

Vergaderjaar 2012–2013

31 322

Kinderopvang

Nr. 201

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 februari 2013

1. Aanleiding

In het Regeerakkoord (Bruggen slaan, 29 oktober 2012) is opgenomen dat met de sector afspraken zullen worden gemaakt over een grotere flexibiliteit in het aanbieden van contracten. Indien nodig zullen wettelijk maatregelen worden genomen. In deze brief wordt een richting geschetst waarover ik met de sector zal spreken. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een onderzoek naar flexibiliteit in de kinderopvangmarkt, dat B&A in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 2012 heeft uitgevoerd. Het onderzoek is als bijlage bij deze brief gevoegd¹.

In het onderzoek zijn alleen de financiële consequenties meegenomen van grotere flexibiliteit van contracten. Bij meer keuzevrijheid zijn er echter ook andere factoren van belang, zoals het effect op kwaliteit en de maatschappelijke behoefte aan flexibele openingstijden. Voor de vervolgstappen die ik wil zetten, zal ik deze aspecten dan ook meenemen. Dit betekent dat ik op onderdelen mogelijkheden zie om de contracten en de urenafname dichter bij elkaar te brengen. Tegelijkertijd zal een volledige één-op-één-relatie daarvan niet mogelijk zijn en onwenselijke gevolgen hebben.

De vervolgstappen die ik wil zetten, liggen op het terrein van de vakantieopvang en de contracten waarbij ouders verplicht worden meer dan 11 uur per dag af te nemen. Uit het onderzoek blijkt dat ouders aangeven in de dagopvang 4,33 weken niet nodig te hebben. In de bso gaat het om 4,62 weken. Daarom ga ik met de sector afspraken maken over het standaard aanbieden van contracten van 48 in plaats van 52 weken. Uitgaande van een werkdag van 8 uur en daarbovenop reistijd en pauze zou een ouder aan 11 uur opvang voldoende moeten hebben. Zowel ouders als overheid maken hier kosten door een gebrek aan flexibiliteit

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

van de sector. Ik ga over deze gegevens in gesprek met de sector. Hierbij zal ik ook het effect van de maximum uurprijs betrekken.

2. Onderzoeksresultaten

Het huidige aanbod en de behoefte aan kinderopvang en buitenschoolse opvang

Er is gekeken naar de aanbodgegevens van in totaal 700 opvanglocaties. Hierbij is gekeken naar wat er op de websites staat en is er geen rekening is gehouden met verschillen in aangeboden voorzieningen (maaltijden, luiers e.d.). Daarnaast zijn de contractgegevens van 10.522 kinderen bij 16 kinderopvangorganisaties geanalyseerd.

Op basis van de breng- en haaltijden bij 232 opvanggroepen met 5259 kinderen en een enquête onder 522 ouders is de behoefte van ouders onderzocht.

Gemiddelde uurprijs, gemiddelde contractduur en gemiddeld gebruik

	Dagopvang	Dagopvang jaarprijs	BSO	BSO jaarprijs
Gemiddelde uurprijs¹	€ 6,54	€ 18.231	€ 6,31 (52 weken.) € 7,16 (40 weken.)	€ 9.160 (52 weken, incl. vakantieopvang) € 5.862 (40 weken.)
Gemiddelde contractduur	10,5 uur per dag		3 uur en 15 minuten (ma-di-do-vrij)	
Gemiddeld gebruik²	8,5 uur		2,5 uur	

¹ Deze gemiddelde uurprijs kan afwijken van de gegevens van de Belastingdienst/ Toeslagen over de uurprijzen. De onderzoekers hebben de gegevens van kinderopvanginstellingen en van een beperkte groep. De Belastingdienst gaat uit van de opgave die (alle) ouders doen bij de toeslag-aanvraag.

² Dit is gemiddeld; er zijn ook kinderen die meer of minder uur aanwezig zijn.

Schoolvakanties en feestdagen

In het onderzoek is ook gekeken naar de manier waarop instellingen omgaan met schoolvakanties en feestdagen. Hier valt op dat er verschillen zijn tussen de dagopvang en de bso:

- In de dagopvang is 95% van de onderzochte locaties het hele jaar geopend en dienen ouders contracten aan te gaan voor het hele jaar. In 5% van de onderzochte locaties was sprake van één of meer weken verplichte vakantiesluiting;
- In de bso was het bij 66% van de locaties mogelijk om een contract aan te gaan voor 40 weken opvang. Tijdens de 12 weken schoolvakantie nemen deze ouders dan geen opvang af. In de overige locaties (34%) moet altijd een contract voor 52 weken worden aangegaan. De gemiddelde uurprijs voor een 40 weken contract ligt 13% hoger dan de gemiddelde uurprijs van een 52 weken contract. Bij de 40 weken contracten betalen ouders niet voor feestdagen, omdat de feestdagen in de schoolvakanties vallen;
- Voor de contracten die zijn afgenomen is gekeken naar het jaar 2011. Toen nam 23% van de ouders een contract voor 40 schoolweken af;
- Als gekeken wordt naar het daadwerkelijke gebruik dan blijkt dat in de onderzochte schoolvakanties 21% van de kinderen niet aanwezig is in de dagopvang en 16% niet in de bso;
- De behoefte van ouders is ook onderzocht door middel van een enquête. In de dagopvang gaven ouders aan gemiddeld 4,33 weken geen gebruik te maken van opvang wegens vakanties. In de bso gaat het om 4,62 weken die ouders aangeven niet nodig te hebben.

De kostprijs in de kinderopvang en effecten flexibilisering

In het onderzoek is gekeken naar de effecten op de kostprijs bij verschillende contractvormen. B&A heeft voor de analyse een kostprijsmodel ontwikkeld. Daarmee kunnen de effecten van een grotere flexibiliteit in beeld worden gebracht voor zowel de kostprijs als de uurprijs die ouders betalen.

Het afnemen van meer of minder uren heeft effect op de inkomsten en de variabele kosten (de kosten die zijn gerelateerd aan het aantal kinderen en het aantal uur dat een kind aanwezig is). Uit het kostprijsmodel blijkt dat de variabele kosten voornamelijk personeelskosten zijn. Huisvesting en overige bedrijfslasten zijn vaste kosten. Een kanttekening hierbij is dat personeelslasten pas kunnen dalen als er daadwerkelijk een beroepskracht minder op de groep kan worden gezet als gevolg van minder aanwezige kinderen.

Effecten flexibilisering van contracten

In het onderzoek is voor een aantal vormen van flexibiliteit gekeken naar het effect op de kostprijs in de dagopvang. De buitenschoolse opvang is in het onderzoek buiten beschouwing gelaten omdat in 66% van de locaties reeds een 40-wekencontract wordt aangeboden. In onderstaande tabel is weergegeven wat de effecten op de uurprijs van verschillende contractvormen zullen zijn.

Contractvormen	Effecten	Conclusie
Centrale sluiting tijdens de vakantieperiode	<ul style="list-style-type: none">– Bij volledige sluiting van het centrum is er geen personeel nodig en worden geen variabele kosten gemaakt,– de vaste kosten moeten gedekt worden met opbrengsten over minder uren.	<ul style="list-style-type: none">– Een hogere uurprijs,– omdat ouders minder uren hoeven af te nemen, daalt de jaarprijs.
Kortere openingstijden	<ul style="list-style-type: none">– Leidt tot minder uren per dag,– personeel kan eerder naar huis dus variabele kosten dalen,– de vaste kosten moeten gedekt worden met opbrengsten over minder uren.	<ul style="list-style-type: none">– Een hogere uurprijs,– omdat ouders minder uren afnemen lagere kosten op jaarbasis,– de flexibiliteit in halen en brengen vermindert.
Feestdagen niet meer in rekening brengen	<ul style="list-style-type: none">– Kinderopvanginstelling is op die dag gesloten, maar personeel dient op die dagen wel doorbetaald te worden,– kostprijs daalt niet, want opvang is reeds gesloten op die dag,– voor ieder contract dient bepaald te worden of er feestdagen uitvallen, met hogere administratieve lasten.	<ul style="list-style-type: none">– De uurprijs zal omhoog gaan,– dezelfde bruto kosten worden over minder uren verdeeld, de jaarprijs verandert niet.
Flexibele breng-haaltijden	<ul style="list-style-type: none">– ouders kunnen de hele dag komen waardoor er continu personeel moet zijn,– bedrijfsmatig lastig te plannen.	<ul style="list-style-type: none">– Uurprijs en jaarprijs omhoog,– stabiliteit vermindert in de opvang

3. Conclusies en vervolgstappen

Het onderzoek heeft de kinderopvangmarkt in 2011/2012 in beeld gebracht. De markt ontwikkelt zich op dit moment snel. Niet alleen is er nog steeds sprake van een jonge markt, ook als gevolg van de dalende

vraag in 2012 kan het zo zijn dat ondernemers het aanbod aanpassen. Ondernemers spelen meer in op de vraag van ouders. Ik zal de ontwikkelingen in de markt de komende periode blijven volgen. Voor nu baseer ik mij op die gegevens die ik tot mijn beschikking heb. Het onderzoek bevestigt het beeld dat de contracten die ouders afnemen niet altijd in lijn zijn met wat ouders nodig lijken te hebben. Dit kent verschillende oorzaken. Het is in mijn ogen op onderdelen mogelijk de contracten en de urenafname dichter bij elkaar te brengen. Tegelijkertijd zal een volledige één-op-één-relatie daarvan niet mogelijk zijn en onwenselijke gevolgen hebben.

Uurtje-factuurkje

Regelmatig wordt gesproken over een «uurtje-factuurkje» systematiek in de kinderopvang. In de markt zijn er enkele opvanginstellingen die deze methode hanteren. Het onderzoek heeft laten zien dat flexibele breng- en haaltijden consequenties kan hebben voor de bedrijfsmatige keuzes van de instelling, de uur- en de jaarprijs. Ik ben van mening dat kinderopvanginstellingen hierin zelf bedrijfsmatige keuzes moeten kunnen maken. Daarbij acht ik het onwenselijk om af te dwingen dat ouders de hele dag door kinderen kunnen komen halen en brengen. De stabiele, veilige en pedagogisch verantwoorde omgeving in de opvang dient geborgd te blijven en kan in het geding komen als ouders individueel keuzes maken. De kinderopvanginstelling dient zelf de ruimte te hebben om te beslissen of ze dit voldoende kan borgen bij een flexibel aanbod en wat de haal- en brengmomenten zijn. Ondernemers zijn daarbij ook afhankelijk van de mogelijkheden binnen de bedrijfsvoering. Ik ben dan ook niet voornemens om flexibiliteit in de mate van «uurtje-factuurkje» af te dwingen voor de hele markt. Evenwel ben ik van mening dat over het algemeen in de sector op dit moment te strikte contracten worden aangeboden.

Vakantieopvang

In de bso wordt naast voor- en naschoolse opvang ook fulltime vakantieopvang aangeboden. Uit het onderzoek blijkt dat de jaarprijs in de bso sterk afhankelijk is van het aantal weken opvang. De uurprijs bij een contract voor 40 weken is hoger dan bij 52 weken, maar de jaarprijs is aanzienlijk lager. Door de systematiek van de maximum uurprijs en de kinderopvangtoeslag worden ouders gestimuleerd een contract af te sluiten met veel uren tegen een lage uurprijs in plaats van het goedkoopste bruto jaarcontract. Ouders ontvangen kinderopvangtoeslag over de betaalde uurprijs zolang deze onder een gestelde maximum uurprijs ligt. Minder uren afnemen gaat gepaard met een hogere uurprijs en dat drukt netto zwaarder op de ouders dan uit de bruto jaarkosten blijkt. Ter illustratie het volgende voorbeeld:

Een ouder neemt 3 dagen bso af. Per week neemt de ouder 10,5 uur af. Deze ouder krijgt 90% vergoed van de maximum uurprijs, die in 2012 € 5,93 is. De vergoeding per uur is daarmee gesteld op: € 5,337

- 1. Contract 52 weken: De ouder neemt tijdens de vakantie volledige opvang voor 3 dagen af, in dit rekenvoorbeeld 30 uur per week. De ouder neemt in dit voorbeeld per jaar 780 uur opvang af. De uurprijs is € 6,31. Bruto zijn de kosten van de opvang jaarlijks: € 4921,80. Netto betaalt de ouder na ontvangst van de toeslag jaarlijks:
 $€ 4921,80 - € 4162,86 = € 758,94$*
- 2. Bij een contract voor 40 weken is de uurprijs € 7,16. De ouder neemt in dit voorbeeld per jaar 420 uur af. Bruto zijn de kosten van de*

opvang jaarlijks: € 3007,20. Netto betaalt de ouder na ontvangst van de toeslag jaarlijks: € 3007,20 – € 2241,54 = € 765,66

In dit voorbeeld is de ouder vrijwel even duur uit bij een contract voor 40-weeken als wanneer hij volledige vakantieopvang afneemt, terwijl er een verschil is van 360 uren.

Bij de buitenschoolse opvang zijn er al veel instellingen die contracten voor 40 weken aanbieden, maar het gebruik van die contracten is nog beperkt. Bij de lagere inkomens is dit logisch omdat zij even duur uit zijn met een 52-weeken contract. Maar ook ouders met weinig toeslag kunnen voorkeur hebben voor 52 weken in plaats van 40 weken. Zij zullen wellicht niet 12 weken, maar wel enkele weken vakantieopvang willen gebruiken. Dit wordt echter vaak niet geboden, zodat ouders toch voor een 52-weeken contract kiezen.

Uit het onderzoek blijkt dat ouders aangeven in de dagopvang 4,33 weken niet nodig te hebben. In de bso gaat het om 4,62 weken. Zowel ouders als overheid maken hier kosten door een gebrek aan flexibiliteit van de sector. Ik ga over dit gegeven in gesprek met sector. Aangezien een werknemer wettelijk recht heeft op minimaal 20 dagen vakantie bij een volledige werkweek van 5 dagen, hebben ouders in principe geen 52-weeken opvang nodig voor combinatie arbeid en zorg. Ik wil met de sector afspraken maken over het bieden van flexibiliteit in de vakantieopvang. Uitgangspunt is daarbij een jaarcontract van 48-weeken. Daarbij kijk ik eveneens naar de uurprijs. Een stijging in de uurprijs boven de maximum te vergoeden uurprijs is een directe kostenstijging voor ouders. Vooral bij de lage inkomens komt een stijging van de uurprijs hard aan. Ik acht het onwenselijk dat lagere inkomens gaan betalen voor een grotere flexibiliteit voor iedereen. Daarom zal ik dit punt nadrukkelijk meewegen en de Kamer over beide punten informeren.

De randen van de dag

Uit het onderzoek blijkt dat veel ouders kinderen later brengen en eerder halen dan het contract mogelijk maakt. Hiervoor zijn verschillende redenen. Allereerst maken ouders hier persoonlijke keuzes. Wanneer het werk het toelaat halen ouders kinderen op om samen tijd door te brengen. Stellen kiezen er bijvoorbeeld voor dat de ene ouder het kind brengt en de andere het kind haalt. Daarmee kunnen beide ouders een volledige dag werken, zonder dat het kind langer dan 8 à 9 uur op de opvang is. Tegelijkertijd wordt er door ouders toch gekozen voor een ruimer contract om die momenten op te vangen als één of beide ouders langere tijd nodig hebben, bijvoorbeeld door werk of door tegenvallende reistijden. Hoewel het onderzoek laat zien dat een grote groep ouders ervoor probeert te zorgen dat de kinderen niet de hele dag op de opvang verblijven, is er wel de behoefte dat opvang ruim beschikbaar is. Ouders werken niet allemaal van 9.00 tot 17.00 uur. Werknemers kunnen steeds vaker flexibel werken, maar dat vraagt om voorzieningen die ook buiten de traditionele werktijden beschikbaar zijn. Hierbij past een maatschappelijke tendens van verruiming van de openingstijden van voorzieningen. Ruime openingstijden van de kinderopvang sluiten hierbij aan. De Tweede Kamer heeft met het aanvaarden van de motie Van Aartsen/Bos in 2005 ook nadrukkelijk op deze ruimere openingstijden aangedrongen.

Bij een strikte koppeling tussen gebruik en betaling zullen de openingstijden aan de randen van de dag voor de ondernemer al gauw niet meer rendabel zijn. Ouders die hier gebruik van willen maken zullen extra moeten betalen. Dit zal maar door een deel van de ouders op te brengen zijn. Het effect zal een verschraving van het aanbod zijn waarbij de

openingstijden worden verkort. Dit verkleint de (maatschappelijk en individueel) gewenste flexibiliteit. Zeker alleenstaande ouders kunnen hier de dupe van worden. Bij een werkdag van 8 uur en reistijd meegenomen kan een opening van 10 tot 11 uur per dag van het kinderdagverblijf nodig zijn. Ik ga in gesprek met de sector over vergroting van de flexibiliteit in de aangeboden contracturen per dag, zonder daarbij de openingstijden van 11 uur per dag in gevaar te brengen. Het standaard aanbieden van contracten van 12 uur is niet nodig. Uit het onderzoek blijkt dat 4,3% van de onderzochte instellingen een openingsduur van 12 uur heeft in de dagopvang.

Feestdagen

Op basis van het onderzoek concludeer ik dat het niet in rekening mogen brengen van feestdagen voor de jaarprijs geen verschil zal maken en tot een stijging van de administratieve lasten zal leiden. Het kabinet ziet daarom geen meerwaarde in het verbieden van deze uren. Het is voor ouders echter moeilijk te begrijpen waarom zij betalen voor momenten dat de opvang gesloten is. Daarom zal ik de sector aanspreken op de communicatie hieromtrent naar ouders.

Motie Klaver inzake de maximum uurprijs

De heer Klaver (GroenLinks) heeft tijdens het VAO Kinderopvang op 29 november 2012 een motie ingediend met betrekking tot de maximaal te vergoeden uurprijs. De heer Klaver verzoekt de regering om binnen het huidige financieel kader te streven naar vasthouden aan het uitgangspunt dat 80% van de kinderopvang betaald kan worden met het maximumuurtarief. De 80%-norm waar de heer Klaver naar verwijst, is in 2003 gebruikt om het startpunt voor de maximaal te vergoeden uurprijs te bepalen. De uurprijs zou vervolgens jaarlijks geïndexeerd worden met een bepaalde indexatie om rekening te houden met loonkostenstijging en inflatie. Bij de behandeling van het wetsvoorstel op 22 april 2004 is aangegeven dat het niet verstandig zou zijn om de maximum uurprijs jaarlijks zo vast te stellen dat 80% van de markt eronder zou vallen, omdat daarmee de kosten van de overheid en de ouders volledig worden bepaald door de markt. De maximering van de te vergoeden uurprijs is een prikkel om de uurprijs niet ongebreideld te laten stijgen. Ik sta nog steeds achter deze gedachte.

Tot slot

Ik verwacht dat de sector uit zichzelf meer zal gaan inspelen op de behoefte van ouders. De dalende vraag en het groeiende aanbod vragen dit ook van de sector. Vanuit dit oogpunt hoop ik dat de sector stappen zal zetten richting meer flexibiliteit zonder dat ik dit wettelijk hoeft af te dwingen.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher