

Vergaderjaar 2023–2024

31 322

Kinderopvang

Nr. 534

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 mei 2024

Aanleiding

Voor veel werkende ouders is kinderopvang essentieel. De opvang stelt hen in staat om te werken en draagt bij aan de ontwikkeling van hun kinderen. Maar kinderopvang vormt voor veel huishoudens een grote kostenpost. Met de kinderopvangtoeslag komen we werkende ouders tegemoet in die kosten. We weten dat deze kinderopvangtoeslag inherente onzekerheden en risico's voor ouders kent, die veel gezinnen in grote (financiële) problemen hebben gebracht: ouders ontvangen nu een hoge en onzekere toeslag waar een nog hogere, maar zekere rekening van de kinderopvangorganisatie tegenover staat. Daarom wil dit kabinet overgaan op directe financiering van kinderopvangorganisaties, waarbij de risico's en verantwoordelijkheden gelijk verdeeld worden. Zo voorkomen we dat ouders geconfronteerd blijven worden met terugvorderingen. In mijn brief van 5 april¹ heb ik toegelicht welke bouwstenen dit kabinet uitwerkt voor deze nieuwe financiering. In aanloop naar deze nieuwe manier van financiering heeft dit kabinet een ingroeipad voorzien.

Deze brief is een vervolg op mijn tweede brief van 5 april.² In die brief heb ik beschreven hoe invulling gegeven kan worden aan dit ingroeipad. Daarbij heb ik ter illustratie geschetst wat de verwachte inkomenseffecten en de mogelijke gevolgen voor de arbeidsparticipatie van bepaalde ingroeipadvarianten zijn. In het commissiedebat Kinderopvang van 11 april heeft het lid Rajkowski verzocht om dergelijke rekenvoorbeelden voor alle varianten met uw Kamer te delen. De leden Van Oostenbruggen en Flach hebben mij daarnaast verzocht om dieper in te gaan op de verwachte arbeidsparticipatie-effecten, specifiek in het licht van het

¹ Kamerstukken II 2023/24, 31 322, nr. 530

² Kamerstukken II 2023/24, 31 322, nr. 531

eerdere rapport³ van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het Centraal Planbureau (CPB) over de herziening van het financieringsstelsel. Met deze brief ga ik op deze verzoeken in.

Allereerst beschrijf ik de laatste stand van zaken rond de ingroeipadvarianten. Daarna bied ik een analyse op basis van relevante data en inzichten op het gebied van inkomenseffecten, gevolgen voor de arbeidsparticipatie en de gevolgen voor de toekenningseerheid. Daarbij zal ik alle varianten betrekken. Ik sluit deze brief af met een toelichting op het vervolgproces.

Stand van zaken ingroeipadvarianten

In mijn brief van 5 april heb ik vier varianten geschetst voor de inzet van de € 429 miljoen aan gereserveerde ingroeipadmiddelen in 2025. Mede naar aanleiding van het debat met uw vaste commissie heb ik nog twee varianten laten doorrekenen, die een combinatie vormen van de eerdere varianten 1 en 4. Een beschrijving van de zes mogelijke varianten vindt u in als bijlage bij deze brief.

Daarnaast zijn alle varianten opnieuw doorgerekend, zodat in de ramingen rekening wordt gehouden met de laatste prognose van de demografische ontwikkeling van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Er komen de komende jaren naar verwachting minder kinderen bij dan eerder werd aangenomen. De intensivering van € 429 miljoen leidt hierdoor in alle varianten tot een grotere ophoging van de vergoedingspercentages dan eerder werd geraamd. In deze brief (en de bijlagen) wordt steeds uitgegaan van deze nieuwe demografische ontwikkelingen.

Analyse

Inkomenseffecten

Tabel 1 toont de mediane inkomenseffecten van alle zes de varianten. Het wettelijk minimumloon (WML) bedraagt in 2025 bij benadering € 28.500. Een modaal verzamelinkomen is in 2025 circa € 46.000, oftewel circa 161% WML.

Tabel 1 – Mediane inkomenseffect voor huishoudens met kinderopvangtoeslag, in 2025

| | Var. 1 | Var. 2 | Var. 3 | Var. 4 | Var. 5 | Var. 6 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Inkomensgroep¹ | | | | | | |
| 1 ^{ste} (≤109% WML) | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| 2 ^{de} (109–174% WML) | 0,4% | 0,4% | 0,1% | 0,1% | 0,4% | 0,4% |
| 3 ^{de} (174–265% WML) | 0,8% | 1,0% | 0,2% | 0,2% | 0,7% | 0,6% |
| 4 ^{de} (265–391% WML) | 0,7% | 0,8% | 0,4% | 0,4% | 0,6% | 0,6% |
| 5 ^{de} (>391% WML) | 0,3% | 0,1% | 0,6% | 0,6% | 0,4% | 0,4% |
| Alle huishoudens met kinderopvangtoeslag | 0,4% | 0,4% | 0,3% | 0,3% | 0,5% | 0,4% |

¹ De gehanteerde inkomensgrenzen bij de vijf inkomensgroepen zijn gelijk aan de inkomensgrenzen van de zogenaamde «koopkrachtplaatjes».

Tabel 1 laat zien dat de eerste inkomensgroep er met geen van de varianten op vooruit gaat. Huishoudens in deze groep hebben immers nu al recht op 96% en dat verandert niet. Middeninkomens (hier: de derde en vierde inkomensgroepen) gaan er met varianten 1 en 2 het meest op

³ Kennisnotitie SCP en CPB over ex ante evaluatie Kinderopvang, 21 juni 2023

vooruit, terwijl hogere inkomens (hier: de vijfde inkomensgroep) er met varianten 3 en 4 het meest op vooruitgaan.

Ter illustratie van deze effecten toont tabel 2 in de tweede bijlage bij deze brief de inkomenseffecten van alle zes de varianten voor drie voorbeeld-huishoudens. Deze voorbeelden gaan uit van een huishouden met twee werkende ouders waarvan één ouder niet fulltime werkt, met twee kinderen die twee dagen per week naar de opvang gaan voor € 10,25 per uur. De hoogte van het verzamelinkomen is het enige waarop de voorbeelden van elkaar verschillen. Tabel 2 laat wederom zien dat de voorbeeldgezinnen met middeninkomens (voorbeeld 1 en 2) er met varianten 1 en 2 het meest op vooruitgaan. De gezinnen hebben respectievelijk 1,5–1,9% en 2–3% meer besteedbaar inkomen dan in het basispad. Het voorbeeld met een hoger inkomen (voorbeeld 3) gaat er met variant 3 het meest op vooruit (1,8% hoger besteedbaar inkomen). Dit sluit aan bij de conclusies bij tabel 1.

Arbeidsparticipatiegevolgen

Als we de arbeidsparticipatie verder willen stimuleren dan moeten we er voor zorgen dat (meer) werken ook loont. De kosten voor kinderopvang vormen daarbij vaak een belemmering. Voor veel huishoudens geldt dat ze een extra dag kinderopvang moeten afnemen om een dag extra te kunnen werken, zeker als de partner met het grootste aantal arbeidsuren al fulltime werkt. De extra kosten van die opvang verlagen de netto baten van een dag extra werken. Dat geldt in het bijzonder voor middeninkomens, omdat zij recht hebben op minder dan het maximale vergoedingspercentage in de kinderopvangtoeslag. Daarnaast zorgt een dag extra werken er in veel gevallen voor dat zij in een hogere inkomensklasse vallen, waardoor het vergoedingspercentage waar zij recht op hebben verder daalt. Een goed voorbeeld hiervan is in mei 2023 door de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs met uw Kamer⁴ gedeeld. Uit dit onderzoek is gebleken dat een leraar met jonge kinderen die een dag extra gaat werken en daarom een dag extra kinderopvang moet afnemen, van elke bruto extra verdiende euro netto (inclusief hogere netto kosten voor de kinderopvang) maar 9 tot 28 cent overhoudt. Dat staat in schril contrast tot leraren die geen extra dag opvang nodig hebben (31 tot 43 cent) en leraren zonder jonge kinderen (41 tot 47 cent).

Dit voorbeeld laat zien dat de kosten van kinderopvang een belangrijke remmende factor kunnen zijn in de keuze om meer te gaan werken. Door de kinderopvangtoeslag te verhogen, dalen de netto kosten van kinderopvang, waardoor de netto opbrengst van een dag (extra) werken toeneemt. Werken gaat dus meer lonen en dit stimuleert de arbeidsparticipatie. In mijn brief van 5 april heb ik toegelicht dat de varianten naar verwachting verschillende effecten zullen hebben op de arbeidsparticipatie. Een aandachtspunt daarbij is dat het verhogen van de vergoedingspercentages voor het eerste kind naar verwachting een positiever effect op de participatie heeft dan het verhogen van vergoedingspercentages voor het tweede en alle volgende kinderen. Ouders maken bij het krijgen van hun eerste kind doorgaans een langdurig geldende arbeidsparticipatiekeuze (werk met opvang versus thuisblijven), waar de kosten van kinderopvang een belangrijk onderdeel van zijn⁵. Daarnaast moet rekening gehouden worden met de effecten van een variant op de steilheid van het afbouwpad in de kinderopvangtoeslagtabel. Hoe steiler het afbouwpad, hoe lager de netto baten van een dag (extra) werken. Dit vormt een negatieve arbeidsparticipatieprikkel.

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 31 293, nr. 671

⁵ IBO Deeltijdwerk – De(eltijd) zal het leren (2020), p. 70

Arbeidsparticipatiegevolgen: rekenvoorbeelden

Een manier om de arbeidsparticipatieprikkel van de verschillende varianten in beeld te brengen is met rekenvoorbeelden voor voorbeeld-huishoudens. Op verzoek van het lid Rajkowski bied ik in tabel 3 in de bijlage voor alle zes de varianten drie rekenvoorbeelden. Uit deze rekenvoorbeelden wordt per variant duidelijk in hoeverre een dag extra werken door de minst werkende partner meer gaat lonen. Hoeveel een huishouden er werkelijk op vooruitgaat is van allerlei factoren afhankelijk: het verzamelinkomen, de uurprijs van de opvang, het aantal kinderen en natuurlijk de uiteindelijk gekozen variant. Toch laten de voorbeelden zien dat een dag extra werken een «gemiddeld» gezin per jaar honderden tot enkele duizenden euro extra op kan leveren. Het hogere inkomen als gevolg van een dag extra werken zorgt ook voor een hoger pensioen, hogere uitkeringen bij (tijdelijke) werkloosheid, enzovoort. Ten slotte kan een dag extra werken ook nieuwe carrièremogelijkheden en andere ontwikkelingskansen opleveren, met alle voordelen van dien.

Arbeidsparticipatie: doorrekening CPB

Om de gevolgen voor de participatie verder te kwantificeren heb ik het CPB gevraagd om voor alle varianten de macro-effecten op de arbeidsparticipatie door te rekenen. Het CPB geeft aan dat de participatiebaton voor alle varianten naar verwachting afgerond 0,0% bedraagt. De intensivering is verhoudingsgewijs te beperkt om in het macro-model van het CPB aantoonbare resultaten te hebben. Bovendien verschillen de zes varianten te weinig van elkaar om significant andere macro-effecten op te leveren.

Deze verwachtingen zijn in lijn met de ex-ante evaluatie van de herziening van het financieringsstelsel van de kinderopvang, die het CPB en het SCP in het voorjaar van 2023 hebben opgesteld. De twee Planbureaus stellen hierin dat uit de macro-ramingen van de arbeidsparticipatie-effecten blijkt dat het kabinetsplan voor bijna gratis kinderopvang maar tot beperkte extra participatie zou leiden (+ 0,2% of circa 15.000 fte). De leden Van Oostenbruggen en Flach hebben mij in het commissiedebat van 11 april verzocht om nader in te gaan op deze conclusies.

In mijn kamerbrief⁶ van september 2023 heb ik aangegeven dat het lastig is om de brede maatschappelijke effecten van grootschalige wijzigingen, zoals bijna gratis kinderopvang, te voorspellen. Het is ingewikkeld om dergelijke «systeemwijzigingen» op een betrouwbare wijze te vatten in de (macro-)modellen die gebruikt worden om de arbeidsparticipatiegevolgen te ramen. Deze modellen zijn immers gebaseerd op historische data en trends, waarin de systeemwijziging nog niet heeft plaatsgevonden. Het is bijvoorbeeld niet uit te sluiten dat door de nieuwe financieringsvorm duurzame veranderingen in arbeidsmarktgedrag en arbeidsduurbeslissingen ontstaan als gevolg van veranderende normen over het gebruik van kinderopvang. Mogelijk onvoorziene gedragseffecten maken de onzekerheid van de modeluitkomsten bij grote stelselwijzigingen relatief groot.

Toekenningszekerheid

De voorschotsystematiek van de kinderopvangtoeslag zorgt ervoor dat ouders soms een nabetaling ontvangen. Problematischer is dat ouders regelmatig een deel van die toeslag moeten terugbetalen. Vaak komt dit omdat ouders gedurende een jaar een hoger inkomen hebben dan ze bij aanvang van het toeslagjaar hadden geschat en doorgegeven. Dit is een

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 512

inherent gevolg van de voorschotsystematiek van de huidige kinderopvangtoeslag. Ouders hebben hierdoor slechts beperkte toekenningszekerheid, want het is op voorhand niet zeker dat ze de ontvangen toeslag (volledig) mogen houden. Uit recent onderzoek van I&O Research⁷ weten we bovendien dat deze onzekerheid bepaalde ouders er van weerhoudt om (meer) te gaan werken. Het tegengaan van zulke terugvorderingen en de onzekerheid die daarmee samenhangt is daarom een van de doelstellingen van de nieuwe financiering van de kinderopvang. In aanloop naar dat nieuwe stelsel kunnen we het ingroeipad gebruiken om ook binnen de bestaande kinderopvangtoeslagsystematiek terugvorderingen door inkomenswijzigingen te voorkomen.

Ter illustratie van de omvang van dit probleem met toekenningszekerheid: over het toeslagjaar 2020 heeft Dienst Toeslagen circa 37.500 keer meer dan € 1.000 aan kinderopvangtoeslag moeten terugvorderen. Circa 10.000 van die terugvorderingen hadden als (hoofd)oorzaak een inkomensstijging of een fout in de schatting van het verzamelinkomen. Daarnaast vonden er nog tienduizenden kleinere terugvorderingen plaats, waarvan ook een substantieel deel gerelateerd is aan een inkomenswijziging.

We kunnen de ingroeipadmiddelen inzetten om de kinderopvangtoeslag voor zo veel mogelijk huishoudens te verhogen naar het maximale vergoedingspercentage. Daardoor leiden inkomensstijgingen of fouten in de schatting van het inkomen voor deze huishoudens niet meer tot terugvorderingen, zolang het inkomen lager blijft dan het maximum waarbij recht is op het maximale vergoedingspercentage. Deze ouders hebben immers zowel bij het (te laag) geschatte verzamelinkomen als het daadwerkelijke inkomen recht op een vergoedingspercentage van 96%. Het aantal huishoudens dat we meer zekerheid kunnen bieden verschilt sterk per ingroeipadvariant. Tabel 4 hieronder toont het geschatte aantal huishoudens dat in 2025 recht heeft op 96% in beide kindtabellen, zowel voor het basispad als per variant.

Tabel 4 – Aantal ouders met recht op 96%, in 2025

| | <i>Basispad</i> | <i>Var. 1</i> | <i>Var. 2</i> | <i>Var. 3</i> | <i>Var. 4</i> | <i>Var. 5</i> | <i>Var. 6</i> |
|--------------------------------|-----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Aantal ouders met recht op 96% | 40.000 | 77.000 | 105.000 | 40.000 | 40.000 | 73.500 | 60.600 |
| <i>Vershil t.o.v. basispad</i> | | + 37.000 | + 65.000 | + 0 | + 0 | + 33.500 | + 20.600 |

Om te illustreren wat deze grotere toekenningszekerheid voor individuele huishoudens betekent, laat tabel 5 in de bijlage zien wat het minimale verschil moet zijn tussen het geschatte en werkelijke verzamelinkomen voor een terugvordering van ten minste € 500. Tabel 6 in de bijlage toont hetzelfde voor een terugvordering van ten minste € 1.000. Uit deze tabellen blijkt dat lage inkomens (voorbeelden 1 en 2) ook in het basispad een relatief grote afwijking moeten hebben tussen het geschatte en het daadwerkelijke inkomen om op een terugvordering van minstens € 500 uit te komen (circa € 9.000–€ 11.000 voor een terugvordering van minstens € 500 en circa € 19.000–€ 20.000 voor een terugvordering van minstens € 1.000). Deze vereiste afwijking neemt bij vrijwel alle varianten toe, waardoor de kans op een terugvordering op basis van een gewijzigd inkomen afneemt. De mate waarin de zekerheid op deze manier toeneemt, verschilt per variant.

Bovenstaande analyse richt zich alleen op terugvorderingen door inkomenswijzigingen of fouten in de inkomensschatting. Volledigheids- halve merk ik op dat een substantieel deel van de (hoge) terugvorderingen

⁷ Ervaringen met kinderopvang, meting 3 – december 2023, I&O Research (april 2024)

van kinderopvangtoeslag (mede) ontstaat door zogenaamde urenverschillen: de ouder heeft minder opvanguren afgenomen dan het aantal uur waarvoor de ouder toeslag heeft ontvangen. Door het verhogen van de vergoedingspercentages kan de hoogte van een terugvordering door urenverschillen juist toenemen. De terugvordering is dan hoger omdat de vergoeding per uur hoger is dan in het basispad. Dit risico bestaat bij alle varianten. In mijn brief van 5 april heb ik beschreven dat dit risico in zekere mate gemitigeerd kan worden door onder andere betere gegevensleveringen door kinderopvangorganisaties, het attenderen van ouders op relevante afwijkingen in die gegevens en gepersonaliseerde hulp en ondersteuning bij het aanvraagproces. Het volledig wegnemen van deze onzekerheden vereist de fundamentele herziening van de financiering van kinderopvang waar dit kabinet aan werkt.

Conclusie

Het kabinet maakt binnenkort een keuze uit de zes ingroepadvarianten. De gekozen variant wordt verwerkt in het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag, met daarin de tarieven en vergoedingspercentages voor 2025. Dat ontwerpbesluit zal op of rond 7 juni aan het parlement worden gestuurd in het kader van de wettelijk voorgeschreven voorhangprocedure. Tijdens de voorhang kan uw Kamer gedurende vier weken reageren op de inhoud van het besluit. De uitkomsten van de voorhangprocedure zal ik meenemen in de definitieve versie van het Besluit, dat uiterlijk in oktober zal worden gepubliceerd en op 1 januari 2025 in werking zal treden. Zo zetten het kabinet en uw Kamer samen de eerste concrete stap naar beter betaalbare kinderopvang en meer zekerheid voor ouders.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip