

Nummer : 2010/12  
Datum : 25 maart 2010  
Aan : Jongerius (FNV)

## **Analyse financiering voorstel Taskforce Kinderopvang/ Onderwijs**

FNV voorzitter Jongerius heeft middels een brief d.d. 22 februari 2010 namens de stuurgroep van de Taskforce Kinderopvang/Onderwijs het CPB verzocht de financiële doorrekening van de Werkgroep Financiering en Economie voor het rapport van de Taskforce Kinderopvang/Onderwijs te valideren. Het onderstaande geeft een analyse van de financiële onderbouwing van de voorstellen. Daarbij wordt achtereenvolgens een analyse gemaakt van Scenario 0 (het basispad), Scenario 1 (voor 0- tot 4-jarigen) en Scenario 2 (voor 4- tot 12-jarigen), zoals uiteengezet in Hoofdstuk 3 van de rapportage van de Werkgroep Financiering en Economie aan de Taskforce Kinderopvang/Onderwijs.

### **1 Scenario 0**

#### **1.1 KDV en BSO**

Hoofdstuk 3 van de rapportage van de Werkgroep Financiering en Economie begint met een basispad voor de groei in de formele kinderopvang voor 0- tot 4-jarigen (kinderdagopvang, KDV, en peuterspeelzaalwerk, PSW) en 4- tot 12-jarigen (buitenschoolse opvang, BSO) tot en met 2020. Op dit moment zijn er echter alleen officiële scenario's tot en met 2014 (Commissie van Rijn, 2009, welke in de rapportage wordt aangehaald). De groei in de formele kinderopvang heeft de afgelopen jaren sterk gefluctueerd. Het is daardoor moeilijk om een trendmatige groei te berekenen. Zeker over een periode tot en met 2020 maakt de keuze van de trendmatige groei veel uit. Gezien de onzekerheid die er is omtrent de trendmatige groei van de formele kinderopvang, en het ontbreken van een officiële raming voor de periode 2015-2020, kiezen wij ervoor om de maatregelen in de periode tot en met 2014 te analyseren (voor de kwalitatieve uitkomsten van de voorgestelde maatregelen maakt dit naar onze inschatting weinig uit). Kijken we naar de geraamde groei in de formele kinderopvang dan is deze in lijn met de middenvariant van de Commissie van Rijn, en daarmee valide.

## 1.2 PSW

Naast een raming voor de formele kinderopvang presenteert de rapportage een raming van het peuterspeelzaalwerk. Om een inschatting te maken van de omzet in het PSW worden de gegevens voor Tilburg opgeblazen tot nationaal niveau. Op deze wijze wordt de omzet van het PSW inclusief de uitgaven aan VVE geschat op ruim 480 mln euro in 2008.

Helaas publiceert het CBS sinds 2004 geen macro gegevens meer over opbrengsten van het PSW. De laatste cijfers van het CBS zijn voor 2003. Volgens Statline waren in 2003 de opbrengsten van het PSW 470 mln euro. Wel geeft het CBS nog cijfers over het aantal plaatsen in het PSW tot en met 2007 (zie de statistiek “Welzijnswerk en kinderopvang” in Statline). Het aantal plaatsen is over de periode 2003-2007 met 32% gedaald. Wanneer de omzet daalt in lijn met het aantal plaatsen dan komen we uit op  $68\% \cdot 470 = 320$  mln euro in 2007 exclusief inflatie. Een prijsstijging van rond de 5 procent lijkt aannemelijk (in lijn met waargenomen prijsstijgingen voor de formele kinderopvang). Dan komen we voor 2007 uit op een getal van ongeveer 390 mln euro. Met name in 2007 is het aantal plaatsen in het PSW echter sterk terug gelopen, met 20 procent. In dat jaar was er een sterke groei in het gebruik van de formele opvang (zie Commissie Van Rijn, 2009). Ook in 2008 was er een sterke groei in de formele opvang. Het is daarom aannemelijk dat de macro uitgaven van 2007 op 2008 aan het PSW niet zijn toegenomen. Het CPB stelt voor om in 2008 uit te gaan van 390 mln euro aan PSW exclusief VVE.

Ook voor de macro uitgaven aan de VVE ontbreken betrouwbare recente gegevens. Om te komen tot macro uitgaven aan PSW van 480 mln euro is een macro bedrag van 90 mln euro nodig voor de uitgaven aan de VVE. Dit is zeer wel mogelijk. Maar zoals wij beneden betogen maakt het precieze macro bedrag voor de VVE voor de scenario's weinig uit.

Voor de periode 2009-2014 is door de Werkgroep vervolgens gerekend met een afname van het PSW met 3,5 procent per jaar. Dit lijkt een valide percentage. 2007 en 2008 waren exceptionele jaren voor de formele kinderopvang, en daarmee ook voor het PSW. De jaren voor 2007 daalde het PSW tussen de 1,3% (2004-2005) en 6,5% (2002-2003) per jaar, 3,5% valt daar tussenin.

## 2 Scenario 1

### 2.1 Het voorstel

Onder Scenario 1 wordt het recht op subsidie via de Wet kinderopvang uitgebreid naar het PSW. Het PSW wordt geïntegreerd met de KDV. Ook gezinnen waarvan maar één (of geen) van de ouders werkt komen daarmee in aanmerking voor de kinderopvangtoeslag.

## 2.2 Berekening Werkgroep Financiering en Economie

Op basis van de cijfers voor Tilburg wordt in de rapportage van de Werkgroep Financiering en Economie een inschatting gemaakt voor de landelijke gevolgen van deze wijziging.

De prijs van een dagdeel kinderdagopvang (KDV) wordt ingeschat op 33% hoger dan een dagdeel PSW. Hierdoor stijgen de kosten voor de som van KDV en PSW van 5,0% in 2011 aflopend tot 4,3% in 2014. Voor de uitbreiding van de doelgroep wordt geen apart budgettair effect ingeboekt.

## 2.3 Analyse CPB

De berekening in de rapportage komt in 2014 uit op een toename van de totale kosten voor KDV en PSW van 33% (ongeveer 130 mln euro). Is dit een reëel getal? Sardes (2005) geeft de opbrengsten van KDV en PSW. Voor KDV zijn de opbrengsten in 2003 ruim 1,14 mld euro en het aantal fte werkzaam in de kinderopvang een kleine 27 dzd, 42 dzd euro per fte. Voor PSW zijn de opbrengsten in 2003 470 mln euro en het aantal fte werkzaam in het PSW een kleine 11 dzd, 43 dzd euro per fte. De kostprijs lijkt daarmee weinig te verschillen tussen KDV en PSW. Bij de omzetting van het PSW naar KDV wordt ook voor de VVE uitgaven (impliciet) aangenomen dat deze met 33% zullen stijgen. Ook hier is het de vraag waarom de VVE uitgaven per kind überhaupt zouden stijgen. De 33% kostenstijging lijkt daarmee een vrij hoge inschatting van de kosten van het omzetten van PSW naar KDV.

Maar vermoedelijk ontstaan er wel additionele kosten door het uitbreiden van de doelgroep. Volgens de *Monitor Arbeid & Zorg – Module Kinderopvang* uit oktober 2008 van het CBS gebruikte in 2007 26% van de gezinnen waarvan tenminste één ouder werkte en met een jongste kind 0-3 jaar oud informele onbetaalde opvang als voornaamste opvangvorm, tegen 7% informele betaalde opvang dan wel PSW (informele betaalde opvang en PSW worden niet apart onderscheiden). Er is dan nog een aanzienlijke groep die gebruik maakt van informele betaalde dan wel onbetaalde opvang, waarvan een deel wellicht ook gebruik zou willen gaan maken van formele opvang wanneer zij ook in aanmerking komen voor de subsidie via de Wet kinderopvang. Ook valt niet uit te sluiten dat een deel van de ouders die nog helemaal geen gebruik maakt van formele dan wel informele opvang, gebruik wil gaan maken van formele kinderopvang als de werkconditie komt te vervallen. Daarbij moeten we echter bedenken dat de werkconditie op dit moment wel erg beperkt is, beide ouders moeten per jaar minimaal één uur werken (zij het dat dit wellicht niet bij iedereen bekend is). Het is moeilijk om een inschatting te maken hoeveel formele opvang gebruikt zal gaan worden door ouders die nu geen KDV of PSW gebruiken, maar gezien de beperkte werkconditie in het huidige stelsel is dit aandeel wellicht klein. Maar omdat het een grote groep betreft kan dit al snel miljoenen euro additionele opvang opleveren.

Uit het bovenstaande volgt dat de inschatting van 130 mln euro kostenstijging in 2014 onder Scenario 1 aan de hoge kant is.

### **3 Scenario 2**

#### **3.1 Het voorstel**

Scenario 2 richt zich op de buitenschoolse opvang, voor 4- tot 12-jarigen. We beoordelen de financiële effecten wederom tot en met 2014, in lijn met het voorgaande. De opvang wordt met de school, sport en (andere) culturele activiteiten geïntegreerd tot 'geïntegreerde kindcentra'. Wederom krijgen gezinnen waarvan één of beide ouders niet werkt/werken toegang tot subsidie via de Wet kinderopvang. Verder wordt de kwaliteit van het personeel in de BSO verhoogd, door een toename van het aantal HBO-ers van nihil tot 20 procent van het personeel in de BSO. Daar staat tegenover dat de leidster-kind ratio naar beneden wordt bijgesteld van 1 op 10 naar 1 op 13.

#### **3.2 Berekening Werkgroep Financiering en Economie**

Volgens de rapportage van de Werkgroep Financiering en Economie leidt in 2014 het uitbreiden van de doelgroep tot een kostenstijging van 14%, de daling van de leidster-kind ratio tot een reductie van 18,5% (van 114% van de initiële kosten), en de inzet van HBO-ers tot een kostenstijging met 2,6% (van 81,5% van 114% van de initiële kosten).

#### **3.3 Analyse CPB**

Voor het uitbreiden van de doelgroep boekt de Werkgroep in 2014 169 mln euro in. Volgens Jongen (2010) is de hoeveelheid onbetaalde informele opvang voor 4-12 jarigen ongeveer even groot als de hoeveelheid formele opvang (data uit de *Monitor Arbeid & Zorg - Module Kinderopvang* van het CBS), en daarnaast zijn er nog ouders die helemaal geen formele dan wel informele opvang gebruiken. Er is dus nog een grote groep potentiële gebruikers. Verder is er nog het risico dat het voor ouders en sport- en cultuurclubs interessant om de sport en cultuur via de opvang te laten lopen, en zodoende te collectiviseren. Gezien het grote aantal kinderen dat deelneemt aan sport en/of cultuur is dit in potentie een aanzienlijk budgettair risico. Maar ook voor de BSO geldt dat de werkconditie op dit moment maar één uur voor beide ouders per jaar is, en lijkt de belangrijkste rem de resterende eigen bijdrage voor de formele kinderopvang. Daarom heeft net als bij de KDV het toelaten van de groep niet-werkenden an sich vermoedelijk een beperkt effect. 169 mln euro lijkt daarbij hoog.

Het verlagen van de leidster-kind ratio van 1 op 10 naar 1 op 13 leidt volgens de werkgroep tot een kostenreductie van 18,5%. Dit is teveel. Vermoedelijk wordt er alleen bespaard op personeelskosten. De kosten van gebouwen en materiaal ('kapitaal') blijven vermoedelijk gelijk, of zullen juist stijgen omdat er sprake is van een "breder en gevarieerder aanbod van activiteiten." (p.9 in het rapport van de Werkgroep Financiering en Economie). Wanneer we wederom uitgaan van een aandeel van de loonkosten van 60% in de totale kosten dan lijkt een daling van  $0,6 \cdot 23\% = 14\%$  reëel. Dan resulteert een besparing door het verhogen van de leidster-kind ratio van 200 mln euro, in plaats van de 260 mln euro die door de Werkgroep wordt ingeboekt.

Het aandeel HBO-ers in de BSO neemt toe van nihil tot 20 procent. Daarbij wordt aangenomen dat een HBO-er 22 procent meer verdient dan een MBO-er, conform de CAO Kinderopvang. Dan resulteert bij een aandeel van de loonkosten in de totale kosten van 60% een kostenstijging van 2,6% voor de totale BSO. Dit is valide, met daarbij de kanttekening dat de lonen voor HBO-ers in de kinderopvang wellicht zullen moeten stijgen om het gewenste aandeel van 20% HBO-ers te bereiken. Ter indicatie, volgens Ter Rele (2007) verdienen HBO-ers ('higher vocational training') gemiddeld over alle sectoren 35% meer dan MBO-ers ('lower vocational training').

Concluderend kunnen we stellen dat de kosten door het uitbreiden van de doelgroep met 169 mln euro vermoedelijk te hoog worden ingeschat, maar dat de besparing door het verlagen van de leidster-kind ratio met 260 mln ook te hoog wordt ingeschat (200 mln is meer waarschijnlijk). De 2,6% hogere loonkosten als gevolg van de toename in het aandeel HBO-ers in het voorstel is valide. Wanneer we uitgaan van 100 mln euro voor het uitbreiden van de doelgroep, een besparing van 14% door het verlagen van de leidster-kind ratio en een kostenstijging van 2,6% door het hogere aandeel HBO-ers dan komen we op een macro totaal van 1180 mln euro in 2014, dit is ruim 50 mln euro minder dan in het basispad (Scenario 0). Dit benadert de 60 mln euro besparing die per saldo door de Werkgroep is ingeschat.

## 4 Samenvatting en conclusie

Het CPB acht het niet opportuun de maatregelen te beoordelen op de onzekere lange termijn voorbij 2014, en beperkt zich tot de periode tot en met 2014, de periode waarvoor een officiële raming beschikbaar is. Voor de kwalitatieve analyse van de voorstellen maakt dit vermoedelijk weinig uit.

Scenario 0 kent een valide raming van KDV, BSO en PSW (inclusief VVE) tot 2014. De geraamde kostenstijging van 130 mln euro in Scenario 1 in 2014 door de omvorming van PSW naar KDV is aan de hoge kant. De geraamde kostendaling van 60 mln euro in Scenario 2 in 2014 van 'geïntegreerde kindcentra' voor 4-12 jarigen is vermoedelijk een weinig te hoog. De toename in de kosten voor de KDV wordt wat te hoog ingeschat, de daling in de kosten voor de

BSO zijn bijna goed. Voor het totaal van KDV en BSO resulteert vermoedelijk een kostenstijging van een paar procent, conform de berekening van de Weggroep Financiering en Economie. De financiële effecten van het integrale pakket zijn daarmee valide.

## Referenties

Commissie Van Rijn, 2009, Van beter subsidiëren naar beter organiseren, OC&W, Den Haag.

Jongen, E., 2010, Child care subsidies revisited, CPB Document 200, CPB Den Haag.

Rele, H. ter, 2007, Measuring the lifetime redistribution achieved by Ditch taxation, cash transfer and non-cash benefits programs, *Review of Income and Wealth*, 53(2), pp. 335-362.

Sardes, 2005, Voor- en vroegschoolse educatie - de toekomst verkend, Sardes, Utrecht.