

Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 1A
2513 AA Den Haag



Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
2020-0000085434

Bijlage(n)
Beantwoording inbreng
schriftelijk overleg
ontwerpbesluit
kinderopvangtoeslag 2021

Datum 22-06-2020
Betreft Beantwoording inbreng schriftelijk overleg
ontwerpbesluit kinderopvangtoeslag 2021

Hierbij zend ik u de beantwoording van de inbreng voor het schriftelijk overleg ten aanzien van het besluit kinderopvangtoeslag 2021.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

T. van Ark

Inleiding

Bij brief van 3 juni 2020 heb ik bij uw Kamer voorgehangen het Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag in verband met de indexatie van de toetsingsinkomens en de maximum uurprijzen voor de dagopvang, buitenschoolse opvang en de gastouderopvang (Kamerstuk 31 322, nr. 412). Binnen de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben de leden van de fracties van de VVD, D66, PvdA en de SP enkele vragen gesteld en opmerkingen gemaakt, waarop ik hieronder graag inga. Sommige vragen zijn voor de beantwoording hierbij samengenomen. Deze brief wordt in afschrift ook naar de Eerste Kamer gestuurd.

**Directie Kinderopvang/Team
Directeur**

Directie Kinderopvang/Team
plv.Directeur

Datum

Onze referentie
2020-000085434

Kostenonderbouwing maatregelen

De leden van de VVD-fractie vragen naar een nadere onderbouwing en specificatie van de 12 miljoen euro meerkosten voor de aangekondigde structurele maatregelen om het toeslagenstelsel te verbeteren naar aanleiding van het advies van de Commissie Uitvoering Toeslagen. Zij vragen tevens of deze meerkosten alleen op het afschaffen van het opzet/grove schuld criterium zien, of dat er nog andere maatregelen zijn die structureel tot meerkosten zullen leiden. In de kabinetsreacties op het rapport van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen (AUT) en het IBO Toeslagen zijn een aantal korte termijn maatregelen aangekondigd. Een aantal van deze maatregelen leidt tot extra kosten voor (onder meer) kinderopvangtoeslag en/of kindgebonden budget. Dit betreft de uitbreiding van de hardheidsclausule in de Awir, aanpassing in het partnerbegrip t.b.v. terugwerkende kracht, en aanpassing van het criterium opzet/grove schuld bij aanvraag van een persoonlijke betalingsregeling, zoals aangekondigd in reactie op het rapport van de AUT.¹ Daarnaast betreft het de verhoging van het drempelbedrag voor kleine nabetalingen en terugvorderingen en het verruimen van de termijn voor aanvraag bijzonder vermogen, zoals aangekondigd in reactie op het IBO Toeslagen.² Naar inschatting zijn de meerkosten die hiermee gepaard gaan voor de SZW-begroting in totaal circa € 12 miljoen structureel, waarvan ca. € 5 miljoen voor aanpassing van het criterium opzet/grove schuld. In totaal slaat circa € 8 miljoen van de meerkosten neer bij de kinderopvangtoeslag en € 4 miljoen bij het kindgebonden budget.

Indexering inkomensgroepen

De leden van de VVD-fractie vragen een nadere onderbouwing wat het eenmalig 0,60%-punt minder indexeren van de toetsingsinkomens financieel per maand concreet betekent voor de verschillende inkomensgroepen, bij een gemiddelde afname van uren kinderopvang, afgezet tegen een volledige indexatie. Ook de leden van de D66-fractie vragen naar inkomenseffecten van de eenmalig lagere indexatie. De leden van de PvdA-fractie vragen wat de inkomenseffecten zijn, met name voor de laagste inkomens van het niet indexeren van de toetsingsinkomens.

In de meeste gevallen blijft een huishouden ook bij 0,60%-punt minder indexeren van de toetsingsinkomens in dezelfde inkomensgroep als bij volledige indexatie en zijn er geen inkomenseffecten. Voor een beperkte groep ouders betekent het beperkt indexeren dat zij één inkomensgroep opschuiven. De kinderopvangtoeslag gaat afbouwen vanaf een toetsingsinkomen van € 25.710. Ouders met een inkomen daaronder worden dus niet geraakt door de beperkte indexatie. Van de ouders met een inkomen daarboven wordt ca 15-20% geraakt door de beperkte

¹ Tweede Kamer, 2019-2020, 31 066, nr. 613

² Tweede Kamer, 2019-2020, 31066, nr. 624

indexatie. Het inkomenseffect voor hen is met -0,1% beperkt. Ter illustratie zijn de financiële effecten weergegeven voor een huishouden met één kind en gemiddelde afname van kinderdagopvang (82,6 uur per maand) tegen de maximum uurprijs (€ 8,46 in 2021). De financiële effecten zijn naast het inkomen onder meer afhankelijk van het aantal kinderen dat naar de opvang gaat en de opvangsoort. Vanaf het tweede kind zijn de inkomenseffecten per kind kleiner, omdat de tweede kindtabel minder sterk afbouwt. Ook voor kinderen op de bso zijn de inkomenseffecten kleiner, omdat het aantal uren en de tarieven daar gemiddeld lager liggen. Voor inkomens vanaf ca. € 130.000 neemt de vergoeding voor het eerste kind niet meer af bij een inkomensstijging.

**Directie Kinderopvang/Team
Directeur**
Directie Kinderopvang/Team
plv.Directeur

Datum

Onze referentie
2020-000085434

Toetsingsinkomen in 2021	Toeslagpercentage (indexatie 2021)	Toeslagpercentage (volledige indexatie)	Inkomenseffect (euro per maand)
80-85% van de toetsingsinkomens	Geen wijziging in inkomensklasse en dus in toeslagpercentage		geen
€ 27.100	94,5%	95,6%	-8
€ 40.100	88,3%	87,5%	-6
€ 61.800	76,8%	79,0%	-15
€ 87.400	60,9%	58,4%	-17
€ 116.700	37,6%	39,5%	-13

De leden van de PvdA-fractie vragen of ik het voornemen heb de indexatie komend jaar weer te herstellen, of dat de toetsingsinkomens hierdoor blijvend achterlopen op de gemiddelde loon en prijsontwikkeling. Met het besluit is voorzien van structurele dekking voor de korte termijn maatregelen die aangekondigd zijn in de kabinetsreactie op het rapport van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen en het IBO Toeslagen. Een inhaalindexatie is niet voorzien.

De leden van de VVD-fractie en D66-fractie vragen tevens of alternatieven overwogen en onderzocht zijn om de meerkosten van 12 miljoen euro te dekken en waarom wel of niet. Verder vragen de leden van de PvdA-fractie waarom er bijvoorbeeld niet is gekozen om alleen de toetsingsinkomens van de hoogste inkomens minder te indexeren, omdat dit eerlijk zou zijn. In de voorjaarsbesluitvorming zijn de meerkosten van de korte termijn maatregelen toeslagen voor de SZW-begroting van dekking voorzien. Daarbij is besloten de meeruitgaven op te vangen met een maatregel op de kinderopvangtoeslag, omdat de baten van de verbeteringen grotendeels ten goede komen aan kinderopvangtoeslaggebruikers. Binnen de kinderopvangtoeslag is daarbij ook overwogen om de maximum uurprijzen (deels) niet te indexeren of de toeslagpercentages te verlagen. Gekozen is voor deels indexeren van de inkomensgrenzen, omdat dit de inkomenseffecten zoveel mogelijk spreidt.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de staatssecretaris niet bevreesd is dat dit ertoe leidt dat, vanwege de al (relatief) hoge kosten voor mensen in de laagste inkomensgroepen, zij doen besluiten minder of geen kinderopvang af te nemen. En zo nee, of dit kan worden aangetoond. Zoals toegelicht is er voor gekozen om de maatregel alle inkomensgroepen uit te smeren. Echter, omdat de afbouw pas start bij een inkomen € 25.710 zijn er geen effecten voor de groep ouders die binnen deze groep vallen. De verwachting is dat het effect op het gebruik beperkt is. In de kwartaalrapportages en de jaarverslagen wordt het gebruik van de

kinderopvang gemonitord. Op dit moment loopt er ook een onderzoek om te kijken hoe het gebruik onder lage inkomens gestimuleerd kan worden. Over dit onderzoek informeer ik u in de verzamelbrief kinderopvang die binnenkort uitgaat.

**Directie Kinderopvang/Team
Directeur**
Directie Kinderopvang/Team
plv.Directeur

Uurprijzen en gebruik

De leden van de SP-fractie vragen waarom het gebruik van de kinderopvangtoeslag voor kinderen van gezinnen met een laag inkomen sterk is afgenomen in de laatste 15 jaar. De leden van de SP-fractie willen ook weten hoeveel gezinnen kinderopvangtoeslag ontvangen op het minimum toetsingsinkomen. In onderstaande tabel is het gebruik van kinderopvangtoeslag naar inkomensgroep weergegeven voor de jaren 2014-2019. Het gebruik onder gezinnen in de inkomensgroep tot 130% van het wettelijk minimumloon is de laatste jaren per saldo toegenomen (zowel aantal kinderen als uren per kind). Alleen in 2019 is daarbij sprake van een lichte daling in het aantal kinderen. Het totale gebruik in uren neemt per saldo nog wel toe. Dit als gevolg van de stijging in het aantal uur opvang per kind. Er is geen eenduidige verklaring voor deze ontwikkeling. Met name voor het toeslagjaar 2019 geldt daarbij dat het om voorlopige cijfers gaat, die nog kunnen wijzigen als inkomens definitief worden vastgesteld. Voor een goede jaar op jaar vergelijking zijn definitieve cijfers van belang. Ik houd de ontwikkeling van het gebruik in de gaten.

Datum

Onze referentie
2020-000085434

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Aantal kinderen (x 1.000)						
Tot 130% wml	62	61	65	70	76	74
130% wml tot 1½ x modaal	160	160	167	179	191	182
1½ x modaal tot 3 x modaal	309	318	340	368	405	440
3 x modaal en hoger	90	93	102	109	118	130
Aantal uren per kind¹						
Tot 130% wml	72	70	69	70	73	77
130% wml tot 1½ x modaal	56	54	53	54	56	57
1½ x modaal tot 3 x modaal	57	55	54	54	55	55
3 x modaal en hoger	65	64	64	64	65	65

¹ Gemiddeld op maandbasis.

Bron: diverse jaarverslagen SZW.

Daarnaast vragen de leden van de SP-fractie hoeveel de kwaliteitseisen hebben toegevoegd aan de stijging van de gemiddelde kosten voor de kinderopvang. Zij willen ook weten in hoeverre deze stijging is gedekt door de eerdere verhoging van de maximale uurprijs. De maximum uurprijzen zijn in 2018 en 2019 aangepast in verband met de kwaliteitsmaatregelen uit de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang. Geraamd is met welke verandering in kosten ondernemers te maken kregen als gevolg van deze maatregelen. Voor de dagopvang betrof dit per saldo een kostenstijging. De maximum uurprijs is hiervoor in totaal met € 0,34 verhoogd. De aanpassing van de maximum uurprijzen is gebaseerd op ex-ante ramingen van de gevolgen voor de kosten. Eerder heb ik op basis van extern onderzoek vastgesteld dat er met deze aanpassing voldoende rekening is gehouden met de

verwachte kostenstijging door de kwaliteitsmaatregelen.³ De werkelijke ontwikkeling van tarieven van kinderopvangorganisaties is een samenspel van factoren. Naast beleid kunnen de tarieven ook beïnvloed worden door de economische situatie of de vraag van ouders naar extra diensten, zoals flexibele opvang, (warme) maaltijden en uitstapjes. Er is ex-post geen expliciet beeld op te maken welke oorzaken voor welk deel hebben bijgedragen aan de uiteindelijke ontwikkeling van de tarieven in de markt.

**Directie Kinderopvang/Team
Directeur**
Directie Kinderopvang/Team
plv.Directeur

Datum

Onze referentie
2020-0000085434

De leden van de SP-fractie willen bovendien weten hoeveel van de kinderopvangorganisaties een uurprijs boven de maximale uurprijs voor de kinderopvangtoeslag hanteren. Kinderopvangorganisaties hanteren doorgaans niet één unieke uurprijs. Dit hangt onder meer samen met de variatie in contractsoorten die kinderopvangorganisaties aanbieden. Daardoor is ook niet aan te geven hoeveel kinderopvangorganisaties een uurtarief hanteren dat boven de maximum uurprijs ligt. Wel kan ik u een indicatie geven middels het percentage van het totaal aantal uren kinderopvang (waar ouders kinderopvangtoeslag over krijgen), waarvoor de uurprijs hoger is dan de maximum uurprijs. De cijfers zijn gebaseerd op het jaar 2019 en betreffen voorlopige cijfers. Het betreft namelijk de opgaven van aanvragers die nog kunnen wijzigen als gevolg van het definitief vaststellen van de tarieven en het gebruik. Niet alle ouders geven namelijk wijzigingen door⁴. Als gekeken wordt naar de data van nieuwe aanvragers (die vermoedelijk bij de aanvraag het correcte uurtarief doorgeven) dan liggen de percentages hoger.

Percentage van het totaal aantal uren kinderopvang met kinderopvangtoeslag waarbij de uurprijs hoger is dan de maximum uurprijs.

Kinderdagopvang	43%
Buitenschoolse opvang	79%
Gastouderopvang	30%

Bron: Belastingdienst/Toeslagen, bewerking Ministerie van SZW.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de fors stijgende tarieven van opvang in zeer stedelijke gebieden ertoe kan leiden dat ouders de kinderopvang niet meer kunnen betalen. Zij vragen bovendien om een onderzoek naar de oorzaak waarom de uurprijzen in zeer stedelijke gebieden zo fors boven het maximum uurtarief liggen. Het gebruik van kinderopvangtoeslag is de afgelopen jaren gestegen in de dagopvang en bso, ongeacht de stedelijkheid van de gebieden. De stijging in zeer stedelijke gebieden bleef wel achter op niet-stedelijke gebieden. Dit kan ook veroorzaakt worden door een inhaalslag bij de minder stedelijke gebieden. De tarieven tussen niet-stedelijke en zeer sterk stedelijke gebieden zijn de afgelopen jaren niet verder uit elkaar gaan lopen. Het verschil in de gemiddelde tarieven is dus vrij constant. Ik ben daarom van mening dat een onderzoek naar de oorzaak van de verschillen niet noodzakelijk is.

³ Tweede Kamer, 2017-2018, 31 322, nr. 375

⁴ De uitspraken ten aanzien van de tarieven zijn gebaseerd op de tarieven zoals bekend bij de Belastingdienst/Toeslagen. Het is aannemelijk dat niet alle ouders wijzigingen van de uurprijs boven de maximum uurprijs doorgeven (niet relevant voor de toeslag); de cijfers van de Belastingdienst zijn daarmee een indicatie.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe en op basis van welke criteria ik de monitoring van het gebruik en de gevraagde tarieven beoordeel en daarbij een eventuele stijging van de maximum uurprijs heroverweeg. De toegankelijkheid van kinderopvang is van meerdere factoren afhankelijk. De uurtarieven die kinderopvangorganisaties hanteren is daar één van. Een belangrijke indicator voor de toegankelijkheid betreft het gebruik van kinderopvang. Een hoog en stijgend gebruik is een indicatie dat de kinderopvang toegankelijk is. Wel concentreert de stijging zich bij de hogere inkomens. Zoals ik hierboven al aangaf loopt er ook een onderzoek om te kijken hoe het gebruik onder lage inkomens gestimuleerd kan worden en informeer ik u hierover in de verzamelbrief kinderopvang die binnenkort uitgaat. Omdat de tarieven steeds vaker boven de maximum uurprijs liggen is dit wel een belangrijk aandachtspunt en blijf ik de tarieven en het gebruik goed monitoren. Er is niet één moment of niveau aan te wijzen waarop de maximum uurprijzen omhoog moeten, maar het gezamenlijke beeld van het gebruik, de ontwikkeling van de tarieven en de stand van de economie moeten meegewogen worden.

**Directie Kinderopvang/Team
Directeur**
Directie Kinderopvang/Team
plv.Directeur

Datum

Onze referentie
2020-0000085434

Overige vragen

De leden van de SP-fractie vragen hoeveel het kost om het modaal toetsingsinkomen met 1% te verhogen. Zij vragen tevens wat de verhogingen van de maximum uurprijs voor de dagopvang, de buitenschoolse opvang en gastouderopvang afzonderlijk hebben gekost. Het bruto modaal inkomen in 2021 is € 37.500.⁵ Dit inkomen valt in de inkomensgroep van € 37.032 t/m € 38.484. Het verhogen van de bovengrens van de modale inkomensklasse met 1% (naar € 38.869) heeft een zeer beperkt financieel effect (€ 0,1 à 0,2 miljoen) op de uitgaven aan kinderopvangtoeslag. Echter, bij een verhoging het ligt in de rede om deze verhoging op alle inkomensklassen toe te passen. De kosten hiervan zijn circa € 25 miljoen structureel.

De kosten van de verhoging van de maximum uurprijs in 2021 zijn als volgt:

Dagopvang	73 miljoen euro
Buitenschoolse opvang (bso)	39 miljoen euro
Gastouderopvang	12 miljoen euro
Totaal	124 miljoen euro

Aangezien de verhoging van de maximum uurprijzen een reguliere indexering betreft, zijn bovengenoemde kosten reeds onderdeel van de Rijksbegroting.

De leden van de SP-fractie vragen tevens of het niet een hoop bureaucratie zou schelen wanneer het percentage van de kinderopvang dat vergoed wordt via toeslagen voor minima in 2021 op 100% gezet wordt in plaats van de huidige 96% en zo ja, waarom hier niet voor gekozen wordt. Het principe binnen de kinderopvang is dat er drie partijen zijn die bijdragen aan de kosten, namelijk de overheid, werkgevers en ouders. Om de toegankelijkheid van lage inkomens te borgen ligt het toeslagpercentage met 96% hoog. Het verder verhogen van het toeslagpercentage verandert niets aan het systeem waarbij ouders zelf wijzigingen moeten doorgeven als er iets verandert in hun situatie. Ook bij een toeslagpercentage van 100% moeten ouders namelijk bijvoorbeeld een

⁵ CPB, Centraal Economisch Plan 2020

inkomensstijging of een wijziging van het aantal uren kinderopvang doorgeven. Zoals eerder aangekondigd wil dit kabinet kijken naar de mogelijkheden om de kinderopvangtoeslag te versimpelen. Bij het ontwikkelen van scenario's om het stelsel van kindvoorzieningen te verbeteren wordt ook gekeken naar een andere vormgeving van de kinderopvangtoeslag. Het kabinet kent hierbij geen taboes. De leden van de SP vragen ook naar de kosten van het verhogen van de het toeslagpercentage naar 100% voor minima. De kosten hiervan zijn afhankelijk van de precieze uitwerking. Het verhogen van het toeslagpercentage naar 100% voor huishoudens met een inkomen tot € 25.710⁶ kost structureel circa 35 miljoen euro⁷. Daarbij daalt het toeslagpercentage stapsgewijs om bij een toetsingsinkomen van € 29.761 op 92,6% (1e kind) en 95,1% (volgend kind) uit te komen. Vanaf dit toetsingsinkomen blijven de toeslagpercentages gelijk aan de tabellen uit het conceptbesluit.

**Directie Kinderopvang/Team
Directeur**
Directie Kinderopvang/Team
plv.Directeur

Datum

Onze referentie
2020-0000085434

Tot slot vragen de leden van de SP-fractie naar de winstmarges in de kinderopvangsector van de afgelopen jaren. De leden vragen deze informatie met de Kamer te delen in een tabel, uitgesplitst naar maatschappelijke en overige kinderopvang. Het Waarborgfonds Kinderopvang verschaft hierover waardevolle informatie middels het jaarlijkse Sectorrapport Kinderopvang. Daarin wordt onder andere de gemiddelde rentabiliteit weergegeven van de organisaties die meedoen aan het onderzoek. De rentabiliteit is de verhouding tussen het resultaat en de omzet. Hoe hoger het percentage, hoe hoger de winstmarge over de omzet. Voor de financierbaarheid van de sector vergelijkt de sectorrapportage de rentabiliteit met een reguliere normering van 10% rentabiliteit.

Rentabiliteit (%) in de kinderopvang

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*	2014	2015	2016	2017	2018
0,6	2,1	5,2	4,2	2,3	2,6	1,6	-0,8	-0,02	0,8	2,4	3,1	3,0	4,0

Bron: Waarborgfonds Kinderopvang, Sectorrapporten Kinderopvang; *Bron: brancheorganisatie kinderopvang

Achter deze gemiddelden gaat een grote spreiding schuil. Zo hadden meer dan 1 op de 5 organisaties in 2018 een negatieve rentabiliteit, terwijl 12,2% van de deelnemende organisaties een rentabiliteit had van meer dan 10%. Voor de cijfers van 2017 is daarbij ook een uitsplitsing gemaakt tussen BV's, stichtingen en Eenmanszaken & VOF's. In 2017 hadden zij een rentabiliteit van respectievelijk 3,6%, 3,4% en 2,3%.⁸

⁶ Er is geen éénduidig beeld van de hoogte van het minimum toetsingsinkomen. Voor de beantwoording van deze vraag is de groep op het minimum toetsingsinkomen afgebakend tot huishoudens die recht hebben op een toeslagpercentage van 96% op basis van de toeslagtabel 2021.

⁷ Een toeslagpercentage van 100% betekent niet automatisch dat er geen kosten zijn voor de ouder, omdat de toeslag geldt tot de maximum uurprijs.

⁸ Waarborgfonds Kinderopvang, Sectorrapport Kinderopvang Jaarcijfers 2017