

Vergaderjaar 2014–2015

31 322

Kinderopvang

Nr. 264

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2014

Eind vorig jaar hebben de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en ik onze plannen gepresenteerd voor de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzalen.¹ De VNG heeft per brief d.d. 12 september jl. (Kamerstuk 31 322, nr. 260) een alternatief voorstel gepresenteerd. In het AO kinderopvang van 1 oktober jl. heb ik toegezegd om u, mede namens de Staatssecretaris van OCW, te informeren over de voortgang van de gesprekken met de VNG en een financiële appreciatie te geven van beide scenario's.

Op 30 september jl. heeft een tweede bestuurlijk overleg met de VNG plaats gevonden. In onze eindbeelden zijn wij niet dichterbij elkaar gekomen. Zoals u weet, zijn we het erover eens dat peuterspeelzalen en kinderopvang dezelfde kwaliteit moeten bieden en dus aan dezelfde eisen moeten voldoen. We verschillen in onze ideeën over de financieringsystematiek voor ouders: welke instrumenten daarvoor worden ingezet en of het aanbod gratis moet zijn. In het bestuurlijk overleg hebben we een eerste verkenning gedaan voor een mogelijke tussenstap. Hier willen we een vervolg aan geven om te bekijken op welke onderdelen we elkaar kunnen vinden.

Ik geef u in deze brief een update over de huidige situatie van het voorschoolse aanbod. Daarna beschrijf ik de financiële kaders van het kabinetsplan en het VNG voorstel. Hierbij worden ook de zogenaamde «knoppen» toegelicht waaraan in beide systemen kan worden gedraaid.

Feiten en cijfers huidige situatie

In Nederland zijn er 278.000 kinderen tussen de 2,5 en 4 jaar. Circa 85% van deze peuters maakt gebruik van een voorschoolse voorziening op dit moment. Circa 120.000 peuters maken gebruik van de dagopvang, circa

¹ Kamerstuk 31 322, nr. 241

20.000 peuters maken gebruik van gastouderopvang en circa 100.000 peuters gaan naar een peuterspeelzaal.²

Gemeenten gaan de afgelopen jaren steeds vaker over tot omvorming van hun peuterspeelzalen naar kinderopvang. In die gemeenten worden peuterspeelzaalwerk en kinderopvang geïntegreerd tot peuteropvang. Werkende ouders kunnen dan kinderopvangtoeslag aanvragen. Dit levert een besparing op voor gemeenten, maar zorgt voor extra kosten voor het Rijk. In 2012 en 2013 zijn er jaarlijks circa 300 peuterspeelzalen omgevormd naar kinderopvang. Dit is – opgeteld over deze 2 jaar – 20% van het aanbod. Dit jaar (t/m oktober) zijn er 223 locaties omgevormd. Hierbij gaat het om alle (of de meerderheid van de) peuterspeelzalen in enkele gemeenten. Zo zijn in 2014 inmiddels in bijvoorbeeld de gemeente Almere, de gemeente Schagen en de gemeente Texel peuterspeelzalen omgevormd. Mijn verwachting is dat de komende jaren deze trend van het omvormen van peuterspeelzalen naar kinderdagverblijven doorzet. Dat betekent dat het aantal peuterspeelzaallocaties blijft afnemen.

Kwaliteit in peuterspeelzalen verschilt nauwelijks met kwaliteit kinderopvang

Het Kohnstamm Instituut heeft in opdracht van mij onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van peuterspeelzaalwerk. De eindrapporten van dit onderzoek zijn als bijlagen toegevoegd³. Uit het onderzoek komt naar voren dat medewerkers in peuterspeelzalen relatief sterk zijn in emotionele ondersteuning en de basale interactievaardigheden sensitiviteit, respect voor autonomie en structureren en grenzen stellen. De gerichte stimulering van de ontwikkeling van de peuters steekt hierbij af en is duidelijk zwakker.

Dit beeld verschilt nauwelijks met het beeld uit eerdere kwaliteitsmetingen in de dagopvang. Op kwalitatief vlak lijken peuterspeelzaalwerk en dagopvang dus veel op elkaar. Ik zie hierin een ondersteuning van hetgeen wat het kabinet en de VNG allebei willen: een kwaliteitsverhoging op het vlak van ontwikkelingsgericht werken en de harmonisatie van de kwaliteitskaders voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk.

Financiële appreciatie

De scenario's van kabinet en VNG verschillen in de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen Rijk en gemeenten en de financiële keuzes die daarbij worden gemaakt.

Kabinetsplan: één financieringsstructuur voor werkende ouders

Voor werkende ouders wordt de financiering van voorschoolse voorzieningen gelijkgeschakeld. Zij krijgen recht op kinderopvangtoeslag voor opvang naar hun keuze in een kinderdagverblijf en/of peuterspeelzaal. Het organiseren van een aanbod voor kinderen van alleenverdieners of niet-werkende ouders blijft een verantwoordelijkheid van de gemeente.⁴

² Berekeningen van SZW. Het betreft peuters in kinderopvang, gastouderopvang en peuterspeelzaalwerk, gebruik makend van inschattingen over het aantal kinderen in kinderopvang zonder kinderopvangtoeslag en het aantal kinderen met een combinatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Onder alleenverdieners en niet-werkende ouders wordt verstaan: huishoudens waarbij één van de partners werkt (kostwinners), éénoudergezinnen waarbij de ouder niet werkt, of huishouden waarbij beide partners niet werken.

Het kost op dit moment ca. € 65 miljoen om alle peuterspeelzalen onder de kinderopvangtoeslag te brengen. De kosten vanaf 2017, wanneer de financiering wettelijk wordt gelijkgeschakeld, worden geraamd op structureel ca. € 50 miljoen. Dit zijn de uitgaven aan kinderopvangtoeslag voor ca. 35.000 kinderen van werkende ouders die in 2017 nog gebruik maken van opvang in een peuterspeelzaal.

De trend van het omzetten van peuterspeelzalen naar kinderopvang heeft, zoals reeds genoemd, tot gevolg dat het aantal peuterspeelzalen afneemt en de kosten voor het Rijk aan kinderopvangtoeslag toenemen. Om een deel van de kosten te dekken, wil het Rijk de decentralisatie-uitkering van gemeenten in het kader van de Wet OKE uitnemen (€ 35 miljoen). De resterende dekking zal gevonden worden in het verminderen van de regeldruk voor kinderopvangondernemers. Het Rijk neemt meer kosten over van gemeenten dan de omvang van de uitname. Dit betekent dat gemeenten middelen behouden om lokaal maatwerk te leveren aanvullend op de kabinetsmaatregelen.

VNG-plan: gratis aanbod van 2 dagdelen voor alle peuters

Het VNG voorstel omvat een gratis aanbod in voorschoolse voorzieningen van twee dagdelen per week voor alle kinderen tussen 2,5 en 4 jaar. Gemeenten willen hiervoor een wettelijke verantwoordelijkheid. VNG verzoekt om één bekostigingsregeling, bij voorkeur een decentralisatie-uitkering in het gemeentefonds. Hiermee wordt door gemeenten het aanbod van twee dagdelen voor peuters vergoed richting de instellingen.

De VNG raamt de kosten van dit voorstel op ca. € 450 miljoen. Dit zijn de kosten van een gratis aanbod voor ca. 210.000 kinderen in de leeftijd tussen 2,5 en 4 jaar. De VNG houdt daarbij rekening met een bereik van 90% van alle peuters, exclusief de vve-doelgroep (voor de vve-doelgroep blijft het huidige stelsel bestaan). Een gedeelte van deze kosten wordt gedekt door uitgaven aan de kinderopvangtoeslag. In het huidige systeem wordt door het Rijk aan kinderopvangtoeslag voor de eerste twee dagdelen circa € 130 miljoen uitgegeven. Verder gebruikt ook de VNG de decentralisatie-uitkering in het kader van de Wet OKE (€ 35 miljoen) als dekking. Voor ca. € 285 miljoen heeft de VNG vooralsnog geen dekking geleverd.

Knoppen in beide voorstellen

Hieronder treft u verschillende knoppen die van invloed zijn op de kosten. Hiermee wordt duidelijk waar verschillen zitten in de kosten van het kabinetsplan en het VNG-voorstel.

– Eigen bijdrage ouders

Er is keuze tussen een inkomensafhankelijke, vaste of geen ouderbijdrage. Een inkomensafhankelijke of vaste eigen bijdrage verdeelt de kosten tussen overheid, werkgevers en ouders. De eigen bijdrage voor ouders is gebaseerd op de gedachte dat kinderopvang van grote waarde is en ouders mogen betalen voor kwaliteit. De eigen bijdrage voor ouders via de kinderopvangtoeslag is gemiddeld 30%. Bij een gratis aanbod neemt de overheid alle kosten van ouders over.

Voor de financiering van peuterspeelzaalwerk werkt ongeveer de helft van de gemeenten momenteel met een vaste ouderbijdrage, bij 8% wordt geen ouderbijdrage gevraagd. De andere gemeenten gaan uit van een inkomensafhankelijke bijdrage voor ouders. Voor ouders in gemeenten met een inkomensafhankelijke eigen bijdrage zal het kabinetsplan niet

leiden tot grote inkomenseffecten. In gemeenten met een vaste ouderbijdrage gaan lagere inkomens er vaak op vooruit. Het wordt alleen duurder voor hogere inkomens die gebruik maken van peuterspeelzalaanbod in gemeenten waar momenteel een lage vaste ouderbijdrage geldt. In het VNG-plan wordt het aanbod voor alle peuters gratis. Ouders betalen geen ouderbijdrage meer ongeacht hun inkomen.

– *Dagdelen*

Het aantal dagdelen dat vergoed wordt via het Rijk of gemeenten, bepaalt in belangrijke mate de totale kosten van het voorstel. Peuterspeelzalen bieden nu meestal twee dagdelen opvang aan voor 40 weken per jaar. Het plan van de VNG gaat uit van een aanbod van twee dagdelen. Om ze te vergelijken is voor de berekening van het kabinetsplan ook uitgegaan van twee dagdelen. Een aanbod van bijvoorbeeld vier dagdelen voor alle peuters zou de kosten van een voorstel grofweg verdubbelen.

– *Uurprijs*

De hoogte van de uurprijs bepaalt tot welke grens de overheid kosten vergoedt voor de opvang van peuters. Een hogere uurprijs brengt vanzelfsprekend hogere kosten met zich mee voor de overheid maar ook voor de ouders. Het kabinet gaat in haar voorstel uit van één maximum uurprijs voor dagopvang en peuterspeelzaalwerk, namelijk de huidige maximum uurprijs van € 6,70 voor de dagopvang. De VNG hanteert in de berekening een uurprijs van € 8,85.

– *Inzet gemeentelijke middelen*

Het kabinetsplan houdt rekening met een verdeling van de verantwoordelijkheid voor alle peuters tussen Rijk en gemeenten en een financiële verdeling langs die lijnen. Het Rijk neemt de bekostiging over voor de peuters van werkende ouders in peuterspeelzalen die recht hebben op kinderopvangtoeslag. Gemeenten blijven verantwoordelijk voor een aanbod voor kinderen van niet-werkende ouders en alleenverdieners. Zij behouden hiervoor ook middelen. In het VNG-plan wordt uitgegaan van een verantwoordelijkheid van gemeenten voor alle peuters, maar worden hiervoor geen eigen middelen ingezet. De rekening ligt volledig bij het Rijk.

Onderstaande tabel geeft weer op welke wijze het VNG-plan verschilt van het kabinetsplan. Hierbij gaat het steeds om de kosten voor het Rijk. De eerste regel in de tabel beschrijft het kabinetsplan. Vervolgens wordt in de tabel stap voor stap toegewerkt naar het VNG-plan. De tussenstappen zijn op zichzelf geen haalbare varianten (zo is een aparte maximum uurprijs voor de eerste twee dagdelen niet uitvoerbaar voor de Belastingdienst).

Tabel 1. Stapsgewijze analyse van het kostenverschil tussen kabinetsplan en VNG-plan.

Stap	Omschrijving	Kosten (afgerond)
1	Huidige uitgaven Rijk aan kinderopvangtoeslag voor de eerste 2 dagdelen kinderopvang voor peuters	€ 130 mln.
2	Stap 1 + kosten Rijk van een aanbod van 2 dagdelen tegen € 6,70 voor peuters van werkende ouders in een peuterspeelzaal (= kabinetsplan)	€ 180 mln. (€ 130 mln. + € 50 mln. kosten kabinetsplan)
3	Stap 2 + een verhoging van de uurprijs naar € 8,85 voor peuters van werkende ouders in een peuterspeelzaal of kinderopvang voor 2 dagdelen	€ 240 mln.

Stap	Omschrijving	Kosten (afgerond)
4	Stap 3 + een gratis aanbod voor peuters van werkende ouders in een peuterspeelzaal of kinderopvang voor 2 dagdelen	€ 390 mln.
5	Stap 4 + een gratis aanbod voor peuters van werkende en niet-werkende ouders in een peuterspeelzaal of kinderopvang voor 2 dagdelen (=VNG-plan)	€ 450 mln.

De vergelijking hierboven laat zien dat het kabinet en de VNG verschillende keuzes hebben gemaakt in de vormgeving van hun voorstel. Dit leidt tot een aanzienlijk verschil in de kosten van de twee scenario's. De kosten van het kabinetsplan zijn circa € 50 miljoen, de kosten van het VNG-plan zijn circa € 450 miljoen. In deze brief hoop ik u meer inzicht te hebben gegeven in de verschillen tussen beide voorstellen. De komende tijd zal gekeken worden hoe de harmonisatie van voorschoolse voorzieningen verder wordt vormgegeven.

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