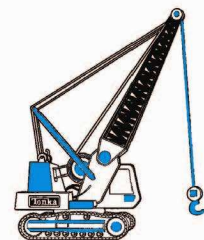


Rapportage Taskforce Kinderopvang/Onderwijs

Werkgroep Financiering en Economie

Maart 2010

Taskforce
Kinderopvang/Onderwijs



INHOUD

1 Inleiding en achtergrond

- 1.1 Opdracht
- 1.2 Ontwikkeling in uitgaven aan kinderopvang
- 1.3 Vraagstelling

2 Uitgangspunten

- 2.1 Inleiding
- 2.2 Inhoudelijke uitgangspunten
- 2.3 Financiële uitgangspunten

3 Benodigde middelen voor de kinderopvang in de toekomst

- 3.1 Inleiding
- 3.2 Scenario 0: Kosten kinderopvang bij ongewijzigd beleid
- 3.3 Scenario 1: Peuterspeelzaalwerk wordt onder de Wet kinderopvang gebracht, recht op 3 dagdelen kinderopvang vanaf 2 jaar
- 3.4 Scenario 2. Brede voorziening BSO en wijziging in de beroepskracht/kindratio
- 3.5 Integraal scenario

4 Dekking kosten kinderopvang van de toekomst en vertrekking bijdragen

- 4.1 Inleiding
- 4.2 Financiering van de autonome groei
- 4.3 Verdeling van kosten tussen overheid, werkgevers en werknemers
- 4.4 Verstrekking bijdragen

1. Inleiding en achtergrond

1.1 Opdracht

De Werkgroep Financiering en Economie heeft vanuit de Stuurgroep Taskforce Kinderopvang/Onderwijs de opdracht gekregen zich te buigen over mogelijke financieringsarrangementen die een oplossingsrichting vormen voor de knelpunten die nu bestaan in de financiering van de kinderopvang.

1.2 Ontwikkeling in uitgaven aan kinderopvang

De uitgaven aan kinderopvang zijn de laatste jaren sterk toegenomen; tabel 1 geeft de relevante cijfers.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2013*
Begroting 2004	582	616	652	652					
Begroting 2005	769	770	755	744	744				
Begroting 2006	675	911	930	956	959	966			
Begroting 2007		941	1563	1586	1623	1655	1694		
Begroting 2008		921	1887	1933	1859	1912	1961	1997	
Begroting 2009				2770	2744	2559	2726	2795	2846
Realisatie	667	921	2058	2825					
Overschrijding begroting	-102	+10	+495	+892					

Tabel 1.5: Ramingen en realisaties Wet Kinderopvang (x € miljoen). Bron: OCW.

*het onderliggend groeipad voor 2012 en 2013 is nog gebaseerd op het ramingsmodel 2003 (zie verder 1.3.2).

Van 2005 tot 2008 stegen de uitgaven voor de kinderopvangtoeslag van ruim € 660 naar ruim € 2.800 miljoen (zie rij 'Realisatie' in tabel hierboven). De sterke stijging van de totale uitgaven is vooral veroorzaakt door beleidswijzigingen (de overheid nam een groter deel van de kosten voor haar rekening) en, hiermee samenhangend, een sterke toename van het gemiddeld gebruik van kinderopvang. Uiteraard zijn de toekomstige uitgaven onzeker. Het Ministerie van OC&W verwacht dat de kinderdagopvang in de periode 2012-2014 nog zal groeien met 4,5%. Daarna vlakt de groei af tot 2%. Naar verwachting ligt de groei van de buitenschoolse opvang nog een flink stuk hoger. Onder andere vanwege een betere samenwerking tussen opvang en primair onderwijs houdt het ministerie vanaf 2012 rekening met een jaarlijkse groei van 9% in de buitenschoolse opvang. Vanaf 2015 wordt het scenario voor autonome groei minder voorspelbaar. Zie ook het rapport van het CPB.

1.3 Vraagstelling

De te verwachten groei (in het gebruik) van de kinderopvang vraagt op zichzelf al een zekere bezinning op de gekozen financieringsstructuur en de verdeling van de kosten over ouders, werkgevers en de overheid. Deze bezinning is des te meer noodzakelijk gegeven het feit dat er een toenemende vraag is naar een betere organisatie van onderwijs/kinderopvang en naar dagarrangementen (werk, scholing en opvang) die ouders ondersteunen in de combinatie van arbeid en zorg. De vraag is daarom wat de financiële gevolgen zijn van een andere organisatie van kinderopvang en onderwijs en op welke manier dit gefinancierd zou kunnen worden.

2. Uitgangspunten

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de inhoudelijke en financiële uitgangspunten gepresenteerd die door de Werkgroep Financiering en Economie zijn geformuleerd voorafgaand aan het uitvoeren van een aantal berekeningen (zie hoofdstuk 3).

2.2 Inhoudelijke uitgangspunten

De financiering kan niet los worden gezien van de inhoud: welke systematiek te prefereren valt, hangt af van inhoudelijke prioriteiten. Op basis van de input van de Werkgroep Inhoud in combinatie met de geleverde inhoud door diverse leden uit de Werkgroep Financiering en Economie, zijn de volgende inhoudelijke uitgangspunten (voor de middellange termijn) geformuleerd:

- Ieder kind heeft vanaf 2 jaar recht op een aantal dagdelen kinderopvang. Niet-werkende ouders hebben recht op een tegemoetkoming in de kosten door overheid en werkgevers, mits zij deelnemen aan een participatietraject van bijvoorbeeld scholing, inburgering en trajecten richting werk. Voor zover zij niet deelnemen aan een participatietraject wordt financiering voorzien door overheid en ouders gezamenlijk.
- Naar de opvatting van de Taskforce KOO heeft een dergelijk recht een positieve invloed op het kind en de ouder. Het doel is tweeledig: ontwikkeling kind en versterking arbeidsmarktpositie ouder.
- Kinderen moeten op een verantwoorde wijze in een veilige omgeving worden opgevangen, wat ouders de gelegenheid biedt arbeid en zorg optimaal te combineren. Bij een goede kwaliteit van de kinderopvang wordt de ontwikkeling van jonge kinderen in positieve zin beïnvloed (sociale, emotionele en cognitieve vaardigheden). Dit is vooral van belang voor kinderen uit lagere sociaaleconomische groepen.
- Goede kwaliteit: kinderopvang voldoet aan alle criteria ten aanzien van verzorging, opleiding, veiligheid en pedagogische kwaliteit. De ontwikkeling van het kind staat daarbij centraal.
- De voorgenomen harmonisering van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk kan worden versterkt. Wat betreft inhoudelijk aanbod zijn deze twee vormen van opvang sterk naar elkaar toegegroeid. Het is niet meer logisch om met betrekking tot de financiering en organisatie twee sterk verschillende systemen te blijven hanteren.
- Solidair stelsel: solidariteit komt tot uiting in een inkomensafhankelijke bijdrage van ouders aan de kosten voor kinderopvang. Solidariteit betekent ook dat degenen die profiteren bijdragen in de kosten (profijtbeginsel).
- Ambitie voor de toekomst is om te komen tot geïntegreerde kindcentra voor alle kinderen, zonder elkaar uitsluitende wet- en regelgeving.

2.3 Financiële uitgangspunten

In aansluiting op de in de voorgaande paragraaf genoemde inhoudelijke uitgangspunten, heeft de Werkgroep Financiering en Economie de volgende financiële uitgangspunten opgesteld waaraan alternatieve financieringsarrangementen zouden moeten voldoen:

- Stabiel financieringskader. Voor ouders en aanbieders van kinderopvangvoorzieningen is het van belang dat de financiering voorspelbaar is. Sterke fluctuaties in de door het rijk beschikbaar gestelde middelen verstoort de markt en leidt tot uitval aan de vraag en aanbodzijde (vergelijk Commissie-Van Rijn).
- Samenhang met budgetten voor VVE en peuterspeelzaalwerk. Besloten is de (rijks)budgetten voor en van het onderwijs, jeugdbeleid en dergelijke niet te verwerken in deze rapportage, met uitzondering van de budgetten voor de vroeg- en voorschoolse educatie (VVE) en van de peuterspeelzalen. Dit is gedaan vanuit de gedachte dat een herijking van de financiering van de kinderopvang op zich al een hele operatie is en het daarom niet verstandig is ook de financiering van het onderwijs en jeugdbeleid mee te nemen. Voor de VVE-budgetten is een uitzondering gemaakt, omdat deze voor een groot deel worden besteed aan het peuterspeelzaalwerk, dat inhoudelijk en qua gebruik steeds meer overeenkomsten vertoont met de reguliere kinderopvang. Inmiddels is ook het overheidsbeleid gericht op een harmonisatie van peuterspeelzalen met reguliere kinderopvang (Wet Oke), onder andere omdat peuterspeelzaalwerk ook wordt gebruikt door werkende ouders of ouders die in trajecten zitten van scholing, inburgering of toetreding tot de arbeidsmarkt.
- Bevordering brede toegankelijkheid. De financiering moet zodanig zijn dat het gebruik van kinderopvang ook ten goede komt aan arbeidsaanbod. Maatschappelijk en macro-economisch liggen in extra arbeidsaanbod het meest direct en duidelijk de baten van investeringen in de kinderopvang. Naast extra arbeidsaanbod kunnen maatschappelijke en macro-economisch baten voortvloeien uit de mogelijkheid dat kinderopvang (voorschools en buitenschools) bijdraagt aan een betere ontwikkeling van kinderen. Europees onderzoek toont aan dat een vroege kinderopvang taalachterstand voorkomt en daarmee later schooluitval vermindert.
- Diversiteit van dienstverlening. De opvang van verschillende groepen binnen de kinderopvang en buitenschoolse opvang (baby's, peuters, kleuters, basisschoolleerlingen, middelbare schoolleerlingen) vraagt om diversiteit in de dienstverlening. De diversiteit kan betrekking hebben op aspecten als de beroepskracht/kindratio (aantal toegestane kinderen per pedagogisch medewerkster) en openingstijden. Daarvoor worden op dit moment landelijke normen gehanteerd. De wijze waarop hiermee in het financiële arrangement wordt omgegaan kan belangrijke gevolgen hebben voor de diversiteit in het aanbod (zie uitwerking in hoofdstuk 4).
- Heldere concurrentievoorwaarden. Er bestaan verschillende soorten aanbieders van (formele) kinderopvang en buitenschoolse opvang: kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en scholen. Waar inhoudelijk de dienstverlening weinig tot niet verschilt, zouden geen grote verschillen in kosten en vergoedingen mogen bestaan. Anders bestaat het risico van verdringing en in het slechtste geval kapitaalvernietiging, bijvoorbeeld als kinderopvangorganisaties failliet gaan omdat een lokale school onder gunstiger voorwaarden BSO kan en gaat aanbieden.

- Beperkte administratieve lasten. Hoge administratieve lasten leiden ertoe dat beschikbare middelen minder aan de echte dienstverlening (kinderopvang) kunnen worden besteed en kunnen negatief uitwerken op het aanbod van en de vraag naar kinderopvang. Tegen die achtergrond is het belangrijk te streven naar een eenvoudig en controleerbaar financieringssysteem voor organisaties en ouders.
- Beperkte overgangskosten. Veranderingen brengen veelal op korte termijn kosten met zich mee, terwijl de baten pas op langere termijn zichtbaar zijn. Voor zover er sprake is van specifieke overgangskosten moeten deze apart worden gebudgetteerd.

3. Benodigde middelen voor de kinderopvang in de toekomst

3.1 Inleiding

Op basis van de uitgangspunten die zijn gepresenteerd in hoofdstuk 2, heeft de Werkgroep Financiering en Economie de kosten van een aantal scenario's doorgerekend.

- Een zogenaamd 0-scenario: Ontwikkelingen bij ongewijzigd beleid.
- Scenario 1: Peuterspeelzaalwerk wordt onder de Wet kinderopvang gebracht en er wordt een recht op drie dagdelen kinderopvang gecreëerd voor kinderen vanaf 2 jaar.
- Scenario 2: Er wordt een brede voorziening in de BSO gecreëerd.

De inhoud en effecten van de genoemde scenario's worden in dit hoofdstuk verder uitgewerkt.

3.2 Scenario 0: Kosten kinderopvang bij ongewijzigd beleid

Leeftijdsklasse 0-4

In 2008 bedroeg de totale omzet in de kinderopvangsector circa 3.472 miljoen euro. Hiervan komt circa 2.062 miljoen voor rekening van de dagopvang, 680 voor de buitenschoolse opvang en 730 voor de gastouderopvang. Zoals hierboven aangegeven, verwacht het Ministerie van OC&W dat bij ongewijzigd beleid op de middellange termijn de volumegroei terug zal vallen tot (ver) onder de trend van 1994-2004, simpelweg omdat de markt verzadigd raakt. Meer concreet wordt in 2008 nog een groei van 23% verwacht, vooral als na-ijleffect van de beleidsintensivering van 2006 en 2007. Voor 2009 wordt een groei verwacht van 9%; daarna vlakt deze af tot 4,5% (vanaf 2010) en 2% (vanaf 2012) (vergelijk Commissie-Van Rijn, 2009: 19). Betrouwbare schattingen voor de lange termijn zijn niet voorhanden; de officiële scenario's gaan niet verder dan 2014. We verwachten echter dat de markt verzadigd is als circa 60% van de kinderen in de leeftijdsklasse 0-4 jaar gebruik maakt van de kinderdagopvang. Deze 60% is vooral ingegeven door de mate van arbeidsmarktparticipatie van vrouwen. Gegeven de geschatte groeivoeten zou dat moment rond 2020 zijn bereikt.

De totale omzet van de dagopvang bedraagt dan (in constante prijzen) € 2.933 miljoen (zie tabel 1).

Wanneer het gaat om de leeftijdsklasse 0-4-jarigen draagt de overheid ook bij middels het peuterspeelzaalwerk. Aangezien gemeenten verantwoordelijk zijn voor de feitelijke invulling (door middel van subsidie) en de middelen ook niet zijn geoormerkt, is niet na te gaan wat de totale omzet van het peuterspeelzaalwerk is. Datzelfde geldt voor de bedragen voor VVE. Ook hier gaat het vooral om gemeentelijk beleid waardoor de totale kosten moeilijk in beeld te krijgen zijn. Voor deze berekeningen is daarom de gemeentelijke begroting van Tilburg als uitgangpunt genomen, waarna de bedragen zijn opgehoogd om een nationale schatting te kunnen maken. Op basis van deze methodiek kan de totale omzet van het peuterspeelzaalwerk (inclusief VVE) worden geschat op ruim 480 miljoen. Dit bedrag ligt ook redelijk in lijn met de schatting van 445-470 miljoen die Sardes (2004) heeft gemaakt met betrekking tot de omzet van het peuterspeelzaalwerk.

Wat betreft de toekomstige ontwikkelingen wordt verondersteld dat het peuterspeelzaalwerk ieder jaar met 3,5% daalt, vooral vanwege de groei van de kinderopvang. Het percentage peuters dat gebruik maakt van een vorm van opvang blijft min of meer constant op 83. De kinderopvang groeit dus ten koste van het peuterspeelzaalwerk. Dit is mogelijk omdat een substantieel deel van de ouders die nu nog gebruik maakt van peuterspeelzaalwerk in principe in aanmerking komt voor belastingtoeslag op basis van de Wet kinderopvang. Bovendien gaan meer en meer ouders beiden werken en kwalificeren ze zich op deze manier voor een financiële tegemoetkoming in het kader van de Wet kinderopvang. De toenemende omzet in de kinderdagopvang en de dalende omzet in het peuterspeelzaalwerk impliceert dat bij ongewijzigd beleid de totale omzet voor de jongste leeftijdsklasse autonoom stijgt van € 2.542,9 miljoen in 2008 tot 3.246,8 in 2020. Deze bedragen zijn terug te vinden in tabel 1 hierna.

Leeftijdsklasse 4-12

In 2008 is de omzet van de BSO nog relatief beperkt tot € 679,9 miljoen. De BSO groeit echter sterk; in 2008 wordt een groeivoet van 36% verwacht, in 2009 van 18% en daarna van 9% (vergelijk Commissie-Van Rijn, 2009:19). Op basis van deze aannames zou de omzet van de BSO toenemen van € 679,9 miljoen in 2008 tot € 2.070,1 in 2020.

Leeftijdsklasse 0-12

De totale kosten van de kinderopvangsector voor de leeftijdsklasse 0-12 jarigen zouden bij ongewijzigd daarom toenemen van € 3.222,8 miljoen in 2008 tot € 5.316,9 in 2020. De bijbehorende cijfers zijn opgenomen in tabel 1.

Tabel 1. Geschatte kosten kinderopvang bij ongewijzigd beleid, in miljoenen euro

	Kosten KDV	Kosten PSW	Totaal 0-4- jarigen	Kosten BSO	Totaal 0-12-jarigen
	1a	1b	1c = 1a + 1b	1d	1e = 1c + 1d
2008	2.061,8	481,1	2.542,9	679,9	3.222,8
2009	2.247,4	464,3	2.711,7	802,2	3.513,9
2010	2.348,5	448,0	2.796,6	874,4	3.671,0
2011	2.454,2	432,3	2.886,6	953,1	3.839,7
2012	2.503,3	417,2	2.920,5	1.038,9	3.959,4
2013	2.553,4	402,6	2.956,0	1.132,4	4.088,4
2014	2.604,4	388,5	2.993,0	1.234,3	4.227,3
2015	2.656,5	374,9	3.031,4	1.345,4	4.376,9
2016	2.709,7	361,8	3.071,4	1.466,5	4.538,0
2017	2.763,9	349,1	3.113,0	1.569,5	4.711,5
2018	2.819,1	336,9	3.156,0	1.742,4	4.898,4
2019	2.875,5	325,1	3.200,6	1.899,2	5.099,8
2020	2.933,0	313,7	3.246,8	2.070,1	5.316,9

3.3 Scenario 1: Peuterspeelzaalwerk wordt onder de Wet kinderopvang gebracht, recht op 3 dagdelen kinderopvang vanaf 2 jaar

In het uitgangsscenario geldt de kinderopvang nog steeds als een voorziening voor werkende ouders: alleen ouders die beiden actief zijn op de arbeidsmarkt hebben

recht op een financiële tegemoetkoming wanneer gebruik wordt gemaakt van kinderopvang. Deze eis geldt niet voor peuterspeelzalen. Dit is een kindgerichte, veelal door de gemeente gesubsidieerde voorziening voor kinderen vanaf 2 jaar (VVE vanaf 2,5 jaar), onafhankelijk van de arbeidsmarktpositie van ouders.

Om tegemoet te komen aan de wens om van kinderopvang een voorziening te maken die toegankelijk is voor alle kinderen, zou het peuterspeelzaalwerk kunnen worden ondergebracht onder de Wet kinderopvang. Onder andere vanwege een andere beroepskracht/kindratio is een peuterspeelzaalplaats relatief goedkoper dan een kinderopvangplaats. Opnieuw uitgaande van de Tilburgse praktijk kan worden berekend dat de kosten van een kinderopvangplaats iets meer dan 33% hoger liggen dan een peuterspeelzaalplaats. In deze 33% is verdisconteerd dat het hier om peuters gaat. Voor een juiste inschatting van de prijsstijging moet de prijs van een peuterspeelzaalplaats dus niet worden vergeleken met de gemiddelde prijs van een kinderopvangplaats (omdat daarin ook de dure baby- en dreumesplaatsen in zijn verwerkt), maar met de kostprijs van een peuterplaats binnen de kinderopvang¹. Vanwege het relatief geringe gewicht van peuterspeelzaalwerk ten opzichte van de kinderopvang, betekent het invoeren van scenario 1a dat de kosten in totaal met maximaal 5,0% zullen stijgen ten opzichte van het basisscenario. De extra kosten zullen in de loop van de tijd afnemen omdat in het basisscenario het gewicht van peuterspeelzaalwerk in de totale kosten afneemt en derhalve ook het gewicht van de extra kosten als gevolg van de omzetting.

Met betrekking tot de extra kosten van de omzetting past nog de kanttekening dat we ervan uitgaan dat het gemiddelde gebruik (in termen van dagdelen) binnen het peuterspeelzaalwerk niet verandert. Dat wil zeggen dat we ervan uitgaan dat ook na de omzetting het gemiddelde gebruik in het peuterspeelzaalwerk zo'n 50% bedraagt van het gemiddelde gebruik in de kinderdagopvang. Eventueel kan de gemiddelde duur van de afname worden beperkt door het recht op kinderopvang voor niet-werkende ouders (wettelijk) te beperken tot 3 dagdelen per week.

¹ De huidige gemiddelde kindplaatsprijs is gebaseerd op een gemiddelde groepsgrootte van 11,5. Kinderen die pas vanaf 2 jaar mogen instromen, maken geen gebruik van dure baby/dreumesgroepen. De gemiddelde groepsgrootte voor deze horizontale instromers is 14. De prijs is daarom geen 16.531 maar $16.531 * 11,5 / 14 = €13.579$. Er van uit gaande dat de gemiddelde peuterspeelzaalplaatsprijs €10.183 bedraagt, impliceert de omzetting van een peuterspeelzaal naar een kinderopvangplaats een stijging van (ruim) 33%.

Tabel 2. Geschatte kosten van scenario 1a: peuterspeelzaalwerk wordt onder de Wet kinderopvang gebracht, in miljoenen euro

	Kosten 0-4-jarigen, Scenario 0	Kosten omzetting PSW	Totale kosten 0-4-jarigen Scenario 1a	Kostenstijging ten opzichte van scenario 0
	2a = 1c	2b = 33%* 1b	2c = 2a + 2b	2d = 2c/2a
2008	2.542,9			
2009	2.711,7			
2010	2.796,6			
2011	2.886,6	144,2	3.030,7.	5,0%
2012	2.920,5	139,1	3.059,6	4,8
2013	2.956,0	134,3	3.090,2	4,5
2014	2.993,0	129,6	3.122,5	4,3
2015	3.031,4	125,0	3.156,5	4,1
2016	3.071,4	120,7	3.192,1	3,9
2017	3.113,0	116,4	3.229,4	3,7
2018	3.156,0	112,4	3.268,4	3,6
2019	3.200,6	108,4	3.309,0	3,4
2020	3.246,8	104,6	3.351,4	3,2

3.4 Scenario 2: Brede voorziening BSO en wijziging in de beroepskracht/kindratio

Het tweede scenario richt zich vooral op de buitenschoolse opvang. In navolging van de invoering van een brede voorziening voor de jongste leeftijdsklasse wordt ook voor de hogere leeftijdsklasse de BSO opengesteld voor kinderen van niet-werkende ouders. We veronderstellen dat deze maatregel op termijn leidt tot eenzelfde gebruik van BSO als de KDV, maar met een iets langere doorlooptijd. Concreet veronderstellen we dat in 2023 ruim 80% van alle kinderen in de leeftijdsklasse 4-12 gebruik maakt van naschoolse opvang. We veronderstellen ook dat het gebruik onder kinderen van niet-werkende ouders lager ligt dan het gebruik van wel-werkende ouders. Net als bij de jongste leeftijdsklasse normeren we het gebruik van niet-werkende ouders op circa 50% van het gebruik van wel-werkende ouders. Tegelijkertijd veronderstellen we dat in de BSO, als gevolg van het nieuw gekozen model van geïntegreerde kindcentra, met behoud van de geboden kwaliteit een aanzienlijke kostenreductie kan plaatsvinden.

Hierbij denken we aan:

- efficiënter gebruik van gezamenlijke huisvesting;
- efficiëntere personeelsinzet bij gebruikmaking van combinatiefuncties met onderwijs en sport.
- inverdieneffecten bij gebruik van andere - reeds gesubsidieerde - voorzieningen, zoals gemeentelijke sportvoorzieningen, sportclubs, brede schoolactiviteiten, scouting et cetera.
- inkomsten uit een persoonsgebonden budget bij de toename van zorgenkinderen, waarbij een wijziging van de beroepskracht/kindratio is vereist.
- breder en gevarieerder aanbod van activiteiten met een wisselende personeelsinzet.

- afname van vervoers- en taxikosten als er een fijnmaziger netwerk van geïntegreerde voorzieningen ontstaat.
- et cetera.

Door de brede dagarrangementen neemt op bepaalde momenten van de dag de werkbelasting van de pedagogisch medewerkers af (minder kinderen 'in huis') waardoor de genormeerde gemiddelde groepsgrootte in relatie tot het aantal beroepskrachten op die momenten zou kunnen wijzigen. Een verandering in de leidster/kind-ratio vereist een aanpassing van het Kwaliteitsconvenant Kinderopvang waarin de leidster/kind ratio door de brancheorganisaties kinderopvang, Boink en vakbeweging wordt geregeld. De staatssecretaris neemt de afspraken over en legt deze neer in regelgeving, waarmee ze ook juridisch zijn afgedekt en de basis kunnen vormen voor GGD controle. De bij de Taskforce betrokken partijen zijn dan ook in de positie om een verandering van de leidster/kindratio door te voeren, indien er zich gewijzigde omstandigheden voordoen. Ook in Scandinavië zien we bij de oudere leeftijdsgroepen, met behoud van kwaliteit, varianten van leidster/kindratio. Een mogelijke wijziging in de leidster / kind-ratio kan alleen gerealiseerd worden met instemming van de ouders- en werknemersorganisaties.

Om inzicht te geven in de mogelijkheden van financiering van de BSO, bijvoorbeeld bij een verhoging van de leidster/kind-ratio van 1 op 10 die gaat naar 1 op 12 levert dit een kostenbesparing op van 16,7% ($10/12 \times 100\%$), omdat de kosten over 12 in plaats van over 10 kinderen kunnen worden gedeeld. Uiteraard zal deze verhoging nooit ten koste mogen gaan van de kwaliteit van het werk. Om ook te garanderen dat de kwaliteit van de begeleiding wordt vergroot, wordt tegelijkertijd de functie-inhoud dusdanig gewijzigd waardoor het opleidingsniveau verhoogd dient te worden naar HBO-niveau. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat 20% van de pedagogisch medewerkers een HBO-opleiding heeft (vgl. Scandinavië waar voor het merendeel de functies op HBO niveau liggen). Uitgaande van het feit dat de loonkosten van een gewijzigde HBO-functie volgens de CAO Kinderopvang gemiddeld 22% hoger zullen liggen dan de loonkosten van een MBO-functie, (en in combinatie met het feit dat de loonkosten circa 60% uitmaken van de totale kosten), impliceert dit een kostenstijging van ruim 2,6% ($22\% \times 60\% \times 20\%$).

In de tabel gaan wij uit van een totaal besparingseffect van 16%. Resumerend: deze 16% is het gecombineerde effect van veranderde leidster/kindratio en de verhoging van het opleidingsniveau voor 20% van de pedagogisch medewerkers.

Tabel 4 geeft een eerste overzicht van de totale financiële effecten. Indien overeenstemming wordt bereikt tussen de convenantpartijen en de vakbeweging, heeft de wijziging van de beroepskracht/kindratio een grotere impact dan de verruiming van de instroom met kinderen van (nog)niet-werkende ouders; de totale kosten van de BSO nemen in dat geval af. Uiteraard bestaat er de mogelijkheid dat een goed en integraal BSO aanbod een aanzuigende werking heeft. Daar kan echter flexibel op worden gereageerd, bijvoorbeeld door de introductie van een wettelijk maximum voor (de kinderen van) niet werkende ouders en/of door het verhogen van de ouderbijdrage. Dat zou ook zeer verdedigbaar zijn in die gevallen bijvoorbeeld waarin de BSO wordt gecombineerd met sport en cultuur..

Tabel 3. Geschatte kosten scenario 2: BSO toegankelijk maken voor niet-werkende ouders vanaf 2012 in miljoenen euro

	Kosten BSO scenario 0	Kosten brede voorziening	Kosten geïntegreerde kindcentra	Kosten Inzet hbo'ers (20%)	Totale extra kosten scenario 2	Kosten stijging BSO ten opzichte van scenario 0
	3a = 1d	3b	3c = 18,5%* (3a +3b)	3d = 2,6* (3a+3b+3c)	3e = 3b+3c+3d	3f = 3e/(3a+3e)
2008	679,9					
2009	802,2					
2010	874,4					
2011	953,1					
2012	1.038,9	59,6	-202,8	23,6	-119,6	-12
2013	1.132,4	116,1	-230,5	26,9	-87,5	-8
2014	1.234,3	169,3	-259,1	30,2	-59,6	-5
2015	1.345,4	218,9	-288,8	33,7	-36,2	-3
2016	1.466,5	264,5	-319,6	37,3	-17,8	1
2017	1.569,5	305,8	-351,6	41,0	- 4,8	0
2018	1.742,4	342,3	-384,9	44,9	2,3	0
2019	1.899,2	373,7	-419,6	48,9	3,1	0
2020	2.070,1	399,6	-456,0	53,2	- 3,1	0

3.5 Integraal scenario

Ten slotte kunnen de verschillende scenario's worden samengevoegd. Tabel 4 geeft de geschatte kosten van een scenario waarin kinderopvang voor werkende ouders beschikbaar is voor kinderen vanaf 10 weken (na afloop van het bevallingsverlof) en waarin kinderopvang voor alle kinderen beschikbaar is vanaf 2 jaar. Er is bovendien sprake van een volledige harmonisatie van kinderdagopvang en peuterspeelzaalwerk. Daarnaast gaat we uit van de veronderstelling dat overeenstemming is bereikt met ouders en werknemersorganisaties over een wijziging van de leidster/kind-verhouding. In de BSO heeft bovendien 20% van de beroepskrachten een gewijzigde functie waarbij een hbo-opleiding is vereist. De gegevens laten zien dat de totale extra kosten als gevolg van de beleidsveranderingen betrekkelijk beperkt zijn: in 2020 liggen de kosten van het integrale scenario 1,9% boven de kosten van het 0-scenario.

Tabel 4. Geschatte kosten alle scenario's, in miljoenen euro

	Scenario 0	Kosten scenario 1	Kosten scenario 2	Kosten integraal scenario	Kostenstijging integrale ten opzichte van 0-scenario, in %
	4a = 1e	4b = 2b	4c = 3e	4d = 4b + 4c	4e= 4d/4a
2008	3.222,8				
2009	3.513,9				
2010	3.671,0				
2011	3.839,7	144,2			
2012	3.959,4	139,1	-119,6	19,6	0,5
2013	4.088,4	134,3	-87,5	46,8	1,1
2014	4.227,3	129,6	-59,6	70,0	1,7
2015	4.376,9	125,0	-36,2	88,8	2,0
2016	4.538,0	120,7	-17,8	102,8	2,3
2017	4.711,5	116,4	-4,8	111,6	2,4
2018	4.898,4	112,4	2,3	114,7	2,3
2019	5.099,8	108,4	3,1	111,5	2,2
2020	5.316,9	104,6	-3,1	101,5	1,9

4. Dekking kosten kinderopvang van de toekomst en verstrekking bijdragen

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is ingegaan op de uitgaven die gepaard gaan met de door de Taskforce KOO voorgestelde integratie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang en het creëren van een (beperkt) vast recht op kinderopvang en BSO. De extra kosten hiervan ten opzichte van het 0-scenario zijn relatief beperkt. Dit wordt mede veroorzaakt doordat een aantal besparingen optreden en besparingsmogelijkheden zijn ingebouwd, namelijk de wijziging van de leeftijdsopbouw (door integratie peuterspeelzaalwerk in de kinderopvang) en de mogelijke verhoging van groeps grootte (met name in BSO). Daarnaast wordt in onze berekeningen ook tegemoet gekomen aan de wens tot een kwaliteitsimpuls, met name in de BSO, door het aantal hbo'ers te verhogen. De vraag die overblijft, is hoe de verwachte autonome groei kan worden gefinancierd. Immers iedereen verwacht, met name voor de leeftijd 4-12, nog een aanzienlijke groei. Daarop wordt ingegaan in de volgende paragraaf (4.2). Daarnaast wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de verdeling van de kosten tussen overheid, werkgevers en werknemers/ouders (paragraaf 4.3) en de wijze waarop de beschikbare middelen ter beschikking worden gesteld (paragraaf 4.4).

4.2 Financiering van de autonome groei

De totale kosten van de kinderopvangsector voor de leeftijdsklasse 0-12-jarigen zouden bij ongewijzigd beleid naar berekening van de Taskforce toenemen van € 3.222,8 miljoen in 2008 tot € 5.316,9 in 2020 (zie 0-scenario). In de rijksbegroting wordt vooralsnog uitgegaan van een groei van de uitgaven voor de kinderopvang (exclusief peuterspeelzaalwerk) die beduidend lager is dan de groeivoet die in ons 0-scenario geldt en de groeivoet waar het Ministerie van OC&W van uitgaat. Het ministerie werkt met drie scenario's, zie onderstaande tabel 1.9 van het rapport van de Commissie-Van Rijn (blz. 21):

	2012	2013	2014
Begroting 2009	2,0%	1,9%	1,9%
Laag	2,6%	2,6%	2,6%
Midden	5,1%	5,2%	5,3%
Hoog	8,7%	9,0%	9,2%

Tabel 1.9: Drie scenario's groeipad uitgaven kinderopvang 2012-2014, excl. effecten economische crisis.

In bovenstaande scenario's is al rekening gehouden met de maatregelen voor de gastouderopvang die ingaan op 1 januari 2010 (beperking toeslagen voor deze vorm van opvang). Het rijk heeft bij Voorjaarsnota 2009 en Miljoenennota 2009 besloten het groeipad van de uitgaven voor 2012 en verder te handhaven. Het rijk wil eerst de daadwerkelijke effecten van de maatregelen voor de gastouderopvang bezien en de effecten van de economische crisis. Het rijk beslist pas bij de Voorjaarsnota 2010 over de uitgaven voor 2012 en verder. Hoe de daadwerkelijke uitgavengroei zich gaat ontwikkelen op de langere termijn is dus omgeven met een hoge mate van onzekerheid. Als echter wordt uitgegaan van de groei die is opgenomen in het

0-scenario, betekent dit dat dekking gevonden moet worden voor dat deel van de groei dat nog niet is opgenomen in de rijksbegroting 2009 (stand miljoenennota).

De Taskforce KOO raadt aan, gezien de betekenisvolle groei van kinderopvang voor de Nederlandse samenleving, om voor de dekking ervan het totaal aan uitgaven voor kindregelingen in ogenschouw te nemen. Een recent overzicht van deze regelingen is opgenomen in het Jaarboek Overheidsfinanciën 2009². De uitgaven voor de kinderopvangtoeslag (€ 2.740 miljoen) en kinderbijslag (€ 3.400 miljoen) zijn daarin veruit de grootste posten. De kinderbijslag is een bijdrage in de kosten van levensonderhoud voor kinderen en op deze wijze vastgesteld toen het kostwinnersmodel nog doorslaggevend was en nog maar weinig vrouwen deelnamen aan de arbeidsmarkt. Nu, ook naar Europees beleid, de groei van de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen een belangrijk uitgangspunt is voor de toekomst, krijgt kinderopvang een centralere plaats in de samenleving, ook voor de ontwikkeling van kinderen. Met het toenemende gebruik van kinderopvang kan daarom worden betoogd dat de kosten daarvan kunnen worden gezien als kosten van levensonderhoud voor kinderen. Inhoudelijk is dan te verdedigen dat een deel van de uitgaven voor kinderbijslag kan worden gebruikt voor dekking van de autonome groei in de kinderopvang. De extra ruimte kan bijvoorbeeld worden gevonden door de kinderbijslag meer inkomensafhankelijk te maken.

Als niet of maar beperkt wordt gekozen voor dekking vanuit de kinderbijslag, ziet de Taskforce nog de volgende mogelijkheden voor de dekking van de stijgende uitgaven in het 0-scenario.

- Verdere aanpassing van ouderbijdrage bijvoorbeeld voor het tweede kind. Op dit moment ligt de ouderbijdrage voor het tweede kind aanzienlijk lager dan voor het eerste kind. Naar verwachting zal een aangepaste tariefstelling kunnen bijdragen in de financieringsbehoefte, mede gezien het feit dat door de doorgroei richting BSO het aantal tweede (en derde) kinderen in de formele kinderopvang naar verwachting aanzienlijk zal toenemen.
- Kostenbesparing door wijzigingen in de financieringsaansturing. Het systeem van een fiscaal maximum per uur leidt tot 'grote producten', omdat op die manier de overheadkosten (huisvesting, administratie, directie et cetera) als de variabele kosten (minder pedagogisch medewerkers per locatie aan de randen van de dag) per uur relatief gering zijn. Met dergelijke brede producten blijft men zo veel mogelijk onder het fiscaal maximum, iets dat in het belang is van de betaalbaarheid door ouders. De andere kant van de medaille is dat producten die 'klein' van omvang zijn (relatief veel overhead en/of weinig inverdieneffecten op de variabele kosten) niet meer worden aangeboden, of worden aangeboden tegen een prijs die ver uitstijgt boven het fiscaal maximum. Deze ontwikkeling impliceert dat relatief veel uren worden doorgerekend zonder dat deze ook daadwerkelijk worden gebruikt (zie ook bijlage 5).

De Taskforce Kinderopvang/Onderwijs ziet niets in een al te rigide koppeling tussen gewerkte uren en kinderopvanguren. Het aanbrenge van een dergelijke koppeling lijkt logisch vanuit de visie op kinderopvang als arbeidsmarktinstrument.

Als kinderopvang er slechts toe dient om de combineerbaarheid van arbeid en zorg voor ouders te bewerkstelligen lijkt het inderdaad weinig zinvol om ook uren kinderopvang te vergoeden als ouders niet actief zijn op de arbeidsmarkt. Wanneer de visie op kinderopvang wordt verbreed ligt dat anders. Immers in toenemende mate wordt kinderopvang ook gezien als belangrijk voor de ontwikkeling van het kind. Als in

² Versantvoort, M.C. en K.P. Goudswaard, Sociale Zekerheid voor kinderen, Jaarboek Overheidsfinanciën 2009, SDU, Hoofdstuk 2.

de kinderopvang aan goede condities wordt voldaan, stimuleert dat ouders weer- met name vrouwen- om grotere deeltijdbanen te nemen of zich op de arbeidsmarkt te begeven. De harmonisatie van peuterspeelzalen en kinderopvang is al gevestigd beleid en daarmee is gekozen voor een integratie van kindvoorzieningen in de leeftijdsgroep van 0-4 jaar, ongeacht de positie die ouders op een bepaald moment innemen. In deze lijn ligt het voor de hand dat dat ook voor de oudere kinderen zal gaan gelden. De uitsluitende koppeling aan arbeidsmarktparticipatie is dan erg onlogisch omdat de arbeidsmarktparticipatie van ouders in dit verband niet langer van doorslaggevende betekenis is. Bovendien is het niet uit te sluiten dat een strikte koppeling tussen arbeidsuren en kinderopvangtoeslaguren juist een negatief effect heeft op de kwaliteit van de kinderopvang omdat via deze koppeling kinderen in feite op ieder moment van de dag gebracht dan wel gehaald kunnen (c.q. moeten) worden. Dit zal het streven om te komen tot een pedagogisch verantwoord dagarrangement ernstig onder druk zetten.

Ten slotte kan worden opgemerkt dat een koppeling alleen zal resulteren in bezuinigingen indien het gebruik van kinderopvanguren (sterk) boven het aantal arbeidsuren ligt. In de praktijk is eerder het omgekeerde het geval: in veel gevallen wordt minder formele opvang gebruikt dan het aantal uren dat de minst verdienende partner werkt. Dit wijst erop dat veel gezinnen informele opvang gebruiken naast de formele opvang om in de totale opvangbehoefte te voorzien. Tegen die achtergrond zal een koppeling tussen arbeidstijd en kinderopvang-toeslaguren dus niet in een bezuiniging resulteren. Het omgekeerde effect lijkt minstens zo voorstelbaar: indien het recht op kinderopvangtoeslag wordt genormeerd op het aantal gewerkte uren van de minst verdienende partner is niet uit te sluiten dat ouders zich in hun gedrag ook op dezen norm gaan richten. Het effect is dan een verhoging in plaats van een verlaging van het daadwerkelijke gebruik van kinderopvanguren.

4.3 Verdeling van kosten tussen overheid, werkgevers en werknemers

De Werkgroep Financiering en Economie wil in de basis uitgaan van de verdeling van de kosten van kinderopvang zoals die nu geldt. Deze is als volgt (tabel 1.4 uit rapport Commissie-Van Rijn):

	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*	2011*
Overheid	42	48	53	55	53	51	51
Werkgevers	21	22	28	27	25	27	27
Ouders	37	30	19	18	22	22	22

Tabel 1.4: Verdeling kosten formele opvang (in %). Bron: Belastingdienst, bewerking OCW
*de geraamde percentages van 2009 t/m 2011 hebben een bandbreedte van minimaal 1%.

Voor het peuterspeelzaalwerk geldt dat dit op dit moment wordt gefinancierd door de overheid (rijk en gemeenten, op basis van ervaringsgegevens Tilburg naar schatting gezamenlijk ruim 80%) en ouders (ouderbijdrage, naar schatting minder dan 20%). Aangezien het aandeel werkende ouders in het peuterspeelzaalwerk de afgelopen jaren sterk is gestegen, ligt het volgens de werkgroep in de rede dat ook werkgevers evenredig aan dit deel van de financiering gaan bijdragen. Als uitgangspunt kan daarbij worden uitgegaan van het deel dat werkgevers nu bijdragen aan de kosten van de kinderopvang. Voor 2010 en verder ligt dat op 27%.

De bijdrage aan de kosten van het peuterspeelzaalwerk – dat in de scenario's van de werkgroep wordt geïntegreerd met de kinderopvang – wordt dan 50% (aandeel

werkende ouders) x 27% (aandeel werkgevers in kosten kinderopvang) x de uitgaven aan peuterspeelzaalwerk. Als 2015 als ijkjaar wordt genomen en er wordt uitgegaan van de bedragen die zijn opgenomen in tabel 1 t/m 5, zijn de bijbehorende uitgaven aan kinderopvang en peuterspeelzaalwerk en de verdeling daarvan als in tabel 6.

Tabel 6 kostenverdeling 2015 bij integraal scenario (in miljoenen euro en procenten)

	KO en BSO	PSW	Totaal	Percentage
Overheid	1998,9	277,9	2276,8	52
Werkgevers	1058,2	62,2	1120,3	26
Ouders	862,3	119,4	981,7	22
Totaal	3919,4	459,4	4378,8	100

De tabel laat zien dat de uiteindelijke kostenverdeling nauwelijks verschilt van de kostenverdeling bij ongewijzigd beleid.

4.4 Verstrekking bijdragen

Een laatste onderwerp dat de Werkgroep Financiering en Economie aandacht heeft gegeven met betrekking tot het vernieuwen van de financiering van de kinderopvang betreft de wijze waarop de bijdragen vanuit het rijk worden verstrekt. In het algemeen geldt dat de werkgroep voorstander is van het zo veel mogelijk benutten van de mogelijkheden die bestaande wetten bieden. Dit voorkomt dat onnodig veel tijd en geld gaat zitten in het tot stand brengen van een nieuw systeem (veranderkosten, transactiekosten). De Werkgroep Financiering en Economie is van oordeel dat het niet nodig is in de verstrekking van bijdragen fundamentele wijzigingen aan te brengen. Die kan lopen via de logica van de huidige Wet kinderopvang, inclusief het toeslagensysteem via de belastingdienst.

5. Conclusies, opties en dilemma's

5.1 Van opvang naar ontwikkeling

De Werkgroep Financiën heeft zich gericht op het doorrekenen van de financiële effecten van de overgang naar een nieuw systeem van kinderopvang. De kern van de (inhoudelijke) vernieuwing die de Taskforce als geheel voorstaat, is een systeem waarin de ontwikkeling van het kind een belangrijk argument en aandachtspunt wordt, naast het argument van een grotere arbeidsparticipatie. Dit mede vanuit de gedachte dat kwalitatief goede kinderopvang juist gewenst is bij een grotere arbeidsparticipatie van vrouwen. Kinderopvang komt centraler te staan in het leven van het kind, en daarmee ook in dat van de ouders. Van opvang gaan we naar kindontwikkeling.

Het uitgangspunt dat de ontwikkeling van het kind centraler moet komen staan, heeft een aantal consequenties.

1. Kinderopvang en peuterspeelzaalwerk groeien qua doelstelling naar elkaar toe, zoals ook blijkt uit de nieuwe harmonisatiewetgeving, de Wet Oke. Hieruit volgt voor de werkgroep dat het niet logisch is nog twee geheel van elkaar losstaande financieringsvormen (gemeentefonds en Wet kinderopvang) te handhaven.

2. Het bieden van een breed arrangement met als uitgangspunt: deelname van alle kinderen. Niet-werkende ouders worden geacht aan een participatietraject deel te nemen, zoals ook in het inhoudelijk rapport van de werkgroep omschreven. De werkgroep heeft deze 2 elementen vertaald in scenario's waarin brede voorzieningen voor alle kinderen in bepaalde leeftijdsgroepen worden gecreëerd (kinderopvang en BSO). In integrale kindcentra (kinderopvang en onderwijs) worden dagarrangementen aangeboden.

3. Het wijzigen van de functie, waardoor er hbo-opgeleide beroepskrachten noodzakelijk zijn, draagt bij aan het verhogen van de kwaliteit van de kinderopvang.

De bovengenoemde onderdelen, die horen bij een omslag van kinderopvang naar kindontwikkeling, hebben een opwaarts effect op de kosten van kinderopvang. Deze worden deels getemperd door de integratie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk die de gemiddelde groepsomvang in de kinderopvang groter (en daarmee goedkoper) maakt en aanvult met iets oudere kinderen (die minder kosten). Om de kosten verder in te perken en beheersbaar te houden, heeft de werkgroep in de scenario's gerekend met een mogelijke wijziging van de beroepskracht/kindratio in de BSO, mede omdat de dagarrangementen varianten mogelijk maken van activiteiten waarbij kinderopvang bijvoorbeeld wordt aangevuld met sport en cultuur. Bij een gelijkblijvend gemiddeld gebruik van dagdelen per kind treedt er hierdoor een aanmerkelijk inverdieneffect op.

De werkgroep heeft ook aandacht besteed aan de mogelijke dekkingsmiddelen voor de autonome stijging in de kosten van de kinderopvang. De werkgroep beveelt daarbij aan het totaal van de kindregelingen in ogenschouw te nemen. Dit sluit aan bij de opdracht aan de werkgroep heroverweging kindregelingen die het kabinet heeft ingesteld in antwoord op de financiële gevolgen van de economische crisis. De stijgende kosten in de kinderopvang kunnen in de ogen van de werkgroep worden gedekt door gelijktijdig beperkingen in de uitgaven voor de kinderbijslag in

te voeren. Het inkomensafhankelijk maken van kinderbijslag acht de werkgroep een mogelijke optie. Als dekking moet worden gevonden binnen de uitgaven voor de kinderopvang zelf, dan denkt de werkgroep aan mogelijkheden als het verhogen van de ouderbijdrage voor het tweede kind. Daarnaast wordt voorgesteld om de huidige financieringssystematiek, waarbij per uur wordt afgerekend, tegen het licht te houden, omdat hier wellicht ook een kostenverhogende werking van uit gaat. Tot slot ligt het volgens de werkgroep de gangbare verdeling tussen werkgevers, ouders en overheid ook van toepassing te laten zijn op de kosten van het gebruik van de peuterspeelzalen door werkende ouders. Bij een verdere harmonisatie zal dit toch al het geval zijn.

In het algemeen geldt dat de werkgroep voorstander is van het zo veel mogelijk benutten van de mogelijkheden die bestaande wetgeving biedt, ook bij de voorgestane integratie van kindervoorzieningen. We gaan dus uit van de huidige systematiek in de Wet Kinderopvang. Dit voorkomt dat onnodig veel tijd en geld gaan zitten in het tot stand brengen van een nieuw systeem (veranderkosten, transactiekosten). Dit geldt bijvoorbeeld voor de wijze waarop de verstrekking van vergoedingen plaatsvindt. De onderwijsbegroting is door de werkgroep buiten beschouwing gelaten. Toch zal de invoering van integrale kindcentra ook kosten en inverdieneffecten met zich meebrengen. Daarom zal bij de verdere uitwerking van de voorstellen van Taskforce voorstellen rekening gehouden moeten worden met transitiekosten en inverdieneffecten die samenhangen met bijvoorbeeld het - versneld - integreren van de fysieke infrastructuur. Nader onderzoek moet uitwijzen op welke wijze dit het meest efficiënt kan worden uitgewerkt.

5.2 Opties en dilemma's

De Werkgroep Financiën van de Taskforce heeft in haar aanpak gewerkt met diverse scenario's. Uiteindelijk komen deze samen in één totaalscenario, dat als voorkeursvariant kan worden gezien van de werkgroep, maar dat ruimte laat om andere keuzes te maken. De doorrekeningen laten zien wat de effecten zijn van deze andere keuzes. Uiteindelijk is de werkgroep van mening dat, uitgaande van de kanteling van kinderopvang naar kindontwikkeling, het voorgestelde totale scenario een logisch samenhangend geheel vormt dat goed valt te verdedigen. Het biedt een perspectief op het vernieuwen van het systeem van kinderopvang zonder al te ingrijpende maatregelen en stijgende kosten.

In de contacten met diverse lidorganisaties van de Taskforce zijn al uiteenlopende voorkeuren naar voren gebracht over de kinderopvang/onderwijs van de toekomst. Hierna wordt daar nader op ingegaan. Vanuit de exercities die de Werkgroep Financiën heeft gedaan, wordt het volgende gezegd:

[tussenkop] Uitbreiden brede voorziening voor alle kinderen
Kinderen van werkende ouders hebben vanaf 0 jaar recht op kinderopvang. Dat wordt gehandhaafd. In het voorstel van de Taskforce krijgen ook kinderen van niet-werkende ouders kinderopvang voor 3 dagdelen vanaf 2 jaar. Dit voorstel kan worden uitgebreid, bijvoorbeeld door het aantal dagdelen te vergroten (meer dan 3 dagdelen), of de intredeleeftijd van de brede voorziening te verlagen tot bijvoorbeeld 18 of zelfs 12 maanden. Argument voor de uitbreiding kan zijn het versterken van de ontwikkelingskansen van alle kinderen. Het grote nadeel van deze maatregelen is echter dat de kosten van de kinderopvang fors meer gaan stijgen dan in het integrale scenario van de werkgroep. Met de noodzaak tot forse bezuinigingen vanaf 2011 voor

de rijksoverheid in het vooruitzicht vermindert het realiteitsgehalte van iedere maatregel die de kosten van kinderopvang verder verhoogt.

Beperken voorzieningen voor kinderen van ouders die niet werken

Kinderopvang dient een tweërlei doel: het bevorderen arbeidsmarktparticipatie en de ontwikkeling van het kind. Op het eerste gezicht lijken de argumenten te verschillen van elkaar. In de praktijk blijkt echter dat het creëren van een brede voorziening voor kinderen meer rust kan geven aan werkende ouders. Of aan ouders die aan participatietrajecten of inburgeringstrajecten deelnemen, of die regelmatig van baan verwisselen of tijdelijk werkloos zijn. Het steeds opnieuw moeten regelen van kinderopvang en de onzekerheid daarover kan een belangrijke drempel vormen (zeker voor vrouwen) om op de arbeidsmarkt te blijven, of om grotere deeltijdbanen te aanvaarden. (zie ook de Taskforce Deeltijd Plus).

Daarnaast is het belangrijk om te benadrukken dat de werkgroep bij de verdeling van de kosten ervan is uitgegaan dat werkgevers alleen meebetalen wanneer er een duidelijke relatie met arbeid is. De belangrijkste wijziging in dit verband ten opzichte van de huidige situatie is dat werkgevers in het voorgestelde integrale scenario gaan meebetalen voor die kinderen die nu nog in de peuterspeelzalen zitten, maar waarvan de ouders recht zouden hebben op een bijdrage vanwege de Wet kinderopvang omdat ze beiden werken. Dat percentage is inmiddels opgelopen tot naar schatting 50. Voor de BSO zou voor een zelfde systematiek kunnen worden gekozen.

Verder kan erop worden gewezen dat de werkgevers in het door de Taskforce voorgestelde model van geïntegreerde kindcentra in principe niet meer betalen dan dat zij zouden betalen bij ongewijzigd beleid. De stijgende kosten die samenhangen met de integratie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang en het creëren van geïntegreerde kindcentra worden grotendeels opgevangen door inverdieneffecten en kostenreductie en door een herschikking van subsidiestromen die nu via het gemeentefonds lopen (PSZ en VVE).

Het verhogen van intredeleeftijd naar 6 maanden

De werkgroep heeft ook gerekend met een variant waarin de intredeleeftijd wordt verhoogd naar 6 maanden. Een dergelijke optie wordt vooral ingegeven door het feit dat veel ouders graag nog wat langer zelf voor baby's zorgen, de opvang voor pasgeborenen relatief duur is en de noodzaak daartoe (vanuit de combineerbaarheid van arbeid en zorg) is verminderd vanwege de verbeterde ouderschapsverlofregeling vanaf 1 januari 2009: de duur is verdubbeld van 3 naar 6 maanden en er geldt een ouderschapsverlofkorting van 50% van het minimumloon per verlof uur. De besparingen voor de kinderopvang bij een verhoging van de kinderopvangleeftijd lopen in de berekeningen van de werkgroep op tot bijna € 200 miljoen ultimo 2020. Uiteindelijk is dit niet in de voorstellen opgenomen omdat het beperken van de kinderopvangmogelijkheden voor jonge kinderen niet opportuun werd geacht. In breder verband zou echter wel de vraag kunnen worden gesteld naar de meest optimale verdeling tussen verlof en kinderopvang, zowel wat betreft de relatie ouder-kind, alsook de maatschappelijke kosten en baten richting overheid, ouders en bedrijfsleven.

Meer uitgaven voor kinderopvang en heroverwegingen na de crisis

Sinds 2009 is duidelijk dat de nadruk voor het rijk de komende jaren ligt op het beheersen van uitgaven en het realiseren van drastische bezuinigingen. Ambtelijke werkgroepen moeten met voorstellen komen, waarbij varianten aan bod komen waarin

de uitgaven voor een bepaald beleidsterrein 20% lager moeten uitkomen. Het kabinet heeft ook een ambtelijke werkgroep heroverweging kindregelingen ingesteld.

De Werkgroep Financiering en Economie juicht toe dat naar de kinderegelingen in samenhang wordt gekeken. Dat biedt meer mogelijkheden voor het anders vormgeven en financieren van de kinderopvang, zoals besproken in hoofdstuk 3. Kinderopvang heeft de afgelopen jaren een stormachtige groei doorgemaakt, die de komende jaren weliswaar iets zal afvlakken, maar naar verwachting nog steeds positief zal zijn. Voor jonge ouders en kinderen zijn kinderopvang en BSO steeds meer een geaccepteerd en normaal verschijnsel geworden. Er is vooral een groeiende behoefte aan integrale kindcentra en dagarrangementen. Deze kunnen naar de overtuiging van de werkgroep bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen, met name ook die uit achterstandsposities. De daaruit voortvloeiende baten in de toekomst (voorkomen van taalachterstand, schooluitval, grotere talentontwikkeling) zijn moeilijk te kwantificeren en daarom ook niet meegenomen in de berekeningen van de werkgroep. Dat geldt ook voor de groei van de arbeidsmarktparticipatie van ouders, met name vrouwen, waarbij met name gedacht wordt aan grotere deeltijdbanen, zoals ook bepleit door het kabinet bij de instelling van de Taskforce DeeltijdPlus. In landen met een langdurige en omvangrijke arbeidsmarktparticipatie van vrouwen is kinderopvang een centrale voorziening van hoge kwaliteit. Ook als het verband niet direct aanwijsbaar zou zijn, is Europees de relatie wel aangetoond. Bij mogelijke bezuinigingsvoorstellen op de kinderopvang en het onderwijs dient dan ook rekening te worden gehouden met de negatieve effecten op de ontwikkeling van achterstandskinderen (met name taal en schooluitval) en op de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen.

Een laatste aspect dat de werkgroep wil noemen, is de ontluikende interesse van beleggers en vastgoedbeheerders voor de kinderopvang. Zeker als onderwijs en kinderopvang zich als gelijkwaardige partners in voorzieningen van hoog niveau gaan ontwikkelen en integrale kindcentra oprichten, zal deze interesse groeien. Ook sport en cultuur zijn geïnteresseerde partners voor integrale kindcentra. In vervolg op de werkzaamheden van de werkgroep zou aan deze ontwikkelingen uitgebreider aandacht kunnen worden besteed.

Kort samengevat voorziet de werkgroep de volgende ontwikkelingen in de kinderopvang:

1. Een autonome groei van kinderopvang die oploopt van ruim 3,2 mld 2008 naar ruim 5,3 mld in 2020. Deze groei wordt met name veroorzaakt door de verdere toename van kinderopvang in de leeftijd van 4-12 jaar.
2. Met de autonome groei wordt in de overheidsuitgaven geen rekening gehouden vanaf 2014. Gezien de verwachte ontwikkelingen op de arbeidsmarkt (zoals vergrijzing, een verdere groei in arbeidsmarktparticipatie van vrouwen, grotere deeltijdbanen en daarmee een grotere vraag naar kinderopvang), is het onverantwoord de groei na 2014 niet in kaart te brengen. Dat wordt in het rapport van de Taskforce Kinderopvang/Onderwijs daarom wel gedaan.
3. De wens tot integratie van voorzieningen en geldstromen leidt voor de groep van 0-4 jarigen tot harmonisatie van peuterspeelzalen, kinderopvang en VVE. De groep werkende ouders wordt groter. Niet-werkende ouders zullen steeds vaker deel nemen aan een participatietraject van scholing, inburgering, arbeidsmarkt etc. De band met de arbeidsmarkt wordt sterker; kinderen met

- een sociale of pedagogische indicatie zullen toegang blijven houden tot kinderopvang, conform de huidige regelingen voor peuterspeelzalen.
4. In de leeftijd van 4-12 jaar is een ontwikkeling gaande die leidt tot integrale kindcentra waarin onderwijs en kinderopvang, naast sport, cultuur, jeugdzorg en welzijn belangrijke partners zullen zijn. In die integrale centra kan er variatie plaatsvinden in groeps grootte en leidster/kindratio zoals ook in ander Europese landen het geval is. De kosten kunnen verder worden beperkt door de introductie van een wettelijk maximum voor (de kinderen van) niet werkende ouders en/of door het verhogen van de ouderbijdrage.
 5. Financiering: het ligt voor de hand financiering van de autonome groep te zoeken in het geheel van kindregelingen. Gezien het feit dat kinderopvang steeds vaker een 'normaal' onderdeel wordt van de kosten van een kind is een mogelijkheid om kinderbijslag deels te koppelen aan de kosten van kinderopvang. Bv door een toeslag op de kinderbijslag voor kinderopvang of door de kinderopvangtoeslag te betalen door het inkomensafhankelijk maken van kinderbijslag. In alle gevallen gaat het om het stabiliseren van de totale uitgaven voor kindregelingen.
 6. De extra kosten van integrale kindcentra- kinderen van niet-werkende ouders, hbo'ers op de groep, kunnen worden gevonden door: een verhoging van de ouderbijdrage voor het tweede kind, inverdieneffecten door variatie in de groeps grootte of door wijziging van de financiële aansturing van de kinderopvang.

Alternatieven kunnen nog nader worden onderzocht op hun voor- en nadelen. Uitgangspunt is dat de kinderopvang zal en kan groeien in de periode tot 2020 en dat de kosten van kinderopvang binnen beheersbare grenzen blijven. Uitgangspunt is ook dat de kosten van de kinderopvang worden gedeeld over de drie betrokken partijen - dat wil zeggen de overheid, werkgevers en de ouders. Gezien de verschuivingen in de kosten voor kinderen richting kinderopvang is het denkbaar dat de criteria voor kinderbijslag worden aangepast. Tot de normale kosten van kinderen kunnen anno 2010 ook de kosten van kinderopvang worden gerekend, minimaal een deel ervan. Daarom zijn er goede argumenten te vinden voor het voorstel om de kindregelingen voor kinderopvang en kindertoeslag als een geheel te zien, en als kosten in het belang van de kinderen. Zo valt in deze tijd van bezuinigingen, ook door herschikking en modernisering van de regelingen, een dekking te vinden voor de substantiële groei die de kinderopvang de komende periode nog zal doormaken.

Bijlage 1

Ontwikkelingen in het buitenland

De data hebben betrekking op periode 2006-2008

	Recht op opvang		Gebruikspercentage		Voltijds kinderopvang	
	0-2-jarigen	3-6-jarigen	0-2 -jarigen	3-6-jarigen	0-2 in ECEC	3-6 in ECEC
Denemarken	Ja	Ja	61,7	89,7	90%	83%
Zweden	Ja	Ja	39,5	86,6	61	63
Noorwegen	Nee	Nee	43,7	85,1		
Finland	Ja	Ja	22,4	46,1	81	73
België	Nee	Ja	33,6	99,6	57	63
Frankrijk	Nee	Ja	28	101,9	55	45
Oostenrijk	Nee	Nee	6,6	74	25	23
Duitsland	Nee	Ja	9	80,3	39	29
UK	Nee	Ja	25,8	80,5	15	27
Nederland	Nee	ja	29,5	70,2	9	8
Italië			6,3	100,3	62	73
Spanje			20,7	98,6	49	48
Portugal			23,5	77,9	97	88
Polen	Nee	ja	2	36,2	100	75
Hongarije	Ja	ja	6,9	86,9	75	73
EU			19,6	77,6	60,5	58,4

	Publieke uitgaven ECEC 2005		Publieke middelen als percentage van totale kinderopvangbegroting	
	Kinderopvang	Voorschoolse opvang	0-2-jarigen	3-6-jarigen
Denemarken	0,7	0,5	75	75
Zweden	0,6	0,4	84,5	84,5
Noorwegen	0,5	0,3		
Finland	0,7	0,2	85	85
België	0,2	0,6	83	100
Frankrijk	0,4	0,6	77,6	100
Oostenrijk	0,3		82	82
Duitsland	0,1	0,3	82	82
UK	0,4	0,2	94	100
Nederland	0,1	0,4	64,5	100
Italië	0,2	0,5	80	100
Spanje	0,4	0,0	80	100
Portugal	0,0	0,4	80	100
Polen	0,0	0,3		
Hongarije	0,1	0,6		
EU	0,27	0,44	82	93,9

Bron: OECD

Bijlage 2

Leden werkgroep en literatuur

Deelnemers Werkgroep Financiering en Economie

- Willem Vermeend, voorzitter
- Penhouder: Ard Schilder, senior adviseur divisie Financiën en Bedrijfsvoering BMC,
- Machteld Koelewijn, senior adviseur divisie Maatschappelijke Ontwikkeling BMC,
- Gijs van Rozendaal, voorzitter Initiatiefgroep 'AndereTijden'
- Pico Kuiper, bestuurder Kinderopvang Nederland
- Walter Hardenberg, bestuurder Speelwerkgroep
- Ad Doorneveld, SWK
- Geert de Wit, bestuurder Kinderstad Tilburg
- Meindert van den Berg, bestuurder welzijn Abvakabo FNV
- Jeroen Visser, FNV
- Janneke Plantenga, hoogleraar Economie Universiteit Utrecht
- Gertjan van Midden, beleidsmedewerker huisvesting, bekostiging en instandhouding PO Raad
- Mirjam Munnekom, directeur van Chikuba, een bemiddelingsorganisatie in de kinderopvang
- Annelies Zoomers, directeur Stichting Kinder Organisatie Spaarne

Gebruikte literatuur en documenten

Een analyse van de groei van de formele kinderopvang in het recente verleden en in de toekomst, CPB-notitie 14 mei 2008.

- Kinderopvang, MEV 2009, speciale onderwerpen, blz.101-113.
- Van beter subsidiëren naar beter organiseren, Eindrapport Commissie
- Kinderopvang, april 2009.
- Documenten website Taskforce KOO
- Voorjaarsnota van het rijk 2009
- P.m.

Bijlage 3

Economische effecten van kinderopvang

Inleiding

Een belangrijk argument voor collectieve uitgaven voor kinderopvang betreffen de (macro-)economische baten. In dit memo worden deze baten genoemd, waarbij ook aandacht is voor de macro-economische kosten en de relatie tussen sociale en private kosten en baten.

Macro-economische baten

De macro-economische baten van kinderopvang omvatten de volgende elementen:

- Toename van het arbeidsaanbod. De omvang daarvan kan moeilijk worden ingeschat. De omvang van de prijselasticiteit van de vraag naar kinderopvang is in 2003 door SEO/SCP ingeschat op -0,2 (prijzdaling van 50% betekent toename in de vraag van 10%). Deze kan echter niet één-op-één worden vertaald naar extra arbeidsaanbod, omdat extra subsidies kunnen leiden tot een verschuiving van informele naar formele opvang. In het laatste geval is het extra arbeidsaanbod beperkt. Beschikbare studies over de Nederlandse situatie komen tot een laag effect van extra uitgaven op het arbeidsaanbod.
- Mogelijk betere ontwikkeling van kinderen, afhankelijk van de kwaliteit van de opvang. In het algemeen zijn er voordelen ten aanzien van cognitieve vaardigheden (lezen, rekenen) en voor kinderen uit sociaal lagere klassen.

Macro-economische kosten van kinderopvang

Tegenover de baten staan de macro-economische kosten van kinderopvang:

- De overheidsbijdragen aan kinderopvang moeten gefinancierd worden, wat kan leiden tot een hogere collectieve lastendruk (bij financiering middels belastingen of sociale premies), verdringing van andere uitgaven (bij financiering middels ombuigingen elders) of hogere rentelasten (bij tekortfinanciering).
- De kosten worden beperkt door inverdieneffecten: een deel van de subsidies keert terug in de vorm van hogere belastinginkomsten door het toegenomen arbeidsaanbod.
- Verdringing (onttrekking) van mensen en middelen uit andere sectoren van de economie.

Sociale versus private kosten en baten

Voor de afweging op landelijk niveau geldt dat de macro-economische of sociale kosten en baten relevant zijn. Er zijn echter ook 'private' kosten en baten voor ouders, aanbieders van kinderopvang en werkgevers.

- Ouders kunnen zich ontwikkelen en meer inkomen verwerven, op korte en lange termijn.
- Meer kinderopvang kan ook worden vertaald in meer vrijetijdsbesteding door ouders.
- Uitbreiding van de formele kinderopvang biedt nieuwe mogelijkheden op werk en inkomen voor degenen die deze aanbieden.
- Werkgevers kunnen meer omzet en bedrijfswinsten realiseren.

Doordat deze private voordelen helemaal of voor een belangrijk deel vooral aan de betrokken personen of partijen toekomen, is het redelijk dat zij hiervoor ook privaat de kosten dragen. Het principe van tripartiete financiering door overheid, ouders en werkgevers doet recht aan dit beginsel, ook al is moeilijk precies te bepalen hoe de verhouding tussen sociale en private kosten en baten is.

Bijlage 4

Invloed van normstelling kostenvergoeding

Inleiding

In deze bijlage wordt ingegaan op de effecten van afrekening per uur (gebruikelijk in een verzekeringssysteem) binnen het huidige fiscaal vergoedingensysteem voor de kinderopvang. Het betreft een belangrijk onderdeel van het 'financieel arrangement' kinderopvang.

De werking van een systeem van afrekening per uur binnen het huidige fiscale vergoedingensysteem wordt geïllustreerd aan de hand van twee voorbeelden uit de Tilburgse praktijk.

Voorbeeld 1

Uitgangspunten:

- Openstelling 11 uur (van 7.30 – 18.30 uur).
- Er mag 10,5 uur in rekening worden gebracht bij ouders, ongeacht daadwerkelijk gebruik.
- Bestaande verdeling van gebruik: maximale bezetting tussen 9.00 – 17.00 uur, oplopende en afnemende bezetting aan 'randen' van de openstelling.
- Bestaande variatie in bezetting van personeel: oplopend en aflopend vanaf de 'randen' van de openstelling, rekening houdend met overeengekomen bezettingsnormen ten aanzien van aantal pedagogisch medewerkers.
- Fiscaal maximum: € 6,10.
- Uurprijsberekening op basis van werkelijke kosten ('uurtje-factuurkje') in plaats van de huidige uniforme prijs van € 6,10.

Gevolgen voor prijs:

Uurprijsberekening op basis van het gemiddelde uurtarief

			Bruto		Netto		Toename nettoprijs
Fiscale tegemoetkoming	75%						
Aantal uren afname	10,5						
Huidige prijs			67,10		16,78		
Nieuwe prijs			67,10		19,06		13,6%

Door de overgang naar uurprijsberekening op basis van werkelijke kosten stijgt de nettoprijs voor ouders met 13,6% (zie rechtsonder in tabel).

Dit wordt veroorzaakt doordat voor een groot deel van de dag het bijbehorende uurtarief boven het fiscale maximum van € 6,10 uit komt. Dit veroorzaakt een relatief sterke stijging van de nettoprijs per dag voor ouders, ook al is de totale brutoprijs voor de hele dag onveranderd (€ 67,10 in middelste kolom van tabel hierboven).

De belangrijkste effecten die de geschetste ontwikkeling kan hebben zijn:

- verminderde vraag naar kinderopvang met bijhorend negatief effect op arbeidsaanbod.
- wijziging in openstelling door de opvangorganisatie, waarbij het aantrekkelijk is

de opvang een half uur later te openen (van 7.30 uur naar 8.00 uur) en een half uur eerder te sluiten (van 18.30 naar 18.00 uur).

Voorbeeld 2

Uitgangspunten:

- Openstelling 11 uur (van 7.30 – 18.30 uur).
- Alleen daadwerkelijk gebruik wordt in rekening gebracht.
- Gemiddeld gebruik 9,5 uur.
- Bestaande verdeling van gebruik: maximale bezetting tussen 9.00 – 17.00 uur, oplopende en afnemende bezetting aan 'randen' van de openstelling, rekening houdend met overeengekomen bezettingsnormen ten aanzien van aantal pedagogisch medewerkers.
- Bestaande variatie in bezetting van personeel: oplopend en aflopend vanaf de 'randen' van de openstelling
- Fiscaal maximum: € 6,10.
- Uurprijsberekening op basis van werkelijke kosten ('uurtje-factuurtje') in plaats van de huidige uniforme prijs van € 6,10.

Gevolgen voor prijs:

Uurprijsberekening op basis van het gemiddelde uurtarief

			Bruto		Netto			Toename nettoprijs
Fiscale tegemoetkoming	75%							
Aantal uren afname	9,5							
Huidige prijs			67,10		16,78			
Nieuwe prijs			67,10		23,64		40,9%	

Door de overgang naar uurprijsberekening op basis van werkelijke kosten stijgt de nettoprijs voor ouders in dit voorbeeld met 40,9% (zie rechtsonder in tabel).

Dit wordt veroorzaakt doordat door de grotere variatie in bezetting en de gemiddeld lagere bezetting nu de hele dag het bijbehorende uurtarief boven het fiscale maximum van € 6,10 uitkomt.

Dit veroorzaakt een relatief zeer sterke stijging van de nettoprijs per dag voor ouders, ook al is de totale brutoprijs voor de hele dag onveranderd (€ 67,10 in middelste kolom van tabel hierboven). De belangrijkste effecten die de geschetste ontwikkeling kan hebben, zijn hetzelfde als in het eerste voorbeeld (verminderde vraag en mogelijk aanpassing in openingstijden), zij het in nog sterkere mate.

De twee voorbeelden kunnen dienen als argument voor een ander fiscaal vergoedingensysteem als wordt overgegaan op uurprijsberekening. Namelijk het vaststellen van verschillende fiscale maxima voor verschillende producten en/of het loslaten van een fiscaal maximum en het introduceren van een ander systeem voor de beheersing van de kosten (bijvoorbeeld werken met normprijzen voor verschillende producten zoals de OPTA bij telefonie doet).