Preambule

Kinderopvang dient twee doelen
De afgelopen jaren hebben we veel veranderingen gezien op het terrein van de kinderopvang: de komst van een nieuwe wet, een forse groei in het gebruik van de regeling en snel groeiende acceptatie van kinderopvang onder ouders. Niettemin is het basisprincipe ongewijzigd: kinderopvang is een instrument dat we vanuit twee invalshoeken moeten beschouwen. Het is een middel om de combinatie van arbeid en zorg te vergemakkelijken én een middel om de ontwikkeling van kinderen te stimuleren. De keuze welke invalshoek leidend is, bepaalt de invulling van het kinderopvangbeleid.

Kinderopvang bevordert de arbeidsparticipatie…
Doelstelling van de Wet Kinderopvang is het combineren van arbeid en zorg voor werkende of studerende ouders gemakkelijker te maken en zodoende de arbeidsparticipatie te bevorderen. Dit is een maatregel voor de lange termijn: met het oog op de vergrijzing is een hogere participatie van de beroepsbevolking van cruciaal belang. De huidige conjuncturele situatie doet hierbij niets af aan de urgentie van het vergrijzingsprobleem. Bovendien biedt deelname aan de arbeidsmarkt makkelijker toegang tot sociale netwerken, mogelijkheden voor zelfontplooiing en onafhankelijkheid. Kortom, participatie is wenselijk.

De combinatie van arbeid en zorg kan echter knellen. Zonder overheidssteun kiezen veel ouders, met name moeders, ervoor zich slechts beperkt of in het geheel niet beschikbaar te stellen voor de arbeidsmarkt. De arbeidsparticipatie van vrouwen is de afgelopen jaren weliswaar gestegen, maar blijft nog duidelijk achter bij die van mannen. Bovendien is deeltijdwerken zeer gebruikelijk: de arbeidsdeelname in arbeidsjaren loopt nog steeds substantieel achter op bijna alle EU-landen.
De kinderopvangtoeslag is ingezet om deze positie te verbeteren. De Commissie is door het kabinet gevraagd om nader te bekijken of de kinderopvangregeling zodanig kan worden hervormd dat de arbeidsparticipatie nog doeltreffender wordt aangemoedigd.

…en kan een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van kinderen
Door minimumkwaliteitseisen te stellen aan kinderopvang borgt de overheid een veilige opvangplek voor jonge kinderen. ~~Maar w~~We weten ook dat de voorschoolse leeftijd een belangrijke fase is in de ontwikkeling van kinderen. Dit geldt zowel voor de taal- en cognitieve ontwikkeling als voor de morele ontwikkeling en de persoonsvorming. Daarom kan bijvoorbeeld worden gekozen om meer nadruk te leggen op educatieve en pedagogische aspecten van kinderopvang. Hieraan zijn uiteraard kosten verbonden. Dergelijke maatregelen moeten bovendien worden bezien in samenhang met bestaand beleid van voor- en vroegschoolse educatie.

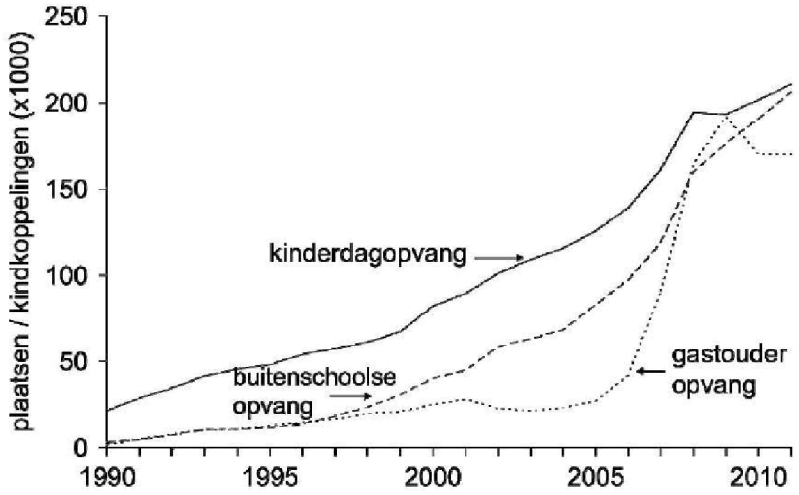
Daarom een advies voor de korte en langere termijn
De twee doelstellingen hoeven elkaar niet uit te sluiten, maar twee doelen dienen met één instrument is niet altijd eenvoudig. In het huidige stelsel ligt het accent op de combinatie van arbeid en zorg voor ouders. Het is de vraag of beide invalshoeken op langere termijn mogelijk beter kunnen worden geïntegreerd. Om deze vraag te beantwoorden, heeft de Commissie een denkrichting voor een vergezicht geschetst voor ~~een~~ de vormgeving van het kinderopvangstelsel ~~van kinderopvang~~ op lange termijn, wat mogelijk zowel de arbeidsparticipatie effectief bevordert als bijdraagt aan de ontwikkeling van kinderen.

Hoofdstuk 1: Wat weten we?

1.1 Gebruik van formele en informele kinderopvang over de periode 1990-2008

Sinds 1990 groeit het gebruik van kinderopvang…

Sinds 1990 is het totaal aantal plaatsen in de formele kinderopvang gestaag gegroeid, zoals figuur 1 laat zien. Over de periode 1990-2004 groeide het totaal aan plaatsen/kindkoppelingen[1] in de kinderopvang met ongeveer 11% per jaar, waarbij de buitenschoolse opvang snel groeide en de groei van de gastouderopvang beperkt bleef. De groei over de periode 1990-2004 komt vermoedelijk grotendeels door de sterke groei in de vrouwenparticipatie, de daling van de gemiddelde ouderbijdrage voor formele kinderopvang, minder rantsoenering door de stijging van het aanbod en een verschuiving in voorkeuren ten gunste van formele kinderopvang.[2]



Figuur 1: aantal plaatsen per kinderopvangvorm. Jaargemiddelden. Realisatiecijfers t/m 2008, raming OCW vanaf 2009
Bron: CPB/OCW

Na 2005 is de groei versneld

Na invoering van de Wet kinderopvang in 2005 is een versnelling in de groei opgetreden, en is zowel het aanbod als het gebruik van formele kinderopvang sterk toegenomen. Deze wet bracht uniformiteit in de subsidiëring van kinderopvang. Om de kinderopvang ook voor de midden- en hogere inkomens[3] toegankelijk te maken, is vervolgens in 2006 en 2007 de kinderopvangtoeslag verhoogd. Betaalden ouders in 2005 gemiddeld nog 37% van de kosten, in 2007 was dit gedaald naar 19%. Hierdoor kreeg

[1] Het CBS geeft voor de gastouderopvang alleen het aantal deelnemende kinderen ('kindkoppelingen'). Voor KDV en BSO geeft het zowel het aantal deelnemende kinderen als het aantal beschikbare plaatsen.

[2] Zie bijvoorbeeld W. Portegijs, B. Hermans en V. Lalta, 2006, *Emancipatiemonitor 2006*, SCP/CBS, Den Haag.

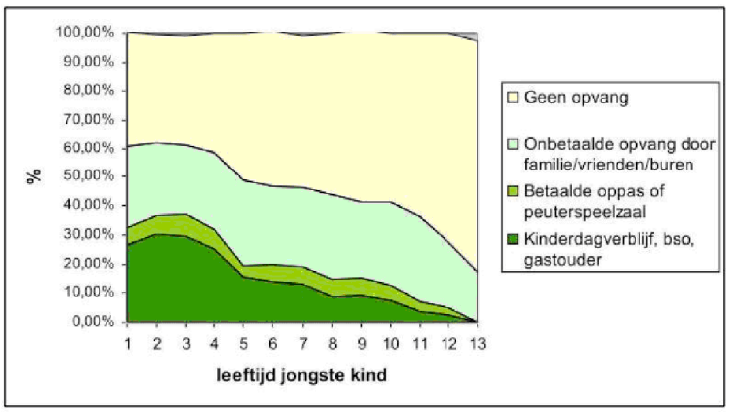
[3] Deels ter compensatie van de resulterende hogere ouderbijdrage na de invoering van de Wet kinderopvang voor de hogere inkomens, zie J. Plantenga, Y. Wever, B. Rijkers en P. de Haan, 2005, Arbeidsmarktparticipatie en de kosten van kinderopvang, *Economisch Statistische Berichten*, nr. 4455, blz. 115.

de vraag naar formele kinderopvang een extra impuls. Daarnaast zette de Wet kinderopvang de deur open voor een sterke groei in de gastouderopvang (130% in 2007). Voor invoering van de Wet kinderopvang werden alleen de kosten van het gastouderbureau vergoed. Door de Wet kinderopvang kregen ouders een subsidie per uur opvang en werd het bovendien mogelijk om opvang door familie en bekenden op te voeren als gastouderopvang. Voor veel ouders en gastouders bleek dit een interessante financiële bonus.
In 2008 werden ongeveer 715.000 kinderen uit ongeveer 468.000 gezinnen via de kinderopvangregeling opgevangen (zie tabel 1). In 2004 waren dit nog 340.000 kinderen. Dat is een groei van 375.000 kinderen. Tussen 2005 en 2008 is sprake van een groei van 91% van het aantal kinderen dat gebruik maakt van formele opvang, waarvoor de ouders een kinderopvangtoeslag ontvangen. De groei sinds 2005 is als volgt over de verschillende opvangvormen verdeeld:

	Niveau				Mutatie in %			
	2005	2006	2007	2008	2006	2007	2008	Totaal
Dagopvang	224000	234000	293000	322000	4%	25%	10%	44%
Buitenschoolse opvang	121000	133000	188000	238000	10%	41%	27%	97%
Gastouderopvang	30000	46000	106000	155000	53%	130%	46%	417%
Totaal aantal kinderen	375000	413000	587000	715000	10%	42%	22%	91%

Tabel 1: Aantal kinderen met kinderopvangtoeslag 2005-2008. Bron: OCW

Door deze groei gaat inmiddels 55% van de kinderen tussen de 0 en 4 jaar naar de formele kinderopvang (dagopvang en gastouderopvang). In de leeftijdscategorie van 4 tot 12 jaar maakte in 2008 17% van de kinderen gebruik van buitenschoolse opvang of gastouderopvang. Het gebruik van formele opvang neemt af, naarmate het jongste kind in het gezin ouder wordt. Figuur 2 geeft dit weer.



Figuur 2: Gebruik opvang naar leeftijd jongste kind, 2007. Bron: CBS Statline

Onbedoeld gebruik lijkt vooralsnog mee te vallen
Het groeiende gebruik van formele kinderopvang lijkt grotendeels wel te worden aangewend voor de combinatie van arbeid en zorg. Onderstaande tabellen laten zien dat er een verband bestaat tussen de hoeveelheid uren die de minstverdienende partner werkt en het aantal uren kinderopvang dat het

gezin gebruikt. ~~Ze toont tabel 2 dat van de 47.000 huishoudens waarvan de minstverdienende partner minder dan 16 uur werkt ruim 3000 (7%) huishoudens meer opvang gebruiken dan ze voor werk en reistijd nodig hebben (dit wordt onbedoeld gebruik genoemd).~~ Het probleem van onbedoeld gebruik (meer formele opvang gebruiken dan voor werk en reistijd nodig is) ~~bestaat dus wel maar~~ lijkt op basis van deze tabellen niet groot. Naar schatting neemt 2% van de huishoudens een aandeel van meer dan 130% formele opvanguren af ten opzichte van de arbeidsuren van de minstverdienende partner.[4] Verder is duidelijk dat in veel gevallen minder formele opvang wordt gebruikt dan de minstverdienende partner werkt. Dit wijst erop dat veel gezinnen informele opvang gebruiken naast formele opvang om in de totale opvangbehoefte te voorzien.

	uren opvang				
uren werk	tot 12 uur	12 – 20 uur	meer dan 20 uur	totaal	aantal huishoudens x 1000
tot 16 uur	56	37	7	100	47
17-24 uur	28	40	32	100	155
25 uur of meer	11	19	69	100	163
totaal	24	30	45	100	365

Tabel 2: Verdeling van gebruikers van opvang naar uren werk van de minstverdienende partner en uren opvang; totale opvang 0-3 jarigen Bron: AVO(2007), SCP-bewerking

	uren opvang				
uren werk	tot 12 uur	12-24 uur	meer dan 24 uur	totaal	aantal huishoudens x 1000
tot 16 uur	32	52	17	100	60
17-24 uur	20	39	41	100	139
25 uur of meer	13	29	57	100	157
totaal	19	37	44	100	356

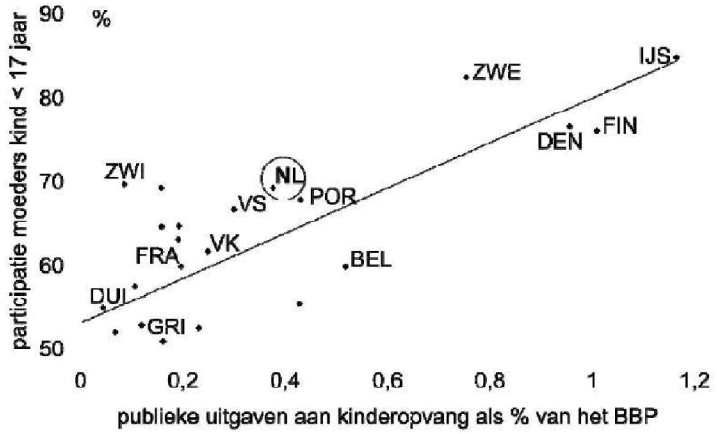
Tabel 3: Verdeling van gebruikers van opvang naar uren werk en dagdelen opvang; totaal opvang 4-12 jarigen Bron: AVO(2007), SCP-bewerking

Internationaal is er een verband tussen de publieke uitgaven aan opvang en arbeidsparticipatie

In internationaal perspectief is duidelijk dat er een positief verband bestaat tussen publieke uitgaven aan kinderopvang en arbeidsparticipatie van moeders (zie onderstaande figuur).

Figuur 3: participatiegraad afgezet tegen uitgaven aan kinderopvang. Bron CPB

[4] Inschatting SCP, niet-representatief vanwege de kleine steekproef

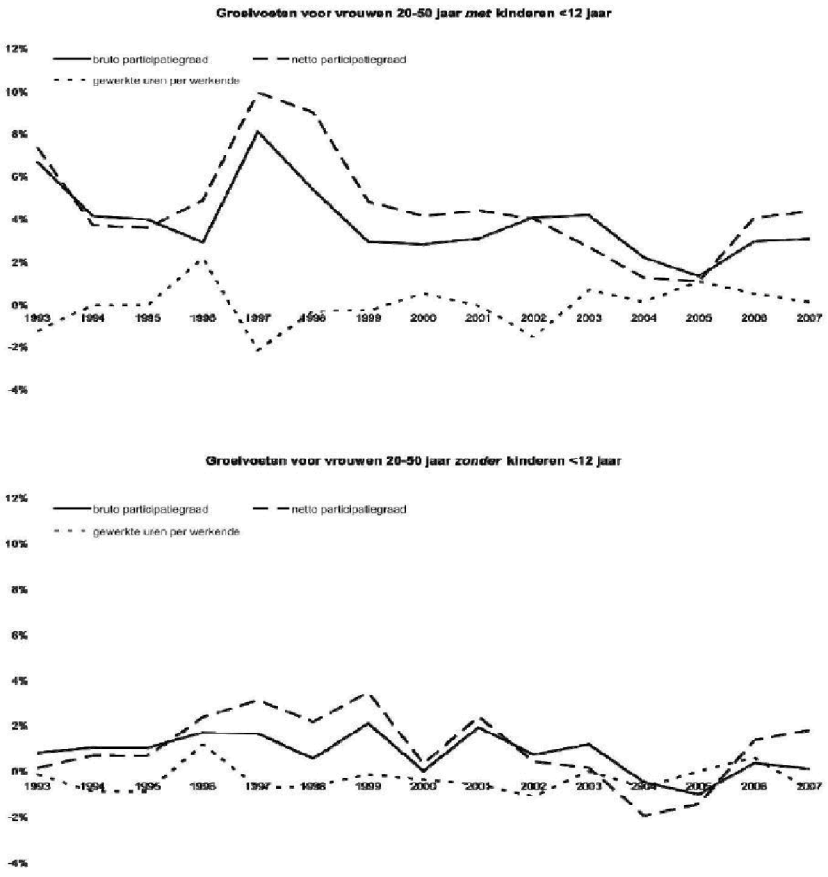


Nederland staat inmiddels in de middenmoot als het gaat om de publieke uitgaven aan kinderopvang. De Scandinavische landen besteden nog aanzienlijk meer aan kinderopvang, terwijl de deelnamepercentages in Scandinavie gemiddeld niet ver afwijken van de deelnamepercentages in Nederland. Belangrijke oorzaken voor deze hogere uitgaven zijn de latere schoolgaande leeftijd in deze landen en het hogere gebruik van opvang in voltijd. Dit vergroot de publieke uitgaven aan kinderopvang. Wel is in Nederland het ouderschapsverlof gemiddeld driekwart jaar korter, wat juist in Nederland tot meer uitgaven aan kinderopvang zal leiden. De publieke uitgaven aan kinderopvang zullen waarschijnlijk nog stijgen als de participatiegraad toeneemt en als het aantal gewerkte uren per vrouw groeit. Het verband tussen de publieke uitgaven aan kinderopvang en de participatie van vrouwen is tweeledig: een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen leidt tot meer publieke uitgaven aan kinderopvang, anderzijds bevorderen kinderopvangsubsidies de arbeidsparticipatie van vrouwen.

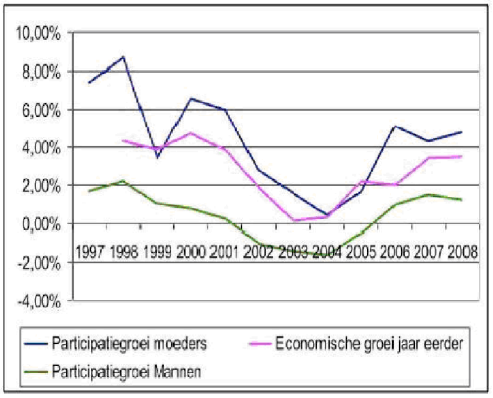
1.2 Achterliggende factoren

De participatie van moeders is sterk toegenomen…

De participatie van alle vrouwen is de laatste jaren gestegen, waarbij vooral de participatie van moeders sterk is gegroeid. In figuur 4 en 5 is te zien dat de participatie van moeders aan het eind van de vorige eeuw harder is gegroeid dan die van vrouwen zonder kinderen. Verder zien we dat de groei in de participatie van vrouwen met jonge kinderen een stuk hoger is geweest dan die van vrouwen zonder jonge kinderen over de gehele periode, zowel bruto (inclusief werkzoekenden) als netto (exclusief werkzoekenden). Dit komt deels door cohort- en leeftijdseffecten. Sinds het midden van de jaren '90 lijkt de participatiegroei voor beide groepen trendmatig te dalen.



Figuur 4&5: participatie vrouwen met en zonder kinderen. Bron: CBS



Figuur 6 Bron: CBS Statline

... maar dit is deels ook een conjunctureel effect

Figuur 6 zet de economische groei en de toename in netto arbeidsparticipatie van moeders en van mannen tegen elkaar af. De participatie loopt normaliter iets achter bij de conjuncturele ontwikkeling. Daarom is de BBP-groei getoond met een jaar vertraging. De gelijkenis is dan helder: de verandering in de hoogte van de groei van de participatie hangt sterk samen met de conjunctuur. De participatie van moeders groeit structureel snel, terwijl de participatie van mannen ook sterk samenhangt met de conjunctuur maar structureel nauwelijks meer groeit.

Het is nog te vroeg voor conclusies

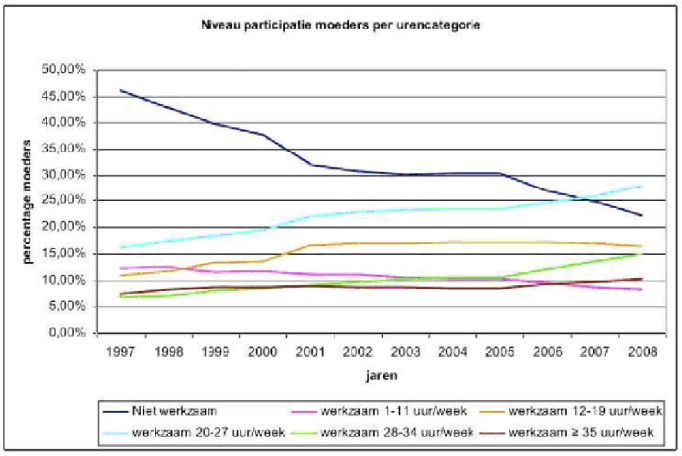
In figuur 4 en 5 zien we dat de groei in de participatie van vrouwen met jonge kinderen een stuk hoger is geweest dan die van vrouwen zonder jonge kinderen over de gehele periode, zowel bruto (inclusief werkzoekenden) als netto (exclusief werkzoekenden). Dit komt deels door cohort- en leeftijdseffecten. Sinds het midden van de jaren '90 lijkt de participatiegroei voor beide groepen trendmatig te dalen. In 2006 en 2007 zien we een opleving in de groei voor beide groepen. Deze groei hangt grotendeels samen met de conjuncturele situatie. Wel is de opleving voor vrouwen met kinderen groter, terwijl de participatiegroei voor vrouwen met kinderen juist sneller lijkt te dalen tussen 1993 en 2005. Voor antwoorden op de vraag of we hier te maken hebben met een trendbreuk is meer tijd nodig.

Nog steeds werken veel vrouwen in deeltijd...

De groei van het aantal uren in de twee bovenstaande figuren verschilt niet opvallend. Het aantal gewerkte uren per werkende is redelijk constant gebleven voor beide groepen. De grote toestroom van vrouwen met kinderen op de arbeidsmarkt had het gemiddeld aantal gewerkte uren voor deze categorie kunnen drukken, maar dit is niet gebeurd.

In onderstaande figuur is te zien hoe de arbeidsduur van moeders zich heeft ontwikkeld. Te zien is hoe het aantal niet-werkzame moeders met minderjarige kinderen tussen 1996 en 2008 sterk is afgenomen. Met name het aantal moeders met minderjarige kinderen met een baan tussen de 20-27 uur is in die tijd sterk toegenomen van 16% naar 28%. Moeders met minderjarige kinderen zijn ook meer uren gaan werken: het aantal moeders met minderjarige kinderen met grote deeltijdbanen (20-

27 uur en 28-34 uur) is gestegen van 35,6% in 2006 naar 39,5% in 2007 (zie figuur hieronder). Verder is het percentage moeders met minderjarige kinderen dat helemaal niet werkt sterk afgenomen. Ook vrouwen die geen jonge kinderen meer hebben blijven vaak in deeltijd werken[5]. Het is waarschijnlijk dat als moeders dankzij bijvoorbeeld een goede kinderopvangregeling minder in arbeidsuren teruggaan, dit ook gevolgen heeft voor hun arbeidsduur als de kinderen groot zijn.



Figuur 7: Kleine en grote banen Bron: CBS Statline

…maar de opvattingen veranderen wel

Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft verschillende onderzoeken verricht naar de sociaal-culturele opvattingen van de Nederlandse bevolking omtrent de combinatie van arbeid en zorg. Hieruit blijkt dat deze opvattingen veranderen. Men vindt het nu minder bezwaarlijk dan vroeger wanneer vrouwen met jonge kinderen buitenshuis werken. Begin jaren 80 vond 65% van de vrouwen en 60% van de mannen het niet bezwaarlijk als de vrouw buitenshuis werkte wanneer zij schoolgaande kinderen had. In 2004 was dit gestegen naar 90% van de vrouwen en 85% van de mannen. Opvattingen over de ideale arbeidsduur voor mannen en vrouwen zijn wel traditioneler. Het merendeel van de ondervraagden (in 2006) vindt niet werken of een deeltijdbaan voor vrouwen met nog niet naar schoolgaande kinderen, en een grote deeltijdbaan of een fulltime baan voor vaders, ideaal. [6] Bovendien blijken zowel de arbeidsparticipatie als het gebruik van formele kinderopvang afhankelijk van de mate waarin de omgeving participeert en formele kinderopvang gebruikt. Een nieuwe analyse van de opvattingen over kinderopvang zou meer licht kunnen schijnen op de rol die te kinderopvangtoeslag speelt bij het vergroten van de acceptatie van kinderopvang.[7]

1.3 Wat is de omvang en de ontwikkeling van het budget van de kinderopvangtoeslag?

De uitgaven aan kinderopvangtoeslag vertonen sinds 2006 een enorme groei. Zowel de omvang als de snelheid van deze groei hebben de prognoses behoorlijk overtroffen. In deze paragraaf wordt de groei van de regeling en de ontwikkeling van het budget beschreven, inclusief de bijstellingen die

[5] Portegijs et al 2008
[6] Participatiemonitor 2008, Hoofdstuk 5, SCP 2008
[7] Ooms, Eggink, Van Gameren, Moeders, werk en kinderopvang in model, SCP 2007

daarin zijn gedaan. Vervolgens wordt nader ingegaan op de ontwikkelingen ten aanzien van de toekomstige kinderopvanguitgaven.

Wat gaat er aan middelen in de kinderopvangtoeslag om?
De uitgaven aan opvang voor 0-12-jarigen via de kinderopvangtoeslag bedroegen in 2008 €2,8 miljard. Hiervan werd €1,6 miljard uitgegeven aan dagopvang, €0,6 miljard aan buitenschoolse opvang en €0,6 miljard aan gastouderopvang. Vanuit de filosofie van de Wet Kinderopvang wordt de formele kinderopvang tripartiet gefinancierd door de overheid, de werkgevers en de ouders. Werkgevers betalen sinds 2007 verplicht mee middels een opslag op de werkloosheidspremie. In 2008 kwam dat neer op een bijdrage van €659 miljoen. De overheid betaalt deze werkgeversbijdrage aan ouders uit via de toeslag. Het 'ontbrekende werkgeversdeel' bij alleenstaanden en zelfstandigen is voor rekening van de overheid.[8] Ouders betalen een eigen bijdrage die afhankelijk is van het verzamelinkomen: hoe hoger het inkomen hoe groter de eigen bijdrage. Voor het tweede en volgende kind liggen de subsidievoeten hoger dan voor het eerste (= duurste) kind.

Tabel X Verdeling kosten formele opvang (in %)

	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

*de geraamde percentages van 2009 t/m 2011 hebben een bandbreedte van minimaal 1%
Bron: Belastingdienst, bewerking OCW

De volgende tabel schetst de ontwikkeling van de middelen die zijn gemoeid met de Wet Kinderopvang vanaf de begroting 2004 tot en met de begroting 2009.

Tabel X Ramingen en realisaties Wet kinderopvang (x € miljoen1.000.000)

	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					

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

Wat zijn de verklaringen voor de groei van het kinderopvangbudget sinds 2005?

1. In 2005, het eerste jaar van de nieuwe Wet Kinderopvang, was de begroting ten opzichte van 2004 met bijna €200 miljoen opgehoogd. De realisatie liet een onderschrijding van het budget van zo'n €100 miljoen (-13%) zien. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn een afwachtende houding van

[8] Ook voor andere groepen neemt de overheid het ontbrekende werkgeversdeel voor haar rekening: studenten via de toeslag en inburgeringsplichtigen, reintegrerenden en ouders met een sociaal-medische indicatie via een budget bij de gemeenten

ouders en ondernemers ten aanzien van de nieuwe wet, onwennigheid met de nieuwe regeling (zoals de opgave van een te hoog verzamelinkomen en verlate aanvragen in kalenderjaar 2006) en een financiële achteruitgang voor een deel van de ouders (hogere inkomensgroepen).

2. In 2006 is er €130 miljoen geïntensiveerd in de subsidietabel voor de kinderopvangtoeslag (ouderbijdragetabel), waardoor kinderopvang voor ouders financieel aantrekkelijker werd. Het budget is daartoe verruimd. De realisatie was in 2006 vrijwel gelijk aan de begroting.
3. Vanaf 2007 stijgen de jaarlijkse uitgaven veel sterker. Ten eerste werd in 2007 het budget op de begroting fors verhoogd door de invoering van de verplichte werkgeversbijdrage (€477 miljoen) en opnieuw door intensiveringen in de ouderbijdragetabel, ten gunste van de midden- en hoge inkomens (€125 miljoen). Met deze maatregelen werd de ouderbijdrage tussen 2005 en 2007 ongeveer gehalveerd.[9] De groei in het gebruik van de kinderopvangtoeslag bleek in 2007 echter nog groter dan ex ante was begroot. De begroting wordt in 2007 met €495 miljoen overschreden. Er zijn meerdere oorzaken voor deze overschrijding:
   - De beleidsmatige keuze om meer gezinnen voor de regeling in aanmerking te doen komen dan voorheen door de invoering van de verplichte werkgeversbijdrage en de oprekking van de inkomensgrens naar €130.000,-. Deze boekhoudkundige groei bleek groter dan ex ante was begroot (circa €20 miljoen) en had een omvang van circa €53 miljoeln[10].
   - Het gedragseffect van het goedkoper worden van kinderopvang was waarschijnlijk groter dan ex ante was begroot. Van de extra investering in 2007 van €125 miljoeln was €12,5 miljoen geraamd voor gedragseffecten. Het goedkoper worden van kinderopvang – door de wijziging van de tabel en de invoering van de verplichte werkgeversbijdrage voor iedereen – leidde ertoe dat het aandeel van ouders in de kosten terugliep van 30% in 2006 naar 19% in 2007. Een groot deel van de overschrijding in 2007 is waarschijnlijk toe te schrijven aan een gedragseffect ten gevolge van deze gunstige ontwikkelingen, alsmede door de toenemende beschikbaarheid van kinderopvang al dan niet in combinatie met een vergroot draagvlak.
   - Zeer sterke groei van de gastouderopvang, waaraan de substitutie van reeds bestaande informele naar formele opvang vermoedelijk een belangrijke bijdrage heeft geleverd.[11]
   - Een puur technische verklaring: er vonden in 2007 incidenteel relatief meer nabetalingen plaats over het voorafgaande jaar, met per saldo een omvang van zo'n €65 miljoen, omdat ouders hun inkomsten te hoog en/of hun gebruik te laag hadden ingeschat..
4. In 2008 zette de groei van 2007 zich verder door. In dat jaar waren er geen beleidswijzigingen, maar was er, naast de gunstige conjunctuur, vermoedelijk sprake van een na-ijl van de gedragseffecten en een verdere substitutie van informele naar formele opvang bij de gastouderopvang.

In bijlage 1 wordt nader ingegaan op de genomen maatregelen bij de begrotingsoverschrijdingen. De precieze effecten van deze maatregelen moeten nog blijken ~~en gemonitord worden~~.

Hoe hebben de overheidsuitgaven per kind zich ontwikkeld?

Sinds de invoering van de Wet Kinderopvang in 2005 is het aantal kinderen met een toeslag bijna verdubbeld (zie Tabel 1 in Hoofdstuk 1). Daarnaast steeg per saldo het gemiddeld aantal opvanguren per kind, met name bij de gastouderopvang.

Tabel Gemiddeld uurgebruik per kind per jaar

[9] CPB 2006, MEV 2007
[10] Berekeningen OCW op basis van gegevens kinderopvangtoeslag 2006 en 2007. CBS data geven aan dat in 2006 zo'n 16% van de formele opvang buiten de Wet Kinderopvang plaatsvond. In 2007 was dit gedaald naar 6,4%
[11] Zie Research voor beleid (2008) en CPB (mei 2008).

	2005	2006	2007	2008	Mutatie in % 2005-2008
Dagopvang	945	911	951	1034	9%
Buitenschoolse opvang	478	463	453	493	3%
Gastouderopvang	560	527	557	706	26%

Bron: Belastingdienst, bewerking OCW, peildatum oktober 2008

Op basis van de geschetste ontwikkeling van het budget en van de ontwikkeling in het volume kinderen valt ook iets te zeggen over de ontwikkeling van de gemiddelde overheidsuitgaven per kind. Tussen 2005 en 2008 nam het aantal kinderen dat gebruik maakt van de kinderopvangtoeslag toe van 375.000 naar 715.000 kinderen. In dezelfde periode stegen de begrotingsuitgaven van €667 miljoen naar €2.825 miljoen. Omdat in 2007 de werkgeversbijdrage verplicht werd en daardoor via de begroting ging lopen, moet het daarmee gemoeide bedrag hier worden verrekend (-/- € 659 miljoen). De 'netto' overheidsuitgaven komen daarmee uit op €2.169 miljoen.

Tabel Ontwikkeling gemiddelde overheidsuitgaven per kind (in reële prijzen)

jaar	aantal kinderen met toeslag	uitgaven bruto	uitgaven netto (-/- werkgevers bijdrage)	gemiddelde uitgaven (netto) per kind per jaar
2005	375000	€ 667 mln	€ 667 mln	€ 1779-
2008	715000	€ 2.825 mln	€ 2.169 mln	€ 3034-

De gemiddelde overheidsuitgaven per kind per jaar zijn tussen 2005 en 2008 aanzienlijk toegenomen, van €1.779 naar €3.034 (circa 70%).[12] Hier zijn verschillende verklaringen voor:

1. Groter aandeel van de overheid in de totale kosten. Met de beleidsintensiveringen van 2006 (€130 miljoen) en 2007 (€125 miljoen) ging de overheid een groter aandeel van de kosten voor haar rekening nemen, ten gunste van de ouders. Deze intensiveringen hebben zoals hierboven geschetst ex post een grotere omvang gehad, waarmee het aandeel van de overheid groter uitviel. Daar komt nog bij dat het werkgeversdeel relatief kleiner is geworden, doordat de premieopslag niet jaarlijks meebeweegt met de groei in het volume of de uitgaven[13]. Aangezien de groei in 2008 hoger is uitgevallen dan verwacht heeft de overheid hiervoor bijgepast. Door de ingezette maatregelen daalt naar verwachting het overheidsaandeel in de uitgaven vanaf 2009 weer enigszins (**tabel X**);
2. Het gemiddeld uurgebruik per kind is in deze periode van 3 jaar toegenomen. Bij de dagopvang met 9%, de BSO met 3% en de gastouderopvang met 26%;
3. De uurprijsontwikkeling werkt – voor zover het prijzen tot aan de maximum uurprijs betreft – door op de overheidsuitgaven. De prijsontwikkeling in de markt bedroeg in deze periode +12,5% (de inflatie over deze periode bedroeg +5,3%.) Bijna eenvijfde van de stijging van de overheidsuitgaven aan kinderopvang per kind wordt hiermee verklaard.

Wat zijn de ramingen voor de kinderopvangtoeslag?

heeft opmaak toegepast: Lettertype: Vet

heeft opmaak toegepast: Lettertype: Vet

[12] Vanuit collectieve lasten geredeneerd, dus inclusief werkgeversbijdrage, ligt de gemiddelde bijdrage aan kinderopvang per kind per jaar op €3.951,-.

[13] De verplichte werkgeversbijdrage wordt gefinancierd door een opslag van 0,34% op de sectorpremie en wordt uitgekeerd door de Belastingdienst/Toeslagen. Vanwege de vastgestelde budgettaire kaders en de strikte scheiding tussen het inkomsten- en uitgavenkader is het in deze kabinetsperiode niet mogelijk de werkgeversbijdrage te laten meegroeien met het uitgavenniveau van de kinderopvangtoeslag.

De vele bijstellingen van het kinderopvangbudget in korte tijd maakt duidelijk dat deze jonge wet met de opeenvolgende intensiveringen nog niet is 'uitgetrild'. Bovendien moet nog blijken hoe groot de effecten van de recente en aankomende ombuigingsmaatregelen op de uitgaven zullen zijn. Per 1 januari 2009 is de subsidietabel voor de kinderopvangtoeslag aangepast en is de maximum uurprijs voor alle opvangvormen bevroren op €6,10.[14] Daarnaast wordt per 1 januari 2010 de gastouderopvang gewijzigd. De maximaal te vergoeden uurprijs wordt voor de professionele mini-crèches €4,- en voor de thuisopvang €2,50 per uur. Tevens wordt het aantal te vergoeden uren per maand voor de thuisopvang gemaximeerd op 52 uur per maand. De maximum uurprijs voor de buitenschoolse opvang wordt met 7% verlaagd. Deze ontwikkelingen maken dat de uitgavenraming voor de kinderopvangtoeslag nog steeds met meer dan de gebruikelijke onzekerheid is omgeven. Daarbovenop komt nog de onzekerheid van het effect van de huidige economische crisis op het gebruik van kinderopvang (zie bijlage).

2008-2011: Afvlakkende groei KDV en BSO, en omslag gastouderopvang vanaf 2010

De formele opvang groeide in 2008 nog behoorlijk door. In 2008, en naar verwachting in mindere mate in 2009, hebben we nog te maken met de naijl-effecten van de intensiveringen van 2006 en 2007.[15] Het CPB verwacht dat op de middellange termijn (vanaf 2010) de volumegroei in de kinderopvang terug zal vallen tot ver onder de trend van 1994-2004 (11%, zie 1.1), ook zonder de (voorgenomen) ombuigingen voor 2009 en 2010. Het CPB gaat er daarbij vanuit dat de participatie van vrouwen tussen de 20 en 45 jaar de komende jaren veel minder hard zal groeien dan in het verleden en dat het aanbod van kinderopvang de vraag grotendeels heeft ingehaald: de wachtlijsten zijn sterk afgenomen. Verder neemt het aantal kinderen naar verwachting af[16] en zal de prijs voor ouders niet meer zo sterk dalen als in het verleden. Bovendien is de redenering dat met de flinke groei-op-groei in de periode 2007-2009 in korte tijd een hoog uitgaven- en volumeniveau in de kinderopvang wordt bereikt dat niet exponentieel zal blijven doorgroeien. Anders gezegd: vanaf 2009 verwacht het CPB sterk lagere groeipercentages dan tijdens de periode 2005-2008, die overigens bij dit hoge uitgavenniveau nog steeds voor een substantiële absolute groei in volume en uitgaven zorgen. In onderstaande tabel zijn de in 2008 geraamde volumegroei voor 2008 t/m 2011 per opvangsoort weergegeven, met de gerealiseerde groeipercentages over 2006 en 2007. (In de bijlage staat de tabel inclusief maatregelen).

Tabel **Raming groei kinderopvang via Wet Kinderopvang 2008-2011, in volume (excl. maatregelen 2009-2010)**

	2006*	2007*	2008	2009	2010	2011
Dagopvang	4%	21%	23%	9%	4,5%	4,5%
Buitenschoolse opvang	11%	31%	36%	18%	9%	9%
Gastouderopvang	53%	113%	84%	30%	0%	0%
Totaal kinderopvang	*10%*	*35%*	*35%*	*15%*	*4,5%*	*4,6%*

*realisaties

[14] De voorlopige realisaties over het eerste kwartaal van 2009 sluiten aan bij het verwachte groeipad.
[15] Verklaringen voor deze blijvend hoge groei bij de KDV en de BSO zijn ondermeer een resterend effect van de daling in de ouderbijdrage, en voor de BSO bovendien nog een effect van de motie Van Aartsen/Bos die scholen sinds 2007 verplicht buitenschoolse opvang te regelen als ouders daarom vragen.
[16] [16] Het aantal kinderen van 0 tot 4 jaar daalt tussen 2009 en 2014 naar verwachting met 3,4% en het aantal kinderen van 4 t/m 12 jaar (BSO-leeftijd) daalt in dezelfde periode met 5,5%. CBS Bevolkingsprognose, 2008.

De internationale vergelijking die het CPB heeft gemaakt in de MEV 2009[17], ondersteunt de verwachting dat, in ieder geval bij de dagopvang, en bij een constante deeltijdfactor, de grootste groei er wel uit is vanaf 2010. Door de voorgestelde ombuigingen in de ouderbijdragentabellen voor 2009 zal de ouderbijdrage bovendien juist weer wat gaan stijgen, in tegenstelling tot in het verleden. Dit drukt de groei in de dagopvang en de BSO.[18] Het is dus waarschijnlijk dat de groei de komende jaren zal afvlakken, maar de raming is mede gezien de sterke veranderingen in de groei in het recente verleden wel met de nodige onzekerheid omgeven. Zo is er nog geenEen goed inzicht in het zogenaamde 'sneeuwbaleffect' bij ouders is er nog niet.[19] Ook is er onvoldoende inzicht in de verdere ontwikkelingen en de effecten van een groter en beter aansluitend aanbod van buitenschoolse opvang en de mogelijk positieve veranderende voorkeur van ouders[20]. Bovendien is niet duidelijk in hoeverre de wachtlijsten de komende jaren nog verder weggewerkt kunnen worden. Ook valt niet uit te sluiten dat de deeltijdfactor van vrouwen zich wel nog uitbreidt. De ombuigingen bij de gastouderopvang leiden naar verwachting in elk geval tot een sterke afname van de uitgaven aan formele gastouderopvang in 2010 en verder.[21] Of de door OCW ingeschatte overstap van 20% van de kinderen naar dagopvang en BSO vanuit de gastouderopvang zich in de deze mate voordoet, zal moeten blijken. De hier bovengenoemde factoren vormen een opwaarts risico ten opzichte van de raming.

2012 – 2014: Meer dan de gebruikelijke onzekerheden

Het groeipad 2012-2014 is om verschillende redenen op dit moment lastiger te ramen dan gebruikelijk. Ten eerste vanwege de onzekerheid over de effecten van de maatregelen die in 2009 en 2010 zijn/ respectievelijk worden genomen: het kan zijn dat de effecten zich in andere mate zullen voordoen of met vertraging zullen optreden. Ten tweede vanwege de onzekerheid over de mogelijke doorwerking van de lagere economische groei op het gebruik van kinderopvang (zie bijlage).

In onderstaande tabel zijn drie scenario's (laag, midden en hoog) weergegeven die zijn gebaseerd op eerdere analyses van het CPB over de volumegroei t/m 2011, naast het groeipad dat in de begroting 2009 is verwerkt.[22] Deze scenario's zijn overigens exclusief de effecten van de economische crisis. De scenario's reflecteren de aanzienlijke onzekerheid bij de volumegroei vanaf 2012. Wel duidelijk is dat er nog substantiële groei mogelijk is - van circa 2,5% tot 9% - bovenop de volumegroei die ten grondslag ligt aan de uitgavenontwikkeling in de OCW-begroting van 2009[23]. De omvang daarvan is vooralsnog lastig in te schatten. Enerzijds is er nog een aanzienlijk potentieel van ouders/kinderen dat geen gebruik maakt van gesubsidieerde kinderopvang. Dit geldt vooral voor buitenschoolse opvang. Anderzijds is het lastig inschatten in welke mate beleidsmaatregelen, zoals die in de gastouderopvang, de groei afremmen. Voor de dagopvang en de buitenschoolse opvang wordt gaan wij in het lage scenario uitgegaan van 50 procent minder groei en in het hoge scenario respectievelijk van 50 procent meer groei in het hoge scenario. Met name de onzekerheden bij de groei in de gastouderopvang zijn moeilijk in te schatten. Enerzijds blijft er een substantieel potentieel van informele (onbetaalde) opvang dat gebruik kan gaan maken van de regeling, waarbij het wel de vraag

[17] 5.2.2. Internationaal perspectief uit: MEV 2009, Speciale onderwerpen, Kinderopvang, CPB september 2008
[18] Zie MEV 2009. Paragraaf 5.2.3 geeft de structurele effecten van de voorgestelde ombuigingen.
[19] SCP signaleert dit fenomeen in 'Moeders, werk en kinderopvang in model' (2007): vrouwen maken meer gebruik van formele kinderopvang naarmate hun omgeving dat ook doet. Vraag is wel of dit een causaal verband betreft.
[20] SCP, Emancipatiemonitor 2006 en 2008. De acceptatie van buitenschoolse opvang is tussen 2004 en 2008 onder vrouwen toegenomen van 24% naar 34%, onder mannen van 26% naar 44%
[21] Zie MEV 2009. Aangenomen is dat de structurele besparing al in 2010 optreedt, de formele gastouderopvang wordt gemakkelijk weer informeel.
[22] OCW heeft voor deze commissie, op basis van de eerdere analyses van het CPB, drie scenario's gemaakt voor de volumegroei van de uitgaven aan kinderopvang, welke in technische zin zijn afgestemd met het CPB en Financiën.
[23] *het onderliggend groeipad voor 2012 en verder is nog gebaseerd op het ramingsmodel 2003 van SCP/SEO

is hoeveel ouders/gastouders zich in 2011 nog niet hebben aangepast aan de regeling: een opwaarts risico. Anderzijds is er de nodige onzekerheid bij het effect van de ombuigingen bij de gastouderopvang. ~~W~~wellicht zal~~is~~ een groter deel van de gastouderopvang ~~opvang die~~ niet als minicrèche ~~zal~~ worden aangemerkt. ~~Dit is wellicht~~ een neerwaarts risico. Gegeven de hoge mate van onzekerheid bij de groei van de gastouderopvang en het effect van de voorgestelde ombuigingen is vooralsnog in de drie scenario's verondersteld dat het volume in de gastouderopvang constant blijft na 2011.

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

		2012	2013	2014
Dagopvang	Begroting 2009	1,6%	1,6%	1,6%
	Laag	2,25%	2,25%	2,25%
	Midden	4,50%	4,50%	4,50%
	Hoog	6,75%	6,75%	6,75%
BSO	Begroting 2009	4,3%	4,1%	4,0%
	Laag	4,5%	4,5%	4,5%
	Midden	9,0%	9,0%	9,0%
	Hoog	13,5%	13,5%	13,5%
Gastouderopvang	Begroting 2009	0,0%	0,0%	0,0%
	Laag	0,0%	0,0%	0,0%
	Midden	0,0%	0,0%	0,0%
	Hoog	0,0%	0,0%	0,0%
Totaal	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%

De drie scenario's leiden tot de volgende opwaartse budgettaire effecten ten opzichte van de begroting 2009 (inclusief realisatie 2008):

Tabel Budgettaire effecten van de drie scenario's (in miljoenen €)

	2012	2013	2014
Laag scenario	12	25	39
Midden scenario	83	171	270
Hoog scenario	152	323	516

H. 2 Effecten op arbeidsparticipatie en kinderen

1.1 Arbeidsparticipatie

Een kinderopvangsubsidie kan de participatie bevorderen…
Een kinderopvangsubsidie is een interessant instrument om de arbeidsparticipatie van met name vrouwen te bevorderen. Kinderopvang is grotendeels complementair aan arbeid, en een daling van de prijs van kinderopvang heeft daarmee een vergelijkbaar effect als een stijging van het loon. Bovendien is de prijs van kinderopvang vaak vooral van invloed op de arbeidsaanbodbeslissing van de vrouw, een groep die relatief sterk reageert op veranderingen in het loon.

… maar er lekt een deel weg
De effectiviteit van kinderopvangsubsidies wordt echter verkleind door twee effecten. Ten eerste moeten de subsidies gefinancierd worden. Dit heeft een negatief effect op de arbeidsparticipatie door de verhoging van de belastingdruk die hiervoor noodzakelijk is. Ten tweede leidt het subsidiëren van formele kinderopvang niet alleen tot meer arbeidsparticipatie, maar ook tot het formaliseren van informele betaalde dan wel onbetaalde opvang. Hierdoor lekt een substantieel deel van de subsidies weg.

De arbeidsaanbodelasticeit is het startpunt…
Om de participatie-effecten van de kinderopvangtoeslag te bepalen is het meest logische vertrekpunt de gevoeligheid van het arbeidsaanbod van vrouwen voor mutaties in het loon (de arbeidsaanbodelasticiteit van vrouwen). Omdat kinderopvang en arbeid deels complementair zijn, heeft een lagere prijs voor kinderopvang grotendeels een vergelijkbaar effect als een stijging van het loon. Naar de arbeidsaanbodelasticiteit van vrouwen is internationaal onderzoek gedaan[24].
De meeste studies vinden een arbeidsaanbodelasticiteit voor vrouwen in gezinnen tussen de 0,3 en 0,5, tegenover 0,1 voor mannen in gezinnen (alleenstaanden mannen en vrouwen zitten hier tussenin). Dit wil zeggen dat een stijging van het loon met 1% zal leiden tot een toename van het arbeidsaanbod tussen 0,3 en 0,5%. Als kosten voor kinderopvang gemiddeld 10% van het loon uitmaken, impliceert dit een elasticiteit van 0,03 a 0,05 van de prijs van kinderopvang op de participatie. Willen we het effect van kinderopvangsubsidies bepalen dan moeten we er dus rekening mee houden dat de (marginale) kosten van kinderopvang voor de meeste ouders een stuk lager zijn dan het (marginale) loon. Verder zal een deel van de ouders overstappen van informele opvang die voorheen goedkoper (of om andere redenen aantrekkelijker) was, dit beperkt verder de mate waarin een lagere prijs van formele opvang zich vertaalt in een hoger netto loon voor ouders. Bovenstaande factoren kunnen verklaren waarom de meeste studies slechts een relatief beperkt effect vinden van kinderopvangkosten op de participatie van vrouwen, al is er nog een behoorlijke spreiding in de elasticiteiten, zie **Bijlage X.X**. Deze micro studies abstraheren verder van het effect van compenserende belastingen op de participatie.[25]

heeft opmaak toegepast: Lettertype: Vet
heeft opmaak toegepast: Lettertype: Vet
heeft opmaak toegepast: Lettertype: Vet

[24] Zie bijvoorbeeld het overzicht in Jaumotte, 2004, *Labour force participation of women: empirical evidence on the role of policy and other determinants in OECD countries*
[25] Zie Jongen, E., 2009, Child care subsidies revisited, CPB Document, te verschijnen.

…maar geen volledige verklaring

De kosten van kinderopvang alleen kunnen het gebruik ervan niet volledig verklaren, net als verschillen in lonen de verschillen in participatie niet volledig kunnen verklaren. Aanbodbeperkingen of kinderopvang van lage kwaliteit kunnen een drukkend effect hebben op de beslissing van ouders om gebruik te maken van opvang en om te participeren. Verder zullen binnen een huishouden de arbeidsaanbodbeslissingen van de partners natuurlijk niet onafhankelijk van elkaar worden genomen. Beslissingen binnen het huishouden hangen af van voorkeuren en verdiencapaciteiten van beide ouders, al is het vooralsnog vooral de vrouw die het arbeidsaanbod aanpast na de geboorte van een kind.

Effecten van kinderopvangsubsidies zullen klein zijn

Empirische studies geven aan dat het effect van kinderopvangsubsidies op de participatie positief maar klein zijn. Zoals in het vorige hoofdstuk uiteengezet is na een periode van stagnatie de arbeidsparticipatie van Nederlandse moeders sinds 2005 snel aan het stijgen: van 60% in 2005 naar 69% in 2008. Vooral onder moeders met minderjarige kinderen is de participatie sterk gestegen. Op basis van de in de bijlage getoonde elasticiteiten lijkt deze stijging voorlopig slechts voor een beperkt deel toe te schrijven aan de intensivering van de kinderopvangtoeslag. De trendmatige stijging van de participatie en de gunstige conjunctuur in de afgelopen jaren hebben zeker een rol gespeeld bij deze stijging.

2.2 Kwaliteit: oOntwikkeling van kinderen en dienstverlening

Kinderopvang van goede kwaliteit…
Kwaliteit van kinderopvang is een ruim begrip. Kinderopvang is niet alleen 'opvang', maar moet ook voldoende mogelijkheden bieden voor de ontwikkeling van het kind en de opvoeding door ouders ondersteunen. Ouders zullen geen gebruik maken van kinderopvang, als zij bij deze opvang het idee hebben dat hun kind er zich niet goed voelt. Ouders kijken daarnaast veelal naar zaken als locatie, openingstijden, informatie en prijs. Er gelden landelijke eisen voor de kwaliteit.[26]

…heeft een positief effect op de ontwikkeling van kinderen
De internationale literatuur is redelijk eensgezind in de conclusie dat kinderopvang van goede kwaliteit een positief effect heeft op de ontwikkeling van kinderen[27]. Zo is het duidelijk dat deelname aan kwalitatief goede kinderopvang de cognitieve vaardigheden van kinderen versterkt. Over de vraag welke "inputs" dan cruciaal zijn voor deze uitkomsten is meer verdeeldheid, al lijken een hoger opleidingsniveau van de leidster en opvang in kleinere groepen een positief effect op de ontwikkeling van het kind te hebben, net als specifieke opleidingen gericht op de kinderopvang. In Nederland is hiernaar nog weinig onderzoek verricht. [ ] noemt bekwaamheidsverschillen op jonge leeftijd de belangrijkste factor voor ongelijke onderwijskansen op latere leeftijd en [ ] pleit daarom voor

[26] Er gelden in de kinderdagopvang en buitenschoolse opvang o a. eisen voor wat betreft de leidster-kind ratio, opleidingseisen van leidsters, de ruimte, een risico-inventarisatie omtrent veiligheid en gezondheid, en het gebruik van de Nederlandse taal.
[27] Bijvoorbeeld de zeer uitgebreide *National Day Care Study* in de VS.

kinderopvang van goede kwaliteit.[28] Door een verdere integratie van onderwijs en kinderopvang zal het belang van de educatieve component van kinderopvang verder toenemen. De educatieve component in de kinderopvang is in afgelopen jaren toegenomen door een verdere verspreiding van het aanbod gericht op het tegengaan van onderwijsachterstanden (VVE en brede scholen).[29] Een eventuele toekomstige verbreding van het aanbod vereist eerst nader onderzoek naar de effecten van meer educatie in de kinderopvang op kinderen zonder (een risico op) achterstanden.[30]

Het effect op de arbeidsparticipatie is nauwelijks onderzocht...
Er is internationaal weinig onderzoek gedaan naar het verband tussen de kwaliteit van kinderopvang en arbeidsparticipatie van ouders. Het onderzoek richt zich bijna altijd op het verband tussen de kosten van kinderopvang en arbeidsparticipatie. Uit Amerikaans onderzoek komt naar voren dat een hogere kwaliteit van kinderopvang mogelijk de arbeidsparticipatie bevordert, van met name vrouwen met een lager loon.[31]

...maar ouders zullen alleen kinderopvang gebruiken als het kind zich er goed voelt
Dat het verband niet is vastgesteld, wil niet zeggen dat de kwaliteit van kinderopvang er voor de arbeidsparticipatie niet toe doet. Over het algemeen zullen ouders alleen van kinderopvang gebruik maken, als zij het gevoel hebben dat hun kind zich er goed voelt.[32] Onder een bepaald kwaliteitsniveau zullen ouders dan ook geen gebruik maken van kinderopvang.

De wetenschap onderscheidt een aantal kwaliteitsindicatoren
In de onderzoeksliteratuur naar de kwaliteit van de kinderopvang, worden drie typen kwaliteitsindicatoren onderscheiden. Hierbij gaat het om structurele kenmerken (input, zoals het aantal kinderen per leidster, het opleidingsniveau van de leidster, pedagogisch beleid en ruimte en meubilering), proceskenmerken (throughput, zoals de interactie tussen leidster en kind en de begeleiding van het (samen)spelen van kinderen) en kenmerken die betrekking hebben op de ontwikkeling en het welbevinden van kinderen (output).

Deze kwaliteit van de kinderopvang staat onder druk...
Nederland scoort stabiel op structuurkenmerken als de leidsterkindratio en groepsgrootte. Maar in vergelijking met peilingen uit 1995 en 2001 scoorden kinderdagverblijven in 2005 minder goed op proceskenmerken, als 'individuele zorg' en 'activiteiten'. Er is sprake van een significante daling op alle scores. De daling in kwaliteit was niet aan de orde voor de pedagogische kern van het werk: de

[28] J. Dronkers, De ruggengraat van ongelijkheid; beperkingen en mogelijkheden om ongelijke onderwijskansen te veranderen, 2007.
[29] De literatuur oordeelt wisselend over de effecten hiervan op onderwijsprestaties, zie onder andere: Y. van der Ree (2009), VVE schiet tekort. Doelgroep wordt niet bereikt. Didaktief, 39 (3), pp. 22-23. Meer positieve effecten zijn te bereiken indien wordt voldaan aan onderzochte randvoorwaarden (onder andere minimaal aantal dagdelen, een gunstige leidster-kindratio, een zorgvuldige uitwerking *en* nauwkeurige implementatie van de programma's), zie onder andere: Doolaard en Leseman, Versterking van het fundament, 2008 en Claassen, Knipping, Koopmans en Vierke (2008), leerwinsten over 2000-2004.
[30] Over de kwaliteit van de gastouderopvang is minder bekend. Wel blijkt uit onderzoek van de Universiteit Leiden bij de gastouderopvang in vergelijking met de dagopvang het stressniveau gelijk van kinderen gelijk is, het welbevinden van kinderen hoger, de opvoeders sensitiever en er minder lawaai is. Zie: Universiteit Leiden, Algemene en Gezinspedagogiek en Datatheorie, Groeneveld et al., Welbevinden en stress van kinderen in de kinderopvang, Een vergelijking van kinderdagverblijven en gastoudergezinnen, september 2008
[31] D.L. Vandell en B. Wolfe, Child Care Quality: Does it matter and does it need to be improved?, November 2000, Institute for Research on Poverty.
[32] Zie onder andere: Portegijs et. al., Hoe het werkt met kinderen, 2006. In dit onderzoek geeft een groot deel van de vrouwen aan alleen te willen werken als zij goede opvang kunnen vinden. Het overgrote deel van de vrouwen (98%) dat negatief oordeelt over formele opvang werkt niet, of werkt wel maar gebruikt geen formele opvang. Hierbij moet wel worden aangemerkt dat het gaat om zeggedrag en sociaalwenselijke antwoorden mogelijk een rol spelen (enquêteresultaten).

interacties tussen leidsters en kinderen. De kwaliteit van deze interacties, is tussen 1995 en 2005 voldoende en stabiel gebleven ten opzichte van tien jaar eerder.[33]

…door de sterke groei…
Vervolgonderzoek heeft uitgewezen dat de daling van de proceskwaliteit onder meer veroorzaakt werd door de sterke groei die de kinderopvang heeft doorgemaakt. Het aanbod van leidsters is onvoldoende meegegroeid, waardoor in het verleden meer stagiaires zijn ingezet, leidsters met minder capaciteiten zijn aangenomen en het aantal werkuren van zittende leidsters is uitgebreid.

… en door onvoldoende aansluiting tussen opleiding en arbeidsmarkt
Verder werd duidelijk dat het niveau en de competenties van de leidsters die door de opleidingen worden 'afgeleverd' aan de arbeidsmarkt niet voldoende aansloten bij de behoeften vanuit de sector, zoals onvoldoende aandacht voor pedagogiek en pedagogische vaardigheden.[34]

Dit kan mogelijk worden verbeterd door aanpassingen in de opleiding of functiedifferentiatie
Bekeken kan worden of de huidige MBO-opleiding met de eenjarige specialisatie voor kinderopvang beter kan worden gericht op de benodigde kwaliteit in de sector. Het verhogen van de opleidingseisen is duur en zal moeilijk gaan, gezien de sterke groei van de kinderopvang. Over de effecten ervan wordt nog getwist. ~~Een mogelijk alternatief dat eerst nader onderzoek behoeft, is functiedifferentiatie.~~ In de VS is een experiment uitgevoerd op de Amerikaanse voorschool ~~(Head start)~~ waarbij leraren specifiek geschoold werden door een ervaren voorschool-leraar.[35] Kinderen uit de klassen waar deze interventie plaatsvond, presteerden aan het einde van het jaar significant beter dan kinderen uit klassen waar de leraar een dergelijke training niet gehad had.[36] Een mogelijk alternatief kan het aanbrengen van meer functiedifferentiatie in de kinderopvang zijn. Een HBO- of WO-opgeleide leidster kan daarbij de MBO-opgeleide leidsters van meerdere opvangcentra trainen en begeleiden. Een Nederlandse effectstudie laat zien dat video-interactie begeleiding de interactievaardigheden van leidsters significant kan verbeteren.[37]Het is aan te raden het onderzoek hiernaar voort te zetten. In verschillende landen wordt onderscheid gemaakt tussen pedagogisch medewerkers of onderwijzers en assistenten.[38] Onlangs is het Bureau Kwaliteit Kinderopvang opgericht om onder andere de mogelijkheden voor loopbaanontwikkeling, instroom, doorstroom, functiedifferentiatie en combinatiefuncties te stimuleren.[39]

Met opmerkingen [1]:
zin staat er 2x in, zie 5 regels verder

Met opmerkingen [2]:
ik zou dit stukje over VS voorschool er toch helemaal uithalen: het gaat om leraren op een voorschool, dus sluit niet precies aan op het geschetste probleem in de KOV. Daarbij hebben we het in de wg niet over dit experiment gehad. Wel over het probleem van de niet (meer)-aansluitende opleiding van KOV-leidsters. Iets inkorten/minder gedetailleerd maken van deze alinea komt ook tegemoet aan kritiek EZ ea op dit stukje.

Ouders die opvang gebruiken, nemen geen daling in kwaliteit niet waar…
Ouders richten zich bij hun oordeel over kwaliteit van de kinderopvang vaak op het dienstverlenende aspect van de opvang. Bij de perceptie van deze vorm van kwaliteit is de neerwaartse trend zoals gemeten door NCKO niet zichtbaar. Ouders zijn in 2006 met name tevreden over het personeel in de

[33] NCKO heeft landelijke kwaliteitsmetingen uitgevoerd in 1995, 2001 en 2005. Het meest recente onderzoek uit 2008 verschijnt in voorjaar 2009.
[34] Bureau Bartels, Mogelijkheden voor verbetering van de (proces)kwaliteit van kinderdagverblijven, Amersfoort, 2006.
[35] De leraren werden geschoold op het gebied van voorlezen en het voeren van gesprekken met de kinderen.
[36] Wasik, Bond en Hindman, The effects of a language and literacy intervention on head start children and teachers, 2006
[37] R.G. Fukkink & L.W.C. Tavecchio (2007), Effecten van video-interactiebegeleiding. *Pedagogische Studiën, 84*, 55-70.
[38] De pedagogisch medewerkers of onderwijzers hebben in het geval van Denemarken, Duitsland, Frankrijk en Zweden een meerjarige opleiding in het hoger onderwijs. De assistenten hebben in Denemarken, Frankrijk en Zweden meestal een meerjarige gespecialiseerd opleiding of training op MBO-niveau. Bron: E. van Bostelen, A. van Gerven, e.a., Internationaal vergelijkend onderzoek kinderopvang, Een vergelijking met veel variabelen – eindrapportage, Capgemini, 2006
[39] Bureau Kwaliteit Kinderopvang (BKK) is opgericht door werkgevers, werknemers en ouderorganisaties. Dit bureau heeft als opdracht de pedagogische kwaliteit van personeel en opleidingen te verbeteren. In april 2009 zal de website van BKK beschikbaar komen: **PM URL**

kinderopvang. Daarnaast zijn zij over het algemeen ook tevreden over de bereikbaarheid en openingstijden van de kinderopvang.[40]

…en dit gebrek aan informatie kan ongewenste effecten hebben…

De Wet Kinderopvang moest door vraagfinanciering zorgen voor meer concurrentie en daardoor voor een betere prijs-kwaliteitverhouding in de kinderopvangmarkt. Wanneer ouders geen goed zicht hebben op de kwaliteit van het ontwikkelingsaspect van de kinderopvang, en informatie vanuit de markt hierover niet vertrouwd wordt, kan de concurrentie daarop niet goed tot stand komen en zal deze met name op de prijs en het dienstverlenende aspect van de opvang worden gevoerd. Door dit gebrek aan informatie kan de situatie ontstaan dat kwalitatief hoogwaardige opvang die zich richt op de ontwikkeling van het kind niet kan overleven op de markt. Dit is onwenselijk als ouders wel behoefte hebben aan deze opvang.

…maar goede informatie vanuit de overheid kan dit mogelijk oplossen

Een manier om dit op te lossen, is het verstrekken van informatie over de kwaliteit van kinderopvangcentra door de overheid.[41] Het is hierbij overigens zaak dat de wachtlijsten verdwijnen om een werkelijke keuze mogelijk te maken. Medio ~~In augustus~~ 2009 opent ~~wordt vanuit~~ het ministerie van OCW een website ~~geopend~~, waarop zowel prijzen als kwaliteitsinformatie van kinderopvanginstellingen beschikbaar komen[42]. Op basis hiervan kunnen ouders een weloverwogen keuze maken en kan de concurrentie verder worden bevorderd.

[40] SCP, Publieke prestaties in perspectief, memorandum quartaire sector 2008-2011, 2007. Hierbij moet worden opgemerkt dat bij dit soort enquêtes altijd het gevaar van sociaal-wenselijke antwoorden een rol kan spelen in de resultaten.
[41] Jongen en Van Vuuren, Kinderopvang, verlofregelingen en arbeidsparticipatie, 2004, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 25(4), pp. 83-118.
[42] Op de website komt informatie over de groepsgrootte, over hoe de ontwikkeling van kinderen wordt gevolgd, hoeveel leidsters er op een groep staan, het soort activiteiten en spelmateriaal, voeding, openingstijden en prijzen.

Hoofdstuk 3: Welke mogelijkheden zijn er om het systeem te verbeteren?

Het systeem kent enkele nadelen…
De vormgeving van de kinderopvangtoeslag kan in theorie nog verbeterd worden: zo wordt de participatie niet optimaal gestimuleerd, is de uitvoering niet zonder problemen, en laat de budgettaire beheersbaarheid nog te wensen over. Dat is spijtig, want de kinderopvangtoeslag is in potentie een effectief instrument om de participatie te bevorderen.

…voor de arbeidsparticipatie, vanwege de marginale druk…
In de huidige systematiek ontvangen mensen die meer werken over het algemeen een lagere kinderopvangtoeslag. De hoogte van de kinderopvangtoeslag is namelijk afhankelijk van het gezamenlijke inkomen van beide ouders: hoe meer de ouders verdienen, hoe lager de toeslag~~,~~ (zie **tabel [X.X]**). De kinderopvangtoeslag oefent daarmee een oplopende marginale druk uit op beide ouders: als één ouder meer gaat werken, stijgt het gezinsinkomen en daalt de ontvangen toeslag per uur kinderopvang. Deze daling leidt ertoe dat ouders, wanneer zij meer gaan werken, voor alle uren kinderopvang een hogere prijs betalen. Dit effect verkleint de prikkel om meer te werken. Omdat wetenschappelijk onderzoek aangeeft dat vrouwen sterker reageren op financiële prikkels, ontmoedigt dit vooral vrouwen om meer uren te gaan werken.[43]

….vanwege risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik…
In het huidige systeem is de koppeling tussen arbeid en zorg niet één op één gewaarborgd. Hierdoor kunnen ouders meer kinderopvang afnemen dan het aantal uren dat men werkt. Dit wordt oneigenlijk gebruik genoemd. Daarnaast zijn er risico's op misbruik, zoals de a-b-c-constructies bij de gastouderopvang. Hierbij schrijven bijvoorbeeld twee buurvrouwen zich in als gastouder om op elkaars kinderen te passen, ontvangen daarvoor toeslag, maar zorgen in de praktijk voor hun eigen kind.

….en de lastige budgettaire beheersbaarheid.
De regeling is moeilijk budgettair beheersbaar, om drie redenen. Niet alleen zorgen de mogelijkheden voor oneigenlijk gebruik en misbruik voor budgettaire problemen, ook is de kinderopvangtoeslag een open-einderegeling, waardoor de potentiële groei niet gelimiteerd is. Momenteel biedt de regeling veel ruimte voor het type kinderopvang waarvoor een kinderopvangtoeslag mag worden ontvangen. Gekoppeld aan de voor ouders in veel gevallen zeer lage prijs leidt dit tot grootschalige substitutie van informele naar formele opvang, met name in de gastouderopvang. Ook d~~D~~it geeft~~leidt ook tot~~ budgettaire problemen. Inmiddels is er een aantal maatregelen aangekondigd die de nadelige effecten van deze substitutie ~~zull~~moeten terugdringen.[44]

Daarom verbeteringen inventariseren en afwegen tegen de situatie nu.
De huidige vormgeving van de kinderopvangtoeslag is dus niet ideaal. Wel zullen wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie ook nadelen met zich mee brengen: bijvoorbeeld inkomenseffecten voor ouders, hogere administratieve lasten, of meer onzekerheid voor ouders en ondernemers in de kinderopvang. Bij aanpassing van de kinderopvangtoeslag zullen dus de voordelen en nadelen tegen elkaar afgewogen moeten worden. Op deze manier kan een weloverwogen beslissing worden genomen voor een effectieve herziening van structuur en grondslag van de regeling kinderopvangtoeslag. De werkgroep heeft daarom een aantal criteria vastgesteld waaraan elke

[43] PM Zie onder andere: [ ] et al?
[44] PM Zie … Wetsvoorstel?

ontwikkelde aanpassingvariant is getoetst. Deze criteria zijn bedoeld om een duidelijke en vergelijkbare afweging voor alle varianten mogelijk te maken, en zoveel mogelijk alle effecten van een systeemwijziging in beeld te krijgen. Eerst wordt ingegaan op de relevante criteria. Vervolgens worden de overwogen varianten behandeld, gevolgd door de conclusies en een aanbeveling.

De criteria

Bevordering arbeidsparticipatie
De Wet Kinderopvang is ingevoerd om ouders te ondersteunen bij de combinatie van arbeid en zorg, via een inkomensafhankelijke toeslag. Het kabinet heeft de doelstelling om, met het oog op de vergrijzing, de arbeidsparticipatie in 2016 te verhogen van 75% naar 80% van de beroepsbevolking. Hiertoe is er vooral bij vrouwen nog groei in de arbeidsparticipatie mogelijk. Bovendien kan het aantal uren dat vrouwen werken nog worden uitgebreid. Voor veel ouders met kinderen t/m 12 jaar is kwalitatief goede kinderopvang een voorwaarde om beiden (meer) te kunnen participeren op de arbeidsmarkt. Bevordering van de arbeidsparticipatie is het hoofddoel van de kinderopvangtoeslag; het spreekt dus vanzelf dat een wijzigingsvariant hieraan bij moet dragen.

Budgettaire beheersbaarheid
Overheid en werkgevers financieren samen de kinderopvangtoeslag. Momenteel heeft de toeslag een open-einde karakter. Dat wil zeggen dat er op dit moment in principe geen maximum staat op het aantal gebruikers, noch op het aantal uren kinderopvang waarvoor kinderopvangtoeslag wordt verstrekt. Vanaf 2010 zal een maximum aantal uren kinderopvangtoeslag per maand (van 210 uur, bij de thuisopvang 52 uur) worden ingevoerd. Het is in het huidige systeem mogelijk om kinderopvangtoeslag aan te vragen wanneer beide ouders minimaal één uur per jaar werken (of wanneer een alleenstaande ouder minimaal één uur per jaar werkt). Het is toegestaan onbeperkt kinderopvang te gebruiken, ook wanneer deze kinderopvang gebruikt wordt op momenten dat een van beide ouders niet werkt. Dit gebruik wordt met de regeling niet beoogd en wordt oneigenlijk gebruik genoemd. Dit is problematisch, omdat de kinderopvangtoeslag is gericht op het combineren van arbeid en zorg. Immers, het extra gebruik moet ook worden gefinancierd, wat ten koste zal gaan van het oorspronkelijke doel van de regeling: het efficiënt stimuleren van de arbeidsparticipatie. De omvang van het oneigenlijk gebruik lijkt mee te vallen (zie hoofdstuk 1).

Uitvoerbaarheid van de regeling en tegengaan van misbruik
Een systeem voor kinderopvang kan alleen effectief werken indien het voor de betrokkenen (ouders en opvanginstellingen), de uitvoerder (de Belastingdienst) en werkgevers uitvoerbaar is. Onder uitvoerbaarheid vallen ook de mogelijkheden voor misbruik die een systeem kent. Wanneer een systeem vatbaar is voor grootschalig misbruik is een systeem niet houdbaar en dus ook niet uitvoerbaar. Een nieuwe regeling moet daarom getoetst worden op uitvoerbaarheid.

Beperken inkomenseffecten
In de huidige vormgeving daalt de kinderopvangtoeslag naarmate het gezinsinkomen stijgt. Voor deze vormgeving is gekozen om ook voor de laagste inkomens de financiële toegankelijkheid~~s~~ tot de kinderopvang te garanderen. De huidige~~ze~~ vormgeving leidt daarmee tot een herverdeling van financiële middelen van hoge naar lagere inkomens. Dit zal echter altijd drukkend werken op de participatiewinst van de kinderopvangtoeslag: immers, mensen die meer gaan werken zullen ook meer gaan verdienen, maar worden daarvoor "gestraft" met een lagere toeslag per uur over alle afgenomen uren. Er is sprake van een afruil tussen participatiebevordering en inkomensherverdeling. Mensen die

meer werken zullen ook meer verdienen. Willen we de participatie aanmoedigen dan zal, zolang het niet mogelijk is toeslag en gewerkte uren te koppelen, de herverdeling van hoge naar lage inkomens af moeten nemen. Een budgettair-neutrale participatiebevorderende maatregel in de toeslag zal daarom altijd negatieve inkomenseffecten hebben voor lagere inkomens. Het is wenselijk om deze inkomenseffecten zo klein mogelijk te houden, en de varianten worden hier op beoordeeld.

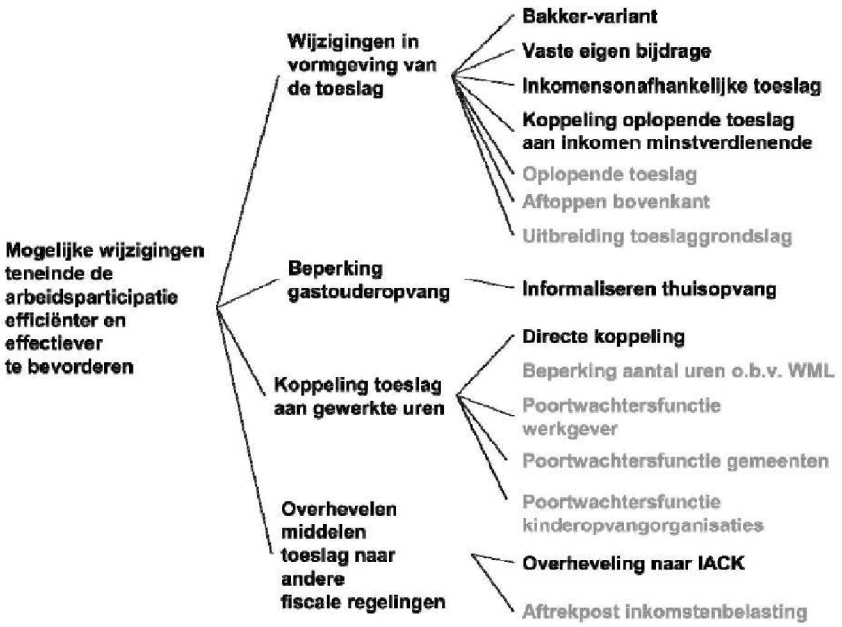
Keuzevrijheid voor ouders
Ouders kunnen de kinderopvangtoeslag inzetten voor de opvangvorm van hun keuze. Dit kan de ~~kinder~~dagopvang (crèche) zijn, de buitenschoolse opvang of de gastouderopvang (vanaf 2010 opgesplitst in de minicrèches en de thuisopvang). De markt is hierbij (binnen de huidige regelgeving) vrij om gedifferentieerde producten van ~~kinder~~dagopvang, gastouderopvang en buitenschoolse opvang aan te bieden. Daarnaast zijn ouders ook vrij de opvang geheel of gedeeltelijk informeel te regelen, of de opvang helemaal niet uit te besteden. Deze keuzevrijheid is waardevol, en de varianten worden beoordeeld op hun effect op de keuzevrijheid.

Betrouwbare overheid: een stabiel en duurzaam systeem
Een betrouwbaar, duurzaam systeem is voor kinderen, ouders, werkgevers en voor ondernemers in de kinderopvangsector van belang. Op basis hiervan nemen zij hun beslissingen. Als er angst bestaat dat regelingen ieder jaar weer herzien worden dan zal dit invloed hebben op de bereidheid van ouders om te participeren op de arbeidsmarkt en op de bereidheid van ondernemers om te investeren in kinderopvang.
Het huidige systeem voor kinderopvang is in 2005 ingevoerd. Vanaf die tijd is de kinderopvang vraaggefinancierd. Dit houdt in dat ouders een toeslag ontvangen en daarmee gebruik maken van de formele kinderopvang naar keuze. Opvanginstellingen worden hiermee niet meer rechtstreeks door de overheid gefinancierd. Peuterspeelzalen worden nog wel via gemeenten gefinancierd en vallen niet onder de Wet Kinderopvang. Ook de tussenschoolse opvang valt niet onder deze Wet, maar loopt via de scholen. In 2006 en 2007 is de kinderopvangtoeslag verhoogd, terwijl de toeslag in 2009 weer enigszins verlaagd is. Bovendien is in 2007 de verplichte werkgeversbijdrage ingesteld. Voor 2010 is aangekondigd dat de regeling voor gastouderopvang gesplitst zal worden in de minicrèche (met professionele gastouders) en de thuisopvang. Hierbij zullen lagere toeslagen per uur gelden en zal voor de thuisopvang een maximum worden gesteld aan het aantal uren dat van de regeling thuisopvang gebruik gemaakt kan worden. Het huidige systeem heeft daarmee voor ouders, werkgevers en ondernemers al in korte tijd een aantal wijzigingen gekend. Het is daarom wenselijk verdere systeemwijzigingen te vermijden.

Kwaliteit en ontwikkeling
Kwaliteit van kinderopvang is een ruim begrip. Hieronder vallen de fysieke veiligheid, maar ook de emotionele veiligheid. Onder kwaliteit van kinderopvang wordt ook de invloed op de ontwikkeling van het kind verstaan. Kinderopvang moet zowel vanuit het oogpunt van de ontwikkeling van het kind, als vanuit het oogpunt van de arbeidsparticipatie van goede kwaliteit zijn. Ouders zullen alleen arbeid en zorg combineren door middel van gebruik van kinderopvang, als zij bij deze opvang een goed gevoel hebben. Varianten worden beoordeeld op hun mogelijke effect op kwaliteit. Hierbij zal ook het effect op de mogelijkheid tot het vormgeven van goede tijd- en dagarrangementen worden meegenomen.

De varianten

Het kinderopvangsysteem kan op een aantal manieren worden aangepast om de participatie effectiever en efficiënter te bevorderen. Ten eerste kan er worden gekeken naar een technische wijziging in de vormgeving van de toeslag. Ten tweede kan er worden gedacht aan meer grootschalige wijzigingen zoals de overheveling van de kinderopvangtoeslag naar andere fiscale regelingen. Ten derde kan gezocht worden naar manieren om de koppeling tussen de kinderopvangtoeslag en het aantal gewerkte uren te versterken. Dit leidt ertoe dat minder budget weglekt naar misbruik en oneigenlijk gebruik. In elk van deze categorieën is een aantal varianten bekeken. In deze paragraaf wordt een aantal alternatieve varianten voor het huidige kinderopvangsysteem beschreven, die door de werkgroep mogelijk kansrijk werden geacht (zie voor een overzicht figuur X.X). Elke variant is getoetst op de door de werkgroep vastgestelde toetsingscriteria: participatie-effecten, budgettaire beheersbaarheid, omvang inkomenseffecten, uitvoerbaarheid, keuzevrijheid voor ouders en kwaliteit en ontwikkeling. Daarbij zijn de varianten afgezet tegen de huidige situatie, zoals in de inleiding beschreven. Alle varianten zijn budgetneutraal. Dit betekent dat bij varianten die geld opleveren, dit geld weer gebruikt wordt voor een generieke verhoging van de kinderopvangtoeslag. De varianten zijn eerst op hoofdlijnen beoordeeld. Daarbij is al een aantal varianten afgevallen, die bijvoorbeeld bijzonder grote inkomenseffecten of een krimp van de arbeidsparticipatie zouden veroorzaken. Deze varianten en de afwegingen die de werkgroep hierbij gemaakt heeft, staan in bijlage [X.x] kort samengevat. De meest kansrijke varianten zijn nader bekeken. Deze worden hieronder beschreven.



Figuur X.X

1. Koppeling aan inkomen meestverdienende partner (variant-Bakker)
De Commissie Arbeidsparticipatie (Commissie Bakker) heeft voorgesteld om de hoogte van de kinderopvangtoeslag volledig afhankelijk te maken van de hoogte van het inkomen van de meestverdienende partner in plaats van het gezinsinkomen. Dat betekent dat een verandering in het inkomen van de *minstverdienende* partner niet resulteert in een andere hoogte van de kinderopvangtoeslag. De toeslag daalt hiermee niet meer als de minstverdienende partner meer gaat werken. Meer uren werken wordt niet langer ontmoedigd door een daaruit volgende lagere toeslag per uur. Dit geeft een impuls aan de arbeidsparticipatie (met name in uren). Grotere banen worden aantrekkelijker. Een nadeel is dat vrouwen met kleine deeltijdbanen mogelijk stoppen met werken. Kleine deeltijdbaantjes worden minder aantrekkelijk, vooral voor minstverdienende partners met goed verdienende partners.[45] Het totale effect op de arbeidsparticipatie van deze variant is weliswaar positief, maar blijkt kleiner dan vooraf verwacht, terwijl deze variant grote inkomenseffecten heeft voor ouders [pm voor wie? En hoe groot? Wens AZ. In tekst of met puntenwolk aanduiden] en ook uitvoeringstechnisch niet eenvoudig is. **(PM zie tabel X.X en bijlage A.A)**..

2. Vaste eigen bijdrage per huishouden
In deze variant betalen ouders een vaste eigen bijdrage per week, bijvoorbeeld 10 euro, ongeacht het aantal uren dat men kinderopvang gebruikt. Deze opbrengst wordt dan gebruikt om de kinderopvangtoeslag per uur te verhogen. Dit betekent dat de marginale kinderopvangkosten per uur afnemen[46]. Dit is gunstig voor mensen die veel uren kinderopvang gebruiken, en nadelig voor mensen die slechts een paar uur per week gebruiken. Daarmee is dit een manier om mensen aan te moedigen om grotere banen te gaan vervullen. Een deel van de mensen met zeer kleine baantjes zal ervoor kiezen meer uren te gaan werken, een ander deel stopt mogelijk met werken. Bovendien ondervinden ouders met grote banen die weinig formele opvang gebruiken nadeel bij deze variant. Per saldo zijn de participatie-effecten van deze variant positief **(zie tabel X.X)**. Zowel voor ouders als voor de uitvoering blijven de systeemwijzigingen beperkt. De inkomenseffecten zijn relatief beperkt maar voor de lage inkomens negatief.

3. Toeslag losgekoppeld van hoogte inkomen: een vast vergoedingspercentage voor alle huishoudens
In deze variant wordt de hoogte van de kinderopvangtoeslag inkomensonafhankelijk gemaakt. Dat betekent dat alle gezinnen evenveel kinderopvangtoeslag per uur ontvangen. Hierdoor verdwijnt de oplopende marginale druk voor beide ouders en wordt het werken van meer uren door kinderopvanggebruik voor beide ouders niet langer nadelig beïnvloed. De inkomenseffecten zijn echter fors: lagere inkomens gaan er in inkomen sterk op achteruit.

4. Koppeling aan inkomen minstverdienende partner met een oplopende toeslag
Bij deze variant wordt de hoogte van de toeslag volledig afhankelijk van het inkomen van de minstverdienende partner **(PM Zie figuur X.X, figuur invoegen van 'de dijk'?).** De toeslag begint laag, en loopt op met het inkomen. Dit vergroot de prikkel om meer te werken. Bij hogere inkomens loopt de toeslag weer af. Dit is een veelbelovende variant waarbij negatieve inkomenseffecten worden uitgeruild tegen sterk positieve participatieeffecten. Deze variant vereist evenwel een vergaande systeemwijziging, met forse inkomenseffecten en een problematische uitvoering, die de commissie niet vindt opwegen tegen de winst die deze variant oplevert voor de participatie.

[45] Zie ook: TPEdigitaal 2008 jaargang 2(4) 7-26, Nijboer en Versantvoort, 2008
46 Eventueel kan deze variant gekoppeld worden aan een minimale nominale prijs kinderopvang voor ouders op bijvoorbeeld 50 cent per uur van, om zo te voorkomen dat ouders helemaal geen prijsprikkel meer merken.

5. Overheveling middelen toeslag naar de IACK (Inkomensafhankelijke combinatiekorting)
In 2009 is de IACK geïntroduceerd: alle minstverdienende partners met kinderen onder de twaalf jaar (ook ouders die geen kinderopvang gebruiken) krijgen een extra belastingkorting die –tot een bepaalde grens- oploopt met het inkomen. De IACK vergroot daarmee de prikkel om te participeren voor alle minstverdienende partners met kinderen. Bij deze variant wordt het budget van de kinderopvangtoeslag toegevoegd aan de IACK: dit is een zeer vergaande variant die de kinderopvangtoeslag sterk verlaagt.[47] Alle minstverdienende partners met kinderen krijgen een hoge belastingkorting als ze meer gaan werken. Probleem hierbij is dat deze laatste groep ongeveer drie keer zo groot is als de groep die gebruik maakt van formele kinderopvang. Dit betekent dat het budget van de kinderopvangtoeslag over een veel grotere groep wordt uitgesmeerd. Deze variant heeft positieve inkomenseffecten voor werkende ouders die nu geen formele kinderopvang gebruiken, en negatieve inkomenseffecten voor werkende ouders die nu wel formele kinderopvang gebruiken. Ouders die zijn aangewezen op formele kinderopvang zullen minder gaan werken. Ouders die wel beschikken over informele opvang stappen vermoedelijk over en vangen daarmee een deel van de kostenstijging op. De subsidie wordt alleen ingezet voor de participatie van tweede verdieners waardoor per saldo een positief participatie-effect resulteert **(zie tabel X.X)**. Ook op het criterium budgettaire beheersbaarheid scoort deze variant goed. Deze variant vereist wel de meest ingrijpende systeemwijziging van de hier beschreven varianten, met grote gevolgen voor vrijwel alle ouders. Er zijn ook gevolgen voor de uitvoering. Enerzijds is sprake van een flinke vereenvoudiging, anderzijds betekent deze variant een verzilveringsprobleem voor lage inkomens. Dat is enkele jaren geleden juist de aanleiding geweest om een toeslag in te voeren. Ook wordt de overheidsbijdrage onzichtbaar. De overheveling naar de IACK wordt door de ouders na verloop van tijd mogelijk vergeten waardoor men denkt dat de overheid niet (meer) bijdraagt aan kinderopvang. Alles tegen elkaar afwegende, vindt de commissie de voordelen niet opwegen tegen de nadelen van deze variant.

Samenvattende conclusie over wijzigingen in het systeem
Tabel X.X. geeft nog eens de te behalen participatiewinsten van de onderzochte varianten weer.

Tabel 1 Lange termijn effecten varianten [a]

	1	2	3	4	5
Arbeidsaanbod In personen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Arbeidsaanbod in arb.jaren	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- kostwinners	0,0	0,1	0,1	0,1	-0,4
- partners	0,1	0,1	0,0	0,1	0,7
- alleenstaande ouders	0,0	0,3	-0,5	-0,8	0,9
- alleenstaanden	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

[47] In deze variant is verondersteld dat de werkgeversbijdrage blijft bestaan.

[a] De varianten zijn ex ante neutraal. Door gedragseffecten zijn de varianten ex post niet meer neutraal. De tarieven van de loon- en inkomstenbelasting worden generiek aangepast om het saldo effect op de overheidsinkomsten en –uitgaven ex post weer neutraal te maken.

Tabel X.X

Duidelijk is dat er middels de voorgaande varianten nog wel wat participatiewinst te boeken valt, maar deze is beperkt. Bovendien brengt het wijzigen van de vormgeving van de kinderopvangtoeslag verschillende nadelen met zich mee, zoals inkomenseffecten, invoeringskosten en mogelijk meer uitvoeringsproblemen. Verder zou een betrouwbare overheid zoveel mogelijk voor stabiliteit in overheidsregelingen moeten zorgen, zodat ook (voorgenomen) maatregelen volledig hun effect kunnen bereiken.
De commissie is van mening dat bij de beperkte participatiewinsten en reële nadelen van wijzigingen in de toeslag, het niet voor de hand ligt om nog meer wijzigingen in de toeslag door te voeren. Dit zou de onzekerheid rondom de toeslag voor ouders en ondernemers in de kinderopvang verder vergroten. Zoals aangegeven is er een aantal varianten met een klein, maar positief effect op de arbeidsparticipatie. Dit is toch weer een kleine stap richting de 80%-doelstelling die het kabinet heeft geformuleerd om de lange-termijn problemen van de vergrijzing het hoofd te bieden. Mocht het kabinet ervoor kiezen deze participatiewinst, ondanks nadelige effecten op bijvoorbeeld inkomen en betrouwbaarheid van de overheid, toch te willen verzilveren, dan adviseert de commissie de variant met de minst nadelige effecten: de introductie van een eigen bijdrage per maand gekoppeld aan een minder steile afbouw van de toeslag per uur én de introductie van een minimale eigen bijdrage per uur. Deze varianten kunnen gecombineerd worden. Deze varianten maken middelgrote en grote deeltijdbanen en voltijdbanen aantrekkelijker. Dit zou structureel – en budgetneutraal - een participatiewinst van 0,1 procent op kunnen leveren.

De commissie heeft ook naar de gastouderopvang gekeken…

~~HELE PARAGRAAF WORDT NOG HERZIEN, VOLGT MAANDAG~~

Gastouderopvang is populair…
In 2005 is gastouderopvang onderdeel geworden van de Wet Kinderopvang. Hierdoor kwamen ouders die gebruik maakten van gastouderopvang in aanmerking voor dezelfde overheidsvergoeding per uur als ouders die gebruik maken van kinderdagopvang en buitenschoolse opvang. Voor die tijd kwam de overheid ouders alleen tegemoet in de bemiddelingskosten die ouders maakten voor het gastouderbureau. In 2008 bleek dat de gastouderopvang veel harder groeide dan verwacht. Tussen 2005 en 2007 nam het aantal kinderen dat gebruik maakt van gastouderopvang met 227% toe naar 98.000 kinderen. In 2008 groeide dit aantal kinderen verder naar 155.000 kinderen (groei 58%), en steeg het gemiddeld aantal afgenomen uren per kind ook nog met 27%.

…en waardevol…
De huidige gastouderopvang heeft een aantal voordelen ten opzichte van~~boven~~ dagopvang en buitenschoolse opvang. Allereerst kunnen ouders een voorkeur hebben voor kleinschalige opvang in huiselijke sfeer: gastouderopvang voorziet hierin. Verder biedt gastouderopvang mogelijk een uitkomst aan ouders op het platteland, waar kinderdagopvang en buitenschoolse opvang niet altijd beschikbaar zijn, al wordt nu in 98% van de gemeenten dagopvang en buitenschoolse opvang aangeboden. Verder biedt gastouderopvang ook meer flexibiliteit aan ouders die werken op onregelmatige of

onvoorspelbare tijden, zoals in de zorg. Voor een groot deel werken gastouders echter op dezelfde tijden als dagopvang en buitenschoolse opvang.[48] TenslotteHiernaast kan gastouderopvang een (al dan niet tijdelijke) uitkomst bieden in het geval van lange wachtlijsten[49].

…maar kent ook belangrijke nadelen

Gastouderopvang heeft ook een aantal nadelen. In de gastouderopvang is het moeilijker de kwaliteit van opvang te controleren. Subsidiëring van gastouderopvang biedt meer dan de andere opvangvormen de mogelijkheid tot misbruik, zoals het declareren van uren opvang die in het geheel niet hebben plaatsgevonden (zie verder bijlage 3). Op dit moment hebben ouders, gastouders en gastouderbureaus er allen belang bij het aantal te declareren uren te maximaliseren. De toename in het gebruik van gastouderopvang draagt veel minder bij aan extra arbeidsparticipatie dan verwacht, omdat een groot deel van de subsidie terecht komt bij opvang die voor de invoering van de wet al gratis werd verricht: uit onderzoek van Research voor Beleid blijkt dat in 2007 43% van de groei substitutie van informele naar formele opvang betrof, waarvan het bij 70% om opvang door directe familie ging. Het CPB heeft aangegeven dat gastouderopvang vanwege de minder sterke relatie met arbeidsparticipatie per saldo de participatie in arbeidsjaren vermoedelijk niet stimuleert en wellicht zelfs ontmoedigt.[50]

Daarom neemt de regering maatregelen…

In 2008 zijn maatregelen aangekondigd om de kosten te beheersen en ook op langere termijn een houdbaar stelsel te kunnen bieden. De hoofdlijnen: de gastouderopvang wordt gesplitst in twee vormen van opvang: professionele minicrèches en thuisopvang. Voor de minicrèche zullen de kwaliteitseisen hoger liggen dan voor de thuisopvang. De maximaal te vergoeden uurprijzen voor beide vormen van opvang worden respectievelijk €4 en €2,50 per uur. Ook is een maximum gesteld van 52 uur per maand voor het aantal te vergoeden uren voor de thuisopvang. In Bbijlage 1x.x staat een beknopte toelichting van op de te verwachte effecten van deze maatregelen.

Als ombuigen nodig is, er echt bezuinigd moet worden, dan is de thuisopvang een logische optie keus
AANPASSEN NAV 30 MRT

Gastouderopvang biedt een uitkomst voor ouders op het platteland en voor ouders die op onregelmatige tijden werken. Maar veel van de kinderen die voor de Wet Kinderopvang door familie of kennissen werden opgevangen, zullen naar verwachting ook zonder overheidsvergoeding nog steeds op de oude, vertrouwde wijze worden opgevangen. Bovendien is de regeling budgettair zeer lastig beheersbaar. De commissie is door het kabinet gevraagd naar mogelijkheden om €227 miljoen euro op de regeling kinderopvang te besparen. Indien ombuigendit echt noodzakelijk is, adviseert de commissie om de thuisopvang niet langer te subsidiëren, redenerend vanuit de effecten op arbeidsparticipatie en doelmatigheid. Dit levert naar verwachting een besparing op van €100 miljoen euro. Om tot een besparing van €227 miljoen te komen worden onderstaand verdere opties aangegeven. De minicrèches, het meer professionele deel van de gastouderopvang, komt in de ogen

[48] De meeste gastouders werken op vergelijkbare tijden als de dagopvang en buitenschoolse opvang: zij starten veelal tussen 7 en 8 uur 's ochtends (51%) en sluiten tussen 17.00u en 18.00u (45%). Research voor beleid, Groei van kinderopvang, een onderzoek naar oorzaken. Mei 2008.

[49] Het laatste jaar zijn de wachtlijsten toegenomen. Volgens de laatste peildatum (1 juni 2008) bevinden zich voor de kinderdagopvang 27.750 kinderen op de wachtlijst. Voor de buitenschoolse opvang zijn dit 21.500 kinderen. Zij wachten gemiddeld tussen de twee en drie maanden langer op een plek dan gewenst. Als de gastouderopvang er niet zou zijn, zouden de wachtlijsten naar verwachting veel groter zijn.

HIER TABEL OMBUIGINGSOPTIES

[50] Zie CPB, MEV 2009

van de commissie wel terecht in aanmerking voor overheidssubsidie. Zwaarwegende argumenten hierbij zijn het voorkomen van de druk op de wachtlijsten die zou ontstaan bij afschaffing van subsidie voor dit deel van de gastouderopvang en het instandhouden van opvang voor ouders met onregelmatige werktijden. De commissie onderschrijft daarnaast de keuze van het kabinet om voor minicrèches een lagere uurprijs te vergoeden dan voor dagopvang en buitenschoolse opvang, omdat de kosten voor een gastouder om kinderen op te vangen lager liggen. Door thuisopvang terug te brengen naar het informele circuit, en de minicrèches op het juiste niveau te subsidiëren, blijft de keuzevrijheid voor ouders tussen de verschillende vormen van opvang gewaarborgd.

Alle ombuigingsopties naast elkaar

Zoals gezegd heeft de commissie op verzoek van het kabinet ombuigingsopties ge"inventariseerd die een besparing van €227 miljoen op het kinderopvangbudget kunnen opleveren. In onderstaande tabel worden deze opties weergegeven. Naast de thuisopvang gaat het om opties die ingrijpen in de ouderbijdragetabellen. Er zijn talloze varianten mogelijk op deze ingrepen in de ouderbijdragetabellen met verschillende opbrengsten en bijbehorende effecten voor de verschillende groepen huishoudens.

Ombuigingsopties	Opbrengst*
Thuisopvang schrappen	€100 miljoen
Vaste eigen bijdrage per kind per maand	PM
Hogere minimale eigen bijdrage per uur: versobering ouderbijdragetabel(len) aan de onderkant	PM
Hogere minimale eigen bijdrage per uur: voor het tweede en verdere kind voor de hogere inkomens	PM

*De beschreven opties zijn technische voorbeelden van varianten. Genoemde bedragen zijn tentatief.

...en naar mogelijkheden om de koppeling tussen arbeidsuren en kinderopvang te verbeteren

~~PM CHECK MET LAATSTE TEKST BD~~

Oneigenlijk gebruik – dat wil zeggen: wanneer mensen meer formele kinderopvang gebruiken dan zij gezien hun arbeidsparticipatie (inclusief reistijd) nodig hebben – betekent dat er meer belastingmiddelen nodig zijn om eenzelfde niveau van arbeidsparticipatie te ondersteunen. Met andere woorden: oneigenlijk gebruik vormt een kostenpost, waar geen baten tegenover staan in de vorm van extra arbeidsparticipatie. De omvang van het oneigenlijk gebruik over de gehele kinderopvang lijkt vooralsnog mee te vallen (zie hoofdstuk 1).

Indien er in de toekomst aanwijzingen zouden zijn van een toename van oneigenlijk gebruik, kan er worden gekozen voor een koppeling van het aantal gewerkte uren door de minstverdienende partner aan de kinderopvangtoeslag, met dien verstande dat de totale kosten aan de uitvoering door de Belastingdienst en de administratieve lasten voor de werkgevers door deze koppeling in verhouding moeten staan tot de huidige kosten van het eventuele onbedoelde gebruik. Daarbij moet ook worden bedacht dat een dergelijke koppeling wellicht een negatief effect op de kwaliteit zou kunnen hebben in die zin dat de variatie in gebruikte opvanguren tussen kinderen zou kunnen toenemen.

Zolang aan de voorwaarde van een betrouwbare urenregistratie niet is voldaan, acht de Belastingdienst een koppeling echter niet uitvoerbaar. De koppeling tussen personeels- en salarisadministratie dient te verbeteren, teneinde deze informatie betrouwbaar te maken. Werkgevers ondervinden echter geen prikkel dit te verbeteren. Een koppeling is bovendien nooit mogelijk voor grote groepen werkenden als zelfstandigen, oproepkrachten en nuluurcontracters. Daarnaast is het administratief lastig, zo niet onmogelijk, rekening te houden met reistijd en (onbetaald) overwerk. Administratieve en uitvoeringslasten zullen bij een koppeling fors toenemen. Binnen het huidige toeslagsysteem zou een koppeling zorgen voor meer complexiteit, vanwege een disharmonisatie met de kinderopvangtoeslag en de andere toeslagen ten aanzien van het inkomensbegrip, wat zeer waarschijnlijk zou leiden tot hogere uitvoeringskosten en een groter aantal fouten.
Dit alles overziende, acht de commissie een preciezere koppeling tussen arbeidsuren en kinderopvanggebruik niet urgent en in elk geval voorlopig onhaalbaar.
~~Wanneer het recht op het aantal uren kinderopvangtoeslag gekoppeld zou kunnen worden aan het aantal gewerkte uren door de partner die het minst aantal uren werkt, zou deze kostenpost echter helemaal weg kunnen vallen en zou dit de kinderopvangtoeslag effectiever en efficiënter maken in het stimuleren van arbeidsparticipatie. Bij de aanpak van deze excessen is het wel van belang dat de oplossing in de juiste verhouding staat tot de kosten.~~

~~Een koppeling tussen gewerkte uren en het gebruik van kinderopvangtoeslag door de minst verdienende partner is alleen mogelijk, indien de Belastingdienst beschikt over juiste informatie over het aantal gewerkte uren. De Belastingdienst verzamelt voor de UWV informatie over het aantal verloonde uren van werknemers. Deze informatie krijgt de Belastingdienst van de werkgevers en uitkeringsinstanties. Voorwaarde voor een koppeling tussen het aantal gewerkte uren en het gebruik van kinderopvangtoeslag is dat de salaris- en personeelsadministraties van werkgevers op elkaar aansluiten en betrouwbaar zijn. Het probleem is dat er geen betrouwbare administratie bestaat van het aantal uren dat wordt gewerkt. De polisadministratie bevat weliswaar uren van loontrekkers, maar die zijn niet van goede kwaliteit.[51] Dit wordt veroorzaakt doordat er bij de werkgever geen financiële prikkel is om de uren goed door te geven. Een voortvloeisel hiervan is dat de personeelsafdelingen niet goed communiceren met de salarisafdelingen. Ook bij de overheidswerkgevers zijn er verschillen tussen deze administraties. Bij de groepen zelfstandigen, oproepkrachten en nuluurcontracters zal een koppeling nooit mogelijk zijn.~~

~~**De combinatie van veel uren kinderopvang bij weinig uren werken komt relatief weinig voor. En de koppeling van uren arbeid aan uren kinderopvang is in de praktijk niet goed uitvoerbaar. Dat leidt bij de commissie tot de conclusie dat deze route om het oneigenlijk gebruik terug te dringen geen prioriteit heeft. PM ZIE BD**~~

Hoofdstuk 4: Een mogelijk vVergezicht voor de kinderopvang in Nederland

Kinderopvang dient ook in de (nabije) toekomst twee doelen…

[51] UWV heeft dit tegenover het SIOD beaamd. SenterNovem heeft dit zelfde gegeven nodig voor Afdrachtsvermindering speur- en ontwikkelingswerk. Daarvoor wordt de polisadministratie gebruikt. Gebleken is dat het gegeven "uren" in 50% van de gevallen onjuist is.

Kinderopvang maakt het mogelijk dat werkende ouders met jonge kinderen arbeid en zorg goed kunnen combineren. Dit ondersteunt de arbeidsparticipatie van ouders, met name van vrouwen. Opvangvoorzieningen moeten beschikbaar (voldoende plaatsen) en toegankelijk (betaalbaar) zijn voor alle ouders. Ouders hebben de keuze om van deze opvangfaciliteiten gebruik te maken, of om zelf andere vormen van opvang voor hun kind(eren) te regelen. Goede kinderopvang draagt er toe bij dat kinderen zich goed kunnen ontwikkelen. Daarom moet de gesubsidieerde kinderopvang voldoen aan kwaliteitseisen.

De commissie heeft gekeken naar het perspectief van de kinderopvang in Nederland op wat langere termijn. De invulling van zo'n vergezicht is afhankelijk van de visie en doelstellingen van kinderopvang die worden gehanteerd: in welke mate ligt het accent ook op de ontwikkeling van het kind, naast de doelstelling van het bevorderen van arbeidsparticipatie? In hoeverre kunnen deze doelen tegelijkertijd worden bediend? Wat zijn daarbij de maatschappelijke kosten ten opzichte van de maatschappelijke baten? Welke wijze van organisatie en van financiering (publiek en/of markt) past daarbij? In dit hoofdstuk presenteert de commissie een denkrichting voor de toekomst van kinderopvang. Binnen deze denkrichtingen zijn verschillende vormgevingen mogelijk, zowel organisatorisch als financieel. De commissie doet geen harde aanbevelingen; het betreft een verkenning waarbij verdere analyse nog is aan te raden.

...en kinderen in verschillende leeftijden
De commissie heeft de contouren van een vergezicht voor de kinderopvang opgebouwd vanuit de verschillende leeftijdsfasen van het jonge kind. Dit, vanuit de gedachte dat het type opvang waar ouders en kinderen behoefte aan hebben, alsmede de bijbehorende optimale organisatie- en bekostigingswijze, verandert met de kinderleeftijd. Drie leeftijdscategorieën zijn daarbij onderscheiden: 0 tot 2,5-jarigen (baby's/dreumesen), 2,5 tot 4-jarigen (peuters) en 4 tot 12-jarigen (scholieren), omdat deze drie groepen verschillende vormen van zorg en begeleiding in hun ontwikkeling nodig hebben.

Een verschuiving van beter subsidiëren...
De maatschappelijke kosten van een nieuw systeem dienen afgewogen te worden tegen de maatschappelijke baten. De commissie adviseert de kinderopvangtoeslag voorlopig niet teveel te wijzigen; de markt krijgt hiermee de kans uit te trillen. De kinderopvang blijft daarmee in de toekomst grotendeels een vraaggestuurd systeem.

...naar beter organiseren
Een verdergaande afstemming tussen opvangvoorzieningen, voorschoolse voorzieningen en de basisschool zorgt voor een meer optimale dagindeling voor jonge kinderen (en hun gezinnen) en ondersteunt daarmee ook de arbeidsparticipatie. Daarnaast zal de ontwikkeling van het kind worden bevorderd, omdat er meer aandacht is voor op elkaar aansluitende educatieve programma's en voor de overdracht van kinderen. De 'voorschool' is een nieuw soort voorziening voor kinderen tussen de 2,5 en 4 jaar oud, die is aangesloten op de basisschool en die tot stand komt door een verdergaande samenwerking van basisscholen, peuterspeelzalen en kinderopvanginstellingen. De huisvesting vormt hierbij nu nog een knelpunt. Dit kan worden opgelost door aanpassing van bestaande gebouwen tot multifunctionele gebouwen en door bij de bouw van nieuwe scholen te kiezen voor multifunctionele bouw. Gemeenten, onderwijs en opvang moeten hiertoe de handen ineenslaan. Hierbij kunnen eenmalig extra middelen nodig zijn. De hoge verbouwingskosten en bureaucratie eromheen, maken het nu voor scholen en opvang in veel gevallen niet aantrekkelijk opvang binnen de school te realiseren.

2027422 03356

Keuze uit verschillende vormen van opvang of ouderschapsverlof voor de kleinsten (0-2,5 jaar)…
Ouders hebben voor de opvang van hun jonge kinderen de keuze uit formele gesubsidieerde opvang en/of informele kleinschalige opvang en/of het zelf zorgen voor hun kind met eventueel inzet van ouderschapsverlof met ouderschapsverlofkorting. Voor de formele dagopvang ontvangen ouders die arbeid en zorg combineren, net als nu, een inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag. Kinderopvang binnen of dichtbij de school maakt het voor ouders, die ook kinderen in de voorschoolse leeftijd en schoolgaande leeftijd hebben, makkelijker arbeid en zorg te combineren. De informele opvang wordt door de ouders zelf geregeld en (zonodig) betaald, bijvoorbeeld vanuit hun fiscale voordeel (de inkomensafhankelijke combinatiekorting) of de kinderbijslag. Over de loondoorbetaling bij ouderschapsverlof worden via de cao's afspraken gemaakt. De percentages van loondoorbetaling zijn momenteel heel verschillend. Bij de overheid is de vergoeding relatief hoog, in de marktsector is dit relatief laag. Doorbetaling van ouderschapsverlof stimuleert het gebruik hiervan. Nadeel daarvan is een toename van de werkgeverslasten. Ook zal het opnemen van (een groter deel van) het ouderschapsverlof door vaders en moeders in participatietermen een negatief effect hebben op het aantal gewerkte uren. Bovendien kan er een negatief emancipatoir effect optreden, als met name vrouwen dit verlof opnemen, wat in de huidige praktijk al het geval is.[52] Voor de ouders zijn de keuzemogelijkheden in beginsel breed. Meer gebruik van ouderschapsverlof zal de vraag naar kinderopvang voor zeer jonge kinderen verkleinen. Dit kan betekenen dat de gemiddelde kosten per opgevangen kind in de crèche dalen, omdat voor oudere kinderen een ruimere leidster-kind ratio geldt. Een maatschappelijke kosten-baten-analyse over de effecten van ouderschapsverlof is aan te raden, alvorens hier een beleidsrichting te kiezen.

… de mogelijkheid tot een voorschool voor de peuters, aangevuld met opvang (2,5-4 jaar)…
Scholen breiden uit met een voorschool op, of heel dichtbij, de schoollocatie. Dit wordt gerealiseerd door een nauwe samenwerking of integratie met peuterspeelzalen en kinderopvanginstellingen. De voorschool is vier dagdelen open en gratis toegankelijk. In deze vier dagdelen wordt gewerkt met programma's die gericht zijn op de ontwikkeling van kinderen, vanuit de aanname dat dit voor elk kind waardevol is. Bij kinderen (met risico op) een achterstand, wordt er in elk geval gewerkt met VVE-programma's. Door het bieden van aantrekkelijke programma's en de lage drempel is de verwachting dat de deelnamegraad hoog zal liggen. Op dezelfde locatie wordt gedurende de andere zes dagdelen in de week kinderopvang aangeboden voor deze leeftijdsgroep. Dit voorkomt onnodige wisselingen en gesleep voor ouders en kinderen. Ouders kunnen als zij arbeid en zorg combineren een kinderopvangtoeslag aanvragen voor deze extra dagdelen. De huidige budgetten voor voorschoolse educatie, peuterspeelzaalwerk en een deel van de kinderopvangtoeslag zouden kunnen worden samengevoegd, waarmee een gedeelte van de gratis vier dagdelen voorschool kan worden gefinancierd. De extra financiering moet vanuit belastingmiddelen worden opgebracht, wat een negatief effect heeft op arbeidsparticipatie. Dit moet worden afgewogen tegen het positieve effect van betere, aansluitende faciliteiten, waardoor ouders gemakkelijker meer kunnen werken. De verplichting om opvang en onderwijs op één locatie te organiseren zal (eenmalige) investeringen in de infrastructuur vereisen, maar mogelijk ontstaan er overall op de langere termijn efficiencywinsten door de combinatie van opvang, onderwijs en peuterspeelzaal.

Box 4.1: Albert Plesmanschool: ruime opvangfaciliteiten en de wens tot peuterspeelzaal in de school

[52] Zie onder andere dr. Ir. M. Versantvoort, Streven naar het Scandinavische model – effecten van ouderschapsverlof op de arbeidsmarktpositie van vrouwen -, 2008.

De Albert Plesmanschool is een basisschool in Rotterdam die [redacted] B.V. in de arm heeft genomen om binnen de school de tussenschoolse en buitenschoolse opvang professioneel te verzorgen. Die samenwerking verloopt naar grote tevredenheid van de school, de ondernemer en van de ouders: de vraag naar opvangplekken overstijgt de capaciteit.
De schooldirecteur wil graag ook een peuterspeelzaal in het gebouw, zodat de school al vroegtijdig eventuele onderwijsachterstanden bij jonge kinderen kan signaleren. Een tweede reden is dat hij vaak van ouders het verzoek krijgt ook een faciliteit te bieden voor kinderen jonger dan vier jaar (broertjes en zusjes). Op deze manier wordt het voor de ouders makkelijker om arbeid en zorg te combineren. Uitbreiding met een peuterspeelzaal is ook vanuit het oogpunt van een optimaal gebruik van het gebouw interessant. De extra ruimte kan namelijk ook worden ingezet voor de tussenschoolse en buitenschoolse opvang. Zodoende worden met het starten van een peuterspeelzaal binnen de school, meerdere vliegen in één klap geslagen.

... en slimme dagarrangementen voor 4-12-jarigen.

Voor deze leeftijdsgroep is er buitenschoolse en tussenschoolse opvang beschikbaar binnen of vlakbij de school. De school wordt verplicht om de tussenschoolse opvang op een professionele manier te organiseren, óf om te zorgen voor een continurooster. Professionele tussenschoolse opvang houdt in: professionele begeleiding, eventueel aangevuld met de vrijwillige inzet van ouders. Veel scholen zullen daarvoor opvangorganisaties in de arm nemen. Er wordt gezond gegeten en een aantrekkelijk aanbod aan activiteiten georganiseerd in de buiten- en de tussenschoolse uren, gedifferentieerd naar de leeftijd van de kinderen. De school en opvangorganisatie stemmen naast beheersmatige zaken ook de inhoudelijke activiteiten af zodat er een aansluitend programma voor de kinderen ontstaat.

Box 4.2: De Sterrenschool

De 'Denktank' van betrokkenen uit het onderwijsveld heeft onder leiding van de Argumentenfabriek een 'ideale' school bedacht, los van alle praktische beperkingen. Zij ontwikkelden het concept 'Sterrenschool, vanuit het wensenperspectief van ouders én kinderen, van vlak na de geboorte tot aan een goede overgang naar het voortgezet onderwijs. Onderdeel daarvan is de uitbreiding van de school met goede, uitdagende kinderopvang in de vorm van goed aansluitende dagarrangementen. De school hoeft dit niet allemaal zelf te 'produceren', een professionele kinderopvangondernemer biedt zijn diensten aan binnen de school. De bedenkers beschrijven hun vijf sterren als volgt:

* **De school is het hele jaar open**

De Sterrenschool is het hele jaar open. Ouders kunnen zelf kiezen of kinderen vier of vijf dagen per week naar school gaan. Ook vakanties en vrije dagen kunnen, binnen grenzen, zelf worden gekozen. Daarom combineert De Sterrenschool makkelijker met werktijden en privéleven van ouders.

** **Eén adres voor alle kinderdiensten vanaf nul jaar**

De Sterrenschool levert een scala aan diensten voor kinderen vanaf nul jaar: van de crêche voor de kleinsten, via primair onderwijs en kinderopvang tot een soepele overgang naar het voortgezet onderwijs. Alle diensten worden aangeboden binnen hetzelfde klimaat en dezelfde cultuur, waardoor kinderen spelen, leren en opgroeien in een stabiele omgeving. Kinderen krijgen op De Sterrenschool gezond eten en drinken.

*** **Maatwerk voor ieder kind**

De Sterrenschool is een sociale school waarin veel in groepen wordt gewerkt. Maar leren is ook een individuele aangelegenheid. Tempo, leerstijl, oefenen – kinderen verschillen van elkaar. Daarom werkt De Sterrenschool met individuele leerlijnen en wordt veel gebruik gemaakt van met e-learning, in het eigen tempo van de leerling. Omdat kinderen jong op De Sterrenschool komen, worden (leer)achterstanden vroeg ontdekt en opgelost.

**** **Uitblinken in rekenen, taal en lezen**

Op de wordt veel gespeeld en gesport. In combinatie met het gezonde eten en drinken helpen we zo zwaarlijvigheid te voorkomen. Ook voor creatieve vakken is er ruimte. Maar de nadruk ligt bij De Sterrenschool op rekenen, taal en lezen. Daar zijn ook academisch geschoolde vakleerkrachten voor. In die vaardigheden ligt de sleutel tot succes in het vervolgonderwijs. Zwakke leerlingen kunnen daarom ook meer uren naar school komen dan anderen.

***** **Binding met de buurt**

De heeft een sterke binding met de buurt. De faciliteiten van de school – de mediatheek, de ruimtes, de copyrette, de maaltijdservice om een paar voorbeelden te noemen – staan open voor gebruik door buurtbewoners. Delen van het curriculum van de school worden vastgesteld na overleg met de belanghouders in de omgeving.

Bron: Visiedocument sterrenschool. De denktank bestond uit: onderwijsuitgever; Algemene Vereniging Schoolleiders; Onderwijsadviesbureau VBT; Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt; IJsselgroep; en Stichting Prisma Almere; Stichting Kennisnet; Stichting Spoor

Een 100% dekkend aanbod van goede en aansluitende voorzieningen in en rond de school kan mogelijk winst opleveren voor de arbeidsparticipatie, doordat ouders gemakkelijker meer kunnen gaan werken en tussen- en buitenschoolse opvang gemeengoed worden.

Tussenschoolse opvang

Een beter georganiseerde tussenschoolse opvang brengt voor ouders en kinderen meer continuïteit en rust. De tussenschoolse opvang vormt nu nog een vreemde eend in de bijt in de kinderopvangregelingen. Schoolbesturen en ouders zijn nu samen verantwoordelijk voor de tussenschoolse opvang. Omdat hiervan alle kinderen gebruikmaken - niet alleen de kinderen van werkende ouders – is deze vorm niet via de Wet Kinderopvang met een kinderopvangtoeslag geregeld. Voor de tussenschoolse opvang wordt nu een (kostendekkende) eigen bijdrage van ouders gevraagd. Eén optie is het huidige systeem van eigen bijdragen in stand te laten. Hierbij kan worden overwogen om de subsidiegelden aan de scholen voor tussenschoolse opvang uit te breiden (nu circa €36 mln jaarlijks). Een andere optie is om de tussenschoolse opvang wel onder de Wet Kinderopvang te brengen. Naast een structurele toename van de kosten die dat met zich meebrengt (circa €400 mln), geeft dit extra knelpunten bij het realiseren van deze capaciteit, omdat er voor de opvang onder de Wet Kinderopvang strengere eisen gelden aan het aantal vierkante meters per kind en de inrichting van het gebouw. Veel scholen voldoen daar nu voor de tussenschoolse opvang niet aan. Ook heeft dit mogelijk het ongewenste effect van segregatie, waarbij kinderen van werkende ouders andere scholen bezoeken dan kinderen van niet-werkende ouders. De commissie doet de aanbeveling nog eens specifiek naar de problematiek van de tussenschoolse opvang te kijken. Zoals deze nu is vormgegeven, staat de tussenschoolse opvang mogelijk een verdere integratie van opvang en onderwijs in de weg. Bovendien is met het groeiend aantal tweeverdieners en andere maatschappelijke verplichtingen te verwachten dat de nu al bestaande druk om genoeg vrijwilligers voor de TSO te vinden alleen maar verder toeneemt.

	2009	2010	2011
Dagopvang	-0,5%	4,5%	4,5%
Buitenschoolse opvang	11,0%	9,0%	9,0%
Gastouderopvang	17,3%	-11,8%	0,0%
Totaal kinderopvang	*5,5%*	*1,8%*	*4,7%*

Bijlage 1: Budget en raming

Budgettaire consequenties van de groei

De begrotingsoverschrijdingen van 2007 en 2008 zijn gedekt uit inzet van de enveloppe kinderopvang uit het Coalitieakkoord, de inzet van additionele, generale middelen en een verdere verhoging van de werkgeversbijdrage van €477 miljoen naar €641 miljoen in 2008.[53]

Zonder maatregelen zouden de ontwikkelingen in de regeling tot verdere overschrijdingen hebben geleid, oplopend tot circa €1,4 miljard in 2011. In het voorjaar en in de zomer van 2008 heeft het kabinet besloten om een deel van de groei te accommoderen via de inzet van additionele middelen (in totaal €2,4 miljard in de periode 2007 t/m 2011), alsmede door de inzet van middelen uit de enveloppe Kinderopvang (in totaal €1,2 miljard in 2007 t/m 2011).

Daarnaast zijn er maatregelen genomen om de groei te beheersen. Om het kinderopvangstelsel voor de langere termijn financieel houdbaar te maken is per 1 januari 2009 de tabel voor de kinderopvangtoeslag versoberd (waardoor ouders een hogere eigen bijdrage moeten betalen), is de maximum uurprijs voor alle opvangvormen bevroren op €6,10 en zijn er maatregelen genomen om misbruik van de regeling tegen te gaan. Daarnaast is een wetsvoorstel ingediend om per 1 januari 2010 het systeem van gastouderopvang te wijzigen: er worden professionele minicrèches geïntroduceerd met een maximum uurprijs van €4,-. Voor de kleinschalige thuisopvang komt er, volgens het wetsvoorstel, een plafond aan te declareren uren van 52 uur per maand en een maximum uurprijs van €2,50. De maximum uurprijs voor buitenschoolse opvang wordt per 2010 met 7% verlaagd.

Aangepaste raming in 2008 op basis van beleidsmaatregelen

In onderstaande tabel zijn de effecten verwerkt van de beleidswijzigingen waartoe in het voorjaar en de zomer van 2008 is besloten. Deze groeipercentages vormen de basis van de begroting 2009 tot en met 2011 met daarbij een kleine aanpassing om het effect van de realisatie 2008 op de volumegroei te verwerken. Deze tabel is gebaseerd op de raming van de economische ontwikkeling volgens de MEV (2009) van het CPB. Hierin is bijvoorbeeld te zien dat de maatregelen in de gastouderopvang een groot neerwaarts effect hebben op de volumegroei in de gastouderopvang. In budgettaire uitgaven is het effect nog veel groter.

Tabel Volumegroei kinderopvang, in % per jaar, incl. maatregelen 2009-2011

Betekenis economische crisis voor de kinderopvangtoeslag

Wat betreft de effecten van de economische crisis op het gebruik van kinderopvang, heeft het CPB op basis van haar werkgelegenheidsraming en van de inzichten over de doorwerking daarvan op de kinderopvang, een indicatie gemaakt, die er van uitgaat dat de participatiegroei in 2014 weer op haar

[53] De verplichte werkgeversbijdrage wordt gefinancierd door een opslag van 0,34% op de sectorpremie en wordt uitgekeerd door de Belastingdienst/Toeslagen. Vanwege de vastgestelde budgettaire kaders en de strikte scheiding tussen het inkomsten- en uitgavenkader is het in deze kabinetsperiode niet mogelijk de werkgeversbijdrage opnieuw te laten meegroeien met het uitgavenniveau van de kinderopvangtoeslag.

oude pad terug is. In het CEP (maart 2009) raamt het CPB een daling van de werkgelegenheid in arbeidsjaren van -1,5% in 2009 en -4% in 2010.[54]

Tabel Werkgelegenheidsgroei in arbeidsjaren in % per jaar

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
MEV	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
CEP./ eigen berekeningen	-1,5	-4,1	-0,5	2,2	2,6	2,6
verschil	-2,8	-3,85	-0,25	1,9	2,3	2,3

Bron: MEV 2009, KiK 2006, CEP 2009 en eigen berekeningen

De daling van de werkgelegenheid kan niet één op één vertaald worden naar de daling van het gebruik van kinderopvang. De volgende elementen spelen daarbij een rol:

- De werkloosheid zal vermoedelijk minder hard oplopen onder vrouwen dan onder mannen[55]. Omdat we veronderstellen dat het gebruik van kinderopvang meer gerelateerd is aan de arbeidsparticipatie van vrouwen, gaan we er van uit dat de daling van het gebruik van de kinderopvang minder is dan de daling van de werkgelegenheid.
- Niet alle ouders die werkloos worden zullen direct hun opvang opzeggen. Werklozen houden de rest van het kalenderjaar recht op kinderopvangtoeslag zodat zij kunnen solliciteren en kunnen terugkeren naar de arbeidsmarkt. Bovendien zullen ouders niet direct een plek opgeven als zij weten dat zij er in de toekomst weer moeilijk tussen kunnen komen, vanwege de wachtlijsten.

De daling van de werkgelegenheid gaat naar verwachting gepaard met een daling van de groei van kinderopvang. Ook deze inschatting is met onzekerheid omgeven. Stel dat dit een factor 1/3 van de werkgelegenheidsdaling bedraagt, dan betekent toepassing van deze factor onderstaande correctie op het niveau van de kinderopvanguitgaven:

Tabel: Niveaucorrectie kinderopvanguitgaven vanwege economische crisis

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1,000	0,995	0,982	0,987	0,991	0,996	1,000

[54] In de MEV 2009 werd in september 2008 nog uitgegaan van een stijging van 0,25% in 2009 en 2010De raming voor de kinderopvanguitgaven is aan de hand van deze gegevens uit de MEV tot stand gekomen.
[55] Cijfers UWV in Nu.nl (2009) [PM meer details]

Bijlage 2: PM CPB notitie Overzicht empirische studies kosten kinderopvang en participatie. Zie apart verzonden notitie.

Bijlage 3: Gastouderopvang ~~HELE ALINEA NOG BEZIEN, VOLGT MAANDAG~~

Nadere toelichting op misbruik van de regeling

heeft opmaak toegepast: Lettertype: Cursief

Het is bij gastouderopvang in tegenstelling tot bij de andere formele opvangvormen, moeilijk controleerbaar of ouders een eigen bijdrage in de kosten aan gastouders betalen. Het betalingsverkeer loopt in het huidige systeem rechtstreeks tussen ouder en gastouder. Daarnaast is toezicht op toeslag en kwaliteit nu gescheiden (Belastingdienst respectievelijk GGD). Door de formele scheiding tussen deze twee vormen van toezicht bestaat het risico dat informatie vanuit het ene domein niet bekend is bij de toezichthouder van het andere domein. Zo doen zich situaties voor waarbij over hetzelfde gastouderbureau bij de Belastingdienst/Toeslagen op basis van de toegekende kinderopvangtoeslagen een veel groter aantal aangesloten gastouders bekend is, dan bij de GGD op basis van het kwaliteitstoezicht.

~~In de gastouderopvang bevonden zich eind 2008 naar schatting 88.000 kinderen die gebruik maken van 'professionele' gastouderopvang. Van de groei in de gastouderopvang in 2007 bestond 11,4% uit substitutie tussen de verschillende formele vormen van opvang. In 2006 was deze formele substitutie 15,2%. Dit betreft bij elkaar ongeveer 8.500 kinderen. Daarnaast kan nog een klein deel van de groei in 2006 en 2007 worden verklaard uit een verschuiving van peuterspeelzaal naar gastouderopvang (ongeveer 1.400 kinderen). In hoeverre deze substitutie heeft doorgezet in 2008 is niet bekend.~~

De aangekondigde maatregelen in de gastouderopvang…

Kenmerken/drempels doorstroom



…die de voordelen grotendeels intact laten…

Naar verwachting van de commissie blijven de voordelen van gastouderopvang (thuisopvang en minicrèche) na de wijzigingen grotendeels in stand. Als gevolg van de verwachte substitutie van gastouderopvang naar dagopvang en buitenschoolse opvang zullen de wachtlijsten voor deze soorten opvang wel toenemen. De commissie verwacht bovendien dat het grootste deel van de gastouders die ~~voor invoering van de Wet Kinderopvang~~ de kinderen voorheen informeel opvingen, dit zullen blijven doen, ook indien gastouderopvang niet langer gesubsidieerd zou worden[56].

…~~En~~ de nadelen verkleinen…

[56] Wel zijn er in de literatuur sterke aanwijzingen dat het betalen voor sommige diensten de intrinsieke motivatie van de aanbieders kan ondermijnen (Zie bijv. Gneezy, U., & Rustichini, A. (2000). A fine is a price. Journal of Legal Studies, 29(1), 1-18). Dit kan resulteren in een structureel lager aanbod, ook als er niet langer betaald wordt voor de dienst. Of dit effect zal hebben op het aanbod van informele vormen van kinderopvang is onzeker~~nog niet helder~~.

Ook de nadelen van gastouderopvang zullen naar verwachting blijven bestaan, zij het in andere mate. De kwaliteit in de minicrèche kan toenemen door de opleidingseis die gaat gelden, en de sterkere controle op kwaliteit. De mogelijkheden tot misbruik en oneigenlijk gebruik zullen in het nieuwe systeem worden teruggedrongen door een sterker toezicht. Ook zal dit afnemen door middel van de maximering van het aantal uren waarvoor toeslag kan worden aangevraagd. Daardoor wordt het onaantrekkelijker om meer uren af te nemen boven dit plafond. Het wordt daarmee dus ook minder aantrekkelijk om opvanguren aan te geven boven het daadwerkelijke gebruik.

...maar deels nog in stand houden

Binnen de nieuwe grenzen blijft het ~~echter~~ eenvoudig mogelijk het opgegeven gebruik te maximaliseren. Ook blijft bij de thuisopvang misbruik via de zogenaamde a-b-c-constructies mogelijk, waarbij bijvoorbeeld twee buurvrouwen elkaar opgeven als gastouder van elkaars kinderen, terwijl er feitelijk opvang voor het eigen kind in eigen huis plaatsvindt. Het fenomeen van de substitutie van voorheen informele naar formele, gesubsidieerde opvang, maakt dat deze vorm van

gastouderopvang een minder sterke relatie met arbeidsparticipatie heeft die per saldo de participatie in arbeidsjaren vermoedelijk niet stimuleert en wellicht zelfs ontmoedigt.[57]

[57] Zie CPB, MEV 2009

Bijlage 4: Koppeling tussen het aantal gewerkte uren en de kinderopvangtoeslag

Directe koppeling tussen gewerkte uren en de kinderopvangtoeslag

Een koppeling tussen gewerkte uren en het gebruik van kinderopvangtoeslag door de minst verdienende partner is alleen mogelijk, indien de Belastingdienst beschikt over juiste informatie over het aantal gewerkte uren. De Belastingdienst verzamelt voor de UWV informatie over het aantal verloonde uren van werknemers. Deze informatie krijgt de Belastingdienst van werkgevers.

~~Voorwaarde voor een koppeling tussen het aantal gewerkte uren en het gebruik van kinderopvangtoeslag is dat de salaris- en personeelsadministratie van werkgevers op elkaar aansluiten en betrouwbaar zijn. Deze administraties lopen nog al eens uiteen, omdat de beide deeladministraties binnen de administraties van werkgevers andere doeleinden dienen. De personeelsadministraties zien vooral op de contractuele verhouding tussen de werknemer en de werkgever. De salarisadministratie maakt veelal deel uit van de bedrijfseconomische administratie. Hier gaat het vooral om het toerekenen van de arbeidskosten aan bepaalde projecten. Uit de salarisadministratie wordt aan de loonaangifte verkregen. Hierdoor ontstaat een verschil tussen contractuele uren en verloonde uren enerzijds (verschil tussen personeels- en salarisadministratie) en verloonde uren en gewerkte uren anderzijds (verschil in de methode van verwerking in de salarisadministratie).~~

~~Bovendien heeft de werkgever geen financiële prikkel om de uren goed door te geven. Het gevolg is dat er geen betrouwbare administratie bestaat van het aantal uren dat wordt gewerkt. De polisadministratie bevat weliswaar uren van loontrekkers, maar die zijn niet van goede kwaliteit.[58]~~

~~Zolang aan de voorwaarde van een betrouwbare urenregistratie niet is voldaan, acht de Belastingdienst een koppeling van het aantal gewerkte uren door de minst verdienende partner aan de kinderopvangtoeslag, volstrekt onuitvoerbaar. Op basis van een onbetrouwbaar gegeven wordt de uitbetaling van een toeslag namelijk ook onbetrouwbaar. Dit zal dan tot veel onrust en onbegrip bij burgers en politiek leiden (ontstaat die niet in de voorschotfase, dan wel bij de definitieve vaststelling met forse onterechte navorderingen en nabetalingen). De uitvoeringskosten zullen hierdoor hoger komen te liggen (bezwaar- en beroepszaken, communicatie), daarnaast zal het image van de Belastingdienst worden beschadigd. De Belastingdienst acht dit zeer onwenselijk.~~

~~Als er overigens ooit wel een betrouwbare administratie komt, dan acht de Belastingdienst een koppeling nog steeds onwenselijk. De regeling wordt door de koppeling complexer (zo ontstaat een disharmonisatie tussen de KOT en de overige toeslagen ten aanzien van het inkomensbegrip) dan die nu al is en complexe regelingen leiden tot hogere uitvoeringskosten en meer fouten. Hetgeen weer leidt tot onbegrip bij burgers en de politiek. Bovendien lost een (on)betrouwbare administratie de problemen niet op ten aanzien van zelfstandigen (er is geen objectieve administratie), oproep- en nulurencontracten, doelgroepers en werknemers die onregelmatig werken.~~

[58] UWV heeft dit tegenover het SIOD beaamd. SenterNovem heeft dit zelfde gegeven nodig voor Afdrachtsvermindering speur- en ontwikkelingswerk. Daarvoor wordt de polisadministratie gebruikt. Gebleken is dat het gegeven "uren" in 50% van de gevallen onjuist is.

Bijlage 45: Overige bekeken varianten

Van een aantal andere varianten die de commissie heeft overwogen bleek al vroeg in het traject dat de mogelijk positieve effecten niet opwogen tegen de kosten. Volledigheidshalve worden deze varianten hier kort beschreven.

Toeslag loopt op met gezinsinkomen
Bij deze variant krijgen ouders een hogere kinderopvangtoeslag naarmate het gezinsinkomen stijgt, in plaats van een lagere toeslag zoals nu het geval is. Het participatie-effect van deze variant is positief: meer werken – en dus meer verdienen - wordt nu extra beloond met een hogere kinderopvangtoeslag. De inkomenseffecten zullen echter zeer groot zijn en vooral gezinnen met lage inkomens zullen hard getroffen worden. Dit is de reden dat de commissie van deze variant heeft afgezien.

Aftoppen bovenkant
Bij deze variant wordt het recht op kinderopvangtoeslag gemaximeerd op een aantal uur per week, bijvoorbeeld 24 uur. De besparing die dit oplevert wordt teruggegeven door een hogere kinderopvangtoeslag per uur. Dit zal grootschalig misbruik indammen en de budgettaire beheersbaarheid vergroten. Nadeel is echter dat de participatie-effecten negatief zijn: grotere deeltijdbanen en voltijdbanen worden ontmoedigd.

Korting Inkomstenbelasting
De kinderopvangtoeslag zou weer kunnen worden vormgegeven als een aftrek van de inkomstenbelasting, zoals in de periode voor de invoering van de kinderopvangtoeslag. De toeslag wordt dan niet meer maandelijks ontvangen, maar aan het eind van het jaar afgetrokken van de te betalen belasting. Hierdoor ontstaat een sterkere koppeling tussen het gebruik van kinderopvang en het aantal gewerkte uren. Oneigenlijk gebruik en misbruik worden hiermee automatisch ingeperkt. De budgettaire beheersbaarheid verbetert hierdoor en dit heeft een positief effect op de arbeidsparticipatie. Veel gezinnen zullen, zonder dat zij oneigenlijk gebruiken,bij deze variant te maken krijgen met een verzilveringsprobleem: zij betalen nu minder belasting dan zij aan kinderopvangtoeslag ontvangen, en raken dus een groot deel van de toeslag kwijt. Veel mensen met lagere inkomens zouden er in inkomen op achteruit gaan bij deze wijziging.

Uitbreiding grondslag kinderopvangtoeslag (Basisvoorziening)
In deze variant wordt de bestaande kinderopvang geïntegreerd met het huidige peuterspeelzaalwerk en de voorschoolse educatie (VVE). Het doel van de kinderopvangtoeslag gaat dan verder dan het huidige primaire doel: het mogelijk maken van de combinatie van arbeid en zorg. De ontwikkeling van kinderen wordt dan het hoofddoel. Het tegengaan van segregatie zou ook een doel kunnen zijn. Binnen deze variant, zijn een aantal subvarianten mogelijk. Een voorbeeld: het huidige recht op kinderopvangtoeslag voor mensen die werk en zorg combineren wordt uitgebreid met een recht op kinderopvangtoeslag voor mensen die niet werken voor een bepaald aantal uren per week, bijvoorbeeld 16 uur per week voor kinderen van 2-3 jaar.[59] Als dit, net als bij de andere varianten, budgettair neutraal wordt ingevoerd dan zal dit voor aanzienlijk hogere kosten zorgen voor ouders die beiden werken. De participatie wordt dus ontmoedigd, en er treden grote inkomenseffecten op. Wanneer deze variant niet bugettair -neutraal wordt ingevoerd, legt dit een groot beslag op de overheidsmiddelen. Het ophalen van deze middelen via de inkomstenbelasting, zal een negatief effect

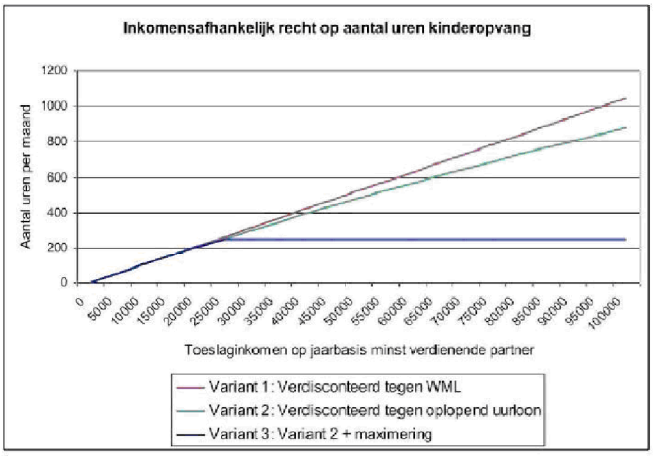
[59] Hier is gekozen voor 16 uur per week (vier dagdelen). Uit onderzoek blijkt dat kleine kinderen het meeste baat hebben van educatieve programma's wanneer zij hieraan minimaal vier dagdelen deelnemen. **PM Bronnen.**

hebben op de arbeidsparticipatie. Werkenden zonder kinderen zullen hiervan dan ook negatieve inkomenseffecten ondervinden.

Overige mogelijkheden voor een koppeling tussen gewerkte uren en de toeslag

Maximering aantal uren

Een mogelijkheid om het oneigenlijk gebruik te beperken, is door het recht op het aantal uren kinderopvangtoeslag op te laten lopen met het verdiende loon van de minst verdienende partner. Dit zou bijvoorbeeld vormgegeven kunnen worden door het inkomen van de minst verdienende partner te delen door het wettelijk minimumuurloon. In onderstaand figuur wordt dit getoond als variant 1. Voor de lagere inkomens kan dit het aantal gewerkte uren benaderen. Echter, hoe verder het inkomen oploopt, hoe hoger over het algemeen het verdiende uurloon zal liggen. Wanneer er wordt gedeeld door het wettelijk minimumuurloon, zal hierdoor een marge ontstaan, waardoor oneigenlijk gebruik mogelijk blijft. Variant 2 toont een benadering waarbij het veronderstelde uurloon langzaam oploopt met het verdiende loon. Variant 3 toont dezelfde variant, met een vast maximum aantal uren per maand (250 uur) voor de hogere inkomens.



Figuur x.x Mogelijkheden voor maximering van het aantal uren waarover recht op kinderopvangtoeslag bestaat.

Een perfecte benadering van het aantal gewerkte uren is op basis van deze methode niet mogelijk. Er zal daarom (met name bij een hoger inkomen) altijd een marge blijven bestaan voor oneigenlijk gebruik. De Belastingdienst acht deze optie niet uitvoerbaar, omdat deze mogelijk op grote schaal tot nabetalingen en terugvorderingen zal leiden.

Poortwachtersfunctie werkgevers

Een tweede mogelijkheid is de herintroductieering van de poortwachterfunctie van de werkgever. In het verleden fungeerde de werkgever als poortwachter voor het uitkeren van de kinderopvangtoeslag. Het was aan de werkgever om te besluiten wel of niet bij te dragen aan de kosten van de kinderopvang. Sinds 2007 is de werkgeversbijdrage verplicht gesteld voor alle werkgevers. Deze wordt geïnd door middel van een opslag op de WW-premie, en is daarmee niet langer verbonden aan het wel of niet gebruiken van formele kinderopvang door werknemers. Een optie is de aanvraag van kinderopvangtoeslag weer bij de werkgever te leggen. Zonder financiële consequenties, zal de

werkgever echter weinig prikkel ondervinden het aantal uren dat werknemers kinderopvang gebruiken, te beperken. Deze maatregel zal leiden tot meer administratieve lasten voor werkgevers. Een tweede optie hierbij is de aanvraag van kinderopvang-toeslag weer bij de werkgever te leggen en hier ook financiële consequenties aan te verbinden. De werkgever wordt dan verplicht gesteld een derde van de kinderopvangkosten van de werknemer bij te dragen (ouders ontvangen nu in principe ook een derde van werkgevers). De kosten van de kinderopvang zijn dan weer werkelijk verbonden aan de werknemer die deze kosten maakt. Dit zal leiden tot een verslechtering van de arbeidsmarktpositie van die persoon (met name vrouwen). Ook zal dit voor ouders mogelijk de drempel verhogen kinderopvang te gebruiken, en daarmee om arbeid en zorg te combineren, aangezien niet alle werkgevers bereid waren hun deel bij te dragen.

Uitvoering naar gemeenten

Met deze variant wordt geprobeerd het aantal uren gebruikte kinderopvangtoeslag te koppelen aan het aantal gewerkte uren. De gemeente fungeert hier als loket voor ouders bij het aanvragen van kinderopvangsubsidie. Daar worden de arbeidscontracten overlegd en vindt de 1e toets plaats of ouders in aanmerking komen en hoeveel uren/dagdelen passend zijn (poortwachtersfunctie). Deze informatie wordt doorgegeven aan de Belastingdienst. Verdere uitvoering (uitbetaling voorschot en afrekening) vindt nog steeds door de Belastingdienst plaats. Mensen zullen dus in theorie minder vaak veel meer kinderopvang afnemen dan het aantal uren dat zij werken. In de praktijk hebben werkgevers nauwelijks een prikkel om het aantal gewerkte uren nauwkeurig te vermelden, terwijl de werknemer wel een belang om veel uren te kunnen overleggen. Dit systeem zal oneigenlijk gebruik en misbruik dus niet voorkomen.

Uitvoering naar kinderopvanginstellingen

In deze variant treedt de kinderopvanginstelling op als de poortwachter binnen het systeem. De kinderopvanginstelling verzamelt hierbij de arbeidsgegevens van de gezinnen die kinderopvang afnemen. Op die manier zou een koppeling mogelijk zijn tussen uren werk en afname van kinderopvang. Probleem hierbij is dat kinderopvanginstellingen niet kunnen controleren wat ouders opgeven. Een nog groter probleem is dat kinderopvanginstellingen er geen enkel belang bij hebben ouders in hun afname van kinderopvang te beperken.

Bijlage 56: Participatie-effecten varianten, memo CPB [ ]

Deze notitie geeft een overzicht van de participatie-effecten van een aantal kinderopvangvarianten uit de Werkgroep [ ] (Werkgroep Kinderopvang). Na een korte beschrijving van de varianten volgen de numerieke uitkomsten. De effecten zijn berekend met MIMIC, het algemeen evenwicht model van het CPB voor de analyse van arbeidsmarktbeleid.

Varianten

De onderstaande varianten zijn allen ex ante neutraal. Conform de systematiek uit Keuzes in Kaart (2006) definiëren wij daarbij *ex ante* als bij gegeven arbeidsparticipatie, maar inclusief substitutie van informele opvang voor formele opvang (of omgekeerd). Verder betekent ex ante *neutraal* dat het in alle gevallen gaat om een *verschuiving* van publieke gelden. Ex post, inclusief gedragseffecten, treden er in- en uitverdieneffecten op voor de overheid. Door de schijftarieven van de loon- en inkomstenbelasting te muteren wordt het saldo effect op de overheidsinkomsten en –uitgaven ex post weer neutraal gemaakt. De varianten zijn ingezet in 2011.

1. De ouderbijdragentabel wordt alleen nog gebaseerd op het inkomen van de kostwinner. Het ex ante budgettaire beslag hiervan bedraagt ruim 400 mln euro. Dit wordt gefinancierd door de introductie van een vaste eigen bijdrage per week voor formele kinderopvang.

2. De ouderbijdragentabel wordt proportioneel verlaagd, met een ex ante budgettair beslag van ruim 400 mln euro (conform variant 1). Dit wordt gefinancierd door de introductie van een vaste eigen bijdrage per week voor formele kinderopvang.

3. Het ouderbijdragenpercentage wordt onafhankelijk van het huishoudinkomen. Volgens de raming van de Werkgroep Kinderopvang bedraagt de gemiddelde

ouderbijdrage in 2011 22%. Bij dit ouderbijdragenpercentage is de variant echter niet volledig ex ante neutraal, de substitutie van formele voor informele kinderopvang is niet symmetrisch voor lage en hoge inkomens. Om de variant ex ante neutraal te maken is een licht hoger ouderbijdragenpercentage nodig van 23%.

4. De overheidssubsidies voor formele kinderopvang komen te vervallen, een ex ante besparing van 1,7 mld euro. Daarbij wordt aangenomen dat de macro werkgeversbijdrage ongewijzigd blijft, ouders behouden deze 'subsidie' van de werkgevers. De vrijkomende publieke gelden worden gebruikt voor een inkomensafhankelijke combinatiekorting (ICK) die wordt opgebouwd tussen 25 en 200% van het wettelijk minimum jaarloon (WML).

5. De overheidssubsidies voor formele kinderopvang komen te vervallen, een ex ante besparing van 1,7 mld euro. Daarbij wordt aangenomen dat de macro werkgeversbijdrage ongewijzigd blijft, ouders behouden deze 'subsidie' van de werkgevers. De vrijkomende publieke gelden worden gebruikt voor een inkomensafhankelijke combinatiekorting (ICK) die wordt opgebouwd tussen 50 en 300% van het WML.

Uitkomsten

Tabel 1 geeft de simulatie-uitkomsten voor bovenstaande varianten zoals berekend met MIMIC. Het betreft lange termijn effecten. Hieronder volgt een korte toelichting per variant.

1. De ouderbijdrage wordt alleen nog afhankelijk van het inkomen van de kostwinner, en dit wordt gefinancierd door de introductie van een vaste eigen bijdrage per week. Hierdoor wordt het voor tweeverdieners met jonge kinderen aantrekkelijk om meer uren te gaan werken. Met name partners (van kostwinners) worden gestimuleerd om meer uren te gaan werken. Daarbij zij opgemerkt dat in Tabel 1 partners ook de groep partners omvat zonder kinderen. De totale participatie in arbeidsjaren neemt met 0,1%

toe. Verder nemen de inkomensverschillen in deze variant wat toe, lage inkomens gaan wat meer betalen en hoge inkomens wat minder (niet in de tabel).

2. De ouderbijdrage wordt voor alle inkomensgroepen met hetzelfde percentage verlaagd, en dit wordt gefinancierd door de introductie van een vaste eigen bijdrage per week. Nu worden ook alleenstaande ouders geprikkeld om meer uren te gaan werken. Ook bij deze variant neemt de totale participatie toe met 0,1%, en ook de inkomensverschillen nemen in deze variant wat toe.

Tabel 1 Lange termijn effecten kinderopvangvarianten [a]

	1	2	3	4	5
	procentuele mutaties				
Arbeidsaanbod in personen	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
Arbeidsaanbod in arbeidsjaren	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2
- Kostwinners	0,1	0,1	0,1	-0,3	-0,3
- Partners	0,2	0,2	0,0	0,8	0,8
- Alleenstaande ouders	0,1	1,0	-0,5	1,9	5,4
- Alleenstaanden	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

[a] De varianten zijn ex ante neutraal. Door gedragseffecten zijn de varianten ex post niet meer neutraal. De tarieven van de loon- en inkomstenbelasting worden generiek aangepast om het saldo effect op de overheidsinkomsten en –uitgaven ex post weer neutraal te maken.

3. De ouderbijdrage wordt inkomensonafhankelijk. De inkomensverschillen nemen toe. Lage inkomens gaan per uur opvang meer betalen en gaan wat minder werken, hoge inkomens gaan per uur minder betalen en gaan wat meer werken. Per saldo gaan verder kostwinners wat meer werken, en alleenstaande ouders wat minder. Het effect op de totale arbeidsparticipatie is beperkt.

4. De overheidssubsidie voor kinderopvang komt te vervallen en deze gelden worden overgeheveld naar een zogenaamde ICK. De ICK stimuleert net als kinderopvangsubsidies de participatie van werkende ouders met jonge kinderen, maar leidt in tegenstelling tot kinderopvangsubsidies niet tot substitutie van formele voor informele opvang (buiten het gezin). Per euro subsidie levert een ICK daarom meer

participatie op. Wanneer we kiezen voor een opbouwtraject van de ICK tussen 25 en 200% van het WML neemt de macro participatie met 0,1% toe. Dit is het saldo effect van meer participatie door partners en alleenstaande ouders en minder participatie door kostwinners. Kostwinners krijgen nu minder subsidie dan voorheen als zij meer uren gaan werken, zij gaan daarom wat minder werken. Ook bij deze variant zijn er inkomenseffecten, maar de schuif is nu van jonge ouders die gebruik maken van formele opvang naar jonge ouders die dat niet (hoeven te) doen.

5. De overheidssubsidie voor kinderopvang komt te vervallen en deze gelden worden overgeheveld naar een zogenaamde ICK. In deze variant wordt de subsidie hoger in het inkomensgebouw opgebouwd dan bij variant 4, tussen 50 en 300% van het WML. Hierdoor neemt de macro participatie met 0,2% toe. Door de subsidie over een langer traject op te bouwen stijgt voor een grotere groep partners en alleenstaande ouders de financiële prikkel om meer uren te gaan werken. Daarbij slaat wel een groter deel van de subsidie neer bij gezinnen met een hoger huishoudinkomen dan bij variant 4.

Conclusie

Bovenstaande varianten geven aan dat er nog wat participatiewinst te boeken valt door het omvormen van de ouderbijdragen voor formele kinderopvang dan wel het verschuiven van subsidie van formele kinderopvang naar een inkomensafhankelijke combinatiekorting. De participatiewinst is echter beperkt. Verder moet de participatiewinst worden afgewogen tegen de verdelingseffecten in de inkomensverdeling, die zich bij alle varianten voordoen.

Directie ASEA

Datum : **25 februari 2009**

Onderwerp : **Varianten kinderopvang**

Aanleiding
Vanuit de werkgroep [redacted] is het verzoek gekomen om verschillende varianten kinderopvang door te rekenen. Hieronder volgen de resultaten.

Kernpunten
- De volgende varianten zijn doorgerekend:
  - Variant waarbij de kinderopvangtoeslag afhankelijk is van het verzamelinkomen van de meest verdienende partner (variant Bakker)
  - Variant met een eigen bijdrage
  - Variant waarbij de kinderopvangtoeslag afhankelijk is van het verzamelinkomen van de minst verdienende partner.

  Alle varianten zijn budgettair neutraal gemaakt.
- De variant Bakker is budgettair neutraal gemaakt door de invoering van een vaste eigen bijdrage van € 12.60 (per week, per huishouden). De kinderopvangtabel blijft ongewijzigd.
- Door deze vormgeving gaan alleenstaanden er op achteruit (zwart weergegeven in figuur 1). Het zijn vooral tweeverdieners (rood), waarbij de partner een redelijk betaalde baan heeft, die hun kinderopvangtoeslag zien stijgen. Deze huishoudens maken een grote sprong omhoog in de kinderopvangtabel. Een vaste eigen bijdrage weegt relatief zwaar aan de onderkant waardoor vooral hogere inkomens profiteren van deze maatregel.
- Bij de tweede variant wordt een eigen bijdrage van € 5.63 ingevoerd. De opbrengst van deze maatregel wordt via de kinderopvangtabel teruggegeven aan de huishoudens.
- De inkomenseffecten van deze maatregel zijn beperkt (-2 tot 2%). Huishoudens die veel gebruik maken van kinderopvang zien de kinderopvangtoeslag stijgen in deze variant. Voor deze huishoudens overtreft het positieve effect van het hogere vergoedingspercentage, het negatieve effect van de eigen bijdrage.
- Er zijn twee varianten doorgerekend waarbij de kinderopvangtoeslag afhankelijk is van het verzamelinkomen van de minst verdienende partner. Wat betreft de vormgeving verschillen beide varianten. Variant 3.1 heeft een lager minimum en maximum vergoeding dan variant 3.2. Om dit te compenseren is in variant 3.2 nog een vaste eigen bijdrage opgenomen (€ 3).
- De inkomenseffecten vertonen veel spreiding en zijn vooral fors aan de onderkant. Huishoudens met een laag inkomen bevinden zich nog in de opbouwfase van de kinderopvangtoeslag. Hierdoor ontvangen ze een lager vergoedingspercentage ontvangen dan in de huidige situatie. Het zijn vooral de hogere inkomens die profiteren van deze maatregel.
- Varianten 1 en 3 zorgen voor de grootste verlaging van de marginale druk voor werknemers. Vooral voor minst verdienende partners daalt de marginale druk aanzienlijk. De marginale druk van de kinderopvangtoeslag is 0 voor partners van wie het inkomen niet meer relevant is voor de hoogte van de toeslag. Verder dragen de vormgeving van variant 3 (opbouwfase en constant deel), en een vaste eigen bijdrage, bij aan een verlaging van de marginale druk.

1) Variant Bakker
Het afhankelijk maken van de kinderopvangtoeslag van het verzamelinkomen van de meest verdienende partner kost naar schatting € 270 miljoen in 2009. Via de invoering van een vaste eigen bijdrage van € 12.60 (per week, per huishouden) is deze variant budgettair neutraal gemaakt.

Figuur 1 (bijlage 1) toont de inkomenseffecten afgezet tegen het bruto huishoudinkomen, waarbij onderscheid is gemaakt tussen alleenstaanden (zwart) en tweeverdieners (rood). Het inkomenseffect is de mutatie in het besteedbaar inkomen, ofwel de mutatie in de kinderopvangtoeslag, gedeeld door het besteedbaar inkomen. Negatieve inkomenseffecten treden op bij alleenstaanden en tweeverdieners met een laag inkomen. Alleenstaanden hebben in deze variant geen enkel voordeel (tabel blijft gelijk), maar betalen wel de vaste eigen bijdrage. Tweeverdieners hebben wèl voordeel van deze maatregel,

maar een vaste eigen bijdrage weegt relatief zwaar voor de lagere inkomens. Hier bepaalt het verzamelinkomen van de minst verdienende partner welke sprong omhoog huishoudens maken in de kinderopvangtabel. Hierbij geldt: hoe hoger dit verzamelinkomen, des te hoger is het vergoedingspercentage.

Naast de inkomenseffecten worden ook de gevolgen voor de marginale druk gepresenteerd. De marginale druk meet het verlies aan besteedbaar inkomen bij een bruto loonstijging door belastingen, premies en het eventueel wegvallen van inkomensafhankelijke regelingen. Met behulp van een simulatiemodel is de marginale druk berekend wanneer iemand één dag extra gaat werken (urenuitbreiding van 8 uur). De marginale druk is berekend voor alle werknemers met kinderopvangtoeslag (circa 770.000 werknemers).

De marginale druk is berekend voor het basisscenario èn de variant. Het verschil in marginale druk in beide scenario's is dan dus de mutatie in de marginale druk als gevolg van de ingreep in de kinderopvang. Figuur 2 toont deze mutatie in marginale druk, afgezet tegen het bruto individueel inkomen, waarbij onderscheid is gemaakt tussen alleenstaanden (rood), minst verdienende partners (blauw) en meest verdienende partners (groen).

Figuren 3 en 4 tonen de gemiddelde (totale) marginale druk voor respectievelijk de meest en minst verdienende partners. Hierbij geeft de linkeras het aantal werknemers weer, terwijl de rechteras de gemiddelde marginale druk weergeeft. Figuur 3 laat zien dat de gemiddelde marginale druk voor het grootste deel van de hoofdkostwinners lager ligt in de Bakker-variant, in vergelijking met het basisscenario. Reden hiervoor is dat de meeste hoofdkostwinners omhoog zijn geschoven in de kinderopvangtabel (waar de afbouw minder steil loopt). Aangezien de minst verdienende partners geen marginale druk meer ondervinden van de (afbouw van de) kinderopvangtoeslag, is de daling van de gemiddelde marginale druk voor deze groep het grootst.

2) Variant met eigen bijdrage
De tweede variant is een variant waarbij een eigen bijdrage van € 5.63 per week, per huishouden, wordt ingevoerd. De opbrengst (PM) hiervan wordt via de kinderopvangtabel teruggegeven aan de huishoudens. Bijlage 2 toont de aangepaste kinderopvangtabel.

Figuur 5 toont aan dat de inkomenseffecten van deze maatregel beperkt zijn. Een vast bedrag weegt relatief zwaar voor huishoudens met een laag inkomen. Hiertegenover staat dat huishoudens wel een hoger vergoedingspercentage ontvangen. Huishoudens die veel gebruik maken van kinderopvang (vanwege meerdere kinderen en/of grotere deeltijdbaan) zien hun inkomen stijgen. Voor deze huishoudens overtreft het positieve effect van het hogere vergoedingspercentage, het negatieve effect van de eigen bijdrage.

Figuren 7 en 8 tonen wederom de gemiddelde marginale druk voor de beide partners, terwijl figuur 6 de bijbehorende puntenwolk toont met de mutatie in de marginale druk. Figuur 6 laat zien dat de marginale druk voor de meeste werknemers licht verbetert als gevolg van de invoering van de eigen bijdrage. Dit effect is overigens nauwelijks zichtbaar in de figuren 7 en 8. Het voordeel van een vaste eigen bijdrage is dat deze bijdrage niet zorgt voor marginale druk (inkomensonafhankelijkheid).

Groot nadeel van deze variant is dat de lagere inkomens de kinderopvang volledig vergoed krijgen (zie tabel in bijlage 2). Door de eigen bijdrage te betalen, kopen huishoudens zich dus in de nieuwe regeling in. Huishoudens met een laag inkomen kunnen in deze variant vervolgens onbeperkt (gratis) gebruik van de regeling. Alternatief is om de lagere inkomens minder te compenseren voor de eigen bijdrage, maar dit resulteert dan in forsere negatieve inkomenseffecten aan de onderkant. In het eerder rondgestuurde memo was een dergelijke variant al opgenomen.

3.1+3.2) Variant waarbij kinderopvangtoeslag afhankelijk is van het inkomen van de minst verdienende partner

In de varianten 3.1 en 3.2 wordt de kinderopvangtoeslag afhankelijk gemaakt van het verzamelinkomen van de minst verdienende partner. De kinderopvangtoeslag kent een opbouwfase, een constant deel en een afbouwtraject voor het eerste kind. Voor het tweede kind is er een vast vergoedingspercentage van 90%. Tabel 1 toon de bijbehorende inkomensgrenzen voor alleenstaanden en tweeverdieners.

Tabel 1: Vormgeving varianten 3.1 en 3.2

	Alleenstaande	Paren
Start opbouw	0	0
Einde opbouw	20000	20000
Start afbouw	52500	35000
Einde afbouw	112500	75000
Minimum vergoeding	50%	60%
Maximum vergoeding	794%	80%

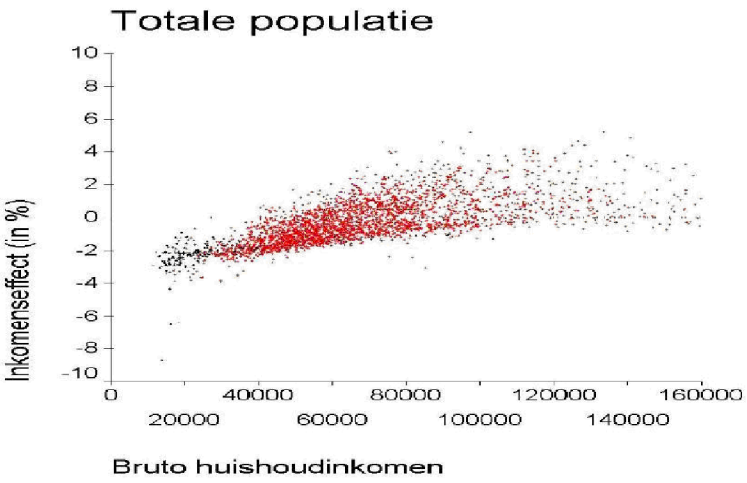
Ten opzichte van de eerdere doorrekening van deze variant is nu dus een minimum vergoedingspercentage opgenomen om zo de (forse) negatieve inkomenseffecten aan de onderkant enigszins te compenseren. Variant 3.2 heeft een hoger minimum en maximum vergoeding in vergelijking met variant 3.1. In deze variant betalen huishoudens daarom nog een eigen bijdrage van € 3 per week.

De inkomenseffecten aan de onderkant kunnen fors zijn, vooral voor alleenstaanden. De meeste alleenstaanden hebben een bruto inkomen tussen de € 15.000 en 40.000. Veel alleenstaanden ontvangen dus een vergoedingspercentage dat lager ligt dan de maximale vergoeding (circa 80% in beide varianten). Ter vergelijking, in de huidige situatie ontvangt een alleenstaande met een verzamelinkomen van € 32.000 een vergoedingspercentage van 87%. Veel alleenstaanden zien hun toeslag dus sterk dalen in deze variant. Figuren 9 en 13 laten dit ook zien. Het zijn vooral de hogere inkomens die profiteren van deze maatregel. Het grootste deel van deze minst verdienende partners bevindt zich in het inkomenstraject van € 15.000 tot € 40.000 en ontvangt de maximale vergoeding van circa 80%, of een iets lagere vergoeding. In veel gevallen is dit meer dan de vergoeding die men ontvangt op basis van het verzamelinkomen van het huishouden in het basisscenario.

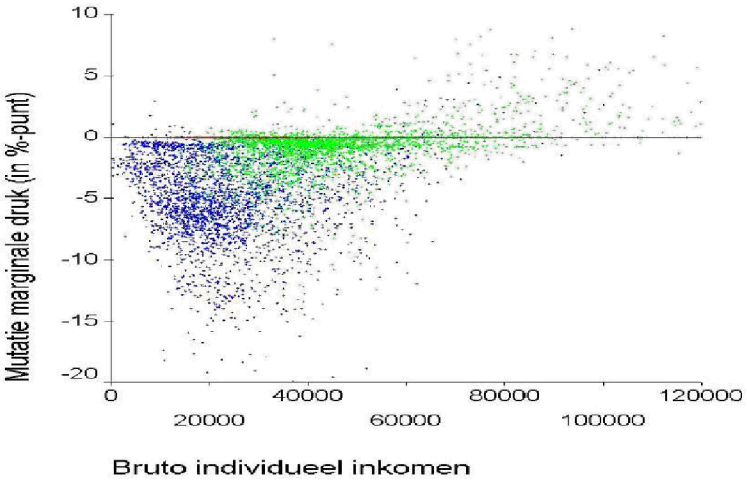
Figuren 10, 11, 12, 14, 15 en 16 tonen de gevolgen voor de marginale druk. De meest verdienende partners ondervinden geen marginale druk meer van de kinderopvangtoeslag in beide varianten. Er vindt immers geen afbouw meer plaats wanneer de meest verdienende partners extra gaan werken. Voor deze werknemers daalt de marginale druk dus ten opzichte van het basisscenario. Het grootste deel van de minst verdienende partners ziet hun marginale druk eveneens verbeteren. Het gaat hier veelal om een sterke daling van de marginale druk. Reden hiervoor is dat deze partners zich in het opbouwtraject bevinden, of de maximale vergoeding ontvangen die pas wordt afgebouwd vanaf een verzamelinkomen van € 35.000 (voor paren).

Bijlage 1: Inkomenseffecten en effecten marginale druk

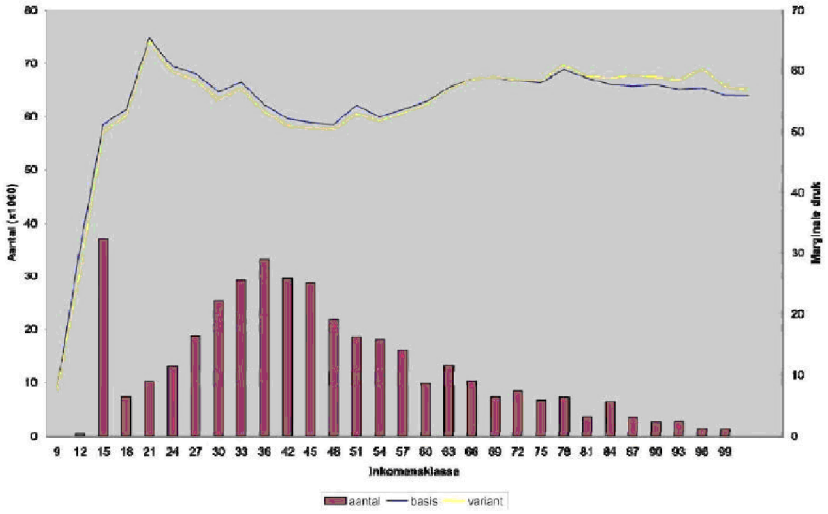
Figuur 1: Inkomenseffecten variant 1



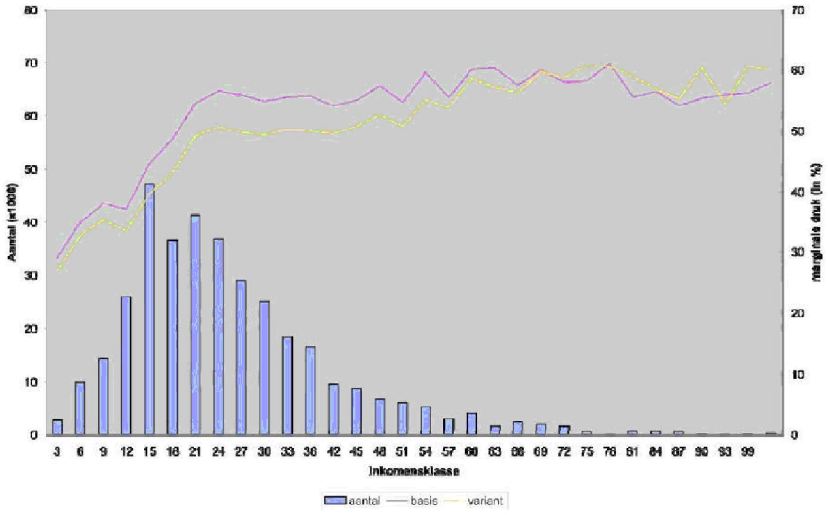
Figuur 2: Puntenwolk met mutatie in marginale druk



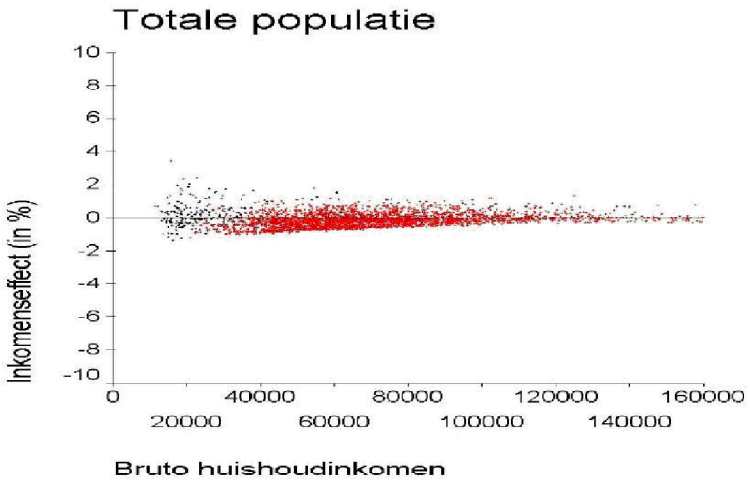
Figuur 3: Gemiddelde totale marginale druk meest verdienende partner



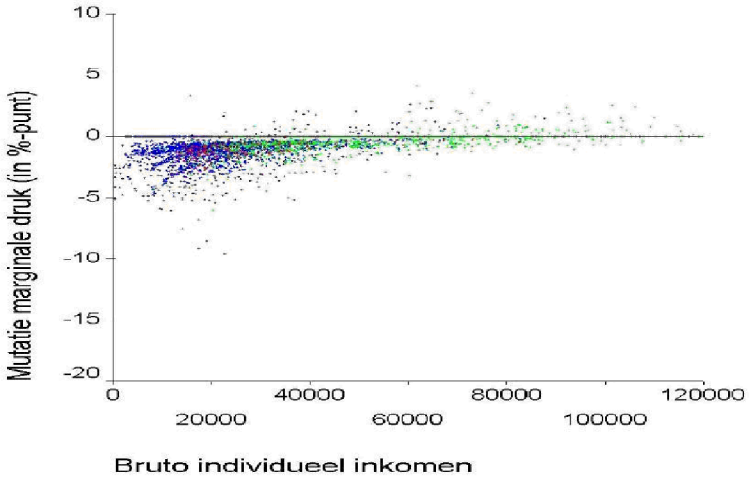
Figuur 4: Gemiddelde totale marginale druk minst verdienende partner



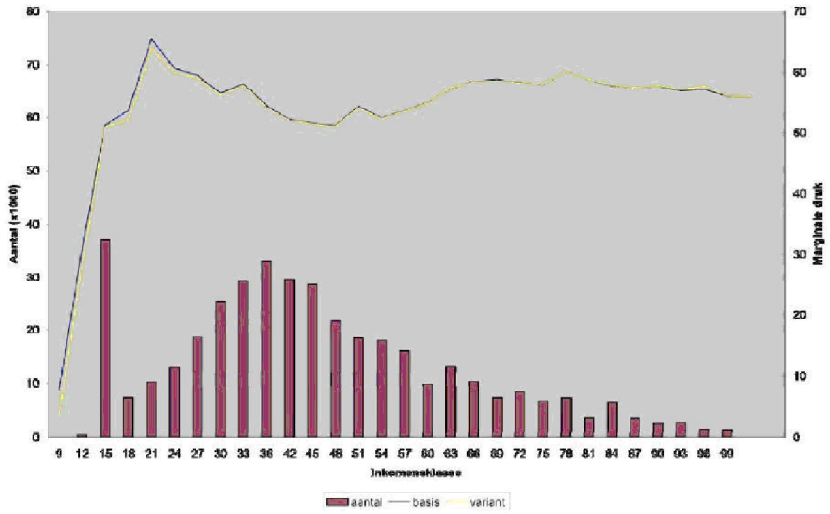
Figuur 5: Inkomenseffecten variant 2



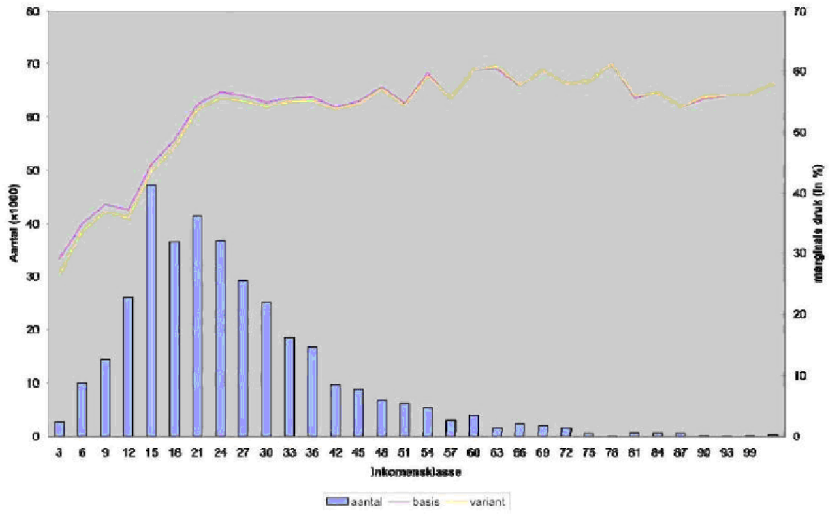
Figuur 6: Puntenwolk met mutatie in marginale druk



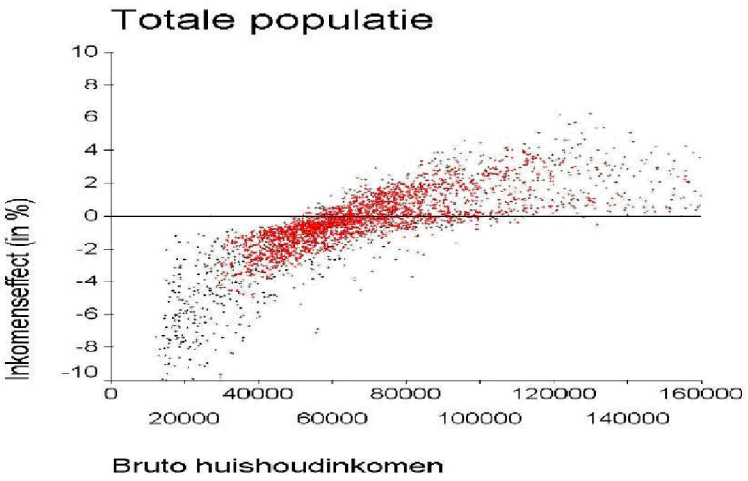
Figuur 7: Gemiddelde totale marginale druk meest verdienende partner



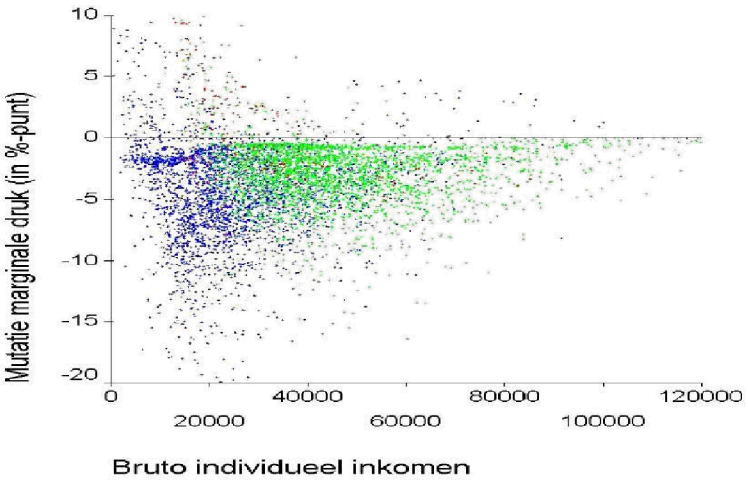
Figuur 8: Gemiddelde totale marginale druk minst verdienende partner



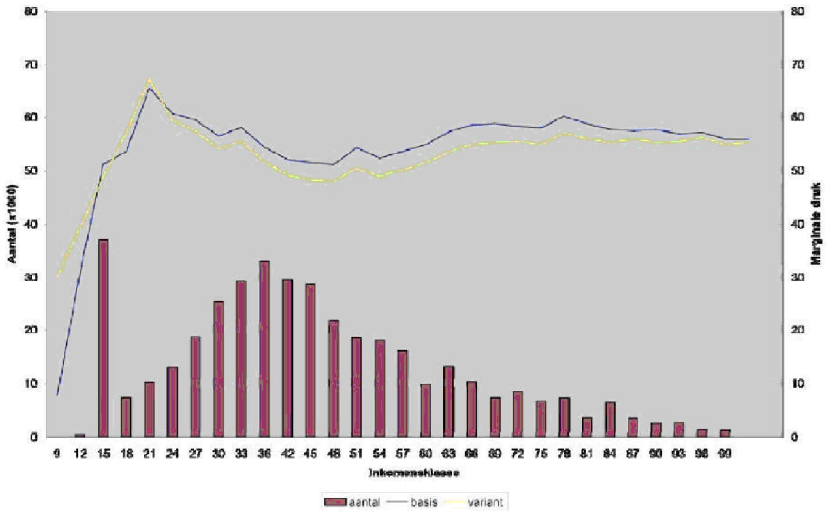
Figuur 9: Inkomenseffecten variant 3.1



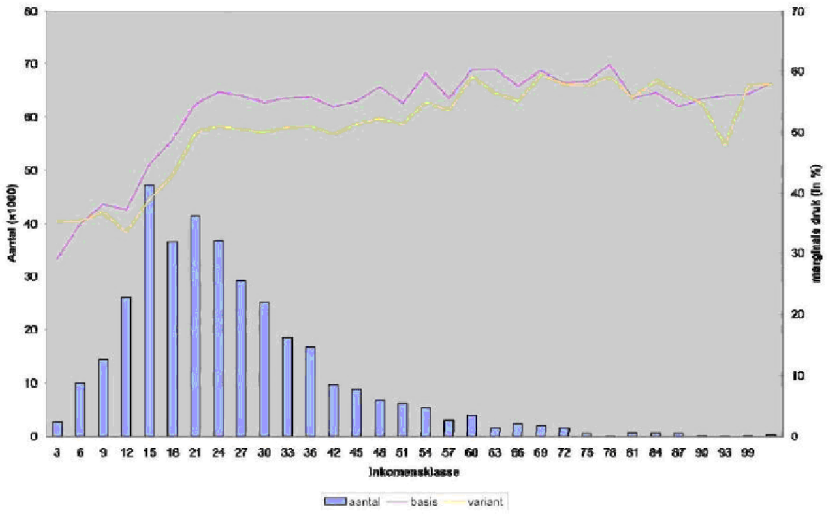
Figuur 10: Puntenwolk met mutatie in marginale druk



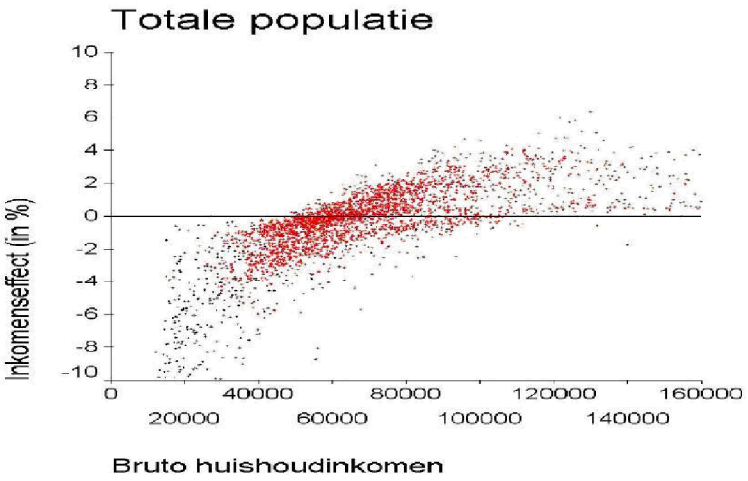
Figuur 11: Gemiddelde totale marginale druk meest verdienende partner



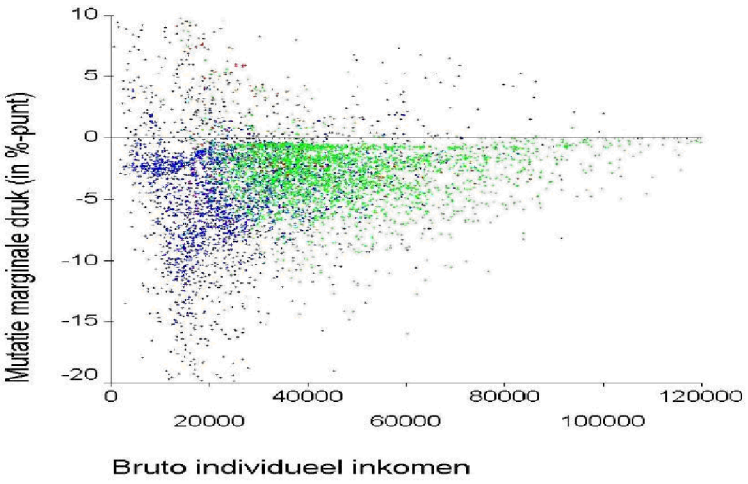
Figuur 12: Gemiddelde totale marginale druk minst verdienende partner



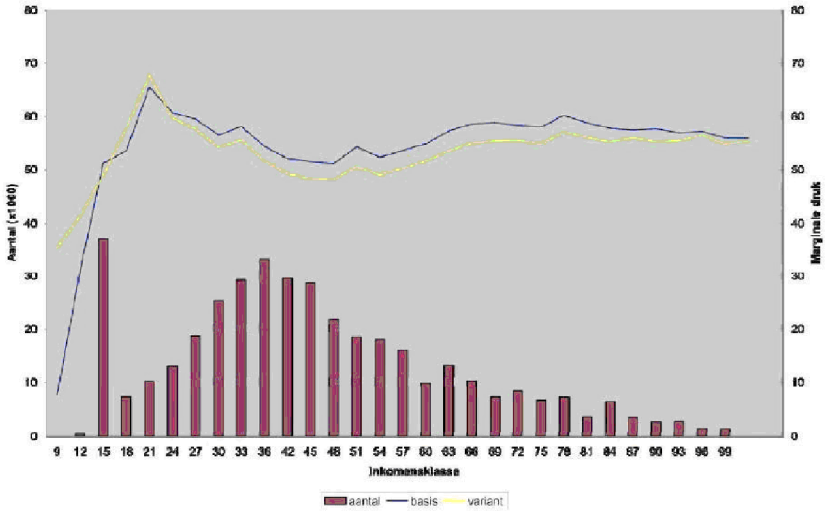
Figuur 13: Inkomenseffecten variant 3.2



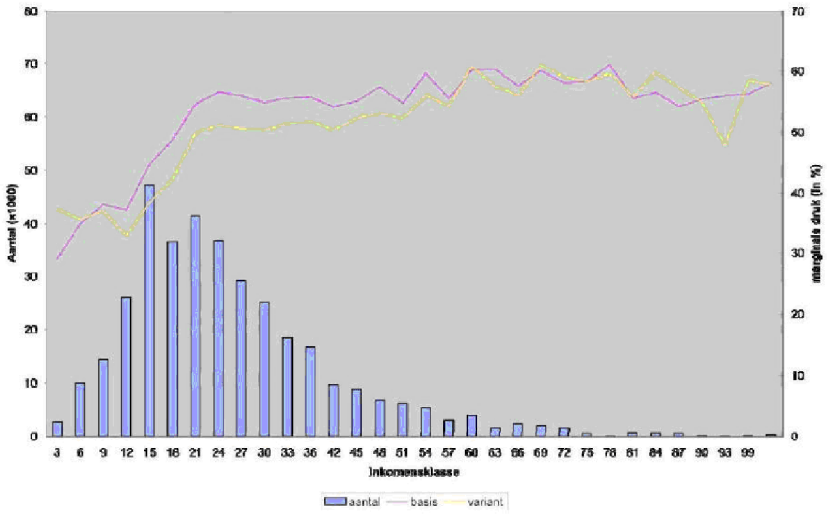
Figuur 14: Puntenwolk met mutatie in marginale druk



Figuur 15: Gemiddelde totale marginale druk meest verdienende partner



Figuur 16: Gemiddelde totale marginale druk minst verdienende partner



Bijlage 2: Kinderopvangtabel 2009, basis en variant 1

Kinderopvangtabel eerste kind

	Huidige situatie		Variant	
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind (64 % subsidie)				
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	62,2	95,5	100,0	66,7
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	61,7	95,0	99,5	66,2
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	61,0	94,3	98,8	65,5
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	60,5	93,8	98,3	65,0
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	60,0	93,3	97,8	64,5
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	59,5	92,8	97,3	64,0
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	58,8	92,1	96,6	63,3
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	58,3	91,6	96,1	62,8
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	57,7	91,0	95,5	62,2
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	57,2	90,5	95,0	61,7
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	56,5	89,8	94,3	61,0
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	56,0	89,3	93,8	60,5
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	55,3	88,6	93,1	59,8
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	54,7	88,0	92,5	59,2
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	54,2	87,5	92,0	58,7
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	53,5	86,8	91,3	58,0
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	53,0	86,3	90,8	57,5
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	52,4	85,7	90,2	56,9
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	51,7	85,0	89,5	56,2
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	51,2	84,5	89,0	55,7
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	50,6	83,9	88,4	55,1
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	50,1	83,4	87,9	54,6
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	49,3	82,6	87,1	53,8
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	48,1	81,4	85,9	52,6
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	46,6	79,9	84,4	51,1
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	44,6	77,9	82,4	49,1
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	42,8	76,1	80,6	47,3
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	40,9	74,2	78,7	45,4
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	38,8	72,1	76,6	43,5
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	37,2	70,5	75,0	41,7
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	35,2	68,5	73,0	39,7
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	33,4	66,7	71,2	37,9
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	31,5	64,8	69,3	36,0
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	29,7	63,0	67,5	34,2
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	27,7	61,0	65,5	32,2
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	25,8	59,1	63,6	30,3
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	24,0	57,3	61,8	28,5
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	22,1	55,4	59,9	26,6
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	20,3	53,6	58,1	24,8
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	18,3	51,6	56,1	22,8
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	16,4	49,7	54,2	20,9
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	14,6	47,9	52,4	19,1
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	12,6	45,9	50,4	17,1
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	10,8	44,1	48,6	15,3
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	8,9	42,2	46,7	13,4
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	7,1	40,4	44,9	11,6
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	5,2	38,5	43,0	9,7
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	3,2	36,5	41,0	7,7
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	1,4	34,7	39,2	5,9
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	0,0	33,3	37,8	4,5
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	0,0	33,3	37,8	4,5
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	0,0	33,3	36,8	3,5
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	0,0	33,3	35,8	2,5
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	0,0	33,3	34,8	1,5
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	0,0	33,3	33,3	0,0
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	0,0	33,3	33,3	0,0
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	0,0	33,3	33,3	0,0
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	0,0	33,3	33,3	0,0
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	0,0	33,3	33,3	0,0
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	0,0	33,3	33,3	0,0
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	0,0	33,3	33,3	0,0
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	0,0	33,3	33,3	0,0
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	0,0	33,3	33,3	0,0
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	0,0	33,3	33,3	0,0
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	0,0	33,3	33,3	0,0
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	0,0	33,3	33,3	0,0
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	0,0	33,3	33,3	0,0
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	0,0	33,3	33,3	0,0

Kinderopvangtabel tweede kind

	Huidige situatie		Variant	
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	33,2	96,6	100,0	66,7
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	33,2	96,5	100,0	66,7
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	33,2	96,6	100,0	66,7
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	33,1	96,4	99,9	66,6
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	33,1	96,4	99,9	66,6
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	33,1	96,4	99,9	66,6
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	33,1	96,4	99,9	66,6
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	33,1	96,4	99,9	66,6
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	33,0	96,3	99,8	66,5
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	32,9	96,2	99,7	66,4
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	32,8	96,1	99,6	66,3
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	32,7	96,0	99,5	66,2
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	32,7	96,0	99,5	66,2
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	32,6	95,9	99,4	66,1
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	32,5	95,8	99,3	66,0
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	32,4	95,7	99,2	65,9
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	32,3	95,6	99,1	65,8
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	32,2	95,5	99,0	65,7
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	32,1	95,4	98,9	65,6
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	32,0	95,3	98,8	65,5
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	32,0	95,3	98,8	65,5
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	31,9	95,2	98,7	65,4
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	31,8	95,1	98,6	65,3
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	31,6	94,9	98,4	65,1
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	31,4	94,7	98,2	64,9
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	31,2	94,5	98,0	64,7
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	31,0	94,3	97,8	64,5
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	30,9	94,2	97,7	64,4
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	30,7	94,0	97,5	64,2
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	30,5	93,8	97,3	64,0
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	30,3	93,6	97,1	63,8
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	30,1	93,4	96,9	63,6
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	29,9	93,2	96,7	63,4
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	29,7	93,0	96,5	63,2
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	29,6	92,9	96,4	63,1
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	29,4	92,7	96,2	62,9
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	29,2	92,5	96,0	62,7
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	29,0	92,3	95,8	62,5
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	28,8	92,1	95,6	62,3
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	28,6	91,9	95,4	62,1
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	28,5	91,8	95,3	62,0
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	28,3	91,6	95,1	61,8
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	28,1	91,4	94,9	61,6
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	27,9	91,2	94,7	61,4
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	27,7	91,0	94,5	61,2
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	27,5	90,8	94,3	61,0
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	27,4	90,7	94,2	60,9
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	27,1	90,4	93,9	60,6
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	26,9	90,2	93,7	60,4
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	26,6	89,9	93,4	60,1
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	26,4	89,7	93,2	59,9
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	26,1	89,4	92,9	59,6
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	25,8	89,1	92,6	59,3
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	25,6	88,9	92,4	59,1
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	25,3	88,6	92,1	58,8
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	25,1	88,4	91,9	58,6
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	24,8	88,1	91,6	58,3
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	24,6	87,9	91,4	58,1
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	24,3	87,6	91,1	57,8
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	24,0	87,3	90,8	57,5
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	23,8	87,1	90,6	57,3
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	23,5	86,8	90,3	57,0
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	23,3	86,6	90,1	56,8
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	23,0	86,3	89,8	56,5
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	22,7	86,0	89,5	56,2
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	22,5	85,8	89,3	56,0
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	22,2	85,5	89,0	55,7
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	22,0	85,3	88,8	55,5
Overheidsbijdr in % prijs 2e kind	21,7	85,0	88,5	55,2

2027422

03356