

Vergaderjaar 1998–1999

**26 587**

**Kinderopvang**

**Nr. 2**

**NOTA**

## **BELEIDSNOTA KINDEROPVANG**

### **Uitwerking kinderopvangvoorstellen uit het Regeerakkoord**

#### *Paragraaf 1 Inleiding*

Steeds meer ouders combineren de zorg voor kinderen met betaalde arbeid of willen deze taken kunnen combineren. Dat is een majeure maatschappelijke trend die zich over een reeks van jaren aftekent. Gevolg daarvan is een gestaag toenemende vraag naar meer en betere kinderopvang. Veranderende patronen in de opvoeding binnen en buiten het gezin versterken deze maatschappelijke vraag. Voor een groeiend aantal kinderen is de crèche of de buitenschoolse opvang een belangrijk pedagogisch milieu in aanvulling op gezin en school. Kinderopvang en buitenschoolse opvang zijn daarmee niet meer weg te denken onderdelen van de sociale infrastructuur.

Gezien de toenemende knelpunten op de arbeidsmarkt in een aantal sectoren, is de aanwezigheid van een voldoende aanbod van kinderopvang van essentieel belang. Ondanks een snelle capaciteitsuitbreiding in de eerste helft van de jaren negentig, kent de kinderopvang nog steeds aanzienlijke wachtlijsten. Het Regeerakkoord formuleert voor de komende jaren een groot aantal voornemens op het terrein van de kinderopvang en stelt voor het realiseren daarvan middelen en instrumenten ter beschikking. Doel is allereerst een substantiële uitbreiding van de capaciteit van de kinderopvang, met een accent op de leeftijdsgroep 4–12 jarigen. Op die manier kunnen bestaande wachtlijsten worden weggewerkt en kan ingespeeld worden op de verdere toename van de vraag die het kabinet ook voor de komende jaren verwacht, onder andere in het onderwijs en in de zorg.

Een doorgroei van de kinderopvang is niet mogelijk zonder een adequaat financieel, bestuurlijk en wettelijk kader. Het huidige kader is daarvoor naar het oordeel van het kabinet niet meer toereikend. Ter illustratie: ouders dragen voor in totaal ongeveer f 600 mln. bij aan kinderopvang, veelal op grond van een inkomensafhankelijke tabel, zonder dat daar een wettelijke basis aan ten grondslag ligt. Ook vereist de tripartiete finan-

ciering van de kinderopvang door ouders, overheid en werkgevers een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen deze partijen. In de Wet basisvoorziening kinderopvang zal daarvoor het kader worden gegeven.

Het kabinet kiest bij het kinderopvangbeleid nadrukkelijk als uitgangspunt voor een evenwicht tussen arbeid en zorgtaken voor mannen en vrouwen, zoals recent verder is uitgewerkt in de nota «Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg». Het gaat daarbij niet alleen om meer kinderopvang, maar ook om kinderopvang die beter is afgestemd op zich wijzigende arbeidspatronen van ouders. En om de relatie tussen kinderopvang en andere faciliteiten die de combinatie van arbeid en zorg mogelijk maken.

Het kinderopvangbeleid vormt daarnaast een integraal onderdeel van het participatie- en integratiebeleid dat onderwerp is van de Welzijnsnota 1999–2002 «Werken aan sociale kwaliteit». Samenhang met de verdere ontwikkeling van het lokale jeugd- en onderwijsbeleid wordt daarom nadrukkelijk nagestreefd. Uitbreiding van de kinderopvang – en dat geldt zeker voor de buitenschoolse opvang – biedt gemeenten nieuwe kansen verbindingen tussen deze terreinen te leggen. De recente praktijk van uitbreiding van buitenschoolse opvang laat zien dat tal van voorzieningen (o.a. sport, cultuur, huiswerkbegeleiding) door de kinderopvang als «toeleveranciers» worden ingeschakeld om de buitenschoolse opvang een interessante en voor jongeren aansprekende inhoud te geven. Daarmee geeft uitbreiding van kinderopvang ook aan deze voorzieningen een nieuwe impuls. Ook de opvang van jongeren tussen de 12 en 16 jaar, waarvoor recent het programma Tieneropvang is gestart, kan hierdoor worden gestimuleerd.

Aan de voornemens uit het Regeerakkoord liggen keuzes ten grondslag met betrekking tot de financieringsstructuur en het bestuurlijk kader. De bestaande gemengde financiering door ouders, overheid en werkgevers wordt gehandhaafd, versterkt en op elkaar afgestemd. Bij de financiering door de overheid wordt tijdens deze uitbreidingsperiode gekozen voor een combinatie van vraag- en aanbodstimulering. Bij de verdere ontwikkeling van de kinderopvang heeft het kabinet er voor gekozen een onderscheid aan te brengen tussen de korte en langere termijn.

De korte termijn: forse capaciteitsuitbreiding in de periode 1999–2002

De voorstellen in deze beleidsbrief richten zich in hoofdzaak op de periode 1999–2002. Deze periode zal worden gekenmerkt door een forse capaciteitsuitbreiding, onder gelijktijdige verbetering van de structuur van de sector. De uitbreiding van de capaciteit van de buitenschoolse opvang, waarvoor in 1997 door het vorige kabinet een eerste aanzet is gegeven, wordt hierin integraal en structureel opgenomen. In totaal is een structureel bedrag aan extra subsidiemiddelen beschikbaar dat oploopt tot f 250 mln. in 2002.

Gemeenten hebben in deze uitbreidingsoperatie een belangrijke taak. Van hen wordt een actieve, sturende en voorwaardenscheppende rol verwacht om ook daadwerkelijk eind 2002 over de beoogde uitbreiding van de infrastructuur te beschikken. Om dit resultaat te verzekeren is met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) afgesproken de beschikbare subsidiemiddelen in deze periode via een specifieke uitkering aan gemeenten beschikbaar te stellen, alvorens de middelen over te hevelen naar het gemeentefonds.

Daarnaast worden fiscale faciliteiten voor ouders en werkgevers verruimd en verbeterd. Doel daarvan is het verlagen van de drempel voor het

gebruik van kinderopvang voor ouders en het geven van een prikkel aan werkgevers om een faciliteit voor kinderopvang aan te bieden. Voor deze fiscale facilitering is een bedrag beschikbaar dat oploopt tot structureel f 150 mln. in 2002. Bij de vormgeving ervan is de administratieve-lastendruk voor werkgevers een belangrijk aandachtspunt.

De langere termijn: Wet basisvoorziening kinderopvang en verkenning mogelijkheden voor een uniform financieringsmodel

De situatie die voor de langere termijn wordt beoogd, zal zijn basis krijgen in de Wet basisvoorziening kinderopvang. Deze wet regelt de structuur van de kinderopvang, de verantwoordelijkheidsverdeling, de kwaliteit en het toezicht daarop en de financiering, waaronder de ouderbijdragen. De planning is erop gericht een wetsontwerp eind 2000 bij de Tweede Kamer in te dienen. Daaraan voorafgaand wordt in de tweede helft van 1999 een kaderstellende notitie naar de Kamer gezonden.

Sinds 1996 functioneert de SZW-regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang voor alleenstaande ouders. Onderzocht zal worden of deze regeling in de Wet basisvoorziening kinderopvang zal worden geïntegreerd. Onlangs is besloten ook kinderopvang te financieren voor WAO-ers in een reïntegratietraject. De financiering geschiedt budgettair neutraal uit het REA-fonds. Het voorstel is opgenomen in de nota Arbeid en zorg. Dit heeft de vraag opgeworpen of ook voor andere werkzoekenden tijdens het reïntegratietraject kinderopvang beschikbaar zou moeten zijn. Zoals voor herintreders en WW-ers. Deze vragen, waaronder een mogelijke integratie in de Wet basisvoorziening kinderopvang, worden de komende tijd nader onderzocht.

Tijdens de komende uitbreidingsperiode zal worden onderzocht of een uniform financieringsmodel voor de gehele kinderopvang (bedrijfsplaatsen en subsidieplaatsen) mogelijk is. De bevindingen over dit model dienen in 2002, aan het eind van de uitbreidingsperiode, beslisrijp te zijn. Niet uitgesloten is dat een dergelijk model een andere verdeling tussen subsidie- en fiscale middelen vergt dan in het Regeerakkoord is vastgelegd. De besluitvorming voor de periode na 2002 zou daarmee kunnen leiden tot een andere verdeling tussen het fiscale budget en de subsidiemiddelen. Mocht tot een financiële verschuiving besloten worden, dan zal met de VNG nader overlegd worden over de toevoeging van middelen aan het gemeentefonds. Randvoorwaarde daarbij is dat de capaciteit die gemeenten eind 2002 hebben opgebouwd, ook daarna kan worden gefinancierd.

#### Overleg

In de bestaande overlegstructuren voor het jeugdbeleid zijn sociale partners en ouders niet vertegenwoordigd. Om die reden is afgesproken gedurende de uitbreidingsoperatie periodiek afzonderlijk te overleggen met de partijen in de kinderopvang. Op die manier kunnen afspraken worden gemaakt over de inzet van de verschillende partijen. Bijvoorbeeld in een convenant uitbreiding kinderopvang. De voorstellen in deze nota zijn in dat overleg besproken en betreffen de volgende elementen:

- Een capaciteitsuitbreiding met circa 71 000 plaatsen (paragraaf 2)
- De contouren van de subsidieregeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang (paragraaf 3)
- fiscale stimulansen voor kinderopvang (paragraaf 4)
- marktwerking in de kinderopvang (paragraaf 5)
- ouderbijdragen (paragraaf 6)
- bouwimpuls (paragraaf 7)

- arbeidsmarkt en ander flankerend beleid (paragraaf 8)
- kwaliteit (paragraaf 9)

In de volgende paragrafen worden deze voorstellen verder uitgewerkt.

*Paragraaf 2 Een capaciteitsuitbreiding met circa 71 000 plaatsen*

Het Regeerakkoord geeft een indicatie van de omvang van de uitbreiding van de kinderopvang in deze kabinetsperiode en noemt als doel: «een verdubbeling van de capaciteit met een accent op de buitenschooltijdse opvang van oudere kinderen tot en met twaalf jaar». In deze paragraaf wordt deze globale doelstelling nader ingevuld. Aangegeven wordt welke uitbreiding op macroniveau het kabinet met de Regeerakkoordmiddelen mogelijk acht. In paragraaf 3. komt vervolgens de vertaling van de landelijk beoogde uitbreiding naar prestatieafspraken met individuele gemeenten aan de orde. De macro-capaciteitsuitbreiding is via de volgende drie stappen berekend:

- Hoeveel subsidieplaatsen kunnen gemeenten structureel vanuit de extra middelen financieren?
- Hoeveel bedrijfsplaatsen en particuliere plaatsen kunnen daarnaast fiscaal worden gefaciliteerd?
- Tot welke capaciteitsuitbreiding kan dat in totaal leiden?

De omvang van de capaciteitsuitbreiding die met de middelen uit het Regeerakkoord kan worden gerealiseerd, is afhankelijk van een aantal factoren. Hieronder wordt aangegeven welke factoren dat zijn en welke uitgangspunten en veronderstellingen het kabinet bij deze factoren hanteert. Deze uitgangspunten leiden uiteindelijk tot rekenregels waarmee op macroniveau de mogelijke capaciteitsuitbreiding wordt vastgesteld. Niet al deze factoren zijn overigens in dezelfde mate door de overheid te beïnvloeden. Dat geldt bijvoorbeeld voor het aantal bedrijfsplaatsen en voor de opbrengsten uit ouderbijdragen.

1. Beschikbaar subsidiebudget na 2002 (Regeerakkoord-middelen en BSO-middelen)

Voor intensivering van kinderopvang zijn deze kabinetsperiode de volgende middelen beschikbaar:

**Tabel 1. beschikbare subsidiebudgetten**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Regeerakkoord			50	120	170	250	250
Tijdelijke middelen BSO <sup>1</sup>	40	60	60				
Structurele middelen BSO <sup>2</sup>		32	29	24	22	22	22
Totaal	40	92	139	144	192	272	272

<sup>1</sup> middelen op grond van de motie Van Nieuwenhoven;

<sup>2</sup> middelen op grond van de motie Wolffensperger; totale budget f 35 mln. op jaarbasis. Daarvan wordt f 13 mln. ingezet voor het programma tieneropvang en voor stimulering en monitoring van buitenschoolse opvang.

Doel is een capaciteitsuitbreiding die structureel kan worden voortgezet en gefinancierd. Als basis voor de berekening van capaciteitsuitbreiding dient daarom het budget dat vanaf 2002, het eind van de uitbreidingsperiode, structureel beschikbaar is. Uitgangspunt is dus een budget van f 272 mln.

De capaciteitsuitbreiding zal ondersteund moeten worden met een aantal flankerende maatregelen (o.a. bouwimpuls, arbeidsmarkt, inzet steunfuncties en onderzoek). Voor dat doel zal in de periode 1999–2002 een deel van het budget worden afgezonderd (zie paragraaf 8). Het financiële beslag daarvan wordt geraamd op f 4 mln. in 2002 met een structurele doorwerking van f 2 mln. vanaf 2003. Voor capaciteitsuitbreiding wordt daarom gerekend met een structureel bedrag van f 270 mln. In de eerste jaren van de uitbreidingsperiode ligt het bedrag voor flankerende maatregelen hoger.

## 2. De prijs van de opvang

De prijs van kinderopvang is één van de factoren die bepaalt hoeveel opvang met het budget kan worden gerealiseerd. De prijzen van de kinderopvang vertonen variatie. Voor een belangrijk deel kan deze worden verklaard uit de omvang van de dienstverlening. De opvang is duurder naarmate meer uren opvang worden geboden. Daarnaast zijn er prijsverschillen die onder meer terug te voeren zijn op de kosten van accommodaties, de kwaliteit en de bedrijfsvoering. Een belangrijk element van bedrijfsvoering is de bezettingsgraad. Als berekeningsgrondslag voor de capaciteitsuitbreiding gaat het kabinet uit van de volgende prijzen:

- Opvang voor 0–4 jarigen: f 19 050 per plaats conform de SZW-subsidieregeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders. Daarmee blijft er eenheid in het rijksbeleid.
- Opvang 4–12 jarigen: f 9 580,- per plaats op basis van minimaal 1380 uur opvang per jaar bij een bezettingsgraad van 95%.

Een onderbouwing bij deze prijzen is opgenomen in bijlage 1.

## 3. Het aandeel van de ouders in de kosten van subsidieplaatsen

Het aandeel van de ouders in de kosten van gesubsidieerde kinderopvang ligt op dit moment landelijk rond de 37%. Een onderzoek naar de ouderbijdragen wordt binnenkort gestart, mede om de toegankelijkheid van de kinderopvang voor de lagere en middeninkomens te onderzoeken (zie paragraaf 6). Bij de berekening van de capaciteitsuitbreiding wordt in afwachting van de resultaten van dit onderzoek – van dit huidige landelijke gemiddelde uitgegaan.

## 4. Het aandeel van de overheid in de kosten van subsidieplaatsen

Als uitgangspunt wordt genomen dat gemeenten na afloop van de uitbreidingsperiode over een budget beschikken dat tezamen met de inkomsten uit ouderbijdragen voldoende is om de financiering van een bepaald contingent aan subsidieplaatsen te continueren. Een opbrengst uit ouderbijdragen op subsidieplaatsen van gemiddeld 37% impliceert een overheidsbijdrage van 63%.

## 5. De beoogde verhouding tussen capaciteit voor 0–4 en 4–12 jarigen

CPB-ramingen die ten grondslag liggen aan het Regeerakkoord, leiden tot de conclusie dat capaciteitsuitbreiding in de kinderopvang voor 62% uit buitenschoolse opvang zou moeten bestaan. Deze verhouding wordt hier – na afronding – aangehouden voor de berekening van de capaciteitsuitbreiding. Bij de berekening van de capaciteitsuitbreiding leidt een verhouding tussen opvang voor 0–4 en 4–12 jarigen van 40/60 tot een gemiddelde overheidsbijdrage per plaats van f 8 420,-.

## 6. Keuze van rekeneenheden en nulsituatie

In de capaciteitsonderzoeken van de afgelopen jaren zijn de verschillende soorten kinderopvang omgerekend naar eenheden hele-dagopvang (één opvangplaats). Dit betekende bijvoorbeeld dat één eenheid buitenschoolse opvang meetelde voor 0,66 opvangplaats.

Met ingang van de capaciteitsmonitor over het jaar 1997 worden de verschillende soorten kinderopvang in de eigen capaciteitseenheid weergegeven. Zo is het beter mogelijk verschuivingen binnen de totale kinderopvang te volgen. Doordat elke plaats buitenschoolse opvang nu voor één telt, leidt deze wijze van meten getalsmatig tot een grotere capaciteit. Volgens de oude methode van tellen waren er in 1996 75 000 plaatsen. Volgens de nieuwe telling, waarbij elke plaats buitenschoolse opvang dus voor één plaats telt, waren er in 1996 85 000 plaatsen. Omwille van de vergelijkbaarheid van cijfers over de jaren zijn ook de oude jaren omgerekend naar nieuwe eenheden.

De laatst beschikbare cijfers over de kinderopvang zijn die uit de capaciteitsmonitor over het jaar 1997. De kinderopvang telde toen op grond van dit onderzoek 89 000 plaatsen, waarvan 66 000 voor 0–4 jarigen en 23 000 voor 4–12 jarigen. In 1996 waren dat 85 000 plaatsen, waarvan 62 000 voor 0–4 jarigen en 23 000 voor 4–12 jarigen. De capaciteit in 1997 wordt als nulsituatie genomen voor de uitbreiding van opvang voor 0–4 jarigen. De capaciteit in 1996 als nulsituatie voor uitbreiding van buitenschoolse opvang. Dit in verband met de uitbreiding van buitenschoolse opvang die in 1997 met de Tijdelijke stimuleringsmaatregel buitenschoolse opvang 1997–2000 in gang is gezet. Deze regeling maakt onderdeel uit van de totale uitbreiding van de kinderopvang en hanteert de stand van zaken ultimo 1996 als nulsituatie.

Dat wil zeggen dat eind 2002 een – hieronder te kwantificeren – capaciteitsuitbreiding bereikt moet worden ten opzichte van de situatie eind 1996 voor de capaciteit buitenschoolse opvang (23 000 plaatsen) en ten opzichte van de situatie eind 1997 voor de opvang van 0–4 jarigen (66 000 plaatsen). Als nulsituatie wordt dus een opvangcapaciteit van 89 000 plaatsen gehanteerd.

### Samenvatting en conclusies

Samenvattend zijn 7 factoren geïdentificeerd die bepalend zijn voor de mogelijke capaciteitsuitbreiding van het aantal subsidieplaatsen. Deze factoren krijgen de volgende invulling:

**Tabel 2. Bepalende factoren capaciteitsuitbreiding subsidieplaatsen**

Factor	Inhoud	Opmerkingen
1. Beschikbaar budget vanaf 2002	270 mln.	
2. Subsidiegrondslag opvang 0–4 jarigen	f 19 050,-	Conform SZW-regeling
3. Subsidiegrondslag opvang 4–12 jarigen	f 9 580,-	Bij minimaal 1 380 uur opvang
4. Aandeel ouders in de kosten van subsidieplaatsen	37%	Huidige niveau, zonder maatregelen voor lage en middeninkomens
5. Aandeel overheid in de kosten van subsidieplaatsen	63%	
6. Beoogde verhouding 0–4 en 4–12 jaar	40/60	Gebaseerd op CPB-studie
7. Gemiddelde kosten voor de overheid voor een subsidieplaats	f 8 420,-	Bij een 40/60 verhouding tussen opvang 0–4 en 4–12 jarigen en een overheidsaandeel van 63%

Op grond van deze uitgangspunten maakt het subsidiebudget een uitbreiding met circa 32 000 subsidieplaatsen mogelijk. De huidige kinderopvang bestaat voor 40% uit subsidieplaatsen (financiering door gemeenten en rijk) en voor 60% uit niet-subsidieplaatsen (48% bedrijfs-

plaatsen en 12% particuliere plaatsen). Verondersteld zou kunnen worden dat deze verhouding, ondersteund door nieuwe fiscale maatregelen voor werkgevers en ouders, nog wat verder opschuift in de richting van niet-subsidieplaatsen. De feitelijke gedragseffecten zijn echter moeilijk in te schatten. Het hangt onder meer samen met prioriteitstelling van werkgevers/werknemers tijdens CAO-onderhandelingen. Het verdient daarom aanbeveling het aandeel niet-subsidieplaatsen in de uitbreiding conservatief in te schatten. Het kabinet gaat uit van een verhouding tussen subsidieplaatsen en niet-subsidieplaatsen van 45/55.

Bij een verhouding van 45/55 zouden tegenover 32 000 subsidieplaatsen ongeveer 39 000 niet-subsidieplaatsen moeten staan. Bij elkaar is dat een capaciteitsuitbreiding met ongeveer 71 000 plaatsen. De structurele voortzetting de plaatsen buitenschoolse opvang die vanaf 1997 via de Tijdelijke stimuleringsmaatregel buitenschoolse opvang worden opgezet, maakt daar onderdeel van uit.

### **Raming capaciteitsuitbreiding 1999–2002**

- Overheidsbijdrage bij een subsidieplaats 0–4 jaar:  $63\% \times f 19\ 050,- = f 12\ 000,-$ ;
- Overheidsbijdrage bij een subsidieplaats 4–12 jaar van minimaal 1380 uur opvang:  $63\% \times f 9\ 580,- = f 6\ 035,-$ ;
- Bij een capaciteitsuitbreiding volgens de verhouding opvang 0–4/4–12 jaar van 40/60 kost een gemiddelde plaats de overheid:  $f 8\ 420,-$ ;
- Voor subsidieplaatsen is uiteindelijk  $f 270$  mln. beschikbaar;
- $270$  mln. :  $f 8\ 420,- =$  circa 32 000 subsidieplaatsen;
- Tegenover 32 000 subsidieplaatsen kunnen bij een verhouding 45/55 ongeveer 39 000 fiscaal gefaciliteerde bedrijfsplaatsen staan;
- De totale capaciteitsuitbreiding bedraagt daarmee  $32\ 000 + 39\ 000 = 71\ 000$  plaatsen.

Met de beschikbare financiële middelen en gegeven de gebruikte berekeningsgrondslagen, is een exacte verdubbeling niet realiseerbaar, maar wel een uitbreiding met ongeveer 80%. De te realiseren capaciteitsuitbreiding komt hiermee overigens iets hoger uit dan de capaciteitsuitbreiding die het CPB in de Macro-economische verkenning 1999 voor deze kabinetsperiode nodig acht. Het CPB berekent een uitbreiding met ongeveer 45 000 plaatsen exclusief het opheffen van bestaande wachtlijsten. Deze wachtlijsten beslaan volgens SGBO-cijfers in 1997 – niet geschoond voor dubbeltellingen etc. – ongeveer 20 000 plaatsen.

Het beeld van de beoogde uitbreiding kan verder worden ingevuld door te kijken naar het aandeel van opvang voor 0–4 en 4–12 jarigen en naar het aandeel bedrijfsplaatsen in de totale uitbreiding. Op grond van de verhouding 40/60 uit paragraaf 2.5 zou de uitbreiding met 71 000 plaatsen bestaan uit 28 000 plaatsen voor 0–4 jarigen en 43 000 plaatsen voor 4–12 jarigen. De 26 000 plaatsen BSO die vanuit de Tijdelijke stimuleringsmaatregel buitenschoolse opvang sinds 1997 in realisatie zijn, maken daar onderdeel van uit. Samenvattend is de beoogde capaciteitsuitbreiding als volgt samengesteld:



**Tabel 3. Uitbreiding naar soort opvang**

Soort opvang		Aantal	In %
Opvang 0–4 jarigen		28 000	40%
Opvang 4–12 jarigen	Nieuw	17 000	60%
	Voorzetting plaatsen uit Tijdelijke stimuleringsmaatregel	26 000	
	Totaal	43 000	
Totaal 4–12 jarigen		71 000	100%

**Tabel 4. Uitbreiding naar subsidieplaats/niet-subsidieplaats**

Soort plaats	Aantal	In %
Subsidieplaats	32 000	45%
Niet-subsidieplaats	39 000	55%
Totaal	71 000	100%

### *Paragraaf 3 De contouren van de Subsidieregeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang*

Conform de bestuurlijke verhoudingen op het terrein van de kinderopvang, ligt de opdracht tot het realiseren van de capaciteitsuitbreiding bij de gemeenten. Aangesloten wordt bij de rol die gemeenten sinds de start van het rijksstimuleringsbeleid (1990) hebben vervuld.

Gemeentebesturen krijgen in deze nieuwe uitbreidingsronde tot 2003 middelen om de totale kinderopvangcapaciteit (subsidieplaatsen, bedrijfsplaatsen en particuliere plaatsen) in hun gemeente uit te breiden. Deze overheidsbijdrage kan jaarlijks worden aangepast aan de loon- en prijsontwikkeling. Na realisering van de capaciteitsuitbreiding beschikken gemeenten over een overheidsbijdrage die voldoende is om een nader te bepalen contingent aan subsidieplaatsen – als onderdeel van de totale opvangcapaciteit – structureel te financieren.

Instrument voor deze uitbreiding is een subsidieregeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang. Financiering via een specifieke uitkering geeft de meeste kansen op realisatie van de beleidsdoelen. De regeling heeft zijn wettelijke basis in de Welzijnswet, waarvan artikel 19 («een specifieke uitkering kinderopvang wordt verstrekt tot uiterlijk 1 januari 1996») zal komen te vervallen. Een voorstel tot wijziging van de Welzijnswet op dit punt is naar de Tweede Kamer gezonden. In 2000 wordt een wetsvoorstel basisvoorziening kinderopvang bij de Tweede Kamer ingediend. Zodra deze wet van kracht wordt, biedt deze de wettelijke basis voor de specifieke uitkering.

De Tijdelijke stimuleringsmaatregel buitenschoolse opvang wordt betrokken bij en indien mogelijk geïntegreerd in deze nieuwe regeling. De oorspronkelijke einddatum van deze regeling, 31 december 2000, blijft een ijkpunt, waarop de stand van zaken wordt opgemaakt. Dat kan tot een herverdeling van middelen tussen gemeenten leiden.

#### Van landelijke naar gemeentelijke doelstelling

Voor een landelijke capaciteitsuitbreiding met 71 000 plaatsen is in de periode 1999–2002 een macro subsidiebudget beschikbaar (zie tabel 1). De hoogte van het budget per gemeente en de daarbij behorende gemeente-



lijke capaciteitsuitbreiding worden op basis van objectieve verdeelmaatstaven bepaald.

De beoogde landelijke capaciteitsuitbreiding is het resultaat van een aantal bepalende factoren die met landelijke gemiddelde waarden zijn ingevuld. Niet al deze factoren zullen op alle gemeenten op dezelfde wijze van toepassing zijn. Dat geldt met name voor het aantal bedrijfsplaatsen en voor de opbrengsten uit ouderbijdragen. Bij deze factoren zijn regionale verschillen te constateren. Zo kan bij de grotere steden een lagere opbrengst uit ouderbijdragen verondersteld worden als gevolg van het grote aantal huishoudens met een laag inkomen. Dit heeft als consequentie dat een directe één-op-één vertaling van landelijke naar gemeentelijke doelstelling niet in alle situaties goed mogelijk is. Onderzocht wordt of het mogelijk is binnen de systematiek van de subsidie-regeling rekening te houden met de verschillen in mogelijkheden van gemeenten. Bijvoorbeeld door lokale mogelijkheden te laten meewegen bij het bepalen van de te leveren prestatie.

De uiteindelijke capaciteitsuitbreiding per 2002 zal het eindresultaat zijn van gemeentelijke keuzen in het aantal plaatsen capaciteitsuitbreiding en keuzen uit de verschillende opvangvormen. Zo staat het gemeenten vrij een andere verhouding tussen opvang voor 0-4 en 4-12 jarigen aan te houden dan de landelijk gehanteerde 40/60-verhouding. Of te kiezen voor opvang via een kindercentrum of via gastouderopvang.

Van gemeenten wordt binnen een korte periode een grote inspanning gevraagd. Daarom moet de subsidieregeling gemeenten voldoende vrijheid geven het uitbreidingsproces naar de lokale omstandigheden en behoeften in te richten. De subsidieregeling krijgt de vorm van een meerjarige uitkering met lump sum financiering. Middelen die na afhandeling van de aanvraagprocedure overblijven, worden bij voorrang aan de grotere gemeenten toegekend.

Om herverdeelpromatiek bij overheveling van middelen na 2002 naar het gemeentefonds te voorkomen, hanteert de subsidieregeling een verdeling van middelen op grond van verdeelmaatstaven uit de gemeentefondssystematiek. Aangesloten wordt bij de verdeelmaatstaven die ten grondslag liggen aan de Tijdelijke stimuleringsmaatregel buitenschoolse opvang. Deze zijn: jongeren 0-20 jaar (80% van het beschikbare budget), huishoudens met een laag inkomen (10%), aantallen minderheden (10%). Ook op die manier wordt rekening gehouden met de positie van de grotere steden.

### **Contouren subsidieregeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang**

- Verdeling van middelen over gemeenten via de gemeentefondsmaatstaven 0-20 jarigen (80%), huishoudens met een laag inkomen (10%), aantallen minderheden (10%);
- Met gemeenten worden capaciteitsafspraken gemaakt;
- De subsidieregeling kan eventueel rekening houden met het feit dat voor uitbreiding bepalende factoren tussen gemeenten kunnen variëren;
- De regeling gaat uit van een meerjarige uitkering met één eindafrekening op basis van de resultaten per ultimo 2002;
- De Tijdelijke stimuleringsmaatregel buitenschoolse opvang wordt betrokken bij en indien mogelijk geïntegreerd in de nieuwe subsidieregeling;
- De situatie eind 2000 blijft een ijkpunt voor de realisatie van eerder

toegekende buitenschoolse opvangcapaciteit. Dit kan tot herverdeling van middelen leiden;

- In de jaren 1999–2002 mogen de middelen worden ingezet voor het opbouwen van infrastructuur en/of voor de «inkoop» van opvang in inmiddels gerealiseerde capaciteit.

#### *Paragraaf 4 Fiscale stimulansen voor kinderopvang*

Conform het Regeerakkoord worden fiscale maatregelen getroffen met als doel de drempel voor ouders te verlagen en werkgevers verder te stimuleren hun werknemers faciliteiten voor kinderopvang te bieden. Voor deze maatregelen zijn bedragen vrijgemaakt die oplopen tot f 150 mln. in 2002 (zie tabel 5).

**Tabel 5. Opbouw van de fiscale impuls**

1999	2000	2001	2002
25 mln.	75 mln.	125 mln.	150 mln.

Eind 1998 is een invulling gegeven aan de eerste tranche van f 25 mln. die met ingang van 1999 beschikbaar is. Gekozen is voor een verhoging van het percentage van de afdrachtvermindering kinderopvang voor werkgevers in het kader van de WVA (Wet vermindering afdracht inkomstenbelasting en premie voor de volksverzekeringen) van 20 naar 30%.

Een interdepartementale werkgroep heeft op basis van de voorstellen uit het Regeerakkoord de verschillende mogelijkheden voor fiscale impulsen geïnterpreteerd. Onderzocht zijn een fiscaal model voor bedrijfsplaatsen via een aanpassing van de WVA, een fiscaal model voor bedrijfsplaatsen via de inkomstenbelasting en een fiscaal model via de inkomstenbelasting dat voor de gehele kinderopvang (bedrijfsplaatsen en subsidieplaatsen) van toepassing zou kunnen zijn (zie bijlage 2).

De twee modellen die een route via de inkomstenbelasting volgen, vereisen een specifieke vorm van heffingskorting (tax credit), waarvan de invoering in deze stimuleringsperiode niet is voorzien. Een fiscaal model voor de gehele kinderopvang zou bovendien een omlegging van de financieringsstromen tot gevolg hebben. Om deze redenen heeft het kabinet voor de korte termijn, dat wil zeggen in ieder geval voor de duur van de stimuleringsperiode, gekozen voor een pakket aan fiscale maatregelen dat aansluit bij het bestaande instrumentarium (inkomstenbelasting en WVA).

Vanuit het oogpunt van uniformiteit in de financiering en versterking van de positie van de vraagzijde (ouders en werkgevers) bevat het financieringsmodel voor de gehele kinderopvang een aantal interessante elementen. Met dit model kan tevens vorm worden gegeven aan het streven van het kabinet naar een systeem waarbij werkgevers een vaste bijdrage in de kosten van de opvang betalen, onafhankelijk van het inkomen van de werknemer. Hierdoor is het mogelijk kinderopvang minder duur te maken voor werkgevers met lager betaalde werknemers. Ook is gebleken dat bij maatschappelijke organisaties draagvlak voor een dergelijk model bestaat.

Tijdens de komende uitbreidingsperiode zal dit model daarom – gelijktijdig met het ontwikkelen van de Wet basisvoorziening kinderopvang – verder op zijn mogelijkheden worden onderzocht. Zoals aangegeven in paragraaf 1, is de verkenning van dat model gericht op besluitvorming

over invoering na de komende uitbreidingsperiode. Niet uitgesloten is dat een dergelijk model een andere verhouding tussen subsidie- en fiscale middelen vergt dan in het Regeerakkoord is vastgelegd. De besluitvorming over de periode na 2002 zou daarmee kunnen leiden tot een andere verdeling tussen het fiscale budget en de subsidiemiddelen. Randvoorwaarde daarbij is dat de capaciteit die gemeenten eind 2002 hebben opgebouwd, ook daarna kan worden gefinancierd.

In 2000 worden de aftrekmogelijkheden voor ouders verruimd. Hiervoor is in 2000 een bedrag van f 50 mln. beschikbaar. Daarmee zal het plafond voor de aftrekbare uitgaven in de huidige buitengewone lastenaftrek worden verhoogd. Uitgangspunt is het huidige plafond van f 11 053,- te verhogen naar het niveau van de feitelijke kostprijs (indicatief: f 19 050,-). Deze verruiming zal worden opgenomen in het Belastingplan 2000. Daarin zal ook de exacte bepaling van het plafond plaatsvinden. Uitgangspunt van de buitengewone lastenaftrek blijft dat van ouders een inkomensafhankelijke bijdrage (gelijk aan die in de VWS-tabel ouderbijdragen) mag worden verwacht, waarover zij geen tegemoetkoming hoeven te ontvangen.

Van de verruiming van de buitengewone lastenaftrek profiteren met name zelfstandigen die zelf de volledige kosten van de opvang betalen en werknemers bij wie de werkgever niet of niet voldoende bijdraagt in de kosten voor kinderopvang. De maatregel verbetert de positie van beide groepen.

De fiscale stimulans voor *werkgevers* zal vorm krijgen via een aanpassing van de WVA. Hier zijn twee mogelijkheden denkbaar:

1. WVA met een vaste werkgeversbijdrage;
2. Handhaving bestaande WVA-structuur en verhoging van het aftrekpercentage.

#### WVA met een vaste werkgeversbijdrage

In deze optie stelt het rijk vast hoe hoog de bijdrage van werkgevers in de kosten van kinderopvang redelijkerwijs zou kunnen zijn. Uitgaande van een op macroniveau evenwichtige kostendriedeling tussen ouders, overheid en werkgevers, zou deze bijdrage naar het oordeel van het kabinet circa 35% van de kosten van een opvangplaats moeten bedragen. Gerekend naar de huidige prijzen en ouderbijdragen in de kinderopvang komt dat grosso modo overeen met het verschil tussen de kostprijs van de opvang en de hoogste ouderbijdrage.

Werkgevers betalen in deze optie in eerste instantie het verschil tussen de kosten van de opvang en de inkomensafhankelijke ouderbijdrage. Werkgevers die meer betalen dan de vaste werkgeversbijdrage van circa 35% van de kosten, worden zodanig gecompenseerd, dat zij uiteindelijk netto niet meer betalen dan deze vaste werkgeversbijdrage.

Handhaving bestaande WVA-structuur en verhoging van het aftrekpercentage.

Bij de tweede optie blijft de huidige structuur van de WVA-aftrek (per 1 januari 1999 30% van de kosten na aftrek van de ouderbijdrage) ongewijzigd. De hoogte van de netto werkgeversbijdrage blijft afhankelijk van de ouderbijdrage van de werknemer.

Om een aangepaste WVA met een vaste werkgeversbijdrage effectief te kunnen laten zijn, is het noodzakelijk dat een dergelijke regeling en

kinderopvangregelingen van sociale partners op elkaar zijn afgestemd. Om die reden vergt een WVA-regeling met een vaste werkgeversbijdrage meer tijd voor de (uitvoerings-)technische vormgeving dan handhaving van de bestaande WVA-structuur. Een WVA met een vaste werkgeversbijdrage kan daarom niet eerder dan per 2001 worden ingevoerd. Mede gezien de voorkeur van sociale partners voor een handhaving van de bestaande WVA en de verkenning van een model voor de hele kinderopvang, ziet het kabinet er voor de komende uitbreidingsperiode van af de WVA om te vormen naar een systeem met een vaste werkgeversbijdrage. Om werkgevers en werknemers te stimuleren tot het treffen van regelingen voor bedrijfsopvang wordt het WVA-percentage per 2001 tot een nader te bepalen niveau verhoogd.

Bij de komende capaciteitsuitbreiding wordt uitgegaan van een aandeel niet-subsidieplaatsen (particuliere plaatsen en bedrijfsplaatsen) van 55% ofwel 39 000 plaatsen. Binnen de bestaande en nieuwe fiscale budgettaire ruimte voor kinderopvang is het mogelijk zowel de bestaande, als nieuw te realiseren capaciteit aan bedrijfsplaatsen zodanig fiscaal te faciliteren, dat een voldoende stimulans ontstaat voor de beoogde uitbreiding van bedrijfsplaatsen.

#### *Paragraaf 5 Marktwerking in de kinderopvang*

Het beleidsterrein van de kinderopvang is in de vorige kabinetsperiode onderzocht als onderdeel van het project Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW). Op 13 mei 1998 hebben de bewindslieden van VWS en van SZW het MDW-rapport kinderopvang aan de Tweede Kamer aangeboden. Dat rapport heeft de bestaande situatie in de kinderopvang geanalyseerd, heeft een aantal knelpunten gesignaleerd en heeft als oplossing voor die knelpunten een aantal keuzemogelijkheden op het niveau van het kinderopvangsysteem beschreven. Bijvoorbeeld de keuze tussen vraag- en/of aanbodfinanciering. In het Regeerakkoord is vervolgens besloten de bestaande gemengde financieringsstructuur van de kinderopvang (ouders, overheid, werkgevers) te handhaven en daarop een mix van overheidsmaatregelen te richten.

Naast deze essentiële systeemkeuzen bevat het MDW-rapport kinderopvang een aantal uitgangspunten en aanbevelingen waar rekening mee kan worden gehouden bij het uitwerken van het kinderopvangbeleid. Het gaat vooral om het vergroten van de transparantie van de kinderopvangmarkt, om gelijke condities en gelijke toegang voor alle aanbieders. In navolging van het MDW-rapport stelt het Regeerakkoord dat de financiering van kinderopvang door de overheid concurrentie op commerciële basis niet in de weg mag staan. Deze punten zijn des te meer van belang, aangezien de komende jaren – in aanvulling op 26 000 reeds toegekende plaatsen buitenschoolse opvang – een extra capaciteit van ongeveer 45 000 opvangplaatsen door gemeenten onder kinderopvangorganisaties verdeeld gaat worden.

De vormgeving van de fiscale intensiveringen voldoet aan de MDW-aanbevelingen: fiscale ondersteuning van bedrijfsplaatsen staat in beginsel open voor alle werkgevers en alle instellingen, mits zij voldoen aan geldende kwaliteitsregels. Hetzelfde geldt ook voor verruiming van de aftrekmogelijkheden voor de ouders en voor de faciliteiten van het waarborgfonds kinderopvang (zie paragraaf 7).

Specifieke aandacht voor concurrentieverhoudingen is nodig bij de toedeling van opvangcapaciteit door gemeenten onder opvangorganisaties. Om verschillende redenen is het verstandig, als het proces van toekennen van opvangcapaciteiten en budgetten een grotere mate

van transparantie krijgt en door gemeenten zodanig wordt ingericht, dat verschillende organisaties gelijke kansen krijgen. Deze redenen zijn:

- Vanuit het oogpunt van risicospreiding en het voorkomen van monopolies is het, met name bij grotere gemeenten, ongewenst de totale nieuwe capaciteit bij één bestaande organisatie terecht te laten komen;
- Marktwerking in de kinderopvang kan leiden tot meer keuze-mogelijkheden voor ouders en een betere prijs/kwaliteitverhouding.

Dat doel kan op verschillende manieren worden bereikt. Een vorm die verschillende aanbieders dezelfde kans geeft, is openbare aanbesteding op basis van een bestek of programma van eisen. Dat kan resulteren in een structuur waarbij gemeenten – op dezelfde wijze als bedrijven – capaciteit inkopen bij één of meer opvangorganisaties. In de praktijk is daar de afgelopen jaren op verschillende plaatsen ervaring mee opgedaan; niet alleen bij de kinderopvang, maar ook op andere terreinen (reïntegratietrajecten werkzoekenden, WVG-vervoer etc.).

Het bestuurlijk instrumentarium voor de kinderopvang (de Welzijnswet) is er niet op ingericht aan gemeenten procesvereisten – zoals het volgen van openbare aanbesteding – op te leggen. Daarvoor zou een afzonderlijke AMvB nodig zijn waarmee, in aanvulling op de reguliere voorschriften in het kader van de Awb, extra voorwaarden aan het proces van subsidieverstreking worden gesteld. Het is de vraag of de situatie in de kinderopvang voldoende legitimatie biedt voor een dergelijk zwaar instrument.

Dat neemt niet weg dat meer transparantie in het proces van toekenning van opvangcapaciteiten en budgetten door gemeenten door het kabinet gewenst wordt en binnen de structuur van de Welzijnswet ook mogelijk is. Daarom zal in de toelichting bij de subsidieregeling, onder verwijzing naar artikel 3 van de Welzijnswet<sup>1</sup>, een aantal uitgangspunten en flankerende maatregelen worden opgenomen. In overleg met relevante partijen wordt bepaald welke ondersteunende maatregelen nodig zijn. Daarbij wordt gedacht aan ondersteuning van gemeenten die voor het toedelen van opvangcapaciteiten de procedure van openbare aanbesteding van kinderopvang-subsidies hanteren. De ontwikkelingen op dit punt worden nauwgezet gevolgd. Het kabinet streeft er naar het beginsel van gelijke toegang tot subsidiestromen in het beoogde convenant te verankeren. Het kabinet zal in dit kader bezien hoe een gelijke verdeling van I/D-banen over de kinderopvanginstellingen kan worden bevorderd en of en onder welke voorwaarden ook niet-gesubsidieerde kinderopvanginstellingen voor toekenning van I/D-banen in aanmerking komen.

Het aspect marktwerking zal voorts een plaats krijgen bij de vormgeving van de Wet basisvoorziening kinderopvang. Meer in het bijzonder wordt bezien hoe zoveel mogelijk gelijke kansen voor alle aanbieders kunnen worden gerealiseerd. Overigens is in het kader van MDW II het project concessieverlening en aanbesteding van start gegaan. Dit project heeft ten doel in het algemeen tot effectieve vormen van aanbesteding door publieke instanties te komen.

#### *Paragraaf 6 Ouderbijdragen*

Ouderbijdragen vormen de spil in de financiering van de kinderopvang. Ouders betalen een deel van de kosten en het resterende deel wordt – op verschillende manieren – door andere partijen bijgepast. Eind 1997 droegen ouders in totaal ruim f 600 mln. bij aan de kinderopvang. Dat is bijna de helft van de omzet. Wijzigingen in het systeem van ouder-

<sup>1</sup> Dit artikel verplicht gemeenten een goede samenwerking te bevorderen met het particulier initiatief en andere betrokkenen teneinde de doelstellingen van het welzijnsbeleid op een doelmatige en doeltreffende wijze te realiseren.

bijdragen hebben dan ook niet alleen consequenties voor ouders, maar ook voor de andere financiers.

Op dit moment functioneert voor de ouderbijdragen een landelijk advies aan gemeenten en instellingen. De ouderbijdragen worden berekend aan de hand van het netto huishoudinkomen. Rond 40% van alle gemeenten neemt dit VWS-advies integraal over, de overigen wijken vooral af bij de tarieven voor het tweede kind en bij de top van de tabel. In een groot aantal gevallen wordt de VWS-adviestabel ook gebruikt voor het vaststellen van de bijdrage van werknemers bij het gebruik van bedrijfsplaatsen.

Het huidige systeem voor ouderbijdragen is niet meer berekend op een verdere groei van kinderopvang met een groeiend aantal gebruikers en een toenemend financieel belang, zowel op individueel als op macro-niveau. Zo acht het kabinet de rechtszekerheid van de gebruikers op dit moment onvoldoende geregeld. Het Regeerakkoord vermeldt twee voornemens bij de ouderbijdragen:

- De inkomensafhankelijke ouderbijdrage wordt afgeleid van het belastbaar inkomen;
- De ouderbijdragenregeling wordt wettelijk vastgelegd.

De overstap van netto naar belastbaar inkomen heeft als achtergrond harmonisatie van het inkomensbegrip uit verschillende inkomensafhankelijke regelingen. Het is een technische wijziging die zo veel mogelijk zonder inkomensconsequenties moet worden uitgevoerd. Een wijziging van verder strekkende aard is het wettelijk vastleggen van de ouderbijdragen. Zeker gezien de differentiatie in tabellen en systemen op dit moment.

Het wettelijk verankeren van de ouderbijdragen kan op verschillende manieren worden ingevuld. Met als lichtste variant het verplichten van gemeenten jaarlijks een gemeentelijke tabel vast te stellen en als zwaarste variant het in absolute bedragen voorschrijven van de tarieven. Een andere variant is een regeling waarbij ouders, afhankelijk van de hoogte van hun inkomen, een percentage van de kostprijs betalen. Deze variant wordt tevens als uitgangspunt gehanteerd bij de vormgeving van de fiscale impulsen voor kinderopvang en heeft als voordeel dat slechts met één tabel gewerkt hoeft te worden tegenover een tabel voor elke opvangvorm in de huidige situatie.

Vragen liggen er niet alleen bij de vorm van het systeem, maar ook bij de hoogte van de tarieven voor lage en middeninkomens en bij de relatie tussen de tarieven en de kostprijs van kinderopvang. De indruk bestaat dat de hoogte van de tarieven voor lage en middeninkomens een negatieve invloed heeft op het gebruik van kinderopvang en daarmee op de arbeidsdeelname. Bij de berekening van de capaciteitsuitbreiding (zie paragraaf 2.) is het kabinet vooralsnog uitgegaan van een opbrengst uit ouderbijdragen die ligt op het huidige niveau. Op basis van onderzoek zal worden besloten of de tariefstructuur voor deze inkomensgroepen moet worden aangepast. Indien dat gebeurt, zal dat logischerwijze leiden tot een vermindering van de beoogde capaciteitsuitbreiding bij gelijkblijvende financiële kaders.

Vanuit het oogpunt van uniformiteit in beleid en rechtsgelijkheid van ouders zal uiteindelijk met één systeem voor ouderbijdragen worden gewerkt, waardoor deze aanpassingen niet alleen op subsidieplaatsen, maar ook op fiscaal gefaciliteerde bedrijfsplaatsen van toepassing zullen zijn.



Op dit moment is onvoldoende zicht op de feitelijke situatie bij de ouderbijdragen om goed onderbouwde keuzen qua vorm en inhoud te kunnen maken. Daarom is onderzoek in gang gezet naar:

1. Het feitelijk functioneren van het huidige ouderbijdragensysteem;
2. Een structuur die berekend is op de komende ontwikkelingen in de kinderopvang;
3. Een ouderbijdragesysteem, waarin ouders een inkomensafhankelijk percentage van de kostprijs bijdragen, waardoor overeenkomst ontstaat tussen de structuur van de beoogde fiscale ondersteuning en het systeem van de ouderbijdragen;
4. De effecten van de tarieven voor lage en middeninkomens op de toegankelijkheid voor deze groepen;
5. Het in kaart brengen van de effecten van de verschillende aanpassingen voor de verschillende partijen.

Op grond van de resultaten van dit onderzoek zal het kabinet een voorstel voor de tariefstructuur en de juridische vormgeving van de ouderbijdragen doen. Het ligt in het voornemen van het kabinet de wettelijke regeling voor de ouderbijdragen op te nemen in de Wet basisvoorziening kinderopvang.

#### *Paragraaf 7 Bouwimpuls*

Het is duidelijk dat een capaciteitsuitbreiding met ongeveer 71 000 plaatsen met een aanzienlijke investeringsopgave gepaard gaat. Bij kinderopvang betrokken partijen hebben aangegeven dat op dit onderdeel knelpunten kunnen ontstaan. Accommodaties en locaties die relatief makkelijk beschikbaar waren, zijn al ingezet tijdens de vorige uitbreidingsrondes. Daar komt bij dat kinderopvangorganisaties de laatste jaren als gevolg van een verzakelijking van de relaties op grotere afstand van de gemeenten zijn komen te staan. De indruk is dat als gevolg daarvan het zoeken naar geschikte locaties en accommodaties te veel als verantwoordelijkheid van instellingen wordt beschouwd en te weinig als gemeenschappelijke taak van gemeenten en instellingen.

Voor de komende uitbreiding zal extra inspanning en creativiteit nodig zijn. Om de kans op realisatie van de capaciteitsuitbreiding zo groot mogelijk te maken is daarom in een aantal flankerende maatregelen voorzien. Het Regeerakkoord spreekt in dit verband van een incidentele bouwimpuls. Op basis van het overleg dat met kinderopvangpartijen is gevoerd, heeft het kabinet besloten de bouwimpuls via een combinatie van maatregelen uit te voeren, te weten:

- Onderzoek naar belemmerende factoren bij het beschikbaar krijgen van gebouwen en locaties en naar de relatie tussen stichtingskosten en exploitatiekosten;
- Een vergroting van het garantiekapitaal van het waarborgfonds kinderopvang met 2 x f 5 mln. Daarmee kan het bereik van het waarborgfonds worden vergroot;
- Het bieden van mogelijkheden aan gemeenten tot het doen van investeringen via de specifieke uitkering uitbreiding kinderopvang. Via de specifieke uitkering zijn dus zowel kosten voor investeringen, als voor exploitatie toegestaan. Speciale aandacht is nodig voor het element van de concurrentieverhoudingen (zie ook paragraaf 5);
- Gemeenten wijzen op de noodzaak en mogelijkheden kinderopvang onderdeel te laten zijn bij ruimtelijke planvorming (uitbreidingswijken, herontwikkeling en stedelijke vernieuwing);
- Vergroten van de expertise bij kinderopvanginstellingen;



- Betrekken van woningbouwcorporaties bij het doen van investeringen in de kinderopvang.

#### *Paragraaf 8 Arbeidsmarkt en ander flankerend beleid*

In 1997 werkten in de kinderopvang ongeveer 26 000 personen. Bij een uitbreiding van de kinderopvangcapaciteit groeit ook de werkgelegenheid in de kinderopvang. Uitgaande van een capaciteitsuitbreiding met 71 000 plaatsen, die voor 60% in de BSO plaatsvindt en voor 40% in de opvang voor 0-4 jarigen, zal extra werkgelegenheid ontstaan voor circa 10 000 fte's of 18 000 à 20 000 personen. Dat betekent een noodzakelijke instroom van 4 500 tot 5 000 personen per jaar, naast een vervangingsvraag van 1 000 tot 1 200 personen. Zonder flankerende maatregelen zal het moeilijk zijn over voldoende arbeidskrachten te kunnen beschikken.

Dit onderwerp heeft een plaats in het arbeidsmarktconvenant dat het kabinet op 10 maart 1999 met CAO-partijen op het terrein van welzijn en jeugdhulpverlening en Arbeidsvoorziening heeft afgesloten. Gelet op de bestuurlijke verantwoordelijkheden op dit terrein is het wenselijk dat VNG en IPO ook toetreden tot het convenant. Het convenant zal leiden tot een meerjarig beleidskader en jaarplannen. In overleg met deze partijen zal bepaald worden welke specifieke maatregelen voor de sector kinderopvang nodig zijn. Te denken valt aan:

- Instroom van jongeren via vooral leer-arbeidsovereenkomsten;
- Verkorte opleidingen voor mensen met een verwante opleiding;
- Instroom van herintreders en allochtonen, doorstroom van arbeidskrachten op een I/D-baan;
- Behoud van huidige personeel.

De Arbeidsvoorziening, die de sector als speerpunt heeft aangemerkt, zal een bijdrage leveren door bemiddelingsinspanningen door de RBA's en scholing. Gezien de decentrale structuur van de kinderopvang verwacht het kabinet ook een inzet van de VNG en van de gemeenten.

Daarnaast zijn middelen nodig voor ondersteuning van gemeenten en instellingen bij de planning en uitvoering van de capaciteitsuitbreiding, voor tijdelijke uitbreiding van de ambtelijke capaciteit bij het Ministerie van VWS en voor monitoring.

Samenvattend zal voor het geheel aan flankerende maatregelen over de periode 1999-2002 een bedrag van circa f 29 mln. worden ingezet. Dit bedrag is als volgt over de verschillende jaren en posten verdeeld:

**Tabel 6. Inzet middelen voor flankerende maatregelen**

	1999	2000	2001	2002	2003
Totaal beschikbaar (zie tabel 1.)	139	144	192	272	272
Totaal flankerende maatregelen	7	9	6	6	2
– Bouwimpuls	5	5			
– Arbeidsmarkt en overige flankerende maatregelen	2	4	6	6	
Resteert voor uitbreiding	132	135	186	266	270

### *Paragraaf 9 Kwaliteit*

Het kwaliteitsbeleid in de kinderopvang verloopt via een aantal sporen.

#### Wetgeving en kwaliteitszorg

Op grond van de Welzijnswet stelt het rijk basisvoorwaarden aan de kwaliteit (overgenomen in gemeentelijke verordeningen) en dienen de gemeenten toezicht uit te oefenen. Medio 1998 heeft een evaluatie plaats gevonden van dat systeem. De Kamer heeft de resultaten daarvan ontvangen. Het huidige systeem blijkt, niet lang na de invoering, goed te werken. Zowel instellingen als gemeenten tonen zich daarover tevreden. Voorjaar 1999 voldeden tenminste zo'n 90% van de gemeenten aan hun verplichtingen. Knelpunten en tekortkomingen worden aangepakt binnen het bestaande systeem.

Gelijktijdig ontwikkelt de kinderopvangsector in lijn met artikel 7 van de Welzijnswet een kwaliteitsstelsel. In dat stelsel werken de instellingen zelf systematisch aan de eigen kwaliteit en laten zij zich periodiek doorlichten door onafhankelijke certificeerders. Het certificatieschema daarvoor is opgesteld door een brede werkgroep samengesteld uit alle partijen in de kinderopvang en is onlangs gereedgekomen. Voor het stelsel bestaat een groot draagvlak bij de instellingen; ook veel gemeenten hebben hun vertrouwen daarin uitgesproken.

In 1994 is bij de totstandkoming van de Welzijnswet gekozen voor het tijdelijk (tot 2001) opnemen van specifieke kwaliteitsbepalingen voor de kinderopvang (artikelen 20 en 22 van de Welzijnswet). Redenen daarvoor waren de kwetsbaarheid van de jonge doelgroep en de fase van opbouw waarin de kinderopvang verkeerde. Die redenen gelden ook in de toekomst. Bovendien zal het eigen kwaliteitsstelsel van de sector, dat immers vrijwillig is, nooit geheel dekkend zijn. Om een voor iedereen geldende basis te leggen in de kwaliteit, is het wenselijk een aantal basiselementen en het toezicht daarop ook na 2000 bij wet te garanderen. Het is het voornemen van het kabinet deze onderdeel te laten zijn van de Wet basisvoorziening kinderopvang. Aandachtspunten daarbij zijn:

- De kwaliteit van het toezicht wordt verbeterd. Met de VNG wordt een traject uitgezet waarin toezichtprotocollen worden ontwikkeld en een model waarin de rol van de gemeenten helder wordt gedefinieerd.
- Bezien wordt of de kosten van het toezicht moeten worden gefinancierd vanuit de specifieke uitkering aan de gemeenten. Mocht daartoe worden besloten, dan heeft dat consequenties voor de omvang van de capaciteitsuitbreiding.
- De relatie en afstemming tussen wettelijke kwaliteitsregels en toezicht en het sectorale kwaliteitssysteem.
- Bij het bepalen van de basiskwaliteitseisen wordt, waar mogelijk, aangesloten bij het huidige systeem. De partners in de kinderopvang worden daarbij nauw betrokken.

- Recent is gesproken met de CAO-partijen over de voorgenomen wijziging in de groepsmaat en leidster/kind-ratio voor kinderen van 4-12 jaar. Als uitkomst daarvan is besloten die wijziging voorlopig niet door te laten gaan en de besluitvorming daarover op te nemen in bovengenoemd traject.

#### Pedagogische vernieuwing en ouderparticipatie

Kinderopvang is een belangrijke voorziening voor kinderen. Voor steeds meer kinderen heeft kinderopvang een functie in hun ontwikkeling. Daar is kwaliteit voor nodig en samenwerking met andere belangrijke voorzieningen voor kinderen. Op dit moment is kinderopvang nog te vaak een geïsoleerde voorziening zonder relaties met andere voorzieningen in de buurt. Toch liggen op het lokale vlak de mogelijkheden voor samenwerking voor het oprapen. Afstemming met het onderwijs en met het lokale jeugdbeleid wordt dan ook gestimuleerd. Ook wordt gewerkt aan het verbeteren van de pedagogische kwaliteit door de verdere ontwikkeling van pedagogische vernieuwing in de kinderopvang. Met name voor de 4-12 jarigen wordt de ontwikkeling van nieuwe vormen van buitenschoolse opvang met kracht voortgezet. Waar dat mogelijk is, wordt de buitenschoolse opvang in relatie gebracht met de verdere ontwikkeling van de brede school. Gemeenten spelen daarbij een belangrijke rol. Ook de verbetering van de dienstverlening aan ouders verdient aandacht: meer differentiatie in vormen van kinderopvang en flexibele en verlengde openingstijden zullen meer dan nu een normaal onderdeel van het dienstenpakket van instellingen gaan vormen. Er zal afstemming plaatsvinden met de werkzaamheden van de Stuurgroep Dagindeling.

De positie van de ouders wordt verder versterkt. Ouders zijn de voornaamste financier in de kinderopvang en uiteraard eerstverantwoordelijk voor het welzijn van hun kind. Het is belangrijk dat de stem van de ouders duidelijk meeweegt, zowel op het niveau van de instelling als landelijk, onder meer bij de voorgenomen ontwikkeling. Om die redenen wordt de komende jaren de BOinK als vereniging van oudercommissies financieel ondersteund.

Den Haag,  
4 juni 1999

## Berekeningsgrondslag capaciteitsuitbreiding: de prijs van kinderopvang

De prijs van de kinderopvang is een belangrijk element om de omvang van de capaciteitsuitbreiding te kunnen berekenen. Doel van dit element uit de berekening van de capaciteitsuitbreiding is niet het formuleren van één landelijke standaardprijs, maar het bepalen van een berekeningsgrondslag voor te nemen overheidsmaatregelen.

Het jaarlijkse SGBO-onderzoek naar de stand van zaken in de kinderopvang geeft over 1997 een gemiddelde prijs voor opvang 0–4 jaar van f 17 870,- en voor opvang 4–12 jaar van f 11 400,-. Ook andere bronnen doen uitspraken over de gemiddelde prijs, waarbij rekening moet worden gehouden met een verschil in peiljaar en met een verschil in de omvang van de dienstverlening.

### Prijzen opvang 0–4 jarigen

Bron	Prijs opvang	Toelichting
SGBO	17 870	Gemiddelde prijs over alle plaatsen in 1997 op basis van onderzoek onder gemeenten
SZW	19 050	Subsidiegrondslag in de regeling Kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders 1999
SUK	20 324	Gemiddelde huurprijs in 1999 op basis van 14 700 op bedrijfsplaatsen geplaatste kinderen

Bij buitenschoolse opvang is de divergentie in prijzen groter. Tussen het hoogst en laagst aangetroffen prijsniveau zit een verschil van 80%. Meer nog dan bij opvang voor 0–4 jarigen ligt aan de verschillen in prijs een verschil in omvang en inhoud van de dienstverlening ten grondslag (alleen naschoolse opvang versus volledige buitenschoolse opvang, de activiteiten tijdens de opvanguren etc). Daarnaast is buitenschoolse opvang als type dienstverlening minder ver ontwikkeld dan opvang voor 0–4 jarigen. Veel buitenschoolse opvang verkeert in de opbouwfase en heeft daardoor nog geen volledige bezetting van de capaciteit.

### Prijzen opvang 4–12 jarigen

Bron	Prijs opvang	Toelichting
SGBO	11 400,-	Gemiddelde prijs over alle plaatsen in 1997 op basis van onderzoek onder gemeenten; Gemiddeld 1 292 uur opvang per jaar
SZW	12 575,-	Subsidiegrondslag voor volledige buitenschoolse opvang in de regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders 1999
VWS	7 000,-	Subsidiegrondslag in de Tijdelijke stimuleringsmaatregel buitenschoolse opvang 1997–2000; Gemiddeld 1 050 uur opvang per jaar; Bij meer dan 1 300 uur opvang per jaar geldt een prijs van $1,25 \times 7 000,- = 8 750,-$

In overleg met betrokken partijen zijn de verschillen in prijzen voor buitenschoolse opvang nader geanalyseerd in relatie tot de omvang van de dienstverlening en op basis van de huidige regelgeving. Conclusie van dat overleg was dat de variant van enkel naschoolse opvang (1 050 uur opvang per jaar à f 7 000,- in de termen van de Tijdelijke stimuleringsmaatregel buitenschoolse opvang) in de praktijk voor komt, maar niet als standaardpakket. Het standaardpakket opvang voor 4–12 jarigen omvat gemiddeld 1 380 uur opvang per jaar.

Bij handhaving van de subsidiegrondslag uit de Tijdelijke stimuleringsmaatregel buitenschoolse opvang (1 050 uur = f 7 000,-) leidt 1 380 uur

opvang tot een prijs van  $1,3 \times f 7 000,- = f 9 100,-$ . Dit prijsniveau ligt iets boven dat van een plusvariant die in de Tijdelijke stimuleringsmaatregel buitenschoolse opvang wordt onderscheiden (1 300 uur opvang bij een prijs van  $1,25 \times f 7 000,- = f 8 750,-$ ).

Voor opvang voor 4–12 jarigen blijft een subsidiegrondslag van f 7 000,- per plaats per jaar voor opvang van minimaal 1 050 uur per jaar het uitgangspunt. Daarboven wordt een categorie onderscheiden van minimaal 1 380 uur per jaar. Bij de berekening van de capaciteitsuitbreiding wordt ervan uitgegaan dat het merendeel van de buitenschoolse opvang zal worden ingevuld met een opvangaanbod van minimaal 1 380 uur. Tevens wordt, gezien de fase van ontwikkeling en opbouw, uitgegaan van een bezettingsgraad van 95%. Dat leidt tot een prijs van f 9 580,- per plaats.

**Model A.****Een model voor bedrijfsplaatsen via de WVA**

- Werkgevers betalen in eerste instantie het verschil tussen de kosten voor de opvang en de inkomensafhankelijke ouderbijdrage;
- De ouderbijdrage is in deze systematiek een inkomensafhankelijk percentage van de kostprijs van de opvang, dat oploopt van 6% tot 65%. Dat percentage is gebaseerd op de huidige tabel ouderbijdragen en de huidige gemiddelde prijs van de kinderopvang;
- Er wordt een vaste werkgeversbijdrage vastgesteld. Indicatieve budgettaire berekeningen laten zien dat deze vaste werkgeversbijdrage ongeveer 35% van het tarief voor de opvangplaats kan bedragen. Dat komt grosso modo overeen met het verschil tussen de kostprijs en de hoogste ouderbijdrage. Bij invoering van de nieuwe systematiek zal dit percentage exact worden vastgesteld;
- Werkgevers die meer betalen dan de vaste werkgeversbijdrage worden zodanig gecompenseerd, dat zij uiteindelijk niet meer betalen dan die bijdrage;
- De vaste werkgeversbijdrage en de compensatie worden berekend op basis van de totale uitgaven voor kinderopvang van de werkgever;
- De aangepaste WVA is ook van toepassing op bijdragen van werkgevers aan CAO-fondsen voor kinderopvang;
- Indien de werkgever niet of niet voldoende bijdraagt in de kosten, valt de ouder onder het regime van de buitengewone-lastenaftrek.

**Model B.****Een specifieke heffingskorting in de inkomstenbelasting voor ouders die gebruik maken van bedrijfsplaatsen**

- De hoogte van de werkgeversbijdrage wordt in dit model vastgelegd in CAO-afspraken en is daarmee variabel. De WVA wordt afgeschaft.
- De werkgever betaalt deze vaste bijdrage aan de instelling (of aan de ouders). De ouders betalen in eerste instantie het verschil tussen de kostprijs en de werkgeversbijdrage.
- De ouderbijdrage is een inkomensafhankelijke percentage van de kostprijs dat oploopt van 6% tot 65%.
- Afhankelijk van het inkomen betaalt de fiscus maandelijks een deel van de kosten aan de ouders.
- Wanneer een werkgever ontbreekt (zelfstandigen, particulieren), betalen ouders de volledige kostprijs. De fiscus vult de bijdrage die ouders betalen aan tot 65% van de kostprijs.

**Model C.****Een specifieke heffingskorting in de inkomstenbelasting voor ouders die gebruik maken van kinderopvang (bedrijfsplaatsen en subsidieplaatsen)**

- In dit model wordt de structuur voor bedrijfsplaatsen, zoals beschreven in het voorgaande model, uitgebreid met subsidieplaatsen.
- Gemeenten betalen voor subsidieplaatsen een vaste gemeentelijke bijdrage aan de instelling (of aan de ouder), vergelijkbaar met de vaste bijdrage van werkgevers voor bedrijfsplaatsen.
- Ouders betalen voor subsidieplaatsen, net als bij bedrijfsplaatsen, het verschil tussen de kostprijs en de bijdrage van de co-financier; in dit geval de gemeente.

- De ouderbijdrage is, zowel bij bedrijfsplaatsen als bij subsidieplaatsen een inkomensafhankelijke percentage van de kostprijs dat oploopt van 6% tot 65%. Afhankelijk van het inkomen betaalt de fiscus maandelijks een deel van de kosten aan de ouders.