



Inspectie der Rijksfinanciën

Notitie

T.b.v. Ministerraad
d.d. 23 mei 2008
Agendapunt 9b.

Auteur

Notitienummer

IRF 2008-00801

Datum

21 mei 2008

Rubriek

PO

Onderwerp

Brief aan TK meerjarenperspectief Kinderopvang

Bijlage(n)

2

Aan

de Minister

Via

de
de van de Rijksbegroting

Medeparaaf

Van

de Inspectie der Rijksfinanciën

CC

de Staatssecretaris, AFEP , BBV

Aanleiding

Stas Dijkzma is voornemens om gelijktijdig met de VJN een brief aan de Kamer te sturen met daarin een doorkijkje naar het maatregelenpakket kinderopvang dat het kabinet inzet om de overschrijding van 1,2 mrd. op te vangen. De omvang van de problematiek alsook de aandacht in Kamer en media voor dit onderwerp rechtvaardigen een uitgebreidere informatievoorziening naar de Kamer reeds op dit moment.

Advies

- U kunt instemmen met de brief. Deze is met Fin en met u persoonlijk afgestemd. N.B. de versie die in de MR voorligt is een verouderd concept. De afgestemde versie OCW-Fin (conform teksten VJN) vindt u bijgevoegd.
- Het is mogelijk dat stas Dijkzma bezwaar maakt tegen het noemen van '10.000 banen' in de alinea over arbeidsparticipatie. De alinea zoals die nu in de brief staat, is exact gelijk aan die in de VJN. U kunt overwegen om de '10.000 banen' alleen in de VJN-tekst te noemen en uit de OCW-brief te halen, wanneer stas Dijkzma daar inderdaad moeite mee heeft.

Kernpunten brief

- Veel meer kinderen/ouders zijn in 2006 en 2007 gebruik gaan maken van de regeling kinderopvang.

- Dit komt vooral door een substitutie van informele naar formele opvang (bij met name gastouderopvang) en door een 'boekhoudkundige' aanwas van huishoudens die voorheen nog geen aanspraak op de subsidie konden maken.
- Deze effecten zijn het gevolg van de beleidsintensiveringen van de afgelopen jaren: de ouderbijdragetabel is zowel in 2006 als in 2007 ten gunste van ouders aangepast en de werkgeversbijdrage is in 2007 verplicht gesteld. Het toenmalige kabinet heeft de effecten van die intensiveringen destijds onderschat.
- De toename in arbeidsparticipatie in de afgelopen jaren kan slechts een deel van de groei verklaren.
- Maatregelenpakket voorziet in een bijdrage uit enveloppe KO, flinke bijdrage uit algemene middelen in de kabinetsperiode (1,6 mrd totaal), verbeteren van de regeling, het vragen van een hogere bijdrage aan ouders en het wijzigen van de gastouderopvangregeling.
- Het pakket levert een arbeidsparticipatieeffect van -0,1% op, ofwel 10.000 banen.

IRF-2008-801

HEOE 21/5

MINISTERRAAD/ONDERRAAD

Met eventuele gecoördineerde opmerkingen uiterlijk retour:

woensdag 21/5

X	DGRB
	IRF

"	AFEP
	BFB
	FM
	FIN

"	BJZ

"	DGFZ

	DGBel

Ontvangen d.d.: 21/5

Behandelende afd./bureau: S. Ocw.

Behandelend medewerker:

Medeparaaf:

Geen opmerkingen

Zie bijgevoegde nota*)

IRF n° 801

	datum	paraaf
behandelend medewerker		
bureau/sectie	21/5	
afdeling		

*) Origineel + kopieën aanleveren bij secretariaat Minister, kamer 1211

NIEUWSTE VERSIE

AFGESTELD

FIN-OCW

en

met VJN

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA 's-Gravenhage

Den Haag

Ons kenmerk
PO/KOV/6746

Onderwerp
Meerjarenperspectief kinderopvang

Bijlage(n)
2

1 Inleiding

Met deze brief wil ik u een meerjarenperspectief voor de kinderopvang geven. Aanleidingen daarvoor zijn de sterke en snelle groei in het gebruik van kinderopvangregeling en de budgettaire gevolgen daarvan. In paragraaf 2 ga ik in op de groei van de kinderopvangregeling en de achterliggende oorzaken. Paragraaf 3 geeft een plaatsbepaling van de kinderopvang: een jonge sector die volwassen wordt; drie jaar ervaring met de Wet kinderopvang geeft inzicht in de sterke en zwakke kanten van het stelsel. Paragraaf 4 beschrijft het pakket aan maatregelen. In paragraaf 5 ga ik in op het vervolgtraject en de procedure; een zorgvuldige invoering staat voorop.

2 Kinderopvang: groei en achterliggende oorzaken

2.1 Algemeen

Voor steeds meer ouders is kinderopvang een onmisbaar element bij de inrichting van de levensfase met jonge kinderen. Kinderopvang is een voorziening die de combinatie van arbeid en zorg mogelijk maakt. Het ondersteunt een duurzame ontwikkeling van de arbeidsparticipatie in Nederland. Dat is primair het perspectief van waaruit het kabinet naar kinderopvang kijkt. Wachtlijsten bij kinderopvang worden waar mogelijk tegen gegaan en waar nodig wordt de kwaliteit verbeterd. De basis hiervoor ligt in het coalitieakkoord "Samen werken, samen leven". Daarin is ☐ 0,7 mld. beschikbaar gesteld voor een verdere ontwikkeling van de kinderopvang.

Met de Wet kinderopvang kent Nederland sinds 2005 voor het eerst een wettelijk fundament voor de toegankelijkheid en de kwaliteit van kinderopvang. Kernbegrippen daarin 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.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Rijnstraat 50, Postbus 18375, 2500 BJ Den Haag T +31-70- 3450 W www.minocw.nl
Contactpersoon:

Het concept van de Wet kinderopvang is eenvoudig: werkende of studerende ouders kunnen een kinderopvangtoeslag aanvragen voor het gebruik van de opvang van hun keuze. De branche zorgt voor het aanbod en heeft onderling en met de ouders afspraken gemaakt over het kwaliteitsniveau. De overheid toetst en handhaaft de kwaliteitsregels.

Het algemene beeld is dat de betrokken partijen de ruimte die de wet biedt, op een verantwoorde manier hebben ingevuld. Kinderopvangorganisaties hebben als reactie op de toenemende vraag gezorgd voor 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 met het beleid van de kinderopvangaanbieders. Een aantal neveneffecten vormt een uitzondering op dit algemene beeld (zie paragraaf 3.1).

2.2 Sterke groei van het gebruik

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 nog 340.000 kinderen. Dat is een groei van 220.000 kinderen. Over 2007 is sprake van een groei van 35% kinderen die gebruik maken van formele opvang, waarvoor de ouders kinderopvangtoeslag ontvangen. 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%

* 2007: voorlopige cijfers.

De omvang en de snelheid van de groei overtreffen ruimschoots de prognoses. Als gevolg van deze groei is in 2007 per saldo $\square$ 0,5 mld. meer uitgegeven voor de kinderopvangtoeslag dan was begroot ($\square$ 1,6 mld.). Bij ongewijzigd beleid zal deze overschrijding in 2011 zijn opgelopen naar $\square$ 1,2 mld.

Aan de groei van de kinderopvangregeling liggen verschillende oorzaken ten grondslag.

Het goedkoper worden van kinderopvang voor ouders in achtereenvolgens 2006 en 2007 en de invoering van de verplichte werkgeversbijdrage per 1 januari 2007, heeft ertoe geleid dat veel ouders die voorheen nog de voorkeur gaven aan informele opvang (betaalde/onbetaalde oppas, grootouders, etc) nu kiezen voor formele opvang waarvoor recht bestaat op een kinderopvangtoeslag. Ook geldt dat ouders met een relatief hoog inkomen die eerder al wel gebruik maakten van formele opvang, maar dankzij de hoogte van hun inkomen geen beroep konden doen op de subsidie, sinds de aanpassingen in de subsidietabel en met de verplichte werkgeversbijdrage nu wel in aanmerking komen voor subsidie. Voor deze groei in de uitgaven aan kinderopvangtoeslag geldt dat deze feitelijk

niet is samen gegaan met meer uren opvang voor kinderen en daarmee ook niet met meer arbeidsparticipatie van hun ouders. Met andere woorden: de groei in de uitgaven aan kinderopvangtoeslag kan slechts voor een deel worden verklaard uit een toename in de arbeidsparticipatie en voor het andere deel uit substitutie van informele opvangvormen naar formele opvang en uit een boekhoudkundige verschuiving van opvang van kinderen uit hogere inkomensgroepen waarvoor sinds 2007 ook recht bestaat op subsidie.

Onderstaand worden de verschillende oorzaken van de groei in de kinderopvangregeling nader toegelicht:

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 met name 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 bijna 80% van deze gevallen blijft dezelfde persoon de opvang bieden, zij het onder de formele structuur van kinderopvangtoeslag, kwaliteitsregels en toezicht. 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 op deze manier 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. Het positieve effect hiervan is versterkt door:

- intensiveringen in de subsidietabellen in 2006 (□ 130 mln.) en in 2007 (□ 125 mln.), waardoor de kosten voor ouders zijn verlaagd én een grotere groep ouders voor een toeslag in aanmerking is gekomen;
- 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 geraamd door het vorige kabinet.

c. Stijging van de arbeidsparticipatie

De groei 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 de arbeidsparticipatie vrouwen kan slechts ten dele de groei van de uitgaven aan de kinderopvangtoeslag verklaren. Zoals gezegd betreft de groei in de uitgaven voor een groot deel het omzetten van informele vormen van opvang naar formele opvang.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 enkele dagen per week naar de kinderopvang te gaan. 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 van kinderen met het jongste kind tussen 4 en 12 jaar stijgt de acceptatie van buitenschoolse opvang met 5 procentpunten. Het gebruik van formele 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 BSO vergroot en heeft het voor ouders makkelijker gemaakt arbeid en zorg te combineren en de opvang voor hun kind(eren) te organiseren.

Bijgevoegd is het onderzoeksrapport "Groei van kinderopvang, een onderzoek naar oorzaken" (Research voor Beleid, mei 2008). In dit rapport wordt de groei voor de verschillende opvangvormen beschreven en geanalyseerd.

3 Groei naar een volwassen sector

3.1 Neveneffecten

Er is inmiddels drie jaar ervaring opgedaan met de Wet kinderopvang. In die periode heeft de wet belangrijke positieve effecten laten zien op het aanbod en het gebruik van kinderopvang. Daarnaast is recent ook een aantal patronen zichtbaar geworden, waarbij de randen van de wet worden opgezocht:

- Bij een specifiek deel van de gastouderopvang worden constructies opgezet, waarbij financiële motieven de boventoon voeren. Er is een categorie organisaties ontstaan, waarbij de hoofdactiviteiten eerder lijken te liggen in het "organiseren" van de kinderopvangtoeslag dan in het bieden van kwalitatief goede opvang voor ouders die dat nodig hebben. Daarbij ontstaan ook intermediaire kosten.²
- Ook blijkt sprake van gebruik van meer uren opvang dan strikt nodig voor arbeidsdeelname;

¹ 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.

- Tot slot zijn er situaties bekend, waarbij kinderopvangorganisaties de openingstijden verlengen en de contracten en prijzen hierop aanpassen. 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.

Ik heb de SIOD opdracht gegeven de Wet kinderopvang te toetsen op risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik.

3.2 Uitgangspunten

Het kabinet streeft een verdere groei van de arbeidsdeelname na. In samenhang daarmee zal het gebruik van kinderopvang moeten kunnen blijven groeien. Aanpassingen aan het huidige kinderopvangstelsel zijn nodig om het voor de langere termijn financieel houdbaar te maken en daarmee een verdere groei van het gebruik mogelijk te maken. De positieve kanten van het stelsel moeten daarbij behouden blijven en ongewenste neveneffecten moeten worden beëindigd. Bij aanpassingen aan het kinderopvangstelsel staan voor mij de volgende uitgangspunten centraal:

- Kinderopvang is een voorziening die de combinatie van arbeid en zorg faciliteert en daarmee een duurzame ontwikkeling van de arbeidsparticipatie ondersteunt. Deze functie is leidend bij aanpassingen aan het stelsel;
- Misbruik en oneigenlijk gebruik tasten het financieel, maatschappelijk en politiek 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;
- Keuzevrijheid voor ouders tussen verschillende opvangvormen;
- Kinderopvang biedt een veilige en stimulerende omgeving voor kinderen.

4 Meerjarenperspectief

4.1 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 onvermijdelijk om het kinderopvangstelsel structureel beheersbaar en toegankelijk te houden. Het ligt in de rede dat alle betrokken partijen hieraan een bijdrage leveren.

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

Tabel 2. Pakket financiering uitgavengroei in mld. □ situatie per 2011

	2011
1. Inzet van middelen uit de enveloppe kinderopvang	0,4 mld.
2. Maatregelen op het terrein van gastouderbureaus en gastouderopvang	0,4 mld.
3. Tabel kinderopvangtoeslag	0,3 mld.
4. Diverse maatregelen	0,1 mld.
Totaal	1,2 mld.

Onderstaand wordt nader op de onderdelen van het pakket maatregelen ingegaan.

De zorgvuldigheid vereist dat betrokken partijen een redelijke voorbereidings- en invoeringstermijn krijgen. In de periode tot 2011 is vanuit de algemene middelen een aanvullend bedrag van in totaal □ 1,6 mld. beschikbaar om de groei van de uitgaven te dekken. Het kabinet investeert daarmee nog verder in de regeling kinderopvang in deze kabinetsperiode.

Tabel 3. Aanvullende dekking in de jaren 2007-2010 in mld. €

2007	2008	2009	2010	Totaal 2007 - 2011
0,5 mld.	0,5 mld.	0,5 mld.	0,1 mld.	1,6 mld.

Zo was er bij aantreden van het kabinet circa 1,6 mld. beschikbaar en dat loopt nu op tot ruim 2,4 mld. in 2011 (inclusief enveloppe kinderopvang uit het coalitieakkoord). Dit betekent dat het kabinet per saldo in 2011 net zo veel extra geld aan kinderopvang besteedt als het bij aantreden van plan was. In de tussenliggende jaren wordt ook meer geld gereserveerd voor kinderopvang, mede in het licht van benodigde zorgvuldigheid bij het implementeren van de beleidskeuzes..

Tabel 4: Overzicht uitgaven kinderopvang 2007-2011 (x € miljoen)

	2007	2008	2009	2010	2011
1. begroting 2007	1.559	1.594	1.632	1.672	1.711
2. begroting 2007 (incl. enveloppe)	1.559	1.769	1.982	2.197	2.411
3. begroting 2008 (incl. enveloppe)	1.887	1.933	1.970	2.193	2.410
4. Stand na besluitvorming	2.055	2.435	2.439	2.272	2.440
5. Verschil stand na besluitvorming/ begroting 2007 (incl enveloppe) (4-2)	496	666	457	75	29

Onderdelen maatregelenpakket:

Ad.1 Inzet van middelen uit de enveloppe kinderopvang (□ 0,4 mld.)

Bij het Coalitieakkoord is een bedrag van □ 700 mln. beschikbaar gesteld voor kinderopvang. Daarin is nog budgettaire ruimte aanwezig. In mijn brief "Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie" die ik heden aan de Tweede Kamer heb gestuurd, heb ik aangegeven op welke wijze het kabinet de harmonisatie van voorzieningen voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk wil vormgeven en

financieren. In de enveloppe kinderopvang resteert vervolgens een bedrag van $\square$ 0,4 mld. vanaf 2011. Met dit bedrag wordt de verdere groei van de kinderopvang gefinancierd.

Ad 2. Maatregelen op het terrein van gastouderbureaus en gastouderopvang ($\square$ 0,4 mld.)

Sinds de invoering 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. In 2007 bestaat 43% van de groei van gastouderopvang uit het omzetten van bestaande informele opvang in formele gastouderopvang. In bijna 80% van de gevallen betreft het opvang in familieverband, bijvoorbeeld door grootouders. Dat deel van de groei van de gastouderopvang leidt op deze manier niet tot extra arbeidsparticipatie.

Het kabinet kiest ervoor het systeem van gastouderopvang, met de gastouderbureaus als kenmerkend onderdeel hiervan, ingrijpend te herzien. Dit onder erkenning van de positieve elementen van kleinschalige opvang en van de keuzevrijheid van ouders. 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.

Ad 3. Tabel kinderopvangtoeslag ($\square$ 0,3 mld.)

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 verhoogd. Het kabinet constateert dat kinderopvang hiermee zeer toegankelijk is geworden en dat tevens meer ouders voor de 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, is het voornemen van het kabinet de bijdrage die van ouders gevraagd wordt, te verhogen. Met deze maatregel is $\square$ 0,3 mld. gemoeid. De maatregel heeft als effect dat, gemiddeld genomen, de verlaging van de kosten voor ouders die in het jaar 2006 is gerealiseerd, en een deel van de verlaging voor het jaar 2007 (zie onder paragraaf 2.2) bij de ouders blijft.

De exacte invulling van de maatregel in de tabel voor de kinderopvangtoeslag vindt plaats in het licht van de kabinetsdoelstellingen rond participatie en koopkracht.

Ad 4. Overige maatregelen ($\square$ 0,1 mld.)

In aanvulling hierop zal het kabinet de Tweede Kamer voorstellen doen gericht op verbetering van de Wet kinderopvang. Dit zal een bedrag van circa $\square$ 0,1 mld. opleveren. Het richt zich onder andere op de versterking van de positie van de ouder ten opzichte van de ondernemer. Doel daarvan is – bijvoorbeeld – te voorkomen dat ouders geconfronteerd kunnen worden met ongevraagde aanpassingen van de dienstverlening en van de prijzen.

Gevolgen voor de arbeidsparticipatie

Op basis van de analyse uit de 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. Dit komt overeen met een kleine 10.000 banen. Daarbij wordt dan verondersteld dat de uitgavenoverschrijding wordt teruggedrongen door bezuinigingen die geen effect hebben op de participatie, zoals bijvoorbeeld Defensie en Ontwikkelingssamenwerking. Indien de overschrijding door bezuinigingen bij andere collectieve uitgaven wordt opgevangen heeft dit eveneens negatieve effecten op de arbeidsparticipatie. Wanneer er geheel niet wordt bezuinigd dan moeten de belastingtarieven omhoog, met eveneens een negatief effect op de arbeidsparticipatie.

In vergelijking tot de start van het kabinet komen er nog steeds fors middelen 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. Dit alles betekent dat per saldo de arbeidsparticipatie, ondanks de huidige maatregelen van het kabinet, nog steeds groeit, zoals beoogd met het CA. De huidige maatregelen laten dus de arbeidsparticipatiedoelstelling van het kabinet voor de periode 2007-2011 uit hoofde van de kinderopvangimpuls in tact. Tevens draagt de overheid, ook na de ingrepen, nog steeds veruit het grootste deel van de kosten voor kinderopvang.

4.2 Uitwerking van de maatregelen gastouderbureaus/gastouderopvang en de tabel kinderopvangtoeslag

Het kabinet gaat bij de vormgeving van de maatregelen bij gastouderbureaus/gastouderopvang en de tabel voor de kinderopvangtoeslag uit van de bedragen, zoals genoemd in tabel 2. De uitwerking volgt bij de voorbereiding van de begroting 2009. Hierbij worden de maatregelen in de tabel kinderopvangtoeslag in het licht van de kabinetsdoelstellingen rond participatie en koopkracht ingevuld. Het kabinet heeft het voornemen vanaf 2009 aan de lastenkant extra geld voor participatie aan te wenden. Bij de aanwending zal de mogelijkheid worden bezien om de betrokken ouders fiscaal tegemoet te komen.

5. Vervolgtraject

Het kabinet heeft het volgende traject voor ogen:

1. Met Prinsjesdag zullen de begroting voor 2009 en de meerjarencijfers voor volgende jaren gepresenteerd worden. Hierin wordt een samenhangend beeld gegeven van de uitgaven en de inkomsten. Kinderopvang is hier een onderdeel van;
2. Het kabinet zal na het zomerreces een voorstel tot wijziging van de Wet kinderopvang indienen. Hierin zijn de maatregelen rondom gastouderopvang opgenomen. Gestreefd wordt naar inwerkingtreding in 2010;
3. Het kabinet zal een algemene maatregel van bestuur (AmvB) indienen, waarin opgenomen de aanpassingen per 1-1-2009 van de tabel tegemoetkomingen kinderopvangtoeslag.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Sharon A.M. Dijkma



AANBIEDINGSFORMULIER VOOR Ministerraad

Van: Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (PO)

MR
21/5000

Sharon A. J. J. S.

Datum aanbieding 20 mei 2008	Nummer: PO/KOV/6746
Hamerstuk: Nee	Voorgaande behandeling: N.v.t.
Korte titel: Brief aan de Tweede Kamer over meerjarenperspectief kinderopvang	
Inhoud en doelstelling van het voorstel: De Tweede Kamer wordt, mede naar aanleiding van het spoeddebat over kinderopvang van 14 mei, geïnformeerd over de oorzaken van de groei van de kinderopvang, over de financiële consequenties daarvan en over de oplossingsrichtingen die het kabinet daarbij kiest. Bij ongewijzigd beleid zal de bestaande overschrijding op het kinderopvangartikel oplopen naar 1,2 miljard in 2011. Om dit te voorkomen wordt een pakket aan maatregelen genomen dat bestaat uit: 1. Inzet van middelen uit de kinderopvangenveloppe (0,4 mld.); 2. Maatregelen op het terrein van gastouderbureaus/gastouderopvang (0,4 mld.); 3. Aanpassingen aan de tabel kinderopvangtoeslag (0,3 mld.); 4. Diverse maatregelen (0,1 mld.) De tekst van de brief is gebaseerd het besluitvormingsmemorandum en is een toelichting op de besluiten over kinderopvang in de Voorjaarsnota. Conform de wijze van presentatie van de Voorjaarsnota zijn de bedragen afgerond op 100 mln. Voor het kabinet is het besluitvormingsmemorandum leidend. De invulling van de aanpassingen aan de tabel vindt plaats bij de voorbereiding van de begroting 2009. Daarbij wordt gekeken naar effecten op de koopkracht en op de arbeidsparticipatie. Voor maatregelen op het terrein van gastouderbureaus/gastouderopvang is wetswijziging nodig. Na het zomerreces dient het kabinet een voorstel van wet in.	
Voorgesteld besluit: Het voorstel te aanvaarden en vervolgens aan de Tweede Kamer te zenden. De Staatssecretaris van OCW zendt de brief met het meerjarenperspectief kinderopvang naar de Tweede Kamer, gelijktijdig met verzending van de Voorjaarsnota.	
Interdepartementale afstemming <i>Gevolgen voor de Rijksbegroting:</i> Nee <i>Gevolgen voor administratieve lasten:</i> Nee <i>Overeenstemming met Justitie (wetgevingstoets en effecten analyse):</i> N.v.t. <i>Overeenstemming met BZK (beoordelingskader financiële / bestuurlijke consequenties voor decentrale overheden):</i> N.v.t.	

Aan EU-notificatieverplichting voldaan: N.v.t.

Samenhang met int. Verplichtingen verdragen en / of Europese regelgeving: N.v.t.

Ambtelijk voorbereid in: n.v.t.

Overeenstemming bereikt op ambtelijk niveau: Ja

Overeenstemming bereikt met: AZ, EZ, Fi, J&G en SZW

Omschrijving geschilpunten:

Afstemming met AZ / DG RVD: Nee

Contactpersonen

Naam:

Afdeling: Kinderopvang

Telefoonnummer: 070 -

E-mailadres: @minocw.nl

Naam:

Afdeling: Kinderopvang

Telefoonnummer: 070 -

E-mailadres: @minocw.nl

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA 's-Gravenhage

O N D E R
O C S I M
L T U U R
N E I E M
S C H A P

Den Haag

Ons kenmerk
PO/KOV/6746

—CONCEPT—

Onderwerp
Meerjarenperspectief kinderopvang

Bijlage(n)
2

1 Inleiding

Met deze brief wil ik u een meerjarenperspectief voor de kinderopvang geven. Aanleidingen daarvoor zijn de sterke en snelle groei in het gebruik van kinderopvangregeling en de budgettaire gevolgen daarvan. In paragraaf 2 ga ik in op de groei van de kinderopvangregeling en de achterliggende oorzaken. Paragraaf 3 geeft een plaatsbepaling van de kinderopvang: een jonge sector die volwassen wordt; drie jaar ervaring met de Wet kinderopvang geeft inzicht in de sterke en zwakke kanten van het stelsel. Paragraaf 4 beschrijft het pakket aan maatregelen. In paragraaf 5 ga ik in op het vervolgtraject en de procedure; een zorgvuldige invoering staat voorop.

2 Kinderopvang: groei en achterliggende oorzaken

2.1 Algemeen

Voor steeds meer ouders is kinderopvang een onmisbaar element bij de inrichting van de levensfase met jonge kinderen. Kinderopvang is een voorziening die de combinatie van arbeid en zorg mogelijk maakt. Het ondersteunt een duurzame ontwikkeling van de arbeidsparticipatie in Nederland. Dat is primair het perspectief van waaruit het kabinet naar kinderopvang kijkt. Wachtlijsten bij kinderopvang worden waar mogelijk tegen gegaan en waar nodig wordt de kwaliteit verbeterd. De basis hiervoor ligt in het coalitieakkoord "Samen werken, samen leven". Daarin is € 0,7 mld. beschikbaar gesteld voor een verdere ontwikkeling van de kinderopvang.

Met de Wet kinderopvang kent Nederland sinds 2005 voor het eerst een wettelijk fundament voor de toegankelijkheid en de kwaliteit van kinderopvang. Kernbegrippen daarin 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 kunnen een kinderopvangtoeslag aanvragen voor het gebruik van de opvang van hun keuze. De branche zorgt voor het aanbod en heeft onderling en met de ouders afspraken gemaakt over het kwaliteitsniveau. De overheid toetst en handhaaft de kwaliteitsregels.

Het algemene beeld is dat de betrokken partijen de ruimte die de wet biedt, op een verantwoorde manier hebben ingevuld. Kinderopvangorganisaties hebben als reactie op de toenemende vraag gezorgd voor 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 met het beleid van de kinderopvangaanbieders. Een aantal neveneffecten vormt een uitzondering op dit algemene beeld (zie paragraaf 3.1).

2.2 Groei van het gebruik van kinderopvang en van de kinderopvangtoeslag

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 in de formele kinderopvang opgevangen. In 2004 waren dat 340.000 kinderen. Dat is een groei van 220.000 kinderen. Over 2007 is sprake van een groei van 35% van het aantal kinderen dat gebruik maakt van formele opvang, waarvoor de ouders een kinderopvangtoeslag ontvangen. De groei sinds 2005 is als volgt over de verschillende opvangvormen verdeeld:

Tabel 1. Aantal kinderen met kinderopvangtoeslag 2005-2007*

	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
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%

* 2007: voorlopige cijfers.

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

Aan de groei van de kinderopvang liggen de volgende oorzaken ten grondslag. Het goedkoper worden van kinderopvang voor ouders in achtereenvolgens 2006 en 2007 en de invoering van de verplichte werkgeversbijdrage per 1 januari 2007 hebben ertoe geleid dat veel ouders die voorheen gebruik maakten van informele opvang, kiezen voor formele opvang waarvoor recht bestaat op een kinderopvangtoeslag. Ook geldt dat 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 de kinderopvangtoeslag, sinds de aanpassingen in de subsidietabel en de verplichte werkgeversbijdrage wel in aanmerking komen voor subsidie. Voor deze groei in de uitgaven aan kinderopvangtoeslag geldt dat deze feitelijk niet is samen gegaan met meer uren opvang voor kinderen en daarmee ook niet met

meer arbeidsparticipatie van hun ouders. Met andere woorden: de groei in de uitgaven aan kinderopvangtoeslag kan slechts voor een deel worden verklaard uit een toename in de arbeidsparticipatie en voor het andere deel uit substitutie van informele opvangvormen naar formele opvang en uit een boekhoudkundige verschuiving bij de opvang van kinderen uit hogere inkomensgroepen waarvoor sinds 2007 ook recht bestaat op een kinderopvangtoeslag. Hieronder worden de verschillende oorzaken van de groei in formele opvang nader toegelicht:

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 bijvoorbeeld 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. In bijna 80% van deze gevallen blijft dezelfde persoon de opvang bieden, zij het onder de formele structuur van kinderopvangtoeslag, kwaliteitsregels en toezicht. De verlaging van de kosten voor formele opvang is een belangrijke oorzaak voor de verschuiving van informele naar formele opvang.¹

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. Het positieve effect hiervan is versterkt door:

- intensiveringen in de subsidietabellen in 2006 (€ 130 mln.) en in 2007 (€ 125 mln.), waardoor de kosten voor ouders zijn verlaagd en een grotere groep ouders voor een toeslag in aanmerking is gekomen;
- 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, maar vanaf 2006/2007 wel in aanmerking komt voor een kinderopvangtoeslag.

c. Stijging van de arbeidsparticipatie

De groei van de kinderopvang hangt 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

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. Tevens bijgevoegd.

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 vrouwen kan slechts ten dele de groei van de uitgaven voor de kinderopvangtoeslag verklaren. Zoals gezegd betreft de groei in de uitgaven voor een groot deel het omzetten van informele vormen van opvang naar formele opvang.²

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 van kinderen met jongste kind 4-12 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.

3 Groei naar een volwassen sector

3.1 Neveneffecten

Er is inmiddels drie jaar ervaring opgedaan met de Wet kinderopvang. In die periode heeft de wet belangrijke positieve effecten laten zien op het aanbod en het gebruik van kinderopvang. Daarnaast is recent ook een aantal patronen zichtbaar geworden, waarbij de randen van de wet worden opgezocht:

- Bij een specifiek deel van de gastouderopvang worden constructies opgezet, waarbij financiële motieven de boventoon voeren. Er is een categorie organisaties ontstaan, waarbij de hoofdactiviteiten eerder lijken te liggen in het “organiseren” van de kinderopvangtoeslag dan in het bieden van kwalitatief goede opvang voor ouders die dat nodig hebben. Daarbij ontstaan ook intermediaire kosten.³
- Ook blijkt sprake van gebruik van meer uren opvang dan strikt nodig voor arbeidsdeelname;
- Tot slot zijn er situaties bekend, waarbij kinderopvangorganisaties de openingstijden verlengen en de contracten en prijzen hierop aanpassen. 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.

² 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

³ Zie de uitzending van het TV-programma Radar van 21 april 2008.

Ik heb de SIOD opdracht gegeven de Wet kinderopvang te toetsen op risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik.

3.2 Uitgangspunten

Het kabinet streeft een verdere groei van de arbeidsdeelname na. In samenhang daarmee zal het gebruik van kinderopvang moeten kunnen blijven groeien. Aanpassingen aan het huidige kinderopvangstelsel zijn nodig om het voor de langere termijn financieel houdbaar te maken en daarmee een verdere groei van het gebruik mogelijk te maken. De positieve kanten van het stelsel moeten daarbij behouden blijven en ongewenste neveneffecten moeten worden beëindigd. Bij aanpassingen aan het kinderopvangstelsel staan voor mij de volgende uitgangspunten centraal:

- Kinderopvang is een voorziening die de combinatie van arbeid en zorg faciliteert en daarmee een duurzame ontwikkeling van de arbeidsparticipatie ondersteunt. Deze functie is leidend bij aanpassingen aan het stelsel;
- Misbruik en oneigenlijk gebruik tasten het financieel, maatschappelijk en politiek 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;
- Keuzevrijheid voor ouders tussen verschillende opvangvormen;
- Kinderopvang biedt een veilige en stimulerende omgeving voor kinderopvang.

4 Meerjarenperspectief

4.1 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 onvermijdelijk om het kinderopvangstelsel structureel beheersbaar en toegankelijk te houden. Het ligt in de rede dat alle betrokken partijen hieraan een bijdrage leveren.

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

Tabel 2. Pakket financiering uitgavengroei in mld. € situatie per 2011

	2011
1. Inzet van middelen uit de enveloppe kinderopvang	0,4 mld.
2. Maatregelen op het terrein van gastouderbureaus en gastouderopvang	0,4 mld.
3. Tabel kinderopvangtoeslag	0,3 mld.
4. Diverse maatregelen	0,1 mld.
Totaal	1,2 mld.

De zorgvuldigheid vereist dat betrokken partijen een redelijke voorbereidings- en invoeringstermijn krijgen. In de periode tot 2011 is vanuit de algemene middelen een aanvullend bedrag van in totaal € 1,6 mld. beschikbaar om de groei van de uitgaven te dekken. Dit bedrag is als volgt over de jaren verdeeld:

Tabel 3. 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 circa € 1,6 mld. voor kinderopvang beschikbaar. Dat loopt deze kabinetsperiode op tot ruim € 2,4 mld. in 2011. Dat is ook het bedrag dat het kabinet bij het aantreden van plan was voor 2011 (zie tabel 4). In de tussenliggende jaren wordt ook meer geld gereserveerd voor kinderopvang, mede in het licht van de benodigde zorgvuldigheid bij het implementeren van de beleidskeuzes.

Tabel 4. Overzicht uitgaven kinderopvang 2007-2011 (x € mln.)

	2007	2008	2009	2010	2011
Begroting 2007	1.559	1.594	1.632	1.672	1.711
Begroting 2007 (incl. enveloppe)	1.559	1.769	1.982	2.197	2.411
Begroting 2008 (incl. enveloppe)	1.887	1.933	1.970	2.193	2.410
Stand na besluitvorming	2.055	2.435	2.439	2.272	2.440
Inzet t.o.v. begroting 2007 (incl. enveloppe)	496	502	457	75	30

Het pakket voor de financiering van de uitgavengroei kan als volgt worden beschreven:

Ad.1 Inzet van middelen uit de enveloppe kinderopvang (€ 0,4 mld.)

Bij het Coalitieakkoord is een bedrag van € 700 mln. beschikbaar gesteld voor kinderopvang. Daarin is nog budgettaire ruimte aanwezig. In mijn brief "Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie" die ik heden aan de Tweede Kamer heb gestuurd, heb ik aangegeven op welke wijze het kabinet de harmonisatie van voorzieningen voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk wil vormgeven en

financieren. In de enveloppe kinderopvang resteert vervolgens een bedrag van € 0,4 mld. vanaf 2011. Met dit bedrag wordt de verdere groei van de kinderopvang gefinancierd.

Ad 2. Maatregelen op het terrein van gastouderbureaus en gastouderopvang (€ 0,4 mld.)

Sinds de invoering 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. In 2007 bestaat 43% van de groei van gastouderopvang uit het omzetten van bestaande informele opvang in formele gastouderopvang. In bijna 80% van de gevallen betreft het opvang in familieverband, bijvoorbeeld door grootouders. Dat deel van de groei van de gastouderopvang leidt op deze manier niet tot extra arbeidsparticipatie.

Het kabinet kiest ervoor het systeem van gastouderopvang, met de gastouderbureaus als kenmerkend onderdeel hiervan, ingrijpend te herzien. Dit onder erkenning van de positieve elementen van kleinschalige opvang en van de keuzevrijheid van ouders. 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.

Ad 3. Tabel kinderopvangtoeslag (€ 0,3 mld.)

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 verhoogd. Het kabinet constateert dat kinderopvang hiermee zeer toegankelijk is geworden en meer ouders voor de kinderopvangtoeslag in aanmerking komen, zeker in combinatie met de verplichte werkgeversbijdrage die ook per 1 januari 2007 is ingevoerd. Gezien de budgettaire problematiek waarmee het kabinet wordt geconfronteerd, is het voornemen van het kabinet de bijdrage die van ouders gevraagd wordt, te verhogen. Met deze maatregel is € 0,3 mld. gemoeid. De maatregel heeft als effect dat gemiddeld genomen betekent dit dat de verlaging van de kosten voor ouders die in het jaar 2006 is doorgevoerd en een deel van de kostenverlaging voor het jaar 2007 in tact blijven.

De exacte invulling van de maatregel in de tabel voor de kinderopvangtoeslag vindt plaats in het licht van de kabinetsdoelstellingen rond participatie en koopkracht.

Ad 4. Overige maatregelen (€ 0,1 mld.)

In aanvulling hierop zal het kabinet de Tweede Kamer voorstellen doen gericht op verbetering van de Wet kinderopvang. Dit zal een bedrag van circa € 0,1 mld. opleveren. Het richt zich onder andere op de versterking van de positie van de ouder ten opzichte van de ondernemer. Doel daarvan is – bijvoorbeeld – te voorkomen dat ouders geconfronteerd kunnen worden met ongevraagde aanpassingen van de dienstverlening en van de prijzen.

Gevolgen voor de arbeidsparticipatie

Op basis van berekeningen uit de MEV 2008 kan worden afgeleid dat de maatregelen in de ouderbijdragetabel een effect hebben van -0,1% op de arbeidsparticipatie. Belangrijk bij de interpretatie van dit percentage is dat dit het effect is ten opzichte van de huidige stand van zaken. Daarbij wordt dan technisch verondersteld dat de uitgavenoverschrijding wordt teruggedrongen door bezuinigingen elders, maar zonder effecten op de participatie (daarvoor komen eigenlijk alleen bezuinigingen op beleidsterreinen als Defensie en Ontwikkelingssamenwerking in aanmerking). Indien de overschrijding door bezuinigingen elders wordt opgevangen, zouden die bezuinigingen aanvullende negatieve effecten hebben op de participatie. Als de overschrijding in zijn geheel niet wordt opgelost (m.a.w. betaald wordt uit hogere belastinginkomsten), heeft dat eveneens een fors negatief effect op de participatie.

In vergelijking tot de start van het kabinet komen er nog steeds fors middelen 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. Dit alles betekent dat per saldo de arbeidsparticipatie, ondanks de huidige maatregelen van het kabinet, nog steeds groeit, zoals beoogd met het Coalitieakkoord. De huidige maatregelen laten dus de participatiedoelstelling van het kabinet voor de periode 2007-2011 uit hoofde van de kinderopvangimpuls in tact. Tevens draagt de overheid, ook na de ingrepen, nog steeds veruit het grootste deel van de kosten voor kinderopvang.

4.2 *Uitwerking van de maatregelen gastouderbureaus/gastouderopvang en de tabel kinderopvangtoeslag*

Het kabinet gaat bij de vormgeving van de maatregelen bij gastouderbureaus/gastouderopvang en de tabel voor de kinderopvangtoeslag uit van de bedragen, zoals genoemd in tabel 2. De uitwerking volgt bij de voorbereiding van de begroting 2009. Hierbij worden de maatregelen in de tabel kinderopvangtoeslag in het licht van de kabinetsdoelstellingen rond participatie en koopkracht ingevuld. Het kabinet heeft het voornemen vanaf 2009 aan de lastenkant extra geld voor participatie aan te wenden. Bij de aanwending zal de mogelijkheid worden gezien om de betrokken ouders fiscaal tegemoet te komen.

5. *Vervolgtraject*

Het kabinet heeft het volgende traject voor ogen:

1. Met Prinsjesdag zullen de begroting voor 2009 en de meerjarencijfers voor volgende jaren gepresenteerd worden. Hierin wordt een samenhangend beeld gegeven van de uitgaven en de inkomsten. Kinderopvang is hier een onderdeel van;
2. Het kabinet zal in het najaar voorstel tot wijziging van de Wet kinderopvang indienen. Hierin zijn de maatregelen rondom gastouderopvang opgenomen. Gestreefd wordt naar inwerkingtreding in 2010;

3. Het kabinet zal een algemene maatregel van bestuur (AmvB) indienen, waarin opgenomen de aanpassingen per 1-1-2009 van de tabel tegemoetkomingen kinderopvangtoeslag.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Sharon A.M. Dijkma