



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 18 februari 2015

Onderzoek alternatieve vormgeving kinderopvangtoeslag

*Uitgevoerd op verzoek van het
ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid (SZW)*



CPB Notitie

Aan: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag
T (070)3383 380
I www.cpb.nl
Contactpersoon
Henk-Wim de Boer

Datum: 18 februari 2015

Betreft: Onderzoek alternatieve vormgeving kinderopvangtoeslag

Samenvatting

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft het Centraal Planbureau (CPB) gevraagd om een analyse te maken van de effecten van alternatieve vormgevingen van de kinderopvangtoeslag (KOT). Deze CPB notitie beschrijft de effecten van de varianten, waarbij gekeken wordt naar de effecten op de arbeidsparticipatie, de vraag naar kinderopvang en de overheidsfinanciën. De gedragsreacties zijn bepaald met het MICSIM-model van het CPB. Alle varianten zijn budgettair-neutraal doorgerekend.

Tabel 1.1 toont de effecten van de verschillende varianten op de arbeidsparticipatie (in uren) en de inkomensongelijkheid (Gini-coëfficiënt). We presenteren de effecten op de arbeidsparticipatie voor personen met een jongste kind van 0-11 jaar (kolom 1), dit zijn de potentiële gebruikers van kinderopvang, en voor de totale populatie (kolom 2). Het effect op de arbeidsparticipatie in uren is beperkt in alle varianten. Hierbij moet worden bedacht dat alle varianten budgettair-neutraal zijn doorgerekend. Bovendien vormen huishoudens met KOT een relatief kleine groep (circa 0,4 miljoen huishoudens) in de totale populatie.

Het grootste effect (negatief) in termen van arbeidsparticipatie vinden we bij een *schuif van de inkomensafhankelijke combinatiekorting (ICK) naar de KOT*: de participatie in uren van de totale populatie daalt met 0,1%¹. Een verhoging van de KOT verlaagt de ouderbijdrage van formele kinderopvang en hierdoor vindt substitutie plaats van informele naar formele kinderopvang. Dit leidt tot een relatief sterke toename van de vraag naar kinderopvang. Om de variant vervolgens

¹ Het effect van deze schuif binnen de regelingen voor werkende ouders met jonge kinderen is dus beperkt. Een schuif van de kinderbijslag en/of kindgebonden budget naar de ICK/KOT zal wel een relatief grote participatiewinst tot gevolg hebben (zie Jongen et al., 2015).

budgettair-neutraal te houden, moet de ouderbijdrage voor de KOT weer worden verlaagd. Per saldo resulteert deze variant in een daling van de arbeidsparticipatie.

Een *inkomensonafhankelijke KOT*, met een vast vergoedingspercentage voor alle huishoudens ongeacht het inkomen, leidt tot een relatief sterke toename van de inkomensongelijkheid met 0,3% (zie kolom 3). Hier staat echter geen substantiële toename van de arbeidsparticipatie tegenover. De huidige inkomensafhankelijke vormgeving van de KOT, waarbij een aanzienlijk deel terechtkomt bij werkende ouders met een lager inkomen, leidt tot een beperkte afruil tussen minder arbeidsparticipatie en inkomensongelijkheid. In een aantal gesimuleerde varianten zien we een afruil tussen iets meer arbeidsparticipatie van ouders met een jongste kind tot 11 jaar en inkomensongelijkheid, zoals de varianten *inkomensonafhankelijk, snel vaste voet* en *met vaste eigen bijdrage*. Er zijn ook varianten waarbij de arbeidsparticipatie iets afneemt en de inkomensongelijkheid toeneemt, zoals *minst verdienende partner I & II* en *aparte tabel KDV/BSO*. In deze varianten wordt de marginale druk van de relatief elastische groep van tweede verdieners juist iets verhoogd. Een variant waar het omgekeerde gebeurt, *KOT hoofdkostwinner*, heeft een beperkt positief effect, terwijl het effect op de totale inkomensongelijkheid nihil is.

Tabel 1.1 Overzichtstabel

| | Personen met jongste kind 0-11 jaar | Totale populatie | Totale populatie |
|----------------------------------|-------------------------------------|----------------------|------------------|
| | Arbeidspart. in uren | Arbeidspart. in uren | Gini-coëfficiënt |
| mutaties in % | | | |
| Schuif ICK naar KOT | -0,3 | -0,1 | 0,0 |
| KOT inkomensonafhankelijk | 0,1 | 0,0 | 0,3 |
| KOT met kwantumkorting | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| KOT snel vaste voet | 0,1 | 0,0 | 0,1 |
| KOT hoofdkostwinner | 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| KOT minstverdienende partner I | -0,1 | 0,0 | 0,1 |
| KOT minst verdienende partner II | -0,1 | 0,0 | 0,1 |
| KOT aparte tabel KDV/BSO | -0,1 | 0,0 | 0,1 |
| KOT via rechte lijn I | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| KOT via rechte lijn II | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| KOT met vaste eigen bijdrage | 0,1 | 0,0 | 0,1 |

1 Inleiding

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft het Centraal Planbureau (CPB) gevraagd om een analyse te maken van de gedragseffecten van alternatieve vormgevingen van de KOT. Het ministerie wil in 2015 een beleidsdoorlichting van de Wet Kinderopvang naar de Tweede Kamer sturen. Een belangrijk doel van kinderopvangbeleid is het vergemakkelijken van de combinatie arbeid en zorg. Een relevante onderzoeksvraag is of een alternatieve vormgeving van de KOT leidt tot een hogere arbeidsparticipatie. Zo adviseert de commissie Van Dijkhuizen nader onderzoek te doen naar de vormgeving van de KOT en het effect op de arbeidsparticipatie (Commissie Van Dijkhuizen, 2013).

Deze CPB notitie beschrijft de effecten van alternatieve vormgevingen van de KOT.

De effecten zijn bepaald met het model MICSIM van het CPB, waarmee ex-ante beleidsevaluaties kunnen worden uitgevoerd.

De opbouw van de notitie is als volgt. Sectie 2 beschrijft het huidige stelsel van de KOT in Nederland. Sectie 3 beschrijft het MICSIM-model. Sectie 4 beschrijft de varianten en de gesimuleerde effecten.

2 Huidige stelsel

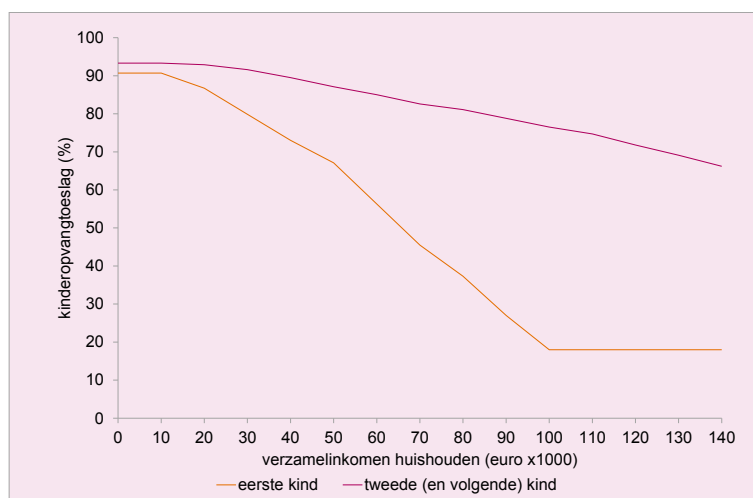
Een belangrijk doel van kinderopvangbeleid is het vereenvoudigen van de combinatie van arbeid en zorg voor huishoudens met jonge kinderen. Kinderopvang in Nederland bestaat uit informele en formele opvang. Huishoudens ontvangen alleen KOT voor formele kinderopvang.

Kinderen kunnen naar de basisschool gaan als ze vier jaar oud worden en de meeste kinderen gaan op twaalfjarige leeftijd naar het voortgezet onderwijs. Voor kinderen die nog niet naar school gaan, kunnen huishoudens, die gebruik maken van formele kinderopvang, dan kiezen voor kinderdagverblijf (KDV) of een gastouder. Voor oudere kinderen, met een leeftijd van 4-12 jaar, kan dan gebruik worden gemaakt van buitenschoolse opvang (BSO) of een gastouder.

De KOT is een tegemoetkoming in de kosten van de kinderopvang. Alleen huishoudens waarin beide ouders werkzaam zijn in het geval van paren en waarin de enige ouder werkzaam is in het geval van alleenstaande ouders, komen in aanmerking voor KOT. De KOT is inkomensafhankelijk en daalt naarmate het huishoudinkomen hoger wordt. Figuur 2.1 toont de KOT voor het eerste kind en het

tweede (en volgende) kind in 2014. Op de horizontale as staat het verzamelinkomen van het huishouden en op de verticale as het vergoedingspercentage van de KOT. De KOT voor het eerste kind is lager, en loopt sneller af met het inkomen dan de KOT voor het tweede (en volgende) kind. Het eerste kind is gedefinieerd als het kind met de meeste uren kinderopvang. Voor de meeste huishoudens is dit het jongste kind omdat meer opvanguren worden afgenomen voor de KDV dan voor de BSO.

Figuur 2.1 Kinderopvangtoeslag naar inkomen in 2014²



De KOT wordt berekend over een maximum uurtarief³. Er wordt dus geen KOT verstrekt voor het deel boven het maximum uurtarief. Huishoudens krijgen gemiddeld 63% van hun kosten tot en met het maximumuurtarief vergoed in 2014⁴. Ongeveer 0,4 miljoen huishoudens maken gebruik van formele kinderopvang en de uitgaven aan KOT worden geraamd op 2,3 miljard in 2014⁵.

Naast de KOT richt ook de inkomensafhankelijke combinatiekorting (ICK) zich op werkende ouders met jonge kinderen. De ICK is een inkomensafhankelijke heffingskorting voor werkende ouders met een kind jonger dan twaalf jaar. Alleenstaande werkende ouders en minstverdienende partners (in het geval van paren) hebben recht op de ICK, mits hun arbeidsinkomen hoger is dan 4814 euro in 2014. De hoogte van de ICK bedraagt 1.024 euro en loopt op, met 4% van het persoonlijk arbeidsinkomen, totdat het maximum van 2.133 euro is bereikt bij een arbeidsinkomen van 32.539 euro. Naar schatting 1 miljoen personen ontvangen de ICK in 2014. Zowel de KOT als de ICK richten zich dus op werkende ouders met jonge kinderen, waarbij de ICK een grotere groep huishoudens bereikt. De uitgaven aan ICK worden geraamd op 1,5 miljard euro in 2014.

² Bron: eigen berekeningen op basis van gegevens van de Belastingdienst (2014).

³ Het maximumuurtarief is 6,70 euro voor KDV en 6,25 euro voor BSO in 2014.

⁴ Bron: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

⁵ Bron: Rijksbegroting 2015 xv ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

3 Model

De analyse wordt uitgevoerd met het simulatiemodel MICSIM. Het model heeft een sterk empirische basis, waarbij de gedragsreacties zijn bepaald op basis van microdata. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar de effecten op de arbeidsparticipatie, maar ook naar de effecten op de vraag naar (formele) kinderopvang en de overheidsfinanciën

MICSIM is een discreet keuzemodel waarin huishoudens een combinatie van arbeid en vrije tijd kiezen zodat hun nut maximaal is. Voor huishoudens met een (of meerdere) kinderen, met een leeftijd variërend van 0 tot en met 11 jaar, is daarnaast ook de keuze voor formele kinderopvang expliciet gemodelleerd. De Boer et al. (2014) en Jongen et al. (2014) bevatten een uitgebreide beschrijving van het structurele model MICSIM.

We gebruiken het Arbeidsmarktpanel 2006-2009, aangevuld met gegevens over de kinderopvang van de belastingdienst. Dit is een omvangrijke administratieve paneldataset met circa 1 miljoen individuen per jaar. Hierdoor is het mogelijk om de arbeidsaanbodreacties nauwkeurig te bepalen voor verschillende subgroepen. We schatten de preferenties apart voor alleenstaande ouders en paren met kinderen, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen huishoudens met een jongste kind van 0-3 jaar en huishoudens met een jongste kind van 4-11 jaar⁶. De dataset bevat informatie over arbeidsaanbod, gebruik kinderopvang en persoons- en huishoudkenmerken (zoals opleiding, etniciteit, leeftijd kinderen). Door de keuze van formele kinderopvang expliciet te modelleren, kan een nauwkeurige schatting worden gemaakt van de prijselasticiteit van formele kinderopvang en van de participatie-effecten als gevolg van wijzigingen in de KOT.

Huishoudens met een jongste kind van 0-3 jaar maken vaker, en ook meer, gebruik van kinderopvang dan huishoudens met een jongste kind van 4-11 jaar. Zo maakt 34% van alle huishoudens met een jongste kind van 0-3 jaar gebruik van formele kinderopvang, terwijl dit aandeel voor huishoudens met een jongste kind van 4-11 jaar slechts 17% bedraagt in 2014⁷. In vergelijking met paren maken alleenstaande ouders relatief weinig gebruik van formele kinderopvang⁸.

Figuur 3.1 toont de totale elasticiteit van het arbeidsaanbod van de verschillende subgroepen. De totale elasticiteit is de procentuele mutatie van het aantal gewerkte uren gedeeld door de procentuele mutatie van het bruto loon. Daarnaast toont figuur

⁶ Het aantal huishoudens in de verschillende subgroepen is: 46.000 (alleenstaande ouders 0-3), 111.000 (alleenstaande ouders 4-11), 338.000 (paren 0-3) en 400.000 (paren 4-11).

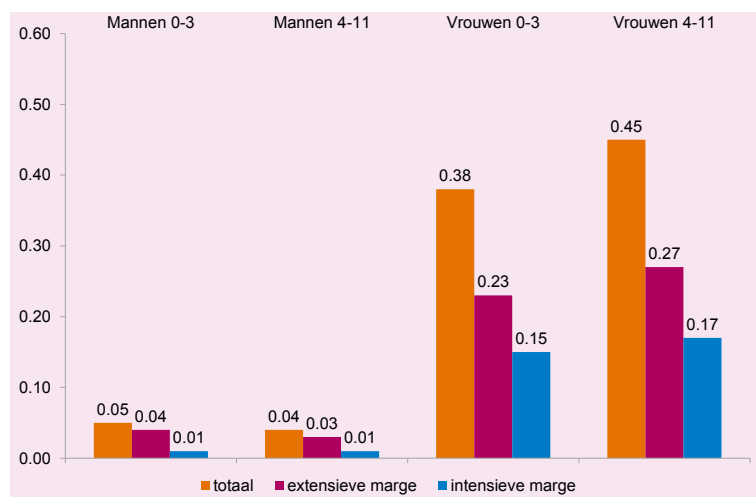
⁷ Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (Statline).

⁸ Het gemiddelde gebruik van kinderopvang is 29% voor paren en 18% voor alleenstaande ouders over de periode 2006-2009.

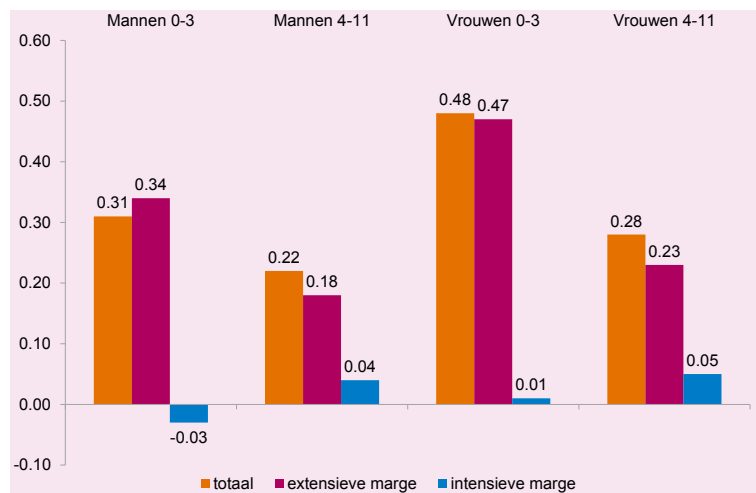
3.1 de decompositie van de totale elasticiteit in de extensieve marge (de procentuele mutatie van de participatiegraad) en de intensieve marge (procentuele mutatie in gewerkte uren van werknemers gedeeld door de procentuele mutatie van het bruto loon).

De meeste mannen werken voltijds en we vinden dan ook relatief lage elasticiteiten voor deze groep. Vrouwen in stellen reageren relatief sterk op financiële prikkels. Zo leidt een toename van het bruto loon met 1% tot een toename van de arbeidsparticipatie (in uren) van vrouwen in stellen, met een jongste kind van 0-3 jaar, met 0,38%. Figuur 3.1 laat zien dat de respons aan de extensieve marge groter is dan de respons aan de intensieve marge. Ook voor alleenstaande ouders is de respons aan de extensieve marge groter dan aan de intensieve marge en dit verschil is groter dan bij vrouwen in stellen (figuur 3.2).

Figuur 3.1 Elasticiteiten arbeidsaanbod paren

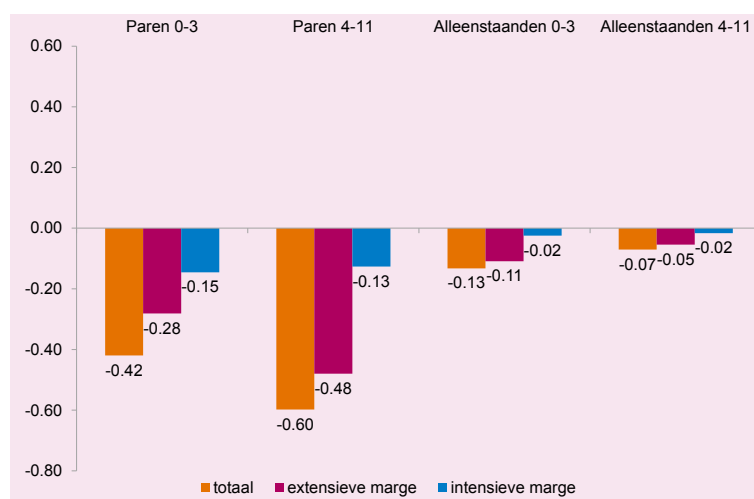


Figuur 3.2 Elasticiteiten arbeidsaanbod alleenstaande ouders



De (netto) prijselasticiteit van kinderopvang is gelijk aan de procentuele mutatie van het gebruik van kinderopvang (in uren) gedeeld door de procentuele mutatie van de ouderbijdrage. Figuur 3.3 toont de prijselasticiteit van kinderopvang voor de verschillende groepen. De prijselasticiteit van kinderopvang is -0,42 en -0,60 voor respectievelijk paren met een jongste kind van 0-3 en van 4-11 jaar. Dit betekent dat bij een stijging van de ouderbijdrage van 1%, het gebruik van kinderopvang respectievelijk met 0,42% en 0,60% afneemt. De prijselasticiteit voor alleenstaande ouders is veel lager: -0,13 voor alleenstaande ouders met een jongste kind van 0-3 jaar en -0,07 voor alleenstaande ouders met een jongste kind van 4-11 jaar. Dit komt vooral door de relatief lage ouderbijdrage van alleenstaande ouders.

Figuur 3.3 Prijselasticiteit kinderopvang



4 Varianten

We simuleren de verschillende varianten in het jaar 2014. Hierbij is het uitgangspunt dat de varianten ex-ante budgettair-neutraal dienen te zijn. We definiëren ex ante als bij gegeven arbeidsparticipatie en gebruik van kinderopvang. Ex post leiden gedragseffecten tot in- en uitverdieneffecten voor de overheid. Indien een variant resulteert in een relatief forse doorwerking naar de vraag naar kinderopvang⁹, dan wordt de variant ook ex post (inclusief gedragseffect) budgettair-neutraal op de kindregelingen doorgerekend.

Deze paragraaf toont de resultaten van de doorrekening van de verschillende varianten. De varianten worden achtereenvolgens behandeld. Eerst volgt een korte toelichting op de variant. Daarna presenteren we de herverdelingseffecten aan de hand van zogenaamde puntenwolken, voor huishoudens met een jongste kind van 0-

⁹ Als vuistregel hanteren we een grens van 2 procent. Als de vraag naar kinderopvang meer dan 2% wijzigt, dan wordt de variant ook ex post budgettair-neutraal doorgerekend.

11 jaar. Vervolgens worden de gedragseffecten van de varianten beschreven. Bij de participatie-effecten presenteren we het totale effect op de gewerkte uren en de toename in de participatiegraad (extensieve marge) voor de verschillende groepen. De participatiegraad is het aantal werkzame personen gedeeld door het totaal aantal personen. We presenteren ook de effecten op de vraag naar kinderopvang, waarbij we wederom onderscheid maken naar de verschillende groepen. Vervolgens aggregeren we deze gedragseffecten voor de populatie huishoudens met een jongste kind van 0-11 jaar. Tot slot presenteren we nog uitkomsten voor de totale Nederlandse populatie. Het gaat hierbij om het totale effect op de arbeidsparticipatie (in uren), het effect op de arbeidsproductiviteit per uur en het effect op de inkomensongelijkheid door middel van de Gini-coëfficiënt.

Schuif ICK naar KOT

In deze variant verhogen we de KOT door de vergoedingspercentages van de kinderopvangtabel uit 2007 over te nemen. Dit kost naar schatting 0,4 miljard euro in 2014. Om de variant ex ante budgettair-neutraal te houden wordt het budget voor de ICK met 0,4 miljard euro verlaagd. Hiertoe verlagen we het maximumbedrag van de ICK met 850 euro¹⁰.

Deze variant resulteert dan in een forse toename van de vraag naar kinderopvang¹¹. Formele kinderopvang wordt goedkoper in deze variant. Hierdoor vindt substitutie plaats van informele naar formele kinderopvang. Vanwege de forse toename in de vraag naar kinderopvang is deze variant ook ex post budgettair-neutraal doorgerekend. Dit gebeurt door de ouderbijdrage proportioneel te verhogen (90%)¹². Hierdoor wordt een groot deel van de initiële impuls van 0,4 miljard weer ongedaan gemaakt.

Figuur 4.1 toont de inkomenseffecten van deze variant voor huishoudens met een jongste kind van 0-11 jaar. De horizontale as bevat het besteedbaar inkomen van huishoudens en de verticale as geeft de procentuele mutatie in het besteedbaar inkomen weer. De meeste huishoudens met een jongste kind van 0-11 jaar zien hun besteedbaar inkomen dalen. Per saldo wordt de KOT verhoogd, maar dit is niet voldoende om het verlies aan ICK te compenseren.

De eerste kolom in Tabel 4.1 toont de gedragseffecten voor variant 1. De arbeidsparticipatie (in uren) van mannen in stellen wijzigt nauwelijks hetgeen consistent is met het feit dat veel mannen voltijds werken en relatief ongevoelig zijn voor financiële prikkels (zie sectie 3). Vrouwen in stellen, met jonge kinderen, zijn gevoeliger voor financiële prikkels. De arbeidsparticipatie (in uren) van vrouwen in

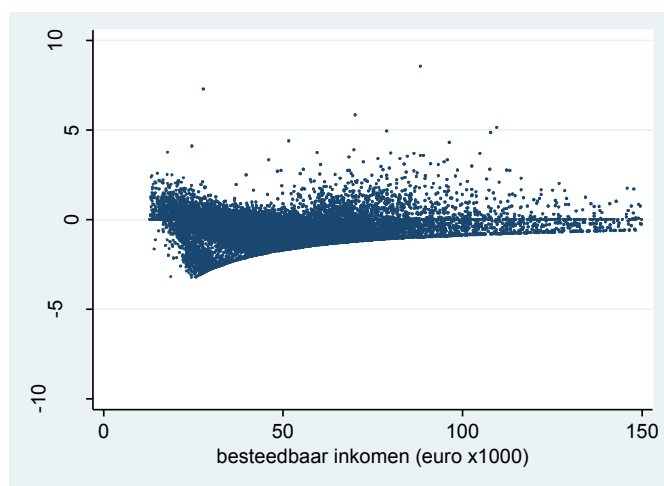
¹⁰ De inkomensgrenzen van het opbouwtraject van de ICK blijven gelijk, waardoor een lager maximumbedrag resulteert in een lager opbouwpercentage (1% in plaats van de huidige 4% in 2014).

¹¹ De vraag naar kinderopvang stijgt met 17,2%.

¹² Dit houdt in dat huishoudens, ongeacht het inkomen en bij een gelijk gebruik aan kinderopvang, eenzelfde percentage meer gaan betalen aan ouderbijdrage.

stellen met een jongste kind van 0-3 jaar daalt met 0,8%, terwijl de arbeidsparticipatie van vrouwen met oudere kinderen daalt met 1,0%. Per saldo wordt de KOT weliswaar verhoogd, maar de verlaging van de ICK is niet voldoende om dit te compenseren. Minst verdienende partners ontvangen de ICK en dit zijn vaak vrouwen. Ook de arbeidsparticipatie (in uren) van alleenstaande ouders daalt. De totale arbeidsparticipatie in uren van personen met een jongste kind van 0-11 jaar daalt in deze variant met 0,3%. Het effect op de inkomensongelijkheid voor de totale Nederlandse populatie, gemeten aan de hand van de Gini-coëfficiënt, is nihil.

Figuur 4.1 Schuif ICK naar KOT



KOT inkomensafhankelijk

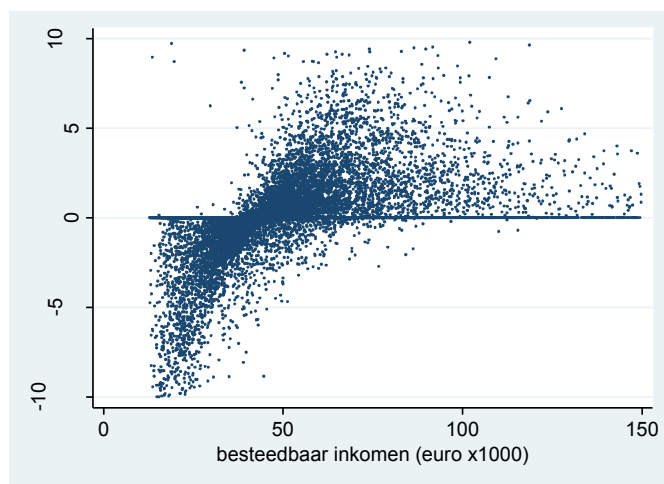
De huidige KOT is inkomensafhankelijk en de hoogte van de toeslag daalt naarmate het inkomen toeneemt. In deze variant simuleren we een *inkomensafhankelijke* KOT. Hier zijn de vergoedingspercentages gelijk voor alle huishoudens, ongeacht de hoogte van het inkomen. Het onderscheid tussen de kinderopvangtabel voor het eerste en tweede kind blijft echter bestaan. Het vaste vergoedingspercentage voor het eerste kind bedraagt 55%, terwijl het vaste vergoedingspercentage 82% bedraagt voor het tweede (en volgende) kind.

Binnen de groep huishoudens, met een jongste kind van 0-11 jaar, vindt een herverdeling plaats van huishoudens met een laag inkomen naar huishoudens met een hoog inkomen (zie figuur 4.2). Huishoudens met een laag inkomen ontvangen nu minder KOT, terwijl huishoudens met een hoog inkomen juist meer KOT ontvangen.

Kolom 2 in Tabel 4.1 toont de gedragseffecten voor deze variant. Vrouwen in stellen met een jongste kind van 0-3 jaar gaan meer uren werken in deze variant: +0,7%. Hier zijn twee effecten van belang. Ten eerste, er is een negatief effect aan de extensieve marge. De participatiegraad daalt omdat vrouwen in stellen met een lager inkomen stoppen met werken. Ten tweede, er is een positief effect aan de intensieve marge aangezien er geen afbouw meer plaatsvindt van de KOT; deze groep is relatief

gevoelig voor veranderingen van de intensieve marge (zie Jongen et al., 2014)¹³. Het gaat hier vooral om vrouwen met een hoger inkomen. Ook vrouwen in stellen met oudere kinderen (4-11 jaar) gaan meer uren werken in deze variant: +0,4%.

Figuur 4.2 KOT inkomensonafhankelijk



De arbeidsparticipatie (in uren) van alleenstaande ouders daalt. Deze groep heeft een relatief laag inkomen en verliest daarom relatief veel KOT. Per saldo neemt de arbeidsparticipatie van alle personen met een jongste kind van 0-11 jaar toe met 0,1%. Het saldo-effect op de vraag naar kinderopvang is nihil. De inkomensongelijkheid in de totale Nederlandse populatie, gemeten aan de hand van de Gini-coëfficiënt, neemt toe met circa 0,3%.

KOT met kwantumkorting

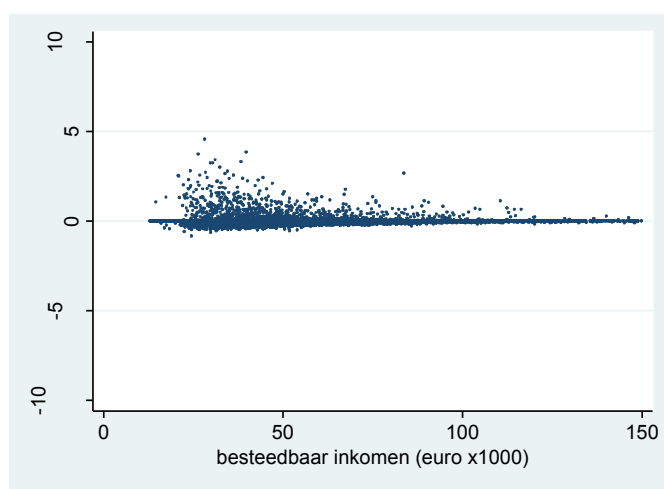
In deze variant voeren we een kwantumkorting in voor huishoudens die relatief veel gebruik maken van kinderopvang. Huishoudens ontvangen een hoger vergoedingspercentage voor de derde (en volgende) dag (en) kinderopvang. Het vergoedingspercentage wordt met 10%-punt verhoogd voor deze dagen. Om de variant ex ante budgetair-neutraal te houden, verlagen we het vergoedingspercentage voor de eerste twee dagen kinderopvang met 1%-punt. Om huishoudens met een lager inkomen te ontzien, gelden deze wijzigingen alleen voor huishoudens met een inkomen vanaf 130% WML.

Figuur 4.3 laat zien dat de inkomenseffecten van deze variant beperkt zijn. Hetzelfde geldt voor de gedragseffecten van deze variant in Tabel 4.1. Het effect op de arbeidsparticipatie (in uren) en op de participatiegraad is beperkt voor alle subgroepen. Hier zijn twee tegengestelde effecten van belang. Ten eerste, het grootste deel van de huishoudens met kinderopvang heeft maximaal twee dagen

¹³ Het effect aan de intensieve marge is (bij benadering) gelijk aan het verschil tussen het totaaleffect op de gewerkte uren en de mutatie in de participatiegraad (extensieve marge).

kinderopvang (69%)¹⁴. Deze groep profiteert niet van de kwantumkorting. Voor deze groep daalt de KOT licht en dit heeft maar een beperkt (negatief) effect op het arbeidsaanbod. Ten tweede, de kwantumkorting raakt een relatief kleine groep: 31% van de huishoudens met kinderopvang heeft drie of meer dagen kinderopvang¹⁵. Voor deze groep stijgt de KOT, maar dit heeft een beperkt (positief) effect op het arbeidsaanbod. Het saldo-effect op de arbeidsparticipatie in uren is 0% en de vraag naar kinderopvang stijgt licht (0,9%).

Figuur 4.3 KOT met kwantumkorting



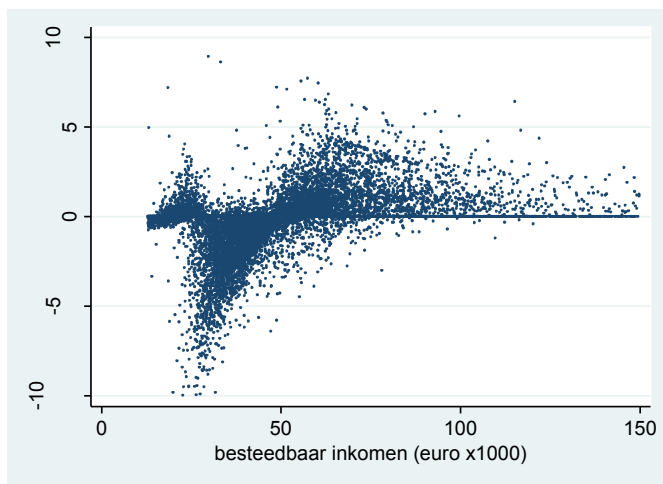
KOT vast voor lage inkomens, versnelde afbouw naar vaste voet

Een variant op de *inkomensonafhankelijke KOT* (zie variant 2) is een variant waarbij het begin van de toeslagtabel nog wel inkomensafhankelijk is, maar de toeslag versneld wordt afgebouwd. Huishoudens met een lager inkomen tot 130% WML ontvangen een hoog vergoedingspercentage van 90%. Vanaf 130% WML wordt de KOT versneld afgebouwd totdat een vaste voet van 49% wordt bereikt. Door de versnelde afbouw ligt de vaste voet hoger dan in de huidige vormgeving. De kinderopvangtabel voor het tweede kind blijft ongewijzigd in deze variant.

Figuur 4.4 toont de inkomenseffecten van deze variant. Huishoudens met een inkomen tot circa modaal ontvangen meer KOT in deze variant. Vanaf modaal wordt de KOT versneld afgebouwd waardoor huishoudens met een verzamelinkomen tussen modaal en 2x modaal minder KOT ontvangen dan nu. Huishoudens met een inkomen hoger dan 2x modaal ontvangen nu weer meer KOT, omdat de vaste voet in deze variant (49%) hoger ligt dan de huidige vaste voet (18%).

¹⁴ Bron: Eigen berekeningen op basis van Staline (CBS) in 2013.

Figuur 4.4 KOT snel vaste voet



Tabel 4.1 Gedragseffecten varianten 1-4

| | Variant 1 | Variant 2 | Variant 3 | Variant 4 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|
| mutaties in % | | | | |
| Gewerkte uren per week | | | | |
| Mannen in paren jongste kind 0-3 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,1 |
| Mannen in paren jongste kind 4-11 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Vrouwen in paren jongste kind 0-3 | -0,8 | 0,7 | 0,1 | 0,3 |
| Vrouwen in paren jongste kind 4-11 | -1,0 | 0,4 | 0,0 | 0,2 |
| Alleenstaande ouders jongste kind 0-3 | -1,1 | -3,1 | 0,1 | -0,6 |
| Alleenstaande ouders jongste kind 4-11 | -0,9 | -0,4 | 0,0 | -0,1 |
| Participatiegraad | | | | |
| Mannen in paren jongste kind 0-3 | -0,1 | -0,1 | 0,0 | -0,1 |
| Mannen in paren jongste kind 4-11 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Vrouwen in paren jongste kind 0-3 | -0,5 | -0,4 | 0,0 | -0,5 |
| Vrouwen in paren jongste kind 4-11 | -0,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Alleenstaande ouders jongste kind 0-3 | -0,8 | -3,5 | 0,0 | -0,3 |
| Alleenstaande ouders jongste kind 4-11 | -0,6 | -0,4 | 0,0 | -0,1 |
| Vraag naar kinderopvang (in uren) | | | | |
| Paren jongste kind 0-3 | -0,3 | -0,4 | 1,2 | -1,7 |
| Paren jongste kind 4-11 | 1,3 | 7,9 | 0,6 | 4,2 |
| Alleenstaande ouders jongste kind 0-3 | 0,2 | -19,7 | 0,5 | -3,0 |
| Alleenstaande ouders jongste kind 4-11 | -0,4 | -6,8 | 0,2 | -1,8 |
| Populatie huishoudens jongste kind 0-11 | | | | |
| Arbeidsparticipatie (in uren) | -0,3 | 0,1 | 0,0 | 0,1 |
| Vraag naar kinderopvang | 0,1 | 0,0 | 0,9 | -0,5 |
| Totale populatie | | | | |
| Arbeidsparticipatie (in uren) | -0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Arbeidsproductiviteit per uur | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Gini-coëfficiënt | 0,0 | 0,3 | 0,0 | 0,1 |

In vergelijking met variant 2 zijn de participatie-effecten (in uren) voor alleenstaande ouders minder negatief en voor mannen en vrouwen in stellen minder positief. Voor veel alleenstaande ouders is de vergoeding in deze variant aanzienlijk hoger dan in variant 2. Net als bij variant 2 (maar minder groot in omvang) is er een positief effect aan de intensieve marge voor stellen en een negatief effect aan de extensieve marge. De urenparticipatie van personen met een jongste kind van 0-11 jaar stijgt met 0,1%. De totale vraag naar kinderopvang daalt met 0,5%. De inkomensongelijkheid in de totale populatie neemt licht toe (0,1%).

KOT alleen afhankelijk van het inkomen van de hoofdkostwinner

In de huidige vormgeving hangt de KOT af van het verzamelinkomen van het huishouden. Deze variant koppelt de KOT aan het inkomen van de hoofdkostwinner. Het inkomen van de minstverdienende partner telt dan niet meer mee, zodat urenuitbreiding van de minstverdienende partner geen gevolgen heeft voor de hoogte van de KOT.

Om de variant budgettair-neutraal te houden, verkorten we de inkomensgrenzen van de kinderopvangtabel met $1/3^e$ ¹⁶. Voor alleenstaande ouders blijft de huidige kinderopvangtabel bestaan. Deze variant heeft dus twee aparte tabellen voor alleenstaande ouders en paren.

Figuur 4.5 toont de inkomenseffecten. Er vindt een verschuiving plaats van huishoudens met een meer ongelijke verdeling van inkomen tussen partners, naar huishoudens met een meer gelijke verdeling van inkomen tussen partners. Huishoudens waarbij beide partners evenveel verdienen, vallen immers meer terug in de tabel (met hoger vergoedingspercentage) dan huishoudens waarbij de hoofdkostwinner het grootste deel van het huishoudinkomen voor zijn/haar rekening neemt.

De eerste kolom van Tabel 4.2 toont de gedragseffecten voor deze variant. Voor alleenstaande ouders blijft de huidige kinderopvangtabel bestaan waardoor er geen gedragseffecten zijn voor deze groep. Voor paren telt het inkomen van de minstverdienende partner niet meer mee bij het bepalen van de KOT. De minstverdienende partner ervaart hierdoor geen marginale druk van de afbouw van de KOT als hij/zij meer gaat werken. Hierdoor neemt de arbeidsparticipatie (in uren) van vrouwen in stellen, veelal minstverdienende partners, toe. Het totale effect op de arbeidsparticipatie van jonge ouders (in uren) en de vraag naar kinderopvang is beperkt in deze variant (respectievelijk 0,1% en 0,2%).

¹⁶ Het totale verzamelinkomen van het huishouden bestaat voor gemiddeld $2/3^e$ uit het verzamelinkomen van de hoofdkostwinner.

Figuur 4.5 KOT alleen afhankelijk van inkomen hoofdkostwinner



KOT alleen afhankelijk van het inkomen van de minst verdienende partner

Deze variant koppelt de hoogte van de KOT aan het inkomen van de minstverdienende partner. Deze variant is recent voorgesteld door de Commissie Van Dijkhuizen (Commissie Van Dijkhuizen, 2013). We verkorten de inkomensgrens van de kinderopvangtabel nu met $2/3^e$ ¹⁷. De variant is dan nog niet ex ante budgettair-neutraal en daarom verhogen we de ouderbijdrage proportioneel met 5%. Voor alleenstaande ouders blijft de huidige kinderopvangtabel bestaan. Deze variant heeft dus twee aparte tabellen namelijk voor alleenstaande ouders en paren.

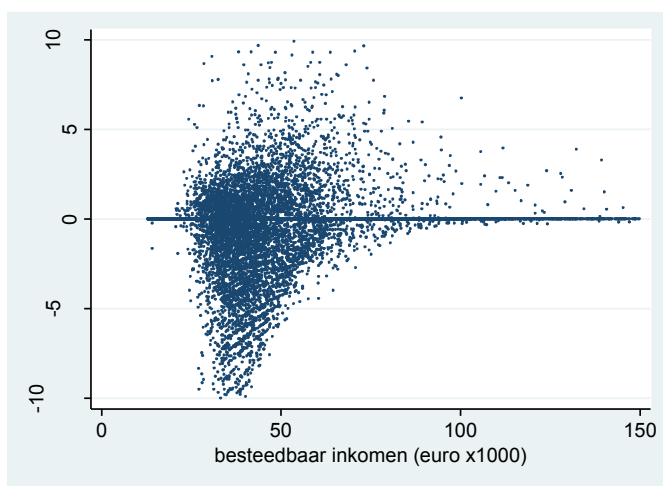
Figuur 4.6 toont de inkomenseffecten voor deze variant, waarbij de KOT afhankelijk is van het inkomen van de minst verdienende partner. Nu geldt dat huishoudens met een meer gelijke verdeling van inkomens tussen partners minder KOT ontvangen, terwijl huishoudens met een ongelijke verdeling van inkomens tussen partners meer KOT ontvangen.

De tweede kolom van Tabel 4.2 laat het tegenovergestelde beeld van de variant zien waarbij de KOT afhankelijk is van het inkomen van de hoofdkostwinner. Nu telt het inkomen van de hoofdkostwinners, veelal mannen, niet mee bij de bepaling van de KOT. Hierdoor stijgt de arbeidsparticipatie (in uren) van mannen in stellen met een jongste kind van 0-3 jaar met 0,1%. Minstverdienende partners, veelal vrouwen, ervaren nu juist meer marginale druk van de KOT bij een toename in het aantal gewerkte uren. Hierdoor daalt de arbeidsparticipatie (in uren) van vrouwen in stellen. Wel stijgt het aantal werkende vrouwen in stellen licht. Voor deze vrouwen is een kleine deeltijd baan financieel aantrekkelijker geworden. Het totale effect op het de arbeidsparticipatie in uren van personen met een jongste kind van 0-11 jaar is - 0,1%; vrouwen reageren immers relatief sterk op financiële prikkels, dus hun daling

¹⁷ Het totale verzamelinkomen van het huishouden bestaat voor gemiddeld $1/3^e$ uit het verzamelinkomen van de minst verdienende partner.

van de arbeidsparticipatie domineert. Daarnaast neemt de inkomensongelijkheid, gemeten met de Gini-coëfficiënt, licht toe.

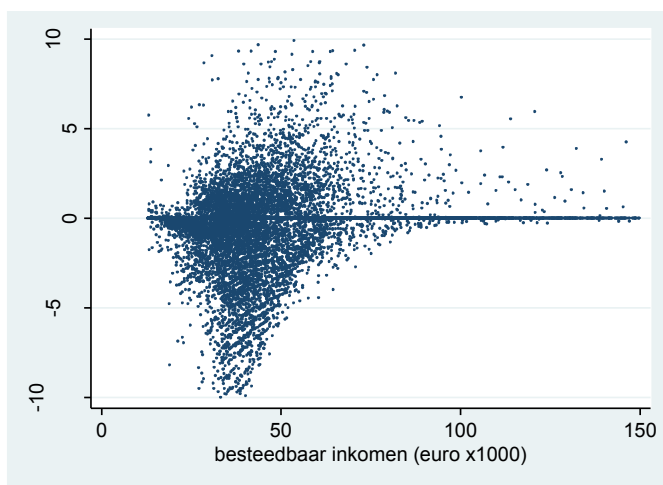
Figuur 4.6 KOT alleen afhankelijk van inkomen minst verdienende partner (exclusief alleenstaande ouders)



KOT alleen afhankelijk van het inkomen van de minst verdienende partner, inclusief alleenstaanden

Deze variant koppelt de KOT wederom aan het inkomen van de minstverdienende partner, maar nu verandert de tabel ook voor alleenstaande ouders. De kinderopvangtabel voor paren is gelijk aan de kinderopvangtabel in de vorige variant (variant 6). Om de tabel voor alleenstaande ouders budgettair-neutraal te houden verlagen we de ouderbijdrage voor alleenstaande ouders met 60%.

Figuur 4.7 KOT alleen afhankelijk van inkomen minst verdienende partner (inclusief alleenstaande ouders)



De tabel voor paren is gelijk aan de vorige variant en dat geldt daarmee ook voor de inkomens- en gedragseffecten. De tabel voor alleenstaande ouders wijzigt wel ten opzichte van de vorige variant en hierdoor daalt de arbeidsparticipatie (in uren) van alleenstaande ouders: -0,5% en -0,1% voor alleenstaande ouders met een jongste kind van 0-3 jaar, resp. van 4-11 jaar.

Tabel 4.2 Gedragseffecten varianten 5-7

| | Variant 5 | Variant 6 | Variant 7 |
|--|-----------|-----------|-----------|
| mutaties in % | | | |
| Gewerkte uren per week | | | |
| Mannen in paren jongste kind 0-3 | 0,0 | 0,1 | 0,1 |
| Mannen in paren jongste kind 4-11 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Vrouwen in paren jongste kind 0-3 | 0,5 | -1,0 | -1,0 |
| Vrouwen in paren jongste kind 4-11 | 0,1 | -0,1 | -0,1 |
| Alleenstaande ouders jongste kind 0-3 | 0,0 | 0,0 | -0,5 |
| Alleenstaande ouders jongste kind 4-11 | 0,0 | 0,0 | -0,1 |
| Participatiegraad | | | |
| Mannen in paren jongste kind 0-3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Mannen in paren jongste kind 4-11 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Vrouwen in paren jongste kind 0-3 | -0,1 | 0,3 | 0,3 |
| Vrouwen in paren jongste kind 4-11 | 0,0 | 0,2 | 0,2 |
| Alleenstaande ouders jongste kind 0-3 | 0,0 | 0,0 | -0,4 |
| Alleenstaande ouders jongste kind 4-11 | 0,0 | 0,0 | -0,1 |
| Vraag naar kinderopvang (in uren) | | | |
| Paren jongste kind 0-3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| Paren jongste kind 4-11 | 0,0 | 3,2 | 3,2 |
| Alleenstaande ouders jongste kind 0-3 | 0,0 | 0,0 | -2,7 |
| Alleenstaande ouders jongste kind 4-11 | 0,0 | 0,0 | -0,9 |
| Populatie huishoudens jongste kind 0-11 | | | |
| Arbeidsparticipatie (in uren) | 0,1 | -0,1 | -0,1 |
| Vraag naar kinderopvang | 0,2 | 1,0 | 0,8 |
| Totale populatie | | | |
| Arbeidsparticipatie (in uren) | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Arbeidsproductiviteit per uur | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Gini-coëfficiënt | 0,0 | 0,1 | 0,1 |

KOT met aparte tabel KDV en BSO

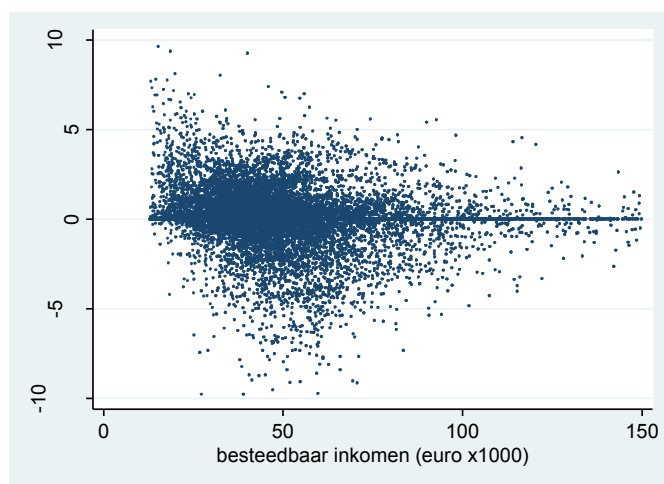
In de huidige vormgeving van de KOT is sprake van een toeslagtabel voor het eerste kind en een toeslagtabel voor het tweede (en volgende) kind. Hierbij is het tweede kind het kind met de minste uren kinderopvang. Dit is vaak het oudste kind dat naar de BSO gaat. Huishoudens ontvangen hierdoor een relatief lage vergoeding voor KDV, maar een relatief hoge vergoeding voor de BSO.

Deze variant hanteert een aparte tabel voor KDV en BSO. De vergoeding voor KDV is in deze variant hoger dan voor BSO, zodat huishoudens per opvangsoort netto evenveel kwijt zijn per maand. Het gemiddeld aantal uren per kind KDV is circa 2,1 keer zo hoog als voor BSO. Dit betekent dat, gegeven een vast uurtarief voor KDV en BSO, de ouderbijdrage voor KDV 2,1 keer zo laag moet zijn als voor BSO. Als startpunt

nemen we de tabel voor het eerste kind als tabel voor KDV. Vervolgens verlagen we de ouderbijdrage in deze tabel met 38%¹⁸. Tot slot stellen we de ouderbijdrage voor BSO dan gelijk aan de ouderbijdrage in de tabel voor KDV vermenigvuldigd met 2,1. De variant is dan ex ante budgettair-neutraal.

Deze variant zorgt voor een schuif van (een deel van) de KOT van BSO naar KDV. Figuur 4.8 toont de inkomenseffecten. Per saldo ontvangen huishoudens met een jongste kind van 0-3 jaar extra KOT, terwijl huishoudens met een jongste kind van 4-11 jaar KOT verliezen.

Figuur 4.8 KOT met aparte tabel KDV/BSO



De eerste kolom in Tabel 4.3 toont de gedragseffecten van deze variant. Per saldo betekent dit een herverdeling van huishoudens met BSO naar huishoudens met KDV. Hierdoor stijgt de arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders en mannen en vrouwen in stellen met een jongste kind van 0-3 jaar, terwijl de arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders en mannen en vrouwen in stellen met een jongste kind van 4-11 jaar daalt. Hetzelfde beeld zien we bij de effecten op de vraag naar kinderopvang. Huishoudens met een jongste kind van 0-3 jaar vergroten hun vraag naar kinderopvang. De daling in de vraag naar kinderopvang is relatief sterk voor huishoudens met oudere kinderen. Per saldo daalt de vraag naar kinderopvang met 2%. De relatief sterke daling van de vraag van huishoudens met een jongste kind van 4-11 jaar heeft maar een beperkt effect op de totale vraag naar kinderopvang, omdat huishoudens met een jongste kind van 4-11 jaar relatief weinig uren BSO gebruiken. Het saldo-effect op de arbeidsparticipatie (in uren) van personen met een jongste kind van 0-11 jaar is -0,1%. De inkomensongelijkheid neemt licht toe.

¹⁸De variant is anders niet budgettair-neutraal.

Afbouw KOT via rechte lijn (vaste voet blijft bestaan)

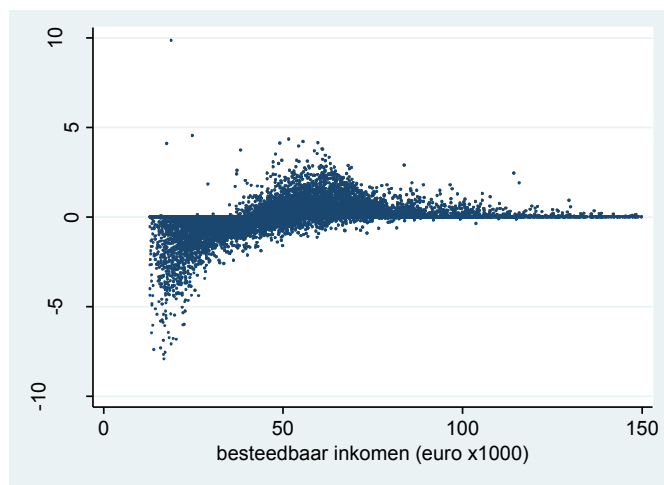
In deze variant verdwijnt de toeslagtabel. De KOT wordt bepaald door een lineaire formule, vergelijkbaar met bijvoorbeeld het kindgebonden budget. De vergoedingen voor het eerste kind en tweede kind worden als volgt bepaald:

- Toeslagpercentage eerste kind = $90,7\% - 0,052\% * \text{inkomen}$
- Toeslagpercentage tweede kind = $93,3\% - 0,014\% * \text{inkomen}$

De vaste voet, het minimale vergoedingspercentages voor het eerste kind (18%), blijft in deze variant bestaan. Als startpunt van de rechte lijn is het maximale vergoedingspercentage uit de huidige tabel overgenomen.

De afbouw van de huidige KOT vertoont enkele (kleine) knikken (zie Figuur 2.1). Lineair afbouwen zorgt ervoor dat huishoudens met een lager inkomen iets minder KOT ontvangen, terwijl huishoudens met een hoger inkomen hun KOT iets zien stijgen. De inkomenseffecten in Figuur 4.9 laten dit zien.

Figuur 4.9 Afbouw KOT rechte lijn (vaste voet blijft bestaan)



De tweede kolom in Tabel 4.3 toont de gedragseffecten van deze variant. De effecten op de arbeidsparticipatie (in uren) en de participatiegraad zijn beperkt voor alle subgroepen. Vrouwen in stellen met een jongste kind van 0-3 jaar, met veelal een hoger inkomen, ontvangen meer KOT en gaan iets meer werken. De arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders met een jongste kind van 0-3 jaar, met veelal een lager inkomen, daalt licht omdat deze groep per saldo minder KOT ontvangt. Het saldo effect op de arbeidsparticipatie (in uren) van personen met een jongste kind van 0-11 jaar is 0%.

Afbouw KOT via rechte lijn (afbouw vaste voet)

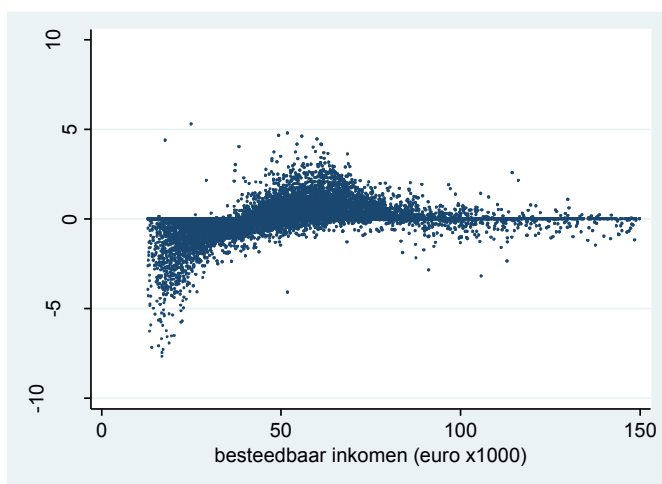
In deze variant verdwijnt de toeslagtabel. De KOT wordt bepaald door een lineaire formule. De vergoedingen voor het eerste kind en tweede kind worden als volgt bepaald:

- Toeslagpercentage 1ste kind = $90,7\% - 0,051\% \cdot \text{inkomen}$
- Toeslagpercentage 2de kind = $93,3\% - 0,013\% \cdot \text{inkomen}$

De vaste voet van 18% wordt eveneens afgebouwd.

Deze variant vertoont sterke overeenkomsten met de vorige variant. De huidige vaste voet van 18% in de kinderopvangtabel wordt hier ook lineair afgebouwd. Hierdoor daalt de KOT voor huishoudens met een hoog besteedbaar inkomen (zichtbaar in figuur 4.10, vanaf 80.000 euro) ook.

Figuur 4.10 Afbouw KOT rechte lijn (afbouw vaste voet)



Het afbouwen van de vaste voet levert geld op ten opzichte van variant 9, waardoor de lineaire afbouw in variant 10 iets minder steil is (0,051% in plaats van 0,052% voor het eerste kind). De gedragseffecten zijn echter nog steeds beperkt: het saldo-effect van de arbeidsparticipatie (in uren) van alle personen, met een jongste kind van 0-11 jaar, blijft 0%.

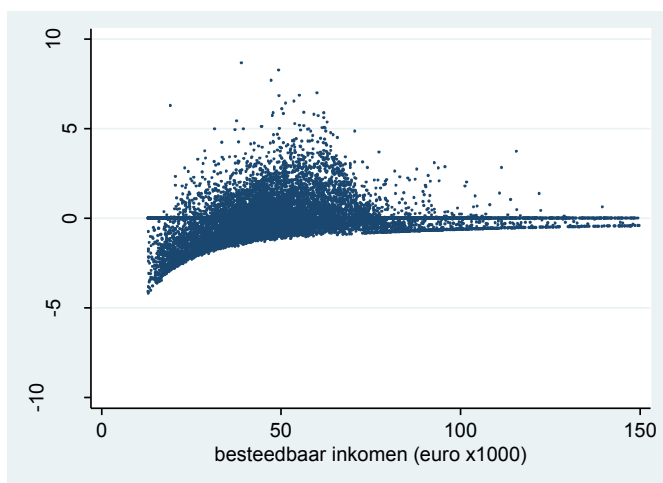
Vaste eigen bijdrage in de KOT

In deze variant gaan huishoudens met kinderopvang een vaste eigen bijdrage betalen. De eigen bijdrage is 50 euro per maand, onafhankelijk van het aantal uren opvang per week. Deze extra inkomsten worden teruggeven via de kinderopvangtabel door de ouderbijdrage proportioneel te verlagen (40%).

De invoering van deze vaste eigen bijdrage weegt relatief zwaar voor huishoudens met een laag inkomen (zie figuur 4.11). Het proportioneel verlagen van de

ouderbijdrage tilt de puntenwolk wel iets omhoog, maar is niet voldoende om de onderkant te compenseren.

Figuur 4.11 Vaste eigen bijdrage KOT



Het invoeren van een vaste eigen bijdrage weegt relatief zwaar aan de onderkant en alleenstaande ouders gaan dan ook minder werken. De arbeidsparticipatie (in uren) van vrouwen in stellen met een jongste kind van 0-3 jaar stijgt (+0,7%), terwijl de arbeidsparticipatie (in uren) van vrouwen in stellen met oudere kinderen juist daalt (-0,1%). In vergelijking met paren met oudere kinderen maken paren met jongere kinderen vaker en meer gebruik van kinderopvang. Deze groep heeft daardoor meer voordeel van de proportionele verlaging van de ouderbijdrage. Het saldo-effect van de urenparticipatie van alle personen met een jongste kind van 0-11 jaar, bedraagt 0,1% en de ongelijkheid neemt licht toe..

Tabel 4.3 Gedragseffecten varianten 8-11

| | Variant8 | Variant9 | Variant10 | Variant 11 |
|--|----------|----------|-----------|------------|
| mutaties in % | | | | |
| Gewerkte uren per week | | | | |
| Mannen in paren jongste kind 0-3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Mannen in paren jongste kind 4-11 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Vrouwen in paren jongste kind 0-3 | 0,7 | 0,1 | 0,1 | 0,7 |
| Vrouwen in paren jongste kind 4-11 | -0,9 | 0,0 | 0,0 | -0,1 |
| Alleenstaande ouders jongste kind 0-3 | 0,5 | -0,1 | -0,1 | -0,2 |
| Alleenstaande ouders jongste kind 4-11 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | -0,1 |
| Participatiegraad | | | | |
| Mannen in paren jongste kind 0-3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Mannen in paren jongste kind 4-11 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Vrouwen in paren jongste kind 0-3 | 0,5 | 0,0 | 0,0 | 0,2 |
| Vrouwen in paren jongste kind 4-11 | -0,2 | 0,0 | 0,0 | -0,1 |
| Alleenstaande ouders jongste kind 0-3 | 0,5 | -0,1 | 0,0 | -0,3 |
| Alleenstaande ouders jongste kind 4-11 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | -0,1 |
| Vraag naar kinderopvang (in uren) | | | | |
| Paren jongste kind 0-3 | 4,7 | 0,0 | 0,1 | 4,1 |
| Paren jongste kind 4-11 | -22,3 | 0,8 | 0,5 | -2,2 |
| Alleenstaande ouders jongste kind 0-3 | 3,3 | -0,6 | -0,4 | -1,1 |
| Alleenstaande ouders jongste kind 4-11 | -1,8 | -0,3 | -0,2 | -2,0 |
| Populatie huishoudens jongste kind 0-11 | | | | |
| Arbeidsparticipatie (in uren) | -0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,1 |
| Vraag naar kinderopvang | -2,0 | 0,1 | 0,2 | 1,9 |
| Totale populatie | | | | |
| Arbeidsparticipatie (in uren) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Arbeidsproductiviteit per uur | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Gini-coëfficiënt | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,1 |

Literatuurlijst

Bettendorf, L., E. Jongen en P. Muller, 2012, Childcare subsidies and labour supply: evidence from a large Dutch reform, CPB discussion paper 217, Den Haag.


De Boer H., E. Jongen en J. Kabatek, 2014, Comparing the effectiveness of fiscal stimuli for working parents, CPB discussion paper 286, Den Haag.

Commissie Van Dijkhuizen, 2013, Naar een activerender belastingstelsel, Den Haag. Beschikbaar online: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/06/18/eindrapport-commissie-inkomstenbelasting.html>

Jongen, E., H. de Boer en P. Dekker, 2014, MICSIM: A behavioural microsimulation model for the analysis of tax-benefit reform in the Netherlands, CPB Achtergronddocument, Den Haag.

Jongen, E., H. de Boer en P. Dekker, 2015, De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid, CPB Policy Brief 2015/2, Den Haag.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2014, Rijksbegroting 2015 xv, Den Haag.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

info@cpb.nl | www.cpb.nl

Februari 2015