

Vergaderjaar 2003–2004

28 447

Regeling met betrekking tot tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang (Wet basisvoorziening kinderopvang)

Nr. 15

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 21 november 2003

1. Algemeen

1.1 Inleiding

Het wetsvoorstel Wet basisvoorziening kinderopvang (Wbk) voorziet de kinderopvangsector van een modern wettelijk kader. De Wbk regelt de financiële toegankelijkheid voor kinderopvang en gastouderopvang ten behoeve van ouders die arbeid – of toeleiding tot arbeid – en zorg combineren. Daarnaast garandeert de Wbk een basisniveau aan kwaliteit en het toezicht daarop. Uitgangspunten van de wet zijn onder meer het versterken van de positie van ouders door middel van vraagfinanciering, het wegnemen van belemmeringen voor ondernemers door het stellen van uniforme regels met betrekking tot kwaliteit en toezicht, het ruimte bieden aan vernieuwing door waar mogelijk te dereguleren en te flexibiliseren, het versterken van de eigen verantwoordelijkheid van ouders en ondernemers, alsmede het versterken van het zelfregulerend vermogen van de sector. Doelstelling en uitgangspunten van de Wbk maken dat meer ouders arbeid en zorg op een makkelijkere manier kunnen combineren, kinderen met plezier van kinderopvang gebruikmaken en daarbij in hun ontwikkeling worden gestimuleerd en dat belemmeringen die de marktwerking in de sector verstoren zoveel mogelijk worden weggenomen.

In de nota naar aanleiding van het verslag heeft de regering aangegeven de invoeringsdatum van de Wbk met een jaar uit te stellen tot 1 januari 2005. De financiële problematiek van de Wbk lag aan dit besluit ten grondslag. Veel vragen in het nader verslag betreffen dan ook deze financiële problematiek en mogelijke oplossingen daarvoor. Daarom licht de regering allereerst toe op welke wijze het financiële tekort van het wetsvoorstel kan worden opgelost. Daarna worden de in het nader verslag gestelde vragen beantwoord. Hierbij worden de aan de orde gestelde onderwerpen zoveel mogelijk volgens de in het nader verslag gekozen volgorde en indeling beantwoord. Daar waar antwoorden op gestelde vragen gezien het onderwerp samengevoegd kunnen worden, is dat gebeurd.

Mede naar aanleiding van het nader verslag zijn enkele wijzigingen in het wetsvoorstel aangebracht. Hiervoor zij verwezen naar de tweede nota van wijziging en de daarbij behorende toelichting.

De regering acht voortgang van het wetgevingstraject van groot belang. De regering zal de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid erkentelijk zijn als met het toezenden van de onderhavige nota en de tweede nota van wijziging de commissie tot de plenaire behandeling van het wetsvoorstel zal besluiten.

1.2 Nadere financiële invulling

Nadat begin 2003 een fors tekort in de financiering van de Wbk werd geconstateerd, is medio 2003 een nieuwe raming voor de kosten van de Wbk gemaakt. Vervolgens is gekeken naar het beleid en de kostenstructuur van de Wbk. Dat heeft geleid tot een aantal wijzigingsvoorstellen. Op hoofdlijnen worden de resultaten in deze paragraaf gepresenteerd. Voor een meer gedetailleerde uitwerking zij verwezen naar paragraaf 6.

Effect nieuwe raming

Ten behoeve van de controle op de raming zijn alle belangrijke variabelen opnieuw onderzocht¹. De effecten zijn groot. Op basis van de oude raming was er een tekort van ruim € 400 miljoen. Bij ongewijzigd beleid en voortgaande forse prijsstijgingen (van 4% boven inflatieniveau) zou op grond van de nieuwe raming in 2007 een tekort van circa € 150 miljoen ontstaan. Na aftrek van de € 100 miljoen uit het hoofdlijnenakkoord resteert een tekort van circa € 50 miljoen.

De verklaring voor dit grote verschil ligt in een aantal factoren. Er is in de nieuwe raming voor de komende jaren rekening gehouden met een lagere economische groei. Daarnaast blijken er meer gezinnen met hogere in plaats van lagere inkomens gebruik te maken van kinderopvang, met als gevolg een lagere overheidsbijdrage. Het aantal dure «tweede kinderen» en het aantal uren per kindplaats blijken lager te liggen. Deze factoren dragen alle bij tot een lagere kostenraming. De nieuwe gegevens over werkgeversbijdragen beïnvloeden het beeld niet ten opzichte van de oude raming. Het aantal afspraken in CAO's is toegenomen. Dit zou de kosten voor de overheid verlagen. Anderzijds is het effect van een lagere dekkingsgraad van afspraken over buitenschoolse opvang nauwkeuriger doorgerekend. Dat zou de kosten van de overheid verhogen. Die twee effecten neutraliseren elkaar.

Wijzigingsvoorstellen

Het nieuwe financiële beeld heeft de regering doen besluiten tot enige wijzigingsvoorstellen voor de Wbk. Deze voorstellen hebben onder meer betrekking op compensatie bij een ontbrekende werkgeversbijdrage en op de maximumuurprijs. Voor voorstellen over tussenschoolse opvang en uitbreiding van de doelgroepen die onder de reikwijdte van de Wbk vallen, zij verwezen naar respectievelijk paragraaf 2.1 en 3.

Een belangrijk element in de overheidskosten is de gedeeltelijke compensatie voor de ontbrekende werkgeversbijdrage. De regering is van mening dat de compensatieregeling een ongewenst signaal aan werkgevers geeft. Het is onjuist dat de overheid de verantwoordelijkheid van werkgevers voor het bijdragen aan kinderopvangkosten overneemt.

De regering laat de compensatieregeling daarom structureel vervallen. De consequenties van die maatregel op de koopkracht, de arbeidsparticipatie, het reïntegratiebeleid en de sector kinderopvang zijn doorgerekend. Bij de

¹ SEO/SCP: Landelijk ramingsmodel kinderopvang; Den Haag: SCR-werkdocument 98 en SEO-rapport 700, 2003.

start van de Wbk krijgt namelijk mogelijk een kwart tot de helft van de ouders te maken met één of twee ontbrekende werkgeversbijdragen. De gevolgen van het zonder meer schrappen van de compensatie zijn dusdanig groot dat de regering dat vooralsnog onwenselijk acht. Daarom stelt de regering een tijdelijke overgangsmaatregel voor. Ouders en vakbonden kunnen zo nog enige tijd krijgen om een bijdrage bij de werkgevers te regelen. Duidelijk moet evenwel zijn dat de steun van de overheid tijdelijk is. Daarom stelt de regering het volgende voor:

- De compensatieregeling vervalt structureel;
- Voor de periode 2005 tot en met 2007 wordt een generieke overgangsmaatregel van kracht waarbij een versoberde (ten opzichte van het wetsvoorstel) compensatie van ontbrekende werkgeversbijdragen in drie jaar (tot en met 2007) wordt afgebouwd;
- Het streven is dat per 2008 90% van de werknemers een bijdrage van hun werkgever kan krijgen;
- Per 1 juli 2006 wordt het aandeel van werkgeversbijdragen in de kosten van kinderopvang geëvalueerd, waarbij eveneens de effecten op de arbeidsparticipatie en het reïntegratiebeleid worden beoordeeld. Op basis daarvan zal worden bezien of aanvullend beleid per 2008 al dan niet wenselijk is.

De kinderopvangsector heeft de afgelopen jaren te maken gehad met aanhoudende prijsverhogingen. Hoewel de stijging wat lijkt af te vlakken in 2004, ligt deze nog steeds substantieel (de afgelopen jaren ruim 4%) boven inflatieniveau. Zonder aanvullende maatregelen is het risico groot dat dergelijke prijsverhogingen de kosten voor de overheid blijven opstuwten. De regering heeft daarom besloten de maximum uurprijs in eerste aanleg reëel te fixeren. Vervolgens zal worden toegewerkt naar een normprijsstelsel (per 1 januari 2007 of 1 januari 2008). Hiervoor zij verwezen naar paragraaf 6.5. Aangezien er geen reden is te veronderstellen dat de prijs voor buitenschoolse opvang fundamenteel verschillend zou zijn aan de prijs van dagopvang, is besloten dat de maximum uurprijs voor buitenschoolse opvang gedurende de eerste drie jaar stapsgewijs omlaag wordt bijgesteld. Hierdoor zal uiteindelijk (in 2008) de maximum uurprijs voor buitenschoolse opvang gelijk zijn aan de maximum uurprijs voor dagopvang.

Financieel overzicht

In de onderstaande tabellen worden volumeramingen en het financiële overzicht voor de periode 2005 tot en met 2007 gegeven. Tabel 1 betreft de volumeraming van het kinderopvanggebruik waarop de berekeningen van het financiële beslag van de Wbk zijn gebaseerd. De regering heeft hierbij gekozen voor behoedzaamheid in de raming als extra waarborg tegen toekomstige onzekerheden in de vraag naar kinderopvang. Tabel 2 geeft een overzicht van de financiële effecten van de nieuwe raming en de beleidsvoorstellen.

Tabel 1 Volumeraming 2005–2007, behoedzame raming

	2005	2006	2007
Gemeentelijke doelgroepen	17 300	18 900	19 200
Zelfstandigen	7 800	7 900	8 100
Werknemers	155 900	168 600	188 200
Totaal	181 000	195 400	215 500

Tabel 2 Financieel overzicht Wbk (miljoen €, prijsniveau 2003)

	2005	2006	2007
Overheidsbijdrage	623	700	756
Kosten overgangsbeleid	107	63	34
Kosten uitvoering	32	32	32
Gemeenten t.b.v. doelgroepen	34	36	37
Totaal	796	830	859
Dekking	796	830	859

1.3 Citeertitel

De leden van de CDA-fractie betreuren het dat de regering zich niet kan vinden in hun voorstel de citeertitel van de Wbk te wijzigen. De titel is volgens deze leden misleidend, omdat eruit zou kunnen worden afgeleid dat dit wetsvoorstel een recht op kinderopvang regelt, terwijl er slechts sprake is van een regeling in de tegemoetkoming van de financiering van kinderopvang. Zij verzoeken de regering dan ook haar standpunt te heroverwegen en de citeertitel te wijzigen in Wet op de kinderopvang.

Anders dan deze leden acht de regering de citeertitel van de Wbk niet misleidend. De kwalificatie «basisvoorziening» is immers geen vast omlind begrip. Hooguit kan worden geconcludeerd dat voor de realisatie van een basisvoorziening een bepaald maatschappelijk voorzieningenniveau is vereist, waartoe in beginsel alle burgers toegang hebben. De wijze waarop kinderopvang in het onderhavige wetsvoorstel wordt geregeld voldoet daaraan. Zoals eerder opgemerkt, heeft de kinderopvang nog niet dezelfde maatschappelijke positie als bijvoorbeeld het onderwijs. Ondanks het verschil in overheidsverantwoordelijkheid tussen kinderopvang en bijvoorbeeld onderwijs kan kinderopvang, naar het oordeel van de regering, niettemin als een basisvoorziening worden gekwalificeerd. De regering voelt zich in deze opvatting gesteund door het advies van de Raad van State¹. De Raad heeft daarin uitsluitend gewezen op verschillen en overeenkomsten tussen overheidsverantwoordelijkheid voor andere voorzieningen, zoals onderwijs. De Raad heeft daaraan niet de conclusie verbonden dat kinderopvang, zoals geregeld in de Wbk, daarom niet als een basisvoorziening kan worden gezien.

Anders dan de leden van de CDA-fractie veronderstellen voorziet het wetsvoorstel niet alleen in een (overigens nog altijd niet onaanzienlijke) financiering door de overheid van kinderopvang. De Wbk waarborgt tegelijkertijd, zoals uitdrukkelijk in het opschrift van het wetsvoorstel tot uitdrukking wordt gebracht, de kwaliteit van kinderopvang (in de vorm van basiseisen). De term basisvoorziening in de citeertitel duidt op deze twee pijlers: financiering en kwaliteit. Deze twee elementen vormen de basis van kinderopvang in de zin van de Wbk.

1.4 Inwerkingtreding Wbken algemene maatregelen van bestuur

De leden van de fractie van de PvdA willen graag weten of met de € 100 miljoen die de regering extra heeft uitgetrokken voor de uitvoering van de Wbk de invoeringstermijn naar voren kan worden gehaald of kan worden geflexibiliseerd. De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering voor de totstandkoming van de algemene maatregelen van bestuur met betrekking tot de kwaliteit van de kinderopvang en de tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang de zogenaamde voorhangprocedure te hanteren.

Een eerdere invoering van de Wbk dan de beoogde 1 januari 2005 is thans niet meer mogelijk, gezien alleen al de benodigde voorbereidingstijd van

¹ Kamerstukken II, 2001–2002, 28 447, nr. A.

de verschillende uitvoerders om invoering per die datum mogelijk te maken. Een gedifferentieerde wijze van invoering in de vorm van het naar voren halen van onderdelen van de Wbk ligt eveneens niet voor de hand, mede gezien het integrale karakter van het wetsvoorstel. De algemene maatregel van bestuur (amvb) met betrekking tot tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en de amvb met betrekking tot de kwaliteit van de kinderopvang zijn daarvoor te zeer met elkaar verweven. De regering reageert instemmend op het verzoek van de leden van de fractie van het CDA om een voorhangprocedure voor de amvb tegemoetkoming kosten kinderopvang en voor de amvb kwaliteit. In de tweede nota van wijziging is daarvoor een voorziening getroffen. Voor de hoofdlijnen van de amvb tegemoetkoming kosten kinderopvang wordt verwezen naar paragraaf 4.2; de hoofdlijnen van de amvb kwaliteit zijn in de nota naar aanleiding van het verslag opgenomen. De regering streeft er naar uw Kamer deze amvb's februari 2004 te doen toekomen.

1.5 Toekomstscenario's

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de status is van de notitie over een aantal toekomstscenario's rond de tegemoetkoming voor kosten van kinderen¹. Zij vragen zich af of, en zo ja op welke wijze, deze scenario's de invoering van de Wbk beïnvloeden.

De leden van de SGP-fractie delen mee voorstander te zijn van het verzorgingsscenario, zoals dat wordt beschreven in bovengenoemde notitie. In dit verband stellen deze leden dat de financiering van kinderopvang vanuit de publieke middelen in het nadeel werkt van degenen die er bewust voor kiezen om hun kinderen zelf op te voeden.

De notitie van 18 april 2003 is een reactie op een vraag van de SGP-fractie over de introductie van een kindgebonden budget tijdens de behandeling van de begroting 2003 van het ministerie van SZW. De notitie beschrijft een drietal mogelijke toekomstscenario's voor tegemoetkomingen in de kosten van kinderen: het verzorgingsscenario, het arbeidsscenario en het gemengd scenario. Veelal gaan deze scenario's gepaard met uitbreiding van voorzieningen, waaraan extra kosten zijn verbonden. Of voor deze extra kosten wordt gekozen, hangt af van de te stellen prioriteiten. De beschreven scenario's vormen een hulpmiddel bij het verhelderen van prioriteiten.

Gezien het belang van voldoende kinderopvang voor de arbeidsparticipatie van vrouwen heeft de regering in het hoofdlijnenakkoord reeds prioriteit gelegd bij een snelle invoering van de Wbk. De invoering van deze wet wordt dan ook niet door bovengenoemde scenario's beïnvloed.

In reactie op de opmerkingen van de leden van de SGP-fractie over het verzorgingsscenario – waarbij alle ouders met zorg voor kinderen een zorguitkering van de overheid ontvangen – reageert de regering als volgt. Bij gelijkblijvende totale overheidsuitgaven aan financiële ondersteuning door de overheid voor kosten voor kinderen zou de keuze voor het verzorgingsscenario de financiële toegankelijkheid van formele kinderopvang ernstig in gevaar brengen. Gezien het belang dat de regering hecht aan het bevorderen van een gelijkwaardige participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt, kiest de regering voor het bewaken van de toegankelijkheid van formele kinderopvang en daarmee voor bestending van het huidige, gemengd scenario. De Minister SZW heeft deze lijn in antwoord op een vraag van de SGP-fractie nogmaals bevestigd tijdens het algemeen overleg kinderopvang van 26 juni 2003². In dit scenario is zowel sprake van tegemoetkomingen in de kosten van levensonderhoud en verzorging van kinderen voor werkende als voor niet-werkende ouders. Voor nadere uitwerking hiervan wordt verwezen naar de notitie over de scenario's.

¹ Kamerstukken II, 28 680, 2002–2003, nr. 5.

² Handelingen 2002–2003, nr. 83, Tweede Kamer, 4813–4814.

1.6 Van aanbod- naar vraagfinanciering

De leden van de PvdA-fractie vinden het buitengewoon treurig dat de invoering van de Wbk opnieuw zal worden uitgesteld. Het uitstel van de Wbk biedt de kans alvast inzicht te verwerven in welke mate de sector daadwerkelijk de omslag van aanbod naar vraaggestuurd heeft gemaakt. Kan daar een beeld van worden gegeven, zo vragen deze leden zich af. De leden van de SP-fractie vragen of vraagfinanciering ook betekent dat ondernemers inspelen op de vraag van ouders naar differentiatie in het opvangen van kinderen met verschillende soorten achtergrond. Liggen er empirische feiten ten grondslag aan de bewering dat vraagfinanciering automatisch leidt tot verbetering van efficiëntie bij aanbieders, zo willen deze leden graag weten.

Evenals de leden van de fractie van de PvdA betreurt de regering het uitstel van de invoering van de Wbk. Er wordt nu dan ook alles op alles gezet om de invoering per 1 januari 2005 mogelijk te maken. Tot op zekere hoogte is in de kinderopvang reeds sprake van marktwerking. Van de totale kinderopvangcapaciteit bestaat het grootste deel (circa 75%) uit bedrijfsplaatsen en particuliere plaatsen, waarbij bedrijven respectievelijk ouders contractpartij zijn. Een minderheid van het aanbod (circa 25%) wordt bekostigd via subsidies (subsidieplaatsen). De niet-gesubsidieerde plaatsen worden volledig vraaggestuurd geëxploiteerd. De groei van de kinderopvang in de afgelopen jaren is met name gerealiseerd bij bedrijfsplaatsen en particuliere plaatsen. Door de groei van het aantal niet-gesubsidieerde plaatsen is het aandeel gesubsidieerde plaatsen (niet-vraaggestuurde plaatsen) verder gedaald. Op deze wijze heeft zich de afgelopen jaren al een ontwikkeling van aanbod- naar vraagsturing voltrokken. De Wbk trekt deze lijn verder door en voert voor alle kinderopvanggebruikers vraagfinanciering in. Op dit moment zal bij subsidieplaatsen slechts in beperkte mate sprake kunnen zijn van vraagsturing, aangezien de gemeente de bevoegdheid heeft te bepalen bij welke instelling subsidieplaatsen worden ingekocht. Hoewel dus al een ontwikkeling naar vraagsturing zichtbaar is, zal de invoering van de Wbk voor kinderopvanginstellingen niettemin aanzienlijke veranderingen teweeg brengen. Bestaande subsidies vallen weg en de samenstelling van het klantenbestand verandert: in de plaats van een beperkt aantal klanten (gemeenten en werkgevers) komt een groot aantal klanten (individuele ouders). Via het implementatieprogramma voor de Wbk zullen instellingen worden ondersteund bij deze overgang. Onderzocht wordt of er financiële faciliteiten via het Waarborgfonds kinderopvang kunnen worden geboden teneinde de financiële structuur van de kinderopvangbranche tijdens de overgangperiode te kunnen versterken. Omdat ouders onder de Wbk contractpartij zijn, zullen zij meer dan in de huidige situatie hun individuele voorkeur voor specifieke vormen van opvang laten gelden. Ouders die onder het bestaande stelsel nog gedwongen zijn opvang af te nemen bij een gesubsidieerd kinderdagverblijf in de gemeente, kunnen onder de Wbk de opvang elders inkopen, bijvoorbeeld bij een kinderdagverblijf dat beter inspelt op de vraag van ouders naar differentiatie in het opvangen van kinderen met verschillende soorten achtergrond. De systematiek van de Wbk legt, in tegenstelling tot de huidige systematiek, een nadrukkelijke prikkel bij ouders om een individuele prijs/kwaliteit-afweging te maken. Deze tendens wordt versterkt door het sterk toegenomen aanbod in de afgelopen jaren, waardoor ouders in toenemende mate daadwerkelijk keuzevrijheid hebben. Dat deze prikkels ook invloed zullen hebben op het ondernemersgedrag en zullen bijdragen aan het nastreven van een aanbod met een betere prijs/kwaliteitsverhouding met als gevolg meer efficiency is aannemelijk.

1.7 Wbk en hoofdlijnenakkoord

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe het wetsvoorstel scoort op de drie onderdelen «meedoen, meer werk, minder regels».

Het motto van het kabinetsbeleid – «meedoen, meer werk, minder regels» – is goed van toepassing op het wetsvoorstel Wbk. Een van de doelstellingen van de Wbk is te komen tot een situatie waarin voldoende en betaalbare kinderopvang beschikbaar is om de combinatie arbeid en zorg te vergemakkelijken. Dit betekent dat meer ouders gaan participeren op de arbeidsmarkt (meedoen). Met het uitgangspunt van vraagfinanciering wordt de keuzevrijheid van ouders versterkt (meedoen). Te verwachten valt dat met de Wbk evenwicht ontstaat tussen vraag en aanbod; met als gevolg dat aanbod wordt gecreëerd waar dit nog onvoldoende aanwezig is (meer werk). Daarnaast betekent de Wbk minder regels omdat de huidige (tijdelijke) financiële en fiscale regelingen worden vervangen door één wettelijk systeem met een eenduidig financieringsstelsel. Ook vindt met de Wbk deregulering plaats binnen het kwaliteits- en toezichtarrangement (minder regels). Hiervoor verwijst de regering verder naar paragraaf 5.1.

Overige vragen

De vragen van de leden van de fractie van de SP over tussenschoolse opvang, vroeg- en voorschoolse educatie (VVE) en het opnemen van mogelijkheden tot kinderopvang in arbeidscontracten worden onder respectievelijk paragraaf 2.1, paragraaf 5.5 en paragraaf 6.6 beantwoord. Voor het antwoord op de vragen van de leden van de fractie van de LPF over deregulering, pedagogische opdracht en toezicht op de kinderopvang wordt verwezen naar respectievelijk paragraaf 5.1, 5.2 en 5.7. De vragen van de leden van de fractie van de SGP over effecten van kinderopvang bij jonge kinderen worden in paragraaf 5.3 beantwoord. Het antwoord op vragen van de leden van de fractie van het CDA en de PvdA over de ontwikkeling van de vraag naar kinderopvang en consequenties hiervan, evenals het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het CDA naar de kindertoeslag komen in paragraaf 6.1 aan de orde; de vraag van de leden van de fractie van de D66 naar terugverdieneffecten wordt in paragraaf 6.2 beantwoord.

2. Reikwijdte

Onder deze paragraaf worden de vragen over tussenschoolse opvang en innovatieve kinderopvang in relatie tot de experimenteerregeling beantwoord.

2.1 Tussenschoolse opvang

Ziet de regering de opvang van kinderen die op school moeten overblijven tussen de middag als een verantwoordelijkheid van de rijksoverheid, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Naast scholen, ouders en gemeenten heeft de regering een verantwoordelijkheid voor tussenschoolse opvang. Zo heeft de regering op verzoek van uw Kamer de laatste jaren de kwaliteitsverbetering van het overblijven een tijdelijke impuls gegeven. Zowel in 2002, als in 2003 is respectievelijk € 4,3 miljoen en € 4 miljoen beschikbaar gesteld voor het opleiden van overblijfskrachten. Daarnaast is in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) en het ministerie van SZW een boekje¹ met inspirerende voorbeelden van tussenschoolse opvang onder alle scholen verspreid.

¹ Brood op school; inspirerende voorbeelden van tussenschoolse opvang; uitgegeven door DSP-groep BV, Amsterdam, 2003.

Tussenschoolse opvang is een belangrijke schakel in het realiseren van een sluitende dagindeling voor kinderen en hun ouders. Binnen de dagindeling is het overblijven de enige schakel met majeure knelpunten. Dit betreft onder meer de deskundigheid van de overblijfkraften, verantwoordelijkheidsverdeling, financiering en regelgeving¹. Daarom is dit onderwerp als agendapunt in de proeve van de Jeugdagenda en in de Kabinetsreactie adviezen jeugdbeleid² opgenomen.

De school is een voor de hand liggende partner voor de uitvoeringsverantwoordelijkheid van het overblijven. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van tussenschoolse opvang kan echter alleen onder voorwaarde van voldoende financiële middelen bij de schoolbesturen worden neergelegd. Om deze reden is de regering bereid per 2005 structureel € 6 miljoen en vanaf 2007 additioneel € 6 miljoen voor tussenschoolse opvang te reserveren. Dit budget wordt mede mogelijk gemaakt door aanpassingen van de Wbk, aangezien de duurste vorm van tussenschoolse opvang -namelijk tussenschoolse opvang die als onderdeel van een buitenschoolse-opvangarrangement op locatie van de kinderopvanginstelling wordt aangeboden- aan het Wbk-budget is onttrokken. Hiertoe is een wijzigingsvoorstel in de tweede nota van wijziging opgenomen. Het bedrag van € 6 miljoen per 2005 oplopend tot € 12 miljoen per 2007 komt ten goede aan een structureel initiatief van de minister van OCW om tussenschoolse opvang te verbeteren. De minister van OCW wordt politiek verantwoordelijk voor tussenschoolse opvang; schoolbesturen krijgen de uitvoeringsverantwoordelijkheid. De exploitatiekosten voor tussenschoolse opvang komen volledig voor rekening van de ouders.

2.2 Innovatieve kinderopvang

Algemeen

Zowel de leden van de fractie van het CDA, van de fractie van de LPF, als van de fractie van D66 reageren instemmend op de voorstellen van de regering met betrekking tot een experimenteerregeling op grond van de Wbk. De leden van de CDA-fractie vragen zich af hoe de regering staat tegenover experimenten die nu al lopen, maar pas ingevoerd kunnen worden per 2005. Ook willen deze leden graag weten in hoeverre experimenten, die voorzien in een vraag van de ouders, nu al te monitoren zijn. De leden van de PvdA-fractie vragen wie er behoefte hebben aan nieuwe vormen van kinderopvang; de leden van de D66-fractie vragen de regering hoe de behoefte rondom deze nieuwe vormen van kinderopvang wordt vastgesteld.

Sommige vormen van gastouderopvang en kinderopvang die nu worden aangeboden voldoen niet aan alle kwaliteitseisen van het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang (Tijdelijk besluit) op grond van de Welzijnswet 1994. Wijziging van het Tijdelijk besluit in combinatie met daarmee samenhangende wijzigingen van gemeentelijke verordeningen neemt echter zodanig veel tijd in beslag dat dit geen tijdswinst oplevert, ook nu de Wbk per 1 januari 2005 in werking treedt.

Via de experimenten dagindeling en via contacten met betrokkenen in het kinderopvangveld (onder meer aanbieders van innovatieve opvangvormen) heeft de regering een beeld gekregen van de verschillende vormen van vernieuwende opvang waaraan behoefte is. Groepen ouders, gemeenten en kinderopvangondernemers blijken hieraan behoefte te hebben.

Daarnaast heeft de regering opdracht gegeven tot het uitvoeren van een quick scan naar de verschillende vormen van kortdurende kinderopvang die nu reeds in de praktijk voorkomen, en heeft overleg plaatsgevonden

¹ Verwezen zij naar de Beleidsbrief tussenschoolse opvang, Kamerstukken II, 2001-2002, 26 587, nr. 19.

² Beide documenten zijn op 31 oktober jl. aan uw Kamer gezonden.

met relevante actoren over de verschillende vormen van innovatieve gastouderopvang en kleinschalige opvang.

Innovatieve gastouderopvang en kleinschalige kinderopvang

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar het verschil tussen kleinschalige kinderopvang en gastouderopvang – zoals dat nu op het platteland door de reguliere kinderopvang wordt aangeboden – en innovatieve kinderopvang. De leden van de fractie van de LPF willen weten aan welke minimumeisen de innovatieve gastouderopvang met zes gastkinderen moet voldoen. Tevens stellen deze leden vragen over het inkomen van gastouders die innovatieve gastouderopvang aanbieden en over subsidiëring door de overheid van deze vorm van opvang. De leden van fracties van de PvdA en D66 willen tenslotte weten of in het experimenteerartikel de mogelijkheid kan worden geboden de zelfstandige gastouder door middel van certificering en een jaarlijkse controle door de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) dezelfde status te laten verwerven als de gastouder die is aangesloten bij een gastouderbureau. Tevens vragen zij naar de consequenties voor het inkomen van de zelfstandige gastouder.

Via overleg met het veld is inzicht verkregen in de verschillende vormen van kleinschalige kinderopvang en innovatieve gastouderopvang zoals die op dit moment worden aangeboden. Mede op grond hiervan zal besluitvorming plaatsvinden of tot een amvb voor de innovatieve kinderopvang wordt besloten en instellingen hoe deze amvb wordt vormgegeven.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de LPF of gastouders die innovatieve gastouderopvang aanbieden hun inkomen moeten opgeven, stelt de regering dat het niet voor de hand ligt dat inkomsten die met experimentele vormen van kinderopvang worden verdiend in fiscale zin anders zullen worden behandeld dan inkomsten verdiend uit reguliere kinderopvang. De fiscale behandeling zal afhankelijk zijn van de persoonlijke situatie. Bepalend zal onder meer zijn of het inkomen uit arbeid betreft dan wel dat de inkomsten betrekking hebben op winst uit onderneming. Of van het één of het ander sprake zal zijn, zal blijken bij de uiteindelijke vormgeving van de experimentele vormen van kinderopvang.

Op de vragen van de leden van de fracties van de PvdA en D66 over de status en verdiensten van zelfstandige gastouders antwoordt de regering als volgt. Ten eerste dient te worden opgemerkt dat er met de Wbk geen directe maatregelen getroffen kunnen worden om het inkomen van de gastouder te beïnvloeden. Met het uitgangspunt vraagfinanciering en als gevolg daarvan marktwerking is het aan de gastouderopvang zelf om de vraagprijs te bepalen. Gastouders worden ook niet gedwongen meer dan vier kinderen op te vangen; het aantal op te vangen kinderen is de verantwoordelijkheid van de gastouder en het gastouderbureau of de franchiseorganisatie. Ten tweede merkt de regering op dat aan opvang door zelfstandige ondernemers als gastouder, zonder tussenkomst van een gastouderbureau of franchisegever, nog een aantal onbeantwoorde vragen verbonden is. Zoals in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel is toegezegd, streeft de regering er naar binnen twee jaar na inwerkingtreding van de Wbk te besluiten of de zelfstandige gastouder, die werkt zonder tussenkomst van een gastouderbureau, onder de reikwijdte van de Wbk komt. Echter, alvorens hiertoe kan worden besloten zal er meer inzicht moeten zijn in de kwaliteitseisen, de mogelijke verschuiving van informele naar formele opvang, in de financiële consequenties, alsmede in de consequenties van toezicht door de GGD bij de zelfstandige gastouder thuis.

Voor beantwoording van de vragen over minimumeisen voor innovatieve gastouderopvang zij verwezen naar de amvb terzake die uw Kamer voorjaar 2004 wordt voorgelegd.

3. Aanspraak op tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang

In paragraaf 3 worden de vragen over doelgroepen beantwoord. De vraag van de leden van de fractie van het CDA over een voorhangprocedure voor de amvb tegemoetkoming kosten kinderopvang en de amvb kwaliteit kinderopvang is reeds beantwoord in paragraaf 1.4. De vraag van deze leden over de begrenzing van het beschikbare budget voor kinderopvang zal worden beantwoord in paragraaf 6.7.

Doelgroepen

De leden van de CDA-fractie wijzen de inperking in artikel 5 van dit wetsvoorstel af. Ook ouders die niet onder de term «arbeid in brede zin» vallen hebben naar het oordeel van deze leden recht op een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang. Mantelzorgers en studenten kunnen bijvoorbeeld behoefte hebben aan kinderopvang. Zij moeten eveneens de mogelijkheid hebben de erkende opvangvorm te kiezen die het beste bij hen past. Daarom nodigen de leden van de CDA-fractie de regering uit artikel 5 van het wetsvoorstel aan te passen en de paragrafen 3 tot en met 5 te schrappen.

De regering is er geen voorstander van mantelzorgers als doelgroep onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel te brengen, omdat mantelzorg een ander karakter heeft dan betaalde arbeid. De Wbk beperkt zich tot het faciliteren van de combinatie van betaalde arbeid en zorg voor kinderen. In verband daarmee neemt de regering de door deze leden gedane voorstellen tot wijziging van het wetsvoorstel wat betreft mantelzorgers niet over. Dit geldt ook voor vrijwilligers. Opgemerkt kan worden dat ouders die mantelzorgtaken of vrijwilligerswerk combineren met betaalde arbeid (of toeleiding tot arbeid) wel in aanmerking komen voor een tegemoetkoming voor kinderopvanggebruik op grond van de Wbk. Voor mantelzorgers geldt bovendien dat zij recht hebben op een tegemoetkoming op grond van de Wbk als zij via een persoonsgebonden budget-constructie zorgtaken voor een hulpbehoevende verrichten.

Wat betreft studenten stelt de regering bereid te zijn de suggestie van de leden van de fractie van het CDA over te nemen en deze doelgroep onder de reikwijdte van de Wbk te laten vallen. Hierbij worden ook tienermoeders gerekend. Van studenten en tienermoeders kan immers worden verondersteld dat zij de opleiding/studie volgen als voorbereiding op de arbeidsmarkt. Kinderopvang kan voor het volgen van studie of opleiding voor ouders een noodzakelijke voorwaarde zijn. Er is hiertoe een wijzigingsvoorstel in de tweede nota van wijziging opgenomen. Ook wat betreft oudkomers kan de regering melden bereid te zijn budget voor kinderopvanggebruik vrij te maken, conform de wens van de leden van de fractie van de PvdA en van de ChristenUnie zoals opgenomen in het schriftelijk verslag¹. Wel vallen oudkomers pas onder de reikwijdte van de Wbk als aan de voorwaarde van een wettelijke verplichting voor het volgen van inburgeringscursussen² – analoog aan de verplichting voor nieuwkomers – is voldaan. Deze is per 1 augustus 2005 voorzien.

Gemeenten worden verantwoordelijk voor de financiering van de ontbrekende werkgeversbijdragen ten behoeve van de nieuwe doelgroepen studenten/tienermoeders en oudkomers. Bij de vaststelling van het budget voor gemeenten wordt het financiële beslag voor deze doel-

¹ Kamerstukken II, 2002–2003, 28 447, nr. 5.

² Hierbij zij verwezen naar het Hoofdlijnenakkoord, waarin is opgenomen dat er voor oudkomers een wettelijke inburgeringsverplichting wordt geregeld.

groepen meegerekend. De beide doelgroepen zijn in de raming van de Wbk opgenomen, hiervoor zij verwezen naar paragraaf 1.2.

4. De inkomensafhankelijke tegemoetkoming

In deze paragraaf worden de vragen van de leden van de fractie van de SP over fiscalisering en toegankelijkheid beantwoord. In antwoord op de vragen over toegankelijkheid licht de regering in paragraaf 4.2 de hoofdlijnen van de amvb over de tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang toe.

De vragen van de SP-fractie over prijsstijgingen worden in paragraaf 6.3 beantwoord; de vragen van deze leden en van de leden van de LPF-fractie over de werkgeversbijdragen worden in paragraaf 6.6 en de vragen van de leden van de LPF-fractie over het persoonsgebonden budget worden in paragraaf 6.7 beantwoord.

4.1 Fiscalisering

De leden van de SP-fractie vragen of fiscalisering van de tegemoetkoming in de kosten van de kinderopvang door de regering als een invalide instrument wordt beschouwd, omdat fiscalisering het nadeel kent dat lagere inkomensgroepen onvoldoende in de kosten tegemoet gekomen kunnen worden.

Eén van de doelen van de Wbk is het tot stand brengen van een situatie waarin kinderopvang in financiële zin voldoende toegankelijk kan worden geacht voor de verschillende inkomensgroepen. Voor dit specifieke doel is de fiscaliteit geen toereikend instrument, aangezien de tegemoetkoming in de kosten van kinderopvanggebruik in sommige gevallen groter zal zijn dan het bedrag aan af te dragen loonheffing/inkomstenbelasting. Mede om die reden is er voor gekozen de tegemoetkoming aan ouders de vorm van een subsidie en niet de vorm van een fiscale faciliteit te geven. Dat zegt overigens niets over de effectiviteit van fiscalisering in algemene zin.

4.2 Hoofdlijnen algemene maatregel van bestuur tegemoetkoming kosten kinderopvang

Hieronder schetst de regering de hoofdlijnen van het besluit tegemoetkoming kosten kinderopvang. Hierbij wordt, in antwoord op vragen van de leden van de fracties van de PvdA en SP, ook ingegaan op kostendeling tussen de verschillende partijen en financiële toegankelijkheid van kinderopvang. Het ligt in de bedoeling het besluit tegemoetkoming kosten kinderopvang begin 2004 bij uw Kamer voor te hangen.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op: maximumprijs, tegemoetkoming van het Rijk, extra tegemoetkoming van het Rijk en aanvulling op de extra tegemoetkoming van het Rijk. Vervolgens worden de onderwerpen financiële toegankelijkheid en kostendeling tussen verschillende partijen besproken.

Maximumprijs per uur per soort kinderopvang

In het besluit tegemoetkoming kosten kinderopvang wordt de maximumprijs per uur per soort kinderopvang vastgesteld. Als ouders kiezen voor een voorziening met een prijs boven deze maximum uurprijs, zal de overheidsbijdrage gebaseerd zijn op het vastgestelde maximum en niet op de feitelijke uurprijs. De uurprijzen zullen met de jaarlijkse correcties voor loonprijsbijstelling worden verhoogd. Er worden twee verschillende maximum uurprijzen vastgesteld. Eén maximum voor opvang van kinderen van 0 tot en met 3 jaar, zowel voor opvang in een instelling als

voor opvang bij een gastouder, en één voor opvang van kinderen van 4 tot en met 11 jaar, ook hier geldt het maximum zowel voor opvang in een instelling als voor gastouderopvang. In de eerste jaren na inwerkingtreding van de Wbk wordt de uurprijs voor opvang voor 4 tot en met 11 jaar geleidelijk aangepast, zodat in de structurele situatie (vanaf 2008) nog slechts sprake zal zijn van één maximumprijs per uur. In paragraaf 6.4 zijn de maximumprijzen per uur voor de periode 2005–2008 opgenomen.

Tegemoetkoming van het Rijk

In het besluit tegemoetkoming kosten kinderopvang wordt vastgelegd hoe de tegemoetkoming van het Rijk per kind afhangt van het aantal uren kinderopvang, de voor die opvang te betalen prijs, de soort kinderopvang, het volgnummer van het kind waarvoor een tegemoetkoming wordt aangevraagd, het toetsingsinkomen van de ouder en zijn eventuele partner en de maximumprijs per uur voor de gebruikte soort kinderopvang.

Met behulp van de maximumprijs per uur voor de gebruikte soort kinderopvang kan het bedrag bepaald worden waarover een tegemoetkoming aangevraagd kan worden.

Als in een gezin meer dan één kind gebruik maakt van kinderopvang worden de kosten per kind berekend (prijs maal aantal uren). Het kind met het hoogste aantal uren opvang, wordt als eerste kind in de kinderopvang beschouwd, andere kinderen worden als tweede en volgend kind beschouwd. De tegemoetkoming van het Rijk voor tweede en volgende kinderen is, met uitzondering van de laagste inkomenscategorie, hoger dan die voor eerste kinderen.

Als sprake is van een ouder zonder partner draagt de overheid in elk geval een zesde deel van de kosten van opvang bij, rekeninghoudend met het maximum.

Daarnaast wordt afhankelijk van het toetsingsinkomen en volgnummer van het kind het percentage voor de tegemoetkoming van het Rijk bepaald. Als dit percentage wordt toegepast op de kosten van kinderopvang rekeninghoudend met het maximum, kan de rest van de tegemoetkoming van het Rijk berekend worden. De inkomensklassen in de percentagetabel voor de tegemoetkoming van het Rijk worden jaarlijks geïndexeerd met de geraamde contractloonstijging uit het Centraal Economisch Plan van het Centraal Planbureau. Bijlage 1 (tabel 8) betreft de percentagetabel voor de tegemoetkoming van het Rijk (inkomensklassen op inkomensniveau 2004). De percentagetabel voor de tegemoetkoming van het Rijk is gebaseerd op de adviestabel ouderbijdragen van SZW en houdt rekening met het gebruik van de fiscale aftrekpost voor uitgaven voor kinderopvang. In de eerste jaren na inwerkingtreding van de Wbk wordt telkens een extra klasse aan de tabel toegevoegd, zodat in de structurele situatie (in 2008) de tabel uit 40 inkomensklassen bestaat en de overheidsbijdrage voor eerste kinderen in de hoogste inkomensklasse 0% is.

Extra tegemoetkoming van het Rijk (onvolledige werkgeversbijdrage)

In het besluit tegemoetkoming kosten kinderopvang wordt voorts vastgelegd hoe de extra tegemoetkoming van het Rijk afhangt van het aantal uren kinderopvang, de voor die opvang betaalde prijs (rekeninghoudend met de maximumprijs per uur), de soort kinderopvang, het volgnummer van het kind waarvoor een tegemoetkoming wordt aangevraagd, het toetsingsinkomen van de ouder en zijn eventuele partner, en de bijdrage(n) van de werkgevers van de ouder en zijn eventuele partner in de kosten van kinderopvang.

In een overgangperiode van 3 jaar is er sprake van een extra tegemoetkoming van het Rijk, wanneer ouders geconfronteerd worden met lagere

werkgeversbijdragen dan de overheid verwacht. Deze bijdrage wordt in de eerste drie jaar na inwerkingtreding van de Wbk afgebouwd. In de structurele situatie (2008) bestaat er geen recht meer op de extra tegemoetkoming.

Als de totale bijdrage van de gezamenlijke werkgevers van een ouder met partner minder dan eenderde deel van de kosten van kinderopvang bedraagt, rekeninghoudend met het maximum, of als de totale bijdrage van de werkgever(s) van een ouder zonder partner minder dan eenzesde deel van de kosten van kinderopvang bedraagt, rekeninghoudend met het maximum, komt deze ouder in aanmerking voor een extra tegemoetkoming van het Rijk.

Afhankelijk van het toetsingsinkomen en volgnummer van het kind kan het percentage afgelezen worden dat gebruikt wordt voor het vaststellen van de extra bijdrage van het Rijk. Vervolgens wordt vastgesteld hoe groot het verschil is tussen de veronderstelde werkgeversbijdrage -namelijk eenderde deel van de kosten voor een ouder met partner respectievelijk eenzesde deel van de kosten voor een ouder zonder partner- en de mogelijk te ontvangen werkgeversbijdrage. Tenslotte wordt het percentage uit de tabel extra tegemoetkoming van het Rijk toegepast op dit verschil om de hoogte van de extra tegemoetkoming te bepalen. De inkomensklassen in de percentagetabel voor de tegemoetkoming van het Rijk worden jaarlijks geïndexeerd met de geraamde contractloonstijging uit het Centraal Economisch Plan van het Centraal Planbureau. In de bijlagen 2, 3 en 4 (tabellen 9, 10 en 11) zijn de percentagetabellen voor de extra tegemoetkoming van het Rijk voor respectievelijk de jaren 2005, 2006 en 2007 opgenomen (inkomensklassen op inkomensniveau 2004).

Aanvulling op de extra tegemoetkoming van het Rijk (ex-subsidieplaatsen)

Tenslotte wordt in het besluit tegemoetkoming kosten kinderopvang vastgelegd hoe de aanvulling op de extra tegemoetkoming van het Rijk wordt bepaald. Deze aanvulling geldt in de eerste drie jaar na inwerkingtreding van de wet.

Ouders waarvan de kinderen in de maand voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wbk gebruikmaken van een zogenaamde kinderopvangplaats op grond van de Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang voor alleenstaande ouders in de bijstand (KOA-plaats) of subsidieplaats, en waarvan de werkgevers minder bijdragen dan eenderde deel van de kosten (voor een ouder met partner) of eenzesde deel van de kosten (voor een ouder zonder partner), hebben recht op een aanvulling op de extra tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang. Deze aanvulling dient er toe de inkomenseffecten die voor deze groep ouders zouden ontstaan te verminderen. Voor deze ouders wordt in 2005 90%, in 2006 60% en in 2007 30% vergoed van de extra kosten voor ouders (rekeninghoudend met het maximum) die ontstaan als gevolg van het gedeeltelijk vergoeden van de ontoereikende werkgeversbijdrage. Met andere woorden: voor deze ouders wordt het deel dat in de financiering ontbreekt als gevolg van ontoereikende werkgeversbijdragen deels nog eens extra aangevuld. Het recht op deze extra aanvulling vervalt op het moment dat het kind gebruik maakt van een andere vorm van kinderopvang.

Financiële toegankelijkheid

De leden van de SP-fractie vragen hoe toegankelijk de kinderopvang is voor een gezin met tweeverdieners en een modaal inkomen, waarbij het verzoek is aan te geven wat modaal is. dat lagere inkomensgroepen onvoldoende in de kosten tegemoet gekomen kunnen worden.

In 2004 bedraagt een modaal inkomen € 29 500, dit is een bruto inkomensbegrip. Voor het bepalen van de tegemoetkoming van het Rijk

wordt gerekend met belastbaar inkomen. Een huishouden met een modaal inkomen heeft een belastbaar inkomen van circa € 29 750 en een netto inkomen van circa € 27 500.

In onderstaand rekenvoorbeeld gaat het jongste kind drie dagen per week naar een kinderdagverblijf (op jaarbasis 1560 uur), de gemiddelde kosten daarvoor bedragen € 5,26 per uur, het oudste kind gaat drie dagen per week (op jaarbasis 830 uur) naar de buitenschoolse opvang, de kosten daarvoor bedragen € 5,38 per uur. De uurprijs voor zowel het jongste als voor het oudste kind liggen onder de maximumprijs, daarom wordt de tegemoetkoming van het Rijk gebaseerd op de totale gemaakte kosten. Voor het jongste kind bedragen de kosten op jaarbasis € 8 205,60, voor het oudste kind € 4 465,40. Voor het jongste kind worden de meeste uren gebruikt, daarom wordt het jongste kind als eerste kind beschouwd en het oudste kind als tweede.

Uit tabel 8 (bijlage 1) worden de percentages voor de tegemoetkoming van het Rijk gehaald. Bij een belastbaar inkomen van € 29 750 bedraagt het percentage voor het eerste kind 52,2% en voor het tweede kind 60,9%. De totale tegemoetkoming van het Rijk bedraagt 52,2% van € 8 205,60 plus 60,9% van € 4 465,40, dat is € 7 002,75.

Als de werkgevers minder dan eenderde deel van de kosten bijdragen, in dit geval € 4 223,67, komt de ouder in aanmerking voor een extra tegemoetkoming van het Rijk. Stel nu dat slechts één van beide werkgevers bijdraagt in de kosten. Het ontbrekende werkgeversdeel bedraagt in dit voorbeeld voor het jongste kind € 1 367,60 en voor het oudste kind € 744,23 (telkens eenzesde deel van de kosten). Uit tabel 9 (bijlage 2) worden de percentages voor de extra tegemoetkoming gehaald, bij een belastbaar inkomen van € 29 750 bedraagt het percentage voor het eerste kind 82,3 % en voor het tweede kind 90,3 %. De extra tegemoetkoming van het Rijk bedraagt 82,3 % van € 1 367,60 plus 90,3 % van € 744,23, dat is € 1 797,57.

De kosten die resteren voor de ouder bedragen: de totale kosten minus de werkgeversbijdragen minus de overheidstegemoetkomingen. In het voorbeeld € 12 671,00 minus € 2 111,84 (1/6e bijdrage van de werkgever) minus de som van € 7 002,75 en € 1 797,57, dat is € 1 758,84.

In tabel 3 worden de kosten van kinderopvang voor een gezin met twee kinderen gegeven. In de tabel worden drie inkomenssituaties onderscheiden, daarnaast wordt uitgegaan van een volledige werkgeversbijdrage, een bijdrage van één werkgever en geen werkgeversbijdrage. Telkens worden de kosten voor de ouder en de kosten voor de ouder als percentage van het netto inkomen getoond.

Tabel 3 Toegankelijkheid van kinderopvang voor verschillende inkomensklassen (tabel voor 2005, prijsniveau 2004)

	Volledige werkgeversbijdrage		Halve werkgeversbijdrage		Geen werkgeversbijdrage	
	Kosten ouders	% netto inkomen	Kosten ouders	% netto inkomen	Kosten ouders	% netto inkomen
Minimum	€ 439,26	3,38%	€ 513,18	3,95%	€ 587,09	4,52%
Modaal	€ 1 444,58	5,52%	€ 1 758,84	6,40%	€ 3 099,15	11,27%
Twee maal modaal	€ 4 467,07	10,82%	€ 5 580,57	13,51%	€ 7 829,18	17,33%

Kostendeling tussen verschillende partijen

De leden van de PvdA-fractie merken op dat bij een aantal berekeningen is uitgegaan van een lager aandeel van ouders in de kosten, te weten 27% in plaats van 33%. Deze leden vragen zich af wat het voor het overheids-

tekort betekent als in de berekeningen uitgegaan wordt van 33% bijdrage. Vervalt hierdoor niet een gedeelte van het tekort, zo vragen deze leden.

Zoals in paragraaf 1.2 is uiteengezet zijn alle variabelen ten behoeve van de controle op de raming opnieuw onderzocht. Doordat nu sprake is van meer gebruikers met hoge inkomens, en minder gebruikers met (voor de overheid) dure tweede kinderen, zijn de kosten voor de overheid aanzienlijk gedaald. Dit heeft ook tot gevolg dat de macrokosten voor ouders gestegen zijn. In tabel 4 is voor het jaar 2005 de verdeling van de kosten over overheid, werkgevers en ouders voor drie groepen gebruikers weergegeven: werknemers met werkgeversbijdrage, werknemers met onvoldoende werkgeversbijdrage en doelgroepen.

Tabel 4 Verdeling kosten 2005

	Overheid	Werkgevers	Ouders	Gemeenten
Werknemers met werkgeversbijdrage	28%	31%	41%	
Werknemers met onvoldoende werkgeversbijdrage	34%	13%	53%	
Doelgroepen	73%	4%	5%	18%
Totaal	35%	20%	44%	1%

5. Kwaliteit en toezicht

In deze paragraaf worden achtereenvolgens ingegaande op deregulering en eigen verantwoordelijkheid, de pedagogische opdracht, effecten van kinderopvang bij jonge kinderen, leidster/kind-ratio en opleidingseisen, VVE in relatie tot kinderopvang, betrokkenheid van ouders en tenslotte over toezicht en handhaving.

5.1 Deregulering en eigen verantwoordelijkheid

De leden van de VVD-fractie en van de LPF-fractie vinden de regel-dichtheid te hoog, deze leden willen een einde aan de opeenstapeling van gedetailleerde regels. De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering duidelijk (schematisch) aan te geven op welke punten de Wbk nu daad-werkelijk zorgdraagt voor minder regels binnen de kinderopvang.

Onder het huidige regime van de Welzijnswet 1994 gelden voor de kinderopvang landelijke basis(kwaliteits)regels, zoals vastgelegd in het Tijdelijk besluit. Deze kwaliteitseisen die in ieder geval door gemeenten moeten worden gesteld zijn uitgewerkt in verordeningen kinderopvang en in nadere regels. In de praktijk leidt dit tot grote verschillen tussen gemeenten. Zo staat de ene gemeente wel het zogenaamde open-deuren-beleid (waarbij de groepsgroottemag worden losgelaten) toe en de andere gemeente niet. Deze verschillen zijn lastig voor ondernemers, maar ook voor de inspecteurs van de GGD, die vaak voor meerdere gemeenten werken. Bovendien is er sprake van een gedetailleerde en starre regel-dichtheid, die niet meer van deze tijd is. Er zijn bijvoorbeeld gemeenten die nadere regels stellen voor verschillende ruimten binnen het kinder-centrum: groepsruimte, slaapruiimte, keuken, toiletruimte, garderobe, bergruimten, buitenruimte, was- en droogruimte en het kantoor. In verband hiermee wil de regering met de invoering van de Wbk de regels met betrekking tot de kwaliteit van de kinderopvang en het toezicht daarop vereenvoudigen (verwezen zij naar tabel 5). Zoals aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag, is verdere vermindering van

regels mogelijk waar de ondernemers zelf algemeen verbindende afspraken maken.

Tabel 5 Deregulering door Wbk ten opzichte van huidige situatie

Huidige situatie	Vanaf 2005
Welzijnswet 1994	Wbk
Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang	Amvb kwaliteit kinderopvang
Gemeentelijke verordeningen	
Nadere regels gemeenten	
Geen uniformiteit bij GGD-inspecties	Uniform toezicht aan de hand van protocollen

Naast het verminderen van het aantal wettelijke regelingen is voorts getracht binnen het voorgestelde stelsel het aantal regels zoveel mogelijk te beperken. Dit geldt bijvoorbeeld voor het wegnemen van de vergunningplicht, waardoor de toetredingsdrempel voor ondernemers is verlaagd. Daarnaast worden met de Wbk kwaliteitseisen geflexibiliseerd naar de leeftijd van de kinderen, wordt ruimte geboden aan vernieuwing om zo recht te doen aan de eigen verantwoordelijkheid van ondernemers en ouders. Op die manier is flexibele programmering van activiteiten en samenwerking van kindercentra met bijvoorbeeld sportvoorzieningen en scholen beter mogelijk. Concrete voorbeelden zijn opgenomen in tabel 6.

Tabel 6 Concrete voorbeelden van deregulering

Huidige situatie	Vanaf 2005
Vergunningplicht	Melding en registratie bij de gemeente
Gedetailleerde gemeentelijke eisen voor veiligheid en gezondheid	Risicoverantwoordelijkheid voor veiligheid en gezondheid van de kinderen bij de ondernemer
Gedetailleerde gemeentelijke eisen aan alle soorten ruimtes in het gebouw	Alleen een oppervlakte-eis aan de speelruimte voor de kinderen
Opvang in vaste groepen	Mogelijkheid voor flexibel gebruik van ruimtes en personeel («open-deuren-beleid»)
Minimaal 1 beroepskracht op 10 kinderen van 8 tot en met 11 jaar	Minimaal 1 beroepskracht op 15 kinderen van 8 tot en met 11 jaar
Gemeentelijk ontheffingsstelsel voor beroepskrachten in opleiding (bbl-leerlingen)	Op uniforme wijze mogelijk maken van de inzet van bbl-leerlingen
Waarborgen invloed personeel op beleid van de ondernemer	Geen aparte eisen
Verzwaard adviesrecht voor oudercommissies van gesubsidieerde kinderopvang- instellingen	Adviesrecht voor oudercommissies voor alle kinderopvanginstellingen
Adviesrecht over een breed scala van onderwerpen	Adviesrecht over voor kinderen belangrijke zaken als voeding, pedagogische praktijk en dergelijke
Keuzemogelijkheid voor college van burgemeester en wethouders voor aanwijzing toezichthouder	Geen keuzemogelijkheid meer; de wetgever wijst GGD als toezichthouder aan.

De regering wil er volledigheidshalve op wijzen dat kinderopvang-ondernemers ook aan andere regels zijn gebonden dan die van de kwaliteit van de kinderopvang. Daaraan verandert de Wbk niets. Hiervoor zij verder verwezen naar paragraaf 7 van onderhavige nota.

5.2 Pedagogische opdracht in relatie tot keurmerk

De leden van de LPF-fractie zijn van mening dat de pedagogische opdracht veel te ver gaat. In plaats hiervan zouden deze leden liever een door de branche ontwikkeld keurmerk zien, waarin ook een omschrijving is opgenomen van de werkwijzen en taakstelling die het centrum zich zelf oplegt.

De Wbk hanteert in de artikelen 47 en 48 het begrip «verantwoorde kinderopvang». In de toelichting bij artikel 48 wordt aangegeven dat daarvoor sprake dient te zijn van kinderopvang die voldoende veilig is voor het kind, voldoende mogelijkheden biedt voor persoonlijke en sociale ontwikkeling en dat er sprake dient te zijn van overdracht van normen en waarden. De kinderopvanginstelling is er vanzelfsprekend vrij in hoe deze voorwaarden in te vullen; waar het om gaat is dat deze voorwaarden worden ingevuld. Naar de mening van de regering is hier geen sprake van een (te) ver gaande pedagogische opdracht. Het gaat hier om vier basale kenmerken waaraan kinderopvang in de dagelijkse praktijk normaliter zal voldoen. In de sector bestaat daarover consensus.

In reactie op de opmerking van de leden van de fractie van de LPF over een eigen keurmerk stelt de regering dat de kinderopvangsector op vrijwillige basis een eigen keurmerk heeft ontwikkeld. Dit is het Certificeringsschema Kinderopvang, dat onder regie van de stichting HKZ is ontwikkeld. Inmiddels is ruim 20% van de kinderopvang gecertificeerd. De normen van dit schema gaan in aantal en in de mate van detaillering van de onderwerpen veel verder dan de regering in haar normering gaat. Zo bevat dit certificeringsschema normen voor het aanbod, de dienstverlening en de interne processen van kinderopvangorganisaties. De normering onder de Wbk beperkt zicht daarentegen vooral tot zaken die direct in het belang zijn van het kind. Op dat laatste terrein verwijst het huidige HKZ-certificatieschema bovendien nadrukkelijk naar de overheidsnormen en gaat ervan uit dat daarop door de overheid wordt toegezien. De regering is evenwel voornemens de mogelijkheid te onderzoeken om het nalevingstoezicht op kinderopvangorganisaties die tevens zijn gecertificeerd te beperken tot die wettelijke kwaliteitsnormen die niet in een certificaat zijn opgenomen, dan wel te beperken tot het nagaan of een certificaat is verleend (bovendien zal via steekproeven worden nagegaan of dit terecht is).

5.3 Effecten kinderopvang bij jonge kinderen

De leden van de SGP-fractie stellen het vraagstuk van mogelijke sociaal-emotionele risico's van kinderopvang voor jonge kinderen aan de orde. Deze leden vragen of de regering de conclusie uit Amerikaanse NICHD-onderzoek onderschrijft dat langdurige kinderopvang kan leiden tot meer conflictgedrag tijdens de kleuterschoolleeftijd. Verder vragen zij of de regering bereid is de vraag of kinderopvang schadelijk is mee te nemen in het lopende Nederlandse onderzoek naar de kwaliteit van de kinderopvang (de Nationale studie pedagogische kwaliteit).

Kwaliteit van de opvang is een belangrijke bepalende factor voor de effecten van opvang voor kinderen, zoals ook uiteengezet in de nota naar aanleiding van het verslag. Dit komt ook naar voren in het bovengenoemde Amerikaanse onderzoek: «results revealed [...] that among the child-care predictors, child-care quality was the most consistent predictor of child functioning»¹. Vervolgens is het bij het beantwoorden van de vraag of langdurige kinderopvang kan leiden tot meer conflictgedrag tijdens de kleuterschoolleeftijd van belang of de Amerikaanse gegevens ook van toepassing zijn op de Nederlandse situatie. In de Verenigde Staten worden veel jonge kinderen vaak al kort na de geboorte een groot deel van de week of zelfs vijf hele dagen in de week opgevangen in de kinderopvang. De praktijk in Nederland is anders, fulltime kinderopvang komt hier vrijwel niet voor en de helft van de kinderen in Nederlandse kinderdagverblijven wordt minder dan 17 uur per week in de formele kinderopvang opgevangen². Een tweede belangrijk verschil is dat er in de Verenigde Staten tussen kinderdagverblijven veel grotere kwaliteitsverschillen zijn dan in Nederland. Dit komt onder meer omdat de kinderopvang hier overal tenminste aan dezelfde basiskwaliteitseisen moet

¹ NICHD: Study of early child care and youth development (1998).

² CBS: Jeugd 2003, cijfers en feiten.

voldoen; dit is in de Verenigde Staten niet het geval. Daardoor bestaan er daar naast excellente centra ook veel kinderdagverblijven die veel minder van kwaliteit zijn.

Juist vanwege deze verschillen is het van belang meer te weten over de Nederlandse situatie. Vandaar dat de bovengenoemde Nationale studie pedagogische kwaliteit door het Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek (NCKO) van start is gegaan. De vraagstelling van de leden van de SGP-fractie is daar al in meegenomen: het onderzoek is er op gericht de effecten van de kinderopvang voor jonge kinderen (ook op langere termijn) in kaart te brengen, zicht te krijgen op de factoren die daaraan bijdragen en concrete handreikingen te geven voor kwaliteitsbevordering in het belang van het kind.

5.4 Leidster/kind-ratio en opleidingseisen

De leden van de fractie van de PvdA en LPF constateren dat het aan de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers wordt overgelaten de opleidingseisen in de CAO vast te leggen. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of het niet verstandig is dat de overheid de opleidingseisen in de amvb vastlegt. Daarentegen merken de leden van de LPF-fractie op dat minimumeisen voor groepsleidsters beter in de wet kunnen worden geregeld.

Wat betreft de leidster/kind-ratio stellen de leden van de PvdA-fractie vragen in verband met de verhoging van deze ratio naar 1:15; de leden van de LPF-fractie daarentegen achten het verstandiger de leidster/kind-ratio voor kinderen vanaf 8 jaar op te hogen naar 1:20 zoals in het basis-onderwijs ook het geval is.

De opleiding van beroepskrachten is een belangrijke bepalende factor voor de kwaliteit van de kinderopvang. In de huidige regelgeving (Tijdelijk besluit) is als eis geformuleerd dat de beroepskrachten de in de CAO voorgeschreven opleiding hebben. De overheid blijft daarbij op afstand. Hoe de regering opleidingseisen in het kader van de kinderopvang gaat regelen, komt bij de amvb kwaliteit aan de orde.

Voor antwoord op de vragen over de leidster/kind-ratio voor de oudste kinderen zij eveneens verwezen naar de amvb kwaliteit die uw Kamer wordt voorgelegd.

5.5 Voor- en vroegschoolse educatie (VVE)

De leden van de SP-fractie vragen of voor- en vroegschoolse educatie wordt aangeboden aan individuele kinderen of aan instellingen.

Over het algemeen wordt VVE groepsgewijs (maximaal 15 kinderen per groep) aangeboden in voorschoolse instellingen (veelal peuterspeelzalen) en scholen die in een achterstandsbuurt liggen. De middelen voor VVE worden (vanuit het ministerie van OCW) verstrekt aan gemeenten met scholen met een geconcentreerde achterstandsproblematiek. Vanuit hun verantwoordelijkheid voor lokaal beleid (waaronder peuterspeelzaalwerk en kinderopvang) bepalen de gemeenten welke peuterspeelzaal kinderopvanginstelling of school hiervoor in aanmerking komt.

5.6 Betrokkenheid van ouders in de kinderopvangsector

De leden van de VVD-fractie zijn nog steeds van mening dat het wel of niet instellen van een oudercommissie overgelaten kan worden aan een individuele instelling. Hoe het kindercentrum dat dan doet kan de sector, naar het oordeel van deze leden, zelf regelen. Deze leden stellen voor artikel 54 als volgt te wijzigen: «de houder van een kindercentrum moeten gestructureerde vorm van ouderbetrokkenheid regelen». De leden van de

PvdA-fractie vragen zich af waarom het wenselijk is om met betrekking tot de aspecten die direct van invloed zijn op het kind, de medezeggenschap in te perken tot slechts een adviesrecht.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie wil de regering erop wijzen dat kinderopvangondernemers onder de Wbk slechts worden verplicht ouders aan de gelegenheid te bieden deel te nemen aan een oudercommissie. Deze verplichting gaat minder ver dan de huidige onder het regime van de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (Wmcz) geldende verplichting die sowieso noopt tot de instelling van een oudercommissie, maar ook minder ver dan het voorstel van deze leden. Wel is het zo dat de invulling van de structuur onder de Wbk zoveel mogelijk wordt overgelaten aan de kinderopvangondernemers, uiteraard in overleg met de ouders. Los daarvan zal het voorstel van de leden van de VVD-fractie leiden tot een bont palet aan vormen van ouderbetrokkenheid. Juist met de totstandkoming van de Wmcz, waar op dit moment ook de sector kinderopvang onder valt, heeft dat bonte palet aan medezeggenschapsregelingen plaatsgemaakt voor een algemene regeling. De regering wil op dit punt de klok niet terugdraaien. Reagerend op de vraag van de leden van de PvdA-fractie stelt de regering dat er sprake is van een kwetsbare doelgroep die veelal van een langere periode gebruik maakt van kinderopvang. Dat rechtvaardigt een regeling voor ouderbetrokkenheid, zij het hooguit een beperkte. Voor kinderopvangondernemers die thans niet uit de collectieve middelen worden gefinancierd is ouderbetrokkenheid onder het regime van de Wmcz niet wettelijk geregeld. Voorkomen moet worden dat deze categorie ondernemers worden geconfronteerd met onnodig extra administratieve lasten.

Onder de Wbk zal, door een versterking van de marktwerking, sprake zijn van een directe verhouding tussen de ouder als klant en de kinderopvangondernemer. Ouders nemen een dienst af tegen betaling. Van een afhankelijke positie is – anders dan in de huidige situatie – geen sprake meer. Ouders ontlenen bescherming aan de overeenkomst met de kinderopvangondernemer, de bestaande wettelijke regeling voor klachtrecht en de mogelijke weg naar de burgerlijke rechter. Ook met betrekking tot het kwaliteit- en toezichtarrangement van de Wbk worden ouders beschermd, waarbij uitgangspunt is dat kinderopvangondernemers zelf primair verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de opvang. De regering gaat ervan uit dat elke kinderopvangondernemer zich inspanst om zo goed mogelijk kinderopvang aan te bieden. Bezien in deze context blijft de regering van mening dat enerzijds terughoudendheid moet worden betracht bij het op dit punt opleggen van wettelijke verplichtingen aan particuliere organisaties, maar dat het anderzijds te ver gaat de ouderbetrokkenheid geheel aan de sector over te laten. Daar komt bij dat, naar het oordeel van de regering, onder de Wbk sprake zal zijn van een goed evenwicht tussen enerzijds het belang van de zelfstandigheid van de kinderopvangondernemers -veelal stichtingen- en anderzijds het belang van ouders bij kwalitatief goede kinderopvang.

5.7 Toezicht en handhaving

De leden van de LPF-fractie zijn van mening dat de controle onduidelijk geregeld is.

De leden van de VVD-fractie vrezen dat er niets zal gebeuren aan vermindering van regelgeving en administratieve lasten en noemen als voorbeeld het toezichtprotocol dat strijdig zou zijn met de uitgangspunten van eigen verantwoordelijkheid en deregulering.

Er is wat betreft de bepalingen voor het toezicht onder de Wbk een groot verschil tussen de huidige situatie op grond van de Welzijnswet 1994 en de toekomstige situatie op grond van de Wbk. Hiervoor zij eveneens verwezen naar paragraaf 5.1. In artikel 20 van de Welzijnswet is alleen geregeld dat de gemeenten in hun verordeningen regels moeten stellen aan het toezicht. Gemeenten zijn nu vrij in de wijze waarop zij het toezicht vormgeven, in de keuze van de uitvoerder van het toezicht, frequentie van het toezicht, te hanteren normen, wijze van handhaving enz. Vandaar ook dat er verschillen tussen de gemeenten bestaan. Onder de Wbk verdwijnen die verschillen en dus die onduidelijkheid. Gemeenten zijn dan verplicht het toezicht uitsluitend te laten uitvoeren door de GGD. De GGD op haar beurt is verplicht te inspecteren op basis van landelijk vastgestelde protocollen. Normen, frequentie en wijze van rapportage worden landelijk vastgesteld en van te voren bekend gemaakt aan de ondernemers, opdat zij weten waar zij aan toe zijn. Bovendien komt er namens de minister van SZW, gepositioneerd bij de Inspectie Werk en Inkomen, een tweedelijns toezicht op de gemeentelijke controle. Dit tweedelijns toezicht heeft onder meer als functie inzicht te vergaren in de effecten van de kwaliteitsnormering en het handhaven van eenheid in het toezicht. Voor een uitgebreide toelichting op het kwaliteit- en toezichtarrangement van de Wbk verwijst de regering naar de nota naar aanleiding van het verslag. Het bovengenoemde toezichtprotocol voor de GGD'en is nog volop in ontwikkeling. Tot op heden voldeden de concepten nog niet aan de uitgangspunten van transparantie en deregulering. Na diverse besprekingen met het veld wordt het protocol nu verder gestroomlijnd en wordt het aantal regels verder verminderd. Hiermee wordt recht gedaan aan de eigen verantwoordelijkheid van de kinderopvangondernemer, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid en gezondheid van de kinderen, programmering van activiteiten en het flexibel gebruik van ruimtes en personeel. Er worden in het protocol alleen eisen opgenomen die een grondslag hebben in de Wbk en de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de rijksoverheid sancties oplegt aan kinderopvanginstellingen die niet voldoen aan de eisen van financiële toegankelijkheid en kwaliteit.

Kinderopvangondernemers die tekortschieten in de kwaliteit van de geboden opvang zullen uiteindelijk worden geconfronteerd met bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sanctiemechanismen. De handhaving van de kwaliteit is – anders dan deze leden voor ogen staat – primair voorbehouden aan gemeenten. Het college van burgemeester en wethouders is ingevolge het wetsvoorstel verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de kwaliteitseisen door individuele kinderopvangondernemers. De Wbk kent, juist in verband met de introductie van vraagfinanciering in de kinderopvang en de in die sector boogde versterking van de marktwerking, geen eisen die aan de financiële toegankelijkheid van kinderopvangondernemers worden gesteld.

6. Financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor overheid, ouders en werkgevers

In april 2003 heeft het toenmalige demissionaire kabinet de Tweede Kamer geïnformeerd over het besluit tot uitstel van de Wbk. Zoals bekend was de reden voor het uitstel het financieel tekort van bijna € 400 miljoen voor het dekken van de geraamde kosten. Een nieuwe regering diende hiervoor een oplossing te vinden. Hierover zijn veel vragen gesteld.

De volgende onderwerpen worden hieronder in antwoord op de gestelde vragen behandeld: oorzaak en oplossing van de geconstateerde financiële

problematiek van de Wbk, inverdieneffecten van kinderopvang, prijsstijging, maximum uurprijs, vraagraming, werkgeversbijdragen, persoonsgebonden budget en uitvoeringskosten.

6.1 Oorzaak en oplossing financieel tekort

Financieel tekort

De leden van de CDA-fractie vragen waarop het tekort van bijna € 400 miljoen was gebaseerd. De leden van de fractie van de PvdA willen weten wat de kosten zijn voor het compenseren van de ontbrekende werkgeversbijdrage.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie stelt de regering dat het tekort was gebaseerd op hogere prijzen dan voorzien, meer vraag naar kinderopvang en ontbrekende werkgeversbijdragen. De ontbrekende werkgeversbijdragen zouden tot hoge uitgaven voor de overheid leiden, vanwege de eerder voorgestelde compensatieregeling. Voor de compensatieregeling was geen budget gereserveerd, omdat de regering werkgevers geen verkeerd signaal wilde geven.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie merkt de regering op dat de compensatieregeling zoals oorspronkelijk geformuleerd in het wetsvoorstel onder de nieuwe raming in 2007 circa € 117 miljoen zou hebben gekost. Volgens de oude raming kostte de compensatie € 140 miljoen.

Nieuwe vraagraming en kostenraming

Zowel de leden van de CDA-fractie als van de PvdA-fractie vragen de regering aan te geven hoe de vraag naar kinderopvang zich ontwikkelt, mede in het licht van de teruglopende economische groei. Daarnaast vragen de leden van de fractie van het CDA de aannames te bezien in het licht van onder meer de huidige conjunctuur, de verhouding tussen het kinderopvanggebruik door eerste en tweede kinderen, de relatie met het inkomen en tot het aantal gebruikers behorend tot de doelgroepen.

Er is medio 2003 een nieuwe raming voor de kosten van de Wbk gemaakt. Daartoe zijn alle belangrijke variabelen opnieuw onderzocht. In de nieuwe vraagraming¹ is voor de komende jaren rekening gehouden met een lagere economische groei dan bij de vorige raming, gebruikt wordt de prognose van het Centraal Planbureau (CPB) in het Voorzichtige Trendmatige Scenario. De nieuwe volumeraming van het gebruik van kinderopvang door werknemers bedraagt in 2005 152 900 plaatsen, in 2006 155 700 plaatsen en in 2007 158 200 plaatsen. Het gebruik door zelfstandigen is geraamd op structureel circa 7 600 plaatsen en voor doelgroepen bedraagt het volume structureel circa 18 100 plaatsen. Ten behoeve van de raming van het benodigde budget is uitgegaan van een behoedzame volumeraming, hierbij zij verwezen naar tabel 1. De effecten op het benodigde budget zijn groot. Bij ongewijzigd beleid zou op grond van de nieuwe raming in 2007 een tekort van circa € 50 miljoen ontstaan (in plaats van de oorspronkelijke berekening van ruim € 400 miljoen²). Hierin is € 100 miljoen uit het hoofdlijnenakkoord al verwerkt.

Kindertoeslag

De leden van de CDA-fractie vragen wat de introductie van de kindertoeslag betekent voor de financiering en invoering van de Wbk. Wat betekent dit voor het eerder vastgestelde tekort, zo vragen deze leden zich af.

¹ SEO/SCP: Landelijk ramingsmodel kinderopvang; Den Haag: SCR-werkdocument 98 en SEO-rapport 700, 2003.

² Kamerstukken II, 2002–2003, 28 447, nr. 7.

De introductie van de kindertoeslag heeft geen gevolgen voor financiering en invoering van de Wbk. De kindertoeslag vormt een tegemoetkoming in de uitgaven voor kinderen voor gezinnen met lagere en middeninkomens. Deze toeslag is niet afhankelijk van het al dan niet werken van de partners, noch van het gebruik van formele kinderopvang.

6.2 Inverdieneffecten kinderopvang

Voor de leden van de D66-fractie blijft het nog steeds een belangrijke doelstelling dat mensen arbeid en zorg op een gezonde manier kunnen combineren. Deze leden, alsmede leden van de fractie van de PvdA en de LPF vragen of inzicht gegeven kan worden in de recente berekeningen van het CPB inzake het terugverdieneffect van de door de overheid in kinderopvang geïnvesteerde gelden. De leden van de fractie van de PvdA vragen tevens in hoeverre de berekeningen door SZW zijn meegenomen in de berekeningen van de tekorten voor de Wbk. De leden van de fractie van de LPF tenslotte willen graag weten in hoeverre het succesvolle kinderopvangbeleid zich terugvertaalt in hogere belastinginkomsten.

In 1999 heeft het CPB een studie uitgevoerd naar de macro-economische effecten van subsidies voor kinderopvang¹. De analyse is uitgevoerd met behulp van MIMIC, het algemeen evenwichtsmodel van het CPB. Uit deze studie blijkt dat subsidies voor kosten van kinderopvang de arbeidsmarkt-participatie van gehuwde vrouwen met kinderen stimuleren. Ook vermindert subsidie de werkloosheid onder deze groep, omdat de kosten van kinderopvang een barrière kunnen vormen voor het accepteren van een baan. Daarnaast stimuleert subsidie voor kinderopvang loonmatiging, doordat het arbeidsaanbod wordt vergroot. Verder bevordert de kinderopvangsubsidie de productiviteit van gehuwde vrouwen, omdat het investeringen in menselijk kapitaal aantrekkelijker maakt. Door al deze effecten neemt de werkgelegenheid op macro-economisch niveau naar verwachting toe.

Bij de voorbereiding van de besluitvorming over de invoering van de Wbk is aan het CPB gevraagd te bezien of deze conclusies nog steeds actueel zijn. Daarvoor is opnieuw gekeken naar de effecten van subsidies voor kinderopvang op een aantal macro-economische kernvariabelen (arbeidsaanbod, werkgelegenheid, productie, werkloosheidsvoet) en op het EMU-saldo. In lijn met de CPB-publicatie uit 1999 kan worden geconcludeerd dat intensivering van gesubsidieerde kinderopvang het arbeidsaanbod stimuleert. De werkgelegenheid volgt vertraagd de stijging in het arbeidsaanbod en de productie volgt vertraagd de werkgelegenheid. Op de langere termijn zijn er voor de overheid inverdieneffecten die afhankelijk van de precieze vormgeving van de Wbk fors kunnen zijn. In de eerste jaren worden deze effecten beperkt door de vertraagde stijging in de werkgelegenheid en de productie. De positieve beleidseffecten en inverdieneffecten zijn mede aanleiding geweest in het hoofdlijnenakkoord vanaf 2005 € 100 miljoen extra te reserveren voor de invoering van de Wbk.

6.3 Prijsstijging

De leden van de PvdA-fractie stellen dat op een aantal plaatsen in Nederland er sinds ongeveer een jaar sprake is van een evenwicht in vraag en aanbod. Waarom zorgt de beoogde marktwerking daar waar sprake is van verzadiging, niet voor een daling of in ieder geval een geringere stijging van de prijzen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Verder constateren deze leden dat in de oorspronkelijke modellen de prijsstijgingen nog groter bleken te zijn geraamd dan de werkelijke prijsstijgingen. Deze leden vragen wat dit betekent voor het berekende tekort. De leden van de fractie

¹ J. Graafland: Onderzoeksmemorandum no. 147: Analyzing the macro economic impact of child care subsidies; an AGE approach.

van D66 vragen eveneens naar de oorzaak van de prijsstijgingen. De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering niet uitgaat van trendmatige prijsstijgingen ondanks de toegenomen marktwerking in combinatie met een vraagprognose van een jaarlijkse stijging met 7%.

Zoals eerder aan de Tweede Kamer is meegedeeld¹, is het antwoord naar de oorzaak van de prijsstijgingen niet met zekerheid te geven. Uit onderzoek van Deloitte & Touche² volgt dat ondernemers in de kinderopvang de stijging van de totale personeelskosten als belangrijkste reden te zien voor de prijsstijging. Als tweede en derde oorzaak noemen zij respectievelijk de verdere professionalisering van de sector en het wegvallen van verschillende subsidieregelingen. Verschillen in kwaliteit en regionale verschillen bleken geen verklaring te bieden.

Bedacht moet worden dat kinderopvang jarenlang een schaars product was. Pas dit jaar is meer evenwicht tussen vraag en aanbod ontstaan. Dus nu pas kan er een situatie ontstaan met meer concurrentie op de prijs. Een andere verklarende factor is de ouderbijdragetabel. Tot en met dit jaar is een nominale tabel gebruikt. Vanaf 2004 adviseert SZW een percentage-tabel. Ouders hadden onder een nominale tabel geen belang bij goedkopere opvang. Daar waar reeds met een percentagetabel werd gewerkt heeft dit een aantoonbaar effect gehad op de keuze van ouders voor goedkopere opvang.

Voor de vraag over het eerder berekende tekort zij verwezen naar paragraaf 6.1.

6.4 Maximum uurprijs

De leden van de LPF-fractie constateren dat de overheid het uitgangspunt van een maximum overheidsbijdrage hanteert die gebaseerd is op een uurprijs die 80% van de markt voor kinderopvang dekt. Deze leden vragen zich af of het niet beter zou zijn de overheidssubsidie te maximeren op een tarief dat door de overheid zelfstandig is vastgesteld, zodat daarmee ook druk op de markt ontstaat om de kostprijsontwikkeling in de hand te houden. De leden van de fracties van de PvdA en D66 willen graag weten of het, gezien het risico van prijsopdrijving, niet wenselijk het uitgangspunt van een maximum uurprijs die 80% van het kinderopvang aanbod dekt los te laten. Door middel van een onderzoek dat daadwerkelijk inzicht geeft in een reële vraagprijs kan dan bij invoering van de Wbk alsnog de maximum uurprijs die voor vergoeding in aanmerking komt worden vastgesteld.

De kinderopvang heeft de afgelopen jaren te maken gehad met aanhoudende prijsverhogingen. Hoewel de stijging wat lijkt af te vlakken in 2004, ligt deze nog steeds substantieel boven inflatieniveau. Zonder aanvullende maatregelen is het risico groot dat dergelijke prijsverhogingen de kosten voor de overheid blijven opstuwten. Daarom is de regering gevoelig voor het voorstel de overheidssubsidie te maximeren.

De regering stelt voor de maximum uurprijs in eerste aanleg reëel te fixeren. Tevens zal de uurprijs van de buitenschoolse opvang in enkele stappen in lijn worden gebracht met de uurprijs van dagopvang. Er zijn namelijk geen objectieve redenen voor een structureel hogere uurprijs van buitenschoolse opvang. Verder zullen in de gastouderopvang twee uurprijzen worden gehanteerd. Voor de opvang van kinderen tot en met 3 jaar zal de uurprijs van de dagopvang gelden. Voor de opvang van kinderen van 4 tot en met 11 jaar zal de uurprijs van de buitenschoolse opvang gelden.

In tabel 7 zijn de maximum uurprijzen voor de overheidsbijdrage voor de periode 1 januari 2005 tot 1 januari 2007 of 1 januari 2008 opgenomen. De

¹ Handelingen 2002–2003, nr. 83, Tweede Kamer, 4813–4814.

² Zodoende worden statistische verstoringen als gevolg van het verschil tussen grote en kleine werkgevers voorkomen. Het centraal stellen van de werknemer past beter bij de systematiek van de Wbk.

reeks is gebaseerd op prijsniveau 2003. De uurprijzen zullen met de jaarlijkse correcties voor loonprijsbijstelling worden verhoogd.

Tabel 7 Maximum uurprijzen voor overheidsbijdrage

Maximum per vorm van kinderopvang	2005	2006	2007	2008
Maximum dagopvang	€ 5,68	€ 5,68	€ 5,68	€ 5,68
Maximum buitenschoolse opvang	€ 6,13	€ 5,98	€ 5,83	€ 5,68

6.5 Normprijsvergoeding

Bij een maximum uurprijs is de overheidsbijdrage niet alleen afhankelijk van het inkomen en het aantal uren opvang, maar ook van de prijs van de opvang. Daarom werkt de regering toe naar een normprijsstelsel (per 1 januari 2007 of 1 januari 2008). Met een dergelijk stelsel kunnen ouders op basis van hun inkomen en het aantal uren opvang een vaste overheidsvergoeding krijgen. Bij een normprijs is er geen verband meer met de feitelijke uurprijs van de ingekochte opvang. Hierbij wordt aansluiting gevonden bij andere regelingen zoals de zorgtoeslag en bij de conclusies van het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen, welke zijn overgenomen door het kabinet. Deze uniformering van subsidieregelingen verhoogt de transparantie en vergemakkelijkt de uitvoering. Met een normprijsstelsel zal voor de verschillende typen opvang eenzelfde normprijs per uur gelden.

6.6 Werkgeversbijdrage

Dekkingsgraad en omvang werkgeversbijdragen

De leden van de fractie van het CDA nodigen de regering uit te reageren op de stellingname van Kintent dat de vrijwillige bijdrage van de werkgever absoluut niet achter zou blijven en dat de oorspronkelijke Wbk-doelstelling (binnen 3 jaar na invoering van de Wbk moet in 90% van de CAO's een kinderopvangregeling zijn opgenomen) wel degelijk zou kunnen worden gehaald. Deze leden merken op dat Kintent kanttekeningen plaatst bij het onderzoek van SZW, waarop het uitstel van de Wbk mede is gebaseerd. Zij vragen of het juist is dat SZW een half miljoen medewerkers en CAO's die nog niet algemeen verbindend verklaard waren ten onrechte niet opgenomen heeft in het onderzoek naar CAO-afspraken, zoals Kintent stelt. Tevens vragen deze leden naar de concrete inhoud van deze afspraken en naar het gebruik van de WVA-aftrek kinderopvang onder werkgevers. De leden van de VVD-fractie verzoeken een reactie op de kritiek van VNO-NCW op de mogelijke onderschatting van vooral het percentage kleine werkgevers dat bijdraagt aan kinderopvang. De leden van de PvdA- en van de D66-fractie tenslotte vragen of aangegeven kan worden wat het verschil is tussen de verwachte en de daadwerkelijke werkgeversbijdrage over de periode tot en met 2007.

De regering wil er op wijzen dat er tot nu toe geen sprake van is geweest dat binnen 3 jaar na invoering van de Wbk 90% van de CAO's een kinderopvangregeling zou moeten bevatten.

In de memorie van toelichting bij de Wbk staat dat het kabinet er naar streeft dat *op termijn* 90% van de CAO's en de bedrijfsregelingen afspraken over kinderopvang bevatten. Hierbij is in het midden gelaten wanneer die doelstelling precies gerealiseerd zou moeten zijn. De regering stelt nu als doelstelling voor dat in 2008 90% van de werknemers een bijdrage van hun werkgever kan krijgen, voor alle vormen van geregistreerde kinderopvang. Dit geldt zowel voor werknemers onder een CAO

als voor ongeorganiseerde werknemers. Het uitgangspunt is dus de werknemer en niet de CAO¹. De regering verwacht dat 68% van de werknemers bij aanvang van de Wbk een werkgeversbijdrage ontvangt². Indien 90% van de werknemers van hun werkgever een bijdrage aan kinderopvang ontvangt, is er een kans van 81% dat ouders beide werkgeversbijdragen krijgen. Aan de hand van het aandeel werkgeversbijdragen per 1 juli 2006 wordt het aandeel van de werkgeversbijdrage geëvalueerd, waarbij eveneens de effecten op de arbeidsparticipatie en het reïntegratiebeleid worden beoordeeld. Ook zal aandacht worden besteed aan de positie van zelfstandigen. Op basis daarvan zal worden bezien of aanvullend beleid per 2008 al dan niet wenselijk is.

Kintent stelt dat de doelstelling van afspraken in 90% van de CAO's haalbaar is binnen drie jaar na invoering van de Wbk. De regering verwacht dat dit voor de grote CAO's (meer dan 2 000 werknemers) inderdaad gerealiseerd kan worden. In 2002 was reeds in 85% van deze CAO's een concrete kinderopvangafpraak opgenomen. In de kleinere CAO's is nog een langere weg te gaan. In 2002 bevatte 40% van deze CAO's een afspraak. Omgerekend betekent dit dat in 2002 76% van de CAO-werknemers onder een kinderopvangregeling viel. Inmiddels heeft de Arbeidsinspectie met een quick scan de afspraken over 2003 voor de grote CAO's opnieuw onderzocht. Hieruit blijkt dat het percentage grote CAO's met een kinderopvangafpraak is gestegen van 85% naar 89%³. Omgerekend betekent dit dat minstens 81% van de CAO-werknemers in 2003 onder een kinderopvangregeling valt. De kabinetsdoelstelling beperkt zich evenwel niet tot CAO-gebonden werknemers. Het grootste probleem zit bij de werkgevers die niet onder een CAO vallen. Kleine werkgevers blijven achter en zijn het moeilijkst te bereiken met een appèl op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Daarom heeft het kabinet voor 2004 een maatregel gericht op het MKB opgenomen in het Belastingplan 2004. De fiscale aftrek voor werkgeversbijdragen zal tot een bepaald drempelbedrag worden verhoogd van 30% naar 50%.

In antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie wijst de regering er op dat SZW niet een half miljoen medewerkers zou zijn vergeten in het onderzoek naar CAO-afspraken. SZW heeft hierover indertijd met Kintent overlegd. Op enkele punten is de eerdere rapportage toen aangepast. De Arbeidsinspectie heeft, net als in de eerdere metingen, de afspraken genoteerd die uiterlijk per 1 januari van het volgende jaar van kracht zouden worden⁴. Voor het onderzoek over CAO-afspraken over 2002 betekent dit afspraken die uiterlijk per 1 januari 2003 van kracht zijn geworden. Afspraken die pas in de loop van 2003 van kracht worden zijn als intentionele afspraak genoteerd. Dat geldt bijvoorbeeld voor de afspraak in de kappersbranche (21 000 werknemers). Kintent voert een aantal grote bedrijfsregelingen uit die evenwel niet in de bedrijfstak-CAO zijn opgenomen. In dat geval blijven die regelingen inderdaad buiten beeld. Dat is evenwel inherent aan het feit dat de Arbeidsinspectie CAO-regelingen checkt en niet bedrijfsregelingen. Door de combinatie van het onderzoek van de Arbeidsinspectie met het onderzoek van Research voor Beleid⁵ onder individuele werkgevers wordt hiervoor wel zoveel mogelijk gecorrigeerd voor zover het bedrijfsregelingen betreft van werkgevers die niet onder een CAO vallen. VNO-NCW verwijst naar het onderzoek van Research voor Beleid; VNO-NCW geeft aan dat de verwerking van de onderzoeksresultaten vooral bij kleine bedrijven de cijfers waarschijnlijk in negatieve zin beïnvloedt. Het ministerie van SZW deelt de veronderstelling dat de uitkomst van het bovengenoemde onderzoek voor kleine, ongeorganiseerde werkgevers waarschijnlijk een onderschatting is. Onderzoek van MKB-Nederland in hetzelfde jaar kwam op hogere percentages uit. Veel werkgevers in het midden- en kleinbedrijf gaven toen aan een regeling te

¹ Deloitte & Touche: Oorzaken prijsstijging kinderopvang, 2003.

² Hierbij is verondersteld dat het aantal werknemers dat van hun werkgever een bijdrage kan krijgen voor opvang voor 0 tot en met 3 jarigen zal stijgen van 68% in 2003 naar 75% in 2005, en voor opvang van 4 tot en met 11 jarigen van 46% in 2003 naar 54% in 2005.

³ Het grote aantal kleine CAO's, waarvan eind 2002 40% een kinderopvangregeling had, is in deze quick scan niet meegenomen. Die zullen wel in 2004 opnieuw onderzocht worden.

⁴ Arbeidsinspectie: Afspraken over kinderopvang in CAO's, augustus 2003.

⁵ Research voor Beleid: Monitor werkgeversbijdragen kinderopvang, 2e meting, 2003.

overwegen. Verder blijkt uit ervaringen van intermediairs dat ongeorganiseerde werkgevers die in toenemende mate met kostendeling worden geconfronteerd daar in veel gevallen uiteindelijk positief op reageren. Tenslotte mag van de verhoging van de WVA-af trek in 2004 een stimulerend effect worden verwacht. Ten opzichte van de dekkinggraad van 17% voor ongeorganiseerde werknemers in het bovengenoemde onderzoek van Research voor Beleid wordt verondersteld dat 35% van de ongeorganiseerde werknemers in 2005 een werkgeversbijdrage kan ontvangen.

Wat betreft de vraag van de leden van de fracties van de PvdA en D66 naar het verschil tussen de verwachte en de daadwerkelijke werkgeversbijdrage per 2007 antwoordt de regering dat het ten principale onmogelijk is hier inzicht in te geven. De gegevens over de daadwerkelijke werkgeversbijdrage in een bepaald jaar zijn immers pas bekend nadat het betreffende jaar verstreken is.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over de WVA-af trek kan worden gemeld dat het gebruik van de WVA-regeling fors is toegenomen. In 2001 ging het om € 91 miljoen; in 2002 om € 137 miljoen. Voor 2003 wordt verwacht dat dit oploopt tot € 175 miljoen. Aangezien de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie volksverzekeringen (WVA) een aftrek van 30% oplevert, bedroegen de werkgeversbijdragen in 2002 minstens € 443 miljoen. In 2003 lijken de werkgeversbijdragen zich te stabiliseren. Afgewacht moet worden wat het effect van de verhoging van de WVA-af trek in 2004 zal zijn.

Prikkels voor werkgeversbijdrage

De leden van de fractie van de PvdA vragen of werkgevers onder de Wbk wel voldoende financiële prikkels krijgen tot het bijdragen aan kinderopvang. Dit klemt des te meer bij een economische recessie. Onder die omstandigheden kan de voorgestelde compensatieregeling tot een forse kostenpost voor de overheid leiden.

De regering deelt de zorg van de leden van de fractie van de PvdA voor het risico van oplopende kosten voor de overheid als gevolg van de compensatieregeling. Deze regeling geeft een verkeerd signaal aan werkgevers, omdat de overheid dan inspringt voor werkgevers die hun verantwoordelijkheid niet zouden nemen. Daarom stelt de regering voor de compensatieregeling te laten vervallen. Tot 2008 zal als generieke overgangmaatregel een versoerde compensatieregeling van kracht zijn. Jaarlijks zal de compensatie afnemen. De regering verwacht van dit beleid een stimulerend effect op bijdragen van werkgevers. De druk om goede afspraken te maken op het gebied van kinderopvang is bij krapte op de arbeidsmarkt vaak groter dan tijdens een economische recessie. Echter ongeacht de situatie op de arbeidsmarkt blijven sociale partners hun steun betuigen aan het maken van afspraken over kinderopvang. Meestal leidt een dalende conjunctuur eerder tot aanpassing van de looneis dan tot verslechtering van bestaande rechten. Wel trachten sociale partners door middel van kostendeling tussen beide werkgevers de kostenstijging over meer werkgevers te verdelen. De regering blijft werkgevers aanspreken op hun verantwoordelijkheid.

Karakter werkgeversbijdrage

Over het karakter van de werkgeversbijdrage, zoals voorgesteld in de Wbk, zijn door verschillende fracties vragen gesteld: de leden van de fracties van de PvdA en van D66 zijn voorstander van een verplichte werkgeversbijdrage. Zij vragen zich af op wat voor termijn een verplichte werkgeversbijdrage geregeld kan zijn en hoe snel hierna de Wbk wettelijk

ingevoerd kan worden. Deze leden stellen voor het vrijwillige werkgeversdeel te vervangen door een gelijke bijdrage van alle werkgevers door middel van een premieheffing. De leden van de SP-fractie vragen of de regering het vrijwillige karakter van werkgeversbijdragen als een probleem ervaart.

De regering geeft de voorkeur aan een vrijwillige werkgeversbijdrage boven een wettelijk verplichte bijdrage, omdat kinderopvang daarmee onderdeel blijft van het arbeidsvoorwaardenoverleg. Sociale partners hebben aangegeven zich in staat te achten werkgeversbijdragen aan kinderopvang in onderling overleg te regelen. In zo'n situatie past het de overheid sociale partners die ruimte te bieden, in de verwachting dat dit dan ook waargemaakt wordt. Hoewel het aantal CAO's met een kinderopvangregeling de afgelopen jaren fors is toegenomen, is er nog geen volledige dekking. Kleinere en ongeorganiseerde werkgevers blijven achter. De regering is van mening dat alle werkgevers zouden moeten bijdragen aan kinderopvang van hun werknemers. Teneinde achterblijvende werkgevers in het MKB te stimuleren wordt in 2004 de fiscale aftrek voor werkgeversbijdragen zodanig verhoogd dat de kleine werkgevers hier relatief het meest van profiteren. De WVA is hiertoe met € 50 miljoen verruimd.

In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie stelt de regering dat een keuze voor wettelijk geregelde premieheffing een keuze betekent voor een verplichte werkgeversbijdrage. Hoewel het mogelijk is de werkgeversbijdrage collectief te financieren door middel van premieheffing, acht de regering dit ongewenst. De regering wil de effecten van de extra inspanningen van werkgevers en werknemers afwachten. Dat betekent dat de Wbk in 2005 van start zal gaan met een vrijwillige werkgeversbijdrage.

Verantwoordelijkheidsverdeling

De leden van de SP-fractie vragen zich af hoe de rijksoverheid werkgevers verantwoordelijk stelt voor het opnemen van mogelijkheden tot kinderopvang in arbeidscontracten.

De leden van de fractie van de LPF vragen of de regering het terecht vindt dat de meerkosten voor kinderopvang eenzijdig bij werkgevers gelegd wordt. Deze leden wijzen hierbij op voorgestelde wettelijke tripartiete verdeling van de kosten van kinderopvang. Deze leden vragen in dit verband of er wel voldoende prikkels voor ouders zijn om te kiezen voor de goedkoopste aanbieder.

Kinderopvang stelt ouders van jonge kinderen in staat betaalde arbeid te verrichten. Zo beschouwd is kinderopvang letterlijk een arbeidsvoorwaarde. Daarom is de regering van mening dat van werkgevers een bijdrage in de kosten van kinderopvang mag worden gevraagd. In die zin stelt de regering werkgevers verantwoordelijk, zij het dat daarbij primair wordt uitgegaan van de invulling die daaraan door CAO-partijen wordt gegeven. Sociale partners zijn deze mening eveneens toegedaan, hierbij wordt verwezen naar de aanbeveling kinderopvang van de Stichting van de Arbeid uit najaar 1999. De afgelopen jaren is onder werkgevers een breed draagvlak ontstaan bij te dragen aan kinderopvang. Kinderopvang levert immers een meerwaarde voor bedrijven op. In modern personeelsmanagement kan kinderopvang een belangrijke functie vervullen. Faciliteiten voor kwalitatief goede kinderopvang voorkomen functiebeëindiging na het krijgen van een kind. Naast het feit dat een toenemend arbeidsaanbod de loonkosten tempert, levert kinderopvang vanuit een bedrijfseconomische invalshoek een besparing op voor kosten van werving, selectie, introductie en opleiding van personeel. Het bieden van kinderopvang is daarom een goedkopere en tevens meer duurzame oplos-

sing dan werving en selectie van nieuw personeel. Afspraken met werknemers op individueel niveau over kinderopvang kunnen leiden tot langdurige dienstverbanden. Dat is aan werkgevers en werknemers.

In reactie op de leden van de fractie van de LPF bestrijdt de regering de opvatting dat de hogere kosten voor de Wbk eenzijdig bij werkgevers worden gelegd. Zoals in paragraaf 6.2 is opgemerkt zijn er op langere termijn inverdieneffecten voor de overheid voor in kinderopvang geïnvesteerde gelden. Echter, de kinderopvanguitgaven van de overheid kunnen in het algemeen niet, en zeker niet tijdens deze kabinetsperiode, geheel worden gecompenseerd door hogere inkomsten. Inverdieneffecten op de middellange termijn zouden substantieel kunnen zijn, maar de omvang van de effecten zijn moeilijk aan te geven. Hierboven is reeds beschreven dat er ook voor werkgevers inverdieneffecten zijn.

De regering is van mening dat er met de tripartiete verdeling van de kosten van kinderopvang geen sprake is van een verstoorde markt, omdat de eigen bijdrage die voor ouders resteert inkomensafhankelijk is. Bovendien is de overheidsbijdrage aan een maximum gebonden. Duurdere opvang leidt dus tot een hogere ouderbijdrage. Kinderopvang is een dure voorziening. Voor elke gezinssituatie -van de alleenstaande ouder in een deeltijd baan tot tweeverdieners met forse inkomens- zullen de kosten voor kinderopvang een gevoelig deel van de maandelijkse lasten betekenen. Uit onderzoek ¹ blijkt dat ouders in significante mate kiezen voor goedkopere opvang als in de ouderbijdragesystematiek een keuze voor duurdere opvang leidt tot een hogere ouderbijdrage. Wel verwacht de regering dat ouders hun afweging niet alleen op basis van de prijs maar ook op basis van de geboden kwaliteit maken.

6.7 Alternatieve voorwaarden voor de overheidsbijdrage

De leden van de fractie van de CDA vragen naar het verschil met het beschikbare budget, wanneer een tegemoetkoming in de kinderopvangkosten tot een maximum van drie dagen bij twee-oudergezinnen en vier dagen bij eenoudergezinnen wordt begrensd. Verder nodigen deze leden de regering uit aan te geven, uitgaande van een andere verantwoordelijkheidsverdeling, waar het maximum uurtarief bij het gegeven budget komt te liggen, wanneer de meerkosten van kinderopvang in hoogte en duur voor rekening van de ouder(s) komen en tot een maximum per jaar fiscaal aftrekbaar blijven, voorzover geen vrijwillige bijdragen van derden (werkgever, uitkeringsinstantie etc) zijn ontvangen. De leden van de LPF-fractie zouden graag weten in hoeverre het mogelijk is dat de bijdrage van de overheid aan kinderopvang plaatsvindt in de vorm van een persoonsgebonden budget. Zij noemen daarbij als voorwaarde dat beide ouders een betaalde baan hebben en dat de bijdrage gebaseerd is op maximaal het aantal uren dat beide ouders gelijktijdig buitenshuis een baan hebben. Ook opvang in de eigen leefomgeving wordt door deze leden gezien als formele opvang mits deze opvang het met de opvang verdiende geld officieel als inkomen opgeeft. De bijdrage is gebonden aan een maximum gezinsinkomen.

Naar het oordeel van de regering zal het per saldo weinig verschil voor de overheidskosten maken of er voor de tegemoetkoming in de kosten een maximum aan het aantal dagen opvang gesteld wordt. Het komt in de praktijk naar verhouding niet vaak voor dat kinderen meer dagen worden opgevangen dan het maximale aantal dagen zoals genoemd in het CDA-voorstel. De vraag naar het maximum uurtarief in een stelsel waarbij kinderopvangkosten fiscaal aftrekbaar zouden blijven, bij het ontbreken van een werkgeversbijdrage, is niet eenvoudig te beantwoorden. Het vergt ingewikkelde berekeningen, gebaseerd op diverse veronderstellingen. Bovendien zijn de fiscale mogelijkheden voor huishoudens met

¹ SEO/SCP: Landelijk ramingsmodel kinderopvang; Den Haag: SCR-werkdocument 98 en EO-rapport 700, 2003.

lage inkomens zeer beperkt, zij kunnen immers fiscaal gezien niet meer aftrekken dan zij aan belasting betalen. Hiermee komt de toegankelijkheid van kinderopvang voor lage inkomens in gevaar.

Ten aanzien van het voorstel van de leden van de LPF-fractie merkt de regering op dat een persoonsgebonden budget veel overeenkomsten heeft met het voorstel in de Wbk. Werkende ouders ontvangen onder de Wbk immers een budget op aanvraag. Een verschil zou kunnen zijn dat ouders in het voorstel van de LPF-fractie een standaard bijdrage krijgen, ongeacht het aantal uren dat zij opvang inkopen. Wanneer het normprijs-systeem wordt ingevoerd, zal de Wbk nog meer trekken gaan vertonen van een persoonsgebonden budgetsysteem. Uit oogpunt van doelmatig gebruik van overheidsgeld geeft de regering de voorkeur aan een systeem dat alleen een vergoeding geeft voor uren opvang die daadwerkelijk zijn ingekocht. Ook van het honoreren van kinderopvang door een betaalde oppas die niet via een gastouderbureau werkt gaat een kostenverhogend effect uit. Als zo'n systeem budgettair neutraal zou moeten worden ingevoerd, zou de gemiddelde overheidsbijdrage per gezin fors verlaagd moeten worden. Dat maakt formele kinderopvang voor gezinnen met lage inkomens onbereikbaar. Dat acht de regering ongewenst.

6.8 Uitvoeringskosten

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de verwachte totale uitvoeringskosten voor werkgevers, ouders, ondernemers in de kinderopvang en de Belastingdienst voor de tripartiete financiering, zoals voorgesteld in de Wbk.

Voor de jaarlijkse uitvoeringskosten voor verlening en vaststelling van de tegemoetkoming voor kinderopvang door de Belastingdienst is € 23 miljoen geraamd. De te verwachten administratieve lasten voor werkgevers worden veroorzaakt door het berekenen, administreren en uitbetalen van de werkgeversbijdragen. Daar staat tegenover dat het regelen en betalen van opvang via bedrijfsplaatsen, zoals dat in de huidige situatie gebeurt, kan vervallen. Datzelfde geldt ook voor het vaststellen van de hoogte van het inkomen van de werknemer. Dit hangt wel af van de mate waarin ouders de kinderopvang geheel zelf zullen gaan regelen, dan wel hierbij gebruik blijven maken van CAO-fondsen en intermediairs. Onder het huidige stelsel is de werkgeversbijdrage – over het algemeen – inkomensafhankelijk: de werkgever huurt een opvangplaats voor de werknemer en de werknemer betaalt een eigen bijdrage, gerelateerd aan de hoogte van het inkomen. De werkgever moet daarvoor een aantal administratieve handelingen verrichten. Onder de Wbk is sprake van een vaste werkgeversbijdrage, waardoor de werkgever niet langer de inkomensvaststelling hoeft te verrichten. De hoogte van het inkomen wordt bepaald door de Belastingdienst. Het lijkt aannemelijk dat per saldo sprake zal zijn van een lastenverlichting voor werkgevers. Ook voor kinderopvangorganisaties is het uitgangspunt bij het opstellen van de Wbk en de bijbehorende uitvoeringsregelingen dat zoveel mogelijk bestaande regels worden vereenvoudigd en geüniformeerd, zodat geen sprake zal zijn van administratieve lastenverzwaring. Omdat de Wbk uitgaat van vraagfinanciering, zullen ouders meer zelf moeten doen. Hiervoor zijn geen uitvoeringskosten geraamd. Overigens worden deze lasten zoveel mogelijk beperkt door de uitvoering te laten verzorgen door de Belastingdienst.

7. Lasten voor het bedrijfsleven

In paragraaf 7 wordt de vraag van de leden van de PvdA-fractie beantwoord over andere regelgeving dan de Wbk die op kinderopvang van toepassing is. De vragen van de leden van de fractie van de VVD over deregulering zijn in paragraaf 5 beantwoord.

De leden van de PvdA-fractie stellen dat de kinderopvang op dit moment, maar ook onder de Wbk, met een aantal wetten te maken heeft. Hierdoor ontstaat een vertekend beeld over de hoeveelheid regels waarmee de kinderopvang rekening moet houden. Deze leden vragen de regering aan te geven welke regelgeving specifiek van toepassing is op de kinderopvang, teneinde een helder beeld te krijgen of er in deze sector in vergelijking met de rest van het bedrijfsleven sprake is van een zwaardere administratieve lastendruk.

De regering schetst hieronder op hoofdlijnen -zonder uitputtend te zijn- een beeld van regelgeving welke van belang is voor de sector kinderopvang. Aangegeven wordt welke minister primair verantwoordelijk is en of de wetgeving specifiek dan wel mede van belang is voor de kinderopvangsector.

Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

- Wet collectieve preventie volksgezondheid: verplicht gemeenten te werken aan collectieve preventie door het bewaken en bevorderen van de volksgezondheid voor zover deze samenhangt met risico's met een collectief karakter. Ter verwezenlijking daarvan houdt de gemeente onder meer een lijst bij van instellingen (waaronder kinderopvang), waar een verhoogd risico bestaat op verspreiding van pathogene micro-organismen;
- Infectieziektenwet: voorziet in maatregelen om de bevolking te beschermen tegen de verspreiding van infectieziekten die onder andere bij kinderopvanginstellingen kunnen ontstaan;
- Warenwetgeving: verbiedt onder meer eet- en drinkwaren te bereiden, te behandelen, te verpakken, te bewaren of te vervoeren anders dan ingevolge deze wetgeving is voorgeschreven. Deze wetgeving is ook van toepassing op kinderopvangondernemers;
- Wet op de gevaarlijke werktuigen / Besluit veiligheid van attractie- en speeltoestellen: stelt eisen aan speelplaatsen en speeltoestellen. Dat geldt ook voor kinderopvang;
- Wet klachtrecht cliënten zorgsector: onder meer van toepassing op de kinderopvangsector en verplicht kinderopvangondernemers te beschikken over een regeling voor ouders om klachten over de dienstverlening te uiten. Deze wet zou kunnen vervallen voor de kinderopvangsector in het geval de sector kinderopvang komt tot breed gedragen leveringsvoorwaarden met als sluitstuk een landelijke geschillenregeling.

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

- Arbeidsomstandighedenwet: verplicht ondernemers, waaronder die in de kinderopvang, een actief beleid te voeren ter verbetering van de arbeidsomstandigheden;
- Wet op de ondernemingsraden, waarin onder andere voor kinderopvang de medezeggenschap van het personeel is geregeld;
- Wet basisvoorziening kinderopvang: regelt onder meer de financiering en kwaliteit en toezicht met betrekking tot de kinderopvang.

- Woningwet / Bouwbesluit / bouwverordening / vergunning brandveilig gebruik: in het op de Woningwet geënte Bouwbesluit zijn alle bouwtechnische eisen ten aanzien van gebouwen (waaronder kindercentra) opgenomen; in de gemeentelijke bouwverordening, geënt op de Woningwet, zijn regels opgenomen over de brandveiligheid van gebouwen en het gebruik van gebouwen (waaronder kindercentra) met het oog op de brandveiligheid;
- Wet op de ruimtelijke ordening / bestemmingsplan: kinderopvangvoorzieningen dienen, net zoals andere voorzieningen, te passen binnen het bestemmingsplan.

Minister van Justitie

- Wet bescherming persoonsgegevens: het vertrouwelijk omgaan met persoonlijke gegevens van klanten door kinderopvangondernemers dient – net zoals in andere sectoren – ingevolge deze wet te geschieden.

Uiteraard dienen kinderopvangondernemers in algemene zin ook te voldoen aan alle van belang zijnde sociale zekerheidswetgeving en fiscale wetgeving. Voorts zij gewezen op de CAO-kinderopvang, die van toepassing is op het personeel, alsmede op het Convenant arbeidsomstandigheden, gericht op de beperking van de gezondheidsrisico's van medewerkers door het toepassen van ergonomische inrichtingsnormen van kindercentra. Verder zij erop gewezen dat met de komst van de Wbk voor de kinderopvangsector de Wmcz en de Welzijnswet 1994 komen te vervallen. Naar het oordeel van de regering levert de schets niet direct het beeld op dat de kinderopvangsector een zwaardere administratieve lastendruk kent dan andere sectoren, aangezien de vigerende wetgeving in het merendeel van de gevallen mede betrekking heeft op de kinderopvangsector en daarin op dit punt voor de kinderopvang geen specifieke afwijkende bepalingen zijn opgenomen.

8. Artikelen

De vraag van de leden van de VVD-fractie over oudercommissies met betrekking tot artikel 54 is onder paragraaf 5 (kwaliteit en toezicht) beantwoord.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. J. de Geus

De Staatssecretaris van Financiën,
J. G. Wijn

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
C. I. J. M. Ross-van Dorp

Tabel 8 Tegemoetkoming van het Rijk

Belastbaar jaarinkomen		Subsidie (%)	
Van	Tot	Eerste kind	Tweede e.v. kind
€ 0	€ 15 249	63,2%	63,2%
€ 15 250	€ 16 381	62,8%	63,2%
€ 16 382	€ 17 513	62,3%	63,2%
€ 17 514	€ 18 646	61,9%	63,1%
€ 18 647	€ 19 778	61,5%	63,1%
€ 19 779	€ 20 910	61,1%	63,1%
€ 20 911	€ 22 041	60,6%	63,1%
€ 22 042	€ 23 173	60,2%	63,1%
€ 23 174	€ 24 305	58,9%	62,7%
€ 24 306	€ 25 437	57,6%	62,4%
€ 25 438	€ 26 569	56,2%	62,0%
€ 26 570	€ 27 701	54,9%	61,6%
€ 27 702	€ 28 833	53,6%	61,3%
€ 28 834	€ 29 964	52,2%	60,9%
€ 29 965	€ 31 096	50,9%	60,6%
€ 31 097	€ 32 228	49,6%	60,2%
€ 32 229	€ 33 360	48,2%	59,8%
€ 33 361	€ 34 492	46,9%	59,5%
€ 34 493	€ 35 624	45,6%	59,1%
€ 35 625	€ 36 756	44,2%	58,8%
€ 36 757	€ 37 887	42,9%	58,4%
€ 37 888	€ 39 019	41,5%	58,0%
€ 39 020	€ 40 255	38,8%	57,2%
€ 40 256	€ 42 621	36,1%	56,5%
€ 42 622	€ 44 988	33,5%	55,8%
€ 44 989	€ 47 355	30,8%	55,1%
€ 47 356	€ 49 721	28,1%	54,4%
€ 49 722	€ 52 088	25,5%	53,7%
€ 52 089	€ 54 454	22,8%	53,0%
€ 54 455	€ 56 822	20,1%	52,2%
€ 56 823	€ 59 188	17,5%	51,5%
€ 59 189	€ 61 555	14,8%	50,8%
€ 61 556	€ 63 921	12,0%	50,0%
€ 63 922	€ 66 288	9,4%	49,3%
€ 66 289	€ 68 655	7,1%	48,6%
€ 68 656	€ 71 021	4,5%	47,9%
€ 71 022	€ 73 389 ¹	1,8%	47,1%
€ 73 390	€ 75 755 ²	0,0%	46,4%
€ 75 756	€ 78 121 ³	0,0%	45,7%
€ 78 122	en hoger ⁴	0,0%	45,0%

¹ Tabelmaximum 2005

² Tabelmaximum 2006

³ Tabelmaximum 2007

⁴ Tabelmaximum 2008

Tabel 9 Extra tegemoetkoming van het Rijk 2005

Belastbaar jaarinkomen		Subsidie (%)	
Van	Tot	Eerste kind	Tweede e.v. kind
€ 0	€ 15 249	96,5%	96,5%
€ 15 250	€ 16 381	96,1%	96,5%
€ 16 382	€ 17 513	95,7%	96,5%
€ 17 514	€ 18 646	95,3%	96,5%
€ 18 647	€ 19 778	94,8%	96,5%
€ 19 779	€ 20 910	94,4%	96,4%
€ 20 911	€ 22 041	94,0%	96,4%
€ 22 042	€ 23 173	93,6%	96,4%
€ 23 174	€ 24 305	91,7%	95,4%
€ 24 306	€ 25 437	89,8%	94,4%
€ 25 438	€ 26 569	87,9%	93,3%
€ 26 570	€ 27 701	86,1%	92,3%
€ 27 702	€ 28 833	84,2%	91,3%
€ 28 834	€ 29 964	82,3%	90,3%
€ 29 965	€ 31 096	80,5%	89,2%
€ 31 097	€ 32 228	78,6%	88,2%
€ 32 229	€ 33 360	76,7%	87,2%
€ 33 361	€ 34 492	74,8%	86,2%
€ 34 493	€ 35 624	73,0%	85,1%
€ 35 625	€ 36 756	71,1%	84,1%
€ 36 757	€ 37 887	69,2%	83,1%
€ 37 888	€ 39 019	67,3%	82,0%
€ 39 020	€ 40 255	63,5%	79,9%
€ 40 256	€ 42 621	59,8%	77,9%
€ 42 622	€ 44 988	56,0%	75,8%
€ 44 989	€ 47 355	52,3%	73,8%
€ 47 356	€ 49 721	48,5%	71,7%
€ 49 722	€ 52 088	44,8%	69,7%
€ 52 089	€ 54 454	41,1%	67,6%
€ 54 455	€ 56 822	37,3%	65,6%
€ 56 823	€ 59 188	33,6%	63,5%
€ 59 189	€ 61 555	29,8%	61,5%
€ 61 556	€ 63 921	26,0%	59,3%
€ 63 922	€ 66 288	22,3%	57,3%
€ 66 289	€ 68 655	18,5%	55,2%
€ 68 656	€ 71 021	14,8%	53,2%
€ 71 022	€ 73 389	11,0%	51,1%
€ 73 390	€ 75 755	11,0%	51,1%
€ 75 756	€ 78 121	11,0%	51,1%
€ 78 122	en hoger	11,0%	51,1%

Tabel 10 Extra tegemoetkoming van het Rijk 2006

Belastbaar jaarinkomen		Subsidie (%)	
Van	Tot	Eerste kind	Tweede e.v. kind
€ 0	€ 15 249	96,5%	96,5%
€ 15 250	€ 16 381	96,1%	96,5%
€ 16 382	€ 17 513	95,7%	96,5%
€ 17 514	€ 18 646	95,3%	96,4%
€ 18 647	€ 19 778	94,8%	96,4%
€ 19 779	€ 20 910	94,4%	96,4%
€ 20 911	€ 22 041	94,0%	96,4%
€ 22 042	€ 23 173	93,6%	96,4%
€ 23 174	€ 24 305	90,9%	95,0%
€ 24 306	€ 25 437	88,2%	93,5%
€ 25 438	€ 26 569	85,5%	92,0%
€ 26 570	€ 27 701	82,8%	90,5%
€ 27 702	€ 28 833	80,1%	89,1%
€ 28 834	€ 29 964	77,4%	87,6%
€ 29 965	€ 31 096	74,7%	86,1%
€ 31 097	€ 32 228	72,0%	84,6%
€ 32 229	€ 33 360	69,3%	83,1%
€ 33 361	€ 34 492	66,6%	81,7%
€ 34 493	€ 35 624	63,9%	80,2%
€ 35 625	€ 36 756	61,2%	78,7%
€ 36 757	€ 37 887	58,5%	77,2%
€ 37 888	€ 39 019	55,8%	75,8%
€ 39 020	€ 40 255	50,4%	72,8%
€ 40 256	€ 42 621	45,0%	69,9%
€ 42 622	€ 44 988	39,6%	66,9%
€ 44 989	€ 47 355	34,2%	63,9%
€ 47 356	€ 49 721	28,8%	61,0%
€ 49 722	€ 52 088	23,4%	58,0%
€ 52 089	€ 54 454	18,1%	55,1%
€ 54 455	€ 56 822	12,7%	52,1%
€ 56 823	€ 59 188	7,3%	49,2%
€ 59 189	€ 61 555	1,9%	46,2%
€ 61 556	€ 63 921	0,0%	43,3%
€ 63 922	€ 66 288	0,0%	40,3%
€ 66 289	€ 68 655	0,0%	37,4%
€ 68 656	€ 71 021	0,0%	34,4%
€ 71 022	€ 73 389	0,0%	31,5%
€ 73 390	€ 75 755	0,0%	28,5%
€ 75 756	€ 78 121	0,0%	28,5%
€ 78 122	en hoger	0,0%	28,5%

Tabel 11 Extra tegemoetkoming van het Rijk 2007

Belas tbaar jaarinkomen		Subsidie (%)	
Van	Tot	Eerste kind	Tweede e.v. kind
€ 0	€ 15 249	96,5%	96,5%
€ 15 250	€ 16 381	96,1%	96,5%
€ 16 382	€ 17 513	95,7%	96,5%
€ 17 514	€ 18 646	95,3%	96,4%
€ 18 647	€ 19 778	94,8%	96,4%
€ 19 779	€ 20 910	94,4%	96,4%
€ 20 911	€ 22 041	94,0%	96,4%
€ 22 042	€ 23 173	93,6%	96,4%
€ 23 174	€ 24 305	90,1%	94,5%
€ 24 306	€ 25 437	86,6%	92,6%
€ 25 438	€ 26 569	83,0%	90,6%
€ 26 570	€ 27 701	79,5%	88,7%
€ 27 702	€ 28 833	76,0%	86,8%
€ 28 834	€ 29 964	72,5%	84,9%
€ 29 965	€ 31 096	68,9%	82,9%
€ 31 097	€ 32 228	65,4%	81,0%
€ 32 229	€ 33 360	61,9%	79,1%
€ 33 361	€ 34 492	58,4%	77,1%
€ 34 493	€ 35 624	54,8%	75,2%
€ 35 625	€ 36 756	51,3%	73,3%
€ 36 757	€ 37 887	47,8%	71,4%
€ 37 888	€ 39 019	44,3%	69,4%
€ 39 020	€ 40 255	37,2%	65,6%
€ 40 256	€ 42 621	30,2%	61,7%
€ 42 622	€ 44 988	23,1%	57,9%
€ 44 989	€ 47 355	16,1%	54,0%
€ 47 356	€ 49 721	9,0%	50,1%
€ 49 722	€ 52 088	2,0%	46,3%
€ 52 089	€ 54 454	0,0%	42,4%
€ 54 455	€ 56 822	0,0%	38,6%
€ 56 823	€ 59 188	0,0%	34,7%
€ 59 189	€ 61 555	0,0%	30,9%
€ 61 556	€ 63 921	0,0%	27,0%
€ 63 922	€ 66 288	0,0%	23,1%
€ 66 289	€ 68 655	0,0%	19,3%
€ 68 656	€ 71 021	0,0%	15,4%
€ 71 022	€ 73 389	0,0%	11,6%
€ 73 390	€ 75 755	0,0%	7,7%
€ 75 756	€ 78 121	0,0%	3,9%
€ 78 122	en hoger	0,0%	3,9%