

Vergaderjaar 2009–2010

31 322

Kinderopvang

Nr. 87

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juni 2010

1. Inleiding

Kinderopvang voorziet in een behoefte. Voor veel werkende ouders is het de normaalste zaak van de wereld geworden om hun kinderen naar de formele opvang te brengen. Sinds de invoering van de Wet kinderopvang in 2005 zijn het aanbod en het gebruik van formele kinderopvang sterk gegroeid. In 2005 werden nog circa 375.000 kinderen opgevangen. In 2009 is dit aantal meer dan verdubbeld tot circa 800.000 kinderen.

In 2008 bleek dat bij ongewijzigd beleid in 2011 een overschrijding van circa € 1,2 miljard zou optreden. Daarom heeft het kabinet destijds maatregelen genomen. In de brief van 20 juni 2008 (Tweede kamer 2007–2008, 31 322 VII, nr. 25) en de begroting van 2009 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de combinatie van maatregelen en inzet van generële middelen: De kinderopvangtoeslagtabel voor het eerste kind is per 1 januari 2009 aangepast; er is circa € 0,5 miljard extra aan het budget voor kinderopvang toegevoegd; daarnaast is de Wet kinderopvang gewijzigd om de gastouderopvang te professionaliseren en misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan.

2. Budgettaire situatie kinderopvang

Ondanks deze maatregelen overtreft het gebruik van kinderopvang wederom de verwachtingen. Tabel 1 presenteert de opbouw van de overschrijding ten opzichte van begroting 2010. Op grond van recente uitvoeringsinformatie is deze overschrijding € 50 miljoen hoger in 2010, met structurele doorwerking, dan het bedrag dat is gemeld bij Voorjaarsnota 2010.

Tabel 1: Mutaties ten opzichte van begroting 2010

In miljoenen euro's	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Mutatie uitgaven kinderopvangtoeslag	370	357	405	451	488	525
Mutatie implementatie gastouderopvang	31	7	7	7	7	7
Mutatie ontvangsten kinderopvangtoeslag	95	115	135	135	140	155
Saldo overschrijding	306	249	277	323	355	377

De overschrijding wordt voornamelijk veroorzaakt door meer kinderen in de gastouderopvang dan verwacht en door de doorwerking van de hogere uitgaven van de kinderopvangtoeslag in 2009. De overschrijding loopt op in de tijd omdat de geraamde groei van vooral de buitenschoolse opvang is bijgesteld. Daarnaast zijn er hogere uitgaven voor de implementatie van het gewijzigde stelsel gastouderopvang. De ontvangsten betreffen terugvorderingen van kinderopvangtoeslag over voorgaande jaren. Omdat de uitgaven de afgelopen jaren zijn gestegen nemen ook de ontvangsten over voorgaande jaren toe.

3. Maatregel vanaf 2011

3.1 Voorgenomen maatregel

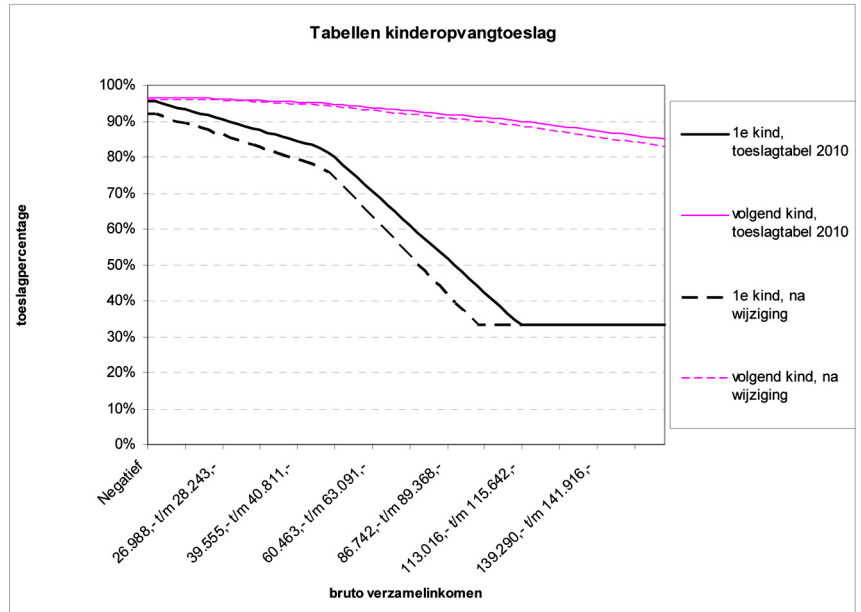
De kinderopvangtoeslag is een inkomensafhankelijke tegemoetkoming voor ouders die formele kinderopvang afnemen. Er is een toeslagtabel voor het eerste kind (dat is volgens de definitie van de Wet kinderopvang het kind dat de meeste uren kinderopvang afneemt) en een toeslagtabel voor eventuele volgende kinderen. De toeslag voor het eerste kind neemt relatief sterker af naarmate het inkomen stijgt dan de toeslag voor volgende kinderen, om de arbeidsparticipatie van gezinnen met meer kinderen niet extra te ontmoedigen.

Om de overschrijding in de kinderopvang vanaf 2011 op te lossen, stelt het demissionaire kabinet voor om de toeslagpercentages te verlagen. De toeslagtabel wordt op een zodanige manier neerwaarts aangepast, dat alle ouders (bij een gelijk gebruik aan kinderopvang) bij benadering éézelfde percentage van hun besteedbaar inkomen extra gaan betalen aan kinderopvang. Door de maatregel krijgen ouders met een verzamelinkomen vanaf circa € 100.000 voor het eerste kind slechts een toeslag van 33,3%, op basis van de verplichte werkgeversbijdrage. In de huidige toeslagtabel van 2010 ligt deze grens bij een verzamelinkomen vanaf € 115.000. Het aandeel van ouders in de totale kosten van kinderopvang, tot de maximumuurprijs, stijgt tot circa 26% in plaats van de circa 21% die ouders nu bijdragen. De kinderopvangtoeslag wordt na de maatregel gemiddeld circa 74% in plaats van circa 79%. Grafiek 1 presenteert de vormgeving van de huidige toeslagtabel en de voorgenomen toeslagtabel vanaf 1 januari 2011.

Door deze maatregel blijft de kinderopvang financieel beheersbaar. De aanpassingen in de kinderopvangtoeslag zullen plaatsvinden door middel van een wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkomingen in kosten kinderopvang. Dit gewijzigde besluit is met deze brief aan uw Kamer verzonden (31 322, nr. 86). Naast aanpassing van de toeslagentabel worden de maximumuurprijzen van de verschillende opvangsoorten en de grenzen van de inkomensklassen van de toeslagtabel met dit besluit aangepast, in verband met de jaarlijkse indexering.

Om de overschrijding vanaf 2011 op te lossen, is het noodzakelijk om nu maatregelen te treffen. Om de nieuwe procentagetabellen per 1 januari 2011 in te kunnen voeren dient het gewijzigde Besluit kinderopvangtoeslag namelijk half oktober 2010 in het Staatsblad gepubliceerd te zijn, zodat de Belastingdienst voldoende in de gelegenheid is om de systemen aan te passen aan de nieuwe bedragen en percentages.

Grafiek 1: toeslagpercentages kinderopvangtoeslag¹



3.2 Opbrengst maatregel

Bij het aantreden van het kabinet was op jaarbasis circa € 1,6 mld voor kinderopvang beschikbaar. Dat zou zonder de voorgestelde maatregel oplopen tot per saldo circa € 3,0 mld in 2011. Door de maatregel wordt in 2011 per saldo circa € 2,7 mld besteed aan kinderopvang. Tabel 2 presenteert de opbrengst van de maatregel. De meeropbrengsten over 2011–2015 worden ingezet ter dekking van de extra overschrijding van € 50 miljoen in 2010.

Tabel 2: opbrengst maatregel

In mln euro's	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
Saldo overschrijding ten opzichte van stand begroting 2010 (afgerond)	250	275	325	355	375	1580
Opbrengst maatregel (afgerond)	- 230	- 310 ¹	- 355	- 360	- 375	- 1630
Verschil	20	- 35	- 30	- 5	0	- 50

¹ Inclusief € 25 miljoen opbrengst doordat tijdelijke middelen van het Waarborgfonds terugvloeien naar het Rijk.

¹ Inclusief verplichte werkgeversbijdrage van 33,3%

4. Effecten van de maatregel

4.1 Uitgaven voor ouders

Tabel 3 presenteert de ouderbijdragen in absolute bedragen en in percentages voor een aantal inkomens. Weergegeven zijn de effecten voor ouders bij opvang van twee kinderen in de leeftijd 0–4 jaar gedurende twee dagen in de week.

Tabel 3: Uitgaven voor ouders per maand bij 2 dagen dagopvang voor 2 kinderen onder de 4 jaar

	Verzamelin- komen in euro's in 2011	ouderbijdrage per maand in 2010 in euro's	ouderbijdrage per maand in 2011 in euro's	Mutatie van 2011 op 2010 in euro's per maand
minimum	20.000	44	65	21
modaal	35.000	86	113	27
2 × modaal	70.000	205	250	45
2,5 × modaal	85.000	269	323	54

4.2 Arbeidsparticipatie

Het CPB heeft onlangs een document gepubliceerd («Child care subsidies revisited» uit februari 2010) waarin het effect van kinderopvangsubsidies op de arbeidsparticipatie wordt geanalyseerd. Naast de beslissing om al dan niet te gaan werken speelt ook de keuze tussen formele opvang en informele opvang een rol bij het bepalen van het effect van kinderopvangsubsidies op de arbeidsparticipatie. Het CPB concludeert dat kinderopvangsubsidies een positief effect hebben op de arbeidsparticipatie. Bij de huidige subsidievoet van gemiddeld circa 80% is het effect van een verdere verhoging van het subsidiepercentage op de werkgelegenheid echter klein. Een verdere verhoging leidt vooral tot het vervangen van informele door formele opvang. Ook bij bezuinigingen is de substitutie tussen formele en informele opvang relevant. Bij een relatief kleine bezuiniging is het verlies aan werkgelegenheid daarom klein, maar naarmate de bezuiniging oploopt neemt het verlies aan werkgelegenheid toe.

In het CPB-model wordt een proportionele verhoging van de ouderbijdrage met 25% gesimuleerd. Dat geeft een indicatie van de effecten van de door het demissionaire kabinet voorgenomen maatregel. Uit deze simulatie blijkt dat een verhoging van de ouderbijdrage met 25% tot minder dan 0,1% verlies aan werkgelegenheid leidt. Gegeven dit beperkte effect acht het kabinet het verantwoord om de hierboven beschreven maatregel te nemen om de overschrijding op de kinderopvangtoeslag op te lossen.

4.3 Inkomenseffecten

Tabel 4 presenteert de inkomenseffecten van de maatregel voor verschillende huishoudens die gebruik maken van kinderopvang, zoals berekend door het ministerie van SZW. Uit de tabel blijkt dat een grote meerderheid van de huishoudens er relatief ten opzichte van hun besteedbaar inkomen minder dan 2% op achteruit gaat. De spreiding in het inkomenseffect wordt mede veroorzaakt door een verschillend gebruik van kinderopvang per inkomensgroep.

Tabel 4 Inkomenseffecten voor huishoudens die kinderopvang gebruiken

Inkomenseffect	Minimum	Minimum- modaal	1x – 1,5x modaal	1,5x – 2x modaal	2x – 3x modaal	>3x modaal	Totaal
geen effect						18%	3%
- 1 tot 0%	67%	60%	59%	54%	43%	55%	53%
- 2 tot -1%	17%	27%	38%	44%	54%	23%	40%
- 3 tot -2%	17%	13%	3%	2%	4%	4%	4%
<-3%							
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
% aantal huishoudens	2%	7%	15%	26%	31%	19%	100%

5. Concluderend

Om de kinderopvanguitgaven binnen het budgettaire kader te houden stelt het kabinet voor om de kinderopvangtoeslag neerwaarts aan te passen. Gezien de demissionaire status van het kabinet is gekozen voor een beleidsarme maatregel, door de toeslagentabel zo aan te passen dat ouders er relatief, ten opzichte van hun besteedbaar inkomen, ongeveer evenveel op achteruit gaan. Ook met deze maatregel is de afgelopen kabinetsperiode fors geïnvesteerd in kinderopvang. Daarnaast geeft CPB-onderzoek aan dat deze maatregel de arbeidsparticipatie slechts beperkt beïnvloedt. Ten slotte worden de maximumuurprijzen en de grenzen van de inkomensklassen van de toeslagentabel geïndexeerd, zodat ouders worden gecompenseerd voor de stijging van het gemiddelde prijsniveau. Dit alles maakt dat het kabinet het verantwoord acht om deze maatregel nu te nemen, om het stelsel van kinderopvang financieel beheersbaar te houden.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
A. Rouvoet