

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

P

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 8 juli 2011

De leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben met belangstelling kennis genomen van de brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 6 juni 2011 inzake de voorhang van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkoming in kosten kinderopvang¹ en de brief van de minister van dezelfde datum inzake de kinderopvangtoeslag na 2012². Deze brieven zijn besproken in de vergadering van 28 juni jl.

Naar aanleiding daarvan hebben de fracties van de **PvdA** en de **ChristenUnie** van deze brieven nog enkele vragen. De leden van de fracties van **D66** en **SP** sluiten zich bij deze vragen aan.

Deze vragen zijn opgenomen in de brief aan de minister van 4 juli 2011.

De minister heeft op 8 juli 2011 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Kim van Dooren

¹ Kamerstukken I, 2010/11, 31 989, letter N.

² Kamerstukken I, 2010/11, 31 989, letter O.

BRIEF AAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Den Haag, 4 juli 2011

De leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben met belangstelling kennis genomen van uw brief van 6 juni 2011 inzake de voorhang van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkoming in kosten kinderopvang en uw brief van dezelfde datum inzake de kinderopvangtoeslag na 2012. Deze brieven zijn besproken in de vergadering van 28 juni jl. De fracties van de **PvdA** en de **ChristenUnie** hebben naar aanleiding van de brieven nog enkele vragen. De leden van de fracties van **D66** en **SP** sluiten zich bij deze vragen aan.

De leden van de fractie van de **PvdA** erkennen dat de kosten voor kinderopvangtoeslag niet uit de hand mogen lopen, maar hebben tegelijkertijd zorgen over de inkomenseffecten voor de lagere inkomens. Het valt hen bovendien op dat de kinderopvang als kostenpost wordt bekeken en niet als investering. Dit is verrassend gezien de verwachte toenemende krapte op de arbeidsmarkt.

In de wet is afgesproken dat ouders, werkgevers en de overheid elk één derde van de kosten voor de kinderopvang voor hun rekening nemen. De werkgeversbijdrage ligt echter met 21 procent onder de één derde. De leden van de PvdA-fractie vragen u te overwegen de werkgeversbijdrage te verhogen naar een derde, hetgeen 350 miljoen euro extra oplevert.

Verder valt het deze leden op dat voor ouders met twee kinderen in de leeftijd van 0–4 jaar die gedurende twee dagen in de week worden opgevangen de toename van de uitgaven in 2012 voor minimuminkomens 33% bedraagt en voor 3,5 x modaal 23%. De leden zijn benieuwd naar de achterliggende gedachte hierbij. Hoe gebruikelijk is het dat kinderen twee dagen in de week worden opgevangen? Zijn hier nog verschillen per inkomenscategorie? En wat zijn de financiële gevolgen voor ouders met kinderen die drie of vier dagen in de week worden opgevangen? Alleenstaande ouders met grote banen, die als gevolg hiervan relatief veel kinderopvang gebruiken, worden sterker geraakt door de verhoging van de eigen bijdrage van ouders per uur. Ziet u een mogelijkheid om deze kwetsbare groep in 2012 te ontzien?

Tenslotte wordt het recht op het aantal uren kinderopvangtoeslag gelimiteerd tot het aantal gewerkte uren van de minst werkende partner. De leden van de fractie van de PvdA kunnen zich vinden in dit uitgangspunt, maar willen weten wat het inkomenseffect is voor ouders met wisselende roosters. Hoe werken de maatregelen uit voor, bijvoorbeeld, zzp'ers met wisselende opdrachten en dus met wisselende uren per maand of per week?

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben de volgende vragen, waarbij ook de leden van de PvdA-fractie zich aansluiten. Kunt u aangeven wat de belangrijkste verklaringen zijn van het toegenomen gebruik van de bestaande regeling en de mate waarin deze arbeidsparticipatie verhoogd heeft? Kunt u aangeven wat het effect is van het voorgenomen besluit op arbeidsparticipatie en hoe de balans van voor- en nadelen in financiële en maatschappelijke zin uitpakt? Daarnaast zien deze leden graag een antwoord op de vraag wat de inkomenseffecten zijn van de voorgenomen wijzigingen, uitgesplitst naar gezinssamenstelling.

Ten aanzien van de brief over de kinderopvangtoeslag vanaf 2012 hebben de leden van de **PvdA**-fractie nog de volgende vragen.

Graag vragen zij aandacht voor de doelstelling van overheidsbeleid op dit terrein, te weten bevordering van de arbeidsparticipatie en het aantal gewerkte uren van vrouwen. Recentelijk deed de Europese Commissie de aanbeveling dat Nederland zijn inspanningen zou moeten vergroten om de arbeidsparticipatie daadwerkelijk te verhogen¹. De Commissie vindt dat in het bijzonder vrouwen in Nederland nog steeds te veel worden ontmoedigd om meer buitenshuis te werken.

Nu is de arbeidsparticipatie gerekend in voltijdbanen vooral laag bij laagopgeleide vrouwen (28,3 procent ten opzichte van 64,2 bij hoogopgeleiden). Niet alleen hebben zij minder vaak een baan dan hoogopgeleide vrouwen, maar vaak is die baan dan ook nog een kleine deeltijdbaan. Daar komt bij dat de arbeidsparticipatie van laagopgeleide vrouwen vooral laag is als er jonge kinderen zijn. Juist voor deze laagopgeleide vrouwen is de afweging tussen wel of niet werken en wel of niet meer uren dan ook buitengewoon gevoelig voor de kosten die de kinderopvang met zich meebrengt. Kortom, juist aan de onderkant van de arbeidsmarkt is elke extra euro die voor kinderopvang moet worden betaald een potentieel probleem. De leden van de fractie van de PvdA vragen u om inzicht te geven in de verwachte verandering van de arbeidsparticipatie in de diverse inkomensgroepen als gevolg van de aanpassing van de kinderopvangtoeslag vanaf 2012.

In de bijlage «Kinderopvangtoeslag vanaf 2012» staat dat de algemene daling van het arbeidsaanbod beperkt blijft tot 0,1%. De leden van de PvdA-fractie vragen er graag aandacht voor dat de participatiebeslissing niet alleen afhankelijk is van de kosten van de kinderopvang, maar ook van het aanzien ervan. Mensen laten zich ook leiden door opvattingen over wat hoort en niet hoort, ideeën over of kinderopvang eigenlijk wel goed is voor je kind, et cetera. Dat verklaart dat meer subsidie niet automatisch direct tot meer arbeidsparticipatie leidt. De trendmatige ontwikkeling is echter dat kinderopvang steeds breder geaccepteerd raakt, ook in kringen waar dat vroeger nauwelijks het geval was. In plaats van op kinderopvang te bezuinigen, zou het kabinet zich ter verhoging van de arbeidsparticipatie naar de mening van de leden van de fractie van de PvdA moeten inzetten op ondersteuning van die trendmatige ontwikkeling door, onder andere, verbetering van de kwaliteit van de kinderopvang. Immers, onderzoek laat zien dat kwalitatief zeer goede kinderopvang leidt tot socialere en slimmere kinderen, met aanzienlijke effecten op het latere opleidingsniveau en inkomen. Zo uit het Centraal Planbureau (CPB) in de publicatie «Nederlandse onderwijsprestaties in perspectief» zorgen over de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs, aangezien dit bepalend zou zijn voor de economische prestaties van een land. De leden van de fractie van de PvdA zijn dan ook benieuwd welke voornemens u heeft om de kwaliteit van de kinderopvang te verhogen.

Verder valt het de leden van de fractie van de PvdA op dat huishoudens met inkomens van minimum tot modaal met 10% minder dan het gemiddelde van 17% voorkomen in de categorie met een negatief inkomenseffect van minder dan één procent, met 50% minder dan het gemiddelde van 53% voorkomen in de categorie met een negatief inkomenseffect tussen één en twee procent, met 33% meer dan het gemiddelde van 27% voorkomen in de categorie met een inkomenseffect tussen twee en vijf procent en met 8% meer dan het gemiddelde van 3% voorkomen in de categorie met een negatief inkomenseffect van meer dan vijf procent. De leden van de fractie van de PvdA zijn benieuwd naar de achterliggende gedachte hierbij. Bovendien wordt bij de berekeningen

¹ Recommendation for a Council Recommendation on the National Reform Programme 2011 of the Netherlands, Brussel, 7 juni 2011

uitgegaan van ouders die twee dagen dagopvang afnemen voor twee kinderen onder de vier jaar. Hoe gebruikelijk is het dat kinderen twee dagen in de week worden opgevangen? Zijn hier nog verschillen per inkomenscategorie? En wat zijn de financiële gevolgen voor ouders met kinderen die drie of vier dagen in de week worden opgevangen?»?

De leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid wachten uw antwoorden met belangstelling af.

Dr. Joyce Sylvester,
Voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELE-
GENHEID**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2011

Hierbij zend ik u de antwoorden op de vragen van de leden van de fracties van PvdA, ChristenUnie, D66 en SP naar aanleiding van mijn brief d.d. 6 juni 2011 inzake de voorhang van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkomingen in kosten kinderopvang en de brief inzake de kinderopvangtoeslag vanaf 2012.

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

In mijn brief «Kinderopvangtoeslag vanaf 2012» en het daarbij horende ontwerpbesluit, heb ik de voorgenomen bezuinigingsmaatregelen voor 2012 en 2013 toegelicht. De leden van de fracties van PvdA, Christen Unie, D66 en SP hebben echter nog een aantal nadere vragen gesteld waarop ik hieronder in zal gaan.

Vragen van de PvdA fractie naar aanleiding van voorhang ontwerpbesluit

De leden van de PvdA fractie vragen mij te overwegen de werkgeversbijdrage te verhogen naar een derde. Het verhogen van het werkgevers-aandeel in de kinderopvangtoeslag lijkt wenselijk vanuit het oogpunt van een evenredige verdeling van de kinderopvanglasten. Dit impliceert echter een verhoging van het premieopslagpercentage en daarmee een verhoging van het lastenkader, hetgeen vanuit de begrotingssystematiek gecompenseerd dient te worden met een lastenverlichting elders. Het kabinet zal op Prinsjesdag duidelijk maken welke keuzes op dit punt worden gemaakt.

Een verhoging van de werkgeverspremie zal alleen invloed hebben op de verdeling van de aandelen werkgevers en overheid binnen het collectief gefinancierde deel van de kinderopvangtoeslag. Met de in mijn brief aangekondigde maatregelen, wordt de ouderbijdrage in de totale kosten van kinderopvang weer in verhouding gebracht met het collectief gefinancierde deel. Een verhoging van het werkgeversaandeel zal dan ook niet in plaats kunnen komen van de verhoging van het aandeel van ouders. De begrotingsregels staan overigens ook een strikte scheiding van het lasten- en uitgavenkader voor.

Deze leden vragen verder naar de achterliggende gedachte bij de verdeling van de inkomenseffecten. In de hoogste inkomensgroep is het inkomenseffect van de maatregelen in 2012 kleiner dan in andere inkomensgroepen. Dit komt doordat de tabel neerwaarts wordt aangepast tot de maximale ouderbijdrage van 66,7%. Wanneer ouders reeds de maximale ouderbijdrage betalen en alleen toeslag ontvangen op basis van de wettelijke vaste voet van 33,3%, worden ze niet geraakt door de proportionele verhoging van de ouderbijdrage met 16,25%. Deze groep ouders wordt wel geraakt door de versnelde afbouw van de tweede kindtabel en het niet indexeren van de maximum uurprijs in 2012. Daarnaast wordt in 2013 de vaste voet in de eerste kindtabel afgebouwd naar 0%, een maatregel die specifiek is gericht op de hoogste inkomensgroep.

Het is gebruikelijk dat kinderen twee dagen in de week formeel worden opgevangen. In de dagopvang en buitenschoolse opvang nemen ouders gemiddeld 2 tot 2,5 dag in de week af. Op dit moment is het niet mogelijk om deze gegevens verder uit te splitsen naar inkomenscategorie.

Onderstaande tabellen geven voor verschillende verzamelinkomens de financiële gevolgen van de maatregelen weer voor een voorbeeldgezin met twee kinderen die twee, drie of vier dagen gebruik maken van dagopvang¹.

¹ Het betreft voorbeeld inkomens uit de kinderopvangtoeslagtabel in de categorieën minimum, modaal, 2 x modaal, 2,5 x modaal en 3,5 x modaal.

Tabel 1: Uitgaven kinderopvang in € voor ouders per maand bij 2 dagen dagopvang voor 2 kinderen onder de 4 jaar (obv maximum uurprijs)

	Verzamel- inkomen 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

Tabel 2: Uitgaven kinderopvang in € voor ouders per maand bij 3 dagen dagopvang voor 2 kinderen onder de 4 jaar (obv maximum uurprijs)

	Verzamel- inkomen in euro's in 2011	Uitgaven 2011	Uitgaven 2012	Uitgaven 2013	Mutatie 2012 tov 2011	Mutatie 2013 tov 2012
minimum	19 000	100	132	147	32	15
modaal	35 000	174	230	245	56	15
2 x modaal	70 000	385	508	523	123	15
2,5 x modaal	85 000	497	652	667	155	15
3,5 x modaal	135 000	636	784	1 063	148	279

Tabel 3: Uitgaven kinderopvang in € voor ouders per maand bij 4 dagen dagopvang voor 2 kinderen onder de 4 jaar (obv maximum uurprijs)

	Verzamel- inkomen in euro's in 2011	Uitgaven 2011	Uitgaven 2012	Uitgaven 2013	Mutatie 2012 tov 2011	Mutatie 2013 tov 2012
minimum	19 000	133	176	191	43	15
modaal	35 000	232	306	321	74	15
2 x modaal	70 000	513	677	692	164	15
2,5 x modaal	85 000	663	869	884	206	15
3,5 x modaal	135 000	848	1 045	1 412	197	367

Omdat de kinderopvangtoeslag wordt berekend over het *gezamenlijk* verzamelinkomen van ouders, hebben alleenstaande ouders vaak een relatief laag inkomen en dus een hoge kinderopvangtoeslag. Door de vormgeving van de tabelaanpassing worden de lage inkomens relatief ontzien met de maatregelen in 2012. In 2013 wordt bovendien een vaste eigen bijdrage per maand ingevoerd, waardoor ouders met grote banen relatief worden ontzien. Het is daarom niet nodig om voor alleenstaande ouders aparte maatregelen te nemen. Toch is het niet te voorkomen dat ouders die meer opvang gebruiken, ook grotere inkomenseffecten hebben.

Ten slotte vragen de leden naar de inkomenseffecten van de koppeling van de toeslag aan gewerkte uren voor ouders met wisselende roosters en of opdrachten. Ten behoeve van de koppeling van de kinderopvangtoeslag aan het aantal gewerkte uren, wordt het aantal gewerkte uren op *jaarbasis* vastgesteld. De Belastingdienst zal achteraf controleren of het aantal afgenomen uren in het jaar past binnen het totaal aantal gewerkte uren per jaar plus of min de marge. Of het aantal gewerkte uren via een vast of een onregelmatig (maandelijks) patroon tot stand komt is niet relevant. Zo lang het aantal gedeclareerde uren op jaarbasis maar binnen de gestelde marge blijft, treedt er geen inkomenseffect op. Bovendien kunnen ouders, wanneer er substantiële veranderingen zijn in het aantal gewerkte uren, de kinderopvangtoeslag het hele jaar door aanpassen. Ouders met wisselende werkuren kunnen ook flexibele afspraken maken

met de kinderopvanginstelling of gebruik maken van de gastouderopvang.

Vragen van de ChristenUnie fractie naar aanleiding van voorhang ontwerpbesluit

Deze leden vragen naar verklaringen voor het toegenomen gebruik van de regeling. Allereerst lijkt er een cultuuromslag plaats te vinden waarbij het meer en meer geaccepteerd wordt om kinderen voor langere tijd naar de crèche te brengen. Deels zijn ouders hierbij meer gaan werken, deels is de informele opvang geformaliseerd en deels hebben ondernemers een prikkel gehad om het aantal contracturen uit te breiden terwijl ouders, vanwege de hoge toeslag van de overheid, weinig prikkel hadden om het gebruik in te perken. Empirische studies geven aan dat de effecten van kinderopvangsubsidies op de participatie positief maar klein zijn.

Het CPB heeft in verschillende publicaties berekeningen gemaakt over de participatie-effecten van bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag. Met de kennis uit eerder onderzoek is gekeken naar de vormgeving van deze bezuiniging. De vormgeving is zo gekozen dat een deel van de negatieve participatie-effecten wordt gemitigeerd, bijvoorbeeld door een koppeling aan gewerkte uren, de vormgeving van de tabelaanpassing en invoering van een vaste eigen bijdrage per maand.

Per saldo verwacht ik op basis hiervan dat het arbeidsaanbod zal dalen met 0,1% in uren en personen. Deze inzichten worden door het CPB bevestigd. De participatie-effecten worden berekend op macroniveau en zijn in het huidige model niet toe te rekenen aan verschillende inkomensgroepen.

In een recente maatschappelijke kosten- en batenanalyse die in opdracht van de kinderopvangsector is uitgevoerd, wordt geconcludeerd dat het maatschappelijk effect van een bezuiniging van de omvang die hier aan de orde is, ongeveer neutraal zal zijn.

Onderstaand worden de inkomenseffecten getoond voor huishoudens die kinderopvang gebruiken, uitgesplitst naar gezinssamenstelling (alleenstaand, dan wel een paar) en naar inkomensgroep. Voor de volledigheid is ook nogmaals het resultaat getoond als niet wordt uitgesplitst naar gezinssamenstelling. Aangezien alleenstaande ouders relatief veel kinderopvang afnemen, zijn de inkomenseffecten voor deze groep groter. Bij de paren zijn de inkomenseffecten beperkter voor de lagere inkomensgroepen. Dit is een gevolg van de gekozen invulling van de aanpassing van de tabel, waarbij lagere inkomens relatief ontzien zijn.

Tabel 4: Inkomenseffect van de maatregelen in de kinderopvangtoeslag voor alleenstaande ouders die kinderopvang gebruiken

Inkomenseffect	Minimum-modaal	>modaal	Totaal
-1 tot 0%	7%	25%	13%
-2 tot -1%	50%	50%	50%
-5 tot -2%	33%	25%	30%
<-5%	10%	0%	7%
Totaal	100%	100%	100%
% aantal huish	7%	3%	10%

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

Inkomenseffect	Minimum-modaal	1x – 1,5x modaal	1,5x – 2x modaal	2x – 3x modaal	>3x modaal	Totaal
-1 tot 0%	22%	21%	18%	18%	13%	18%
-2 tot -1%	56%	59%	61%	55%	37%	54%
-5 tot -2%	22%	20%	21%	26%	40%	26%
<-5%	0%	0%	1%	1%	10%	2%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%
% aantal huish	2%	14%	25%	30%	18%	90%

Tabel 6: Inkomenseffect van de maatregelen in de kinderopvangtoeslag voor alle 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 huish	9%	16%	26%	31%	18%	100%

Vragen van de PvdA fractie ten aanzien van de brief kinderopvangtoeslag vanaf 2012

Op de participatie-effecten van de bezuiniging in de kinderopvangtoeslag ben ik reeds ingegaan bij de beantwoording van de vragen van de ChristenUnie fractie. De participatie-effecten worden berekend op macroniveau en zijn in het huidige model niet toe te rekenen aan verschillende inkomensgroepen.

Op de vraag van de leden van de PvdA fractie naar mijn voornemens om de kwaliteit van de kinderopvang te verhogen kan ik u melden dat het rapport van de commissie Gunning goede aanknopingspunten biedt om de kwaliteit van de kinderopvang te verhogen. Het rapport is in feite een brede kwaliteitsagenda voor de middellange termijn. Hierbij is vooral de kinderopvangsector aan zet. Ik heb het voornemen het gesprek met de kinderopvangbranche aan te gaan om het proces van kwaliteitsverbetering te stimuleren en te ondersteunen. Dit resulteert uiterlijk eind 2011 in een brede kwaliteitsagenda voor de kinderopvangsector.

Huishoudens met een laag inkomen en met een inkomen van meer dan drie keer modaal hebben relatief vaker te maken met een negatief inkomenseffect van meer dan 5%. De verklaring hiervoor is de volgende. Lage inkomens nemen in de praktijk relatief veel uren kinderopvang af, waardoor de inkomenseffecten bij deze huishoudens ook groter zijn. Ten opzichte van een verlaging van de maximum uurprijs naar 5 euro is de proportionele invulling echter relatief gunstig voor lage inkomens. De invoering van de vaste eigen bijdrage in 2013 is gunstig voor de huishoudens die veel uren afnemen. In het geval van de hoge inkomens komt het negatieve inkomenseffect vooral door de proportionele invulling van de tabelaanpassing gecombineerd met de afbouw van de tabel naar 0%.

Bij de beantwoording van de vragen van de PvdA fractie naar aanleiding van het ontwerpbesluit kinderopvangtoeslag ben ik ingegaan op het gemiddelde gebruik van de kinderopvang. Een overzicht van de financiële gevolgen voor ouders met kinderen die drie of vier dagen in de week worden opgevangen treft u eveneens aan in de tabellen 2 en 3 bij deze antwoorden.