terugloop van het aantal gastouders kan de toegankelijkheid van kinderopvang voor deze ouders in het geding komen.

Zoals verzocht in de motie Van der Plas (BBB) en Welzijn (NSC)⁴ hebben de onderzoekers in het uitstroomonderzoek specifiek aandacht besteed aan krimpgebieden.

Uit het uitstroomonderzoek blijkt dat er weinig verschil is in de uitkomsten tussen krimp- of anticipeerregio's⁵ en overige regio's. Er zijn relatief geen verschillen in het aantal actieve en gestopte gastouders in krimp- of anticipeerregio's en de rest van Nederland. Ook leidt het stoppen van gastouders niet vaker tot grote gevolgen bij vraagouders die in krimp- of anticipeerregio's wonen.

Dit beeld wordt bevestigd door CBS-cijfers over het aanbod van kinderopvang op gemeenteniveau.⁶ Daaruit blijkt dat het aanbod kindplaatsen (relatief ten opzichte van het aantal kinderen in een regio) zich tussen 2017 en 2023 in de meeste krimpregio's hetzelfde (dagopvang) of zelfs beter (bso) heeft ontwikkeld als het landelijk gemiddelde.

Ook uit gesprekken die mijn ministerie heeft gevoerd met een aantal gemeenten en gastouderbureaus uit krimpregio's blijkt niet dat het aanbod van kinderopvang in deze regio's sneller dan landelijk afneemt. Sommige gemeenten zien juist een toename van het aantal kinderopvanglocaties. Ten aanzien van gastouders zien de gemeenten en gastouderbureaus waarmee is gesproken wel een terugloop, vergelijkbaar met de landelijke trend. Ook zien zij geen grotere gevolgen of specifieke knelpunten voor vraagouders die in deze krimpregio's wonen.

Dat de ontwikkeling van het kinderopvangaanbod in krimpregio's vergelijkbaar is met het landelijk beeld, neemt niet weg dat regio's te maken kunnen hebben met gebiedsspecifieke knelpunten en uitdagingen.

⁴ Kamerstukken II, 2024/25, 36 513, nr. 18.

⁵ Krimpregio's zijn in het onderzoek gebieden waar het aantal inwoners naar verwachting daalt met minimaal 12,5% in 2040 ten opzichte van 2019, en het aantal huishoudens met minimaal 5%. In anticipeerregio's wordt een bevolkingsdaling verwacht, maar niet zo sterk als in krimpregio's. Hiertoe worden gebieden gerekend waar het aantal inwoners of het aantal huishoudens met minimaal 2,5 procent daalt tot in 2040 (CBS, 2020).

⁶ https://dashboards.cbs.nl/v5/SZW_Kinderopvang. Ik verken met het CBS of gastouderopvang ook onderdeel kan worden van dit dashboard.

Ik blijf met gemeentebesturen en kinderopvangorganisaties in gesprek over deze uitdagingen.

3. Maatregelen om de gastouderopvang te versterken

Ik vind het belangrijk om te zorgen dat ook in de toekomst kinderen en ouders gebruik kunnen blijven maken van deze kleinschalige en flexibele vorm van kinderopvang. Daarom wil ik verdere afname van het aanbod van gastouderopvang tegengaan.

Onderzoeksbureau Significant Public heeft in opdracht van mijn ministerie onderzoek uitgevoerd naar de redenen van de daling van het aantal gastouders en de gevolgen daarvan.

Uit het onderzoek blijkt dat gastouders stoppen om een samenspel van redenen. Vaak is er niet één hoofdreden, maar is er sprake van meerdere redenen die hen doen besluiten te stoppen. Redenen die het meest werden genoemd zijn (nieuwe) wetten en regels, financiële redenen en persoonlijke omstandigheden (zoals pensionering, behoefte aan ander werk en werk-privébalans). Daarnaast gaven respondenten aan dat meer waardering voor en bekendheid over de gastouderopvang belangrijk kan zijn om meer gastouders te interesseren. Op basis van deze uitkomsten ben ik, samen met de sector tot tien maatregelen gekomen langs de volgende drie pijlers⁷:

- A. Verlagen van de regeldruk
- B. Betere verdiensten en lagere kosten voor de gastouder
- C. Meer waardering voor en grotere bekendheid over gastouderopvang

Hieronder beschrijf ik op hoofdlijnen de maatregelen. Voor het volledige overzicht van de tien maatregelen verwijs ik u naar bijlage 1.

Verlagen van de regeldruk

Uit het onderzoek blijkt dat gastouders de meeste regels vanzelfsprekend en wenselijk vinden. Dit geldt voor eisen op het gebied van kwaliteit en veiligheid, zoals opleidingseisen, de EHBO-verplichting en regels voor de opvanglocatie. Over een aantal specifieke regels is een deel van de gastouders negatief. Dit gaat voor een deel over regels op andere beleidsterreinen waar gastouders mee te maken hebben, zoals over speeltoestellen of belastingregels. Maar ook over de nieuw aangekondigde eisen voor gastouders, met name door de onduidelijkheid die hierover is en de extra verplichtingen die dit met zich meebrengt.

Zorgen voor duidelijkheid over nieuwe kwaliteitseisen

Bij de aankondiging van nieuwe kwaliteitseisen voor gastouders (het wetsvoorstel dat op 1 oktober 2024 door uw Kamer is aangenomen) bleek dat gastouders onduidelijkheid ervaren. Bijvoorbeeld omdat een definitief besluit lang op zich laat wachten en door onjuiste beelden die over de nieuwe regels rondgaan op sociale media. Dat onrust ontstaat door onjuiste beelden of onduidelijke informatie komt mede doordat de informatie via verschillende kanalen tot de gastouders komt. Stichting Nysa, Brancheorganisatie Kinderopvang en de Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang vertegenwoordigen samen slechts een deel van de gastouders en/of gastouderbureaus, waardoor informatie-

⁷ Hoewel persoonlijke omstandigheden vaak worden genoemd als overweging, en dus zeker relevant zijn voor gastouders om te stoppen, zijn deze met overheidsbeleid en of andere maatregelen lastig te beïnvloeden. Hier kan ik geen specifieke maatregelen voor treffen.

voorziening vanuit de rijksoverheid of de sector niet alle gastouders en gastouderbureaus bereikt.

De aanhoudende onzekerheid over het wetsvoorstel draagt bij aan de uitstroom van gastouders, zo blijkt uit het onderzoek. Daarom werk ik aan een eigen webpagina op www.rijksoverheid.nl over de gastouderopvang met duidelijke informatievoorziening over de wetten en regels die (gaan) gelden. Ook kan hier informatie over andere facetten van het vak worden opgenomen, zoals over belastingregels.

Verlagen regeldruk vanuit de Wet kinderopvang

Ik vind het belangrijk om de regeldruk tegen te gaan. Daarom heb ik besloten dat de huidige gastouders niet aan de nieuwe opleidingseisen hoeven te voldoen. Hiermee wil ik voorkomen dat huidige gastouders het gevoel hebben terug de schoolbanken in te moeten en daarmee een drempel ervaren om hun werk te kunnen blijven doen. Ook ben ik in gesprek gegaan met de belangenorganisaties en toezichthoudende organisatie over het verminderen van de regeldruk, zoals verzocht in de motie Welzijn c.s.⁸. Dit heeft tot het schrappen van regels en een aantal wijzigingen geleid in het ontwerpbesluit en de ministeriële regeling⁹ behorende bij het wetsvoorstel met verbetermaatregelen gastouderopvang. Zo ben ik van plan om te schrappen dat het koppelingsgesprek of jaarlijkse voortgangsgesprek op de opvanglocatie moeten plaatsvinden. Voor een volledig overzicht van de regels die ik wil schrappen verwijs ik naar bijlage 2.

Samen met de sector verken ik of nog meer regels kunnen worden geschrapt of versoepeld. De wensen die brancheorganisaties hierbij hebben vergen een nadere verkenning om de gevolgen en uitvoerbaarheid van deze wijzigingen in beeld te brengen. Sommige voorgestelde wijzigingen hebben mogelijk onbedoelde neveneffecten voor kinderen en ouders of voor de uitvoering van toezicht en handhaving. Vervolgens is een nieuwe wetwijziging nodig, daarmee kost dit meer tijd. Ook zit een aantal knelpunten niet in regels zelf, maar in de doorvertaling hiervan door gastouders, gastouderbureaus en toezichthouders. Ik heb met de brancheorganisaties en toezichthouders afgesproken dat zij op deze punten actie ondernemen om zelf meer duidelijkheid te creëren en (ervaren) regeldruk terug te dringen.

De motie Welzijn c.s. verzocht om regeldruk in de kinderopvang en meer specifiek in de gastouderopvang terug te dringen. In deze brief beperk ik mij tot de gastouderopvang. Over het terugdringen van regeldruk bij kindercentra ben ik eveneens met de sector in gesprek. Voor de zomer informeer ik uw Kamer hierover.

Tegengaan belemmeringen uit andere regelgeving

Uit het onderzoek blijkt dat ook regels buiten de Wet kinderopvang knellen voor gastouders. De eisen over speeltoestellen worden vaak genoemd als reden dat gastouders de afgelopen jaren zijn gestopt. Een rechtelijke uitspraak in 2023 leidde tot veel onrust onder gastouders over het gebruik van speeltoestellen. Toen bleek het Warenwetbesluit Attractie- en Speeltoestellen (WAS) ook voor gastouders gold. Deze regels werden ervaren als een forse regeldruk en niet-proportioneel voor de gastouderopvang. Dit onderwerp heeft veel impact gehad, zo blijkt uit het

⁸ Kamerstukken II, 2024–2025, 36 513, nr. 17.

⁹ Deze concept regeling heb ik op 21 januari naar uw Kamer gestuurd (Kamerstukken II, 2024–2025, 36 513, nr. 19)

onderzoek. Inmiddels zijn gastouders per 1 januari 2025 uitgezonderd van de Warenwetregelgeving voor speeltoestellen en voor kinderbedden en -boxen.

Bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel vroeg het lid Flach (SGP) aandacht voor de gevolgen voor het gastouderschap van de Wet goed verhuurderschap (Wgv), die sinds 1 januari 2023 van kracht is. Zoals toegezegd zijn mijn ambtenaren hierover in gesprek gegaan met de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. De signalen lijken niet direct, maar mogelijk wel indirect verband te houden met de Wgv. In het modelcontract van de Aedes, de vereniging voor woningcorporaties- staat, staat dat bedrijfsmatig gebruik van een huurwoning niet is toegestaan. De Brancheorganisatie Kinderopvang (brancheorganisatie van gastouderbureaus) en Stichting Nysa (brancheorganisatie van gastouders) hebben een afwegingskader opgesteld voor woningcorporaties om een bewuste afweging te kunnen maken over het toestaan van gastouderopvang in de woning. Het afwegingskader bevat informatie over het maatschappelijke belang van gastouderopvang en de mate waarin overlast voor omwonenden beperkt kan blijven. Er is overleg geweest met Aedes en Aedes heeft toegezegd haar leden actief te informeren over het bestaan van dit afwegingskader. De Minister van VRO en ik ondersteunen dit initiatief.

Betere verdiensten en lagere kosten voor de gastouder

Gastouderopvang is een vak. Daarbij hoort dat een gastouder voldoende inkomsten heeft om noodzakelijke kosten te dragen en ervan te kunnen leven. Voor gastouders spelen financiële redenen mee in hun overweging om te stoppen. Het gaat vaak om een combinatie van hoge kosten en onzekere en lage inkomsten. Gastouders geven aan dat door gestegen kosten voor levensonderhoud en de onkosten voor hun werk, het steeds minder loont om gastouder te zijn.

Gastouders hebben volgens het onderzoek moeite om hun uurtarief te verhogen. Dit heeft te maken met de persoonlijke band die zij doorgaans hebben met vraagouders. Bovendien vertaalt het flexibele en servicegerichte karakter van gastouderopvang zich veelal in contracten waarbij vraagouders enkel betalen voor de uren die zij afnemen. Kinderdagverblijven brengen ouders meestal hele dagdelen in rekening omdat de kosten die een opvanglocatie maakt hetzelfde zijn wanneer er één of meer kinderen aanwezig zijn.

Gastouders zijn niet alleen pedagogisch professionals, maar zij zijn ook zelfstandige ondernemers. Ik roep gastouders op bij hun tariefstelling en het maken van contractafspraken rekening te houden met de werkzaamheden die zij verrichten en de kosten die zij maken. Daarbij hoort ook rekening houden met inkomensderving door vakantie en ziekte en voorzieningen voor bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid en pensioenopbouw. Met de brancheorganisaties van gastouderbureaus en gastouders heb ik afgesproken dat zij hun leden hierbij adviseren en ondersteunen.

Daarnaast wil ik (financiële) drempels wegnemen om gastouder te worden. Vanaf 10 maart jl. tot en met 2027 kunnen gastouderbureaus via de SLIM-scholingsregeling subsidie aanvragen voor de opleidingskosten van nieuwe gastouders¹⁰. Hiermee kunnen de opleidingskosten voor

¹⁰ Dit geldt voor alle scholing die is opgenomen in het Ontwikkelpad kinderopvang. https://www.kinderopvang-werkt.nl/sites/fcb_kinderopvang/files/2025-02/Ontwikkelpaden-kinderopvang-interactief.pdf

nieuwe gastouders tot 90% worden vergoed. Ik verwacht zo de instroom van nieuwe gastouders te bevorderen.

Meer waardering voor en bekendheid over het vak van gastouder

Gastouders doen mooi en belangrijk werk. Ze stimuleren de ontwikkeling van kinderen en zorgen dat ouders kunnen werken, ook als zij afwijkende werktijden hebben. En ze bieden een kleinschalig opvangplek waar kinderen zich kunnen ontwikkelen. Gastouders ervaren dat gastouderopvang vaak het «ondergeschoven kindje» is van de kinderopvang en nog onterecht als oppas wordt gezien. In de berichtgeving zien zij vaker negatieve dan positieve aandacht voor de gastouderopvang. Ook blijkt er vaak onbekendheid over gastouderopvang, waardoor ouders door bijvoorbeeld kraamverzorgers en opvoedkundigen niet goed worden voorgelicht over de mogelijkheid van gastouderopvang.

Het vak van gastouder verdient meer waardering en een bredere bekendheid onder potentiële gastouders, ouders en professionals in het sociaal domein. Om de bekendheid van het vak te vergroten en daarmee de instroom van nieuwe gastouders te bevorderen, is de sector met subsidie van het Ministerie van SZW een arbeidsmarktcampagne gestart. Deze campagne richt zich op de werving van nieuwe gastouders (als aanvulling op de campagne voor pedagogisch medewerkers).

Daarnaast wil ik aandacht voor de positie van de gastouder vergroten onder gemeenten. Er zijn gemeenten die overlegtafels hebben of informatiebijeenkomsten organiseren voor kinderopvangorganisaties, maar hierbij geen gastouderbureaus of gastouders uitnodigen. Hier zal ik aandacht voor vragen bij de VNG in het eerstvolgende bestuurlijk overleg. Ook wil ik gemeenten vragen om zoveel mogelijk te voorkomen dat gemeentelijk beleid een drempel opwerpt voor de gastouderopvang, bijvoorbeeld door de hoogte van de leges.

4. Vervolproces wetsvoorstel kwaliteit gastouderopvang

Met bovenstaande maatregelen zet ik alles op alles om te zorgen voor voldoende aanbod van goede gastouderopvang. Daarbij vind ik het belangrijk dat dit aanbod veilig is en bijdraagt aan de ontwikkeling van kinderen. In verreweg de meeste gevallen is dit ook de praktijk. De hoogste kwaliteit kinderopvang is zelfs te vinden bij gastouders.

Net als bij kinderdagverblijven en bso's, zijn er ook gastouders waar de kwaliteit helaas niet op orde is. Anders dan bij kinderdagverblijven en bso's, zijn er op dit moment onvoldoende wettelijke kwaliteitsnormen om in die situaties te kunnen ingrijpen. Om die reden pleiten de gemeenten (VNG) en toezichthouders in de kinderopvang (GGD GHOR Nederland) al sinds lange tijd voor een aanpassing van de wetgeving. Op 1 oktober 2024 heeft uw Kamer het betreffende wetsvoorstel aangenomen.¹¹

Met dit wetsvoorstel laat de overheid zien dat gastouderopvang een volwaardige en professionele vorm van kinderopvang is. Het wetsvoorstel is daarmee een belangrijke waardering voor alle gastouders die keihard werken om kinderen de beste opvang te bieden. Veel gastouders ervaren dat ook op die manier, zo blijkt uit de internetconsultaties van het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit. Ook de belangenorganisaties van gastouders, ouders en gastouderbureaus zien het wetsvoorstel als een bevestiging en verankering van de hoge kwaliteit van gastouderopvang die op veel plaatsen al zichtbaar is.

¹¹ Kamerstukken II, 2023–2024, 36 513, nr. 2.

Tegelijkertijd levert het uitstroombonderzoek ook aandachtspunten op voor het wetsvoorstel. Regeldruk is een overweging voor gastouders om te stoppen. Om de regeldruk te verlagen heb ik het wetsvoorstel aangepast, zoals beschreven in hoofdstuk 3 en bijlage 2. Ook de onduidelijkheid over het wetsvoorstel die voortduurt draagt bij aan de uitstroom. Om duidelijkheid te creëren over de nieuwe eisen, is het van belang om snel besluitvorming te hebben over het wetsvoorstel. Daarom verzoek ik de Eerste Kamer te kijken naar de mogelijkheden om het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk te behandelen. Ik realiseer me dat de wetsvoorbereiding veel tijd heeft gekost en dat ik veel flexibiliteit van de Eerste Kamer vraag in een periode met een volle agenda.

5. Tot slot

Met de acties in deze brief hoop ik, samen met de sector, de uitstroom terug te dringen en in balans te brengen met een hogere instroom. De daling stoppen is helaas niet realistisch. Deze is al jaren gaande en is mede ingegeven door factoren als pensionering. Door in te zetten op het beperken van de uitstroom, het vergroten van de instroom en het verhogen van de kwaliteit werk ik aan een sterke gastouderopvang, die nu en in de toekomst een belangrijke rol vervult in de kinderopvang. Want dat verdienen kinderen, ouders en gastouder.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.N.J. Nobel