

Vergaderjaar 2007–2008

31 322

Kinderopvang

Nr. 25

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2008

1 Kinderopvang in Nederland

1.1 Inzet van het kabinet

Voor steeds meer ouders is kinderopvang onmisbaar in de levensfase met jonge kinderen. Kinderopvang maakt de combinatie van arbeid en zorg mogelijk en ondersteunt zo een duurzame ontwikkeling van de arbeidsparticipatie in Nederland. Met de Wet kinderopvang is hiervoor in 2005 een basis gelegd. Kwalitatief goede opvang in peuterspeelzalen en kinderdagverblijven kan verder de ontwikkelingskansen van kinderen vergroten. Om deze redenen is in het coalitieakkoord «Samen werken, samen leven» € 700 miljoen beschikbaar gesteld voor een verdere ontwikkeling van de kinderopvang en voor- en vroegschoolse educatie (VVE). Het kabinet geeft aan zijn ambities op het terrein van kinderopvang en VVE invulling via de volgende lijnen:

Harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk en VVE

Het kabinet schept de voorwaarden dat alle kinderen die dat nodig hebben voorschoolse educatie krijgen aangeboden, waardoor hun achterstand kan worden ingelopen. Met het oog daarop wordt de regelgeving in kinderopvang en peuterspeelzaalwerk geharmoniseerd. De kwaliteit van de peuterspeelzalen wordt verhoogd en komt meer in lijn met die van kindercentra. Peuterspeelzalen en kinderopvang worden gestimuleerd meer met elkaar samen te werken en er zijn middelen beschikbaar voor een financiële tegemoetkoming aan ouders van kinderen die gebruik maken van voorschoolse educatie in de peuterspeelzaal. De kosten voor ouders komen op het niveau van de kosten bij gebruik van kinderopvang. Gemeenten krijgen hierbij een belangrijke regierol. Ik heb hierover op 3 april 2008 bestuurlijke afspraken gemaakt met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Voor dit beleid is een budget beschikbaar dat oploopt naar structureel ruim € 160 miljoen vanaf 2011. In mijn brief «Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie» van 23 mei 2008

(Kamerstukken II 2007/08, 31 322, nr. 24) zijn deze hoofdlijnen verder uitgewerkt.

Wegwerken wachtlijsten

Het aanbod van kinderopvang – vooral van buitenschoolse opvang – groeit snel, maar de vraag nog sneller. Sinds september 2007 voert het kabinet specifiek beleid gericht op het terugdringen van de wachtlijsten en wachttijden. Het kabinet zet middelen in voor een subsidieregeling voor snelle capaciteitsuitbreiding¹, voor extra beleidsinzet van gemeenten en voor een kenniscentrum voor ondersteuning van capaciteitsuitbreiding. De Tweede Kamer wordt periodiek geïnformeerd over de ontwikkeling van de wachtlijsten en wachttijden en over de effecten van de maatregelen (Kamerstukken 2007/08, 28 447 en 31 070, nr. 147).

Verbeteren van de kwaliteit van de kinderopvang

De snelle groei van de kinderopvang mag niet ten koste van de kwaliteit gaan. Ouders moeten hun kinderen met een gerust hart aan de opvang kunnen toevertrouwen. Daarom investeert het kabinet in de periode 2008–2011 jaarlijks € 10 miljoen in het opleidingsniveau van het personeel, in de aansluiting tussen de opleidingen en het werkveld en in differentiatie van het personeelsbestand. Over de concrete invulling maakt het kabinet afspraken met brancheorganisaties, werknemers en opleidingen. Daarnaast zal in de Wet kinderopvang de mogelijkheid worden opgenomen bij algemene maatregel van bestuur nadere kwaliteitseisen te stellen.

Versterken van de positie van de ouders

De Wet kinderopvang kent ouders een centrale plaats toe. Zij kunnen kiezen uit het aanbod aan kinderopvang en krijgen een kinderopvang-toeslag. Dit systeem gaat uit van gelijkwaardigheid tussen de aanbieders en gebruikers van kinderopvang. Op een aantal manieren wordt de positie van ouders versterkt. Bij de laatste wijziging van de Wet kinderopvang (Staatsblad 2008, 51) is een klachtenregeling voor oudercommissies tot stand gebracht. En op institutioneel niveau zal de landelijke ouderorganisatie een structurele financiële ondersteuning krijgen.

Stimuleren van brede scholen

Brede scholen bieden een combinatie van onderwijs, opvang, sport, cultuur en zorg. De combinatie van functies vergroot de ontwikkelingskansen van kinderen. Opvang en onderwijs vanuit één plek maakt tevens voor ouders het combineren van arbeid en zorg makkelijker. Ongeveer 1000 van de 7000 basisscholen hebben de vorm van een brede school. Het kabinet stimuleert de ontwikkeling van brede scholen met een aantal maatregelen. Via de «Impuls combinatiefuncties brede scholen, sport en cultuur» komen middelen beschikbaar voor in totaal 2500 combinatiefuncties. Daarnaast zijn middelen beschikbaar voor investeringen in multifunctionele accommodaties en er komt een steunpunt brede scholen waar expertise wordt verzameld en verspreid.

1.2 Een toekomstbestendige structuur voor de Wet kinderopvang

Aanpassingen aan de Wet kinderopvang

Er is inmiddels ruim drie jaar ervaring opgedaan met de Wet kinderopvang. In die periode zijn de sterke en zwakke kanten van de wet zichtbaar geworden. Het kabinet komt tot de conclusie dat aanpassingen aan het systeem nodig zijn om het kinderopvangstelsel voor de langere termijn toegankelijk te houden. Daarop wordt hieronder verder ingegaan.

Relatie met de voorstellen van de commissie Bakker

Kinderopvang biedt een veilige en stimulerende omgeving voor kinderen. De commissie Bakker geeft daarbij aan dat kinderopvang een belangrijk

¹ Tijdelijke subsidieregeling ondersteuning capaciteitsuitbreiding kinderopvang.

instrument is om participatie te bevorderen. Het kabinet is voornemens om de regeling kinderopvang naar structuur en grondslag zo spoedig mogelijk te herzien, teneinde de arbeidsparticipatie effectiever en efficiënter te bevorderen. Daarbij wordt de grondslag van de Inkomensafhankelijke Combinatiekorting betrokken. Combinatie van arbeid en zorg kan verdergaand bevorderd worden door versterking van dagarrangementen van kinderen binnen de Brede School.

1.3 De structuur van de Wet kinderopvang

Met de Wet kinderopvang kent Nederland sinds 2005 een wettelijk fundament voor de toegankelijkheid en de kwaliteit van kinderopvang. Kernbegrippen in de wet zijn: keuzevrijheid voor ouders, vraagfinanciering, ondernemerschap en uniformering van kwaliteit en toezicht. Voor 2005 waren er allerlei kleinere – vaak tijdelijke – regelingen. De mogelijkheden om gebruik te maken van kinderopvang waren daardoor sterk afhankelijk van de individuele situatie van de ouders. Gemeenten hanteerden verschillende kwaliteitsregimes.

Het concept van de Wet kinderopvang is eenvoudig: werkende of studerende ouders die gebruik maken van opvang in een kindercentrum of via gastouderopvang kunnen hiervoor een inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag aanvragen. De branche zorgt voor het aanbod en heeft onderling en met de vertegenwoordiging van ouders afspraken gemaakt over het kwaliteitsniveau. De overheid toetst en handhaaft de kwaliteitsregels.

1.4 Groei van het gebruik van kinderopvang en van de kinderopvangtoeslag 2005–2007

Sinds de invoering van de Wet kinderopvang zijn het aanbod en het gebruik van formele kinderopvang sterk gegroeid. In 2007 werden ongeveer 560 000 kinderen uit ongeveer 370 000 gezinnen via de kinderopvangregeling opgevangen. In 2004 waren dat 340 000 kinderen. Dat is een groei van 220 000 kinderen. Over 2007 is het aantal kinderen dat gebruik maakt van formele opvang en waarvoor de ouders een kinderopvangtoeslag ontvangen, gegroeid met 35%. De groei sinds 2005 is als volgt over de verschillende opvangvormen verdeeld:

Tabel 1. Aantal kinderen met kinderopvangtoeslag 2005–2007

	Niveau		Absolute mutatie			Mutatie in %			
	2005	2006	2007	2006	2007	Totaal	2006	2007	Totaal
Dagopvang	224 000	233 000	283 000	9 000	50 000	59 000	4%	21%	26%
Buitenschoolse opvang	121 000	134 000	176 000	13 000	42 000	55 000	11%	31%	45%
Gastouderopvang	30 000	46 000	98 000	16 000	52 000	68 000	53%	113%	227%
Totaal aantal kinderen	375 000	413 000	557 000	38 000	144 000	182 000	10%	35%	49%

De omvang en de snelheid van de groei overtreffen ruimschoots de prognoses. Als gevolg van deze groei is in 2007 per saldo € 0,5 miljard meer uitgegeven voor de kinderopvangtoeslag dan was begroot (€ 1,6 miljard). Bij ongewijzigd beleid zal deze overschrijding in 2011 zijn opgelopen naar circa € 1,2 miljard (zie verder paragraaf 3.1).

Het groeiend gebruik van de kinderopvangregeling heeft verschillende oorzaken. In 2006 en 2007 werd kinderopvang goedkoper voor ouders en in 2007 werd de verplichte werkgeversbijdrage ingevoerd. Daardoor stapten veel ouders die gebruik maakten van informele opvang over op formele opvang met recht op een kinderopvangtoeslag. Bovendien komen meer ouders voor een kinderopvangtoeslag in aanmerking. Ouders met

een relatief hoog inkomen die al gebruik maakten van formele opvang maar vanwege de hoogte van hun inkomen geen beroep konden doen op een kinderopvangtoeslag, komen sinds de aanpassingen in de subsidie-tabel en de verplichte werkgeversbijdrage wel in aanmerking voor een toeslag.

Deze groei in de uitgaven aan kinderopvangtoeslag is feitelijk niet gelijk opgegaan met meer uren opvang voor kinderen en meer arbeidsparticipatie van hun ouders. Met andere woorden: de groei in de uitgaven voor de kinderopvangtoeslag kan slechts voor een deel worden verklaard uit een toename in de arbeidsparticipatie en voor een ander deel ligt de verklaring in substitutie van informele opvangvormen naar formele opvang en uit een groter bereik onder hogere inkomensgroepen waarvoor sinds 2007 ook recht bestaat op een kinderopvangtoeslag. Hieronder worden de verschillende oorzaken van de groei in de kinderopvangregeling nader toegelicht:¹

a. Verschuiving van informele naar formele kinderopvang

Een deel van de groei van het gebruik van formele kinderopvang wordt veroorzaakt door een verschuiving van informele naar formele opvang. Dat speelt vooral bij de groei van het gebruik van gastouderopvang. In 2007 bestaat 43% van de groei van de gastouderopvang uit het omzetten van bestaande informele opvang (bijvoorbeeld door grootouders) in formele gastouderopvang via de kinderopvangregeling. In 70% van deze gevallen werd een direct familielid (opa, oma, oom of tante) dat al voor opvang zorgde, ingeschreven als gastouder. De verlaging van de kosten voor formele opvang is een belangrijke oorzaak voor de verschuiving van informele naar formele opvang. Deze groei van gastouderopvang leidt daarom niet tot extra arbeidsparticipatie.

b. Effecten van beleidsintensiveringen

De Wet kinderopvang geeft alle ouders die kinderopvang nodig hebben voor het combineren van arbeid en zorg, een aanspraak op een tegemoetkoming in de kosten van het kinderopvanggebruik. Daarmee hebben alle ouders die in dezelfde situatie verkeren, dezelfde toegang tot kinderopvang gekregen. De opvang werd nog beter bereikbaar door:

- intensiveringen in de subsidietabellen in 2006 en in 2007, waardoor de kosten voor ouders zijn verlaagd en een grotere groep ouders voor een toeslag in aanmerking is gekomen²;
- de invoering in 2007 van een verplichte werkgeversbijdrage. Ook hierdoor is de groep ouders die voor een toeslag in aanmerking komt, groter geworden.

Geconstateerd kan worden dat de effecten van deze beleidswijzigingen van het vorige kabinet groter zijn dan door het vorige kabinet geraamd. Er is niet alleen sprake van een groep nieuwe gebruikers, maar ook van een groep bestaande gebruikers die voorheen niet aanmerking kwam voor een kinderopvangtoeslag, maar vanaf 2006/2007 wel.

c. Stijging van de arbeidsparticipatie

De groei in het gebruik van de kinderopvangregeling hangt ook samen met de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Onder meer als gevolg van de gunstige economische ontwikkeling zijn in 2006 en 2007 meer vrouwen gaan werken. De arbeidsparticipatie van vrouwen is gestegen van 54,1% in 2005 naar 57,7% in 2007. De arbeidsparticipatie van vrouwen met minderjarige kinderen groeide in deze jaren van 60% naar 65%. Naast een stijging in het aantal vrouwen dat werkt, gaan steeds meer vrouwen ook meer uren werken. Het aantal vrouwen met grote deeltijdbanen (20–27 uur en 28–34 uur) is in 2007 sterk gestegen: van 35,6% in 2006 naar 39,5% in 2007. De groei in arbeidsparticipatie van

¹ Research voor Beleid, Groei van kinderopvang, een onderzoek naar oorzaken, mei 2008. In dit rapport wordt de groei voor de verschillende opvangvormen beschreven en geanalyseerd. Bijgevoegd en ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² In 2005 lag de inkomensgrens waarboven geen kinderopvangtoeslag meer wordt verstrekt op een gezinsinkomen van circa € 70 000 per jaar. In 2006 is deze grens verhoogd naar € 96 000 en in 2007 naar € 130 000.

vrouwen kan echter slechts ten dele de groei van de uitgaven voor de kinderopvangtoeslag verklaren.¹

d. Veranderende opvattingen over het gebruik van kinderopvang

Uit onderzoek blijkt dat over de periode 2004–2006 de acceptatie van het gebruik van kinderopvang is gestegen. Meer ouders vinden het goed voor de ontwikkeling van hun kind, wanneer het enkele dagen per week naar de kinderopvang gaat. De stijging geldt voor de Nederlandse bevolking in het algemeen en – in nog sterkere mate – voor ouders met jonge kinderen. Bij moeders met kinderen tot 4 jaar stijgt de acceptatie met circa 10 procentpunten van 2004 op 2006 (tot 22% bij een baby van 0 jaar, tot 35% bij een baby van 1 jaar en tot 49% bij een kind in de peuterleeftijd). Bij moeders met een jongste kind tussen 4 en 12 jaar stijgt de acceptatie van buitenschoolse opvang met 5 procentpunten. Het gebruik van kinderopvang wordt door een groeiende groep ouders gezien als normaal. De verplichting voor scholen per 1 augustus 2007 buitenschoolse opvang te organiseren (motie Van Aartsen/Bos) heeft tegelijkertijd het aanbod van buitenschoolse opvang vergroot en heeft het voor ouders makkelijker gemaakt arbeid en zorg te combineren en de opvang voor hun kinderen te regelen.

2 Groei naar een volwassen sector

2.1 Positieve effecten en neveneffecten

Er is nu ruim drie jaar ervaring opgedaan met de Wet kinderopvang. In die periode heeft de wet belangrijke positieve effecten gehad op het aanbod en het gebruik van kinderopvang. Opvangorganisaties hebben op de toenemende vraag gereageerd met een snelle uitbreiding van het aanbod. Zij letten daarbij steeds meer op de wensen en tevredenheid van de ouders. Ouders denken via de oudercommissies actief mee over het beleid van de kinderopvangaanbieders. Er is meer eenheid ontstaan in het toezicht op de kwaliteit en de handhaving daarvan. Tegelijkertijd is zichtbaar geworden dat het systeem niet op alle onderdelen houdbaar is voor de langere termijn:

- a. Er blijkt sprake van gebruik van meer uren opvang dan strikt nodig voor arbeidsdeelname. Opvangorganisaties verlengen de openingstijden en komen daarmee tegemoet aan de wensen van sommige ouders. Zij passen de contracten en prijzen hierop aan. De verlengde openingstijden en de daarmee samenhangende meerkosten laat men vervolgens voor alle ouders gelden, ook voor de ouders die daar geen gebruik van maken;
- b. De groei van het beroep op de kinderopvangtoeslag heeft budgettaire consequenties;
- c. Bij een specifiek deel van de gastouderopvang worden constructies opgezet, waarbij financiële motieven de boventoon voeren. Doordat in deze situatie de belangen van ouders (kinderopvangtoeslag), gastouders (inkomsten) en gastouderbureau (provisie) parallel lopen, ontbreken de noodzakelijke checks and balances.²

2.2 Uitgangspunten

Het kabinet streeft naar een verdere groei van de arbeidsdeelname. In samenhang daarmee zal het gebruik van kinderopvang moeten kunnen blijven groeien. De positieve kanten van het stelsel moeten behouden blijven en ongewenste neveneffecten moeten worden beëindigd. Ook bij verdere aanpassingen aan het kinderopvangstelsel staan voor mij de volgende uitgangspunten centraal:

- Kinderopvang bevordert de combinatie van arbeid en zorg en onder-

¹ Zie ook CPB Notitie, Een analyse van de groei van de formele kinderopvang in het recente verleden en in de nabije toekomst, 14 mei 2008.

² Zie de uitzending van het TV-programma Radar van 21 april 2008.

steunt zo een duurzame ontwikkeling van de arbeidsparticipatie. Deze functie is leidend bij aanpassingen aan het stelsel;

- Misbruik en oneigenlijk gebruik tasten het financiële, maatschappelijke en politieke draagvlak voor de wet aan en worden met kracht tegen gegaan. Van oneigenlijk gebruik is sprake bij gebruik van de regeling dat de combinatie van arbeid en zorg niet ondersteunt;
- Het opvangstelsel geeft ouders keuzevrijheid tussen verschillende opvangvormen;
- Kinderopvang biedt een veilige en stimulerende omgeving voor kinderen.

3 Financieel meerjarenperspectief

3.1 Groei in de periode 2008–2011

Bij ongewijzigd beleid zal het groeipatroon zich ook de komende jaren voortzetten.¹ Daarmee samenhangend zal de overschrijding op het kinderopvangbudget oplopen naar circa € 1,2 miljard in 2011. Zie tabel 2.

Tabel 2. geraamde groei en overschrijding kinderopvang 2008–2011

	2008	2009	2010	2011
Groei per opvangvorm				
Dagopvang	9%	9%	4½%	4½%
Buitenschoolse opvang	18%	18%	9%	9%
Gastouderopvang	71%	30%	0%	0%
Totale groei	20%	15%	4½%	4½%
Overschrijding in € mld.	0,7 mld.	1,1 mld.	1,2 mld.	1,2 mld.

3.2 Financiering van de uitgavengroei

Het kabinet heeft de snelle groei van de uitgaven in 2007 incidenteel gedekt vanuit de algemene middelen. Per 1 januari 2008 is de bijdrage van werkgevers aan de kinderopvang verhoogd door een aanpassing van de opslag op de sectorpremie van 0,28% naar 0,34%. Extra maatregelen zijn echter onvermijdelijk om het kinderopvangstelsel structureel beheersbaar en toegankelijk te houden. Het ligt in de rede dat alle betrokken partijen daaraan een bijdrage leveren. Door nu een aantal maatregelen te treffen, kan worden voorkomen dat het gebruik en de uitgaven van kinderopvang ongecontroleerd en ongericht doorgroeien.

Binnen de hiervoor beschreven uitgangspunten kiest het kabinet voor een dekkend pakket maatregelen. Met dit pakket wordt de voorziene groei van de uitgaven voor de kinderopvang vanaf 2011 binnen het dossier kinderopvang gedekt. Hiermee wordt een verdere groei van het gebruik van kinderopvang mogelijk gemaakt. Dit pakket is een evenwichtig en samenhangend geheel bestaande uit:

- Het inzetten van middelen uit de enveloppe kinderopvang;
- Maatregelen op het terrein van gastouderbureaus en gastouderopvang;
- Het aanpassen van de tabel voor de kinderopvangtoeslag;
- Het verbeteren van de Wet kinderopvang via een aantal maatregelen.

¹ Zie CPB Notitie, Een analyse van de groei van de formele kinderopvang in het recente verleden en in de nabije toekomst, 14 mei 2008.

Tabel 3. Pakket financiering uitgavengroei in mln. € situatie per 2011

	2011
Inzet van middelen uit de enveloppe kinderopvang	385 mln.
Maatregelen op het terrein van gastouderbureaus en gastouderopvang	360 mln.
Tabel kinderopvangtoeslag	308 mln.
Overige maatregelen, waaronder niet-gebruikte uren en maximumuurprijs	97 mln.
Totaal	1 150 mln.

De zorgvuldigheid vereist dat betrokken partijen een redelijke termijn krijgen voor voorbereiding en invoering. In de periode tot 2011, het jaar waarin alle maatregelen volledig van kracht kunnen zijn, is daarom vanuit de algemene middelen een aanvullend bedrag van in totaal € 1,6 miljard beschikbaar om de groei van de uitgaven te dekken. Dit bedrag is als volgt over de jaren verdeeld:

Tabel 4. Aanvullende dekking in de jaren 2007–2010 in mld. €

2007	2008	2009	2010	Totaal 2007–2010
0,5 mld.	0,5 mld.	0,5 mld.	0,1 mld.	1,6 mld.

Bij het aantreden van het kabinet was op jaarbasis circa € 1,6 miljard voor kinderopvang beschikbaar. Dat loopt in deze kabinetsperiode op tot ruim € 2,4 miljard in 2011 (inclusief middelen uit de kinderopvangenveloppe uit het Coalitieakkoord). Dat verandert niet door deze maatregelen. Per saldo besteedt het kabinet in 2011 net zo veel extra geld aan kinderopvang als het bij zijn aantreden van plan was. In de tussenliggende jaren wordt meer geld gereserveerd voor kinderopvang, mede in het licht van de benodigde zorgvuldigheid bij het implementeren van de beleidskeuzes.

4 Uitwerking van de maatregelen

4.1 Inzet van middelen uit de enveloppe kinderopvang (€ 385 mln.)

Bij het Coalitieakkoord is een bedrag van € 700 miljoen beschikbaar gesteld voor verdere ontwikkeling van de kinderopvang. Een deel van dit bedrag wordt ingezet voor harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzalen en voor VVE. Het beleid hiervoor is neergelegd in mijn brief «Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie» van 23 mei 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 31 322, nr. 24). In de enveloppe kinderopvang resteert vervolgens nog een bedrag van € 385 mln. vanaf 2011. Met dit bedrag wordt de verdere groei van de kinderopvang gefinancierd.

4.2

Maatregelen op het terrein van gastouderbureaus en gastouderopvang (€ 360 mln.)

Gastouderopvang is kleinschalige kinderopvang in een gezinssituatie die tot stand komt door bemiddeling van een gastouderbureau. Kenmerkend voor gastouderopvang zijn de kleinschaligheid en flexibiliteit. Gastouderopvang komt tegemoet aan de wensen van ouders die opvang in een huiselijke situatie zoeken. Met name in dunbevolkte gebieden waar onvoldoende economisch draagvlak is voor kindercentra, is gastouderopvang een belangrijke opvangmogelijkheid. Vanwege het flexibele karakter wordt gastouderopvang ook gebruikt door ouders met onregelmatige werktijden of werktijden buiten kantooruren.

Tot 2005 had bekostiging vanuit de overheid van gastouderopvang betrekking op de bemiddelings- en begeleidingsactiviteiten van het gastouderbureau, niet op de kosten van de opvang zelf. Deze kosten – die het merendeel van de opvangkosten uitmaken – kwamen voor rekening van de ouders. Vanaf 2005 kunnen ouders binnen de systematiek van de Wet kinderopvang bij het gebruik van gastouderopvang een tegemoetkoming krijgen voor het geheel aan opvangkosten. De maximumuurprijs die voor vergoeding in aanmerking komt, is dezelfde als bij opvang in een kindercentrum. De financiële condities voor het gebruik van gastouderopvang zijn daarmee aanzienlijk gunstiger geworden.

Voor de invoering van de wet was het gebruik van gastouderopvang over een reeks van jaren stabiel op ongeveer 20 000 kinderen. Onder de condities en mogelijkheden van de Wet kinderopvang is het gebruik van gastouderopvang zeer sterk gegroeid: van 30 000 opgevangen kinderen in 2005 naar 98 000 in 2007. Dit is een groei met meer dan 200%. Een toenemend aantal gastouderbureaus richt zich specifiek op het formaliseren van informele opvang.

De wijze waarop gastouderopvang in de Wet kinderopvang is vormgegeven, heeft geleid tot een ontwikkeling waarbij bestaande informele opvang in een formele structuur wordt gebracht. Gastouderopvang is flexibel en kent geen vastgelegd aanbod of een vast aantal uren. Keerzijde daarvan is oncontroleerbaarheid voor de overheid van het feitelijke gebruik en van de gemaakte kosten. Dat is een fundamenteel bezwaar.

Gastouderopvang ontwikkelt zich daarmee in een andere richting dan bedoeld is met de Wet kinderopvang. Deze ontwikkelingen zijn aanleiding voor een aantal wijzigingen in het stelsel, zodanig dat de voordelen van de gastouderopvang in stand blijven en tegelijkertijd de nadelen worden ingeperkt.

Positieve kenmerken van gastouderopvang zijn, zoals hierboven genoemd, de kleinschaligheid en flexibiliteit. Niet in alle regio's is voldoende draagvlak voor de exploitatie van een kindercentrum. Via gastouderopvang is ook daar opvang beschikbaar. Gastouderopvang sluit daarnaast aan bij de voorkeur van groepen ouders voor opvang in een kleinschalige, huiselijke omgeving. Dat zijn waardevolle elementen, die behouden moeten blijven in het kinderopvangstelsel. Tegelijkertijd moeten de bestaande mogelijkheden voor misbruik en oneigenlijk gebruik van de kinderopvangregeling worden teruggedrongen.

Voor de korte termijn heb ik de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) opdracht gegeven de Wet kinderopvang – en specifiek de regels voor gastouderopvang – te toetsen op risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik. De Belastingdienst voert een vergelijkbaar onderzoek uit.

Voor de langere termijn wil ik de Wet kinderopvang zodanig wijzigen, dat drie vormen van opvang mogelijk zijn:

- de kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang die wij nu kennen;
- een geprofessionaliseerde vorm van gastouderopvang, zogenaamde thuiscrèches;
- «informele» opvang.

In een dergelijk stelsel blijven de genoemde voordelen van de gastouderopvang in stand. Het doet bovendien recht aan de keuzevrijheid van werkende ouders voor verschillende vormen van opvang en aan het belang van een veilige en stimulerende omgeving voor kinderen.

Binnen dit stelsel gelden de volgende uitgangspunten:

1. Alle vormen van opvang zijn gelieerd aan kinderdagverblijven, dan wel buitenschoolse opvang;
2. Dat heeft als voordeel dat ook de registratie van informele opvang niet langer via gastouderbureaus hoeft plaats te vinden. Gastouderbureaus verdwijnen uit het stelsel;
3. Voor de verschillende vormen van opvang gelden verschillende kwaliteitsnormen die bij of krachtens de wet worden vastgesteld;
4. Voor de verschillende vormen van opvang gelden verschillende maximumtarieven: € 6,10 voor kinderdagverblijven, € 4,- voor thuiscrèches en € 2,50 voor de «informele» opvang;
5. Om te voorkomen dat de «informele» opvang ongecontroleerd en onbeheerst groeit, wordt bij deze vorm van opvang naast het maximumtarief tevens het aantal uren kinderopvangtoeslag per kind waar ouders recht op hebben gemaximeerd.

In dit stelsel worden de taken van de gastouderbureaus met betrekking tot kwaliteitsbewaking en registratie van koppelingen tussen ouders en gastouders en thuiscrèches overgenomen door (organisaties van) kinderdagverblijven. Een belangrijk voordeel is dat de kinderopvangorganisaties alle vormen van kinderopvang kunnen aanbieden in een bepaald gebied. Voor de thuiscrèches geldt dat zij minimaal een bepaald aantal kinderen moeten opvangen en/of minimaal een bepaald aantal uren per week open moeten zijn.

Het budgettaire kader zoals dat bij Voorjaarsnota door het kabinet is vastgesteld, is het kader waarbinnen dit stelsel verder wordt ingevuld. De nadere invulling, waarbij vooral juridische en uitvoeringsaspecten aan de orde zijn, vindt plaats in overleg met het kinderopvangveld. Randvoorwaarde daarbij is uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid door de Belastingdienst. Na doorvoering van deze aanpassingen blijft voor de huidige gebruikers van gastouderopvang in 2011 een bedrag beschikbaar van circa € 325 miljoen.

Deze herziening vergt een wetswijziging. Het kabinet streeft ernaar de herziening per 1 januari 2010 in werking te laten treden. Het kabinet wil de herziening van het systeem van gastouderopvang zorgvuldig voorbereiden en introduceren. Voor kinderen die op dit moment opgevangen worden in het systeem van de gastouderopvang, verandert het systeem tot de uitvoering van de herziening niet.

4.3 Tabel kinderopvangtoeslag (€ 308 mln.)

Met de invoering van de Wet kinderopvang in 2005 werd kinderopvang voor de lage inkomens financieel toegankelijk. Daarna is in twee stappen (per 1 januari 2006 en per 1 januari 2007) de kinderopvangtoeslag voor midden- en hoge inkomens en voor het 2e en volgende kind verhoogd. Het kabinet constateert dat kinderopvang hiermee zeer toegankelijk is geworden en tevens dat meer ouders voor een kinderopvangtoeslag in aanmerking zijn gekomen, zeker in combinatie met de verplichte werkgeversbijdrage die ook per 1 januari 2007 is ingevoerd. Gezien de budgettaire problematiek waarmee het kabinet wordt geconfronteerd, heeft het kabinet het voornemen de bijdrage die van ouders gevraagd wordt, te verhogen.

De verdeling van de kosten tussen ouders en overheid is vastgelegd in de tabel voor de kinderopvangtoeslag. Uitgangspunt bij de aanpassing van de tabel is een even grote procentuele verhoging van de kosten voor alle ouders voor het eerste kind. Alle ouders dragen op deze manier naar rato bij aan de kostenstijging. De lage inkomens gaan er zowel in absolute bedragen, als in procenten van het besteedbaar inkomen minder sterk op

achteruit dan de hogere inkomens. Dat wil zeggen dat een ouder die nu bijvoorbeeld 21 cent per uur betaalt voor het eerste kind, in de nieuwe situatie 27 cent zal betalen. Een ouder die nu € 1 euro per uur betaalt, betaalt in de nieuwe situatie € 1,29 per uur etc. Daarnaast wordt de tabel voor het 2e en volgende kind aangepast voor ouders met een gezinsinkomen vanaf € 98 000. De tabel zal zodanig worden aangepast, dat de toeslag voor het 2e en volgende kind afloopt naar 85% van de kosten.

Tabel 5 geeft het inkomenseffect in absolute bedragen en in percentages weer voor een aantal inkomensgroepen. Weergegeven zijn de effecten voor ouders bij opvang van twee kinderen in de leeftijd 0–4 jaar gedurende twee dagen in de week.¹

Tabel 5. Kosten voor ouders per jaar bij 2 dagen kinderopvang voor 2 kinderen onder de 4 jaar

	2005	2006	2007/2008	Variant 2009	Mutatie van 2008 op 2009 in €	Mutatie van 2008 op 2009 in %
minimum	444	444	444	509	65	15%
modaal	1 399	1 091	886	1 066	180	20%
1,5 x modaal	2 821	1 886	1 335	1 624	290	22%
2 x modaal	4 121	2 693	1 969	2 422	453	23%
3 x modaal	5 409	4 307	3 231	4 009	778	24%

De aanpassingen in de tabel kinderopvangtoeslag zullen plaatsvinden door middel van een wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkomingen in kosten kinderopvang.

4.4 Overige maatregelen (€ 97 mln.)

In aanvulling hierop zal een aantal maatregelen worden genomen gericht op verbetering van het functioneren van de Wet kinderopvang. Maatregelen richten zich voor een belangrijk deel op het beperken van de mogelijkheden tot het factureren van niet-gebruikte opvanguren en aanpassingen aan de maximumuurprijs.

Openingstijden en contracturen

Er zijn situaties waarbij ondernemers ouders laten meebetalen aan langere openingstijden zonder dat zij daar feitelijk gebruik van maken. Dat maakt de kinderopvang onnodig duur voor ouders en overheid. Uitgangspunt is dat ouders alleen voor die uren opvang betalen, die zij ook daadwerkelijk afnemen. Structureel meer uren betalen dan noodzakelijk is voor ouders of voor een normale bedrijfsvoering is niet gewenst. Op basis van praktijkervaringen is de kans reëel dat ondernemers op een verlaging van de maximumuurprijs zullen reageren met een vergroting van het aantal aan ouders gefactureerde uren. Ik zal maatregelen voorbereiden die dit tegen gaan. Dat kan via een versterking van de positie van de oudercommissies en via beperkingen aan het aantal uren dat ondernemers aan ouders in rekening kunnen brengen. In beide gevallen is wijziging van de Wet kinderopvang nodig.

Maximumuurprijs

De Wet kinderopvang kent een maximumuurprijs die voor vergoeding in aanmerking komt. Meerkosten boven het maximum komen voor rekening van de ouders. De maximumuurprijs wordt jaarlijks geïndexeerd en is voor het jaar 2008 vastgesteld op € 6,10. Vanaf 2006 zijn de rendementen in de sector kinderopvang verbeterd. Dit speelt vooral bij buitenschoolse opvang en gastouderopvang. Er zijn marges in de sector die het mogelijk maken maatregelen in de maximumuurprijs te absorberen. Tegen deze achtergrond zijn bij de maximumuurprijs de volgende besluiten genomen:

¹ Weergegeven zijn de effecten voor een aantal specifieke situaties wat betreft inkomen, leeftijd en aantal opgevangen kinderen en omvang van het gebruik. Andere situaties leiden tot andere uitkomsten.

- In 2009 wordt de indexering 2008 niet uitgekeerd. Dit betekent een algemene bevroering van de maximumuurprijzen in 2009;
- Per 2010 wordt de maximumuurprijs gedifferentieerd. De maximumuurprijs in de dagopvang wordt bevroren en in de buitenschoolse opvang met 7% verlaagd.

De opbrengst van deze maatregel is € 52 miljoen in 2011. Gezien de marges in de sector mag verondersteld worden dat de effecten van deze aanpassingen aan de maximumuurprijs via efficiencyverbetering voor rekening van de ondernemers kunnen komen en niet ten laste van de ouders worden gebracht. Op deze manier leveren de aanbieders een bijdrage aan het oplossen van de overschrijdingen.

4.5 Financiële compensatie

Het pakket aan maatregelen heeft financiële gevolgen voor verschillende groepen ouders.

Het kabinet is vanaf 2009 voornemens om aan de lastenkant extra geld voor participatie aan te wenden. Bij de aanwending zal tevens de mogelijkheid worden gezien om de betrokken ouders fiscaal tegemoet te komen.

4.6 Effecten van de maatregelen

Op basis van de analyse uit de Macro Economische Verkenning (MEV) 2008 kan worden afgeleid dat de voorgestelde maatregelen een effect hebben van circa – 0,1% op de arbeidsparticipatie ten opzichte van de situatie waarbij de uitgaven kinderopvang op zijn beloop worden gelaten. Het laten ontstaan van een uitgavenoverschrijding van € 1,2 miljard in 2011 is echter geen optie. Indien de overschrijding door bezuinigingen bij andere collectieve uitgaven wordt opgevangen, heeft dit eveneens negatieve effecten op de arbeidsparticipatie. Het alternatief – afzien van bezuinigingen – heeft via een hogere belastingdruk eveneens een negatief effect op de arbeidsparticipatie. Het kabinet kiest voor het inzetten van enveloppemiddelen en incidentele generële compensatie. Daarmee wordt het negatieve effect op de arbeidsparticipatie beperkt.

In vergelijking met de start van het kabinet komt er nog steeds fors geld bij voor de kinderopvang. De uitgaven aan de kinderopvang komen met het pakket maatregelen in 2011 op het structurele niveau dat het kabinet heeft beoogd met het Coalitieakkoord. Van jaar op jaar is er sprake van een positief effect op de participatie ten opzichte van de situatie bij de start van het kabinet. De regeling kinderopvang in brede zin heeft dus een positief effect op de arbeidsparticipatie, zoals beoogd met het Coalitieakkoord. De huidige maatregelen laten dus de arbeidsparticipatiedoelstelling van het kabinet voor de periode 2007–2011 uit hoofde van de kinderopvangimpuls in tact. Ook na de ingrepen draagt de overheid nog steeds veruit het grootste deel van de kosten voor kinderopvang.

5. Vervolgtraject

Aanpassing van de wetgeving zal plaatsvinden in overleg met het kinderopvangveld. Bij het vervolgtraject zijn de volgende stappen van belang:

1. Het kabinet heeft heden een voorstel tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkomingen in kosten kinderopvang ingediend, waarin de voorgestelde aanpassingen van de tabel kinderopvangtoeslag en de maximumuurprijs voor 2009 zijn opgenomen;
2. Het kabinet zal in het najaar een voorstel tot wijziging van de Wet

kinderopvang indienen. Hierin zullen de maatregelen rondom de gast-ouderopvang worden vervat. Het is de bedoeling dat de gewijzigde wet met ingang van 1 januari 2010 van kracht wordt.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. A. M. Dijkma