

Vergaderjaar 2002–2003

28 447

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

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 18 april 2003

1. Algemeen

1.1 Inleiding

Algemeen

De kinderopvangsector, één van de snelst groeiende sectoren in Nederland, is toe aan een eigen wettelijk kader. Met het wetsvoorstel Wet basisvoorziening kinderopvang (Wbk) wordt hierin voor het eerst voorzien. De sector dringt hier al lang op aan. Met de Wbk wordt de financiële toegankelijkheid voor kinderopvang en gastouderopvang vergroot, wordt de positie van ouders door middel van vraagfinanciering versterkt, gaan werkgevers een evenwichtige bijdrage betalen, dienen kinderopvang en gastouderopvang aan vereenvoudigde en landelijk uniforme kwaliteitseisen te voldoen en wordt ook het toezicht volgens landelijke regels uitgevoerd.

De beoogde invoeringsdatum van de Wbk was voorzien op 1 januari 2004. Zoals uw Kamer bij brief van 28 maart 2003¹ is meegedeeld heeft de regering besloten de invoeringsdatum met een jaar uit te stellen tot 1 januari 2005. Aan dit besluit ligt de financiële problematiek van de Wbk ten grondslag. Gezien de demissionaire status van het huidige kabinet kan geen beslissing worden genomen over de wijze waarop het tekort wordt aangevuld. Een verantwoorde invoering van de Wbk per 1 januari 2004 is niet meer mogelijk. Invoering van de Wbk is alleen mogelijk indien de financiële problemen worden opgelost. Afhankelijk van de keuzen van het nieuwe kabinet terzake kan dit betekenen dat de Wbk ingrijpend moet worden veranderd.

Omdat de regering voortgang van het wetstraject van groot belang acht, is besloten onderhavige nota naar aanleiding van het verslag en een nota van wijziging wel naar de Tweede Kamer te sturen. Voorbereidingen ten behoeve van de invoering van de Wbk worden eveneens voortgezet, rekening houdend met de nieuwe invoeringsdatum. Dit betreft onder meer overleg met betrokkenen partijen in het kinderopvangveld over de vormgeving van de kwaliteitsregels, deregulering en toezicht op grond van de Wbk.

¹ Kamerstukken II, 2002–2003, 28 447, nr. 6.

Gaarne spreekt de regering de erkentelijkheid uit over de wijze waarop de leden van de Vaste Commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) het voorliggend wetsvoorstel ter hand hebben genomen. Op in het verslag aan de orde gestelde onderwerpen wordt in deze nota zoveel mogelijk volgens de in het verslag gekozen indeling en volgorde ingegaan. In een aantal gevallen is uit doelmatigheidsoverwegingen de voorkeur gegeven aan het samenvoegen van vragen en opmerkingen. Mede naar aanleiding van het verslag worden enkele wijzigingen in het wetsvoorstel aangebracht. Hiervoor zij in zijn algemeenheid verwezen naar de nota van wijziging en de daarbij behorende toelichting.

In deze paragraaf wordt allereerst ingegaan op het belang van kinderopvang en de huidige situatie, daarna komen doelstellingen en uitgangspunten van de Wbk, deregulering en lastenvermindering en het financiële kader aan de orde.

Kinderopvang is van groot maatschappelijk belang, voor zowel ouders en hun kinderen, sociale partners en overheid. Zonder kinderopvang zullen vele ouders in de problemen komen om werk en privé goed te kunnen combineren. Goede en verantwoorde kinderopvang is goed voor kinderen: ze ontmoeten er speelkameraadjes, ontwikkelen zich in een stimulerende omgeving op persoonlijk en sociaal vlak en ze worden betrokken bij activiteiten die thuis niet altijd kunnen. Daarnaast speelt kinderopvang een rol bij de overdracht van normen en waarden en bij de ontwikkelingsstimulering van kinderen met een achterstand. Voor werkgevers is kinderopvang een onderdeel van de arbeidsvoorwaarden: goede en concrete kinderopvangafspraken trekken werknemers aan en zorgen er voor dat werknemers blijven. Voor de overheid ten slotte is kinderopvang van belang voor de werkgelegenheid en de macro-economische groei. Daarom wil de regering kinderopvang bevorderen en er zorg voor dragen dat de kwaliteit goed is, opdat ouders met een gerust hart hun kinderen aan de kinderopvang kunnen toevertrouwen.

De huidige situatie kenmerkt zich door veel activiteit en inspanning om de capaciteit van opvangplaatsen te vergroten. De uitbreidingsdoelstelling van de Regeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang (Rkb) is eind 2002 ruimschoots gehaald: er zijn 172 000 kindplaatsen gerealiseerd, ruim 6 000 meer dan de doelstelling. Maar een uitbreiding in de capaciteit is niet voldoende om de knelpunten in huidige situatie op te lossen. De gesignaleerde knelpunten op het gebied van financiering, concurrentiepositie voor ondernemers, regelingen met betrekking tot kwaliteit en toezicht zijn veelal terug te voeren naar het huidige systeem van aanbodfinanciering en de lappendeken aan tijdelijke maatregelen (financiële regelingen en kwaliteitsregels). Hiervoor zij ook verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

De Wbk regelt – onder bepaalde voorwaarden – een recht op financiering van het gebruik van kinderopvang en gastouderopvang. Daarnaast regelt de Wbk de kwaliteit van kinderopvang en het toezicht hierop. Doelstelling van de Wbk is te komen tot een situatie waarin voldoende en betaalbare kinderopvang beschikbaar is om de combinatie arbeid en zorg te vergemakkelijken en waarin een basisniveau aan kwaliteit is gegarandeerd. Met de Wbk wordt de positie van ouders versterkt, omdat ouders de middelen voor kinderopvang zelf in handen krijgen via het instrument vraagfinanciering. Tripartiete financiering door ouders, overheid en werkgevers garandeert een zo toegankelijk mogelijk stelsel. Vraagfinanciering zal daarnaast tot effect hebben dat er een meer gelijkwaardige concurrentiepositie tussen ondernemers ontstaat. Voor deze uitgangspunten is breed draagvlak bij betrokken partijen in de kinderopvangsector.

Een ander uitgangspunt van de Wbk en de bijbehorende uitvoeringsregelingen is dat zoveel mogelijk bestaande regels worden vereenvoudigd en dat de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemers wordt versterkt. De basiskwaliteitseisen moeten ruimte bieden aan het zelfregulerende vermogen van de sector. Zo wil de regering de criteria voor groeps grootte en leidster/kind-ratio differentiëren naar leeftijd, zodat meer ruimte wordt geboden voor samenwerkingsrelaties met bijvoorbeeld sportactiviteiten en brede scholen. Met de Wbk vindt daarnaast deregulering plaats door de huidige tijdelijke regelingen te vervangen door één wettelijk systeem met een eenduidig financieringsstelsel. Voorts vervangt de Wbk de huidige kwaliteitsregels – die van gemeente tot gemeente kunnen verschillen – door landelijke kwaliteitseisen die gelden voor alle ondernemers. Ook het toezicht wordt via landelijke toezichtprotocollen gestandaardiseerd, waarmee uniformiteit wordt gegarandeerd. Deze veranderingen in het kwaliteit- en toezichtarrangement geven aanzienlijke lastenvermindering – zeker voor ondernemers die landelijk exploiteren – vergeleken met de huidige situatie.

Ten opzichte van het wetsvoorstel heeft de regering, na overleg met betrokken partijen in de kinderopvangsector, een stap gezet in relatie tot zelfregulering en lastenvermindering, leidend tot deregulering. Zo wordt in de nota van wijziging voorgesteld dat de bepalingen met betrekking tot de vierjaarlijkse beschrijving van het beleid en het jaarverslag worden vervangen door een facultatieve bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur (amvb) nadere regels te stellen omtrent de informatievoorziening aan ouders. Indien op termijn betrokken partijen meer gebruik gaan maken van vormen van zelfregulering (in de vorm van algemene leveringsvoorwaarden, wellicht uitmondend in een standaardregeling), geeft deze wijziging de wetgever meer flexibiliteit. Hierdoor kan de overheidsregulering ten aanzien van deze onderdelen nog verder verminderen of wellicht kan vervallen. In dit verband dient ook het klachtrecht te worden genoemd. Indien betrokken partijen in de kinderopvangsector komen tot een landelijke geschillencommissie voor de kinderopvang wordt opgenomen in een standaardregeling is het denkbaar dat de regering wettelijke regels met betrekking tot klachtrecht opnieuw gaat beziën. Ten slotte wordt in de nota van wijziging voorgesteld de bepaling te laten vervallen om voor oudercommissies bij amvb nadere regels te kunnen stellen over de samenstelling en de werkwijze. De regering heeft er vertrouwen in dat ondernemers in de kinderopvang en de gastouderopvang in overleg met ouders tot een goede invulling van bovengenoemde aspecten kunnen komen.

Met de Wbk gaan ouders zelf de kinderopvanginstelling kiezen. Zo worden ze gestimuleerd een kritische afweging van kosten en baten te maken. Dit betekent dat ouders het verzamelpunt worden van alle geldstromen en zaken moeten regelen om de financiën rond te maken. Het streven is om de administratieve lasten zo beperkt mogelijk te houden. Het systeem van een centraal uitgekeerde tegemoetkoming aan ouders sluit hier het best bij aan. Door de Belastingdienst de uitvoering te laten verzorgen worden de administratieve lasten beperkt. In het kader van de voorbereiding van de implementatie wordt gewerkt aan een efficiënte inrichting en afstemming van het administratieve proces met alle betrokken partijen. Hierbij worden de te gebruiken formulieren en de te overleggen gegevens op elkaar afgestemd.

De Wbk kent het uitgangspunt van tripartiete financiering. Ouders en overheid bekostigen tweederde van de kosten van gebruik van formele kinderopvang en gastouderopvang, werkgevers worden geacht eenderde te betalen. In het wetsvoorstel is opgenomen dat de overheid het gat dat ontstaat als werkgevers niet of onvoldoende bijdragen inkomensafhanke-

lijk compenseert. Op dit moment valt circa 64% van alle werknemers onder een kinderopvangregeling. Ontbrekende werkgeversbijdragen leiden echter tot een aanzienlijke kostenpost voor de overheid. Dit gecombineerd met het feit dat de prijzen en het volume van kinderopvang de laatste jaren flink zijn gestegen, maakt dat de Wbk een fors financieel tekort kent. Voor nadere uitwerking hiervan wordt verwezen naar paragraaf 8.1.

Begrip basisvoorziening

De leden van de CDA-fractie nodigen de regering uit een duidelijker omschrijving van het doel van de Wbk op te nemen. Deze leden geven de regering in overweging om artikel 104 (de citeertitel: Wet basisvoorziening kinderopvang) te wijzigen in Wet tegemoetkoming kinderopvangkosten. De leden van de SP-fractie vragen zich af wat onder het begrip «basisvoorziening» wordt verstaan. Bovendien willen deze leden weten waarom deze basisvoorziening niet leidt tot een recht op kinderopvang voor ouders. De leden van de ChristenUnie ten slotte vragen of de regering, daarbij verwijzend naar het advies van de Raad van State op dit punt, geen verwarring zaait als het begrip «basisvoorziening» op verschillende manieren wordt toegepast.

Keuzevrijheid voor ouders staat in het wetsvoorstel Wbk centraal. Het zijn de ouders die eerstverantwoordelijk zijn voor de opvoeding en het welzijn van hun kinderen en het zijn de ouders die bepalen of ze gebruik gaan maken van kinderopvang, en zo ja, welke vorm: informeel of formeel, gastouderopvang of opvang in een kindercentrum. De overheid wil en kan niet treden in deze verantwoordelijkheid van ouders. Wel vindt de overheid dat, indien ouders kiezen voor formele kinderopvang (omdat ze bijvoorbeeld geen beschikking hebben over informele mogelijkheden) de geboden kinderopvang van goede kwaliteit moet zijn. Ouders moeten met een gerust hart hun kinderen aan de formele kinderopvang kunnen toevertrouwen; dit is voor veel ouders een belangrijke voorwaarde om aan het arbeidsproces deel te kunnen nemen. Daarom regelt de Wbk een basisniveau aan kwaliteitseisen.

De regering kan zich dan ook niet vinden in het voorstel van de leden van de CDA-fractie om de citeertitel van de Wbk te wijzigen in Wet tegemoetkoming kinderopvangkosten. De Wbk regelt immers niet alleen de tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang, maar ook de kwaliteit van de opvang en het toezicht daarop. Dat wordt zowel in het opschrift van de Wbk als in de considerans op beknopte wijze tot uitdrukking gebracht.

Wat betreft het begrip basisvoorziening merkt de regering op dat het hierbij gaat het om een essentiële maatschappelijke voorziening die van invloed is op het welzijn van de burger en in beginsel voor iedere burger open dient te staan. Het feit dat een voorziening in belangrijke mate of geheel uit de collectieve middelen wordt gefinancierd benadrukt dat nog eens. Kinderopvang is naar de mening van de regering een essentiële maatschappelijke voorziening. Kinderopvang heeft zich, mede op basis van het gevoerde stimuleringsbeleid, de betrokkenheid van het bedrijfsleven en de inbreng van ouders een geheel eigen maatschappelijke positie verworven. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat kinderopvang, mede gezien de turbulente ontwikkelingen die de sector heeft doorgemaakt en nog steeds doormaakt, zich nog niet de maatschappelijke positie heeft verworven zoals bijvoorbeeld het onderwijs en de gezondheidszorg. Met de Wbk wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan een verdergaande maatschappelijke inbedding van kinderopvang. De Wbk creëert evenwel geen recht op kinderopvang (er bestaat anderzijds ook geen plicht om gebruik te maken van kinderopvangvoorzieningen), maar – onder bepaalde voorwaarden – een aanspraak voor ouders op een

overheidstegemoetkoming voor de gemaakte kosten van kinderopvang. De overheid heeft onder de Wbk, naast de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van en het toezicht op de kinderopvang, verantwoordelijkheid voor een in financieel opzicht toegankelijke kinderopvang. De overheid is echter niet verantwoordelijk voor een dekkende infrastructuur voor kinderopvang.

In antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie stelt de regering dat er geen verwarring wordt gezaaid door een verschillende toepassing van het begrip «basisvoorziening». De Raad van State heeft uitsluitend gewezen op verschillen tussen en overeenkomsten met de overheidsverantwoordelijkheid voor andere voorzieningen, zoals onderwijs en de gezondheidszorg. Daarmee heeft de Raad impliciet aangegeven dat het begrip «basisvoorziening» op verschillende wijze kan worden gebruikt.

Arbeid- en zorgdoelstelling

De leden van de CDA-fractie uiten bezwaren tegen de inperking van de aanspraak op een fiscale tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang. Als gevolg daarvan zou de keuzevrijheid van ouders in de verdeling van taken worden losgelaten. 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. De fractieleden van de SGP stellen vraagtekens bij het overheidsbeleid met betrekking tot arbeidsparticipatie in relatie tot keuzevrijheid en kinderopvang.

De regering wil de combinatie arbeid en zorg voor ouders vergemakkelijken. De regering acht het een taak van de overheid deze ouders hierbij financieel te ondersteunen. Kinderopvang blijkt immers een belangrijke bijdrage te leveren aan de arbeidsdeelname en heeft als gevolg hiervan een gunstig effect op de macro-economische ontwikkelingen. Op grond van berekeningen van het Centraal Plan Bureau¹ kan zelfs gesteld worden dat de uitgaven van de overheid ter verbetering van de toegankelijkheid van kinderopvang zichzelf voor een belangrijk deel terugverdienen in de vorm van hogere belastingontvangsten en lagere uitgaven sociale zekerheid. Het op grond van de Wbk mede financieren door de overheid van kinderopvanggebruik voor ouders die arbeid en zorg combineren is overigens een voortzetting van het huidige beleid, waarbij alleen ouders die arbeid en zorg combineren in aanmerking komen voor aftrek voor uitgaven van kinderopvang in de zin van de Wet inkomstenbelasting 2001. Anders dan de leden van de CDA-fractie menen, is er op dit punt geen verschil tussen de huidige fiscale regeling en het voorliggende wetsontwerp.

Pedagogische doelstelling voor kinderopvang

De leden van de fractie van de PvdA zijn van mening dat kinderopvang naast een economische functie ook een functie heeft voor de ontwikkeling van kinderen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het klopt dat de regering de pedagogische doelstelling slechts van toepassing verklaart op opvang in de peuterspeelzaal en op specifieke opvang die voortkomt uit ontwikkelingsstimulering van achterstandsgroepen. De leden van de SGP-fractie stellen dat niet de wens van de ouders om te gaan werken centraal moet staan, maar de opvoeding van en de liefde en geborgenheid voor het kind. Deze leden vragen de regering aan te geven op welke wijze primair de belangen van het kind worden gediend door het faciliteren en stimuleren van kinderopvang. In dit verband is de vraag van de fractieleden van de ChristenUnie van belang wat in het kader van dit wetsvoorstel concreet wordt verstaan onder opvoeding.

¹ CPB, «Analyzing the macro-economic impact of child care subsidies», 1999. CPB Macro Economische Verkenning 1999, 1998; J.J. Graafland, R.A. de Mooij, A.G.H. Nibbelink, A. Nieuwenhuis (CPB), MIMCing Tax Policies and The Labour Market, Elsevier, 2001. Zie ook J. Plantega, Het kind van de rekening, Tijdschrift voor Politieke Economie, 2002, 23(4), blz 3–19.

De regering is van mening dat zowel in de kinderopvang (gastouderopvang, kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang) als bij het peuterspeelzaalwerk sprake dient te zijn van een pedagogische doelstelling. De regering verklaart deze doelstelling dus niet uitsluitend van toepassing op de peuterspeelzalen en op opvang die voortkomt uit ontwikkelingsstimulering van achterstandsgroepen. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel wordt een viertal kernbegrippen genoemd, waarvan bij «verantwoorde kinderopvang» sprake moet zijn:

- het bieden van voldoende veiligheid;
- de ontwikkeling van de persoonlijke competentie van kinderen;
- de ontwikkeling van de sociale competentie van kinderen;
- overdracht van normen en waarden.

De regering is van mening dat de combinatie van deze vier kernbegrippen de pedagogische doelstelling van de kinderopvang omschrijven en daarmee het begrip «opvoeden» omvatten.

Uiteraard zijn ouders de eerst verantwoordelijken voor de opvoeding van hun kinderen. Zij delen deze opvoedingstaak met anderen, bijvoorbeeld leidsters in de kinderopvang, onderwijzers op school of gastouders. Ouders verwachten ook dat kinderopvang een pedagogische doelstelling heeft; hun kinderen verblijven immers veelal meerdere dagen per week in een kindercentrum.

Onderzoek naar effecten en kwaliteit kinderopvang

De leden van de SGP-fractie vragen wanneer de Kamer het onderzoek naar de kwaliteit van de opvang van baby's tegemoet kan zien en of dit resultaat meegenomen wordt in het opstellen van de kwaliteitscriteria. Deze leden vragen of de regering bereid is niet alleen een landelijk onderzoek naar de kwaliteit van kinderopvang bij baby's uit te voeren maar ook naar de effecten van opvang op kinderen van zeer jonge leeftijd. Ook de leden van de fractie van GroenLinks vragen wanneer de Kamer bovengenoemd onderzoek tegemoet kan zien en of dit resultaat meegenomen wordt in het opstellen van kwaliteitscriteria.

In maart 2002 heeft staatssecretaris Vliegenthart een brief aan de Tweede Kamer¹ gestuurd naar aanleiding van vragen van kamerleden over de stelling van prof. M. Riksen-Walraven dat langdurige kinderopvang van met name jonge kinderen bij bepaalde omgevingsfactoren tot sociaal-emotionele risico's leidt². De naar aanleiding van deze stelling ontstane discussie is begrijpelijk omdat ouders willen weten of zij hun kinderen met een gerust hart aan de kinderopvang kunnen toevertrouwen. Uiteraard komt dan de vraag naar voren of kinderopvang goed of juist schadelijk is voor de ontwikkeling van kinderen. Uit onderzoek blijkt dat de kwaliteit van de opvang bepalend is voor de effecten daarvan op de ontwikkeling van de kinderen. De regering onderschrijft de heersende mening dat opvang van lage kwaliteit negatieve effecten kan hebben op de ontwikkeling van kinderen, terwijl opvang van hoge kwaliteit iets extra's kan bieden, bijvoorbeeld voor kinderen in achterstandssituaties. Vanzelfsprekend geldt dit overigens ook voor andere belangrijke opvoedingsmilieus van het kind, zoals de school en het gezin. Riksen-Walraven stelt in haar oratie dat baby's extra kwetsbaar zijn voor opvang van slechte kwaliteit. De hoogleraar pleit dan ook voor nader onderzoek naar de kwaliteit van de opvang van baby's. Dit onderzoek is ondertussen door de staatssecretaris aan uw Kamer toegezegd.

Naar aanleiding hiervan heeft staatssecretaris Phoa op 14 november jl. in een brief aan uw Kamer³ gemeld het startsein te hebben gegeven voor twee projecten: Kwaliteit babyopvang van het Nederlands Instituut Zorg en Welzijn (NIZW) en Nationale studie pedagogische kwaliteit kinderop-

¹ Kamerstukken II, 2001–2002, 26 587, nr. 18.

² Zie hiervoor «Wie het kleine niet eert», M. Riksen-Walraven, 2002, Oratie, Nijmegen.

³ Kamerstukken II, 2002–2003, 26 587, nr. 22.

vang van het Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek (NCKO), een samenwerkingsverband tussen de universiteiten van Amsterdam (professor L. Tavecchio), Leiden (professor R. van IJzendoorn) en Nijmegen (professor M. Riksen-Walraven).

Het project Kwaliteit babyopvang van het NIZW beoogt bij leidsters in kinderdagverblijven door middel van gerichte pedagogische ondersteuning de kennis en vaardigheden te versterken die bijdragen aan het beter ondersteunen van het welbevinden en de ontwikkeling van de groep jongste kinderen. Het project is erop gericht de kwaliteit van de opvang, met name de interactie tussen leidsters en baby's, te verbeteren. Het betreft een project van ruim twee jaar. Het project moet leiden tot een aantal concrete producten, geschikt voor gebruik in de praktijk.

De Nationale studie pedagogische kwaliteit kinderopvang van het NCKO is een wetenschappelijke studie met vier deelonderzoeken, die een verbetering en bewaking van de pedagogische kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang van 0 tot en met 3 jarigen beogen. De deelprojecten zullen tevens inzicht geven in de effecten van kinderopvang op het welbevinden en de ontwikkeling van jonge kinderen, en dus niet alleen van baby's. De gehele doorlooptijd van (delen van) het onderzoek bedraagt ruim acht jaar. Tussentijds zullen de resultaten van de deelonderzoeken bekend worden gemaakt.

Gezien de looptijd van het onderzoek kunnen de uitkomsten van de Nationale studie pedagogische kwaliteit kinderopvang thans niet worden meegenomen in de op de Wbk te baseren amvb waarin kwaliteitsregels worden opgenomen. Indien tussentijdse resultaten van het bovengenoemde onderzoek aanleiding geven de kwaliteitsregels aan te passen, zal de wetgeving desgewenst te zijner tijd gewijzigd kunnen worden.

De Kamer zal op de hoogte worden gehouden van de voortgang van en ontwikkelingen van beide projecten.

Kinderopvang van VWS naar SZW

De leden van de SGP-fractie vragen naar inhoudelijke argumenten van de overdracht van kinderopvang van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) naar het ministerie van SZW. In het bijzonder vragen zij zich af of kinderopvang in de eerste plaats als een arbeidsmarkt-instrument wordt gepositioneerd. Kinderopvang om medische of sociale redenen zou dan ondergeschikt kunnen worden, zo vrezen deze leden.

Uit de bovenstaande antwoorden van de regering op vragen over de doelstelling van de Wbk blijkt dat kinderopvang niet slechts een arbeidsmarktinstrument is, maar wel degelijk ook een instrument dat beoogt de ontwikkeling van kinderen te stimuleren. Dit aspect zal ook na overgang van kinderopvang naar het ministerie van SZW een belangrijk aandachtspunt in de beleidsontwikkeling blijven.

Kinderopvang is om de volgende redenen overgebracht naar het ministerie van SZW: ten eerste is dit departement verantwoordelijk voor het beleid de combinatie van arbeid en zorg te vergemakkelijken; kinderopvang maakt deel uit van dit beleid. Ten tweede is het beleid rondom emancipatie en familiezaken binnen het ministerie van SZW geïntegreerd. Kinderopvang heeft hiermee belangrijke raakvlakken. Ten derde vindt vanuit het ministerie van SZW structureel overleg plaats met de sociale partners over het arbeidsvoorwaardenbeleid. Gezien het uitgangspunt van tripartiete financiering in de Wbk – naast ouders en overheid dragen werkgevers bij aan de kosten van het kinderopvanggebruik van hun werknemers – ligt hier een belangrijk aanknopingspunt voor kinderopvang. Ten slotte is het ministerie van SZW verantwoordelijk voor de huidige regelingen voor kinderopvang voor alleenstaande ouders in de

bijstand, en voor arbeidsgehandicapten en WW'ers. Deze regelingen worden in de Wbk geïntegreerd.

In antwoord op de vraag van de fractieleden van de SGP, stelt de regering dat bij de overgang van kinderopvang naar het ministerie van SZW is besloten het hele beleidsterrein kinderopvang, waaronder het wetsvoorstel Wbk, mee over te laten gaan. Dit betekent dat de doelgroep sociaal-medisch geïndiceerden als specifieke doelgroep onder de reikwijdte van de Wbk blijft vallen.

Capaciteitsramingen kinderopvang

De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoeveel kinderopvangplaatsen de komende jaren nodig zijn om aan de vraag tegemoet te komen en tot hoeveel extra kinderopvangplaatsen het wetsvoorstel moet leiden. Deze laatste vraag wordt ook door de leden van de fractie van de ChristenUnie gesteld. In dit verband vragen de leden van de VVD-fractie naar de reactie van de regering op de publicatie «Kinderopvang in het MKB» van MKB-Nederland en de Maatschappelijk Ondernemers Groep (MOgroep). Ook de leden van de PvdA-fractie willen graag weten of de kinderopvangcapaciteit bij de invoering van de Wbk toereikend is om de overgang van aanbod- naar vraagfinanciering te kunnen maken. Meer specifiek vragen zij hoeveel plaatsen hiervoor nodig zijn en hoe dat aantal zich verhoudt tot het aantal van 171 000 dat genoemd wordt in de SZW-begroting voor het jaar 2003. De leden van de fracties van GroenLinks- en van de ChristenUnie vragen eveneens welke prognoses de regering hanteert voor de behoefte aan kinderopvang.

In de aanloop van de totstandkoming van het wetsvoorstel hebben de Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO) en het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) gezamenlijk een raming¹ uitgevoerd naar de vraag naar kinderopvang voor de periode 2003–2007. Op basis van enquêtegegevens van een representatieve groep huishoudens zijn de determinanten bepaald die de huidige vraag naar opvang verklaren. Samen met de veronderstelde economische en demografische ontwikkelingen voor de ramingsperiode resulteert dit vervolgens in het aantal benodigde kinderopvangplaatsen. In de raming is onderscheid gemaakt naar inkomensgroepen en naar leeftijd van de kinderen. Op grond van deze raming is bij de voorbereiding van de Wbk uitgegaan van de volgende aantallen benodigde opvangplaatsen:

Tabel 1 Raming van het benodigde aantal opvangplaatsen 2003–2007

	0 t/m 3 jarigen	4 t/m 12 jarigen	Totaal
2003	110 950	53 250	164 200
2004	117 550	57 550	175 100
2005	124 150	62 050	186 200
2006	131 350	67 150	198 500
2007	138 950	72 750	211 700

Dit heeft geresulteerd in een vraagraming die oploopt van bijna 150 000 plaatsen in 2003 tot ruim 190 000 in 2007. Grofweg tweederde van de plaatsen heeft betrekking op kinderen van 0 tot en met 3 jaar. Om aan deze vraag te kunnen voldoen, zijn als gevolg van een bezettingsfrictie meer plaatsen bij de instellingen nodig. Een bezettingspercentage van 90% voor 0 tot en met 3 jarigen en 89% voor 4 tot en met 12 jarigen betekent dat in 2003 totaal 164 200 plaatsen nodig zijn. Het aantal benodigde plaatsen in 2007 ligt op bijna 211 700.

¹ De vraag naar kinderopvang; raming voor 2003 tot 2007; Stichting voor Economisch Onderzoek van de Universiteit van Amsterdam, Sociaal en Cultureel Planbureau; Den Haag, april 2001 8; SCP-werkdocument 67, SEO-rapport 572. De resultaten zijn bij brief van 25 juni 2001 (DJB/KO-2191884) naar de Tweede Kamer gezonden.

Informatie over de voortgang in de capaciteitsuitbreiding wijst uit dat bij de invoering van de Wbk het benodigde aantal plaatsen ook daadwerkelijk beschikbaar zal zijn. Indien de uitbreidingsdoelstellingen van de Rkb volledig worden gerealiseerd, zal het aanbod ultimo 2003 circa 171 000 plaatsen bedragen. Kinderopvanginstellingen geven aan dat zij dit aantal ultimo 2002 reeds hebben bereikt en ultimo 2003 zullen beschikken over in totaal circa 191 000 plaatsen¹. Dit is dus ruimschoots het geraamde aantal van 164 200. De beschikbaarheid van kinderopvang hoeft op grond van deze gegevens dus geen beletsel te zijn voor de overstap van aanbod-naar vraagfinanciering. Voorafgaand aan de invoering van de Wbk zal de vraagruiming worden geactualiseerd.

Voor de vraag van de leden van de VVD-fractie over kinderopvang in het midden- en kleinbedrijf wordt verwezen naar paragraaf 4.3.

Van aanbod- naar vraagfinanciering

De leden van de SP-fractie hebben vragen over de hoofdlijnen van het wetsvoorstel. Deze betreffen de keuze voor vraagfinanciering in plaats van aanbodfinanciering en de vraag of de markt wel de beste garantie biedt voor voldoende betaalbaar aanbod. De leden van de ChristenUnie informeren of de keuze voor vraagfinanciering wellicht meer mogelijkheden biedt voor opvang op levensbeschouwelijke grondslag. De leden van de PvdA-fractie stellen vragen over het mogelijk maken van de regierol voor gemeenten. Deze leden vragen of de regering bereid is hiervoor tijdelijke middelen ter beschikking te stellen.

In het voorliggende wetsvoorstel heeft de regering principieel gekozen voor een systeem van vraagfinanciering, waarbij de ouders centraal staan, in plaats van aanbodfinanciering. De introductie van vraagfinanciering doet naar het oordeel van de regering recht aan de wens van ouders om zelf een geschikte kinderopvangvoorziening voor hun kinderen te kiezen en biedt de beste waarborgen dat het aanbod ontstaat waar ook de vraag is. Tevens zal dit tot gevolg hebben dat het aanbod, zowel kwalitatief als kwantitatief, in overeenstemming is met de keuze van de ouders. Naar de mening van de regering leidt sturing via de vraag tot een betere aansluiting van vraag en aanbod, dan planning van voorzieningen door de gemeenten zoals in de huidige situatie. Hiermee wordt meer marktwerking binnen de kinderopvangsector geïntroduceerd. Echter, de introductie van marktwerking alleen is niet een voldoende om tot een toegankelijk stelsel van kinderopvang te komen. Om die reden introduceert het wetsvoorstel een stelsel van tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang. Afhankelijk van de inkomenspositie van ouders (in combinatie met het gebruik van kinderopvang, het type opvang en de prijs) ontvangen de ouders van de overheid een bijdrage in de kosten. Op deze manier kunnen alle ouders, voor zover zij voldoen aan de voorwaarden van de Wbk, kinderopvang inkopen. Het wetsvoorstel biedt bijvoorbeeld ouders die nu gebruik maken van een subsidieplaats onder de Wbk dezelfde keuzemogelijkheden als andere ouders. Zij kunnen zelf bepalen waar zij hun kindplaats inkopen. De Wbk stelt ook minder draagkrachtige ouders in staat kinderopvang te kopen. In dit verband wordt ook verwezen naar paragraaf 1.2.

Een stelsel met vraagfinanciering, waarbij ouders meer keuzevrijheid krijgen en ouders de contractpartners van de kinderopvangorganisaties zijn, zorgt ervoor dat de positie van ouders wordt versterkt. Omdat ouders zelf contractpartij worden, zullen zij meer dan in de huidige situatie hun individuele voorkeur voor specifieke vormen van opvang, zoals opvang op levensbeschouwelijke grondslag, kunnen laten gelden. Om die reden verwacht de regering dat ook de mogelijkheden voor kinderopvang op

¹ Monitor uitbreiding kinderopvang 2002, Deloitte & Touche, niet-dossierstuk II 2002-2003, SZW 0300033.

levensbeschouwelijke grondslag zullen toenemen; het wetsvoorstel maakt een dergelijke ontwikkeling beter mogelijk.

In antwoord op de vraag van de fractieleden van de PvdA over financiële middelen in relatie tot de regierol van gemeenten stelt de regering hiervoor op grond van de Wbk geen tijdelijke middelen beschikbaar te hebben gesteld. Naar de mening van de regering is een dergelijke maatregel niet nodig. Zoals in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel is uiteengezet, blijft de gemeente een belangrijke rol spelen bij het brengen van samenhang tussen kinderopvang en andere jeugdvoorzieningen, bij het scheppen van een gunstig ondernemingsklimaat, door informatie te verstrekken over het beschikbare aanbod aan kinderopvang en bij het bij elkaar brengen van relevante overlegpartijen zoals het Waarborgfonds kinderopvang en banken.

Hierbij merkt de regering nog op dat in de lijn met de standaardafspraken tussen Rijk en gemeenten over de vulling van het gemeentefonds, de extra uitgaven voor kinderopvang door het Rijk als gevolg van de Wbk gepaard zullen gaan met een structurele extra storting in het gemeentefonds van circa € 25 miljoen.

Effect Wbk op arbeidsparticipatie

De leden van de VVD-fractie vragen naar het te verwachten effect van het wetsvoorstel met betrekking tot de arbeidsparticipatie van vrouwen. Deze leden vragen tevens welke indicatoren de regering wil gaan hanteren met betrekking tot de effectiviteit en efficiency van de Wbk. Ook de leden van de D66-fractie vragen naar het effect van de Wbk op de arbeidsparticipatie van vrouwen.

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt de arbeidsparticipatie van vrouwen te verhogen. De Wbk is echter niet het enige instrument dat de regering inzet om deze doelstelling te realiseren. Naast toegankelijke kinderopvang zijn de Wet arbeid en zorg, de Wet aanpassing arbeidsduur en dagindelingarrangementen andere instrumenten ter bevordering van de arbeidsparticipatie van vrouwen in Nederland.

Het CPB heeft een simulatie-studie gedaan naar het effect van kinderopvangsubsidie op de arbeidsparticipatie van vrouwen¹. Per saldo blijkt uit de studie duidelijk een positief effect op de arbeidsparticipatie van vooral gehuwde vrouwen.

Voor het antwoord op de vraag naar prestatie-indicatoren wordt verwezen naar hoofdstuk 7.

1.2 Achtergronden van het wetsvoorstel

De leden van de fractie van GroenLinks merken op dat marktwerking niet noodzakelijk tot keuzevrijheid leidt. Dit is volgens hen alleen het geval, wanneer er een ruime hoeveelheid aanbieders en geschikte locaties is. Deze leden vragen of de regering de visie deelt dat de wet groei van aanbod slechts beperkt zal stimuleren, namelijk slechts voor die onderdelen van kinderopvang die bedrijfsmatig aantrekkelijk zijn (zoals de opvang van 0 tot en met 3 jarigen, niet die van 4 tot 12 jarigen) en alleen in regio's waar voldoende betaalbare ruimtes zijn en een voldoende koopkrachtige vraag. De leden van de fracties van CDA en GroenLinks vragen zich af of de Wbk wel zal leiden tot een goede spreiding van het kinderopvangaanbod. Meer specifiek verwijzen zij naar achterstandswijken en plattelandsgebieden. Een hoger dan gemiddeld aantal probleemkinderen en een lager dan gemiddeld inkomen van ouders zou kinderopvangondernemers er van kunnen weerhouden in deze wijken kinderopvang aan te bieden.

¹ CPB, «Analyzing the macro-economic impact of child care subsidies», 1999.

De regering deelt de zienswijze van de leden van de fractie van GroenLinks dat er sprake is van volledige keuzevrijheid voor de ouders indien er voldoende aanbieders zijn, er van uitgaande dat de betaalbaarheid van de opvang is gewaarborgd. Zolang de vraag het aanbod overtreft wordt de keuzevrijheid van ouders beperkt. Dat geldt zowel in een systeem van vraagfinanciering als in een systeem van aanbodfinanciering.

De regering is het er echter niet mee eens dat aan de voorwaarden voor marktwerking niet op afzienbare termijn zal zijn voldaan. Er zijn nu reeds signalen dat in gemeenten in Nederland het evenwicht tussen vraag en aanbod bereikt is, dan wel nabij is. Dat uit zich in een teruglopend bezettingspercentage en een sterk teruglopende wachtlijst.

De wachtlijsten in de kinderopvang geven geen reëel beeld van de verhouding tussen vraag en aanbod. Ouders schrijven zich in bij verscheidene kinderopvangaanbieders en tellen zo dubbel of driedubbel mee op wachtlijsten. Ouders schrijven zich in als het kind nog niet is geboren en er dus nog geen reële vraag is naar een kindplaats. Ouders blijven op de wachtlijst staan als zij wel een plek hebben, maar een voorkeur hebben voor andere dagen. Kortom: de huidige cijfers over wachtlijsten geven geen exact beeld van de reële wachttijd. Om deze problematiek in beeld te brengen heeft staatssecretaris Phoa onderzoek uitgezet naar de precieze betekenis van wachtlijsten in de kinderopvang. In het voorjaar zullen de resultaten hiervan bekend zijn.

In die regio's waar vraag en aanbod nog niet met elkaar in evenwicht zijn, zal het wetsvoorstel, in vergelijking met stimuleringsregelingen die aangrijpen op het aanbod, als voordeel hebben dat groei daar wordt gestimuleerd waar aantoonbaar de vraag van ouders naar extra kinderopvang aanwezig is.

De opvatting van de leden van de fractie van GroenLinks dat er in de Randstad onvoldoende betaalbare ruimtes of geschikte locaties zijn wordt door de regering niet gedeeld. De groei van het aantal locaties voor kinderopvang heeft zich in het gehele land voorgedaan en zeker ook in de Randstad. In Amsterdam bijvoorbeeld is de oorspronkelijke uitbreidingsstaakstelling van 4 000 kindplaatsen ruimschoots gerealiseerd. Uit deze ontwikkeling is niet af te leiden dat sprake zou zijn van achterblijvende groei in de Randstad als gevolg van locatieproblemen. Ook waar het de prijzen in de kinderopvang betreft, is er geen relatie vast te stellen tussen de door kinderopvangaanbieders in de Randstad gehanteerde tarieven en de prijzen van onroerend goed in de betreffende stad of regio¹.

De Wbk brengt een algemene financiële toegankelijkheid van de kinderopvang tot stand door het verstrekken van een inkomensafhankelijke tegemoetkoming aan ouders die gebruik maken van kinderopvang. Als gevolg daarvan is kinderopvang ook voor ouders met een laag inkomen bereikbaar. Er is daarmee geen aanleiding te veronderstellen dat de Wbk een negatieve invloed zou hebben op de beschikbaarheid van kinderopvang in achterstandswijken.

In antwoord op de vraag van de leden van het CDA en van GroenLinks, die veronderstellen dat in deze wijken met een hoger dan gemiddeld aantal probleemkinderen en een lager dan gemiddeld inkomen van ouders kinderopvangondernemers er van zou kunnen weerhouden in deze wijken kinderopvang aan te bieden, stelt de regering dat gemeenten vanuit het onderwijsachterstandenbeleid specifieke programma's in de kinderopvang kunnen inzetten.

De regering erkent de bijzondere situatie waarin dunbevolkte plattelandsgebieden zich bevinden. Het is reëel om te veronderstellen dat er in dunbevolkte regio's onvoldoende vraag is om een kindercentrum verantwoord te kunnen exploiteren. Dat is uiteraard een vraagstuk dat zich zowel in een aanbod- als in een vraaggestuurd model voordoet. Voor dunbe-

¹ Deloitte & Touche, Prijzen in de kinderopvang, mei 2002.

volkte gebieden met een beperkte vraag naar kinderopvang is gastouderopvang, gezien de schaalgrootte van dit type opvang, een goede oplossing. Het wetsvoorstel positioneert gastouderopvang als een aan andere vormen van kinderopvang gelijkwaardige voorziening. In de toekenning van subsidie aan de vraagouders zullen zowel de kosten van de opvang als de zogenaamde kosten van de koppeling worden betrokken. Op deze manier kan het onderhavige wetsvoorstel, in de zienswijze van de regering, voorzien in de voorwaarden voor het totstandkomen van adequaat aanbod in dunbevolkte gebieden. En dit verband wordt ook verwezen naar paragraaf 2.2 onder gastouderopvang.

De regering deelt niet de visie van GroenLinks dat de Wbk uitsluitend de groei van de opvang voor 0 tot en met 3 jarigen zal stimuleren omdat deze vorm van opvang bedrijfsmatig aantrekkelijker zou zijn. Door de koppeling van de hoogte van de tegemoetkoming aan de prijs van buitenschoolse opvang draagt het wetsvoorstel juist bij aan stimulering van de buitenschoolse opvang (4 tot 12 jarigen). Daarnaast zijn er succesvolle initiatieven waarbij buitenschoolse opvang wordt gecombineerd met bijvoorbeeld peuterspeelzalen, sport of cultuur. Hierdoor ontstaan, ook wat betreft de bedrijfsvoering, aantrekkelijke arrangementen. Dat er bij werkgevers een toenemende inspanning geleverd wordt om de buitenschoolse opvang te bekostigen, blijkt uit onderzoek van de Arbeidsinspectie¹. Hiervoor wordt naar paragraaf 4.2 verwezen.

Voor de vragen van GroenLinks naar versterking van de positie van ouders in relatie tot medezeggenschap wordt verwezen naar paragraaf 5.2.

1.3 Verhouding tot aanverwante terreinen

De leden van de VVD-fractie zijn geïnteresseerd in de verhouding tussen voorliggend wetsvoorstel en ontwikkelingen op verwante terreinen. Deze leden zijn van mening dat zoveel mogelijk geprobeerd moet worden om verwante terreinen op dit specifieke gebied met elkaar te integreren. In dit verband achten de leden van de fractie van de PvdA het denkbaar dat de Wbk ook een samenhangend kader biedt voor andere vormen van kinderopvang. Zij vragen hoe de regering in dit verband denkt over de voorstellen van e-Quality. Ook de fractieleden van GroenLinks willen graag een reactie op de mogelijkheid van structurele inbedding van succesvolle projecten Dagindeling. De leden van deze fractie en de leden van de PvdA-fractie vragen daarnaast aandacht voor de toekomstige ontwikkeling met betrekking tot de projecten tieneropvang. De leden van de CDA-fractie vragen wat de regering vindt van het in juni 2002 gepresenteerde advies van de Onderwijsraad. In het verlengde hiervan willen de fractieleden van GroenLinks weten hoe de regering denkt over de Wbk als aanbouwwet, waarbij op termijn andere onderdelen kunnen worden opgenomen, zoals de tussenschoolse opvang, tieneropvang, de brede school en andere nieuwe vormen van samenwerking tussen onderwijs, opvang en vrijetijdsvoorzieningen, of tussen kinderdagverblijven en gastouderopvang. De leden van de GroenLinks-fractie stellen verder het een gemiste kans te vinden dat peuterspeelzalen, tussenschoolse en buitenschoolse opvang en tieneropvang buiten het wetsvoorstel zijn gelaten.

Verderop in de nota naar aanleiding van het verslag wordt onder paragraaf 2.2 uitgebreid ingegaan op de verschillende vormen van kinderopvang in relatie tot het wetsvoorstel. In antwoord op bovenstaande vragen stelt de regering er voorstander van te zijn dat verschillende voorzieningen voor de jeugd samenwerken en zo efficiencylagen maken. Dit geldt voor opvangvoorzieningen, zoals dagopvang en buitenschoolse opvang en gastouderbureaus, die samenwerken met peuterspeelzalen,

¹ Arbeidsinspectie; Arbeid en zorg in CAO's 2000; mei 2002.

met welzijns-, cultuur- en sportvoorzieningen, alsmede met consultatiebureaus en jeugdzorg. Dit gebeurt reeds in brede scholen waar soms in multifunctionele gebouwen vele voorzieningen voor de jeugd en hun ouders samenwerken om tot een sluitend aanbod voor de kinderen te komen. In dit verband merkt de regering op dat voor- en voerschoolse educatie (VVE) voor kinderen met een ontwikkelings- en/of onderwijsachterstand niet alleen door peuterspeelzalen, maar ook door kindercentra kan worden geboden. Gemeenten kunnen hierbij een belangrijke stimulerende rol spelen.

Teneinde belemmeringen voor samenwerking in het bijzonder met betrekking tot opvang- en vrijetijdsvoorzieningen voor de oudere kinderen (van 8 tot en met 12 jaar) weg te nemen worden de wettelijke kwaliteitsregels voor deze leeftijdsgroep wat betreft de groeps grootte en leidster/kindratio versoepeld. Hiervoor wordt tevens verwezen naar paragraaf 5.1. Efficiency wat betreft het inzetten van personeel kan ook plaatsvinden via zogenaamde «combifuncties», waarbij bijvoorbeeld de functie van groepsleidster voor de buitenschoolse opvang wordt gecombineerd met de functie van klasse-assistent. Ook bij de combinatie sport en kinderopvang valt met combifuncties veel te winnen. Over de behoefte aan combifuncties en over knelpunten en oplossingen bij het verwezenlijken hiervan wordt momenteel onderzoek gedaan in opdracht van de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW), VWS en SZW. Resultaten worden in dit voorjaar verwacht.

Voor de mening van de regering over de voorstellen in van e-Quality (onder meer de Wbk als een basisvoorziening in de zin van het recht op kinderopvang voor iedereen) wordt verwezen naar paragraaf 1.1 van deze nota.

Het nieuwe kabinet zal, zoals aangekondigd in de enveloppebrief van OCenW van 1 november 2002¹, binnenkort een reactie geven op het advies van de Onderwijsraad, alsmede op de adviezen van de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, commissie Dagarrangementen en commissie Tieneropvang. In deze reactie zullen samenwerkingsrelaties tussen de verschillende voorzieningen voor de jeugd, zoals kinderopvang, peuterspeelzaalwerk, brede scholen en vrijetijdsvoorzieningen aan de orde komen.

Er is een aantal inhoudelijke redenen waarom er (nu) niet voor is gekozen peuterspeelzalen, tieneropvang en tussenschoolse opvang in de Wbk te regelen. Hierbij zij verwezen naar paragraaf 2.2. Wat betreft het onderbrengen van andere voorzieningen kan de Wbk inderdaad worden gezien als aanbouwwet. Indien daar politieke overeenstemming over kan worden bereikt, is het mogelijk andere vormen van opvang, zoals peuterspeelzaalwerk, onder de reikwijdte van het wetsvoorstel zoals dat nu voorligt te brengen. Hiervoor is echter wel een forse wetswijziging noodzakelijk. Te denken valt aan wijzigingen wat betreft de definitie van kinderopvang, het financieringsstelsel en het kwaliteits- en het toezichtsarrangement. Belangrijke voorwaarde zal zijn dat de hiermee gemoeide uitgaven financieel gedekt zijn. Het huidige financiële kader van de Wbk staat toevoeging van andere voorzieningen op dit moment niet toe. Ook het gegeven dat er niet of nauwelijks CAO-afspraken zijn die voorzien in een werkgeversbijdrage voor het gebruik van peuterspeelzalen vormt een belangrijk obstakel.

Uit pragmatisch oogpunt heeft de regering ervoor gekozen nu tot een wettelijk stelsel voor de kinderopvang (dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang) te komen. Dit is ook de uitdrukkelijke wens van betrokken partijen in de kinderopvangsector.

Ten slotte wil de regering hierbij reageren op de foutieve veronderstelling van de leden van de fractie van GroenLinks dat buitenschoolse opvang buiten het wetsvoorstel gelaten zou zijn. Dit is geenszins het geval; de

¹ Kamerstukken II, 2002–2003, 28 600 VIII, nr. 17.

Wbk regelt kinderopvang voor 0 tot en met 3 jarigen en voor kinderen van vier tot de leeftijd dat het kind de basisschool verlaat (4 tot en met 12 jaar).

1.4 Kinderopvang in historisch perspectief

De vraag van de fractieleden van GroenLinks en de ChristenUnie naar de prognoses voor de behoefte aan kinderopvang is onder paragraaf 1.1 beantwoord.

Voor het antwoord op de vraag van de ChristenUnie over het aantal bedrijven en instellingen dat een kinderopvangregeling kent wordt verwezen naar paragraaf 4.1.

2. Reikwijdte

2.1 Wat is kinderopvang in de zin van het wetsvoorstel?

De vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie wat in het kader van dit wetsvoorstel wordt verstaan onder opvoeding is in paragraaf 1.1 onder het kopje «doelstelling wetsvoorstel in relatie tot kwaliteit» beantwoord.

2.2 De verschillende vormen van kinderopvang

Onder deze paragraaf vragen leden van de verschillende fracties naar de reikwijdte van het wetsvoorstel in relatie tot onder meer peuterspeelzaalwerk, tussenschoolse opvang, gastouderopvang, kleinschalige opvang en kortdurende opvang voor inburgeraars. Hieronder worden de antwoorden op deze vragen per deelonderwerp beantwoord. Voor antwoord op vragen over tieneropvang wordt verwezen naar paragraaf 1.3.

Peuterspeelzaalwerk

De leden van de CDA-fractie onderschrijven de door de regering aangegeven verschillen tussen peuterspeelzaalwerk en kinderopvang wat betreft doelstelling, gebruik en financiering. Deze leden zien dan ook niet hoe het peuterspeelzaalwerk in de toekomst een plaats kan krijgen in de Wbk. Wel pleiten zij voor een goede regeling voor peuterspeelzalen en vragen zij wanneer de Tweede Kamer een kaderregeling tegemoet kan zien. Daarentegen stellen de leden van de fractie van GroenLinks en de PvdA-fractie het een gemiste kans te vinden dat de peuterspeelzalen buiten het wetsvoorstel zijn gelaten. De fractieleden van de PvdA en de VVD vragen de regering wanneer duidelijk wordt of het peuterspeelzaalwerk onder de reikwijdte van de Wbk kan worden gebracht.

In antwoord op de vragen van de leden van de fractie van de PvdA en de leden van de fractie van de VVD over het moment waarop het peuterspeelzaalwerk mogelijk in de toekomst onder de reikwijdte van de Wbk kan worden gebracht, stelt de regering dat hiervoor binnen de systematiek van het huidige wetsvoorstel aan ten minste twee voorwaarden moet worden voldaan:

- Peuterspeelzalen zouden, meer nog dan nu het geval is, moeten beantwoorden aan de voorwaarde om als voorziening de combinatie van zorg en arbeid mogelijk te maken. Dat kan bijvoorbeeld door een verdere en intensievere ontwikkeling in een samenwerkingsverband met lokale voorzieningen zoals kinderdagverblijven.
- De financiering van deze potentieel mogelijke, maar kostbare, integratie zal geregeld moeten worden. De eerste schatting voor kosten voor de overheid op basis van het gemiddelde gebruik van twee

dagdelen (8 uur; cijfers Regioplan¹) voor ongeveer 250 000 peuters gedurende 50 weken per jaar met een maximum uurprijs van € 3,40 in de dagopvang (dit is exclusief de eigen bijdrage van ouders) bedraagt € 340 miljoen. Uitgaande van de huidige kosten van het peuterspeelzaalwerk (op basis van Regioplan, inclusief 11% inflatiecorrectie) van ongeveer € 171 miljoen, betekent dit een verhoging van de kosten voor de Wbk met ten minste € 169 miljoen. (Hierbij is nog geen rekening gehouden met het gewenste aantal van vier dagdelen voor de VVE-doelgroep).

Tussenschoolse opvang

De leden van de CDA-fractie vragen de regering voornemens is tussenschoolse opvang beter te regelen bijvoorbeeld wat betreft kwaliteit, eindverantwoordelijkheid, gebrek aan mensen, te weinig aanbod en niet correcte betaling van overblijfouders. De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat voor tussenschoolse opvang op korte termijn een goede voorziening moet komen. Hoe staat het, zo vragen zij, met de uitwerking van de hierover ingediende amendementen en moties bij de begrotingen onderwijs en VWS voor 2002? De leden van de GroenLinks-fractie stellen dat tussenschoolse opvang schreeuwt om een goede wettelijke regeling en financiering. De leden van de SP-fractie vragen waarom tussenschoolse opvang niet in de Wbk wordt geregeld. De leden van de fractie van D66 ten slotte vragen of er al iets is geregeld voor de kwaliteit van tussenschoolse opvang.

De regering wil zelfregulering en eigen verantwoordelijkheid bevorderen. De verantwoordelijkheid die ouders op zich hebben genomen voor het regelen van het overblijven worden door de regering toegejuicht. Ter ondersteuning hiervan heeft de regering in 2002 € 4,3 miljoen ter bevordering van de deskundigheid van de overblijfkraften ter beschikking gesteld. Naast de verantwoordelijkheid van ouders is het denkbaar dat ook schoolbesturen een medeverantwoordelijkheid krijgen.

Over de uitwerking van de amendementen voor de ministeries van VWS en van OCenW en de motie voor het ministerie van SZW (begrotingsbehandeling 2002) over tussenschoolse opvang kan worden medegedeeld dat het bedrag van € 4,3 miljoen als volgt is besteed:

- € 0,8 miljoen is aangewend voor de eenjarige tussenschoolse opvangopleiding van het Instituut voor de Ontwikkeling van Schoolkinderopvang (IOS);
- € 3,4 miljoen is ingezet voor de Subsidieregeling cursus overblijfkraften. Hiervan kunnen ruim 4500 overblijfkraften aan een tweedaagse cursus deelnemen. De regeling loopt tot eind 2003 en is ruim overschreven;
- € 0,1 miljoen is gereserveerd voor flankerend beleid (onderzoek, organisatie, helpdesk). Hieruit is onder meer onderzoek naar good practices van tussenschoolse opvang bij (niet) brede scholen aanbesteed, alsmede onderzoek naar zogenaamde combifuncties.

De gelden zijn volledig uitgeput. Voor de Subsidieregeling cursus overblijfkraften is er zelfs meer vraag dan aanbod. Wegens dit succes heeft de regering positief gereageerd op het amendement van € 2 miljoen dat is ingediend tijdens de begrotingsbehandeling van het ministerie van OCenW voor 2003 en is er via een nota van wijziging op de begroting van het ministerie van SZW eveneens € 2 miljoen beschikbaar gesteld voor deskundigheidsbevordering van overblijfkraften. Met dit bedrag (€ 4 miljoen) kan in 2003 een grotere groep ouders – die als vrijwilligers het overblijven verzorgen – een cursus deskundigheidsbevordering overblijven volgen.

¹ Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt, Peuterspeelzaalwerk in Nederland: de huidige praktijk, juni 2001.

De tussenschoolse opvang is niet in de Wbk geregeld. Een belangrijke reden hiervoor is dat het financieringsstelsel van de Wbk slechts met grote aanpassingen toepasbaar gemaakt kan worden voor tussenschoolse opvang. In het bijzonder geldt dit voor de werkgeversbijdrage. Daarnaast verschilt tussenschoolse opvang wat setting en karakter betreft van kinderopvang. Dit maakt dat de kwaliteitseisen voor tussenschoolse opvang en kinderopvang en ook de condities voor de opvang verschillend zijn.

Gastouderopvang en kleinschalige opvang

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering oordeelt over de huidige vernieuwende initiatieven en vormen van kinderopvang zoals kinderopvang door gastouders waarbij gewerkt wordt met franchiseconstructies. De leden van de SGP-fractie pleiten voor meer aandacht voor de positie van informele, onderling georganiseerde vormen van gastouderopvang. Zij vragen of de regering deze vormen van kinderopvang onder de Wbk wil brengen. De leden van de fractie van de VVD vragen zich af waarom de regering niet heeft besloten om meteen – per 1 januari 2004 – de kostenvergoeding voor opvang bij zelfstandige gastouders zonder tussenkomst van een gastouderbureau te realiseren. Daarnaast vragen deze leden naar de uitwerking van de motie Blok. Dit betreft een vraag naar het oprekken van de maximale groepsgrootte voor gastouderopvang van vier naar zes en initiatieven met betrekking tot kleinschalige kinderopvang. Deze leden vragen zich af of er al resultaten bekend zijn van onderzoek terzake. De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat de Wbk stimulerend in plaats van afremmend moet zijn ten aanzien van nieuwe vormen van opvang. Daarnaast vragen deze leden hoe het staat met de door de Kamer gevraagde uitwerking van de kwaliteitseisen voor informele en/of kleinschalige kinderopvang.

De huidige wettelijke situatie kent twee vormen van kinderopvang: opvang in een kindercentrum en gastouderopvang. Gastouderopvang betreft opvang aan huis voor maximaal vier kinderen exclusief eigen kinderen en komt tot stand via een gastouderbureau. Opvang van meer dan vier niet-eigen kinderen wordt aangemerkt als opvang in een kindercentrum. Het wetsvoorstel Wbk regelt voortsnog dezelfde vormen van kinderopvang: opvang in een kindercentrum en gastouderopvang die tot stand komt via bemiddeling door een gastouderbureau. Alleen het gebruik van deze vormen van opvang komt in aanmerking voor bekostiging. Alle overige vormen van opvang zijn informele kinderopvang die buiten het financieringssysteem van de Wbk vallen.

In de praktijk komen vele initiatieven voor nieuwe vormen van kinderopvang voor die niet aan deze normen voldoen en die momenteel worden gedoogd. Veelal betreffen de nieuwe opvangvormen franchiseconstructies, waarbij opvang aan huis wordt aangeboden aan maximaal zes kinderen inclusief eigen kinderen. Daarbij selecteert de franchisegever – meestal een bestaande kinderopvangorganisatie – één of meerdere franchisenemers, en stelt de franchisegever onder meer eisen aan de kwaliteit van de opvang, die kunnen afwijken van de kwaliteitseisen van het huidige Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang. Ten slotte controleert de franchisegever of aan die eisen wordt voldaan. De franchisenemer exploiteert voor eigen rekening en risico een onderneming voor kinderopvang en maakt daarbij gebruik van de kennis en ervaring van de franchisegever. Deze vormen kunnen dus op de volgende aspecten afwijken van de geldende regelgeving: de vereiste bemiddeling door een gastouderbureau, het maximaal aantal toegestane op te vangen kinderen en de kwaliteitseisen. Met deze nieuwe vormen van opvang

wordt tegemoetgekomen aan de vraag naar kinderopvang en naar flexibele opvang.

Uitoefening van het toezicht op deze initiatieven wordt door gemeenten verschillend ingevuld.

Het vorige kabinet heeft naar aanleiding van de motie Blok toegezegd vormen van gastouderopvang met meer dan vier niet-eigen kinderen te onderzoeken. In de praktijk bestaande initiatieven, zoals hierboven beschreven, zouden hiervoor als experiment kunnen worden aangewezen. Twee wettelijke regimes komen hiervoor in aanmerking: het vigerende Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang op grond van de Welzijnswet 1994 en de Wbk. Wijziging van het Tijdelijk besluit kan niet eerder dan in de loop van 2004 geëffectueerd worden. Deze optie vergt allereerst dat er overleg en besluitvorming over de te stellen kwaliteitsregels aan kleinschalige kinderopvang moet plaatsvinden, deze regels vervolgens worden opgenomen in een wijzigingsvoorstel van het Tijdelijk besluit, waarna aanpassing van bestaande gemeentelijke verordeningen plaats dient te vinden. Indien voor deze optie wordt gekozen dienen per 1 januari 2005 twee wettelijke regimes – de Wbk het gewijzigde Tijdelijk besluit op grond van de Welzijnswet – op elkaar te worden afgestemd. Voorgesteld wordt kleinschalige innovatieve kinderopvang in ieder geval in een experimenteerregeling op grond van de Wbk te regelen. Deze experimenteerregeling is in de nota van wijziging opgenomen. De experimentele periode kan worden gebruikt om inzicht te krijgen in de kwaliteitscriteria van de opvang en het toezicht hierop. Bij de evaluatie van de experimenten zal de regering een standpunt innemen over de vraag of de experimenten als wettelijke maatregel moeten worden doorgezet, dan wel dat de uitvoering van de experimenten moet worden beëindigd.

In antwoord op de vraag van de VVD-fractie over opvang door zelfstandige gastouders zonder tussenkomst van een gastouderbureau, kan worden gesteld dat dit een vorm van opvang is met nog veel openstaande vragen. Met name wordt hier gewezen op de kwaliteit van de opvang en het toezicht daarop. Daarnaast brengt formalisering van zelfstandig gastouderschap onder de Wbk forse bekostigingsproblemen met zich mee, omdat het in feite neerkomt op formalisering/financiering van (een gedeelte van de) informele opvang die vervolgens bekostigd moet worden. Belangrijker wellicht is dat de bijdrage van deze maatregel aan een van de doelstellingen van de Wbk, het verhogen van de arbeidsparticipatie, onduidelijk is. Daarom is besloten om af te zien van formalisering van de zelfstandige gastouderopvang. Wel kan zelfstandige gastouderopvang door middel van franchiseconstructies worden betrokken in het hierboven genoemde experimenteerartikel voor nieuwe vormen van opvang aan huis. In dit verband wordt ook naar paragraaf 3.1 over het kindgebonden budget, de inkomensafhankelijke kinderkorting en de combinatiekorting verwezen.

Met het bovenstaande is de vraag van de leden van de SGP-fractie over formalisering van onderling georganiseerde vormen van gastouderopvang – vergelijkbaar met zelfstandige gastouderopvang – eveneens beantwoord.

Gastouderopvang en inkomenspositie

De leden van de VVD-fractie vragen in het kader van de gastouderopvang in te gaan op signalen dat de invoering van het nieuwe belastingstelsel er toe heeft geleid dat de inkomenspositie van gastouders achteruit gaat, ondanks een tijdelijke compensatieregeling. Volgens deze leden leidt het uitstel van de invoering van de Wbk momenteel tot grote uitval bij gast-

ouders. De fractieleden van de ChristenUnie vragen naar de inkomenseffecten van gastouders als gevolg van de Wbk. Ten slotte vragen de leden van de VVD-fractie de regering te reageren op het signaal dat op dit moment gemeenten geen eenduidige regelgeving ten aanzien van het gastouderschap hanteren.

Ingevolge wijziging van het belastingstelsel in 2001 is de overdraagbaarheid van de belastingvrije voet en de invorderingsvrijstelling voor lage inkomens komen te vervallen. Deze maatregelen zijn vervangen door de algemene heffingskorting, bedoeld in de Wet inkomstenbelasting 2001. De wijziging kan voor lagere inkomensgroepen, waaronder gastouders, nadelige gevolgen hebben. Daarom is als overgangsmaatregel voor deze categorie een tijdelijke verhoging van de algemene heffingskorting ingevoerd die geleidelijk tot 2005 wordt afgebouwd. Daarnaast is, meelopend met de verhoging van het inkomen van alpha-hulpen, het maximale jaarinkomen voor de gehele categorie lagere inkomens waarmee nog aanspraak kan worden gemaakt op de tijdelijke verhoging, in 2002 verhoogd van € 4 395 tot € 5 239. Gastouders die in de categorie lagere inkomens vallen kunnen dus een hoger inkomen genieten zonder verlies van de tijdelijke verhoging van de algemene heffingskorting.

In de afgelopen jaren is sprake van een forse toename van de prijzen in de kinderopvang. In 2002 betrof dit een prijsstijging van ongeveer 10%. Aannemelijk is dat deze prijsstijgingen ook in de gastouderopvang zijn terug te vinden. Onder invloed van de schaarste aan gastouderopvang kunnen zij immers een hogere vergoeding voor hun diensten bedingen. In het tweede onderzoek naar prijzen in de kinderopvang is (evenals in het eerste) gastouderopvang meegenomen. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de prijzen voor gastouderopvang per 1 januari 2003 met 9% zijn gestegen vergeleken met 2002. Uw Kamer wordt in april 2003 over de uitkomsten van dit onderzoek geïnformeerd¹.

Met de Wbk kunnen geen directe maatregelen getroffen worden om het inkomen van de gastouder te beïnvloeden. De Wbk heeft vraagfinanciering als uitgangspunt, waarbij de ouders voor formele vormen van kinderopvang financiering ontvangen waarmee de aanbieders worden betaald. Directe financiering van de aanbodkant, in casu de gastouders, is dus niet aan de orde. Wel zal naar verwachting onder de Wbk via de markt worden ingespeeld op de inkomensverandering van de gastouder als gevolg van de Wet inkomstenbelasting 2001. Met de Wbk zal gastouderopvang net als andere vormen van kinderopvang integraal voor subsidie in aanmerking komen. De huidige scheiding tussen kosten voor bemiddeling en opvang zal vervallen. Gastouderopvang zal voor vraagouders aantrekkelijker worden en gastouders zullen hun vraagprijs in overeenstemming kunnen brengen met andere vormen van kinderopvang. Met name de ruimte voor een hogere uurprijs per kind is afhankelijk van marktverhoudingen in de kinderopvang. Gastouders kunnen hun inkomenspositie positief beïnvloeden door meer kinderen per uur op te vangen, door meer uren te werken of door een hogere uurprijs per kind te vragen.

In relatie tot de vraag van de fractieleden van de VVD naar gastouderschap en gemeentelijk beleid antwoordt de regering als volgt. De Algemene bijstandswet (Abw) heeft een complementair karakter ten aanzien van andere voorzieningen. Dit betekent dat er geen aanleiding is tot het verlenen van bijstand zolang er andere inkomsten zijn. In beginsel worden dus de inkomsten uit gastouderschap altijd in mindering gebracht op de uitkering. Een uitzondering op dit uitgangspunt geldt van rechtswege voor alleenstaande ouders met kinderen jonger dan vijf jaar, personen van 57,5 jaar en ouder en tevens voor personen die vallen onder een groep die overeenkomstig een verordening van het gemeentebestuur

¹ Rapportage prijzen in de kinderopvang, peildatum 1 januari 2003; Deloitte & Touche; maart 2003.

om redenen van medische of sociale aard is aangewezen op arbeid in deeltijd. Personen uit deze categorieën mogen (met werkzaamheden als gastouder) per maand tot een wettelijk bepaald maximum bijverdienen zonder dat gekort wordt op de uitkering. Bij het vaststellen van de groep die om redenen van medische of sociale aard is aangewezen op deeltijdarbeid heeft de gemeente beleidsvrijheid. Een aantal gemeenten hanteren hun beleidsvrijheid zó dat ook alleenstaande ouders met kinderen van vijf jaar of ouder in aanmerking worden gebracht voor de vrijlating van de inkomsten uit arbeid (gastouderopvang). Daarnaast kunnen gemeenten deelname aan deeltijdarbeid (als gastouder) ook stimuleren door het toekennen van financiële stimulansen. Gemeenten hebben dus verschillende instrumenten om gastouderschap onder bijstandgerechtigden te stimuleren. Gastouderschap biedt echter niet altijd een reële opstap naar volledige economische zelfstandigheid, omdat dit de opvang van meerdere kinderen voor een substantieel aantal uren vergt. In dit kader is het interessant dat een aantal gemeenten experimenteert met het opnemen van gastouderschap als onderdeel van een reïntegratietraject, gericht op een baan in een kinderopvanginstelling.

Kortdurende opvang in relatie tot inburgeringsprogramma's

De leden van de CDA- en de PvdA-fractie wijzen erop dat kinderopvang een belangrijke voorwaarde is voor het welslagen van met name inburgeringstrajecten. Juist daar is ruimte voor eigen initiatieven van ouders van essentieel belang, aldus de leden van de fractie van het CDA. De leden van de fractie van de PvdA vragen daarnaast of de regering aan kan geven op welke wijze specifieke problemen, zoals die voor kinderopvang bij scholing voor nieuwkomers, verholpen kunnen worden.

De Taskforce Inburgering heeft knelpunten met betrekking tot kinderopvang voor inburgeraars in kaart gebracht¹. Inburgeraars, met name (categorieën van) oudkomers, hebben merendeels kortdurende opvang nodig om de inburgeringscursussen te kunnen volgen. Dit betreft opvang gedurende maximaal drie uur per dag, drie maal per week. Deze vorm van opvang wordt op dit moment (nog) nauwelijks door de reguliere kinderopvangondernemers aangeboden. Wel organiseren Regionale Opleidingscentra (ROC's) en welzijnsinstellingen gedurende de uren dat er les wordt gegeven aan inburgeraars kortdurende opvang voor de kinderen. Ook zijn er voorbeelden van opvang voor deze doelgroep die door bijvoorbeeld een brede school wordt georganiseerd. Echter, deze opvang voldoet veelal niet aan de huidige kwaliteitseisen van het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang, noch aan de gemeentelijke verordeningen. Ook voldoet deze vorm van opvang niet aan de eisen zoals opgenomen in het kader van het wetsvoorstel Wbk.

Daarnaast kenmerkt deze opvang zich door een grillige in- en uitstroom van kinderen van inburgeraars. Deze wisselende bezettingsgraad vraagt om een grotere flexibiliteit van de kinderopvangstelling dan nu veelal wordt geboden. Dit maakt de vraagprijs relatief hoog.

Ten slotte zullen inburgeraars eerder de inburgeringscursussen volgen als de kinderopvang dichtbij of binnen het opleidingscentrum wordt georganiseerd.

Het huidige aanbod kan veelal niet inspelen op het snel beschikbaar stellen van een kinderopvangplaats voor inburgeraars, wat vaak nodig is omdat inburgeraars over het algemeen pas kort van tevoren horen dat ze kunnen deelnemen aan een traject.

Gezien de bovengenoemde knelpunten en het belang van passende opvang voor inburgeraars die inburgeringscursussen moeten volgen, wordt voorgesteld kortdurende opvang voor een beperkte periode in een experimenteerregeling op grond van de Wbk op te nemen. De experimen-

¹ Taskforce Inburgering; Sleutels tot inburgering; Kinderopvang voor inburgering, Den Haag, 2002.

tele periode kan worden gebruikt om te bezien wat de effecten van deze nieuwe vorm van opvang zijn op bijvoorbeeld de geboden kwaliteit. De systematiek van de Wbk hoeft vooralsnog niet te worden gewijzigd. Naar verwachting kan voor kortdurende opvang met ruimere kwaliteitseisen een lagere vraagprijs worden berekend. Wel moet bij deze oplossing bedacht worden dat kortdurende opvang gezien kan worden als een vorm van tweederangs opvang.

Voor meer informatie over de experimenteerregeling zij verwezen naar de hierboven gegeven toelichting in relatie tot kleinschalige kinderopvang en naar de nota van wijziging. Voor de nadere uitwerking van aan kortdurende opvang te stellen eisen dient nog een aantal essentiële vragen beantwoord te worden, onder meer wat betreft de kwaliteitscriteria. Opgemerkt wordt dat het reguleren van kortdurende opvang voor inburgeraars niet alleen betrekking heeft op kwaliteitseisen en op de wijze van financiering, maar ook op eisen die bijvoorbeeld het nieuwe Bouwbesluit stelt aan de accommodatie en op het brandveilig gebruik van de locaties.

3. Aanspraak op tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang

3.1 Wie heeft aanspraak op een inkomensafhankelijke tegemoetkoming?

De leden van de fractie van het CDA wijzen naar de voorgenomen invoering van een algemene inkomensafhankelijke kinderkorting, waarmee ook informele kinderopvang gefinancierd zou kunnen worden. De leden van de fractie van de ChristenUnie zijn van mening dat niet alleen ouders die gebruikmaken van formele kinderopvang in aanmerking dienen te komen voor een financiële tegemoetkoming van de overheid, maar ook ouders die er voor kiezen zelf voor hun kinderen te zorgen of gebruik maken van informele opvang. Deze leden merken op het niet eens te zijn met het uitgangspunt van de Wbk dat zoveel mogelijk ouders met kinderen gebruik dienen te maken van kinderopvang. Deze leden bepleiten in dit verband de introductie van een kindgebonden budget. De leden van de D66-fractie vragen een overzicht van de voor- en nadelen van gedeeltelijke overheidsfinanciering via uitbreiding van de combinatiekorting. Ten slotte heeft de SGP-fractie tijdens de begrotingsbehandeling 2003 van het ministerie van SZW eveneens gevraagd naar de mogelijkheden van introductie van een kindgebonden budget. Hierop is door staatssecretaris Phoa een reactie toegezegd.

Voor het antwoord op bovengenoemde vragen verwijst de regering naar de brief van minister De Geus en staatssecretaris Phoa van 3 april 2003 over toekomstscenario's rond inkomensvoorzieningen voor de kosten van kinderen¹, die tegelijkertijd met deze nota naar aanleiding van het verslag aan uw Kamer wordt gestuurd.

3.2 Nadere uitwerking van degenen die aanspraak hebben op een tegemoetkoming

Leden van verschillende fracties stellen uitbreiding van de specifieke doelgroepen voor die op grond van het wetsvoorstel Wbk in aanmerking zouden kunnen komen voor financiering van het kinderopvanggebruik. Hieronder worden de antwoorden op deze vragen per doelgroep gebundeld. Tevens worden vragen over de doelgroep sociaal-medisch geïndiceerden beantwoord.

Mantelzorgers en vrijwilligers

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de ChristenUnie vragen waarom mantelzorgers niet onder de reikwijdte van de Wbk vallen. De

¹ Brief van 3 april 2003, ASE/LIV/2003/17170.

fractieleden van de PvdA, de ChristenUnie en GroenLinks hebben dezelfde vraag wat betreft vrijwilligers. De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe de regering aankijkt tegen het vergoeden van de kosten van kinderopvang voor erkend vrijwilligerswerk, gezien de doelstellingen van de Wbk.

Er zijn bijzondere omstandigheden waaronder ouders die vrijwilligerswerk en mantelzorg verrichten, op grond van het wetsvoorstel Wbk in aanmerking kunnen komen voor financiering van kinderopvanggebruik. Dit betreft ten eerste ouders die arbeid (of toeleiding tot arbeid) en zorg combineren en vrijwilligers- en mantelzorgtaken uitoefenen. Ten tweede maakt vrijwilligerswerk, verricht door uitkeringsgerechtigden in het kader van sociale activering, deel uit van het traject gericht op arbeidsinschakeling. Kinderopvang in dergelijke situaties valt onder de reikwijdte van de Wbk. Ten slotte hebben betaalde mantelzorgers, die via een persoonsgebonden budget-constructie zorgtaken voor iemand anders verrichten, inkomen uit arbeid en dus recht op een tegemoetkoming voor kinderopvanggebruik op grond van de Wbk.

Naar verwachting zullen vrijwilligers en mantelzorgers deze taken zoveel mogelijk binnen de mogelijkheden van hun dagschema (binnen schooluren en avonduren) verrichten, rekening houdend met de zorgtaken voor het eigen huishouden. Bij erkend vrijwilligerswerk, bijvoorbeeld binnen de zorgsector, wordt expliciet rekening gehouden met de zorgtaken thuis. Voor mantelzorgers is de situatie enigszins anders, omdat het bieden van mantelzorg veelal niet een vrije keuze is, en de zorg ook niet altijd op die tijden kan worden geboden dat dit de mantelzorger het beste uitkomt. Het is de vraag in welke mate vrijwilligers en mantelzorgers behoefte zullen hebben aan financiering van kinderopvanggebruik op grond van de Wbk. Bovendien zal onder de Wbk ook voor deze ouders een inkomensafhankelijke bijdrage gelden. Bij een hoog belastbaar inkomen van het huishouden kan de eigen bijdrage een belemmering vormen.

Daarnaast zullen voor het onder de reikwijdte van de Wbk brengen van deze twee doelgroepen extra middelen noodzakelijk zijn. Gezien de onduidelijkheid over de behoefte van vrijwilligers en mantelzorgers aan kinderopvanggebruik, is het thans niet mogelijk hiervoor een betrouwbare raming te maken. Er zijn bijvoorbeeld circa 4,8 miljoen vrijwilligers, waarvan niet bekend is met welke intensiteit vrijwilligerswerk wordt verricht door ouders met kinderen die als gevolg daarvan kinderopvang zouden willen gebruiken. Van de circa 3,5 miljoen mantelzorgers is bekend dat zij met een grote spreiding aan intensiteit zorgtaken verrichten: van minder dan acht uur mantelzorg per week gedurende een periode minder dan drie maanden, tot 30 uur per week meer dan drie maanden. Ook hier is geen inzicht in de kinderopvangbehoefte.

Studenten

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, GroenLinks en de ChristenUnie vragen of de regering bereid is ook aan studenten een inkomensafhankelijke overheidsbijdrage te verstrekken voor kinderopvanggebruik in het kader van de Wbk.

De regering hecht grote waarde aan het volgen van een opleiding of studie door jongeren. Een met goed resultaat doorlopen opleiding of studie biedt goede kansen voor arbeidsparticipatie. Ouders die studie (eventueel gecombineerd met betaald werk) en zorgtaken combineren kunnen behoefte hebben aan kinderopvang. Het budget dat nodig is om deze doelgroep onder de Wbk mee te nemen bedraagt naar schatting circa € 8 miljoen per jaar. De regering kiest er vanwege de financiële

problematiek van dit wetsvoorstel voor studenten vooralsnog buiten de reikwijdte van de Wbk te houden. Daarbij dient bedacht te worden dat studenten/ouders die hun studie combineren met betaald werk op grond hiervan reeds recht hebben op financiering van kinderopvanggebruik conform de Wbk.

Oudkomers

De leden van de fracties van de PvdA en de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen aandacht voor de positie van oudkomers die een niet verplichte inburgeringscursus volgen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het klopt dat zij voor een tegemoetkoming voor kinderopvanggebruik afhankelijk zijn van het gemeentebeleid.

Omdat oudkomers thans niet wettelijk verplicht zijn een inburgerings-traject te volgen, in tegenstelling tot nieuwkomers, sluit het wetsvoorstel Wbk financiering van kinderopvang voor oudkomers als specifieke doelgroep uit. Wel komen oudkomers die onder één van de specifieke doelgroepen van de Wbk vallen (zoals sociaal-medisch geïndiceerden, ouders in een reïntegratietraject) voor financiering van het kinderopvanggebruik in aanmerking. Gemeenten worden geacht kinderopvang voor oudkomers te bekostigen. In het Strategisch Akkoord is opgenomen dat oudkomers die werkloos zijn of geacht worden te werken in de toekomst verplicht worden gesteld inburgeringscursussen te volgen.

Inmiddels is door het kamerlid Tonkens (GroenLinks), gesteund door D66 en PvdA, een motie¹ ingediend, waarbij de regering wordt verzocht «oudkomers die inburgeringstrajecten volgen recht te geven op gesubsidieerde kinderopvang en hen bij ingang van de Wbk recht te geven op een tegemoetkoming.» Staatssecretaris Phoa heeft de Kamer hierop een reactie toegezegd². Met onderstaand antwoord wordt aan deze toezegging voldaan.

Oudkomers kunnen in de huidige situatie reeds gebruik maken van subsidieplaatsen; of dit het geval zal zijn is afhankelijk van het gemeentelijk beleid. De regering is van mening dat oudkomers onder de volgende voorwaarden onder de reikwijdte van de Wbk kunnen worden opgenomen: er is een wettelijke verplichting voor het volgen van inburgeringscursussen, analoog aan de verplichting voor nieuwkomers. Bij gelegenheid van deze wettelijke regeling dient het benodigde budget voor het kinderopvanggebruik voor deze oudkomers geregeld te zijn.

Sinds de start van de Regelingen inburgering oudkomers volgen inmiddels circa 14 000 oudkomers een inburgeringsprogramma. Gezien het beschikbare budget kunnen circa 20 000 oudkomers jaarlijks aan een cursus beginnen. Daarnaast volgen oudkomers Nederlands Tweede taalprogramma's die onder de Wet educatie en beroepsonderwijs (Web) worden gefinancierd. Kosten van het kinderopvanggebruik voor de bovengenoemde 20 000 oudkomers bedragen per jaar € 25 à 35 miljoen.

Sociaal-medisch geïndiceerden

De leden van de GroenLinks-fractie vragen zich naar aanleiding van de artikelen 20 en 21 af hoe wordt voorkomen dat er gemeentelijke verschillen ontstaan, nu gemeenten de indicatie voor kinderopvang voor chronisch zieken/gehandicapten en voor sociaal-medisch geïndiceerde kinderen gaan verzorgen. Daarnaast vragen deze leden of er een toelichting kan worden gegeven om wat voor kinderen het hier gaat en of de ouderbijdrage een drempel kan vormen voor deze groep ouders.

¹ Kamerstukken II, 2002 – 2003, 27 223, nr. 19.

² Algemeen Overleg Inburgering, Kamerstukken II, 2002–2003, 27 083, nr. 32.

In het wetsvoorstel is bepaald dat de Regionale indicatieorganen (RIO's) gaan de gemeenten adviseren over de vraag of chronisch zieke of gehandicapte ouders op een tegemoetkoming zijn aangewezen. Daarnaast adviseren artsen die werkzaam zijn voor de jeugdgezondheidszorg de gemeenten over een tegemoetkoming voor kinderen met een sociaal-medische problematiek. De jeugdartsen gaan werken volgens een landelijk protocol, dat op dit moment in samenwerking met de Landelijke Vereniging voor Thuiszorg, GGD Nederland en de Vereniging Nederlandse gemeenten (VNG) wordt ontwikkeld. De RIO's werken volgens het landelijk protocol indicatiestelling, dat in overleg met alle betrokken partijen bij de indicatiestelling is opgesteld en verder zal worden ontwikkeld. Opgemerkt dient te worden dat de oorspronkelijke in het wetsvoorstel gekozen systematiek, namelijk de doelgroepomschrijving ouders met een handicap of chronische ziekte, niet meer aansluit bij de wijzigingen die een gevolg zijn van het Besluit Zorgaanspraken AWBZ. Daarom is in de nota van wijziging een voorstel opgenomen tot aanpassing van de artikelen 5 en 20 van de Wbk. Dit voorstel strekt ertoe dat deze ouders volgens een functiegerichte benadering worden geïndiceerd, wat beter aansluit bij de wijze van indicatiestelling voor de AWBZ.

De criteria voor indicatiestelling met betrekking tot kinderen voor wie kinderopvang in het belang van de ontwikkeling is worden momenteel ontwikkeld. Hierbij wordt gedacht aan kinderen bij wie de volgende functies in de thuissituatie onvoldoende tot hun recht komen: opvang en verzorging, ontwikkelingsstimulering, pedagogische zorg, contacten en sociaal netwerk. Dit kunnen kinderen zijn bij wie een combinatie aan ongunstige factoren wordt geconstateerd zoals verwaarlozing, ongezonde leefsituatie, onveilige woonomgeving, vaak alleen zijn, dreigende achterstand in ontwikkeling, te weinig bewegingsruimte, negatief zelfbeeld, gebrek aan zelfredzaamheid, gedragsproblematiek, geen contact met leeftijdgenootjes, gezin met een zwak sociaal netwerk of een erg geïsoleerd gezin enz.

Indien de indicatiestelling ertoe heeft geleid dat een ouder of kind tot de doelgroep sociaal-medisch geïndiceerden behoort, moet de ouder vervolgens de vraag beantwoorden of kinderopvang voor het betreffende kind de juiste voorziening is. De (hoogte van de) inkomensafhankelijke ouderbijdrage kan in de besluitvorming eveneens een rol spelen.

4. De inkomensafhankelijke tegemoetkomingen

De regering constateert dat er ruime steun bestaat voor het uitgangspunt van vraagfinanciering, tripartiete financiering en versterking van de positie van ouders. Over de uitwerking bestaan evenwel veel vragen. De vragen hebben betrekking op allerlei aspecten, zoals de omslag naar vraagfinanciering, de overheidsbijdrage, inkomenseffecten, werkgeversbijdragen, de rol van gemeenten, overgangsbeleid, fraudegevoeligheid en dergelijke.

4.1 Vraagfinanciering

De leden van de PvdA-fractie vragen of de rol van ouders bij het rond krijgen van de financiën voor sommige ouders drempelverhogend kan werken.

Deze vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 11 over administratieve lasten.

Kostenbegrip

De leden van de fractie van de PvdA en van de fractie van de ChristenUnie

vragen om een nadere definitie van het kostenbegrip in de Wbk. Meer specifiek geldt deze vraag de kosten voor vervoer, inschrijving en bemiddeling.

Artikel 4, eerste lid, stelt dat een ouder aanspraak heeft «[...] op een tegemoetkoming in de door hem of zijn partner te betalen kosten voor kinderopvang [...]». Van belang is vervolgens de vraag welke kosten als kosten voor kinderopvang worden beschouwd. Dat zijn allereerst de kosten die direct aan de opvang kunnen worden toegeschreven. Daaronder vallen de kosten voor personeel, huisvesting, organisatie, activiteiten en voor de administratieve handelingen die voor de opvang moeten worden verricht. Extra activiteiten die op grond van individuele wensen van ouders worden ondernomen (bijvoorbeeld muziekles) vallen buiten de reguliere opvangkosten. Afzonderlijke punten van afweging vormen de kosten van vervoer en van bemiddeling. Vervoerskosten die betrekking hebben op vervoer van huis naar de opvang en omgekeerd behoren tot de verantwoordelijkheid van de ouder en vallen buiten de bekostiging. Dat geldt niet voor vervoerskosten tussen school en buitenschoolse opvang. Deze kosten kunnen als een onlosmakelijk onderdeel van de opvang worden beschouwd. Bemiddelingskosten zijn kosten die gemaakt worden voor het tot stand brengen van de plaatsing en voor de administratieve afhandeling daarvan. Deze dienstverlening valt niet onder de definitie van kinderopvang en zal niet voor subsidiëring in aanmerking komen.

4.2 Tripartiete financiering in het wetsvoorstel¹

Maximum uurprijs

De leden van de CDA-fractie vragen de regering te overwegen in de Wbk niet uit te gaan van de werkelijke kosten maar van «aanvaardbare kosten». Dit zou leiden tot een eenvoudiger uitvoering en tot vermindering van administratieve lasten. De leden van de fracties van de VVD, PvdA en ChristenUnie vragen een nadere onderbouwing bij de keuze voor een maximum uurprijs die 80% van het kinderopvangaanbod dekt. De leden van de VVD-fractie vragen daarbij aandacht voor een mogelijke opwaartse druk die in de richting van dit maximum zou kunnen ontstaan en voor mogelijke gedragseffecten onder gebruikers. Tevens attenderen de leden van de VVD-fractie op een signaal van werkgeversorganisatie VNO-NCW dat de prijzen voor kinderopvang – bij gelijkblijvende kwaliteit – per regio kunnen verschillen. De leden van de PvdA-fractie wijzen op effecten op de toegankelijkheid ten aanzien van de bovenste 20% van de kinderopvangmarkt. Zij vragen speciale aandacht voor ouders die gebruik maken van flexibele en/of verlengde dagopvang. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke peildatum wordt gehanteerd voor het vaststellen van de maximumprijs.

De Wbk brengt een overgang tot stand van aanbodfinanciering naar vraagfinanciering. Om dit te bereiken verschaft de Wbk ouders een inkomensafhankelijke subsidie. Ouders worden daarmee in staat gesteld – in combinatie met een werkgeversbijdrage en een eigen aandeel in de kosten – de prijs van de kinderopvang van hun keuze te betalen. Eén van de voorwaarden voor het functioneren van dit systeem is dat de hoogte van de tegemoetkoming van de overheid zodanig wordt bepaald, dat de feitelijke marktprijzen van de kinderopvang door ouders ook daadwerkelijk betaald kunnen worden. Om die reden wordt de tegemoetkoming aan ouders gerelateerd aan de feitelijke prijzen: de subsidie voor ouders is een percentage van de feitelijke prijs. Dit percentage daalt, naarmate het inkomen van ouders hoger is. Dit neemt niet weg dat niet iedere kinderopvangprijs voor de overheid aanvaardbaar is. De overheid acht zich niet verantwoordelijk voor de medefinanciering van kinderopvang die

¹ In paragraaf 4.2 worden vragen uit paragraaf 4.3 van het Verslag beantwoord. Paragraaf 4.2 is namelijk in het Verslag niet opgenomen. De nummering in dit hoofdstuk loopt tot paragraaf 4.3.

het gangbare niveau van dienstverlening en een daarmee samenhangend prijsniveau te boven gaat. In de uitwerking van de Wbk wordt voorgesteld de combinatie van deze twee elementen (feitelijke koopkracht versus voor de overheid aanvaardbaar prijsniveau) als volgt vorm te geven:

- De overheid verstrekt ouders een inkomensafhankelijke tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang. Deze wordt berekend als percentage van de feitelijke opvangprijs;
- De tegemoetkoming van de overheid is gebonden aan een maximumprijs. Dat deel van de prijs dat boven dit maximum ligt, komt niet voor subsidie in aanmerking. Om een voldoende toegankelijkheid van de kinderopvang te kunnen waarborgen, wordt de maximumprijs op een zodanig niveau vastgesteld, dat 80% van de kinderopvangcapaciteit voor deze prijs kan worden gekocht.

Een normprijs op basis van «aanvaardbare» kosten is naar de huidige stand van zaken in de sector kinderopvang nog niet goed vast te stellen. Het inzicht in de kostenstructuur en in de relatie tussen kosten en prijzen is nog in ontwikkeling. Het hanteren van een vaste uurprijs in alle situaties leidt niet tot een grote vermindering van de uitvoeringslasten. Dan blijven nog steeds gegevens van de kinderopvanginstelling nodig over het feitelijke aantal uren opvang en het soort opvangplaats. Wellicht dat een benadering met een vaste uurprijs enige jaren na invoering van de Wbk mogelijk wordt.

Bij een maximumprijs op een niveau van 80% is naar het oordeel van de regering sprake van een goede balans tussen toegankelijkheid enerzijds (80% van de kinderopvang kan voor deze prijs gekocht worden) en kostenbeheersing anderzijds. De regering vindt het redelijk dat ouders die kiezen voor kinderopvang boven de maximumprijs de meerkosten daarvan zelf dragen. Aan deze keuze ligt een onderzoek naar de feitelijke prijzen in de kinderopvang ten grondslag¹. In dit onderzoek is tevens de vraag aan de orde of de keuze voor een maximum op 80% er toe zou leiden dat bepaalde specifieke segmenten van de kinderopvangmarkt buiten de bekostiging zouden komen. Uit dit onderzoek blijken evenwel geen specifieke verklarende variabelen ten aanzien van de duurste 20% van de kinderopvangmarkt. Gekeken is onder meer naar de volgende variabelen: stedelijkheid, de omvang van de instelling en de inhoud van de dienstverlening. Geen van deze variabelen blijkt van onderscheidende invloed op de hoogte van de prijs. De voorgestelde systematiek voor het bepalen van een maximumprijs zal er dus niet toe leiden dat kinderopvang in bepaalde regio's bijvoorbeeld de grote steden – buiten het bereik van ouders komt. Met het uitstel van de Wbk tot 1 januari 2005 zal opnieuw moeten worden vastgesteld op basis van welke prijsniveau de maximumprijs wordt bepaald. In dit verband zijn ook verwezen naar paragraaf 8.1.

Het valt te verwachten dat kinderopvangorganisaties de hoogte van de maximumprijs bij hun prijsvorming zullen laten meewegen. Daarbij kunnen tegelijkertijd verschillende bewegingen aan de orde zijn. Bij kinderopvangorganisaties met een prijs boven het maximumniveau zou een beweging omlaag tot op de maximumprijs verwacht kunnen worden, waarmee wordt voorkomen dat ouders een deel van de kosten geheel zelf moeten betalen. Bij kinderopvangorganisaties met een prijs onder het maximumniveau zou een beweging omhoog kunnen worden verwacht; echter niet boven het maximum, omdat het meerdere boven deze prijs voor rekening van de ouders komt.

Gedragseffecten naar aanleiding van de Wbk kunnen niet alleen bij instellingen, maar ook bij ouders worden verondersteld. Van belang is daarbij vast te stellen dat ouders in de financiële structuur van de Wbk een subsidie ontvangen als percentage van de prijs en – complementair daaraan – zelf ook een percentage van de prijs betalen. Ouders dragen

¹ Deloitte & Touche, Prijzen in de kinderopvang, mei 2003.

daarmee zelf een deel van de financiële gevolgen van de keuze voor een bepaalde opvangvorm, opvanginstelling of opvangduur. Dit draagt bij aan het maken van een prijs/kwaliteitsafweging en aan een verantwoord gebruik. In dit opzicht wijkt het Wbk-regime in belangrijke mate af van de huidige situatie, die geen prijsafhankelijkheid kent en waarbij ouders een nominale bijdrage betalen, gerelateerd aan de hoogte van het inkomen. Gedragseffecten onder ouders als gevolg van de prijsafhankelijkheid van de subsidie zullen vervolgens weer van invloed zijn op beleidsbeslissingen van kinderopvangorganisaties. Inherent aan de inkomensafhankelijke structuur is dat ouders met een laag inkomen een geringer percentage van de meerkosten voor hun rekening moeten nemen en ouders met een hoog inkomen een groter deel.

Uit het gebruik van kinderopvang valt overigens op te maken dat ouders niet meer uren kinderopvang gebruiken dan zij ook daadwerkelijk nodig hebben. Bij tweeverdieners werkt de man gemiddeld 38,3 uur en de vrouw gemiddeld 24,8 uur per week. Het kinderopvanggebruik ligt bij deze groep op gemiddeld 24,4 uur per week. Het aantal uren kinderopvang per week komt vrijwel overeen met het aantal uren dat de vrouw werkt. Er blijkt in de praktijk geen neiging tot overconsumptie.

Zoals hierboven opgemerkt, ontvangen ouders in de Wbk-systematiek een inkomensafhankelijke subsidie, uitgedrukt in een percentage van de prijs. Inzet daarbij is met zo min mogelijk verschillende tabellen te werken. Indien informatie over de feitelijke prijzen uitwijst dat flexibele en verlengde opvang een afwijkende kostenstructuur hebben, is het mogelijk voor deze vormen van opvang een eigen procentagetabel en een eigen maximumprijs te hanteren.

Werkgeversbijdrage hoger dan 1/6e deel

De leden van de fractie van het CDA en de ChristenUnie vragen wat de consequenties zullen zijn als een werkgever vrijwillig de maximale bijdrage wenst te overschrijden. De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks vragen waarom er voor gekozen is de werkgeversbijdrage te maximaleren en het meerdere te belasten. De ChristenUnie vraagt of werkgevers bij eenoudergezinnen maximaal eenderde van de opvangkosten mogen betalen.

Van de werkgever wordt verwacht dat hij 1/6e deel van de kosten van kinderopvang bijdraagt, dan wel, als die kosten hoger zijn dan het maximum dat de overheid hanteert, 1/6e deel van dat maximum. Deze bijdrage wordt niet belast. Werkgevers kunnen hun bijdrage nog belastingvrij verhogen tot 1/3e van de kosten c.q. van het maximum, indien de werkgever van de partner niet bijdraagt. Hogere bijdragen dan 1/3e van de kosten zijn mogelijk. Deze hogere bijdragen zouden evenwel leiden tot een lagere ouderbijdrage en zullen daarom beschouwd worden als loon en dus worden belast.

Ook onder het huidige systeem wordt een hoge werkgeversbijdrage belast indien die leidt tot een lagere ouderbijdrage dan de adviestabel aangeeft, zij het dat het huidige systeem, behalve voor kinderopvang bij de werknemer thuis, geen maximumprijs kent. Een volledige vrijstelling van belastingheffing voor de werkgeversbijdrage zou het aantrekkelijker maken om belaste loonbestanddelen om te zetten in onbelaste kinderopvangvergoedingen. De kosten voor de overheid zouden daardoor uitstijgen boven hetgeen met de Wbk is bedoeld. Werkgevers van een alleenstaande ouder hoeven niet meer dan 1/6e deel van de kosten te betalen. De overheid vergoedt de ontbrekende werkgeversbijdrage van de niet aanwezige partner volledig.

Het is de leden van de CDA-fractie nog onvoldoende duidelijk wat de gevolgen van de invoering van het wetsvoorstel voor individuele bedrijven zullen zijn, met name voor tot het middenen kleinbedrijf. Kan de regering nader aangeven in hoeverre de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven door het wetsvoorstel wordt beïnvloed? Nederland is immers één van de weinige EU-landen waarin werkgevers participeren in de kosten van kinderopvang? Ook de leden van de ChristenUnie vragen aandacht voor de positie van kleine werkgevers. Is, zo stellen zij, de verwachting gerechtvaardigd dat de nieuwe wet geen nadelige gevolgen zal hebben voor hun concurrentiepositie?

De afgelopen jaren zijn in vele sectoren van het Nederlandse bedrijfsleven afspraken gemaakt over bijdragen aan de kosten van kinderopvang. Deze afspraken zijn vrijwillig tot stand gekomen in het overleg tussen werkgevers en werknemers. Het onderhavige wetsvoorstel laat de vrijwilligheid van de werkgeversbijdrage intact. Daarbij merkt de regering op dat het overleg tussen sociale partners over de arbeidsvoorwaarden veelal het karakter heeft van het overeenstemming zoeken over een pakket van arbeidsvoorwaarden binnen een bepaalde arbeidsvoorwaardenruimte. Het is dan vooral die arbeidsvoorwaardenruimte die de concurrentiepositie bepaalt en niet zozeer de invulling van die ruimte met concrete maatregelen. Het meest duidelijk is dat in arbeidsvoorwaarden die zijn vormgegeven volgens het zogenaamde cafetariamodel. In dat model kunnen werknemers zelf bepalen of zij kiezen voor bijvoorbeeld een bijdrage in de kosten van kinderopvang, extra verlofdagen of een hogere werkgeversbijdrage in de pensioenpremie. De regering verwacht derhalve niet dat de nieuwe wet nadelige gevolgen zal hebben voor de concurrentiepositie van werkgevers.

Doelstelling en meting van werkgeversbijdragen

De leden van de fracties van de VVD, GroenLinks, D66 en de ChristenUnie hebben vragen gesteld over de doelstelling en meting van werkgeversbijdragen. Gevraagd wordt wat de precieze termijn is voor het behalen van de 90% doelstelling voor afspraken in CAO's en bedrijfsregelingen. Ook is om een nadere toelichting gevraagd op de meting van werkgeversbijdragen, ondermeer op het onderzoeksresultaat dat «tussen de 51% en 63%» van de werknemers een werkgeversbijdrage ontvangt. Er zijn signalen dat mogelijk aanzienlijk meer bedrijven en instellingen een kinderopvangregeling hebben dan uit de onderzoeksresultaten blijkt. De leden van de GroenLinks-fractie willen de doelstelling voor werkgeversbijdragen uitgesplitst zien naar leeftijdscategorieën.

De bandbreedte in het genoemde onderzoeksresultaat is het gevolg van de door de Arbeidsinspectie en Research voor Beleid gevolgde onderzoeksmethode. De Arbeidsinspectie onderzocht 125 grote CAO's waaronder 80% van de CAO-werknemers valt. Van de overige 20% CAO-werknemers was dus niet bekend in hoeverre zij onder kinderopvangregelingen vielen. Research voor Beleid kon een beeld geven voor de werknemers die niet onder een CAO vallen. De kennis over 80% van de CAO-werknemers en de ongeorganiseerde werknemers werd gecombineerd. De bandbreedte ontstond door de inschatting van de mate waarin de niet-onderzochte CAO's kinderopvangregelingen zouden hebben. De onderwaarde van 51% komt voort uit de veronderstelling dat geen van de niet-onderzochte CAO's een kinderopvangregeling had. De bovenwaarde resulteert uit de veronderstelling dat die kleinere CAO's evenveel regelingen zouden hebben als de onderzochte grote CAO's.

De kans dat ten tijde van de meting aanzienlijk meer bedrijven een regeling hadden acht de regering niet groot. Voor bedrijven onder een CAO is gekeken naar het onderzoek van de Arbeidsinspectie naar CAO-teksten. Van bedrijven zonder CAO mag worden verwacht dat men een goed beeld heeft van de bedrijfseigen regelingen. Er is dus geen sprake van discrepantie met uitkomsten van onderzoek van de Arbeidsinspectie, aangezien gebruik gemaakt is van de gegevens van de Arbeidsinspectie.

Inmiddels heeft eind 2002 een tweede meting plaats gevonden. Voor deze meting heeft de Arbeidsinspectie niet alleen naar de grote CAO's gekeken, maar ook een aanvullende representatieve steekproef onder 185 kleinere CAO's gedaan. Daardoor is een nauwkeuriger resultaat verkregen, zonder bandbreedte. Het percentage grote CAO's met een kinderopvangregeling is in vergelijking met de vorige meting gestegen van 68% naar 85%. In 40% van de kleinere CAO's staat een kinderopvangregeling. Omgerekend geldt voor 76% van de werknemers die onder een CAO vallen een kinderopvangregeling. Daarnaast zijn er werknemers die niet onder een CAO vallen. Zij werken vooral in zeer kleine bedrijven. Voor circa 17% van deze werknemers draagt de werkgever bij aan kinderopvang. Het CAO-instrument heeft dus een grote invloed op werkgeversbijdragen aan kinderopvang. Op basis van deze gegevens valt circa 64% van alle werknemers in Nederland onder een kinderopvangregeling. Vooral kleine werkgevers zonder CAO dragen maar weinig bij aan kinderopvang. Dat komt onder meer omdat de kans kleiner is dan bij grote bedrijven dat hun werknemers daadwerkelijk behoefte tonen aan kinderopvang. In de praktijk zou het percentage ongeorganiseerde werknemers met een kinderopvangregeling wat hoger kunnen liggen. Tevens ligt het gezien de groei in de afgelopen jaren, in de rede dat het aantal werknemers met een kinderopvangregeling in de komende jaren nog verder doorgroeit. Daarom gaat het ministerie van SZW er bij de kostenberekeningen voor de Wbk van uit dat 70% van de werknemers een werkgeversbijdrage voor kinderopvang kan krijgen.

De regering hanteert geen verschil in de doelstelling voor werkgeversbijdragen voor 0 tot en met drie jarigen en voor 4 tot en met 12 jarigen. Er is een stijging waargenomen in het aantal CAO's waarin afspraken over buitenschoolse opvang zijn gemaakt. Ongeveer tweederde van de CAO's vermelden de leeftijdscategorie waarvoor de kinderopvangbijdrage geldt. In de CAO's waarin dat gemeld wordt is de regeling in 63% van de gevallen van toepassing op kinderen van 0 tot en met 12 jaar en in 37% alleen op kinderen van 0 tot en met 3 jaar. In de vorige meting lagen deze percentages op 55% voor 0 tot en met 12 jarigen en 43% voor 0 tot en met 3 jarigen. Hierbij moet bedacht worden dat de nieuwe meting ook betrekking heeft op kleine CAO's en dus representatief is voor het hele CAO-gebied. Uw Kamer wordt in april 2003 over de uitkomsten van de metingen van de Arbeidsinspectie en Research voor Beleid geïnformeerd.

In antwoord op de vraag naar de precieze termijn waarop de doelstelling van 90% werkgeversbijdragen behaald zou moeten zijn, merkt de regering op hier in beginsel bedoeld wordt op het moment dat de Wbk inwerking zal treden. Hieraan voorafgaand kunnen de laatste ontwikkelingen opnieuw worden onderzocht. De nadere uitwerking hiervan wordt aan het volgende kabinet overgelaten.

Compensatieregeling

De leden van de fracties van het CDA en de VVD vragen wanneer en onder welke voorwaarden de overheid bijspringt als de werkgever niet bijdraagt in de kinderopvangkosten.

De leden van de fracties van het CDA, de VVD, GroenLinks en de Christen-Unie vrezen dat de inkomensafhankelijke compensatieregeling ertoe zou

kunnen leiden dat werkgevers het niet meer nodig vinden een bijdrage te geven voor kinderopvang. Werkgevers kunnen zodoende gemakkelijk hun verantwoordelijkheid op de overheid afschuiven.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat de overheid een compensatie uitkeert als de werknemer verklaart geen of onvoldoende werkgeversbijdrage te ontvangen. Er is sprake van een onvoldoende bijdrage indien de bijdrage van beide werkgevers samen minder dan 1/3e deel van de kosten bedraagt. De Belastingdienst heeft een procedure ontwikkeld voor een controle op oneigenlijk gebruik van de compensatieregeling.

In het wetsvoorstel is er van uitgegaan dat de compensatieregeling noodzakelijk is als vangnet in een systeem met een vrijwillige werkgeversbijdrage. Er blijft vooralsnog een substantieel aantal werknemers verstoken van een werkgeversbijdrage aan kinderopvang. Tot nu toe konden deze ouders zich aanmelden voor de door gemeenten gesubsidieerde kinderopvang. Met het verdwijnen van deze gesubsidieerde kinderopvang verdwijnt ook het vangnet voor deze werknemers. Het ontbreken van een werkgeversbijdrage zou betekenen dat voor de betreffende ouders kinderopvang financieel ontoegankelijk wordt, zeker als sprake is van een laag gezinsinkomen. In dat kader is de compensatieregeling voorgesteld, waarbij rekening is gehouden met het mogelijke gedragseffect bij werkgevers. De compensatieregeling is dan ook zo vorm gegeven dat ouders altijd een financieel voordeel houden bij een werkgeversbijdrage. Verwacht mag worden dat ouders druk blijven uitoefenen op werkgevers ten einde een bijdrage te krijgen. Met deze is zo veel mogelijk het uitgangspunt van toegankelijkheid in overeenstemming gebracht met vrijwillige werkgeversbijdragen.

Gezien de steun van sociale partners aan het uitgangspunt van tripartiete financiering en hun recente inspanningen voor kinderopvangafspraken mag worden verwacht dat al bestaande CAO-afspraken wel aan de Wbk zullen worden aangepast, maar niet zullen worden ingetrokken. Indien dit onverhoopt wel gebeurt, zal de regering sociale partners hierop aanspreken.

In sectoren die niet door een CAO worden gebonden ligt dit veel minder gunstig. Werknemers die niet onder een CAO vallen, werken naar verhouding veel in kleine bedrijven met minder dan 10 werknemers. In deze bedrijven komen kinderopvangafspraken nauwelijks voor. In die situatie zou het bestaan van een compensatieregeling belemmerend kunnen werken voor het tot stand komen van werkgeversbijdragen. In dit kader kan het eerder genoemde project van MKB Nederland om meer kinderopvangafspraken bij kleine werkgevers te realiseren van belang zijn.

Werknemers die geen of onvoldoende werkgeversbijdrage krijgen kunnen op grond van het wetsvoorstel Wbk een beroep doen op de compensatieregeling. Er van uitgaand dat er een voortgaande groei van het percentage kinderopvangafspraken plaatsvindt en dat in 2005 70% van de werknemers onder een kinderopvangregeling valt, zou de compensatieregeling de overheid circa € 140 miljoen in 2005 kosten, oplopend tot € 157 miljoen in 2007. Ontbrekende werkgeversbijdragen leiden tot een aanzienlijke kostenpost die aanleiding kan zijn voor nadere maatregelen. Hierbij wordt verwezen naar paragraaf 8.1.

Verplichte werkgeversbijdrage

De leden van de PvdA-fractie vragen of eerdere bezwaren tegen een verplichte werkgeversbijdrage nog steeds actueel zijn. De leden van de GroenLinks-fractie vragen welke argumenten de regering heeft om niet te kiezen voor een Frans model waarin alle werkgevers verplicht meebetalen aan kinderopvang. De leden van de D66-fractie vinden dat de werkgeversbijdrage verplicht moet worden.

Een verplichte werkgeversbijdrage komt als beleids optie in beeld als de werkgeversbijdragen achter blijven, en de kosten voor de overheid voor de compensatieregeling te zeer zouden oplopen.

Er komen dan twee varianten in aanmerking, een individueel en een collectief model. De eerste variant gaat uit van een verplichting aan de individuele werkgever om 1/6e deel van de kosten van kinderopvang van zijn werknemer te betalen. Deze variant sluit het meest aan bij de huidige praktijk. Werkgevers kunnen sectorale fondsen handhaven. Fondsvorming is ook voor kleine werkgevers aanbevelenswaardig. Kleine werkgevers die zich niet bij een fonds hebben aangesloten lopen in dit model het risico op hoge kosten, indien zij toevallig een groot aandeel werknemers met kinderopvangbehoefte hebben. Bij grote werkgevers is dit risico meer gespreid over het personeelsbestand.

De tweede variant gaat uit van een gelijke bijdrage van alle werkgevers door middel van premieheffing, vergelijkbaar met het door GroenLinks genoemde Franse model. Ook in België wordt iets soortgelijks toegepast. De geïnde premies zouden toegevoegd worden aan de overheidssubsidie voor de Wbk. De Belastingdienst zou de bijdragen van de overheid en werkgevers gezamenlijk aan ouders kunnen uitbetalen. Dat vermindert de uitvoeringslasten voor alle betrokkenen aanmerkelijk. De consequenties van dit model voor doelgroepen zouden nader bekeken moeten worden. In het model met premieheffing zouden de werkgeversbijdragen meetellen als overheidsuitgaven. Indien gekozen wordt voor een collectief gefinancierde, verplichte werkgeversbijdrage, dient hierbij rekening gehouden te worden met het EMU-saldo en het MLO-kader. De huidige bijdragen van werkgevers zouden vrijvallen. Beide varianten van een verplichte werkgeversbijdrage betekenen een ingrijpende wijziging van de Wbk.

Het Zweedse model

De leden van D66 vragen om een doorrekening van het zogenaamde Zweedse model met betaald ouderschapsverlof.

Het voert in het kader van deze nota te ver het Zweedse model gedetailleerd door te rekenen. Wel kunnen enkele noties en globale indicaties worden gegeven over een kostenvergelijking tussen betaald ouderschapsverlof en kinderopvang voor de Nederlandse situatie.

Het Zweedse model kenmerkt zich door betaald ouderschapsverlof te bieden voor de zorg voor kinderen tot 1 jaar. Kinderen kunnen pas vanaf 1 jaar naar de kinderopvang worden gebracht.

Het sociale belang van opvang voor kinderen wordt groter na het eerste levensjaar. Baby's vergen veel verzorging. Het toegestane aantal kinderen in een groep in de kinderopvang neemt dan ook toe met de leeftijd. De zorg voor baby's is naar verhouding arbeidsintensief en dus duurder dan de opvang voor een kind van 3 jaar. Gewoonlijk hanteren kinderopvanginstellingen een eenheidsprijs voor de leeftijdscategorie 0 tot en met 3 jaar. In de raming voor de overheidskosten voor kinderopvang wordt daarom ook uitgegaan van de eenheidsprijs voor 0 tot en met 3 jarigen. In de veronderstelling dat baby's tot 1 jaar een kwart van die doelgroep uitmaken, zal de overheidsbijdrage aan de opvang van deze groep onder de Wbk ongeveer € 200 miljoen euro bedragen. Bij deze kostenindicatie is uitgegaan van een kwart van de totale Wbk-overheidssubsidie van € 800 miljoen voor opvang van 0 tot en met 3 jarigen. Vanwege het arbeidsintensieve karakter van de zorg voor baby's zou het achterwege laten van een subsidie voor deze leeftijdsgroep feitelijk een wat hogere besparing opleveren.

In Nederland is ouderschapsverlof een onbetaald recht. In de Bouwstenennota Financiering langdurend zorgverlof die in juni 2002 naar

de Tweede Kamer is gestuurd¹, zijn de financiële effecten berekend van een betaald ouderschapsverlof voor de duur van 6 maanden voor de helft van de werktijd op het niveau van 50%, 70% respectievelijk 100% van het wettelijk minimumloon (WML). De geraamde uitgaven voor een betaald ouderschapsverlof op het niveau van 100% WML (54% van een modaal inkomen) liggen tussen € 150 miljoen en € 320 miljoen. De uitgaven voor een betaald ouderschapsverlof op het niveau van 80% van het loon conform Zweden komen dan minstens op het dubbele uit € 300 miljoen tot € 640 miljoen. Niet alleen de hogere vergoeding zorgt voor hogere uitgaven, de hogere vergoeding zelf leidt tot een hoger gebruik van de regeling. Deze berekening gaat uit van zes maanden parttime verlof, waarbij in Nederland zowel de vader als de moeder dit verlof kunnen opnemen. Verondersteld mag worden dat het gebruik van ouderschapsverlof nog eens extra zal toenemen, indien kinderopvang van een kind < 1 jaar niet langer door de overheid gefaciliteerd zou worden. De uitgaven zullen dan eerder € 640 miljoen bedragen dan € 300 miljoen. Als uitgegaan zou worden van zes maanden volledig verlof voor beide ouders, zouden de uitgaven nog verdubbelen.

Een belangrijk verschil tussen de financiële effecten van betaald ouderschapsverlof en kinderopvang zit in het terugverdieneffect. Betaald ouderschapsverlof leidt direct tot minder arbeidsdeelname van degenen die verlof nemen. Indirect leidt het weer tot meer arbeidsdeelname omdat minder mensen de band met de arbeidsmarkt verliezen. De uitgaven voor gesubsidieerde kinderopvang verdienen zich onder bepaalde voorwaarden juist geheel terug, zoals ook uit CPB-berekeningen blijkt². Tegenover elke kinderopvangplaats staat een werknemer die belastinginkomsten oplevert. Daarnaast leidt dit tot minder carrièrebreuken voor vrouwen, waardoor zij over een langere termijn een hoger looninkomen hebben. Dit betekent over de verdere levensloop niet alleen hogere belastinginkomsten, maar ook geringere beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen. Indien met deze effecten rekening wordt gehouden, is het verschil in financiële effecten uiteraard groter dan in de bovengenoemde bedragen wordt vermeld.

Geconcludeerd kan worden dat betaald verlof duurder is dan kinderopvang.

Marginale druk en individuele ouderbijdrage

De leden van de VVD-fractie wijzen op de hoogte van de marginale druk die ontstaat door de Wbk. Zij vragen aan te geven wat precies de inkomensgevolgen zijn van bij het accepteren van een baan. Verder vragen deze leden te reageren op de suggestie om de rekening van de kinderopvang te verdelen over twee partners en dan per ouder de subsidie vast te stellen.

Tabellen 2 en 3 geven voor een aantal situaties de hoogte weer van de ouderbijdrage op basis van gezinsinkomen bij het accepteren van een baan. Er van uitgaande dat beide ouders verantwoordelijk zijn voor de kosten van de opvang, is bij de participatiebeslissing relevant hoeveel er van het totale gezinsinkomen aan kinderopvang betaald moet worden. Tabel 2 geeft dit weer.

¹ Kamerstukken II, 2001–2002, 28 431, nr. 2.

² Zie o.a. CPB, Macro-economische Verkenning 1999, 1998; CPB, Verlof en arbeidsmarkt, 2002.

Tabel 2 Ouderbijdrage kinderopvang kinderen 0 t/m 3 jaar in procenten netto gezinsinkomen, 2002

Inkomen kostwinner	Inkomen toetredende partner			
	1 kind		2 kinderen	
	24 uur wml	32 uur wml	24 uur wml	32 uur wml
Minimum	5%	7%	6%	10%
Modaal	7%	10%	10%	14%
2x modaal	8%	12%	12%	15%

(wml=wettelijk minimumloon).

In tabel 3 wordt de ouderbijdrage voor kinderopvang gerelateerd aan het inkomen van de toetredende partner. Die is dan verantwoordelijk voor de extra kosten van kinderopvang.

Tabel 3 Ouderbijdrage kinderopvang kinderen 0 t/m 3 jaar in procenten netto inkomen toetredende partner, 2002

Inkomen kostwinner	Inkomen toetredende partner			
	1 kind		2 kinderen	
	24 uur wml	32 uur wml	24 uur wml	32 uur wml
Minimum	12%	16%	16%	21%
Modaal	23%	27%	32%	37%
2x modaal	42%	47%	59%	62%

(wml=wettelijk minimumloon).

Uit de laatste tabel blijkt dat bij een hoog inkomen van de kostwinner een groot deel van het extra inkomen door het gaan werken in een deeltijdbaan weer ingeleverd moet worden in de vorm van de ouderbijdrage voor kinderopvang.

Het individualiseren van de ouderbijdrage biedt hiervoor een gedeeltelijke oplossing. De ouderbijdrage wordt dan per persoon vastgesteld. Daar waar ouders voorheen geen recht hadden op een subsidie, ontvangen ze dan voor de ouder met een inkomen tot het minimum ongeveer de helft van de kosten van kinderopvang als subsidie. Het gevolg hiervan is een aanzienlijke inkomensverbetering voor huishoudens met een gezinsinkomen boven 2x modaal en een sterk ongelijke inkomensaanbreng van de beide partners.

De marginale druk bij het aanvaarden van een deeltijdbaan wordt voor de huishoudens aanzienlijk lager. Bij een latere inkomensstijging, door bijvoorbeeld meer uren te gaan werken, wordt de subsidie echter steeds lager. In de huidige Wbk is dit niet het geval omdat in deze gevallen geen recht op subsidie meer bestaat. Met deze maatregel wordt derhalve vooral het herintreden in kleine in plaats van grote deeltijdbanen gestimuleerd.

Vanuit de gezinsoptiek en het draagkrachtbeginsel heeft de maatregel een aantal nadelen. Zo kunnen huishoudens met een hoog gezinsinkomen (boven 2,5 x modaal) ook nog in aanmerking komen voor een subsidie. Verder krijgen huishoudens met een gelijk gezinsinkomen als gevolg van verschillende verdeling van het inkomen over de partners een verschillende overheidsbijdrage. Bij een gelijkblijvend overheidsbudget voor kinderopvang zal een geïndividualiseerde ouderbijdrage leiden tot een lagere overheidsbijdrage voor gezinnen waarin de partners een meer gelijke inkomensverdeling hebben. Dat geldt ook voor ouders die beiden een laag inkomen hebben.

Ten slotte moet nog bedacht worden dat ook andere subsidieregelingen (huursubsidie, tegemoetkoming studiekosten) op het gezinsinkomen zijn gebaseerd.

Inkomenseffecten

De leden van de fracties van de VVD, de PvdA, Groen Links en de ChristenUnie verzoeken inzicht in de inkomenseffecten van het wetsvoorstel aan de hand van rekenvoorbeelden voor een aantal veel voorkomende gevallen. De PvdA-fractie vraagt daarbij tevens aandacht voor de kosten voor tweede en derde kinderen.

De inkomenseffecten van de Wbk zijn beschreven in paragraaf 6.3 van het rapport «Een uitwerking van de bekostigingssystematiek van het Wetsvoorstel basisvoorziening kinderopvang»¹. In dit rapport worden de inkomenseffecten voor een groot aantal situaties beschreven. Ter informatie kan hierbij worden opgemerkt dat als referentiepunt voor het berekenen van de inkomenseffecten van de Wbk wordt uitgegaan van de aanname dat alle ouders onder de huidige situatie ten minste een bijdrage conform de adviestabel ouderbijdragen betalen en zo mogelijk gebruik maken van de fiscale aftrek. Inkomenseffecten worden berekend op basis van het gebruik van kinderopvang van een gemiddeld prijsniveau. Inkomenseffecten als gevolg van de prijsafhankelijkheid van de hoogte van de tegemoetkoming blijven daarbij buiten beschouwing. Met het oog op de toegankelijkheid van de kinderopvang kent de Wbk, evenals de huidige adviestabel ouderbijdragen, een structuur waarbij ouders voor een tweede en volgende kind een lager eigen aandeel in de kosten hebben dan bij het eerste kind. Als onderdeel van de voorbereiding van de amvb behorend bij de Wbk wordt een actualisatie gemaakt van de inkomenseffecten, gebaseerd op nieuwe prijzen en nieuwe inkomensgegevens.

De Tweede Kamer zal nader worden geïnformeerd over de uitwerking van de subsidietabellen en bijbehorende budgettaire en inkomenseffecten.

Armoedeval

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen een toelichting op de wijze waarop rekening is gehouden met armoedeval-effecten.

De tegemoetkoming aan ouders op grond van de Wbk is een inkomensafhankelijke subsidie. Daarmee treden per definitie armoedeval-effecten op, aangezien een hoger inkomen zal leiden tot een lagere subsidie. Langs twee wegen worden deze effecten beperkt:

1. De tabel waarmee de hoogte van de tegemoetkoming in relatie tot de hoogte van het inkomen wordt aangegeven, krijgt de vorm van een percentagetabel. Daarmee worden grote schokken tussen inkomensklassen voorkomen.
2. Aan de onderkant van de inkomensverdeling (tussen minimum en circa 130% WML) daalt het overheidsaandeel minder snel dan in de rest van de inkomensverdeling.

De leden van de PvdA-fractie vragen om overgangsmaatregelen voor ouders die onder het huidige stelsel gebruik maken van subsidieplaatsen. De vraag wordt beantwoord in paragraaf 10.

4.3 De tegemoetkomingen

De meeste vragen in deze paragraaf van het verslag zijn reeds in paragraaf 4.2 beantwoord. Enkele vragen resteren.

¹ Dit rapport is u bij brief van 9 juli 2002 door de staatssecretaris van VWS toegezonden, niet-dossierstuk II, 2001–2002, VWS 0200872.

De leden van de PvdA-fractie gaan in op het fiscale partnerbegrip. In de Wbk wordt (expliciet) een ruimere definitie aan het begrip partner gegeven dan in de Wet inkomstenbelasting 2001. Ook degene die niet de fiscale partner van de ouder is, kan in de zin van de Wbk als partner worden aangemerkt. Deze leden vragen of dit in de praktijk geen problemen gaat opleveren.

De leden van de PvdA-fractie merken voorts op dat het wetsvoorstel aangeeft dat slechts één van de twee ouders een tegemoetkoming kan aanvragen. Dit is problematisch in de situatie van co-ouderschap, waarbij van twee afzonderlijke economisch zelfstandige huishoudens sprake is, zo stellen deze leden. De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de situatie is als gescheiden ouders een nieuwe partner hebben.

Het partnerbegrip in de Wet inkomstenbelasting 2001 omvat zowel gehuwden als ongehuwd samenwonenden. Voor gehuwden en geregistreerde partners vloeit het fiscaal partnerschap voort uit het huwelijk of de partnerschapsregistratie. Andere personen die een gezamenlijke huishouding voeren kunnen onder bepaalde voorwaarden kiezen voor fiscaal partnerschap.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven zou een dergelijk keuzerecht de werking van de Wbk kunnen frustreren. Zou het partnerbegrip in de Wbk niet worden uitgebreid, dan zou men het belang van een partnerkeus voor de belastingheffing kunnen afwegen tegen mogelijke voordelen in de Wbk wanneer men niet zou kiezen. Daardoor zou een ongelijke behandeling ontstaan tussen fiscale partners en andere ongehuwd samenwonenden.

Een soortgelijke uitbreiding van het partnerbegrip bestaat overigens ook in de huidige fiscale kinderopvangregeling. In de praktijk geeft dit tot nog toe weinig problemen. De indruk is dat deze uitbreiding onwenselijk gedrag op voorhand ontmoedigt.

In artikel 4, vierde lid, van het wetsvoorstel is aangegeven dat de partner van de ouder die een aanvraag tot tegemoetkoming doet zelf geen aanspraak heeft op tegemoetkoming. Bij co-ouders speelt deze bepaling geen rol, omdat deze ouders niet elkaars partner zijn. Ieder van de co-ouders kan de eigen aanspraak op tegemoetkoming geldend maken, afhankelijk van de eigen situatie. Uiteraard wordt bij de bepaling van de tegemoetkoming van elke ouder slechts rekening gehouden met het deel van de uitgaven voor kinderopvang dat voor diens rekening komt. Heeft de gescheiden ouder inmiddels een nieuwe partner, dan gelden ten opzichte van die partner de normale regels voor partners. Er bestaat derhalve geen aanleiding om de situatie van het co-ouderschap in de Wbk nader uit te werken nu beide ouders zelfstandig de tegemoetkoming kunnen aanvragen.

Twee financieringsregimes

De leden van de ChristenUnie vragen zich af of de constatering juist is dat twee financieringsregimes naast elkaar zullen bestaan, te weten financiering conform de Wbk-structuur enerzijds en bestaande financiering waartoe werkgevers zich contractueel verplicht hebben anderzijds.

De bekostigingsstructuur van de Wbk kent een verdeling van de kosten over drie partijen: ouders, overheid en werkgever. Verondersteld wordt dat werkgevers een vast aandeel dragen ter grootte van 1/3e van de kosten van het kinderopvanggebruik van hun werknemers. Dat wijkt aanzienlijk af van de huidige situatie, waarbij werkgevers over het algemeen kinderopvang inkopen voor hun werknemers en van de werknemers

een inkomensafhankelijke bijdrage vragen. De hoogte van de bijdrage van de werkgever is daarmee afhankelijk van de hoogte van het inkomen van de werknemer. Daarnaast wordt een groot aantal andere regelingen aangetroffen. Bij de overgang van het huidige stelsel naar de Wbk zullen bestaande CAO-afspraken en bedrijfsregelingen moeten worden omgezet naar de Wbk-structuur. Waar dit bij invoering van de Wbk nog niet heeft plaatsgevonden, zal sprake zijn van een mix van de oude en de nieuwe bekostigingsstructuur. De ouders ontvangen een tegemoetkoming van de overheid op grond van de Wbk, terwijl de bijdrage van de werkgever nog zijn grondslag kent in een CAO-afpraak of regeling uit de periode voor de invoering van de Wbk. Indien de bijdrage van de werkgever als gevolg daarvan meer bedraagt dan 1/3e van de prijs van de opvang, wordt het meerdere bij het inkomen van de ouder geteld. Een essentieel verschil tussen het bestaande en het nieuwe systeem is daarin gelegen dat onder de Wbk de ouder zelf de kinderopvang inkoop, terwijl onder het bestaande systeem de werkgever inkoop. Op grond van dit verschil in uitgangspunt mag verwacht worden dat sociale partners zich zullen inspannen bij invoering van de Wbk bestaande bedrijfsregelingen en CAO-afspraken zoveel mogelijk te hebben aangepast aan de nieuwe situatie. Hierover wordt in het kader van de implementatie van de Wbk overlegd met sociale partners.

M&O toets

De leden van de fracties van de VVD, de ChristenUnie en de SGP vragen naar de fraudegevoeligheid en de controleerbaarheid van de regeling. Is er een zogenaamde M&O-toets uitgevoerd?

De Belastingdienst zal de reeds aanwezige kennis op het gebied van toezicht gebruiken voor de handhaving van de Wbk. Dit begint bij de dienstverlening. Door voorlichting en beantwoording van vragen wordt geprobeerd een juist gebruik van de Wbk te bevorderen. Voorts worden de risico's van onjuist gebruik, misbruik en fraude zo goed mogelijk in kaart gebracht. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van ICT toepassingen met bestandsvergelijkingen, maar ook van steekproefsgewijze toetsing in de praktijk. Deze toetsing in de praktijk houdt gewoonlijk in het vragen van nadere informatie bij ouders, werkgevers en kinderopvanginstellingen. Vervolgens vindt een indeling plaats in groepen met vergelijkbare risico's. Groepen met hogere risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik zullen meer gecontroleerd worden. Dit samenstel van maatregelen waarborgt een rechtmatige en doelmatige besteding van de verstrekte subsidiebedragen. Zeker in de aanvangsfase van de Wbk zullen extra inspanningen worden geleverd om de specifieke Wbk-risico's goed in beeld te krijgen en afdoende af te dekken.

5. Kwaliteit

5.1 Kwaliteitseisen¹

Verantwoordelijkheidsverdeling

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat ieder kind in Nederland een verantwoorde basiskwaliteit in de kinderopvang geboden moet worden. Dit betekent volgens het CDA niet dat die kwaliteit tot in details bij wet geregeld moet worden; ondernemers moeten daarin zelf hun verantwoordelijkheid (kunnen) nemen. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat er al vanaf de inwerkingtreding van de wet met globaal geformuleerde kwaliteitseisen gewerkt zou moeten worden. De leden van de fractie van de ChristenUnie zien voordelen in het stellen van perma-

¹ In paragraaf 5.1 worden de vragen uit paragraaf 5.2 van het verslag beantwoord (paragraaf 5.1 ontbreekt in het verslag). De nummering van hoofdstuk 5 van onderliggende nota naar aanleiding van het verslag verloopt derhalve tot de met paragraaf 5.2.

nente basiskwaliteitsnormen. Deze leden hebben begrip voor terughoudendheid in regelgeving wat betreft kwaliteitseisen.

Het stellen van basiskwaliteitseisen door de overheid is nooit een vanzelfsprekendheid. Dit geldt zeker voor marktsectoren waar consumenten ook een eigen verantwoordelijkheid hebben om een afweging tussen prijs en kwaliteit te maken. Het huidige kabinet wil bij vraagstukken van maatschappelijke ordening bovendien ook nadrukkelijk een beroep doen op de eigen verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties om kwaliteitsborging te realiseren. Voor de sector kinderopvang is er een aantal redenen waarom de overheid vooralsnog een aantal basiskwaliteitsregels hanteert. Maar vergeleken met de huidige kwaliteitseisen, zoals die met name in de nadere regels door gemeenten worden gesteld, is onder de Wbk gekozen voor een vereenvoudiging van de regels en meer eigen verantwoordelijkheid voor de ondernemers, bijvoorbeeld op het gebied van gezondheid en veiligheid.

Het stellen van basiskwaliteitseisen is in de eerste plaats van belang omdat het hier gaat om de opvang van een kwetsbare groep mensen, namelijk jonge kinderen. Daar waar grote groepen kinderen langdurig (vaak meerdere dagen in de week en in de jongste leeftijdscategorie soms langer dan 8 uur per dag) bedrijfsmatig worden opgevangen, is er een publiek belang mee gemoeid dat deze opvang van voldoende kwaliteit is en bijdraagt aan een positieve ontwikkeling van het kind. In de tweede plaats is het bestaan van kinderopvangvoorzieningen van goede kwaliteit, waar door ouders op vertrouwd kan worden, voor veel ouders een belangrijke voorwaarde om de zorg voor kinderen met betaalde arbeid te kunnen combineren. Dit is in het bijzonder van belang voor ouders die niet kunnen terugvallen op opvangmogelijkheden in de eigen informele sfeer.

Bijkomend is het van belang dat de kinderopvangsector thans in een overgangsfase verkeert. De markt voor kinderopvang is sterk in ontwikkeling, met jaarlijks veel nieuwe aanbieders. Veel bestaande aanbieders maken een omslag van een op aanbodfinanciering gerichte welzijnsinstelling naar een op de marktvraag gerichte onderneming. De markt is daarbij nog niet in evenwicht, waardoor de keuzevrijheid voor ouders om zelf een kwaliteitsafweging te maken nog beperkt is. Het is daarom onder de huidige omstandigheden extra van belang om met behulp van basiskwaliteitsvoorwaarden van de overheid een «bodem in de markt» te leggen. Op termijn zal deze marktsituatie naar verwachting stabiliseren. Dat zal dan aanleiding kunnen zijn om de noodzaak van kwaliteitsregels opnieuw te beoordelen.

Tot slot is van belang dat de sector kinderopvang op dit moment slechts beperkte mogelijkheden tot zelfregulering kent. Naarmate deze mogelijkheden in de toekomst breder worden benut, ontstaat er ruimte voor de overheid om een aantal regels te schrappen ten gunste van door de sector zelf opgestelde en gehandhaafde regels en eventueel te volstaan met globaal geformuleerde kwaliteitseisen, zoals de leden van de fractie van de VVD suggereren.

Met de huidige kwaliteitseisen loopt Nederland overigens niet uit de pas met de ons omringende landen¹. Overal in onze buurlanden stelt de overheid kwaliteitseisen aan de kinderopvang. De basiseisen voor jonge kinderen zijn daarbij op een vergelijkbaar niveau als in Nederland (groeps-grootte, voldoende gekwalificeerde leidsters, enz.), soms zelfs strenger en gedetailleerder. Voor oudere jeugd zijn er soms minder strenge eisen, maar dan wel in combinatie met hogere opleidingseisen voor de begeleiding (HBO-niveau).

¹ «Early childhood education and care: an overview of developments in the OECD countries» (OECD 2000) en «Groepsgrootte en leidster-kind ratio» (NIZW 2000).

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen de ontwikkeling van kwaliteitseisen geheel aan de verantwoordelijkheid van de branche over te laten. De leden van de GroenLinks-fractie vragen daarnaast of de regering bereid is om gecertificeerde bedrijven te belonen, en zo ja, op welke wijze.

Kwaliteitsborging in de kinderopvang wordt met behulp van verschillende instrumenten gerealiseerd. Naast de geldende op wetgeving gebaseerde regels zijn er ook regels die de sector zichzelf oplegt. Van belang daarbij zijn niet alleen het certificeringstelsel in de kinderopvang, maar ook de afspraken die in SER-verband worden voorbereid over algemene voorwaarden c.q. een standaardregeling voor de kinderopvang en de bepalingen in de CAO-kinderopvang. Wel dienen deze verschillende regels, met behoud van de eigen verantwoordelijkheid van de verschillende actoren, goed op elkaar te worden afgestemd.

De leden van de VVD-fractie doelen op het certificeringstelsel als het gaat om een eigen kwaliteitsstelsel. Dit certificeringstelsel (het HKZ-certificeringschema) is, met financiële steun van het ministerie van VWS (nu SZW), ontworpen in nauwe samenwerking met de verschillende partijen in de kinderopvang. Deelname aan het certificeringstelsel is vrijwillig. Het aantal ondernemers dat zich hieraan heeft gecommitteerd is op dit moment nog beperkt tot circa 20% van de sector, maar is groeiende¹. Het certificeringstelsel regelt thans vooral de bedrijfsvoering van de ondernemer, ook in relatie tot ouders. De ondernemer aan wie een certificaat is verleend kan zich daarmee op de markt profileren. Feitelijk gaat het om aanvullende zekerheden boven op de wettelijke basisbescherming.

In de huidige situatie biedt het certificeringstelsel geen gelegenheid voor de overheid om ten aanzien van kwaliteitsregels en toezicht een stapje terug te doen. Het aantal gecertificeerde instellingen is nog relatief gering, terwijl het certificeringschema geen overlap heeft met de wettelijke kwaliteitseisen. Het certificeringstelsel is gebaseerd op het gegeven dat de overheid op een aantal terreinen zelf regels stelt en die ook inspecteert.

Een verdere uitbouw van het certificeringstelsel kan daar in de toekomst verandering in brengen. Dit kan langs verschillende wegen. In de eerste plaats zou de sector zich kunnen inzetten voor een verdere verankering van dit stelsel, waardoor een toenemend aantal ondernemers zich aan dit stelsel zal committeren. De overheid kan bij de verdere ontwikkeling van het certificeringstelsel een stimulerende rol vervullen. Een mogelijkheid die actief zal worden gezien, is in de tweede plaats dat de publieke inspectie bij de wijze van het uitoefenen van het toezicht laat meewegen of de instelling, waarop toezicht wordt gehouden, beschikt over een certificaat en in dat kader reeds aan controle is onderworpen. Dit geldt dan met name voor die onderwerpen waarbij de overheidsregels gedekt worden door de certificeringseisen.

Kwaliteitseisen geregeld per amvb

De leden van de VVD-fractie plaatsen kanttekeningen bij het voornemen van de regering om de aanvullende kwaliteitseisen bij amvb te gaan regelen. Verder vragen deze leden wanneer zij deze amvb kunnen verwachten. De fractieleden van de SP en de fractieleden van de Christen-Unie vragen waarom de kwaliteitsregels worden vastgelegd in een tijdelijk besluit en niet op een meer permanente manier. Behoeven de normen zo vaak aanpassing, dat gekozen moet worden voor een flexibeler instrument in de vorm van een amvb, zo vragen deze leden zich af. De leden van de SGP-fractie vragen naar de voordelen van de flexibiliteit van een

¹ Op dit moment zijn 71 kinderopvang-organisaties gecertificeerd met in totaal circa 35 000 kindplaatsen.

amvb ten opzichte van het nadeel dat normen niet bij wet zijn vastgelegd. De leden van de GroenLinks-fractie daarentegen vragen welke argumenten de regering heeft om ten aanzien van een zo belangrijk onderwerp als kwaliteit te kiezen voor regeling bij amvb. Deze fractie is van mening dat op termijn, nadat de kwaliteit zich verder heeft ontwikkeld, de kwaliteitseisen meer vastgelegd moeten worden en daarom alsnog in de wet moeten worden geregeld. Ten slotte vragen de leden van de fractie van het CDA het verplichte jaarverslag (geregeld in artikel 50 van het wetsvoorstel) te schrappen.

De regering merkt het volgende op ten aanzien van de vragen waarom gekozen is voor het opnemen van kwaliteitsregels in een amvb. De regering deelt niet de opvatting dat het wetsvoorstel weinig zegt over het onderwerp kwaliteit van de kinderopvang. In het wetsvoorstel zijn de kernelementen van kwaliteit neergelegd, te weten een algemene kwaliteitsnorm en een aantal concrete kwaliteitseisen, zowel voor opvang in een kindercentrum als voor gastouderopvang. Voor zover noodzakelijk geschiedt de verdere uitwerking van de concrete kwaliteitseisen bij amvb. Om verschillende redenen is voor deze systematiek gekozen. Met de introductie van de globale kwaliteitsnorm is voor de kinderopvang aansluiting gezocht bij het systeem van de Kwaliteitswet zorginstellingen, waarbij de eis is geformuleerd dat zorginstellingen zelf verantwoordelijk zijn voor het leveren van verantwoorde zorg. De kwaliteit van de zorgverlening van een zorginstelling hangt niet af van de vraag of de zorginstelling de wettelijk gestelde regels naleeft, maar van de wijze waarop het zorgproces is vormgegeven en wordt bewaakt. Een zorginstelling dient niet louter de regels na te leven, maar dient er zelf toe over te gaan de kwaliteit te bevorderen en te bewaken. Met de introductie van de globale kwaliteitsnorm in de kinderopvangsector wordt een stap in die richting gezet. Het wordt in beginsel aan de kinderopvangondernemers overgelaten inhoud te geven aan de eis van verantwoorde kinderopvang.

Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat de sector kinderopvang, gezien de turbulente ontwikkelingen die de sector de laatste jaren heeft doorgemaakt en nog steeds doormaakt, zich (nog) niet zover heeft ontwikkeld als de zorgsector, dat nu reeds kan worden volstaan met uitsluitend de globale kwaliteitseis. Onder deze omstandigheden en mede gezien de veranderingen die gepaard gaan met de invoering van de Wbk, verdient het naar de mening van de regering geen voorkeur om nu op een geheel nieuw kwaliteitssysteem over te schakelen. Tot het moment waarop kan worden volstaan met de algemene kwaliteitsnorm is daarom een aantal concrete kwaliteitsnormen in het wetsvoorstel opgenomen. In verband daarmee bevat de structuur van het wetsvoorstel de nodige flexibiliteit, waardoor de lagere regelgever snel en slagvaardig kan inspelen op de voortdurende ontwikkelingen in de sector. Tot slot zij erop gewezen dat de wijze waarop de kwaliteitseisen in het wetsvoorstel zijn gestructureerd, nu en naar de toekomst toe ruimte bieden aan het zelfregulerend vermogen van de sector. Daar waar partijen in de sector zelf afspraken maken en deze handhaven kan overheidsregulering worden beperkt/verminderd. In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de VVD deelt de regering mee dat wordt gestreefd de amvb binnenkort in concept gereed te hebben.

In dit verband wordt tevens de vraag beantwoord van de leden van de CDA-fractie over de jaarlijkse verantwoording over het gevoerde beleid. Deze leden vragen deze bepaling te schrappen vanwege de onnodige administratieve lasten en de strijd met een markt- en vraaggestuurde branche.

De regering kan instemmen met het verzoek om de jaarlijkse verantwoording te laten vervallen (artikel 50); hetzelfde geldt voor de vierjaarlijkse

beschrijving van het beleid (artikel 49). Wel blijft de regering van oordeel dat voortdurend bewuste aandacht voor kwaliteit van de kinderopvang en de verbetering daarvan bijdraagt bij tot het beter functioneren van kinderopvangondernemingen. Bovendien dient deze informatie voor iedereen beschikbaar te zijn. Kinderopvangondernemers kunnen zich daarmee positief profileren in een meer markt- en vraaggestuurde markt. Voor (de keuze van) ouders is het van belang dat zij inzage hebben in de wijze waarop is omgegaan met het (kwaliteits)beleid van de kinderopvanginstelling en het gastouderbureau. Transparantie van informatie acht de regering daarbij een onmisbare schakel. Met het oog hierop wordt in de nota van wijziging, naast het laten vervallen van de artikelen 49 en 50, een voorstel tot aanpassing van artikel 48, tweede lid, gedaan. Hierdoor wordt het mogelijk om bij amvb nadere regels te stellen die betrekking hebben op de informatievoorziening aan ouders die gebruik maken van kinderopvang. Over de invulling daarvan zal met de betrokken partijen uit de sector kinderopvang van gedachten worden gewisseld. Binnen het kader van informatievoorziening kan bijvoorbeeld worden geregeld dat de ondernemer ten behoeve van de ouders relevante informatie over het kwaliteitsbeleid op een toegankelijke plaats binnen het kindercentrum/gastouderbureau ophangt. Daarnaast kan bijvoorbeeld worden geregeld dat ondernemers in de kinderopvang minimaal twee maal per jaar in de vorm van informatiebijeenkomsten overleggen met de ouders als gebruikers van kinderopvang. Er zij uitdrukkelijk op gewezen dat het voorstel tot wijziging van artikel 48, tweede lid, een facultatieve bevoegdheid bevat. Of op dit onderdeel aan de amvb invulling wordt gegeven, hangt direct samen met de wijze waarop door de betrokken partijen uit de sector kinderopvang gebruik zal worden gemaakt van vormen van zelfregulering. Voor nadere informatie hiervoor zij verwezen naar de toelichting in de nota van wijziging.

Nadere invulling van de kwaliteitseisen

De leden van de CDA-fractie pleiten ervoor artikel 48, tweede lid, van het wetsvoorstel te schrappen, waar het gaat om groepsgrootte en opleidingseisen. Daarnaast vragen deze leden hoe de kwaliteitseisen zich in deze wet verhouden met het bepaalde in de CAO-kinderopvang in artikel 24 van het voorstel (sociaal organisatorische regelingen). De leden van de PvdA-fractie stellen dat de gewenste eisen aan kwaliteit nauw samen hangen met het type voorziening en de beoogde doelgroep/leeftijdsgroep. Zo kunnen er andere eisen gesteld worden aan bijvoorbeeld de dagopvang dan aan de buitenschoolse opvang. Is dit voldoende mogelijk binnen de huidige kaders van de wet, zo vragen deze leden zich af. De leden van de D66-fractie willen weten of er inmiddels iets is geregeld voor de kwaliteit van buitenschoolse opvang. De leden van de GroenLinks-fractie stellen dat de kwaliteit in de kinderopvang momenteel nog niet overal voldoende hoog is, vooral bij de naschoolse opvang. Zij vragen hoe de regering met dit wetsvoorstel die ontwikkeling gaat stimuleren en of de regering bereid is om ondernemers enige (gecontroleerde) experimenteervrijheid te geven in bijvoorbeeld de leidster/kind-ratio in relatie tot het opleidingsniveau. Daarnaast vragen deze leden welke kwaliteitseisen per amvb worden geregeld en hoe gedetailleerd die zullen zijn en waarom de pedagogische eisen die genoemd worden in artikel 48, eerste lid, van het wetsvoorstel, niet terugkomen in de opsomming in het tweede lid.

De trits leidster/kind-ratio, groepsgrootte en opleidingseisen vormt – in het bijzonder voor de jongste kinderen tot en met 3 jaar – de kern van de kwaliteitseisen in de kinderopvang. Wijzigingen daarin hebben direct invloed op het welzijn en de ontwikkelingsmogelijkheden van deze kinderen¹. Jonge kinderen hebben de veiligheid en de continuïteit van een

¹ Tavecchio: Van opvang naar opvoeding, 2002.

kleine groep nodig om zich te kunnen ontwikkelen, vriendjes te maken en voldoende aandacht van de leidster te krijgen. Kinderen worden eerder moe als de groepen te groot worden. Leidsters kunnen niet meer kinderen aan dan een bepaald maximum. Daarbij speelt het opleidingsniveau, de ervaring en capaciteiten van de leidsters vanzelfsprekend een belangrijke rol.

Bij het opstellen van het onderdeel kwaliteit van de amvb worden de huidige kwaliteitseisen in beginsel als vertrekpunt genomen. De knelpunten in de huidige praktijk worden daarbij zoveel mogelijk weggelaten. Waar dat zonder verlies van kwaliteit mogelijk is, worden bestaande regels verruimd. Tevens worden bestaande regels vereenvoudigd waar dat kan en in aantal teruggebracht. Dit geldt voor zowel kinderopvang voor 0 tot en met 3 jarigen, voor buitenschoolse opvang, als voor gastouderopvang. In antwoord op de vraag van D66 kan worden opgemerkt dat de kwaliteit van de buitenschoolse opvang thans geregeld is in het vigerende Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang.

De regering ziet de volgende uitgangspunten als richtinggevend voor het onderdeel kwaliteit in de amvb:

- Zowel in het huidige systeem (Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang) als straks onder de Wbk is sprake van differentiatie naar leeftijd (bijvoorbeeld in de eisen van groepsgrootte en het aantal leidsters op een groep kinderen). Onder de Wbk zal deze differentiatie verder worden versterkt, waardoor met name voor de buitenschoolse opvang meer flexibele invulling mogelijk is. Ook zal pedagogische vernieuwing binnen de meer flexibele regelgeving mogelijk zijn. Op deze wijze wordt meer recht gedaan aan de eigen verantwoordelijkheid van kinderopvangondernemers.
- Gezien de kwetsbare leeftijd van de jongste kinderen zal de leidster/kind-ratio voor kinderen van 0 tot en met 3 jaar niet worden gewijzigd ten opzichte van de huidige situatie. De regering handhaaft de leidster/kind-ratio voor baby's (0 tot 1 jaar) op 1 op 4 (één leidster op ten hoogste vier kinderen).
- Groepsgrootte blijft voor de leeftijdsgroep van 0 tot en met 3 jaar als kwaliteitseis bestaan, maar de regels kunnen – in het bijzonder voor 1 tot en met 3 jarigen – worden versoepeld om mogelijkheden te bieden voor flexibele hantering waar dat verantwoord is. Bijvoorbeeld bij incidentele activiteiten in grote groepen.
- Voor kinderen van 4 tot en met 7 jaar gaat de regering de mogelijkheden onderzoeken om criteria voor de groepsgrootte onder nog nader vast te stellen voorwaarden los te laten. Over de nadere invulling hiervan zal de regering op korte termijn overleg voeren met betrokkenen in de kinderopvangsector. Een en ander betekent dat – indien mogelijk – dagelijks activiteiten in grotere groepen worden georganiseerd (denk bijvoorbeeld aan sportactiviteiten).
- Voor kinderen in de leeftijdscategorie 8 tot en met 12 jaar overweegt de regering de kwaliteitseis groepsgrootte te verlaten. De leidster/kind-ratio wordt dan op centrumniveau gehanteerd. Hiermee wordt een knelpunt in de huidige regelgeving weggelaten en wordt ruimte geboden aan de eigen verantwoordelijkheid van ondernemers en aan nieuwe vormen van buitenschoolse opvang, zoals combinaties sport en kinderopvang, en brede school en kinderopvang.
- Wat betreft de leidster/kind-ratio voor 8 tot en met 12 jarigen wil de regering overgaan tot een verhoging van het toegelaten aantal kinderen per leidster voor de leeftijdscategorie van 1:10 naar 1:15.
- Professionele opvang van groepen kinderen is een vak. Dat stelt eisen aan de gevolgde opleiding. De overheid heeft, in het belang van te opgevangen kinderen, in beginsel een eigen verantwoordelijkheid voor het stellen van eisen aan het opleidingsniveau. In het geldende Tijdelijk

besluit kwaliteitsregels kinderopvang wordt voor de invulling daarvan thans verwezen naar de afspraken die de sociale partners hierover in de CAO-kinderopvang hebben gemaakt. Dit geldt zowel voor de kinderopvangleidsters, als voor beroepskrachten werkzaam bij een gastouderbureau. De regering laat de eigen verantwoordelijkheid van partijen in deze onverlet. Wel heeft de regering het voornemen in het kader van de Wbk te regelen dat er bij ministeriële regeling opleidingseisen kunnen worden gesteld, wanneer de eisen onder een verantwoord minimum zakken.

- De gedetailleerde eisen die thans door gemeenten worden gesteld aan veiligheid en hygiëne worden vereenvoudigd. De verantwoordelijkheid voor deze onderwerpen wordt meer bij de ondernemer gelegd. Kinderopvanginstellingen en gastouderbureaus worden op de eigen verantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld het voeren van een veiligheids- en hygiënebeleid aangesproken. De regering overweegt hiervoor door de ondernemer zelf op te stellen risico-analyses voor te schrijven. Het voordeel hiervan is dat detailcontrole van de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) achterwege kan blijven.
- (Buiten)spelen is essentieel voor de ontwikkeling van een kind (motorisch, sociaal, cognitief enz.). Aangesloten wordt bij de huidige regeling, waarbij knelpunten worden weggenomen. De huidige meetproblemen voor de netto-ruimte zouden bijvoorbeeld kunnen worden omzeild door de introductie van een norm voor bruto-ruimte. Een en ander wordt nader onderzocht.
- Bij de invulling van kwaliteitseisen in de amvb wordt voor gastouderopvang naar de specifieke aspecten gekeken die met deze vorm van opvang zijn verbonden. Hierin wordt onder meer bedoeld op de kwaliteit en werkwijze van gastouderbureaus, waaronder de relatie tussen het gastouderbureau, de gastouders en de vraagouders. Daarnaast gaat het om de kwaliteit van de omgeving waar de gastouderopvang plaatsvindt, waaronder onder meer een veilige en gezonde omgeving wordt begrepen.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks naar de pedagogische eis van verantwoorde kinderopvang stelt de regering het volgende: deze eis – verwoord in artikel 48, lid 1 – is nader toegelicht in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel. Er worden vier randvoorwaarden genoemd waar verantwoorde kinderopvang aan moet voldoen. Verwezen zij ook naar paragraaf 1.1 van deze nota. Opgemerkt wordt dat deze randvoorwaarden door de kinderopvang, net als in het gezin of op school, verschillend kunnen worden ingevuld. Het gaat er om dat altijd ten minste alle vier voorwaarden worden vervuld. Daarover is consensus in de kinderopvangsector. Teneinde de toezichthouder in staat te stellen de voorwaarden in de praktijk concreet te toetsen vindt op dit moment overleg plaats met de betrokkenen in de sector over de nadere uitwerking hiervan in concrete criteria. De jaarlijkse voortgangsrapportages bieden de mogelijkheid deze toetsingscriteria van de inspectie periodiek bij te stellen naar gerezen inzicht.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over kwaliteitseisen in relatie tot de CAO-kinderopvang reageert de regering als volgt: in de huidige situatie zijn de onderwerpen opleidingseisen, groepsgrootte en leidster/kind-ratio zowel in het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang als in de CAO-kinderopvang geregeld. De overheid zal ten aanzien van de (ook) in de CAO geregelde onderwerpen op het terrein van kwaliteit steeds een eigen verantwoordelijkheid nemen. De regering wil bevorderen dat bepalingen in de CAO zoveel mogelijk aansluiten bij de Wbk.

5.2 Betrokkenheid van ouders in de kinderopvangsector

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat medezeggenschap zowel op locatieniveau c.q. het niveau van de gastouder als op het niveau van de totale organisatie gewaarborgd dient te zijn. Deze leden pleiten voor het schrappen van artikel 55, zesde lid van het wetsvoorstel. De leden van de VVD-fractie vinden het adviesrecht voor een verplichte oudercommissie voor een marktsector niet logisch. Dit leidt tot extra administratieve lasten, zo stellen deze leden. Zij vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om het al dan niet instellen van oudercommissies over te laten aan de individuele kinderopvanginstelling. De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering bereid is het adviesrecht van oudercommissies te verbreden naar onderwerpen als opheffing, fusie of verhuizing, prijsverhoging (inclusief onderbouwing) en wachtlijstbeleid. De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat de bevoegdheden zoals vastgelegd in artikel 54 van het voorstel een teruggang betekenen ten opzichte van de huidige situatie; de positie van ouders wordt verzwakt omdat de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen niet meer van toepassing is op de kinderopvang. Deze leden vragen hoe de regering staat tegenover de gedachte oudercommissies instemmingsrecht te geven op terreinen die niet de bedrijfsvoering betreffen.

De regering reageert instemmend op het verzoek van de CDA-fractie om artikel 55, zesde lid (bij amvb kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de samenstelling en de werkwijze van de oudercommissie) te schrappen. De regering is het bij nadere overweging met deze leden eens dat verdere invulling van werkwijze en samenstelling van oudercommissies een zaak is van ouders en ondernemers.

In antwoord op de vragen van de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks zij het volgende opgemerkt. Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet medezeggenschap cliënten zorgsector (Wmcsz) – van toepassing op gesubsidieerde kinderopvanginstellingen – zijn destijds (1994) vanuit de Tweede Kamer kritische vragen gesteld over de noodzaak van een wettelijke regeling voor medezeggenschap. Destijds is de keuze voor een wettelijke regeling van medezeggenschap van cliënten, door de regering gebaseerd op het gegeven dat het hier gaat om collectief gefinancierde instellingen en dat er in de zorg sprake is van een afhankelijke positie van de cliënt. Deze afhankelijkheid is bij de verschillende zorgvormen in verschillende gradaties aan de orde en is in het ene geval sterker dan in het andere. In de collectief gefinancierde zorg is deze afhankelijkheid vergroot, omdat er een rechtstreekse verhouding ontbreekt tussen cliënt en instelling.

Onder de Wbk is er daarentegen, door een versterking van de marktwerking en keuzevrijheid van ouders, wel sprake van een rechtstreekse verhouding tussen de klant en de instelling. Ouders zijn een volledige klant op de markt. Zij nemen diensten af tegen betaling. Van een afhankelijke positie van ouders is dan ook onder de Wbk geen sprake meer. Naast de keuzevrijheid kunnen ouders bescherming ontfangen aan het contract, de bestaande wettelijke regeling voor klachtrecht van ouders en de mogelijke weg naar de burgerlijke rechter. Ook in een ander opzicht worden de ouders beschermd. De overheid stelt onder de Wbk kwaliteitseisen voor kinderopvang en ziet toe op de naleving daarvan. Uitgangspunt hierbij is dat de instelling voor kinderopvang zelf primair verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de opvang. De overheid gaat ervan uit dat elke instelling zich inspant zo goed mogelijk kinderopvang te bieden aan haar afnemers. De overheid respecteert anders gezegd onder de Wbk de professionele verantwoordelijkheid van de ondernemer in de kinderopvang. Tegelijkertijd kan worden vastgesteld dat de kinderopvangsector, ook onder de Wbk, een specifieke sector is. Binnen de kinderopvang is een

geïstitutionaliseerde vorm van ouderbetrokkenheid (doch in beperkte zin wettelijk geregeld) te rechtvaardigen vanuit het uitgangspunt dat sprake is van een kwetsbare doelgroep en dat kwalitatief goede opvang in het belang is van de ontwikkeling van kinderen. Juist in verband met de belangen van het kind is in het wetsontwerp opgenomen dat het adviesrecht van de oudercommissie gekoppeld is aan daaraan gerelateerde onderwerpen – zoals voedingsbeleid en pedagogisch beleid – en niet aan financieel getinte onderwerpen, zoals bedrijfsvoering. De kinderopvangsector is niet zodanig specifiek dat wat betreft de ouderbetrokkenheid allerlei bijzondere regels zouden moeten gelden. Daarbij dient bedacht te worden dat een ondernemer in de kinderopvang net zoals elke andere ondernemer financiële risico's loopt. In deze context past, naar het oordeel van de regering, geen verdergaande verplichte betrokkenheid van ouders. Het voorgaande laat overigens onverlet dat het de individuele ondernemer in de kinderopvang vrij staat verdergaande bevoegdheden aan de oudercommissie toe te kennen dan nu wordt voorgesteld in de Wbk.

In antwoord op de vraag van de fractieleden van de VVD waarom er niet voor is gekozen om het al dan niet instellen van oudercommissies over te laten aan de individuele kinderopvanginstelling, stelt de regering dat de keuze voor de voorgestelde regeling voor ouderbetrokkenheid in de kinderopvang vooral is gebaseerd op het feit dat er sprake is van een kwetsbare doelgroep (kinderen in de leeftijd van 0 tot en met 12 jaar). Daar komt bij dat een vorm van gestructureerde ouderbetrokkenheid zonder een wettelijk kader niet in alle gevallen zal lukken. Omdat zelfregulering op dit punt vooralsnog tekortschiet is het de taak van de wetgever waarborgen te treffen, zodat de behartiging van de cliëntenbelangen structureel kan plaatsvinden.

Het voorstel van de leden van de fractie van GroenLinks om oudercommissies instemmingsrecht te geven op terreinen die niet de bedrijfsvoering betreffen (zoals bijvoorbeeld voedingsbeleid en pedagogisch beleid), past niet binnen de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de Wbk (versterking marktwerking, vraagfinanciering, keuzevrijheid ouders). De Wbk regelt een vorm van institutionalisering van de oudercommissie, waarvan de inrichting enerzijds in beperkte mate wordt bepaald door de wetgever en anderzijds vooral door de invulling van de ondernemer en de oudercommissie. Het voorstel van deze leden vormt een inbreuk op deze minimumregel, temeer daar dit voorstel zelfs verder gaat dan in de Wmcz is voorzien. De Wmcz voorziet namelijk niet in een instemmingsrecht, doch slechts in een zogeheten verzaamd adviesrecht voor de cliëntenraad ten aanzien van bepaalde onderwerpen. Dit betekent dat de zorgaanbieder ten aanzien van een aantal onderwerpen in beginsel geen besluit kan nemen dat afwijkt van het door de cliëntenraad uitgebrachte advies. Het voorstel van GroenLinks komt er daarentegen op neer dat bijvoorbeeld het pedagogisch beleid dat een kinderopvangondernemer wil hanteren in alle gevallen uitsluitend met instemming van de oudercommissie kan worden vastgesteld. Dat het gaat de regering te ver.

6. Toezicht op en handhaving van de kwaliteit

6.1 Gemeentelijk toezicht

Inrichting van het toezichtsarrangement

De leden van de PvdA-fractie stellen vragen bij de keuze om de inspectie bij de GGD en dus bij de gemeenten onder te brengen. Deze leden, evenals de leden van de fractie van de ChristenUnie, hebben twijfels bij het huidige functioneren van de GGD. De leden van de fracties van de

VVD, D66 en van GroenLinks pleiten voor uniformering van toezicht. De leden van de VVD-fractie stellen daarnaast de vraag of de verschillende GGD'en voldoende zijn toegerust om de toezichtstaken uit te voeren. De leden van de fractie van GroenLinks vragen ten slotte hoe de regering de kwaliteit van het geboden programma en het pedagogisch klimaat gaat beoordelen.

Bij de inrichting van het toezichtarrangement, zoals voorgesteld in de Wbk, is gekozen voor een stelsel waarbij de gemeente (college van burgemeester en wethouders) verantwoordelijk is voor het eerstelijns-toezicht dat wordt uitgevoerd door ambtenaren van de GGD. Daarnaast is het Rijk verantwoordelijk voor het tweedelijns-toezicht. Het eerstelijns-toezicht zal worden belast met het toezicht op de naleving van de kwaliteitseisen die gelden voor kindercentra en gastouderbureaus. Het tweedelijns-toezicht zal toezien op de wijze waarop de gemeenten hun verantwoordelijkheid nemen.

Het leggen van de verantwoordelijkheid voor het eerstelijns-toezicht bij gemeenten biedt bepaalde voordelen. Het toezicht is dicht bij lokale kindercentra en gastouderbureaus gepositioneerd door een overheid die het beste zicht heeft op de lokale praktijk, de problemen (bijvoorbeeld opsporing van illegale kinderopvang) en de oplossingsrichtingen. Verder sluit lokaal toezicht aan bij andere vormen van toezicht die eveneens lokaal zijn georganiseerd (bijvoorbeeld met de brandweer en het bouwen woningtoezicht), waardoor het beter mogelijk is om afstemming te bereiken. Dat is beter op lokaal dan op landelijk niveau te realiseren, gezien het vereiste maatwerk. De gemeente is bovendien voor de gebruikers van kinderopvang en voor ondernemers van kindercentra en gastouderbureaus eenvoudig te benaderen.

Het leggen van de uitvoering bij de GGD'en heeft verder als voordeel dat gebruik wordt gemaakt van een bestaande landelijke «infrastructuur» voor toezicht op de kinderopvang. Er zijn reeds functionele relaties tussen GGD'en en gemeenten en tussen gemeenten/GGD'en en ondernemers van kindercentra en gastouderbureaus. Er zijn op dit moment ca. 180 GGD-inspecteurs kinderopvang die (grotendeels parttime) toezicht houden op de kinderopvang. Zij vormen sinds 1993 een landelijk en sluitend netwerk, aangesloten bij GGD Nederland. De regio-indeling van de GGD'en (40 regio's) zorgt bovendien voor een goede spreiding over het land. Verder bouwt dit model voort op de bestaande toezichtpraktijk en de jarenlange (inspectie)ervaring bij GGD'en. Met de introductie van het tweedelijns-toezicht en de introductie van één of meer toezichtprotocollen in combinatie met de op centraal niveau vast te stellen kwaliteitseisen, wordt de gewenste uniformiteit van het eerstelijns-toezicht afdoende gewaarborgd.

Voor de implementatie van dit model moet wat betreft het eerstelijns-toezicht geïnvesteerd worden in de verdere professionalisering van de GGD-ambtenaren, met name op het gebied van de pedagogische kwaliteit. Inmiddels is een traject gestart om de deskundigheid bij GGD-ambtenaren wat betreft de pedagogische kwaliteit in de kinderopvang verder te ontwikkelen. Voorts zullen gemeenten en de GGD'en, gezien de nadrukkelijke taakverdeling, hun werkzaamheden goed op elkaar moeten afstemmen. Ook zal aandacht moeten uitgaan naar het formuleren van een gemeentelijk toezicht- en handhavingbeleid. Verder zal geïnvesteerd moeten worden in de relatie tussen het eerstelijns-toezicht en het tweedelijns-toezicht.

De leden van de CDA-fractie vragen of het toegestaan blijft dat gemeenten bestuurlijk uitvoerder kinderopvang zijn en tegelijkertijd toezichthouder in de zin van de Wbk.

Met de overgang van aanbod- naar vraagfinanciering veranderen de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten voor kinderopvang. De introductie van vraagfinanciering betekent dat ouders middelen in handen krijgen om een koopkrachtige vraag naar kinderopvang uit te oefenen. Gemeenten krijgen op grond van de Wbk de verantwoordelijkheid voor de financiering van het zogenoemde ontbrekende werkgeversdeel voor kinderopvang voor ouders uit specifiek, in de Wbk, genoemde doelgroepen. De Wbk bevat evenwel ten aanzien van het verlenen van subsidies in de kosten van kinderopvang geen uitputtende regeling. Dit betekent dat gemeenten ook met de Wbk uit eigen middelen kinderopvang voor andere dan de in de Wbk genoemde doelgroepen kunnen blijven subsidiëren.

Daarnaast berust – zoals hierboven uiteengezet – ingevolge de Wbk de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang bij de gemeente. Deze twee rollen zijn conform de Wbk naast elkaar uit te voeren.

Daarnaast achten de leden van de CDA-fractie het een tekortkoming dat in de Wbk niets wordt gezegd over toezicht om malafide praktijken te voorkomen.

De regering is deze mening niet toegedaan. Het wetsvoorstel introduceert in de eerste plaats een samenhangend geheel van regels met betrekking tot kwaliteit van de kinderopvang, het toezicht op de naleving van de kwaliteitseisen en instrumenten om de naleving af te dwingen. Hiermee wordt een verantwoorde basiskwaliteit gegarandeerd waarmee uitwassen en malafide praktijken worden voorkomen. Ten tweede regelt de Wbk uniforme eisen met betrekking tot kwaliteit; ook het toezicht wordt volgens landelijke regels uitgevoerd. Dit betekent een grote winst voor kenbaarheid van de kwaliteitseisen en voor de handhaafbaarheid.

Daar komt bij dat gemeenten als verantwoordelijke overheidslaag voor het eerstelijnstoezicht niet alleen het beste zicht hebben op de lokale praktijk, maar bovendien gemakkelijk door de burger zijn te benaderen om geconstateerde misstanden aan de kaak te stellen. Het voorstel te komen tot een meldings- en registratieplicht werkt hier nog aan mee.

Tot slot zij er voor alle duidelijkheid gewezen op de functies van toezicht: informatie verzamelen, op basis daarvan oordelen, en zonodig interveniëren. De interventiefunctie van het toezicht vraagt een heldere afbakening ten opzichte van de term «opsporing». Opsporing is het instellen van onderzoek naar strafbare feiten ter voorbereiding van strafvorderlijke beslissingen. Het verrichten van opsporingsactiviteiten kan in Nederland slechts onder gezag van het Openbaar Ministerie door de politie of een daartoe aangewezen bijzondere opsporingsdienst plaatsvinden. Opsporing wordt dan ook niet gerekend tot de interveniërende taak van een toezichthouder.

Nederlandse mededingingsautoriteit

De leden van de fractie van het CDA vragen zich af of de Nederlandse mededingingsautoriteit (NMa) de bevoegdheid heeft om gemeenten te verbieden aan kinderopvanginstellingen subsidie te verbieden. Ook de leden van de VVD-fractie zijn van mening dat moet worden toegezien op het functioneren van de kinderopvangmarkt. Zowel de fractieleden van de VVD als van de ChristenUnie vragen zich af of het reguliere mededingingstoezicht hier wel toe in staat is.

De NMa ziet op basis van de Mededingingswet alleen toe op ondernemingen en ondernemersgedrag. Gemeenten oefenen bij het verstrekken van subsidies (voor het realiseren van kindplaatsen) geen economische activiteit uit, maar verrichten daarbij een typische overheidstaak. Gemeenten kunnen derhalve bij het verlenen van subsidies niet als onder-

neming in de zin van de Mededingingswet worden aangemerkt. Gedragingen van gemeenten bij de uitoefening van hun overheidstaak vallen buiten de reikwijdte van de Mededingingswet¹. Eén en ander laat onverlet dat een ieder die door een gemeente in zijn belangen wordt geschaad, zich tot de rechter kan wenden.

De regering ziet geen aanleiding te veronderstellen dat het reguliere mededingingstoezicht niet in staat zou zijn toe te zien op het functioneren van de kinderopvangmarkt. De structuur van de sector kinderopvang wijkt niet zodanig van andere sectoren af, dat dit een speciale voorziening binnen de NMa zou vergen.

Toezichtsmodellen en landelijke inspectie

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de toegezegde notitie waarin verschillende toezichtsscenario's in relatie tot een landelijke inspectie worden uitgewerkt. Deze leden hebben een voorkeur voor een landelijke inspectie, evenals de leden van de D66-fractie en de leden van de fractie van de ChristenUnie. De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom een landelijke inspectie niet te verkiezen is, aangezien dan meer aandacht aan pedagogische aspecten gegeven kan worden. Bovendien hebben landelijk opererende instellingen dan te maken met uniforme toezichtseisen. Deze leden denken hierbij aan de Inspectie voor het Onderwijs.

In plaats van de door de voormalige staatssecretaris van VWS, mevrouw Vliegthart, toegezegde notitie zal de regering in het kader van deze nota naar aanleiding van het verslag stilstaan bij de beantwoording van de vraag van de leden van de fractie van de PvdA.

Toezichtarrangementen kunnen op verschillende manieren worden vormgegeven. Dit geldt ook voor de kinderopvangsector. Een alternatief voor het in de Wbk voorgestelde toezichtmodel, waarop eerder in deze paragraaf reeds is ingegaan, is de mogelijkheid om te komen tot een rijksinspectie voor de kinderopvang die beschikt over een eigen inspectie-apparaat of gebruik maakt van bestaande inspecties. In dit model wordt het toezicht opgedragen aan een inspectie die ressorteert onder de minister van SZW die verantwoordelijk is voor het beleidsterrein kinderopvang.

Een uitgangspunt bij de inrichting van toezichtarrangementen, overeenkomstig de kabinetsnota Kaderstellende visie op toezicht² is dat waar er rijksverantwoordelijkheid ligt voor toezichthoudende taak deze gekoppeld is aan de ministeriële verantwoordelijkheid voor een bepaalde beleidsterrein. In het geval de toezichthoudende taak zou worden belegd bijvoorbeeld bij de Inspectie voor het Onderwijs (zoals de leden van de Groenlinks-fractie voorstellen) zou dit uitgangspunt worden verlaten. Dit heeft niet de voorkeur van de regering. Bovendien zou dit ertoe leiden dat er steeds extra aandacht moet zijn voor een zorgvuldige verdeling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht. Bij positionering van een mogelijke rijksinspectie bij de minister van SZW is dat geen issue.

Het toezicht door een rijksinspectie voor de kinderopvang omvat het beoordelen en bevorderen van de kwaliteit van de kinderopvang op basis van het te verrichten onderzoek naar de naleving van de wettelijke kwaliteitseisen. De rijksinspectie zal zicht moeten hebben op de kwaliteit van de geboden kinderopvang, zoals veiligheid, gezondheid, pedagogiek enz. Het ligt in de rede dat dit zicht zal worden verkregen door de verplichting tot melding op rijksniveau door degene die voornemens is een kindercentrum of gastouderbureau in exploitatie te nemen en de daaraan gerelateerde registratie op centraal niveau van gemelde kindercentrum en gastouderbureaus. Voor het overige zal de inrichting van het toezichtarrangement op rijksniveau naar verwachting niet wezenlijk verschillen van de inrichting van het toezichtarrangement, zoals dat op dit moment in

¹ Verwezen zij naar het besluit van de Directeur-Generaal van de NMa in de zaak Vill'ABB, nummer 2745-73.

² Kamerstukken II, 2000-20 001, 27 831.

de Wbk voor het eerstelijns-toezicht wordt voorgesteld (verwezen zij naar de artikelen 57 e.v. van de Wbk).

Het leggen van de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de naleving van de kwaliteit van de kinderopvang op rijksniveau heeft bepaalde voordelen. Zo is er sprake van een heldere toedeling van verantwoordelijkheden en taken. Ten aanzien van kinderopvang is sprake van een rijksverantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en vaststelling van het beleid/regelgeving, alsmede voor toezicht en handhaving en niet langer van meerdere bestuursniveaus; het risico van onduidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen verschillende actoren wordt aldus beperkt. De realisatie van een landelijke toezichtentiteit voor de kinderopvang onder ministeriële verantwoordelijkheid past bovendien bij de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen en sluit aan bij andere modellen voor toezicht binnen de rijksoverheid; verder is de verbinding met andere in deze context relevante rijksinspecties (bijvoorbeeld met de Inspectie voor het Onderwijs) waarschijnlijk eenvoudiger te leggen. Er kan gebruik worden gemaakt van bestaande samenwerkingsrelaties, waar het eerstelijns-toezicht op lokaal niveau niet in beeld is, zoals het Gezamenlijk Overleg Inspecties (GOI). Het GOI zet zich onder meer in voor versterking van professionalisering, risicoanalyses en kwaliteitszorg.

Daar staat een aantal nadelen tegenover. Afstemming met de eerdergenoemde inspecties op lokaal niveau wordt moeilijker. Een ander nadeel van dit model is dat de afstand tot de burger wordt vergroot. Ouders kunnen zich (bijvoorbeeld bij klachten of voor informatie) niet meer tot de desbetreffende gemeente wenden, maar dienen zich tot het Rijk te wenden. Hetzelfde geldt vanzelfsprekend ook voor kinderopvang-ondernemers. Voor hen wordt de situatie er bovendien niet duidelijker op, omdat sprake zal zijn van verschillende inspecties voor kindercentra die deels op rijksniveau deels op gemeentelijk niveau worden aangestuurd. Op gemeentelijk niveau blijft immers sprake van inspecties door brandweer en bouw- en woningtoezicht; verder zal de GGD bij kindercentra in het kader van de huidige Wet collectieve preventie volksgezondheid (Wcpv) de aard van de risicofactoren inventariseren en technische hygiënezorg blijven bieden. Afstemming tussen de verschillende inspecties lijkt aldus een complicerende factor. Een nadeel van dit model is verder dat geen gebruik wordt gemaakt van bestaande relaties en de jarenlange ervaringen met betrekking tot de inspectie van de kinderopvang door GGD'en. Een rijksinspectie zal geheel van de grond moeten worden opgebouwd, bemenst en georganiseerd. Hetzelfde geldt voor de expertise. En niet alleen ten aanzien van de pedagogische aspecten, maar ten aanzien van alle aspecten waarop het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang zich richt. Dit gevolg kan evenwel worden beperkt door bij de opbouw van de rijksinspectie (tevens) gebruik te maken van de op dit moment bij de GGD'en bestaande kennis en ervaring. Een ander nadeel van dit model is dat het voor een rijksinspectie lastiger zal zijn om malafide praktijken te voorkomen, aangezien een rijksinspectie minder zicht heeft op de lokale praktijk. Bovendien gaan de investeringen die op decentraal niveau reeds zijn gedaan ter verbetering van het huidige toezicht, alsmede ter voorbereiding van de komst van de Wbk verloren. Verder worden de financiële lasten van een rijksinspectie hoger verondersteld dan bij een getrappt model. Deze meerkosten worden vooral veroorzaakt door de relatief hoge overhead en de hogere salariskosten van de rijksinspecteurs.

Indien geopteerd zou worden voor een rijksinspectie, dan zal een start gemaakt moeten worden met de feitelijke inrichting van de inspectie. De daarmee samenhangende lasten hebben grofweg te maken met de volgende aspecten: organisatie (bijvoorbeeld omvang, huisvesting), personeel (bijvoorbeeld professionalisering, aard van de werkzaamheden,

werving) en informatie (informatierelaties en de feedback van toezicht naar beleid). Verder zal een toezichtbeleid moeten worden ontwikkeld. Om overlap in werkzaamheden te voorkomen zal voorts geïnvesteerd moeten worden in afstemming met toezichthouders op lokaal niveau en op rijksniveau. Op lokaal niveau geldt dit bijvoorbeeld voor de GGD'en die in het kader van de Wcpv controles uitvoeren, de brandweer en het bouw- en woningtoezicht. Op rijksniveau zal dit verschillen, afhankelijk van de uiteindelijke keuze voor positionering en inrichting van de rijksinspectie van de kinderopvang.

Er zullen bovendien deels nieuwe samenwerkingsrelaties moeten worden opgebouwd, omdat geen gebruik gemaakt kan worden van bestaande «infrastructuur». Een ander aspect dat in de beschouwingen moet worden meegenomen is dat de keuze voor een rijksinspectie impliceert dat op gemeentelijk niveau, zowel bij de gemeenten als bij de GGD'en, taken zullen wegvallen, hetgeen consequenties zal hebben voor de organisatie en de werkgelegenheid bij deze organisaties.

De kritiek op de bestaande praktijk is dat het toezicht op het terrein van de kinderopvang op basis van de Welzijnswet 1994 uiteenlopend is ingericht en wordt uitgevoerd. Verordeningen verschillen nu nog per gemeente en gemeenten kunnen verschillend beleid voeren ten aanzien van bijvoorbeeld het sanctioneren van afwijkingen van de huidige vergunningvoorschriften. Ook de uitvoering van het toezicht, veelal door de GGD'en, wordt verschillend ingevuld. De variatie in uitvoering is een consequentie van de decentralisering van de verantwoordelijkheid van het toezicht. Gemeenten hebben lokale beleidsvrijheid en maken hier gebruik van. De rol van de GGD is voor een belangrijk deel een afgeleide van de manier waarop de gemeente haar verantwoordelijkheid oppakt. Op weg naar een effectief toezicht op de kinderopvang beoogt de Wbk deze tekortkomingen op te lossen door landelijk geldende regelgeving (uniforme kwaliteitseisen) en uniforme toepassing daarvan door gemeenten/GGD'en om te kunnen waarborgen dat de kinderopvang niet onder een bepaald niveau van kwaliteit functioneert of dreigt te functioneren. Middels het project Versterking toezicht kinderopvang van de VNG en GGD Nederland wordt al enige tijd gewerkt aan het intensiveren van de relatie gemeente en GGD inzake het toezicht op de kinderopvang, om te komen tot een sluitend systeem van toezicht.

Bij de inrichting van het toezichtarrangement op de kinderopvang en de situering van de toezichthouder heeft de regering verschillende argumenten, alsmede de aspecten die voortvloeien uit de Kaderstellende visie op toezicht, zorgvuldig afgewogen. Daarbij is een zwaar gewicht toegekend aan de waarde van lokaal toezicht op de naleving van de kwaliteit van de kinderopvang. Tegelijkertijd stelt het Rijk onder de Wbk uniforme kwaliteitsregels voor, wordt de werkwijze van de GGD'en geprotocolleerd en voorziet de Wbk in een tweedelijns toezicht op rijksniveau. Het in de Wbk voorgestelde toezichtarrangement zal daarmee naar verwachting de kritiek ondervangen dat het toezicht op de kinderopvang nu regionaal uiteenlopend wordt uitgevoerd. De Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang (BOinK), de VNG en GGD Nederland onderschrijven de in de Wbk gehanteerde uitgangspunten. Verwezen zij naar de gezamenlijke brief van deze partijen aan de Vaste Commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport¹.

Een en ander neemt niet weg dat de Kaderstellende visie op toezicht een alternatief toezichtarrangement voor de kinderopvang in de vorm van een rijksinspectie niet uitsluit. Een keuze daarvoor heeft, zoals geschetst, echter diverse consequenties. Het lijkt bovendien niet gewenst noch mogelijk om van de ene op de andere dag over te stappen van het huidige voorgestelde arrangement naar een rijksinspectie.

¹ Brief van 11 maart 2002, kenmerk SEZ/2002001085.

6.2 Handhaving

Voor de reactie van de regering op de PvdA-fractie over onder andere medezeggenschap van ouders, een landelijke inspectie en niet rigide regelgeving met ruimte voor eigen verantwoordelijkheid van ondernemers, wordt verwezen naar respectievelijk de paragrafen 5.2 en 6.1.

6.3 Toezicht op het gemeentelijk toezicht

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of met de overheveling van het beleidsterrein kinderopvang naar het ministerie van SZW, ook het tweedelijns-toezicht overgaat naar dit ministerie.

In het wetsvoorstel is gekozen voor een interne positionering van het toezicht op het gemeentelijk toezicht, het tweedelijns-toezicht. Dit heeft tot gevolg dat het tweedelijns-toezicht, sinds de overheveling van het beleidsterrein kinderopvang naar het ministerie van SZW, onder de verantwoordelijkheid van de minister van SZW valt. Gekozen is om het tweedelijns-toezicht als aparte eenheid onder te brengen bij de Inspectie Werk en Inkomen, aangezien deze inspectie veel ervaring heeft met het toezicht op gemeenten als tweedelijns-toezichthouder. Uit het wetsvoorstel valt voorts af te leiden dat de minister van SZW niet treedt in de toezichtbevindingen van de gemeentelijke toezichthouders. Bovendien wordt in de nota van wijziging voorgesteld dat er bij amvb regels kunnen worden gesteld omtrent de werkwijze, de inrichting en het beheer van de door de minister van SZW aangewezen toezichthouders.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen op welke wijze de kwaliteit zal worden gestimuleerd door het openbaar maken van informatie. Wat betreft het openbaar maken van oordelen van de GGD'en wordt het volgende opgemerkt: in het wetsvoorstel is geregeld dat de inspectierapporten openbaar worden gemaakt. In nauwe samenhang met tweedelijns-toezicht wordt bezien op welke wijze de toezichthouders precies zullen rapporteren over het gemeentelijk toezicht en over het ingrijpen. In de eerder genoemde amvb kunnen daartoe regels worden opgenomen.

7. Beleidsinformatie

De leden van de fracties van de VVD en de PvdA pleiten voor een jaarlijkse voortgangsrapportage over het functioneren van de Wbk. De leden van de VVD hebben vragen over het effect dat wordt verwacht van het wetsvoorstel in het bijzonder met betrekking tot de arbeidsparticipatie van vrouwen. Zij vragen welke indicatoren de regering wil gaan hanteren met betrekking tot de effectiviteit en efficiency van de wet.

De regering hanteert als doelstelling een arbeidsparticipatie van vrouwen van 65% in 2010¹. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt de arbeidsparticipatie van vrouwen te verhogen. De Wbk is echter niet het enige instrument dat de regering inzet om deze doelstelling te realiseren. Naast toegankelijke kinderopvang zijn verlofregelingen, arbeidstijdenbeleid, levensloopbeleid en dagindelingarrangementen andere instrumenten ter bevordering van de arbeidsparticipatie van vrouwen. De regering meent dat de effecten van deze beleidsinstrumenten elk afzonderlijk op de arbeidsparticipatie moeilijk zijn te meten. Zij beïnvloeden elkaar immers. De indicatoren voor de Wbk zullen daarom geen betrekking hebben op de arbeidsparticipatie. Vooralsnog wordt gedacht aan doelstellingen die meer specifiek op de kinderopvang zelf betrekking hebben, te weten toegankelijkheid, tripartiete financiering, een sterkere rol voor ouders en kwaliteit.

¹ Meerjarenbeleidsplan Emancipatie, SZW, 2000.

Voor deze doelstellingen zijn mogelijke indicatoren ontwikkeld. Het gaat hierbij om gegevens met behulp waarvan kan worden vastgesteld of de vooraf met de Wbk beoogde doelen zijn bereikt (opbrengsten), wat daarvoor is gedaan (inspanningen en ingezette instrumenten) en wat dit alles heeft gekost (middelen). In het kader van deze actie zijn voorlopig, conform VBTB-systematiek, vier doelen met bijbehorende instrumenten en mogelijke indicatoren onderscheiden.

Het eerste doel is het waarborgen van de toegankelijkheid van kinderopvang voor ouders, ongeacht hun inkomenspositie. De instrumenten die de Wbk daarvoor biedt zijn de introductie van vraagfinanciering en de invoering van een inkomensafhankelijke tegemoetkoming van het Rijk aan ouders. Relevante indicatoren zijn de verdeling van het aantal kinderopvanggebruikers over inkomensklassen, afgezet tegen de verdeling van tweeverdieners met kinderen over inkomensklassen; het aantal gebruikers van kinderopvang onderscheiden naar verschillende doelgroepen; de gemiddelde prijs per plaats, uitgesplitst naar type opvang; kosten van gemeenten voor tegemoetkomingen aan bijzondere doelgroepen en dergelijke.

Het tweede onderscheiden doel heeft betrekking op de weerspiegeling van het gezamenlijk belang van ouders, werkgevers en overheid bij kinderopvang. Het instrument hierbij is de introductie van de tripartiete financiering. Indicatoren zijn het aantal gebruikers dat gebruik maakt van de compensatieregeling; het totaalbedrag dat is uitgekeerd als inkomensafhankelijke compensatie; het aandeel in de kosten van kinderopvang van achtereenvolgens ouders, rijksoverheid en werkgevers; het percentage werknemers met een werkgeversbijdrage en dergelijke.

De derde doelstelling is het centraal stellen van de ouders. De instrumenten hier zijn de introductie van vraagsturing en het versterken van de rol van oudercommissies. Indicatoren zijn: het aantal instellingen en vestigingen per gemeenten; de omvang van de wachtlijsten en wachttijd; tevredenheid van ouders; het aantal oudercommissies en het aantal klachten van ouders.

De vierde doelstelling heeft betrekking op de kwaliteit van kinderopvang. De instrumenten hierbij zijn het voorschrijven van kwaliteitsregels en het toezicht. Mogelijke indicatoren zijn het aantal vestigingen dat niet voldoet aan de wettelijke kwaliteitseisen, uitgesplitst naar soort omissie; het aantal opgelegde sancties, uitgesplitst naar type sanctie; het aantal visitaties dat in een jaar is uitgevoerd door de GGD en dergelijke.

Voordat indicatoren definitief zullen worden vastgesteld is het noodzakelijk meer informatie te verzamelen over de haalbaarheid van het verzamelen van de gegevens en de kosten die hiermee samenhangen.

De effectiviteit en de efficiency van de Wbk wordt middels twee soorten onderzoek vastgesteld. Conform de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid gaat het hierbij om een systeem van reguliere prestatiegegevens en om evaluatieonderzoek. De regering wil de eerste drie jaar jaarlijks een voortgangsrapportage maken tot aan de eerste evaluatie van de Wbk. Hiertoe is in de nota van een bepaling opgenomen. Dit onderzoek omvat zowel de instrumenten die worden ingezet, als ook de gestelde doelen. De vraag is dus niet alleen of we dichterbij het gestelde doel komen, maar ook of de vooraf gestelde doelen zelf wel valide zijn. Omdat het onwerkbaar is om ieder jaar een dergelijke brede en diepgaande evaluatie uit te voeren, vindt evaluatie niet jaarlijks maar om de drie jaar plaats. Daarnaast zal jaarlijks, passend in de cyclus van beleidsbegroting naar beleidsverantwoording, aan de

Kamer in het jaarverslag een overzicht worden geleverd met informatie over de mate waarin doelstellingen van de wet worden gerealiseerd en de aantallen, kosten en kwaliteit van geleverde prestaties.

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

8.1 De gewenste verdeling van de kosten en de baten

De leden van de fracties van CDA, VVD en PvdA vragen inzicht in de financiële gevolgen van het wetsvoorstel. Hun vragen hebben zowel betrekking op de ontwikkeling van de kosten voor de verschillende partijen, als op de dekking van het overheidsaandeel in de kosten.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel zijn – ten behoeve van besluitvorming in de ministerraad – de financiële consequenties van het wetsvoorstel in kaart gebracht. Een overzicht van de kosten en van de kostenverdeling is opgenomen in paragraaf 6.2 van het rapport «Een uitwerking van de bekostigingssystematiek van het Wetsvoorstel basisvoorziening kinderopvang (Wbk)». Op basis van de toenmalige gegevens werd berekend dat bij het gebruik van kinderopvangvoorzieningen door werkende ouders, 40% van de kosten van kinderopvang voor rekening van het Rijk zou komen, 31% voor rekening van werkgevers en 28% voor rekening van ouders. Bij gebruik van kinderopvangvoorzieningen door doelgroepen neemt de overheid (Rijk en gemeenten) een groter deel van de kosten op zich, namelijk 84%. Bij doelgroepen ontbreekt immers een werkgever en wordt in verband met het geringe inkomen van de meeste doelgroepen slechts een bescheiden ouderbijdrage verondersteld.

Wat betreft de financiering van het overheidsaandeel in de Wbk worden in de eerste plaats bestaande financieringsbronnen gebruikt. De Wbk vervangt enkele bestaande regelingen. Dit betreft zowel fiscale regelingen, als subsidies. Bij fiscale middelen gaat het om de kinderopvangfaciliteit voor werkgevers op grond van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen en de aftrek van kosten voor kinderopvang in de inkomstenbelasting. Bij subsidies gaat het om de middelen die op de SZW-begroting staan voor de huidige Rkb en voor de Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders (KOA-regeling), alsmede een terugboeking van gemeentefondsmiddelen die in 1996 aan het gemeentefonds zijn toegevoegd na afloop van een eerdere uitbreidingsregeling. Het totaal is vervolgens voorjaar 2002, op grond van de toenmalige inzichten in het budgettaire beslag van de Wbk, opgehoogd met een extra bedrag van € 57 miljoen in 2005 oplopend tot € 79 miljoen in 2007. Dit geeft het volgende totaal aan dekkingsmiddelen.

Tabel 4 Beschikbare dekking overheidsaandeel Wbk (in € mln)

	2005	2006	2007
1. fiscale regelingen	314	337	360
2. subsidieregelingen	322,6	322,5	311,5
3. extra middelen	57	68	79
Totaal Wbk	693,6	727,5	750,5

In de afgelopen maanden is het financiële beeld evenwel geactualiseerd naar aanleiding van het beschikbaar komen van nieuwe gegevens over de ontwikkeling van werkgeversbijdragen en de ontwikkeling van prijzen en volumina in de kinderopvang. Hieruit is naar voren gekomen dat, uitgaande van het wetsvoorstel zoals het nu voorligt, de kosten voor de overheid aanzienlijk hoger liggen dan in 2001 werd voorzien. Ten opzichte van de meerjarenramingen in de begroting van SZW is een gat ontstaan

van meer dan € 400 miljoen. De regering heeft daarom moeten besluiten invoering van het wetsvoorstel opnieuw met een jaar uit te stellen, opdat het nieuwe kabinet zich kan beraden op de noodzakelijke maatregelen. Overigens stijgen als gevolg van het uitstel van de Wbk de kosten van kinderopvang binnen de huidige regelingen in 2004 met € 52 miljoen. Voorzover hiervoor bij begroting 2004 structurele dekking wordt gevonden, kan dit te zijndertijd gelden als (een deel van de) structurele dekking voor de Wbk.

Tabel 5 geeft een overzicht van de opbouw van de financiële problematiek voor de jaren 2005–2007. Een aantal elementen dat medebepalend is voor de kostenopbouw van het wetsvoorstel zal opnieuw worden onderzocht. Dat zijn onder meer: de prijzen, de bezettingsgraad en de volumegroei. Nieuwe gegevens kunnen daarmee van invloed zijn op het financiële beeld. Naar huidig inzicht zal dit tot een bijstelling naar beneden kunnen leiden.

Tabel 5 Financiële problematiek overheidsbijdrage Wbk (in € mln)

	2005	2006	2007
1. volume- en prijsontwikkeling	261	277	294
2. achterblijvende werkgeversbijdrage	140	148	157
3. overig	19,8	23,8	29,8
Totaal Wbk (afgerond)	421	449	481

De financiële problematiek rond het wetsvoorstel wordt grotendeels door twee factoren bepaald. Enerzijds is er de expansieve volume- en prijsontwikkeling van de laatste jaren, waarmee bij vaststelling van het financieel kader van het wetsvoorstel in 2001 geen of onvoldoende rekening is gehouden (€ 261 miljoen in 2005). Het effect van de prijsstijgingen is daarbij dominant. Anderzijds is er de problematiek van de ontbrekende werkgeversbijdrage. Bij de vaststelling van het financieel kader van het wetsvoorstel is verondersteld dat alle werkenden die gebruik maken van kinderopvang hiervoor een werkgeversbijdrage ter hoogte van een derde deel van de kosten ontvangen. Op grond van deze veronderstelling konden de kosten van de compensatieregeling, de regeling die er in voorziet dat werkenden die geen werkgeversbijdrage ontvangen hiervoor deels door de overheid wordt gecompenseerd, op nul worden gesteld. Thans wordt rekening gehouden met een werkgeversbijdrage voor 70% van de werkenden. Bij deze veronderstelling bedragen de extra kosten voor het Rijk € 140 miljoen.

Met het oog op de omvang van de financiële problematiek kunnen enkele technische mogelijkheden ter verlichting van de problematiek in beeld worden gebracht. Het is daarbij zinvol onderscheid te maken tussen de problematiek van de ontbrekende werkgeversbijdragen en de problematiek die samenhangt met de volume- en prijsontwikkelingen.

Bij de problematiek van de ontbrekende werkgeversbijdragen komen schrappen (of versoberen) van de compensatieregeling, het verplicht stellen van de werkgeversbijdrage (individueel of collectief gefinancierd), dan wel financiering van de werkgeversbijdrage uit de algemene middelen in beeld. Hiervoor wordt eveneens verwezen naar paragraaf 4.2.

Voor oplossing van de resterende problematiek kan gedacht worden aan een mix van maatregelen ten laste van één of meer van de volgende financieringsbronnen:

- **Werkgevers:** het huidige wetsvoorstel veronderstelt werkgeversbijdragen ter hoogte van een derde deel van de kosten. Daar waar werk-

gevers nu reeds bijdragen betalen aan de kosten van de kinderopvang ligt dit niveau evenwel gemiddeld hoger, namelijk op circa 42%. Overwogen kan daarom worden het werkgeversdeel onder de Wbk naar boven bij te stellen. Deze optie heeft vooral effect bij een verplichte werkgeversbijdrage.

- Ouders: het huidige wetsvoorstel verbetert de financiële toegankelijkheid voor veel ouders, terwijl het aandeel van ouders in de financiering van de kinderopvang de laatste jaren is gedaald. Om die redenen kan overwogen worden de regeling voor ouders te versoberen en de ouderbijdragen te verhogen. Dit zou onder meer kunnen door de ouderbijdragen voor de opvang van tweede en volgende kinderen te verhogen, door de maximumprijs tot waar de overheid bijdraagt te verlagen, door de tabel waarin het aandeel van de overheid in de kosten van de kinderopvang staat neerwaarts bij te stellen en door de overgangsmaatregel voor de hogere inkomens te schrappen.
- Overheid: een hoger arbeidsaanbod kan tot hogere inkomsten voor de overheid leiden, waardoor de overheid een deel van de kosten terug zou kunnen verdienen. Daarnaast is de overheid als werkgever in de bestaande regelingen meer geld kwijt dan onder de Wbk. Overwogen kan worden de vrijkomende middelen in te zetten voor de nieuwe regeling.

Prijsstijgingen

De leden van de fractie van GroenLinks vragen een toelichting op de aanname dat «[] door de toegenomen marktwerking geen niet trendmatige prijsstijgingen [...]» worden verwacht. Zij verwijzen daarbij naar mededelingen van werkgevers in de kinderopvang die wijzen op een stijging van de kosten.

Uit de beantwoording van de vragen bij paragraaf 1.1 valt af te leiden dat vraag en aanbod meer met elkaar in evenwicht komen. Daarop is de verwachting gebaseerd dat prijsstijgingen in de kinderopvang uiteindelijk een trendmatig beeld te zien zullen geven. In de aanloop naar de invoering van de Wbk en gedurende de eerste jaren van de Wbk zal dit anders kunnen liggen. De stelselwijziging noodzaakt instellingen hun kosten en prijzen te berekenen zonder directe en indirecte subsidies. Om die reden kan in de periode sprake zijn van een prijsontwikkeling die afwijkt van de algemene trendmatige prijsontwikkeling. Zoals hierboven opgemerkt kunnen er ook maatregelen worden getroffen die prijsstijgingen beperken.

8.2 Wijzigingen in financiële verhoudingen

Consequenties van herschikking middelen voor gemeenten

De leden van de PvdA-fractie vragen duidelijkheid over de financiële effecten voor gemeenten van de invoering van de Wbk.

De Wbk heeft invloed op de kinderopvangbudgetten die gemeenten via het gemeentefonds ontvangen. De effecten doen zich op twee manieren voor. Er is sprake van een uitname van middelen die in 1996–1998 voor kinderopvang aan het gemeentefonds zijn toegevoegd. Daartegenover staat een toevoeging vanwege de rol die gemeenten in het nieuwe regime zullen krijgen. In dit kader merkt de regering op dat gemeenten het accres zullen ontvangen dat in 1998 is toegezegd indien tot centralisering van kinderopvangbudgetten zou worden besloten. Het accres kunnen gemeenten uiteraard naar eigen inzicht besteden, bijvoorbeeld aan de vormgeving van hun nieuwe rol onder de Wbk.

De voorgenomen uitname uit het gemeentefonds is gebaseerd op de toevoeging voor kinderopvang in 1996 van € 88,3 miljoen. Dit bedrag liep af tot een structureel niveau van € 86,3 miljoen in 1998. Bij de omvang van de uitname per 2005 zal rekening worden gehouden met de accrespercentages sinds 1996. Een raming volgens deze werkwijze resulteert op dit moment in een uitname in de orde van grootte van € 130 miljoen. De toevoeging aan het gemeentefonds kent verschillende elementen. Ten eerste gaat het om compensatie van het gemeentelijke aandeel in de kosten van kinderopvanggebruik door specifieke doelgroepen. Het betreft de volgende doelgroepen: uitkeringsgerechtigden in een reïntegratietraject op grond van de Algemene bijstandswet, de Wet inkomensvoorziening kunstenaars, de Algemene nabestaandenwet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen en daarnaast herintreders, nieuwkomers in een inburgeringstraject en huishoudens met een sociaal-medische indicatie. Ten tweede gaat het om de gemeentelijke kosten voor de uitvoering van het eerstelijnstoezicht op de instellingen voor kinderopvang (€ 7,5 miljoen per jaar). Naar de huidige stand van zaken is een toevoeging te verwachten van circa € 25 miljoen. Per saldo leidt invoering van de Wbk dus tot een uitname van circa € 105 miljoen. De gemeenten worden via de periodieke gemeentefondscirculaires geïnformeerd over de financiële effecten.

8.3 Kosten van de uitvoering van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen waarop de raming van de huidige uitvoeringskosten van gemeenten ter hoogte van € 7,5 miljoen is gebaseerd, terwijl de raming van de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst zijn geraamd op € 23 miljoen.

Het bedrag van € 23 miljoen betreft de jaarlijkse uitvoeringskosten voor verlening en vaststelling van de tegemoetkoming voor kinderopvang door de Belastingdienst. Hierbij is ervan uitgegaan dat het jaarlijks om circa een miljoen beschikkingen gaat (eerste aanvragen en tussentijdse herzieningen als gevolg van gewijzigde omstandigheden).

Het bedrag van € 7,5 miljoen zijn de kosten die jaarlijks door de gemeenten/GGD'en worden uitgegeven voor het uitoefenen van het toezicht. Hierbij is rekening gehouden met circa € 45 per kindplaats.

9. Wijzigingen in de rol van de bij kinderopvang betrokken partijen

9.1 Ouders

Schuldenproblematiek

De leden van de fracties van de VVD en van GroenLinks wijzen op mogelijke betalingsrisico's bij ouders met (dreigende) schuldenproblematiek en vragen op welke wijze deze risico's kunnen worden beperkt.

De Wbk stelt de ouders centraal. Dit betekent – onder meer dat de ouders het aangrijpingspunt voor de bekostiging vormen. Zij hebben recht op een tegemoetkoming van de overheid en dragen daarmee ook zelf de verantwoordelijkheid voor het betalen van de kinderopvangrekening. Dat neemt niet weg dat huishoudens met problematische situaties denkbaar zijn, die tot een debiteurenrisico voor kinderopvanginstellingen kunnen leiden. Dergelijke problemen kunnen worden beperkt, indien ouders die dat nodig hebben goed begeleid worden bij het aanvragen van de verschillende financiële bijdragen. Met name voor kwetsbare groepen, waaronder

alleenstaande ouders in de bijstand en nieuwkomers, zal met uitvoeringsinstellingen worden overlegd over de nodige ondersteuning. Beoogd wordt de uitvoering door de Belastingdienst, de werkgevers en uitkeringsinstellingen goed op elkaar af te stemmen. Daarnaast kunnen ouders de Belastingdienst en eventueel de werkgever of de uitkeringsinstelling machtigen de betreffende financiële bijdragen rechtstreeks aan de kinderopvangorganisatie uit te betalen. Het is aan contractpartijen – ouders en instellingen – al dan niet van deze mogelijkheid gebruik te maken.

9.2 Kinderopvanginstellingen

Overgangsproblematiek

De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe zij het overgangsbeleid van aanbodsturing naar vraagsturing vorm wil geven. Veel organisaties die kinderopvang bieden moeten de slag nog maken van een gesubsidieerde instelling naar een bedrijfsmatige aanpak, zo stellen deze leden. Tijdens het subsidietijdperk was het immers niet mogelijk om een redelijke bedrijfsreserve op te bouwen. Dit impliceert grote risico's voor de continuïteit van veel instellingen die kinderopvang bieden. Deze leden hebben er grote moeite mee als het totale aantal beschikbare plaatsen in de kinderopvang, gerealiseerd in vele jaren van stimuleringsgelden, na invoering van de Wbk opeens zou teruglopen, omdat een aantal organisaties de omslag (nog) niet heeft kunnen maken en financieel niet rond kan komen. Het kan toch niet zo zijn, dat bij de inwerkingtreding van deze nieuwe wet er voorzieningen moeten sneuvelen doordat onvoldoende aandacht is besteed aan de overgangsproblematiek, zo vragen deze leden zich af.

Met de leden van de CDA-fractie is de regering van mening dat het niet zo kan zijn dat de in de afgelopen jaren met steun van de rijksoverheid opgebouwde capaciteit aan kinderopvang als gevolg van de invoering van de Wbk zou teruglopen. Daartoe heeft de regering een reeks van maatregelen getroffen.

Op de eerste plaats moet worden vastgesteld dat veel aanbieders van kinderopvang, de aanbieders van zogenaamde bedrijfsplaatsen, al lang, veelal vanaf hun start, in een marktomgeving opereren. Voorts geldt dat bij een groot aantal gesubsidieerde aanbieders de ontwikkeling naar maatschappelijk ondernemerschap al enkele jaren geleden is ingezet; vaak ook gestimuleerd door verzakelijking van de relatie met de gemeenten. Op de derde plaats is door de brancheorganisaties, daartoe gefaciliteerd door de rijksoverheid, een project gestart dat zich richt op de ondersteuning van instellingen bij de overgang naar een systeem van vraagfinanciering: »Ondernemen in de kinderopvang: van welzijnsorganisatie naar marktpartij». Dit project voorziet in een scala aan flankerende instrumenten voor organisaties die de omslag van subsidieontvanger naar kinderopvang-ondernemer maken. Verder biedt het Programmabureau implementatie Wbk aanvullende ondersteuning aan aanbieders in de voorbereiding naar de invoering van het wetsvoorstel. Verwezen zij naar paragraaf 9.4. Naast dit initiatief heeft de regering een onderzoek uitgezet naar de financiële positie van kinderopvangorganisaties. Het doel van het onderzoek onder een representatieve steekproef van kinderopvanginstellingen is het verkrijgen van een nauwkeurig en betrouwbaar beeld van de financiële positie van de instellingen voor kinderopvang. Tevens is onderzoek uitgezet naar mogelijke instrumenten, zowel instrumenten die nu al in de sector voorkomen als andere instrumenten die de markt biedt. Organisaties kunnen deze instrumenten aanwenden om financiële risico's te beperken of hun financiële positie te versterken. Ook zullen mogelijke instrumenten van de overheid in het onderzoek worden betrokken. De

regering zal de uitkomsten van deze onderzoeken afwachten alvorens zich op eventuele maatregelen te beraden.

Daarnaast hebben diverse gemeenten actie ondernomen om de relatie met gesubsidieerde organisaties op een zorgvuldige wijze af te bouwen. Op deze wijze verwacht de regering dat er voldoende waarborgen zijn ingebouwd om grootschalige calamiteiten en de daarmee samenhangende negatieve effecten te voorkomen.

9.3 Belastingdienst¹

Voor de leden van de GroenLinks-fractie is niet duidelijk welke functie informatie over de prijs van de kinderopvang heeft bij het vaststellen van de tegemoetkoming van de overheid. Tevens vragen zij een toelichting op de keuze voor de Belastingdienst als uitvoerende organisatie. Ook de leden van de VVD-fractie en de GroenLinks-fractie vragen waarom voor de uitbetaling van de subsidie gekozen voor de Belastingdienst en niet voor de Sociale Verzekeringsbank, die ook al een relatie met huishoudens met kinderen heeft.

De hoogte van de tegemoetkoming van de overheid is afhankelijk van de feitelijke prijs van de opvang. In zijn concrete uitwerking wordt dit vormgegeven via een subsidie die een percentage van de prijs van de opvang bedraagt. Naarmate het inkomen stijgt, wordt het percentage lager. Daarmee ontstaat een percentagetabel. Referentie voor de structuur van deze tabel is de huidige adviestabel ouderbijdragen kinderopvang, in combinatie met gebruik van de aftrek van kosten voor kinderopvang in de inkomstenbelasting. Prijsafhankelijkheid van de overheidsbijdrage is naar het oordeel van de regering een essentieel element in een vraaggestuurd stelsel. Het beoogt dat ouders hun keuze maken op grond van een eigen prijs/kwaliteitsafweging. Daarmee wordt voorkomen dat ouders de financiële consequenties van hun keuze geheel bij de overheid leggen. Prijsafhankelijkheid is overigens niet ongebruikelijk bij overheidssubsidies en bijvoorbeeld ook terug te vinden bij de huursubsidie.

De tegemoetkoming van de overheid wordt uitgekeerd door de Belastingdienst. Het meest complexe onderdeel van de uitvoering is het vaststellen van het toetsingsinkomen. Bij de Belastingdienst zijn de inkomensgegevens van het huishouden al beschikbaar en is controle daarop ook al geregeld. De kinderopvangsubsidie kan bij de uitvoering worden opgenomen in het systeem van voorlopige belastingteruggave.

9.4 Implementatie²

De leden van de VVD onderschrijven de zienswijze van de regering dat een verantwoorde en zorgvuldige implementatie van het wetsvoorstel van groot belang is. Zij vragen hoe het implementatietraject van het wetsvoorstel er precies zal uitzien. Ook vragen zij welke actoren bij de implementatie worden betrokken en wat de voorbereidende werkzaamheden zijn die aan de implementatie vooraf gaan. De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat het noodzakelijk is de Wbk zo snel mogelijk in te voeren. Zij vragen of de regering aan een invoeringstraject werkt en hoe dit vorm krijgt. De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat de beoogde invoeringsdatum van het wetsvoorstel 1 januari 2004 is. Zij vragen aandacht voor de opmerkingen van verschillende zijden dat de implementatie van het wetsvoorstel minimaal één jaar kost, na behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer en na het bekend worden van de uitvoeringsregelingen. Zij vragen of de regering deze opvatting deelt en indien dat het geval is of dan de invoeringsdatum van 1 januari 2004 haalbaar is, gezien de huidige stand van zaken met betrekking tot de parlementaire behandeling en de huidige politieke situatie.

¹ In paragraaf 9.3 zullen vragen uit paragraaf 9.5 van het Verslag worden beantwoord, aangezien paragraaf 9.3 en 9.4 niet genoemd worden in het Verslag.

² In paragraaf 9.4 zullen vragen uit paragraaf 9.8 van het Verslag worden beantwoord, aangezien paragraaf 9.6 en 9.7 niet genoemd worden in het Verslag.

De Wbk brengt ingrijpende veranderingen met zich mee. De inwerkingtreding van de wet zal alleen goed kunnen plaatsvinden als alle betrokkenen zich goed hebben voorbereid op de inwerkingtreding en er klaar voor zijn. Om die reden heeft de regering besloten om de betrokkenen te ondersteunen in de voorbereiding op de invoering van het wetsvoorstel. De regering realiseert zich dat een implementatieprogramma gewoonlijk pas wordt ingericht nadat een wet is aangenomen. Gezien het feit dat de Wbk voor betrokkenen (ouders, kinderopvanginstellingen, gemeenten en werkgevers/sociale partners) grote veranderingen met zich meebrengt, is indertijd – parallel aan het wetstraject gestart met de voorbereidingen van de implementatie, mede op uitdrukkelijk verzoek van de sector. De uitvoerende partijen in de sector oriënteren zich in hun voorbereidingen noodzakelijkerwijs op het wetsvoorstel zoals het nu voorligt, terwijl de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel uiteraard kan leiden tot meer of minder ingrijpende wijzigingen. In het implementatieprogramma wordt aanhoudend op het voorlopige karakter van het wetsvoorstel gewezen. Met het uitstel van de invoering van de Wbk tot 1 januari 2005 is het implementatieprogramma tijdelijk in intensiteit teruggebracht.

Voor de implementatie van de Wbk is een tijdelijk bureau in het leven geroepen: het Programmabureau implementatie Wbk. Dit bureau heeft onder aansturing van het ministerie van SZW de opdracht ouders, kinderopvangorganisaties, gemeenten, sociale partners, werkgevers en intermediaire organisaties te ondersteunen bij de implementatie van de veranderingen die noodzakelijk zijn ter voorbereiding op de Wbk. Eén en ander gebeurt door ontwikkeling van hulpmiddelen en instrumenten, door voorlichting en door gerichte ondersteuning.

De voorbereidende werkzaamheden bestaan, naast de opstelling van een plan van aanpak, met name uit de ontwikkeling van hulpmiddelen en instrumenten die de betrokken partijen kunnen gebruiken om zich voor te bereiden. Ten eerste worden er checklists, waarin wordt aangegeven waar organisaties allemaal aan moeten denken bij de voorbereiding op de Wbk, ontwikkeld voor kinderopvangorganisaties, voor gemeenten en voor werkgevers. Voor ouders zal er door de Belastingdienst een rekeninstrument worden ontwikkeld waarmee ouders vooraf kunnen berekenen op welke subsidie zij kunnen rekenen. Samen met vertegenwoordigers van ouders, kinderopvanginstellingen, gemeenten, intermediaire organisaties en de Belastingdienst wordt het subsidieproces nader uitgewerkt: wat zijn precies de stappen in het proces en in welke volgorde, welke gegevens zijn noodzakelijk en hoe worden die gedefinieerd, wat zijn de doorlooptijden en hoe kan het proces door automatisering worden ondersteund. Voor gemeenten zal een aantal mogelijke uitvoeringsmodaliteiten worden ontwikkeld voor de inrichting van het subsidieproces voor de doelgroepen van de Wbk, waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn. Op de tweede plaats draagt het Programmabureau – in samenwerking met SZW – zorg voor voorlichting over de Wbk. Er wordt voorlichtingsmateriaal ontwikkeld, gericht op de verschillende doelgroepen, en er worden voorlichtingsbijeenkomsten verzorgd. Voor ouders zal een speciale voorlichtingscampagne worden georganiseerd. De website van het Programmabureau verschaft informatie over de Wbk. Bij de afdeling Publieksvoorlichting van het ministerie van SZW is een helpdesk ingericht waar iedereen met vragen over de Wbk terecht kan. Op de derde plaats organiseert het Programmabureau gerichte ondersteuning aan kinderopvanginstellingen en gemeenten. Hiermee is in 2002 gestart; verderop in het traject zal in een serie van drie à vier workshops, apart voor medewerkers van alle circa 500 gemeenten en voor medewerkers van alle circa 1200 kinderopvangaanbieders, ondersteuning in kleine groepen worden geboden.

Bij de vormgeving en de uitvoering van het implementatieprogramma zijn vertegenwoordigers van ouders in de kinderopvang betrokken, alsmede vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties in de sector kinderopvang en de VNG. Daarnaast wordt samengewerkt met sociale partners via de Stichting van de Arbeid.

De regering is het met de leden van de fractie van de ChristenUnie eens dat de voorbereiding op de inwerkingtreding van de Wbk voor sommige partijen een forse doorlooptijd vergt. Een doorlooptijd van een jaar is voor gemeenten, kinderopvanginstellingen, sociale partners en werkgevers een reële inschatting. De regering is het echter niet eens met de leden van de fractie van de ChristenUnie dat er een jaar moet liggen tussen de beschikbaarheid van uitvoeringsregelingen en de invoeringsdatum van de Wbk. De hoofdlijnen van het nieuwe wettelijk kader, zoals neergelegd in het onderhavige wetsvoorstel geven al voldoende aanknopingspunten voor partijen om met de voorbereiding van de implementatie te beginnen. Uiteraard is het wel van belang dat de amvb op tijd beschikbaar komt. Voor de aanpassing en ontwikkeling van geautomatiseerde administratieve systemen bij kinderopvanginstellingen, gemeenten en de Belastingdienst is de beschikbaarheid van de specificaties van de subsidietabellen een voorwaarde.

10. Overgangsrecht

De leden van de fracties van de VVD en van de ChristenUnie wijzen op verschillende overgangstermijnen die in de memorie van toelichting worden genoemd. De leden van de PvdA-fractie verzoeken om overgangsmaatregelen voor ouders die onder het huidige stelsel gebruik maken van subsidieplaatsen.

In hoofdstuk 10 van het algemene deel van de memorie van toelichting wordt overgangsbeleid voor twee groepen gebruikers aangekondigd. Het betreft voormalige gebruikers van subsidieplaatsen en ouders met een inkomen aan de top van de tabel. Daarmee is reeds voorzien in de wens van de PvdA-fractie ouders die onder het huidige stelsel gebruik maken van subsidieplaatsen, te compenseren voor mogelijk hogere kosten. Het betreft meer specifiek werknemers die in de bestaande situatie van een subsidieplaats gebruik maken, omdat de werkgever geen kinderopvangregeling heeft. Onder het nieuwe stelsel valt deze groep onder de werknemers zonder werkgeversbijdrage. Conform de Wbk-systematiek wordt het ontbreken van een werkgeversbijdrage gedeeltelijk door de overheid gecompenseerd. Een nadelig verschil ten opzichte van de huidige situatie wordt gedurende drie jaar in een aflopende reeks gecompenseerd.

In het overgangsbeleid voor voormalige gebruikers van subsidieplaatsen wordt uitgegaan van een overgangperiode van 3 jaar, terwijl voor aanpassingen aan de top van de subsidietabel uitgegaan wordt van een periode van 4 jaar. Het is, zoals de fracties van de VVD en van de ChristenUnie signaleren, logischer voor beide vormen van overgangsrecht dezelfde termijn te hanteren. Op grond van een afweging tussen de inkomenseffecten enerzijds en de kosten voor de overheid anderzijds, zal worden beoordeeld of een gelijktrekking van de perioden mogelijk is. De inkomenseffecten van het wetsvoorstel zijn voor verschillende te onderscheiden gebruikersgroepen weergegeven in het eerder genoemde rapport over de bekostigingssystematiek¹. Het overgangsrecht zal in de amvb worden vastgelegd.

¹ Een uitwerking van de bekostigingssystematiek van het Wetsvoorstel basisvoorziening kinderopvang (Wbk), niet-dossierstuk II, 2001–2002, VWS 0200872.

11. Lasten voor het bedrijfsleven

11.1 Administratieve lasten

Lasten voor kinderopvanginstellingen

De leden van de VVD-fractie willen een eind maken aan de bureaucratie en administratieve lastendruk binnen de kinderopvang. Deze leden stellen dat de opeenstapeling van gedetailleerde regels over opleidingseisen, huisvesting en groepsgrootte het realiseren van kinderopvang duur en moeilijk maakt.

Uitgangspunt bij het opstellen van de Wbk en de bijbehorende uitvoeringsregelingen is dat zoveel mogelijk bestaande regels vereenvoudigd worden en dat de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemers wordt versterkt, bijvoorbeeld op het gebied van regels ten aanzien van en toezicht op gezondheid en veiligheid. Er zal bijvoorbeeld worden gewerkt met risicoanalyses, in plaats van uitgebreide inspecties. Daarnaast hanteert de regering het uitgangspunt dat kwaliteitseisen ruimte dienen te bieden aan het zelfregulerende vermogen van de sector. Afhankelijk van de mate waarin de betrokken partijen overeenstemming bereiken over de nadere invulling van de rechtsrelatie tussen instellingen en ouders – bijvoorbeeld via algemene leveringsvoorwaarden – kan regelgeving door de overheid hierop worden aangepast, zoals beschreven in paragraaf 5.1. Dit heeft met name betrekking op de vierjaarlijkse beschrijving van het jaarverslag, ondermeer over klachtenbehandeling, en op het beleid over samenwerkingsrelaties met andere jeugdinstanties. De bepalingen hierover in het wetsvoorstel zullen worden vervangen door een facultatieve bepaling op amvb-niveau over informatievoorziening aan ouders door kinderopvangondernemers. Indien partijen hierover de komende tijd zelf afspraken weten te maken, kan regelgeving in de amvb achterwege blijven. Een en ander staat verwoord in de nota van wijziging. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het voornemen zoals vermeld in het Actieplan vereenvoudiging SZW-regelgeving¹.

Zoals de leden van de VVD-fractie opmerken, regelt de Wbk landelijke kwaliteitseisen die op ieder kindercentrum en gastouderbureau van toepassing zijn. Dit geeft voor houders van kinderopvanginstellingen – en zeker voor houders die landelijk exploiteren – een aanzienlijke lastenvermindering vergeleken met de huidige situatie. Immers, in de huidige situatie kunnen gemeenten bij verordening extra kwaliteitseisen stellen, wat in combinatie met nadere regels tot gevolg heeft dat de kwaliteitseisen per gemeente onderling verschillen. Wat betreft kwaliteitsregels vindt er de volgende vereenvoudiging plaats: het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang op grond van de Welzijnswet 1994, de gemeentelijke verordeningen en de nadere gemeentelijke regels worden vervangen door één amvb en een nadere uitwerking van een beperkt aantal onderdelen in een ministeriële regeling.

Daar waar de regelgeving nu onhelder is en aanleiding geeft tot interpretatieverschillen, wordt deze vervangen door eenduidige transparante regels.

Belemmeringen om buitenschoolse opvang te exploiteren, zoals nu worden ervaren in relatie tot de combinatie sport en kinderopvang en in relatie tot brede scholen, worden in de amvb weggenomen. Uitgangspunt hierbij is differentiatie naar leeftijd van de leidster/kind-ratio en het loslaten van regels over groepsgrootte voor de oudere kinderen. Hier is eerder op ingegaan in paragraaf 5.1.

Met de Wbk verdwijnen aldus de verschillen in regels per gemeente; hiervoor in de plaats komen landelijke uniforme regels. Belemmeringen in

¹ Kamerstukken II, 2002–2003, 28 600 XV, nr. 24.

regelgeving worden vervangen door op de leeftijdscategorie toegespitste regels, zoals bijvoorbeeld voor de buitenschoolse opvang.

Sinds in 1996 het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang van kracht werd, zijn de kwaliteitsregels niet meer gewijzigd. De stelling dat de recente prijsverhoging in de kinderopvang veroorzaakt wordt door strengere eisen aan de kwaliteit, kan wat het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang betreft niet worden bevestigd. Wel is er sprake van verscherpte handhaving van veiligheidseisen door de brandweer als gevolg van de rampen in Enschede en Volendam. Daarnaast leiden ook aanpassingen in de Arbeidsomstandighedenwet – bijvoorbeeld ten aanzien van ergonomisch meubilair – tot de aanschaf van nieuw materiaal, wat prijsverhogingen tot gevolg kan hebben.

Ook de wijze waarop met de Wbk het toezicht op de kwaliteit wordt geregeld, betekent een vereenvoudiging vergeleken met de huidige situatie. Thans verschilt de wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd per gemeente. In het overgrote deel voert de GGD dit toezicht uit, de inspecteurs hanteren echter veelal een eigen werkwijze. Dit heeft tot gevolg dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen gemeenten in de wijze waarop en de frequentie waarin het toezicht plaatsvindt. Met de Wbk wordt het toezicht uniform en gestandaardiseerd. Hier is eerder op ingegaan in paragraaf 6.1.

Er zijn daarnaast nog andere verschillen in het toezicht op grond van de Wbk vergeleken met de huidige situatie. Met de inwerkingtreding van de Wbk betaalt de gemeente, alle kosten voor het toezicht; hiervoor wordt een bedrag in het Gemeentefonds gestort. Hiermee komt er een einde aan de situatie dat kinderopvangondernemers soms wel en soms niet moeten betalen voor het toezicht. Ten slotte komt er met het tweedelijntoezicht landelijk overzicht over en landelijke sturing op het eerstelijntoezicht door gemeenten/GGD'en. Hier is eerder op ingegaan in paragraaf 6.1 en 6.2.

Meldingsplicht versus vergunning

Leden van de VVD-fractie vragen welk voordeel het introduceren van een meldingsplicht in plaats van een vergunningsstelsel heeft vanuit het oogpunt van administratieve last.

Een houder die een kindercentrum of gastouderbureau wil openen, dient in de huidige situatie te beschikken over een vergunning waaruit blijkt dat aan de eisen van het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang en aan de in de desbetreffende gemeentelijke verordening gestelde eisen is voldaan. Na inwerkingtreding van de Wbk dient een ieder die een kindercentrum of gastouderbureau wil openen zich te melden bij en te laten registreren door de gemeente. Een en ander betekent dat nu en straks de houder een aantal relevante gegevens zal moeten aanleveren op basis waarvan door de GGD toezicht op de naleving van de kwaliteit kan plaatsvinden. De verwachting is dat het aantal gegevens ten behoeve van een melding zeker niet groter zal zijn dan het aantal, dat in de huidige situatie ten behoeve van een vergunning noodzakelijk is. Wel wordt de wijze van melding en de wijze waarop door de houder gegevens moeten worden aangeleverd met dit wetsvoorstel landelijk gestandaardiseerd. Houders, die te maken hebben met verschillende gemeenten, hoeven niet langer rekening te houden met diverse gemeentelijke regelingen. Dit levert een lastenverlichting op voor houders met vestigingen in meer dan één gemeente.

De leden van de VVD-fractie zijn het eens met het voorstel om de vergunningplicht af te schaffen, maar willen graag verduidelijkt zien wat nu

precies de verschillen zijn van deze meldingsplicht ten opzichte van het vergunningssysteem. Deze leden zien niet direct de voordelen van het systeem van een meldingsplicht ten opzichte van de vergunningsplicht als het gaat om terugdringen van administratieve lasten.

De regering merkt dat het voorstel voor een meldings- en registratieplicht uitdrukkelijk in het licht moet worden gezien van de introductie van landelijke uniforme kwaliteitsregels en daaraan gekoppeld een volgens landelijke regels uitgevoerd toezicht op de naleving van de kwaliteitsregels. Behoud van een vergunningstelsel ligt dan niet voor de hand, mede gezien het kabinetsbeleid inzake vergunningen. (verwezen zij naar kamerstukken II 1997/98, 24 656, nr. 7)

De belangrijkste voordelen van een stelsel dat uitgaat van algemene kwaliteitsregels gecombineerd met een meldings- en registratieplicht zijn de volgende:

- Toetreding tot de markt is in beginsel voor iedereen toegestaan die een kindercentrum of gastouderbureau wil starten; een vergunningstelsel gaat daarentegen uit van een verbod. Een registratiesysteem nodigt meer uit tot nieuwe initiatieven.
- Een registratiesysteem werkt sneller en goedkoper. De ondernemer kan sneller starten. Het proces van vergunningverlening betekent immers: voeren van vooroverleg, aanvraag van vergunning, inspraak door derden, voldoen van leges en doorlopen van eventuele bezwaaren en beroepsprocedures. Achterstanden in gemeentelijke vergunningverlening zijn niet langer aan de orde.
- Een registratiesysteem vergt minder regelgeving dan een systeem van vergunningverlening. Dit betekent als zodanig al een vermindering van de administratieve lastendruk.
- Houders van kindercentra en/of gastouderbureaus, die te maken hebben met verschillende vestigingen in verschillende gemeenten, hoeven niet langer rekening te houden met verschillen tussen gemeentelijke regelingen.

Lasten voor werkgevers

De leden van de VVD-fractie vragen om nader inzicht in de eventuele lastenverlichting of verzwaring voor werkgevers in het algemeen.

De administratieve lasten voor het regelen en betalen ten behoeve van bedrijfsplaatsen kan vervallen. De werkgever kan volstaan met het berekenen, administreren en uitbetalen van de bijdragen. In incidentele gevallen kan de Belastingdienst gebruik maken van de informatieverplichting. Verder vervalt de afdrachtvermindering kinderopvang, bedoeld in de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen. Hieronder worden de administratieve lasten voor de werkgevers nader toegelicht.

In de huidige situatie worden door werkgevers kinderopvang plaatsen ingekocht ten behoeve van hun medewerkers. Vaak besteden werkgevers dit uit aan intermediaire organisaties, die een plaats regelen tot en met de financiering ervan.

Na inwerkingtreding van de Wbk zullen in beginsel de bedrijfsplaatsen als gevolg van de invoering van het stelsel van vraagfinanciering vervallen. Onder het wetsvoorstel zijn het immers de ouders, die de middelen in handen krijgen (tegenwoordelingen van de overheid en bijdragen van de werkgevers), zodat zij zelf de opvang kunnen selecteren en regelen. De kosten voor het regelen van opvang voor werknemers kunnen daarmee voor werkgevers worden verminderd. Of en de mate waarin deze kosten afnemen is afhankelijk van de keuzes, die de werkgevers daarin maken.

Werkgevers kunnen er voor kiezen om de kinderopvang te blijven regelen voor hun werknemers. Werkgevers kunnen er echter ook voor kiezen om het regelen van kinderopvang over te laten aan de werknemers zelf en alleen zorg te dragen voor het uitbetalen van de werkgeversbijdrage. In dat geval kunnen werkgevers volstaan met het vaststellen en berekenen van de bijdrage en bijhouden van welke bijdrage wanneer wordt uitbetaald aan welke medewerker.

De te verwachten administratieve lasten voor werkgevers worden aldus veroorzaakt door het berekenen, administreren en uitbetalen van de werkgeversbijdragen aan de werknemer. Daar staat tegenover dat de administratieve lasten van werkgevers voor het regelen en betalen van opvang ten behoeve van bedrijfsplaatsen voor hun werknemers kunnen vervallen. Het lijkt aannemelijk dat er per saldo sprake zal zijn van een lastenverlichting voor werkgevers.

Zoals hierboven reeds is opgemerkt, heeft de Belastingdienst gegevens nodig ten behoeve van de verlening en vaststelling van de tegemoetkoming van het Rijk voor ouders die gebruik maken van formele kinderopvang. Hiertoe is onder andere voor werkgevers een informatieverplichting opgenomen. De Belastingdienst kan in voorkomende gevallen (bijvoorbeeld bij twijfel over de juistheid van de werkgeversbijdrage in de aanvraag) gebruik maken van de informatieverplichting. Voor werkgevers betekent deze informatieverplichting conform dit wetsvoorstel geen substantiële extra administratieve lasten.

De afdrachtvermindering kinderopvang voor inhoudingsplichtigen fungeert in de huidige situatie als tegemoetkoming in de kosten van de werkgever voor kinderopvang ten behoeve van werknemers. Deze fiscale regeling met betrekking tot de afdrachtvermindering kinderopvang voor werkgevers komt met dit wetsvoorstel te vervallen. Dit betekent dat de activiteiten, die werkgevers uit moeten voeren ten behoeve van de afdrachtvermindering kinderopvang, met dit wetsvoorstel niet langer nodig zullen zijn. Het vervallen van de afdrachtvermindering leidt tot een verwachte vermindering van de administratieve lasten van ongeveer € 1,3 miljoen.

Per saldo betekent het wetsvoorstel voor werkgevers die in de huidige situatie een regeling voor kinderopvang kennen, naar verwachting een lastenverlichting.

Lasten voor ouders

Het is aan de ouder(s) om de financiën voor de kinderopvang rond te krijgen. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af, of dit niet drempelverhogend kan werken en of dat zou kunnen worden verholpen. De leden van de VVD-fractie stellen dat de ouder het verzamelpunt is van alle geldstromen en er een administratieve last bij krijgen. Zij vragen zich af of dit niet in strijd is met het idee van vermindering van bureaucratiesering voor de burger en of de regering alternatieven heeft overwogen. Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of de regering van mening is dat het in te voeren stelsel dusdanig ingewikkeld is dat ouders een intermediaire organisatie nodig hebben om hun kinderopvang te regelen en of dat wenselijk is.

De Wbk gaat uit van vraagfinanciering. Ouders kiezen zelf de kinderopvanginstelling. Zo worden ouders gestimuleerd een kritische afweging van kosten en baten te maken en worden aanbieders gestimuleerd tot efficiencyverbetering. De bureaucratiesering neemt hierdoor af. Veel ouders krijgen wel een andere rol dan ze nu hebben. Ze moeten meer zelf doen. Zij moeten zich oriënteren op het aanbod en een afweging maken. De keuzevrijheid van ouders, die de Wbk biedt, brengt ook lasten met zich mee voor ouders. Maar daarnaast moeten zij zaken regelen om

de financiën rond maken. Dit geldt overigens nu al voor ouders met een particuliere plaats die thans de plaatsing zelf regelen.

De regering heeft alternatieven overwogen. Daarbij moet vooraf worden vastgesteld dat elke vorm van het verstrekken van een tegemoetkoming van de overheid aan ouders administratieve lasten met zich mee brengt. Uit het oogpunt van beperking van administratieve lasten voor ouders is het niet verstrekken van een tegemoetkoming de beste optie. Ook het tripartiete karakter van de financiering brengt administratieve lasten voor ouders met zich mee. In paragraaf 3.1 zijn verschillende alternatieven beschreven die de regering heeft overwogen. In het onderstaande worden alternatieven nogmaals bekeken vanuit het oogpunt van administratieve lastendruk.

Als alternatieven voor een centraal uitgekeerde tegemoetkoming zijn overwogen een fiscaal instrument gericht op ouders, een tegemoetkoming aan ouders uitgekeerd door de gemeente, een vraaggestuurd inkoopmodel door de gemeente en een verhoging van de kinderbijslag. Het fiscale instrument heeft, zoals de regering heeft uiteengezet, nadelige effecten op de toegankelijkheid. Vanuit het oogpunt van administratieve lasten voor de ouders is er nauwelijks verschil tussen dit fiscale instrument en de in de Wbk voorgestelde systematiek. Het door de Belastingdienst uit te voeren proces van toekenning van een tegemoetkoming aan ouders is qua inrichting geënt op het fiscale proces van voorlopige teruggaaf en vaststelling van de aanslag. Het alternatief van het verstrekken van de tegemoetkoming door de gemeente betekent voor de ouder(s) geen verandering in administratieve last. Voor ouders leidt een vraaggestuurd inkoopmodel door gemeenten tot geringere administratieve lasten dan de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde systematiek. In dit model ligt de keuze voor een kindercentrum bij de ouder en de administratieve afhandeling en betaling bij de gemeenten. Voor dit model heeft de regering niet gekozen omdat in dit model er geen sprake is van afweging van kosten en baten door de ouders en gezien de grote complexiteit van het bekostigingssysteem. Verhoging van de kinderbijslag is vanuit de optiek van administratieve lasten van de ouder aantrekkelijk. Echter het feit dat de kinderbijslag inkomensonafhankelijk is en deelname aan betaalde arbeid geen rol zijn voor de regering doorslaggevend argumenten geweest om niet deze weg te bewandelen.

Het instrument van een centraal uitgekeerde tegemoetkoming aan ouders biedt dus de meeste voordelen. Door de Belastingdienst de uitvoering te laten verzorgen worden de administratieve lasten beperkt. De Belastingdienst beschikt al over een aantal gegevens en heeft ervaring met vergelijkbare grootschalige processen. De regering onderschrijft het uitgangspunt dat ouders door middel van het nieuwe stelsel zelfstandig kinderopvang moet kunnen regelen. De inrichting van het proces van aanvragen van een tegemoetkoming zal dan ook zodanig worden ingericht dat dit mogelijk is. In het kader van de voorbereiding van de implementatie wordt gewerkt aan een efficiënte inrichting en afstemming van het administratieve proces met alle betrokken partijen. Ook zal de Belastingdienst zorgen voor adequate voorlichting en ondersteuning van ouders.

De verwachting, dat intermediaire organisaties hun rol uitbreiden naar ondersteuning van de ouders, wordt dan ook niet ingegeven door de verwachting dat het nieuwe stelsel te ingewikkeld is voor de ouders. Intermediaire organisaties vervullen nu een rol in de kinderopvang en zullen in het systeem van marktwerking proberen om nieuwe posities te gaan verwerven. Het is daarbij de eigen verantwoordelijkheid van ouders of van werkgevers om gebruik te maken van hun diensten. Doordat ouders inter-

mediaire organisaties kunnen machtigen om namens hen handelingen te verrichten met betrekking tot het regelen van kinderopvang en het ontvangen van de overheidstegemoetkoming blijft het inschakelen van intermediaire organisaties onder de wet mogelijk.

Artikelsgewijs

Artikel 1

De leden van de SGP-fractie vragen of de aanduiding van «Onze Minister» in het voorgestelde artikel 1, onderdeel a, in verband de overheveling van het beleidsterrein kinderopvang naar het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid niet moet worden gewijzigd in: Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Deze veronderstelling is correct. In verband daarmee wordt in een nota van wijziging hierin voorzien.

Artikel 2

Wat betreft de vraag van de ChristenUnie met betrekking tot het partnerbegrip dat niet aansluit bij de fiscale wetgeving, verwijst de regering naar het antwoord in paragraaf 4.4.

Artikel 6, eerste lid, onder a

Het antwoord op de vraag van leden van de CDA-fractie op het uitgaan van «werkelijke kosten» in plaats van «aanvaardbare kosten» staat in paragraaf 4.3.

Artikel 20

De vraag van de leden van de GroenLinks-fractie over gemeentelijke verschillen bij de indicatie voor opvang van kinderen van chronisch zieke of gehandicapte ouders is beantwoord in paragraaf 3.2.

Artikel 21

Ook de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie over gemeentelijke verschillen bij de indicatie voor kinderen voor wiens ontwikkeling dit gunstig is beantwoord in paragraaf 3.2.

Artikel 21, tweede lid

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie waarom, mede gelet op een vergelijkbare regeling in het voorgestelde artikel 20, derde lid, de regering in artikel 21, tweede lid, de bevoegdheid tot het stellen van regels niet aan de minister delegeert, zij het volgende opmerkt.

De opmerking van de leden van de CDA-fractie, ter ondersteuning van de vraag dat op pagina 73 van de memorie van toelichting wordt gesproken over een ministeriële regeling, is correct. Niettemin is deze opmerking op een andere wijze in de nota van wijziging vertaald. Geregeld is dat de minister van VWS, in overeenstemming met de minister van SZW, beleidsregels kan stellen (in plaats van een ministeriële regeling) omtrent de door de jeugdartsen te hanteren werkwijze. Deze wijziging is analoog aan een soortgelijke wijziging met betrekking tot indicatiestelling door RIO's die weer samenhangt met het gewijzigde Zorgindicatiebesluit.

Artikel 33

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat de gemiddelde termijn is waarop mensen na een reïntegratietraject aan het werk komen.

Het duurde de afgelopen vijf jaar gemiddeld vier à vijf maanden voordat een werkzoekende weer aan de slag was. Wat die termijn specifiek voor een werkzoekende na een traject is, is niet bekend, maar deze werkzoekende zou na afronding van het traject een min of meer gelijke kans op de arbeidsmarkt moeten hebben als iemand die geen traject krijgt. De gekozen termijn van zes maanden zou dus voldoende moeten zijn. Overigens is de sollicitatiefase veelal een onderdeel van een reïntegratietraject. In dat geval heeft men recht op een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang, zonder de beperking tot 6 maanden. De bepaling over continuering van aanspraak ná een traject is opgenomen, zodat ook in die gevallen dat de sollicitatiefase geen onderdeel uitmaakt van een traject, of een traject niet succesvol wordt afgesloten, de mogelijkheid van een tegemoetkoming in de kosten blijft bestaan.

Artikel 48, eerste lid

De vraag van de leden van de GroenLinks-fractie over pedagogische eisen is beantwoord in paragraaf 5.1.

Artikel 48, tweede lid

Ook de vraag van de leden van de CDA-fractie over groepsgrootte en opleidingseisen is beantwoord in paragraaf 5.1.

Artikel 50

De vraag van de CDA-fractie over een jaarlijkse schriftelijke verslaglegging is beantwoord in paragraaf 5.2

Artikel 54

Op het voorstel van de leden van de GroenLinks-fractie over de bevoegdheden van de oudercommissie is gereageerd in paragraaf 5.2.

Artikel 55, zesde lid

Op het voorstel van de leden van de CDA-fractie om regels voor de samenstelling en werkwijze van de oudercommissie te schrappen is ingegaan in paragraaf 5.2.

Artikel 104

Op het voorstel van de leden van de CDA-fractie om de naam van de Wbk te veranderen is ingegaan in paragraaf 1.1

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

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
K. L. Phoa

De Staatssecretaris van Financiën,
S. R. A. van Eijck

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