



Inspectie der Rijksfinanciën

Notitie

Auteur

Ter advisering
WEEKENDTAS

IRF/24551

mein dossier.

Notitienummer

IRF N2008-00726

Datum

9 mei 2008

Rubriek

PO

Onderwerp

Presentatie besluitvorming Kinderopvang bij VJN

Bijlage(n)

1

Aan

de Minister

Via

515
van de Rijksbegroting

Van

de Inspectie der Rijksfinanciën

CC

de Staatssecretaris, BBV, AFEP

Aanleiding

Het verzoek van stas Dijkzma (OCW) om gelijktijdig met het verschijnen van de VJN een toelichtende brief over het pakket maatregelen Kinderopvang te sturen, waarin een doorkijkje wordt gegeven naar 2011. Een eerste concept van de OCW-brief is ter informatie bijgevoegd (hierover zijn we nog in discussie met OCW).

Advies

- Wij stellen u voor om dit verzoek van Dijkzma te honoreren.
- Expliciet aandachtspuntje daarbij is wel dat OCW deze brief separaat aan de Kamer stuurt en niet als bijlage bij de VJN. OCW heeft een voorkeur om het als bijlage bij VJN te doen, AZ ook. Argument om deze documenten van elkaar gescheiden te houden is dat het debat met de Kamer ook afzonderlijk over de onderwerpen VJN en de kinderopvang moet plaatsvinden. Uw debat met de Kamer gaat over de Voorjaarsnota en staatssecretaris Dijkzma spreekt met de Kamer over haar brief. Wanneer deze brief als bijlage bij de VJN naar de Kamer gaat, loopt u de kans daarover met de Kamer in debat te raken.
- De aparte brief van OCW ligt tegelijk met de VJN in de MR en kan op dezelfde dag als de VJN worden verzonden aan de Kamer.

Kunt u instemmen met deze lijn? Graag uw reactie.

Toelichting

OCW wil binnenkort een brief naar de Kamer sturen waarin de oploop van de overschrijding in de Kinderopvang in 2011 wordt gemeld (1,2 mld). Normaal gaat de VJN alleen over het lopende jaar (2008) en de vlakke doorwerking daarvan naar komende jaren. Echter, wij begrijpen dat OCW een brief wil sturen naar de Kamer om onduidelijkheden over de maatregelen in de kinderopvang weg te nemen.

OCW geeft hiervoor de volgende motivatie aan:

1. Het sturen van een wat uitgebreidere brief aan de TK gelijk met de Voorjaarsnota geeft het kabinet de mogelijkheid het initiatief in de discussies over kinderopvang weer terug te nemen. Het kabinet zit nu in het defensief. Wachten tot augustus/september laat die situatie voortduren en geeft de media en betrokken partijen teveel tijd en ruimte tot speculeren over de omvang en impact van eventuele maatregelen. Het dossier komt er dan steeds moeilijker bij te liggen;
2. Door in een brief de omvang en de gebieden van de maatregelen te noemen kan de zaak beter in proportie worden geplaatst. Onnodige ongerustheid bij ouders en kinderopvangsector kan worden weggenomen.

Deze argumentatie is helder. Naast het belang van OCW ligt hier voor Fin en voor het kabinet in brede zin eenzelfde belang om allerlei onjuiste beeldvorming die plaatsheeft, te temperen.

AZ is akkoord met deze procedure, mits de brief tegelijk met de VJN voorligt in de MR van 23 mei. Dat standpunt delen wij en OCW.

Concept-brief is ter informatie bijgevoegd. Brief gaat in op de oorzaken van de groei, neveneffecten en uitgangspunten, de maatregelen op hoofdlijnen en het vervolgtraject. Wij - en met ons AZ- vinden dat de brief nog wat duidelijker de noodzaak voor het hele pakket aan maatregelen moet weergeven (nu bijvoorbeeld sterke focus op misbruik als reden om in te grijpen, maar daarmee legitimeer je niet het ingrijpen in de oudertabel). We zijn hierover nog in overleg met OCW.

Presentatie in VJN

In de VJN wordt in de hoofdttekst de kern van de ingrepen in de kinderopvang benoemd, in lijn met de brief van OCW. Daarbij wordt in de bijlage (verticale toelichting) een cijferreeks 2008-2011 zichtbaar gemaakt met de omvang en oploop van de problematiek en van de beleidsmaatregelen die OCW treft. Zie onderstaande tabel (bedragen x € 1mln)

	2008	2009	2010	2011
Kinderopvang: Autonome ontwikkeling	538	993	1065	1150
Kinderopvang: Beleidsmaatregelen	-36	-524	-986	-1120

Het saldo is de generale bijdrage, deze wordt niet apart zichtbaar in de VJN.

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA 's-Gravenhage

- CONCEPT d.d.080508 -

Den Haag

Ons kenmerk

PO/KOV/2008/6746

Onderwerp

Meerjarenperspectief kinderopvang

1 Inleiding

Met deze brief wil ik u een meerjarenperspectief voor de kinderopvang geven. Aanleidingen daarvoor zijn de sterke en snelle groei van het gebruik van kinderopvang en de budgettaire gevolgen daarvan. In paragraaf 2 formuleer ik mijn visie op kinderopvang en op formele en informele opvang. In paragraaf 3 ga ik in op de groei van de kinderopvang en de achterliggende oorzaken. Paragraaf 4 geeft een plaatsbepaling van de kinderopvang: een jonge sector die volwassen wordt; drie jaar ervaring met de Wet kinderopvang geeft inzicht in de sterke en zwakke kanten van het stelsel. Paragraaf 5 beschrijft het pakket aan maatregelen. In paragraaf 6 ga ik in op het vervolgtraject en de procedure; een zorgvuldige invoering staat voorop.

2 Kinderopvang: groei en achterliggende oorzaken

2.1 Algemeen

Voor steeds meer ouders is kinderopvang een onmisbaar element bij de inrichting van de levensfase met jonge kinderen. Kinderopvang is een voorziening die de combinatie van arbeid en zorg mogelijk maakt. Het ondersteunt een duurzame ontwikkeling van de arbeidsparticipatie in Nederland. Dat is primair het perspectief van waaruit het kabinet naar kinderopvang kijkt. Wachtlijsten bij kinderopvang worden daarom bestreden en waar nodig wordt de kwaliteit verbeterd. De basis hiervoor ligt in het coalitieakkoord "Samen werken, samen leven".

Met de Wet kinderopvang kent Nederland sinds 2005 voor het eerst een wettelijk fundament voor de toegankelijkheid en de kwaliteit van kinderopvang. Kernbegrippen daarin zijn: keuzevrijheid voor ouders, vraagfinanciering, ondernemerschap en uniformering van kwaliteit en toezicht. Voor 2005 waren er allerlei kleinere - vaak tijdelijke - regelingen. De mogelijkheden om gebruik te maken van kinderopvang, waren daardoor sterk afhankelijk van de individuele situatie van de ouders. Gemeenten hanteerden verschillende kwaliteitsregimes.

Het concept van de Wet kinderopvang is eenvoudig: werkende of studerende ouders kunnen een kinderopvangtoeslag aanvragen voor het gebruik van de opvang van hun keuze. De branche zorgt

voor het aanbod en heeft onderling en met de ouders afspraken gemaakt over het kwaliteitsniveau. De overheid toetst en handhaaft de kwaliteitsregels.

Het algemene beeld is dat de betrokken partijen de ruimte die de wet biedt, op een verantwoorde manier hebben ingevuld. Kinderopvangorganisaties hebben als reactie op de toenemende vraag gezorgd voor een snelle uitbreiding van het aanbod. Zij letten daarbij steeds meer op de wensen en tevredenheid van de ouders. Ouders denken via de oudercommissies actief mee met het beleid van de kinderopvangaanbieders.

2.2 Sterke groei van het gebruik

Sinds de invoering van de Wet kinderopvang zijn het aanbod en het gebruik van kinderopvang sterk gegroeid. In 2007 werden ongeveer 560.000 kinderen uit ongeveer 370.000 gezinnen opgevangen. In 2004 waren dat 340.000 kinderen. Dat is een groei met 220.000 kinderen. Over 2007 is sprake van een groei van het gebruik met 35%. De groei sinds 2005 is als volgt over de verschillende opvangvormen verdeeld:

Tabel 1. Aantal kinderen met kinderopvangtoeslag 2005-2007*

	Niveau			Absolute mutatie			Mutatie in %		
	2005	2006	2007	2006	2007	Totaal	2006	2007	Totaal
Dagopvang	224.000	233.000	283.000	9.000	50.000	59.000	4%	21%	26%
Buitenschoolse opvang	121.000	134.000	176.000	13.000	42.000	55.000	11%	31%	45%
Gastouderopvang	30.000	46.000	98.000	16.000	52.000	68.000	53%	113%	227%
Totaal aantal kinderen	375.000	413.000	557.000	38.000	144.000	182.000	10%	35%	49%

* 2007: voorlopig cijfers.

De omvang en de snelheid van de groei overtreffen de prognoses. Per saldo is in 2007 $\square$ 492 mln. meer uitgegeven voor de kinderopvangtoeslag dan in de begroting was geraamd ($\square$ 1.563 mln.). Bij ongewijzigd beleid zal deze overschrijding in 2011 $\square$ 1.150 mln. bedragen. Aan deze groei liggen de volgende oorzaken ten grondslag:

a. Effecten van beleidsintensiveringen

De Wet kinderopvang geeft alle ouders die kinderopvang nodig hebben voor het combineren van arbeid en zorg, een aanspraak op een tegemoetkoming in de kosten van het kinderopvanggebruik. Daarmee hebben alle ouders die in dezelfde situatie verkeren, dezelfde toegang tot kinderopvang gekregen. Het positieve effect hiervan is versterkt door intensiveringen in de subsidietabellen in 2006 en 2007, door de invoering in 2007 van een verplichte werkgeversbijdrage en door de verplichting voor scholen per 1 augustus 2007 buitenschoolse opvang te organiseren (motie Van Aartsen/Bos). Geconstateerd moet worden dat de effecten van deze intensiveringen groter zijn dan geraamd.

b. Stijging van de arbeidsparticipatie

De groei van de kinderopvang in het jaar 2007 wordt ook mede bepaald door de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Onder meer als gevolg van de gunstige economische ontwikkeling

zijn in 2006 en 2007 meer vrouwen gaan werken. De arbeidsparticipatie van vrouwen is gestegen van 53,6% in 2005 naar 57,7% in 2007. Ook de arbeidsparticipatie van vrouwen met minderjarige kinderen groeide in deze jaren sterk. De relatie tussen de groei van kinderopvang en de arbeidsparticipatie is echter niet geheel eenduidig. Ook andere factoren, zoals cultuurverandering en een verschuiving van informele opvang naar formele opvang zijn bepalend geweest voor de groei in de afgelopen jaren.

c. Veranderende opvattingen over het gebruik van kinderopvang

Uit onderzoek blijkt dat over de periode 2004 – 2006 de acceptatie van het gebruik van kinderopvang is gestegen. Meer ouders vinden het goed voor een kind enkele dagen per week naar de kinderopvang te gaan. De stijging geldt voor de Nederlandse bevolking in het algemeen en – in nog sterkere mate – voor ouders met jonge kinderen. Bij moeders met kinderen tot 4 jaar stijgt de acceptatie met circa 10 procentpunten van 2004 op 2006 (tot 22% bij baby van 0 jaar, 35% en tot 49% bij peuter). Bij moeders van kinderen met jongste kind 4-12 jaar stijgt de acceptatie van buitenschoolse opvang met 5 procentpunten. Het gebruik van kinderopvang wordt door een groeiende groep ouders gezien als een integraal onderdeel van hun beslissingen over het combineren van arbeid en zorg.

d. Verschuiving van informele naar formele kinderopvang

Een deel van de groei van het gebruik van formele kinderopvang wordt veroorzaakt door een verschuiving van informele naar formele opvang. Dat speelt bijvoorbeeld bij de groei van het gebruik van gastouderopvang. In 2007 bestaat 43% van de groei van de gastouderopvang uit het omzetten van bestaande informele opvang (bijvoorbeeld door grootouders) in formele gastouderopvang. In bijna 80% van deze gevallen blijft dezelfde persoon de opvang bieden, zij het onder de formele structuur van kinderopvangtoeslag, kwaliteitsregels en toezicht.

3 Groei naar een volwassen sector

3.1 Neveneffecten

Er is inmiddels drie jaar ervaring met de Wet kinderopvang. In die periode heeft de wet belangrijke positieve effecten laten zien op het aanbod en het gebruik van kinderopvang. Daarnaast is recent ook een aantal patronen zichtbaar geworden, waarbij de randen van de wet worden opgezocht:

- Bij een specifiek deel van de gastouderopvang worden constructies opgezet, waarbij financiële motieven de boventoon voeren. Er is een categorie organisaties ontstaan, waarbij de hoofdactiviteiten eerder lijken te liggen in het "organiseren" van de kinderopvangtoeslag dan in het bieden van kwalitatief goede opvang voor ouders die dat nodig hebben.¹
- Daarnaast is sprake van gebruik van meer uren opvang dan nodig voor arbeidsdeelname;
- Tot slot zijn er situaties, waarbij kinderopvangorganisaties de openingstijden verlengen en de contracten en prijzen hierop aanpassen. De verlengde openingstijden en de daarmee samenhangende meerkosten gaan voor alle ouders gelden. Ook voor de ouders die daar geen gebruik van maken.

¹ Zie de uitzending van het TV-programma Radar van 21 april 2008

Door deze ontwikkelingen lopen de uitgaven voor kinderopvang onnodig op en wordt het draagvlak voor het stelsel aangetast.

3.2 *Uitgangspunten*

Aanpassingen aan het kinderopvangstelsel zijn nodig om het stelsel voor de langere termijn financieel houdbaar te maken. De positieve kanten moeten daarbij behouden blijven en ongewenste neveneffecten moeten worden beëindigd. Bij aanpassingen aan het kinderopvangstelsel staan voor mij de volgende uitgangspunten centraal:

- Kinderopvang is een voorziening die de combinatie van arbeid en zorg faciliteert en daarmee een duurzame ontwikkeling van de arbeidsparticipatie ondersteunt. Deze functie is leidend bij aanpassingen aan het stelsel;
- Misbruik en oneigenlijk gebruik tasten het financieel, maatschappelijk en politiek draagvlak voor de wet aan en worden met kracht tegen gegaan. Van oneigenlijk gebruik is sprake bij gebruik van de regeling dat de combinatie van arbeid en zorg niet ondersteunt;
- Kinderopvang biedt een veilige en stimulerende omgeving voor kinderopvang. Deze functie van kinderopvang moet worden bevorderd.

4 **Het pakket aan maatregelen**

4.1 *Maatregelen*

Binnen de hiervoor beschreven uitgangspunten heeft het kabinet gekozen voor een dekkend pakket maatregelen. Met dit pakket wordt de overschrijding van de uitgaven voor de kinderopvang binnen het dossier kinderopvang gedekt. Dit pakket is een evenwichtig en samenhangend geheel bestaande uit:

- Het beschikbaar stellen van middelen uit de enveloppe Kinderopvang;
- Het aanpassen van de tabel voor de kinderopvangtoeslag;
- Maatregelen op terrein van gastouderopvang en gastouderbureaus;
- Het verbeteren van de Wet kinderopvang via een aantal maatregelen.

Tabel 2. Maatregelen pakket Kinderopvang in mln. □

	2011
1. Enveloppe kinderopvang	385 mln.
2. Maatregel op het terrein van gastouderbureaus en gastouderopvang	360 mln.
3. Tabel kinderopvangtoeslag	308 mln.
4. Diverse maatregelen	97 mln.
Totaal ²	1.150 mln.

² De budgettaire overschrijdingen 2011 zijn met dit pakket gedicht. In de tussenliggende jaren wordt, gezien de vereiste zorgvuldigheid bij het implementeren van de te maken beleidskeuzes, incidenteel extra geld gereserveerd.

ad.1 Enveloppe kinderopvang (□ 385 mln.)

Het Coalitieakkoord heeft een bedrag van □ 700 mln. beschikbaar gesteld voor beleidsintensivering op het terrein van kinderopvang en voor- en vroegschoolse educatie (VVE). De tranche 2008 is geheel ingezet en de latere jaren gedeeltelijk. In de tranches 2009 – 2011 is nog budgettaire ruimte aanwezig. In mijn brief "Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie" die ik heden aan de Tweede Kamer heb gestuurd (**PM, veronderstelling dat het gelijktijdig wordt verstuurd**) heb ik aangegeven op welke wijze het kabinet de harmonisatie van voorzieningen voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk wil vormgeven en financieren. In de enveloppe kinderopvang resteert een bedrag van □ 385 mln. vanaf 2011.

ad 2. Maatregel op het terrein van gastouderbureaus en gastouderopvang (□ 360 mln.)

Sinds de invoering van de Wet kinderopvang is het gebruik van gastouderopvang zeer sterk gegroeid: van 30.000 opgevangen kinderen in 2005 naar 98.000 in 2007. Dit is een groei met meer dan 200%. In 2007 bestaat 43% van de groei van gastouderopvang uit het omzetten van bestaande informele opvang in formele gastouderopvang. In bijna 80% van de gevallen betreft het opvang in familieverband, bijvoorbeeld grootouders. Een toenemend aantal gastouderbureaus richt zich specifiek op het formaliseren van informele opvang. Een substantieel deel van de groei van de gastouderopvang leidt op deze manier niet tot extra arbeidsparticipatie en draagt daarmee niet bij aan het primaire doel van de Wet kinderopvang: het vergroten van de mogelijkheden voor ouders tot het combineren van arbeid en zorg.

Het kabinet kiest ervoor om het systeem van gastouderopvang, met de gastouderbureaus als kenmerkend onderdeel hiervan, ingrijpend te herzien. Deze herziening vergt een wetswijziging. Het kabinet streeft ernaar de herziening per 1 januari 2010 in werking te laten treden. Het kabinet wil de herziening van het systeem van gastouderopvang zorgvuldig voorbereiden en introduceren. Voor kinderen die op dit moment opvangen worden in het systeem van de gastouderopvang verandert er tot 1 januari 2010 niets.

Moratorium?

ad 3. Tabel kinderopvangtoeslag (□ 309 mln.)

Sinds de invoering van de Wet kinderopvang is de kinderopvangtoeslag in twee stappen (per 1 januari 2006 en per 1 januari 2007) verhoogd. Het kabinet constateert dat kinderopvang hiermee zeer toegankelijk is geworden, zeker in combinatie met de verplichte werkgeversbijdrage die ook per 1 januari 2007 is ingevoerd. Ouders betaalden in 2007 18,5% van de kosten van de opvang. Gezien de budgettaire problematiek waar het kabinet mee geconfronteerd is, is het voornemen van het kabinet om de bijdrage die aan ouders gevraagd wordt te verhogen. Met deze maatregel is □ 309 mln. euro gemoeid. Hiermee zullen de ouders in 2011 ...% van de kosten van de opvang betalen. Bij de huidige inzichten zou met een aanpassing naar het niveau van 1 januari 2006 een bedrag van zo'n □ 400 mln. gemoeid zijn.

*Sleutel
wn/wg/oversh.*

↓ *betreft formulier 1*
nodig. blad 6/6

O N D E R
O S S I M
L T U U R
N E J E M
S C H A P

De invulling van de maatregel op het vlak van de tabel voor de kinderopvangtoeslag geschiedt in het licht van de kabinetsdoelstellingen rond participatie en koopkracht.

in samenhang met andere maatregelen die het kabinet zal nemen in het licht van etc.
ad 4 Overige maatregelen (□ 97 mln.).

Naast deze drie hiervoor beschreven grote ingrepen, zal het kabinet de Tweede Kamer voorstellen doen gericht op verbetering van de Wet kinderopvang. Hiermee zal een bedrag van □ 97 mln. gemoeid zijn. Dit richt zich onder andere op de versterking van de positie van de ouder ten opzichte van de ondernemer.

4.2 Uitwerking van de maatregelen gastouderbureaus/gastouderopvang en de tabel kinderopvangtoeslag

Het kabinet gaat bij de vormgeving van de maatregelen gastouderbureaus/gastouderopvang en de tabel voor de kinderopvangtoeslag uit van de bedragen zoals deze in tabel 2 genoemd zijn. De uitwerking volgt bij de voorbereiding van de begroting 2009. Hierbij worden de maatregelen in de tabel in het licht van de kabinetsdoelstellingen bij participatie en koopkracht ingevuld. Het kabinet heeft het voornemen vanaf 2009 aan de lastenkant extra geld voor participatie aan te wenden. Bij de aanwending zal tevens de mogelijkheid worden bezien om de betrokken ouder fiscaal tegemoet te komen.

5 Vervolgtraject

Het kabinet heeft het volgende traject voor ogen:

1. Met Prinsjesdag zal de begroting voor 2009 en volgende jaren gepresenteerd worden. Hierin wordt een samenhangend beeld gegeven van de uitgaven en inkomsten. Kinderopvang is hier een onderdeel van;
2. Het kabinet zal na het zomerreces een voorstel tot wijziging van de Wet kinderopvang indienen. Hierin zijn de maatregelen rondom gastouderopvang opgenomen. Gestreefd wordt naar inwerkingtreding in 2010;
3. Het kabinet zal een algemene maatregel van bestuur (AmvB) indienen waarin is opgenomen de aanpassingen per 1-1-2009 van de tabel tegemoetkomingen kinderopvangtoeslag.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Sharon A.M. Dijksema