

Herzie arbeidseis kinderopvangtoeslag

In het kort

- De arbeidseis veroorzaakt problemen voor ouders en de uitvoering
- De arbeidseis werd ingevoerd om misbruik te voorkomen, maar is nu belemmerend voor toegang tot kinderopvang
- Mogelijke alternatieven zijn: arbeidseis verzwaren, minder toetsen, of afschaffen om toegankelijkheid te verbeteren

Jasper J. van Dijk

8 april 2024

Instituut
VOOR

Publieke
Economie

Aanleiding

Kabinet Rutte IV besloot om de kinderopvangtoeslag onafhankelijk te maken van het inkomen. Alle werkende ouders zouden vanaf 2027 recht krijgen op een tegemoetkoming van 96 procent in de kosten van de kinderopvang. Met het vallen van het kabinet is dit besluit op losse schroeven gekomen.

Op 11 april debatteert de commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer over de herziening van het financieringsstelsel voor de kinderopvang. De volledige Tweede Kamer – op het Forum van Democratie na – is van mening dat het onwenselijk is dat de kinderopvangtoeslag in zijn huidige vorm blijft bestaan (zie Motie van Maatoug en Grinwis, Kamerstuk 31 322, nr. 526). Maar zelfs als de lopende formatie snel wordt afgerond met een helder besluit over de kinderopvang zal het nog vele jaren duren voordat er een nieuw stelsel is ingevoerd.

In de tussentijd zijn er besluiten die niet kunnen wachten. Sinds de start van dit jaar kent de kinderopvangtoeslag een arbeidseis die zoals we laten zien zowel voor ouders als uitvoeringsinstanties problemen veroorzaakt. Om verdere schade te

voorkomen – bijvoorbeeld omdat ouders ten onrechte geen kinderopvangtoeslag aanvragen – moet deze eis worden herzien. Hier is haast bij. Dit voorjaar zal de invulling van de kinderopvangtoeslag voor komend jaar moeten worden bepaald.

In dit paper betogen we dat de arbeidseis voor de kinderopvangtoeslag moet worden herzien. Om dit te onderbouwen gaan we eerst in op de achtergrond en huidige werking van de eis. Vervolgens beschrijven we de gevolgen hiervan voor ouders in Nederland en de instanties die de regeling moeten uitvoeren, om te besluiten met mogelijke alternatieven inclusief de aanbeveling om de arbeidseis in haar volledigheid te schrappen. Ook als de Kamer om principiële redenen een tegemoetkoming in de kosten voor de kinderopvang wil voorbehouden aan kinderen met twee werkende ouders bevelen wij aan om ten minste de arbeidseis in haar huidige vorm te heroverwegen daar zij praktisch niet goed uitvoerbaar is en misstanden in de hand dreigt te werken.

Noot: De brief van MinSZW over kinderopvang op 5 april is niet meer meegenomen in dit stuk.



Totstandkoming arbeidseis en uren criterium

Door een combinatie aan factoren was met name de gastouderopvang kwetsbaar voor misbruik en oneigenlijk gebruik van de kinderopvangtoeslag. Dit constateerde de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst in 2009 (zie Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening [Pe F&D]). De gastouderopvang hanteerde geen vaste werkuren. Zowel ouders als gastouderbureaus hadden er belang bij om zoveel mogelijk uren kinderopvang te schrijven. En de Wet kinderopvang (Wko) maakte het mogelijk dat de overheid betaalt voor kinderopvang waarvoor ouders geen kosten hebben gemaakt (zie Pe F&D). Ten slotte bestond er geen beperking op het aantal uren opvang op basis van het aantal gewerkte uren.

In 2011 kondigen minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Kamp en staatssecretaris van Financiën Weekers aan het recht op

kinderopvangtoeslag te koppelen aan het aantal gewerkte uren, om het risico op fraude met en oneigenlijk gebruik van de kinderopvangtoeslag te verminderen (zie brief minSZW, Kamerstuk 31 322, Nr. 123). Dit ondanks een negatieve uitvoeringstoets die tweeënhalf jaar eerder staatssecretaris van Financiën De Jager hier nog van weerhield (zie Pe F&D).

Dit jaar heeft Rutte IV de koppeling met het aantal gewerkte uren weer losgelaten als onderdeel van de voorgenomen hervorming van de kinderopvangtoeslag. Wat resteert is de arbeidseis. De kinderopvangtoeslag is nog steeds alleen voor werkende ouders, maar een ouder hoeft praktisch gezien slechts één uur te hebben gewerkt in de voorgaande drie maanden om te voldoen aan de arbeidseis (zie uitwerking minSZW bij Kamerstuk 31 322, Nr. 512).

**Minister Kamp en staatssecretaris
Weekers voerden ondanks een negatieve
uitvoeringstoets een uren criterium in**

Gevolgen voor ouders en uitvoering

De huidige arbeidseis voor de kinderopvangtoeslag heeft een aantal negatieve effecten:

1 **Kinderen van niet-werkende ouders hebben het meeste baat bij kinderopvang, maar hebben nu geen toegang** (zie uitwerking minSZW). Wanneer kwetsbare kinderen meer gebruik maken van kinderopvang is dit goed voor kansengelijkheid, voorkomt het criminaliteit en helpt het onze economie groeien in de toekomst (zie Obama, 2015; Heckman 2010; Garcia et al. 2016; CPB & SCP, 2023).

2 **Het stelt te hoge eisen aan de uitvoering.** Het is nu praktisch niet mogelijk om te controleren of iemand werkt. Het is simpel om te toetsen of iemand in loondienst is, maar voor 10-20% van de werkende Nederlanders is geautomatiseerd toetsen niet mogelijk (zie brief minSZW, Kamerstuk 31 322, Nr. 512). Hoe bepaal je of deze mensen werken? Een uurtje werken eens in de drie maanden is zo over het hoofd gezien, maar had wel recht kunnen geven op de kinderopvangtoeslag. En er is een risico dat het recht op de toeslag bij bepaalde kwetsbare groepen eerder onduidelijk is dan bij andere.

Wanneer kwetsbare kinderen meer gebruik maken van kinderopvang is dit goed voor kansengelijkheid, voorkomt het criminaliteit en helpt het onze economie groeien in de toekomst

3

Voor ouders is het stelsel onduidelijk en complex. Voor sommige ouders bui-

ten loondienst vereist het een hele papierwinkel om te bewijzen dat ze voldoen aan de arbeidseis (zie brief minSZW, Nr. 512). Nu het urencriterium is afschaft neemt het aantal mogelijke complexe grensgevallen toe. Mensen waarbij een klein beetje werk recht kan geven op veel toeslag. Neem bijvoorbeeld mensen die af en toe iets op marktplaats verkopen. Dat kan prima een uurtje per maand kosten. Denken die mensen dat ze recht hebben op kinderopvangtoeslag? Zeker nu de belastingdienst actiever gaat controleren op inkomsten uit online-verkopen? En als deze mensen denken dat ze recht hebben op deze toeslag, is dit dan terecht? Ik moet u het antwoord in ieder geval schuldig blijven.

4

Onduidelijkheid kan zorgen voor niet-gebruik en terugbetalingen. Als ouders

zich vergissen en gepakt worden, betekent dat ze de ontvangen toeslag volledig moeten terugbetalen. Dit zijn volgens de minister vaak grote bedragen (zie uitwerking minSZW). Dit kan ouders van kwetsbare kinderen ervan weerhouden

om een toeslag aan te vragen, terwijl de partner van de tandarts het gokje gewoon kan wagen.

Als ouders zich vergissen en gepakt worden, moeten ze de ontvangen toeslag volledig terugbetalen

5

De makkelijk te omzeilen arbeidseis werkt schijnconstructies in de hand.

Als de overheid deze regeling in stand houdt zullen er snel genoeg creatieve ondernemers zijn die ouders een uitzendbaantje van een uurtje per maand gaan aanbieden. Waarbij ze deze mensen waarschijnlijk fors laten betalen voor het genoeg. Sterker nog, dit kan – wanneer de markt minder krap wordt – een service worden van de kinderopvang. Kom een uurtje met je kind spelen voor een toeslag.

Alternatieven

Wanneer de arbeidseis in haar huidige vorm in stand wordt gehouden is het slechts een kwestie van tijd tot er schrijnende gevallen ontstaan of aan het licht komen. Er moet op korte termijn worden gezocht naar een alternatief. Dit kan niet wachten tot het hele toeslagensysteem is herzien.

Er zijn drie mogelijkheden om de arbeidseis aan te passen. Er kan voor worden gekozen om (1) de arbeidseis zwaarder te maken, bijvoorbeeld door opnieuw een uren-criterium in te stellen, (2) de eis minder te toetsen, bijvoorbeeld steekproefsgewijs of alleen bij bepaalde doelgroepen, of (3) de arbeidseis (gedeeltelijk) af te schaffen.

Tabel 1 geeft een indicatie van het effect van iedere optie op vijf dimensies. Namelijk: In welke mate draagt de optie bij aan *kansengelijkheid*, hoe eenvoudig is de optie waarschijnlijk *uitvoerbaar*, hoe *begrijpelijk* is de optie voor de ouders, hoe klein is de kans op grote terugvorderingen (*zekerheid*) en hoeveel *voorrang* krijgen *werkenden*.

De arbeidseis verzwaren


























Door de arbeidseis te verzwaren krijgen werkende ouders prioriteit bij de ver-

deling van de beperkt beschikbare kinderopvang. Dit sluit goed aan bij het oorspronkelijke doel van de kinderopvangtoeslag: meer arbeidsparticipatie door betaalde kinderopvang. Het verzwaren van de arbeidseis sluit echter minder goed aan bij het belang van dat kind, dat tegenwoordig steeds meer aandacht krijgt.

De redenering bij het invoeren van het uren-criterium is achterhaald. De zorgen van misbruik door de gastoudersopvang zijn enorm verminderd. En het idee uit die tijd dat het verstrekken van een kinderopvangtoeslag aan niet-werkende ouders slechts een overheidssubsidie is voor vrijetijdsbesteding, houdt vanuit het perspectief van het kind geen stand.

Het verzwaren van de arbeidseis lost de geschetste problemen met de arbeidseis slechts deels op. Toen de arbeidseis nog een uren-criterium was, zorgde deze regeling ook al voor onzekerheid bij ouders en was het controleren van het


Tabel 1: Effect van verschillende alternatieven voor de arbeidseis

				
	Huidige arbeidseis	Uren-criterium	Vooraf toetsen	Arbeidseis afschaffen
Kansengelijkheid				
Uitvoerbaarheid				
Begrijpelijkheid				
Zekerheid				
Voorrang werkenden				

Bron: IPE-analyse.


aantal gewerkte uren voor sommige groepen ook al complex. Daarbij zal het verzwaren van de arbeidseis in de weg staan van vervolgstappen om hoge terugvorderingen te voorkomen.

Vooraf toetsen

 Het versimpelen van de uitvoering, bijvoorbeeld door alleen steekproefsgewijs te toetsen lost ook slechts een deel van het probleem op. Er kan bijvoorbeeld voor gekozen worden om bij slechts een deel van de ouders aanvullende informatie op te vragen wanneer de toeslag wordt aangevraagd. Als voor ouders (en de ouders waarbij niet wordt getoetst) vervolgens vooraf duidelijk wordt dat ze de komende tijd recht hebben op de kinderopvangtoeslag vermindert dit de onzekerheid voor ouders. Maar de complexiteit blijft

bestaan, waardoor een deel van de ouders er nooit op gerust zal zijn en mogelijk ten onrechte geen toeslag aanvraagt. Daarnaast blijft het onderscheid tussen wel en niet werken moeilijk uitlegbaar en blijft het risico op schijnconstructies bestaan.

Arbeidseis afschaffen

 De resterende optie is het afschaffen van de arbeidseis. Dit maakt het stelsel een stuk eenvoudiger, ondersteunt kwetsbare kinderen en is te betalen uit de bestaande reservering voor 2025.

Er is in 2025 budgettaire ruimte om de arbeidseis af te schaffen. Het is de vraag wat er nog van de plannen van Rutte IV om de kindervangtoeslag inkomsensafhankelijk te maken overeind blijft, maar er staat op dit moment nog extra geld in de boeken voor kinderopvang in 2025.

Er wordt gesproken over een verhoging van de kinderopvangtoeslag, maar dit geldt is ook ruim voldoende om de kosten voor de overheid te dekken wanneer meer kinderen met een niet-werkende ouder naar de opvang gaan.

Binnen de plannen van Rutte IV is er ruimte voor het afschaffen van de arbeidseis als hogere inkomens hogere bijdragen gaan betalen. Wanneer het volgende kabinet de plannen van Rutte IV volledig doorzet ontstaat er extra krapte bij de kinderopvang als daarop aanvullend ook de arbeidseis wordt afgeschaft. Rutte IV wil namelijk de kinderopvangtoeslag verhogen naar 96% voor alle ouders. Hierdoor kan het te druk op de opvang en te duur voor de overheid worden. Hier kan aan tegemoet gekomen worden door huishoudens die meer dan 80.000 euro per jaar verdienen een hogere bijdrage te vragen. Dan zal de vraag naar kinderopvang afnemen bij deze groep af en kan van de besparing het afschaffen van de arbeidseis worden betaald (zie uitwerking minSZW).

Door huishoudens die meer dan 80.000 euro per jaar verdienen een hogere bijdrage te vragen kan het afschaffen van de arbeidseis worden ingepast

Het afschaffen van de arbeidseis laat nog voldoende ruimte voor de politieke discussie over de invulling van het kinderopvangstelsel. Moet deze toeslag rechtstreeks naar de kinderopvanginstellingen? Moet de toeslag inkomensonafhankelijk worden? Of moet de kinderopvang een publieke voorziening worden zoals de basisschool? Deze keuzes zijn allemaal nog mogelijk, ook na het afschaffen van de arbeidseis. Maar het kan zo nog tien jaar duren voor dit duidelijk is, dus laten we daar niet op wachten.

Bronnen

CPB en SCP (2023) Herziening financieringsstelsel kinderopvang

Garcia, Heckman, Leaf and Prados (2016) The life-cycle benefits of an influential early childhood program

Heckman (2010) The Rate of Return to the High/Scope Perry Preschool Program

Maatoug en Grinwis (2024) Motie over verder werken aan voorstellen voor inkomensonafhankelijke en inkomensafhankelijke directe financiering van kinderopvang, Kamerstuk 31 322, nr. 526

Obama (2015) The economics of EC investments

Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (2024) Blind voor mens en recht, rapport

De minister van sociale zaken en werkgelegenheid en Staatssecretaris van financiën (2011) Aanpak fraude en oneigenlijk gebruik kinderopvangtoeslag (2011), Kamerstuk 31 332, nr. 123

De ministers van sociale zaken en werkgelegenheid, van onderwijs, cultuur en wetenschap en voor primair en voortgezet onderwijs en de staatssecretaris van financiën (2023) Stand van zaken herziening financieringsstelsel kinderopvang, Kamerstuk 31 322, nr. 512

De ministers van sociale zaken en werkgelegenheid, van onderwijs, cultuur en wetenschap en voor primair en voortgezet onderwijs en de staatssecretaris van financiën (2023) Uitwerking bij aanpassingen voor het concept-stelselontwerp, bijlage bij Kamerstuk 31 322, nr. 512

