

# Gebruik van artikel 1.13 Wet kinderopvang door gemeenten

IJsbrand Jepma, Thomas Braas, Sien Beckers en Emiel Helmich

Een quick scan

14 juni 2023

# Gebruik van artikel 1.13 Wet kinderopvang door gemeenten

Een quick scan

# Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
<b>1. Opzet van het onderzoek</b>	<b>6</b>
1.1 Enquête onder gemeenten	6
1.2 Focusgroepen met beleidsmedewerkers	7
<b>2. Resultaten</b>	<b>8</b>
2.1 Kenmerken van de deelnemende gemeenten	8
2.1.1 Respons	8
2.1.2 Spreiding van deelnemende gemeenten	8
2.1.3 Bekendheid	9
2.1.4 Gebruik	9
2.2 Gemeenten die gebruik maken van artikel 1.13	10
2.2.1 Artikel 1.13 in bredere context	11
2.2.2 Toelatingseisen	11
2.2.3 Proces/toepassing	15
2.2.4 Doelgroep	16
2.2.5 Knelpunten	18
2.2.6 Omgang met hogere uurtarieven	23
2.2.7 Effecten van het gebruik van artikel 1.13	24
2.2.8 Andere regelingen die worden ingezet ter compensatie van de eigen bijdrage	27
2.3 Gemeenten die geen gebruik maken van artikel 1.13	28
2.4 Gemeenten die onbekend zijn met artikel 1.13	30
2.5 Overzicht aantal ingezette andere regelingen	32
<b>Bijlage 1: geïntegreerd gespreksverslag drie focusgroepen over artikel 1.13</b>	<b>34</b>
<b>Colofon</b>	<b>40</b>

# Inleiding

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft Sardes in april 2023 benaderd voor een verkennend onderzoek naar het gebruik van artikel 1.13 van de Wet Kinderopvang (WKO). Het doel hiervan is om te kijken of dit artikel moet worden behouden en voor welke doelgroep dit dan moet gelden. Hierbij is het van belang om de voor- en nadelen in kaart te brengen en om na te gaan of de toepassing van artikel 1.13 binnen de huidige budgettaire kaders past. Dit onderzoek vond plaats met een zeer kort tijdspad middels een onderhandse overeenkomst. De politieke aanleiding voor dit onderzoek wordt gevormd door de Kamerbrief van de minister van SZW van 7 oktober 2022, waarin de verkenning van artikel 1.13 geplaatst is in de discussie rondom de herziening van het kinderopvangstelsel.

In het huidige stelsel kunnen gezinnen met een laag inkomen tot 96 procent van het uurtarief van de kinderopvang al vergoed krijgen. Echter, de laatste 4 procent wordt nu door gezinnen betaald als eigen bijdrage. De regeling staat bij gemeenten en bij SZW daarom ook wel bekend als de “4 procents-regeling”. Artikel 1.13 van de WKO is opgezet om bijzondere doelgroepen te helpen door de eigen bijdrage van de kinderopvang te compenseren. De doelgroepen hiervoor zijn specifiek gericht op scholing en re-integratie. Hieronder vallen scholieren en studenten die een erkende opleiding volgen, en personen met recht op bijstand die een traject naar werk volgen.

De specifieke tekst van artikel 1.13 van de WKO is hieronder te vinden:

*“Het college kan aan een ouder als bedoeld in artikel 1.6, eerste lid, onderdelen c, e, j, k of l, een tegemoetkoming verstrekken in aanvulling op de kinderopvangtoeslag, zodanig dat het totaal van de kinderopvangtoeslag en de tegemoetkoming niet meer bedraagt dan de kosten van kinderopvang, bedoeld in artikel 1.7, eerste lid.”*

Vanuit SZW zijn de volgende onderzoeksvragen voor deze verkenning van artikel 1.13 van de WKO opgesteld:

- Hoe wordt de mogelijkheid die artikel 1.13 van de WKO biedt, nu door gemeenten benut?
  - Worden beleidsregels opgesteld? Is het individueel maatwerk? Zijn er toelatingseisen? Wat zijn verschillen en overeenkomsten tussen gemeenten?
- In welke mate wordt er volledig gebruik gemaakt van de ruimte die gemeenten nu wordt geboden om voor bovengenoemde doelgroepen, de eigen bijdrage te compenseren?
  - Zijn gemeenten bekend met de ruimte die ze hebben? In hoeverre wordt de eigen bijdrage voor groepen genoemd in artikel 1.13 ook daadwerkelijk gecompenseerd? Voor welke groepen wel en voor welke niet? In hoeveel gevallen wel/niet? Hoeveel verschilt dit tussen gemeenten?
- Hoeveel gezinnen worden ondersteund via artikel 1.13? Hoe groot is totale doelgroep die in aanmerking komt voor artikel 1.13 en hoeveel van hen worden nu bereikt?
- Wat zijn de effecten op het gebruik van kinderopvang voor de huidige doelgroepen van de regeling?
- Waar lopen gemeenten, ouders of kinderopvangorganisaties tegenaan, bij de compensatie van de eigen bijdrage?
- Zijn er ouders die niet onder artikel 1.13 vallen, maar waarbij het wel bevorderlijk zou zijn voor de arbeidsparticipatie of kansengelijkheid van kinderen, als gemeenten ook voor hen de eigen bijdrage zouden mogen vergoeden?
  - Zo ja, welke? En om hoeveel gezinnen gaat het dan?
- Kinderopvangorganisaties hanteren in veel gevallen hogere uurprijzen dan de door het Rijk jaarlijks vastgestelde maximum uurprijs, op basis waarvan de kinderopvangtoeslag wordt berekend. Hoe gaan gemeenten om met verschillen tussen de maximum uurprijs en de daadwerkelijk door

- kinderopvangorganisaties gehanteerde uurprijs? Maken gemeenten hier afspraken over met kinderopvangorganisaties? Zo ja, voor welke doelgroepen? Is hier ook sprake van compensatie?
- Welke mogelijkheden zien gemeenten in het beleid t.a.v. de compensatie van de eigen bijdrage voor de toekomst?

Sardes is door SZW benaderd voor dit onderzoek en heeft door de ervaring met beleidsmatig evaluatieonderzoek besloten om deze opdracht op te pakken. In dit rapport bespreken wij achtereenvolgens de opzet van het onderzoek (hoofdstuk 1) en de belangrijkste resultaten (hoofdstuk 2). In de bijlage is een integraal verslag opgenomen van de drie focusgroepen met beleidsmedewerkers van diverse gemeenten.

Gezien de respons van de gemeenten is het belangrijk op te merken dat in dit rapport slechts een indicatief beeld is geschetst van de omgang met artikel 1.13 van de Wet Kinderopvang. We weten niet goed hoe het op landelijk niveau is georganiseerd.

# 1. Opzet van het onderzoek

Voor dit onderzoek is, in overleg met SZW, een tweeledige aanpak ingezet, een combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek:

- 1) een enquête onder alle gemeenten en
- 2) drie verdiepende focusgroepen onder een select en gevarieerd aantal gemeenten.

## 1.1 Enquête onder gemeenten

Allereerst is, met inzet van ons netwerk binnen het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (goab), een enquête uitgezet onder alle Nederlandse gemeenten. Omdat de meeste beleidsmedewerkers uit dit netwerk primair verantwoordelijk zijn voor het goab, is het mogelijk dat een collega binnen de gemeente meer bekend is met artikel 1.13 van de Wet Kinderopvang (WKO). Daarom is bij de uitnodiging aangegeven dat deze ook doorgestuurd mocht worden naar een collega binnen het sociale domein die beter is ingevoerd. Tegelijkertijd hebben we via het onderwijsforum van de VNG een oproep uitgezet onder de leden. Ook is Divosa, met een groot netwerk binnen het sociaal domein van gemeenten, benaderd met de vraag om de enquête uit te zetten onder haar leden, maar daarvoor wilde Divosa hun relatiebestand niet gebruiken. Daarmee is de benaderingswijze binnen dit onderzoek vrij ongericht te noemen, bij gebrek aan een landelijk dekkend relatiebestand van beleidsmedewerkers binnen gemeenten die zich expliciet toeleggen op het centrale onderwerp van studie: gebruik van artikel 1.13 van de WKO.

De (online) enquête is uitgezet op 20 april en stopgezet op 12 mei. In deze periode was ook de meivakantie (steeds vaker twee weken). Kortom, een korte doorlooptijd in een ongunstig tijdvak. Mogelijk is dit van invloed geweest op de respons.

De enquête is in samenspraak met SZW opgesteld, mede aan de hand van gesprekken met bij Sardes bekende beleidsmedewerkers en een professional uit het kinderopvangwerkveld. De enquête maakte gebruik van een slimme routing, waardoor onderscheid gemaakt kon worden tussen gemeenten die:

- 1) bekend waren en gebruik maakten van de regeling onder artikel 1.13 WKO,
- 2) bekend waren maar niet gebruik maakten van de regeling en
- 3) niet bekend waren met de regeling onder artikel 1.13 WKO.

Voor gemeenten die bekend zijn met en gebruik maken van de regeling, zijn de volgende onderwerpen uitgevraagd:

- Het gebruik van specifieke toelatingseisen voor gebruik van artikel 1.13
  - Bekendheid van gezinnen met de regeling en de toelatingseisen
  - Verantwoordelijkheid voor aanvraag
- Schatting van hoeveelheid gezinnen die ondersteund (zouden moeten) worden
  - Per doelgroep benoemt in artikel 1.13
  - Structureel missen van gewenste doelgroepen voor compensatie
- Toepassing van de regeling
  - Ervaren problemen en signalen van ouders/kinderopvangorganisaties
  - Compensatie boven de wettelijk gestelde uurtarieven
  - Ervaren effecten van de regeling

Voor de gemeenten die wel bekend zijn maar geen gebruik maken van artikel 1.13 WKO, zijn de volgende onderwerpen uitgevraagd:

- Redenen voor geen gebruik

- Alternatieve regelingen in gebruik

Voor gemeenten die niet bekend zijn met artikel 1.13 WKO, zijn de volgende onderwerpen uitgevraagd:

- Redenen voor onbekendheid
- Schatting van hoeveelheid gezinnen die ondersteund zouden kunnen worden
- Alternatieve regelingen in gebruik

## 1.2 Focusgroepen met beleidsmedewerkers

De drie verschillende focusgroepen met beleidsmedewerkers, volgend op de reacties uit de enquête, vonden op 8, 9 en 15 mei online plaats met moderatie van minimaal twee onderzoekers van Sardes. In de enquête konden de beleidsmedewerkers zich aanmelden voor één van de focusgroepen, ook als de gemeente geen gebruik maakt van artikel 1.13. Aan een focusgroep konden maximaal acht beleidsmedewerkers van gemeenten deelnemen. In de focusgroepen is dieper ingegaan op benutting, doel, doelgroepen, (non)gebruik/bereik, informatievoorziening en communicatie, voor- en nadelen, impact, bekendheid en verbeterpunten van artikel 1.13 van de WKO. Hiervoor is in lijn met de onderzoeksvragen een korte gespreksleidraad opgesteld, zodat alle onderwerpen uitgevraagd in de enquête, verdiept konden worden in de focusgroepen.

Het nu volgende hoofdstuk 2 presenteert de gecombineerde resultaten van de enquête en de focusgroepen. In bijlage 1 is een geïntegreerd gespreksverslag opgenomen van de drie focusgroepen.

## 2. Resultaten

Dit hoofdstuk biedt allereerst informatie over de gemeenten die hebben meegedaan aan de enquête en de focusgroepen (paragraaf 2.1). Vormen zij een goede afspiegeling van alle gemeenten? En in hoeverre zijn zij op de hoogte van het bestaan en maken zij gebruik van artikel 1.13 van de WKO? Vervolgens wordt in paragraaf 2.2 ingegaan op de informatie van gemeenten die gebruik maken van het artikel. Hanteren ze toelatingseisen, welke doelgroepen vallen eronder en hoe gaan zij in de tegemoetkoming van de ouderlijke kosten om met de hoogte van het maximum fiscaal uurtarief kinderopvangtoeslag, zijn enkele vragen die worden beantwoord. Paragraaf 2.3 biedt informatie van gemeenten die geen gebruik maken van artikel 1.13. Welke redenen hebben zij hiervoor? In paragraaf 2.4 gaan we dieper in op gemeenten die onbekend zijn met het artikel. Slotparagraaf 2.5 geeft informatie over andere regelingen die gemeenten inzetten om ouders tegemoet te komen in de kosten voor kinderopvang voor hun kinderen.

### 2.1 Kenmerken van de deelnemende gemeenten

#### 2.1.1 Respons

##### Vragenlijst

In totaal hebben 60 van de 342 gemeenten de enquête over de toepassing van artikel 1.13 van de WKO ingevuld. Dat is een respons van 18 procent. Vanuit de G4 hebben drie gemeenten deelgenomen (75%), vanuit de G40 hebben zeven gemeenten deelgenomen (18%) en vanuit de G-overig hebben 50 gemeenten meegedaan (17%).

We kunnen dus niet met zekerheid zeggen dat de gepresenteerde resultaten een landelijk representatief beeld geven. Daarvoor is de steekproef te klein, bovendien is de G4 oververtegenwoordigd. Bekend is dat grotere gemeenten doorgaans beter zijn ingevoerd bij landelijk beleid en toepassingsmogelijkheden van bestaande wet- en regelgeving, mede vanwege grotere capaciteit en meer specialismen. Daar komt bij dat gemeenten die niet gebruik maken van artikel 1.13 of hier niet van op de hoogte zijn, mogelijk bewust de enquête niet hebben ingevuld, waardoor in werkelijkheid meer gemeenten artikel 1.13 onbenut laten. Daarom worden de resultaten met de nodige slagen om de arm gepresenteerd. Ze geven slechts een indicatief beeld, een impressie, van nut en gebruik van het bewuste artikel.

##### Focusgroepen

In totaal hebben 10 gemeenten deelgenomen aan de drie focusgroepen. Twee uit de G4, één uit de G40 en zeven uit de categorie G-overig. Zes van deze gemeenten maken wel gebruik van artikel 1.13, vier niet.

#### 2.1.2 Spreiding van deelnemende gemeenten

De deelnemende gemeenten komen uit verschillende regio's uit het land. Doordat slechts 60 gemeenten hebben deelgenomen, hebben wij een regioverdeling gemaakt op basis van de volgende regio's:

West: Noord-Holland, Zuid-Holland, Zeeland

Noordoost: Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel, Oost Gelderland, Noordoostpolder

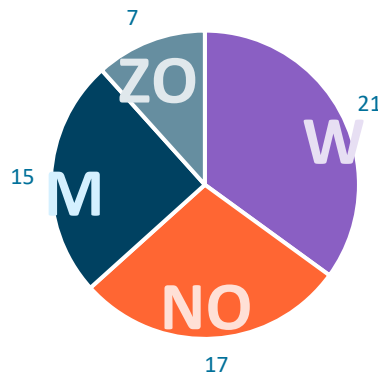
Zuidoost: Limburg, Noord-Brabant

Midden: Utrecht, Oost-Gelderland, Flevoland zonder de Noordoostpolder



**Figuur 2.1**

Aantal deelnemende gemeenten naar regio (N=60)



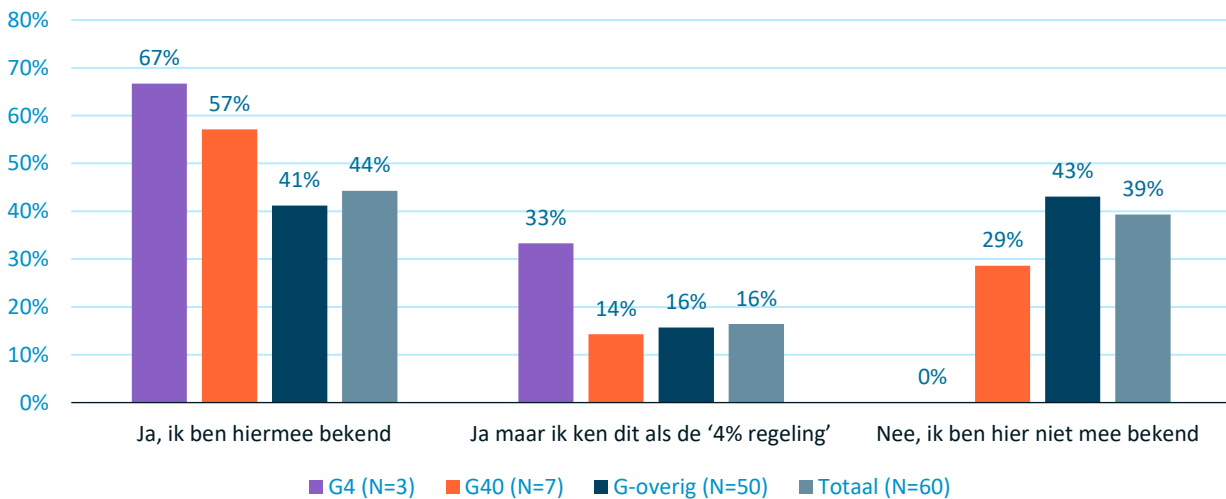
In totaal liggen de meeste deelnemende gemeenten in de Westelijke regio. Het Zuidoosten is in absolute aantallen het minst vertegenwoordigd.

### 2.1.3 Bekendheid

In hoeverre zijn de gemeenten bekend met artikel 1.3? Zijn er verschillen naar gemeentegrootte?

**Figuur 2.2**

Bent u bekend met de regeling van artikel 1.13? (N=60)



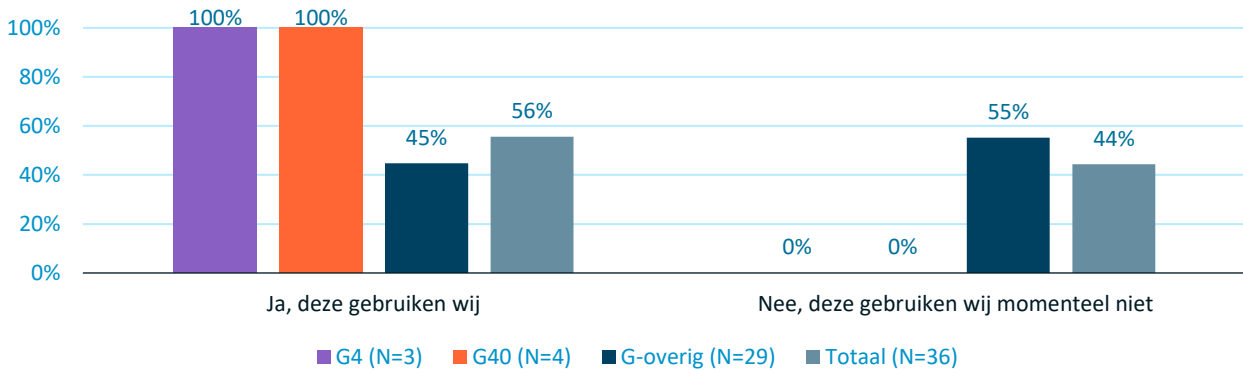
Het merendeel van de kleine groep deelnemende gemeenten is bekend met artikel 1.13. Over het algemeen lijken grotere gemeenten beter op de hoogte te zijn dan kleinere gemeenten. Zo geven alle G4-gemeenten aan de regeling te kennen (hetzij als artikel 1.13 of als de 4%-regeling). Een groot deel van de kleine gemeenten (G-overig) zegt niet bekend te zijn met artikel 1.13.

### 2.1.4 Gebruik

Aan de 36 beleidsmedewerkers die in de *enquête* aangaven het artikel te kennen, is gevraagd of er binnen hun gemeente ook gebruik wordt gemaakt van de regeling.

**Figuur 2.3**

*Maakt uw gemeente momenteel gebruik van de regeling van artikel 1.13? (N=36)*



Alle gemeenten uit de G4 en G40 die bekend zijn met artikel 1.13, zetten de regeling ook in. Dit is slechts het geval voor 45 procent van de G-overig gemeenten.

Ook in de *focusgroepen* is gevraagd naar het gebruik van artikel 1.13. Ook uit deze gesprekken blijkt dat artikel 1.13 niet volledig benut wordt door alle gemeenten.

Een deel van de gemeenten weet af van het bestaan en maakt ook gebruik van artikel 1.13. Hoe de verdeling van gebruik en non-gebruik op landelijk niveau is, is onbekend. Het is ook niet verplicht voor gemeenten om gebruik van de regeling te maken. De niet-gebruikende gemeenten zien in artikel 1.13 een mooie aanvulling op hun beleidsinstrumentarium, al zien sommige van hen ook in dat artikel 1.13 niet ingezet *hoeft te* worden doordat de specifieke doelgroepen die onder artikel 1.13 vallen niet op grote schaal aanwezig zijn en de behoefte aan de tegemoetkoming in de kosten niet heel groot is. Zo geeft één van de gemeenten die gebruik maakt van de regeling aan dat de regeling slechts wordt ingezet voor een erg kleine groep inwoners: *“Uit onze systemen blijkt dat we met de regeling ongeveer 14 personen/ gezinnen helpen (op 64.957 inwoners; dit is ‘slechts’ 0,002 procent van de bevolking).”*

Wel willen gemeenten, die nu niet gebruik maken van artikel 1.13, voor personen/gezinnen die ervoor in aanmerking komen, klaar kunnen staan met een oplossing, mocht de vraag ernaar komen. In dat geval zal binnen de gemeente onderzocht moeten worden, hoe, voor wie en met welke financiële middelen artikel 1.13 kan worden toegepast.

Opmerkelijk genoeg meldt één van de gemeenten, die voorafgaand aan de deelname aan de focusgroep niet op de hoogte was van het bestaan van artikel 1.13, dat de kosten van kinderopvang wel door de gemeente gedekt worden voor de doelgroep van het artikel. Dit wordt bijvoorbeeld gedaan voor ouders die een voortraject volgen om terug te keren naar de arbeidsmarkt. De betrokken beleidsmedewerker zegt overigens niet zeker te zijn of deze vorm van compensatie onder artikel 1.13 valt. Een andere gemeente maakt kenbaar artikel 1.13 voorheen steeds als deel van de bijzondere bijstand beschouwd te hebben.

## 2.2 Gemeenten die gebruik maken van artikel 1.13

Hierna presenteren we de resultaten van de kleine groep gemeenten die in de enquête hebben aangegeven gebruik te maken van artikel 1.13. Ook de input vanuit de focusgroepen met beleidsmedewerkers van gemeenten die het artikel inzetten komt aan bod. Bij de interpretatie van resultaten moet rekening gehouden worden met het kleine aantal gemeenten dat op korte termijn heeft meegewerkt aan het onderzoek.

### 2.2.1 Artikel 1.13 in bredere context

Verschillende beleidsmedewerkers waarschuwen er tijdens de *focusgroepen* voor om artikel 1.13 niet geïsoleerd te bekijken, maar in de bredere context te beschouwen van andere wetten, regelingen en budgetten die overlappende doelgroepen bedienen.

In de praktijk lopen verschillende regelingen vanuit diverse beleidsvraagstukken door elkaar (Participatiewet, peuterregeling, Sociaal-Medische Indicatie, Wet op het Primair Onderwijs, Onderwijsachterstandenbeleid/Voor- en Vroegschoolse Educatie, artikel 1.13, armoedebestrijding e.d.). In de ogen van meerdere gemeenten is er sprake van een gefragmenteerd systeem, want vaak betreft het regelingen die over een en dezelfde doelgroepen gaan. In gevallen bestaan er meerdere regelingen naast elkaar, die vaak gefinancierd worden uit verschillende geldstromen. Dit beweegt gemeenten er veelal toe om creatieve oplossingen te bedenken.

Soms is toepassing van artikel 1.13 één van de meerdere armoederegelingen. Binnen een andere gemeente is het onderdeel van een zogeheten 'kindpakket'. Eén van de beleidsmedewerkers waarmee is gesproken zegt dat binnen hun gemeente een zogeheten 'scholierenvergoeding' van kracht is die ouders met een laag inkomen indirect compenseert. Zij kunnen artikelen aanschaffen die nodig zijn voor hun schoolgaande kinds. De ouderbijdrage kan niet gedeclareerd worden. De scholierenvergoeding is niet zonder reden nagenoeg even hoog als de eigen 4%-kosten bij deelname aan de voorschool (een kinderdagverblijf met voorschoolse educatie dat wordt gefinancierd door de gemeente). Op deze manier helpt de gemeente ook de doelgroep te ondersteunen die nu niet onder artikel 1.13 valt, zoals de werkende minima (met recht op kinderopvangtoeslag). De gemeente die een kindpakket hanteert, zegt ouders diverse keuzes te geven. Ouders kunnen binnen het kindpakket kiezen voor compensatie van de eigen ouderbijdrage, maar zij kunnen ook kiezen voor zwemles of lidmaatschap aan een sportvereniging voor hun kind(eren). Er kan worden 'gewinkeld'. Dit geeft ouders van kinderen met een smalle portemonnee veel keuzevrijheid, maar kan ook betekenen dat ouders wat anders kiezen dan kinderopvang voor hun kind(eren).

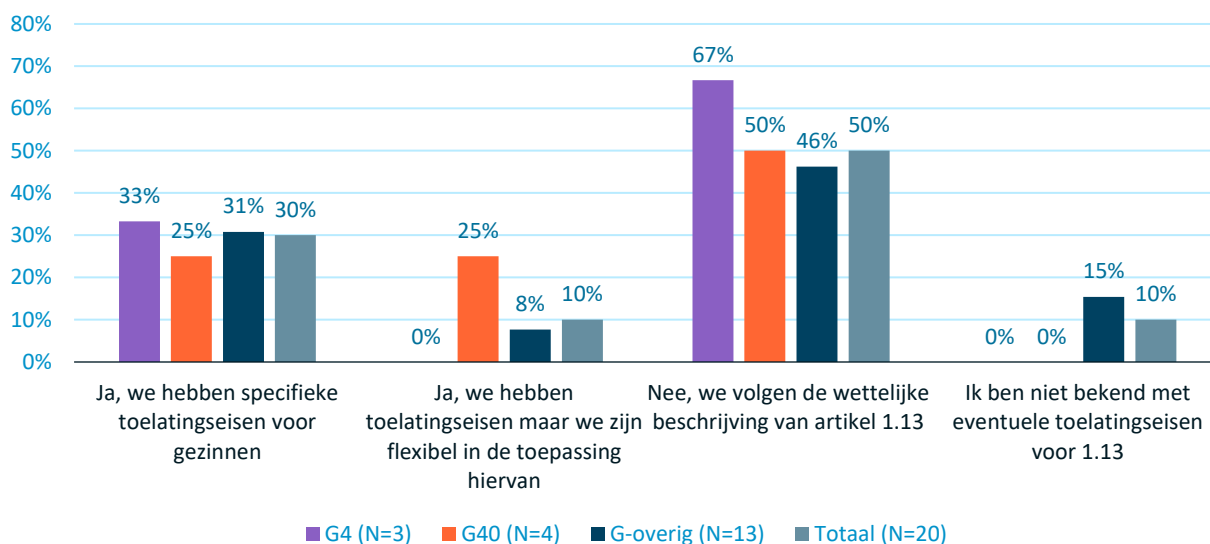
Gemeenten zouden graag zien dat de schotten tussen deze regelingen verdwijnen om verwarring en complexiteit in de toepassing ervan te voorkomen. Een enkele gemeente geeft aan dit in praktijk al te doen, door artikel 1.13 als deel van een groter geheel van regelingen onder bijzondere bijstand in te zetten. Tegelijk zijn meerdere gemeenten van mening dat SMI bijvoorbeeld niet geïntegreerd hoeft te worden met artikel 1.13. Een SMI wordt afgegeven als de ouders geen recht hebben op kinderopvangtoeslag, dit betreft een vrij exclusieve doelgroep die weinig voorkomt. Een enkele gemeente vindt juist wel dat SMI onderdeel van de doelgroep van artikel 1.13 zou moeten zijn. Als de ouder in kwestie langer dan zes maanden ziek is en ze de SMI-toeslag niet meer ontvangen, hebben zij geen recht op compensatie van de eigen bijdrage terwijl zij dit wel gewenst achten voor het ondersteunen van ouders.

### 2.2.2 Toelatingseisen

Met de *enquête* is nagegaan of gemeenten eventuele toelatingseisen hanteren voor personen en gezinnen voor gebruik van de regeling van artikel 1.13.

**Figuur 2.4**

*Hanteert uw gemeente specifieke toelatingseisen voor gezinnen om in aanmerking te komen voor compensatie onder artikel 1.13? (N=20)*



De helft van alle gemeenten zegt artikel 1.13 volgens de wettelijke beschrijving in te zetten en dus geen specifieke toelatingseisen te hanteren. Een klein aantal gemeenten maakt duidelijk toelatingseisen<sup>1</sup> te hebben, maar die met enige flexibiliteit toe te passen. Aan deze gemeenten is gevraagd om toe te lichten waar deze flexibiliteit uit bestaat.

*“Alleenstaande ouders die bij het uitstromen naar werk en inkomsten hebben net boven de bijstandsnorm nog een tijdje financieel ondersteunen om te stimuleren aan het werk te blijven.”*

*Gemeente uit G40*

*“De kinderopvangorganisatie maakt een beoordeling of een ouder in staat is om de eigen bijdrage voor kinderopvang te betalen. Als niet dan mogen deze ouders voor het derde en vierde dagdeel een ‘tientje’ betalen per maand. Het eerste en tweede dagdeel betalen zij wel 4% over of een hoger percentage wanneer hun inkomen toch hoger is, hierbij hanteert de kinderopvangorganisatie de tabel kinderopvangtoeslag van de VNG.”*

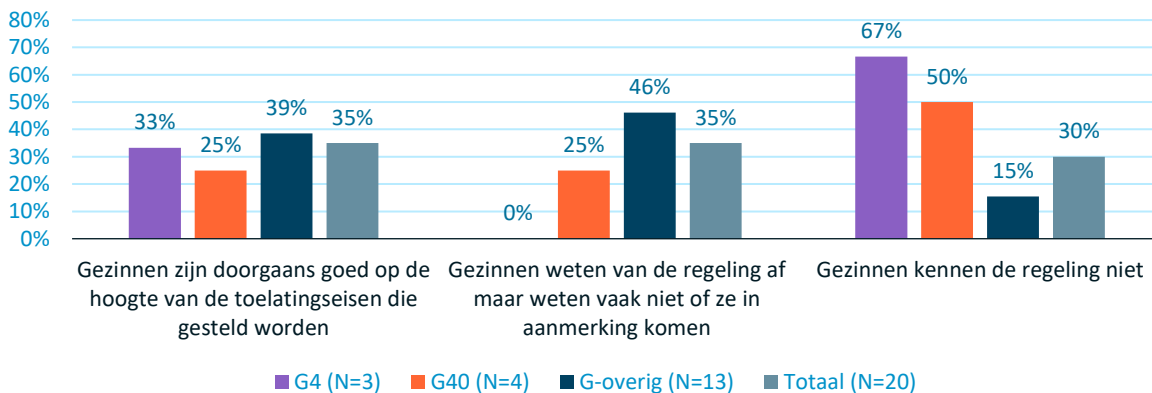
*Gemeente uit G-overig*

Vervolgens is gepeild of gezinnen bekend zijn met eventuele toelatingseisen voor de doelgroep.

<sup>1</sup> In de enquête is niet uitgevraagd om welke specifieke toelatingseisen het gaat.

**Figuur 2.5**

*Zijn gezinnen bekend met de toelatingseisen die gelden om in aanmerking te komen voor compensatie onder artikel 1.13? (N=20)*



In het merendeel van de deelnemende G4-gemeenten zijn gezinnen doorgaans niet bekend met de toelatingseisen voor het ontvangen van compensatie van de eigen bijdrage. Dit is ook het geval in de helft van de G40-gemeenten. Het merendeel van de gemeenten uit G-overig geeft aan dat gezinnen de regeling kennen, al weet niet iedereen of zij er dan ook voor in aanmerking komen.

Uit de *focusgroepen* komt naar voren dat de meeste gemeenten die artikel 1.13 toepassen het vaak zo hebben geregeld dat alle (voorliggende) voorzieningen en professionals op de hoogte zijn van het bestaan ervan. Denk bij grote gemeenten aan accountmanagers van de afdeling Werk & Inkomen, ouderkind-functionarissen of betrokkenen bij armoedebestrijding en/of (re)integratie. In één van de gemeenten is de uitvoering ervan belegd bij een team Werk & Participatie, waarbinnen consultants operationeel zijn. In de directe contacten met de ouders, die in aanmerking komen voor het doelbewuste artikel, wordt hen gewezen op de mogelijkheid. Via webapplicaties, voorzieningenwijzers en dergelijke kunnen ouders nader worden geïnformeerd over de tegemoetkoming in de eigen bijdrage. In sommige kleinere gemeenten komt het voor dat er geen aparte consultants of mediërende functies zijn, maar weten de kinderopvangorganisaties af van het bestaan van het artikel en kunnen zij de ouders daarmee helpen. Het is niet bekend of gezinnen die door bovenstaande manieren ondersteund worden in de aanvraag voor compensatie ook goed op de hoogte zijn van de toelatingseisen die gesteld worden. Een citaat uit de focusgroep hierover is in onderstaande vorm meegenomen.

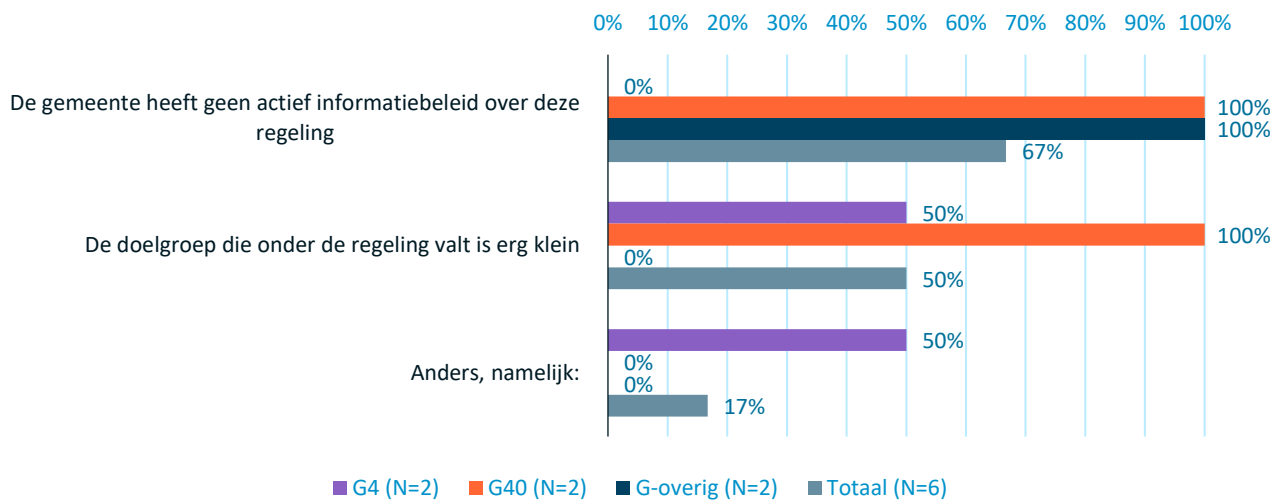
*“We werken hiervoor samen met twee grote lokale kinderopvangorganisaties. Wanneer een inwoner zich bij de kinderopvangorganisatie aanmeldt vraagt de kinderopvang zelf de nodige toeslag aan bij de Belastingdienst. Ook stelt de kinderopvang de gemeente op de hoogte van de kosten, toeslagen en eigen bijdrage, zodat die de beschikking kan opmaken. Ook de betaling van de eigen bijdrage gebeurt dan rechtstreeks aan de kinderopvang en niet aan de ouders. Wanneer er sprake is van eventuele schulden of naheffingen staat de gemeente hiervoor garant. Wij hebben goede afspraken gemaakt met de kinderopvang in onze regio, wat ik persoonlijk als een prettige samenwerking ervaar.”*

*Gemeente uit G-overig*

Wanneer de gemeente zei dat gezinnen doorgaans niet op de hoogte zijn van de regeling, is gevraagd naar de mogelijke redenen hiervoor.

**Figuur 2.6**

*Wat zijn, volgens uw inschatting, mogelijke redenen dat gezinnen niet bekend zijn met de regeling? (N=6)*



Het ontbreken van een actief informatiebeleid over de regeling wordt door alle deelnemende G40 en G-overig gemeenten herkend als een verklarende factor van de onbekendheid ervan. Aanvullend geven alle G40 gemeenten aan dat ook de beperkte omvang van de doelgroep een rol speelt hierin.

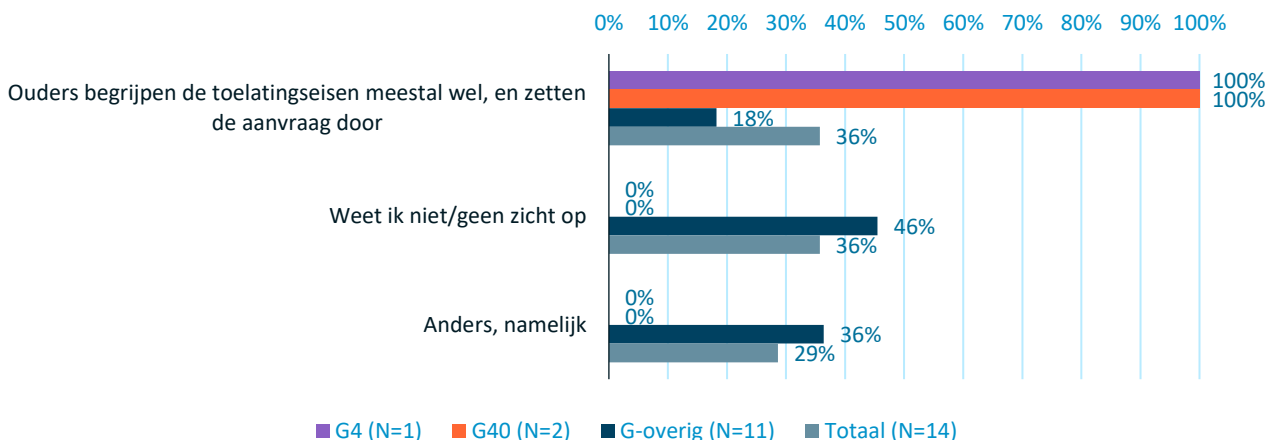
De gemeente die voor de optie ‘anders, namelijk’ koos, geeft het volgende aan:

*“We bieden informatie op onze gemeente website en bieden in gesprekken informatie hierover aan. Echter, veel gezinnen die hiervan gebruik kunnen maken, staan over het algemeen ver af van het zelf vinden van de benodigde informatie en wetteksten en regelingen.”*  
**Gemeente uit G4**

Indien gemeenten hebben aangegeven dat ouders wel van de regeling af weten, hebben zij de vervolgvraag gehad wat ouders over het algemeen vinden van de toelatingseisen om in aanmerking te komen voor compensatie.

**Figuur 2.7**

Wat vinden ouders over het algemeen van de toelatingseisen die gelden om in aanmerking te komen voor compensatie onder artikel 1.13? (N=14)



Ouders die bekend zijn met de regeling zetten volgens alle gemeenten uit de G4 en G40 een aanvraag door. Bijna de helft van de G-overige gemeenten heeft geen zicht op de mening van ouders over de toelatingseisen van het artikel.

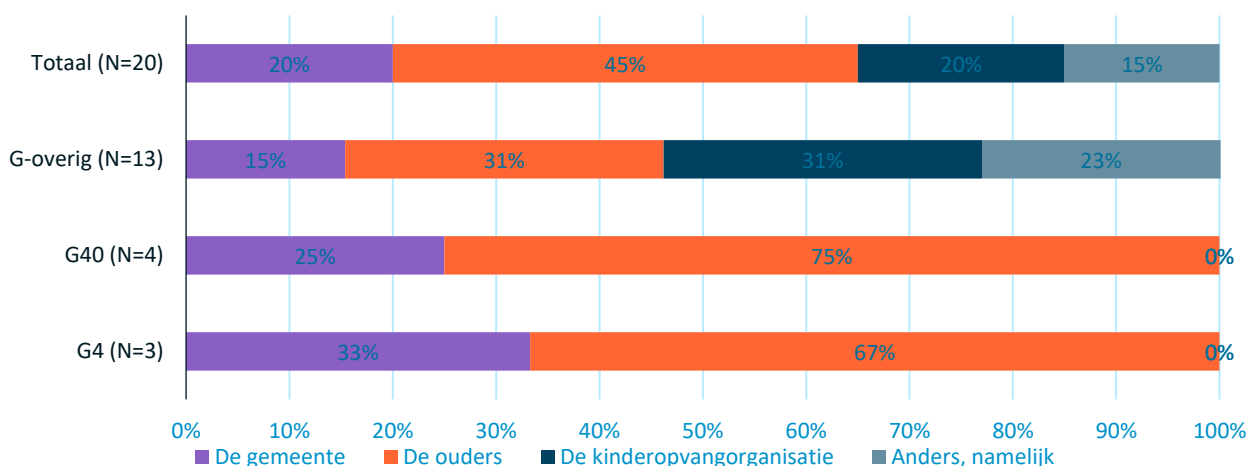
De vier G-overige gemeenten die de optie 'anders, namelijk' kozen, gaven aan dat de kinderopvangorganisaties instaan voor het inzetten van artikel 1.13. Dit betekent onder meer dat ze ouders (pro)actief wijzen op het bestaan ervan en indien nodig en gewenst helpen met de aanvraag voor compensatie.

### 2.2.3 Proces/toepassing

De informatie in figuur 2.8 schetst een beeld van de verantwoordelijkheden in de aanvraagprocedure van de toepassing van artikel 1.13 in de beperkte groep deelnemende gemeenten.

**Figuur 2.8**

Als ouders in aanmerking komen voor compensatie, bij wie ligt dan de verantwoordelijkheid/het initiatief voor het doen van de aanvraag? (N=20)



Over het algemeen ligt in deze kleine groep gemeenten het initiatief voor het doen van de aanvraag het vaakst bij de ouders. Vooral in gemeenten uit de G4 en G40 lijkt dit vaak het geval te zijn. In kleine gemeenten ligt het initiatief soms ook bij de kinderopvangorganisatie. Bijkomend geeft een aantal

gemeenten uit G-overig aan dat de verantwoordelijkheid gedeeld wordt door gemeente en ouders, maar bijvoorbeeld ook het consultatiebureau.

## 2.2.4 Doelgroep

Met de *enquête* is geprobeerd om de doelgroep van artikel 1.13 in beeld te brengen. In dit kader is er ook informatie opgehaald over de bredere groep van personen of gezinnen die recht hebben op compensatie van de eigen bijdrage. Gezien de kleine en niet representatieve groep gemeenten betreft dit slechts een benadering.

**Tabel 2.1**

*Hoeveel personen of gezinnen die gebruik maken van kinderopvangvoorzieningen in uw gemeente komen op dit moment in aanmerking voor een compensatie van de eigen bijdrage?*

	Gemiddeld	% van aantal inwoners	Min.	Max.	SD
<b>G4 (N=3)</b>	183	0.0003%	0	400	202
<b>G40 (N=2)</b>	35	0.0003%	25	45	14
<b>G-overig (N=7)</b>	16	0.0004%	0	40	16
<b>Totaal (N=12)</b>	61	0.0003%	0	400	114

Zoals verwacht komen er in grotere gemeenten in absolute zin meer personen of gezinnen in aanmerking voor de compensatie van de eigen bijdrage. Relatief gezien (afgezet tegen het inwonertal van de gemeente) is dat echter niet het geval.

**Tabel 2.2**

*Hoeveel personen of gezinnen die in aanmerking komen voor een compensatie van de eigen bijdrage worden daadwerkelijk gecompenseerd met de regeling van artikel 1.13?*

	Gemiddeld	% van aantal inwoners	Min.	Max.	SD
<b>G4 (N=3)</b>	192	0.0003%	75	350	142
<b>G40 (N=2)</b>	29	0.0002%	20	45	14
<b>G-overig (N=7)</b>	14	0.0004%	0	29	12
<b>Totaal (N=12)</b>	58	0.0003%	0	350	97

Dezelfde trend is zichtbaar in het aantal personen of gezinnen dat daadwerkelijk gecompenseerd wordt met de regeling. Te zien is dat in de G4-gemeenten dit aantal iets hoger ligt dan het aantal gezinnen dat in aanmerking komt. Mogelijk betekent dit dat gemeenten 1.13 breder toepassen, maar het is goed om op te merken dat dit ook een schattingsfout kan zijn van een gemeente.

Vervolgens is aan de kleine groep gemeenten gevraagd hoeveel personen per onderstaande doelgroepen van het artikel gecompenseerd worden:



**Tabel 2.3***Aantal gezinnen per doelgroep die gecompenseerd worden via artikel 1.13*

	Gemiddeld	% van aantal inwoners	Min.	Max.	SD
<b>Minderjarige scholieren (N=9)</b>					
<b>G4 (N=0)</b>	/	n.v.t.	/	/	/
<b>G40 (N=2)</b>	0	n.v.t.*	0	0	0
<b>G-overig (N=7)</b>	0	n.v.t.	0	2	1
<b>Totaal (N=9)</b>	0	n.v.t.	0	2	1
<b>Studenten (N=8)</b>					
<b>G4 (N=0)</b>	/	n.v.t.	/	/	/
<b>G40 (N=2)</b>	5	n.v.t.	0	9	6
<b>G-overig (N=6)</b>	2	n.v.t.	0	8	3
<b>Totaal (N=8)</b>	2	n.v.t.	0	9	4
<b>Personen met recht op bijstand/uitkering die een scholingstraject volgen (N=11)</b>					
<b>G4 (N=1)</b>	150	0.0002%	150	150	0
<b>G40 (N=2)</b>	13	0.00009%	6	20	10
<b>G-overig (N=8)</b>	12	0.0003%	0	30	11
<b>Totaal (N=11)</b>	26	0.0002%	0	150	42

\* Het betreft hier verwaarloosbare aantallen.

Over alle gemeentegroepen heen wordt artikel 1.13 het vaakst ingezet voor gezinnen die recht hebben op bijstand en een scholingstraject volgen. Geen enkele G4-gemeente geeft aan de regeling in te zetten voor scholieren en studenten, terwijl een aantal gemeenten uit G40 en G-overig dit in zekere mate wel doen. Mogelijk worden de cijfers beïnvloed door het feit dat niet alle gemeenten even goed bijhouden wat de reden is van toekenning en dat niet wordt geregistreerd of het om studenten/scholieren gaat.

In de optie 'anders, namelijk' zeggen heel wat gemeenten geen zicht te hebben op deze informatie.

Uit de *focusgroepen* blijkt dat sommige gemeenten tot voor kort niet de volledige mogelijkheden van artikel 1.13 benutten. Zo heeft het college van één van de gemeenten pas recent studenten (jonge ouders met studiefinanciering) toegevoegd als doelgroep, waar eerst maatwerk werd ingezet. Een dergelijke uitbreiding kan druk geven op de schaarse gemeentelijke budgetten. Andere kleinere gemeenten die zelf geen universiteit of in de regio hebben, geven aan dat dit een heel specifieke doelgroep is die bij hen niet of nauwelijks voorkomt. Dit geldt ook voor tienermoeders die een studie volgen. Deze specifieke groepen komen naar verwachting (in absolute en relatieve zin) vaker voor in een grootstedelijke context.

Aan de andere kant zijn er ook gemeenten die ouders, wanneer zij in aanmerking komen voor artikel 1.13, bevragen over de inzet van hun eigen sociale netwerk bij de opvang van hun kinderen. Dit wordt deels gedaan vanuit efficiëntieoverwegingen. Maar ook omdat de kinderopvang niet altijd beschikbaar is op de (populaire) dagen die nodig zijn voor de opvang van hun kinderen, gelet op de studie, inburgering of (re)integratie.

## 2.2.5 Knelpunten

### Uitbreiden van doelgroepen

Uit de *focusgroeps gesprekken* blijkt dat diverse gemeenten er veel voor voelen om – bij het uitblijven van kinderopvang als basisvoorziening (algemeen) toegankelijke kinderopvang zonder ‘arbeidsplicht’ – de huidige doelgroepen van artikel 1.13 uit te breiden met bijvoorbeeld ‘werkende minima’ of vergelijkbare andere kwetsbare maatschappelijke groepen. Dit zou dan een aanpassing vereisen aan artikel 1.6 WKO, waar in artikel 1.13 aan gerefereerd wordt. Denk aan mantelzorgers, inburgeraars, mensen in een participatietraject, bepaalde ouders nu in aanmerking komen voor SMI, en niet-uitkeringsgerechtigden (nug’ers), die nu net buiten de werking van artikel 1.13 vallen. Immers, aangezien zij geen uitkering ontvangen, vallen ze buiten de 4%-regeling. Pas bij scholing, uitkering of (re)integratie heb je hier recht op. Inburgeraars worden in bepaalde gemeenten ook meegenomen, terwijl ze buiten de werking van artikel 1.13 vallen. Eén beleidsmedewerker verwoordt het zo: *“Wij willen de financiële drempel wegnemen door de ouderbijdrage te compenseren of deze niet in rekening te brengen bij alle minima (dus ook de werkende minima met toeslagrecht). Dus alleen de ouderbijdrage (4%), zonder dat de gemeente alle kosten kinderopvang over moet nemen en ook het toeslaggedeelte (96%) betaalt. Dat is op dit moment wettelijk niet mogelijk aangezien werkende minima verplicht zijn om de eigen bijdrage zelf te betalen.”*

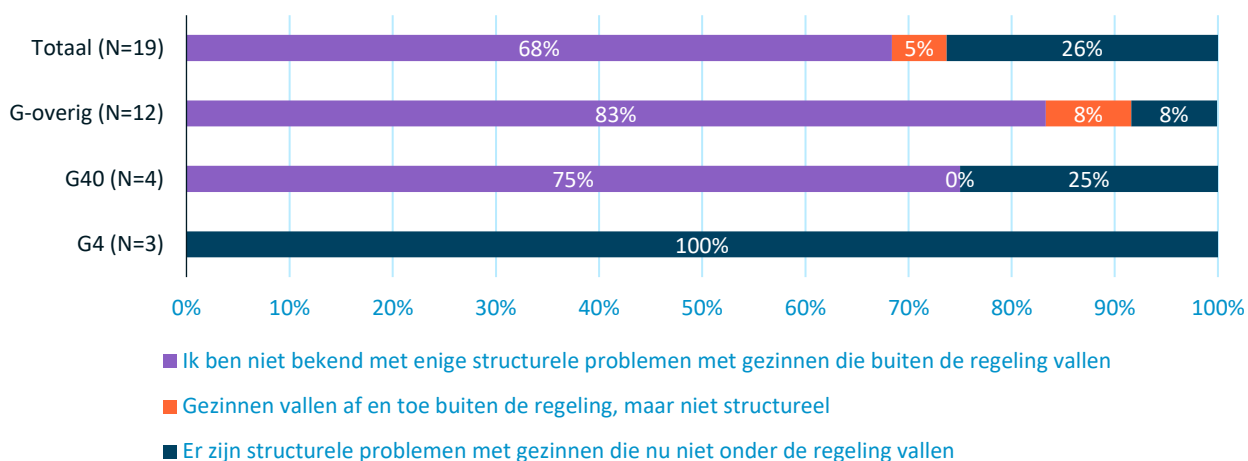
Gemeenten zien graag een versoepeling van de insluitingscriteria van artikel 1.13, ze willen de vrijheid hebben om vooral de werkende minima financieel tegemoet te kunnen komen. Hoe laagdrempeliger de kinderopvang, des te beter, zo stellen zij. *“What is not to like?”*, zegt één van de beleidsmedewerkers in dit verband. Eén van de gemeenten stelt dat ze het belangrijk vinden om er alles aan te doen dat deze groep van ouders, die makkelijk tussen wal en schip vallen, gestimuleerd worden om niet terug de werkloosheid in te vallen. Op dit moment ondersteunen sommige gemeenten nug’ers en andere specifieke doelgroepen die nu net buiten het artikel al op andere manieren. Maar dit is in hun ogen een *second best*-oplossing. Gemeenten verwachten ‘nagenoeg een verdubbeling’ van de doelgroep als de huidige doelgroep zou worden uitgebreid volgens hun eigen wensen.

De kosten van de uitvoering van artikel 1.13 worden veelal gedekt door het budget van de Participatiewet. Als het artikel zou worden verruimd, dan kan het huidige budgettaire kader gaan knellen, waarschuwen gemeenten.

Ook in de *enquête* is gevraagd naar eventuele knelpunten die ervaren worden met de vastgelegde doelgroep van artikel 1.13:

**Figuur 2.9**

Zijn er gezinnen die op dit moment structureel buiten de regeling van artikel 1.13 vallen die, volgens u, wel onder de regeling zouden moeten vallen? (N=19)



Het merendeel van de groep deelnemende gemeenten heeft geen kennis van structurele problemen met gezinnen die buiten de regeling vallen. De G4-gemeenten geven daarentegen aan wél structurele problemen te ervaren.

De volgende groepen worden door een aantal gemeenten gezien als gezinnen die buiten de regeling vallen:

**Tabel 2.4**

Groepen die volgens een of meerdere gemeenten op dit moment structureel buiten de regeling van artikel 1.13 vallen

Groep	Aantal keer ingevuld
Werkende minima	3x
Ouders die opvang via SMI nodig hebben	2x
Interventies die niet gezien worden als traject naar werk, bijvoorbeeld begeleiding door jobhunter	1x
Ouders die op een andere manier participeren dan met betaald werk	1x
Statushouders zonder participatiewet uitkering	1x
NUG-gers die wel op erkend traject zitten, maar zijn geen doelgroep want ze vallen niet onder de participatiewet	1x
Inburgeraars	1x
Ouders die wel een opleiding of cursus volgen die niet erkend is	1x

Eén van de deelnemende gemeenten noemt tot slot het volgende:

*“Wij zouden dit artikel breder willen inzetten voor groepen ouders (met lage inkomens) die in brede zin bezig zijn met (voorbereiding op) arbeidsinschakeling. Die groep is (veel) breder dan de huidige doelgroepen. Daarnaast zouden wij voor ouders (met een laag inkomen) met een kind met indicatie voor de voorschool ook graag gebruik willen maken van dit artikel.”*

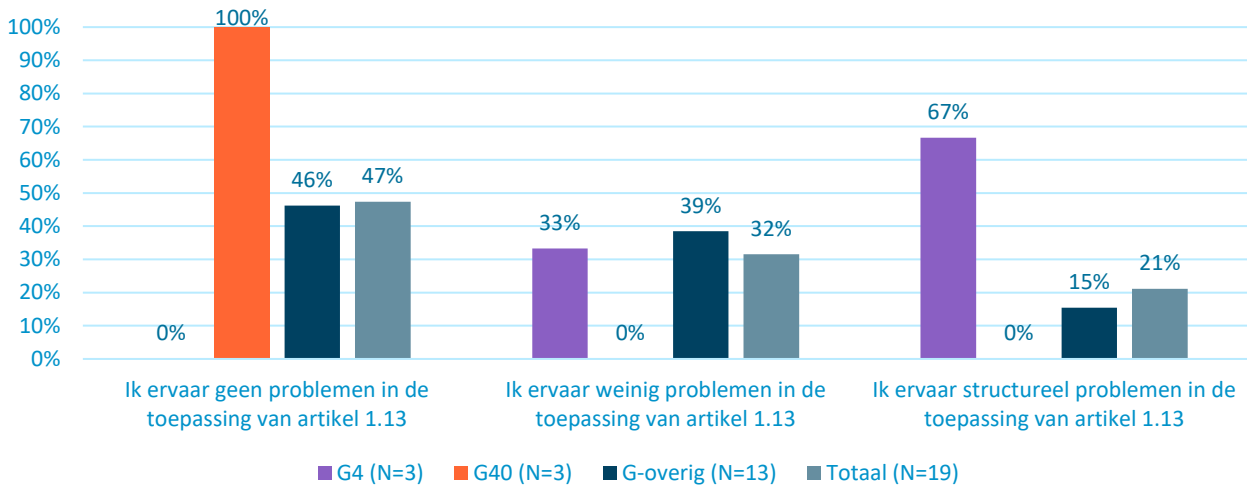
*Gemeente uit G-overig*

### Gemeentelijke toepassing van artikel 1.13

Naast de informatie die is opgehaald over de doelgroep en het bereik van artikel 1.13, is ook onderzocht wat de eventuele problemen zijn die door de gemeenten worden ervaren om het artikel toe te passen.

**Figuur 2.10**

*Ervaart u problemen met de gemeentelijke toepassing van de regeling onder artikel 1.13? (N=19)*



Over het algemeen ervaart bijna de helft van de gemeenten die de enquête hebben ingevuld geen problemen met de toepassing van artikel 1.13. Als we kijken naar verschillen tussen de G4, G40 en G-overig, zien we dat de voltallige G4 problemen ervaart: 33 procent van de G4 geeft aan dat er weinig problemen zijn en de overige 67 procent ervaart op structurele basis problemen. De G40 gemeenten ervaren geen problemen in de toepassing ervan. Bij de G-overig ervaart ongeveer de helft geen problemen en 21 procent structureel problemen.

De gemeenten die aangaven problemen te ervaren met inzetten van de regeling werd gevraagd om dit verder toe te lichten:

*“Tegengaan van segregatie is niet als doelstelling opgenomen in de wet Harmonisatie Kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. De wet heeft als doel de financiële toegankelijkheid van voorschoolse voorzieningen gelijk te regelen voor werkende ouders. Maar: De financiële toegankelijkheid is niet gelijk voor ouders met een minimuminkomen. Niet-werkende minima mogen financieel gecompenseerd worden en werkende minima niet. Werkende minima worden ‘gestraft’.”*

**Gemeente uit G4**

*“Artikel 1.13 staat het niet toe om boven het wettelijke maximum uurprijs te compenseren, waardoor de regeling momenteel niet goed uitvoerbaar is. Na toepassing van dit artikel blijft er door de verhoogde uurtarieven in de kinderopvangsector nog een flinke eigen bijdrage over (na compensatie), waardoor het voor de doelgroep nog steeds niet betaalbaar is. Dit leidt er onder andere toe dat de gemeentelijke doelgroep in de bijstand niet toegeleid kan worden naar een re-integratietraject en daardoor in de bijstand blijven zitten, wat uiteindelijk duurder is dan wanneer de volledige eigen bijdrage (dus ook het gedeelte boven het wettelijk maximum) zou worden vergoed.”*

**Gemeente uit G4**

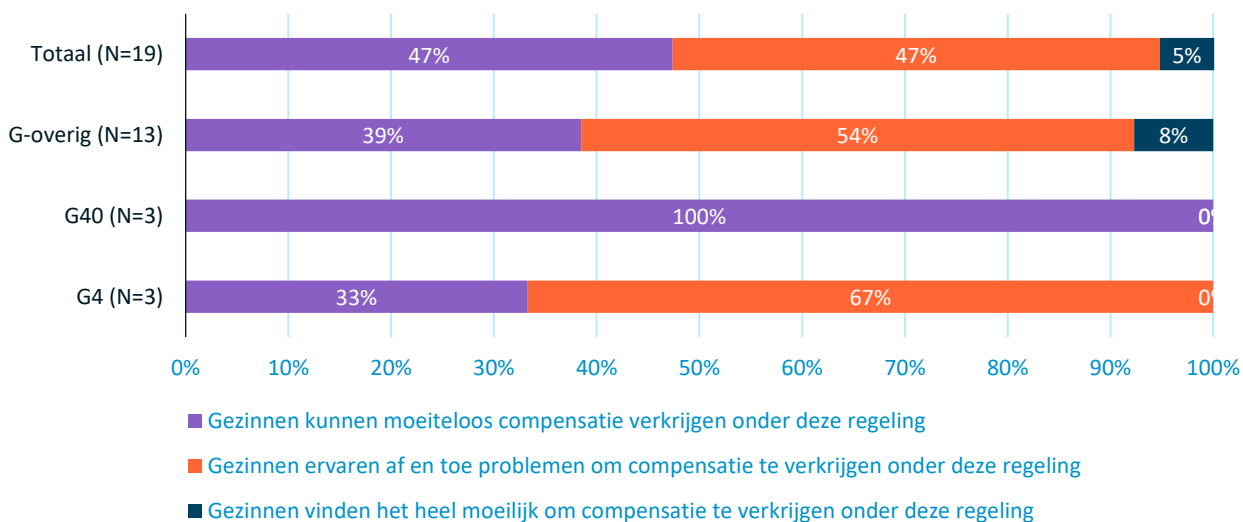
*“Te weinig zicht op doelgroep en uitvoering. Regeling wordt uitgevoerd door aparte organisatie (uitbesteed).”*

**Gemeente uit G**

Om zicht te krijgen op of gemeenten ook signalen van gezinnen ontvangen waaruit blijkt dat zij problemen ervaren bij het aanvragen en verkrijgen van compensatie onder de regeling van artikel 1.13, hebben we dit uitgevraagd.

**Figuur 2.11**

*Ontvangt u signalen van gezinnen over problemen bij het aanvragen en verkrijgen van compensatie onder de regeling van artikel 1.13? (N=19)*



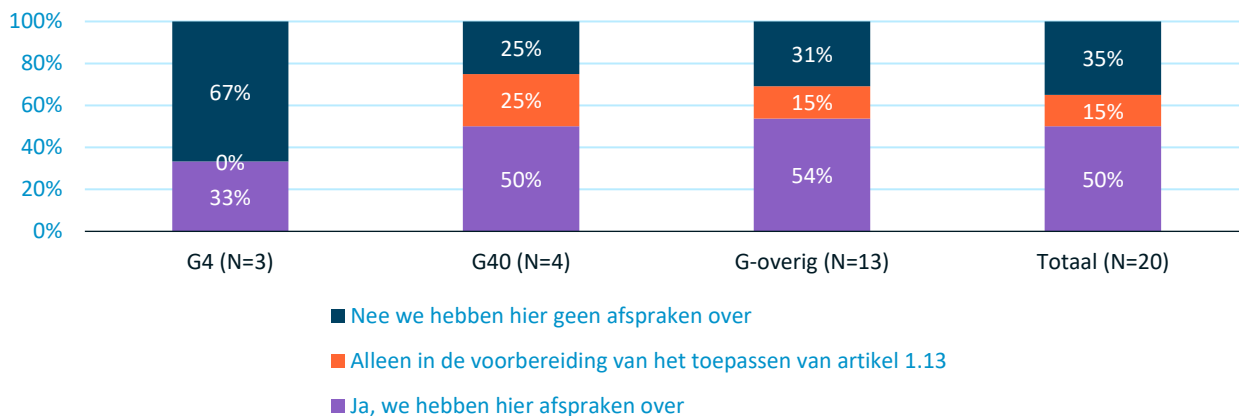
Een enkele gemeente stelt dat het moeilijk is voor gezinnen om een compensatie te verkrijgen onder de regeling van artikel 1.13. De rest van de gemeenten maakt kenbaar dat er slechts af en toe of helemaal geen problemen worden ervaren bij het verkrijgen van compensatie.

Eén van de gemeenten die aangaf dat gezinnen problemen ervaren, duidt dat de procedure om een aanvraag te doen als te ingewikkeld wordt ervaren.

Vervolgens hebben we de kleine groep gemeenten gevraagd of zij afspraken met kinderopvangorganisaties hebben over het gebruik van artikel 1.13. Kinderopvangorganisaties kunnen immers gezinnen ondersteunen door hen hierop te attenderen of door dit samen aan te vragen.

**Figuur 2.12**

*Heeft de gemeente afspraken met kinderopvangorganisaties over het gebruik van artikel 1.13? (N=20)*

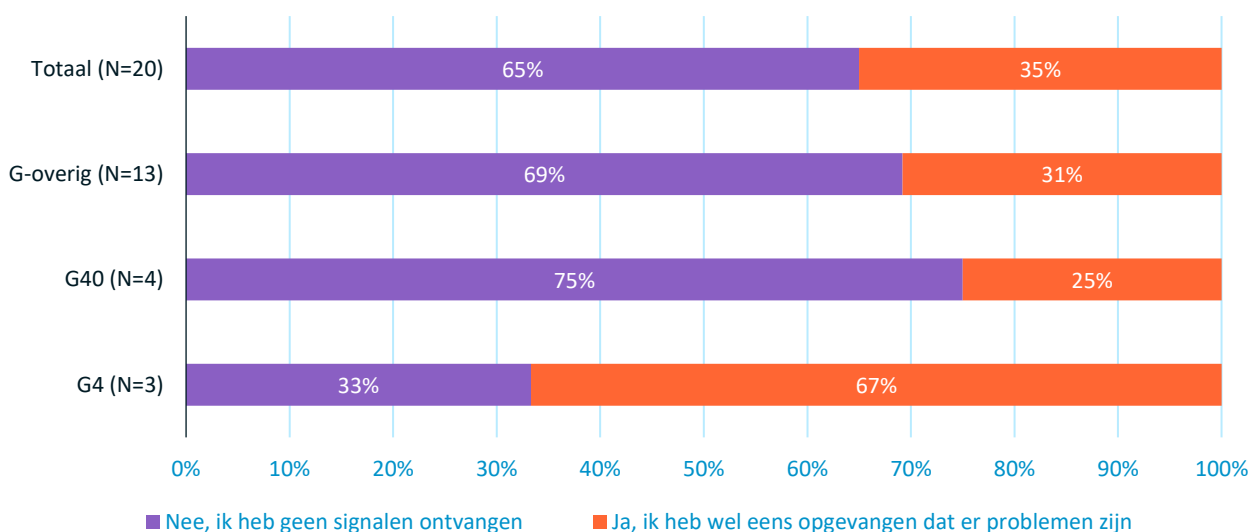


De helft van de gemeenten zegt afspraken te hebben met kinderopvangorganisaties over het gebruik van artikel 1.13. Voor 15 procent van de gemeenten zijn er enkel afspraken in de voorbereiding van de toepassing ervan. In de G4 gemeenten is er minder vaak sprake van afspraken met kinderopvangorganisaties omtrent het artikel dan in kleinere gemeentes.

Ook kinderopvangorganisaties kunnen problemen met de uitvoering van artikel 1.13 signaleren en doorgeven aan gemeenten. In onderstaand figuur presenteren we of gemeenten hier wel eens signalen over hebben ontvangen.

**Figuur 2.13**

*Ontvangt u signalen van kinderopvangorganisaties over problemen met de regeling onder artikel 1.13*



Twee derde van de gemeenten ontvangt géén signalen over problemen omtrent de inzet van artikel 1.13 vanuit kinderopvangorganisaties. Bij twee derde van de G4 gemeenten is dit juist wél het geval.

In de *focusgroeps gesprekken* maakt één van de gemeenten duidelijk dat personeelstekorten en wachtlijsten ervoor zorgen dat er in de praktijk niet altijd gebruik gemaakt kan worden van de mogelijkheden van artikel 1.13. In individuele gevallen komt het voor dat inburgeraars hun traject stop

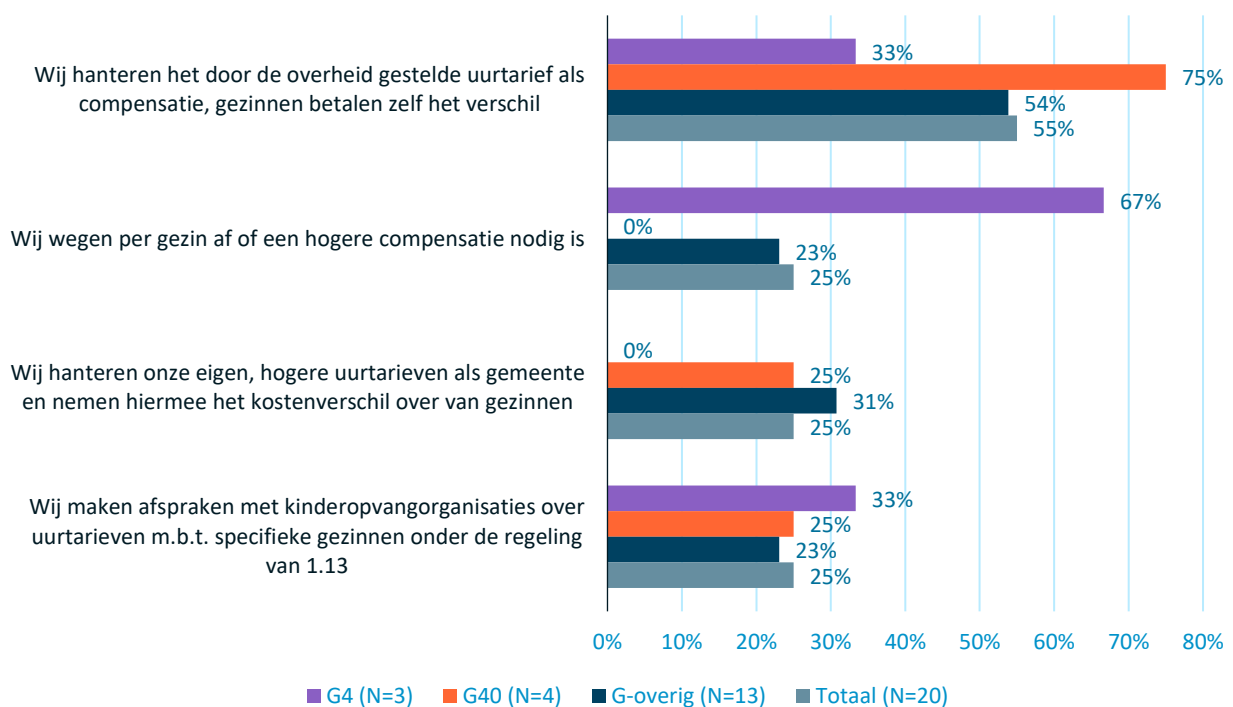
moeten zetten: ze kunnen (op de gewenste dagen) geen kinderopvang krijgen voor hun kind(eren). Enkele gemeenten waarschuwen dan ook dat als de doelgroep zou worden verruimd, dat dit de vraag naar kinderopvang nog verder kan doen stijgen, terwijl er nu al een groot tekort aan personeel is.

## 2.2.6 Omgang met hogere uurtarieven

Het maximum fiscaal uurtarief voor de kinderopvang, vastgesteld door de overheid, is vaak lager dan de uurtarieven gerekend door de kinderopvang. Hierdoor kan er een discrepantie bestaan tussen de compensatie van de eigen bijdrage en de kosten voor kinderopvangvoorzieningen. Wij hebben de gemeenten gevraagd hoe zij omgaan met deze discrepantie. De antwoorden in onderstaande tabel hebben betrekking op 20 gemeenten.

**Figuur 2.14**

*Omgang van gemeenten met hogere uurtarieven door kinderen dan het maximum uurtarief (N=20)*



De meeste gemeenten hanteren het door de overheid gestelde uurtarief als compensatie, waardoor gezinnen zelf het verschil moeten betalen. Als we naar verschillen kijken tussen de grootte van gemeenten, zien we dat percentueel de G4 het vaakst regelingen treft om het verschil tussen het door de overheid gestelde uurtarief en het daadwerkelijke uurtarief te compenseren voor de doelgroep. Zo weegt 67 procent van de G4 per gezin af of zij een hogere compensatie moeten ontvangen. Eén van de gemeenten geeft ook nog het volgende mee:

*“Artikel 1.13 staat het niet toe om boven het wettelijke maximum uurprijs te compenseren, waardoor de regeling momenteel niet goed uitvoerbaar is. Na toepassing van dit artikel blijft er door de verhoogde uurtarieven in de kinderopvangsector nog een flinke eigen bijdrage over (na compensatie), waardoor het voor de doelgroep nog steeds niet betaalbaar is. Dit leidt er onder andere toe dat de gemeentelijke doelgroep in de bijstand niet toegeleid kan worden naar een re-integratietraject en daardoor in de bijstand blijven zitten, wat uiteindelijk duurder is dan wanneer de volledige eigen bijdrage (dus ook het gedeelte boven het wettelijk maximum) zou worden vergoed.”*

*G4 gemeente*

Uit de *focusgroeps gesprekken* komt naar voren dat er gemeenten zijn die tot het maximum fiscaal uurtarief kinderopvang vergoeden, maar er ook gemeenten zijn die een hogere vraagprijs van kinderopvangorganisaties vergoeden voor ouders. In enkele gemeenten ligt de vraagprijs van kinderopvangorganisaties zelfs onder het maximum fiscaal uurtarief. Als de vraagprijs bovengemiddeld hoog is, dan gaat de gemeente hierover in gesprek met de kinderopvangorganisatie. Over het algemeen tonen kinderopvangorganisaties welwillendheid als het gaat om een gemeentelijke vergoeding op grond van artikel 1.13. Een grote gemeente geeft echter aan er al tegenaan te lopen dat kinderopvangorganisaties niet meer meebewegen: *“In het verleden waren kinderopvangorganisaties nog wel eens bereid om op het wettelijke uurtarief te zitten. Maar nu geven ze aan dat het gewoon niet meer rendabel is om aan die maximumprijs te houden.”*

Eén van de gemeenten waarmee is gesproken gaat ervan uit dat ze niet meer dan het maximale fiscaal uurtarief mogen vergoeden. Doordat kinderopvangorganisaties vaak een hoger uurtarief hanteren, blijft er in deze gemeente nog steeds een financiële drempel voor de doelgroep, waardoor een kwart van de doelgroep alsnog niet hun kinderen naar de kinderopvang kan brengen.

Gemeenten uiten hun zorgen over de ontwikkeling van de vraagprijs van kinderopvang bij het groeiende tekort van kinderopvang en de aangekondigde stelselherziening. Dit kan volgens hen de vraagprijs verder opdrijven. Kinderopvangorganisaties met een overwegend commerciële inslag kunnen bij schaarste voorrang geven aan ouders die de volledige rekening zelf kunnen betalen, zo wordt gezegd. Dit is volgens meerdere gemeenten een reële dreiging. Een prijsplafond wordt door een van de gemeenten als mogelijke oplossing genoemd.

### **2.2.7 Effecten van het gebruik van artikel 1.13**

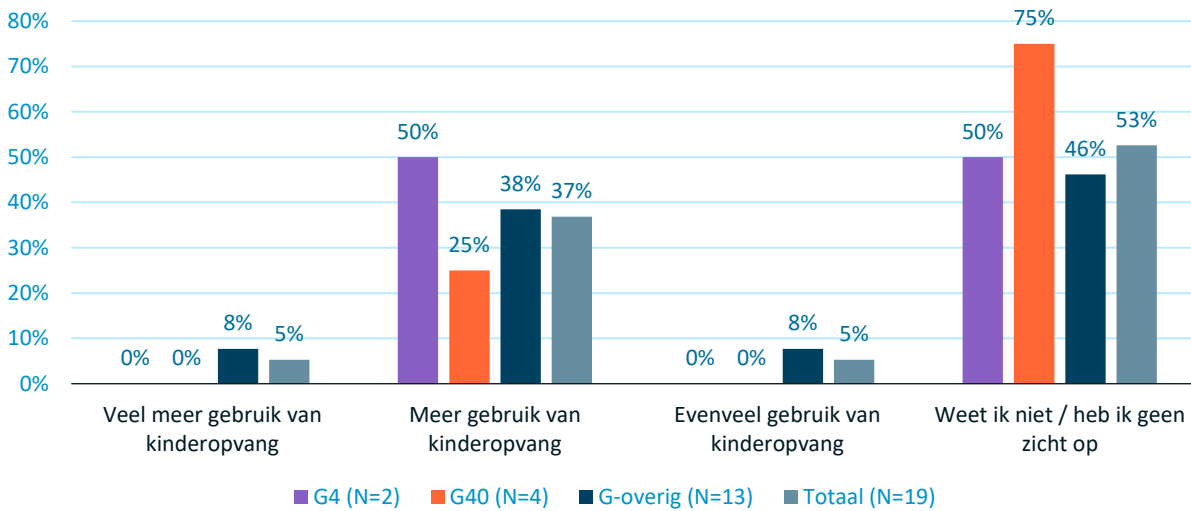
Artikel 1.13 is een middel dat wordt ingezet om de kosten van kinderopvang voor de doelgroep te compenseren. Dit heeft als doel om ouders in de doelgroep te stimuleren om hun kinderen naar de kinderopvang te brengen zodat zij zich, in de tijd dat hun kinderen bij de kinderopvang zijn, kunnen voorbereiden op participatie op de arbeidsmarkt.

Om erachter te komen of meer ouders hun kinderen naar de kinderopvang brengen, hebben we dit bij de gemeenten uitgevraagd.



**Figuur 2.15**

*Effecten van artikel 1.13 op het gebruik van kinderopvang door ouders die in aanmerking komen voor het artikel (N=19)*

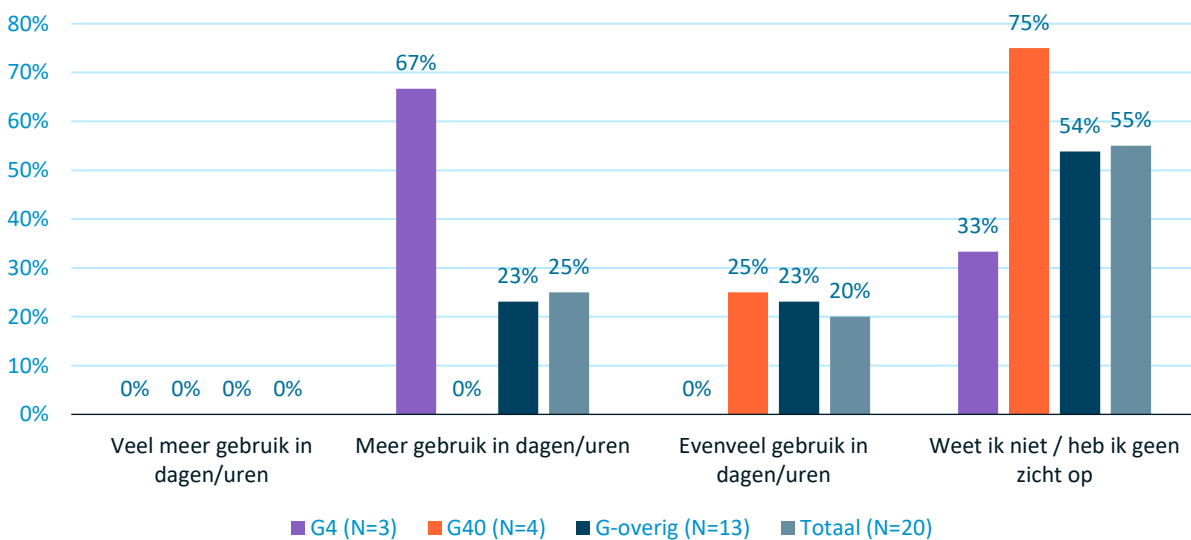


Iets meer dan de helft, 53 procent van de gemeenten, geeft te kennen geen zicht te hebben of niet te weten of meer ouders gebruik maken van de kinderopvang, doordat zij in hun eigen bijdrage gecompenseerd worden. Gemeenten die hier wel zicht hebben, geven het vaakst aan dat meer ouders gebruik maken van kinderopvang (37%).

Ook hebben we gevraagd of ouders vaker hun kinderen naar de kinderopvang brengen door de regeling.

**Figuur 2.16**

*Effecten van artikel 1.13 op het gebruik van kinderopvang door ouders die in aanmerking komen voor het artikel (N=20)*



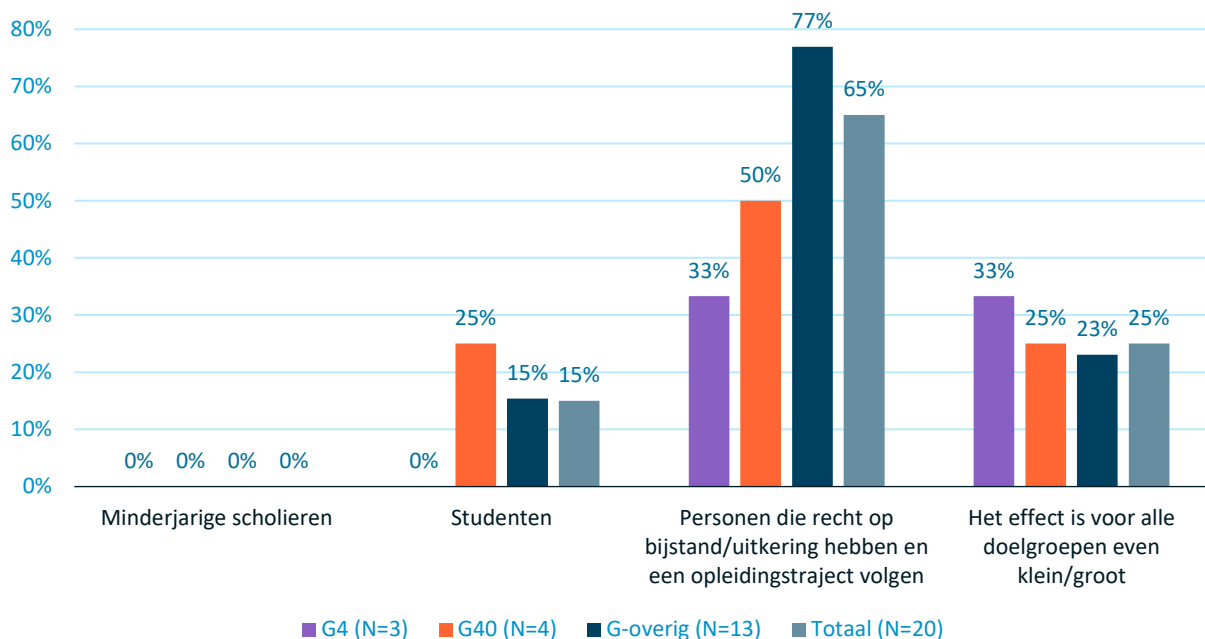
Ook hier geeft de grootste groep gemeenten (55%) aan geen zicht te hebben of niet te weten of ouders vaker hun kinderen naar de kinderopvang brengen doordat zij in hun eigen bijdrage gecompenseerd worden. Van de gemeenten die hier wel zicht op hebben, zien vooral de G4-gemeenten dat ouders vaker hun kinderen naar de kinderopvang brengen.

Tot slot hebben we gevraagd voor welke doelgroep de effecten het grootst zijn. Deze vraag is gesteld aan alle gemeenten die artikel 1.13 inzetten, ook als zij geen zicht hadden op de effecten. Eén G4-gemeente,

één G40-gemeente en één G-overig gemeente heeft de vraag niet beantwoord, vermoedelijk omdat zij geen zicht op de effecten hebben.

**Figuur 2.17**

*Doelgroep waar het effect van de inzet van artikel 1.13 op het gebruik van kinderopvang het grootst is (N=20)*



Volgens 65 procent van de kleine groep van 20 gemeenten is het effect van de inzet van artikel 1.13 het grootst bij de personen die recht hebben op bijstand/uitkering en een opleidingstraject volgen. Een kwart van de gemeenten geeft aan dat het effect ervan voor alle doelgroepen even klein/groot is. Geen van de gemeenten vindt dat de effecten op minderjarige scholieren het grootst zijn.

Uit de *focusgroepsgesprekken* komt, net zoals uit de enquête, naar voren dat gemeenten het lastig vinden om de vraag te beantwoorden of het gebruik van kinderopvang toeneemt of is toegenomen door het bestaan van artikel 1.13. Er bestaan bij de meeste gemeenten geen afspraken met kinderopvangorganisaties over het bijhouden van wie met welke gemeentelijke regeling kinderopvang bij hen afneemt, en de gemeenten houden dit zelf ook niet bij. Op verzoek kunnen gemeenten wel in kaart brengen hoeveel middelen voor welke regeling worden ingezet en hoeveel ouders er gebruik van maken, maar ze houden dat niet op voorhand bij en hebben dit ook niet paraat. Logischerwijs kunnen zij hierdoor ook moeilijk zeggen voor welke doelgroep het effect van het gebruik van artikel 1.13 het grootst is. De vermoedelijke reden waarom de meeste gemeenten in figuur 2.17 hebben aangegeven dat het effect het grootst is voor personen die recht hebben op bijstand/uitkering en een opleidingstraject volgen, is omdat dat de grootste of zelfs enige doelgroep in hun gemeente is die er gebruik van maakt.

Ondanks dat gemeenten geen zicht hebben op effecten, durven zij wel iets over de impact van het compenseren van de eigen bijdrage, mogelijk via artikel 1.13, te zeggen. Zo stelt het gemeenten in staat om financiële drempels weg te nemen bij groepen ouders met kinderen die bijvoorbeeld in een inburgerings- of (re)integratietraject zitten. Deze specifieke groepen ouders hebben voor hun kinderen kinderopvang nodig. De kinderen van deze ouders hebben ook baat bij deelname aan kinderopvang. Zonder toepassing van het artikel zouden deze specifieke groepen ernstige problemen ondervinden met het volgen van scholing, studie, inburgering, (re)integratie e.d. *“Als artikel 1.13 van overheidswege zou worden afgeschaft,*

stelt dat gemeenten voor een groot probleem. Vooral inburgering en (re)integratie wordt dan vrijwel onmogelijk gemaakt. Dan loopt Nederland vast”, zegt één van de beleidsmedewerkers.

Aanvullend geeft een andere beleidsmedewerker aan dat als artikel 1.13 er niet zou zijn, er meer mensen niet zouden kunnen (re)integreren, wat uiteindelijk meer kosten voor de overheid: “Je wil niet dat dit soort burger het gevoel heeft dat die erop achteruit gaat door gebruik te maken van kinderopvang. Het is de investering waard om hen te stimuleren om weer toe te treden tot de arbeidsmarkt, anders vallen ze terug in de bijzondere bijstand en zijn de kosten en praktische gevolgen veel groter.”

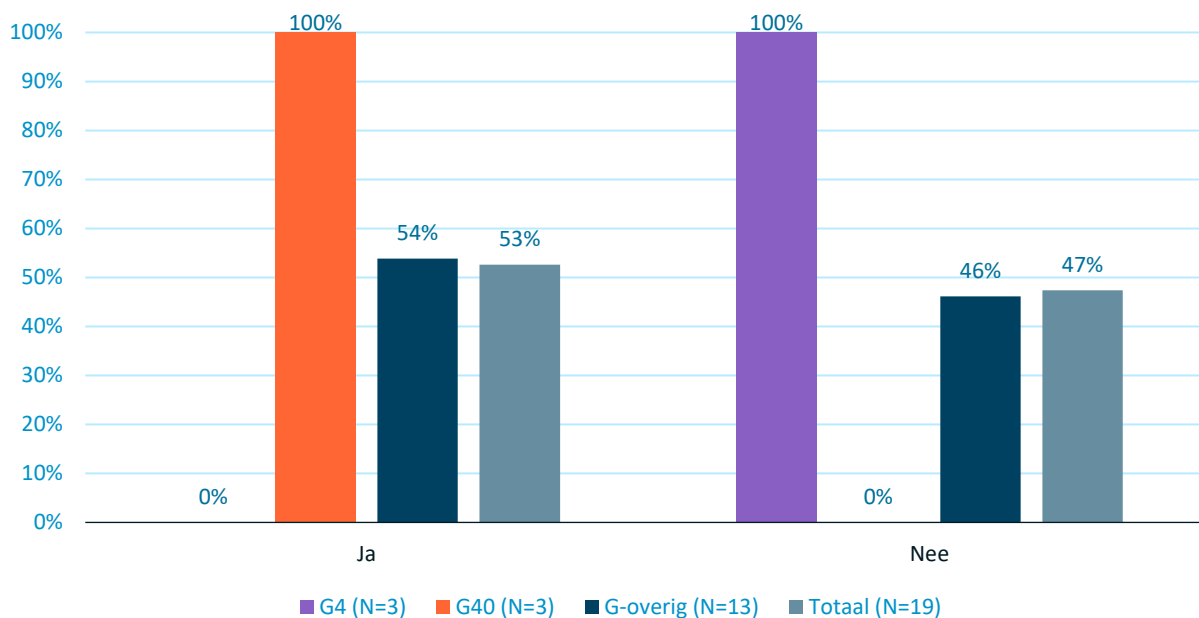
Bovendien neemt de kanselijkheid voor de kinderen van deze ouders ook af, doordat zij minder snel naar de kinderopvang zullen gaan.

## 2.2.8 Andere regelingen die worden ingezet ter compensatie van de eigen bijdrage

Gemeenten gebruiken soms verschillende regelingen om de volledige kosten van inwoners te compenseren, omdat het niet altijd lukt via één regeling. Daarom hebben we uitgevraagd of gemeenten de doelgroep van artikel 1.13 ook compenseert via andere regelingen.

**Figuur 2.18**

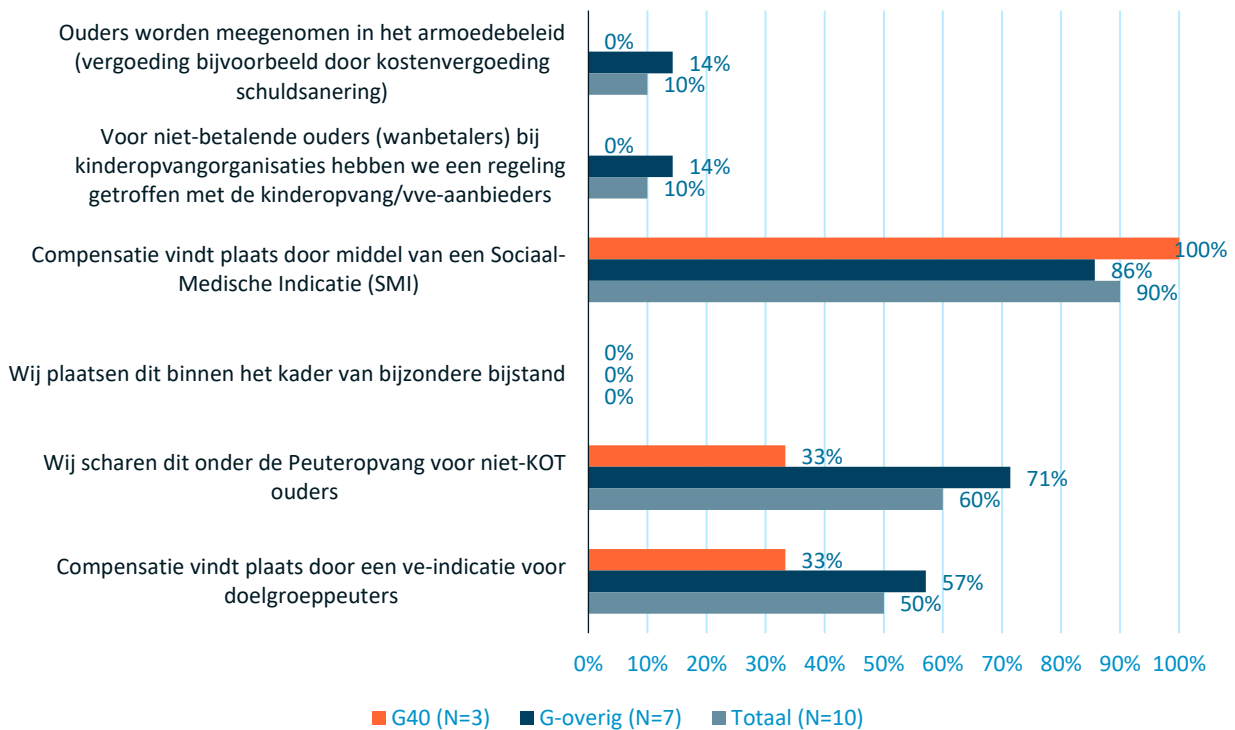
*Krijgen gemeenten het voor elkaar om de volledige kinderopvang toeslag (inclusief eigen bijdrage) te vergoeden door gebruik te maken van andere regelingen dan die onder artikel 1.13? (N=19)*



Alle drie G4-gemeenten geven aan dat het ze niet lukt om de volledige kosten van de kinderopvang te vergoeden door gebruik te maken van andere regelingen dan die onder artikel 1.13. De drie G40-gemeenten zeggen daarentegen dat het hen wel lukt. Van de G-overig gemeenten geeft ongeveer de helft aan dat het hen wel lukt, en de andere helft niet. Aan de gemeenten die aangegeven hebben het wel voor elkaar te krijgen om de volledige kosten van de kinderopvang te vergoeden via andere regelingen dan artikel 1.13, hebben we gevraagd welke andere regelingen zij hiervoor inzetten (zie figuur 2.19).

**Figuur 2.19**

*Gemeenten die gebruik maken van 1.13: Overige regelingen die worden ingezet om de eigen bijdrage te compenseren (N=10)*



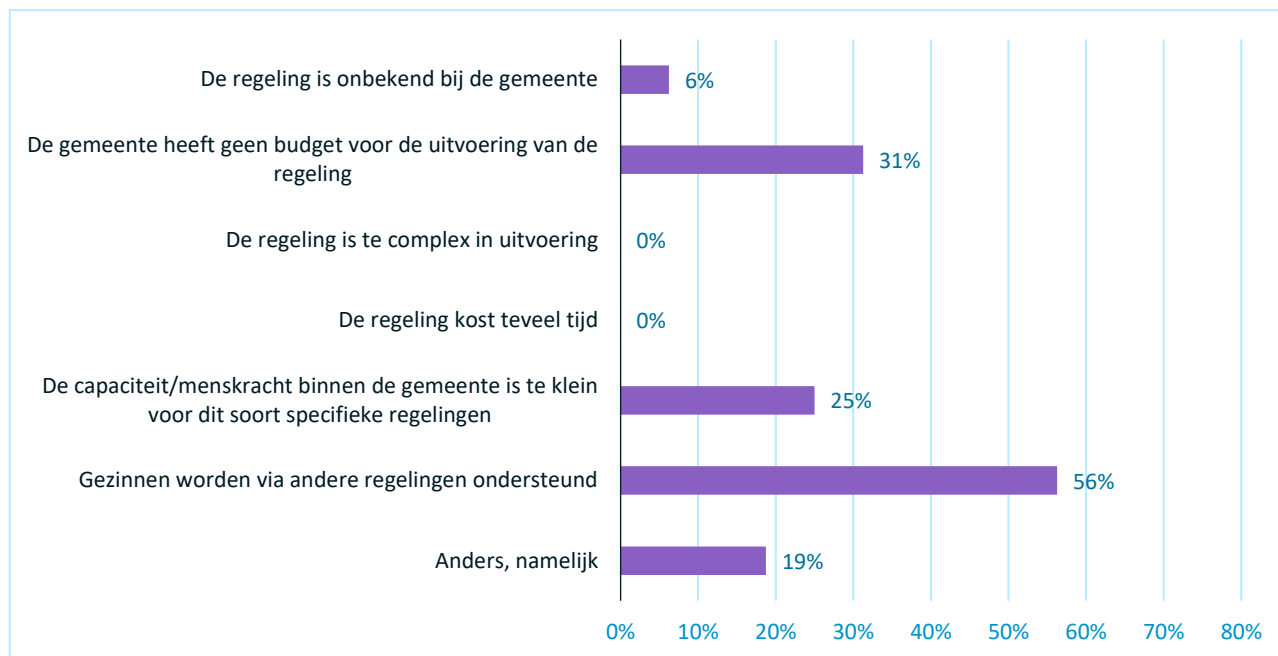
De meeste gemeenten die het lukt om de eigen bijdrage van ouders volledig te compenseren via andere regelingen dan artikel 1.13, compenseren de eigen bijdrage door middel van het afgeven van een SMI (90%). Enkele gemeenten compenseren de eigen bijdrage door dit onder de regeling voor peuteropvang voor niet-kinderopvangtoeslaggerechtigde ouders te scharen of doordat peuters een VVE-indicatie ontvangen. Eén gemeente merkte bij deze vraag op dat het scharen onder de peuteropvang voor niet-kinderopvangtoeslaggerechtigde ouders en het compenseren door het afgeven van een VVE-indicatie als voorliggende voorziening worden ingezet, waarbij een kleine eigen bijdrage kan resteren.

## 2.3 Gemeenten die geen gebruik maken van artikel 1.13

Zestien gemeenten, alle uit de categorie G-overig, hebben aangegeven niet gebruik te maken van artikel 1.13, maar hier wel bekend mee te zijn. Dat is 55 procent van alle kleine gemeenten uit G-overig die wel bekend zijn met het artikel. Mogelijk is het artikel voor deze gemeenten minder nuttig. Om erachter te komen waarom deze gemeenten er niet (meer) gebruik van maken, hebben wij dit aan hen gevraagd. Ook hier moet bij de interpretatie van de resultaten rekening gehouden worden met het beperkte aantal gemeenten waarvan wij een respons hebben gekregen.

**Figuur 2.20**

*Redenen waarom gemeenten geen gebruik (meer) maken van artikel 1.13 (N=16; alle G-overig)*



De meest genoemde redenen door deze gemeenten zijn dat gezinnen al via andere regelingen worden ondersteund (56%; N=9) of dat de gemeente geen budget heeft voor de uitvoering van de regeling (31%; N=5). Bij 'anders, namelijk' noemen twee gemeenten dat zij nog nooit een aanvraag binnen hebben gekregen voor compensatie op grond van artikel 1.13 en geeft één gemeente aan dat politiek-bestuurlijk de breed gedragen mening is dat ouders ook een eigen verantwoordelijkheid dragen voor het gebruik van voorzieningen in relatie tot de opvoeding van hun kinderen en dat de overheid er niet altijd is om te compenseren of te vergoeden.

Aan de negen gemeenten die aangegeven hebben gezinnen al via andere regelingen te ondersteunen in het vergoeden van de kosten van de kinderopvang, hebben we gevraagd welke andere regelingen zij hiervoor inzetten (zie figuur 2.21).

**Figuur 2.21**

*Gemeenten die geen gebruik maken van 1.13: Regelingen die worden ingezet om de eigen bijdrage te compenseren (N=9; allen G-overig)*



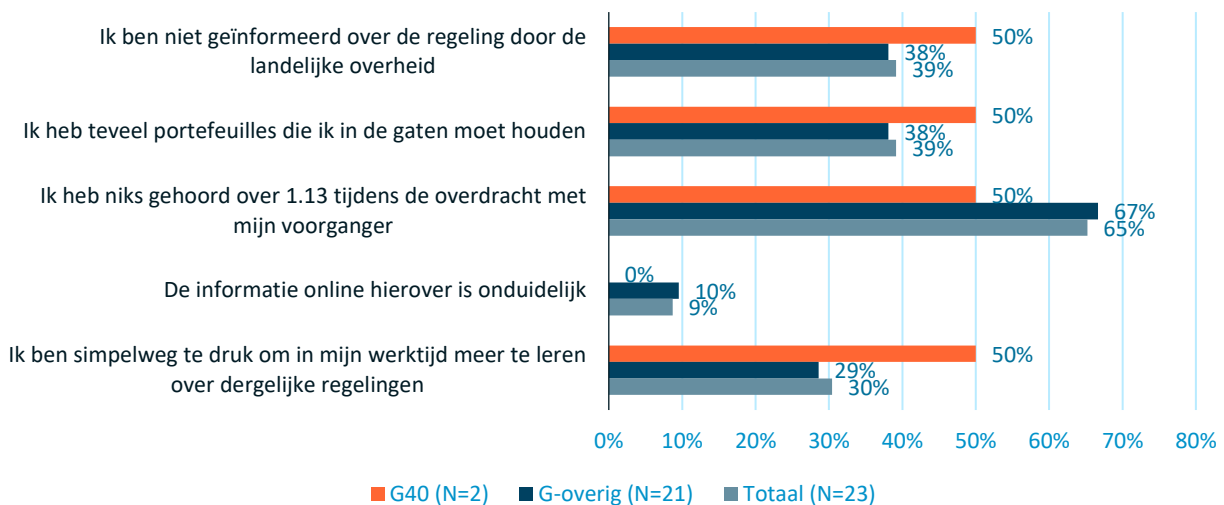
De negen gemeenten zetten verschillende regelingen in om de eigen bijdrage te compenseren. Bij de optie 'anders, namelijk' noemen twee gemeenten dat zij deze kosten vanuit het re-integratiebudget vergoeden, indien de desbetreffende persoon via een re-integratie traject werk heeft gevonden. Eén gemeente noemt daarnaast dat dit maatwerk voor hen is, door het kleine aantal ouders dat in aanmerking komt voor compensatie.

## 2.4 Gemeenten die onbekend zijn met artikel 1.13

Van de 60 gemeenten die de enquête hebben ingevuld, zeggen 23 gemeenten (38%) (2 uit G40 en 21 uit G-overig) dat zij niet bekend zijn met artikel 1.13. Wij hebben deze gemeenten gevraagd waarom dat zo is (zie figuur 2.22).

**Figuur 2.22**

*Redenen waarom beleidsmedewerkers denken onbekend te zijn met artikel 1.13 (N=23)*

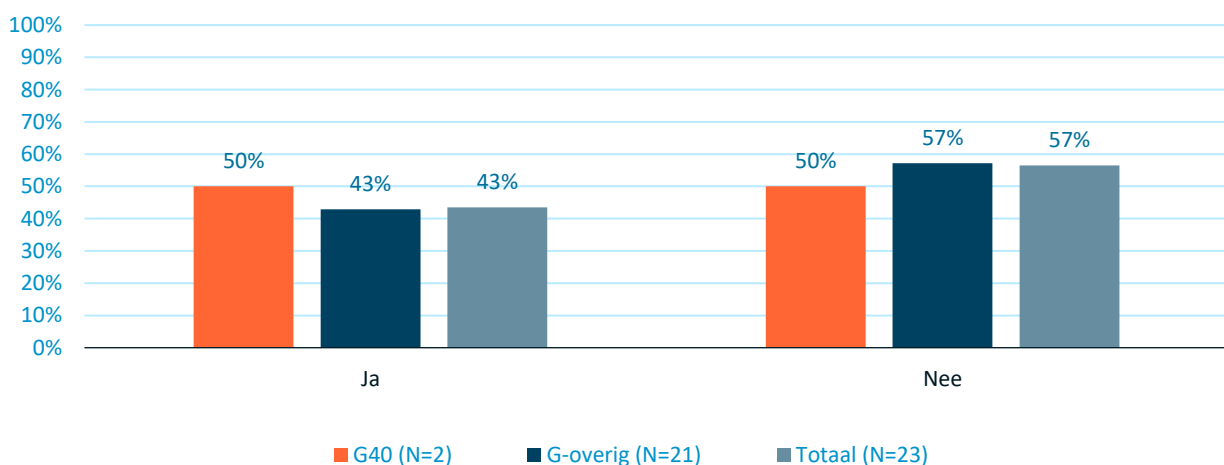


De meeste beleidsmedewerkers maken duidelijk dat zij denken onbekend te zijn met artikel 1.13 doordat zij tijdens de overdracht met hun voorganger er niets over hebben gehoord (65%). Echter, ook andere redenen voor het niet bekend zijn met artikel 1.13 worden door een aanzienlijk aantal gemeenten genoemd. Dit betreft dat zij niet geïnformeerd zijn over de regeling door de landelijke overheid (39%), dat zij te veel dossiers onder hun hoede hebben (39%), en dat zij simpelweg te druk zijn om in hun werktijd meer te leren over dergelijke specifieke regelingen (30%).

Ondanks dat deze groep gemeenten onbekend is met het artikel, kan het wel zijn dat zij toch de volledige kinderopvangtoeslag, inclusief eigen bijdrage, via andere regelingen vergoeden voor de doelgroep. Daarom hebben wij deze 23 gemeenten gevraagd of dat hen lukt.

**Figuur 2.23**

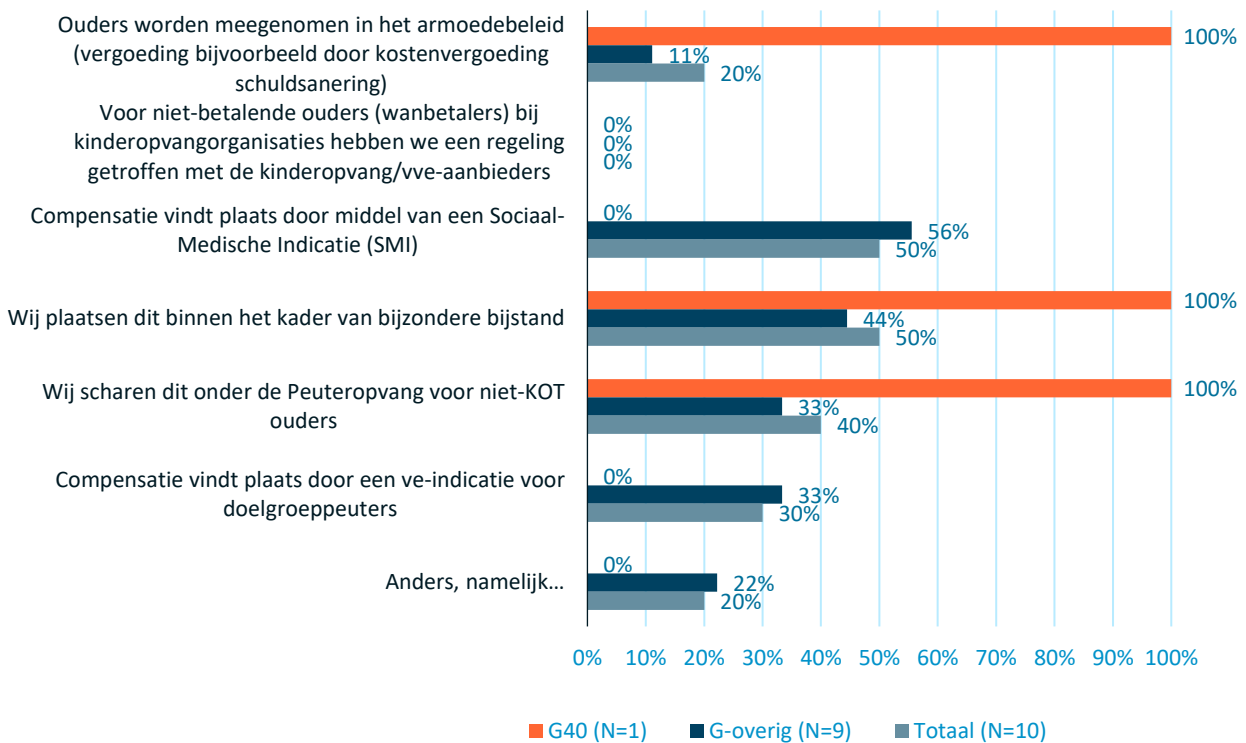
*Krijgen gemeenten het voor elkaar om de volledige kinderopvang toeslag (inclusief eigen bijdrage) ook te vergoeden door gebruik te maken van andere regelingen dan die onder artikel 1.13? (N=23)*



Van de gemeenten die onbekend zijn met artikel 1.13, lukt het 43 procent om toch de volledige kinderopvangtoeslag, inclusief eigen bijdrage, te vergoeden. Ook voor één van de twee G40-gemeenten lukt dit. Regelingen die zij daarvoor inzetten zijn in figuur 2.24 weergegeven.

**Figuur 2.24**

*Gemeenten die onbekend zijn met 1.13: Regelingen die worden ingezet om de eigen bijdrage te compenseren (N=10)*



De meeste gemeenten compenseren door middel van een SMI (50%), via de bijzondere bijstand (40%) en/of door compensatie te scharen onder de regeling van peuteropvang voor niet-kinderopvangtoeslaggerechtigde ouders (40%). Twee gemeenten die gebruik hebben gemaakt van de optie 'anders, namelijk' geven aan dat dit maatwerk voor hen is, vanwege het kleine aantal ouders dat in aanmerking komt voor compensatie.

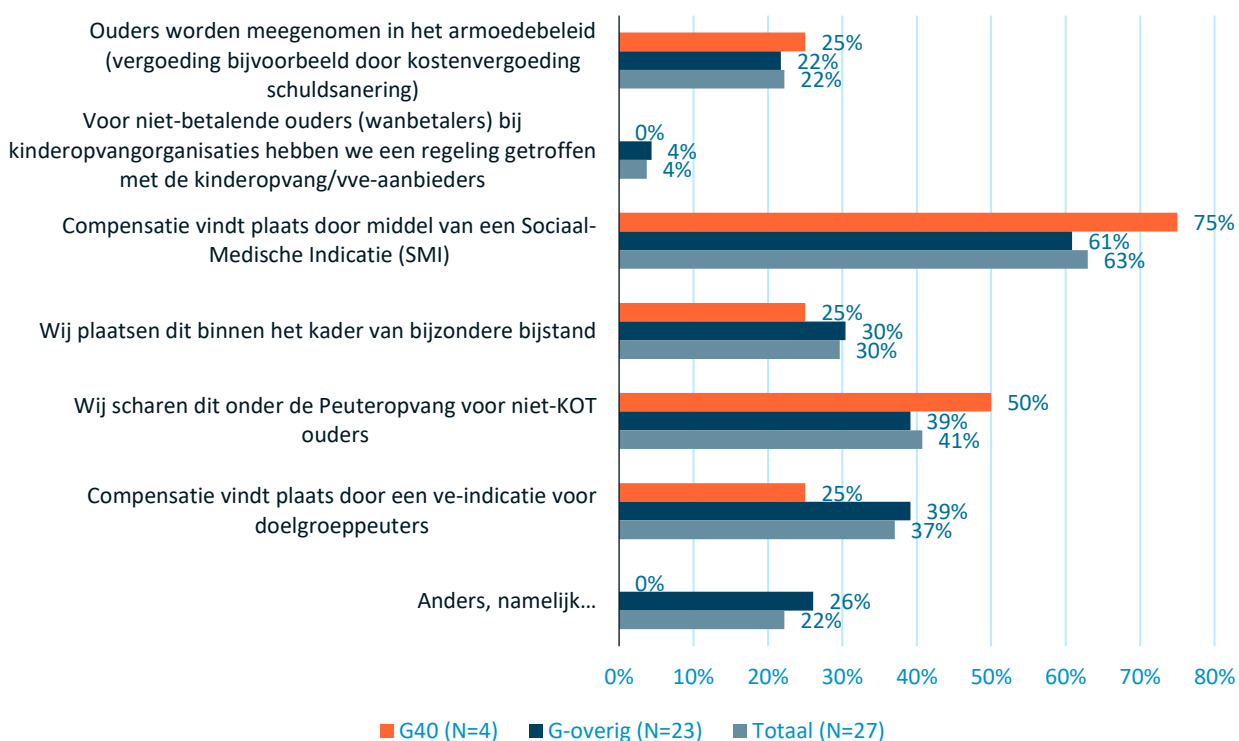
## 2.5 Overzicht aantal ingezette andere regelingen

De vraag welke regelingen worden ingezet om volledig de eigen bijdrage te compenseren, hebben we aan alle drie de groepen gemeenten gesteld: de groep die bekend is met artikel 1.13 en ook gebruik maakt van het artikel, de groep die wel bekend is met het artikel maar er niet gebruik van maakt en de groep gemeenten die onbekend is met artikel 1.13. In onderstaande grafiek zijn de antwoorden van deze drie groepen samengevoegd om een totaalbeeld te schetsen van welke andere regelingen worden ingezet. Ook hier gaat het om kleine aantallen gemeenten, die slecht een indicatie bieden van hoe dit op landelijk niveau er uitziet.



**Figuur 2.25**

*Regelingen die worden ingezet om de eigen bijdrage te compenseren (N=27)*



Het vaakst wordt de eigen bijdrage gecompenseerd door middel van een SMI. Compensatie vindt verder ook redelijk vaak plaats door dit onder de regeling van de peuteropvang voor niet-kinderopvangtoeslaggerechtigde ouders te scharen en/of door ouders van kinderen met een VVE-indicatie te compenseren. Voor- en Vroegschoolse Educatie is een belangrijk beleidsterrein van gemeenten dat onder het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid valt. Gemeenten krijgen voor de uitvoering van dit beleid, gerichte op het aanbieden van extra ontwikkelingsstimulering voor doelgroepeuters uit minder kansrijke gezinnen, aanvullende middelen van het Rijk via een specifieke doeluitkering. Ook in de *focusgroepen* wordt door enkele beleidsmedewerkers het vermoeden uitgesproken dat er gemeenten zijn die het gebruik van artikel 1.13 koppelen aan de indicatiestelling voor VVE.

# Bijlage 1: geïntegreerd gespreksverslag drie focusgroepen over artikel 1.13

## Deelnemers aan de focusgroepen 1, 2 en 3:

Focusgroep 1: Gemeente Amsterdam, Simpelveld (geen gebruik), Aan en Hunze (geen gebruik), Eemsdelta en Winterswijk.

Focusgroep 2: Gemeente Den Haag en Montferland (geen gebruik)

Focusgroep 3: Gemeente Westerkwartier, Den Helder (geen gebruik) en Terneuzen

## Artikel 1.13 in bredere context

Artikel 1.13 van de Wet kinderopvang biedt gemeenten de mogelijkheid om drie bijzondere groepen ouders met kinderen (scholieren, student en personen die recht op bijstand of een uitkering hebben en daarbij een traject naar werk volgen) te compenseren in de eigen kosten van de kinderopvang. Gemeenten of een andere derde partij (bijvoorbeeld hun ouders) kunnen de kosten van ouders overnemen.

Verschillende beleidsmedewerkers waarschuwen ervoor om artikel 1.13 niet geïsoleerd te bekijken, maar in de bredere context te beschouwen van andere wetten, regelingen en budgetten die overlappende doelgroepen bedienen.

## Artikel 1.13 wordt overbodig bij algemeen toegankelijke kinderopvang

Onder meer door de complexiteit en veelheid van regelingen is er een breed gekoesterde wens bij gemeenten om van de kinderopvang een algemeen toegankelijke (kosteloze) basisvoorziening te maken. Hierdoor zouden artikel 1.13 en andere aparte (armoede)regelingen overbodig worden. Gewezen wordt op de uitgestelde stelselherziening per 2027 die vooral voor de inkomensgroepen met een inkomen boven het wettelijk sociaal minimum gunstig zal uitpakken, terwijl gemeenten vooral bezig zijn met het ondersteunen van de werkende minima door het wegnemen of verlagen van financiële drempels buiten de compensatie van de eigen bijdrage om. Dit is een kwetsbare maatschappelijke groep die vaak buiten de boot valt.

## Diverse regelingen vragen om creativiteit binnen gemeenten

In de praktijk lopen verschillende regelingen vanuit diverse beleidsvraagstukken door elkaar (Participatiewet, peuterregeling, Sociaal-Medische Indicatie, Wet op het Primair Onderwijs, Onderwijsachterstandenbeleid/Voor- en Vroegschoolse Educatie, artikel 1.13, armoedebestrijding e.d.). In de ogen van meerdere gemeenten is er sprake van een gefragmenteerd systeem, want vaak betreft het regelingen die over een en dezelfde doelgroepen gaan. In gevallen bestaan er meerdere regelingen naast elkaar, die vaak gefinancierd worden uit verschillende geldstromen. Dit beweegt gemeenten er veelal toe om creatieve oplossingen te bedenken.

Soms is toepassing van artikel 1.13 één van de meerdere armoederegelingen. Binnen een andere gemeente is het onderdeel van een zogeheten 'kindpakket'. Eén van de beleidsmedewerkers waarmee is gesproken zegt dat binnen hun gemeente een zogeheten 'scholierenvergoeding' van kracht is die ouders met een laag inkomen indirect compenseert. Zij kunnen artikelen aanschaffen die nodig zijn voor hun schoolgaande kinds. De ouderbijdrage kan niet gedeclareerd worden. De scholierenvergoeding is niet zonder reden nagenoeg even hoog als de eigen 4%-kosten bij deelname aan de voorschool (een kinderdagverblijf met voorschoolse educatie dat wordt gefinancierd door de gemeente). Op deze manier helpt de gemeente ook de doelgroep te ondersteunen die nu niet onder artikel 1.13 valt, zoals de werkende minima (met recht op kinderopvangtoeslag). De gemeente die een kindpakket hanteert, zegt ouders diverse keuzes te geven.

Ouders kunnen binnen het kindpakket kiezen voor compensatie van de eigen ouderbijdrage, maar zij kunnen ook kiezen voor zwemles of lidmaatschap aan een sportvereniging voor hun kind(eren). Er kan worden 'gewinkeld'. Dit geeft ouders van kinderen met een smalle portemonnee veel keuzevrijheid, maar kan ook betekenen dat ouders wat anders kiezen dan kinderopvang voor hun kind(eren).

Gemeenten zouden graag zien dat de schotten tussen deze regelingen verdwijnen om verwarring en complexiteit in de toepassing ervan te voorkomen. Een enkele gemeente geeft aan dit in praktijk al te doen, door artikel 1.13 als deel van een groter geheel van regelingen onder bijzondere bijstand in te zetten. Tegelijk zijn meerdere gemeenten van mening dat SMI bijvoorbeeld niet geïntegreerd hoeft te worden met artikel 1.13. Een SMI wordt afgegeven als de ouders geen recht hebben op kinderopvangtoeslag, dit betreft een vrij exclusieve doelgroep die weinig voorkomt. Een enkele gemeente vindt juist wel dat SMI onderdeel van de doelgroep van artikel 1.13 zou moeten zijn. Als de ouder in kwestie langer dan zes maanden ziek is en ze de SMI-toeslag niet meer ontvangen, hebben zij geen recht op compensatie van de eigen bijdrage terwijl zij dit wel gewenst achten voor het ondersteunen van ouders.

In de communicatie naar de doelgroep van de regeling worden kansen gemist. Dit heeft mede te maken met de complexiteit aan regels en de onbekendheid van artikel 1.13. Zo geeft een gemeente aan dat de regeling zowel direct als indirect raakt aan thema's die vaak bij verschillende diensten belegd zijn (participatie, gelijke kansen, jeugd, inkomen, etc.). Toch zijn lang niet alle beleidsmedewerkers op deze afdelingen bekend met de regeling en de mogelijkheden die hierdoor geboden kunnen worden aan de doelgroep ervan. Desalniettemin wordt de doelgroep van artikel 1.13 in meerdere gemeenten bereikt, maar is er daarbij soms onduidelijkheid of daarvoor formeel gezien gebruik wordt gemaakt van artikel 1.13 of toch van een andere regeling.

### **Noodzakelijk duwtje in de rug voor scholing, inburgering en (re)integratie**

De gemeenten die gebruik maken van artikel 1.13 zijn in aanleg content met de functie. Het artikel stelt ze in staat om financiële drempels weg te nemen bij groepen ouders met kinderen die bijvoorbeeld in een inburgerings- of (re)integratietraject zitten. Deze specifieke groepen ouders hebben voor hun kinderen kinderopvang nodig. De kinderen van deze ouders hebben ook baat bij deelname aan kinderopvang. Zonder toepassing van het artikel zouden deze specifieke groepen ernstige problemen ondervinden met het volgen van scholing, studie, inburgering, (re)integratie e.d.

*"Als artikel 1.13 van overheidswege zou worden afgeschaft, stelt dat gemeenten voor een groot probleem. Vooral inburgering en (re)integratie wordt dan vrijwel onmogelijk gemaakt. Dan loopt Nederland vast",* zegt één van de beleidsmedewerkers.

Aanvullend geeft een andere beleidsmedewerker aan dat als artikel 1.13 er niet zou zijn, dat meer mensen niet zouden kunnen (re)integreren, wat uiteindelijk meer kost voor het Rijk:

*"Je wil niet dat dit soort burger het gevoel heeft dat die erop achteruit gaat door gebruik te maken van kinderopvang. Het is de investering waard om hen te stimuleren om weer toe te treden tot de arbeidsmarkt, anders vallen ze terug in de bijzondere bijstand en zijn de kosten en praktische gevolgen veel groter."*

Bovendien neemt de kanselijkheid voor de kinderen van deze ouders ook af, doordat zij minder snel naar de kinderopvang zullen gaan.

Eén van de gemeenten waarmee is gesproken gaat ervan uit dat ze niet meer dan het maximale fiscaal uurtarief mogen vergoeden. Doordat kinderopvangorganisaties vaak een hoger uurtarief hanteren, blijft er in deze gemeente nog steeds een financiële drempel voor de doelgroep, waardoor een kwart van de doelgroep alsnog niet hun kinderen naar de kinderopvang kan brengen.

Ook aan praktische drempels met betrekking tot het aanvragen van toeslagen wordt tegemoet gekomen door één van de gemeenten.

*“We werken hiervoor samen met twee grote lokale kinderopvangorganisaties. Wanneer een inwoner zich bij de kinderopvangorganisatie aanmeldt vraagt de kinderopvang zelf de nodige toeslag aan bij de Belastingdienst. Ook stelt de kinderopvang de gemeente op de hoogte van de kosten, toeslagen en eigen bijdrage, zodat die de beschikking kan opmaken. Ook de betaling van de eigen bijdrage gebeurt dan rechtstreeks aan de kinderopvang en niet aan de ouders. Wanneer er sprake is van eventuele schulden of naheffingen staat de gemeente hiervoor garant. Wij hebben goede afspraken gemaakt met de kinderopvangen in onze regio, wat ik persoonlijk als een prettige samenwerking ervaar.”*

### **Artikel 1.13 onderdeel van breder gemeentelijk beleid**

Gemeenten hebben artikel 1.13 op diverse wijzen ingebed in het gemeentelijk beleid. Soms is het één van de meerdere armoederegelingen. Binnen een andere gemeente is het onderdeel van een zogeheten ‘kindpakket’. Eén van de beleidsmedewerkers waarmee is gesproken zegt dat binnen hun gemeente een zogeheten ‘scholierenvergoeding’ van kracht is die niet zonder reden nagenoeg even hoog is als de eigen 4%-kosten bij deelname aan de voorschool (een kinderdagverblijf met voorschoolse educatie dat wordt gefinancierd door de gemeente). Op deze manier helpt de gemeente ook de doelgroep te ondersteunen die nu niet onder artikel 1.13 valt, zoals de ouders met een laag inkomen. Zij worden nu via een omweg, dus op een indirecte wijze geholpen, waarmee de betreffende beleidsmedewerker zelf overigens niet heel gelukkig mee is. De gemeente die een kindpakket hanteert, zegt ouders diverse keuzen te geven. Ouders kunnen binnen het kindpakket kiezen voor gebruikmaking van artikel 1.13, maar zij kunnen ook kiezen voor zwembles of lidmaatschap aan een sportvereniging voor hun kind(eren). Er kan worden ‘gewinkeld’. Dit geeft ouders van kinderen met een smalle portemonnee veel keuzevrijheid, maar kan ook betekenen dat ouders wat anders kiezen dan kinderopvang voor hun kind(eren).

### **Artikel 1.13 wordt niet door alle gemeenten (volledig) benut**

Een deel van de gemeenten weet af van het bestaan en maakt ook gebruik van artikel 1.13. Hoe de verdeling van gebruik en non-gebruik op landelijk niveau is, is onbekend. Het is ook niet verplicht voor gemeenten om gebruik van de regeling te maken. De niet-gebruikende gemeenten zien in artikel 1.13 een mooie aanvulling op hun beleidsinstrumentarium, al zien sommige van hen ook in dat het artikel niet ingezet *hoeft te* worden doordat de specifieke doelgroepen die onder artikel 1.13 vallen niet op grote schaal aanwezig zijn en de behoefte aan de tegemoetkoming in de kosten niet heel groot is. Zo geeft één van de gemeenten die gebruik maakt van de regeling aan dat de regeling slechts wordt ingezet voor een erg kleine groep inwoners: *“Uit onze systemen blijkt dat we met de regeling ongeveer 14 personen/gezinnen helpen (op 64.957 inwoners).”*

Wel willen gemeenten, die nu niet gebruik maken van artikel 1.13, voor personen/gezinnen die ervoor in aanmerking komen, klaar kunnen staan met een oplossing, mocht de vraag ernaar komen. In dat geval zal binnen de gemeente onderzocht moeten worden, hoe, voor wie en met welke financiële middelen artikel 1.13 kan worden toegepast.

Sommige gemeenten benutten tot voor kort niet de volledige mogelijkheden van artikel 1.13. Zo heeft één van de gemeenten pas recent studenten (jonge ouders met studiefinanciering) toegevoegd als doelgroep. Dit geeft evenwel druk op de schaarse gemeentelijke budgetten. Kleinere gemeenten die zelf geen universiteit of in de regio hebben, geven aan dat dit een heel specifieke doelgroep is die bij hen niet of nauwelijks voorkomt. Dit geldt ook voor tienermoeders die een studie volgen. Deze specifieke groepen komen naar verwachting vaker voor in een grootstedelijke context.

Aan de andere kant zijn er ook gemeenten die ouders, wanneer zij in aanmerking komen voor artikel 1.13, bevragen over de inzet van hun eigen sociale netwerk bij de opvang van hun kinderen. Dit wordt deels gedaan vanuit efficiëntieoverwegingen. Maar ook omdat de kinderopvang niet altijd beschikbaar is op de (populaire) dagen die nodig zijn voor de opvang van hun kinderen, gelet op de studie, inburgering of (re)integratie.

Opmerkelijk genoeg geeft één van de gemeenten, die voorafgaand aan de deelname aan de focusgroep niet op de hoogte was van het bestaan van artikel 1.13, aan dat de kosten van kinderopvang wel door de gemeente gedekt worden voor de doelgroep van het artikel. Dit wordt bijvoorbeeld gedaan voor ouders die een voortraject volgen om terug te keren naar de arbeidsmarkt. De betrokken beleidsmedewerker zegt overigens niet zeker te zijn of deze vorm van compensatie eronder valt. Een andere gemeente maakt kenbaar artikel 1.13 voorheen steeds als deel van de bijzondere bijstand beschouwd te hebben.

### **Koppeling met VVE**

Hoewel artikel 1.13 in principe is bedoeld voor ouders met kinderen in de leeftijd van 0 t/m 12 jaar, bestaat het vermoeden bij enkele beleidsmedewerkers dat er gemeenten zijn die het gebruik koppelen aan de indicatiestelling voor VVE (Voor- en Vroegschoolse Educatie), ofwel extra ontwikkelingsstimulering voor doelgroepeuters uit minder kansrijke gezinnen. VVE is een belangrijk beleidsterrein van gemeenten dat onder het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (goab) valt. Hiervoor krijgen gemeenten middelen van het Rijk via een specifieke doeluitering.

### **Uitbreiden van doelgroepen die onder artikel 1.13 vallen**

Diverse gemeenten voelen er veel voor om – bij het uitblijven van kinderopvang als basisvoorziening (algemeen) toegankelijke kinderopvang zonder ‘arbeidsplicht’ – de huidige doelgroepen van artikel 1.13 uit te breiden met bijvoorbeeld ‘werkende minima’ of vergelijkbare andere kwetsbare maatschappelijke groepen. Dit zou dan een aanpassing vereisen aan artikel 1.6 WKO, waar in artikel 1.13 aan gerefereerd wordt. Denk aan mantelzorgers, inburgeraars, mensen in een participatietraject, bepaalde ouders nu in aanmerking komen voor SMI, en niet-uitkeringsgerechtigden (nug’ers), die nu net buiten de werking van artikel 1.13 vallen. Immers, aangezien zij geen uitkering ontvangen, vallen ze buiten de 4%-regeling. Pas bij scholing, uitkering of (re)integratie heb je hier recht op. Inburgeraars worden in bepaalde gemeenten ook meegenomen, terwijl ze buiten de werking van artikel 1.13 vallen. Eén beleidsmedewerker verwoordt het zo: *“Wij willen de financiële drempel wegnemen door de ouderbijdrage te compenseren of deze niet in rekening te brengen bij alle minima (dus ook de werkende minima met toeslagrecht). Dus alleen de ouderbijdrage (4%), zonder dat de gemeente alle kosten kinderopvang over moet nemen en ook het toeslaggedeelte (96%) betaalt. Dat is op dit moment wettelijk niet mogelijk aangezien werkende minima verplicht zijn om de eigen bijdrage zelf te betalen.”*

Gemeenten zien graag een versoepeling van de insluitingscriteria van artikel 1.13, ze willen de vrijheid hebben om vooral de werkende minima financieel tegemoet te kunnen komen. Hoe laagdrempeliger de kinderopvang, des te beter, zo stellen zij. *“What is not to like?”*, zegt één van de beleidsmedewerkers in dit verband. Eén van de gemeenten stelt dat ze het belangrijk vinden om er alles aan te doen dat deze groep van ouders, die makkelijk tussen wal en schip vallen, gestimuleerd worden om niet terug de werkloosheid in te vallen. Op dit moment ondersteunen sommige gemeenten nug’ers en andere specifieke doelgroepen die nu net buiten het artikel al op andere manieren. Maar dit is in hun ogen een *second best*-oplossing. Gemeenten verwachten ‘nagenoeg een verdubbeling’ van de doelgroep als de huidige doelgroep zou worden uitgebreid volgens hun eigen wensen.

De kosten van de uitvoering van artikel 1.13 worden veelal gedekt door het budget van de Participatiewet. Als het artikel zou worden verruimd, dan kan het huidige budgettaire kader gaan knellen, waarschuwen gemeenten.

### **Meer aandacht voor werkende minima**

Werkende minima vallen als groep bij veel regelingen vaak buiten de boot. Ouders met een laag inkomen hebben zelf en voor hun kinderen veel minder keuzemogelijkheden, en dat is maatschappelijk gezien een steeds groter wordende onwenselijke situatie, zo wordt door meerdere gemeenten bevestigd. Als ouders bijvoorbeeld uit de bijstand doorstromen naar betaald werk middels een traject naar werk, dan kan weliswaar de 4%-regeling worden toegepast, maar veel ouders hebben moeite met de daaruit voortvloeiende administratieve lasten, zoals het regelen van kinderopvangtoeslag. Bovendien zijn deze ouders niet allemaal even digitaal geletterd. Het aanvragen van kinderopvangtoeslag bij de Belastingdienst wordt als tamelijk complex gezien als je van de bijstand naar een werkend bestaan gaat. *“Daar ben je zo een heel dagdeel zoet mee”*, verzucht één van de beleidsmedewerkers.

Overigens hanteert elke gemeente eigen grenzen bij een minimuminkomen dat zich ergens beweegt tussen de 120 en 150 procent van het minimuminkomen. Soms is het afhankelijk van de specifieke (armoede)regeling binnen de gemeente welke inkomensgrens wordt toegepast. Binnen gemeenten bestaan in gevallen meerdere regelingen voor lage inkomensgroepen naast elkaar. Ouders met kinderen die nu bijvoorbeeld vanuit een uitkeringssituatie naar betaald werk worden geholpen, vallen (vanwege de hoogte van hun inkomen) deels buiten de 4%-regeling. Het voelt voor hen soms dat ze financieel worden gestraft voor in principe een wenselijke transitie: van uitkering naar werk.

Eén van de gemeenten stelt dat ze het belangrijk vinden om er alles aan te doen dat deze groep van ouders, die makkelijk tussen wal en schip vallen, gestimuleerd worden om niet terug de werkloosheid in te vallen. Dit doen ze bijvoorbeeld door de administratieve lasten voor de ouders in te perken. Maar ook door de lokale kinderopvangorganisatie goed te informeren en betrekken bij de aanvraag van toeslagen. Verder wordt er ook flexibel omgegaan met de inkomensgrenzen die worden toegepast bij de verschillende regelingen.

### **Impact van artikel 1.13 op gebruik kinderopvang**

Voor gemeenten is het lastig om de vraag te beantwoorden of het gebruik van kinderopvang toeneemt of is toegenomen door het bestaan van artikel 1.13. Zonder dit artikel had(den) (een deel van de) gemeenten hoogstwaarschijnlijk iets anders bedacht om de doelgroepen tegemoet te komen in de kosten van kinderopvang.

Veel gemeenten houden niet scherp bij wie er in theorie een beroep kan doen op artikel 1.13 en ook niet hoeveel ouders er gebruik van maken. Eén van de gemeenten geeft aan dat er ook geen maximum zit op het aantal uren dat kan afgenomen worden door ouders onder artikel 1.13. De beleidsmedewerker zegt dat er enkel om verantwoording wordt gevraagd bij een buitenproportioneel hoge afname, verder is de inzet van het artikel flexibel. Er bestaan bij de meeste gemeenten ook geen afspraken met kinderopvangorganisaties over het bijhouden van wie met welke gemeentelijke regeling kinderopvang bij hen afneemt. Wel kunnen gemeenten op verzoek in kaart brengen hoeveel middelen voor welke regeling worden ingezet en hoeveel ouders er gebruik van maken, maar ze houden dat niet op voorhand bij en hebben dit ook niet paraat.

### **Personeelstekorten en wachtlijsten verhinderen gebruik artikel 1.13**

Eén van de gemeenten maakt duidelijk dat personeelstekorten en wachtlijsten ervoor zorgen dat er in de praktijk niet altijd gebruik kan gemaakt worden van de mogelijkheden van artikel 1.13. Trajecten naar werk houden vaak geen rekening met populaire dagen op de opvang. In individuele gevallen komt het voor dat inburgeraars hun traject stop moeten zetten: ze kunnen (op de gewenste dagen) geen kinderopvang krijgen voor hun kind(eren).

Gemeenten ervaren dat aanstaande ouders (bij zwangerschap) hun kind eigenlijk al moeten aanmelden bij de kinderopvang, anders vissen ze achter het net. Als de doelgroepen binnen artikel 1.13 zouden worden verruimd, dan kan dit de vraag naar kinderopvang nog verder doen stijgen, terwijl er nu al een groot tekort aan personeel is.

### **4 procent en maximum fiscaal uurtarief kinderopvang**

Er zijn gemeenten die tot het maximum fiscaal uurtarief kinderopvang vergoeden, maar er zijn ook gemeenten die een hogere vraagprijs van kinderopvangorganisaties vergoeden voor ouders. In enkele gemeenten ligt de vraagprijs van kinderopvangorganisaties zelfs onder het maximum fiscaal uurtarief. Als de vraagprijs bovengemiddeld hoog is, dan gaat de gemeente hierover in gesprek met de kinderopvangorganisatie. Over het algemeen tonen kinderopvangorganisaties welwillendheid als het gaat om een gemeentelijke vergoeding op grond van artikel 1.13. Een grote gemeente geeft echter aan er al tegenaan te lopen dat kinderopvangorganisaties niet meer meebewegen:

*“In het verleden waren kinderopvangorganisaties nog wel eens bereid om op het wettelijke uurtarief te zitten. Maar nu geven ze aan dat het gewoon niet meer rendabel is om aan die maximumprijs te houden.”*

Gemeenten uiten hun zorgen over de ontwikkeling van de vraagprijs van kinderopvang bij het groeiende tekort van kinderopvang en de aangekondigde stelselherziening. Dit kan volgens hen de vraagprijs verder opdrijven. Kinderopvangorganisaties met een overwegend commerciële inslag kunnen bij schaarste voorrang geven aan ouders die de volledige rekening zelf kunnen betalen, zo wordt gezegd. Dit is volgens meerdere gemeenten een reële dreiging. Een prijsplafond wordt door een van de gemeenten als mogelijke oplossing genoemd.

### **Informatievoorziening en communicatie ouders**

Hoe worden ouders geïnformeerd over het bestaan van artikel 1.13? Gemeenten die het bewuste artikel toepassen hebben het vaak zo geregeld dat alle (voorliggende) voorzieningen en professionals op de hoogte zijn van het bestaan ervan. Denk bij grote gemeenten aan accountmanagers van de afdeling Werk & Inkomen, ouder-kind-functionarissen of betrokkenen bij armoedebestrijding en/of (re)integratie. In één van de gemeenten is de uitvoering van het artikel belegd bij een team Werk & Participatie, waarbinnen consulenten operationeel zijn. In de directe contacten met de ouders, die in aanmerking komen voor artikel 1.13, wordt hen gewezen op de mogelijkheid. Via webapplicaties, voorzieningenwijzers en dergelijke kunnen ouders nader worden geïnformeerd over artikel 1.13. In sommige kleinere gemeenten komt het voor dat er geen aparte consulenten of mediërende functies zijn, maar weten de kinderopvangorganisaties af van het bestaan van het artikel en kunnen zij de ouders daarmee helpen.

## Colofon

Titel	Gebruik van artikel 1.13 Wet kinderopvang door gemeenten
Auteur	IJsbrand Jepma, Thomas Braas, Sien Beckers en Emiel Helmich
Versie	Definitief
Datum	14-6-2023
Project	Min van SZW – Verkenning artikel 1.13 WKo (SAR2092)



## **Sardes**

Postbus 2357  
3500 GJ Utrecht

Lange Viestraat 371  
3511 BK Utrecht

(030) 232 62 00  
[secretariaat@sardes.nl](mailto:secretariaat@sardes.nl)  
[www.sardes.nl](http://www.sardes.nl)

Sardes is onderdeel van Stichting CAOP