

Hervormingsopties

Wat kan Nederland leren van de manier waarop andere landen de kinderopvang georganiseerd hebben? Kunnen deze het nieuwe kabinet inspiratie bieden?

Inkomensafhankelijke ouderbijdrage beter dan kabinetsplan kinderopvang

Het kabinet wilde per 2027 de kinderopvangtoeslag verhogen naar 96 procent, ongeacht het inkomen van de ouders. Het behoud van een koppeling met het huishoudensinkomen is noodzakelijk voor een doelmatig en doeltreffend beleid en dit is, ondanks de toeslagenaffaire, haalbaar.

IN HET KORT

- In het huidige plan worden niet-werkende ouders uitgesloten, ligt kwaliteitsverlies op de loer en is de arbeidswinst onzeker.
- Daarnaast zijn de kosten van het kabinetsvoorstel hoog, en daarom geen effectieve besteding van publieke middelen.
- Een kosteneffectiever systeem zou werken zonder arbeids-eis, maar mét een inkomensafhankelijke ouderbijdrage.

JULIA VAN RIJN

Stagiair bij het
Instituut voor
Publieke Economie

JASPER H.

VAN DIJK
Onderzoeksleider
bij het Instituut
voor Publieke
Economie

JASPER J.

VAN DIJK
Economist bij het
Instituut voor
Publieke Economie

“**A**ls het hele systeem heeft gefaald, kan er alleen gezamenlijke verantwoordelijkheid worden gedragen.” Met deze woorden maakt Rutte op 15 januari 2021 bekend dat het kabinet-Rutte III gevallen was (NOS, 2021). De oorzaak was een vernietigend rapport over de kinderopvangtoeslagaffaire. Een jaar later wordt het kabinet-Rutte IV beëdigd, met als speerpunt een herziening van het kinderopvangtoeslagstelsel (Coalitieakkoord, 2021).

Het kabinet voegt de daad bij het woord: vanaf 2027 wordt de kinderopvang voor alle werkende ouders met 96 procent vergoed. Dit geldt tot een wettelijk maximum uurtarief; de overige kosten betalen de ouders zelf, ongeacht de hoogte van het inkomen. Het kabinet poogt hiermee een begrijpelijker stelsel te creëren, en het voor ouders makkelijker te maken

om arbeid te combineren met de zorg voor kinderen (MinSZW, 2022).

Met het voorstel van het kabinet komt er een einde aan het risico op terugvordering van de kinderopvangtoeslag – de kern van de toeslagenaffaire. Daarnaast gaat de overheid de toeslag rechtstreeks betalen aan de kinderopvanginstelling, waardoor ouders niet meer afhankelijk zijn van de Belastingdienst. Een simpeler en begrijpelijker stelsel is een welkome koerswijziging na de toeslagenaffaire. Toch zijn er serieuze vraagtekens te zetten bij het inkomensafhankelijk maken van de kinderopvangtoeslag (Buitenhek, 2023).

Ten eerste is de koppeling met het aantal gewerkte uren dit jaar weliswaar afgeschaft (MinSZW, 2022), maar moeten beide ouders, zowel in het huidige stelsel als in het kabinetsplan, werken om in aanmerking te komen voor de toeslag (de zogenoemde arbeidseis). Hierdoor blijft een belangrijke kwetsbare groep uitgesloten: de kinderen van ouders die niet werken. Terwijl voor deze kinderen de kinderopvang van grote meerwaarde is: iets wat het SCP (2022) ook onderstreepte in een reflectie op de voorgenomen kabinetsplannen.

Ten tweede bestaan er grote zorgen over het effect van de kabinetsplannen op de kwaliteit van de kinderopvang. Nu al kampen veel kinderopvanginstellingen met forse personeelstekorten. De verwachting is dat deze tekorten alleen maar verder zullen toenemen door een stijging van de vraag naar kinderopvang als gevolg van de kabinetsplannen – wat de kwaliteit kan doen afnemen (Plantenga et al., 2022). Dit terwijl de kwaliteit van de kinderopvang een cruciale voorwaarde is voor positieve effecten op de ontwikkeling van kinderen (UNICEF, 2008; OESO, 2018; SER, 2021). Daarnaast is het aannemelijk dat ouders hun kinderen niet of minder naar de kinderopvang brengen, zodra de kwaliteit

afneemt – wat een negatief effect heeft op de arbeidsparticipatie (SCP, 2018).

Ten derde heeft het kabinetsplan paradoxaal genoeg mogelijk een negatief effect op de arbeidsparticipatie. De kosten van de verruiming van de kinderopvangtoeslag zullen namelijk gedekt worden met het afschaffen van de inkomensafhankelijke combinatiekorting. Volgens het Centraal Planbureau (CPB, 2020) is het negatieve arbeidsparticipatie-effect van de afschaffing van deze combinatiekorting groter dan het positieve arbeidsparticipatie-effect van de opgeschroefde kinderopvangtoeslag.

Tot slot profiteren vooral de hogere inkomens van het kabinetsplan. Kinderopvang wordt voor de hogere inkomens fors goedkoper, terwijl de laagste inkomens geen direct verschil zullen merken: zij krijgen al 96 procent vergoeding in het huidige stelsel. Er gaat dus veel geld naar mensen met een relatief hoog inkomen.

Bovendien vergroot de verhoging de vraag naar kinderopvang. Uurtarieven voor kinderopvang zullen door de toegenomen vraag waarschijnlijk stijgen, en verder boven het wettelijk maximum-uurtarief uitkomen dat de overheid vergoedt. Dit betekent dat lagere inkomens netto *meer* gaan betalen voor kinderopvang, en zo in koopkracht achteruit gaan (Plantenga et al., 2022; SCP, 2022). Het kabinetsplan biedt geen mogelijkheden om de lagere inkomens te compenseren, omdat ze al de maximumvergoeding van 96 procent ontvangen.

Kortom, de overheid is van plan een fors bedrag – ruim twee miljard euro extra structureel (MinFin, 2022) – uit te geven aan een tegemoetkoming in de kosten voor kinderopvang, wat vooral de hogere inkomens

ten goede komt, de laagste inkomens en niet-werkenden benadeelt, een mogelijk negatief effect heeft op de arbeidsparticipatie, en twijfelachtige effecten heeft op de ontwikkeling van kinderen. Met andere woorden: ondoelmatig en ondoeltreffend beleid.

In dit artikel doen wij een voorstel waarbij de kinderopvangtoeslag nog steeds wordt afgeschaft, maar er wel inkomensafhankelijkheid wordt ingebouwd via een ouderbijdrage. Het sturen op inkomen gebeurt niet in het kader van herverdelen – herverdeling moet plaatsvinden via de belastingen: de inkomensafhankelijke component vloeit voort uit het belang van kinderopvang voor kinderen met een lagere sociaal-economische status, en het versturende effect van kinderopvangkosten in de keuze om meer te gaan werken voor de lagere inkomens. Er zijn ook andere voorstellen, bijvoorbeeld in de discussie rondom de publieke of private voorziening van kinderopvang (Bokhorst en Hemerijck, 2023). Deze voorstellen gaan in op een langetermijnvisie van de kinderopvangvoorziening. Wij richten ons in dit artikel op de voorgenomen kabinetsplannen voor 2027.

Inkomensafhankelijke ouderbijdrage

Ons voorstel omvat een inkomensafhankelijke ouderbijdrage, gebaseerd op het huishoudensinkomen van twee jaar terug.

Een ouderbijdrage aan de kinderopvanginstelling is gangbaar in Europa (Akgündüz et al., 2014). Vrijwel alle Europese landen kennen een inkomensafhankelijke component in de toekenning van toeslagen, of gereduceerde tarieven voor kinderopvang (OESO, 2021). In een aantal landen is specifiek de hoogte van de ouderbijdrage afhankelijk van de hoogte van het inkomen van de ouders. Zo wordt de kinderopvang in Zweden geregeld op gemeenteniveau, maar stelt de landelijke overheid de maximumpercentages aan de ouderlijke bijdrage vast, in combinatie met een inkomensplafond (Skolverket, 2022). In Denemarken betalen ouders maximaal 25 procent van de operationele kosten, met aanvullende kortingen voor de laagste inkomens. In sommige delen van Duitsland is de ouderbijdrage afhankelijk van de hoogte van het brutojaarinkomen van het voorgaande jaar (Eurydice, 2014; OESO, 2020). Ook bij onze zuiderburen wordt er een inkomenstarief gehanteerd voor de kinderopvang (Kind en Gezin, 2022).

Er zijn twee redenen om de eigen bijdrage voor kinderopvang afhankelijk te maken van het inkomen van de ouders.

Rekenvoorbeeld marginale druk (in uren)

KADER 1

Met dit rekenvoorbeeld laten we zien wat er gebeurt als twee huishoudens met verschillende inkomens besluiten om één uur extra te werken. Voor beide huishoudens kost een uur kinderopvang 10 euro.

Huishouden A verdient 12,50 euro per uur. Bij een marginale belastingdruk van 30 procent levert een uur extra werken $0,7 \times 12,50 = 8,75$ euro op. De opbrengst van dit extra uur werken is lager dan de kosten van het extra uur kinderopvang. Huishouden A zal dus besluiten geen extra uur te werken. Huishouden B verdient 50 euro per uur.

Bij een marginale belastingdruk van 50 procent levert een uur extra werken $0,5 \times 50 = 25$ euro op. De opbrengst van dit extra uur werken overstijgt de kosten van het extra uur opvang van 10 euro. Huishouden B zal dus besluiten wel een uur extra te werken.

Uit dit voorbeeld blijkt dat de overheid voor iedereen de kosten van kinderopvang moet subsidiëren, om de versturende werking van de inkomensheffing te compenseren. Daarnaast laat dit voorbeeld zien dat deze compensatie hoger moet zijn voor mensen met een laag uurloon.



Verbetering voor kwetsbare kinderen

De eerste reden om de eigen bijdrage voor kinderopvang afhankelijk te maken van het inkomen van de ouders is om het gebruik te stimuleren van kinderopvang onder kinderen met een lagere sociaal-economische status. Er is een brede consensus in de literatuur over de positieve effecten van kinderopvang voor kinderen met een lagere sociaal-economische status. Kinderopvang heeft voor deze kinderen positieve effecten op onder andere de taalvaardigheid, sociale ontwikkeling en cognitieve vaardigheden (UNICEF, 2008; OESO, 2016; SER, 2021). Ook zijn er aanwijzingen dat kinderopvang op latere leeftijd leidt tot een betere gezondheid, en een verkleinde kans op crimineel gedrag. (SEO, 2011; Onderwijsraad, 2015). Het is dus in het publieke belang om de vraag te stimuleren dáár waar de kinderopvang grote toegevoegde waarde heeft: dus bij kinderen met een lagere sociaal-economische status.

Een gerichte aanpak betekent concreet dat de eigen bijdrage voor lage inkomens laag moet zijn. Welke inkomens dit precies betreft, is een politieke afweging waarop de fijnmazigheid van de regeling kan worden afgestemd. Zo kan er bijvoorbeeld voor gekozen worden om de inkomensafhankelijke component pas in te bouwen vanaf een modaal huishoudensinkomen; voor iedereen onder modaal wordt kinderopvang dan bijna gratis.

Deze gerichte aanpak voorkomt tevens een (te) snelle stijging van de vraag naar kinderopvang, die prijsstijgingen en kwaliteitsverlies tot gevolg heeft.

Van het verbeteren van de toegankelijkheid van kinderopvang zijn er ook positieve effecten denkbaar op langere termijn, bijvoorbeeld in de toekomstige arbeidsparticipatie door kinderen van niet-werkende ouders.

Onderzoek van SEO (2015) beschrijft hoe een kwalitatief goede kinderopvang resulteert in betere schoolprestaties van kinderen met een lagere sociaal-economische status, wat weer een positief effect heeft op de toekomstige verdien capaciteit van deze groep kinderen.

In andere landen is er al aandacht voor een bredere toegankelijkheid van de kinderopvang. Zo hebben kinderen in Zweden, van wie de ouder(s) met werkloosheid of ouderschapsverlof te maken hebben/heeft, recht op minimaal vijftien uur opvang per week (Eurydice, 2014; MISSOC, 2022). Op die manier wordt de toegankelijkheid tot kinderopvang voor *alle* kinderen gewaarborgd.

Om alle kinderen met een lagere sociaal-economische status te bereiken, moet ook de arbeids-eis worden losgelaten voor het krijgen van subsidie. Immers, de positieve effecten op het kind zijn het grootst voor kinderen met een lagere sociaal-economische status. Om deze positieve effecten te behalen stellen wij voor dat de eigen bijdrage voor niet-werkenden grotendeels gesubsidieerd wordt. In het huidige stelsel en in de kabinetsplannen moeten beide ouders werken om in aanmerking te komen voor de kinderopvangtoeslag. De rechtvaardiging hiervoor is het stimuleren van de arbeidsparticipatie. Desondanks blijkt uit een scenario-doorrekening van het CPB (2020) dat het gratis maken van kinderopvang voor vier dagen per week, ongeacht arbeidsstatus, een positief effect heeft op de arbeidsparticipatie. Niet-werken wordt weliswaar relatief aantrekkelijker, maar de toename in gewerkte uren is groter.

Kosten kinderopvang belemmeren lage inkomens

Kinderopvang moet meer gesubsidieerd worden voor lage inkomens. Dit komt doordat kosten voor kinder-

opvang een groter deel van het loon beslaan bij de lagere inkomens dan bij hogere inkomens. Daarmee is de drempel om meer te gaan werken voor lagere inkomens groter dan voor hogere. Dit wordt geïllustreerd met het rekenvoorbeeld in kader 1.

Omdat de drempel om te werken groter is, moet de eigen bijdrage voor de lagere inkomens lager worden dan voor de hogere inkomens. Tot een vergelijkbare conclusie komen ook Ho en Pavoni (2020) in een onderzoek naar het optimale ontwerp van subsidies voor kindvoorzieningen in de Verenigde Staten.

Voorkom een nieuwe toeslagenaffaire door de eigen bijdrage vooraf vast te stellen, in plaats van achteraf

Betaling van de ouderbijdrage

Een inkomensafhankelijke ouderbijdrage kan op verschillende manieren vormgegeven worden. Een bijdrage direct aan de staat heeft als voordeel dat de privacy van de ouder(s) wordt gewaarborgd. Een rechtstreekse ouderbijdrage aan de kinderopvanginstelling kan aantrekkelijk zijn om de betrokkenheid tussen ouder(s) en kinderopvang te bevorderen. Ouders willen immers weten hoe hun geld besteed wordt.

Een rechtstreekse bijdrage zou bijvoorbeeld als volgt kunnen. De overheid stelt de maximale eigen bijdrage vast die de kinderopvanginstelling mag innen. De eigen bijdrage, afhankelijk van het inkomen van de ouder(s), wordt rechtstreeks aan de kinderopvanginstelling of aan de staat betaald.

De kinderopvanginstelling ontvangt vervolgens een aanvullende subsidie van de overheid, die bestaat uit twee delen: een generieke subsidie en een gerichte subsidie. De generieke subsidie is een algemene subsidie die iedere kinderopvanginstelling ontvangt als tegemoetkoming in de kosten. De gerichte subsidie vergoedt het verschil in eigen bijdragen tussen hoge en lage inkomens. Het maakt dan voor de kinderopvanginstelling dus niet uit of deze relatief veel of weinig lage inkomens bedient: de overheid vergoedt het verschil.

De directe ouderbijdrage vormt ook gelijk een prikkel voor de kinderopvanginstelling om het geld dat

direct vanuit de ouders wordt bijgedragen op verantwoorde wijze te besteden.

De eventuele privacy-bezwaren kunnen opgelost worden door met een tussenpersoon te werken, zoals in de ouderenzorg gebruikelijk is. Daar int het CAK de eigen bijdragen van de Wet langdurige zorg (Wlz) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Het kabinet zelf was in het wetsvoorstel uit 2014 van plan om de inkomensafhankelijke ouderbijdrage door DUO te laten innen. Het werken met een tussenpersoon kan ook wenselijk zijn om de kinderopvangorganisatie te ontlasten van administratieve taken.

Uitvoerbaarheid met oog op toeslagenaffaire

De kinderopvangtoeslagaffaire heeft verstrekken consequenties gehad voor ouders. Daar moet rekening mee gehouden worden bij het behouden van een inkomensafhankelijke component: zo'n affaire willen we niet nog een keer.

Geen terugvordering na inkomenswijziging

De terugvorderingen in de toeslagenaffaire die veroorzaakt werden door inkomenswijzigingen hadden voornamelijk te maken met de hoge complexiteit van het schatten van het huishoudelijk jaarinkomen, en de foutgevoeligheid bij de doorvertaling naar maandinkomen (IBO toeslagen Deelonderzoek I, 2019). Daarom stellen wij voor om de inkomensafhankelijke eigen bijdrage te baseren op het huishoudensinkomen van twee jaar terug. Deze zogenoemde t-2-methode biedt zekerheid over het huishoudensinkomen voor zowel de innende instantie als de ouder(s). Stijgt het huishoudensinkomen in de tussentijd, dan vindt er geen terugvordering plaats. De eigen bijdrage wordt dus vooraf vastgesteld, in plaats van achteraf zoals in het toeslagenstelsel het geval is.

Een inkomensafhankelijke ouderbijdrage gebaseerd op het inkomen van twee jaar terug is geen nieuw voorstel. In 2014 werd er een wetsvoorstel in voorbereiding genomen waarbij een soortgelijk systeem werd geïntroduceerd. In deze *Wet nieuw financieringsstelsel kinderopvang* werd er voorgesteld om ouders een inkomensafhankelijke eigen bijdrage (gebaseerd op het inkomen van jaar t-2) aan de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) te laten betalen, waarna de kinderopvanginstelling een vergoeding (subsidie plus eigen bijdrage) ontvangt van DUO.

Toch haalde dit voorstel het destijds niet. De Raad van State (2018) voorzag geen versimpeling ten opzich-

te van het huidige stelsel, voornamelijk vanwege de vele grondslagen rondom de arbeidsparticipatie die nog steeds gehanteerd zouden worden, en de complexiteit die dit opleverde in de driehoek ouder(s)–DUO–kinderopvanginstelling.

Om deze complexiteit te voorkomen worden in ons voorstel dan ook alle grondslagen naast het inkomen afgeschaft, wat de complexiteit sterk zou moeten verminderen. De hoogte van de ouderbijdrage is enkel afhankelijk van de hoogte van het inkomen van twee jaar terug. In het rapport Heroriëntatie Programma Directe Financiering Kinderopvang (Heroriëntatie, 2016) en in het IBO Toeslagen Deelonderzoek I (2019) wordt ook beschreven hoe een t–2-methode zou kunnen helpen om het totale aantal terugvorderingen te verminderen.

Flexibiliteit bij tussentijdse daling

Een nadeel van de t-2-methode is dat bij een inkomensdaling de hoogte van de ouderbijdrage hetzelfde blijft. Ouders kunnen dan te veel betalen voor hun kinderopvang. Als gekozen wordt de ouderbijdrage voor de kinderopvang pas te laten oplopen na een modaal huishoudensinkomen geldt dit probleem niet voor lagere inkomens. Hogere inkomens kunnen bij een inkomensdaling een verlaging van de eigen bijdrage aanvragen door hun nieuwe inkomen te schatten. Een mogelijke naheffing bij verkeerde inschatting geldt dan alleen voor hogere inkomens.

Conclusie

Dat de overheid de kinderopvangtoeslag wil versimpelen is een begrijpelijk en nobel streven. Het huidige plan is echter niet doelmatig en doeltreffend. Door een koppeling te behouden met het huishoudensinkomen, kan het beleid gericht worden op kinderen in een ontwikkelarme omgeving en op de arbeidsparticipatie van ouders. Dit hoeft niet door middel van een (nieuw) toeslagenstelsel. Een inkomensafhankelijke eigen bijdrage aan de kinderopvanginstelling is een goed startpunt voor een doeltreffend en doelmatig beleid.

Literatuur

- Akgündüz, Y., O. Ünver, J. Plantenga en I. Nicaise (2014) *The socio-economic dimension of early childhood education and care in Europe*. Europese Unie, CARE Project. Te vinden op ecec-care.org.
- Bokhorst, D. en A. Hemerijck (2023) *Nederland zou moeten experimenteren met publieke kinderopvang*. Artikel te vinden op esb.nu.
- Buitenhek, E. (2023) *Het kabinetsplan voor de kinderopvang rammelt aan alle kanten*. Artikel te vinden op esb.nu.
- Coalitieakkoord (2021) *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toe-*

komst: Coalitieakkoord 2021–2025 – VVD, D66, CDA en ChristenUnie. Te vinden op www.kabinetsformatie.nl.

CPB (2020) *Doorrekening scenario's kindvoorzieningen*. CPB-doorrekening, 14 december 2020.

Eurydice (2014) *Key data on early childhood education and care in Europe*. Eurydice and Eurostat Report, juni. Te vinden op www.eurydice.si.

Heroriëntatie (2016) *Heroriëntatie Programma Directe financiering kinderopvang*. Eindrapport Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 6 september.

Ho, C. en N. Pavoni (2020) *Efficient child care subsidies*. *The American Economic Review*, 110(1), 162–199. IBO toeslagen Deelonderzoek I (2019) *Eenvoud of maatwerk: Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel*. Ministerie van Financiën, 28 oktober. Te vinden op rijksbegroting.nl.

IBO toeslagen Deelonderzoek II (2020) *Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel*. Ministerie van Financiën, 10 januari. Te vinden op www.staten-generaal.nl.

Kind en Gezin (2022) *Brochure inkomstenstief voor ouders*. Publicatie Kind en Gezin, oktober. Te vinden op www.kindgezin.be.

MinFin (2022) *Miljoenennota 2023: investeren in nu en later*. Kamerstuk 36200, nr. 1. Te vinden op open.overheid.nl.

MinSZW (2022) *Kamerbrief over stelselherziening kinderopvang, 2022-0000206151*.

MISSOC (2022) *Missoc comparative tables*. MISSOC database.

NOS (2021) *Kabinet-Rutte III gevallen; Wiebes helemaal weg*. NOS, 15 januari.

OESO (2016) *Who uses childcare? Background brief on inequalities in the use of formal early childhood education and care (ECEC) among very young children*. OECD Social Policy Division, juni.

OESO (2018) *Engaging young children: Lessons from research about quality in early childhood education and care*. Starting Strong. Parijs: OECD Publishing.

OESO (2020) *Is childcare affordable? OECD Policy Brief*, juni.

OESO (2021) *Net childcare costs in EU countries, 2021*. OECD Rapport, juni.

Onderwijsraad (2015) *Een goede start voor het jonge kind*. Achtergrondnotitie, september.

Ongekend Onrecht (2020) *Ongekend Onrecht*. Verslag Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. Kamerstuk 35510, nr. 2.

Plantenga, J., T. van Huizen en P. Leseman (2022) *Het maatschappelijk belang van kinderopvang vereist prijsregulering*. ESB, 107(4810), 270–273.

Raad van State (2018) *Wet nieuw financieringsstelsel kinderopvang*. Staatscourant, 50013.

SCP (2018) *Kijk op kinderopvang: Hoe ouders denken over de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van kinderopvang*. SCP-publicatie 2018-21.

SCP (2022) *Kennisnotitie herziening kinderopvangbeleid*. SCP-Kennisnotitie, 5 oktober.

SEO (2011) *De waarde van kinderopvang*. Te vinden op: https://www.hetkinderopvangfonds.nl/downloads/themas/overige_initiatieven/De_waarde_van_kinderopvang.pdf.

SEO (2015) *Het economisch belang van kinderopvang*. Te vinden op: https://www.seo.nl/wp-content/uploads/2020/04/2015-71-Het_economisch_belang_in_kinderopvang.pdf.

SER (2021) *Een kansrijke start voor alle kinderen: Naar inclusieve en toegankelijke voorzieningen voor kinderen van 0–13 jaar*. SER Advies, 21/07.

Skolverket (2022) *Statsbidrag för maxtaxa 2022*. Swedish National Agency for Education.

UNICEF (2008) *The child care transition*. UNICEF Innocenti Research Centre. Report Card, 8.