

---

Vergaderjaar 1999–2000

---

**26 587**

**Kinderopvang**

**Nr. 9**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID,  
WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 juni 2000

Conform mijn toezegging tijdens het Algemeen Overleg over kinderopvang d.d. 25 november 1999 en mijn schriftelijke bevestiging hiervan (VWS-00-362), bied ik u hierbij, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mevrouw Verstand en de Staatssecretaris van Financiën de nota «Hoofdlijnen Wet basisvoorziening kinderopvang» en bijbehorende bijlagen aan.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
A. M. Vliegenthart

# Hoofdpijnen Wet basisvoorziening kinderopvang

Inhoudsopgave	pag.
<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>1. Introductie</b>	<b>4</b>
<b>2. Huidige situatie</b>	<b>5</b>
2.1 Ontwikkelingen binnen de kinderopvang	6
2.2 Beschrijving huidige stelsel	7
2.3 Knelpunten in de huidige situatie	8
<b>3. Naar een eigen wettelijk kader</b>	<b>9</b>
3.1 Doelstellingen	9
3.2 Rollen en verantwoordelijkheden binnen het toekomstig stelsel	10
3.3 Uitgangspunten voor de Wet basisvoorziening kinderopvang	11
<b>4. Positionering van de kinderopvang, consequenties voor de reikwijdte van de WBK</b>	<b>12</b>
4.1 Huidige definities	12
4.2 Voorzieningen met raakvlakken met kinderopvang	13
4.3 Positionering van kinderopvang op lokaal niveau	14
4.4 Consequenties voor de reikwijdte van de Wet basisvoorziening kinderopvang	16
<b>5. Wie draagt welk deel van de kosten van het gebruik?</b>	<b>17</b>
5.1 Uitgangspunt: tripartiete financiering	17
5.2 Het aandeel van ouders: inkomensafhankelijk en in relatie tot de kostprijs	17
5.3 Het aandeel van werkgevers	18
5.4 Het aandeel van de overheid	20
<b>6. Langs welke weg wordt het gebruik gefinancierd?</b>	<b>22</b>
6.1 Uitgangspunt: vraagfinanciering	22
6.2 Instrumenten voor vraagfinanciering	23
6.3 De overgang van oud naar nieuw	24
<b>7. Naar een dekkende infrastructuur van voldoende kwaliteit</b>	<b>25</b>
7.1 Uitgangspunt: een dekkende infrastructuur	25
7.2 Marktwerking	26
7.3 Basiskwaliteiteisen en inspectie	27
<b>Bijlagen</b>	
1. Kostenraming nieuw stelsel kinderopvang	31
2. Voor- en nadelen van instrumenten voor vraagfinanciering	38
3. Lijst met afkortingen	40
4. Lijst met begrippen en definities	41
5. Figuur 1: weergave financiering voltijdsopvang kind 0–4 jaar	42

## Samenvatting

Het aantal kinderopvangplaatsen in Nederland is de afgelopen jaren fors gegroeid, van 20 000 plaatsen in 1989 naar meer dan 100 000 tien jaar later. De komende jaren zal dit aantal nog verder stijgen door de uitbreidingsimpuls die dit Kabinet heeft ingezet. Voor de langere termijn is het van belang deze sector een eigen wettelijk kader te bieden: de Wet basisvoorziening kinderopvang. In voorliggende nota staan de hoofdlijnen van dit stelsel aangegeven. Het streven is er op gericht om, nadat het advies van de Raad van State is ontvangen, het wetsvoorstel in de loop van 2001 naar de Tweede Kamer te sturen.

De Wet basisvoorziening Kinderopvang (WBK) garandeert bepaalde rechten op het moment dat van een kinderopvangplaats gebruik wordt gemaakt. Dit betreft: het recht op voldoende kwaliteit van deze plaats en, mits aan bepaalde achtergrondkenmerken is voldaan, en het recht op een financiële bijdrage van de overheid om kinderopvang te bekostigen.

Deze Hoofdlijnennota WBK schetst het toekomstige stelsel voor de kinderopvang. Dat stelsel is gebaseerd op een *gezamenlijke verantwoordelijkheid* voor ouders, werkgevers en overheid. Dit komt tot uiting in de wijze waarop de financiering is vormgegeven. Ouders dragen een van hun inkomen afhankelijk deel bij aan de kosten van het kinderopvanggebruik. Werkgevers dragen een zogenaamde «vaste» bijdrage bij, die onafhankelijk is van de inkomsten van de werknemer/ouder, De (rijks)overheid vult de ouderbijdrage aan. Mocht een werkgever niet of onvoldoende bijdragen in de kosten van kinderopvang, dan ondervangt een gedeeltelijke inkomensafhankelijke compensatie van de overheid het gat dat hierdoor ontstaat. Het Kabinet heeft vertrouwen in de inspanningen van sociale partners om het aantal concrete afspraken in CAO's en bedrijfsregelingen over kinderopvang te vergroten, overeenkomstig de aanbeveling van de Stichting van de Arbeid, najaar 1999. In 2002 wil het Kabinet samen met sociale partners de stand van zaken aangaande afspraken over kinderopvang onderzoeken. Als oriëntatiepunt streeft het Kabinet er op termijn naar om in 90% van de CAO's concrete afspraken over kinderopvang te hebben. De tripartiete financiering tussen ouders, sociale partners en overheid zou er toe moeten leiden dat werkgevers een bijdrage van – macro gezien – eenderde van de kosten van het kinderopvanggebruik gaan bijdragen. Indien er sprake is van kostendeling tussen de werkgevers van tweeverdieners, zou dit voor de individuele werkgever een bijdrage van circa 17,5% betekenen.

Eenderde bijdrage door werkgevers komt neer op een gemiddeld percentage van circa 0,14% van de totale loonsom. Gerelateerd aan de huidige bijdrage (die varieert van 0,05% tot 0,7% van de loonsom) gaan veel van de werkgevers die in het huidige stelsel meebetalen aan kinderopvang voor hun werknemers uiteindelijk in het nieuwe stelsel minder bijdragen.

Het Kabinet hecht aan een sterke positie van de gebruiker van kinderopvang c.q. de ouder(s). Zij moeten een zo rechtstreeks mogelijke invloed hebben op de kinderopvangvoorziening. Daartoe is gekozen voor een systeem van *vraagfinanciering*, waarbij de ouder de middelen zelf in handen krijgt. Een inkomensafhankelijke kinderopvangsubsidie is daartoe een geëigend instrument. Uit efficiency-overwegingen is uitvoering op landelijk niveau gewenst, bij voorkeur door de Belastingdienst.

Een systeem van vraagfinanciering, waarbij de uitvoering op landelijk niveau ligt, leidt ertoe dat gemeenten een andere rol krijgen bij de totstandkoming van kinderopvang. Tot nu toe voorzien gemeenten via een subsidierelatie met (bepaalde) instellingen in het aanbod van kinderopvang. De lokale overheid zal in het nieuwe stelsel veel meer een regisserende en stimulerende rol hebben. Enerzijds richten zij zich op stimulering

van de economische activiteit: planning en vestigingsbeleid. Anderzijds houden de gemeenten betrokkenheid bij kinderopvang vanuit de verantwoordelijkheid voor het lokaal jeugdbeleid. Waar het gaat om specifieke doelgroepen (uitkeringsgerechtigden, herintreders, sociaal-medisch geïndiceerden) voorzien gemeenten c.q. uitkeringsinstanties in de financiering van het ontbrekende werkgeversdeel. De financiële verhouding tussen rijk en gemeenten zal worden toegesneden op deze taken.

De Wet basisvoorziening kinderopvang legt op landelijk niveau basiseisen van *kwaliteit* vast, waaraan iedere voorziening voor kinderopvang dient te voldoen. Daarbovenop is er de ruimte voor de sector zelf om via zelfregulering een eigen kwaliteitsstelsel neer te zetten. Het toezicht op de wettelijke kwaliteitseisen krijgt op lokaal niveau vorm. De Gemeentelijke Gezondheidsdiensten gaan het toezicht uitvoeren en handhaven. Teneinde landelijk de kwaliteit van het toezicht te kunnen bewaken en een overkoepelend overzicht te behouden, komt er een vorm van landelijk «toezicht op toezicht».

## 1. Introductie

Het Regeerakkoord 1998 kondigt de Wet basisvoorziening kinderopvang aan: «Met deze wet wordt een belangrijke voorwaarde geschapen voor het uiteindelijk tot stand komen van een dekkend aanbod aan opvang van kinderen tot en met 12 jaar.»

Het Kabinet wil het combineren van arbeid- en zorgtaken beter mogelijk maken. Kinderopvang is hiertoe een belangrijke voorwaarde en daarmee een instrument voor het arbeidsmarkt- en arbeidsvoorwaardenbeleid. Kinderopvang heeft daarnaast een tweede belangrijke doelstelling, namelijk het bieden van een verantwoorde pedagogische omgeving voor de kinderen die gebruik maken van de kindercentra. Kinderopvang is daarmee onderdeel van het jeugdbeleid.

Deze twee doelstellingen van het kinderopvangbeleid vormen de leidraad voor de Wet basisvoorziening kinderopvang (WBK). Voor de pedagogische invalshoek betekent dit onder meer dat het kind centraal staat, dat er basiskwaliteitseisen in de wet worden gesteld waaraan alle kinderopvanginstellingen moeten voldoen, dat de betrokkenheid van ouders wordt geregeld en dat er adequaat toezicht op de kwaliteit is. Kinderopvang als onderdeel van het lokale jeugdbeleid houdt in dat de gemeenten een regisserende taak hebben waar het gaat om het samenspel tussen kinderopvangvoorzieningen en andere welzijn-, jeugd-, onderwijs- en sportvoorzieningen. Kinderopvang als instrument van jeugdbeleid betekent daarnaast meer mogelijkheden om ontwikkelingsachterstanden van jonge kinderen te voorkómen. Dit geeft vooral voor de kinderen van etnische minderheidsgroepen meer kansen op een goede start in de Nederlandse samenleving.

Kinderopvang als instrument voor het arbeidsmarktbeleid betekent meer mogelijkheden tot arbeidsparticipatie voor groepen ouders die als «taakcombineerders» zijn te kenschetsen. Kinderopvang is een onmisbare voorwaarde voor vergroting van de arbeidsparticipatie, en kan tot terugverdieneffecten leiden<sup>1</sup>. Immers, tegenover de extra investeringen in kinderopvang staan ook baten. Met de stijgende arbeidsparticipatie van vrouwen daalt het beroep op inkomensafhankelijke regelingen en kostwinnersvoorzieningen, en nemen de belasting- en premieopbrengsten toe.<sup>2</sup>

Voor sociale partners is kinderopvang onderdeel van het arbeidsvoorwaarden-, arbeidsmarkt- en personeelsbeleid.

<sup>1</sup> Sociaal Economische Raad; Advies Arbeid, Zorg en Economische zelfstandigheid; Publicatienummer 11, 15 mei 1998.

<sup>2</sup> Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid; Meerjarennota Emancipatiebeleid; Den Haag; maart 2000.

Deze nota geeft de hoofdlijnen weer van de Wet basisvoorziening kinderopvang die zich richt op het kinderopvangstelsel dat na 2002 nodig is. Doelstelling is een toekomstbestendig kader te bieden, waarbinnen de kinderopvang zich verder kan ontwikkelen. De WBK regelt de structuur van de kinderopvang; de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende overheden, sociale partners en ouders; de financieringsstructuur, inclusief de ouderbijdragen; de positie van de specifieke doelgroepen en ten slotte de kwaliteit van kinderopvang en het toezicht daarop. Uitgangspunten voor het nieuwe stelsel zijn dat ouders meer keuzevrijheid hebben, er meer marktwerking komt en er minder toetredingsproblemen voor nieuwe aanbieders zijn. Dit wordt bereikt via vraagfinanciering en via een gericht vestigingsbeleid van gemeenten. De planning is er op gericht dat het wetsvoorstel in de loop van 2001 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

De nota is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 worden het huidige stelsel en de ontwikkelingen en knelpunten binnen dat model beschreven. Hoofdstuk 3 gaat in op de doelstellingen en uitgangspunten van de WBK, alsmede de rollen en verantwoordelijkheden van de diverse partijen die betrokken zijn bij kinderopvang. Daarna volgt in hoofdstuk 4 de positionering van kinderopvang ten opzichte van andere opvangvormen, zoals peuterspeelzaalwerk, tussenschoolse opvang en tieneropvang. Tevens wordt de regierol van gemeenten voor het totstandkomen van het integraal lokaal jeugdbeleid belicht, met kinderopvang als belangrijke schakel hierin. Dit hoofdstuk eindigt met consequenties van deze keuzes voor de reikwijdte van de WBK.

In de daarop volgende hoofdstukken komen drie kernvragen voor een nieuw stelsel aan de orde:

1. Wie draagt welk deel van de kosten?
2. Langs weg wordt het gebruik gefinancierd?
3. Hoe komt een dekkende infrastructuur van voldoende kwaliteit tot stand?

Hoofdstuk 5 beantwoordt de eerste vraag over verdeling van de kosten van het kinderopvanggebruik. Uitgangspunt hierbij is een tripartiete financiering door ouders, werkgevers en overheid. In hoofdstuk 6 komt de tweede vraag aan de orde; in dit hoofdstuk worden instrumenten voor vraagfinanciering behandeld. Hoofdstuk 7 ten slotte geeft antwoord op de vraag hoe te komen tot een dekkende infrastructuur. Ingegaan wordt op de wisselwerking tussen marktwerking en gemeentelijk beleid. Dit hoofdstuk eindigt met de wijze waarop in de WBK basiskwaliteiteisen worden gesteld en hoe het toezicht daarop wordt geregeld.

Bij deze nota horen een aantal bijlagen, waaronder een financiële bijlage. Deze geeft een indicatieve raming van de kosten in 2003 onder het huidige en van het nieuwe stelsel en van de verdeling van deze kosten over de verschillende partijen op basis van alternatieve scenario's. In een later stadium zal deze indicatieve raming worden uitgewerkt tot een ramingsmodel dat inzicht kan geven in het meerjarig financieel beslag van de WBK.

## **2. Huidige situatie**

Dagelijks maken 180 000 kinderen gebruik van een of andere vorm van opvang in de bijna 3000 kindercentra. Dit maakt het voor ouders eenvoudiger om arbeid en zorgtaken te combineren. De groei en de ontwikkeling van de kinderopvang zijn in Nederland in vergelijking met de ons omringende landen laat op gang gekomen. De afgelopen tien jaar heeft er met grote inspanning van kinderopvanginstellingen, sociale partners en over-

heid een spectaculaire capaciteitsuitbreiding van de kinderopvang plaatsgevonden: van 20 000 plaatsen in 1989 tot 103 500 eind 1998<sup>1</sup>. In tien jaar tijd een vervijfvoudiging.

### 2.1 Het huidige kinderopvangstelsel

Vanaf 1990 heeft de rijksoverheid, mede om het voor meer vrouwen makkelijker te maken aan de arbeidsmarkt deel te nemen, uitbreidingsrondes geïnitieerd. Dit leidde tot een sterke groei van de kinderopvangcapaciteit (zie verder paragraaf 2.2). Ook in deze Kabinetsperiode is er sprake van capaciteitsuitbreiding, vooral gericht op opvang voor schoolgaande kinderen. In dezelfde periode hebben sociale partners kinderopvang een prominente plek gegeven in de arbeidsvoorwaarden, waardoor kinderopvang tot het vaste arbeidsmarktinstrumentarium is gaan behoren. Door deze betrokkenheid dragen drie partijen bij aan de financiering van de kinderopvang: ouders, werkgevers en overheid. Gelet op de financieringswijze zijn er thans binnen de Nederlandse kinderopvang feitelijk drie soorten opvangplaatsen te onderscheiden: subsidieplaatsen (ouder en overheid dragen bij in de kosten), bedrijfsplaatsen (ouder en werkgever dragen bij in de kosten) en particuliere plaatsen (ouder draagt de kosten). De kinderopvang omvatte eind 1998 34 000 subsidieplaatsen, 45 000 bedrijfsplaatsen en 10 000 particuliere plaatsen<sup>2</sup>. (Zie ook tabel 1). Deze verschillende soorten opvangplaatsen worden veelal binnen één en dezelfde instelling aangeboden.

Uit recent onderzoek<sup>3</sup> komt naar voren dat:

- Van alle kinderopvanggebruikers 95% arbeidsdeelname als reden voor gebruik heeft (loondienst en zelfstandigen) en 5% het volgen van een opleiding;
- Van degenen die kinderopvang vanwege arbeidsdeelname gebruiken, 90% werknemer is en 10% zelfstandige. Afgezet tegen de totale groep kinderopvanggebruikers is circa 85% werknemer.

De rijksoverheid hanteert een aantal financiële instrumenten (subsidies, fiscale voordelen), gericht op verschillende actoren (ouders, gemeenten, werkgevers) om gebruik van kinderopvang te faciliteren. Ouders en werkgevers leveren mettertijd relatief een steeds groter aandeel in de financiering van kinderopvang. In 1998 droeg de overheid bruto f 425 miljoen bij, ouders f 710 miljoen en werkgevers f 400 miljoen. Netto gezien, met aftrek van fiscale faciliteiten, zijn de bedragen als volgt: overheid f 540 miljoen, ouders f 670 miljoen en werkgevers f 330 miljoen. Kinderopvang kan daardoor getypeerd worden als een sector tussen markt en overheid. Op basis van de Welzijnswet behoort kinderopvang nu tot de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Binnen de kaders van de Welzijnswet is in 1989 een forse uitbreiding van de kinderopvang op lokaal niveau gerealiseerd; in deze kabinetsperiode is een tweede stimuleringsregeling van kracht gegaan. Via een specifieke uitkering hebben gemeenten de regie over de uitbreiding van de capaciteit van de kinderopvang. Naast de activiteiten om de capaciteit te vergroten, hebben gemeenten in het huidige systeem de taak om in kinderopvang voor specifieke doelgroepen te financieren. De gemeenten stellen de omvang vast van de financiële bijdrage voor de gesubsidieerde plaatsen. Tenslotte zijn gemeenten thans verantwoordelijk voor het stellen van nadere regels over kwaliteit en het toezicht daarop.

<sup>1</sup> Kinderopvang in gemeenten; de monitor over 1998; SGBO, Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag, 2000.

<sup>2</sup> Bij een bezettingspercentage van 87% (SGBO, 2000).

<sup>3</sup> Onderzoek naar ouderbijdragen, zie ook paragraaf 5.2; Research voor Beleid; nog niet gepubliceerd.

**Tabel 1: Opvangplaatsen naar huidige financieringswijze**

	Ouder	Werkgever	Overheid
<b>Gesubsidieerde gemeentplaatsen</b> (34 000 plaatsen)	Inkomensafhankelijke ouderbijdrage	–	Kostprijs minus ouderbijdrage (gemeente)
<b>Bedrijfsplaatsen</b> (45 000 plaatsen)	Inkomensafhankelijke ouderbijdrage	Kostprijs minus ouderbijdrage (of bijdrage aan CAO-fonds)	30% van de nettokosten van de werkgever (via de WVA)
<b>Particuliere plaatsen</b> (10 000 plaatsen)	Kostprijs	–	Beperkte inkomensafhankelijke tegemoetkoming (via de BLA)

## 2.2 Ontwikkelingen binnen de kinderopvang

Uit de SGBOMonitor over 1998<sup>1</sup> komt naar voren dat 97% van de gemeenten eind 1998 kinderopvang voor 0–4 jarigen binnen de eigen grenzen of in regionaal verband heeft gerealiseerd. Daarnaast is in 72% van de gemeenten buitenschoolse opvang aanwezig. Vooral de capaciteit van de buitenschoolse opvang is de laatste jaren flink gestegen: van 23 000 in 1997 tot 32 500 plaatsen in 1998. De helft van de groei in 1997 aan buitenschoolse opvang betreft bedrijfsplaatsen.

Een recent uitgevoerde quick scan naar het gemeentelijk kinderopvangbeleid<sup>2</sup> bevestigt het beeld dat gemeenten actief bezig zijn nieuwe capaciteit te realiseren. Hieruit komt naar voren dat verreweg de meeste gemeenten kinderopvangbeleid uitvoeren: 61% heeft een beleidsnota kinderopvang opgesteld, bij 65% van de overige gemeenten is een nota in voorbereiding. De belangrijkste beleidsonderwerpen zijn handhaving van kwaliteit, capaciteitsuitbreiding en huisvesting. Gemeenten willen voor goede kinderopvang zorgen om ouders de kans te geven te werken of scholing te volgen. De quick scan laat verder zien dat ruim driekwart van de gemeenten kinderopvang in nauwe relatie met ander gemeentelijk beleid vorm geeft; bijna de helft van de gemeenten heeft zogenaamde uitvoeringsnetwerken tussen het lokale jeugd-, welzijn-, onderwijsbeleid en kinderopvang geïnitieerd. (Zie ook paragraaf 4.2).

Ondanks de groei in kinderopvangplaatsen zijn de wachtlijsten nog aanzienlijk: uit de SGBOMonitor blijkt dat er «ongeschoond» van dubbeltellingen in 1997 22 000 kinderen op de wachtlijst stonden en in 1998 27 000. Met de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen zal de vraag nog verder toenemen. Tijdens deze Kabinetsperiode is daarom wederom in een forse capaciteitsuitbreiding voorzien (van 71 000 plaatsen) teneinde aan de groeiende vraag te kunnen voldoen. Hiervoor zijn structurele middelen beschikbaar gesteld, die oplopen van f 50 miljoen in 1999 tot f 250 miljoen in 2002. Tijdens de Algemeen politieke beschouwingen 1999 is daar via de motie De Graaf<sup>3</sup> een bedrag van structureel f 20 miljoen aan toegevoegd. Tegelijkertijd zijn de fiscale faciliteiten voor ouders en werkgevers verruimd en verbeterd; er is hiervoor een bedrag beschikbaar dat oploopt tot structureel f 200 miljoen in 2002 (f 150 miljoen conform het Regeerakkoord en f 50 miljoen, eveneens als gevolg van motie De Graaf).

Op dit moment is kinderopvang in een groot aantal sectoren bij CAO geregeld, maar er is geen volledige dekking. Circa 55% van alle CAO's bevat concrete afspraken over kinderopvang. In 22% van de CAO's wordt gewerkt met een premie die wordt afgedragen aan een CAO-fonds. De keuze voor fondsvorming blijkt sterk toe te nemen<sup>4</sup>. Ook in bedrijfsregelingen wordt een toenemend aantal kinderopvangafspraken opgenomen.

Tijdens het Najaarsoverleg van 1999 heeft de Stichting van de Arbeid een aanbeveling aan CAO-partijen en ondernemingen gepresenteerd om een

<sup>1</sup> Kinderopvang in gemeenten; de monitor over 1998; SGBO, Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag, 2000.

<sup>2</sup> B. Snel c.s.; Quick scan gemeentelijk kinderopvangbeleid; Research voor Beleid; maart 2000.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 1999–2000, 26 800, nr. 21.

<sup>4</sup> Arbeidsinspectie; Arbeid en zorg in CAO's 1998; april 2000.

regeling voor kinderopvang te treffen, dan wel na te gaan of en hoe een dergelijke regeling kan worden uitgebreid<sup>1</sup>. De Stichting van de Arbeid acht het van belang dat er voldoende opvangmogelijkheden zijn, en doet hierbij zowel op opvang voor 0–4 jarigen, als voor 4–12 jarigen.

Kinderopvang is thans in een nieuwe fase gekomen: de sector is uitgegroeid tot een volwaardige professionele sector, met binnenkort een eigen CAO, en een omzet van ruim f 1,4 miljard. Naar verwachting loopt de omzet in 2003 bij een capaciteit van 160 000 plaatsen op tot circa f 2,1 miljard (zie bijlage 1, tabel 1).

#### Voortgaande groei

Het groeiproces in de kinderopvang, zoals hierboven geschetst, is nog niet voltooid en zal zich waarschijnlijk ook na 2002 voortzetten. Eind 2002 zal er naar verwachting een capaciteit van 160 000 plaatsen zijn. Dat wil zeggen dat er voor circa 20% van de 0–4 jarigen en circa 8% van de 4–12 jarigen een plaats in de kinderopvang is. Ramingen van de capaciteit die in de toekomst nodig is, variëren. Op grond van de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen blijft een voortgaande groei nodig die de maatschappelijke behoeften en ontwikkelingen volgt. Zoals uit de CPB-ramingen<sup>2</sup> naar voren komt, zal in het bijzonder voor de buitenschoolse opvang de vraag nog toenemen. Ook de Meerjarennota Emancipatiebeleid<sup>3</sup> vermeldt dat er na 2002 een verdere, forse uitbreiding van de kinderopvangcapaciteit nodig zal zijn.

Momenteel wordt een trendonderzoek naar de kwantitatieve ontwikkeling van de vraag naar kinderopvang voorbereid. De resultaten hiervan zijn in de loop van 2000 te verwachten.

#### 2.3 Knelpunten in de huidige situatie

De huidige situatie met betrekking tot kinderopvang kenmerkt zich door een aantal knelpunten. Nieuw beleid is noodzakelijk. Hieronder worden de belangrijkste knelpunten belicht:

- *Wet- en regelgeving*
  - De stimulering van de capaciteitsgroei van rijkswege kwam tot stand in een periode van decentralisatie via diverse tijdelijke regelingen, die het beleid een fragmentarisch karakter geven: zoals een regeling voor alleenstaande ouders die vanuit de bijstand weer op de arbeidsmarkt gaan participeren en tijdelijke regelingen voor capaciteitsuitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang, alsmede een tijdelijke kwaliteitsregeling en een jaarlijks advies over ouderbijdragen;
  - Het is niet helder wie verantwoordelijk is voor het realiseren van het aanbod en de infrastructuur: de overheid, de sector kinderopvang of de sociale partners;
  - Er is sprake van een lappendeken aan financieringsregels, zoals de fiscale regelingen voor ouders en werkgevers, de hierboven genoemde regeling voor alleenstaande ouders en de regeling voor capaciteitsuitbreiding;
  - Het huidige wettelijke instrumentarium voldoet juridisch niet meer: de Welzijnswet 1994 regelt de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het rijk, de provincies en de gemeenten, terwijl er in geval van kinderopvang feitelijk sprake is van drie partijen: ouders, overheid (rijk en gemeenten) en sociale partners; twee belangrijke financiers voor kinderopvang (ouders, werkgevers) ontbreken in de Welzijnswet.
- *Kostendeling*
  - Het huidige systeem van jaarlijkse adviestabellen over de hoogte van de ouderbijdragen kent een aantal belangrijke beperkingen.

<sup>1</sup> Aanbeveling kinderopvang; 26-10-1999.

<sup>2</sup> Macro Economische Verkenning 1999; Sdu uitgevers; Den Haag; september 1998.

<sup>3</sup> Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid; Meerjarennota Emancipatiebeleid; Den Haag; maart 2000.



- Door het advieskarakter van de tabel betalen ouders met hetzelfde inkomen in de praktijk verschillende bijdragen. Daarmee zijn er, afhankelijk van de individuele situatie van de ouder, aanzienlijke verschillen in de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de opvang;
- Er zijn geen uniforme toegangsmogelijkheden tot de kinderopvang. Het al dan niet gebruik kunnen maken van kinderopvang en de financiële condities waaronder, hangen sterk samen met individuele omstandigheden: soms draagt de werkgever wel, soms niet bij; veelal dragen niet beide werkgevers bij aan de kosten van gebruik voor het kind van tweeverdieners; er wordt geen rekening gehouden met de verschillende omstandigheden waarin tweeverdieners zich kunnen bevinden (werkzoekend, werknemer of zelfstandige). Ook bij kinderopvang waarbij de overheid meefinanciert, spelen toevallige individuele omstandigheden een rol: afhankelijk van gemeentelijke verordeningen behoren werknemers zonder werkgeversbijdrage soms wel en soms niet tot het gemeentelijke doelgroepenbeleid;
  - De bijdrage van de werkgever in de kosten van kinderopvang is afhankelijk van de hoogte van het inkomen (en daarmee met de hoogte van de eigen bijdrage) van de werknemer. Kinderopvang is daardoor relatief duur voor sectoren met veel lager betaalde werknemers.
  - *Vraag, aanbod en marktwerking*
    - Het huidige systeem van aanbodfinanciering en de driedeling die hierdoor ontstaat (bedrijfs-, subsidie- en particuliere plaatsen) belemmeren de concurrentie met tot gevolg inefficiënte inzet van financiële middelen;
    - Aanbodfinanciering belemmert de keuzevrijheid van ouders;
    - Er is sprake van een ontoereikend aanbod voor de groeiende vraag;
    - Door schaarste aan accommodatie en lange procedures om bouwen en exploitatievergunningen te verkrijgen, komen nieuwe kinderopvangvoorzieningen soms moeizaam tot stand.
  - *Kwaliteit en toezicht*

Bij het toezicht op de kwaliteit op grond van de Welzijnswet 1994 verschillen intentie, criteria, bereik en regels per gemeente. Gemeentelijke verordeningen vertonen onderling tegenstrijdigheden en zijn soms onnodig gedetailleerd. Dit geldt ook voor de toerekening van de kosten van het toezicht. Er is sprake van een verschillende positie van het toezicht ten opzichte van het gemeentebestuur. Er zijn verschillen in de effecten van de bevindingen van het toezicht op de kwaliteit van de voorzieningen. Ten slotte is er binnen sommige gemeenten geen sprake van een heldere scheiding van beleid en regelgeving enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds.

Met de Wet basisvoorziening kinderopvang wordt beoogd een oplossing te bieden voor de geconstateerde knelpunten.

### **3. Naar een eigen wettelijk kader**

#### *3.1 Doelstellingen*

De tijd is nu rijp voor een zelfstandig financieel, bestuurlijk en wettelijk kader voor de kinderopvang. Deze nieuwe wet richt zich op het kinderopvangstelsel dat na 2002 nodig is. De WBK moet een toekomstbestendig kader geven, waarbinnen de kinderopvang zich verder kan ontwikkelen. Doelstellingen van de WBK zijn het vergemakkelijken van de combinatie arbeid en zorg en – als onderdeel van lokaal jeugdbeleid – het bieden van een verantwoorde pedagogische omgeving voor de kinderen die de kindercentra bezoeken.

De WBK regelt op hoofdlijnen de structuur van de kinderopvang; de

verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende overheden, sociale partners en ouders; de financieringsstructuur, inclusief de ouderbijdragen; de positie van specifieke doelgroepen en ten slotte de kwaliteit van kinderopvang en het toezicht daarop.

### 3.2 Rollen en verantwoordelijkheden binnen het toekomstig stelsel

Kinderopvang is niet meer weg te denken uit de huidige en toekomstige maatschappij. Deze voorziening is van essentieel belang voor alle betrokken partijen: kinderen, hun ouders, sociale partners en de overheid. Hun rollen en verantwoordelijkheden staan hieronder in hoofdlijnen beschreven.

De *kinderen* die de kinderopvang bezoeken kunnen in het kader van jeugdparticipatiebeleid hun wensen en ideeën kenbaar maken en zo invloed uitoefenen op de gang van zaken.

De *ouders* – van de kinderen die de kinderopvangcentra bezoeken – kunnen mede dankzij kinderopvang arbeid en zorgtaken combineren of scholing volgen. De ouders zijn als eersten verantwoordelijk voor de opvoeding en eventuele opvang van hun kinderen. Ouders ervaren kinderopvang vaak als verrijking en ondersteuning van de opvoeding van hun kinderen.

Ouders betalen voor opvang een inkomensafhankelijke ouderbijdrage. Via ouderparticipatie kunnen de ouders invloed uitoefenen op de kwaliteit en gang van zaken binnen het kinderopvangcentrum.

Voor de *sociale partners* is kinderopvang van belang voor het arbeidsvoorwaarden-, arbeidsmarkt- en personeelsbeleid. Immers voor steeds meer ouders is de aanwezigheid van kinderopvang een voorwaarde om tot de arbeidsmarkt toe te treden en om te blijven werken. Voor werkgevers betekent dit een ruimer arbeidsaanbod en minder vervangingskosten<sup>1</sup>. Ook draagt kinderopvang bij aan daling van het ziekteverzuim, wordt met goede kinderopvang het imago van het bedrijf bevorderd, en levert goede kinderopvang concurrentievoordelen op.

Het ligt derhalve in de rede dat werkgevers bijdragen in de kosten van kinderopvang voor hun werknemers.

De *sector kinderopvang* draagt zorg voor (de omvang en aard van) het aanbod, waaronder een goed pedagogisch klimaat, de kwaliteit en vernieuwing van het aanbod, een en ander in aansluiting op de behoeften van kinderen en ouders. Tezamen met de gebruikers en financiers vormen zij de «kinderopvangmarkt».

De *overheid* heeft vanuit verschillende invalshoeken belang bij voldoende en kwalitatief hoogwaardige kinderopvang:

- Vanuit de invalshoek van de *arbeidsmarkt* heeft de overheid een maatschappelijk en economisch belang bij een optimale arbeidsparticipatie. Immers, kinderopvang verhoogt de kansen op participatie op de arbeidsmarkt voor de ouders;
- Vanuit de invalshoek van *jeugdbeleid* dient de overheid op grond van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind zorg te dragen voor een goed opvoedingsklimaat naast gezin en school. Kinderen zijn immers een kwetsbare doelgroep. Daarom is het noodzakelijk dat kinderopvang pedagogisch verantwoord is, dat er basiskwaliteiteisen worden gesteld en bewaakt, en dat de samenhang met andere voorzieningen voor jeugd goed wordt geregeld;
- Vanuit het *emancipatiebeleid* heeft de overheid belang bij kinderopvang als instrument voor economische zelfstandigheid voor vrouwen,

<sup>1</sup> Sociaal Economische Raad; Advies Arbeid, Zorg en Economische zelfstandigheid; Publicatienummer 11, 15 mei 1998.

voor gelijke kansen voor mannen en vrouwen, en voor een goede combinatie van arbeid en zorg.

De rijksoverheid en de gemeenten dragen met betrekking tot kinderopvang verschillende verantwoordelijkheden:

- Het *rijk* is verantwoordelijk voor adequate wetgeving, waarin de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling, een garantie voor de financiële toegankelijkheid, basiskwaliteiteisen voor kinderopvang en het toezicht daarop zijn geregeld.
- Rollen en verantwoordelijkheden van *gemeenten*:
  - Gemeenten hebben een *regisserende* taak waar het gaat om het samenspel tussen kinderopvangvoorzieningen en welzijns-, jeugd-, onderwijs- en sportvoorzieningen; dit geldt in versterkte mate voor de buitenschoolse opvang (zie paragraaf 4.3);
  - Gemeenten – en uitkeringsinstanties – zijn er verantwoordelijk voor dat specifieke *doelgroepen* gebruik kunnen maken van kinderopvang (zie verder paragraaf 5.4). gemeenten kunnen hiertoe kinderopvangplaatsen inkopen; zij zullen er op moeten toezien dat hierbij geen ongelijke concurrentieposities tussen aanbieders ontstaat;
  - Gemeenten hebben de taak *randvoorwaarden* te scheppen voor goede marktwerking, waar het gaat om het tot stand brengen van een adequate infrastructuur; dit betreft stimuleringsbeleid, vestigingsbeleid en informatievoorziening (monitoring van vraag en aanbod) (zie verder paragraaf 7.2);
  - Gemeenten hebben inzake *kwaliteit* een *toezichthoudende* taak (zie paragraaf 7.3).

### 3.3 Uitgangspunten voor de Wet basisvoorziening kinderopvang

De antwoorden van de volgende drie kernvragen bepalen in belangrijke mate de contouren van de WBK en zijn derhalve cruciaal voor de inrichting van een nieuw kinderopvangstelsel:

*Kernvraag 1*

*Wie draagt welk deel van de kosten van het gebruik van kinderopvang?*

*Kernvraag 2*

*Langs welke weg(en) wordt het gebruik gefinancierd? Via vragen/of aanbodfinanciering, via een centrale of decentrale geldstroom?*

*Kernvraag 3*

*Hoe komt een dekkende infrastructuur van voldoende kwaliteit tot stand? Via de overheid, via de markt of via een combinatie van beide?*

Het Kabinet heeft over de volgende aspecten eerder al uitgangspunten<sup>1</sup> geformuleerd:

- *Recht voor ouders op een financiële tegemoetkoming bij kinderopvanggebruik*
  - De voorstellen in deze nota beogen ouders, vanuit het perspectief van de combinatie arbeid en zorg of de toeleiding daartoe, een recht te geven op een inkomensafhankelijke financiële tegemoetkoming van de overheid in de kosten van het feitelijk gebruik van kinderopvang van voldoende kwaliteitsniveau. Hierbij wordt tevens uitgegaan van een bijdrage van de werkgever in de kosten;
  - Het aanbod komt in de markt tot stand. Dit heeft als consequentie dat ouders wel recht hebben op een tegemoetkoming in de kosten van het feitelijke gebruik, maar geen rechtens afdwingbare aanspraak hebben op een plaats in een voorziening.

<sup>1</sup> Zie ook Regeerakkoord 1998; de Discussienota «Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg», maart 1999; de Beleidsnota kinderopvang, 8 juni 1999.

- *Het begrip «basisvoorziening»*  
Het wettelijk kader voor kinderopvang heeft als naam Wet basisvoorziening kinderopvang. Het begrip «basisvoorziening» dient te worden begrepen als een voor iedereen toegankelijke voorziening, die door ouders, werkgevers en de overheid gefinancierd wordt en waarbij de bijdrage van de overheid er op gericht is de toegankelijkheid te waarborgen, zowel in verband met de hoogte van het inkomen als voor specifieke doelgroepen.
- *Kostendeling: tripartiet*
  - Kinderopvang is van gemeenschappelijk belang voor ouders, sociale partners en overheid. Dit komt in de financiering tot uiting in een evenwichtige kostendeling;
  - Ouders dragen een van hun inkomen afhankelijk deel bij aan de kosten van het kinderopvanggebruik. Uitgegaan wordt van een werkgeversbijdrage die onafhankelijk is van het inkomen van de ouder/werknemer. De overheid verstrekt een tegemoetkoming die afhankelijk is van het inkomen van de ouder(s).
- *Vraag, aanbod en marktwerking*
  - Teneinde meer keuzemogelijkheden voor de ouders, kinderopvang «op maat», een betere prijs/kwaliteitverhouding en concurrentie tussen aanbieders te bewerkstelligen, wordt overgegaan op een systeem van vraagfinanciering. De beschikbare middelen volgen hierbij de groeiende vraag;
  - De kinderopvangsector is in ontwikkeling van een gesubsidieerde sector naar een marktsector. In toenemende mate zijn kinderopvangorganisaties voor hun inkomsten gericht op private financiers. Dit vraagt een marktgerichte manier van werken. Het vraagt om een product en een systeem dat aansluit bij de wensen van de consument en prikkelt tot een efficiënte inzet van de middelen. Ook treden steeds meer nieuwe aanbieders van kinderopvang naar voren. Koopkrachtige vraag naar kinderopvang is een belangrijke drijfveer voor nieuwe investeringen door kinderopvanginstellingen. Daarnaast is het van belang dat toetredingsdrempels tot de kinderopvangmarkt worden voorkomen. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor gemeenten.
- *Kwaliteit en toezicht*  
Kinderopvang dient veilig, van voldoende kwaliteit en pedagogisch verantwoord te zijn. De kwaliteit van kinderopvang dient te worden bewaakt en het toezicht geregeld.
- *Inbedding in lokaal jeugdbeleid*  
Voor een gevarieerd aanbod voor kinderen van verschillende leeftijden en met verschillende achtergronden en interesses is het van belang dat kinderopvang onderdeel uitmaakt van het integrale jeugdbeleid en als zodanig van het lokale netwerk van jeugd-, onderwijs-, sport- en welzijnvoorzieningen, onder andere in relatie tot ontwikkelingen als de brede school. Gemeenten spelen hierbij een belangrijke initiërende en regisserende rol.

Op basis van bovengenoemde uitgangspunten worden in de volgende hoofdstukken de antwoorden op de drie kernvragen nader uitgewerkt. Daaraan voorafgaand is eerst de vraag aan de orde welke vormen van kinderopvang onder de reikwijdte van de nieuwe wet zullen vallen.

#### **4. Positionering van de kinderopvang, consequenties voor de reikwijdte van de WBK**

##### *4.1 Huidige definities*

De verzamelnaam kinderopvang is in het dagelijks spraakgebruik van toepassing op een groot aantal uiteenlopende vormen en voorzieningen:

oppas thuis (betaald of onbetaald), peuterspeelzalen, kinderdagverblijven, centra voor buitenschoolse opvang, gastouderopvang, tussenschoolse opvang, tieneropvang. Onder kinderopvang wordt nu in de Regeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang verstaan: «het in georganiseerd verband tegen vergoeding verzorgen en opvoeden van kinderen van nul jaar tot de leeftijd waarop het primair onderwijs eindigt, door anderen dan de eigen ouders, pleeg- of stiefouders op uren dat ouders of verzorgers hiervoor niet beschikbaar zijn». Een opvangplaats wordt gedefinieerd als «aanbod van kinderopvang in een kindercentrum of aanbod van gastouderopvang waarvoor op basis van het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang aan de houder een verklaring of vergunning is verstrekt». (Zie voor definities van de verschillende opvangvormen verder bijlage 4). Vergelijkbare definities staat het Kabinet voor de WBK voor ogen.

Er is een aantal «grensgebieden» met raakvlakken met de kinderopvang, te weten peuterspeelzalen, tussenschoolse opvang en tieneropvang. Conform het verzoek van de Tweede Kamer tijdens het Algemeen Overleg d.d. 25 november 1999 over de Beleidsnota kinderopvang volgt hieronder een verkenning van deze grensgebieden, de positionering van deze vormen van kinderopvang binnen het lokale jeugdbeleid, en de consequenties voor de reikwijdte van de WBK.

#### *4.2 Voorzieningen met raakvlakken met kinderopvang*

##### Peuterspeelzalen

De peuterspeelzaal wordt op dit moment door circa 50% van de 2–4 jarigen zo'n twee dagdelen per week bezocht<sup>1</sup>. Kinderopvang voor 0–4 jarigen en peuterspeelzalen hebben gemeen dat jonge kinderen in groepsverband worden opgevangen in een stimulerende omgeving. Er zijn echter vooral verschillen:

- Een van de doelstellingen van kinderopvang is ouders in staat te stellen arbeid en zorg te combineren. Peuterspeelzalen zijn primair gericht op het bieden van een veilige speel- en ontmoetingsplaats voor jonge kinderen en hun ouders. In achterstandswijken wordt het peuterspeelzaalwerk veelal ingezet op gerichte ontwikkelingsstimulering (Zie ook de beleidsbrief over voor- en vroegschoolse educatie (VVE), die recent naar de Tweede Kamer is verzonden);
- Als gevolg van de arbeid-en-zorgdoelstelling dragen werkgevers wel bij aan de financiering van kinderopvang en niet aan de financiering van peuterspeelzalen;
- De leeftijdscategorie van de doelgroep verschilt: opvang in peuterspeelzalen is beperkt tot de 2 (2,5)–4 jarigen terwijl kinderopvang op 0–12 jarigen betrekking heeft;
- De bestuurlijke context is een andere: peuterspeelzaalwerk is al lange tijd gedecentraliseerd naar de gemeenten; bij kinderopvang hebben naast de gemeenten andere partijen een bepalende rol.

Op korte termijn is het te verwachten dat meer kinderen de peuterspeelzaal gaan bezoeken, met name gezien de voorgenomen intensivering van de voor- en vroegschoolse educatie. Voor de lange termijn kan het toenemend kinderopvanggebruik om redenen van arbeidsparticipatie mogelijk gaan leiden tot een afnemend gebruik van de peuterspeelzaal. Dat kan gevolgen hebben voor het aanbod van kinderopvang voor 0–4 jarigen. Het kan dan bijvoorbeeld nodig zijn om in een aantal kinderopvangcentra ook aandacht te geven aan voorschoolse educatie en achterstandsbestrijding. Dit is een kwestie van lokale afweging met betrekking tot het gemeentelijk VVE-beleid. Het is aannemelijk dat als gevolg van bovenstaande ontwikkelingen peuterspeelzalen en kinderopvang voor 0–4 jarigen uiteindelijk

---

<sup>1</sup> Er zijn 3900 peuterspeelzalen, waar 200 000 kinderen komen.

meer naar elkaar toe groeien, zowel wat de accommodatie als de pedagogische aanpak betreft.

### Tussenschoolse opvang

De periode tussen de middag op school – overblijven of tussenschoolse opvang – vormt op dit moment een zwakke schakel in de opvang van schoolgaande kinderen.

Volgens de Wet op het primair onderwijs (WPO 1983; artikel 45) is het bevoegd gezag van de school verplicht gelegenheid en ruimte (verwarmd en verlicht) te bieden voor het overblijven. Ook moet een WA-verzekering door het bevoegd gezag afgesloten worden. De extra kosten kunnen worden doorberekend aan de ouders. Voor het toezicht tijdens het overblijven kan het onderwijzend personeel worden ingeschakeld, maar alleen op vrijwillige basis. Als geen andere vrijwilligers (bijvoorbeeld ouders) beschikbaar zijn, zal een betaalde kracht moeten worden aangetrokken. De gemeente kan hiervoor subsidie geven. Wanneer ouders binnen de school iets organiseren kan dat nooit buiten verantwoordelijkheid van het schoolbestuur om plaatsvinden.

Naar aanleiding van een rapport over overblijven van het FNV Vrouwensecretariaat, de Vrouwen Alliantie en het Netwerk Schoolkinderopvang<sup>1</sup> is begin 2000 een quick-scanonderzoek<sup>2</sup> onder ruim 400 basisscholen uitgevoerd naar de situatie rond het overblijven. Hieruit blijkt dat op 78% van de scholen kinderen overblijven en dat 16% van de scholen een continu-rooster heeft. Van alle kinderen die naar de basisschool gaan, gaat 67% tussen de middag naar huis, blijft 16% op een doordeweekse dag over (dit zijn 230 000 kinderen) en heeft 17% van de kinderen een continu-rooster (250 000 kinderen). Het valt te verwachten dat er in de toekomst meer kinderen gebruik maken van tussenschoolse opvang.

De quick scan laat zien dat het overblijven in de meeste gevallen wordt georganiseerd door ouders of schoolbesturen en wordt begeleid door ouders. Ongeveer de helft van de scholen waar wordt overgebleven geeft knelpunten aan: gebrek aan beschikbare ruimte, gebrek aan overblijf-begeleiders en gebrekkige professionaliteit van de overblijfbegeleiders.

Het Kabinet is van mening dat een kwalitatief goede overblijfsituatie een belangrijke schakel is in de opvang van schoolgaande kinderen en daarmee voor het combineren van arbeid en zorg. Hiertoe zal de – op een beperkt aantal scholen, en via experimenten Dagindeling – in gang gezette professionalisering van het overblijven verder gestalte dienen te krijgen. Relevant zijn in dit verband de capaciteitsuitbreiding bij de buitenschoolse opvang, en de brede-schoolontwikkelingen. Onderzocht zal worden welk budget is gemoeid met kwaliteitsverbetering en verdergaande professionalisering van het overblijven, en welk deel hiervan door ouders, eventueel werkgevers en overheid kan worden bijgedragen.

### Tieneropvang

«Opvang» voor 12–16 jarigen verkeert momenteel nog in een experimentele fase. Meer nog dan bij buitenschoolse opvang speelt bij de opvang van deze leeftijdsgroep de verwevenheid met vrijetijds- en educatieve motieven een rol.

#### 4.3 Positionering van kinderopvang op lokaal niveau

Het bieden van een verantwoorde pedagogische omgeving waarin het kind centraal staat, is een belangrijke doelstelling van kinderopvang. Kinderopvang is een voorziening waar jonge kinderen begeleid kunnen worden in hun sociale, lichamelijke en cognitieve ontwikkeling. Kinderop-

<sup>1</sup> Van overblijven naar tussenschoolse opvang; september 1999.

<sup>2</sup> S.W. van der Ploeg; Overblijven in het basis-onderwijs anno 2000; Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt; maart 2000.

vang vormt in toenemende mate de derde «levenssfeer» voor het kind, naast gezin en eventueel school.

Deze doelstelling vindt deels zijn weerslag in de kwaliteitseisen die aan kinderopvanginstellingen worden gesteld. Daarnaast is het van belang dat de verschillende voorzieningen die zich met jeugdigen bezig houden hun activiteiten op elkaar afstemmen en samenwerken. Kinderopvang is één van de partners hierbij. Omdat veel voorzieningen op het lokale niveau zijn vormgegeven, ligt er een taak voor gemeenten om samenwerking en samenhang te stimuleren en te regisseren.

Recent hebben rijk, provincies en gemeenten in het kader van het Bestuursakkoord-nieuwe-stijl (BANS) afspraken gemaakt over het versterken van samenhang in jeugdbeleid<sup>1</sup>. Een van de doelstellingen is een integrale aanpak voor 0–6 jarigen te bereiken; het gaat hierbij zowel om samenhang tussen de verschillende voorzieningen voor jeugd (intersectorale samenhang), als om samenhang tussen voorzieningen waar kinderen/jeugdigen achtereenvolgens mee te maken krijgen (longitudinale samenhang).

In de praktijk is samenwerking zichtbaar tussen kinderopvanginstellingen en andere voorzieningen voor jonge kinderen, zoals peuterspeelzaalwerk, onderwijs, sport- en vrijetijdsvoorzieningen. Uit het reeds eerder aangehaalde quick-scanonderzoek naar het gemeentelijk kinderopvangbeleid komt naar voren dat 77% van de gemeenten aangeeft dat het kinderopvangbeleid samenhangt met ander gemeentelijk beleid; 46% van de gemeenten initieert in het kader van kinderopvang samenwerkingsverbanden; in 85% van de gevallen is de gemeente regisseur in dergelijke uitvoeringsnetwerken en in 54% initiatiefnemer.

Voor 0–4 jarigen is een andere (pedagogische) omgeving van belang dan voor oudere kinderen. Dit betekent dat andere voorzieningen bij deze kinderen betrokken zijn en andere samenwerkingsverbanden van belang zijn. Met name de uitbreiding van de buitenschoolse opvang heeft gemeenten er toe gebracht samenwerkingsverbanden te stimuleren tussen opvang en jeugd-, welzijns- en vrijetijdsvoorzieningen. Maar ook de brede-schoolontwikkeling biedt voor oudere kinderen mogelijkheden om in een vloeiende lijn tussen voor-, tussen- en naschoolse opvang te voorzien. Tenslotte zijn de ontwikkelingen rond de (experimenten) dagindeling van belang om nieuwe samenwerkingsvormen van opvang en andere voorzieningen vorm te geven.

Gemeenten hebben bij het tot stand komen van samenwerkingsverbanden rondom jeugdigen een belangrijke (regie)rol. Zij hebben het overzicht over lokale omstandigheden en zijn als zodanig bij uitstek in staat processen te regisseren, samenhang te creëren tussen scholen, welzijnsorganisaties, cultuurvoorzieningen, sportorganisaties en kinderopvangcentra om maatwerk voor de lokale situatie te leveren. De specifieke behoeften en wensen vanuit etnische minderheidsgroepen zijn daarbij een belangrijk element. De rijksoverheid zal in dit kader een onderzoek laten uitvoeren.

Een directe subsidierelatie tussen gemeenten en voorziening maakt het voor gemeenten vaak eenvoudiger om diverse afspraken met de betreffende organisatie te maken, bijvoorbeeld door voorwaarden te stellen over samenwerking met andere voorzieningen<sup>2</sup>. In een systeem waarin vraagfinanciering centraal staat ontbreekt dit instrument voor de lokale overheid. Het bereiken van samenwerking en afstemming zal dan voor een groter deel neerkomen op de inzet van andere instrumenten.

Om een pedagogisch verantwoorde omgeving voor het kind te realiseren kan het noodzakelijk worden geacht om aanvullende activiteiten te realiseren. Hierbij valt te denken aan vroegen voorschoolse educatie of aan

<sup>1</sup> Jeugdbeleid in Ba(la)ns; afspraken van rijk, provincies en gemeenten over een gezamenlijk jeugdbeleid; december 1999 (kenmerk DJB/APJB-2025138).

<sup>2</sup> Uit onderzoek is gebleken dat na de overheveling van de middelen voor kinderopvang naar het Gemeentefonds ca. 50% van de gemeenten bijplust uit eigen middelen (MDW-rapport; TK 1997–1998, 24 036, nr. 90).

het bieden van opvang die voldoet aan specifieke wensen en behoeften van (kinderen van) etnische minderheidsgroepen. Gemeenten zullen over voldoende middelen en instrumenten moeten kunnen beschikken om deze aanvullende voorzieningen bij kinderopvanginstellingen te realiseren. In een model van vraagfinanciering valt hierbij te denken aan de mogelijkheid tot inkoop door de gemeenten van aanvullende diensten.

#### *4.4 Consequenties voor de reikwijdte van de Wet basisvoorziening kinderopvang*

##### Algemeen

Conform het Regeerakkoord geeft de Wet basisvoorziening kinderopvang een wettelijke grondslag voor de formele opvang van kinderen van 0–12 jaar. Deze opvang vindt plaats in kinderopvanginstellingen die behoren tot het publieke domein en die als zodanig voldoen aan de kwaliteitseisen en de financieringsgrondslag zoals de WBK die zal stellen. Dit betreft opvang voor 0–4 jarigen, buitenschoolse opvang voor 4–12 jarigen en gastouderopvang voor 0–12 jarigen.

Informele opvang, zoals oppas thuis, blijft daarmee buiten de werkingssfeer van de WBK. Wat de buitenschoolse opvang betreft dient te worden opgemerkt dat allerlei vormen van vrijetijdsactiviteiten binnen clubverband, die buiten de opvang vallen, maar wel tijdens de uren buitenschoolse opvang worden aangeboden, niet in de kostprijsberekening van het tripartiete financieringstelsel van kinderopvang zal worden begrepen. Dit neemt niet weg dat gemeenten deze verbanden in het kader van de samenwerking en afstemming wel kunnen bevorderen.

##### Peuterspeelzalen

Gezien de verschillen in met name de financiering, doelstelling en doelgroep(en) zal het peuterspeelzaalwerk voornamelijk niet onder de reikwijdte van de WBK vallen. Afhankelijk van de ontwikkelingen kan worden overwogen om – eventueel bepaalde aspecten, zoals toegankelijkheid, kwaliteit van en toezicht op peuterspeelzaalwerk – in de toekomst wel in de WBK op te nemen.

Het te verwachten toenemend gebruik van kinderopvang en als gevolg daarvan de mogelijk grotere diversiteit in de gebruikersgroep, kan tot gevolg hebben dat ook een deel van de kinderopvangcentra voor 0–4 jarigen zich in de toekomst meer zal moeten richten op de pedagogische en educatieve dimensie in het kader van achterstandsbestrijding. De kwaliteitseisen in de WBK moeten hiervoor dus ruimte laten.

##### Tussenschoolse opvang

Het Kabinet onderkent het belang van kwalitatief goede opvang tussen de middag en van een sluitende dagindeling van schoolgaande kinderen (voor-, tussen- en naschoolse opvang). Vanuit dat perspectief is opname in de WBK van tussenschoolse opvang in de toekomst een reële mogelijkheid. Daartoe dient echter eerst duidelijk te zijn wat de financiële en bestuurlijke consequenties van deze keuze zijn. Nader onderzoek moet hier verder uitsluitsel over geven.

##### Tieneropvang

Wat tieneropvang betreft wordt voorlopig, in afwachting van de resultaten van de experimentele periode, opgehouden of opvang voor 12–16 jarigen in de toekomst in de WBK geregeld wordt, of op grond van de Welzijnswet.



## 5 Wie draagt welk deel van de kosten van het gebruik?

### 5.1 Uitgangspunt: tripartiete financiering

Zoals in paragraaf 3.2 is opgemerkt, is kinderopvang van gemeenschappelijk belang voor ouders, overheid en sociale partners. Het Regeerakkoord streeft vanuit deze constatering naar een evenwichtige verdeling van de kosten van het gebruik van kinderopvang over deze drie partijen. Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:

- Ouders dragen een deel van de kosten. De hoogte van dit aandeel in de kosten hangt samen met de hoogte van het inkomen van de ouders;
- Werkgevers gaan uiteindelijk – macro gezien – eenderde bijdragen aan de kosten voor kinderopvang van hun werknemers; indien sprake is van kostendeling tussen twee werkgevers, betekent dit voor de individuele werkgever een bijdrage van circa 17,5% van de kosten;
- De financiële consequenties van de inkomensafhankelijkheid van het aandeel van de ouders liggen bij de rijksoverheid.

Deze uitgangspunten leiden ertoe dat de kosten voor de overheid op het niveau van de individuele opvangplaats variabel zijn. Op macroniveau wordt het stelsel echter zodanig ingericht, dat sprake is van een evenwichtige kostenverdeling over de drie genoemde partijen: ouders, werkgevers, overheid. In dit hoofdstuk wordt de beoogde financiële inbreng van deze partijen nader uitgewerkt. Daarbij wordt ingegaan op de wijze waarop deze financiële inbreng ingericht kan worden en op de wijze waarop de optelsom van deze deelfinancieringen tot een sluitende financiering kan leiden. Centraal staat dus de vraag ten laste van wie de kosten van het gebruik van kinderopvang komen. Een cijfermatige vertaling daarvan wordt gegeven in bijlage 1 (Kostenraming nieuw stelsel kinderopvang). Die bijlage geeft een indicatieve raming van de kosten van het nieuwe stelsel in 2003 en van de verdeling van deze kosten over de verschillende partijen. De vraag langs welke route de middelen lopen, komt in hoofdstuk 6 aan de orde. Die vraag blijft hier nog buiten beschouwing.

### 5.2 Het aandeel van de ouders: inkomensafhankelijk en in relatie tot de kostprijs

Het huidige systeem van jaarlijkse adviestabellen over de hoogte van de ouderbijdragen kent een aantal belangrijke beperkingen. Doordat de tabel een advieskarakter heeft, betalen ouders met hetzelfde inkomen in de praktijk verschillende bijdragen. Daarmee zijn er, afhankelijk van de individuele situatie van de ouder, aanzienlijke verschillen in de betaalbaarheid en toegankelijkheid van de opvang. Ook is de rechtszekerheid voor gebruikers niet voldoende geregeld.

Inkomensafhankelijkheid blijft ook in een nieuw financieel stelsel de basis voor het aandeel van de ouders in de kosten. Dit principe kan vervolgens via twee lijnen – die elkaar niet uitsluiten – worden uitgewerkt:

1. De kosten van kinderopvang moeten voor ouders van alle inkomensgroepen op te brengen zijn en mogen geen belemmering zijn om een betaalde baan te aanvaarden. Op dit moment is dat niet altijd het geval. De hoogte van het ouderlijke aandeel in de kosten moet bovendien zo gekozen worden, dat ouders niet meer gebruiken dan zij daadwerkelijk nodig hebben. Tegelijkertijd dient er voor gezorgd te worden dat de ouderbijdrage niet te snel stijgt met het hoger worden van het gezinsinkomen. Anders wordt het netto-effect van een stijging van het bruto inkomen te zeer beperkt. Het gaat hier om het vinden van de juiste balans tussen het betalen van eigen bijdragen en de toegankelijkheid van de voorziening. De tariefstructuur zal zo moeten worden

- ingericht, dat een bijdrage kan worden geleverd aan het terugdringen van de problematiek van de armoedeval;
2. De prijzen voor kinderopvang vertonen differentiatie. Prijsverschillen zijn niet altijd het gevolg van een ruimere dienstverlening of betere kwaliteit. Ouders zouden een belang moeten hebben bij de feitelijke kosten van de opvang van hun keuze, bijvoorbeeld door de ouderbijdrage te baseren op een percentage van de kostprijs. Dat leidt tot prijsbewust gedrag en heeft een positieve invloed op marktwerking in de kinderopvang.

Op dit moment vindt er door Research voor Beleid, in opdracht van het ministerie van VWS, onderzoek plaats naar het functioneren van het huidige systeem voor ouderbijdragen. Binnen dit onderzoek worden de financiële gevolgen van mogelijke wijzigingen onderzocht en worden nadere voorstellen gedaan over de tariefstructuur (onder andere laagste en hoogste tarief, bijdrage voor tweede kind, relatie tussen bijdrage en kostprijs, mogelijkheden om de armoedeval terug te dringen). Bij de keuze van de laagste tarieven speelt ook de hoogte van de ouderbijdrage in de Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders een rol. Het systeem voor het ouderlijk aandeel in de kosten krijgt zijn wettelijke basis in de WBK. De noodzaak van een aanvullende fiscale buitengewone lastenafrek komt hiermee te vervallen. Met deze wettelijke regeling wordt ook de rechtszekerheid van ouders beter geregeld.

### *5.3 Het aandeel van werkgevers*

De inbreng van werkgevers is een waardevol element in het Nederlandse kinderopvangsysteem. Drie belanghebbende partijen, ouders, werkgevers en overheid, bekostigen gezamenlijk de kinderopvang. Dit heeft als keerzijde dat het huidige kinderopvangsysteem drie variabelen kent: het aandeel van de ouders varieert met het inkomen, de bijdrage van de werkgever is niet altijd aanwezig en varieert in hoogte en ook de bijdrage van de overheid varieert, zie bijvoorbeeld het beperkt aantal subsidieplaatsen. Op microniveau leidt dit tot een grote variatie in de wijze waarop de financiering van de opvang is opgebouwd. De financiering is daardoor in de huidige situatie ook niet altijd sluitend.

In het huidige systeem betalen ouders over het algemeen een inkomensafhankelijke eigen bijdrage, ook wanneer de opvang wordt medegefinancierd door de werkgever. Deze inkomensafhankelijkheid van de bijdrage van ouders is gunstig voor de ouders met het oog op de toegankelijkheid. Nadeel is dat de kosten voor de werkgever hoger worden, naarmate het inkomen van de ouders lager is. Het gevolg is dat in sectoren met veel lagerbetaalde werknemers de kosten voor kinderopvang hoog zijn in relatie tot de loonkosten.

In het toekomstig stelsel kan dat worden voorkomen door uit te gaan van een zogenaamde «vaste» bijdrage van de werkgever per opvangplaats: deze bijdrage is onafhankelijk van het inkomen van de werknemer. In het SER-advies over de nota Arbeid en Zorg<sup>1</sup> wordt een dergelijke vaste werkgeversbijdrage bepleit. Dit werkgeversaandeel zou – macro gezien – circa eenderde van de kosten kunnen bedragen. Tegelijkertijd zou de huidige fiscale compensatie via de afdrachtsvermindering kinderopvang vervallen.

Zoals in paragraaf 2.2. is opgemerkt, is kinderopvang op dit moment in een groot aantal sectoren bij CAO geregeld, maar is er geen volledige dekking. Circa 55% van alle CAO's bevat concrete afspraken over kinderopvang<sup>2</sup>. Deze afspraken vertonen een grote variatie: bijvoorbeeld storting van een deel van de loonsom in een kinderopvangfonds, inkoop van opvangplaatsen, en vergoeding aan de ouder. Werknemers zonder kinderopvangregeling maken op dit moment gebruik van subsidieplaatsen

<sup>1</sup> Sociaal Economische Raad; Advies Arbeid, Zorg en economische zelfstandigheid; Publicatienummer 11; 15 mei 1998.

<sup>2</sup> Arbeidsinspectie; Arbeid en zorg in CAO's; april 2000.

of van particuliere plaatsen. Van alle kinderopvanggebruikers is ongeveer 85% werknemer, terwijl 50% van de plaatsen een bedrijfsplaats is (zie ook paragraaf 2.1).

De centrale vraag is op welke wijze de bijdrage van werkgevers aan de kosten van kinderopvang het beste kan worden geregeld. Naar het oordeel van het Kabinet zijn daarbij drie opties te onderscheiden:

- Het werkgeversaandeel geheel vrijlaten;
- Het werkgeversaandeel geheel vrijlaten met een gedeeltelijke inkomensafhankelijke compensatie bij een ontbrekende werkgeversbijdrage;
- Een wettelijk verplicht werkgeversaandeel.

Bij de beoordeling van deze opties spelen twee overwegingen een centrale rol. Enerzijds hecht het Kabinet er aan de sociale partners de ruimte te bieden om de eigen verantwoordelijkheid voor het arbeidsvoorwaardenbeleid vorm te geven. Aan de andere kant ziet het Kabinet het als zijn verantwoordelijkheid gelijke toegang van ouders tot kinderopvang te waarborgen door een sluitend stelsel te creëren.

Het Kabinet constateert dat werkgevers en werknemers gedurende inmiddels meer dan tien jaar afspraken over kinderopvang onderdeel laten zijn van het arbeidsvoorwaardenpakket. In lijn daarmee is vanaf 1989 een gestaag groeiend aantal opvangplaatsen te zien dat door werkgevers wordt medegefinancierd. In discussies over het kinderopvangbeleid is gewezen op een mogelijk conjunctuurgevoelig karakter van deze afspraken en van de opvang die op deze wijze wordt gefinancierd. De feiten ondersteunen deze opvatting niet. Werkgevers en werknemers komen zelfstandig tot duurzame afspraken over kinderopvang. Het Kabinet heeft vertrouwen in de inspanningen van sociale partners om het aantal concrete afspraken in CAO's en bedrijfsregelingen over kinderopvang te vergroten, overeenkomstig de aanbeveling van de Stichting van de Arbeid, najaar 1999. In 2002 wil het Kabinet samen met sociale partners de stand van zaken aangaande afspraken over kinderopvang onderzoeken. Als oriëntatiepunt streeft het Kabinet er op termijn naar om in 90% van de CAO's en bedrijfsregelingen concrete afspraken over kinderopvang te hebben. Ter ondersteuning daarvan gaat het Kabinet in de vormgeving van de financiële faciliteiten voor kinderopvang uit van een vaste werkgeversbijdrage van – macro gezien – eenderde van de kosten van het kinderopvanggebruik, ongeacht het inkomen van de werknemer. Daarmee worden de kosten voor werkgevers in verschillende sectoren in belangrijke mate op eenzelfde niveau gebracht. Gerelateerd aan de totale loonsom komt dit neer op een gemiddeld percentage van 0,14<sup>1</sup>. Op micro-niveau varieert de werkgeversbijdrage van 0,05% tot 0,7%<sup>2</sup>. Veel van de werkgevers die in het huidige stelsel meebetalen aan kinderopvang gaan uiteindelijk in het nieuwe stelsel minder bijdragen.

Om lasten niet eenzijdig bij de werkgever van één van de ouders terecht te laten komen, onderschrijft het Kabinet het advies van de SER en de aanbeveling van de Stichting van de Arbeid om te komen tot kostendeling tussen de werkgevers van beide ouders. Dit betekent dus een bijdrage van circa 17,5% voor de werkgever.

#### Gedeeltelijke inkomensafhankelijke compensatie

Een benadering waarbij sociale partners in het CAO-overleg afspraken maken over de bekostiging van het werkgeversdeel van de kinderopvang, kan in het nieuwe stelsel leiden tot ongelijke toegang van ouders tot de kinderopvang. Met name voor werknemers zonder werkgeversbijdrage die nu van een subsidieplaats gebruik maken, kan dit direct voelbare gevolgen hebben. Om dit te voorkomen wil het Kabinet ouders een

<sup>1</sup> Een werkgeversaandeel van f 668 miljoen (tabel x in bijlage 1) in de kosten van kinderopvang en een totale loonsom in Nederland van f 475 miljard, betekent een percentage van 0,14 van de totale loonsom.

<sup>2</sup> Arbeidsinspectie; Arbeid en zorg in CAO's; april 2000.

gedeeltelijke, inkomensafhankelijke compensatie bieden in het geval van een ontbrekend of ontoereikend werkgeversdeel. Draagt een werkgever niet bij of minder dan 35% van de kostprijs, dan wordt het tekort – afhankelijk van de hoogte van het inkomen van de ouder – aangevuld door de overheid. Zie voor een grafische weergave de financiering voor de full-time opvang van een kind van 0–4 jaar (figuur 1 in bijlage 5). Een nadeel is dat de marginale druk<sup>1</sup> stijgt tot maximaal 50% (in plaats van 32% conform de huidige VWS-adviestabel), indien de werkgever minder dan 35% van de kostprijs bijdraagt. Voor zover er problemen worden voorzien voor die werknemers die nu gebruik maken van een subsidieplaats, kan besloten worden tot een overgangsmaatregel. Door de compensatie niet in alle gevallen volledig te laten zijn, blijft een prikkel bestaan voor het maken van CAO-afspraken over kinderopvang.

Bij de totstandkoming van de WBK en eventuele uitvoeringsregelingen wordt een bedrijfseffectentoets uitgevoerd. Op grond daarvan kan inzicht worden verkregen in de kosten en baten en in de administratieve lasten voor werkgevers. Waar relevant wordt een onderscheid gemaakt tussen kleine zelfstandigen, het midden- en kleinbedrijf en grotere werkgevers.

#### *5.4 Het aandeel van de overheid*

Verreweg het grootste deel van de kinderopvanggebruikers behoort tot de categorie werknemers. Voor deze groep wordt de financiering van het kinderopvanggebruik opgebouwd uit: een aandeel van de ouders in de kosten, een werkgeversbijdrage en een inkomensafhankelijke tegemoetkoming vanuit de overheid. Met de optelsom van deze drie componenten kunnen ouders de kinderopvangrekening betalen. De aard van de financiële faciliteit vanuit de overheid is een tegemoetkoming in de kosten van het feitelijk gebruik van kinderopvang. Het gaat dus niet om een persoonsgebonden budget, dat wordt toegekend ongeacht het feitelijk gebruik.

Deze opbouw is de hoofdregel voor de toekomstige financiering van de kinderopvang. Voor andere gebruikersgroepen is een andere opbouw nodig. Zo ontbreekt bij specifieke groepen (nog) niet werkenden (bijvoorbeeld bij voorbereiding op betaalde arbeid in het kader van reïntegratie) de werkgever en daarmee de werkgeversbijdrage. In een aantal situaties komt dan de financiering van het werkgeversdeel bij de overheid te liggen. Bij de voorstellen over het aandeel van de overheid in de kosten van kinderopvang wordt daarom een onderscheid gemaakt tussen het financieren van de inkomensafhankelijke tegemoetkoming en het financieren van de ontbrekende werkgeversbijdrage bij specifieke doelgroepen.

#### *De inkomensafhankelijke tegemoetkoming*

Het financiële aandeel van de ouders en het financiële aandeel van de overheid zijn complementair aan elkaar. Tezamen dekken zij circa 2/3 van de kosten van de opvang. De hoogte van het inkomen van de ouders bepaalt hoe hoog de financiële tegemoetkoming vanuit de overheid is. Naarmate het inkomen lager is, is de tegemoetkoming vanuit de overheid hoger. (Overwegingen over het aandeel van de ouders zijn aan de orde geweest in paragraaf 5.2). Dit staat naast een eventuele tegemoetkoming van overheidswege als de werkgever geen bijdrage in de kosten geeft. Ook de inkomensafhankelijke aanvulling voor de specifieke groepen – zie verder – wordt bij de rijksoverheid gelegd. (Zie tabel 2 voor een schematisch overzicht van de opbouw van de financiering).

---

<sup>1</sup> Marginale druk wordt gedefinieerd als het verschil tussen een verhoging van het bruto inkomen en de bijbehorende verandering in het netto-inkomen, uitgedrukt als percentage van de bruto inkomensverandering.

In verband met de budgettaire beheersbaarheid is het van belang dat de financiële tegemoetkoming van de overheid per plaats gebonden is aan een maximum. De overheid verstrekt een inkomensafhankelijke tegemoet-

koming tot een bepaald maximum dat verschilt per plaats (dagopvang, bso) en per gebruik (deeltijd, voltijd). Bij de vaststelling van de hoogte van het maximum spelen de kosten die de basiskwaliteits-eisen met zich meebrengen een rol.

Zelfstandigen vormen een specifieke categorie. Zij zijn eigen werkgever. Vanuit die invalshoek zou voor deze groep het ontbrekende werkgeversdeel voor eigen rekening moeten komen. Zelfstandigen vallen onder hetzelfde regime als werknemers met een ontbrekende werkgeversbijdrage: deze ontbrekende bijdrage wordt inkomensafhankelijk aangevuld. Op deze manier worden zelfstandigen met een laag inkomen tegemoet gekomen.

#### Specifieke doelgroepen

Bij een aantal groepen kinderopvanggebruikers ontbreekt de werkgever en daarmee ook de werkgeversbijdrage: uitkeringsgerechtigden, herintreders, kinderopvanggebruik op sociaal-medische gronden. Bij de groepen uitkeringsgerechtigden is er geen werkgever, maar wel een uitkeringsinstantie. Naast de ouder is de uitkeringsinstantie (bij Abw de gemeente) een belanghebbende partij. Omdat dit gebruik van kinderopvang meestal plaats vindt in het kader van afspraken over individuele trajecten, ligt het voor de hand de verantwoordelijkheid voor financiering van het ontbrekende «werkgeversdeel» bij het betreffende orgaan (gemeenten of uitkeringsinstanties c.q. UWV) te leggen. Dit model wordt voor de verschillende categorieën werkzoekenden (bijstandsgerechtigden, WW/WAO-gerechtigden, herintreders zonder uitkering) op identieke wijze toegepast, alsmede voor kinderopvanggebruik op sociaal-medische indicatie. (Zie tabel 2).

De SZW-regelingen voor werkzoekenden (Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang voor alleenstaande ouders en de tijdelijke regeling voor financiering van kinderopvang voor reïntegrerende WW/WAO'ers die in 2001 van kracht wordt) worden geïntegreerd in de WBK. Behoud van het participatie-effect voor werkzoekenden en garanties voor continuïteit in de financiering zijn daarbij voorwaarden. Ook een voldoende ontwikkeling van het aanbod is een randvoorwaarde. In dat kader zal in 2002 de ontwikkeling van het aanbod worden onderzocht.

Met de integratie van de Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang voor alleenstaande ouders in de ouderbijdrage-systematiek van de WBK kan de armoedeval bij uitstroom uit de bijstand worden beperkt. Op dit moment is in de SZW-regeling tot 130% van het minimumloon meestal geen eigen bijdrage verschuldigd. Bij het overschrijden van deze grens is wel een ouderbijdrage verschuldigd, waardoor negatieve inkomenseffecten ontstaan (armoedeval). Dit kan worden voorkomen door de ouderbijdrage in het nieuwe systeem voor iedereen vanaf het minimumloon geleidelijk te laten oplopen. Daarbij moet er voor worden gewaakt dat door deze eigen bijdrage en het vervallen van andere inkomensafhankelijke regelingen het inkomen beneden het sociaal minimum zou zakken. Bij een dergelijke vormgeving wordt de armoedeval bij het vinden van een baan vanuit de bijstand beperkt en wordt een plotselinge hoge bijdrage door het overschrijden van een inkomensgrens voorkomen.

**Tabel 2: Opbouw financiering kinderopvang**

Categorie gebruikers	Werknemers	Zelfstandigen	Overige groepen (o.a. reïntegratie)
Financieel aandeel van			
Ouder Werkgeversdeel	Aandeel ouder * Werkgever; * Bij ontbrekende/ ontoereikende werkgeversbij- drage: deels ouders/deels rijksoverheid	Aandeel ouder Ouder (zelfstandige = werkgever); Bij laag inkomen: deels ouder/deels rijksoverheid	Aandeel ouder Gemeente c.q. UWV
Inkomensafhankelijke tegenoetkoming	Rijksoverheid	Rijksoverheid	Rijksoverheid

### De rol van de gemeente

De nieuwe financieringssysteem voor kinderopvang heeft gevolgen voor de taken van de gemeenten. Gemeenten spelen in het nieuwe systeem met name een rol in de financiering van de kinderopvang voor de groepen waarvoor zij verantwoordelijk zijn (Abw-cliënten, herintreders en kinderopvanggebruik op sociaal-medische gronden). Daarnaast spelen zij een belangrijke rol bij het scheppen van de randvoorwaarden voor kinderopvang (zie ook paragraaf 7.2). Zij moeten ervoor zorgen dat nieuwe aanbieders kunnen toetreden en dat er vestigingslocaties beschikbaar zijn. Verder spelen zij een controlerende rol bij het toezicht op de kwaliteit van kinderopvang. Bij de verdere uitwerking van de WBK wordt bepaald welke gevolgen deze wijziging in taken voor het budgettaire kader voor de gemeenten heeft. De financiële verhouding tussen rijk en gemeenten zal worden toegesneden op deze taken.

## 6 Langs welke weg wordt het gebruik gefinancierd?

### 6.1 Uitgangspunt: vraagfinanciering

In het vorige hoofdstuk is de vraag aan de orde geweest welke partij in welke situatie welk deel van de kosten van het gebruik van kinderopvang draagt. Een volgende vraag is langs welke weg de financiering loopt. Dat is vooral een instrumentele vraag. Het huidige kinderopvangstelsel kent een mix van vraag- en aanbodfinanciering. Tijdens het Algemeen Overleg d.d. 25 november 1999 over de Beleidsnota kinderopvang heeft een meerderheid van de Tweede Kamer de wens uitgesproken tot een meer vraaggericht systeem te komen. Bij vraagfinanciering worden goederen of diensten tot stand gebracht door directe inschakeling van marktactoren. In plaats van de overheid zijn het de consumenten – in dit geval de ouders – die bepalen bij welke producent de middelen terecht komen. Dat geeft een sterkere positie aan de gebruiker. Voorwaarde is wel dat er verschillende aanbieders zijn. Andere voordelen zijn: concurrentie tussen aanbieders, een grotere keuzevrijheid voor de gebruikers en een betere prijs/kwaliteit verhouding. Het Kabinet wil de rol van de ouder bij de kinderopvang benadrukken door bij de toekomstige financiering uit te gaan van het principe van vraagfinanciering. Er zijn verschillende vormen van vraagfinanciering te onderscheiden, zoals het systeem waarbij de middelen rechtstreeks in handen van de gebruiker komen of waarbij de keuze van de gebruiker bepaalt naar welke instelling middelen van de overheid gaan.

## 6.2 Instrumenten voor vraagfinanciering

Voor vraagfinanciering in de kinderopvang zijn de volgende vijf instrumenten denkbaar; drie op centraal niveau en twee op decentraal niveau:

1. Een fiscaal instrument gericht op de ouder(s);
2. Een aan de ouder(s) uit te betalen kinderopvangsubsidie;
3. Een subsidie gericht op ouder(s) uitgekeerd door de gemeente;
4. Een vraaggestuurd inkoopmodel door de gemeente;
5. Een kindgebondenbudget op grond van de AKW (kinderbijslag).

Hieronder volgt een korte beschrijving van deze instrumenten (zie voor de voor- en nadelen van de modellen bijlage 2):

1. Een *fiscaal model* (in de wandelgangen ook «Model C» genaamd) gaat uit van een inkomensafhankelijke fiscale tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang voor beide ouders in de vorm van een heffingskorting. Bij werknemers wordt een werkgeversbijdrage verondersteld die onafhankelijk is van het inkomen van de werknemer. Bij de laagste inkomens kan dit er toe leiden dat de fiscale tegemoetkoming hoger wordt dan te betalen belasting. Deze mogelijkheid is niet voorzien in het Wetsvoorstel inkomstenbelasting 2001. Een fiscaal model is om die reden niet haalbaar;
2. Een alternatief kan worden gevonden in de vorm van een aan de ouder uit te betalen *inkomensafhankelijke kinderopvangsubsidie*. Een dergelijk instrument kan centraal worden uitgevoerd, bijvoorbeeld door de Belastingdienst;
3. Een inkomensafhankelijke kinderopvangsubsidie kan eveneens *decentraal door de gemeenten worden uitgevoerd*. Dit kan dan de vorm hebben van een *inkomensafhankelijke subsidieregeling* gericht op ouders;
4. Bij een ander decentraal model *kopen gemeenten opvang in* bij een door de ouder gekozen opvangorganisatie. Financiering via de gemeente staat dus niet altijd gelijk aan aanbodfinanciering. In deze laatste twee benaderingen beschikken gemeenten over middelen via een specifieke uitkering of via de algemene uitkering (Gemeentefonds);
5. Ten slotte is vraagfinanciering via de *AKW* mogelijk, maar in het geval van kinderopvang niet haalbaar vanwege het inkomensafhankelijke karakter van de *AKW*.

Het Kabinet kiest een vorm van vraagfinanciering die de middelen zoveel mogelijk bij de ouder terecht laat komen. Vanuit dat perspectief ligt een inkomensafhankelijke kinderopvangsubsidie voor ouders het meest in de rede. Uit efficiencyoverwegingen heeft het de voorkeur een dergelijke regeling centraal te laten uitvoeren, omdat er bij uitvoering vanuit één orgaan bespaard kan worden op de uitvoeringskosten. Indien dat centrale orgaan de Belastingdienst is, zijn bovendien de inkomensgegevens van ouders reeds beschikbaar. De uitbetaling van de inkomensafhankelijke tegemoetkoming brengt kosten met zich mee. Deze uitvoeringskosten moeten nog nader in kaart worden gebracht.

Een belangrijk toetspunt bij invoering van een vraaggericht systeem is de financiële continuïteit voor instellingen. Bij vraagfinanciering die rechtstreeks bij de ouders aangrijpt, moeten ouders in beginsel maandelijks zelf de hele opvangrekening voldoen. De geldstromen vanuit overheid en werkgevers komen bij de ouders bij elkaar. Het gaat dan – zeker bij full-time opvang – om aanzienlijke maandelijkse bedragen. Deze geldstromen moeten op verschillende niveaus van waarborgen zijn voorzien om de liquiditeit van ouders en instellingen niet in gevaar te brengen en om incassoproblemen te voorkomen.

Zoals hierboven aangegeven zijn de ouders in principe degenen die de rekening betalen aan de kinderopvanginstelling. De ouders vragen gezamenlijk een overheidsbijdrage aan die afhankelijk is van het belastbaar gezinsinkomen. Als beide ouders werknemer zijn, dan dragen in principe de werkgevers van beide ouders bij aan de kosten van het kinderopvanggebruik. Als de werkgever(s) niet of onvoldoende bijdraagt(dragen), dan compenseert de overheid op inkomensafhankelijke wijze – gedeeltelijk – het tekort. Voor de ouders zijn verder de volgende situaties denkbaar:

- *Beide ouders zijn werknemers*  
De ouders vragen ieder bij hun eigen werkgever een maandelijkse bijdrage van 17,5 % van de kosten. De totale werkgeversbijdrage per kindplaats bedraagt dan 35%.
- *Een ouder is werknemer, één ouder volgt een reïntegratietraject*  
De werknemer vraagt een bijdrage van 17,5% bij de werkgever. De werkzoekende krijgt een bijdrage van 17,5% van de reïntegratieinstelling (UWV of sociale dienst).
- *Een ouder is zelfstandige, één ouder is werknemer*  
De werknemer vraagt een bijdrage van 17,5% bij de werkgever. Bij een laag gezinsinkomen compenseert de overheid de ontbrekende werkgeversbijdrage van de zelfstandige.
- *De alleenstaande ouder is werknemer*  
De werknemer vraagt een bijdrage van 35% bij de werkgever. Indien de werkgever minder betaalt, compenseert de overheid op inkomensafhankelijke wijze.
- *De alleenstaande ouder volgt een reïntegratietraject*  
De reïntegratieinstelling betaalt 35% van de kosten. Bij een minimuminkomen zal deze overheidsbijdrage 65% van de kosten bedragen. In die situatie resteren voor de ouder geen kosten.

### 6.3 De overgang van oud naar nieuw

Het bestaande kinderopvangstelsel heeft zijn vorm gekregen in een omgeving waarin financiering vanuit de overheid grotendeels via het aanbod verloopt: gemeenten maken met kinderopvangorganisaties afspraken over capaciteitsuitbreiding en subsidiëren een deel van het aanbod ten behoeve van gemeentelijke doelgroepen. In het huidige stelsel zijn daarnaast ontwikkelingen te zien in de richting van een vraaggestuurd systeem bij bedrijfsplaatsen en bij particuliere plaatsen, waar de klant ook financier is. Het nieuwe kinderopvangstelsel heeft vraagfinanciering en vraagsturing als uitgangspunt. De overgang van het huidige naar het nieuwe stelsel heeft daarom aanzienlijke consequenties voor alle betrokken partijen: ouders, kinderopvangorganisaties, gemeenten en sociale partners. In deze paragraaf wordt een eerste verkenning gegeven van mogelijke effecten tijdens de overgangssituatie. In de financiële bijlage wordt inzicht gegeven in de kwantitatieve effecten (bijlage 1).

#### Ouders

Bij de overgangperiode moet met name aandacht gegeven worden aan de huidige gebruikers van subsidieplaatsen (circa 30 000 kindplaatsen). Thans wordt een groot deel van deze subsidieplaatsen bezet door ouders/gebruikers waarvan er tenminste één werkt<sup>1</sup>. Deze ouders betalen over het algemeen een inkomensafhankelijke eigen bijdrage. De gemeente subsidieert het restant. Onder het nieuwe stelsel vallen deze ouders/werknemers onder de faciliteiten voor de categorie werknemers. Verondersteld wordt dat per werkgever 17,5% wordt bijgedragen, zodat de totale werkgeversbijdrage 35% bedraagt. Daarnaast ontvangen ouders een inkomensafhankelijke tegemoetkoming van de overheid. Bij het

<sup>1</sup> Onderzoek naar ouderbijdragen, Research voor Beleid; nog niet gepubliceerd.



ontbreken van een werkgeversbijdrage komen zij eventueel in aanmerking voor een inkomensafhankelijke compensatie. Voor deze categorie gebruikers is de financiering onder het huidige stelsel wel, maar onder het nieuwe stelsel mogelijk niet sluitend. Invoeringsrisico's doen zich vooral bij deze groep voor. Het Kabinet zal hiertoe overgangsbeleid ontwikkelen.

#### Organisaties voor kinderopvang

Onder het huidige stelsel ontvangen kinderopvangorganisaties hun inkomsten van verschillende partijen: gemeenten (subsidies), ouders (ouderbijdragen op subsidieplaatsen en betalingen voor particuliere plaatsen) en werkgevers (betalingen voor bedrijfsplaatsen). Financierende partijen zijn dus zowel individuele consumenten, als collectieve inkopers. Het nieuwe stelsel gaat uit van vraagfinanciering en stelt de ouder centraal in de financiering. In de meest vergaande vorm kiest de ouder niet alleen de opvang, maar voldoet de ouder ook de gehele rekening. De individuele kinderopvanggebruiker is dan de spil in de financiering. In dat geval is het voor het functioneren van de sector kinderopvang van essentieel belang dat het systeem voldoende waarborgen bevat voor de liquiditeitspositie van de opvangorganisaties.

De overstap naar vraagfinanciering kan ook van invloed zijn op het investeringsklimaat in de kinderopvang. Het feit dat een grotere groep ouders op grond van een wettelijke regeling in aanmerking kan komen voor een financiële tegemoetkoming geeft kinderopvangorganisaties meer zekerheid over de markt en zal een positieve invloed hebben. Indien de sector onvoldoende snel met nieuw aanbod kan reageren op een toename van de koopkrachtige vraag, ontstaat een risico op stijging van de prijs van de bestaande capaciteit. Een cijfermatig beeld hiervan wordt gegeven in de financiële bijlage.

#### Gemeenten

Ook gemeenten moeten de tijd krijgen zich op de stelselwijziging in te stellen: voor gemeenten betekent het nieuwe systeem dat de gesubsidieerde plaatsen waar thans werknemers gebruik van maken anders worden gefinancierd. Daarnaast betekent vraagfinanciering voor gemeenten een verandering van de huidige faciliterende rol bij de capaciteitsontwikkeling naar een voorwaardenscheppende rol teneinde tot een adequate infrastructuur te komen. (Zie ook paragraaf 3.2, 4.3 en 7.2).

#### Sociale partners

Het nieuwe stelsel van inkoop door ouders heeft eveneens behoorlijke consequenties voor de huidige kinderopvangafspraken in CAO's die meestal uitgaan van inkoop door werkgevers/fondsen. Dit betekent niet alleen het maken van méér CAO-afspraken, maar ook de aanpassing van de huidige afspraken en praktijk.

*Ten slotte:* het Kabinet streeft naar een soepele overgang van het huidige naar het nieuwe stelsel. Hiertoe zal zij overgangsbeleid ontwikkelen. Onderdeel daarvan is een bedrijfseffectentoets (zie ook paragraaf 5.3).

## **7. Naar een dekkende infrastructuur van voldoende kwaliteit**

### *7.1 Uitgangspunt: een dekkende infrastructuur*

Een dekkende infrastructuur in de kinderopvang vraagt om een aanbod dat overeenkomt met de vraag van ouders die op grond van arbeids- en gezinssituatie van kinderopvang gebruik willen maken. In hoofdstuk 6 is

reeds aangegeven dat het Kabinet de kinderopvang via de vraagzijde wil benaderen. Dat wil zeggen dat voor de totstandkoming van een adequaat aanbod van kinderopvang de marktwerking het leidende mechanisme is. In vervolg op het MDW-rapport kinderopvang<sup>1</sup> uit mei 1998 is marktwerking als hoofdlijn bij de totstandkoming van het aanbod van kinderopvang ingezet. In samenhang met de faciliteiten voor ouders die beschreven zijn in de hoofdstukken 5 en 6, betekent dit dus dat ouders recht hebben op een financiële tegemoetkoming voor het feitelijk gebruik van kinderopvang, maar geen rechtens afdwingbare aanspraak op een plaats in een voorziening.

## 7.2 Marktwerking

Noch de rijksoverheid, noch de lokale overheid is verantwoordelijk voor het aanbod van kinderopvang. Wel is de overheid, zoals in hoofdstuk 5 uiteengezet, verantwoordelijk voor het creëren van een koopkrachtige vraag. Het zijn de aanbieders en de vragers op de kinderopvangmarkt die als eersten zorgdragen voor een gepaste (voldoende en bereikbare opvang) infrastructuur, waarbij de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd personeel een voorwaarde is. De sturende vrager vormt dé impuls voor het aanbod. De wisselwerking tussen vrager en aanbieder is echter niet altijd voldoende om te voorzien in gewenste capaciteit en kwaliteit van kinderopvang. Dit geldt met name in de fase van de overgang van aanbodfinanciering naar vraagfinanciering, gezien de volgende risico's:

- Vraag en aanbod zijn vooralsnog geenszins met elkaar in evenwicht;
- Er is nog geen sprake van een volledig functionerende concurrerende markt;
- Veel aanbieders van kinderopvang zijn nog niet ingespeeld op het opereren in een marktsituatie;
- De vraag is soms nog niet actueel, bijvoorbeeld waar het gaat om uitbreidingswijken;
- Door schaarste aan accommodatie en lange procedures om bouw- en exploitatievergunningen te verkrijgen, wordt het toetreden van nieuwe aanbieders tot de markt soms bemoeilijkt.

De nieuwe financieringssystematiek (vraagfinanciering) zal eraan bijdragen dat een meer evenwichtige situatie tussen aanbod en vraag ontstaat, mede doordat het verschil in soort plaatsen verdwijnt (gesubsidieerd, bedrijfsplaats, particuliere plaatsen) en doordat concurrentie tussen kinderopvangaanbieders wordt bevorderd. De keuzevrijheid van de ouder is een belangrijk element hierin; immers de vraag zal het aanbod sturen. Daarnaast spelen ook de gemeenten een rol door de regels die zij stellen over vergunningen en vestiging. Met deze condities zijn gemeenten in staat een actieve rol te vervullen bij de bemiddeling van kinderopvang voor groepen waarvoor zij verantwoordelijk zijn en te stimuleren dat er een goede geografische spreiding van de voorzieningen in hun gemeente gewaarborgd wordt.

### Gemeenten scheppen randvoorwaarden

Het grote belang van de totstandkoming van een adequate infrastructuur vraagt om arrangementen om deze risico's te beheersen. In aanvulling op de verantwoordelijkheden van consumenten en aanbieders om tot een adequaat aanbod te komen ligt hier een taak voor de gemeentelijke overheid om randvoorwaarden te scheppen voor het optimaal functioneren van de markt, teneinde de gewenste infrastructuur te bewerkstelligen. De mogelijkheid om tot afstemming en samenwerking van kinderopvanginstellingen met andere voorzieningen voor jeugd te komen zijn hierbij relevant. Gemeenten moeten dan uiteraard over instrumenten beschikken

---

<sup>1</sup> TK 1997-1998, 24 036, nr. 90.

om deze rol te kunnen vervullen. Daartoe bestaan de volgende mogelijkheden die, al naar gelang de lokale situatie, ter hand kunnen worden genomen:

- *Stimuleringsbeleid*  
Waar de markt nog geen opvang realiseert en waar dat wel gewenst is, zal de gemeente maatregelen moeten kunnen treffen om aanbieders te stimuleren daadwerkelijk aanbod te realiseren. Uiteraard mogen deze maatregelen niet strijdig zijn met het mededingingsbeleid. Daarnaast speelt ook de regulering van gemeenten een belangrijke rol (vestigingen, vergunningen). Deze regels moeten aanbieders niet onnodig belemmeren. Verder kan gedacht worden aan vormen van openbare aanbesteding voor exploitatie van een kinderopvanginstelling voor een bepaalde aanloopperiode. Deze maatregelen worden bij de verdere vormgeving van de WBK nader uitgewerkt.
- *Vestigingsbeleid*  
De gemeenten kan een vestigingsbeleid voeren door in de planning van de ruimtelijke ordening rekening te houden met accommodaties voor kinderopvang en daarvoor vergunningen af te geven. Bij de inrichting van nieuwe wijken of bij de herstructurering van bestaande wijken is het van belang dat ook fysiek een samenhang tussen voorzieningen voor kinderopvang en andere voorzieningen voor de jeugd mogelijk is. Bijvoorbeeld het brede-schoolconcept kan daardoor makkelijker vorm krijgen.  
Maar ook door een adequate «houding» kan de gemeente veel betekenen: meedenken met startende ondernemers in de kinderopvang en eventueel de vergunningenprocedure zo inrichten dat startende ondernemers ook daadwerkelijk aan de slag kunnen. En tegelijkertijd ook de jeugd zelf betrekken bij de positionering van met name buitenschoolse opvangvoorzieningen.
- *Informatievoorziening*  
De gemeente kan het toetreden van aanbieders tot de markt faciliteren door informatie te verzamelen en toegankelijk te maken over (ontwikkelingen in) het aanbod en de vraag naar kinderopvang.

### 7.3 Basiskwaliteiteisen en inspectie

Uit onderzoek blijkt dat de kwaliteit van de kinderopvang essentieel is voor de effecten die kinderopvang heeft op de ontwikkeling van kinderen. Dat belang neemt nog toe naarmate er meer kinderen gebruik maken van kinderopvang. Ouders hebben bovendien het recht om zeker te weten dat het goed zit met de kwaliteit van de opvang van hun kinderen. Ook de financiers willen die garantie. Kinderopvang als basisvoorziening levert naast het gezin en de school een waardevolle bijdrage aan de opvoeding en ontwikkeling van kinderen. De voorziening dient dan wel veilig, pedagogisch verantwoord en van voldoende kwaliteit te zijn. Gezien de kwetsbaarheid van de doelgroep jonge kinderen en om oneerlijke concurrentie te voorkomen is het gewenst dat de overheid een aantal basiseisen aan de kwaliteit blijft stellen. Ook de instellingen zelf hebben aangegeven daaraan behoefte te hebben.

Met de WBK legt het rijk een wettelijke basis in de kwaliteit die voor alle instellingen voor kinderopvang geldt. De mogelijkheid die gemeenten nu nog hebben om daarboven nadere eisen te stellen wordt beëindigd. Die nadere regels kunnen in de praktijk leiden tot marktverstoring, rechtsongelijkheid en onduidelijkheid voor de uitvoering van het toezicht, bijvoorbeeld in tegenstrijdige eisen van veiligheid of hygiëne.

De huidige eisen, zoals vastgelegd in het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang, zijn het uitgangspunt voor de nieuwe wet en worden waar

nodig verbeterd of aangevuld. Belangrijke onderdelen vormen de volgende punten:

- Uiteraard moet in de eerste plaats de pedagogische kwaliteit goed zijn. In de wet wordt een artikel opgenomen dat de opvang dient te worden geboden op een wijze die in het belang is van een goede en gezonde ontwikkeling van het kind. Daarmee heeft het toezicht een wettelijke «kapstok» om waar nodig de instelling hier op aan te spreken;
- Kinderopvanginstellingen zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor het bieden van opvang van goede pedagogische kwaliteit. Uit de huidige praktijk en uit onderzoek is steeds meer bekend over de condities die zorgen voor een zodanige pedagogische kwaliteit dat de opvang positief bijdraagt aan het welzijn en de ontwikkeling van kinderen. Deze inzichten worden benut om het begrip pedagogische kwaliteit nader in te vullen. Ter ondersteuning van de praktijk is verdere stimulering van pedagogische kwaliteit belangrijk en zal landelijke bundeling van expertise worden nagestreefd;
- Betrokkenheid van de ouders verhoogt de kwaliteit van de kinderopvang. Medezeggenschap voor de ouders zal moeten gelden ongeacht de financieringsbron van de instelling. Daarbij dient meegewogen te worden dat de instellingen in een marktsituatie opereren;
- Belangrijke indicatoren voor de kwaliteit zijn de grootte van de groepen, de verhouding van het aantal leidsters tot het aantal kinderen, de opleiding van de leidsters en voldoende speelruimte. Indicaties dat de huidige normen in de praktijk te krap uitwerken worden onderzocht, zodat de normen eventueel kunnen worden aangescherpt.

De Wet basisvoorziening kinderopvang biedt dus een gelijke basis waaraan *iedere* voorziening voor kinderopvang dient te voldoen ongeacht de financieringswijze, in het belang van het kind en ter voorkoming van beunhazerij. Ouders kunnen er dan van op aan dat een instelling voor kinderopvang van voldoende kwaliteit is. Bovendien wordt blijvend voorkomen dat ouders met een smalle beurs aangewezen zouden zijn op voorzieningen die *beneden* de maat presteren. Boven de wettelijke kwaliteitseisen uit zal het eigen kwaliteitsstelsel van de sector functioneren, dat in zijn eisen verder gaat en waar instellingen zich positief in de markt mee kunnen profileren; maar waar niet alle instellingen aan zullen kunnen of willen voldoen.

#### Inspectie op niveau

Bij het stellen van kwaliteitseisen hoort goed toezicht. Nu vindt de uitvoering daarvan al in 91% van de gevallen plaats door de GGD onder verantwoordelijkheid van de gemeente. De huidige regelgeving laat echter veel open, waardoor er in de praktijk een variatie is ontstaan die kan leiden tot rechtsongelijkheid en onvoldoende handhaving. Dit kan tot uiting komen in een onvoldoende relatie tussen het toezicht («fysieke inspectie») en de handhaving (inclusief het opleggen van sancties); slechts enkele GGD'en hebben eigen handhavingsbevoegdheden gekregen. Daar waar de GGD zelf sanctionerend kan optreden, blijkt dit in de praktijk goed te werken. Die situatie kan voor het hele land worden doorgetrokken; daarbij blijft de gemeente dus eindverantwoordelijk voor het toezicht en kan de gemeente de vergunningen verlenen, maar wordt de uitvoering van het toezicht inclusief de handhaving in handen gelegd van de GGD'en. In de wet worden garanties neergelegd opdat de uitvoerder van het toezicht voldoende onafhankelijk is en zelfstandig kan sanctioneren. De inspectie bezoekt de kindercentra regelmatig en rapporteert daarover in het openbaar, opdat zowel de reeds betrokken ouders als ook potentiële ouders de kwaliteit van de feitelijk gerealiseerde opvang van een kindercentrum kunnen beoordelen.

De kwaliteit van de inspectie wordt verbeterd en de inspectie wordt geüniformeerd en transparant gemaakt door met protocollen te werken. De financiering van de inspectie dient in overeenstemming te zijn met het (toegenomen) aantal voorzieningen waarop de gemeente toezicht uitoefent. In de WBK wordt de onafhankelijke positie van het toezicht goed vastgelegd, waarbij bestaande onvolkomenheden worden rechtgetrokken.

Teneinde landelijk de kwaliteit van het toezicht te kunnen bewaken en een overkoepelend overzicht te behouden, komt er een vorm van landelijk «toezicht op het toezicht». De uitvoering van deze secundaire inspectie kan de vorm krijgen van periodieke landelijke visitaties. Daarnaast kan de landelijke toezichthouder mogelijk een rol krijgen bij klachten en signalen van bijvoorbeeld ouders en kindercentra.



**Vooraf**

In deze bijlage wordt een indicatieve raming gegeven van de kosten van een nieuw stelsel voor kinderopvang en van de verdeling van deze kosten over ouders, werkgevers en overheid. Doel van deze raming is inzicht te geven in de effecten van de invoering van het nieuwe stelsel voor de verschillende partijen. Daarvoor wordt de situatie zoals die in 2003 bij voortzetting van het huidige stelsel zou zijn, vergeleken met de situatie zoals die in dat jaar onder het nieuwe stelsel kan worden. Voor dat jaar worden tevens alternatieve scenario's gepresenteerd. Deze scenario's geven een bandbreedte voor de totale kosten van de kinderopvang in 2003 onder het nieuwe stelsel en van de verdeling van de kosten over de drie betrokken partijen. Het gaat in deze bijlage om een globaal beeld dat gebaseerd is op beleidsmatige uitgangspunten, zoals weergegeven in de hoofdstukken 5 en 6 van de nota Hoofdpijnen Wet basisvoorziening kinderopvang, op cijfers over de feitelijke situatie in de kinderopvang, op de macro-economische verkenning 1999 van het CPB, maar ook op een groot aantal aannamen en veronderstellingen. Deze worden voorafgaand aan de ramingen geëxpliciteerd in overzicht 1.

Bedacht moet worden dat ontwikkelingen in de kinderopvang afhankelijk zijn van een groot aantal exogene factoren: ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in de conjunctuur, de loonontwikkeling, de arbeidspatronen van ouders en preferenties van ouders over de wijze van opvang van hun kinderen. Ook is voor verschillende onderdelen van het voorgestelde beleid verder onderzoek en verdere doorrekening nodig. Om die reden hebben de cijferopstellingen uit deze bijlage slechts een indicatieve waarde. In een later stadium wordt deze opzet uitgewerkt tot een ramingsmodel dat gebruikt kan worden om inzicht te krijgen in het meerjarig financieel beslag van de WBK. De financiële consequenties spelen uiteraard een rol bij de definitieve besluitvorming over de vormgeving van de WBK. Daarbij zal ook een inschatting worden gegeven van de effecten van het overstappen van een aanbodgestuurd systeem op een vraaggestuurd systeem.

**Trends en opmerkingen**

De tabellen uit deze bijlage geven een beeld van de situatie in 2003 onder het huidige en onder het nieuwe stelsel. Daarbij zijn vooral de volgende bewegingen zichtbaar:

- Op grond van de uitgangspunten en aannamen uit deze bijlage kost de kinderopvang in 2003 bij een capaciteit van 160 000 plaatsen in totaal circa f 2100 mln. en bij een capaciteit van 180 000 plaatsen circa f 2300 mln.;
- Bij dezelfde capaciteit en prijs zijn de totale kosten onder het nieuwe stelsel gelijk aan die onder het huidige stelsel. Wel leidt de overstap op het nieuwe stelsel tot verschuivingen op tussen de financiers: het aandeel van de overheid neemt toe en het aandeel van de ouders neemt af (tabel 1);
- Bij een verder toenemende deelname van werkgevers stijgt het financiële aandeel van werkgevers en daalt het financiële aandeel van ouders. Tegelijk treedt een daling het aandeel van de overheid op (tabel 2);
- Bij een stijging van de deelname van werkgevers daalt het overheidsaandeel onder het huidige stelsel sneller dan onder het nieuwe stelsel. Dit wordt door twee factoren veroorzaakt. Gebruikers van particuliere plaatsen (huidige stelsel) kunnen onder het nieuwe stelsel wel en

onder het huidige stelsel niet in aanmerking komen voor compensatie van de overheid, als de werkgever geen bijdrage levert. Daarnaast is in het nieuwe stelsel de ouderbijdrage voor specifieke groepen op nul gesteld, terwijl onder het huidige stelsel nog wel met een ouderbijdrage wordt gerekend;

- Het nieuwe stelsel beoogt een situatie te bereiken, waarin kinderopvang voor werknemers uiteindelijk in 90% van de CAO's is geregeld. In die situatie zijn de kosten op macroniveau gelijkmatig verdeeld over ouders, overheid en werkgevers. Elk van de partijen draagt circa 1/3 van de kosten. Onder het huidige stelsel en bij het huidige deelname-niveau van werkgevers zouden de kosten in 2003 als volgt zijn verdeeld: ouders 46%, werkgevers 21%, overheid 33% (tabel 3);
- Bij een groei van het aantal door werkgevers medegefinancierde plaatsen neemt de gemiddelde ouderbijdrage op deze plaatsen af door instroom van lagere inkomens. De financiële gevolgen van liggen in het nieuwe stelsel, dat van een vaste werkgeversbijdrage uitgaat, bij de overheid en in het oude stelsel bij de werkgevers (tabel 2);
- In de variante berekeningen bedragen de kosten van de overheid voor het nieuwe stelsel in 2003 minimaal circa f 703 mln. en maximaal circa f 798 mln.;
- Het budgettaire kader voor de overheid (rijk en gemeenten; subsidies en fiscus) bedraagt volgens de huidige meerjarencijfers in 2003 circa f 942 mln.



## Overzicht 1

### Uitgangspunten en aannamen bij tabel 1

#### *Constant onder huidige en nieuwe stelsel*

De eerste drie aannamen en uitgangspunten zijn zowel op het huidige, als op het nieuwe stelsel van toepassing.

#### **1) Capaciteit en gebruik**

- a) In 2003 is de uitbreidingsdoelstelling van de Regeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang gerealiseerd. Er zijn dan 160 000 opvangplaatsen;
- b) De capaciteit bestaat vanaf 2003 voor 50% uit opvang voor 0-4 jarigen en voor 50% uit opvang voor 4-12 jarigen.

#### **2) Prijs en bezettingsgraad**

Gemiddelde prijs van een bezette opvangplaats voor 0-4 of 4-12 jarigen is f 15 000,- (prijsniveau 1998). De bezettingsgraad is 87%. (Bron: SGB0 1998);

#### *Verschillend onder huidige en nieuwe stelsel*

De volgende aannamen en uitgangspunten hebben betrekking op systeemkenmerken waarop het huidige en nieuwe stelsel van elkaar verschillen.

#### **3) Aandeel ouders**

- a) Huidige stelsel: de eigen bijdrage van ouders die gebruik maken van een bedrijfsplaats, dekt circa 50% van de kosten van een bezette plaats; de eigen bijdrage van ouders die gebruik maken van een subsidieplaats, dekt circa 30% van de kosten van een bezette plaats. Het aandeel in de kosten van ouders die gebruik maken van een particuliere plaats, is na verrekening van buitengewone lastenafrek 70%;
- b) Nieuwe stelsel: bij een groei van de plaatsen die medegefinancierd worden naar 70% en 80%, daalt het gemiddelde aandeel van de ouders naar 45%, respectievelijk 37% (was 50%; zie 3a). Op plaatsen voor specifieke groepen wordt niet gerekend met een aandeel van ouders.

#### **4) Werkgeversbijdrage**

- a) Huidige stelsel: werkgevers dragen in 2003 voor 60% van de plaatsen (1998: 50% van de plaatsen) 50% van de kosten, nl. de volledige kostprijs minus 50% aandeel ouders. Na verrekening met de WVA is dat 35%. Wijzigingen in de ouderbijdragen hebben gevolgen voor het aandeel van werkgevers;
- b) Nieuwe stelsel: er is een vaste werkgeversbijdrage. Werkgevers dragen op macroniveau uiteindelijk circa 1/3 van de kosten. Omdat de overheid de kosten van kinderopvang voor specifieke groepen volledig draagt, ligt het aandeel van werkgevers in de kosten van kinderopvang voor hun werknemers iets hoger dan 1/3. Indien de werkgeversbijdrage ontbreekt, dan compenseert de overheid het ontstane «gat» gedeeltelijk, op inkomensafhankelijke wijze. Aanname: kosten worden gemiddeld op 50/50-basis over ouders en overheid gespreid.

#### **5) Specifieke gebruikersgroepen**

- a) Huidige stelsel: de kinderopvangcapaciteit bestaat voor 60% uit bedrijfsplaatsen, voor 30% uit subsidieplaatsen en voor 10% uit particuliere plaatsen;
- b) Nieuwe stelsel: 10% van de kinderopvangcapaciteit wordt gebruikt door specifieke groepen zonder werkgever. Deze plaatsen worden hoofdzakelijk gefinancierd door de overheid.

(\*) Het CPB raamt in de MEV 1999 de benodigde capaciteit aan formele opvang voor 0-12 jarigen in 2010 op circa 176 000 plaatsen bij een bezettingsgraad van 92,5%. Bij een bezettingsgraad van 87% zijn dat 190 000 plaatsen. Bij die raming is geen rekening gehouden met bestaande wachtlijsten.

**Tabel 1 Raming kosten en kostenverdeling in 2003 onder huidige en onder nieuwe stelsel**

1. Rekeneenheden					
Aantal plaatsen	160 000				
Aantal bezette plaatsen	0,87 x 160 000 = 139 200				
Totale kosten bezette plaatsen	139 200 x f 15 000,- = 2088 mln.				
2. De situatie in 2003 onder huidige en nieuwe stelsel					
2003 huidige stelsel			2003 nieuwe stelsel		
<i>Segment 1. Bedrijfsplaatsen</i> 60% van de plaatsen = 83 520 bezette plaatsen in 2003	Ouder Werkgever Overheid Totaal Segment 1	626 mln. 438 mln. 188 mln. 1 253 mln.	<i>Segment 1. Plaatsen voor werknemers</i> 60% van de plaatsen = 83 520 bezette plaatsen in 2003	Ouder Werkgever Overheid Totaal Segment 1	626 mln. 438 mln. 188 mln. 1 253 mln.
<i>Segment 2. Subsidieplaatsen</i> 30% van de plaatsen = 41 760 bezette plaatsen in 2003	Ouder Overheid Totaal Segment 2	241 mln. 386 mln. 626 mln.	<i>Segment 2. Plaatsen voor werknemers zonder werkgeversbijdrage</i> 30% van de plaatsen = 41 760 bezette plaatsen in 2003	Ouder Overheid Totaal Segment 2	298 mln. 329 mln. 626 mln.
<i>Segment 3. Particuliere plaatsen</i> 10% van de plaatsen = 13 920 plaatsen in 2003	Ouder Overheid Totaal Segment 3	146 mln. 63 mln. 209 mln.	<i>Segment 3. Plaatsen voor specifieke groepen</i> 10% van de plaatsen = 13 920 plaatsen in 2003	Ouder Overheid Totaal Segment 3	/ 209 mln. 209 mln.
3. Totalen					
	2003 huidige stelsel		Verskil 2003 Huidig versus nieuw	2003 nieuwe stelsel	
Ouder	960 mln.	46%	- 36 mln.	924 mln.	44%
Werkgever	438 mln.	21%	0 mln.	438 mln.	21%
Overheid	689 mln.	33%	+ 36 mln.	726 mln.	35%
Totaal	2 088 mln.	100%	0 mln.	2 088 mln.	100%

### Varianten

Het nieuwe kinderopvangstelsel beoogt meer ouders mogelijkheden tot gebruik van kinderopvang te geven. Tabel 1 geeft daarvan het basis-scenario weer. Een belangrijk kenmerk van het nieuwe stelsel voor kinderopvang is het streven naar medefinanciering door werkgevers bij kinderopvanggebruik door werknemers. In de ramingen van de tabel 1 is ervan uitgegaan dat werkgevers in 2003 medefinanciering leveren aan 60% van de opvangcapaciteit.

Eén van de doelen van het kinderopvangbeleid is het bereiken van een situatie waarin uiteindelijk in alle gevallen van kinderopvanggebruik door werknemers sprake is van medefinanciering door werkgevers. De deelname van werkgevers is echter in belangrijke mate het resultaat van een autonoom proces dat zijn basis heeft in het arbeidsvoorwaardenoverleg tussen werkgevers en werknemers. Dat proces kan ook tot andere uitkomsten leiden dan een volledige medefinanciering. Indien kinderopvang in 90% van de CAO's en bedrijfstakken is geregeld, zou dit overeenkomen met medefinanciering van 80% van de opvangcapaciteit.

In de nota Hoofdlijnen Wet basisvoorziening kinderopvang is aangegeven de overheid ouders een financiële compensatie geeft bij het ontbreken van een werkgeversaandeel. Om die reden is gekeken naar de effecten bij de deelname van werkgevers op verschillende niveaus: medefinanciering op 60%, respectievelijk 70% en 80% van de capaciteit.

De deelname van werkgevers in de financiering van de kinderopvang is een belangrijke, maar niet de enige variabele bij de overstap van het oude op het nieuwe stelsel. Ontwikkelingen in de prijs en capaciteit zijn eveneens van belang.

Verwacht kan worden dat zowel de vraag naar, als het aanbod aan kinderopvang zullen toenemen. Wanneer de groei van het aanbod achter blijft bij de groei van de vraag, zal de prijs per plaats stijgen. De aanname die hierover wordt gemaakt, heeft invloed op de omvang van de overheidsbijdrage per plaats. Ook de bezettingsgraad is van invloed op deze variabele (een hogere bezetting leidt tot een lagere prijs per plaats), evenals de aanname ten aanzien van de verhouding 0–4 jarigen en 4–12 jarigen opvang (een groter aandeel opvang voor 0–4 jarigen leidt tot een hogere prijs). Via verschillende varianten kan rekening gehouden met een stijging van de kosten van de opvang.

De overstap van aanbod- op vraagfinanciering kan verschillende effecten hebben op de capaciteitsontwikkeling. Denkbaar is dat na de capaciteitsuitbreiding in de periode 1997–2002 een vertraging in de capaciteitsgroei optreedt. Anderzijds is ook denkbaar dat vergroting van de toetredingsmogelijkheden voor nieuwe aanbieders tot een snelle groei leidt. Om die reden kan met verschillende aannamen over de capaciteit worden gerekend.

**Tabel 2 Vergelijking huidige en nieuwe stelsel in het basisscenario en bij varianten (bedragen x 1 mln.)**

	Ouder			Werkgever			Overheid			Totaal 2003
	Huidig	Nieuw	Nieuw +/- t.o.v. basis	Huidig	Nieuw	Nieuw +/- t.o.v. basis	Huidig	Nieuw	Nieuw +/- t.o.v. basis	
Basis (tabel 1)	960	924		438	438		689	726		2 088
Capaciteit + 10%	1 057	1 016	+ 92	482	482	+ 44	758	798	+ 73	2 297
Prijs + 10%	1 057	1 016	+ 92	482	482	+ 44	758	798	+ 73	2 297
Basis	960	924		438	438		689	726		2 088
bedrijven	929	856	- 68	563	512	+ 74	596	720	- 6	2 088
bedrijven	827	717	- 207	737	668	+ 230	525	703	23	2 088

### Toelichting

- Tabel 2 geeft de effecten van varianten weer onder het huidige en het nieuwe stelsel;
- De varianten zijn: een grotere capaciteit (+10%), een hogere prijs (+10%) en twee hogere deelnameniveaus van werkgevers (medefinanciering door werkgevers op 70% en 80% van de capaciteit);
- De kolom +/- geeft de verschillen weer van de verschillende varianten onder het nieuwe stelsel;
- In de tabel zijn de volgende bewegingen zichtbaar: bij een toenemende deelname van werkgevers stijgt het financiële aandeel van werkgevers en daalt het financiële aandeel van ouders. Tegelijk treedt een daling het aandeel van de overheid op;
- Bij een stijging van de deelname van werkgevers daalt het overheidsaandeel onder het huidige stelsel sneller dan onder het nieuwe stelsel (van f 689 mln. naar f 525 mln. onder oud; van f 726 mln. naar f 703 mln. onder nieuw). Dit wordt door twee factoren veroorzaakt. Gebruikers van particuliere plaatsen (huidige stelsel) kunnen onder het nieuwe stelsel wel en onder het huidige stelsel niet in aanmerking komen voor compensatie van de overheid, als de werkgever geen

bijdrage levert. Daarnaast is in het nieuwe stelsel de ouderbijdrage voor specifieke groepen op nul gesteld, terwijl onder het huidige stelsel nog wel met een ouderbijdrage wordt gerekend.

**Tabel 3 Ontwikkeling kostenverdeling tussen de drie financiers bij verschillende deelnameniveaus werkgevers**

		In mln.	Huidig stelsel In %	In mln.	Nieuw stelsel In %
<i>Basis</i>					
Medefinanciering werkgevers op 60% van de capaciteit	Ouders	960	46%	924	44%
	Werkgevers	438	21%	438	21%
	Overheid	689	33%	726	35%
	Totaal	2 088		2 088	
Medefinanciering werkgevers op 70% van de capaciteit	Ouders	929	45%	856	41%
	Werkgevers	563	27%	512	25%
	Overheid	596	29%	720	35%
	Totaal	2 088		2 088	
Medefinanciering werkgevers op 80% van de capaciteit	Ouders	827	40%	717	34%
	Werkgevers	737	35%	668	32%
	Overheid	525	25%	703	34%
	Totaal	2 088		2 088	

### Toelichting

- Tabel 3 geeft een overzicht van de mogelijke ontwikkeling in de verdeling van de kosten bij verschillende deelnameniveaus van werkgevers.
- De kostenverdeling is het minst evenwichtig bij een medefinanciering door werkgevers op 60% van de capaciteit onder het huidige stelsel (46/21/33) en het meest evenwichtig bij een medefinanciering door werkgevers op 80% van de capaciteit onder het nieuwe stelsel (34/32/34).

**Tabel 4 Budgettair kader overheid (bedragen x 1 mln.)**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Budgettaire middelen kinderopvang</i>						
<i>Gemeentefonds</i>						
1 Stimuleringsmaatregelen kinderopvang 1990-1995*	192	PM	PM	PM	PM	PM
2 RA 250 mln. afspraak rijk/VNG	-	-	-	-	-	250
<b>3 Subtotaal Gemeentefonds (1+2)</b>	<b>192</b>	<b>192**</b>	<b>192**</b>	<b>192**</b>	<b>192**</b>	<b>442**</b>
4 Andere gemeentelijke middelen	130	PM	PM	PM	PM	PM
5 Subtotaal gemeenten (3+4)**	322	322**	322**	322**	322**	572**
<i>Budgettaire middelen kinderopvang Rijk</i>						
6 Regeling kinderopvang alleenstaande ouders	88	92	123	PM	PM	PM
7 Tijdelijke en structurele middelen BSO	92	79	24	22	22	22
8 RA 250 mln. afspraak rijk/VNG	-	50	120	170	250	naar GF
9 Motie De Graaf	-	-	20	20	20	20
<b>10 Subtotaal Rijk (6+7+8 + 9)</b>	<b>180</b>	<b>221</b>	<b>287**</b>	<b>335**</b>	<b>415**</b>	<b>165**</b>
<i>Fiscale middelen kinderopvang</i>						
11 Afdrachtkorting WVA	68	75	PM	PM	PM	PM
12 Buitengewone lastenaftrek	-	60	PM	PM	PM	PM
13 Intensivering RA	-	25	75	125	150	PM
14 Motie De Graaf	-	-	50	50	50	PM
<b>15 Subtotaal fiscaal (11+12+13 + 14)</b>	<b>68</b>	<b>155</b>	<b>260**</b>	<b>310**</b>	<b>335**</b>	<b>PM**</b>
<b>16 Totaal uitgaven kinderopvang (3+10+15)</b>	<b>440</b>	<b>568</b>	<b>739</b>	<b>837</b>	<b>942</b>	<b>942</b>

\* Kinderopvangmiddelen die in 1996 zijn overgeheveld van de VWS-begroting naar het GF.

\*\* Bij de PM-posten is uitgegaan van ongewijzigde bedragen van het voorafgaande jaar.

## Toelichting

- 1) De genoemde bedragen zijn deels begrotingscijfers, deels realisatiecijfers;
- 2) Het budgettaire kader van de overheid bedraagt in 2003 f 942 mln.
- 3) Tabel 1 noemt een bedrag van f 689 mln. als geraamd overheidsaandeel in 2003 onder het huidige stelsel. Dat bedrag wijkt aanzienlijk af van de f 942 mln. uit bovenstaande tabel die onder het huidige budgettaire kader voor dat jaar is voorzien. Voor dit verschil zijn twee belangrijke verklaringen:
  - a) Achter tabel 1 ligt de aanname van een doorgroeiend aandeel van werkgevers (van 50% van de capaciteit in 1998 naar 60% van de capaciteit in 2003). Die aanname leidt tot een lager overheidsaandeel;
  - b) Tabel 1 beschrijft de exploitatie van een bepaalde opvangcapaciteit in een constante situatie (geen capaciteitsuitbreiding) en geeft aan welk aandeel elk van de partijen daarin heeft. De bedragen in tabel 4 hebben daarentegen zowel betrekking op de exploitatie van bestaande opvangplaatsen, als op investeringen ten behoeve van capaciteitsuitbreiding die in dezelfde periode plaatsvinden.

**1. Fiscaal model («Model C»)**

- Inkomensafhankelijke fiscale tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang voor beide ouders;
- Vorm: heffingskorting.

*Voordelen*

- Uitvoering vanuit één orgaan bespaart op de uitvoeringskosten;
- Omdat de inkomensgegevens van de ouder(s) bij de fiscus bekend zijn, zijn de administratieve lasten beperkt.

*Nadelen*

- Een systeem voor een inkomensafhankelijke fiscale vergoeding van kosten van kinderopvang is niet voorzien in het wetsvoorstel inkomstenbelasting 2001; bij een eventuele heffingskorting gaat het namelijk altijd om een korting op te betalen belasting;
- Compensatie voor lage inkomens is derhalve niet voldoende mogelijk;
- Een fiscaal model is om die reden niet haalbaar.

**2. Inkomensafhankelijke kinderopvangsubsidie met centrale uitvoering**

- Inkomensafhankelijke tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang voor beide ouders;
- Uitvoering kan bijvoorbeeld door de Belastingdienst geschieden.

*Voordelen*

- Uitvoering vanuit één orgaan bespaart op de uitvoeringskosten;
- Indien uitvoering door de Belastingdienst plaatsvindt, zijn de administratieve lasten beperkt, omdat de inkomensgegevens van de ouder(s) bij de Belastingdienst bekend zijn.

**3. Inkomensafhankelijke kinderopvangsubsidie met decentrale uitvoering**

- Gemeenten keren aan ouders een inkomensafhankelijke subsidie uit;
- Via specifieke of een algemene uitkering<sup>1</sup> naar gemeenten.

*Voordelen*

- Meer uitvoeringsvrijheid (bij specifieke uitkering) en beleidsvrijheid (bij algemene uitkering) voor gemeenten;
- Meer mogelijkheden voor maatwerk.

*Nadelen*

- Hoge uitvoeringslasten voor de gemeenten;
- Mogelijke onevenwichtige verdeling van middelen tussen gemeenten;
- Bij ontoereikend budget zal de gemeente uit eigen middelen moeten bijspringen.

<sup>1</sup> Voordeel specifieke regeling voor gemeenten: het betreft geoormerkt geld. Voordeel algemene regeling (gemeentefonds): meer beleidsvrijheid voor gemeenten.

#### **4. Inkoopregeling via gemeenten**

- Gemeenten financiert opvangplaats bij een door de ouder gekozen opvangorganisatie;
- Via specifieke of een algemene uitkering.

##### *Voordelen*

- Zie onder 3.

##### *Nadelen*

- Zie onder 3.
- Kans op verstoring marktwerking indien gemeenten bij slechts enkele kinderopvanginstellingen inkoopt;
- Vergeleken met subsidieregeling die op ouders is gericht, is er sprake van minder prijsbewustheid bij de ouders, omdat ze niet zelf het geld in handen krijgen.

#### **5. Regeling via de AKW**

- Alle ouders krijgen het recht op een bijdrage in de financiering van kinderopvang;
- Inkomensafhankelijke financiering.

##### *Voordelen*

- Betrekkelijk eenvoudige uitvoering, omdat gegevens van ouders bij de Sociale Verzekeringsbank bekend zijn.

##### *Nadelen*

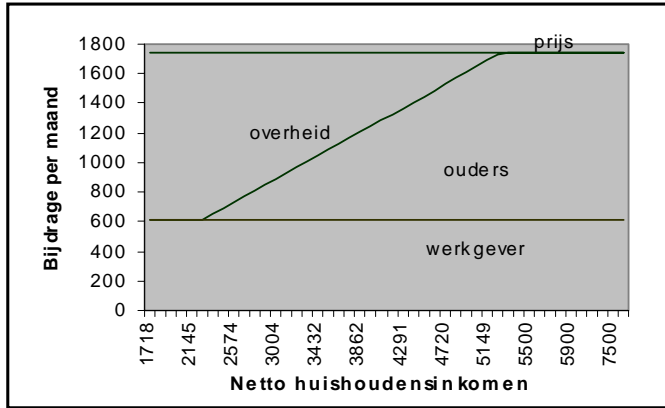
- Overheidsbijdrage komt ook terecht bij ouders die geen gebruik van (formeel) kinderopvang maken;
- Hierdoor zullen de totale uitgaven hoog zijn;
- Deelname aan betaalde arbeid speelt geen rol in de AKW;
- In strijd met uitgangspunt van Regeerakkoord vanwege het inkomensafhankelijke karakter van de AKW.

Abw	Algemene bijstandswet
AKW	Algemene kinderbijslagwet
BANS	Bestuursakkoord nieuwe stijl
BLA	Buitengewone lastenaftrek
BSO	Buitenschoolse opvang
FNV	Federatie Nederlandse vakverenigingen
OCenW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TSO	Tussenschoolse opvang
UWV	Uitvoeringsorgaan werknemersverzekeringen
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WA-verzekering	Wettelijk aansprakelijkheidsverzekering
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WBK	Wet Basisvoorziening Kinderopvang
WPO	Wet op het primair onderwijs
WVA	Wet verminderingaftrek inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen
WW	Werkloosheidwet



<i>Buitenschoolse opvang</i>	Kinderopvang van kinderen in de leeftijd dat zij naar het primair onderwijs gaan met dien verstande dat naast verzorging en opvoeding ook toezicht en vrijetijdsactiviteiten worden aangeboden, waarbij in ieder geval opvang wordt geboden na school en in de schoolvakanties;
<i>Dagopvang</i>	Kinderopvang van kinderen in de leeftijd van 0 tot en met 4 jaar;
<i>Gastouderopvang</i>	Kinderopvang in een gezinssituatie, die tot stand komt door middel van een gastouderbureau en die betrekking heeft op gelijktijdig ten hoogste vier kinderen;
<i>Kindercentrum</i>	Kinderopvang buiten een gezinssituatie, alsmede kinderopvang binnen een gezinssituatie, indien de opvang betrekking heeft op gelijktijdig meer dan vier kinderen;
<i>Kinderopvang</i>	Het in georganiseerd verband tegen vergoeding verzorgen en opvoeden van kinderen van 0 jaar tot de leeftijd waarop het primair onderwijs eindigt door anderen dan de eigen ouders, pleeg- of stiefouders op uren dat ouders of verzorgers hiervoor niet beschikbaar zijn;
<i>Opvangplaats</i>	Aanbod van kinderopvang in een kindercentrum of aanbod van gastouderopvang waarvoor op basis van het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang aan de houder een verklaring of vergunning is verstrekt;
<i>Peuterspeelzaal</i>	Een wijkgerichte voorziening waar kinderen van 2 tot 4 jaar enkele dagdelen per week komen en die als primaire functies heeft ontspanning, ontmoeting en ontwikkeling;
<i>Tieneropvang</i>	Vrijetijdsactiviteiten en faciliteiten voor het maken van huiswerk die in georganiseerd verband tegen vergoeding worden geboden aan kinderen tot en met 15 jaar, die naar het voortgezet onderwijs gaan, door anderen dan de eigen ouders, waaronder begrepen pleeg- of stiefouders, waarbij sprake is van begeleiding en supervisie;
<i>Tussenschoolse opvang</i>	De opvang van schoolkinderen tussen de middag.

Figuur 1. Inclusief bijdrage werkgever



Exclusief bijdrage werkgever

