

Vergaderjaar 2010–2011

31 989

Wijziging van de Wet kinderopvang, de Wet op het onderwijstoezicht, de Wet op het primair onderwijs en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid

O

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juni 2011

1 Inleiding

Kinderopvang faciliteert ouders in de combinatie van werk en zorg. Dat is en blijft gezien de toekomstige krapte op de arbeidsmarkt van groot belang. De enorme groei die de sector heeft doorgemaakt laat duidelijk zien dat in een behoefte wordt voorzien. In 2005 werden nog circa 375 000 kinderen opgevangen, in 2010 waren dit er 822 000. Terwijl het aantal kinderen in de opvang meer dan verdubbeld is, zijn de overheidsuitgaven aan kinderopvangtoeslag verdrievoudigd. Dit komt niet alleen door de hogere kinderopvangtoeslag voor ouders, maar ook door een toename van het gebruik in uren. De huidige financieel-economische situatie staat een dergelijke groei van de uitgaven niet toe.

Met de invoering van de Wet kinderopvang is een tripartiete financiering ontstaan. Gezien de gedeelde belangen van ouders, werkgevers en overheid is dat gerechtvaardigd. De overheid betaalt op dit moment echter meer dan proportioneel mee aan de kosten van kinderopvang. Het collectief gefinancierde deel bedroeg in 2010 78% van de kosten van kinderopvang, terwijl ouders gemiddeld slechts 22% van de kosten voor hun rekening namen. Een correctie hierop is nodig.

Per 1 januari 2011 zijn de door het vorige kabinet in de Voorjaarsnota 2010 aangekondigde maatregelen in de kinderopvangtoeslag ingegaan, resulterend in een bezuiniging van € 375 miljoen in 2015. Daarnaast heeft het vorige kabinet in de begroting 2011 besloten tot een bezuiniging van € 444 miljoen in 2015, welke nog door het huidige kabinet moet worden ingevuld. In het Regeerakkoord is besloten tot een aanvullende bezuiniging op de kinderopvangtoeslag van € 200 miljoen in 2015 (Regeerakkoord bijlage 2 onderdeel F5, Kamerstukken II 2010/2011, 32 417, nr. 15), waarmee het totaal op € 1 019 miljoen komt.

De afgelopen jaren hebben we steeds budgetoverschrijdingen bij de kinderopvang gezien. Dit voorjaar is opnieuw een ramingsaanpassing van circa € 200 miljoen nodig om de raming aan te laten sluiten bij de realisaties in 2010. Ik verwacht dat de ramingsaanpassing zal oplopen tot circa € 400 miljoen structureel. Vooralsnog heeft het kabinet besloten om vanaf 2013 voor € 130 miljoen aanvullend om te buigen. De komende tijd zal op basis van nieuwe realisaties worden gezien hoe groot de exacte omvang van de tegenvaller, nu nog geraamd op circa € 400 miljoen, is en hoe deze wordt gedekt binnen de begroting van SZW. De totale ombuiging wordt dan € 1 149 miljoen, waarmee de uitgaven aan kinderopvangtoeslag in 2015 uitkomen op circa € 2 800 miljoen. Ter vergelijking: in 2005 waren de uitgaven circa 1 000 miljoen. Tabel 1 laat de ontwikkeling van de uitgaven zien zonder en met de nog te nemen maatregelen van € 774 miljoen (€ 444 +€ 200 + € 130).

Tabel 1: Ontwikkeling uitgaven kinderopvangtoeslag exclusief en inclusief nog te nemen maatregelen in miljoenen €:

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Zonder maatregelen	1 000	1 343	2 058	2 825	3 035	3 313	3 110	3 275	3 360	3 485	3 600
Met maatregelen	1 000	1 343	2 058	2 825	3 035	3 313	3 076	2 855	2 710	2 740	2 826

De bezuinigingen zullen als effect hebben dat de groei in het gebruik van kinderopvang wordt afgeremd. Het kabinet verwacht evenwel dat ook bij de nieuwe financiële verhoudingen het totaal aantal kinderen in de kinderopvang zal blijven stijgen (in een gematigder tempo). De in het verleden opgebouwde voorzieningen houden daarmee stand.

2 Maatregelen vanaf 2012

Om de tweede bezuiniging van het vorige kabinet (€ 444 miljoen), de in het Regeerakkoord aangekondigde bezuiniging (€ 200 miljoen) en de aanvullende taakstelling (€ 130 miljoen) te realiseren, wordt een aantal maatregelen getroffen. Een deel van de maatregelen zal via bijgevoegd voorstel tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkomingen in kosten kinderopvang, per 1 januari 2012 gerealiseerd worden. Een ander deel van de maatregelen vergt een wetswijziging en zal daarom vanaf 1 januari 2013 in werking treden. Het bijbehorende wetsvoorstel zal ik in de loop van dit jaar aan uw Kamer voorleggen.

2.1 Voorgenomen maatregelen 2012

Allereerst wordt oneigenlijk gebruik van het aantal toeslaguren tegengegaan via een koppeling aan het aantal gewerkte uren. Daarnaast zal de maximum uurprijs in 2012 niet geïndexeerd worden. Daarnaast vindt een aanpassing van de toeslagtabel plaats. Om inwerkingtreding op 1 januari 2012 mogelijk te maken dient het gewijzigde Besluit half oktober te zijn gepubliceerd in het Staatsblad, zodat de Belastingdienst voldoende voorbereidingstijd heeft.

Koppeling kinderopvangtoeslag aan gewerkte uren en maximum voor alle opvangsoorten gezamenlijk

Om de budgettaire beheersbaarheid van de kinderopvangtoeslag te vergroten en het draagvlak voor de regeling te behouden, wordt onbedoeld gebruik van kinderopvangtoeslag aangepakt. Zoals aangekondigd in de brief «aanpak fraude en oneigenlijk gebruik van kinderopvangtoeslag» van 13 mei 2011 (Kamerstukken 2010/2011, 31 322, nr. 15), komen werkende ouders alleen nog in aanmerking voor een vergoeding voor de kosten van kinderopvang voor de uren die gerelateerd zijn aan arbeidsparticipatie. Tevens wordt het maximum aantal te declareren uren

per kind teruggebracht naar 230 per maand voor alle opvangsoorten samen. De uitvoering van deze maatregelen wordt verder toegelicht in de Memorie van Toelichting van de meegezonden AMvB.

Niet indexeren maximum uurtarieven

De Wet kent een maximum uurprijs die jaarlijks wordt geïndexeerd op grond van artikel 1.7, vijfde lid, van die Wet. In het Regeerakkoord (bijlage 2 onderdeel E, Kamerstukken II 2010/2011, 32 417, nr. 15) is afgesproken om de loonbijstelling tranche 2011 niet uit te keren. De maximum uurprijzen voor kinderopvang in 2011 waren echter reeds geïndexeerd. Daarom heeft het kabinet besloten dat de maximum uurprijs in 2012 niet wordt geïndexeerd en wordt bevroren op het niveau van 2011. Onderstaande tabel laat de maximum uurprijzen voor 2010, 2011 en 2012 zien.

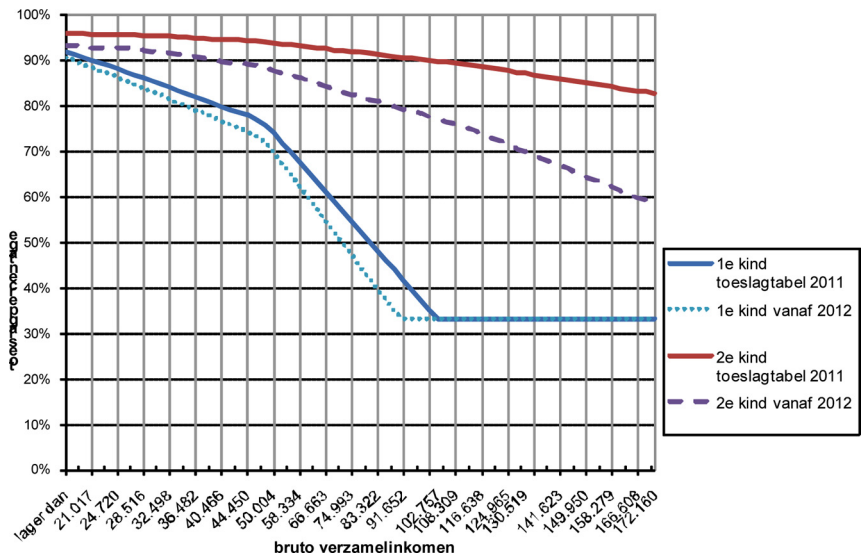
Tabel 2: Maximum uurprijzen in verschillende soorten opvang

	Tarieven 2010	Tarieven 2011	Tarieven 2012
Dagopvang	€ 6,25	€ 6,36	€ 6,36
Buitenschoolse opvang	€ 5,82	€ 5,93	€ 5,93
Gastouderopvang	€ 5,00	€ 5,09	€ 5,09

Aanpassing inkomens- en percentagetabellen

De toetsingsinkomens in de tabel van de kinderopvangtoeslag worden aangepast in verband met de jaarlijkse indexering. Ter invulling van een deel van de in het Regeerakkoord overeengekomen bezuiniging wordt de toeslag voor het tweede en volgende kind versneld afgebouwd en wordt de ouderbijdrage proportioneel verhoogd. Deze proportionele verhoging van de ouderbijdrage impliceert dat de toeslagen op een zodanige manier neerwaarts worden aangepast dat alle ouders ongeacht het inkomen, bij een gelijk gebruik aan kinderopvang, éénzelfde percentage meer gaan betalen aan ouderbijdrage, tot het maximum van 66,7%. Ouders dragen op deze manier naar rato van hun huidige ouderbijdrage bij aan de kostenstijging. Figuur 1 laat de vormgeving van de huidige toeslagtabel en de voorgenomen toeslagtabel vanaf 1 januari 2012 zien.

Figuur 1: Toeslagpercentages in 2011 en 2012



2.2 Voorgenomen maatregelen 2013

Voor 2013 wordt nog een tweetal aanvullende maatregelen voorgesteld waarvoor een wetswijziging noodzakelijk is: De vaste voet van de werkgeversbijdrage in de kinderopvangtoeslag wordt voor hoge inkomens afgebouwd. Tevens wordt een inkomensonafhankelijke eigen bijdrage per gezin ingevoerd. In verband met dit wetstraject is invoering niet eerder mogelijk dan per 1 januari 2013.

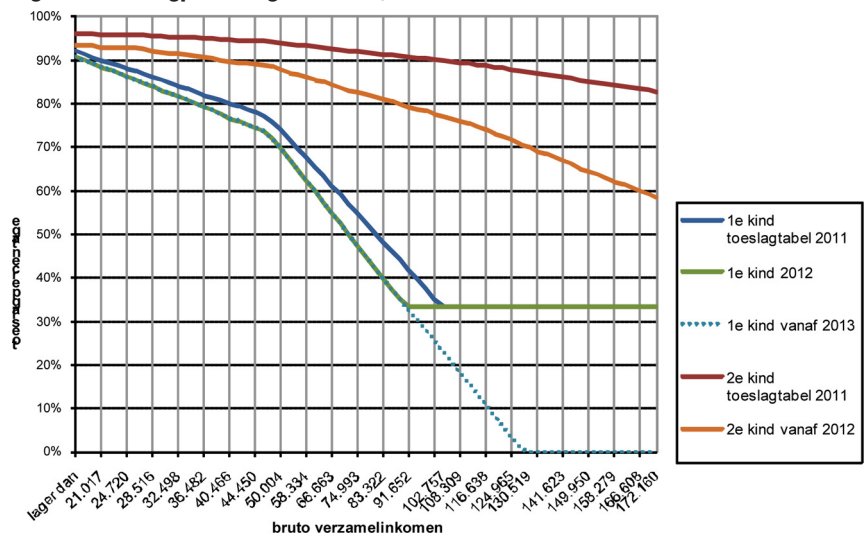
Vaste eigen bijdrage per maand

Een neerwaartse aanpassing van de toeslagen verhoogt de eigen bijdrage van ouders per uur. (Alleenstaande) ouders met grote banen, die als gevolg hiervan relatief veel kinderopvang gebruiken, worden daarmee sterker geraakt. Om deze groep enigszins te ontzien wordt een deel van de bezuiniging, conform het advies van de Commissie van Rijn (Eindrapport Commissie Kinderopvang, april 2009), gerealiseerd via een vaste eigen bijdrage per huishouden van circa € 15,- per maand. Formele opvang wordt daardoor minder aantrekkelijk voor huishoudens met een partner met een kleine baan. Voor (alleenstaande) ouders met grote banen daarentegen, stijgen de marginale kosten van een uur extra opvang minder snel. Hiermee worden de negatieve participatie-effecten van de bezuiniging beperkt.

Afbouw vaste voet

Op dit moment heeft iedere ontvanger van kinderopvangtoeslag, ongeacht het inkomen recht op een minimale vergoeding van 33,3% voor het eerste kind. Deze vaste voet in de kinderopvangtoeslag, wordt voor de hoogste inkomens lineair afgebouwd naar 0%. De toeslagpercentages voor het tweede kind blijven op het niveau van 2012. Figuur 2 presenteert de vormgeving van de huidige toeslagtabel en de voorgenomen toeslagtabellen vanaf 1 januari 2012 en 1 januari 2013.

Figuur 2: Toeslagpercentages in 2011, 2012 en 2013



2.3 Opbrengst maatregelen

Tabel 3 schetst een overzicht van de opbrengst van de verschillende maatregelen.

Tabel 3: Overzicht opbrengst maatregelen in miljoenen €

	2012	2013	2014	2015
Totale nog te realiseren bezuiniging	- 420	- 650	- 745	- 774
<i>Opbrengst maatregelen 2012</i>				
Koppeling uren incl. uitvoeringskosten	- 70	- 70	- 70	- 70
Niet indexerende uurprijs	- 60	- 60	- 60	- 60
Aanpassing eerste en volgende kindtabel- len	- 270	- 325	- 385	- 395
<i>Opbrengst maatregelen 2013¹</i>				
Vaste eigen bijdrage per maand	- 8	- 105	- 115	- 125
Afbouw vaste voet	- 5	- 100	- 110	- 125
Totale opbrengst maatregelen	- 413	- 660	- 740	- 775

¹ In 2012 wordt al een opbrengst gerealiseerd van de maatregelen die pas in 2013 ingaan. Dat komt omdat de toeslag maandelijks vooraf wordt uitgekeerd.

3 Effecten van de maatregelen

3.1 Uitgaven voor ouders en verdeling kosten

Met de maatregelen in 2012 en 2013 wordt de collectieve bijdrage in de kosten van kinderopvang teruggebracht van 78% in 2010 tot circa 66% in 2015. De bijdrage van ouders stijgt van gemiddeld 22% naar circa 34%. Na deze bezuiniging worden de kosten van kinderopvang gelijkmatiger verdeeld over de belanghebbende partijen.

Tabel 4 presenteert de ouderbijdragen in absolute bedragen voor een aantal inkomens. Weergegeven zijn de effecten voor ouders bij opvang van twee kinderen in de leeftijd van 0-4 jaar gedurende twee dagen in de week.

Tabel 4: Uitgaven kinderopvang in € voor ouders per maand bij 2 dagen dagopvang voor 2 kinderen onder de 4 jaar

	Verzamelin- komen in euro's in 2011	Uitgaven 2011	Uitgaven 2012	Uitgaven 2013	Mutatie 2012 tov 2011	Mutatie 2013 tov 2012
minimum	19 000	67	88	103	22	15
modaal	35 000	116	153	168	37	15
2 x modaal	70 000	257	338	353	82	15
2,5 x modaal	85 000	332	435	450	103	15
3,5 x modaal	135 000	424	523	714	99	191

3.2 Arbeidsparticipatie

Kinderopvang is voor veel ouders een belangrijke voorwaarde voor arbeidsdeelname. Het is duidelijk dat bezuinigingen op de kinderopvang-toeslag van de omvang die hier aan de orde is, niet zonder effect op de arbeidsparticipatie kunnen blijven. Wel is bij de invulling van de bezuiniging gekozen voor een vormgeving die de arbeidsparticipatie zo min mogelijk schaadt. De koppeling aan gewerkte uren, levert bijvoorbeeld een besparing op zonder dat dit een nadelig effect heeft op de arbeidsparticipatie.

Verder heeft het kabinet er voor gekozen de maatregel verlaging maximum uurprijs uit het Regeerakkoord te vervangen door een proportionele aanpassing van de ouderbijdrage in combinatie met het invoeren van een vaste eigen bijdrage per maand. Een proportionele aanpassing ontziet de laagste inkomens, waardoor een verslechtering van de armoedeval zo veel als mogelijk wordt vermeden. Door deze aanpassing te combineren met een vaste eigen bijdrage per maand, stijgen de marginale kosten van een uur extra opvang minder snel. Volgens het CPB wordt hiermee het negatieve effect op het arbeidsaanbod in uren gehalveerd. De daling van het arbeidsaanbod blijft beperkt tot 0,1%.

3.3 Inkomenseffecten

De voorgestelde maatregelen hebben een negatief inkomenseffect voor gezinnen die kinderopvangtoeslag ontvangen. Dit inkomenseffect hangt af van het gebruik van kinderopvang (aantal kinderen, aantal uren en het type kinderopvang) en van het inkomen. Tabel 5 presenteert de inkomenseffecten van de maatregel voor huishoudens die gebruik maken van kinderopvang, exclusief eventuele gedragseffecten. Hierin zijn meegenomen de voorgestelde tabelaanpassingen per 2012, het niet indexeren van de maximum uurtarieven in 2012, de introductie van een vaste eigen bijdrage van € 15 euro per gezin per maand in 2013 en de afbouw van de vaste voet in de eerste kindtabel. De tabel laat zien welk percentage ouders uit een bepaalde inkomensgroep te maken heeft met het genoemde inkomenseffect.

Uit tabel 5 blijkt dat het grootste deel (70%) van de huishoudens die formele kinderopvang gebruiken een negatief inkomenseffect tot twee procent heeft. Een kleiner deel (30%) heeft een negatief inkomenseffect van meer dan twee procent. Er zijn relatief weinig huishoudens die een negatief inkomenseffect van meer dan vijf procent ondervinden (3%). Binnen de laagste en hoogste inkomensgroepen is dit aandeel groter. Bij de laagste inkomensgroep wordt dit veroorzaakt doordat in deze groep zich verhoudingsgewijs veel alleenstaande ouders bevinden die relatief veel kinderopvang afnemen; bij de hoogste inkomensgroep wordt dit veroorzaakt door het afbouwen van de toeslag voor de hoogste inkomens.

Tabel 5: Inkomenseffect van de maatregelen in de kinderopvangtoeslag voor huishoudens die kinderopvang gebruiken

Inkomenseffect	Minimum- modaal	1x – 1,5x modaal	1,5x – 2x modaal	2x – 3x modaal	>3x modaal	Totaal
- 1 tot 0%	10%	21%	18%	18%	13%	17%
- 2 tot - 1%	50%	57%	60%	56%	37%	53%
- 5 tot - 2%	33%	20%	21%	26%	40%	27%
<- 5%	8%	1%	1%	1%	10%	3%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%
% aantal huishoudens	9%	16%	26%	31%	18%	100%

4 Concluderend

Terwijl het aantal kinderen in de opvang sinds 2005 meer dan verdubbeld is, zijn de overheidsuitgaven aan kinderopvangtoeslag verdrievoudigd. De overheid betaalt op dit moment meer dan proportioneel mee aan de kosten van kinderopvang. Een correctie hierop is nodig.

Als resultaat van de hiervoor toegelichte maatregelen wordt de collectieve bijdrage in de kosten van kinderopvang teruggebracht van 78% in 2010 tot circa 66% in 2015. Het grootste deel van de huishoudens die formele kinderopvang gebruiken, zal als gevolg van de beschreven maatregelen een negatief inkomenseffect tot twee procent ervaren.

Het budget voor Kinderopvangtoeslag komt voor 2015 uit op circa € 2 800 miljoen. In 2010 waren de uitgaven circa € 3 300 miljoen en in 2005 circa € 1 000 miljoen.

De bezuinigingen zullen als effect hebben dat de groei in het gebruik van kinderopvang wordt afgeremd. Het kabinet verwacht evenwel dat ook bij de nieuwe financiële verhoudingen het totaal aantal kinderen in de kinderopvang zal blijven stijgen. De in het verleden opgebouwde voorzieningen houden daarmee stand.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. G. J. Kamp