

Terugdraaien bezuinigingen 2013 mogelijk, effect voor 2013 al gehaald omdat bezuinigingen uit 2011 en 2012 meer opbrengen dan eerder geraamd

Brancheorganisatie Kinderopvang, september 2012

De bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag voor 2013 kunnen worden teruggedraaid: uit de bijstellingen van de ramingen in de begroting van SZW blijkt dat de bezuinigingen voor 2011 en 2012 meer opbrengen dan eerder geraamd. De extra opbrengst belooft ongeveer het bedrag van de bezuiniging voor 2013.

Achtergrond bezuinigingen

- Argument achter de bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag is dat de aandelen van ouders en werkgevers in de financiering te laag waren en dat van de overheid te hoog.
- Om dit beeld te corrigeren zijn in de jaren 2011, 2012 en 2013 drie rondes van bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag doorgevoerd. De opbrengst van deze bezuinigingen loopt op tot circa 1,15 miljard in 2015.
- Daarnaast is in 2012 de bijdrage van werkgevers verhoogd van ruim 700 miljoen naar ruim 1 miljard.
- De uitgaven van de rijksoverheid dalen daardoor van circa 2,2 miljard in de jaren 2009/2010 naar circa 1,3 miljard vanaf 2013.

Nieuwe informatie: bezuinigingen brengen meer op dan eerder geraamd

- In 2012 blijken de effecten van de bezuinigingen groter dan eerder verwacht.
 - o In het voorjaar van 2012 is een meevaller in de uitgaven voor de kinderopvangtoeslag ingeboekt van circa 145 miljoen.
 - o Met Prinsjesdag is een nieuwe meevaller ingeboekt van 95 miljoen.
 - o De terugbetalingen van ouders over kinderopvangtoeslag die in voorgaande jaren is ontvangen, zijn in 2012 50 miljoen hoger dan eerder verwacht.
- De extra opbrengst bovenop de ingeboekte bezuinigingen correspondeert grofweg met de opbrengst van de bezuiniging voor 2013.

Resultaat: ouders betalen aanzienlijk meer dan een derde

- Het aandeel van ouders in de financiering van de kinderopvangtoeslag loopt volgens de begroting 2013 op naar 37% in 2013. Dit aandeel geldt voor de kosten tot aan de uurprijs waarover de overheid kinderopvangtoeslag toekent.
- Veel ouders hebben inmiddels een uurprijs die gelijk is aan de maximaal vergoede uurprijs of daar boven zit. In de dagopvang geldt dit voor de helft van de ouders, in de buitenschoolse opvang voor 80% van de ouders.

- Achtergrond daarvan is dat de maximaal vergoede uurprijs in de afgelopen jaren is bevroren en verlaagd, in plaats van jaarlijks aangepast aan de ontwikkelingen van lonen en prijzen.
- Als uitgegaan wordt van de feitelijke uurprijzen die ouders betalen, komt het aandeel van ouders op circa 40% uit.

FINANCIËLE BIJLAGE

Hoofdlĳn financiering kindeorpvangtoeslag: driemaal een derde

De motivatie achter de bezuinigingen van de afgelopen jaren op de kindeorpvangtoeslag was mede dat de verdeling van de kosten over ouders, werkgevers en overheid van ieder een derde, ooit geformuleerd bij de opstelling van het wetsvoorstel voor de huidige wet, niet meer opging. Het aandeel van ouders was enige jaren na de invoering van de wet gedaald naar circa 20% en het aandeel van de overheid juist gestegen naar bijna 60%.

Zie onderstaande tabel.

Tabel Aandelen van ouders, werkgevers en overheid in de kosten van de kindeorpvang (aandelen in %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ouders	37%	30%	18%	18%	21%	22%	27%	32%	37%
Werkgevers	21%	22%	26%	23%	21%	23%	21%	33%	33%
Overheid	42%	48%	56%	59%	58%	55%	52%	35%	30%

Bronnen: SZW, Evaluatie Wet kindeorpvang, 25 mei 2012; SZW, Ontwerpbegroting 2013, 18 september 2012.

Bezuinigingen als correctie op scheve verdeling

De bezuinigingen op de kindeorpvangtoeslag zouden het aandeel van ouders weer terugbrengen naar de oorspronkelijke een derde. In de jaren 2011, 2012 en 2013 wordt een reeks van bezuinigingen op de kindeorpvangtoeslag doorgevoerd. Het bedrag dat daarmee gemoeid is loopt op tot in totaal 1,15 miljard euro in 2015. De volgende tabel geeft een overzicht van de maatregelen en de bezuinigingsbedragen.

Tabel Overzicht bezuinigingsmaatregelen kindeorpvangtoeslag 2011, 2012, 2013

	jaar	2011	2012	2013	2014	2015
Verhoging ouderbijdragen	2011	-230	-310	-355	-360	-375
Koppeling uren	2012		-70	-70	-70	-70
Handhaven uurprijs op niveau 2011	2012		-60	-60	-60	-60
Aanpassing 1 ^e en volgende kindtabellen	2012		-270	-325	-385	-395
Proportioneel verhogen ouderbijdrage 1 ^e kind	2013		-8	-105	-115	-125
Afbouw vaste voet een derde voor hogere inkomens bij 1 ^e kind	2013		-5	-100	-110	-125
Totaal		-230	-723	-1.015	-1.100	-1.150

Bronnen: Brief van de minister van OCW aan de Tweede Kamer, 11 juni 2010; brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer met Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit kindeorpvangtoeslag en tegemoetkomingen in kosten kindeorpvang, 6 juni 2011; brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer met Ontwerpbesluit wijziging Besluit kindeorpvangtoeslag en tegemoetkomingen kosten kindeorpvang, 12 juni 2012.

Met ingang van 2012 is ook de bijdrage van werkgevers verhoogd van ruim 700 miljoen naar ruim 1 miljard waarmee bijdrage van werkgevers op een derde komt.

Bij de bovenstaande opstelling zijn de volgende opmerkingen te maken.

Effect van bezuinigingen blijkt echter groter dan verwacht

Bij de Voorjaarsnota 2012 van het ministerie van SZW is een verlaging van de uitgaven voor de kinderopvangtoeslag ingeboekt die oploopt tot 145 miljoen in 2016.

In de Ontwerpbegroting 2013 van het ministerie van SZW is een verlaging van de uitgaven ingeboekt van 95 miljoen in 2013 en 40 miljoen in 2014. Toelichting hierbij is dat de gedragseffecten van de bezuinigingen eerder optreden dan verwacht.

Beide verlagingen van de uitgaven voor de kinderopvangtoeslag komen boven op de bezuinigingen. De bedragen daarvoor zijn al in eerder jaren in de begroting van SZW verwerkt.

Het effect dat bij de Ontwerpbegroting 2013 wordt ingeboekt, is tijdelijk en leidt niet tot een structurele, meerjarige verlaging van de uitgaven, zoals dat wel bij de verlaging bij de Voorjaarsnota 2012 is gebeurd.

Daarnaast vermeldt de Ontwerpbegroting 2013 dat terugontvangsten van kinderopvangtoeslag in 2013 over het jaar 2012 hoger uitvallen dan eerder verwacht. Dat geeft aan de uitgaven over het jaar 2011 ook al lager uitkomen dan eerder verwacht en achteraf gezien ouders in 2011 minder kinderopvang hebben afgenomen dan eerder verwacht.

In de Ontwerpbegroting 2012 van SZW werd nog verwacht dat het aantal huishoudens met kinderopvang nog zou groeien met 2%, in de Ontwerpbegroting 2013 van SZW wordt verwacht dat het aantal huishoudens met kinderopvang in 2012 2½% daalt, en in 2013 met nog eens 1½%. In de cijferbrief van september 2012 dat het aantal kinderen met kinderopvangtoeslag over het eerste halfjaar van 2012 al 2½% lager ligt dan over heel 2011.¹

Het beeld dat hier uit naar voren komt is dat de bezuinigingsmaatregelen die vanaf 2011 zijn ingezet, in 2011 en in 2012 al een hoger bedrag aan opbrengst genereren dan oorspronkelijk verwacht en dat het in de rede ligt dat er sprake is van structureel lagere uitgaven in plaats van tijdelijk.

Wat geeft de overheid nu echt uit?

Van bruto uitgaven naar netto uitgaven 1: correctie voor terugontvangsten

Een van de argumenten achter de bezuinigingen is dat het budget voor de kinderopvangtoeslag de afgelopen jaren harder is gegroeid dan het aantal deelnemende kinderen. Daarbij wordt in de regel het bedrag van circa 3 miljard euro genoemd, in vergelijking met circa 1 miljard euro bij de invoering van de wet in 2005.²

Daarbij wordt uitgegaan de uitgaven voor de kinderopvangtoeslag op de begroting van het ministerie van SZW.

Op de begroting staat ook een post ontvangsten van enkele honderden miljoenen per jaar aan terugontvangen kinderopvangtoeslag. Dit betreft kinderopvangtoeslag die ouders terugbetalen aan

¹ Brief van de Staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer, Cijfers kinderopvang over tweede kwartaal 2012, 20 september 2012.

² Zie o.a. Begroting SZW 2011, alsook brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer van 14 februari 2012.

de Belastingdienst bij de aangifte inkomstenbelasting in het jaar volgend op het gebruik van de kinderopvang. Bijvoorbeeld omdat zij hun inkomen te laag hadden ingeschat en in de loop van het jaar door bv. promotie of een nieuwe baan een hoger inkomen realiseren.

Voor een goede benadering van het bedrag dat de overheid per jaar aan ouders aan kinderopvangtoeslag betaalt, dienen deze ontvangsten van de uitgaven worden afgetrokken, om te komen tot 'netto uitgaven' kinderopvangtoeslag.

De kinderopvangtoeslag die ouders als nabetaling ontvangen op basis van de belastingaangifte omdat zij bv. hun inkomen uit voorzichtigheid te laag hebben ingeschat, wordt ook versleuteld in de uitgaven op de begroting.

De uitgaven gecorrigeerd voor de terugontvangsten stijgen niet naar meer dan 3 miljard - om precies te zijn 3,3 in in 'topjaar' 2010 - maar 2,9 miljard in 2010. In 2012 belopen de uitgaven niet zo'n 2,8 miljard maar zo'n 2,4 miljard. De tabel in de bijlage geeft een overzicht van de ontwikkeling van de uitgaven.

Van bruto uitgaven naar netto uitgaven 2: correctie voor werkgeversbijdragen

In de uitgaven op de begroting zit de bijdrage van werkgevers versleuteld. De werkgeversbijdrage wordt gefinancierd via een heffing op alle werkgevers en doorgesluisd naar het budget kinderopvangtoeslag, en uitgekeerd als de een derde vaste voet in de kinderopvangtoeslag voor alle werknemers.

Om te komen tot de uitgaven van de overheid uit de algemene middelen bijdraagt dienen op de uitgaven op de begroting te worden verminderd met de werkgeversbijdragen.

De top aan uitgaven blijkt dan te zijn in 2009/2010 met ruim 2,2 miljard. In 2012 komt dit op 1,25 miljard, een daling met bijna 1 miljard.

Wat betalen ouders nu werkelijk: van maximaal vergoede uurprijs naar feitelijk betaalde uurprijs

De eerder gegeven verdeling van de kosten over ouders, werkgevers en overheid betreft de verdeling voor het deel van de kinderopvangsector dat gaat tot aan de maximaal vergoede uurprijs. Voor dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang gelden verschillende maxima tot waar ouders een kinderopvangtoeslag vergoed krijgen. Boven deze maximaal vergoede uurprijs (veelal ook aangeduid als maximum uurprijs) ontvangen ouders geen kinderopvangtoeslag en betalen zij de gehele prijs.

Argument achter de maximaal vergoede uurprijs is dat de overheid zich alleen verantwoordelijk acht voor een bijdrage in de financiering van de kosten van kinderopvang voor het deel waartoe kinderopvang voor het gros van de ouders betaalbaar kan worden geacht.

Oorspronkelijk zijn de maximaal vergoede uurprijzen voor dagopvang en bso zo gezet dat circa 80% van de ouders op of onder de maximaal vergoede uurprijs zouden uitkomen, en 20% daarboven. Door jaarlijkse indexering van de maximaal vergoede uurprijs aan de kostenontwikkelingen voor lonen en prijzen zouden deze verhoudingen grofweg gelijk moeten blijven en de toegankelijkheid via de maximaal vergoede uurprijs gewaarborgd worden.

In de afgelopen jaren is de maximaal vergoede uurprijs enkele malen verlaagd en/of bevroren. In 2009 en 2012 zijn de maximaal vergoede uurprijzen bevroren, in 2010 zijn de uurprijzen gedifferentieerd: de maximaal vergoede uurprijs voor dagopvang is bevroren, de maximaal vergoede uurprijs voor buitenschoolse opvang is verlaagd.

De feitelijke uurprijs voor ouders ligt in 2012 in de dagopvang en buitenschoolse opvang gemiddeld boven de maximaal vergoede uurprijs (zie tabel hierna)

In 2011 had bij dagopvang heeft ongeveer een derde van de ouders een uurprijs boven de maximaal vergoede uurprijs, en bij buitenschoolse opvang driekwart (Bron; SZW, Evaluatie Wet kinderopvang). Met de bevrozing van de maximaal vergoede uurprijs in 2012 zullen deze percentages in 2012 naar verwachting hoger liggen.

Tabel Ontwikkeling feitelijke en maximaal vergoede uurprijs kinderopvangtoeslag

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gemiddeld uurtarief (€)								
Dagopvang	5,34	5,45	5,65	5,81	5,97	6,16	6,32	6,43
Buitenschoolse opvang	5,51	5,68	5,80	5,91	5,95	6,10	6,17	6,36
Maximaal vergoed uurtarief (€)								
Dagopvang	5,68	5,72	5,86	6,10	6,10	6,25	6,36	6,36
Buitenschoolse opvang	6,13	6,03	6,02	6,10	6,10	5,82	5,93	5,93
Vershil gemiddeld-maximaal vergoed (%)								
Dagopvang	-6,4%	-5,0%	-3,7%	-5,0%	-2,2%	-1,5%	-0,6%	1,1%
Buitenschoolse opvang	-11,3%	-6,2%	-3,8%	-3,2%	-2,5%	4,6%	4,0%	7,3%

Bron: Brief van Staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer, Cijfers kinderopvang over tweede kwartaal 2012, 20 september 2012.

Het aandeel van ouders in de kosten van de financiering van de kinderopvangtoeslag ligt door het groeiende verschil tussen maximaal vergoede uurprijs en feitelijke uurprijs hoger dan uit de gegevens van SZW blijkt.

Hoe groot het aandeel van ouders feitelijk is kan voor de jaren 2010 en 2011 op basis van uitgebreide gegevens van het CBS worden uitgerekend. Het aandeel van ouders komt voor 2010 en 2011 op 24% en 31%, tegen 22% en 27% volgens de methode van CPB en SZW. Voor 2013 kan het op 40% worden geraamd.

Tabel Verdeling financiering kinderopvang inclusief ouderbijdrage boven maximaal vergoede uurprijs

	2.010	2.011	2.012	2.013
rijk netto	58%	52%	36%	32%
werkgevers	18%	18%	28%	28%
ouders	24%	31%	36%	40%

Bron: CBS (2010,2011), bewerking Brancheorganisatie Kinderopvang o.b.v. begrotingen en jaarverslagen van ministeries van OCW en SZW.

TABEL OVERZICHT UITGAVEN EN ONTVANGSTEN KINDEROPVANGTOESLAG 2005-2017 (in miljoenen euro's)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1	uitgaven overheid bruto	1.007	1.343	2.058	2.825	3.035	3.313	3.179	2.790	2.678	2.751	2.840	2.884	2.935
	<i>index 2005=100</i>	<i>100</i>	<i>133</i>	<i>204</i>	<i>280</i>	<i>301</i>	<i>329</i>	<i>316</i>	<i>277</i>	<i>266</i>	<i>273</i>	<i>282</i>	<i>286</i>	<i>291</i>
2	werkgeverspremies	334	422	469	659	684	677	709	1.046	1.088	1.101	1.115	1.128	1.128
3	Ontvangsten	43	71	48	67	119	401	408	400	339	322	306	300	303
4 = 1-3	uitgaven overheid netto	964	1.272	2.010	2.758	2.916	2.912	2.771	2.390	2.339	2.429	2.534	2.584	2.631
	<i>index 2005=100</i>	<i>100</i>	<i>132</i>	<i>208</i>	<i>286</i>	<i>302</i>	<i>302</i>	<i>287</i>	<i>248</i>	<i>243</i>	<i>252</i>	<i>263</i>	<i>268</i>	<i>273</i>
5 = 1-2-3	uitgavenrijk netto	630	850	1.541	2.099	2.232	2.235	2.062	1.344	1.251	1.328	1.419	1.456	1.503
	<i>index 2005=100</i>	<i>100</i>	<i>135</i>	<i>244</i>	<i>333</i>	<i>354</i>	<i>355</i>	<i>327</i>	<i>213</i>	<i>198</i>	<i>211</i>	<i>225</i>	<i>231</i>	<i>238</i>