

Vergaderjaar 2002–2003

28 680

Emancipatie en Familiezaken 2003

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 april 2003

Tijdens de behandeling van de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Tweede Kamer, 2002–2003, 12 december, 33-2458) is door staatssecretaris Phoa als reactie op vragen van de heer Van der Vlies een notitie toegezegd over een aantal toekomstscenario's rond de tegemoetkomingen voor de kosten van kinderen. Tijdens het vragenuurtje van 18 februari 2003, is deze toezegging door minister De Geus herhaald.

Aanleiding voor de discussie was het bestaande verschil in voorzieningen voor werkende ouders die de zorg voor kinderen (deels) uitbesteden en niet-werkende ouders die zelf voor de kinderen zorgen. In dat licht wil ik hier een drietal scenario's voor de toekomst schetsen: het *verzorgings-scenario* waarin ouders een budget krijgen om zelf te besteden, het *arbeidsscenario* waarin de nadruk ligt op het ondersteunen van de combinatie van arbeid en zorg en het *gemengd scenario* waarin arbeid in combinatie met zorg meer wordt gefaciliteerd dan alleen zorg.

De verzorgingskostenscenario's in het licht van de discussies in het verleden

De hierboven geschetste verzorgingskostenscenario's trekken de lijnen door van een discussie die in Nederland al zo'n dertig jaar geleden begon. Vanaf de jaren vijftig tot aan het midden van de jaren zeventig was de Nederlandse verzorgingsstaat eenduidig georganiseerd rond de kostwinner en diens fulltime huisvrouw. De arbeidswetgeving, het belastingstelsel en de sociale zekerheid waren erop gericht dat één ouder (in de praktijk de man) de kost kon verdienen voor zichzelf, zijn partner (de vrouw) en de kinderen. Via de inkomensbescherming van de kostwinner werd het de afhankelijke partner mogelijk gemaakt zich geheel te wijden aan het huishouden en de verzorging van de kinderen.

In dezelfde periode ontstond echter steeds meer kritiek op de beperkingen van een samenleving met de kostwinner als uitgangspunt en norm. Steeds meer vrouwen volgden een hogere opleiding en wilden in het verlengde daarvan een zelfstandige maatschappelijke positie kunnen verwerven en deelnemen aan de arbeidsmarkt. Dat leidde enerzijds tot een pleidooi voor grotere (financiële) zelfstandigheid van vrouwen via een rechtstreekse honorering door de overheid van hun onbetaalde verzorgingsarbeid (het «huisvrouwen- of zorgloon»). Anderzijds eiste de opkomende vrouwenbeweging het slechten van belemmeringen voor vrouwen om volwaardig te participeren op de arbeidsmarkt. In de eerste emancipatienota van de overheid uit 1977 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1976–1977, 14 496, nrs. 1–2) zijn beide lijnen te herkennen.

In de daaropvolgende jaren kwam het accent in het beleid te liggen, zo laat het Emancipatiebeleidsplan uit 1985 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1984–1985, 19 052, nrs. 1–2) zien, op het wegnemen van hindernissen voor vrouwen om (economische) zelfstandigheid te bereiken via betaalde arbeid. Dit temeer daar de bijkomende maatschappelijke voordelen van een grotere arbeidsdeelname van vrouwen steeds meer werden onderkend: een ruimer arbeidsaanbod, een grotere belasting- en premie-opbrengst, een breder financieel draagvlak in gezinnen en een (daardoor) verminderd beroep op sociale voorzieningen.

Dit leidde tot een hernieuwd debat over de koers van het beleid. De vraag was of de keuzevrijheid van vrouwen en herwaardering van zorgarbeid niet méér gediend zouden zijn met een algemene overheidssteun voor de verzorging van kinderen in plaats van een specifieke bijdrage in de kosten van kinderopvang. Ouders (moeders) zouden dan zelf kunnen kiezen: (gedeeltelijke) verzorging door een kinderopvanginstelling en/of verzorging door één van de ouders (de moeder) thuis.

In de jaren negentig zette de overheid haar beleid ter ondersteuning en bevordering van de arbeidsparticipatie van vrouwen voort. Behalve op het wegnemen van belemmeringen richtte het beleid zich steeds meer op het faciliteren van de combinatie van arbeid en zorg. Het werd, gezien de ontgroening en vergrijzing, van steeds groter belang geacht dat zoveel mogelijk vrouwen actief waren op de arbeidsmarkt. Om arbeidsdeelname niet ten koste te laten gaan van onbetaalde arbeid, werd ingezet op regelingen (verlof en deeltijdarbeid) die ruimte creëren voor zorg, maar wel binnen het kader van de betaalde arbeid.

Recentelijk heeft de discussie weer een impuls gekregen door nieuwe ideeën over levensloopbeleid. Niet alleen is «keuzevrijheid» daarin een centraal begrip, ook de waarde van onbetaalde arbeid wordt onderstreept. Het zou mogelijk moeten zijn om betaalde arbeid tijdelijk te combineren met – of te verwisselen voor – scholing, zorg of ontspanning. Wat betreft de zorg voor kinderen zou niet alleen het uitbesteden van zorg, maar ook het zelf zorgen tijdens een bepaalde periode gefacilieerd moeten worden.

De eerdergenoemde drie scenario's vertegenwoordigen elk een positie in de discussie. Het «*verzorgingsscenario*» faciliteert optimaal de keuzevrijheid tussen zelf zorgen voor jonge kinderen en het (deels) uitbesteden van deze zorg. Het «*arbeidsscenario*» faciliteert, uitgaande van de centrale rol van betaalde arbeid, het buitenshuis werken van ouders met jonge kinderen door het bieden verlofregelingen voor het verrichten van onbetaalde zorg voor kinderen en financiële bijdragen voor het uitbesteden van zorg voor kinderen. Het «*gemengdscenario*» faciliteert zowel zelf zorgen als uitbesteden van zorg, maar bouwt prikkels in die verleiden tot een keuze voor het laatste (i.c. betaalde arbeid).

Positionering van het huidige stelsel

In het huidige stelsel bestaan er verschillende voorzieningen die tegemoetkomen in de verzorgingskosten voor kinderen. Voor ouders die arbeid en zorg voor kinderen tot 12 jaar combineren bestaat recht op de fiscale combinatiekorting van € 214 per jaar (per persoon). Ouders die opvang uitbesteden krijgen vanaf 2004 in het wetsvoorstel Wbk recht op een inkomensafhankelijke subsidie. Deze varieert, afhankelijk van het inkomen, bij vier dagen opvang van € 350 tot bijna € 6000 voor één kind van 0–4 jaar. Het verschil in de vergoeding tussen zelf zorgen en het gebruik van kinderopvang is dus groot.

Daar tegenover staat dat er nog een aantal indirecte voordelen voor niet werkende partners bestaan. Deze zijn niet exclusief gericht op niet-werkende partners die voor de kinderen zorgen, maar leveren ook voor deze groep een financieel voordeel op. Ik denk hierbij aan de algemene heffingskorting waar zowel werkende als niet-werkende partners individueel recht op hebben. De algemene heffingskorting verschaft daarmee ook inkomen aan personen die niet werken en zelf voor de kinderen zorgen (€ 1766 per jaar). Daarnaast hebben huishoudens waarin een partner voor de kinderen zorgt ook een groter voordeel van inkomensafhankelijke regelingen. Deze regelingen (huursubsidie, tegemoetkomingen studiekosten) zijn op grond van draagkrachtoverwegingen gebaseerd op het huishoudensinkomen. Huishoudens met een niet-werkende partner hebben hiervan een relatief groot profijt. Dit geldt ook voor het betalen van premies volksverzekeringen en belastingen. Deze zijn gebaseerd op de individuele draagkracht. Wanneer er tijdelijk geen inkomen is, vindt er geen heffing plaats terwijl er wel rechten bestaan of worden opgebouwd (AOW opbouw, AWBZ verstrekkingen, overheidsvoorzieningen). Tenslotte profiteren niet-werkende partners van een lage ZFW premie omdat geen procentuele premie verschuldigd is. Dit alles maakt dat het huidige systeem gekarakteriseerd kan worden als een *gemengd scenario*.

Scenario's voor verzorgingskosten

Een nieuw toekomstgericht stelsel zou mijns inziens aan de volgende uitgangspunten moeten voldoen:

- Ouders moeten kunnen kiezen: de keuze tussen zelf zorgen of het (deels) uitbesteden van zorg moet een reële keuze zijn, ook voor de lagere inkomens
- Werk moet lonend zijn voor mannen en vrouwen. In het licht van de ontgroening en vergrijzing is het op langere termijn van belang dat de arbeidsparticipatie stijgt. Het stelsel voor de lange termijn moet geen armoedeval bevatten.
- Het stelsel moet betaalbaar zijn, wat overigens niet betekent dat het huidige kostenniveau zonder meer maatgevend is voor de lange termijn. De geschetste toekomstscenario's kunnen bijdragen aan een discussie over de wenselijkheid en noodzaak van andere kostenniveaus.
- Het stelsel moet eenvoudig zijn: niet te veel regelingen, niet te veel differentiatie. Dit schept duidelijkheid, voorkomt niet-gebruik en beperkt de administratieve lasten.

Zonder op voorhand keuzes te willen maken is het goed om concreet te maken hoe op basis van deze uitgangspunten de voorzieningen voor de kosten van kinderen op de lange termijn vormgegeven zouden kunnen worden. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen onderhoudskosten en verzorgingskosten. Onderhoudskosten zijn uitgaven die gezinnen doen voor het levensonderhoud en de studie van de kinderen, zoals thans (ten dele) gedekt door kinderbijslag, de fiscale kinderkorting

en de tegemoetkoming studiekosten. Verzorgskosten zijn uitgaven die gezinnen doen voor de zorg van kinderen. Het gaat hierbij zowel om de kosten van het uitbesteden van zorg (formele en informele kinderopvang) als om de kosten van zelf zorgen. Op het onderscheid tussen formele en informele opvang wordt hier verder niet ingegaan. Het zelf zorgen voor kinderen door niet-werkende ouders (of parttime werkende ouders) levert verzorgingskosten op doordat inkomen uit arbeid wordt misgelopen (opportunity costs). De overheid verstrekt thans een tegemoetkoming in de verzorgingskosten via de Wbk en de combinatiekorting. Daarnaast bestaat er een fiscale faciliteit voor ouderschapsverlof.

Verzorgingsscenario: Alle ouders met zorg voor kinderen ontvangen een zorguitkering van de overheid. In deze situatie ontvangen alle ouders met jonge kinderen een bijdrage van de overheid om de kosten van de zorg voor kinderen te dekken (persoonsgebonden budget). Deze bijdrage kan ook inkomensafhankelijk worden gemaakt. De ouders beslissen zelf hoe dit geld wordt besteed: zelf zorgen en dus arbeidsinkomen mislopen of zorg uitbesteden. Dit biedt ouders maximale vrijheid in de besteding. Voorwaarde is wel dat de uitkering voldoende is om ook de duurste keuze, het gebruik van kinderopvangvoorzieningen, mogelijk te maken. Ook kinderopvang moet voor iedereen toegankelijk blijven.

Arbeidsscenario: Alleen ouders die werk en de zorg voor kinderen combineren ontvangen een overheidsbijdrage. In dit scenario wordt de keuze om zelf voor de kinderen te zorgen niet financieel ondersteund. Arbeidsparticipatie staat voorop. Dit betekent dat de kosten van uitbesteden van zorg (inkomensafhankelijk) worden gecompenseerd waardoor de kinderopvang voor alle werkenden toegankelijk is. Daarnaast bestaan er mogelijkheden om de arbeidsduur aan te passen en bestaan er verloffaciliteiten voor werkenden. Hiermee ontstaat een breed scala aan mogelijkheden: deeltijdarbeid van één van beide partners of van beide partners, uitbesteden van zorgtaken of tijdelijk niet werken zonder dat de arbeidsrelatie wordt beëindigd. Met het doorbreken van de traditionele taakverdeling tussen mannen en vrouwen rond arbeid en zorgtaken worden de mogelijkheden van flexibel combineren nog verder vergroot. Nederland is wat dit betreft toe aan nieuwe afspraken. De campagne «Mannen in de hoofdrol» levert hieraan een bijdrage. Met een (nog te ontwikkelen) levensloopregeling kunnen werknemers zelf sparen voor de financiering van het zorgverlof. De overheid kan daarvoor gunstige randvoorwaarden scheppen en tevens een financiële bijdrage leveren bij het opnemen van verlof.

Gemengd scenario: Ouders met de zorg voor kinderen worden ondersteund maar werkende ouders méér dan niet-werkende ouders. De overheid verschaft in dit scenario een bijdrage in de kosten van het zelf zorgen. Dit vormt een tegemoetkoming in de kosten van het gemiste arbeidsinkomen. Deze bijdrage is wel dusdanig dat werk aantrekkelijker blijft. De tegemoetkoming voor het uitbesteden van zorg en verlof ligt daarom hoger dan de tegemoetkoming voor het zelf zorgen. Binnen de huidige regelingen zou de keuzevrijheid van ouders bijvoorbeeld vergroot kunnen worden door het verhogen van de algemene voorziening voor de combinatie van arbeid en zorg (de combinatiekorting). Hiervan profiteren zowel gezinnen waarin een van beide ouders zelf zorgt als gezinnen die de zorg uitbesteden. Omdat tweeverdieners twee maal recht hebben op de combinatiekorting, wordt participatie ook extra beloond. In dit scenario passen ook de mogelijkheden om de arbeidsduur aan te passen, verloffaciliteiten voor werkenden en een levensloopregeling waarmee werknemers kunnen sparen voor verlof.

Onderstaand overzicht geeft een globale schets van de effecten van de verschillende scenario's ten opzichte van de huidige situatie. Deze effecten treden op bij beleidsintensivering in de richting van de respectievelijke scenario's.

	Verzorgings- scenario	Arbeids- scenario	Gemengd Scenario
Keuzevrijheid	+	–	+
Effect op inkomens gezinnen met kinderen			
– alleenverdieners	+	0	+
– tweeverdieners	0	+	+
Arbeidsparticipatie vrouwen	–	+	+
Aandeel mannen in zorgtaken	–	+	+
Overheidsbudget	–	+	+/-
Eenvoud van het systeem	+	–	–

Een inkomensafhankelijk persoonlijk budget zoals geschetst in het *verzorgingsscenario* vergroot de keuzevrijheid van ouders en is eenvoudig in de uitvoering (met name de inkomensafhankelijke uitkering). Ten opzichte van de huidige situatie is dit scenario aanzienlijk duurder.

Een inkomensafhankelijk persoonlijk budget waaruit alle ouders, werkend en niet-werkend, 3 dagen kinderopvang kunnen financieren kost ca. € 13 mld. In de WBK systematiek wordt in totaal € 1.9 mld. gefinancierd door ouders, werkgevers en overheid. Bij een inkomensafhankelijk persoonlijk budget komen al deze kosten voor rekening van de overheid. Een inkomensafhankelijk persoonlijk budget, vergelijkbaar met de Wbk, voor alle ouders is goedkoper (ca. € 9 mld.). In dit geval betalen ouders ook een deel van de verzorgingskosten.

Afhankelijk van de precieze vormgeving van het stelsel verandert er bij een inkomensafhankelijk persoonlijk budget weinig aan de financiële positie van ouders die gebruik maken van kinderopvangvoorzieningen. Alle andere ouders gaan er aanzienlijk in inkomen op vooruit. Het hogere inkomen zorgt ervoor dat er met name voor vrouwen minder (financiële) reden is om te blijven werken. De arbeidsparticipatie van met name vrouwen zal dus dalen. Dit gaat naar verwachting vooral om lager opgeleide vrouwen, die op dit moment al meer dan gemiddeld kiezen voor een traditionele taakverdeling. Een inkomensafhankelijk persoonsgebonden budget zorgt voor een extra marginale druk wat negatieve effecten heeft op de arbeidsparticipatie. In tegenstelling tot de tegemoetkoming in de Wbk is het persoonsgebonden budget niet gebonden aan een bestedingsdoel. Het wordt daardoor aantrekkelijker om het geld te gebruiken voor goedkopere vormen van kinderopvang. De zorgtaken zullen in dit scenario vooral bij vrouwen terecht komen en blijven.

Het *arbeidsscenario* richt zich volledig op de combinatie van arbeid en zorg. De keuze om zelf te zorgen wordt niet gefacilieerd, waarmee de keuzevrijheid beperkt wordt. Het bestaan van verschillende regelingen met hun eigen financieringsmodaliteiten maakt de uitvoering complexer. De inkomensvoordelen slaan neer bij de tweeverdieners met kinderen. Omdat zelf zorgen niet wordt gefacilieerd, draagt dit scenario maximaal bij aan de groei van het arbeidsaanbod. Zorgtaken en huishoudelijke taken zullen vaker worden uitbesteed. Omdat vrouwen een groter deel van hun tijd aan betaalde arbeid besteden wordt de druk op mannen groter om meer tijd aan zorgtaken te besteden. De omvang van de effecten is afhankelijk van de mate waarin arbeid voor gezinnen met kinderen financieel aantrekkelijker wordt gemaakt. De hogere arbeidsparticipatie is gunstig voor het overheidsbudget. Doordat deze opbrengst

op langere termijn hoger is dan de directe kosten van het scenario, is het effect op het overheidsbudget positief.

Het *gemengd scenario* vergroot de keuzevrijheid, maar minder dan in het *verzorgingsscenario*. Evenals in het *arbeidsscenario* is het stelsel in de uitvoering ingewikkeld. Veel regels betekent een grote uitvoeringsorganisatie. Het scenario levert een inkomensverbetering op voor werkende en niet-werkende ouders. Evenals in het *verzorgingsscenario* zorgt de extra inkomensondersteuning van de ouders voor een lagere arbeidsparticipatie. De effecten zijn echter wel kleiner. Bovendien wordt het combineren van arbeid en zorg financieel aantrekkelijker doordat tweeverdieners een dubbel voordeel hebben van de combinatiekorting. Dit kan een positief effect hebben op de arbeidsparticipatie. Er van uitgaande dat door een juiste inzet van instrumenten de arbeidsparticipatie per saldo stijgt, kan dit bijdragen aan een betere verdeling van zorgtaken. Een hogere participatie is op lange termijn gunstig voor het overheidsbudget. Hiermee kan de inkomensondersteuning voor niet-werkende partners gefinancierd worden. De uiteindelijke effecten op het overheidsbudget zijn op voorhand niet duidelijk.

Scenario's voor onderhoudskosten

Op dit moment bestaan er verschillende regelingen die een tegemoetkoming bieden in de onderhoudskosten van kinderen. Er bestaat een inkomensafhankelijke basisvoorziening (de kinderbijslag), aangevuld met inkomensafhankelijke tegemoetkomingen via de fiscale kinderkortingen. Deze regelingen dekken niet alle uitgaven die ouders doen voor hun kinderen. Gedachte hierachter is dat het opvoeden van kinderen op de eerste plaats een eigen verantwoordelijkheid is van de ouders met de financiële consequenties van dien. De overheid komt de ouders daarin tegemoet en legt daarbij de nadruk op ondersteuning van de lagere inkomens. Ouders met studerende kinderen hebben recht op inkomensafhankelijke tegemoetkomingen. Op minimumniveau zijn deze tegemoetkomingen kostendekkend.

De bestaande regelingen voor onderhoudskosten zouden vereenvoudigd kunnen worden door de regelingen te integreren. Er ontstaat dan één, gedeeltelijk inkomensafhankelijke, regeling. Het inkomensafhankelijke deel is de huidige kinderbijslag, het inkomensafhankelijke deel zijn de huidige kinderkortingen. Door het inkomensafhankelijke deel te verhogen wordt de positie van lagere en middeninkomens meer ondersteund. Dit betekent een verbetering voor gezinnen met kinderen die door onvoorziene omstandigheden aangewezen raken op een lager inkomen of minimum inkomen. Het verschil in bestedingsmogelijkheden tussen gezinnen in de bijstand met en zonder kinderen wordt hiermee verkleind. Door deze verhoging is minder maatwerk nodig in de vorm van gemeentelijk inkomensbeleid. Er hoeft minder vaak een beroep te worden gedaan op de bijzondere bijstand.

Wanneer de inkomensafhankelijke vergoeding substantieel wordt verhoogd, is het verder denkbaar dat de tegemoetkomingen voor studiekosten verlaagd of zelfs afgeschaft worden. Voor ouders met studerende kinderen betekent dit per saldo geen achteruitgang. Voor ouders met jongere niet-studerende kinderen en een laag inkomen betekent dit een reële verbetering. Op deze wijze bestaat er op termijn nog maar één regeling waarmee de overheid een tegemoetkoming biedt in de onderhoudskosten van kinderen. Deze integratie en uitbreiding van de bestaande regelingen voor onderhoudskosten is in alle hierboven beschreven scenario's voor zorgkosten mogelijk. In het eerste scenario zou er zelfs één regeling gemaakt kunnen worden voor zowel zorg- als onderhoudskosten.

Een dergelijke generieke regeling voor onderhoudskosten is duurder dan het bieden van maatwerk. Verder krijgen veel meer ouders dan nu te maken met het afbouwen van de tegemoetkoming bij een toename van het inkomen. Deze hogere marginale druk remt de arbeidsparticipatie. Een inkomensvooruitgang, bijvoorbeeld door het aanvaarden van een baan, levert minder financieel voordeel op. Het probleem is verder dat de bestaande regelingen onderscheid maken op basis van de kosten die gemaakt worden. Negatieve inkomenseffecten kunnen alleen worden vermeden wanneer de nieuwe overheidsbijdrage uitgaat van de hoogste bedragen. Daarnaast speelt het probleem dat bijvoorbeeld de tegemoetkoming studiekosten pas hoger in het inkomensgebouw begint af te lopen. Dit betekent dat negatieve inkomenseffecten alleen voorkomen kunnen worden wanneer de inkomensafhankelijke overheidsbijdrage ook pas afneemt vanaf dit inkomensniveau. Dit brengt hoge kosten met zich mee.

De korte en lange termijn

In de afgelopen jaren hebben bij de voorzieningen die gericht zijn op de ondersteuning van gezinnen met kinderen de doelstellingen van de overheid om de arbeidsparticipatie te vergroten centraal gestaan. Niettemin zijn er in het huidige stelsel ook elementen te vinden die de verzorging van kinderen centraal stellen. Nieuwe voorzieningen zoals voorstellen voor een levensloopregeling maken het mogelijk betaalde arbeid tijdelijk te combineren met -of te verwisselen voor- de zorg voor kinderen.

De scenario's maken duidelijk dat er een spanning bestaat tussen het bevorderen van de arbeidsparticipatie en het ondersteunen van de keuze om zelf voor de kinderen te zorgen. Tegelijkertijd maakt de toenemende behoefte aan kinderopvang duidelijk dat de keuze voor arbeid steeds meer vanzelfsprekend is geworden. De opvattingen anno 2003 over werken en kinderen zijn niet meer te vergelijken met die uit het kostwinnerstijdperk.

Het uitbreiden van voorzieningen gaat echter altijd gepaard met kosten. Of we deze willen betalen hangt af van de prioriteiten die we stellen. De scenario's die hier zijn beschreven kunnen een hulpmiddel zijn om de prioriteiten helder te krijgen.

Op korte termijn staat invoering van de Wbk op de agenda. Dit betekent een overstap van aanbodfinanciering naar vraagfinanciering. Dit versterkt de positie van ouders en vergroot hun keuzevrijheid.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. J. de Geus

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
K. L. Phoa