

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. 49**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 april 2004

De invoering van de Wbk brengt een nieuwe bekostigingsstructuur van de kinderopvang tot stand en heeft daarmee belangrijke gevolgen voor kinderopvangorganisaties. Om die reden heb ik in 2003 onderzoek laten doen naar de financiële positie van kinderopvangorganisaties (Price Waterhouse Coopers: Invoering van de Wbk vereist versterking van de financiële positie van kinderopvangorganisaties). Onderzoeksvraag daarbij was in hoeverre kinderopvangorganisaties in financieel opzicht «Wbk-bestendig» zijn. Op 16 juni 2003 heb ik u dat onderzoeksrapport toegezonden. Ik heb daarbij aangegeven dat het ministerie van SZW aan dit element aandacht zal geven door het ondersteunen van verschillende projecten en organisaties als onderdeel van het Implementatieprogramma Wbk. Dat voornemen heb ik herhaald in de toelichting bij de SZW-begroting voor het jaar 2004. Vervolgens heb ik in mijn antwoorden op uw vragen bij de begroting 2004<sup>1</sup> gemeld te denken aan een aanvulling op de bestaande financiële faciliteiten van het Waarborgfonds kinderopvang. Hierbij bericht ik u over de stand van zaken bij dit onderdeel van de implementatie van de Wbk.

Overleg met de kinderopvangbranche en met het Waarborgfonds kinderopvang op basis van het PWC-rapport heeft mij tot de conclusie gebracht dat het wenselijk is een aantal tijdelijke financiële faciliteiten te treffen voor die kinderopvangorganisaties, die als gevolg van de overgang naar de Wbk tijdelijk te maken krijgen met financieringsproblemen. Voor de uitvoering daarvan is het Waarborgfonds kinderopvang de meest aangewezen partner. Ik ben dan ook van plan het Waarborgfonds hiervoor, onder voorbehoud van de uitkomsten van de parlementaire behandeling van de Wbk, een tijdelijke subsidie te verstrekken. Hieronder ga ik nader in op de aanleidingen en achtergronden (paragraaf 1), op de uitgangspunten en uitwerking van de financiële faciliteiten (paragraaf 2) en op de planning en procedure (paragraaf 3).

<sup>1</sup> Tweede Kamer, 2003–2004, 29 200 XV, nr. 12 (vraag 165).

## 1. Aanleiding en achtergronden

Kinderopvangorganisaties ontvangen hun inkomsten onder het bestaande stelsel van drie partijen: gemeenten (subsidies), ouders (eigen bijdragen) en werkgevers (inkoop van opvangplaatsen). Deze drie groepen klanten worden bij invoering van de Wbk vervangen door één klantengroep: de ouders. De bestaande gemengde financiering, die een zekere risicospreiding tot stand bracht, wordt vervangen door vraagfinanciering. Het PWC-onderzoek wijst uit dat een groot deel van de kinderopvangbranche een zwakke financiële positie heeft en moeite zal hebben met de overstap van een deels gesubsidieerde sector naar een volledige marktsituatie. Het onderzoek doet een aantal aanbevelingen om de financiële structuur van de kinderopvang te versterken en de risico's bij de overstap op de Wbk te beperken. De aanbevelingen richten zich tot de verschillende partijen, waaronder de rijksoverheid. Ik ben van mening dat het versterken van de financiële structuur in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de branche is. Dat past in de ontwikkeling naar meer marktwerking in de kinderopvang, zoals ook met de Wbk wordt nagestreefd. In aanvulling daarop zie ik een verantwoordelijkheid voor de rijksoverheid. Ik heb daarbij de volgende overwegingen:

- De huidige structuur van de kinderopvangbranche is mede het resultaat van de aard en inhoud van overheidsbeleid (rijk en gemeenten) van de laatste tien jaar;
- De overgang van de bestaande naar de nieuwe situatie is het gevolg van invoering van nieuwe wetgeving.

Als toelichting hierop wil ik het volgende opmerken. De huidige financieel-economische en bedrijfseconomische structuur van de kinderopvang wordt in belangrijke mate bepaald door de structuur van tripartiete bekostiging vanuit ouders, werkgevers en overheid en door de combinatie van aanbod- en vraagfinanciering die de overheid toepast (subsidies aan gemeenten en fiscale regelingen voor ouders en werkgevers). Op deze wijze is een branche ontstaan, die zowel elementen van een private markt kent, als van een klassieke subsidiesector. De overgang naar de Wbk plaatst kinderopvangorganisaties per 1 januari 2005 in een volledige marktsituatie, waarbij uitgaven en inkomsten – eigenlijk vanaf dag één – met elkaar in evenwicht moeten zijn. Gegeven de bovenomschreven structuurkenmerken van de kinderopvangmarkt, die nog tot eind 2004 van toepassing zullen zijn, is het niet voor alle organisaties mogelijk in alle opzichten volledig geprepareerd te zijn op de nieuwe financieel-economische en bedrijfseconomische context. In deze omstandigheden acht ik argumenten aanwezig voor een faciliterende rol van de rijksoverheid bij de overgang van organisaties van het huidige naar het nieuwe stelsel.

Op basis van het PWC-rapport heeft het ministerie van SZW meer specifiek gekeken naar invoeringsrisico's bij de Wbk, waarvoor de overheid een verantwoordelijkheid zou moeten en kunnen dragen. Ik concludeer dat dergelijke risico's zich met name voordoen ten aanzien van de liquiditeit en de solvabiliteit tijdens de periode van invoering van de Wbk. Kinderopvangorganisaties zullen hun inkomsten van ouders veelal pas aan het eind/na afloop van de maand krijgen, terwijl de kosten vanaf de eerste dag optreden. Bovendien staan gemeentelijke subsidieverordeningen onder het bestaande stelsel soms het doen van reserveringen niet toe, terwijl enig weerstandsvermogen nodig is om de transitie naar de nieuwe situatie mogelijk te maken.

## 2. De uitgangspunten en uitwerking van de overgangsfaciliteiten

Het ministerie van SZW zoekt de oplossing in een aanvulling op de bestaande financiële faciliteiten van het Waarborgfonds kinderopvang. Die aanvulling zou moeten bestaan uit de mogelijkheid voor kinderopvangorganisaties bij banken (achtergestelde) kredieten aan te trekken voor versterking van het werkkapitaal en van de solvabiliteit. Het Waarborgfonds staat daarvoor garant onder nader te bepalen voorwaarden. Dat vereist een tijdelijke aanvulling van het garanti kapitaal van het Waarborgfonds. Ik ben bereid daarvoor een bedrag van € 30 mln. uit te trekken. Met dit bedrag is rekening gehouden in de SZW-begroting voor het jaar 2004. De uitgangspunten bij deze overgangsfaciliteiten zijn als volgt samen te vatten:

### Uitgangspunten overgangsfaciliteiten Wbk

1. Versterking van de financiële structuur is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de kinderopvangbranche;
2. De rijksoverheid is bereid in aanvulling daarop tijdelijk een verantwoordelijkheid te dragen bij het oplossen van de financieringsproblemen van kinderopvangorganisaties die een causaal verband hebben met wijziging in de overheidsregels bij de overgang van de bestaande situatie naar de situatie van de Wbk. De overgangsfaciliteiten richten zich uitdrukkelijk niet op ondernemersrisico's in algemene zin en evenmin op het instandhouden van niet levensvatbare organisaties;
3. De overgangsfaciliteiten hebben betrekking op de bestaande capaciteit en richten zich op aanbieders van kinderopvang, zoals omschreven in de Wbk;
4. De faciliteiten hebben als doel een versterking van het werkkapitaal en de solvabiliteit. Zij hebben de vorm van borgen op door kinderopvangorganisaties bij externe financiers aan te trekken kredieten voor werkkapitaal en vermogensversterking. Het Waarborgfonds zelf verstrekt geen kredieten. De overgangsfaciliteiten hebben geen betrekking op investeringen;
5. De overgangsfaciliteiten hebben een looptijd van maximaal vijf jaar. Organisaties kunnen hier in de eerste twee jaar na invoering van de Wbk een beroep op doen;
6. De tijdelijke subsidie van SZW voor uitbreiding van het garanti kapitaal van het Waarborgfonds voor deze faciliteiten bedraagt € 30 mln.
7. De borgen voor de overgangsfaciliteit worden over een periode van vijf jaar afgebouwd. De afbouw begint in 2005 en in 2012 zullen alle borgen zijn vervallen;
8. Het Waarborgfonds zal de subsidie in 2012 aan SZW terugbetalen. De omvang van het terug te betalen bedrag is het saldo van het aan het garanti kapitaal toe te voegen bedrag (€ 30 mln.) minus het bedrag dat het Waarborgfonds in de periode 2005 tot 2012 moet uitkeren uit hoofde van de ingeroepen borgstellingen;
9. De uitvoeringskosten van de overgangsfaciliteiten worden gedekt uit financiële bijdrage van de deelnemers.

Het Waarborgfonds kinderopvang heeft op basis van deze uitgangspunten twee nieuwe financiële producten ontwikkeld: een borg op kredieten voor werkkapitaal (liquiditeit) en een borg op kredieten voor vermogensversterking (solvabiliteit). Deze producten hebben de volgende specificaties:

### Overgangsfaciliteit 1. Borg op kredieten voor werkkapitaal (liquiditeit)

<i>Doelstelling</i>	Het vergroten van het werkkapitaal
<i>Afbakening</i>	Het werkkapitaal van de organisatie is negatief
<i>Gemiddelde borg</i>	€ 175 000
<i>Maximale looptijd</i>	5 jaar

<i>Beoordelingscriteria*</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Een reële kans op een gezonde financiële positie</li> <li>• Voldoende continuïteitskansen</li> <li>• In staat het krediet binnen de looptijd terug te betalen</li> <li>• Rentabiliteit na kredietverschaffing van tenminste 1%</li> </ul>
------------------------------	--

\* De algemene beoordelingscriteria worden verder geëxpliciteerd in het borgstellingsreglement en in de werkinstructies van het waarborgfonds.

**Overgangsfaciliteit 2.  
Borg op kredieten voor vermogensversterking (solvabiliteit)**

<i>Doelstelling</i>	Het vergroten van de solvabiliteit naar 10%
<i>Afbakening</i>	De solvabiliteit van de organisatie is kleiner dan 10%, maar niet negatief
<i>Gemiddelde borg</i>	€ 141 000
<i>Maximale looptijd</i>	5 jaar
<i>Beoordelingscriteria</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Een reële kans op een gezonde financiële positie</li> <li>• Voldoende continuïteitskansen</li> <li>• In staat het krediet binnen de looptijd terug te betalen</li> <li>• Rentabiliteit na kredietverschaffing van tenminste 1%</li> <li>• Solvabiliteit na kredietverschaffing 10%</li> </ul>

De voorwaarden bij deze faciliteiten worden vastgelegd in een borgstellingsreglement, dat vooraf ter goedkeuring wordt vorgelegd aan de Minister van SZW. Het Waarborgfonds richt zich met name op borgen voor werkkapitaalkredieten. Borgen op kredieten voor vermogensversterking komen aan de orde, indien instellingen onvoldoende solvabiliteit hebben om werkkapitaal aan te kunnen trekken. Aanvragen zullen worden behandeld op volgorde van binnenkomst. De beschikbaarheid van deze faciliteiten zal tegelijkertijd aan alle ondernemers bekend worden gemaakt.

Op basis van het PWC-rapport heeft het Waarborgfonds een raming gemaakt van het aantal organisaties dat op deze overgangsfaciliteiten een beroep zou kunnen gaan doen. Het gaat naar verwachting om circa 400 aanvragen voor borgen op werkkapitaal en circa 190 aanvragen voor borgen bij vermogensversterking. In totaal wordt dan door kinderopvangorganisaties voor circa € 170 mln. aan kredieten aangetrokken. Deze worden door het Waarborgfonds tot een bedrag van circa € 100 mln. geborgd. Afgaand op ervaringen met bestaande arrangementsafspraken tussen het Waarborgfonds en de bancaire sector, is een tijdelijke aanvulling van het garantiekapitaal van het Waarborgfonds met € 30 mln. daarvoor toereikend.

**3. Planning en procedure**

Het Waarborgfonds kinderopvang heeft op basis van deze uitgangspunten een plan opgesteld, dat kan rekenen op de steun van de kinderopvangbranche. Het plan is voor een second opinion vorgelegd aan externe deskundigen. Op basis daarvan is het plan op enkele kleinere onderdelen aangepast. Uitgaande van een plenaire behandeling van de Wbk in april 2004 kan de volgende planning worden gevolgd:

- Na de plenaire behandeling van de Wbk in de Tweede Kamer: subsidieverstrekking door SZW aan het Waarborgfonds;
- Vanaf april 2004 start van de communicatie over de overgangsfaciliteiten;
- De overgangsfaciliteiten zijn uiterlijk per 1 juli 2004 operationeel;
- De daadwerkelijke verstrekking van borgen start per 1 januari 2005.

Ik denk dat met deze faciliteiten de branche een aantal belangrijke instrumenten wordt geboden voor een succesvolle invoering van de Wbk.

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