

Vergaderjaar 2012–2013

31 322

Kinderopvang

Nr. 214

Ontvangen ter Griffie op 10 juni 2013.
De voordracht voor een vaste te stellen algemene maatregel van bestuur is aan de Kamer overgelegd tot en met 8 juli 2013.
De voordracht voor de vast te stellen algemene maatregel van bestuur kan niet eerder worden gedaan dan op 9 juli 2013.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juni 2013

Inleiding

Sinds 2010 zijn maatregelen genomen om de groei in de uitgaven van de kinderopvangtoeslag in te perken. Sinds de invoering van de Wet kinderopvang zijn de uitgaven aan de kinderopvangtoeslag meer dan verdrievoudigd van € 1 miljard in 2005 naar ca. € 3 miljard in 2010. De verwachting was dat de uitgaven nog verder zouden blijven stijgen. Deze groei in de uitgaven was niet houdbaar. Tegelijkertijd maakte de economische crisis het noodzakelijk om maatregelen te nemen om de overheidsfinanciën op orde te brengen. Door deze twee factoren was het onvermijdelijk om de groei in de uitgaven aan de kinderopvangtoeslag te verminderen.

De afgelopen jaren zijn diverse maatregelen genomen om de uitgaven aan de kinderopvangtoeslag beheersbaar te houden. In 2010 zijn de maximaal te vergoeden uurprijzen (verder: maximum uurprijzen) voor buitenschoolse opvang en gastouderopvang verlaagd; het maximaal aantal te declareren uren per maand werd op 230 uur gesteld; het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (verder: LRKP) werd ingevoerd en de regels voor gastouderopvang werden verscherpt. In 2011 en 2012 werd de ouderbijdrage verhoogd in de toeslagtabel. In 2012 werden de maximum uurprijzen niet geïndexeerd en werd de koppeling aan de gewerkte uren van de minst werkende partner ingevoerd. In 2013 werd de ouderbijdrage proportioneel verhoogd in de eerste kindtabel en werd de vaste voet afgebouwd naar nul voor hogere inkomens in de eerste kindtabel.

Het overzicht in bovenstaande alinea laat zien hoeveel er is gebeurd met de kinderopvangtoeslag in de afgelopen jaren. In jaren 2005–2009 groeide de uitgaven aan kinderopvangtoeslag explosief. In de periode daarna zijn elk jaar maatregelen doorgevoerd om deze groei in te perken. Voor 2014 zijn thans geen verdere bezuinigingen gepland. Ik houd de toeslagtabel in

zijn huidige vorm in stand. Met deze brief leg ik aan uw Kamer het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag voor het berekeningsjaar 2014 voor in het kader van de wettelijk voorgeschreven voorhangprocedure (artikel 3.11 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen) en bied ik uw Kamer de mogelijkheid zich uit te spreken over het ontwerpbesluit voordat het aan de Afdeling advisering van de Raad van State zal worden voorgelegd en vervolgens zal worden vastgesteld¹.

Op grond van de aangehaalde bepaling geschiedt de voordracht aan de Koning ter verkrijging van het advies van de Raad van State over het ontwerpbesluit niet eerder dan vier weken nadat het ontwerpbesluit aan beide Kamers der Staten Generaal is overgelegd.

Analyse van de daling in het gebruik in 2012

In 2012 liep het gebruik van de kinderopvangtoeslag harder terug dan voorzien. In de brief van 5 maart jl.² heb ik uw Kamer geïnformeerd over het dalende gebruik van de kinderopvang in 2012. De totale daling in het gebruik bedraagt 10% over 2012. Het aantal kinderen ten behoeve waarvan kinderopvangtoeslag wordt ontvangen, is gedaald met 4% en de daling in het aantal uren per kind bedraagt 6%.

In de hiervoor genoemde brief heb ik ook toegezegd om met behulp van realisatiecijfers over 2012 en begin 2013 een analyse op te stellen van de terugloop in het gebruik en de mate waarin die terugloop een tijdelijke dan wel structurele doorwerking heeft (zie bijlage, ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer). Uw Kamer heeft gevraagd om bij deze analyse te bezien in welke mate de meevaller op de kinderopvangtoeslag incidenteel dan wel structureel is.

De daling van het gebruik van kinderopvang leidt zoals eerder aangekondigd in het Jaarverslag 2012 tot een financiële meevaller. Ten behoeve van de analyse om te bezien in welke mate de meevaller een structurele doorwerking heeft, is deze berekend ten opzichte van de voorjaarsnota 2012 (zie tabel 1). De meevaller bestaat voor een deel uit directe effecten en voor een deel uit een gedragseffect. Deze effecten worden hieronder toegelicht.

- 1 *Conjunctuur.* Bij werkloosheid stopt het recht op kinderopvangtoeslag na uiterlijk drie maanden. In 2012 is de werkloosheid met ongeveer 90.000 personen toegenomen. Als gevolg van deze toename is het aantal kinderen ten behoeve waarvan kinderopvangtoeslag wordt ontvangen naar schatting met zo'n 12.000 afgenomen, waardoor de uitgaven met € 39 miljoen zijn gedaald. In de periode 2013–2015 neemt de werkloosheid volgens de meest recente middellange termijnraming van het CPB verder toe met zo'n 130.000 personen. Als gevolg hiervan nemen de uitgaven voor kinderopvangtoeslag verder af met € 53 miljoen. In totaal leidt de oplopende werkloosheid daarmee naar verwachting tot een conjunctuureffect van € 92 miljoen in 2015. Na 2015 is weer sprake van een daling van de werkloosheid. Het conjunctuureffect neemt als gevolg daarvan af naar € 71 miljoen in 2017.
- 2 *Gedragseffect.* In mijn brief aan uw Kamer van 11 december 2012³ heb ik aangegeven dat de daling van de uitgaven mogelijk deels verklaard kan worden door een sneller en/of sterker gedragseffect: door de stapeling van maatregelen passen ouders het gebruik van

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Kamerstuk 31 322 nr. 202

³ Kamerstuk 31 322 nr. 198

kinderopvang wellicht eerder en sterker aan dan werd verondersteld. Dit blijkt inderdaad het geval. In 2012 bedraagt het geraamde gedragseffect € 110 miljoen, in latere jaren loopt dit op naar circa € 200 miljoen.

- 3 *Prijscomponent.* Tegenover bovengenoemde effecten die de uitgaven drukken staan tegenvallers op de prijscomponent. Ten eerste was sprake van een tegenvaller in 2012 in verband met de indexatie van de uurprijzen in 2011. Indexatie van de maximum uurprijzen is in principe afhankelijk van het uitkeren van de loon- en prijsbijstelling, deze biedt namelijk de financiële dekking voor indexatie. In 2011 zijn de maximum uurprijzen geïndexeerd zonder dat sprake was van het uitkeren van de loonbijstelling. Deze indexatie zou een jaar later worden gedekt in de begroting van 2012 door het niet inzetten van de loon- en prijsbijstelling in 2012 voor een indexatie van de maximum uurprijzen in 2012. Doordat in 2012 ook geen loonbijstelling werd uitgekeerd, ontstond alsnog een budgettaire tegenvaller. Ten tweede zijn de uurtarieven in de sector in 2012 gestegen. Hierdoor nam de ontvangen kinderopvangtoeslag toe voor ouders die in 2011 een uurprijs betaalden die onder de maximum uurprijs lag. Samen leidt dit in 2012 en 2013 tot een tegenvaller van zo'n € 80 miljoen in de uitgaven aan kinderopvangtoeslag. Ten derde wordt in 2014 overeenkomstig de wettelijke regeling een correctie doorgevoerd op de indexering van de maximum uurprijzen over 2013. Deze correctie vindt plaats omdat de indexeringsfactor op basis van de meest actuele cijfers van het Centraal Economisch Plan hoger is dan de indexeringsfactor zoals geraamd in het voorafgaande jaar. Omdat tegenover deze correctie geen loonbijstelling staat, leidt dit vanaf 2014 tot een tegenvaller op de prijscomponent van circa € 30 miljoen. Hierdoor loopt de tegenvaller op de prijscomponent in latere jaren op naar ongeveer € 110 miljoen.
- 4 *Overige effecten.* Naast de factoren die hierboven zijn genoemd, is er ook een aantal effecten dat een beperkte invloed heeft op de ontwikkeling van de uitgaven aan de kinderopvangtoeslag. Het gaat hierbij om:
 - Strengere handhaving door de Belastingdienst/Toeslagen;
 - Relatief sterke afname van het gebruik onder doelgroep-ouders, doordat er met name minder ouders zijn die een re-integratietraject volgen;
 - Lager geboortecijfer in 2012;
 - Samenstellingseffect: de afname is niet evenredig verdeeld over de verschillende inkomens;
 - Beperken (2012) en tijdelijk verruimen voor 2012 en 2013 (2013) van aanvragen met terugwerkende kracht;
 - Minder nabetalings over eerdere jaren.
- 5 *Ontvangsten.* Naar aanleiding van de realisatiecijfers over 2012 is tevens de prognose van de ontvangsten bijgesteld.

Tabel 1: Oorzaken budgettaire meevaller 2012 en meerjarige doorwerking (in € mln)

Oorzaken	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Uitgaven							
1. Conjunctuur	-39	-80	-87	-92	-86	-71	-71
2. Gedragseffect	-110	-181	-196	-195	-200	-204	-209
3. Prijzeffect	84	78	106	108	109	111	113
4. Overige effecten	-160	-101	-134	-134	-129	-125	-125
<i>wv handhaving BD</i>	-39	-35	-35	-35	-35	-35	-35
<i>wv doelgroep-ouders</i>	-37	-44	-44	-44	-44	-44	-44
<i>wv geboorten 2012</i>	-6	-12	-14	-14	-9	-4	-3
<i>wv samenstellingseffect</i>	-17	-15	-16	-16	-16	-17	-17
<i>wv terugwerkende kracht</i>	-17	30					
<i>wv nabetalingen</i>	-44	-25	-25	-25	-25	-25	-25
Bijstelling uitgaven	-225	-284	-311	-314	-306	-288	-292
Bijstelling ontvangsten	-1	6	20	11	4	-1	-3

Inzetten meevaller kinderopvangtoeslag

Bij verschillende gelegenheden is verzocht om de bezuinigingen terug te draaien⁴. Gezien de huidige economische situatie zie ik hier op dit moment geen ruimte toe.

De werkloosheid neemt toe en de overheidsfinanciën moeten op orde worden gebracht. Tegenover de meevaller op de kinderopvangtoeslag staan diverse tegenvallers, onder andere op het kindgebonden budget. De meevaller op de kinderopvangtoeslag is dus mede nodig om de begroting sluitend te krijgen.

Indexering maximum uurprijzen en inkomensklassen

Inhaalindexatie van maximum uurprijzen over 2013

Op basis van de meest actuele cijfers van het Centraal Economisch Plan wordt de indexeringsfactor opnieuw vastgesteld voor het voorafgaande jaar. Hiermee wordt een correctie doorgevoerd op de indexatie van de maximum uurprijzen. Voor de vaststelling van de maximum uurprijzen voor 2013 betekent dit dat een correctie wordt doorgevoerd van 1,18%.

Indexatie van de maximum uurprijzen en inkomensklassen voor 2014

Het indexeren van de maximum uurprijzen en de inkomensklassen in de toeslagtabel voor 2014 vindt bij ministeriële regeling plaats. Afzien van indexatie moet worden geregeld in het Besluit kinderopvangtoeslag. Indexering van zowel de maximum uurprijzen als de inkomensklassen is alleen mogelijk als de loonbijstelling voor de begroting 2014 beschikbaar blijft.

Het niet uitkeren van de loonbijstelling is onderdeel van het aanvullend bezuinigingspakket dat dit voorjaar is vastgesteld en n.a.v. het Sociaal Akkoord werd ingetrokken. Of extra bezuinigingen alsnog nodig zijn, wordt bezien in augustus. Met de procedure voor het aanpassen van het Besluit kinderopvangtoeslag kan hier niet op worden gewacht.

Dit betekent dat ik er voorsnog van uitga dat zowel de maximum uurprijzen als de inkomensklassen worden geïndexeerd. Ik wil er nadrukkelijk op wijzen dat dit kan veranderen indien het kabinet deze zomer alsnog besluit tot het inhouden van de loonbijstelling 2014. Deze beslissing wordt genomen vóór de publicatie van het Besluit kinderopvangtoeslag in oktober 2013.

⁴ Kamerstuk 31 322, nr. 209

De correctie op de indexatie voor 2013 en de indexatie van de maximum uurprijzen voor 2014 betekent dat de maximum uurprijs in 2014 voor de dagopvang € 6,70, voor de buitenschoolse opvang € 6,25 en voor de gastouderopvang € 5,37 bedraagt.

In principe is alleen de indexering van de maximum uurprijzen afhankelijk van het uitkeren van de loonbijstelling. Voor indexatie van de inkomensklassen in de toeslagtabel is ruimte. Indien de loonbijstelling niet wordt uitgekeerd, zal ik nog een nadere afweging maken over het eventueel inzetten van deze ruimte voor een indexering van de maximum uurprijzen. Indexering van de maximum uurprijzen is met name voor de lagere inkomens van belang. Omdat lagere inkomens relatief veel toeslag ontvangen, komt het voor hen harder aan als zij over een deel van de betaalde uurprijs geen toeslag ontvangen.

Overleg sector

Zoals aangekondigd in de brief van 27 februari 2012⁵ ben ik met de sector in gesprek gegaan over een betere aansluiting tussen het aanbod van kinderopvanginstellingen en de daadwerkelijke afname van uren opvang door ouders. Daarnaast heb ik met de sector gesproken over de ontwikkelingen in de markt en daar de teruglopende vraag bij betrokken. Met de motie Hamer/ Van Nieuwenhuizen-Wijbenga (Kamerstuk 33 400 XV, nr. 67) heeft Uw Kamer mij ondermeer gevraagd om met de sector hierover in gesprek te gaan.

Het functioneren van de markt, en daarmee ook de mogelijkheid van ondernemers om in te springen op een dalende of stijgende vraag is afhankelijk van de wijze waarop de vraag en het aanbod op elkaar aansluiten. De positie van de klant, in dit geval de ouders, is de afgelopen periode versterkt door het afnemen van wachtlijsten. Ondernemers spelen meer in op de wensen van ouders en gaan steeds meer over op het aanbieden van reële contracten van minder dan 52 weken. Om deze ontwikkeling te versterken, wil ik met de sector afspraken maken over een betere aansluiting tussen het aanbod en de afname van uren.

Ik heb hierover met de sector goede gesprekken gevoerd. Aan beide kanten bestaat bereidheid om stappen te zetten naar meer reële contracten die beter aansluiten bij de wensen van ouders. Verschillende varianten zijn hierbij de revue gepasseerd. Er is gesproken over het aanbieden van standaardcontracten van 48 weken en 50 weken en het faciliteren van minder uren per dag.

In de gesprekken zijn verschillende uitgangspunten besproken met de Brancheorganisatie. De afspraak moet leiden tot een afname van het aantal uren in contracten en tot een daling in de jaarprijs van ouders. Een afname van het aantal uren op jaarbasis leidt tot een hogere gemiddelde uurprijs, omdat de kosten van instellingen moeten worden gedekt met opbrengsten over minder uren. Deze hogere uurprijs komt voor de rekening van de ouders als de maximum uurprijs niet meestijgt. Om ouders hiervoor te compenseren, wil ik de maximum uurprijs verhogen. In deze verhoging wil ik in ieder geval een compensatie opnemen voor de vaste kosten van ondernemers. Als de markt minder uren in rekening brengt, volgt een afname van het aantal uren kinderopvangtoeslag en daardoor minder uitgaven. Omdat met deze maatregel geen bezuiniging is beoogd, wil ik deze opbrengst volledig ten goede laten komen aan de sector.

⁵ Kamerstuk 31 322 nr. 201

De stap naar meer reële contracten vraagt van zowel de overheid als van de leden van de Brancheorganisatie een beweging. Het is niet gelukt om met de Brancheorganisatie tot een afspraak te komen over het aanbieden van meer reële contracten in 2014 op basis van vrijwilligheid. Dit neemt niet weg dat zowel de Brancheorganisatie als ik het belang van meer reële contracten blijven onderschrijven en dat nog steeds bereidheid bestaat om hierin stappen te nemen. We zullen daarom komende maanden de gesprekken hierover voortzetten. Indien het niet lukt om tot een afspraak te komen, zal ik regelgeving voorbereiden om het aanbieden van meer reële contracten wettelijk af te dwingen.

Met de sector heb ik ook over andere punten gesproken:

- Integratie van kinderopvang en peuterspeelzalen: samen met de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ben ik bezig met de uitwerking van de opdracht uit het Regeerakkoord om de financiering van peuterspeelzaalwerk onder de Wet kinderopvang te brengen. Ik zal uw Kamer zo spoedig mogelijk nader informeren over onze plannen.
- Verminderen van regeldruk mede naar aanleiding van het advies van Actal. Ook ik hecht belang aan het voorkomen van onnodige regels. Maar kwaliteit en veiligheid moet voorop staan. Ik heb verschillende mogelijkheden met uw Kamer besproken om de administratieve lasten te verminderen, met name rondom aanvraag- en wijzigingsprocedures en registratie in het LRKP/GIR-systeem. Ik heb uw Kamer een overzicht met concrete verbeterpunten toegezegd, voorzien van een tijdpad. Dit overzicht zal ik voor de zomer aan de Kamer sturen.
- Tot slot zal ik uw Kamer dit najaar een brief sturen met daarin een verdere uitwerking van de voornemens voor een verbetering van de kwaliteit en het toezicht.

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