

Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 1 A
2513 AA S GRAVENHAGE



Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
T 070 333 44 44
F 070 333 40 33
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
2014-0000113655

Uw referentie
2014Z09261

Datum 18 augustus 2014
Betreft Kamervragen van de commissie voor de Rijksuitgaven

Hierbij zend ik u de antwoorden op de vragen van de commissie voor de
Rijksuitgaven over "de Publicatie 'Bezuiniging op kinderopvangtoeslag' van de
Algemene Rekenkamer (2014Z09261)".

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

L.F. Asscher

1

De Algemene Rekenkamer heeft aangegeven dat de kinderopvang de Nederlandse Staat meer kost dan nodig, omdat de regeling zo is ingericht dat ouders geprikkeld worden te kiezen voor opvangcontracten waarin de kosten worden gespreid over zoveel mogelijk uren. Dat is voor de ouders relatief goedkoop, bezorgt de opvanginstelling de meeste inkomsten, maar voor de overheid zijn deze contracten juist relatief duur. In hoeverre vindt het kabinet dat die constatering klopt? In hoeverre klopt de berekening van de Algemene Rekenkamer dat de potentiële extra uitgaven met €110 tot €410 miljoen lager zouden kunnen zijn? In hoeverre is de wijze waarop de kinderopvangtoeslag in relatie tot het beleidsdoel arbeidsparticipatie wordt uitgevoerd efficiënt?

Antwoord

Zoals ik eerder heb gemeld¹ is in de systematiek van de kinderopvangtoeslag ervoor gekozen om de kosten te vergoeden tot aan de maximum uurprijs, waarbij het aantal uren dat wordt vergoed afhankelijk is van het aantal gewerkte uren. Ik heb eerder aan de Tweede Kamer gemeld dat deze systematiek ouders kan stimuleren een contract met veel uren tegen een lage uurprijs af te sluiten². Tevens heb ik aangegeven dat ik wel zie dat de markt als gevolg van crisis en bezuinigingen meer is gaan inspelen op de vraag van ouders. Er worden steeds meer contracten voor minder weken aangeboden tegen een redelijke prijs rondom de maximum uurprijs. Ik zal het effect van de maximum uurprijs meenemen in de beleidsdoorlichting

De Algemene Rekenkamer geeft een brede range aan voor de potentiële besparing op de kinderopvangtoeslag. Het is goed mogelijk dat de daadwerkelijke besparing inderdaad binnen die range zou vallen. Bij de berekening worden een aantal factoren echter niet meegenomen, bijvoorbeeld dat veel ouders in de BSO en ook KDV al een flexibel contract hebben waardoor dat niet leidt tot een additionele besparing op de uitgaven aan kinderopvangtoeslag. Ook worden gedragseffecten van ouders niet meegenomen. Deze effecten leiden tot een lagere potentiële besparing.

In de beleidsdoorlichting zal de effectiviteit van de kinderopvangtoeslag worden bekeken.

2

Het effect van de maximum uurprijs wordt kritisch bekeken in de beleidsdoorlichting volgens het kabinet. Welke alternatieven worden nog meer bekeken in de beleidsdoorlichting? En wordt in de beleidsdoorlichting de afgesproken regel dat er ook een 20%-bezuiniging wordt onderzocht meegenomen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

In de beleidsdoorlichting wordt het beleid getoetst op doelmatigheid en doeltreffendheid. Er zal getoetst worden of de doelstellingen, te weten: het combineren van arbeid en zorg en kwalitatief goede kinderopvang, bereikt zijn. Naar aanleiding van de Commissie Van Dijkhuizen zal er specifiek worden gekeken of een andere vormgeving van de kinderopvangtoeslag zorgt dat meer werken meer loont. In dat onderdeel neem ik een alternatief voor de maximum

¹http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2014/05/Bezuiniging_op_de_kinderopvangtoeslag

² Kamerstukken 2012/2013, 31322 nr. 201

uurprijs mee. Conform afspraak in het kabinet wordt in de beleidsdoorlichting ook een variant meegenomen die kan leiden tot 20% bezuiniging.

3

Kan het kabinet vanaf 2008 per jaar aangeven wat de ontwikkeling was van het aantal mensen dat recht had op kinderopvangtoeslag?

Antwoord

Aantal kinderen met recht op kinderopvangtoeslag (x 1.000):

2008	2009	2010	2011	2012	2013
600	696	715	738	709	638

Peildatum juli 2014.

Het aantal voor 2013 wijkt af van jaarverslag SZW 2013 omdat er bij de Belastingdienst nog met terugwerkende kracht mutaties over 2013 plaatsvinden.

4

Kan het kabinet vanaf 2008 per jaar de ontwikkeling van het recht op kinderopvangtoeslag weergeven wanneer het kabinet het toeslagpercentage niet had aangepast, het maximumuurtarief niet had bevroren en de toeslag niet had gekoppeld aan de werkuren van de minst verdiende partner?

Antwoord:

In het achtergronddocument van het rapport van de Algemene Rekenkamer wordt een prognose gegeven van de ontwikkeling van het aantal kinderen met recht op kinderopvangtoeslag zonder de beleidsmaatregelen uit 2012 en 2013 (tabel 13, pagina 30)³. Dit betreft een raming uit 2011 en destijds werd het gebruik cumulatief weergegeven (aantal kinderen dat in één jaar tijd op enig moment gebruikt heeft gemaakt van kinderopvangtoeslag) in plaats van een jaargemiddelde. Bij deze cijfers is het wel belangrijk om op te merken dat deze prognose, ook zonder de beleidsmaatregelen, bijgesteld had moeten worden als gevolg van conjuncturele, demografische en maatschappelijke ontwikkelingen. Deze cijfers zijn als zodanig dus niet te vergelijken met de uiteindelijke realisaties van het gebruik van kinderopvang.

5

Erkent het kabinet dat de bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag een negatief effect hebben gehad op de vraag naar kinderopvang en samen met de stijgende werkloosheid en dalende koopkracht de negatieve economische ontwikkeling versterken? Kan het kabinet het antwoord toelichten?

Antwoord

De bezuiniging op de kinderopvangtoeslag is één van de oorzaken van de gedaalde vraag naar kinderopvang. Door de bezuinigingen zijn de kosten van kinderopvang voor ouders gestegen. Daarnaast speelt de economische crisis ook een belangrijke rol in de gedaalde vraag naar kinderopvang. Ouders zijn bijvoorbeeld gestopt met kinderopvang doordat zij werkloos raakten. Verder kan onzekerheid over de financiële positie gevolgen hebben voor het gebruik van kinderopvang. Ook andere factoren spelen nog mee, zoals een daling in het aantal kinderen dat geboren wordt. Het SCP doet onderzoek naar de oorzaken en

³http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2014/05/Bezuiniging_op_de_kinderopvangtoeslag

de gevolgen van de daling van het gebruik van de kinderopvang. Het rapport zal op basis van de laatst bekende planning begin september 2014 worden opgeleverd en kort na de zomer naar de Tweede Kamer worden gestuurd.

6

Kan het kabinet de Kamer een overzicht verstrekken voor de jaren 2008 t/m 2014 van het aantal afnemers van de kinderopvangtoeslag uitgesplitst naar inkomensklasse?

Antwoord

SZW beschikt over informatie uitgesplitst naar inkomensklasse voor de jaren 2009-2014. Deze informatie is niet beschikbaar voor 2008.

Aantal kinderen met recht op kinderopvangtoeslag (x 1.000):

	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Negatief - tot 130% WML	88	89	84	80	64	61
130% WML - modaal	35	33	33	32	29	27
Modaal - 1,5 x modaal	157	152	152	149	133	125
1,5 x modaal - 2 x modaal	168	170	176	167	160	157
2 x modaal - 3 x modaal	173	188	201	193	194	191
3 x modaal en hoger	76	83	92	87	57	81
Totaal	696	715	738	709	638	642

* 2014 betreft het eerste kwartaal 2014.

7

Kan het kabinet de Kamer een overzicht verstrekken van de arbeidsparticipatie van zowel mannen als vrouwen met kinderen vanaf 2008 t/m 2014 (uitgesplitst naar type huishouden)?

Antwoord:

In de kwartaalrapportages over de ontwikkeling in het gebruik van kinderopvang en de arbeidsparticipatie, worden de cijfers over de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen met kinderen weergegeven. Hieronder de cijfers uit de laatste rapportage over het eerste kwartaal van 2014, aangevuld met de cijfers over 2008.

Arbeidsparticipatie van vrouwen en moeders met jonge kinderen (in %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	1 ^e kw 2014
Vrouwen 15-65	59,2	59,7	59,7	60,2	60,6	60	58,4
Vrouwen 25-35	79,2	79,1	79,2	78,4	77,9	75,8	75,2
Vrouwen 35-45	73,2	74,4	74,3	74	73,5	73,6	71,8
Moeders (lid van ouderpaar)	68	69,1	69,7	70,5	71	70,2	69,5
Alleenstaande moeders	63,3	63,3	63,8	64,6	63	61,2	58,9
Moeders met jonge kinderen (0-12)	69,4	70,4	70,6	71,1	71,5	70,3	68,9

Bron: CBS

Arbeidsparticipatie van mannen en vaders met jonge kinderen (in %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	1 ^e kw 2014
Mannen 15-65	77,1	75,9	74,5	74,2	73,7	72,3	71,4
Mannen 25-35	91,5	89,5	87,8	86,3	85,3	82,4	81,5
Mannen 35-45	93,3	92	90,7	90	88,9	86,3	85,3
Vaders (lid van ouderpaar)	93,3	92,4	91,7	91,8	91,4	89,8	89,4
Alleenstaande vaders	79,8	80,9	79,8	80,5	79,3	76,9	77,9
Vaders met jonge kinderen (0-12)	95,2	94,2	93,3	93,4	93,2	90,9	90,5

Bron: CBS

8

Wat is de reden dat de extra besparing van meer dan een half miljard (€536 miljoen) is ingezet ten behoeve van de uitgaven van de WW en niet zijn geïnvesteerd in de kinderopvang zelf?

Antwoord

De meevaller op de kinderopvangtoeslag is destijds ingezet ten behoeve van uitgaven aan de WW omdat er sprake was van een tegenvaller bij de WW. De insteek van het kabinet is om een sluitende begroting te realiseren en daarbij dienen meevallers in de eerste plaats ingezet te worden voor tegenvallers in plaats van beleidsintensiveringen.

9

Ziet het kabinet mogelijkheden om de €536 miljoen alsnog te investeren in de kinderopvang c.q. de kinderopvangtoeslag? Zo nee, waarom niet?

Antwoord:

Nee. De meevaller op de kinderopvangtoeslag is ingezet om een tegenvaller bij de WW op te vangen en is dus niet meer beschikbaar om elders in te zetten.

10

Is het kabinet bereid om de gegevens te verzamelen over het type contracten dat wordt afgesloten, de gemiddelde uurprijs per type contract en de verdeling hiervan per inkomensklasse en te analyseren waarom 'goedkope contracten voor ouders soms dure contracten voor de overheid zijn'? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wanneer kan de Kamer dit overzicht verwachten?

Antwoord:

In 2014 is een monitor uitgevoerd naar de uurprijzen en het type contracten. Deze monitor geeft geen antwoord op alle bovenstaande vragen, maar laat wel zien dat de flexibiliteit is toegenomen ten opzichte van 2011/2012. In de dagopvang was geen flexibiliteit, maar begint het nu te komen. In de buitenschoolse opvang wordt een grote mate van flexibiliteit aangeboden en wordt dit ook door ouders afgenomen. De gemiddelde uurprijs van een flexibel contract ligt hoger dan de gemiddelde uurprijs van een contract van 52 weken. Daarnaast neemt de prijs verder toe naarmate het contract minder weken omvat. De gemiddelde uurprijs bij een contract van 44 weken ligt bijvoorbeeld hoger dan bij een contract van 48 weken. Het rapport is toegevoegd in de bijlage.

Zoals ik in het antwoord op vraag 1 heb aangegeven, bekijk ik het effect van de maximum uurprijs bij de beleidsdoorlichting. Hierin zal ik een aantal voorbeelden geven, waarbij 'goedkope contracten voor ouders soms dure contracten voor de overheid zijn'.

11

Is het kabinet bereid om in de komende brieven aan de Kamer over de ontwikkelingen in de kinderopvang en de arbeidsparticipatie de koppeling te maken met de ingezette bezuinigingsmaatregelen, zodat er meer duidelijkheid ontstaat over de effecten van de ingezette maatregelen?

Antwoord:

In mijn reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer heb ik gemeld dat het kabinet, naar aanleiding van een aanbeveling van de Algemene Rekenkamer, meer aandacht zal besteden aan het inzichtelijk maken van de realisatie en de gevolgen van bezuinigingsmaatregelen. Vanaf jaarverslag 2014 zal bezien worden hoe hieraan invulling gegeven kan worden.

12

Is het kabinet met de Algemene Rekenkamer van mening dat de daling van de vraag naar kinderopvang en kinderopvangtoeslag meerjarig en structureel van aard is? Zo ja, acht het kabinet dit een wenselijke ontwikkeling? Kan het kabinet de Kamer een overzicht verstrekken van de verwachte ontwikkelingen van de vraag naar kinderopvang en kinderopvangtoeslag t/m 2020 (uitgesplitst per jaar)?

Antwoord:

De kinderopvangtoeslag is bedoeld voor ouders om arbeid en zorg te combineren. Het is belangrijk dat de kinderopvang toegankelijk blijft voor ouders. Daarom heb ik bij begroting 2014 structureel 100 mln. geïntensiveerd in de kinderopvangtoeslag. Het kabinet is van mening dat de daling van de vraag naar kinderopvang en kinderopvangtoeslag meerjarig en structureel van aard is. De uitgaven aan kinderopvangtoeslag zijn al een aantal keer meerjarig naar beneden bijgesteld. Voor een actuele raming van de uitgaven kinderopvangtoeslag tot en met 2019 verwijs ik naar de komende begroting 2015.

Op dit moment onderzoek ik hoe de raming van de kinderopvangtoeslag kan worden verbeterd. Voor de SZW begrotingsbehandeling van eind 2014 zal ik de Tweede Kamer informeren over de uitkomsten. Hierbij zal ook gekeken worden naar de toekomstige ontwikkeling van het gebruik van kinderopvang.

13

In figuur 1 staan de raming en realisatie van de uitgaven kinderopvangtoeslag opgenomen. Waar worden de grote verschillen in raming en realisatie door veroorzaakt? En hoe kan er beter grip komen op de uitgaven, zodat de realisatie niet meer dan wel minder afwijkt van de raming, bijvoorbeeld door beter zicht op onderliggende en gerelateerde ontwikkelingen en op effecten van en reacties op beleidswijzigingen?

Antwoord:

De Wet Kinderopvang is vanuit overheidsbeleid gezien een relatief jonge regeling waar kennis over gedrag in reactie op intensiveringen en extensiveringen nog niet in grote mate bekend is. Het gebruik van kinderopvang hangt, veel meer dan bij andere regelingen af van gedrag en keuzes van ouders en ondernemers. Bij andere regelingen is er vaak geen alternatief; iemand heeft er recht op of niet. Bij kinderopvang maken ouders een eigen keuze voor de voor hen optimale combinatie van arbeid en zorg; formele opvang, informele opvang of een andere optie. Ook ondernemers beïnvloeden het gebruik van kinderopvangtoeslag. Toen de markt heel gespannen was, waren er wachtlijsten en hadden ouders nauwelijks keuze bij de vorm van het contract. Tegenwoordig is er sprake van een ontwikkeling waarbij ondernemers meer inspelen op de vraag van ouders, bijvoorbeeld door het aanbieden van flexibele contracten. Dit heeft uiteraard consequenties voor het gebruik, maar de omvang en het tempo van deze effecten is moeilijk in te schatten. Daarnaast is de informatie over de relatie tussen het gebruik van kinderopvang en de stand van de conjunctuur beperkt. De omvangrijke beleidswijzigingen in het verleden en de grote conjuncturele schommelingen sinds de invoering van de Wet Kinderopvang maken het moeilijk om de trendmatige ontwikkeling in het gebruik van de regeling te ramen.

De ontwikkeling van het gebruik van kinderopvang wordt intensief gemonitord met behulp van cijfers van de Belastingdienst. Op basis van deze informatie wordt steeds gestreefd naar een zo accuraat mogelijke raming. SZW probeert zo goed mogelijk inzicht te krijgen in gedragseffecten die van invloed zijn op het gebruik van kinderopvang. Hierbij kan tevens het SCP-onderzoek (zie vraag 5) naar de vraaguitval in de kinderopvang helpen. Ook is op dit moment het CPB bezig met het afronden van een studie waar op basis van recente data de relatie tussen gebruik van kinderopvang en de hoogte van de ouderbijdrage wordt onderzocht. Zoals bij vraag 12 gemeld, zal ik voor de SZW begrotingsbehandeling van eind 2014 de Tweede Kamer informeren over de uitkomsten van de analyse van de raming van de kinderopvangtoeslag.

14

Wordt de uurprijs op basis van de juiste indicatoren berekend? Is het kabinet bereid te kijken naar alternatieve berekenwijzen?

Antwoord:

De maximum uurprijs wordt niet berekend op basis van indicatoren. In de systematiek van de kinderopvangtoeslag is ervoor gekozen kosten te vergoeden tot aan de maximum uurprijs. De maximum uurprijzen voor de dagopvang,

buitenschoolse opvang en gastouderopvang worden in beginsel ieder jaar geïndexeerd. Zo wordt rekening gehouden met loonkostenstijging en inflatie. De maximum uurprijs geeft een prikkel om de uurprijs, en daarmee de kosten, niet ongebreideld te laten stijgen. Bij de beleidsdoorlichting van artikel 7 kinderopvang zal het effect van de maximum uurprijs nader onderzocht worden. Hierbij zullen alternatieven ook worden meegenomen.

15

In hoeverre is de informatie in de begrotingen en jaarverslagen achteraf voldoende geweest (financiële en beleidsinformatie)?

Antwoord:

Ik heb naast de begrotingen en jaarverslagen, de Kamer ook per kwartaal op de hoogte gehouden over de ontwikkelingen in de kinderopvang. In 2012 is dit door mijn ambtsvoorganger toegezegd. Hiermee ben ik m.i. afdoende tegemoet gekomen aan verzoeken om informatie vanuit de Tweede Kamer.

16

Hoe kan de ontwikkeling in figuur 5 worden verklaard?

Antwoord:

De realisatie van de uitgaven aan kinderopvangtoeslag is lager uitgevallen dan vooraf was geraamd. De belangrijkste oorzaken hiervoor zijn de verslechterde conjunctuur en een sterker en sneller dan verwacht gedragseffect. Door de stijging van de werkloosheid is het aantal ouders dat recht heeft op kinderopvangtoeslag sterker dan verwacht gedaald. Vanwege de stapeling van maatregelen passen ouders bovendien het gebruik van kinderopvang ook eerder en sterker aan dan verwacht. In de brief aan de Tweede Kamer van 7 juni 2013 wordt nader ingegaan op de verklaringen achter de groter dan verwachte daling in het gebruik van kinderopvang (Kamerstuknummer 31 322).

17

Kan het kabinet reageren op de verschillende adviezen die de Algemene Rekenkamer doet met betrekking tot de situatie dat zolang de uurprijs voor contracten met weinig uren (veel) hoger ligt dan die voor contracten met veel uren, ouders niet gestimuleerd worden te kiezen voor kleinere contracten?

Antwoord:

In de huidige systematiek van de kinderopvangtoeslag is ervoor gekozen om de kosten te vergoeden tot aan een bepaalde maximum uurprijs en is het aantal uren dat vergoed wordt afhankelijk van het aantal gewerkte uren. Eerder is aan de Tweede Kamer gemeld dat de systematiek met de maximum uurprijs ouders kan stimuleren een contract met veel uren tegen een lage uurprijs af te sluiten. De keuze van ouders voor een bepaald contract hangt echter ook af van bijvoorbeeld de persoonlijke situatie, het inkomen en het aantal vakantieweken van de ouder. Als gevolg van de economische situatie en bezuinigingen is de markt meer gaan inspelen op de vraag van ouders. Desalniettemin zal het effect van de maximum uurprijs op het gebruik van kinderopvang meegenomen worden bij de beleidsdoorlichting van artikel 7 kinderopvang.

18

Wanneer is de beleidsdoorlichting van artikel 7 Kinderopvang en specifiek de maximum uurprijs te verwachten?

Antwoord:

De beleidsdoorlichting en Wetsevaluatie Kinderopvang is aan de Tweede Kamer toegezegd voor 2015. De verwachting is dat deze in de tweede helft van 2015 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. In de beleidsdoorlichting wordt ook de systematiek van de maximum uurprijs meegenomen.

19

Het kabinet heeft aangegeven dat er geen betrouwbare gegevens zijn over de verwachting van het aantal uren kinderopvang per kind met en zonder bezuinigingsmaatregelen voor de jaren 2012 tot en met 2015. Waarom zijn deze gegevens niet beschikbaar?

Antwoord:

In de ramingsmodellen is het aantal uren (per kind) met kinderopvangtoeslag per toeslagjaar bekend. Hierover wordt echter niet of terughoudend gerapporteerd omdat het aantal uren al snel als indicator voor uitgaven kan worden opgevat. Het aantal uren heeft echter betrekking op beschikkingen aan kinderopvangtoeslag en is daarmee geen goede maatstaf voor de uitgaven. De begroting geeft namelijk de uitgaven op kasbasis weer en bevat tevens nabetalings over voorgaande jaren die niet gerelateerd zijn aan het aantal uren in het desbetreffende toeslagjaar.

20

Wanneer krijgt de Kamer het rapport van het SCP over de kinderopvang nu exact?

Antwoord:

Zie antwoord op vraag 5.