

Tegemoetkomingen in de kosten van kinderen

Het grootbrengen van kinderen kost ouders en verzorgers veel tijd en geld. Voor een deel draagt de overheid in de directe kosten van het levensonderhoud bij door middel van de kinderbijslag. Daarnaast worden bepaalde verzorgingskosten op verschillende manieren gesubsidieerd, onder meer via de fiscus, de bijstand en via rijksbijdragen aan crèches en kinderdagverblijven. In dit artikel wordt in kaart gebracht hoe de verdeling van de kosten van kinderen over ouders/verzorgers en de overheid is. Het blijkt dat het overgrote deel van de kosten door de ouders wordt gedragen.

DRS. H.A. POTT-BUTER* – DRS. W.N.J. GROOT**

Inleiding

Het grootbrengen van een volgende generatie kost tijd en geld. Hoeveel tijd en geld en door wie worden deze kosten van kinderen opgebracht? In het licht van de demografische ontwikkelingen valt te verwachten dat de vraag naar de hoogte en de verdeling van de kosten steeds belangrijker zal worden. Tegemoetkomingen door de overheid in de kosten van kinderen kunnen enige invloed op het demografisch gedrag uitoefenen¹, maar dit heeft in Nederland geen rol gespeeld bij de totstandkoming van tegemoetkomingen in de kosten van kinderen. De overweging van een rechtvaardige inkomensverdeling tussen huishoudens met en zonder kinderen wel. Over een rechtvaardige inkomensverdeling kunnen we slechts een subjectief oordeel vellen. Min of meer objectief kan nagegaan worden wat de kosten van kinderen zijn, wie de tijd- en/of geldkosten draagt en hoe de verdeling tussen ouders en niet-ouders of overheid is. Het is vervolgens een politieke keuze of in de bestaande verdeling verandering moet worden gebracht.

Het doel van dit artikel is een bijdrage te leveren aan de discussie over tegemoetkomingen in de kosten van kinderen aan de ouders. Daarbij beperken we ons tot een overzicht van wat de kosten zijn en in hoeverre deze kosten door bestaande tegemoetkomingen gedekt worden. Wat de criteria moeten zijn voor een stelsel van tegemoetkomingen in de kosten van kinderen – rechtvaardigheidscriteria, overwegingen ten aanzien van bevolkingsbeleid, of overwegingen met betrekking tot de externe effecten die het hebben van kinderen met zich meebrengt – laten we buiten beschouwing. Ook op diverse andere aspecten van de kosten van kinderen, zoals de relatie tussen de verzorging van kinderen en het belang van betaalde arbeid voor de economische zelfstandigheid van vrouwen, gaan we hier niet in.

De opzet van dit artikel is als volgt. Eerst zal kort worden ingegaan op de manier waarop de kosten en baten van kinderen te berekenen en onder te verdelen zijn. Daarna wor-

den de belangrijkste conclusies van eerder verrichte onderzoeken naar de onderhoudskosten van kinderen in Nederland en de tegemoetkomingen in die kosten besproken. In de volgende paragraaf zal de discussie over de verzorgingskosten centraal staan. Dan worden de tegemoetkomingen in de verzorgingskosten beschreven. Het artikel wordt afgerond met enkele conclusies ten aanzien van (het stelsel van) tegemoetkomingen.

Kosten en baten van kinderen

Kort samengevat zijn de kosten en baten van kinderen onder te verdelen in:

| | |
|--------------------|---------------------|
| onderhoudskosten | – inkomensbaten |
| collectieve kosten | – collectieve baten |
| verzorgingskosten | – verzorgingsbaten |
| immateriële kosten | – immateriële baten |

Kosten zijn per definitie gelijk aan hetgeen opgeofferd wordt. Het deel van de uitgaven van het huishouden dat aan de kinderen wordt besteed, vormt de directe of onderhoudskosten. Dit betreft onder meer uitgaven aan voeding, kleding en huisvesting. De inkomensbaten, als tegenhanger van de onderhoudskosten, bestaan uit de bijdragen van verdienende kinderen aan het ouderlijk inkomen.

De collectieve kosten van kinderen worden gevormd door de belasting-, premie- en andere inkomensoverdrachten ten behoeve van collectieve regelingen voor kinderen: onderwijs en kinderbijslag zijn twee belangrijke voorbeel-

* Verbonden aan de vakgroep Micro-economie van de Universiteit van Amsterdam.

** Verbonden aan het IVA, Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Universiteit Brabant. De auteurs danken prof. dr. J. Hartog voor zijn kritisch commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

1. Zoals bij voorbeeld in Duitsland en Frankrijk is gebleken.

den van collectieve kosten. De baten van de collectieve kosten vallen behalve aan de kinderen zelf ook aan de ouders toe voor zover zij niet voor deze kosten hoeven op te draaien. Indirect profiteren ook alle overige ingezetenen van de collectieve baten van kinderen. Te denken valt onder meer aan het nationaal inkomen dat door (goed opgeleide) kinderen in de toekomst verdiend kan worden.

Kinderen hebben ook aandacht en verzorging nodig. De opofferingen – vooral in de vorm van tijdsbesteding – vormen de verzorgingskosten. Daartegenover kunnen verzorgingsbaten staan in de vorm van hulp bij de thuisproductie, de verzorging van jongere kinderen, of de verzorging van de ouders zelf. In de praktijk is het niet altijd mogelijk een duidelijk onderscheid tussen verzorgings- en onderhoudskosten te maken, omdat substitutie tussen tijdgebonden verzorgings- en consumptieve onderhoudsgoederen mogelijk is.

Bij de immateriële kosten kan men denken aan de zorgen, het verdriet, het verlies aan persoonlijke vrijheid, ontplooiing en dergelijke, die kinderen met zich kunnen brengen. De immateriële baten, de zegeningen van het hebben van kinderen, zijn vooral voor de ouders zelf wellicht het duidelijkst aanwezig. Kinderen vormen een bron van vreugde, trots, liefde en affectie, een band met de toekomst.

Onderhoudskosten

Vrijwel al het onderzoek dat tot nu toe gedaan is naar de kosten van kinderen in Nederland beperkt zich tot de onderhoudskosten. Kosten zijn dan grotendeels synoniem aan uitgaven of bestedingen van de ouders aan kinderen. Op het eerste gezicht verwacht men dat deze kosten eenvoudig vast te stellen zijn door de totale uitgaven aan voeding, kleding enzovoort voor kinderen bij elkaar op te tellen. Bij nader inzien blijkt dit echter moeilijk, omdat in ieder gezin goederen en diensten worden aangeschaft waar het hele gezin in meer of mindere mate van profiteert, zonder dat de uitgaven aan afzonderlijke gezinsleden vallen toe te rekenen (bij voorbeeld verwarming). Er zijn daarom verschillende methoden ontwikkeld om de onderhoudskosten van kinderen vast te stellen.

De verschillende methoden om de onderhoudskosten van kinderen te berekenen zijn in te delen in drie categorieën²:

- a. budget- of bestedingsbenadering;
- b. inkomenswaarderingsbenadering;
- c. minimumpakketbenadering.

Budget- of bestedingsbenadering

De werkelijke uitgaven (de gerealiseerde besteding van het inkomen) van de verschillende typen huishoudens vormen het uitgangspunt voor het vaststellen van de onderhoudskosten. Deze benadering is onder te verdelen in: budgetverdelingsmethoden en econometrische methoden.

Bij de *budgetverdelingsmethoden* worden de goederen- of uitgavencategorieën in de budgetonderzoeken verdeeld in uitgaven aan ouders en uitgaven aan kinderen. Door het Centraal Bureau voor de Statistiek zijn hiertoe zogenaamde verdeelsleutels afgeleid³. Deze verdeelsleutels zijn gedeeltelijk uit de budgetgegevens zelf, gedeeltelijk op basis van andere onderzoeken en gedeeltelijk op basis van normen en waarden bepaald.

Bij de *econometrische methoden* worden aan de hand van vraagfuncties naar consumptiegoederen in plaats van op basis van verdeelsleutels de kosten van kinderen bepaald. Dikwijls wordt uitgegaan van de neoklassieke theorie van het consumentengedrag. Door in de vraagfuncties variabelen voor de huishoudsamenstelling op te nemen,

kan worden nagegaan hoe de consumptie varieert met de huishoudsamenstelling, bij voorbeeld naar leeftijd en kindertal. De verdeling tussen ouders en kinderen ligt in deze gevallen niet a priori vast zoals bij de budgetverdelingsmethode.

Inkomenswaarderingsbenadering

Deze methode is gebaseerd op de zogenaamde inkomenswaarderingsvraag. Hierin wordt naar het inkomensniveau gevraagd dat bij een bepaald welvaartsniveau hoort. De inkomenswaarderingsvraag luidt: "welk netto gezinsinkomen zou U in Uw omstandigheden zeer slecht vinden? En welk inkomen slecht, onvoldoende, voldoende, goed en zeer goed?"

De waardering van het inkomen is onder meer afhankelijk van het aantal personen dat tot het betreffende huishouden hoort. Op basis van de verschillende antwoorden van de huishoudens, ingedeeld naar bij voorbeeld kindertal en leeftijd van ouders en kinderen, kunnen de kosten van kinderen worden vastgesteld.

Minimumpakketbenadering

Bij de minimumpakketbenadering van de kosten van kinderen worden de kosten vastgesteld die minimaal voor onderhoud van een kind noodzakelijk zijn. Oorspronkelijk was dit gerelateerd aan een biologisch bestaansminimum. Later is men gaan inzien dat slechts de kosten van pakketten voor een sociaal bestaansminimum van gemiddelde gezinnen kunnen worden vastgesteld. De werkelijke kosten die gezinnen op een bestaansminimum maken kunnen hier ver van afwijken. Volledigheidshalve dient te worden opgemerkt dat de bijstandsuitkeringen die voor verschillende typen huishoudens gelden, door politici vastgestelde bedragen voor een sociaal bestaansminimum zijn, die niet gebaseerd zijn op wetenschappelijk (armoede)onderzoek onder specifieke huishoudensgroepen.

De drie benaderingen geven uiteenlopende resultaten te zien, zelfs als ze worden bepaald op basis van dezelfde gegevens. Aangezien alleen bij de inkomenswaarderingsbenadering rekening wordt gehouden met de (positief ervaren) welvaart die ouders aan hun kinderen ontlend, komt deze benadering tot de laagste schatting van de onderhoudskosten. De kosten van het eerste kind bedragen volgens de inkomenswaarderingsbenadering ongeveer 9% van de totale gezinsuitgaven. Voor het tweede kind is dat ongeveer 4%⁴.

Bij de econometrische benadering worden de positieve schaalvoordelen in de consumptie, die verbonden zijn aan het hebben van kinderen, min of meer geheel aan de ouders toegerekend. Dit komt omdat men het uitgavniveau van een huishouden met kinderen vergelijkt met het uitgavniveau van een huishouden zonder kinderen bij een gelijk welvaartsniveau. Men kan dan ook de uitkomsten van de econometrische benadering opvatten als een indicatie van de marginale kosten. Bovendien wordt veelal slechts in beperkte mate rekening gehouden met substitutie tussen goederencategorieën onder invloed van demografi-

2. Voor een uitgebreide beschrijving van de verschillende methoden om kosten van kinderen te berekenen, zie: H.A. Pott-Buter en W.N.J. Groot, *Kosten van kinderen, een overzicht*, Nederlandse Gezinsraad, 1987, en: H.A. Pott-Buter en W.N.J. Groot, *Kosten van kinderen, een literatuuroverzicht*, *Maandschrift Economie*, te verschijnen. Kanttekeningen bij de verschillende methoden staan eveneens in bovenstaand rapport en artikel.

3. CBS, *Huishoudens-equivalentiefactoren, Berekeningsmethode en toepassingen*, Statistische Onderzoeken M21, 1983; CBS, *Kosten van kinderen*, 1981, Supplement *Sociaal-Economische Maandstatistiek*, 1985, nr. 10. Voor een literatuuroverzicht van de andere methoden zie het in noot 2 genoemde rapport.

4. A. Kapteijn en B.M.S. van Praag, A new approach to the construction of family equivalence scales, *European Economic Review*, 1976, nr. 7, blz. 313-338.

Tabel 1. Onderhoudskosten van kinderen in een twee-ouder-alleenverdienersgezin naar inkomen per maand en naar vier gezinssituaties

| | Inkomenswaarderingsmethode netto maandinkomen ^a | | | Econometrische methoden netto maandinkomen ^a | | | Budgetverdelingsmethode netto maandinkomen ^a | | |
|---------------------------------|---|------|------|--|------|------|--|------|------|
| | 1500 | 2000 | 3500 | 1500 | 2000 | 3500 | 1500 | 2000 | 3500 |
| 1 kind jonger dan 6 jaar | 150 | 200 | 345 | 200 | 265 | 460 | 235 | 312 | 50 |
| 2 kinderen tussen 6 en 12 jaar | 245 | 315 | 525 | 380 | 490 | 810 | 380 | 463 | 77 |
| 2 kinderen tussen 12 en 18 jaar | 255 | 325 | 535 | 780 | 1000 | 1645 | 507 | 725 | 115 |
| 1 kind tussen 12 en 18 jaar | 150 | 200 | 345 | 350 | 458 | 782 | 350 | 413 | 743 |

a. Voor de berekening is uitgegaan van het inkomen inclusief de kinderbijslag zoals ook in de onderzoeken is gedaan. Het hier weergegeven netto maandinkomen is het inkomen zonder de kinderbijslagen en vakantietoelagen in de alleenverdienerssituatie. De netto bedragen zijn globale aanduidingen vanwege de verschillen in premieheffing en andere inhoudingen op het loon per bedrijfstak. Het wettelijk bruto minimumloon per 1-1-1988 is f 1987,70 per maand. Het netto minimumloon voor 'tweeverdieners' en andere in belastinggroep I vallende personen is ongeveer f 1400 per maand. De loonkosten voor de werkgever bedragen ongeveer het dubbele.

sche veranderingen. Dit wordt veroorzaakt doordat bij de econometrische methoden in het algemeen de uitgaven slechts in een beperkt aantal bestedingscategorieën worden verdeeld⁵. Substitutie van uitgaven binnen dezelfde uitgavencategorie door de aanwezigheid van kinderen wordt met deze methode niet waargenomen. Als bij voorbeeld een echtpaar zonder kinderen een groot deel van het inkomen besteedt aan buitenlandse vakanties, twee auto's en een luxe woninginrichting terwijl een echtpaar met kinderen (en hetzelfde inkomen) een zelfde deel besteedt aan bezoeken aan dierentuin en pretpark, schoolboeken, busabonnementen en meubilair voor de kinderen, dan is het waargenomen effect van de aanwezigheid van kinderen op de totale uitgaven nihil. Dit leidt tot onderschatting van de kosten van kinderen. Gemiddeld genomen komt de econometrische benadering tot een schatting van de kosten van kinderen van ongeveer 12% van de totale gezinsuitgaven voor het eerste kind en 8% voor het tweede kind. Voor kinderen ouder dan 12 jaar is dit echter ongeveer 20%⁶.

De budgetverdelingsmethoden geven een indicatie van de gemiddelde kosten omdat alle uitgaven proportioneel verdeeld worden tussen ouders en kinderen. Vanwege de positieve schaalvoordelen zijn de gemiddelde kosten hoger dan de marginale kosten. Hierdoor en door de verdeling in een groot aantal uitgavencategorieën komt de meest recente budgetverdelingsmethode gemiddeld per kind tot de hoogste schatting: 10 tot 14% van de uitgaven van het gezin voor een kind jonger dan 12 jaar. Voor oudere kinderen worden met deze methode echter iets lagere waarden berekend dan bij de econometrische methoden (ongeveer 19%).

Vrijwel al het onderzoek in Nederland is beperkt gebleven tot de onderhoudskosten van kinderen. Behalve dat is het voor het overgrote deel ook beperkt gebleven tot huishoudens bestaande uit een echtpaar met één, twee of drie niet-verdienende kinderen. Aangezien éénoudergezinnen met relatief veel hogere vaste lasten zitten, valt over de kosten van kinderen uit deze gezinnen weinig met zekerheid te zeggen. Een ander bezwaar is dat vrijwel alle onderzoeken uitgaan van de totale huishouduitgaven en niet van het huishoudinkomen waardoor geen rekening wordt gehouden met kosten in de vorm van veranderingen in de besparingen van huishoudens⁷. Ervan uitgaande dat er geen besparingen zijn en derhalve de totale uitgaven overeenkomen met het totale inkomen (we houden er dus geen rekening mee dat bij huishoudens de uitgaven het inkomen overtreffen⁸) hebben we geprobeerd een indicatie van de (onderhoudskosten) van kinderen voor verschillende inkomensniveaus te geven. Nadrukkelijk wordt erop gewezen dat het hier slechts om een indicatie gaat, niet alleen vanwege de afwijking tussen inkomen en uitgaven en de beperkte indeling in uitgavencategorieën, maar ook omdat de meeste onderzoeksresultaten berusten op relatief 'oude' gegevens⁹.

In tabel 1 zijn voor de drie benaderingswijzen van de kosten van kinderen voor drie inkomensniveaus – ongeveer overeenkomend met het maandinkomen van een alleenverdiener op minimum, modaal en (ruim) 2x modaal – de kosten van kinderen berekend.

In tabel 2 zijn de uitkeringen Algemene Kinderbijslagwet in 1988 per kwartaal in guldens per kind weergegeven¹⁰.

Tabel 2. Uitkeringen Algemene Kinderbijslagwet in 1988 per kwartaal per kind in guldens

| | Leeftijd kind(eren) | | |
|-----------------|---------------------|---------------|----------------|
| | 0 t/m 5 jaar | 6 t/m 11 jaar | 12 t/m 17 jaar |
| Huishoudens met | | | |
| 1 kind | 212,63 | 303,75 | 394,88 |
| 2 kinderen | 278,89 | 398,41 | 517,93 |

5. Bij één van de recente en op dit moment meest geavanceerde econometrische toepassingen bij voorbeeld, zijn om computertechnische (en financiële) redenen de uitgaven beperkt tot slechts twee uitgavencategorieën, ten eerste: voeding, kleding en schoeisel en ten tweede: overige uitgaven, onderverdeeld naar acht huishoudtypen (echtparen zonder en met één, twee of drie kinderen onder of boven de 16 jaar). Zie H.J. Bierens en H.A. Pott-Buter, *Specification of household expenditure functions and equivalence scales by nonparametric regression*, Research Memorandum nr. 1987-44, Vrije Universiteit Amsterdam, 1987.

6. Voor een verantwoording van de hier vermelde percentages voor de kosten van kinderen bij de verschillende methoden, zie de in voetnoot 2 genoemde literatuur.

7. Dit geldt niet voor de inkomenswaarderingsbenadering en bij de econometrische benadering voor het onderzoek van Bierens en Pott-Buter, 1987.

8. De resultaten van het onderzoek van Bierens en Pott-Buter, 1987 zijn gebaseerd op een steekproef van 1010 echtparen uit het 'Doorlopend budgetonderzoek 1980' van het CBS. Opvallend was dat in één huishouden alleen al aan voeding, kleding en schoeisel meer werd uitgegeven dan het netto huishoudinkomen, in 73 huishoudens de overige uitgaven het netto inkomen overtroffen en in 380 huishoudens meer werd uitgegeven dan het inkomen. In totaal gaf dus ruim 45% van deze huishoudens in 1980 meer uit dan er aan (netto) inkomen binnenkwam. De mogelijkheid van een onjuiste opgave van het inkomen, zoals dikwijls het geval is bij enquêtes, moet uitgesloten worden geacht volgens het CBS; de betrokken gezinnen ontsparen of lenen dus om de huishouduitgaven te bekostigen.

9. De berekening met de inkomenswaarderingsmethode bij voorbeeld berust op gegevens van 1975. Het is zeer goed mogelijk dat verschuivingen in aantallen huishoudens van relatief meer huishoudens met kinderen naar relatief meer huishoudens zonder kinderen de welvaartsbeleving van huishoudens met kinderen negatief beïnvloedt.

10. Voor grotere gezinnen zijn de bedragen hoger. Voor kinderen van 18 tot 27 jaar is in het algemeen het recht op kinderbijslag vervangen door een uitkering volgens de Wet op de studiefinanciering.

Tabel 3. Tegemoetkomingen in de onderhoudskosten van kinderen door de kinderbijslag in twee-ouder-alleenverdienersgezinnen naar inkomen per maand en vier gezinssituaties, in procenten van het netto maandinkomen

| | Inkomenswaarderingmethode netto maandinkomen | | | Econometrische methoden netto maandinkomen | | | Budgetverdelingsmethode netto maandinkomen | | |
|---------------------------------|---|------|------|---|------|------|---|------|------|
| | 1500 | 2000 | 3500 | 1500 | 2000 | 3500 | 1500 | 2000 | 3500 |
| 1 kind jonger dan 6 jaar | 47 | 35 | 20 | 35 | 27 | 15 | 30 | 23 | 14 |
| 2 kinderen tussen 6 en 12 jaar | 115 | 90 | 54 | 75 | 58 | 35 | 75 | 62 | 37 |
| 2 kinderen tussen 12 en 18 jaar | 137 | 106 | 65 | 44 | 35 | 21 | 68 | 48 | 30 |
| 1 kind tussen 12 en 18 jaar | 88 | 66 | 38 | 38 | 29 | 17 | 38 | 32 | 18 |

Toegepast op bovenstaande benaderingen van de onderhoudskosten zijn in tabel 3 de tegemoetkomingen in deze kosten door de kinderbijslag weergegeven.

Uit tabel 3 volgt dat op minimumniveau de gemiddelde kosten van twee kinderen voor meer dan de helft worden gedekt, maar op tweemaal modaal voor ongeveer een derde. Uit vrijwel alle onderzoeken blijkt dat de kosten van kinderen proportioneel met het netto inkomen toenemen. Een gelijk bedrag aan kinderbijslag, onafhankelijk van het inkomen werkt dus nivellerend. Bovendien blijkt dat de dekking door de kinderbijslag van de kosten van het eerste kind veel lager is dan voor het tweede kind. Het laatste kind is eveneens veel duurder. Het is in alle gevallen voordeliger twee kinderen te hebben dan één kind. Zo bedraagt bij één kind het dekkingspercentage van de kosten van kinderen – berekend volgens de econometrische methode – door de kinderbijslag 35%. Bij twee kinderen is het dekkingspercentage 75%, ruim tweemaal zo veel.

Verzorgingskosten

De verzorgingskosten van kinderen bestaan voor de ouders voornamelijk uit de waarde van de onbetaalde arbeid. Om die verzorgingskosten te meten kan men nagaan wat de waarde van het tijdsbeslag is dat kinderen op hun ouders of verzorgers leggen¹¹.

Er is voor zover ons bekend tot op heden in Nederland¹² geen onderzoek gedaan naar de verzorgings- en collectieve kosten van kinderen en naar veranderingen in de loop der jaren in deze kosten. Per kind zijn deze kosten, vooral na de jaren zestig waarschijnlijk voortdurend toegenomen, onder andere door de daling van het aantal kinderen per gezin, de langere afhankelijkheid en de intensievere verzorging per kind. Naast deze hoeveelheidsstijging is ook de prijs van betaalde arbeid (loon) en daarmee ook de 'opportunity costs' of alternatieve kosten sterk gestegen¹³. Deze stijging van de alternatieve kosten is het gevolg van de stijging van loon en opleiding van vrouwen, de grotere maatschappelijke en wettelijke acceptatie van betaalde arbeid door getrouwde vrouwen en de toegenomen werkgelegenheid voor gehuwde vrouwen.

Hoe hoog zijn nu de verzorgingskosten van (jonge) kinderen? De gebruikelijkste methode voor de schatting van de verzorgingskosten is het bedrag van de 'alternatieve kosten' door de derving aan inkomen. De derving aan inkomen bedraagt ten minste het minimumloon. Het is echter ook mogelijk het bedrag te nemen dat minimaal voor de vervanging van de verzorging betaald moet worden¹⁴, netto ongeveer f 750 per maand. Dit bedrag komt tevens overeen met de halve bijstandsuitkering voor een (echt)paar. Eenvoudigheidshalve nemen we dit bedrag van f 750 per maand als minimale verzorgingskosten en stellen we dus dat deze kosten onafhankelijk zijn van de opleiding, werkelijk gederfde inkomsten of (dikwijls hogere) vervangingskosten.

Tegemoetkomingen in de verzorgingskosten van kinderen

De tegemoetkomingen in de verzorgingskosten van kinderen bestaan op dit moment uit fiscale tegemoetkomingen voor tweeverdieners met kinderen jonger dan 12 jaar en voor alleenstaande ouders. Bij de uitkeringen Algemene Bijstandswet kunnen de relatief hogere uitkeringen van eenoudergezinnen ten opzichte van alleenstaanden als een tegemoetkoming in de verzorgingskosten van kinderen worden gezien. Ten slotte kunnen tot de tegemoetkomingen de overheidsbijdragen aan crèches, kinderdagverblijven en peuterspeelzalen worden gerekend.

In tabel 4 hebben we een globale schatting van de tegemoetkoming in de verzorgingskosten weergegeven analoog aan die van de onderhoudskosten in tabel 3, alleen maken we nu tevens een onderscheid naar een- en tweeverdieners. Bij de tegemoetkomingen beperken we ons tot de hierboven genoemde fiscale zaken en subsidies, alle overige overheidsuitgaven (zoals voor consultatiebureaus en basisscholen) blijven buiten beschouwing. Tevens betreft de berekening alleen de tegemoetkomingen in de verzorgingskosten van kinderen tot vier jaar¹⁵.

11. Problemen ontstaan bij de vraag tegen welke prijs men de verzorgingstijd van ouders moet waarderen. De verzorgingsprijs valt op vele manieren te bepalen. De volgende drie manieren worden het meest genoemd. Ten eerste de zogenaamde outputmethode. Bij deze methode neemt men als prijs de toeneming van de welvaart van het kind die het gevolg is van een extra eenheid verzorgingstijd van de ouders. Een tweede methode is de inputmethode, waarbij de verzorging wordt ontleed in diensten waarvoor op de markt een equivalent bestaat en de prijs bepaald wordt door een gewogen gemiddelde van de marktprijzen van deze diensten. Ten slotte valt de prijs van verzorgingstijd te bepalen volgens de methode van de alternatieve kosten. Als prijs geldt dan de loonvoet die een ouder zou kunnen verdienen als hij of zij, in plaats van tijd aan verzorging te besteden, betaalde arbeid zou verrichten. Zie ook R.M.A. Jansweijer, *Private leefvormen, publieke gevolgen*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 's-Gravenhage, 1987 en R.M.A. Jansweijer, *De kosten en opbrengsten van kinderen en huisvrouwen*, *ESB*, 14 mei 1986.

12. Tenzij men de ruwe schatting van Jansweijer (1987) daartoe wil rekenen. Jansweijer noemt als indicatie van de gemiddelde kosten inclusief verzorgingskosten, maar exclusief collectieve kosten een bedrag van f 7.500 per jaar per kind. De collectieve kosten (voornamelijk AKW en onderwijsuitgaven) bedragen gemiddeld ruim f 7.000 per kind per jaar.

13. Zie J. Hartog en J.J.M. Theeuwes, *De onstuitbare opkomst van de gehuwde werkende vrouw*, *ESB*, 14 december 1983.

14. De verzorgingskosten buiten de betaalde (voltijds-)arbeids- en reizen van de verzorger zijn hier nihil verondersteld, wat uiteraard discutabel is. De goedkoopste vervanging is een gastouder à raison van minimaal f 3 per uur. Op de relatief slechte regelingen voor deze vorm van kinderopvang in Nederland ten opzichte van ons omringende landen gaan we hier niet verder in, evenmin als op het relatieve kleine aanbod van overige vormen van kinderopvang.

15. In de tabel wordt uitgegaan van tweeverdieners die beiden fulltime betaalde arbeid verrichten. In de praktijk komt dat nauwelijks voor. Slechts 25% van de jonge moeders in Nederland verricht betaalde arbeid en dan vrijwel uitsluitend in deeltijd of als meewerkende echtgeno(o)t(e).

Tabel 4. Tegemoetkomingen in de verzorgingskosten, in guldens per maand en in procenten voor gezinnen met één kind jonger dan vier jaar

| | Fiscaal ^a | | | Subsidie bij gebruik van kinderdagverblijven ^b | | |
|-------------------------------------|----------------------|---------------------|---------------------|---|--------|-----------|
| | minimum | modaal | 2x modaal | minimum | modaal | 2x modaal |
| Alleenverdiener | f 0-290 0-39% | f 0-369 0-49% | f 0-314 0-42% | f 955 | f 804 | f 391 |
| Tweeverdiener (individueel) | f 31 4% | f 40 5% | f 34 5% | niet van toepassing | | |
| Tweeverdieners (huishoudinkomen) | f 31-62 4-8% | f 40-80 5-11% | f 34-68 5-9% | f 955 | f 804 | f 391 |
| Alleenstaande ouder | f 262-407 31-54% | f 295-519 39-69% | f 251-441 34-59% | f 955 | f 804 | f 391 |

a. Inclusief arbeidstoeslag en aanvullende arbeidstoeslag bedragen de belastingvrije sommen: alleenstaande f 11.499, alleenverdiener f 15.195, tweeverdiener f 8.597 en alleenstaande ouder f 13.306 tot (maximaal) f 18.185. Afhankelijk van de hoogte van de arbeidsinkomsten zijn de marginale tarieven voor 1988: minimum 47%, modaal 60% en (ruim) tweemaal modaal 51%. Als het bedrag dat de alleenverdiener aan fiscale tegemoetkomingen voor het hebben van een afhankelijke partner, in vergelijking met de algemene belastingvrije som (inclusief arbeidstoeslag gelijk aan f 7.803) meer ontvangt, geheel aan de afhankelijke partner wordt toegewezen, dan is de fiscale tegemoetkoming in de verzorgingskosten nihil. Wordt dit bedrag geheel aan de verzorging van kinderen toegerekend, dan is het maximaal. Eronder staan de percentages waarmee de verzorgingskosten door de fiscale tegemoetkoming gedekt worden. In het algemeen zijn voor uitkeringsgerechtigden de tegemoetkomingen ongeveer f 17 tot f 22 per maand lager. Voor een-ouder-bijstandsgezinnen bedragen de tegemoetkomingen f 299 per maand (40%).

b. De geschatte kosten per kindplaats op economische basis bedragen f 1.000 per maand. Voor de ouderbijdrage in de kosten is uitgegaan van de voormalige Rijksbijdrageregeling Kinderdagverblijven (RBR-KDV), hoewel deze regeling nu is ondergebracht bij de uitkeringen Welzijnswet 1987 die het rijk aan de gemeenten verstrekt. Veel kinderdagverblijven houden deze regeling voor de ouderbijdrage nog aan, maar steeds vaker vraagt men hogere bedragen. De bijdragen zijn afhankelijk van het netto huishoudinkomen:

- bij een inkomen van ongeveer f 1.500 per maand: f 45 voor het eerste en f 12 voor het tweede kind;
- bij ongeveer f 2.000 per maand: f 196 voor het eerste en f 45 voor het tweede kind; en
- bij meer dan f 3.600 per maand: het maximum van f 609 voor het eerste kind en f 45 voor het tweede kind.

De kosten van een kindplaats op een peuterspeelplaats zijn lager, maar de ouderbijdragen ook.

Tussen de fiscale tegemoetkomingen en subsidies voor het gebruik van kinderdagverblijven bestaat een essentieel verschil: subsidies voor het gebruik van kinderdagverblijven zijn een gebonden overdracht, terwijl fiscale tegemoetkomingen een ongebonden overdracht vormen¹⁶. Dat wil zeggen, alleen diegenen die gebruik maken van kinderdagverblijven profiteren van deze overdracht; ouders die op andere wijze voor kinderopvang zorgen, ontvangen niets. Fiscale tegemoetkomingen zijn niet gebonden aan consumptieve bestedingen. Uit tabel 4 blijkt dat alleen de verzorgers die een minimum tot modaal huishoudinkomen ontvangen, en vijf dagen per week gebruik kunnen (en willen) maken van gesubsidieerde kinderopvang de verzorgingskosten vergoed krijgen. Hogere inkomens krijgen in dezelfde situatie maximaal ongeveer de helft van de verzorgingskosten vergoed.

Conclusies

De kosten van kinderen worden vrijwel uitsluitend door de ouders gedragen. Dat betreft niet alleen de directe onderhoudskosten maar tevens de verzorgingskosten.

De huidige kinderbijslagregeling (volgens de Algemene Kinderbijslagwet van 1979) is een tegemoetkoming voor de onderhoudskosten van kinderen. Op minimumniveau is deze kinderbijslag niet kostendekkend en voor gezinnen met één kind is het dekkingspercentage veel lager dan voor gezinnen met twee of meer kinderen. Ondanks de gigantische hoeveelheid literatuur is niet precies te zeggen hoe hoog de minimale kosten van bestaanszekerheid van kinderen zijn. Voor zover wij dat op dit moment kunnen overzien wordt bij één (jong) kind ongeveer 1/3 van de directe kosten vergoed en bij twee kinderen afhankelijk van de leeftijd 2/3 tot 3/4 van de noodzakelijke kosten.

Een eigenschap van het huidige kinderbijslagstelsel is dat het het eerste kind in een veel slechtere positie stelt dan het tweede en volgende kind. Voor het laatste kind geldt hetzelfde. Huishoudens met twee of meer kinderen

worden door het kinderbijslagstelsel relatief bevoordeeld ten opzichte van huishoudens met slechts een kind.

De tegemoetkomingen in de verzorgingskosten zijn alleen kostendekkend op minimumniveau als het kind (de kinderen) vijf dagen per week op een gesubsidieerd kinderdagverblijf wordt (worden) geplaatst en de ouder(s) niet meer dan het netto minimumloon (samen) verdienen. In de praktijk zal dat zelden of nooit het geval zijn.

De overheid kan op vele manieren een bijdrage in de kosten van kinderen verlenen:

1. via een inkomensbeleid: per kind, eventueel onderverdeeld naar leeftijd of rangorde wordt een vast bedrag uitgekeerd, eenmalig (bij voorbeeld bij de geboorte van een kind) of periodiek (per kwartaal bij voorbeeld zoals onze huidige kinderbijslag). Dit vaste bedrag kan:
 - a. aan collectieve lastenheffing worden onderworpen;
 - b. onafhankelijk van het inkomen van de ouders worden uitgekeerd (maar wel afhankelijk van het inkomen van het betreffende 'kind');
 - c. in mindering worden gebracht op de belastbare inkomsten van de (een van beide) ouders (en dus werken als een aftrekpost) of in mindering worden gebracht op het te betalen belastingbedrag (tax credit, te vergelijken met de WIR-premie);
2. via een prijsbeleid door het instellen van een maximumprijs op bepaalde goederen en diensten en/of die goederen subsidiëren, bij voorbeeld kinderopvangvoorzieningen. Daarbij kan de prijs of subsidie eventueel nog variëren en afhankelijk gesteld worden van bij voorbeeld het inkomen van de ouder(s).

vervolg op blz. 480

16. Een door het Fonds van Maatschappijgericht Onderzoek, in samenwerking met SWOKA, gefinancierd en zojuist gestart onderzoek zal in de inkomens- en substitutie-effecten van deze overdrachten meer inzicht moeten geven.

Vervolg van blz. 475

De kinderbijslag is in Nederland na de invoering van de Algemene Kinderbijslagwet in 1980 veranderd van een uitkering volgens categorie 1c in een uitkering volgens categorie 1b. Daarmee kwam men tegemoet aan enkele belangrijke bezwaren van uitkeringen, die afhankelijk zijn van het (belastbaar) inkomen. De hoogte van de uitkering kan dan namelijk pas achteraf, na de vaststelling van het inkomen (bij zelfstandigen soms jaren later) worden vastgesteld en de uitvoerings- en controlekosten zijn hoog. Bovendien werken vaste (onbelaste) kinderbijslagbedragen sterker nivellerend dan aftrekposten (vergelijk ook het effect van de 'tweeverdienersaftrek' en de kinderbijslag in respectievelijk tabel 4 en 3). Een ander argument voor onbelaste kinderbijslag is te vinden als men de kinderbijslag beschouwt als een minimale tegemoetkoming in de kosten van levensonderhoud: de AKW als tegenhanger van de AOW. Met de invoering van een minimale levensgarantie

voor personen, ouder dan 65 jaar, lag een invoering van een minimale garantie voor personen jonger dan 18 jaar voor de hand. Dat is niet gebeurd: de AKW wordt uitgekeerd aan de verzorg(st)er van het kind en bij arbeidsinkomsten van het 'kind' worden deze niet met de AKW-uitkering belast, zoals bij AOW-ers met arbeidsinkomsten het geval is, maar vervalt de AKW-uitkering.

Het voornaamste doel van dit artikel was een bijdrage te leveren aan de discussie over de tegemoetkomingen in de kosten van kinderen. Wij hebben daarbij gebruik gemaakt van de wetenschappelijke literatuur die beschikbaar is en een eerste aanzet gegeven voor een discussie die ons inziens noodzakelijk is voor een goede afweging en een verantwoorde politieke keuze van de instrumenten ter vergoeding van de kosten van kinderen.

Hettie Pott-Buter
Wim Groot