

Vergaderjaar 2022–2023

31 322

Kinderopvang

Nr. 468

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 november 2022

De kinderopvang heeft te maken met kostenstijgingen en druk op de lonen in verband met de arbeidsmarkttekorten. De zorgen over de betaalbaarheid en toegankelijkheid van kinderopvang zie en snap ik. De ontwikkeling van de tarieven is voor mij een belangrijk aandachtspunt, omdat het van invloed kan zijn op de toegankelijkheid, als tarieven steeds vaker boven de maximum uurprijzen komen te liggen.

In het commissiedebat kinderopvang van 16 november jl. heb ik toegezegd in te gaan op de vraag wanneer sinds 2006 is afgeweken van de indexatie zoals die uit de wet volgt en wat het verschil was geweest tussen de gemiddelde uurtarieven en de maximum uurprijzen als de wetgever dat niet gedaan had. Deze vraag is gesteld door het Kamerlid Maatoug (GL) naar aanleiding van een analyse van Buitenhek.¹ Ook heb ik toegezegd om in te gaan op de eigen bijdrage, die ouders betalen voor voorschoolse voorzieningen en de ruimte die gemeenten hebben. Omdat dit ook het dossier voorschoolse educatie betreft, doe ik u deze brief mede namens de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs toekomen.

Maximum uurprijzen en gemiddelde tarieven kinderopvang

Toegankelijke kinderopvang voor alle inkomensgroepen vind ik zeer belangrijk, omdat het belangrijk is voor de ontwikkeling van kinderen én omdat kinderopvang een onmisbare schakel is voor werkend Nederland. Daarom hanteer ik een maximum uurprijs in de kinderopvang, waarmee ik een norm stel voor de tarieven in de kinderopvang. Tot aan deze maximum uurprijs kunnen ouders kinderopvangtoeslag ontvangen. Op dit moment bedraagt de kinderopvangtoeslag 96% tot aan de maximum uurprijs voor huishoudens met een toetsingsinkomen tot ongeveer € 26.000. Dit loopt bij 1 kind op de opvang af naar 33% kinderopvang-

¹ Buitenhek, E. (2021). De Rekenmeester (column): Jochem Myjer of Maarten van Rossem? *BESTUUR BELEID MANAGEMENT EN PEDAGOGIEK IN HET KINDCENTRUM 04.2021*.

toeslag tot aan de maximum uurprijs voor huishoudens met een toetsingsinkomen vanaf ongeveer € 128.000 per jaar. Het is belangrijk dat de maximum uurprijs aan de hand van objectieve criteria wordt vastgesteld en niet direct de werkelijke uurprijzen in de kinderopvang volgt. Dit om te voorkomen dat er een prikkel ontstaat waarbij hogere tarieven enkel zouden leiden tot hogere winsten en kosten hiervan worden afgewenteld op de belastingbetaler.

Gezien de stevige publieke component in de financiering moet de maximum uurprijs ruimte bieden voor een doelmatige bedrijfsvoering, waarbij de toegankelijkheid zoveel mogelijk geborgd wordt. Dit wordt jaarlijks geregeld in het Besluit kinderopvangtoeslag, dat ook wordt voorgehangen in uw Kamer. Het Besluit voor de maximum uurprijs voor 2023 is op 11 oktober jl. gepubliceerd.² Onderstaande tabel laat de ontwikkeling van de maximum uurprijzen zien vanaf de introductie van de kinderopvangtoeslag in 2005 tot nu, uitgesplitst voor de dagopvang (KDV), buitenschoolse opvang (BSO) en gastouderopvang³ (GOO). In de laatste kolom is de indexatiefactor opgenomen zoals die uit de reguliere indexatie zou volgen.

Tabel 1: ontwikkeling maximum uurprijzen¹

Jaar	KDV	BSO	GOO	Indexatie factor
2005	€ 5,68	€ 6,13	–	
2006	€ 5,72	€ 6,03 (–)	–	0,78%
2007	€ 5,86	€ 6,02 (–)		2,43%
2008	€ 6,10	€ 6,10 (–)	–	4,17%
2009	€ 6,10 (–)	€ 6,10 (–)	–	3,83%
2010	€ 6,25	€ 5,82 (–)	€ 5,00 (–)	2,31%
2011	€ 6,36	€ 5,93	€ 5,09	1,81%
2012	€ 6,36 (–)	€ 5,93 (–)	€ 5,09 (–)	3,88%
2013	€ 6,46	€ 6,02	€ 5,17	1,26%
2014	€ 6,70	€ 6,25	€ 5,37	3,85%
2015	€ 6,84	€ 6,38	€ 5,48	2,03%
2016	€ 6,89	€ 6,42	€ 5,52	0,69%
2017	€ 7,18 (+)	€ 6,69 (+)	€ 5,75 (+)	1,63%
2018	€ 7,45 (+)	€ 6,95 (+)	€ 5,91	2,74%
2019	€ 8,02 (+)	€ 6,8 (–)	€ 6,15	4,02%
2020	€ 8,17	€ 7,02	€ 6,15	1,89%
2021	€ 8,46	€ 7,27	€ 6,49	3,50%
2022	€ 8,50	€ 7,31	€ 6,52	0,51%
2023	€ 8,97	€ 7,72	€ 6,73 (–)	5,58%

¹ In jaren met reguliere indexatie kan de jaar-op-jaar ontwikkeling afwijken van de gehanteerde indexatiefactor door afronding van de maximum uurprijs op eurocenten.

(+) betekent dat de maximum uurprijs meer is verhoogd dan wat uit de reguliere indexatie zou volgen, en (–) betekent dat de maximum uurprijs minder is verhoogd dan wat uit de reguliere indexatie zou volgen.

De maximum uurprijs heeft voor het overgrote deel van de afgelopen jaren de reguliere indexatie gevolgd. In enkele jaren is er afgeweken van de reguliere indexatie. Zowel door extra te verhogen, of door de maximum uurprijs minder te verhogen dan wat er uit de reguliere indexatie zou volgen. Hierna licht ik deze ontwikkelingen nader toe.

Afbouw bso 2006–2008

Bij de introductie van de kinderopvangtoeslag werden er twee maximum uurprijzen gehanteerd: een voor de dagopvang en gastouderopvang (vóór

² Stb. 2022, nr. 386.

³ Vóór 2010 kende de gastouderopvang geen aparte maximum uurprijs. Deze was gelijk aan de maximum uurprijs van dagopvang of bso, afhankelijk van de leeftijd van het kind.

kinderen naar het basisonderwijs gaan), en een voor bso en gastouderopvang voor kinderen in de leeftijd dat zij naar het basisonderwijs gaan. Naast de reguliere indexatie is voor de bso en gastouderopvang van kinderen in de leeftijd dat zij naar het basisonderwijs gaan de maximum uurprijs geleidelijk naar beneden aangepast in drie stappen, zodat er in 2008 sprake zou zijn van één maximum uurprijs ongeacht de soort opvang. In 2008 en 2009 gold daarmee voor dagopvang, bso en gastouderopvang eenzelfde tarief van € 6,10.

Ombuigingen 2009–2010

Het aanbod en gebruik van formele kinderopvang namen sterker toe dan verwacht. Hierdoor lagen de uitgaven ook hoger dan begroot. Voor deze tegenvaller is incidenteel dekking gevonden in de algemene middelen en daarnaast is de werkgeversbijdrage verhoogd. Om het kinderopvangstelsel structureel beheersbaar en toegankelijk te houden, werd het noodzakelijk geacht extra maatregelen te treffen waaraan alle betrokken partijen een bijdrage leverden. Omdat de rendementen in de kinderopvangsector sinds 2006 waren verbeterd en de bezettingsgraden gestegen, was er volgens het toenmalige kabinet ruimte in de winstmarges om maatregelen in de maximum uurprijs te absorberen. Daarom werden de maximum uurprijzen in 2009 bevroren. In 2010 zijn de maximum uurprijzen voor gastouderopvang en bso verlaagd ten opzichte van de dagopvang met het oog op de financiële houdbaarheid van het kinderopvangstelsel. De rechtvaardiging was dat gastouderopvang goedkoper is en lagere exploitatiekosten kent, terwijl in de bso relatief hoge rendementen werden bereikt.

Indexatie 2012 en 2017

De overheidsuitgaven aan kinderopvangtoeslag waren in 2010 verdrievoudigd ten opzichte van 2005. Het toenmalige kabinet oordeelde dat de financieel-economische situatie een dergelijke groei van de uitgaven niet toe liet. De tripartiete verdeling van de financiering was uit beeld geraakt. Ouders betaalden nog 22% van de kosten (in plaats van de beoogde 33%), waardoor een correctie nodig werd geacht. De maximum uurprijzen werden bevroren op het niveau van 2011. In 2017 zijn er extra middelen voor de kinderopvang beschikbaar gesteld door het toenmalige kabinet. Deze zijn onder andere ingezet om het uitblijven van de indexatie in 2012 alsnog te realiseren in 2017 met een extra verhoging van 2,5%.

Wet innovatie kwaliteit kinderopvang 2018–2019

In 2018 vond een extra verhoging van de maximum uurprijzen plaats vanwege de invoering van de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK). De stijging van de maximum uurprijzen boven op de reguliere indexatie bedroeg € 0,07 in de dagopvang en € 0,08 in de bso. In 2019 stegen de maximum uurprijzen vanwege aanvullende kwaliteitseisen in de IKK met € 0,27 in de dagopvang en daalden ze in de bso met € 0,34 vanwege onder meer een versoepeling van de beroepskracht-kindratio. De invoering van de IKK leverde daarmee in totaal een verhoging op van € 0,34 in de dagopvang en een verlaging van € 0,26 in de bso.

Intensivering toezicht gastouderopvang 2023

In 2023 vindt een ombuiging van € 0,15 plaats op de reguliere indexering van de maximum uurprijzen van de gastouderopvang. Het kabinet heeft besloten om een intensivering van toezicht op gastouderopvang van dekking te voorzien door de maximum uurprijzen in de gastouderopvang niet volledig te indexeren volgens de reguliere loon- en prijsbijstelling.

Resultaat

Als enkel de reguliere indexatie was gevolgd sinds 2006 voor de dagopvang en bso – en sinds 2011 bij de gastouderopvang – dan zou de maximum uurprijs per 2023 respectievelijk € 9,03, € 9,76 en € 6,96 bedragen. Dit is respectievelijk € 0,06, € 2,04 en € 0,23 hoger dan de maximum uurprijzen voor 2023 zijn vastgesteld. Bij het relatief grote verschil in de bso geldt de kanttekening dat bij invoering van de kinderopvangtoeslag expliciet in de wet was opgenomen dat de maximum uurprijs voor bso zou worden afgebouwd naar het niveau van de dagopvang. Als voor de berekening van de reguliere indexatie gestart wordt bij 2011, het jaar volgend op het moment dat er net zoals bij de gastouderopvang een eigen maximum uurprijs werd toegepast, dan zou de maximum uurprijs voor de bso per 2023 € 8,12 geweest zijn, een verschil van € 0,40 ten opzichte van de vastgestelde maximum uurprijs voor 2023. Geconcludeerd kan worden dat het volgen van de reguliere indexatie tot een minder groot verschil tussen het gemiddelde tarief en de maximum uurprijs zou hebben geleid dan nu het geval is. Met hierbij de kanttekening dat niet duidelijk is hoe de uurprijzen in de markt zich in dat geval hadden ontwikkeld.

Zoals hiervoor geschetst, waren er verschillende redenen om af te wijken van de reguliere indexatie. Bijvoorbeeld de invoering van de wet IKK, het budgettaire beheersbaar houden van de regeling en de intensivering van het toezicht in de gastouderopvang. Tegelijkertijd hoor ik de zorgen uit de kinderopvangsector en van ouders dat de stijging van de tarieven een punt van zorg is. Tijdens het commissiedebat is ook stilgestaan bij de druk op de kostenstijgingen en de druk op de lonen in verband met arbeidsmarkttekorten en zzp-tarieven. Deze druk kan ertoe leiden dat ondernemers ervoor kiezen om hun uurtarieven te verhogen. De ondernemers moeten daarbij ook de afweging maken hoe zij hun winsten aanwenden om te investeren in kwaliteit, in het aantrekken en het behoud van medewerkers, en in een goede relatie met de ouders en aandeelhouders. Het verschilt hoe kinderopvangorganisaties hiermee omgaan en hoeveel ruimte ze hiervoor hebben. Het onderzoek waarmee ik de kinderopvangsector beter ik kaart laat brengen, waaronder de verschillende financieringsvormen en winstgevendheid, moet daar meer inzicht in geven.

Een steeds groter verschil tussen maximum uurprijs en het door een kinderopvangondernemer daadwerkelijk gehanteerde tarief kan gevolgen hebben voor de toegankelijkheid van de kinderopvang. Volgens de laatste kwartaalrapportage ligt het gemiddelde tarief van € 8,83 in de dagopvang 3,8% boven de maximum uurprijs. Voor de bso bedraagt het verschil 8,4% bij een gemiddeld uurtarief van € 7,92. Als ik kijk naar de ontwikkeling zie ik dat dit verschil tussen het gemiddelde tarief en de maximum uurprijs toeneemt. In de dagopvang werd in het tweede kwartaal van 2022 71% van de uren afgenomen tegen een tarief boven de maximum uurprijs. Bij de bso was dit bijna 80% en in de gastouderopvang bijna 37%. Hoewel er reeds door het voorgaande kabinet via een verhoging van de toeslagpercentages is geïnvesteerd⁴ in de betaalbaarheid van kinderopvang weegt, zeker voor lagere inkomens, het deel waarover zij geen kinderopvangtoeslag ontvangen door tariefstijgingen zwaarder. Ik monitor de toegankelijkheid doorlopend. Ook in het tweede kwartaal van 2022 zie ik de deelname aan kinderopvang nog steeds stijgen, dit beschouw ik als een positief signaal.

⁴ Vanaf 2019 is de kinderopvangtoeslag structureel met € 248 miljoen verhoogd, onder andere door het toeslagpercentage voor het eerste kind voor ouders met de allerlaagste toetsingsinkomens te verhogen van 94% naar 96% (Stb. 2018, nr. 327).

Ik vind het belangrijk om zowel te kijken naar de toegankelijkheid voor ouders, als naar zaken als kostenstijgingen en winsten in de sector. Het is niet voor niets dat de bepaling van de maximum uurprijs in principe een objectief criterium volgt van loon- en prijsstijgingen, en dat deze uurprijs niet direct de marktprijzen volgt. Dit zou tot ondoelmatige prijsstijgingen kunnen leiden, en daarmee tot hogere kosten voor ouders en voor de belastingbetaler.

Mijn plan is om dit voorjaar, rekening houdend met bovenstaande aspecten en het bredere begrotingsbeeld, serieus te kijken naar de indexering van de uurprijs voor 2024.

Eigen bijdrage voorschool

In het commissiedebat heeft het Kamerlid Kwint (SP) vragen gesteld rondom de eigen bijdrage die ouders betalen voor voorscholen en dat gemeenten deze eigen bijdrage van ouders niet mogen vergoeden. Het lid Kwint vroeg of ik, in tegenstelling tot het vorige kabinet, bereid ben daar iets aan te doen.

Er zijn voor de ouders van peuters een aantal mogelijke financieringsstromen om een vergoeding te krijgen voor de «voorschool». De voorschool wordt hierbij geïnterpreteerd als «voorschoolse voorziening» inclusief kortdurende peuteropvang, peuteropvang voor hele dagen en voorschoolse educatie op basis van een indicatie.

Kinderopvangtoeslag

Allereerst is er kinderopvangtoeslag voor werkende ouders. Dit geldt zowel voor hele dagen opvang, bijvoorbeeld dagopvang, als kortdurende peuteropvang (dagdelen). Hiervoor betalen werkende ouders conform de Wet Kinderopvang altijd een eigen bijdrage, afhankelijk van de hoogte van hun inkomen. De kinderopvangtoeslag kenmerkt zich door de bijdrage van drie partijen, namelijk overheid, werkgevers en ouders. Zij hebben allen baat van kinderopvang. Vandaar dat ouders een eigen bijdrage betalen. Daarbij zijn enkele uitzonderingen. Via artikel 1.13 in de Wet kinderopvang hebben gemeenten de mogelijkheid om voor bepaalde doelgroepen de eigen bijdrage tot de maximum uurprijs (deels) te vergoeden. Dit geldt bijvoorbeeld voor ouders die een traject voor arbeidsinschakeling volgen of een opleiding volgen.

Peuteraanbod

Voor peuters zonder VE-indicatie en waarvoor de ouders geen recht hebben kinderopvangtoeslag zijn er de gemeentelijke peutermiddelen zijn er de gemeentelijke peutermiddelen. Hiervoor ontvangen gemeenten geld vanuit het gemeentefonds via SZW. Zo kunnen gemeenten gratis of tegen een kleine eigen bijdrage een aantal dagdelen peuteropvang bieden aan ouders die geen recht hebben op een vergoeding vanuit de kinderopvangtoeslag of voorschoolse educatie. Op die manier kan aan alle peuters een aanbod worden gedaan, ook aan peuters die niet voor kinderopvangtoeslag in aanmerking komen of die geen indicatie hebben voor voorschoolse educatie. Gemeenten hebben vrijheid in de beleidsindeling van deze middelen. Zij bepalen dus zelf of er een eigen bijdrage aan ouders wordt gevraagd en zo ja, wat de hoogte is.

Voorschoolse educatie

Daarnaast is er voor peuters die een opgroeien in een kansarme omgeving voorschoolse educatie (VE). Gemeenten ontvangen budget van

OCW voor VE op basis van de door het CBS berekende achterstandscore. Gemeenten hebben de vrijheid om hun VE-beleid zelf vorm te geven. Zij kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen om een gratis aanbod te doen. Ze kunnen er ook voor kiezen om een geringe vaste bijdrage aan ouders te vragen of een inkomensafhankelijke bijdrage. Driekwart van de gemeenten biedt gratis dagdelen aan, in de meeste gevallen voor de helft van de dagdelen of uren.⁵

Vanuit de specifieke uitkering voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid zijn er voldoende middelen om kinderen die opgroeien in een kansarme omgeving een toegankelijk aanbod voorschoolse educatie te doen. In de praktijk zien wij echter dat gemeenten regelmatig werkende ouders wier kind ook een VE-indicatie heeft, kinderopvangtoeslag laten aanvragen voor (een deel van) hun VE-aanbod. Indien dat het geval is, is de Wet kinderopvang voor die VE-uren van toepassing en dienen ouders een eigen bijdrage te betalen, tenzij de ouder onder één van de doelgroepen van artikel 1.13 van de Wet Kinderopvang valt. In dat geval kan de eigen bijdrage (deels) door gemeenten worden vergoed.

Gemeenten maken de keuze om werkende ouders kinderopvangtoeslag te laten aanvragen zelf. Het doel van VE is om de meest kwetsbare groep kinderen, de groep kinderen die opgroeien in een kansarme omgeving, een gericht gemeentelijk aanbod te doen voor VE. Dit kunnen gemeenten doen zonder kinderopvangtoeslag. Dat betekent dat kinderen die opgroeien in een kansarme omgeving een VE-aanbod van gemeenten kunnen krijgen dat gratis is of waar een geringe (vaste) eigen bijdrage voor gevraagd wordt, ook als hun ouders werken.

Tot slot

Uit het onderzoek Evaluatie monitor voorschoolse voorzieningen uit februari 2022⁶ blijkt dat het totale bereik van peuters⁷ tussen 2017 en 2021 is toegenomen en nu op bijna 90% ligt. Van de circa 10% van de ouders die geen gebruik maken van een voorschoolse voorziening, gaf 12% aan dat dit lag aan de kosten. Dit is 1% van de totale populatie. Een van de belangrijkste redenen voor non-gebruik was in verband met principe of geen belangstelling. Toch blijft de opgave van gemeenten en het Rijk om ouders op de mogelijkheden en het belang van voorschoolse voorzieningen te wijzen. Zoals in april 2022 toegezegd⁸ ben ik momenteel met de VNG in gesprek over de mogelijkheden om het bereik onder peuters verder te verhogen. Daarnaast zetten we met het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) in op het vergroten van deelname aan voorschoolse educatie. De Minister voor Primair en Voorgezet Onderwijs beziet momenteel hoe hier het beste uitvoering aan gegeven kan worden.

Verder wordt in het kader van de herziening van het financieringsstelsel voor werkende ouders ook bekeken wat de impact is van de stelselherziening op de gemeentelijke regelingen en de gemeentelijke taken en

⁵ IJsbrand Jepma, Ruben van Esch, Wendy de Geus (2021). *Monitor Implementatie en besteding gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Meting 2*. Utrecht: Sardes & Oberon.

⁶ Zie bijlage bij Kamerstuk 31 322, nr. 443, Bijlage Evaluatie monitor voorschoolse voorzieningen.

⁷ Hierin vallen peuters met recht op kinderopvangtoeslag, peuters die onder doelgroep gemeenten vallen en peuters met een voorschoolse educatie-indicatie.

⁸ Verzamelbrief Kinderopvang april 2022, Kamerstuk 31 322, nr. 443.

verantwoordelijkheden.⁹ Daarbij worden ook de mogelijkheden die gemeenten nu hebben om de eigen bijdrage van de kinderopvangtoeslag voor specifieke doelgroepen te vergoeden meegenomen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip

⁹ Bijlage bij Kamerstuk 31 322, nr. 465, Bijlage Openstaande beleidsvragen, p. 5 en 6.