



Achtergronddocument

Bezuiniging op de kinderopvangtoeslag

Realisatie en effect

21 mei 2014



Inhoud

| | |
|---|-----------|
| 1 Inleiding | 1 |
| 1.1 Context | 1 |
| 1.2 Dit onderzoek | 2 |
| 1.3 Leeswijzer | 2 |
| 2 Wat was het kinderopvangtoeslag beleid? | 3 |
| 2.1 Doel | 3 |
| 2.2 Rechthebbenden | 4 |
| 2.3 Ministeriële verantwoordelijkheid | 6 |
| 2.4 Uitgaven en ontvangsten kinderopvangtoeslag | 7 |
| 2.5 Ontwikkeling kerncijfers | 8 |
| 2.5.1 Uitgaven | 8 |
| 2.5.2 Collectieve bijdrage in de kosten van kinderopvang | 9 |
| 2.5.3 Gebruik kinderopvang | 10 |
| 2.5.4 Arbeidsparticipatie | 11 |
| 3 Hoe is het beleid voor de kinderopvangtoeslag veranderd? | 13 |
| 3.1 Beleidswijzigingen 2012 en 2013 | 13 |
| 3.1.1 Ingangsjaar 2012 | 14 |
| 3.1.2 Ingangsjaar 2013 | 16 |
| 3.2 Beleidswijzigingen voor 2014 en verder | 17 |
| 3.2.1 Intensivering uitgaven Kinderopvangtoeslag | 17 |
| 3.2.2 Hervorming kindregelingen | 19 |
| 3.3 Informatie in begroting en jaarverslag | 19 |
| 3.3.1 Informatie in de begroting 2012 | 19 |
| 3.3.2 Informatie in het jaarverslag 2012 | 19 |
| 3.3.3 Informatie in de begroting 2013 | 19 |
| 3.3.4 Informatie in het jaarverslag 2013 | 20 |
| 4 Wat is er bespaard met de bezuiniging op de kinderopvangtoeslag? | 21 |
| 4.1 Beoogde besparing op uitgaven kinderopvangtoeslag | 21 |
| 4.2 Gerealiseerde besparing op uitgaven kinderopvangtoeslag | 22 |
| 4.2.1 2012 | 22 |
| 4.2.2 2013 | 23 |
| 4.3 2014 en verder | 24 |
| 4.4 Informatie in begroting en jaarverslag | 25 |
| 4.4.1 Informatie in de begroting 2012 | 25 |
| 4.4.2 Informatie in het jaarverslag 2012 | 25 |



| | |
|---|-----------|
| 4.4.3 Informatie in de begroting 2013 | 25 |
| 4.4.4 Informatie in het jaarverslag 2013 | 26 |
| 5 Wat zijn de gevolgen van de bezuiniging op de kinderopvangtoeslag? | 27 |
| 5.1 Collectieve bijdrage in kosten van kinderopvang | 27 |
| 5.1.1 Verwacht | 27 |
| 5.1.2 Gerealiseerd | 28 |
| 5.2 Gebruik kinderopvang | 29 |
| 5.2.1 Verwacht | 29 |
| 5.2.2 Gerealiseerd | 31 |
| 5.3 Arbeidsparticipatie | 33 |
| 5.3.1 Verwacht | 33 |
| 5.3.2 Gerealiseerd | 34 |
| 5.4 Inkomenseffecten | 36 |
| 5.4.1 Verwacht | 36 |
| 5.4.2 Gerealiseerd | 37 |
| 5.5 Informatie in begroting en jaarverslag | 37 |
| 5.5.1 Informatie in de begroting 2012 | 37 |
| 5.5.2 Informatie in het jaarverslag 2012 | 38 |
| 5.5.3 Informatie in de begroting 2013 | 39 |
| 5.5.4 Informatie in het jaarverslag 2013 | 39 |
| Bijlage 1 Ontwikkeling raming uitgaven kinderopvangtoeslag 2012 | 41 |
| Bijlage 2 Ontwikkeling raming uitgaven kinderopvangtoeslag 2013 | 42 |
| Gebruikte afkortingen | 43 |
| Literatuur | 44 |



1 Inleiding

1

Het kabinet-Rutte/Verhagen, dat eind 2010 aantrad, besloot na twee opeenvolgende financiële crises dat de overheidsfinanciën moesten worden verbeterd. Het kondigde in het regeerakkoord bezuinigingsmaatregelen af die in totaal een bedrag van € 18 miljard omvatten. In 2011 werden de eerste maatregelen van kracht. Met het bezuinigingspakket zou het tekort in 2012 met € 8 miljard verbeterd worden. In de daaropvolgende jaren zijn verschillende aanvullende bezuinigingspakketten afgekondigd. Op dit moment tellen alle maatregelen samen op tot een bezuinigingsopgave van € 51 miljard in 2017.

1.1 Context

In 2011 hebben wij met de publicatie *Bezuinigingsmonitor 2011* (Algemene Rekenkamer, 2011) voor het eerst aandacht besteed aan de lopende bezuinigingsoperatie. Wij lieten in dat rapport zien hoe de bezuinigingen waren ingeboekt in de begrotingen. Hierbij deden wij het kabinet de aanbeveling om jaarlijks op Verantwoordingsdag te rapporteren over de mate waarin de budgettaire effecten van de maatregelen uit het regeerakkoord zijn gerealiseerd. Het kabinet-Rutte/Verhagen gaf hieraan invulling met de publicatie van de *18 miljard monitor* (Financiën, 2011a). Daarin stond voor alle voorgenomen bezuinigingsmaatregelen vermeld in hoeverre ze daadwerkelijk waren doorgevoerd. De *18 miljard monitor* (Financiën, 2011a) werd later opgevolgd door de *30 miljard monitor* (Financiën, 2012).

Tijdens het debat over de regeringsverklaring van 14 november 2012 gaf de minister-president aan dat de *30 miljard monitor* (Financiën, 2012) geen vervolg zal krijgen. In de *Verantwoordingsbrief 2012* (AZ, 2013) schreef hij vervolgens dat de budgettaire verantwoording over de bezuinigingen primair via de reguliere begrotingsstukken zal lopen. Daarnaast, zo kondigde de minister-president aan, zal de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) jaarlijks op Prinsjesdag en op Verantwoordingsdag een Rijksbreed Wetgevingsoverzicht naar de Tweede



Kamer sturen, om inzicht te geven in de voortgang van de bezuinigingsoperatie van het kabinet.

2

Mede naar aanleiding van deze ontwikkelingen hebben wij recent in een brief naar aanleiding van de begroting 2014 van de minister van Financiën (Algemene Rekenkamer, 2013) aandacht gevraagd voor het belang van goed inzicht in de voortgang en de operationalisering van de bezuinigingsoperatie en de daarmee samenhangende (beoogde) effecten van bezuinigingen in de samenleving.

1.2 Dit onderzoek

Om bij te dragen aan het inzicht in de voortgang en de effecten van de bezuinigingen brengen wij voor een aantal bezuinigingsmaatregelen in kaart of ze zijn doorgevoerd zoals bedoeld en of ze het beoogde budgettaire effect hebben gehad. Ook gaan we voor deze maatregelen na welke gevolgen ze hebben gehad voor de prestaties van het Rijk en voor de maatschappij (burgers en bedrijven). Bij al deze onderzoeksonderdelen bekijken we tevens in hoeverre de minister de Tweede Kamer voldoende heeft geïnformeerd.

Een van de bezuinigingsmaatregelen uit het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Verhagen die in 2012 de grootste besparing op zou moeten leveren was *Bevriezen doelgroep zorgtoeslag*. Ons onderzoek naar deze maatregel hebben we op 13 februari 2014 gepubliceerd. Een andere maatregel met een grote beoogde opbrengst in 2012 (en 2013) is de maatregel *Aanpassingen kinderopvangtoeslag*. Deze maatregel staat centraal in dit achtergronddocument.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we eerst het kinderopvangtoeslagbeleid in Nederland. Op welke manier het beleid is aangepast om de bezuinigingsdoelstelling op dit dossier te realiseren, bekijken we in hoofdstuk 3. Wat de omvang van de beoogde bezuinigingen op kinderopvangtoeslag was, en in hoeverre deze is gerealiseerd komt vervolgens in hoofdstuk 4 aan de orde. In hoofdstuk 5 gaan we in op de gevolgen voor de maatschappij.



2 Wat was het kinderopvangtoeslag beleid?

3

De kinderopvangtoeslag is een inkomensafhankelijke tegemoetkoming van het Rijk in de kosten van de kinderopvang. De kinderopvangtoeslag is geregeld in de *Wet Kinderopvang* van 9 juli 2004. In deze wet, die inging per 1 januari 2005, wordt aan de ene kant de wettelijke aanspraak op tegemoetkomingen in de kosten van de kinderopvang (Kinderopvangtoeslag) geregeld en aan de andere kant ook de kwaliteit van de geboden kinderopvang gewaarborgd. In het Besluit tegemoetkoming kosten kinderopvang van 18 oktober 2004 wordt nadere invulling gegeven aan de kinderopvangtoeslag.

We beschrijven in § 2.1 het doel van het kinderopvangtoeslagbeleid. In § 2.2 gaan we vervolgens in op de vraag wie recht heeft op kinderopvangtoeslag en op welke manier de hoogte van de toeslag wordt bepaald. In § 2.3 bespreken we de verantwoordelijkheidsverdeling binnen het kinderopvangtoeslagbeleid. Een schets van de uitgaven en ontvangsten aan kinderopvangtoeslag komt in § 2.4 aan de orde. In § 2.5 geven we de historische ontwikkeling van een aantal kerncijfers weer.

2.1 Doel

Met de introductie van kinderopvangtoeslag in 2005 werd beoogd de combinatie van arbeid en zorg te vergemakkelijken en de toegankelijkheid van de kinderopvang te vergroten om zodoende de arbeidsdeelname te bevorderen. Tevens werd beoogd de positie van de ouders te verstevigen doordat sprake was van vraagfinanciering. Ouders komen, als afnemers van de kinderopvang, centraal te staan en vormen zo het aangrijpingspunt voor de bekostiging van de opvang. Zij ontvangen het geld en kunnen dat besteden bij een opvang naar keuze. Door vraagfinanciering worden de aanbieders van kinderopvang concurrenten van elkaar. Hierdoor worden zij gestimuleerd tot efficiëntieverbeteringen. Dit in tegenstelling tot de tot dan toe gebruikelijke wijze van aanbods subsidiëring, waarbij de subsidies veelal bij een beperkt aantal aanbieders terechtkomen. Deze vorm van subsidie



verstrekken werkt volgens de overheid eerder marktversturend dan - versterkend.

4

De kosten voor kinderopvang zijn verdeeld over de ouders, de werkgever(s) en de overheid, ook wel tripartite financiering genoemd. De Rijksoverheid beschouwt de kinderopvang als gemeenschappelijk belang en een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van deze drie partijen. De tripartite financiering sluit hierop aan.

2.2 Rechthebbenden

Inwoners met een Nederlandse nationaliteit of verblijfsvergunning die recht geeft op toeslagen, van wie het inwonende kind, stiefkind of pleegkind nog niet naar het voortgezet onderwijs gaat, en die gebruikmaken van een geregistreerd kindercentrum of geregistreerde gastouderopvang kunnen recht hebben op kinderopvangtoeslag.

Hierbij is het van belang dat de ouders voor het kind kinderbijslag of een pleegouderbijdrage ontvangen, dan wel het kind in belangrijke mate onderhouden. Daarnaast is het van belang dat de ouders zelf de kosten van de kinderopvang betalen. Ook moeten beide ouders werken, studeren of een re-integratietraject of inburgeringscursus volgen bij een gecertificeerde instelling.

Wanneer een huishouden voldoet aan de eisen om in aanmerking te komen voor kinderopvangtoeslag, wordt de hoeveelheid kinderopvangtoeslag berekend door te kijken naar:

- het aantal uren dat gebruik wordt gemaakt van een kinderopvangvoorziening;¹
- de hoogte van de werkelijk betaalde uurprijs;
- de opvangsoort: dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang kennen een verschillend maximumuurtarief waarvoor ouders een toeslag kunnen ontvangen;
- het verzamelinkomen van de ouders;
- op welk kind de opvang betrekking heeft.

Door middel van een drietal rekenvoorbeelden zullen we toelichten hoe de berekening van kinderopvangtoeslag tot stand komt. In deze rekenvoorbeelden is uitgegaan van het maximumuurtarief, de

¹ Vanaf 1 januari 2012 zijn deze uren ook gekoppeld aan het aantal gewerkte uren van de minst werkende ouder, zie hoofdstuk 3.



toeslagpercentages en de toetsingsinkomens over 2014 en gaan we uit van bedragen per maand.

5

Rekenvoorbeeld 1

Huishouden A heeft twee kinderen, kind X en kind Y genoemd. Het verzamelinkomen van huishouden A ligt op € 70.000,-.

| | Aantal uren KO | Betaald uurbedrag | Max uurbedrag | Soort KOT |
|--------|-----------------------|--------------------------|----------------------|---|
| Kind X | 100 | € 6,50 | € 6,70 | Kindercentrum Dagopvang |
| Kind Y | 40 | € 6,25 | € 6,25 | Kindercentrum Buiten schoolse opvang |

Kind X is het kind dat de meeste uren gebruikmaakt van de kinderopvang. Dit kind wordt dan automatisch beschouwd als het eerste kind. Het uurbedrag dat de ouders betalen is voor het eerste kind lager dan, en voor het tweede kind gelijk aan, het maximum uurbedrag waarover kinderopvangtoeslag wordt verstrekt. Daardoor ontvangen de ouders toeslag over het gehele uurbedrag.

Het verzamelinkomen van huishouden A valt tussen € 69.936,- en € 72.699,-, in de toeslagentabel is af te lezen dat het percentage voor het eerste kind op 48,2% ligt en voor het tweede kind op 83,1%. Dit leidt tot de volgende bedragen:

| | Totale kosten KO | Percentage KOT | Bedrag KOT |
|--------|-------------------------|-----------------------|-------------------|
| Kind X | € 650 | 48,2% | € 313,30 |
| Kind Y | € 250 | 83,1% | € 207,75 |

Rekenvoorbeeld 2

Huishouden B heeft 1 kind, kind Z. Het verzamelinkomen van huishouden B is € 22.500,-.

| | Aantal uren KO | Betaald uurbedrag | Max uurbedrag | Soort KOT |
|--------|-----------------------|--------------------------|----------------------|---------------------|
| Kind Z | 50 | € 5,00 | € 5,37 | Gastouder Dagopvang |

Kind Z is het enige kind van huishouden B dat gebruikmaakt van de kinderopvang en dus automatisch het eerste kind. Het uurbedrag van de Gastouder Dagopvang ligt onder het maximumuurtarief, dus ontvangt huishouden B over het gehele bedrag kinderopvangtoeslag.

Het verzamelinkomen van huishouden B ligt tussen de €22.257,- en



€ 23.425,-. In de toeslagentabel is af te lezen dat het percentage kinderopvangtoeslag in de eerstekindtabel 86,0% is. Dit leidt tot de volgende bedragen:

6

| | Totale Kosten KO | Percentage KOT | Bedrag KOT |
|--------|-------------------------|-----------------------|-------------------|
| Kind Z | € 250 | 86,0% | € 215 |

Rekenvoorbeeld 3

Huishouden C heeft één kind, kind W. Het verzamelinkomen van huishouden C bedraagt € 105.000,-.

| | Aantal uren KO | Betaald uurbedrag | Max uurbedrag | Soort KOT |
|--------|-----------------------|--------------------------|----------------------|------------------|
| Kind W | 20 | €10 | € 5,73 | Gastouder BSO |

Kind W is het enige kind van huishouden C dat gebruikmaakt van de kinderopvang en dus automatisch het eerste kind. Het uurbedrag van de Gastouder BSO ligt boven het maximum. Huishouden C ontvangt dus over € 5,73 kinderopvangtoeslag. Over de resterende € 4,27 ontvangt huishouden C geen toeslag.

Het verzamelinkomen van huishouden C ligt boven de €103.574, waardoor het toeslagpercentage 18% is. Dit leidt tot de volgende berekening:

| | Totale Kosten KO | Totale kosten max. uurbedrag | Percentage KOT | Bedrag KOT |
|--------|-------------------------|-------------------------------------|-----------------------|-------------------|
| Kind W | €200 | €114,60 | 18% | €20,63 |

2.3 Ministeriële verantwoordelijkheid

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is verantwoordelijk voor de vaststelling van de hoogte van de kinderopvangtoeslag en de vormgeving van het stelsel van wet- en regelgeving. De minister van Financiën is wettelijk verantwoordelijk gesteld om de kinderopvangtoeslag uit te voeren. De uitvoering van de kinderopvangtoeslag is opgedragen aan de Belastingdienst. Zij innen ook de werkgeversbijdrage door een opslag op de premie voor het sectorfonds.² De werkgevers betalen deze premie voor alle werknemers,

² Een werkgever draagt een percentage van het loon van de werknemers af aan het sectorfonds waarbij de werkgever verplicht aangesloten is. Deze premie-opbrengsten van het sectorfonds worden aangewend om een deel van de overheidsuitgaven aan kinderopvangtoeslag te financieren en om bij te dragen aan de werklozen in de sector.



dus ook voor de werknemers zonder kinderen. De Belastingdienst betaalt 7 de kinderopvangtoeslag maandelijks rechtstreeks uit aan de ouders, maar deze kunnen er, als ze voldoen aan bepaalde voorwaarden, voor kiezen de toeslag te laten uitbetalen aan het kindercentrum of gastouderbureau.

2.4 Uitgaven en ontvangsten kinderopvangtoeslag

De uitgaven en ontvangsten aan kinderopvangtoeslag worden verantwoord in artikel 7 van de begroting van het Ministerie van SZW en vallen binnen het budgettaire kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt. Ruim 99% van de uitgaven op dit artikel zijn de inkomstenoverdrachten in het kader van de kinderopvangtoeslag. De overige uitgaven bestaan onder meer uit subsidie ter bevordering van de kwaliteit van de kinderopvang en een bijdrage aan de Dienst Uitvoering Onderwijs voor het beheer van het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzaalwerk. De ontvangsten op dit artikel zijn de werkgeverspremie (medio 2013 ruim € 1 miljard per jaar) en de terugontvangsten van te veel uitgekeerde kinderopvangtoeslag (medio 2013 ruim € 400 miljoen per jaar).

De uitgavenreeks kinderopvangtoeslag in de begroting en het jaarverslag zijn de bruto kasuitgaven. Als deze bruto kasuitgaven met de terugontvangsten worden gesaldeerd geeft dit de netto kasuitgaven. Als de netto kasuitgaven met de ontvangen werkgeverspremie gesaldeerd worden, ontstaat de uit de belastingen gefinancierde uitgaven aan kinderopvangtoeslag.

Er bestaan verschillen tussen de kasuitgaven en de transactie-uitgaven aan kinderopvangtoeslag, doordat de kinderopvangtoeslag een maand van te voren wordt uitgekeerd. De uitgaven in december van jaar t tellen dus mee in de kasuitgaven van t en in de transactie-uitgaven van t+1. Daarnaast kunnen de terugontvangsten van onterecht uitgekeerde kinderopvangtoeslag in een ander jaar plaatsvinden dan waar ze betrekking op hebben. De analyses in deze nota zijn allen gebaseerd op de bruto kasuitgaven.

De uitgaven en ontvangsten kinderopvangtoeslag in de begroting worden door het Ministerie van SZW met een ramingsmodel geraamd. Inputgegevens hiervoor zijn onder meer de kinderopvangtoeslagtabellen, uitvoeringsinformatie over t-1 en een groeipad met de autonome ontwikkeling van het gebruik van kinderopvangtoeslag. De output



bestaat, naast de meerjarenramingen van de uitgaven en de ontvangsten, onder meer uit deelnamepercentages en het aantal kinderen. De gerealiseerde uitgaven en ontvangsten kinderopvangtoeslag in het jaarverslag levert de Belastingdienst aan.

8

Het ramingsmodel dat de uitgaven aan kinderopvangtoeslag becijfert, gebruikt het Ministerie van SZW ook voor het doorrekenen van beleidsscenario's. Hierbij wordt de uitgangssituatie van het beleid vergeleken met een situatie waarbij beleidswijzigingen zijn doorgevoerd. Op deze manier is ook berekend welke besparingen de verschillende bezuinigingsmaatregelen, die in deze nota worden besproken, op zouden leveren.

2.5 Ontwikkeling kerncijfers

2.5.1 Uitgaven

Tabel 1 toont hoe de ramingen en de realisaties van de bruto kasuitgaven aan kinderopvangtoeslag zich hebben ontwikkeld in de afgelopen jaren.

Tabel 1 Ontwikkeling raming en realisatie uitgaven kinderopvangtoeslag (in € mln.)

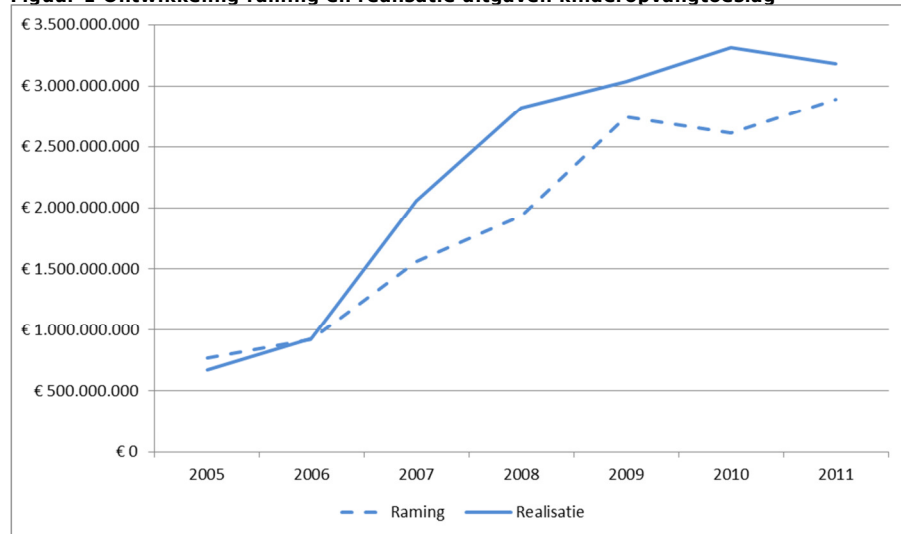
| Jaar | Raming | Realisatie | Over-/onderschrijding) |
|------|--------|------------|------------------------|
| 2005 | 773 | 673 | -100 |
| 2006 | 920 | 930 | 10 |
| 2007 | 1.563 | 2.058 | 495 |
| 2008 | 1.933 | 2.825 | 892 |
| 2009 | 2.744 | 3.035 | 291 |
| 2010 | 2.612 | 3.313 | 701 |
| 2011 | 2.890 | 3.179 | 289 |

Bron: Begrotingen en jaarverslagen 2005-2011

Figuur 1 geeft dit grafisch weer.

**Figuur 1 Ontwikkeling raming en realisatie uitgaven kinderopvangtoeslag**

9



Bron: Begrotingen en jaarverslagen 2005-2011

In tabel 1 en figuur 1 is te zien dat tussen 2005 en 2011 de uitgaven aan kinderopvangtoeslag bijna zijn vervijfvoudigd, van € 673 miljoen in 2005 naar ruim € 3,1 miljard in 2011.

Uit de tabel en de figuur is daarnaast op te maken dat de gerealiseerde uitgaven aan kinderopvang tussen 2006 en 2011 structureel de ramingen hebben overtroffen. Het Ministerie van SZW geeft hierover aan dat ze naar aanleiding van deze structurele overschrijdingen het ramingsmodel medio 2011 onder de loep hebben genomen. De verschillen tussen realisaties en ramingen worden voor het grootste deel veroorzaakt doordat twee variabelen zich anders hebben ontwikkeld dan verwacht: (1) de autonome ontwikkeling van het toekomstige gebruik van kinderopvang en (2) het effect van maatregelen op die ontwikkeling, oftewel de gedragseffecten (SZW, 2011a). Naar aanleiding van deze analyse heeft het Ministerie van SZW het ramingsmodel in 2011 aangepast.³

2.5.2 Collectieve bijdrage in de kosten van kinderopvang

Zoals eerder vermeld worden de kosten voor kinderopvang verdeeld over de ouders, de werkgevers en de overheid. Het deel dat de werkgevers

³ Hierover is het volgende opgenomen in de voorjaarsnota 2011 (Financiën, 2011b): '...De raming voor de kinderopvangtoeslag is naar boven bijgesteld als gevolg van een ramingsbijstelling ten aanzien van een hogere deelnameontwikkeling (zowel dagopvang als buitenschoolse opvang), het aantal afgenomen uren en een aanpassing van gedragseffecten...'



financieren en het deel dat overheid financiert vormen samen de collectieve bijdrage in de kosten van kinderopvang.⁴

10

Tabel 2 geeft inzicht in de ontwikkeling van de collectieve bijdrage in de kosten van kinderopvang tussen 2006 en 2011.

Tabel 2 Ontwikkeling collectieve bijdrage in de kosten van kinderopvang

| Jaar | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| Collectieve bijdrage in kosten kinderopvang (in %) | 70 | 82 | 82 | 79 | 78 | 73 |

Bron: *Factsheet kinderopvang 2013* (Branchevereniging Kinderopvang, 2013)

2.5.3 Gebruik kinderopvang

Tabel 3 geeft inzicht in de ontwikkeling van het gebruik van kinderopvang, op basis van het kengetal 'aantal kinderen met kinderopvangtoeslag'.

Tabel 3 Ontwikkeling gebruik kinderopvang - aantal kinderen met kinderopvangtoeslag⁵

| Jaar | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Aantal kinderen met kinderopvangtoeslag | 413.000 | 557.000 | 715.000 | 802.000 | 822.000 | 867.000 |

Bron: Opgave Ministerie van SZW

In de tabel is te zien dat het aantal kinderen met kinderopvangtoeslag tussen 2006 in 2011 is gestegen van 413.000 naar 867.000, een stijging van 109,9%.

Het aantal kinderen met kinderopvangtoeslag geeft niet het volledige beeld van het gebruik van de kinderopvang. Hiervoor dient ook het aantal uren dat kinderen gebruikmaken van kinderopvang meegenomen te worden.⁶ In tabel 4 geven we inzicht in de ontwikkeling van het aantal

⁴ Het Ministerie van SZW berekent dit als volgt: Allereerst wordt het werkgeversdeel berekend, door de premie-inkomsten te delen door de kosten van kinderopvang voor werknemers. Vervolgens wordt het overheidsdeel berekend door het werkgeversdeel en het werknemersdeel af te trekken van 100%, waarbij het werknemersdeel 1 minus het gemiddelde toeslagpercentage (dus ook inclusief niet-werknemers) is. Dit laatste wordt berekend met behulp van een model op basis van een inkomensverdeling. Het werkgeversdeel wordt vervolgens opgeteld bij het overheidsdeel om te komen tot de collectieve bijdrage in de kosten van kinderopvang.

⁵ Op basis van cumulatieve cijfers (totaal aantal kinderen dat gedurende één jaar gebruikmaakt van kinderopvangtoeslag).

⁶ Om deze reden zijn wij van mening dat het 'aantal gesubsidieerde uren kinderopvang' het beste kengetal is om het gebruik van kinderopvangtoeslag in beeld te brengen. Het Ministerie van SZW heeft hierover echter geen geschikte gegevens beschikbaar voor dit onderzoek, zodat we voor dit onderzoek hebben gekozen voor de kengetallen in deze paragraaf.



uren dat kinderen gebruikmaken van de dagopvang en van de buitenschoolse opvang. Over het gemiddeld aantal uren dat kinderen gebruikmaken van de gastouder opvang hebben wij geen betrouwbare gegevens kunnen vinden.

11

Tabel 4 Ontwikkeling gebruik kinderopvang - aantal uren gebruik kinderopvang⁷

| Jaar | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|------|------|------|------|------|
| Gemiddeld aantal uren dagopvang per jaar per kind | 854 | 900 | 929 | 941 | 943 |
| Gemiddeld aantal uren buitenschoolse opvang per jaar per kind | 412 | 456 | 478 | 478 | 481 |

Bron: *Factsheet kinderopvang 2013* (Branchevereniging Kinderopvang, 2013)

In de tabel is te zien dat het gemiddeld aantal uren dagopvang per jaar per kind tussen 2007 in 2011 is gestegen, met 13,6%. Het gemiddeld aantal uren buitenschoolse opvang per jaar per kind is tussen 2007 en 2011 gestegen met 16,7%.

2.5.4 Arbeidsparticipatie

Een van de doelen van kinderopvangtoeslag is bevordering van de arbeidsdeelname. Tabel 5 geeft inzicht in één van de kengetallen om dit te meten, de ontwikkeling van de brutoarbeidsparticipatie. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) definieert de brutoarbeidsparticipatie als het percentage van de potentiële beroepsbevolking (bevolking van 15 tot 65 jaar) dat een betaalde baan heeft of ambieert van ten minste twaalf uur per week.

Tabel 5 Ontwikkeling brutoarbeidsparticipatie

| Jaar | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Brutoarbeidsparticipatie (in %) | 68,5 | 69,8 | 70,9 | 71,2 | 71,0 | 71,1 |

Bron: CBS Statline, geraadpleegd op 27 januari 2014

Uit deze tabel blijkt dat de brutoarbeidsparticipatie tussen 2006 en 2009 met 2,7%-punt (3,9%) is gestegen. Vanaf 2009 tot en met 2011 is sprake van een gelijkblijvende trend.

Tabel 6 geeft inzicht in de ontwikkeling van de nettoarbeidsparticipatie. Het CBS definieert de nettoarbeidsparticipatie als het percentage van de potentiële beroepsbevolking dat een baan heeft van meer dan twaalf uur in de week. Dus daar waar bij de brutoarbeidsparticipatie werklozen wel

⁷ We hebben hiervoor alleen historische gegevens kunnen vinden voor de jaren 2007 tot en met 2011 en voor de opvangcategorieën dagopvang en buitenschoolse opvang. Voor 2006 en de opvangcategorie gastouders hebben wij geen gegevens kunnen vinden.



worden meegerekend in de statistiek, gebeurt dit bij de nettoarbeidsparticipatie niet.

12

Tabel 6 Ontwikkeling nettoarbeidsparticipatie

| Jaar | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Nettoarbeidsparticipatie (in %) | 64,8 | 66,6 | 68,2 | 67,8 | 67,1 | 67,2 |

Bron: CBS Statline, geraadpleegd op 27 januari 2014

In deze tabel is net als bij de brutoarbeidsparticipatie sprake van een duidelijke stijging tussen 2006 en 2009, met 3%-punt (4,6%). Waar de brutoarbeidsparticipatie tussen 2009 en 2011 ongeveer gelijk blijft, is bij de nettoarbeidsparticipatie echter sprake van een lichte daling van 0,6%-punt.

Aangezien de kinderopvangtoeslag specifiek bedoeld is om de arbeidsparticipatie onder ouders te verhogen, hebben we in tabel 7 aangegeven hoe de nettoarbeidsparticipatie zich voor verschillende groepen ouders heeft ontwikkeld tussen 2009 en 2011.

Tabel 7 Nettoarbeidsparticipatie ouders (in %)

| Jaar | 2009 | 2010 | 2011 |
|------------------------------------|------|------|------|
| Moeders (lid van ouderpaar) | 69,1 | 69,7 | 70,5 |
| Alleenstaande moeder | 63,3 | 63,8 | 64,6 |
| Moeders met jonge kinderen | 70,4 | 70,6 | 71,1 |
| Vaders (lid van ouderpaar) | 92,4 | 91,7 | 91,8 |
| Alleenstaande vaders | 80,9 | 79,8 | 80,5 |
| Vaders met jonge kinderen | 94,2 | 93,3 | 93,4 |

Bron: Cijfers kinderopvang derde kwartaal 2013 (SZW, 2013c)



3 Hoe is het beleid voor de kinderopvangtoeslag veranderd?

13

Ons onderzoek richt zich primair op de maatregel 'Aanpassingen Kinderopvangtoeslag' uit het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Verhagen (- € 200 miljoen in 2015). Bij de uitwerking van deze maatregel, zoals opgenomen in de brief *Kinderopvangtoeslag vanaf 2012* (SZW, 2011b) heeft de minister van SZW twee andere bezuinigingen meegenomen: een bezuiniging op de 'Kinderopvangtoeslag' uit het € 3,2 miljard bezuinigingspakket van het kabinet-Balkenende IV (- € 444 miljoen in 2015) en een 'Aanvullende ombuiging' die het kabinet-Rutte/Verhagen zichzelf heeft opgelegd (- € 130 miljoen in 2015).⁸

We behandelen de maatregelen die relevant zijn voor 2012 en 2013 in § 3.1. In § 3.2 schetsen we de beleidswijzigingen die relevant zijn voor 2014 en verder. We bekijken hoe de informatievoorziening in de begroting en het jaarverslag over deze beleidswijzigingen is geweest in § 3.3.

3.1 Beleidswijzigingen 2012 en 2013

In de financiële bijlage van het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Verhagen is aangegeven dat de bezuiniging 'Aanpassingen kinderopvangtoeslag' vanaf 2012 ingevuld zou worden met drie maatregelen:

- In de eerstekindtabel wordt de vaste voet lineair afgebouwd van 33,3% naar 0.
- In de tweedekindtabel wordt het subsidiepercentage versneld afgebouwd naar 64%.
- Het maximum uurtarief wordt verlaagd richting € 5, -.

⁸ In deze brief verwijst de minister van SZW ook naar eerdere bezuinigingen van het kabinet-Balkenende IV, die zijn aangekondigd in de Voorjaarsnota 2010. Wij beperken ons in deze nota tot de bezuinigingsmaatregelen die zijn doorgevoerd na het aantreden van het Kabinet-Rutte/Verhagen.



Hierbij is verder aangegeven dat de invulling van de bezuiniging 'Aanpassingen kinderopvangtoeslag' in het voorjaar 2011 in samenhang zal worden gezien met de invulling van de ombuigingen in de kinderopvangtoeslag die onderdeel uitmaken van de maatregelen vanaf 2012 uit de Miljoenennota 2011. Deze aangekondigde invulling heeft zijn beslag gekregen in de brief *Kinderopvangtoeslag vanaf 2012 (SZW, 2011b)*. In deze brief met bezuinigingsmaatregelen blijkt dat niet alle maatregelen uit het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Verhagen ongewijzigd terugkomen in het totale pakket aan maatregelen bij de uitwerking. Onderstaand zullen we apart voor het ingangsjaar 2012 en het ingangsjaar 2013 aangeven welke maatregelen wel zijn ingevoerd.

14

3.1.1 Ingangsjaar 2012

In de brief *Kinderopvangtoeslag vanaf 2012 (SZW, 2011b)* kondigt de minister van SZW drie maatregelen voor 2012 aan: de kinderopvangtoeslag wordt gekoppeld aan het aantal gewerkte uren, de ouderbijdrage voor het tweede en volgende kind wordt verhoogd en de maximum uurtarieven worden niet geïndexeerd.

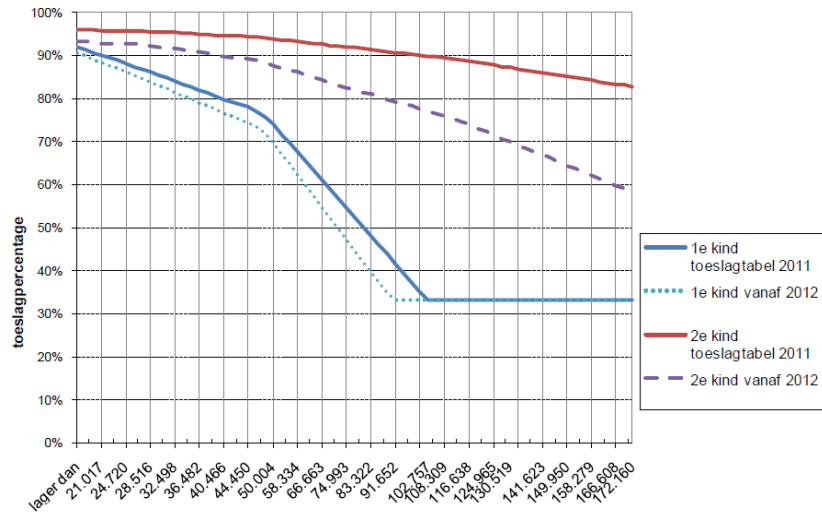
Koppeling kinderopvangtoeslag aan gewerkte uren, inclusief maximum van 230 uur per maand (- € 70 miljoen in 2015)

Om oneigenlijk gebruik van de *Wet Kinderopvang* tegen te gaan zal het aantal uren kinderopvangtoeslag vanaf 2012 gekoppeld worden aan het aantal uren van de minst werkende partner. Daarnaast is besloten het maximum aantal uren waarover kinderopvangtoeslag wordt uitbetaald voor alle opvangsoorten samen vast te stellen op 230 uur per kind per kalendermaand.

Aanpassing percentages in toeslagtabellen (- € 395 miljoen in 2015).

De toeslag voor het tweede en volgende kind wordt versneld afgebouwd en de ouderbijdrage wordt proportioneel verhoogd. Hierdoor gaan alle ouders, ongeacht het inkomen, eenzelfde percentage meer betalen aan ouderbijdrage, met een maximum bijdrage van 66,7 % (de zogenaamde vaste voet) van het maximum-uurbedrag voor de hoogste inkomens. De nieuwe toeslagentabel waarin de nieuwe percentages zijn verwerkt is grafisch te zien in figuur 2.⁹

⁹ Tegelijkertijd zijn ook de toetsingsinkomens van de inkomensgroepen in de toeslagentabel regulier (op basis van artikel 7 van het Besluit tegemoetkoming kosten kinderopvang).

**Figuur 2** Tabellen Kinderopvangtoeslag 2011-2012

Bron: *Kinderopvangtoeslag vanaf 2012 (SZW, 2011b)*

Niet indexeren maximum uurtarieven (- € 60 miljoen in 2015)

Op grond van artikel 1.7 lid 5 van de Wet Kinderopvang wordt de maximum uurprijs waarover huishoudens kinderopvangtoeslag ontvangen jaarlijks geïndexeerd. Besloten is om de maximum uurprijs in 2012 niet te indexeren. Tabel 8 geeft het verloop van de maximum uurprijs voor de verschillende soorten opvang weer na het doorvoeren van deze maatregel.

Tabel 8 Maximum uurtarieven in verschillende soorten opvang

| Soort opvang | Tarieven 2010 | Tarieven 2011 | Tarieven 2012 |
|-----------------------|---------------|---------------|---------------|
| Dagopvang | € 6,25 | € 6,36 | € 6,36 |
| Buitenschoolse opvang | € 5,82 | € 5,93 | € 5,93 |
| Gastouderopvang | € 5,00 | € 5,09 | € 5,09 |

Bron: *Kinderopvangtoeslag vanaf 2012 (SZW, 2011b)*

Uit tabel 8 is op te maken dat deze maatregel anders is uitgewerkt dan was voorzien in het regeerakkoord. Het maximum uurtarief is namelijk niet verlaagd richting € 5,-, maar de tarieven zijn in 2012 gehandhaafd op het niveau van 2011.

Op 16 september 2011 zijn deze maatregelen met de publicatie van het *Besluit kinderopvangtoeslag 2012* in de wet- en regelgeving vastgelegd. De maatregelen zijn vervolgens op 1 januari 2012 ingegaan.



3.1.2 Ingangsjaar 2013

16

In de brief *Kinderopvangtoeslag vanaf 2012 (SZW, 2011b)* kondigt de minister van SZW twee maatregelen voor 2013 aan: een afbouw van de vaste voet voor hogere inkomens en het instellen van een vaste maandelijkse eigen bijdrage¹⁰. In het begrotingsakkoord 2013 (voorjaar 2012) is vervolgens besloten dat de voorgenomen vaste maandelijkse bijdrage zal worden vervangen door een verhoging van de ouderbijdrage voor het eerste kind.

Afbouw vaste voet (- € 125 miljoen in 2015)

Vanuit het idee van tripartiete financiering hebben ouders, ook met hoge inkomens, recht op een minimale vergoeding van 33,3% voor het eerste kind, ook wel de vaste voet genoemd. Deze vaste voet wordt met deze maatregel lineair afgebouwd naar 0%, waardoor mensen met een hoog inkomen (vanaf circa €118.000 per jaar) vanaf 1 januari 2013 geen recht meer hebben op kinderopvangtoeslag.

Verhoging ouderbijdrage voor het eerste kind (- € 125 miljoen in 2015)

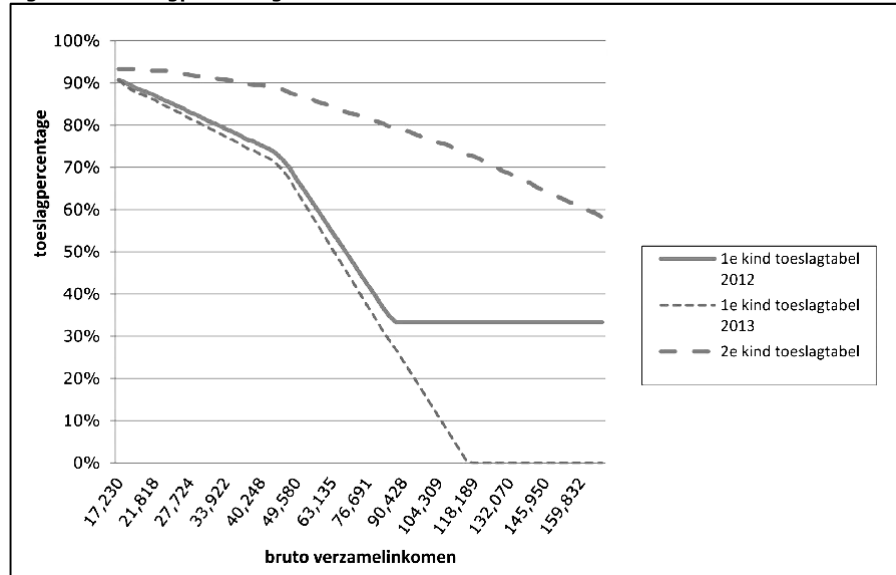
De ouderbijdrage voor het eerste kind wordt proportioneel verhoogd door de toeslagpercentages in de eerstekindtabel te verlagen. Vanaf een inkomen van € 17.229 (het toetsingsinkomen van de laagste inkomensgroep in de toeslagentabel) wordt de toeslagentabel hierbij zodanig aangepast dat alle ouders bij een gelijk gebruik aan kinderopvang, eenzelfde percentage meer betalen aan ouderbijdrage.

In figuur 3 zijn de gevolgen van deze beide maatregelen weergegeven.

¹⁰ De minister was hierbij voornemens een vaste eigen bijdrage per huishouden van circa €15 per maand in te voeren. Dit kwam voort uit het idee dat door de invoering van deze eigen bijdrage een verdere neerwaartse aanpassing van de toeslagentabel niet nodig is. Hierdoor worden volgens de minister de negatieve participatie-effecten van de bezuinigingen beperkt.



Figuur 3 Toeslagpercentages in 2012 en vanaf 2013



Bron: *Besluit kinderopvang 2013*

Uiteindelijk zijn in het *Besluit kinderopvangtoeslag 2013* de afbouw van de vaste voet en de verlaging van de percentages van de eerstekindertabel vastgelegd, waarmee deze maatregelen per 1 januari 2013 van kracht werden.

3.2 Beleidswijzigingen voor 2014 en verder

3.2.1 Intensivering uitgaven Kinderopvangtoeslag

Op 4 oktober 2013 werden twee maatregelen aangekondigd ter invulling van een intensivering van de uitgaven aan kinderopvangtoeslag (+ € 100 miljoen structureel vanaf 2014): een verlaging van de ouderbijdrage voor het eerste kind voor inkomens tussen de € 47.812 en € 103.573 en een herintroductie van de vaste voet in de eerstekindertabel (SZW, 2013e). In de brief waarin deze intensivering is aangekondigd geeft de minister van SZW aan dat deze intensivering aanvullend is aan de intensivering van €50 miljoen structureel vanaf 2014, voor de indexering van de maximum uurprijzen in kinderopvang, uit de *Begroting SZW 2014* (SZW, 2013b). De intensivering van de uitgaven aan kinderopvangtoeslag in 2014 is het gevolg van de motie van Ojik-Samsom (Tweede Kamer, 2013) en conform de motie van Hamer-Van Nieuwenhuizen-Wijbenga (Tweede Kamer, 2012).



Verlaging ouderbijdrage voor het eerste kind voor inkomens tussen de circa € 47.812 en € 103.573 (+ € 50 miljoen structureel vanaf 2014)

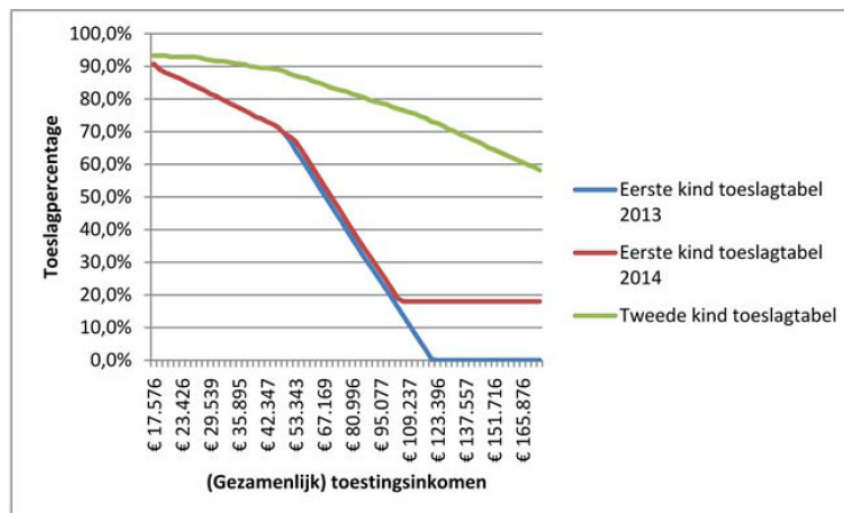
De ouderbijdrage voor het eerste kind voor inkomens tussen de circa € 47.812 en € 103.573 wordt verlaagd door de toeslagpercentages in de eerstekindtabel te verhogen.

Herintroductie vaste voet in de eerstekindtabel (+ € 50 miljoen structureel vanaf 2014)

Daar waar in het *Besluit kinderopvangtoeslag 2013* was besloten de vaste voet af te bouwen, zal deze met de nieuwe maatregel worden geherintroduceerd. De vaste voet zal vanaf 1 januari 2014 18% bedragen vanaf een inkomen van circa € 103.574. Het betreft hier dus een gedeeltelijke terugdraaiing van de maatregel 'Afbouw vaste voet hoge inkomens' (zie § 3.3.1).

Deze maatregelen hebben beide invloed op de toeslagentabel van het eerste kind. De oude en nieuwe situatie van de toeslagentabel hebben we hieronder grafisch weergegeven.¹¹

Figuur 4 Toeslagpercentages in 2013 en 2014



Bron: *Besluit Kinderopvang 2014*

De maatregelen uit de brief *Intensivering kinderopvangtoeslag 2014* zijn doorgevoerd in het *Besluit kinderopvangtoeslag 2014* en daarmee vanaf 1 januari 2014 van kracht.

¹¹ In figuur 4 is ook te zien dat de toetsingsinkomens van de inkomensgroepen in de toeslagentabel tegelijkertijd regulier zijn geïndexeerd (op basis van artikel 7 van het Besluit tegemoetkoming kosten kinderopvang).



3.2.2 Hervorming kindregelingen

19

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Asscher is een hervorming en versobering van de kindregelingen aangekondigd, met als doel het stelsel te vereenvoudigen, de arbeidsparticipatie te verhogen en inkomensondersteuning te bieden waar die het hardst nodig is. De elf bestaande kindregelingen worden hierbij teruggebracht tot vier. De kinderopvangtoeslag is één van de vier nieuwe regelingen, die primair gericht is op participatiebevordering. Het betreft hier een voortzetting van het huidige instrument kinderopvangtoeslag; er zijn geen wijzigingen voorzien in het kader van de hervorming kindregelingen.

3.3 Informatie in begroting en jaarverslag

3.3.1 Informatie in de begroting 2012

In de *Begroting SZW 2012* (SZW, 2011d) is aangegeven dat onbedoeld gebruik van kinderopvangtoeslag zal worden tegengegaan door een koppeling van het recht op toeslag aan het aantal gewerkte uren van de minstverdienende partner. Daarnaast is aangegeven dat de maximum uurprijs niet wordt geïndexeerd en dat de toelagentabel wordt versoerd. Er wordt verwezen naar de brief *Kinderopvangtoeslag vanaf 2012* (SZW, 2011b) voor meer informatie.

3.3.2 Informatie in het jaarverslag 2012

In het *Jaarverslag SZW 2012* (SZW, 2013a) is vermeld dat de eerste- en tweedekindtabel in 2012 neerwaarts zijn aangepast, dat het recht op het aantal uren kinderopvangtoeslag voor werkenden is gekoppeld aan het aantal gewerkte uren van de minst werkende ouder en dat de maximum uurprijs in 2012 niet is geïndexeerd.

3.3.3 Informatie in de begroting 2013

In de *Begroting SZW 2013* (SZW, 2012) is aangegeven dat met ingang van 2013 de *Wet kinderopvang* op een aantal punten wordt gewijzigd. De wijzigingen betreffen het lineair afbouwen van de vaste voet van 33% voor het eerste kind naar 0% en een proportionele verhoging van de ouderbijdrage voor alle inkomens behalve de laagste inkomensgroep.



3.3.4 Informatie in het jaarverslag 2013

20

In het *Jaarverslag SZW 2013* (SZW, 2014c) is vermeld dat de aangekondigde beleidswijzigingen zijn doorgevoerd.



4 Wat is er bespaard met de bezuiniging op de kinderopvangtoeslag?

21

In dit hoofdstuk gaan we in op de realisatie van de bezuinigingsdoelstelling die bij de maatregelen uit het vorige hoofdstuk hoort. In § 4.1 en § 4.2 kijken we terug op respectievelijk de beoogde en de gerealiseerde bezuiniging in 2012 en 2013. In § 4.3 kijken we vooruit naar de uitgaven aan kinderopvangtoeslag in 2014 en verder. In de laatste paragraaf beschrijven we de informatie in de begroting en het jaarverslag over de financiële component van deze bezuiniging.

4.1 Beoogde besparing op uitgaven kinderopvangtoeslag

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Verhagen zijn in de financiële bijlage de budgettaire gevolgen van de maatregel 'Aanpassingen Kinderopvangtoeslag' opgenomen. Hieruit blijkt dat met de maatregel vanaf 2012 een besparing op de uitgaven aan kinderopvangtoeslag van € 110 miljoen was beoogd, oplopend tot een structurele besparing van € 200 miljoen (zie tabel 9).

Tabel 9 Omvang beoogde bezuiniging 'Aanpassing Kinderopvangtoeslag' (in € mln.)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | structureel |
|---------------------|------|------|------|------|-------------|
| Beoogde bezuiniging | -110 | -150 | -180 | -200 | -200 |

Bron: Regeerakkoord kabinet-Rutte/Verhagen

Zoals reeds aangegeven in het vorige hoofdstuk heeft de minister van SZW bij de uitwerking van de bezuiniging 'Aanpassing Kinderopvangtoeslag' twee andere bezuinigingen meegenomen. De drie bezuinigingen samen tellen op tot een bezuiniging van € 420 miljoen in 2012, oplopend tot € 774 miljoen structureel. Tabel 10 geeft een meerjarig beeld van de onderverdeling van de totale bezuiniging op kinderopvangtoeslag.



Tabel 10 Onderverdeling bezuinigingen op kinderopvangtoeslag medio 2011 (in € mln.)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Structureel |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 'Aanpassingen kinderopvangtoeslag' | -110 | -150 | -180 | -200 | -200 |
| 'Kinderopvangtoeslag 3,2 miljard pakket' ¹² | -310 | -370 | -435 | -444 | -444 |
| 'Aanvullende taakstelling kinderopvangtoeslag' | 0 | -130 | -130 | -130 | -130 |
| <i>Totaal</i> | <i>-420</i> | <i>-650</i> | <i>-745</i> | <i>-774</i> | <i>-774</i> |

Bron: *Kinderopvangtoeslag vanaf 2012 (SZW, 2011b)*, *Miljoenennota 2011 (Financiën, 2010)*, *de Miljoenennota 2010 (Financiën, 2009)*

In de brief *Kinderopvangtoeslag vanaf 2012 (SZW, 2011b)* is aangegeven wat de meerjarige verwachting was van de uitgaven aan kinderopvangtoeslag voor en na het inboeken van de maatregelen (tabel 11).

Tabel 11 Uitgavenraming kinderopvangtoeslag voor en na inboeken maatregelen (in € mln.)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Zonder maatregelen | 3.275 | 3.360 | 3.485 | 3.600 |
| Beoogde besparing maatregelen (in %) | -420 (-12,8%) | -650 (-19,4%) | -745 (-21,4%) | -774 (-21,5%) |
| Met maatregelen | 2.855 | 2.710 | 2.740 | 2.826 |

Bron: *Kinderopvangtoeslag vanaf 2012 (SZW, 2011b)*

4.2 Gerealiseerde besparing op uitgaven kinderopvangtoeslag

In deze paragraaf kijken we op basis van de gerealiseerde uitgaven aan kinderopvangtoeslag in 2012 en 2013 in hoeverre de beoogde bezuinigingen in deze jaren ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd.

4.2.1 2012

In 2012 is volgens het *Jaarverslag SZW 2012 (SZW, 2013)* € 2.707 miljoen uitgegeven aan kinderopvangtoeslag. Hiermee is € 568 miljoen minder uitgegeven dat was geraamd voordat de maatregelen voor de kinderopvang werden ingevoerd. Dit betekent een gerealiseerde

¹² Deze reeks is inclusief een bezuiniging uit de miljoenennota 2011 ter dekking van de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).



besparing van 17,34%. Afgezet tegen de beoogde besparing van € 420 miljoen (12,82%) is in 2012 € 148 miljoen, oftewel 4,52%, meer bespaard dan was geraamd.

23

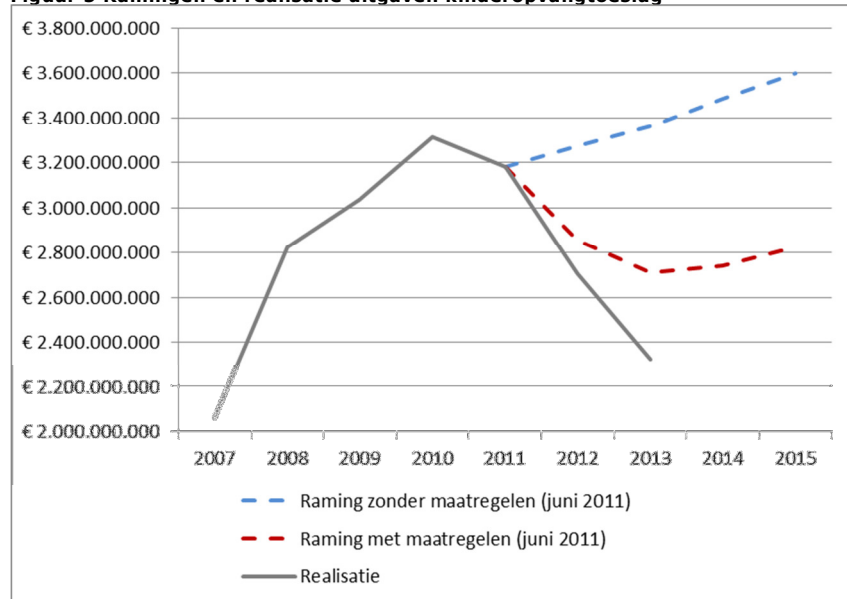
In bijlage 1 is te zien hoe de raming (en uiteindelijk de realisatie) van de uitgaven aan kinderopvangtoeslag voor 2012 zich heeft ontwikkeld gedurende het begrotingsjaar 2012.

4.2.2 2013

In 2013 is volgens het *Jaarverslag SZW 2013* (SZW, 2014c) € 2.322 miljoen uitgegeven aan kinderopvangtoeslag. Hiermee is € 1.038 miljoen minder uitgegeven dan was geraamd, voordat de maatregelen voor de kinderopvang werden ingevoerd. Dit betekent een besparing van 30,89%. Afgezet tegen de beoogde besparing van € 650 miljoen (19,35%) is in 2013 € 388 miljoen, oftewel 11,54 %, meer bespaard dan was geraamd.

In bijlage 2 is te zien hoe de raming (en uiteindelijk de realisatie) van de uitgaven aan kinderopvangtoeslag voor 2013 zich heeft ontwikkeld gedurende het begrotingsjaar 2013.

In figuur 5 hebben we de ontwikkeling van de ramingen en de realisatie van de uitgaven aan kinderopvangtoeslag grafisch in beeld gebracht.

**Figuur 5 Ramingen en realisatie uitgaven kinderopvangtoeslag**

Bron: *Kinderopvangtoeslag vanaf 2012 (SZW, 2011b)*, jaarverslagen SZW 2007-2013

De meevallers in de uitgaven kinderopvangtoeslag in 2012 en 2013 zijn gebruikt om tegenvallers in de uitgaven aan werkloosheidsregelingen in deze jaren op te vangen (Financiën, 2013) (Financiën, 2014).

4.3 2014 en verder

Van de twee beleidswijzigingen die we besproken hebben in § 3.2 zorgen alleen de maatregelen in het kader van de intensivering van de kinderopvangtoeslag vanaf 2014 voor een effect op de geraamde uitgaven. In de brief *Intensivering kinderopvangtoeslag 2014* (SZW, 2013) is hierover aangegeven dat de maatregelen tot € 150 miljoen aan uitgaven zullen leiden, waarvan € 50 miljoen reeds in de ontwerpbegroting 2014 was verwerkt. De overblijvende intensivering van € 100 miljoen is aan de begroting 2014 toegevoegd met een nota van wijziging op 29 november 2013.

In tabel 12 staat een overzicht van de ontwikkeling van de ramingen van de uitgaven aan kinderopvang van 2014 tot en met 2018.

Tabel 12 Uitgavenraming kinderopvangtoeslag 2014-2017 (in € mln.)

| Datum | Raming | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-------------|--|-------|-------|------|------|------|
| 6 juni 2011 | Brief <i>Kinderopvangtoeslag vanaf 2012</i> - zonder maatregelen | 3.485 | 3.600 | - | - | - |



| | | | | | | |
|-------------------|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| 6 juni 2011 | Brief <i>Kinderopvangtoeslag vanaf 2012</i> -met maatregelen | 2.740 | 2.826 | - | - | - |
| 20 september 2011 | <i>Begroting SZW 2012</i> | 2.827 | 2.907 | 3.007 | - | - |
| 18 september 2012 | <i>Begroting SZW 2013</i> | 2.751 | 2.840 | 2.884 | 2.935 | - |
| 17 september 2013 | <i>Begroting SZW 2014</i> | 2.384 | 2.418 | 2.462 | 2.527 | 2.581 |
| 29 november 2013 | <i>Nota van wijziging bij begroting SZW 2014</i> | 2.484 | 2.518 | 2.562 | 2.627 | 2.681 |

25

In de tabel is te zien dat de ramingen voor de uitgaven aan kinderopvangtoeslag in 2014 en verder een stuk (laatste rij) lager liggen dan dat in 2011 werd verwacht bij het meerjarig inboeken van de maatregelen (eerste rij). Volgens de recentste ramingen, conform de *nota van wijziging bij Begroting SZW 2014* (SZW, 2013f) zal er in 2014 € 1.001 miljoen en in 2015 € 1.082 miljoen minder uitgegeven worden dan was geraamd voor de invoering van de maatregelen, en respectievelijk € 256 miljoen en € 308 miljoen minder dan was geraamd na de invoering van de maatregelen.

Het Ministerie van SZW geeft aan dat de belangrijkste reden voor de lagere raming van de uitgaven voor 2014 en 2015 is dat zij verwachten dat een deel van de daling in het gebruik van kinderopvang meerjarig en structureel van aard is. Op basis van de realisaties is de meerjarige raming de afgelopen jaren een paar keer bijgesteld.

4.4 Informatie in begroting en jaarverslag

4.4.1 Informatie in de begroting 2012

In de *Begroting SZW 2012* (SZW, 2011d) is aangegeven dat de totale korting op de uitgaven kinderopvangtoeslag € 420 miljoen bedraagt.

4.4.2 Informatie in het jaarverslag 2012

In het *Jaarverslag SZW 2012* (SZW, 2013a) is aangegeven dat de totale uitgaven aan kinderopvangtoeslag € 2.707 miljoen bedragen, tegenover de begrote uitgaven van € 2.939 miljoen. Er wordt echter geen inzicht gegeven in de mate waarin de beoogde bezuiniging is gerealiseerd.

4.4.3 Informatie in de begroting 2013

In de *Begroting SZW 2013* (SZW, 2012) is niet aangegeven welke besparingen op de uitgaven aan kinderopvangtoeslag met de maatregelen zouden worden gerealiseerd.



4.4.4 Informatie in het jaarverslag 2013

26

In het *Jaarverslag SZW 2013* (SZW, 2014c) is aangegeven dat de totale uitgaven aan kinderopvangtoeslag € 2.322 miljoen bedragen. Hierbij is aangegeven dat dit €370 miljoen lager is dan in de begroting 2013 was voorzien. Er wordt hierbij ook aangegeven wat de redenen voor dit verschil zijn. De gerealiseerde uitgaven aan kinderopvangtoeslag worden echter niet afgezet tegen de verwachting bij het inboeken van de bezuiniging, waardoor geen inzicht is gegeven in de mate waarin de beoogde bezuiniging is gerealiseerd.



5 Wat zijn de gevolgen van de bezuiniging op de kinderopvangtoeslag?

27

In dit hoofdstuk bekijken we wat de verwachte en gerealiseerde gevolgen van de bezuiniging op de kinderopvangtoeslag zijn. In § 5.1 gaan we dit na voor de collectieve bijdrage in kosten van kinderopvang. Vervolgens doen we dit in § 5.2 voor het gebruik van de kinderopvang, in § 5.3 voor de arbeidsparticipatie en in § 5.4 voor de inkomenseffecten. In § 5.5 bekijken we hoe het parlement over deze ontwikkelingen is geïnformeerd in de begroting en verantwoordingsstukken van 2012 en 2013.

5.1 Collectieve bijdrage in kosten van kinderopvang

5.1.1 Verwacht

Bij het aankondigen van de bezuinigingsmaatregelen in de brief *Kinderopvangtoeslag vanaf 2012* (SZW, 2011b) is aangegeven dat de bezuiniging mede zou worden gerealiseerd door een daling van collectieve bijdrage¹³ in de kosten van kinderopvangtoeslag, van 78% in 2010 naar 66% in 2015.

Voor 2012 werd volgens het *Besluit Kinderopvangtoeslag 2012* een daling van 6%-punt (8,11%) van de collectieve bijdrage in de kosten van kinderopvang verwacht door de bezuinigingsmaatregelen, van een bijdrage van 74% in de situatie zonder maatregelen naar 68% in de situatie met maatregelen.

Ten tijde van het inboeken van de bezuinigingsmaatregelen, in juni 2011, had het Ministerie van SZW geen verwachting voor de collectieve bijdrage in de kosten van kinderopvang voor 2013 als er geen bezuinigingsmaatregelen zouden worden getroffen. In het *Besluit Kinderopvang 2013* is wel de verwachte ontwikkeling van de collectieve bijdrage in de kosten van kinderopvang voor 2015 gegeven. Deze is op

¹³ Het gaat hierbij om de bijdrage van de werkgevers en de bijdrage van de overheid.



dat moment voor 2015 naar beneden toe bijgesteld, op 63%. Deze bijstelling heeft plaatsgevonden, doordat de voorgenomen vaste maandelijkse bijdrage die per 1 januari 2013 ingevoerd zou worden, uiteindelijk is vervangen door de verhoging van de ouderbijdrage voor het eerste kind (zie § 3.1.2).

28

5.1.2 Gerealiseerd

In 2012 is de collectieve bijdrage in de kosten van kinderopvang uitgekomen op 67% (SZW, 2013b). Dit is 7%-punt (9,46%) lager dan de verwachte collectieve bijdrage in de kosten voor kinderopvang in 2012 zonder bezuinigingsmaatregelen. Hiermee is de collectieve bijdrage in de kosten van kinderopvang in 2012 1%-punt (1,35%) meer gedaald na invoering van de bezuinigingsmaatregelen dan vooraf was verwacht. Deze sneller dan verwachte daling in de collectieve bijdrage wordt verklaard door onvoorziene wijzigingen in de verdeling van de groep kinderopvangtoeslagontvangers. Hoe hoger het gemiddelde inkomen van de groep kinderopvangtoeslagontvangers hoe lager de collectieve bijdrage. In dit geval heeft een lichte stijging plaatsgevonden van het gemiddelde inkomen van de groep kinderopvangtoeslagontvanger, waardoor de collectieve bijdrage in de kosten van kinderopvang in 2012 licht sneller is afgenomen dan verwacht.

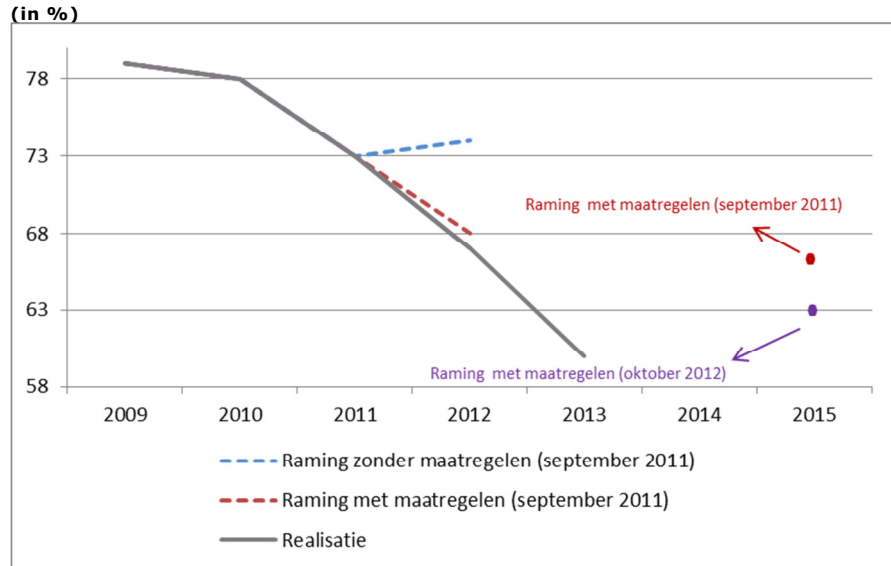
In 2013 is de collectieve bijdrage in de kosten van kinderopvang uitgekomen op 60% (SZW, 2014c). Doordat er bij het inboeken hierover geen verwachting bekend was, is voor dit jaar niet te zeggen of dit percentage voldoet aan de verwachting vooraf.

In figuur 6 hebben we de ontwikkeling van de ramingen en realisatie van de collectieve bijdrage in de kosten voor kinderopvang grafisch in beeld gebracht, inclusief de doelen 2015 na invoering bezuinigingsmaatregelen.



Figuur 6 Ramingen en realisatie collectieve bijdrage in de kosten voor kinderopvang

29



Bron: *Factsheet kinderopvang 2013* (Branchevereniging Kinderopvang, 2013), *Kinderopvangtoeslag vanaf 2012* (SZW, 2011b), *Besluit Kinderopvangtoeslag 2012*, *Besluit Kinderopvang 2013*, *Begroting SZW 2014* (SZW, 2013b) en *Jaarverslag SZW 2013* (SZW, 2014c)

5.2 Gebruik kinderopvang

5.2.1 Verwacht

Bij het aankondigen van de bezuinigingsmaatregelen in de brief *Kinderopvangtoeslag vanaf 2012* (SZW, 2011b) verwachtte het kabinet dat de groei in het gebruik van de kinderopvang zou worden afgeremd door de maatregelen, maar dat het totaal aantal kinderen in de kinderopvang zou blijven stijgen. Een cijfermatig beeld van de verwachting heeft het echter niet gegeven.

Navraag bij het Ministerie van SZW geeft het beeld van de verwachting van het aantal kinderen met kinderopvangtoeslag met en zonder de bezuinigingsmaatregelen voor 2012 en 2013 (tabel 13).



Tabel 13 Verwachte ontwikkeling (vanaf 2012) aantal kinderen met kinderopvangtoeslag met en zonder bezuinigingsmaatregelen¹⁴

| Jaar | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|---------|---------|---------|---------|----------|
| Zonder bezuinigingsmaatregelen | 867.000 | 904.000 | 930.000 | 967.000 | 1001.000 |
| Met bezuinigingsmaatregelen 2012 en 2013 | 867.000 | 889.000 | 897.000 | 914.000 | 943.000 |
| Vershil | - | -15.000 | -33.000 | -53.000 | -58.000 |

Bron: Opgave Ministerie van SZW

Uit de tabel blijkt dat het aantal kinderen met kinderopvangtoeslag na het doorvoeren van de bezuinigingsmaatregelen inderdaad blijft groeien, maar minder snel dan zonder bezuinigingsmaatregelen. Waar zonder de bezuinigingsmaatregelen een stijging van het aantal kinderen met kinderopvangtoeslag van 15,46% werd verwacht in 2015 ten opzichte van 2011 is dit na de maatregelen 8,77%.

In de tabel is verder te zien dat werd verwacht dat er na het invoeren van de maatregelen in 2012 889.000 kinderen met kinderopvangtoeslag zouden zijn. Zonder de maatregelen was de verwachting dat dit 904.000 kinderen zouden zijn. Door de maatregelen is voor 2012 dus een daling voorzien in het aantal kinderen met kinderopvangtoeslag voor en na de bezuinigingsmaatregelen van 15.000 kinderen (-1,66%).

In de tabel is voor 2013 te zien dat werd verwacht dat er na het invoeren van de maatregelen in 2013 897.000 kinderen met kinderopvangtoeslag zouden zijn. Zonder de maatregelen was de verwachting dat dit 930.000 kinderen zouden zijn. Door de maatregelen is voor 2013 dus een daling voorzien in het aantal kinderen met kinderopvangtoeslag van 33.000 kinderen (-3,59%).

Zoals we reeds hebben aangegeven in § 2.5.3 geeft het aantal kinderen met kinderopvangtoeslag niet het volledige beeld van het gebruik van de kinderopvangtoeslag. Hiervoor dient ook het aantal uren dat kinderen in de opvang verblijven meegenomen te worden. Het Ministerie van SZW geeft hierover echter aan dat ze geen betrouwbare gegevens hebben over de verwachting van het aantal uren kinderopvang per kind met en zonder bezuinigingsmaatregelen voor de jaren 2012 tot en met 2015. Wij kunnen de ontwikkeling van dit kengetal over het gebruik van de kinderopvangtoeslag in deze notitie dan ook verder niet meenemen.

¹⁴ Op basis van cumulatieve cijfers (totaal aantal kinderen dat gedurende één jaar gebruikmaakt van kinderopvangtoeslag).



5.2.2 Gerealiseerd

31

Het Ministerie van SZW heeft ons laten weten dat het vanaf het jaarverslag 2011 een andere definitie gebruikt bij de bepaling van het aantal kinderen dat gebruik maakt van kinderopvangtoeslag. De waarden bij het aantal kinderen met kinderopvangtoeslag betroffen tot nu toe in deze nota het totaal aantal kinderen dat in een jaar gebruik maakte van kinderopvangtoeslag, oftewel de cumulatieve cijfers. Na het jaarverslag 2011 is het Ministerie van SZW gebruik gaan maken van maandgemiddelden, het gemiddelde van het maandelijks aantal kinderen met kinderopvangtoeslag. Er worden sindsdien geen gegevens meer verzameld over het aantal kinderen in de kinderopvang op basis van de oude definitie. Aangezien de verwachtingen over de groei van het gebruik in 2012-2015 met en zonder bezuiniging nog op basis van de oude definitie is opgesteld en de realisatie alleen volgens de nieuwe definitie kunnen wij niet aangeven in hoeverre het aantal kinderen in de kinderopvang zich heeft ontwikkeld in 2012 en 2013 ten opzichte van de verwachting voor die jaren.

Op basis van de cijfers over de kinderopvang in de brief die de minister van SZW ieder kwartaal naar de Tweede Kamer stuurt, kunnen we wel de ontwikkeling van het gebruik van de kinderopvang in 2012 en 2013 ten opzichte van 2011 schetsen, zie tabel 14

Tabel 14 Ontwikkeling aantal kinderen in kinderopvang 2011-2013¹⁵

| Jaar | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|---------|---------|---------|
| Aantal kinderen met kinderopvangtoeslag | 738.000 | 709.000 | 636.000 |

Bron: *Cijfers kinderopvang derde kwartaal 2013* (SZW, 2013c) en *Cijfers kinderopvang 2013* (SZW, 2014b)

Tabel 14 laat zien dat er in 2012 29.000 (3,93%) minder kinderen met kinderopvangtoeslag waren dan in 2011. In 2012 is dus sprake geweest van een daling van het aantal kinderen in de kinderopvang, waar bij het inboeken van de bezuinigingsmaatregelen nog werd uitgegaan van een stijging van het aantal kinderen in de kinderopvang.

In 2013 is ook sprake geweest van een daling van het aantal kinderen met kinderopvangtoeslag (met 73.000 (10,30%) ten opzichte van 2012), terwijl een stijging van het aantal kinderen in de kinderopvang werd verwacht. De realisatie van het aantal kinderen met kinderopvangtoeslag is in 2013 overigens een minder goede indicator voor het aantal kinderen

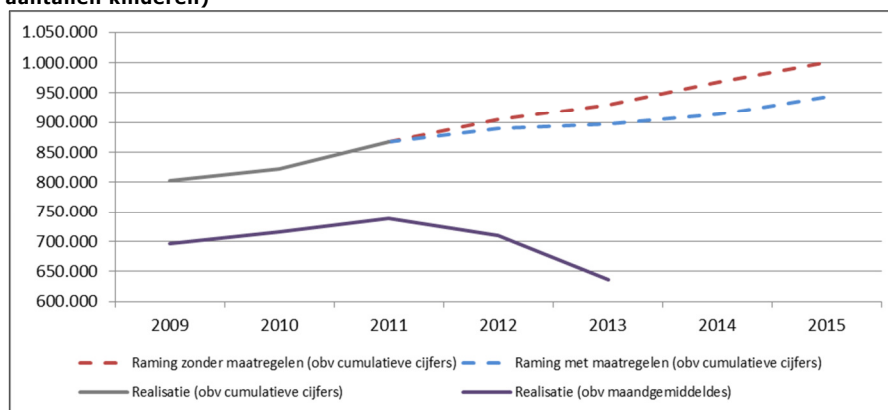
¹⁵ Op basis van maandgemiddelden.



in de kinderopvang, doordat eerste kinderen van ouders met een verzamelinkomen boven de €118.189 niet meer in de cijfers worden meegeteld. Vanaf dit inkomen is in 2013 namelijk geen recht meer op kinderopvangtoeslag, terwijl deze kinderen mogelijk wel gebruik blijven maken van de kinderopvang (en de ouders de volledige kosten voor hun rekening nemen). De minister van SZW geeft aan dat ongeveer 40% van de daling van het aantal kinderen met kinderopvangtoeslag in 2013 ten opzichte van 2012 hieraan toe kan worden geschreven (SZW, 2014b).

In figuur 7 is de ontwikkeling van de ramingen en realisaties van het aantal kinderen met kinderopvangtoeslag gegeven. Hierin zijn zowel de realisaties 2009 tot en met 2011 en de ramingen met en zonder maatregelen 2012 tot en met 2015 gegeven op basis van de cumulatieve cijfers, als de realisaties 2009 tot en met 2013 gegeven op basis van maandgemiddelden. Realisatie 2012 en 2013 op basis van cumulatieve cijfers en/of ramingen met en zonder maatregelen 2012 tot en met 2015 op basis van maandgemiddelden zijn helaas niet beschikbaar.

Figuur 7 Ramingen en realisaties aantal kinderen met kinderopvangtoeslag (in aantallen kinderen)



Bron: Opgave SZW, *Cijfers kinderopvang derde kwartaal 2013* (SZW, 2013c) en *Cijfers kinderopvang 2013* (SZW, 2014b)

In figuur 7 is te zien dat daar waar in 2012 en 2013 een gematigde stijging van het gebruik van kinderopvang werd verwacht door het Ministerie van SZW, er sprake is geweest van een daling. Hoewel we door het gebruik van verschillende definities bij de ramingen en realisaties van het aantal kinderen met kinderopvangtoeslag geen beeld hebben van de realisatie 2012 en 2013 ten opzichte van de verwachting met en zonder bezuinigingen voor 2012 en 2013 is het aannemelijk dat de onvoorziene daling in het gebruik van kinderopvang een belangrijke reden is voor de groter dan verwachte realisatie van bezuinigingen op kinderopvang toeslag in 2012 en 2013.



De minister van SZW heeft in juni 2013 in een brief aan de Tweede Kamer (SZW, 2013d) een analyse gegeven van de daling in het gebruik van kinderopvang in 2012. Hierin onderscheidt hij negen oorzaken voor de daling van het gebruik van kinderopvang, waarbij hij expliciet aangeeft dat deze daling de reden is voor de meevaller in 2012. De analyse heeft betrekking op het verschil tussen de raming bij voorjaarsnota 2012 en de realisatie uit het jaarverslag over 2012. De belangrijkste oorzaak voor de daling van het gebruik van kinderopvang is een sneller en/of sterker gedragseffect: ouders passen het gebruik van kinderopvang eerder en sterker aan dat werd verwacht bij de raming. Naast een aantal meer technische oorzaken geeft de minister ook een oplopende werkloosheid door een lager dan verwachte economische ontwikkeling, een lager dan verwacht geboortecijfer en de strengere handhaving door de Belastingdienst aan als oorzaken. In de tabel in bijlage 1 hebben we alle oorzaken weergegeven.

De analyse geeft op hoofdlijnen inzicht in de oorzaken van de daling van het gebruik van kinderopvang en de daarmee samenhangende meevaller. Op basis van de analyse kunnen wij echter niet vaststellen wat de oorzaken zijn voor de meevaller ten opzichte van de ramingen bij het inboeken van de bezuinigingsmaatregelen. Allereerst omdat de basis voor de analyse de raming bij voorjaarsnota betreft, en niet de raming op het moment van het doorvoeren van bezuinigingen. Ten tweede betreft het hier een modelmatige analyse, waarbij een groot aantal aannames is gedaan.

Om meer zicht te krijgen op de afname van het gebruik van de formele kinderopvang en de oorzaken hiervan heeft de minister van SZW aan het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) gevraagd hier onderzoek naar te doen. Het kabinet verwacht de Kamer rond de zomer te informeren over de uitkomsten van dit onderzoek (SZW, 2014a).

5.3 Arbeidsparticipatie

5.3.1 Verwacht

De minister van SZW verwacht een daling van het arbeidsaanbod met 0,1% door de bezuinigingsmaatregelen die ingaan in 2012 en 2013 (SZW, 2011b). De minister van SZW heeft niet aangegeven waar deze verwachte daling van 0,1% van het arbeidsaanbod op is gebaseerd. Navraag bij het Ministerie van SZW wijst uit dat de onderbouwing volgt



uit berekeningen van het Centraal Planbureau (CPB), en dat het hier gaat om een daling van de brutoarbeidsparticipatie voor 2015 en verder met 0,06%-punt ten opzichte van de brutoarbeidsparticipatie in 2011. 34

Doordat de minister van SZW zich baseert op berekeningen van het CPB is bij de verwachting een andere definitie voor de brutoarbeidsparticipatie gehanteerd dan die van het CBS (zoals door ons gebruikt in § 2.5.4. Waar het CBS uitgaat van minimaal 12 uur werk of ambitie om te werken, gebruikt de minister van SZW de internationale definitie van minimaal 1 uur werk of de ambitie om te werken.

Het Ministerie van SZW heeft bij het doorvoeren van de bezuinigingsmaatregelen geen verwachting opgesteld van de jaarlijkse ontwikkeling van de brutoarbeidsparticipatie van 2012 tot en met 2015. De berekening van de participatie-effecten is bovendien op macroniveau gemaakt en daarom niet uitgesplitst naar verschillende groepen (SZW, 2011c).

5.3.2 Gerealiseerd

In deze paragraaf bekijken we de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie in de eerste twee jaren na het doorvoeren van de bezuinigingsmaatregelen, 2012 en 2013. Aangezien het Ministerie van SZW bij aankondiging van de maatregelen een verwachte ontwikkeling voor de brutoarbeidsparticipatie heeft gegeven voor 2015, bekijken we deze eerst. Het instrument kinderopvangtoeslag is echter vooral bedoeld om ouders met kinderen aan het werk te krijgen, waardoor het ook relevant is om de ontwikkeling van de nettoarbeidsparticipatie van ouders in beeld te brengen. Dit doen we in het laatste deel van de paragraaf.

Brutoarbeidsparticipatie

Om twee redenen is het niet mogelijk om de realisatie van de brutoarbeidsparticipatie in 2012 en 2013 af te zetten tegen de verwachting van het Ministerie van SZW. Allereerst heeft het Ministerie van SZW alleen een verwachting voor de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie gegeven voor de lange termijn en niet specifiek voor 2012 en 2013. Ten tweede gebruikt het Ministerie van SZW een andere definitie voor de brutoarbeidsparticipatie dan de gegevens hierover van het CBS (zie § 5.3.1)



Op basis van cijfers van het CBS kunnen we wel aangeven wat de ontwikkeling van de brutoarbeidsparticipatie in de jaren na de bezuiniging, in 2012 en 2013, is geweest (zie tabel 15).

Tabel 15 Brutoarbeidsparticipatie

| Jaar | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------|------|------|
| Brutoarbeidsparticipatie (in %) | 71,1 | 71,8 | 72,1 |

Bron: CBS Statline, geraadpleegd op 5 maart 2014

Uit de cijfers van het CBS blijkt dat de brutoarbeidsparticipatie in 2012 met 0,7%-punt (0,98%) is gestegen ten opzichte van 2011. In 2013 steeg de brutoarbeidsparticipatie met 1,0%-punt (1,41%) ten opzichte van 2011 en met 0,3%-punt (0,42%) ten opzichte van 2012.

Nettoarbeidsparticipatie

Het CBS geeft ook inzicht in de ontwikkeling van de nettoarbeidsparticipatie op macroniveau in 2012 en 2013, zie onderstaande tabel 16.

Tabel 16 Nettoarbeidsparticipatie

| Jaar | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------|------|------|
| Nettoarbeidsparticipatie (in %) | 67,2 | 67,2 | 66,1 |

Bron: CBS Statline, geraadpleegd op 5 maart 2014

In tegenstelling tot de brutoarbeidsparticipatie is de nettoarbeidsparticipatie in 2012 niet gestegen ten opzichte van 2011, maar gelijk gebleven. In 2013 daalde de nettoarbeidsparticipatie met 1,1%-punt (1,64%) ten opzichte van 2011 en 2012.

Aangezien de kinderopvangtoeslag specifiek bedoeld is om de arbeidsparticipatie onder ouders te verhogen, hebben we in tabel 17 weergegeven hoe de nettoarbeidsparticipatie zich voor verschillende groepen ouders heeft ontwikkeld in 2012 en 2013.

Tabel 17 Nettoarbeidsparticipatie ouders (in %)

| Jaar | 2011 | 2012 | 2013 |
|------------------------------------|------|------|------|
| Moeders (lid van ouderpaar) | 70,5 | 71 | 70,2 |
| Alleenstaande moeder | 64,6 | 63 | 61,2 |
| Moeders met jonge kinderen | 71,1 | 71,5 | 70,3 |
| Vaders (lid van ouderpaar) | 91,8 | 91,4 | 89,8 |
| Alleenstaande vaders | 80,5 | 79,3 | 76,9 |
| Vaders met jonge kinderen | 93,4 | 93,2 | 90,9 |

Bron: *Cijfers kinderopvang 2013* (SZW, 2014b)



De cijfers in de tabel geven een gemengd beeld. De nettoarbeidsparticipatie van moeders is in 2012 gestegen ten opzichte van 2011, met uitzondering van de alleenstaande moeders. De nettoarbeidsparticipatie van vaders daarentegen is bij alle groepen gedaald in 2012 ten opzichte van 2011. In 2013 is de nettoarbeidsparticipatie van ouders over de hele linie gedaald.

De cijfers over de ontwikkeling van de bruto -en nettoarbeidsparticipatie (voor verschillende groepen) in 2012 en 2013 wijzen verschillende kanten op en zijn daarmee lastig te interpreteren. De koppeling tussen versoering van de kinderopvangtoeslag, gebruik van formele kinderopvang en arbeidsparticipatie is op basis van deze cijfers niet te leggen. Er kan bovendien niet worden aangegeven welk deel van de ontwikkeling wordt veroorzaakt door de versoering van de kinderopvangtoeslag en welk deel door andere oorzaken, zoals de oplopende werkloosheid. Er is extra onderzoek nodig om te bekijken welk effect de bezuinigingsmaatregelen op de kinderopvangtoeslag hebben gehad op de arbeidsparticipatie. Dit zal worden meegenomen in het eerder genoemde onderzoek van het SCP (in § 5.2.2).

5.4 Inkomenseffecten

5.4.1 Verwacht

In de brief *Kinderopvangtoeslag vanaf 2012* (SZW, 2011b) is aangegeven welke inkomenseffecten van de maatregelen, die ingaan in 2012 en 2013, werden verwacht voor 2013 en verder (zie tabel 18). Voor 2012 is geen berekening gemaakt van de verwachte inkomenseffecten van de bezuinigingsmaatregelen.

Tabel 18 Inkomenseffect van de maatregelen in de kinderopvangtoeslag voor huishoudens die kinderopvang gebruiken in 2013

| Inkomenseffect | Minimum- modaal | 1x - 1,5x modaal | 1,5x - 2x modaal | 2x - 3x modaal | >3x modaal | Totaal |
|----------------|--------------------|---------------------|---------------------|-------------------|---------------|--------|
| -1 tot 0 % | 10% | 21% | 18% | 18% | 13% | 17 % |
| -2 tot -1 % | 50% | 57% | 60% | 56% | 37% | 53 % |
| -5 tot - 2 % | 33% | 20% | 21% | 26% | 40% | 27 % |
| < - 5 % | 8% | 1% | 1% | 1% | 10% | 3 % |
| Totaal | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| % aantal | 9 % | 16% | 26% | 31% | 18% | 100% |

Bron: *Kinderopvangtoeslag vanaf 2012* (SZW, 2011b)



Uit de tabel blijkt dat het grootste deel (70%) van de huishoudens die gebruikmaken van formele kinderopvang een negatief inkomenseffect tot 2% heeft. Een kleiner deel (30%) heeft een negatief inkomenseffect van meer dan 2%. Een negatief inkomenseffect van meer dan 5% wordt door 3% van de huishoudens ondervonden.

37

5.4.2 Gerealiseerd

Het Rijk monitort over het algemeen de inkomenseffecten van maatregelen op individueel niveau niet apart. Dit geldt ook voor de maatregelen kinderopvangtoeslag. Het Ministerie van SZW heeft aangegeven dat zo'n analyse wel mogelijk is, maar afhankelijk is van zeer veel uiteenlopende individuele omstandigheden. Bovendien is het geen gangbare praktijk en enorm tijdrovend.

5.5 Informatie in begroting en jaarverslag

5.5.1 Informatie in de begroting 2012

In de *Begroting SZW 2012* (SZW, 2011d) is het gebruik van de kinderopvangtoeslag in beeld gebracht met vier kengetallen:

- % kinderen 0-4 jaar met kinderopvangtoeslag;
- % kinderen 0-12 jaar met kinderopvangtoeslag;
- aantal huishoudens dat gebruikmaakt van kinderopvang;
- aantal huishoudens tot anderhalf keer modaal dat gebruikmaakt van kinderopvang.

Bij de ramingen van de waarden voor 2012 op deze kengetallen is niet aangegeven wat het verwachte effect van de bezuinigingen is.

Voor wat betreft de collectieve bijdrage in de kosten van kinderopvang is in de *Begroting SZW 2012* (SZW, 2011d) aangegeven dat deze met de bezuinigingsmaatregelen wordt teruggebracht van 78% in 2010 tot circa 66% in 2015. Er is hierbij geen verwachting gegeven voor de waarde in 2012.

In de *Begroting SZW 2012* (SZW, 2011d) wordt niet ingegaan op het effect van de bezuinigingsmaatregelen op de arbeidsparticipatie. Wel wordt aangegeven dat het kabinet er ondanks de bezuinigingen op kinderopvangtoeslag naar streeft de arbeidsparticipatie van ouders met jonge kinderen minimaal gelijk te houden aan 2010.



Over de gevolgen van de versobering van de toeslagtabel staat in de *Begroting SZW 2012* (SZW, 2011d) dat ongeveer 550.000 huishoudens een gemiddeld negatief effect op de koopkracht ondervinden van 1%. Er is aangegeven dat deze versobering dusdanig is vormgegeven dat de lage inkomens, waaronder de meeste alleenstaande ouders, relatief worden ontzien.

38

5.5.2 Informatie in het jaarverslag 2012

In het *Jaarverslag SZW 2012* (SZW, 2013a) is het gebruik van de kinderopvangtoeslag in beeld gebracht met vier kengetallen:

- % kinderen 0-4 jaar met kinderopvangtoeslag;
- % kinderen 4-12 jaar met kinderopvangtoeslag;
- aantal huishoudens dat gebruikmaakt van kinderopvang;
- aantal huishoudens tot anderhalf keer modaal dat gebruikmaakt van kinderopvang.

Het *Jaarverslag SZW 2012* (SZW, 2013a) laat een daling zien van het aantal huishoudens dat kinderopvangtoeslag ontvangt van 4%, oftewel 17.000 huishoudens. Het totaal aantal huishoudens dat kinderopvangtoeslag ontvangt daalt van 475.000 in 2011 naar 458.000 in 2012. Er is echter geen inzicht gegeven in de mate waarin het gebruik van de kinderopvang zich anders heeft ontwikkeld dan was verwacht bij het inboeken van de bezuiniging.

In het *Jaarverslag SZW 2012* (SZW, 2013a) is aangegeven dat de gemiddelde ouderbijdrage in de kosten van kinderopvang in 2012 is uitgekomen op 33%. Hierbij wordt echter niet duidelijk in hoeverre dit voldoet aan de verwachting in 2012 na het inboeken van de bezuiniging.

In het *Jaarverslag SZW 2012* (SZW, 2013a) wordt gesteld dat de arbeidsparticipatie van moeders en vaders met jonge kinderen in 2012 over het geheel genomen ten opzichte van 2011 stabiel is gebleven.

In het *Jaarverslag SZW 2012* (SZW, 2013a) is geen informatie beschikbaar over de realisatie van de inkomenseffecten.



5.5.3 Informatie in de begroting 2013

39

In de *Begroting SZW 2013* (SZW, 2012) is het gebruik van de kinderopvangtoeslag in beeld gebracht met vijf kengetallen:

- % kinderen 0-4 jaar met kinderopvangtoeslag;
- % kinderen 4-12 jaar met kinderopvangtoeslag;
- aantal huishoudens dat gebruik maakt van kinderopvang;
- aantal huishoudens tot anderhalf keer modaal dat gebruik maakt van kinderopvang;
- aantal kinderen met kinderopvangtoeslag.

Bij de ramingen van de waarden voor 2013 op deze kengetallen is niet aangegeven wat het verwachte effect van de bezuinigingen is.

In de *Begroting SZW 2013* (SZW, 2012) wordt voor alle inkomensgroepen – behalve de laagste inkomens – uitgegaan van een stijging van de bijdrage die ouders betalen aan de kinderopvang. Deze stijging treedt vooral op in de eigen bijdrage per uur voor het eerste kind, maar is ook aanwezig in de eigen bijdrage per uur voor het tweede (en verdere) kind. Verder is aangegeven dat de verwachting voor de collectieve bijdrage in de kosten van kinderopvang voor 2013 63% is.

In de *Begroting SZW 2013* (SZW, 2012) is geen informatie opgenomen over de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie.

De *Begroting SZW 2013* (SZW, 2012) geeft aan dat huishoudens die gebruikmaken van de kinderopvang door de aangekondigde maatregelen en een technische aanpassing van de inkomensgrenzen in de tabel (als gevolg van de wet Uniformering Loonbegrip) een gemiddeld effect ondervinden van -0,75% minder koopkracht.

5.5.4 Informatie in het jaarverslag 2013

In het *Jaarverslag SZW 2013* (SZW, 2014c) is het gebruik van de kinderopvangtoeslag in beeld gebracht met vijf kengetallen:

- % kinderen 0-4 jaar met kinderopvangtoeslag;
- % kinderen 4-12 jaar met kinderopvangtoeslag;
- aantal huishoudens dat gebruik maakt van kinderopvang;
- aantal huishoudens tot anderhalf keer modaal dat gebruik maakt van kinderopvang.
- aantal kinderen met kinderopvangtoeslag.



Bij de realisaties op deze kengetallen over 2013 is niet aangegeven in hoeverre dit overeenkomt met de verwachtingen van het gebruik van kinderopvang bij het inboeken van de bezuinigingsmaatregelen.

40

Uit het *Jaarverslag SZW 2013* (SZW, 2014c) blijkt dat de ouderbijdrage voor alle inkomensgroepen in 2013 is gestegen ten opzichte van 2012. Verder is aangegeven dat de collectieve bijdrage in de kosten van kinderopvang in 2013 op 60% is uitgekomen.

In het *Jaarverslag SZW 2013* (SZW, 2014c) is geen informatie opgenomen over de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie.

Het *Jaarverslag SZW 2013* (SZW, 2014c) is geen informatie beschikbaar over de realisatie van de inkomenseffecten.



Bijlage 1 Ontwikkeling raming uitgaven kinderopvangtoeslag 2012

41

| Datum | Nota | Mutatie (in € mln) | Raming (in € mln) | Reden mutatie |
|-------------------|---------------------------------------|-----------------------|----------------------|--|
| 6 juni 2011 | Brief <i>Kinderopvangtoeslag 2012</i> | - | 2.855 | - |
| 20 september 2011 | Begroting SZW 2012 | +84 | 2.939 | Ramingsbijstelling op basis van nieuwe gegevens en technische mutatie berekening kinderopvangtoeslag bij belastingdienst. |
| 31 mei 2012 | 1 ^{ste} suppletoire SZW 2012 | -9 | 2.930 | Ramingsbijstelling op basis van uitvoeringsgegevens (- € 7,64 mln), en aanvulling op de uitvoeringskosten (- € 1,60 mln). |
| 30 november 2012 | 2 ^{de} suppletoire SZW 2012 | -190 | 2.740 | Negen oorzaken worden onderscheiden die deze |
| 15 mei 2013 | Jaarverslag SZW 2012 | -33 | 2.707 | bijstellingen verklaren (SZW, 2013d): <ul style="list-style-type: none"> - Conjunctuureffect (-€ 39 mln) - Gedragseffect (-€ 110 mln) - Prijseffect (€ 84 mln) - Strengere handhaving Belastingdienst (-€ 39 mln) - Onvoorziene afname in doelgroepouders (-€ 37 mln) - Lager geboortecijfer (-€ 6 mln) - Samenstellingseffect (-€ 17 mln) - Beperken (2012) en verruimen (2012 en 2013) aanvragen terugwerkende kracht (-€ 17 mln) - Minder nabetalingen (-€ 44 mln) |
| Totaal | | -148 | - | - |



Bijlage 2 Ontwikkeling raming uitgaven kinderopvangtoeslag 2013

42

| Datum | Nota | Mutatie (in € mln.) | Raming (in € mln.) | Reden mutatie |
|-------------------|--|------------------------|-----------------------|--|
| 6 juni 2011 | Brief <i>Kinderopvangtoeslag 2012</i> | - | 2.710 | - |
| 20 september 2011 | Begroting SZW 2012 | +55 | 2.765 | Ramingsbijstelling op basis van nieuwe gegevens en technische mutatie berekening kinderopvangtoeslag bij belastingdienst. |
| 18 september 2012 | Begroting SZW 2013 | -87 | 2.678 | Ramingsbijstelling op basis van nieuwe gegevens |
| 30 mei 2013 | 1 ^{ste} suppletoire SZW 2013 | -178 | 2.500 | Vier redenen: - Bijstelling op grond van het dalende gebruik in 2012 (- € 221 miljoen). - Aanpassing berekening kinderopvangtoeslag landen buiten de EU (-/- € 0,7 miljoen). - Verruiming mogelijkheid om met terugwerkende kracht kinderopvangtoeslag over 2012 en 2013 aan te vragen (€ 30,0 miljoen). - Afschaffing reiskostenaftrek leidt tot lagere inkomens en daardoor hogere kinderopvangtoeslag (€ 14 miljoen) |
| 29 november 2013 | 2 ^{de} suppletoire SZW 2013 | -138 | 2.362 | Vijf redenen: - bijstelling voor de loon- en prijsontwikkeling 2013 (€ 7,3 miljoen). - Nabetaaling op de afrekening over 2012 (€ 0,459 miljoen). - Bijstelling op basis van uitvoeringsinformatie over de eerste zes maanden van 2013 (-/- € 150,0 miljoen). - Overboeking naar Financiën in verband met uitvoeringskosten terugwerkende kracht kinderopvangtoeslag (-/- € 2,012 miljoen). - De aanpassing van de kinderopvangtoeslagtabel, onderdeel van de Begrotingsafspraken 2014, leidt tot hogere uitgaven kinderopvangtoeslag in 2013 omdat de kinderopvangtoeslag vooraf wordt uitbetaald (€ 6,538 miljoen) |
| 21 mei 2014 | Jaarverslag SZW 2013 | -40 | 2.322 | Geen specifieke reden opgegeven |
| | Totaal | -388 | - | - |



Gebruikte afkortingen

43

| | |
|------|---|
| CBS | Centraal Bureau voor de Statistiek |
| CPB | Centraal Planbureau |
| SCP | Sociaal Cultureel Planbureau |
| SZW | (Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| VenJ | (Ministerie van) Veiligheid en Justitie |



Literatuur

Algemene Rekenkamer (2011). *Bezuinigingsmonitor 2011*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 758, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2013). *Aandachtspunten bij de begroting 2014 van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 750 IX, nr. 6. Den Haag: Sdu.

AZ (2012). *Verantwoordingsbrief 2012*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 633, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Besluit kinderopvang 2012. Besluit van 16 september 2011 tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkomingen in kosten kinderopvang in verband met het vastleggen van de verhouding tussen het aantal gewerkte uren en het aantal uren kinderopvang waarvoor kinderopvangtoeslag kan worden aangevraagd, het handhaven van de maximum uurprijs en het aanpassen van de inkomens- en percentagetabellen voor de kinderopvangtoeslag.

Besluit kinderopvang 2013. Besluit van 13 oktober 2012 tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkomingen in kosten kinderopvang in verband met het afbouwen van de vaste voet voor hoge inkomens in de kinderopvangtoeslagtabel voor het eerste kind, het proportioneel verhogen van de ouderbijdrage voor het eerste kind, het vastleggen van de verhouding tussen het aantal uren waarin gebruik wordt gemaakt van een voorziening die gericht is op arbeidsinschakeling of scholing, een opleiding of een cursus wordt gevolgd en het aantal uren waarvoor kinderopvangtoeslag kan worden aangevraagd en enige andere wijzigingen.

Besluit kinderopvang 2014. Besluit van 15 oktober 2013 tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag in verband met aanpassing van de kinderopvangtoeslagtabel voor het berekeningsjaar 2014.

Branchevereniging Kinderopvang (2013). *Factsheet Kinderopvang 2013*. z.pl.: eigen beheer.



Financiën (2009). Miljoenennota 2010, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 123, nr. 1. Den Haag: Sdu.

45

Financiën (2010). Miljoenennota 2011, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 500, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2011a). *18 miljard monitor*. Den Haag: Sdu.

Financiën (2011b). *Voorjaarsnota 2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 780, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2012). *30 miljard monitor*. Den Haag: Sdu.

Financiën (2013). *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2012*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 605, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2014). *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2013*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 930 IX, nr. 1. Den Haag: Sdu. 33 930 IX, nr.1

SZW (2011a). *Vragen van het lid Van Gent aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de ramingen kinderopvangtoeslag (ingezonden 22 april 2011).; Antwoord*. Kamervragen met antwoord 2010-2011, nr. 2532, Tweede Kamer. Den Haag: Sdu.

SZW (2011b). *Kinderopvangtoeslag vanaf 2012*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van SZW, d.d. 6 juni 2011. Kenmerk KO/2011/8502. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

SZW (2011c). *Antwoord op vragen naar aanleiding van voorhang ontwerpbesluit kinderopvangtoeslag*. Bijlage bij Eerste Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31 989 P. C

SZW (2011d). *Vaststelling van de begrotingsstaten van Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2012*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 000 XV, nr. 2. Den Haag: Sdu.

SZW (2012). *Vaststelling van de begrotingsstaten van Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2013*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 400 XV, nr. 2. Den Haag: Sdu.



SZW (2013a). *Jaarverslag en slotwet Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2012*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 605 XV, nr. 1. Den Haag: Sdu. 46

SZW (2013b). *Vaststelling van de begrotingsstaten van Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2014*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 750 XV, nr. 2. Den Haag: Sdu.

SZW (2013c). *Kinderopvang; Brief minister met de cijfers kinderopvang t/m 3e kwartaal 2013*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 322, nr. 226. Den Haag: Sdu.

SZW (2013d). *Kinderopvang; Brief minister bij aanbidding van ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit Kinderopvangtoeslag, in kader wettelijke voorhangprocedure*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31 322, nr. 214. Den Haag: Sdu.

SZW (2013e). *Kinderopvang; Brief minister over wijzigingen in kinderopvangtoeslag*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 322, nr. 220. Den Haag: Sdu.

SZW (2013f). *Nota van wijziging bij vaststelling van de begrotingsstaten van Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2014*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 750 XV, nr. 12. Den Haag: Sdu.

SZW (2014a). *Wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet, de Wet op het kindgebonden budget, de Wet werk en bijstand, de Wet inkomstenbelasting 2001, de Wet studiefinanciering 2000 en enige andere wetten in verband met hervorming en versobering van de kindregelingen (Wet hervorming kindregelingen); Nota n.a.v. het verslag*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 716, nr. 9. Den Haag: Sdu.

SZW (2014b). *Kinderopvang; Brief minister met de cijfers kinderopvang 2013*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 322, nr. 234. Den Haag: Sdu.

SZW (2014c). *Jaarverslag en slotwet Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2013*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 930 XV, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2012). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2013*;



Motie over vraaguitval in de kinderopvang. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33400 XV, nr. 39. Den Haag: Sdu.

47

Tweede Kamer (2013). *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën; Motie over het inzetten van de vrijgevallen structurele meevaller van 100 miljoen euro ten behoeve van de kinderopvangtoeslag.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 750, nr. 8. Den Haag: Sdu.

Wet Kinderopvang. Wet van 9 juli 2004 tot regeling met betrekking tot tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang