

Preamble (CONCEPT)

Hoe kijken we aan tegen kinderopvang in Nederland?

De manier waarop we naar kinderopvang kijken, bepaalt ook de invulling van het beleid. Opvattingen over kinderopvang hangen samen met de ontwikkelingen en (veranderende) opvattingen in de maatschappij. De afgelopen jaren bevond de kinderopvang in Nederland zich in een dynamische context met de komst van een nieuwe wet, een forse groei in het gebruik van de regeling, groeiende acceptatie onder ouders en grotere aandacht voor kwaliteit. De toelichting in de OCW begroting 2009 bij het artikel Kinderopvang illustreert hoe er vanuit verschillende gezichtspunten naar het kinderopvangbeleid wordt gekeken:

Artikel 24.1 Kinderopvang

Algemene doelstelling: Kinderopvang zorgt ervoor dat ouders beter arbeid en zorg kunnen combineren en draagt er toe bij dat kinderen hun talenten beter kunnen ontwikkelen. Voor de kinderen van 0 tot 4 jaar biedt kinderopvang de mogelijkheid beter toegerust te beginnen aan het primair onderwijs.

Omschrijving: Kinderopvang zorgt ervoor dat ouders arbeid en zorg beter kunnen combineren, zodat ouders die willen combineren dat ook feitelijk kunnen. Ouders kunnen gebruikmaken van dagopvang, buitenschoolse opvang of gastouderopvang. Om de financiële toegankelijkheid van de kinderopvang te garanderen biedt de Wet kinderopvang ([Staatsblad 2004,455](#)) werkende ouders een recht op een inkomensafhankelijke bijdrage: de kinderopvangtoeslag. Kinderopvang van goede kwaliteit is van groot belang, zodat ouders hun kind met een gerust hart naar de kinderopvang kunnen laten gaan. De Wet kinderopvang garandeert een goed kwaliteitsniveau. Kwalitatief goede kinderopvang zorgt er ook voor dat kinderen worden gestimuleerd in hun ontwikkeling.

Kinderopvang kan worden ingezet als instrument om de combinatie van arbeid en zorg voor ouders te faciliteren. Daarmee wordt de arbeidsparticipatie van tweeverdienende en alleenstaande ouders bevorderd. Kinderopvang kan tevens worden ingezet ter stimulering van de ontwikkeling van kinderen. Beide instrumenten hoeven elkaar niet uit te sluiten, zoals blijkt uit het huidige stelsel van kinderopvang. De keuze welke invalshoek leidend is, bepaalt hoe de rol van de overheid en de rol van ouders worden ingevuld bij het opvangen en stimuleren van kinderen. Wat wil de overheid faciliteren en wat wordt aan ouders overgelaten? Hoe zou het kinderopvangstelsel er idealiter uit moeten zien?

In het huidige stelsel ligt het accent op het faciliteren van de combinatie van arbeid en zorg voor ouders. Voorwaarde om voor een kinderopvangtoeslag in aanmerking te komen is dat beide ouders werken (of bij alleenstaanden: dat de ouder werkt). Daarnaast worden er kwaliteitseisen gesteld zodat kinderen op verantwoorde wijze in een veilige omgeving worden opgevangen. De afgelopen jaren is daar meer

aandacht bijgekomen voor het educatieve aspect van kwaliteit in de kinderopvang. [PM concretiseren (regels/convenant/?, meer VVE in kinderopvang?)].

In onderstaande paragrafen wordt nader ingegaan op beide invalshoeken: 1. kinderopvang als instrument ter bevordering van arbeidsparticipatie en 2. kinderopvang als instrument ten behoeve van de ontwikkeling van kinderen.

1. Kinderopvang als arbeidsparticipatie-instrument

Doelstelling van de Wet Kinderopvang is om het voor werknemers gemakkelijker te maken om arbeid en zorg te combineren, zodat werknemers die willen combineren dat ook feitelijk kunnen. Dit beleid creëert de mogelijkheid voor tweeverdienende partners en werkende alleenstaanden met jonge kinderen (tot 12 jaar) om te gaan of te blijven werken, al dan niet in combinatie met de verschillende beschikbare verlofregelingen. Dit bevordert de arbeidsparticipatie.

Het huidige kabinet heeft in haar beleidsprogramma de verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen – zowel in personen als in aantal gewerkte uren – als expliciete doelstelling opgenomen. Daarvoor is één van de instrumenten “het aantrekkelijk maken van de combinatie arbeid/zorg door een beter aanbod van kinderopvang”, naast het verlengen van het wettelijke recht op ouderschapsverlof van 13 naar 26 weken per werknemer en de introductie van een inkomensafhankelijke aanvullende combinatiekorting.

Sinds begin jaren negentig is de arbeidsparticipatie van vrouwen sterk gestegen en wordt steeds meer afstand genomen van het traditionele kostwinnersmodel. De arbeidsdeelname van vrouwen met een partner en minderjarige kinderen steeg sinds 1990 zelfs van 31% naar 62% in 2006¹ en ook alleenstaande ouders combineren arbeid en zorg steeds vaker. Dit is een proces met veel positieve externe maatschappelijke effecten. Zo is er bij thuisblijvende ouders sprake van on(der)benut blijven van menselijk kapitaal waarin door individu en samenleving is geïnvesteerd. Als extra kinderopvang-faciliteiten de participatie kunnen stimuleren, stijgt het rendement op die investeringen. Bovendien is de arbeidsdeelname van ouders van invloed op de latere arbeidsdeelname van hun kinderen.

Deelname aan de arbeidsmarkt biedt makkelijker toegang tot sociale netwerken, mogelijkheden voor zelfontplooiing, autonomie en meer zelfvertrouwen. Daarnaast zijn er emancipatoire overwegingen om het combineren van arbeid en zorg te stimuleren. De niet-werkende partner in het kostwinnersmodel is dikwijls de vrouw. (Volwaardige) deelname aan de arbeidsmarkt maakt haar sterker (financieel) onafhankelijk en zelfstandig, één van de belangrijkste doelstellingen van het emancipatiebeleid. Dat heeft ook een direct positief maatschappelijk effect, omdat bij scheiding van twee financieel onafhankelijke partners minder snel een beroep wordt gedaan op maatschappelijke steun.

Extra kinderopvang kan ook winst betekenen in situaties waarin beide ouders al actief zijn op de arbeidsmarkt. De beschikbaarheid van goede kinderopvangfaciliteiten voorkomt dat ouders hun

¹ Gemeten in banen > 12 uur. CBS, Werkende moeders (gebaseerd op de Enquête Beroepsbevolking), maart 2008

arbeidsproces onderbreken en als gevolg daarvan niet of op een lager niveau dan mogelijk terugkeren. Het onderbreken van het arbeidsproces heeft belangrijke gevolgen voor het carrièrepad en daarmee de productiviteit van werknemers. Wanneer beide ouders de zorg voor hun kinderen (in voldoende mate) blijven combineren met formele arbeid levert dat maatschappelijke winst op.

De combinatie van arbeid en zorg kan echter ook knellen. De roep om overheidsondersteuning op dit terrein is daarom de afgelopen jaren sterk gegroeid. Daarop zijn verschillende initiatieven genomen om werkende ouders te ondersteunen, waaronder de kinderopvangtoeslag vanuit de Wet Kinderopvang. Hier is een aanzienlijk en sterk groeiend budgettair beslag mee gemoeid, terwijl tegelijkertijd voor diverse groepen werkende ouders de marginale druk van de kosten van kinderopvang hoog blijft.

Van ouders wordt verwacht dat zij zowel tijd en energie steken in de opvoeding van hun kind als in het uitvoeren van een zo volwaardig mogelijke baan, in de vorm van formele arbeidsparticipatie. Daartoe zijn zij over het algemeen intrinsiek gemotiveerd en tot arbeidsparticipatie kunnen zij nog aanvullend financieel worden geprikkeld. Maar tijd en energie zijn schaars en de behoeften van kind(eren) en werk kunnen al snel concurrerend worden. Als dit combineren problematisch wordt, kan dat – naast de schade voor het betreffende individu – ook maatschappelijke kosten met zich meebrengen, bijvoorbeeld bij een 'burn out'. Een bepaalde mate van opvoedings- en arbeidsdeling is dus noodzakelijk. De mogelijkheden daartoe zijn echter niet voor iedereen in gelijke mate binnen handbereik. Het combineren van zorg en werk is beter mogelijk voor ouders wanneer zij:

- hun werk voldoende flexibel kunnen invullen en/of
- voldoende mogelijkheden hebben voor informele uitbesteding van zorgtaken en/of
- voldoende financiële armslag en praktische mogelijkheden hebben voor formele uitbesteding van zorgtaken en/of
- een toereikend aanbod van formele opvangmogelijkheden hebben.

Zonder overheidsingrijpen kiezen veel ouders, met name moeders, ervoor zich slechts beperkt of in het geheel niet beschikbaar te stellen voor de arbeidsmarkt. De netto 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 de arbeidsdeelname in personen. Daarmee blijft Nederland achter ten opzichte van bijna alle EU-landen. Aangezien met de komende vergrijzing participatie juist van cruciaal belang is voor het in stand houden van onze huidige arrangementen in het sociale domein, is dit een motivering voor overheidsingrijpen.

Mede op basis van bovenstaande overwegingen zijn er verschillende internationale verplichtingen ontstaan op het gebied van arbeid en zorg. Europese richtlijnen schrijven dwingend voor dat lidstaten bepaalde rechten in nationale regelgeving verankeren, bijvoorbeeld rond zwangerschapsverlof.

Daarnaast zijn er verschillende relevante VN-verdragen waarbij Nederland partij is. Zo is de overheid voor wat betreft de kinderopvang op grond van het VN-verdrag inzake de Rechten van het kind gehouden de veiligheid, gezondheid en goede opvoeding van kinderen te bevorderen.

Uiteraard moet de overheid bij het nastreven van maatschappelijke baten ook de bijbehorende kosten in het oog houden. Die kosten zijn afhankelijk van het aantal kinderen in de opvang en van de kwaliteitseisen die de overheid wenst te stellen. De directe baten van participatie zijn in principe gelijk aan de potentiële toegevoegde waarde van de ouder die gaat (of blijft) werken. Dit houdt echter geen rekening met de eventuele indirecte baten die hierboven beschreven staan.

2. Kinderopvang ten behoeve van de ontwikkeling van kinderen

Met de overgang van het dossier kinderopvang van SZW naar OCW in 2007, is er een educatieve doelstelling aan de begroting toegevoegd, naast de bevordering van de combinatie arbeid en zorg: kinderopvang moet jonge kinderen van 0 tot 4 jaar helpen om beter toegerust te beginnen aan het primair onderwijs.

De overheid heeft al veel langer een rol ten aanzien van het ontwikkelen van kinderen van 4 tot circa 18 jaar. Kinderen zijn leerplichtig vanaf hun vijfde tot en met hun zestiende jaar en tot hun achttiende jaar geldt de kwalificatieplicht.² De reden voor inmenging en bekostiging vanuit de overheid is dat, naast het belang voor het individu, de maatschappij als geheel baat heeft bij de scholing van haar burgers. Een voldoende opgeleide beroepsbevolking vormt een belangrijke voorwaarde voor de productiviteitsontwikkeling en de economische groei van een land. Daarnaast zijn er andere maatschappelijke opbrengsten van scholing, zoals democratisering, socialisatie en emancipatie. Vanuit het rechtvaardigheidsmotief zorgt een evenwichtige deelname aan het onderwijs van jongens en meisjes en vanuit de verschillende sociaal-economische en etnische groepen voor een verkleining van ongelijkheid van kansen en gaat het de overdracht van sociale ongelijkheid van de ene op de andere generatie tegen.

Van de leeftijdsperiode van nul tot zes jaar weten we dat deze een cruciale rol speelt voor het verdere ontwikkelingsverloop van kinderen. Dit geldt zowel voor de taal- en cognitieve ontwikkeling als voor de morele ontwikkeling en de persoonsvorming. Verschillende studies wijzen uit dat kwalitatief goede voorschoolse educatie gericht op achterstandskinderen op de langere termijn de samenleving veel voordelen oplevert, in de vorm van een beter opgeleide bevolking, minder schooluitval, meer mensen met een goed betaalde baan en minder aanspraak op sociale zekerheid, maar ook minder criminaliteit en een betere gezondheid.³ [PM, wat weten we van de effecten op niet-achterstandskinderen?]

² Kinderen zijn verplicht naar school te gaan vanaf hun vijfde verjaardag (uiterlijk op de eerste dag van de nieuwe maand erna). Circa 99 % van de kinderen gaat al op vierjarige leeftijd naar school. De volledige leerplicht duurt tot en met het schooljaar waarin de jongere zestien jaar wordt. Daarna geldt nog een kwalificatieplicht voor jongeren die nog geen 18 jaar zijn en nog geen startkwalificatie (een havo-, vwo- of mbo2-diploma) hebben behaald.

³ Heckman, Stixrud & Urzua, 2006; Sylva, Melhuish, Sammons, Siraj-Blatchford & Taggart, 2005.

Voorschoolse educatie wordt met name op peuterspeelzalen en in toenemende mate op kinderdagverblijven aangeboden en wordt door de overheid gesubsidieerd. Deelname aan deze VVE-programma's geschiedt op vrijwillige basis. Ouders worden veelal door de consultatiebureaus gestimuleerd om hun kind aan een VVE-programma te laten deelnemen.

Doelstelling van het kabinet is om kinderen zonder achterstand aan het onderwijs te laten beginnen. De regelgeving ten aanzien van kinderopvang, peuterspeelzalen en voor- en voerschoolse educatie, waaronder de financiële tegemoetkoming aan ouders, wordt geharmoniseerd. Belangrijkste oogmerken zijn het verhogen van de kwaliteit, het verbeteren van de aansluiting op het eerste jaar van de basisschool en het tegengaan van segregatie in de kinderopvang en de peuterspeelzalen.

De kinderopvang in Nederland is over het algemeen niet tot stand gekomen vanuit een pedagogisch oogmerk. Omgekeerd worden scholen steeds meer betrokken bij de opvangtaak, onder andere door de verplichting die scholen sinds 2007 hebben om buitenschoolse opvang te regelen als ouders daarom vragen, als gevolg van de motie Van Aartsen-Bos.

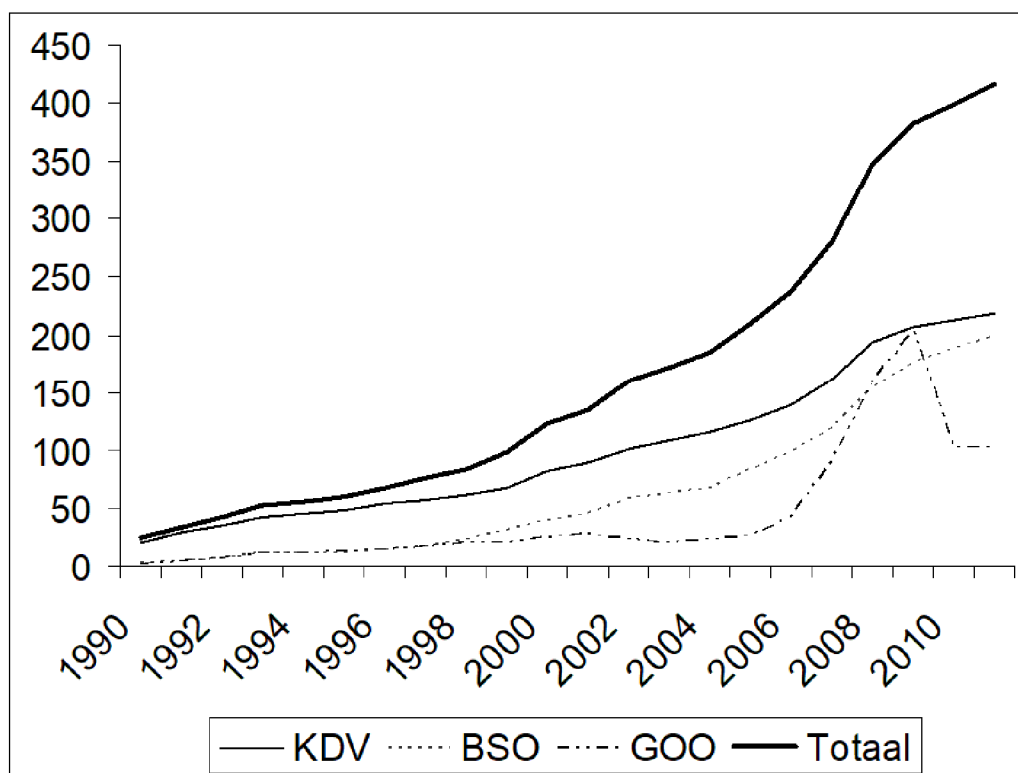
Twee perspectieven en de rol van de overheid

Het kinderopvangbeleid wordt nu vooral benaderd vanuit een economisch- en emancipatieperspectief. Deelname aan het arbeidsproces en een bevredigende combinatie van arbeid en zorg staan daarbij voorop. Op basis van bovenstaande inzichten is de vraag aan de orde in hoeverre de overheid ook belang hecht aan een ander perspectief: een goede ontwikkeling en opvoeding van kinderen. Afhankelijk van het antwoord op deze vraag kan de discussie worden gevoerd over de wenselijkheid van het verleggen van de focus in het kinderopvangbeleid of bijvoorbeeld het vervroegen van de leerplicht. Het is daarbij ook de vraag óf en in hoeverre beide perspectieven met elkaar conflicteren of elkaar juist versterken. Wordt de combinatie van arbeid en zorg het meest effectief gefaciliteerd en gestimuleerd door beschikbaarheid en financiële tegemoetkoming voor kinderopvang? Of heeft een opvang die logistiek en kwalitatief goed aansluit op het onderwijs een (nog) positiever effect op arbeidsparticipatie? In onderliggend rapport wordt op deze vragen verder ingegaan.

Hoofdstuk 1: Wat weten we?

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

Zoals figuur 1 laat zien is het totaal aantal plaatsen in de formele kinderopvang sinds 1990 gestaag gegroeid. Over de periode 1990-2004 groeide het totaal aan plaatsen/kindkoppelingen⁴ in de kinderopvang met ongeveer 11% per jaar. De buitenschoolse opvang groeide veruit het meest en de gastouderopvang veruit het minst. 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, de daling van de rantsoenering door het aanbod en een verschuiving in de voorkeuren ten gunste van formele kinderopvang.⁵



Figuur 1: aantal plaatsen per kinderopvangform Bron: CPB

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, welke vervolgens in 2006 en 2007 met name voor de hogere inkomens⁶

⁴ 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.

⁵ Zie bijvoorbeeld W. Portegijs, B. Hermans en V. Lalta, 2006, *Emancipatiemonitor 2006*, SCP/CBS, Den Haag.

⁶ 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.

werd geïntensiveerd. Betaalden ouders in 2005 gemiddeld nog 37% van de kosten, in 2007 was dit gedaald naar 19%. Hierdoor kreeg 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 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.

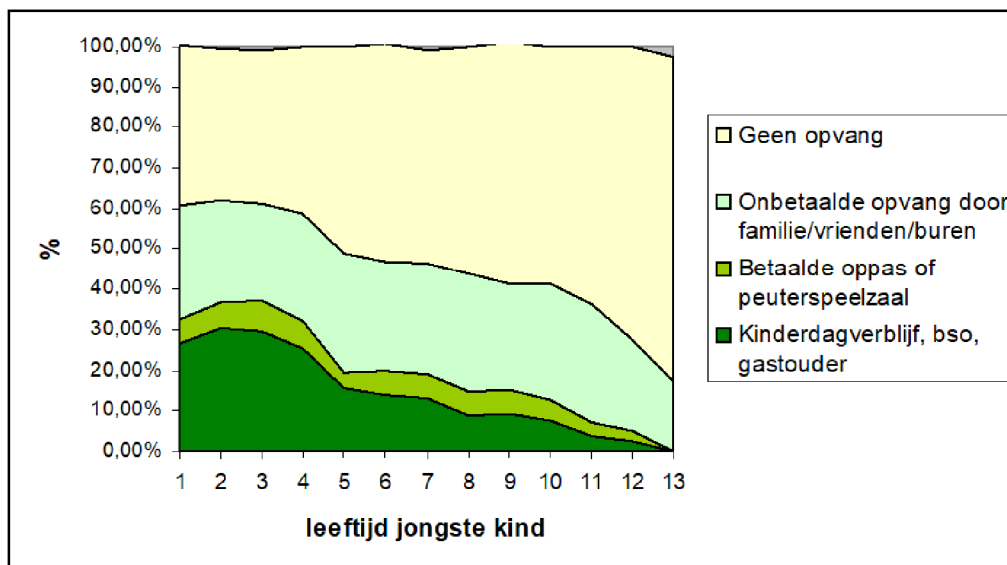
In 2008 werden ongeveer 715.000 kinderen uit ongeveer 468.000 gezinnen via de kinderopvangregeling opgevangen (zie tabel 1). In 2004 waren dit nog 340.000 kinderen. Dat is een groei van 375.000 kinderen. Tussen 2005 en 2008 is sprake van een groei van 91% van het aantal kinderen dat gebruik maakt van formele opvang, waarvoor de ouders een kinderopvangtoeslag ontvangen. De groei sinds 2005 is als volgt over de verschillende opvangvormen verdeeld:

Tabel 1 Aantal kinderen met kinderopvangtoeslag 2005-2008

	Niveau				Mutatie in %			
	2005	2006	2007	2008	2006	2007	2008	Totaal
Dagopvang	224.000	234.000	293.000			25%	10%	44%
Buitenschoolse opvang	121.000	133.000						
						130%	46%	417%
Totaal aantal						42%	22%	91%

Bron: OCW

Door deze groei gaat inmiddels anno 2008 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. Het aantal huishoudens dat formele opvang als voornaamste vorm van opvang gebruikt, ligt lager dan het totaal aantal huishoudens dat van formele opvang gebruik maakt. Dit wijst erop dat veel gezinnen informele opvang gebruiken naast formele opvang om in de totale opvangbehoefte te voorzien.



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

Het groeiende gebruik van formele kinderopvang lijkt grotendeels wel te worden aangewend om de combinatie arbeid en zorg mogelijk te maken. 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. Het probleem van oneigenlijk gebruik (gebruik door mensen die meer gesubsidieerde kinderopvang gebruiken dan dat ze voor werk en reistijd nodig hebben) bestaat wel maar blijft beperkt. Verder is duidelijk dat in veel gevallen minder formele opvang wordt gebruikt dan de minstverdienende partner werkt.

Verdeling van gebruikers van opvang naar uren werk van de minstverdienende partner en uren opvang; totale opvang 0-3 jarigen

uren werk	uren opvang			totaal
	tot 12 uur	12 – 20 uur	meer dan 20 uur	
tot 16 uur	59	34	7	100
17-24 uur	30	38	32	100
25 uur of meer	13	20	67	100
totaal	28	30	42	100

Bron: AVO(2007), SCP-bewerking

Verdeling van gebruikers van opvang naar uren werk en dagdelen opvang; totaal opvang 4-12 jarigen

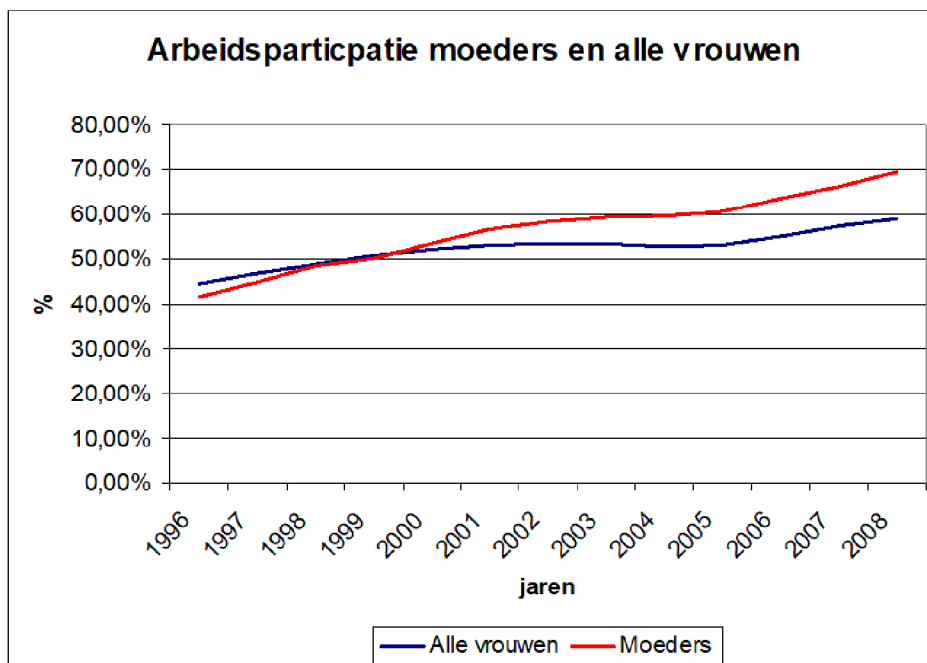
uren werk	dagdelen opvang			totaal
	tot 12 uur	12-24 uur	meer dan 24 uur	
tot 16 uur	32	52	17	100
17-24 uur	20	39	41	100
25 uur of meer	13	29	57	100
totaal	19	37	44	100

Bron: AVO(2007), SCP-bewerking

1.2 Achterliggende factoren

Participatiegroei moeders vs. participatiegroei alle vrouwen

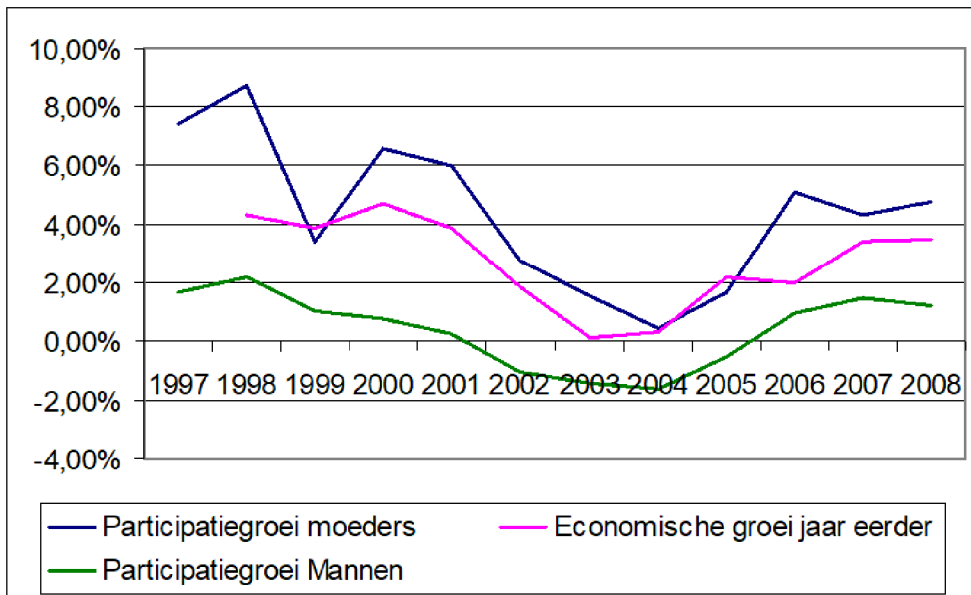
De participatie van moeders is de laatste jaren sterk gestegen. De participatie van alle vrouwen is eveneens toegenomen. In onderstaande figuur is te zien dat moeders aan het eind van de vorige eeuw andere vrouwen hebben ingehaald waar het gaat om deelname aan de arbeidsmarkt. Voor een deel zal dit te verklaren zijn uit een cohorteffect: moeders met jonge kinderen zijn gemiddeld een jongere categorie, dan wanneer de gehele categorie bekeken wordt. Oudere vrouwen participeren minder op de arbeidsmarkt.



Figuur 3: Participatie vrouwen, bron: CBS Statline

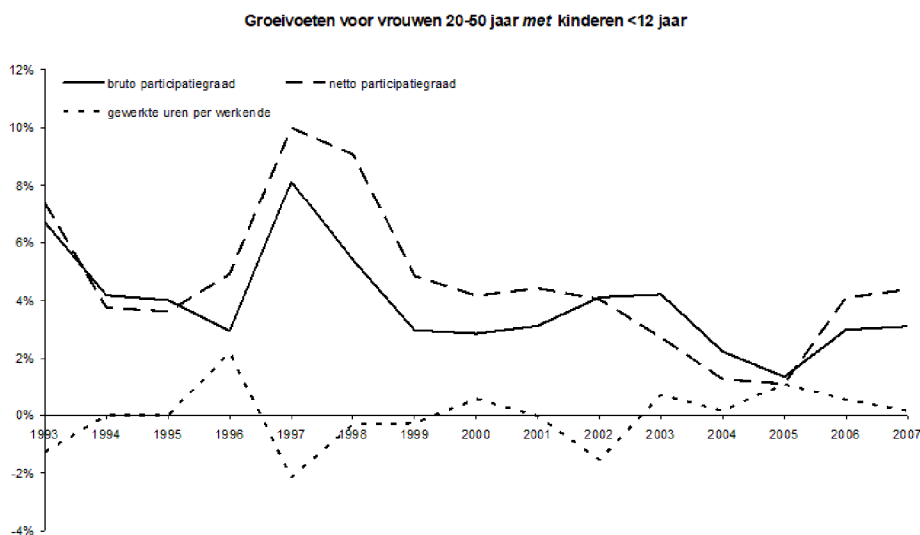
Arbeidsparticipatie en conjunctuur

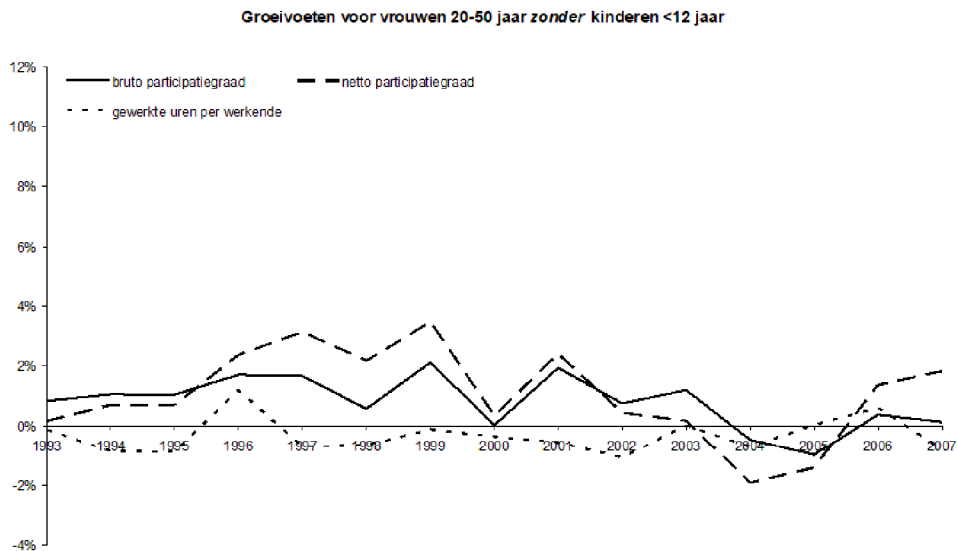
De onderstaande figuur zet de economische groei en de toename in netto arbeidsparticipatie van moeders en van mannen tegen elkaar af. De participatie loopt normaliter iets achter bij de conjuncturele ontwikkeling. Daarom is de BBP-groei getoond met een jaar vertraging. De gelijkenis is dan helder.



Figuur 10 Bron: CBS Statline

De verandering in de hoogte van de groei van de participatie hangt duidelijk samen met de conjunctuur. Structureel is de groei in de participatie van moeders hoog. De participatie van mannen hangt ook sterk samen met de conjunctuur maar groeit structureel nauwelijks meer. Bovenstaande grafiek toont de ontwikkeling van de netto participatiegraad (exclusief werkzoekenden). Deze is zeer conjunctuurgevoelig. De brutoparticipatie (inclusief werkzoekenden) is ook conjunctuurgevoelig maar geeft meer informatie over de ontwikkeling van het arbeidsaanbod. Onderstaande grafieken tonen daarom de groei van de brutoparticipatie van vrouwen met en zonder kinderen en de ontwikkeling van het aantal gewerkte uren.





Deze figuren laten zien 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 als netto. Sinds het midden van de jaren '90 lijkt de participatiegroei voor beide groepen trendmatig te dalen. Dit is ook onvermijdelijk: we raken steeds dichterbij het maximum. Er is dus steeds minder ruimte voor de groei van vrouwenparticipatie.

In 2006 en 2007 zien we een opleving in de groei voor beide groepen. Deze groei hangt grotendeels samen met de conjuncturele situatie. De opleving voor vrouwen met jonge kinderen lijkt niet wezenlijk anders dan die voor vrouwen zonder jonge kinderen, al is de opleving voor vrouwen met kinderen wel iets groter. Kinderopvang kan daarbij een faciliterende rol hebben gespeeld.

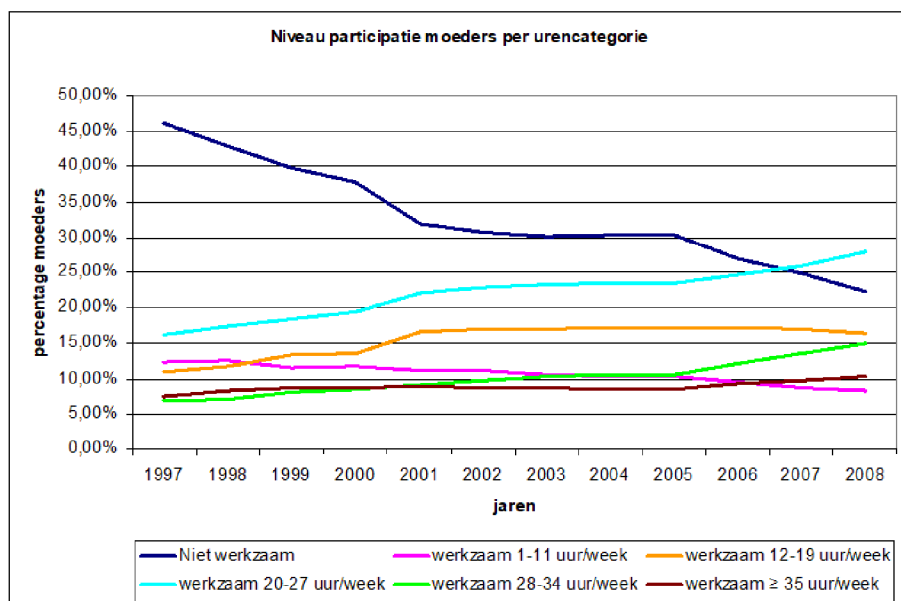
Arbeidsduur

Ook voor wat het aantal gewerkte uren, lijkt de groei niet uitzonderlijk te zijn geweest ten opzichte van andere vrouwen zonder (jonge) kinderen. Het aantal gewerkte uren per werkende is redelijk constant gebleven voor beide groepen. Over het algemeen was de verwachting dat de grote toestroom van vrouwen met kinderen op de arbeidsmarkt het aantal gewerkte uren voor deze categorie zou hebben gedrukt. Immers, er worden nu veel vrouwen meegenomen die, toen ze nog 0 uur werkten, niet meetelden in de statistieken. Dit betekent dus dat de vele extra moeders die de afgelopen jaren zijn gaan werken, niet overwegend voor kleine baantjes hebben gekozen.

Deze data geeft nog geen duidelijkheid op het marginale effect van de intensiveringen in de formele kinderopvang. Maar deze data suggereren wel dat de groei in de participatie van vrouwen met jonge kinderen in de periode 2005-2007 niet exceptioneel is geweest ten opzichte van vrouwen zonder jonge kinderen.

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 vrouwen met een baan tussen de 20-27 uur is in die tijd sterk toegenomen van 16% naar 28% van de moeders. Vrouwen met minderjarige kinderen zijn ook meer uren gaan werken: het aantal vrouwen 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 vrouwen met minderjarige kinderen dat helemaal niet werkt sterk afgenomen.



Figuur 6 Bron: CBS Statline

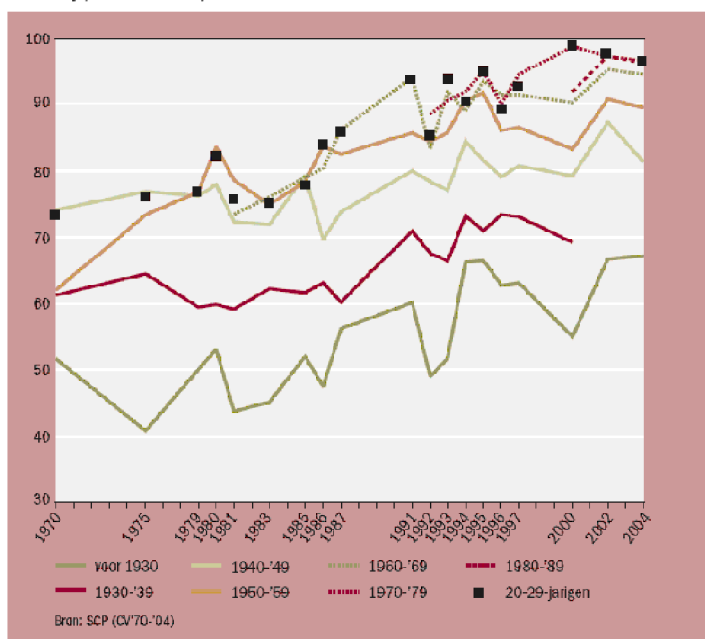
Opvattingen over de combinatie van arbeid en zorg

Het SCP 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 schoolkinderen 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 traditioneler. Het merendeel van de ondervraagden (in 2006) ziet niet werken of een deeltijdbaan voor vrouwen met nog niet naar schoolgaande kinderen ideaal, en een grote deeltijdbaan of een fulltime baan voor vaders. Het merendeel van de ondervraagden noemt een baan van drie dagen als ideaal voor moeders met schoolgaande kinderen. Voor vaders wordt hier door de meesten een baan van 5 dagen genoemd (44%) maar door velen ook een baan van 4 dagen (40%).

Generatieverschillen worden duidelijk uit onderstaande figuur. Alle vrouwen zijn buitenshuis werken minder bezwaarlijk gaan vinden, maar eerdere generaties vrouwen vinden het duidelijk vaker bezwaarlijk als vrouwen met schoolgaande kinderen buitenshuis werken dan de jongere generaties. Zo vindt in 2004

68% van de vrouwen geboren in de jaren 30 het niet bezwaarlijk als vrouwen met schoolgaande kinderen buitenshuis werken, voor vrouwen geboren na 1960 ligt dit percentage in 2004 hoger dan 95%.

'Hoe bezwaarlijk is het als een moeder buitenshuis werkt als zij schoolgaande kinderen heeft?', naar geboortecohort, vrouwen van 16-74 jaar en voor 20-29-jarigen, 1970-2004 (in procenten 'niet bezwaarlijk/aan te bevelen')



PM Update figuur generaties

De meningen over vrouwen met kinderen die nog niet school gaan liggen voor verschillende cohorten dicht bij elkaar. Op de vraag "Hoe bezwaarlijk is het als een moeder buitenshuis werkt, als haar nog niet naar school gaande kind dan naar een crèche zou moeten", antwoordt 62% van de vrouwen die in de jaren 40 werden geboren dat dit niet bezwaarlijk is. Van de vrouwen geboren in de jaren 50, 60 en 80 antwoordt 75% dat dit niet bezwaarlijk is. De acceptatie voor alle cohorten vrouwen is aanzienlijk gestegen en het ligt in de verwachting dat deze trend door zal zetten.

De meest populaire vormen van opvang zijn opvang door grootouders (meer dan 70% van de moeders vindt deze vorm van opvang goed of ideaal) en opvang door andere familie/vrienden/bekenden. Voor peuters scoort ook de peuterspeelzaal goed, 70% van de moeders vindt deze vorm van opvang goed of ideaal. Daarna volgen de zelfgezochte oppas het kinderdagverblijf en buitenschoolse opvang (rond de 30%) en de gastouderopvang (rond de 25%). Als het gaat om baby's vinden de moeders gemiddeld dat de zorg 1,4 dagen kan worden uitbesteed, voor peuters is dit 1,6 dagen, voor basisschoolkinderen 2 dagen.

Uit de studie 'Moeders, werk en kinderopvang in model' van het SCP (2007) blijkt dat een vrouw vaker en meer zal werken naarmate het potentiële uurloon hoger is en het inkomen van de partner lager is. Bovendien blijken zowel de arbeidsparticipatie als het gebruik van formele kinderopvang afhankelijk de mate waarin de omgeving participeert en formele kinderopvang gebruikt. Dit lijkt de hypothese te ondersteunen dat een groei in het gebruik van formele kinderopvang op zichzelf meer groei tot gevolg zal hebben. Een nieuwe analyse van de opvattingen over kinderopvang zou meer licht kunnen schijnen op de rol die de kinderopvangtoeslag speelt bij het vergroten van de acceptatie van kinderopvang.

Reikwijdte van kinderopvang als arbeidsmarktinstrument voor vrouwen

Van de vrouwelijke potentiële beroepsbevolking (15-64 jaar) heeft een derde kinderen van 0-12 jaar. Voor deze groep kan formele kinderopvang een belangrijk instrument zijn om werk en zorg te kunnen combineren. Het merendeel van de vrouwelijke potentiële beroepsbevolking heeft echter geen jonge kinderen. Het zijn jonge vrouwen die (nog) geen kinderen hebben, en met name veel oudere vrouwen die 'uit' de kleine kinderen zijn. Toch blijkt in Nederland ook deze vrouwen zonder jonge kinderen vaak niet of in deeltijd te werken. Dat geldt met name sterk voor oudere vrouwen die geen jonge kinderen (meer) hebben. Zij blijken vaak in deeltijd te werken omdat zij meer tijd willen hebben voor hun huishouden en zichzelf. Terwijl de zorg voor kinderen een belangrijke reden was om minder te gaan werken (of te stoppen), blijkt het afnemen van de zorgtaken voor de meeste vrouwen dus geen reden om weer meer uren te gaan werken⁷.

Duidelijk is dat formele kinderopvang geen direct effect zal hebben op de arbeidsparticipatie of –duur van vrouwen zonder jonge kinderen. Wel is het waarschijnlijk dat als moeders dankzij goede kinderopvangregelingen minder in arbeidsuren teruggaan, dit ook gevolgen heeft voor hun arbeidsduur als de kinderen groot zijn.

Arbeidsparticipatie en arbeidsduur van vrouwen (15-65 jaar) naar levensfase^a

	Aandeel tov vrouwelijke potentiële beroepsbevolking	Arbeidspart icipatie	% deeltijd (tov de werkenden)	Gemiddelde arbeidsduur per week
< 40 jaar, geen kind	19%	91%	38	34 uur
Jongste kind 0-11 jaar	32%	72%	88	22 uur
Jongste kind 12-17 jaar	9%	72%	83	24 uur
> 39 jaar, geen minderjarig kind	41%	53%	73	26 uur

⁷ Portegijs et al 2008

a Exclusief studenten.

Bron: CBS (EBB'06) SCP-bewerking

1.3 Budget en raming 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 daarin zijn gedaan. Vervolgens wordt nader ingegaan op de ontwikkelingen van de toekomstige kinderopvanguitgaven, op basis van analyses van het CPB en op basis van scenario's voor 2012-2014 die ten behoeve van de commissie zijn opgesteld door OCW.

1.3.1. Budget kinderopvangtoeslag

De uitgaven aan opvang voor 0-12-jarigen via de kinderopvangtoeslag bedroegen in 2008 €2,8 miljard. 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 mln. De overheid betaalt deze werkgeversbijdrage aan ouders uit via de toeslag. Het 'ontbrekende werkgeversdeel' bij alleenstaanden en zelfstandigen is voor rekening van de overheid. 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 Verdeling kosten formele opvang (in %)

	2005	2006	2007	2008
Overheid	42	48	52	53
Werkgevers	21	22	29	29
Ouders	37	30	19	18

Bron: CPB (2007), OCW (2009, bron?)

Onderstaande 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 Ramingen en realisaties Wet kinderopvang (x € 1.000.000)

	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					
--------------------------	------	-----	------	------	--	--	--	--	--

*voor 2012 en 2013 is het onderliggend groeppad nog gebaseerd op gegevens uit 2003 (zie verder 1.3.2)

Wat zijn de verklaringen voor deze groei van het kinderopvangbudget vanaf 2005?

- 2 In 2005, het eerste jaar van de nieuwe Wet Kinderopvang, was er een onderschrijding van de begroting met zo'n €100 miljoen (-13%), terwijl het budget ten opzichte van het jaar ervoor met bijna €200 miljoen was opgehoogd. Mogelijke verklaringen voor dit verschil zijn een afwachtende houding van 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). Daarnaast is de onzekerheid omtrent de uitgavenontwikkeling voor 2005 op zichzelf ook een oorzaak van het verschil tussen begroting en realisatie.
- 3 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.
- 4 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.⁸ De groei in het gebruik van de kinderopvangtoeslag blijkt 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 mln. CBS data⁹ geven aan dat in 2006 zo'n 16% van de formele opvang buiten de Wet Kinderopvang plaatsvond. In 2007 was dit nog maar 6,4%.
 - Het gedragseffect van het goedkoper worden van kinderopvang was waarschijnlijk groter dan ex ante was begroot. Van de extra investering in 2007 van €125 mln 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.

⁸ CPB 2006, MEV 2007

⁹ www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/inkomen-bestedingen/cijfers/incidenteel/maatwerk/2374-tab.htm

- Substitutie van reeds bestaande informele naar formele opvang, met name bij de gastouderopvang. Volgens het CPB¹⁰ komt ongeveer 85% van de groei in de gastouderopvang in 2006 en 2007 voor rekening van deze 'boekhoudkundige' groei. Dit komt neer op ongeveer 65.000 kinderen die op deze manier in beeld zijn gekomen bij de toeslag.¹¹ Volgens globale inschattingen van OCW¹² bestaat bijna de helft van de groei in 2007 uit het omzetten van bestaande informele opvang in formele gastouderopvang via de kinderopvangregeling, wat neerkomt op circa 25.000 kinderen en een budgettair beslag van circa €65 miljoen. Daarmee gebruikte 25% van het opvangvolume in 2007 naar schatting voorheen informele opvang.
 - Tenslotte vonden er in 2007 incidenteel relatief meer nabetalingen plaats over het voorafgaande jaar, met per saldo een omvang van zo'n €65 miljoen.
4. In 2008 zet de groei van 2007 zich verder door. In dat jaar waren er geen beleidswijzigingen, maar was er vermoedelijk sprake van een na-ijl van de gedragseffecten, een verdere substitutie van informele naar formele opvang bij de gastouderopvang en mogelijk nog de gunstige conjunctuur.

Budgettaire consequenties

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 mln naar €641 mln in 2008.¹³

Zonder maatregelen zouden de ontwikkelingen in de regeling tot verdere overschrijdingen hebben geleid, oplopend tot circa €1,5 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 €2,7 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.

¹⁰ CPB, mei 2008

¹¹ Het aantal van 65.000 kinderen is berekend op basis van de volumes uit het OCW jaarverslag 2008, vermenigvuldigd met 85%.

¹² Op basis van onderzoek van Research voor beleid, mei 2008. Het gaat om 43% van 60.000 kinderen.

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 opnieuw te laten meegroeien met het uitgavenniveau van de kinderopvangtoeslag.

Ontwikkeling uitgaven per kind

Sinds de invoering van de Wet Kinderopvang in 2005 is het aantal kinderen dat gebruik maakt van de toeslag bijna verdubbeld. Anno 2008 gaat inmiddels 55% van de kinderen tussen de 0 en 4 jaar naar de formele kinderopvang (dagopvang en gastouderopvang). In de leeftijdscategorie van 4-12 jaar maakte in 2008 17% van de kinderen gebruik van buitenschoolse opvang of gastouderopvang.

Tabel Aantal kinderen met kinderopvangtoeslag 2005-2008

	Niveau				Mutatie in %			
	2005	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2005-2008
Dagopvang	224.000	234.000	293.000	322.000	4%	25%	10%	44%
Buitenschoolse opvang	121.000	133.000	188.000	238.000	10%	41%	27%	97%
Gastouderopvang	30.000	46.000	106.000	155.000	53%	130%	46%	417%
Totaal aantal kinderen	375.000	413.000	587.000	715.000	10%	42%	22%	91%

Bron: OCW, aantallen op basis van voorlopige realisaties 2008

Daarnaast steeg in deze periode per saldo het gemiddeld aantal opvanguren per kind.

Tabel Gemiddeld urengebruik per kind

	2005	2006	2007	2008
Dagopvang	945	911	951	1.034
Buitenschoolse opvang	478	463	453	493
Gastouderopvang	560	527	557	706

Bron: OCW, peildatum oktober 2008

Op basis van de hiervoor geschetste ontwikkeling van het budget en van de ontwikkeling in het volume van het aantal kinderen dat deelneemt aan de regeling, 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 uitgaven via de begroting van €667 mln naar €2.825 mln. Omdat de werkgeversbijdrage in 2007 verplicht werd en daardoor via de overheidsuitgaven ging lopen, moet het daarmee gemoeide bedrag hier worden verrekend (-/- € 659 mln). De 'netto' overheidsuitgaven komen daarmee uit op €2.169 mln.

Tabel Ontwikkeling gemiddelde overheidsuitgaven kinderopvang per kind

jaar	aantal kinderen met toeslag	uitgaven bruto	uitgaven netto (-/- werkgevers bijdrage)	gemiddelde uitgaven (netto) per kind per jaar
2005	375.000	€ 667 mln	€ 667 mln	€ 1.779,-
2008	715.000	€ 2.825 mln	€ 2.169 mln	€ 3.034,-

De gemiddelde overheidsuitgaven per kind per jaar zijn tussen 2005 en 2008 aanzienlijk toegenomen, van €1.779 naar €3.034 (circa 70%).¹⁴ Hier zijn verschillende verklaringen voor:

1. Groter aandeel van de overheid in de totale kosten. Met de beleidsintensivering van 2006 (€130 mln) en 2007 (€125 mln) ging de overheid een groter aandeel van de kosten voor haar rekening nemen, ten gunste van de ouders. Deze intensivering 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 'achter blijft' en in 2008 minder bedraagt dan 1/3 deel van de totale uitgaven. De premieopslag van het werkgeversdeel ligt in beginsel per kabinetsperiode vast en beweegt niet jaarlijks mee met de groei in het volume of van de uitgaven. Aangezien de groei in 2008 hoger is uitgevallen dan verwacht is er hier een 'gat' ontstaan waarvoor de overheid heeft bijgepast;
2. Het gemiddeld urengebruik 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. Een technische verklaring: de prijscorrecties van jaar-op-jaar bepalen een deel van het verschil. Er is sprake geweest van stijgende marktprijzen (gemiddeld ca 2% per jaar) waarvoor grotendeels gecompenseerd is via de loon- en prijsbijstelling op dit budget. Dit heeft het uitgavenniveau verhoogd.

1.3.2. Ramingen kinderopvangtoeslag

De vele bijstellingen van de budgetten in korte tijd maakt duidelijk dat deze jonge wet met de opeenvolgende intensivering nog niet is 'uitgetrild'. Bovendien moet nog blijken hoe groot de effecten van de recente en aankomende ombuigingsmaatregelen op de uitgaven zullen zijn. Dat maakt 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 conjuncturele ontwikkelingen op het gebruik van kinderopvang. In deze paragraaf wordt nader op de ramingen ingegaan, achtereenvolgens op de periodes 2008-2011 en 2012-2014.

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 intensivering van 2006 en 2007.¹⁵ Het

¹⁴ Vanuit collectieve lasten geredeneerd, dus inclusief werkgeversbijdrage, ligt de gemiddelde bijdrage aan kinderopvang per kind per jaar op €3.951,-.

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.

CPB verwacht dat op de middellange termijn (vanaf 2010) de groei 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 nemen naar verwachting af. 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 geraamde groei in volume voor 2008 tot en met 2011 per opvangsoort weergegeven, alsmede de gerealiseerde groeipercentages over 2006 en 2007.

Tabel Raming groei kinderopvang 2008-2011 (volume), excl. maatregelen 2009 en 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%

De internationale vergelijking die het CPB heeft gemaakt in de MEV 2009¹⁶, ondersteunt de verwachting dat, in ieder geval bij de KDV, en bij een constante deeltijdfactor, de grootste groei er wel uit is vanaf 2010. Door de voorgestelde ombuigingen in de ouderbijdragetabellen voor 2009 zal de ouderbijdrage bovendien juist weer wat gaan stijgen, in tegenstelling tot in het verleden. Dit drukt de groei in de KDV en de BSO.¹⁷

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. Een goed inzicht in het zogenaamde sneeuwbaaleffect bij ouders is er nog niet.¹⁸ Ook is er onvoldoende inzicht in de verdere ontwikkelingen en de effecten van een groter en beter aansluitend aanbod van buitenschoolse opvang. Bovendien is niet duidelijk in hoeverre de wachtlijsten de komende jaren nog verder weggewerkt kunnen worden. De ombuigingen bij de gastouderopvang leiden naar verwachting in ieder geval tot een sterke afname van de uitgaven aan formele gastouderopvang in 2010 en verder.¹⁹ Of

¹⁶ 5.2.2. Internationaal perspectief uit: MEV 2009, Speciale onderwerpen, Kinderopvang, CPB september 2008

¹⁷ Zie MEV 2009. Paragraaf 5.2.3 geeft de structurele effecten van de voorgestelde ombuigingen.

¹⁸ 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.

¹⁹ Zie MEV 2009. Aangenomen is dat de structurele besparing al in 2010 optreedt, de formele gastouderopvang wordt gemakkelijk weer informeel. Verder is aangenomen dat het aantal kindkoppelingen net als de budgettaire uitgaven aan formele gastouderopvang met ongeveer 50 procent zal dalen.

de weglek naar dagopvang en buitenschoolse opvang vanuit de gastouderopvang zich in de veronderstelde mate voordoet, zal moeten blijken.

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 2009-2010
excl. effecten economische crisis**

	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%

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 bestaat er nog onzekerheid over de effecten van de maatregelen die in 2009 en 2010 zijn/worden genomen: het kan zijn dat de effecten zich in andere mate zullen voordoen of met vertraging zullen optreden. Ten tweede is er onzekerheid over de mogelijke doorwerking van de lagere economische groei op het gebruik van kinderopvang. 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. In onderstaande tabel zijn de drie scenario's (hoog, midden en laag) weergegeven die zijn gebaseerd op eerdere analyses van het CPB over de volumegroei tm 2011, naast het groeipad dat in de begroting 2009 is verwerkt. De scenario's zijn exclusief de effecten van de economische crisis, waarop verderop wordt ingegaan.

De scenario's reflecteren de aanzienlijke onzekerheid bij de volumegroei vanaf 2012. Wel duidelijk is dat er nog substantiële groei mogelijk is bovenop de volumegroei die ten grondslag ligt aan de uitgavenontwikkeling die is begroot in de OCW-begroting van 2009. 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 de buitenschoolse opvang. Anderzijds is

de grootste groei van de arbeidsparticipatie van vrouwen rond 2011 achter de rug en is het lastig in te schatten in welke mate de beleidsmaatregelen – bijvoorbeeld die in de gastouderopvang - de groei afremmen. Voor de dagopvang en de buitenschoolse opvang gaan wij in het lage scenario uit van 50 procent minder respectievelijk 50 procent meer groei.

De onzekerheden bij de groei in de gastouderopvang zijn moeilijk in te schatten. Enerzijds blijft er een substantieel potentieel van ouders/kinderen die gebruik kunnen gaan maken van de regeling, waarbij het wel de vraag is hoeveel ouders/gastouders zich in 2011 nog niet hebben aangepast aan de regeling. Dit is een opwaarts risico. Anderzijds is er de nodige onzekerheid bij het effect van de ombuigingen bij de gastouderopvang, wellicht is een groter deel van de gastouderopvang opvang die niet als minicrèche kan 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 hebben wij 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 de realisatie van 2008:

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

Economische crisis

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. In het CEP (maart 2009) raamt het CPB een daling van de werkgelegenheid in arbeidsjaren van x% in 2009 en x% in 2010. In de MEV 2009 werd nog uitgegaan van een stijging van 0,25% in 2009 en 2010.²⁰

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	-2,5	-6	1,5	2,2	2,6	2,6
verschil	-2,8	-6,3	1,2	1,9	2,3	2,3

Bron: MEV 2009, KiK 2006 en CEP 2009

Betekenis conjuncturele dip voor de kinderopvanguitgaven

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 mannen²¹. 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. Ook al hebben ouders slechts 1 uur gewerkt in een jaar, dan nog hebben zij het hele jaar recht op kinderopvangtoeslag. 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.

²⁰ De raming voor de uitgaven aan kinderopvang is aan de hand van deze MEV gegevens tot stand gekomen.

²¹ Cijfers UWV in Nu.nl [jaar]

De daling van de werkgelegenheid gaat naar verwachting gepaard met een daling van de groei kinderopvang die volgens een globale schatting een factor 1/3 van de werkgelegenheidsdaling bedraagt. Ook deze factor is met onzekerheid omgeven. Toepassing van deze factor betekent 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

H. 2 Effecten op arbeidsparticipatie en kinderen

2.1 Arbeidsparticipatie

Een kinderopvangsubsidie is in potentie een sterk instrument om de arbeidsparticipatie van met name vrouwen te bevorderen. Kinderopvang is grotendeels complementair aan arbeid, en een daling van de prijs van kinderopvang is dus vergelijkbaar met een stijging van het loon. Bovendien is de prijs van kinderopvang vaak vooral van invloed op de arbeidsaanbodbeslissing van de minstverdienende partner, meestal een vrouw, en deze reageren relatief sterk op veranderingen in het loon. Wel wordt de effectiviteit van een kinderopvangsubsidie verkleind door twee effecten. Ten eerste moeten de subsidies gefinancierd worden. Dit heeft een negatief effect op de arbeidsparticipatie als dit bijvoorbeeld gebeurt door de belastingdruk te verhogen. Ten tweede zal een kinderopvangsubsidie niet alleen ten goede komen aan extra arbeidsparticipatie. Ook voor invoering van de subsidie werkte al een grote groep vrouwen. Een deel van deze groep gebruikte ook zonder de subsidie al formele opvang. Omdat deze groep ook subsidie krijgt voor de uren kinderopvang die al gebruikt werden voor de introductie van de subsidie, resulteert dit in een *deadweight loss*. Een andere groep vrouwen werkte al en maakte gebruik van informele opvang. Als nu de prijs van formele opvang daalt door de subsidie dan zal een deel van deze groep overstappen op formele opvang, zonder dat dit resulteert in extra arbeidsparticipatie.

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). Naar de arbeidsaanbodelasticiteit van vrouwen is internationaal onderzoek gedaan²². De meeste studies vinden een relatief hoge arbeidsaanbodelasticiteit voor vrouwen tussen de 0,3 en 0,5. 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%. De daadwerkelijke omvang van het effect van een verlaging van de kosten van kinderopvang is afhankelijk van het aandeel van de kinderopvangkosten in het totale inkomen. Maken kinderopvangkosten bijvoorbeeld 10% uit van het loon, dan zal een prijsverlaging van kinderopvang met 1% dus leiden tot een toename van het arbeidsaanbod van 0,03-0,05%. Er zijn aanwijzingen dat lager opgeleide vrouwen sterker lijken te reageren op de introductie van een kinderopvangsubsidie. Dit is te verklaren uit de relatief hoge kosten voor kinderopvang voor lager opgeleide vrouwen.²³ Empirisch onderzoek naar de daadwerkelijke omvang van het effect dat kinderopvangsubsidies op de arbeidsparticipatie hebben is echter relatief zeldzaam. Tabel 1.1 geeft een overzicht van recente studies naar het effect van de kosten van kinderopvang op de arbeidsparticipatie van vrouwen. De tabel laat zien dat de meeste studies vinden dat de kosten van kinderopvang maar een beperkt effect hebben op de participatie van vrouwen.

²² 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*

²³ Zie Lundin, Mork en Ockert, 2008, *How far can reduced childcare prices push female labour supply?*

Een voorbeeld: de participatie-elasticiteit van Kok e.a. (2007) van $-0,06$ voor Nederland betekent dat een daling van de prijs van kinderopvang met 10 procent resulteert in een stijging van het aantal gewerkte uren met 0,6% van vrouwen die gebruik (gaan) maken van formele kinderopvang. Hieronder volgt een korte toelichting bij de verschillende studies.

Tabel 1.1 Empirische studies naar het participatie-effect van de kosten van kinderopvang				
Studie	Land	Dataperiode	Participatie-elasticiteit	Opmerkingen
<i>Recente micro studies Europa</i>				
Lundin e.a. (2008)	Zweden	2002-2003	0,00 (voor zowel participatie als het aandeel fulltime)	dif-in-dif schatting
Kok e.a. (2007)	Nederland	2002	$-0,06$ (gewerkte uren)	crossectie, structureel model
Wetzels (2005)	Nederland	1995	positief maar insignificant	crossectie, structureel model
Wrohlich (2004)	Duitsland	2002	$-0,04$ tot $-0,09$ (gewerkte uren)	crossectie, structureel model
Andren (2003)	Zweden	1997-1998	$-0,16$ (gewerkte uren)	crossectie, structureel model, alleenstaande moeders
Chone e.a. (2003)	Frankrijk	1997	$-0,02$ (gewerkte uren)	crossectie, structureel model
<i>Overzichtsstudies micro studies</i>				
Blau en Currie (2004)	Diverse landen	-	$-0,1$ tot $-0,2$ (participatiegraad en gewerkte uren)	Voor studies die rekening houden met informele opvang
Anderson en Levine (2002)	Diverse landen	-	$-0,05$ tot $-0,35$ (participatiegraad en gewerkte uren)	-
<i>Macro studie</i>				
Jaumotte (2003)	OECD landen	1985-1999	$-0,05$ (participatiegraad)	cross-country panel, vrouwen 25-54

Lundin e.a. (2008) maken gebruik van een natuurlijk experiment in Zweden die de verschillen in ouderbijdragen sterk verminderde. Zij vinden geen significant effect van de prijs van kinderopvang op de werkgelegenheid van moeders nog op het aantal moeders dat voltijds werkt. De effecten worden vrij precies geschat (de standaardfouten zijn klein), wat het aannemelijk maakt dat het effect dicht bij de nul ligt. De auteurs speculeren dat de lage elasticiteit deels het gevolg is van de reeds lage prijs voor ouders in Zweden voor het experiment.

In tabel 1.1 zijn twee studies opgenomen die gebruik maken van Nederlandse data. Kok e.a. (2007) vinden een elasticiteit van het aantal gewerkte uren voor de kosten van kinderopvang van $-0,06$. Wetzels (2005) vindt een insignificant positief effect (een hogere prijs van kinderopvang leidt tot meer participatie!). De auteur suggereert dat de prijs van kinderopvang hier vermoedelijk het effect van andere factoren oppakt, wat de weinig intuïtieve uitkomst kan verklaren.

Het effect gevonden door Kok e.a. (2007) voor Nederland ligt tussen de andere recente micro studies voor Europa in. Chone e.a. (2003) vinden voor Frankrijk een elasticiteit van $-0,02$, Wrohlich (2004) komt voor Duitsland op een waarde tussen de $-0,04$ tot $-0,09$ en

Andren (2003) vindt $-0,16$. Een mogelijke verklaring voor het grotere effect in Andren (2003) is dat hij kijkt naar alleenstaande moeders. Alleenstaande moeders zijn bij participatie vermoedelijk meer afhankelijk van kinderopvang dan moeders die samenwonen met een partner.

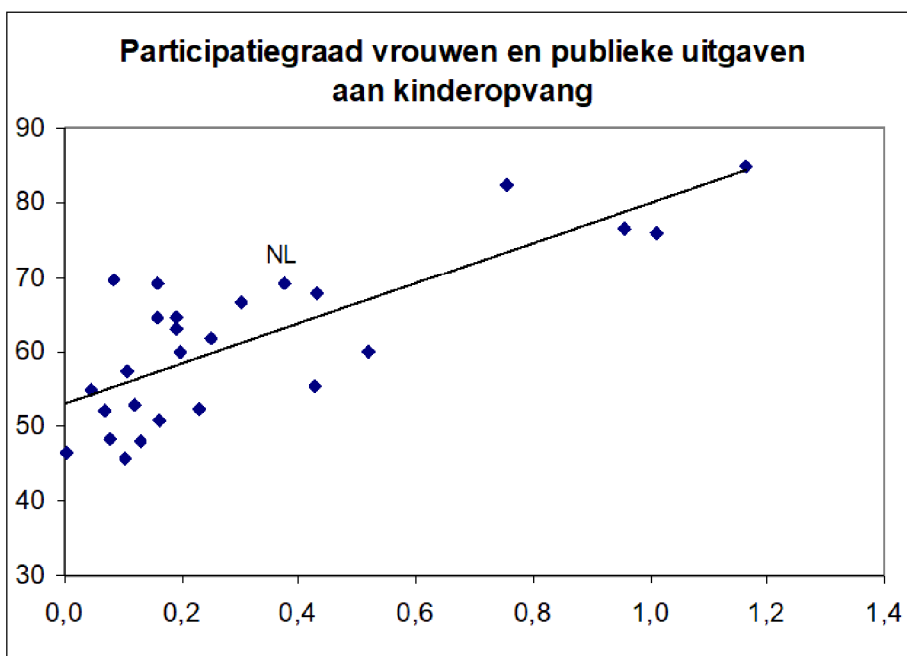
Tabel 1.1 geeft ook de bevindingen van twee invloedrijke overzichtsstudies naar het effect van kinderopvang op de arbeidsparticipatie, Blau en Currie (2004) en Anderson en Levine (2004). Het merendeel van de studies die zij bespreken gebruiken Amerikaanse data. Het is daarbij altijd de vraag in hoeverre we deze resultaten kunnen extrapoleren naar Nederland/Europa. Blau en Currie (2004) laten zien dat de studies waarbij rekening wordt gehouden met een mogelijk gebruik van informele opvang komen tot een elasticiteit van $-0,1$ tot $-0,2$. Anderson en Levine (2002) komen voor alle studies tot een elasticiteit tussen de $-0,05$ en $-0,35$.

Tot slot geeft tabel 1.1 ook nog de uitkomst van een invloedrijke studie die gebruik maakt van internationale data voor de OESO, Jaumotte (2003). Zij komt tot een elasticiteit van $-0,05$. De elasticiteit is vergelijkbaar met de microstudies. Maar het betreft een grotere groep, alle vrouwen in de leeftijdscategorie 25-54 jaar. De microstudies kijken meestal alleen naar vrouwen die gebruik (gaan) maken van formele kinderopvang. De gehanteerde methode roept echter wel wat vraagtekens op. Als variabele voor de prijs van kinderopvang per land gebruikt zij de publieke uitgaven aan kinderopvang gedeeld door het aantal kinderen dat nog niet naar school gaat. De gevonden relatie kan betekenen dat meer subsidies voor formele kinderopvang leiden tot meer participatie van vrouwen van 25 tot 54 jaar. Maar het kan ook alleen betekenen dat meer participatie van vrouwen van 25 tot 54 jaar leidt tot meer subsidies voor formele kinderopvang.

De arbeidsaanbodelasticiteit kan de gedragseffecten van een indirect instrument als kinderopvangtoeslag echter niet volledig verklaren. Aanbodbeperkingen of een lage kwaliteit zal effect hebben op de beslissing van ouders. Verder zullen binnen een huishouden de arbeidsaanbodbeslissingen van de partners natuurlijk niet onafhankelijk van elkaar worden genomen. Beslissingen binnen het huishouden zullen dus

afhangen van voorkeuren en verdiencapaciteiten van beide ouders, al is het vooralsnog vooral de vrouw die het arbeidsaanbod aanpast na de geboorte van een kind. De kosten van kinderopvang alleen kunnen het gebruik ervan dus niet volledig verklaren.

In bredere zin is duidelijk dat er een positief verband bestaat tussen publieke uitgaven aan kinderopvang en arbeidsparticipatie van moeders (zie onderstaande figuur). Waarschijnlijk werkt het causale verband tweeledig: een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen zal leiden tot meer vraag naar publieke uitgaven aan kinderopvang, en tegelijkertijd zal een kinderopvangsubsidie de arbeidsparticipatie bevorderen.



Theoretisch zal een kinderopvangsubsidie dus zorgen voor een klein positief effect op de arbeidsparticipatie. 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 tabel getoonde elasticiteiten is deze stijging voor slechts een beperkt deel toe te schrijven aan de kinderopvangtoeslag. Of deze toename nu een trendbreuk vertegenwoordigt is vooralsnog niet helder.

2.2 Kwaliteit: Ontwikkeling van Kinderen en dienstverlening

Kwaliteit van kinderopvang is een ruim begrip. De kinderopvang is niet alleen een opvang in de letterlijke zin van het woord, maar zou ook voldoende mogelijkheden moeten bieden voor de ontwikkeling van het kind en moet de opvoeding door ouders ondersteunen.²⁴ Ouders zullen geen gebruik maken van kinderopvang, als zij bij deze opvang het idee hebben dat hun kind er zich niet goed voelt. Naast de invalshoek van het kind zijn voor ouders ook heel andere zaken bepalend voor hun beleving van de kwaliteit. In onderzoeken naar oudertevredenheid wordt het begrip kwaliteit breed ingevuld en gaat het bijvoorbeeld ook over zaken als locatie, openingstijden, informatie, en prijs.

Kwaliteitsindicatoren

In de onderzoeksliteratuur naar de kwaliteit van de kinderopvang, worden drie typen kwaliteitsindicatoren onderscheiden:

- *Kwaliteitsindicatoren die het welbevinden en de ontwikkeling van kinderen in de kinderopvang weergeven (outputindicatoren).* Hierbij wordt geprobeerd rechtstreeks bij het kind de effecten te meten, nadat kinderopvang is genoten. Dit is de meest ingewikkelde manier om kwaliteit te meten. Hierbij moet bijvoorbeeld gecorrigeerd worden voor allerlei andere invloeden waar het kind tijdens de kinderopvangperiode aan heeft blootgestaan. Zo zal de kwaliteit van de opvoeding (door ouders) een aanzienlijk grotere invloed op de ontwikkeling van het kind hebben, dan de kwaliteit van de kinderopvang. Ook moet gecorrigeerd worden voor achtergrondkenmerken. Het is bijvoorbeeld voor de handliggend dat kinderen die op andere vlakken voordeel hebben, ook toegang hebben tot opvang van betere kwaliteit.²⁵ In Nederland is op basis van outputindicatoren nog weinig onderzoek naar kwaliteit van kinderopvang gedaan. Het NCKO is hier in 2008 mee gestart.
- *Kwaliteitsindicatoren die betrekking hebben op het zorg- en opvoedingsproces.* Hier wordt gesproken over procesindicatoren. Daarbij gaat het met name om de interactie tussen leidsters en kinderen, en om het begeleiden door de leidster van interacties tussen kinderen onderling en tussen kinderen en de materiële omgeving.
- *Kwaliteitsindicatoren die betrekking hebben op structurele factoren.* Deze kunnen beschouwd worden als voorwaarden voor het realiseren van een hoge proceskwaliteit. Hierbij gaat het om eenvoudiger te meten kwaliteit, zoals de opleiding van de leidster, de leidster-kindratio, de groepsgrootte, de leidsterstabiliteit (verloop in personeel), maar ook om zaken als de ruimte, inrichting en meubilering, het programma en het pedagogisch beleid.

NCKO

²⁴ De vier basisdoelen van kinderopvang kunnen worden geformuleerd als: het bieden van een gevoel van veiligheid, het bevorderen van persoonlijke competentie, het bevorderen van sociale competentie, overdracht van regels, normen en waarden. Zie: Marianne Riksen-Walraven, Pedagogische kwaliteit in de kinderopvang: doelstellingen en kwaliteitscriteria, 2004.

²⁵ J. Curie, 2003, *Determining Causality*.

In Nederland is weinig onderzoek naar de effecten van kinderopvang gedaan. Wel is er onderzoek van het Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek (NCKO). Bovenstaande kwaliteitsindicatoren worden door het NCKO onderschreven en onderzocht. Het NCKO kijkt daarbij tot nu toe naar twee typen kwaliteitsindicatoren: proceskwaliteit en structurele kenmerken.

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 de proceskenmerken. Er is sprake van een significante daling op alle scores. Deze daling is het meest zichtbaar voor de indicatoren 'individuele zorg' en 'activiteiten'. De daling in kwaliteit lijkt niet aan de orde voor de pedagogische kern van het werk: de interacties tussen leidsters en kinderen. De kwaliteit van deze interacties, is tussen 1995 en 2005 voldoende en stabiel gebleven ten opzichte van 10 jaar eerder. Bovendien is de teruggang in proceskwaliteit het minst uitgesproken voor de indicator 'interacties'. Vervolgonderzoek heeft uitgewezen dat de daling 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. Verder werd duidelijk dat het niveau en de competenties van de leidsters die door de opleidingen worden 'afgeleverd' aan de arbeidsmarkt niet voldoende aansluiten bij de behoeften vanuit de sector. De opleidingen hebben de ontwikkelingen in de kinderopvang onvoldoende gevolgd, waardoor zij bijvoorbeeld te weinig aandacht besteden aan pedagogiek en pedagogische vaardigheden. Meer structurele samenwerking tussen werkveld en opleidingen is daarom wenselijk.²⁶

Kwaliteit van dienstverlening

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 kinderopvang. Daarnaast zijn zij over het algemeen ook tevreden over de bereikbaarheid van de opvang en de openingstijden van kinderopvang.²⁷

Kwaliteit van kinderopvang en arbeidsparticipatie

Er is 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. In Amerika is wel een aantal pogingen gedaan. Hieruit komt naar voren dat een hogere kwaliteit van kinderopvang mogelijk de arbeidsparticipatie bevordert, van met name vrouwen met een lager loon.²⁸

²⁶ Bureau Bartels, Mogelijkheden voor verbetering van de (proces)kwaliteit van kinderdagverblijven, Amersfoort, 2006.

²⁷ SCP, Publieke prestaties in perspectief, memorandum quartaire sector 2006-2011, 2007.

²⁸ 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.

Beleid op kwaliteit

Tot 1995 waren er geen landelijke kwaliteitsregels voor kinderopvanginstellingen. Vanaf 1995 werden minimeisen gesteld via het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang. Daarbinnen hadden gemeenten de vrijheid om nadere regels te stellen. Er ontstonden zo verschillen in kwaliteit van kinderopvang tussen gemeenten. De inrichting van het toezicht was niet landelijk uniform georganiseerd. Met de Wet Kinderopvang zijn landelijke kwaliteitseisen geïntroduceerd. Er zijn globale eisen (“verantwoorde kinderopvang”) en concrete eisen zoals een verplichte verklaring omtrent het gedrag voor personeel in de kinderopvang, een risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid, en het gebruik van de Nederlandse taal. De sector (ondernemers en ouders) heeft de globale eisen via zelfregulering verder ingevuld in landelijke normen. Hierbij heeft de sector voor zichzelf ook eisen gesteld met betrekking tot het aantal kinderen per leidster en opleidingseisen voor leidsters. De rijksoverheid heeft deze normen overgenomen in beleidsregels. Handhaving van de kwaliteitsregels is een verantwoordelijkheid van de gemeente en het toezicht wordt uitgevoerd door de GGD, die weer gecontroleerd wordt door de Inspectie van het Onderwijs.

Inzetten op kwaliteitsverbetering: Mogelijke routes

De internationale literatuur is redelijk eensgezind in de conclusie dat kinderopvang van goede kwaliteit een positief effect heeft op de ontwikkeling van kinderen²⁹. Zo is het duidelijk dat deelname aan kwalitatief goede kinderopvang de cognitieve vaardigheden van kinderen versterkt. Dronkers noemt bekwaamheidsverschillen op jonge leeftijd de belangrijkste factor voor ongelijke onderwijskansen op latere leeftijd. Dronkers pleit daarom voor kinderopvang van goede kwaliteit.³⁰

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. In een onderzoek bleek de kwaliteit van de leidster-kind interacties hoger bij een leidster-kind ratio van 1:3 dan bij een ratio van 1:5. Maar duidelijke conclusies over het verband tussen kwaliteit en leidster-kindratio kunnen op basis van dit resultaat nog niet worden getrokken³¹. Ook wordt het effect van opleidingsniveau in Nederland niet gevonden. Dit zou onder andere veroorzaakt kunnen worden doordat er weinig differentiatie in opleidingsniveau is bij Nederlandse leidsters, en dat opleiding op mbo-niveau (spw3) zich onvoldoende specifiek richt op werken in de kinderopvang.³²

²⁹ Bijvoorbeeld de zeer uitgebreide *National Day Care Study* in de VS.

³⁰ J. Dronkers, De ruggengraat van ongelijkheid; beperkingen en mogelijkheden om ongelijke onderwijskansen te veranderen, 2007.

³¹ E. de Schipper, *What about the caregiver*, Nijmegen, april 2007. In deze studie worden kleine, maar significante effecten gevonden van de leidster-kindratio op kwaliteit. Deze effecten verdwijnen echter wanneer gecorrigeerd wordt voor andere factoren, zoals leeftijd van de leidsters en de kinderen.

³² L. Tavecchio, Van opvang naar opvoeding, 2002. De huidige SPW3-opleiding besteedt nauwelijks een jaar aandacht aan

Mogelijke kwaliteitsverbetering: Functiedifferentiatie

Het verhogen van de opleidingseisen is een dure exercitie. Over de effecten ervan wordt nog getwist. Er zou daarom nagedacht kunnen worden over alternatieven. In de VS is een experiment uitgevoerd op de Amerikaanse voorschool (Head start) waarbij leraren specifiek geschoold werden door een ervaren voorschool-leraar op het gebied van voorlezen en het voeren van gesprekken met de kinderen. 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.³³ Een kansrijk alternatief kan dan zijn het aanbrengen van meer functiedifferentiatie in de kinderopvang. Een WO-opgeleide leidster zou daarbij de MBO-opgeleide leidsters kunnen trainen en begeleiden. Deze WO-opgeleide leidster kan leidsters van meerdere opvangcentra begeleiden. Ook zou begeleiding niet wekelijks plaats hoeven te vinden, maar misschien eerst intensief, met daarna meer incidentele begeleiding. Hierbij kan worden gedacht aan video-interactie begeleiding (VIB) Zowel inhoudelijk als budgettair is dit een interessante denkrichting. Een Nederlandse effectstudie liet zien dat VIB de interactievaardigheden van leidsters significant kan verbeteren³⁴. Het is aan te raden het onderzoek hiernaar voort te zetten. In verschillende landen wordt een onderscheid gemaakt tussen pedagogisch medewerkers of onderwijzers en assistenten. De eerste 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.³⁵ Het recent opgericht Bureau Kwaliteit Kinderopvang, dat onder andere mogelijkheden voor loopbaanmogelijkheden, instroom en doorstroom, functiedifferentiatie en combinatiefuncties zal stimuleren, kan hier mogelijk een rol in spelen.³⁶

Mogelijke kwaliteitsverbetering: Publieke informatie kwaliteit kinderopvang

In de tekst hierboven is duidelijk geworden dat de kwaliteit van kinderopvang tussen 1996 en 2005 gedaald is. De Wet Kinderopvang zou in theorie tot meer concurrentie moeten leiden op de kinderopvangmarkt. Met andere woorden: De vraagfinanciering zou moeten leiden tot een betere prijs-kwaliteitverhouding in de kinderopvangmarkt. Wanneer ouders geen goed zicht hebben op de kwaliteit van de kinderopvang, waar het gaat om de ontwikkeling van het kind, kan deze concurrentie niet goed tot stand komen. De concurrentie zal dan met name op prijs worden gevoerd. Hierdoor is het mogelijk dat kwalitatief hoogwaardige opvang niet kan overleven op de markt. Een manier om dit mogelijke marktfalen op te lossen, is het verstrekken van informatie over de kwaliteit van kinderopvangcentra door de

kinderopvang. Voorheen was er de LKC-opleiding op mbo-niveau die enkele jaren duurde en waarbij het curriculum expliciet gericht was op kinderopvang.

³³ Wasik, Bond en Hindman, The effects of a language and literacy intervention on head start children and teachers, 2006

³⁴ R.G. Fukkink & L.W.C. Tavecchio (2007), Effecten van video-interactiebegeleiding. *Pedagogische Studiën*, 84, 55-70.

³⁵ E. van Bostelen, A. van Gerven, e.a., Internationaal vergelijkend onderzoek kinderopvang, Een vergelijking met veel variabelen – eindrapportage, Capgemini, 2006

³⁶ 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**

overheid.³⁷ Het is dan wel zaak dat de wachtlijsten verdwijnen, om een keuze mogelijk te maken. Met het openbaar maken van deze informatie, is inmiddels een begin gemaakt. In augustus 2009 zal er een site komen, waarop zowel prijzen als kwaliteit van kinderopvanginstellingen openbaar worden gemaakt. Op basis van deze informatie kunnen ouders een geïnformeerde keuze maken en kan de concurrentie verder worden bevorderd. Het is aan te raden op deze site aan ouders aan te geven, welke indicatoren van belang worden geacht voor een goede kwaliteit, en waarom deze van belang zijn (bijvoorbeeld opleidingsniveau leidsters, verloop personeel, leidster-kindratio). Van deze indicatoren kunnen dan de scores vermeld worden. Tot nu toe is al bekend dat informatie zal worden opgenomen over hoe de opvang de ontwikkeling van kinderen volgt, hoe groot de groepen zijn en hoeveel leidsters er op een groep staan. Verder zal informatie worden opgenomen over het soort activiteiten, het spelmateriaal en voeding, alsmede informatie over openingstijden en prijzen.

Kinderopvang in de toekomst

De werkgroep voorziet in de toekomst een sterkere integratie tussen opvang en onderwijs en onderschrijft deze ontwikkeling. De educatieve component van opvang zal daarmee steeds belangrijker worden. In de voor- en vroegschoolse educatie (VVE) en bij brede scholen, is hier al ervaring mee. VVE en de educatieve component van brede scholen zijn nu nog veelal gericht op onderwijsachterstanden. De literatuur over de effecten hiervan op onderwijsprestaties is echter wisselend³⁸. Meer positieve effecten zijn wellicht te bereiken indien wordt voldaan aan onderzochte randvoorwaarden (onder andere minimaal aantal dagdelen, een gunstigeleidster-kindratio, een zorgvuldige uitwerking *en* nauwkeurige implementatie van de programma's).³⁹ In de toekomst kan VVE en de educatieve component van brede scholen mogelijk worden verbreed, zodat ook kinderen zonder (risico op) een onderwijsachterstand hiervan gebruik kunnen maken.

³⁷ Jongen en Van Vuuren, Kinderopvang, verlofregelingen en arbeidsparticipatie, 2004, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 25(4), pp. 83-118

³⁸ Zie onder andere: Y. van der Ree (2009), VVE schiet tekort. Doelgroep wordt niet bereikt. *Didaktief*, 39 (3), pp. 22-23

³⁹ Zie onder andere: Doolaard en Leseman, Versterking van het fundament, 2008 en Claassen, Knipping, Koopmans en Vierke (2008), *leerwinsten over 2000-2004*

Hoofdstuk 3: Criteria en Varianten

Inleiding

De vormgeving van de kinderopvangtoeslag kan in beginsel 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. Ten eerste is het in de huidige systematiek zo dat mensen die meer werken over het algemeen een lagere kinderopvangtoeslag krijgen. 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.⁴⁰ Ten tweede is in het huidige systeem 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. Ten derde is de regeling niet direct budgettair beheersbaar. 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. Bovendien biedt de regeling momenteel veel ruimte voor het type kinderopvang waarvoor een kinderopvangtoeslag mag worden ontvangen. Gekoppeld aan de voor ouders in veel gevallen zeer lage prijs leidt tot grootschalige substitutie van informele naar formele opvang, met name in de gastouderopvang. Dit leidt ook tot budgettaire problemen. Inmiddels zijn een aantal maatregelen aangekondigd die de nadelige effecten van deze substitutie zullen terugdringen.⁴¹

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 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. In dit hoofdstuk zal eerst worden

⁴⁰ PM Zie onder andere: et al?

⁴¹ PM Zie ... Wetsvoorstel?

ingegaan op de relevante criteria. Vervolgens worden de overwogen varianten behandeld, gevolgd door de conclusies en een aanbeveling.

Criteria

Bevordering arbeidsparticipatie

De Wet Kinderopvang is ingevoerd om ouders te ondersteunen bij de combinatie van arbeid en zorg. 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 is kwalitatief goede kinderopvang een noodzakelijke 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 (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 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. 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 wordt geschat op **[PM OCW/BD]**.

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 toegang tot de kinderopvang te garanderen. Deze 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 kinderdagopvang 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 kinderdagopvang, 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

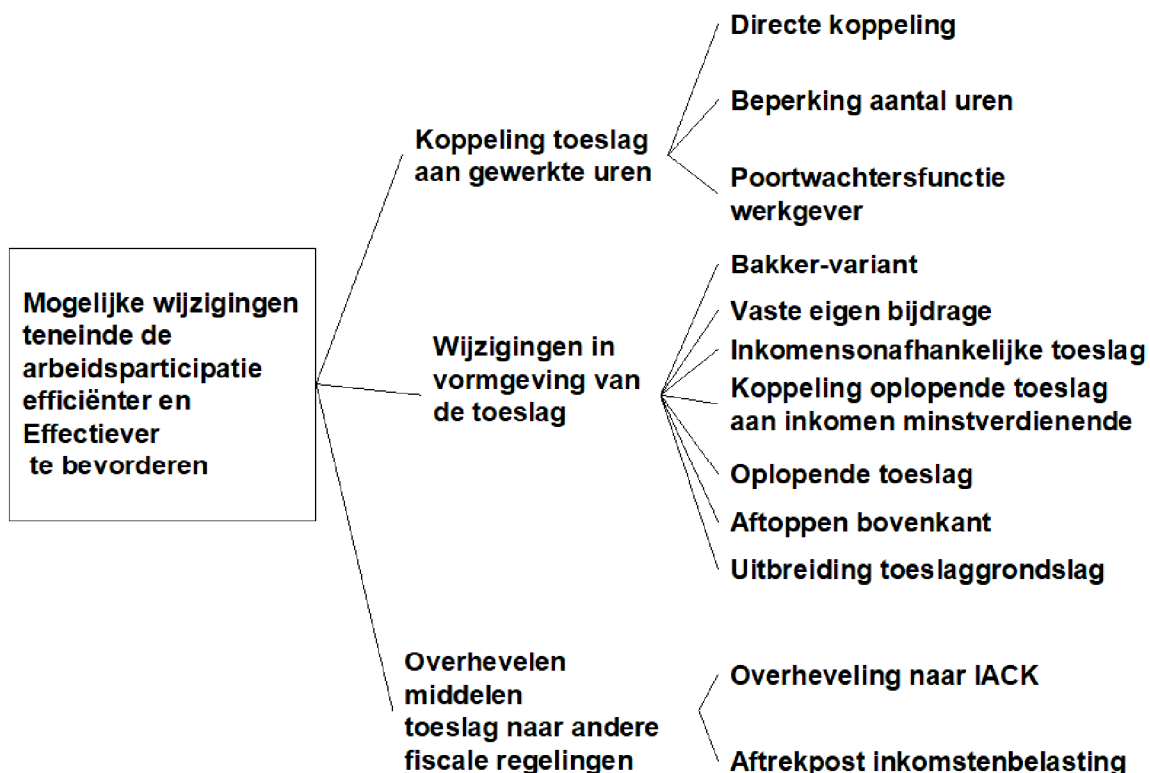
Een betrouwbaar, duurzaam systeem is voor kinderen, ouders, werkgevers en voor ondernemers in de kinderopvangsector van belang. Op basis hiervan nemen zij hun beslissingen. Als er angst bestaat dat regelingen ieder jaar weer herzien worden dan zal dit invloed hebben op de bereidheid van ouders om te 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 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 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. Ten tweede kan er worden gekeken naar een technische wijziging in de vormgeving van de toeslag. Ten derde kan er worden gedacht aan meer grootschalige wijzigingen zoals de overheveling van de kinderopvangtoeslag naar andere fiscale regelingen. 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 afgefallen, 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.



PM Figuur X.X

Directe koppeling tussen gewerkte uren en de kinderopvangtoeslag

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 grootte van het oneigenlijk gebruik lijkt mee te vallen (zie hoofdstuk 1). 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. Dit maakt de kinderopvangtoeslag effectiever en efficiënter in het ondersteunen en stimuleren van arbeidsparticipatie. Het is hierbij dus 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 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. PM Klopt dit zo? 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.

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.⁴² 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. PM Uitzoeken in hoeverre UWV en CBS dit nu niet betrouwbaar vinden en wat de te verwachten ontwikkelingen zijn.

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 niet uitvoerbaar. De kosten zouden van een dergelijke koppeling, mogelijk hoger liggen dan de baten. De koppeling zou er, in combinatie met de onbetrouwbaarheid van de gegevens, toe leiden, dat achteraf jaarlijks op grote schaal forse nabetalingen en terugvorderingen nodig zijn. De Belastingdienst acht dit zeer onwenselijk. Dit leidt tot onrust en onbegrip bij de burger en tot hoge uitvoeringslasten voor de Belastingdienst. Het is aan te bevelen op korte termijn de koppeling tussen personeels- en salarisadministratie te verbeteren, teneinde deze informatie betrouwbaarder te maken. Indien deze verbetering heeft plaatsgevonden, is het wenselijk de koppeling te leggen tussen het aantal gewerkte uren door de minst verdienende partner en het aantal uren dat een huishouden recht heeft op kinderopvangtoeslag, met dien verstande dat deze koppeling niet meer kosten met zich mee moet brengen dan de huidige kosten van oneigenlijk gebruik. Hierdoor zal de regeling aan effectiviteit winnen.

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 daaruitvolgende 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.⁴³ 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 en ook uitvoeringstechnisch niet eenvoudig. (PM zie tabel X.X en bijlage A.A)..

⁴² 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.
⁴³ Zie ook: TPEdigitaal 2008 jaargang 2(4) 7-26, Nijboer en Versantvoort, 2008

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 afnemen⁴⁴. 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 zullen ervoor kiezen meer uren te gaan werken, een ander deel stopt mogelijk met werken. 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 vooral voor de lage inkomens negatief.

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 fors: lagere inkomens gaan er in inkomen sterk op achteruit.

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 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.

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 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.⁴⁵ Alle minstverdienende partners met kinderen krijgen een hoge belastingkorting als ze meer gaan werken.

⁴⁴ Eventueel kan deze variant gekoppeld worden aan een minimale nominale prijs kinderopvang voor ouders op bijvoorbeeld 30 cent per uur van, om zo te voorkomen dat ouders helemaal geen prijsprikkel meer merken.

⁴⁵ In deze variant is verondersteld dat de werkgeversbijdrage van 33% als kinderopvangtoeslag blijft bestaan.

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 effecten voor werkende ouders die nu geen kinderopvang gebruiken, en sterk negatieve effecten voor werkende ouders die nu wel kinderopvang gebruiken. Ouders die zijn aangewezen op formele kinderopvang zullen minder gaan werken, ouders die beschikken over informele opvang zullen profiteren en meer gaan werken. Dit levert per saldo een positief participatieeffect op (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. Daarbij zal hier sprake zijn van een verzilveringsprobleem bij lage inkomens. Dat is enkele jaren geleden juist de aanleiding geweest om een toeslag in te voeren. Alles tegen elkaar afwegende, vindt de commissie de voordelen niet opwegen tegen de nadelen van deze variant.

Conclusie

Tabel X.X. geeft nog eens de te behalen participatiewinsten van de bovenstaande varianten weer.

PM VERDER AANPASSEN ZO'N SOORT TABEL HIER INVOEGEN Tabel 1 Lange termijn
effecten varianten ^a

	1	2	3	4	5	6	7
Arbeidsaanbod In personen	0,0	0,0	0,0	PM	0,1	0,0	- 0,1
Arbeidsaanbod in arb.jaren	0,0	0,0	0,0	PM	0,0	0,1	0,3
- kostwinners	0,0	0,1	0,1	PM	- 0,4	- 0,4	- 0,4
- partners	0,1	0,1	0,0	PM	0,7	0,8	1,0
- alleenstaande ouders	0,0	0,3	- 0,5	PM	0,9	4,5	8,2
- alleenstaanden	0,0	0,0	0,0	PM	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.

Tabel X.X

Duidelijk is dat de potentiële winst beperkt is. Dit impliceert dat de huidige vormgeving niet eens zo slecht is. 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 de markt uit kan trillen.

Hieronder worden twee mogelijke conclusies geschetst. De werkgroep wordt gevraagd een keuze te maken:

Optie 1:

De kinderopvangtoeslag is in 2005 ingevoerd en sinds die tijd al een aantal keer gewijzigd (een aantal van deze wijzigingen zullen in 2010 nog worden doorgevoerd). De werkelijke effecten van de toeslag en de wijzigingen zullen nog moeten blijken. De commissie is van mening dat bij een beperkte te behalen participatiewinst 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 voltijdibanen aantrekkelijker. Dit zou structureel – en budgetneutraal – een participatiewinst van 0,1 procent op kunnen leveren. Varianten die te grote kosten met zich meedragen ten opzichte van de baten zijn in de ogen van de commissie de varianten gericht op de minstverdienende partner, de variant gericht op de meestverdienende partner (“Bakker-variant”) en de varianten gericht op overheveling naar de Inkomensafhankelijke Combinatiekorting (IACK).

Optie 2:

De kinderopvangtoeslag is in 2005 ingevoerd en sinds die tijd al een aantal maal gewijzigd. Een aantal van deze wijzigingen zal in 2010 nog worden doorgevoerd. De uiteindelijke effecten van de toeslag en de wijzigingen zullen nog moeten blijken. Grote systeemwijzigingen zullen de onzekerheid rondom de toeslag voor ouders, ondernemers en uitvoering in de kinderopvang verder vergroten. Met het oog op de eerdere wijzigingen acht de commissie grootschalige wijzigingen dan ook niet te verantwoorden gezien de beperkte participatiewinsten die ze opleveren. Varianten die te grote kosten met zich meedragen ten opzichte van de baten zijn in de ogen van de commissie de varianten gericht op de minstverdienende partner, de variant gericht op de meestverdienende partner (“Bakker-variant”) en de varianten gericht op overheveling naar de Inkomensafhankelijke Combinatiekorting (IACK). Wel is er een aantal kleinere technische aanpassingen die relatief veel participatiewinst opleveren en het ongemak voor burgers en uitvoering beperken. 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. Wij denken dan in eerste instantie aan de introductie van een eigen bijdrage per week gekoppeld aan een minder steile

afbouw van de toeslag per uur én aan de introductie van een minimale eigen bijdrage per uur. Deze varianten kunnen gecombineerd worden. Deze varianten maken middelgrote en grote deeltijdbanen en voltijdsbanen aantrekkelijker. Dit zou structureel – en budgetneutraal - een participatiewinst van 0,1 procent op kunnen leveren.

De ontwikkeling van gastouderopvang

In 2005 is gastouderopvang onderdeel geworden van de toen ingevoerde Wet Kinderopvang. Doel van deze Wet Kinderopvang is het vergemakkelijken en stimuleren van de combinatie van arbeid en zorg. Doordat gastouderopvang onderdeel werd van de Wet Kinderopvang, 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.

De (meer)waarde van gesubsidieerde gastouderopvang

De huidige gastouderopvang onderscheidt zich op een aantal punten van dagopvang en buitenschoolse opvang. Ouders kunnen een voorkeur hebben voor kleinschalige opvang in huiselijke sfeer: gastouderopvang voorziet hierin. Daarbij vinden ouders het vaak fijn wanneer hun kind wordt opgevangen door een bekende of familielid. Er zijn ouders die wel willen werken, maar die dit alleen willen in combinatie met kleinschalige opvang voor de kinderen in huiselijke sfeer, of in combinatie met opvang door een bekende of familielid. Gastouderopvang kan hierbij een uitkomst bieden. Het aantal opgevangen kinderen per gastouder varieert. Ongeveer 45% van de gastouders vangt per week gemiddeld 1 of 2 kinderen op (zie tabel 1).⁴⁶ Of gastouderopvang beter is voor het kind dan opvang in de dagopvang of buitenschoolse opvang is niet bekend. Er is niet veel literatuur die de Nederlandse gastouderopvang vergelijkt met dagopvang of buitenschoolse opvang. Volgens onderzoek van de Universiteit Leiden ondervinden kinderen in gastouderopvang of dagopvang niet meer stress dan thuis. Wel zouden kinderen in de gastouderopvang zich veiliger en meer ontspannen voelen (welbevinden) dan in de dagopvang.⁴⁷

Gastouderopvang biedt mogelijk een uitkomst aan ouders op het platteland, waar kinderdagopvang en buitenschoolse opvang niet altijd beschikbaar zijn. Anno 2007 werd in 98% van de gemeenten dagopvang en buitenschoolse opvang aangeboden. Dit argument voor subsidiëring van gastouderopvang is daarmee minder krachtig dan het op het eerste gezicht lijkt.

Gastouderopvang biedt wel meer flexibiliteit aan ouders 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

Gastouderopvang kan een (al dan niet tijdelijke) uitkomst bieden in het geval van wachtlijsten. 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.

Gastouderopvang heeft ook een aantal nadelen waar het gaat om kwaliteit en de ontwikkeling van het kind. In de huidige vorm kent de gastouderopvang geen beroepskwalificatie-eis voor gastouders. In de

⁴⁶ Research voor beleid. .

⁴⁷ 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

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.

gastouderopvang is het moeilijker de kwaliteit van opvang te controleren. Hierbij speelt mee dat de registratie van gastouders vaak niet actueel is en dat goede controle op kwaliteit arbeidsintensief is. Gastouderopvang biedt meer dan de andere opvangvormen de mogelijkheid tot misbruik (declareren van uren opvang die in het geheel niet hebben plaatsgevonden) en oneigenlijk gebruik (een groter gebruik van opvang dan nodig gezien het aantal uren arbeid dat verricht wordt, dit is formeel toegestaan maar wordt niet met de wet beoogd). Op dit moment hebben ouders, gastouders en gastouderbureaus er allen belang bij het aantal te declareren uren te maximaliseren. 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.

Gebruik Gastouderopvang

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% in 2008.

Gastouderopvang en arbeidsparticipatie

De toename in het gebruik van gastouderopvang draagt veel minder bij aan extra arbeidsparticipatie dan verwacht, omdat een groot deel bestaat uit substitutie van informele naar formele opvang. 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. Naar schatting bestond in 2007 25% van het totale gebruiksniveau van gastouderopvang uit voormalige informele opvang. Dit aandeel loopt verder op, omdat naar verwachting 75% van de verdere groei in 2008 en 2009 bestaat uit formalisering van voorheen informeel verzorgde opvang. Eind 2008 maakten 155.000 kinderen gebruik van gastouderopvang. Hierbij gaat het naar schatting om 67.000 kinderen (43%) die voorheen informeel werden opgevangen.⁴⁹ Deze formalisering van de opvang heeft in beginsel niet geleid tot een stijging van de arbeidsparticipatie, omdat deze ouders voor de formalisering ook al arbeid en zorg combineerden, middels informele opvang.⁵⁰

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

⁴⁹ $25\% \cdot 98.000 + 75\% \cdot 57.000 = 67.250$

⁵⁰ Een belangrijke factor die ouders zelf aangeven om (meer) gastouderopvang te gebruiken in 2007 is de 'financiële aantrekkelijkheid' voor zowel ouder als gastouder. Deze factor scoort het hoogst bij de groep die van informele naar formele opvang is overgestapt. Arbeidsparticipatie wordt door deze groep als tweede factor genoemd. De arbeidsparticipatie is binnen deze groep (substitutie informeel naar formeel) inderdaad in twee jaar tijd met 3% per tweecoudergezin toegenomen (naar 57,7 uur), terwijl die groei bij afnemers van dagopvang en BSO met respectievelijk 6% (naar 61,5 uur) en 21% (naar 58,1 uur) is toegenomen. Bron: Research voor beleid, 2008

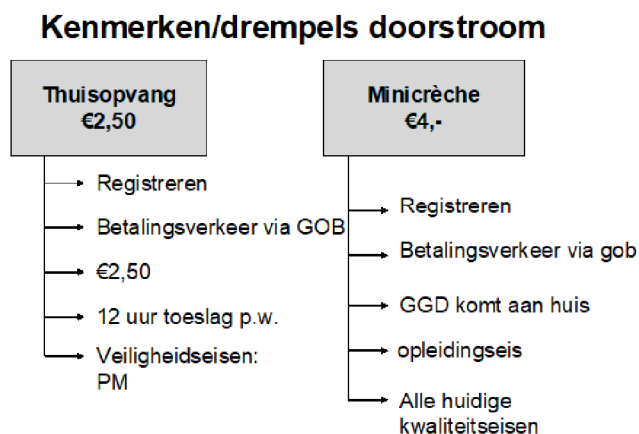
2006 en 2007 worden verklaard uit een verschuiving van peuterspeelzaal naar gastouderopvang (ongeveer 1.400 kinderen). In hoeverre deze substitutie heeft doorgezet in 2008 is niet bekend.

Het CPB heeft aangegeven dat gastouderopvang vanwege de grootschalige substitutie van in formele naar formele opvang naar schatting een negatief effect op arbeidsparticipatie gehad heeft (-0,2); door de hoge kosten van gastouderopvang voor de werkende bevolking als geheel (het beslag op de belastingmiddelen) zou het voor werkenden die niet profiteren van formele kinderopvang minder aantrekkelijk worden te werken.

Aangekondigde maatregelen

In 2008 zijn maatregelen aangekondigd om de kosten te beheersen en ook op langere termijn een houdbaar stelsel te kunnen bieden. Deze maatregelen houden onder andere in dat 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. Het toezicht op het naleven van deze kwaliteitseisen zal worden versterkt. De maximaal te vergoeden uurprijzen voor beide vormen van opvang worden respectievelijk €4 en €2,50 per uur, waarbij het aantal te vergoeden uren per maand voor de thuis-opvang wordt gemaximeerd op 52 uur per maand (zie figuur 1). Door middel van deze maatregelen probeert de overheid de voordelen van gastouderopvang in stand te houden, terwijl de nadelen worden verminderd.

Figuur 1 Aangekondigde maatregelen gastouderopvang



Effecten van de aangekondigde maatregelen

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 dat het grootste deel van de gastouders die voor invoering van de Wet Kinderopvang de kinderen informeel opvingen, dit zullen blijven doen, ook indien gastouderopvang niet langer gesubsidieerd zou worden. Wel zijn er in de literatuur sterke aanwijzingen dat het betalen voor sommige diensten de intrinsieke motivatie van de aanbieders kan ondermijnen.⁵¹ Dit

⁵¹ Zie bijv. Gneezy, U., & Rustichini, A. (2000). A fine is a price. *Journal of Legal Studies*, 29(1), 1-18

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 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. 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.

Advies van de commissie

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. Deze vorm van gesubsidieerde informele opvang heeft daarbij niet dusdanige effecten op de maatschappelijke welvaart, in de zin van extra arbeidsparticipatie, dat subsidiëring gerechtvaardigd is. Bovendien is de regeling budgettair lastig beheersbaar. Zolang deze vorm van opvang bestaat, kun je mensen uiteraard niet kwalijk nemen dat zij zich voor de toeslag aanmelden. De commissie is gevraagd naar mogelijkheden om 227 miljoen euro op de regeling kinderopvang te besparen. De commissie adviseert hiertoe om de thuisopvang niet langer te subsidiëren. Dit levert naar verwachting een besparing op van 100 miljoen euro. De minicrèches, waar zich door de hogere eisen met name het meer professionele deel van de gastouderopvang bevindt, komen in de ogen 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.

Hoofdstuk 4: Vergezicht voor de kinderopvang in Nederland

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? 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?

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.

Als uitgangspunt is onderstaande visie op kinderopvang genomen:

- 1 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.
- 2 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.
- 3 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.
- 4 Kinderopvang draagt er toe bij dat kinderen zich goed kunnen ontwikkelen. Daarom moet de gesubsidieerde kinderopvang voldoen aan kwaliteitseisen.
- 5 De commissie geeft als beleidsoptie in overweging om alle kinderen vanaf 2,5 jaar te stimuleren om 4 dagdelen per week deel te nemen aan een 'voorschool'. De 'voorschool' is een nieuw soort basisvoorziening, die is aangesloten op de basisschool en die tot stand komt door een verdergaande samenwerking van basisscholen, peuterspeelzalen en kinderopvanginstellingen.
- 6 De maatschappelijke kosten van een nieuw systeem dienen afgewogen te worden tegen de maatschappelijke baten.
- 7 De kinderopvang blijft grotendeels een vraaggestuurd systeem.

Opvangvormen en voorzieningen die worden onderscheiden:

- 5 Formele opvang: dagopvang of professionele gastouderopvang die aan landelijke kwaliteitseisen voldoen (incl. een beroepskwalificatie-eis)
- 6 Informele kleinschalige opvang: opvang door familie, bekenden, au pair etc.
- 7 Ouderschapsverlof: ouders zorgen (een deel van de week) zelf en gebruiken daarvoor (een deel van) het ouderschapsverlof dat sinds 2009 in totaal 26 weken per partner bedraagt.

0 tot 2,5-jarigen: formele dagopvang of informele kleinschalige opvang

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 inzet van ouderschapsverlof. 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 (zodanig) 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. Een optie is om een wettelijk minimum hiervoor af te spreken, zodat vaders en moeders in redelijke mate in staat worden gesteld van het ouderschapsverlof gebruik te maken. 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. 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.

2,5 tot 4-jarigen (peuters): optioneel een voorschool voor alle kinderen, aangevuld met extra dagdelen kinderopvang

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 met een gerust hart 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.

	<u>school: ruime opvangfaciliteiten en de wens tot peuterspeelzaal in de school</u>
De [] school is een basisschool in [] die [] in de arm heeft genomen om op de schoollocatie de tussenschoolse en buitenschoolse opvang op een professionele manier 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.

4 t/m 12-jarigen: school, aangevuld met buitenschoolse en/of tussenschoolse opvang

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 continuïteit. Professionele tussenschoolse opvang houdt in: professionele begeleiding, eventueel aangevuld met de vrijwillige inzet van ouders. Veel scholen zullen daarvoor opvangorganisaties in de arm nemen (zie box: school). 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 op elkaar af zodat er een aansluitend programma voor de kinderen ontstaat.

De Sterrenschool

Als we vandaag opnieuw de school mochten inrichten, hoe zou deze er dan uit zien? De 'Denktank' van betrokkenen uit het onderwijsveld heeft zich onder leiding van de Argumentenfabriek over deze vraag gebogen en een 'ideale' school bedacht, los van alle praktische beperkingen. Zij ontwikkelden het concept van de Sterrenschool, vanuit het wensenperspectief van de ouders én de kinderen, vanaf vlak na de geboorte tot aan een goede overgang naar het voortgezet onderwijs. Onderdeel van het concept 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 in een loket binnen de school. Het concept draait om vijf sterren:

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

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

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

De Sterrenschool levert een scala aan diensten voor kinderen vanaf nul jaar: van de crèche 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 Sterrenschool 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 Sterrenschool heeft een sterke binding met de buurt. De faciliteiten van de school – de mediatheek, de ruimtes, de copyette, 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.

Buitenschoolse opvang wordt op dit moment al bij 89% van de scholen georganiseerd op verzoek van de ouders.⁵² De uitbreiding naar 100% locaties is dus een relatief kleine stap. Een 100% dekkend aanbod van goede en aansluitende voorzieningen in en rond de school kan winst opleveren voor de arbeidsparticipatie, doordat ouders met een gerust hart meer kunnen gaan werken en tussen- en buitenschoolse opvang gemeengoed worden. Een beter georganiseerde tussenschoolse opvang brengt voor ouders en kinderen meer continuïteit en rust. De tussenschoolse opvang wordt gefinancierd vanuit een kostendekkende eigen bijdrage van ouders, waarbij de maaltijd is inbegrepen. Voor de buitenschoolse opvang kan, net als nu, een inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag worden aangevraagd door arbeid/zorg-combineerders, als tegemoetkoming in de kosten.

Tussenschoolse opvang

De tussenschoolse opvang vormt nu nog een vreemde eend in de bijt in de kinderopvangregelingen. Schoolbesturen en ouders zijn samen verantwoordelijk voor de tussenschoolse opvang. Omdat hiervan alle kinderen gebruik kunnen maken – 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. De commissie beveelt aan om 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.

⁵² 89% buitenschoolse opvang: eindstand schooljaar 2007-2008. Bron: Sardes, Tijd voor buitenschoolse opvang, 2009

Aanbevelingen werkgroep Kinderopvang PM NOG AAN TE PASSEN !!!!

Koppeling tussen participatie en de kinderopvangtoeslag

- Een koppeling tussen het aantal gewerkte uren en de kinderopvangtoeslag is uitvoeringstechnisch niet mogelijk gebleken. Gelet op de beperkingen die hieraan verbonden zijn, moeten we hier niet ons heil in zoeken.

Bekostiging Kinderopvang

- Optie 1: Geen grote wijzigingen in de toeslag; laat de markt uittrillen. Vanuit arbeidsparticipatieperspectief levert een aanpassing in de toeslag relatief weinig op, terwijl het wel sterk negatief scoort op het criterium 'betrouwbare overheid'. Grote wijzigingen met grote inkomenseffecten en een versterking van de onzekerheid over de toeslag voor ouders en ondernemers in de kinderopvang, hebben slechts kleine effecten op de participatie.
- Optie 2: Een andere vormgeving van de kinderopvangtoeslag zal de prikkel tot arbeidsparticipatie vergroten en is daarom wenselijk, bovendien zijn de inkomenseffecten bij gefaseerde invoering niet groot. Daarom pleiten wij voor variant

Thuisopvang

- De werkgroep stelt voor om de subsidie voor thuisopvang te schrappen. De werkgroep onderschrijft daarnaast de keuze van het kabinet voor minicrèches een lagere uurprijs te vergoeden, omdat de kosten voor een gastouder om kinderen op te vangen lager liggen.

Ombuiging

- Optie 1: De werkgroep adviseert met betrekking tot de in de taakopdracht gevraagde bezuiniging van 227 miljoen, niet verder te gaan dan de bezuiniging op de thuisopvang. Het is nog erg onzeker hoe de kinderopvang zich verder zal ontwikkelen, en het is hierbij niet aan te raden jaar op jaar bezuinigingen aan te kondigen. Dit leidt tot grote onzekerheid voor ouders en ondernemers in de kinderopvang.
- Optie 2: De werkgroep adviseert met betrekking tot de in de taakopdracht gevraagd bezuiniging van €227 miljoen, te bezuinigen op de thuisopvang. Dit levert €100 miljoen structureel op. Daarnaast stelt de werkgroep voor nog €127 miljoen om te buigen door de toeslag zodanig te hervormen dat ...

Kwaliteit

- Vanuit arbeidsmarktperspectief lijkt het nu aantrekkelijker de inspanning te richten op kwaliteit. Er zijn signalen dat de kwaliteit van de kinderopvang in 2008 verder onder druk is komen te staan. Dit kan mede worden verklaard door de sterke groei die de kinderopvang de afgelopen jaren heeft doorgemaakt. Een kwalitatief goede kinderopvang, met positieve effecten op de ontwikkeling van het

kind, zal ook positieve effecten hebben op de arbeidsparticipatie op korte, middellange en lange termijn. Ouders kunnen er dan voor kiezen hun kinderen naar de kinderopvang te brengen, niet alleen omdat zij kinderen moeten worden opgevangen onder werktijd, maar omdat ouders hun kinderen de kinderopvang niet willen onthouden. Op lange termijn zal een kwalitatief goede kinderopvang positieve effecten kunnen hebben op arbeidskrachten van de toekomst.

Maatregelen die ten goede komen aan zowel participatie als aan de ontwikkeling van het kind

- De werkgroep adviseert de sterke focus op de vormgeving van de subsidie nu te verleggen naar de organisatie van opvang. Het samenbrengen van de verschillende vormen van opvang (voor jonge en oudere kinderen) en de school zal effectiever zijn dan alleen het apart subsidiëren van opvangvormen. Stimuleer opvang op één locatie. Dat voorkomt gesleep met kinderen. Dit kan door de aanpassing van bestaande schoolgebouwen tot multifunctionele gebouwen en bij de bouw van nieuwe scholen te kiezen voor multifunctionele bouw. Opvanginstellingen moeten op een zelfde manier voor opvang binnen een schoolgebouw kunnen kiezen als voor opvang in een andere locatie. M.a.w.: zij moeten gewoon een deel van het schoolgebouw kunnen huren, zoals zij nu een ander gebouw huren. De hoge verbouwingskosten en bureaucratie eromheen, maken het nu voor scholen en opvang in veel gevallen niet aantrekkelijk opvang binnen de school te realiseren. Bij de vormgeving van het kinderopvangstelsel op lange termijn moet ook de vormgeving van het ouderschapsverlof betrokken worden.
- Op het gebied van kwaliteit wordt vaak opgeroepen een hoger kwalificatieniveau verplicht te stellen voor leidsters. De literatuur is niet eenduidig over het belang van hoogopgeleide leidsters voor de ontwikkeling van het kind. Om een hoge kwaliteit te realiseren zal altijd aan een aantal voorwaarden moeten worden voldaan, en het opleidingsniveau van de leidster alleen zal nooit het antwoord kunnen zijn. Het verhogen van het verplichte opleidingsniveau van leidsters is duur, en zal het al dreigende tekort in de markt voor leidsters vergroten. Een mogelijke oplossing kan worden gezocht in functiedifferentiatie. Het creëren van een ondersteunende functie op WO-niveau is goedkoper dan het algeheel ophogen van het leidsterniveau. Daarbij schept dit carrièremogelijkheden voor leidsters. Een ondersteunende functie op WO-niveau houdt in dat een leidster andere leidsters begeleidt en op deze manier het niveau van alle leidsters verhoogt. Eén ondersteunende leidster kan bij verschillende opvanginstellingen worden ingezet, omdat zij niet permanent aanwezig hoeft te zijn. Een experiment op dit gebied is aan te bevelen.

Bijlage 1: CPB-notitie Participatie-effecten kinderopvangvarianten

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 ouderbijdragetabel 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 ouderbijdragetabel 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
	<i>procentuele mutaties</i>				
Arbidsaanbod in personen	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
Arbidsaanbod 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 ouder	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. 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.

Bijlage 2: 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. 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)

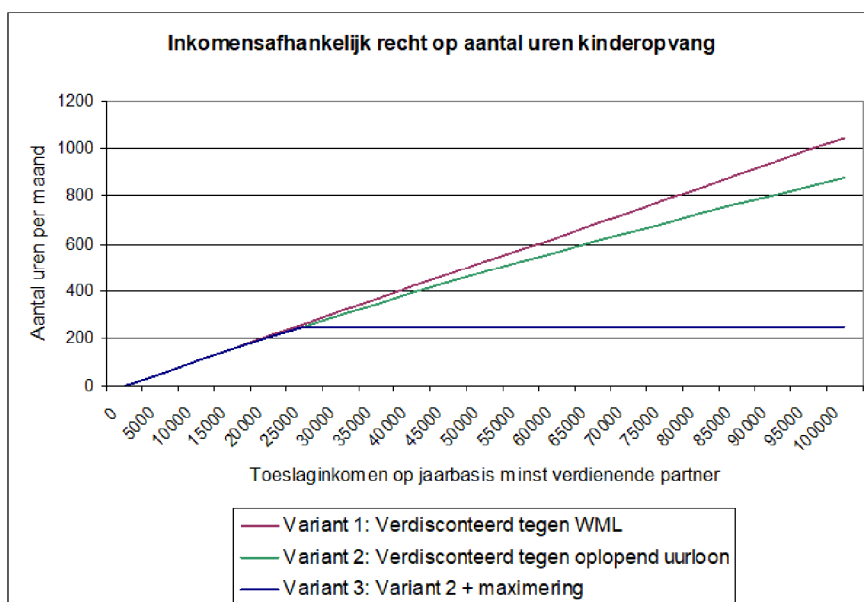
In deze variant wordt de bestaande kinderopvang geïntegreerd met het huidige peuterspeelzaalwerk en de voorschoolse educatie (VVE). Het doel van de kinderopvangtoeslag gaat dan verder dan het huidige primaire doel: het mogelijk maken van de combinatie van arbeid en zorg. De ontwikkeling van kinderen 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.⁵³ Als dit, net als bij de andere varianten, budgetneutraal 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 budgetneutraal wordt ingevoerd, legt dit een groot beslag op de overheidsmiddelen. Het ophalen van deze middelen via de inkomstenbelasting, zal een negatief effect 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.

⁵³ 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.**

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 herintroducering 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 1^e 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 3: Varianten kinderopvang

Aanleiding

De werkgroep kinderopvang heeft verzocht om de doorrekening van enkele varianten van de kinderopvangtoeslag. Hieronder volgt een uitwerking van deze varianten.

Kernpunten

- De volgende vier varianten zijn doorgerekend:
 - Variant 1 waarbij de kinderopvangtoeslag afhankelijk is gemaakt van het verzamelinkomen van de meest verdienende partner. Om deze variant budgettair neutraal te maken wordt een eigen bijdrage ingevoerd (€ 12.60 per week)
 - Variant 2 waarbij een eigen bijdrage wordt ingevoerd (€ 5.63 per week). Via de kinderopvangtabel wordt de opbrengst van de eigen bijdrage teruggeven.
 - Variant 3.1 waarbij de kinderopvangtoeslag afhankelijk is gemaakt van het verzamelinkomen van de minst verdienende partner.
 - Variant 3.2 waarbij de kinderopvangtoeslag afhankelijk is gemaakt van het verzamelinkomen van de minst verdienende partner.

Alle varianten zijn budgettair neutraal.

PM

Toelichting

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 wel 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 (urenuutbreiding 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 en 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 linker-as het aantal werknemers weer, terwijl de rechter-as 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 deeltijd baan) 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 toont de bijbehorende inkomensgrenzen voor alleenstaanden en tweeverdieners.

Tabel 1: Vormgeving varianten 3.1 en 3.2

	Alleenstaande	Paren
Start opbouw	0	0
Einde opbouw	20.000	20.000
Start afbouw	52.500	35.000
Einde afbouw	112.500	75.000
Minimum vergoeding	50%	60%
Maximum vergoeding	79.4%	80%

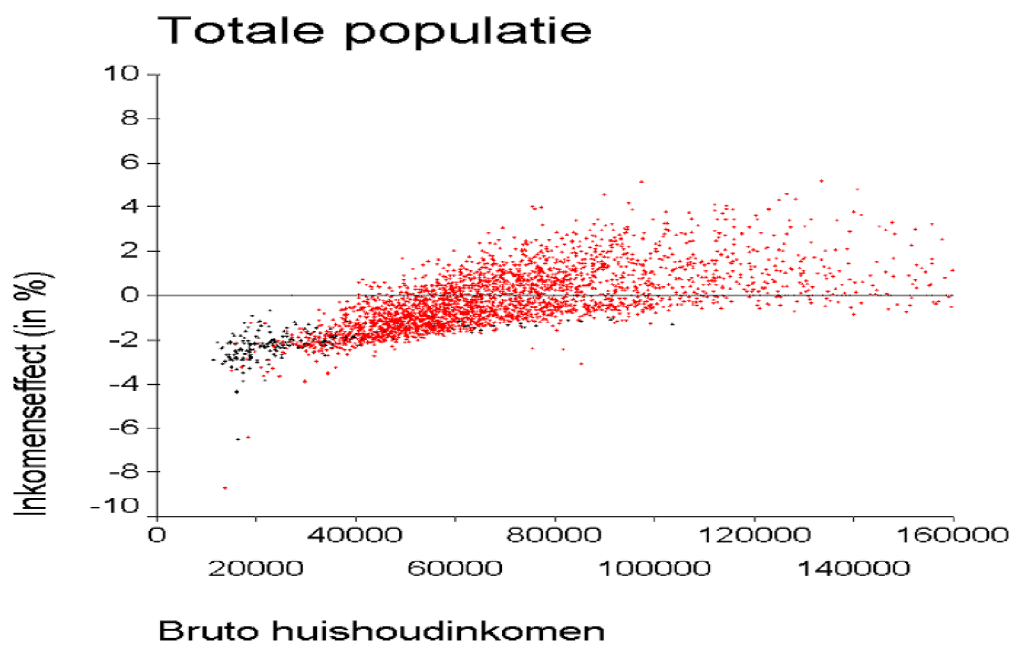
Ten opzichte van de eerdere doorrekening van deze variant is nu dus een minimum vergoedingspercentage opgenomen om zo de (forse) negatieve inkomenseffecten aan de onderkant enigszins te compenseren. Variant 3.2 heeft een hoger minimum en maximum vergoeding in vergelijking met variant 3.1. In deze variant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

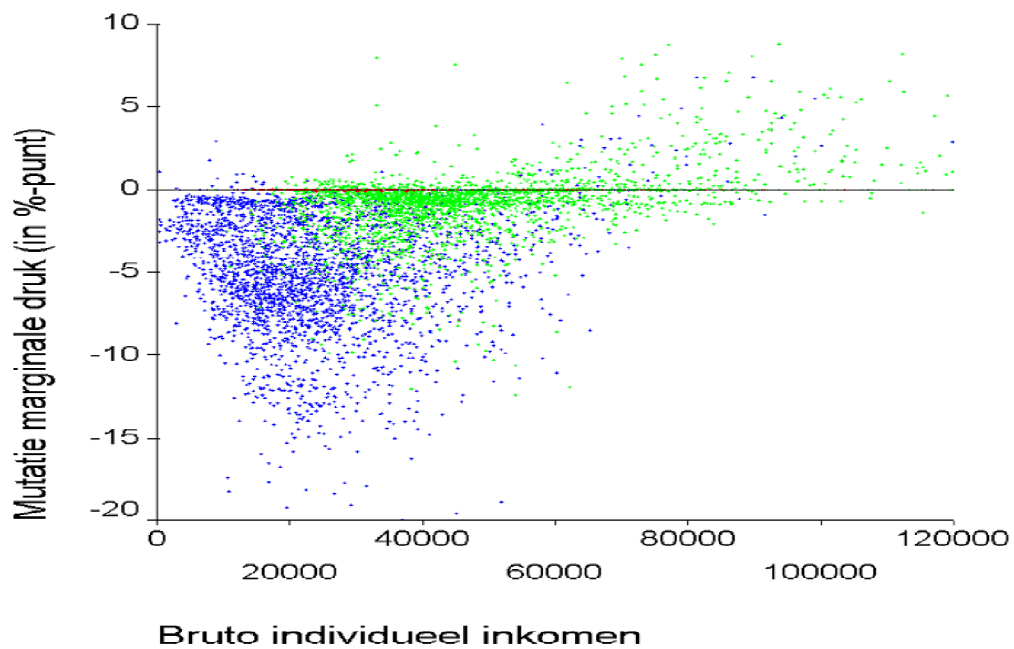
Figuren 10, 11, 12, 14, 15 en 16 tonen de gevolgen voor de marginale druk. De meest verdienende partners ondervinden geen marginale druk meer van de kinderopvangtoeslag in beide varianten. Er vindt immers geen afbouw meer plaats wanneer de meest verdienende partners extra gaan werken. Voor deze werknemers 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

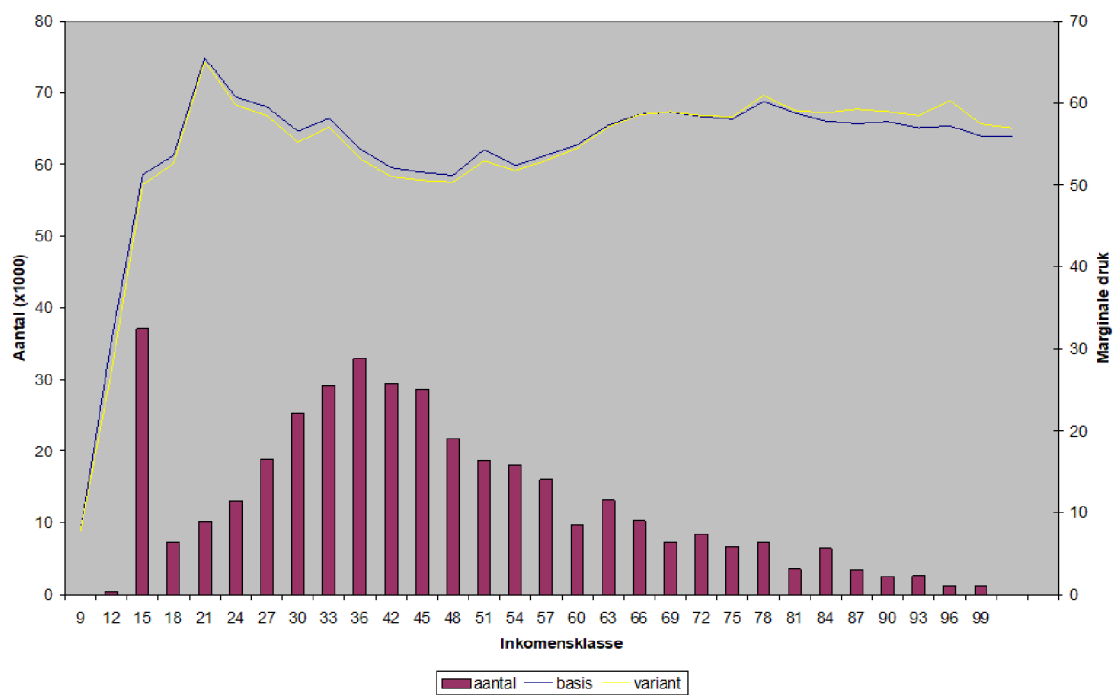
Figuur 1: Inkomenseffecten variant 1



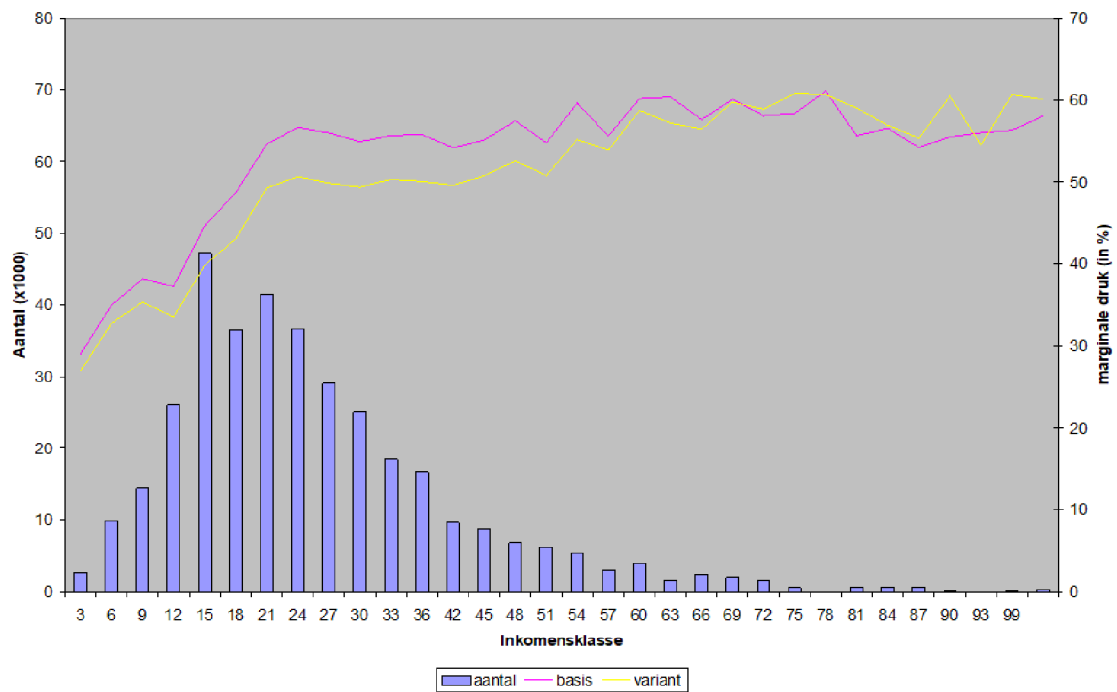
Figuur 2: Puntenwolk met mutatie in marginale druk



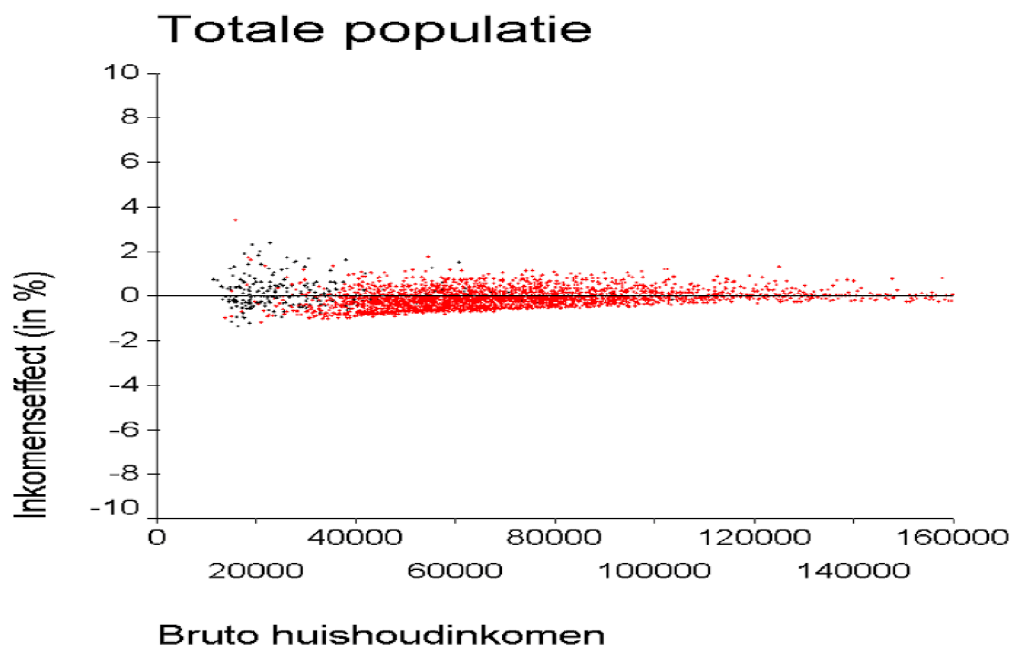
Figuur 3: Gemiddelde totale marginale druk meest verdienende partner



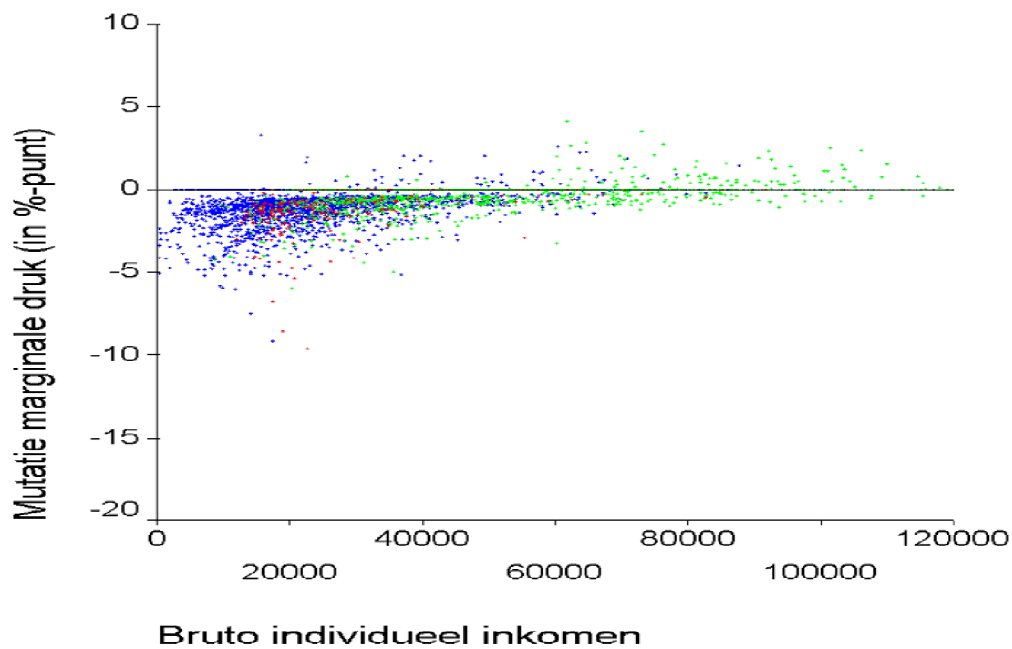
Figuur 4: Gemiddelde totale marginale druk minst verdienende partner



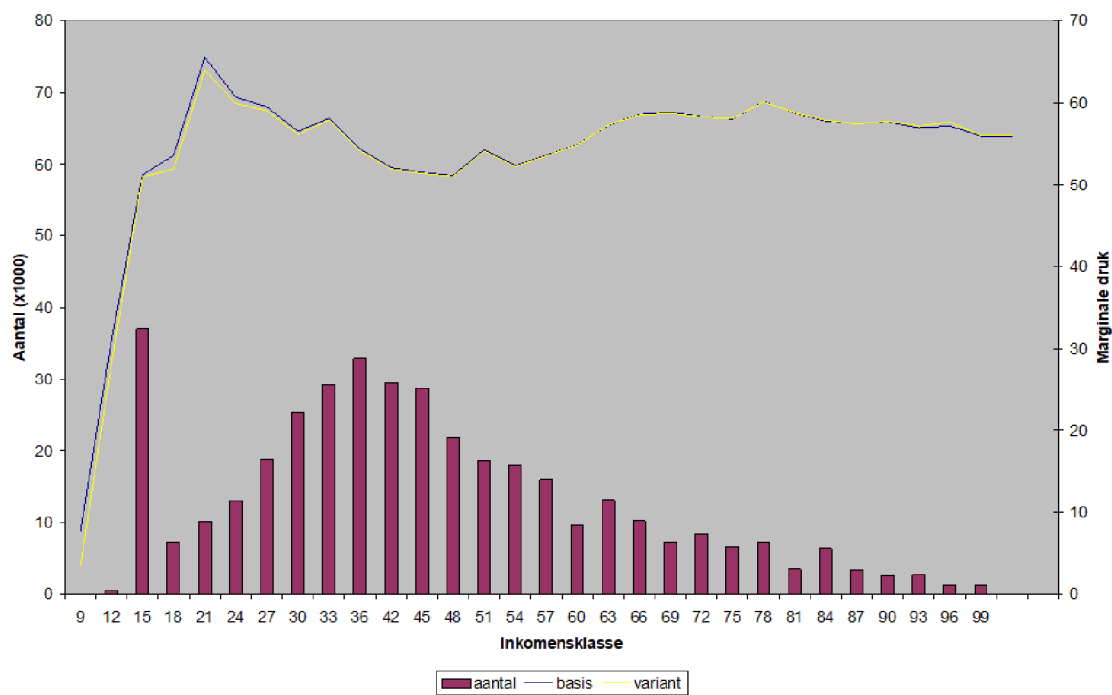
Figuur 5: Inkomenseffecten variant 2



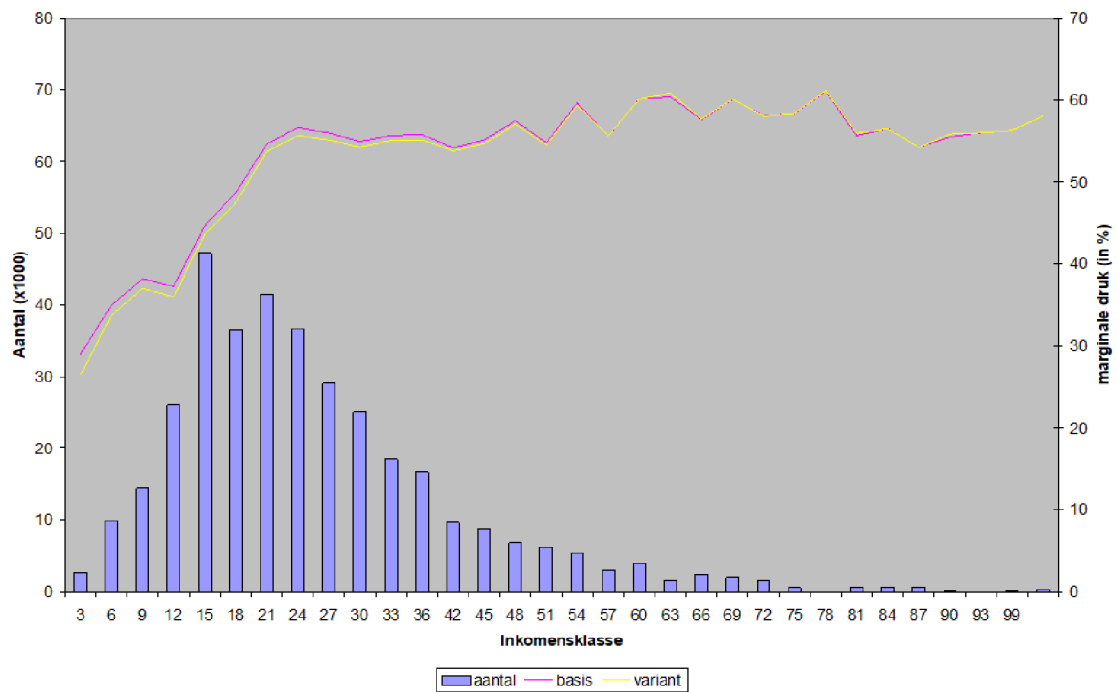
Figuur 6: Puntenwolk met mutatie in marginale druk



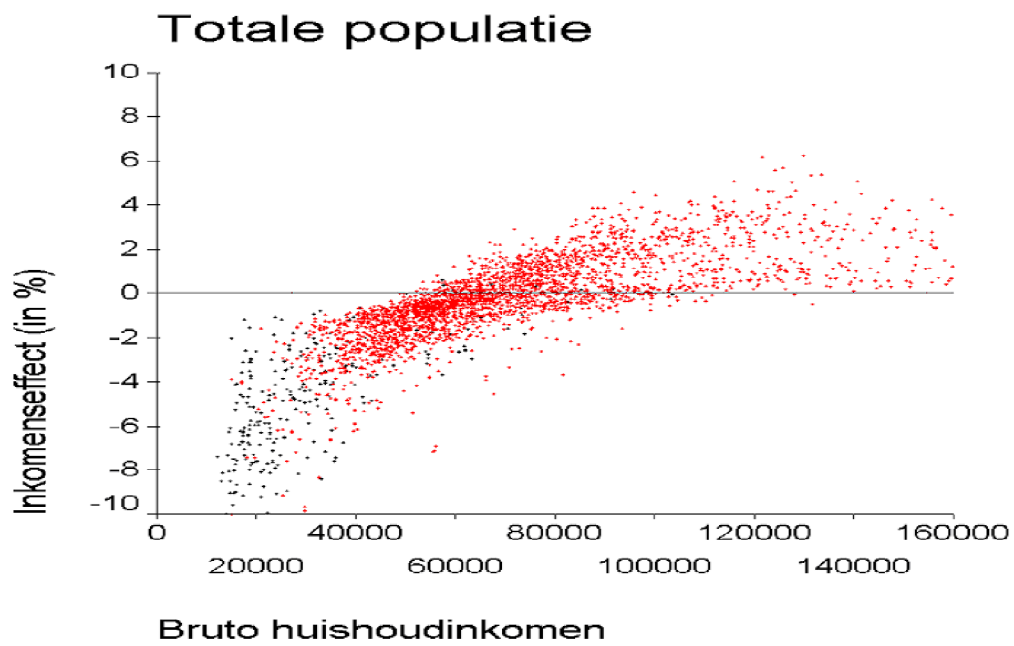
Figuur 7: Gemiddelde totale marginale druk meest verdienende partner



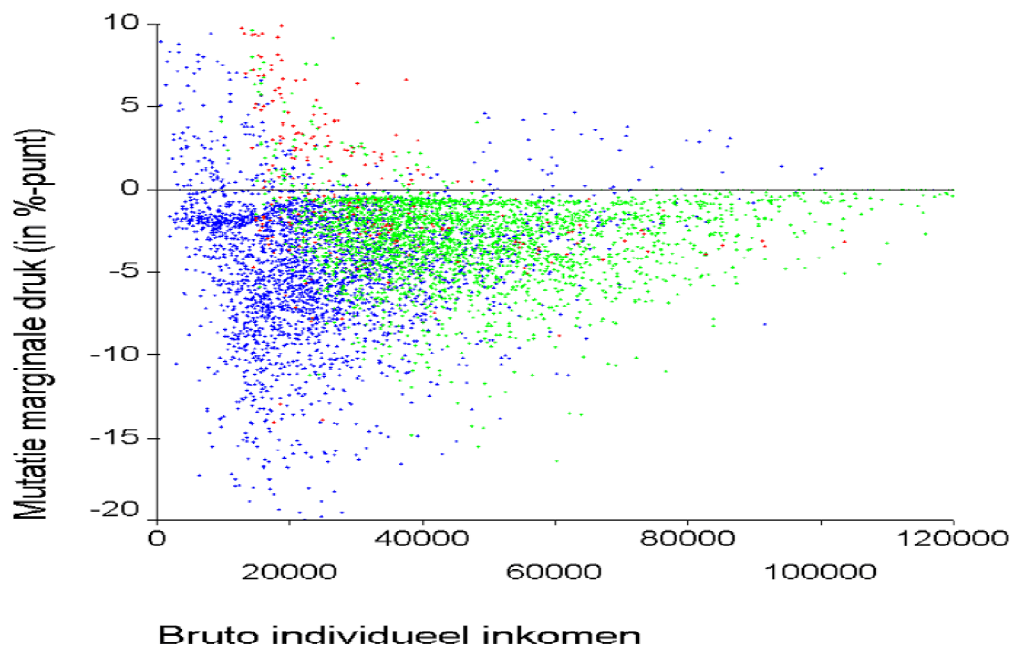
Figuur 8: Gemiddelde totale marginale druk minst verdienende partner



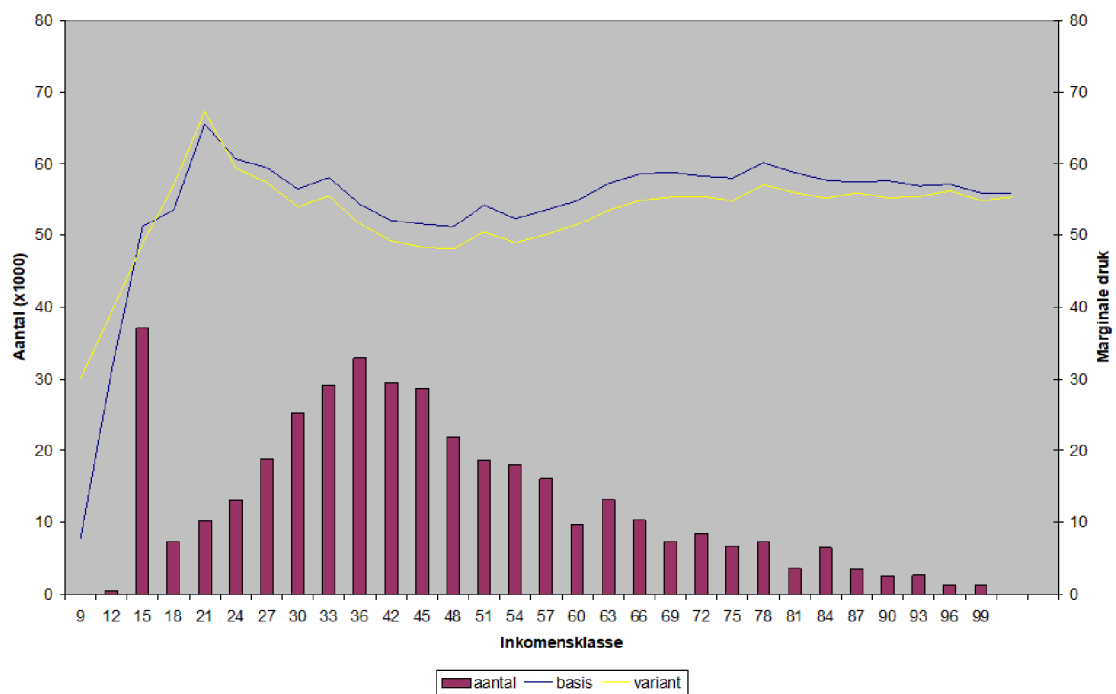
Figuur 9: Inkomenseffecten variant 3.1



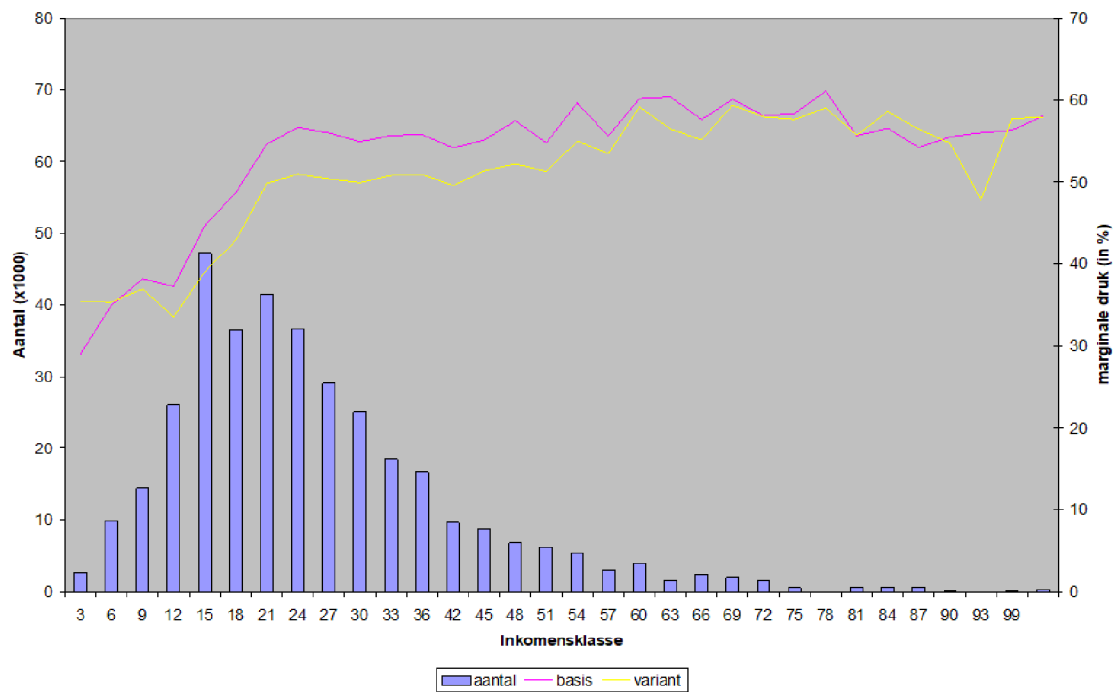
Figuur 10: Puntenwolk met mutatie in marginale druk



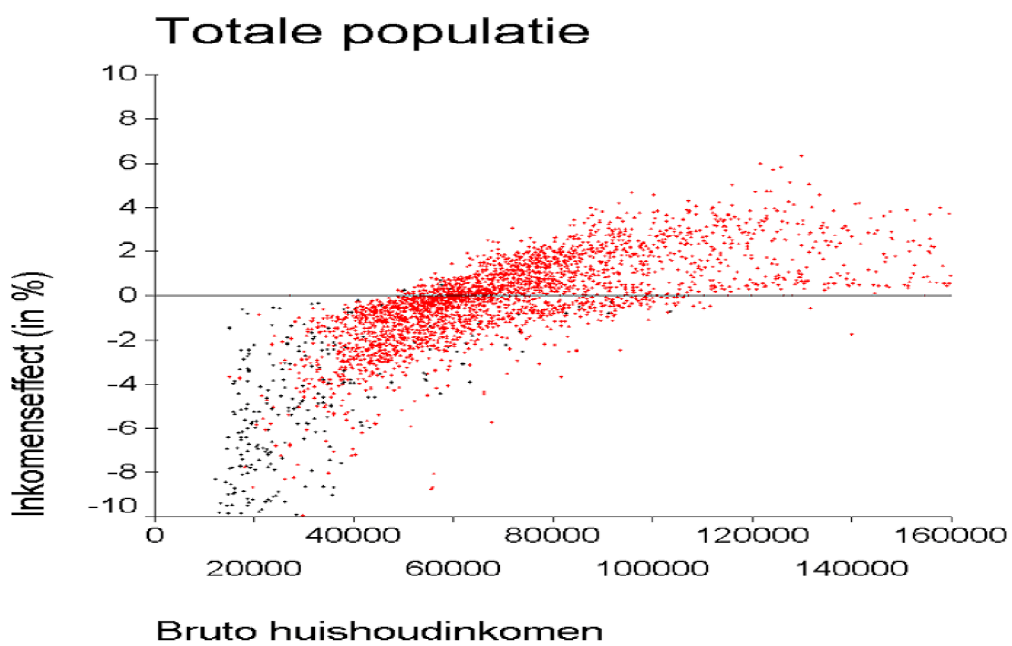
Figuur 11: Gemiddelde totale marginale druk meest verdienende partner



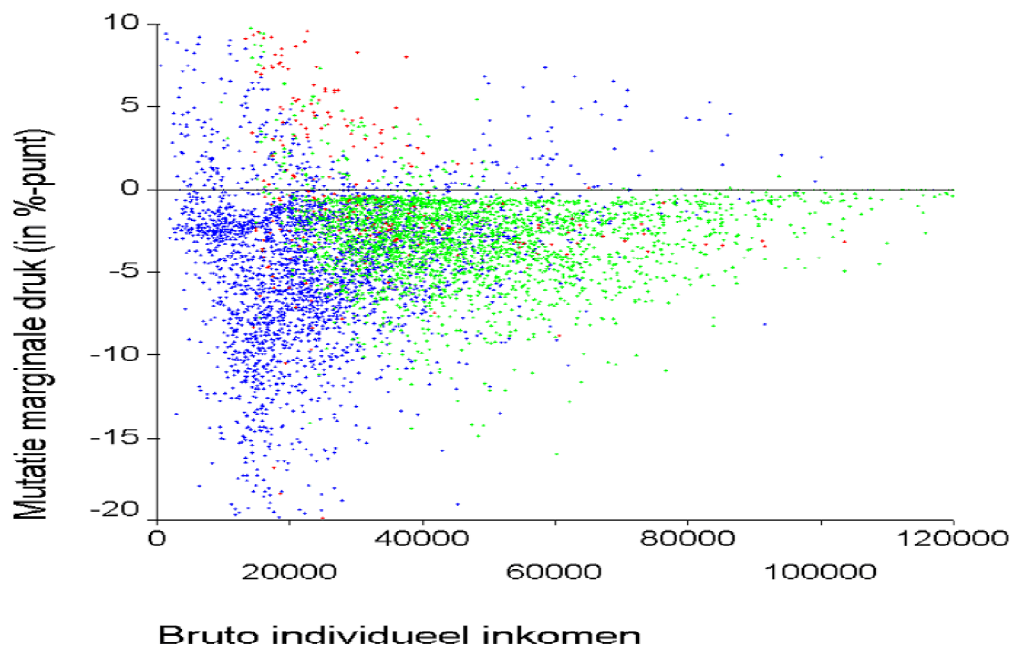
Figuur 12: Gemiddelde totale marginale druk minst verdienende partner



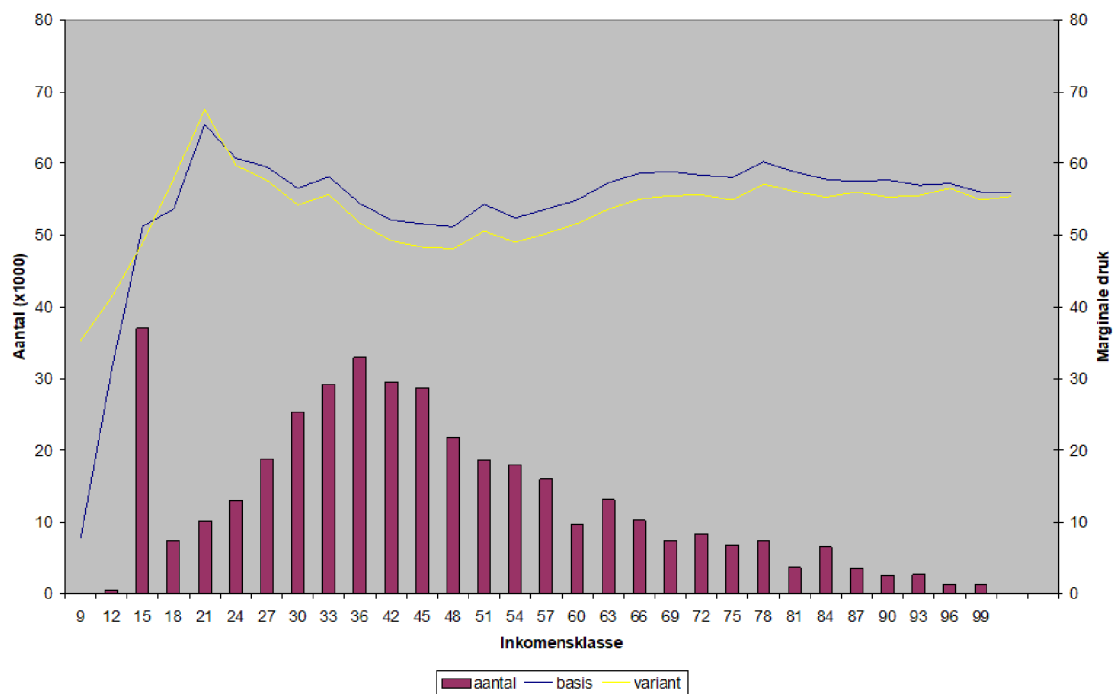
Figuur 13: Inkomenseffecten variant 3.2



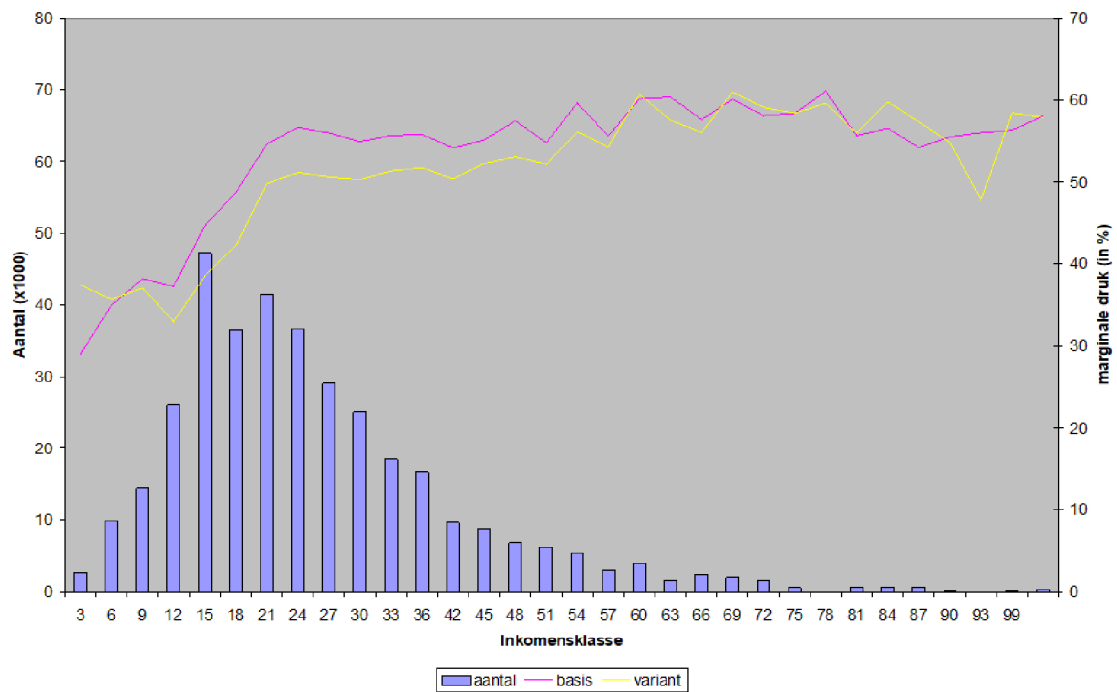
Figuur 14: Puntenwolk met mutatie in marginale druk



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				Kinderopvangtabel tweede kind			
Huidige situatie		Variant		Huidige situatie		Variant	
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind (04 % ouderbijdr)				Overheidsbijdr in % prijs 2e kind			
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	62,2	95,5	100,0	66,7	96,5	100,0	66,7
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	61,7	95,0	99,5	66,2	96,5	100,0	66,7
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	61,0	94,3	98,8	65,6	96,5	100,0	66,7
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	60,5	93,8	98,3	65,0	96,4	99,9	66,6
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	60,0	93,3	97,8	64,5	96,4	99,9	66,6
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	59,5	92,8	97,3	64,0	96,4	99,9	66,6
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	58,8	92,1	96,6	63,3	96,4	99,9	66,6
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	58,3	91,6	96,1	62,8	96,3	99,8	66,5
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	57,7	91,0	95,5	62,2	96,2	99,7	66,4
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	57,2	90,5	95,0	61,7	96,1	99,6	66,3
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	56,5	89,8	94,3	61,0	96,0	99,5	66,2
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	56,0	89,3	93,8	60,5	96,0	99,5	66,2
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	55,3	88,6	93,1	59,8	95,9	99,4	66,1
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	54,7	88,0	92,5	59,2	95,8	99,3	66,0
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	54,2	87,5	92,0	58,7	95,7	99,2	65,9
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	53,5	86,8	91,3	58,0	95,6	99,1	65,8
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	53,0	86,3	90,8	57,5	95,5	99,0	65,7
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	52,4	85,7	90,2	56,9	95,4	98,9	65,6
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	51,7	85,0	89,5	56,2	95,3	98,8	65,5
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	51,2	84,5	89,0	55,7	95,3	98,8	65,5
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	50,6	83,9	88,4	55,1	95,2	98,7	65,4
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	50,1	83,4	87,9	54,6	95,1	98,6	65,3
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	49,3	82,6	87,1	53,8	94,9	98,4	65,1
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	48,1	81,4	85,9	52,6	94,7	98,2	64,9
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	46,6	79,9	84,4	51,1	94,5	98,0	64,7
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	44,6	77,9	82,4	49,1	94,3	97,8	64,5
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	42,8	76,1	80,6	47,3	94,2	97,7	64,4
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	40,9	74,2	78,7	45,4	94,0	97,5	64,2
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	39,0	72,3	76,8	43,5	93,8	97,3	64,0
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	37,2	70,5	75,0	41,7	93,6	97,1	63,8
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	35,2	68,6	73,0	39,7	93,4	96,9	63,6
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	33,4	66,7	71,2	37,9	93,2	96,7	63,4
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	31,5	64,8	69,3	36,0	93,0	96,5	63,2
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	29,7	63,0	67,5	34,2	92,9	96,4	63,1
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	27,7	61,0	65,6	32,2	92,7	96,2	62,9
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	25,8	59,1	63,6	30,3	92,5	96,0	62,7
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	24,0	57,3	61,8	28,5	92,3	95,8	62,5
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	22,1	55,4	59,9	26,6	92,1	95,6	62,3
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	20,3	53,6	58,1	24,8	91,9	95,4	62,1
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	18,3	51,6	56,1	22,8	91,8	95,3	62,0
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	16,4	49,7	54,2	20,9	91,6	95,1	61,8
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	14,6	47,9	52,4	19,1	91,4	94,9	61,6
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	12,6	45,9	50,4	17,1	91,2	94,7	61,4
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	10,8	44,1	48,0	15,3	91,0	94,5	61,2
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	8,9	42,2	46,7	13,4	90,8	94,3	61,0
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	7,1	40,4	44,9	11,6	90,7	94,2	60,9
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	5,2	38,5	43,0	9,7	90,4	93,9	60,6
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	3,2	36,5	41,0	7,7	90,2	93,7	60,4
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	1,4	34,7	39,2	5,9	90,0	93,4	60,1
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	0,0	33,3	37,8	4,5	89,7	93,2	59,9
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	0,0	33,3	37,8	4,5	89,1	92,9	59,6
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	0,0	33,3	36,8	3,6	88,9	92,6	59,3
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	0,0	33,3	35,8	2,6	88,9	92,4	59,1
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	0,0	33,3	34,8	1,6	88,6	92,1	58,8
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	0,0	33,3	33,3	0,0	88,4	91,9	58,6
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	0,0	33,3	33,3	0,0	88,1	91,6	58,3
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	0,0	33,3	33,3	0,0	87,9	91,4	58,1
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	0,0	33,3	33,3	0,0	87,6	91,1	57,8
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	0,0	33,3	33,3	0,0	87,3	90,8	57,5
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	0,0	33,3	33,3	0,0	87,1	90,6	57,3
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	0,0	33,3	33,3	0,0	86,8	90,3	57,0
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	0,0	33,3	33,3	0,0	86,6	90,1	56,8
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	0,0	33,3	33,3	0,0	86,3	89,8	56,5
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	0,0	33,3	33,3	0,0	86,0	89,5	56,2
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	0,0	33,3	33,3	0,0	85,8	89,3	56,0
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	0,0	33,3	33,3	0,0	85,6	89,0	55,7
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	0,0	33,3	33,3	0,0	85,3	88,8	55,5
Overheidsbijdr in % prijs 1e kind	0,0	33,3	33,3	0,0	85,0	88,5	55,2



Aanleiding

Sinds begin jaren negentig is de arbeidsparticipatie van vrouwen sterk gestegen en wordt steeds meer afstand genomen van het traditionele kostwinnersmodel. Dit is een proces met veel positieve effecten, maar de combinatie van arbeid en zorg kan soms ook knellen. Daarom zijn verschillende initiatieven genomen om werkende ouders te ondersteunen, o.a. in de vorm van een kinderopvangtoeslag vanuit de Wet kinderopvang. Ouders kunnen gebruikmaken van dagopvang, buitenschoolse opvang, thuiscrèches (m.i.v. 2010) en/of gastouderopvang. Om de financiële toegankelijkheid van de kinderopvang te garanderen biedt de Wet kinderopvang (Staatsblad 2004, 455) werkende ouders een recht op een inkomensafhankelijke bijdrage: de kinderopvangtoeslag. Daarnaast stimuleert het kabinet de kwaliteit en de beschikbaarheid van voor- en naschoolse opvang door:

1. diverse stimuleringsregelingen op dit gebied;
2. de brede scholen (via investeringen in multifunctionele accommodaties, het versterken van de dagarrangementen binnen de brede school, een impuls voor het creëren van combinatiefuncties en een steunpunt brede scholen);
3. en het stimuleren van voor- en vroegschoolse educatie (VVE).

Het aanzienlijke en sterk groeiend budgettaire beslag van de kinderopvangtoeslag was aanleiding voor een dekkend pakket maatregelen om de uitgaven te beheersen. Volgens het CPB kan de sterke groei in de uitgaven slechts ten dele worden verklaard door een toename van de arbeidsparticipatie van ouders. Tegelijk geeft de commissie Bakker aan dat kinderopvang een belangrijk instrument is om participatie te bevorderen. De vraag is dan ook of uitgaven niet efficiënter kunnen worden ingezet. Een tweede aanleiding om de huidige vormgeving te bezien is dat voor diverse groepen werkende ouders de marginale druk van de kosten van kinderopvang hoog blijft: hoe hoger het (gezamenlijke) inkomen, hoe lager de toeslag. Deze negatieve financiële prikkel werkt participatiebelemmerend. De commissie Bakker heeft voorstellen gedaan om deze prikkel te beperken door de toeslag te baseren op het inkomen van de meest verdienende partner. Een derde aanleiding voor het heroverwegen van de vormgeving van de structuur en grondslag van de kinderopvangtoeslag is de relatie met de inkomensafhankelijke combinatiekorting, een ander belangrijk instrument om de arbeidsparticipatie te betrekken.

Probleemstelling

Op welke wijze kunnen structuur en grondslag van de regeling kinderopvangtoeslag, de inkomensafhankelijke combinatiekorting en de middelen voor een betere aansluiting tussen tijdarrangementen in het onderwijs- en arbeidsdomein worden herzien ten einde de arbeidsparticipatie effectiever en efficiënter te bevorderen? Een eventuele herziening zal ook beoordeeld moeten worden op randvoorwaarden ten aanzien van de budgettaire inpasbaarheid, budgettaire beheersbaarheid en de

uitvoerbaarheid van de regeling, alsmede het streven naar gezinsvriendelijkheid (keuzevrijheid) en een evenwichtige inkomensverdeling.

Onderzoeksvragen

- Wat zijn doelmatige instrumenten (toeslag, korting of een andere manier) om kinderopvang te subsidiëren? Betrek daarbij de huidige bepalende elementen bij de regeling (hoogte inkomen, aantal uren opvang, prijs van de opvang, soort opvang). Welke effecten hebben deze instrumenten op de arbeidsparticipatie? Hoe verhouden deze effecten zich tot andere instrumenten om de participatie te bevorderen zoals de IACK?
- Hoe kan de regeling vanuit het perspectief van de burger en de uitvoeringsorganisatie het beste worden vormgegeven? Hanteer bij het uitwerken van de varianten het voorstel van de Commissie Bakker om de hoogte van de kinderopvangtoeslag afhankelijk te maken van het inkomen van de meest verdienende partner als vertrekpunt, onverminderd de eisen van uitvoerbaarheid en eventuele betere oplossingen om de arbeidsparticipatie te bevorderen. Betrek hierbij het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik. Hierbij kunnen de inzichten worden benut uit het IBO vereenvoudiging uitvoering toeslagen, dat tegelijkertijd wordt uitgevoerd, zodat voorkomen wordt dat beleidsvarianten worden ontwikkeld die haaks op elkaar staan.
- Wat zijn de gevolgen van de verschillende varianten voor de koopkracht?
- Wat zijn de gevolgen van de verschillende varianten voor de budgettaire beheersbaarheid en inpasbaarheid van de regeling? Sinds het verschijnen van het rapport van de Commissie Bakker heeft zich nog een aanvullende (structurele) tegenvaller van circa 270 mln. voorgedaan. Deze zal, onder aftrek van de eigen dekking door OCW, worden meegenomen in de bredere analyse van de budgettaire beheersbaarheid van de regeling (netto 227 mln. structureel),.
- In hoeverre sluiten de verschillende varianten aan bij het perspectief dat de Commissie Bakker schetst om de aansluiting tussen tijdarrangementen in het onderwijs- en arbeidsdomein verder te verbeteren?

Samenstelling werkgroep

OCW, J&G, EZ, SZW, WWI, Financiën, AZ, SCP, CPB

Secretariaat

Financiën, OCW, SZW.

Tijdpad

De werkgroep start 1 september 2008 en levert het eindrapport december 2008 op.