

Internationale vergelijking kindregelingen

Nederland kent een uitgebreid en historisch gegroeid stelsel van kindregelingen dat aan ouders financiële ondersteuning geeft. In het regeerakkoord Bruggen Slaan is besloten de kindregelingen te hervormen en te versoberen. Oogmerk van de hervorming is het stelsel te vereenvoudigen, de arbeidsparticipatie te verhogen en inkomensondersteuning te bieden waar die het hardst nodig is. Deze notitie geeft een beschrijving van het huidige stelsel van kindregelingen in relatie tot omliggende landen.

De opbouw van de notitie is als volgt. Allereerst zal in het eerste onderdeel de plaats van Nederland voor wat betreft collectieve uitgaven aan ondersteuning van gezinnen met kinderen in internationaal perspectief worden geplaatst. In internationaal vergelijkbare statistieken van publieke uitgaven aan het ondersteunen van gezinnen met kinderen worden alleen directe regelingen in de sociale zekerheid meegenomen. Zoals zal blijken biedt dit geen volledig beeld. Een andere manier om hier mee om te gaan en toch een internationale vergelijking te kunnen maken is door naar uitkomsten te kijken. Dit kan door te kijken naar kindwelzijn, armoede onder kinderen, arbeidsparticipatie, en arbeidsproductiviteit bij mannen en vrouwen (met en zonder kinderen). Onderdeel twee gaat hierop in.

1. Overheidsuitgaven aan ondersteuning van gezinnen met kinderen

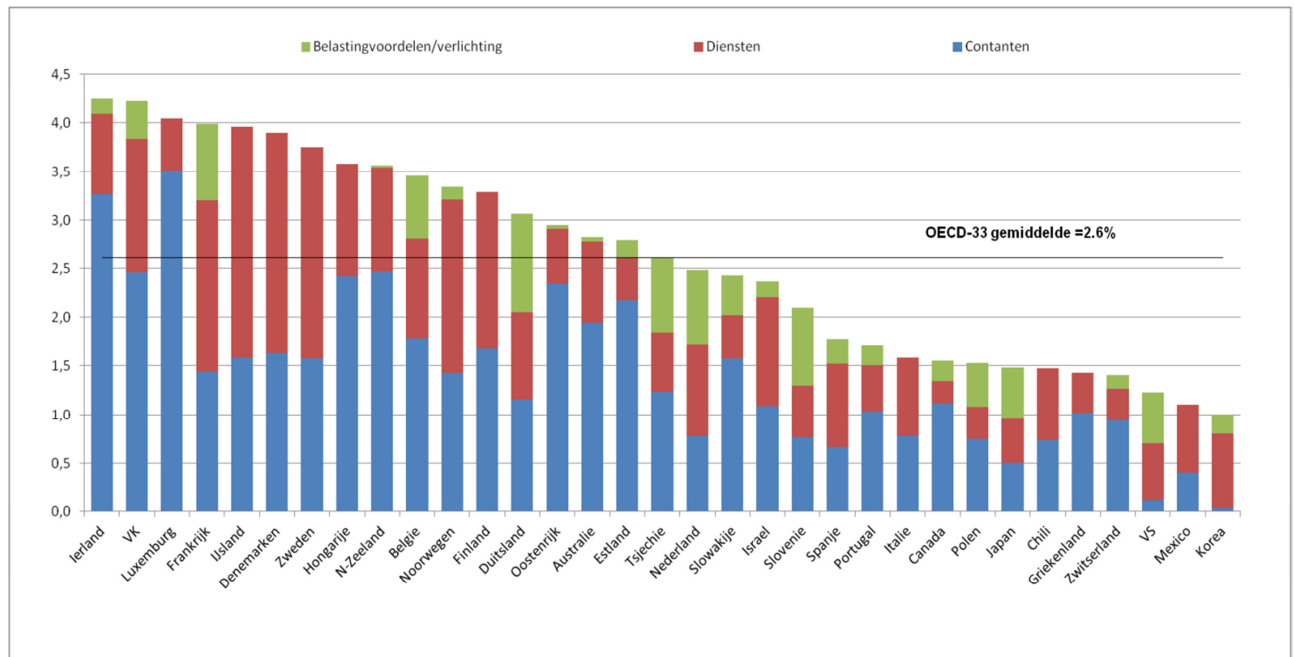
Er zijn twee typen regelingen ten behoeve van gezinnen met kinderen te onderscheiden, namelijk directe en indirecte regelingen. Directe regelingen, oftewel kindregelingen, zijn ingericht voor het (gedeeltelijk) compenseren van ouders voor kosten die met kinderen samenhangen. Indirecte regelingen zijn gericht op het verminderen van andere sociale risico's maar houden toch op één of andere manier rekening met de aanwezigheid van kinderen. Voorbeelden van dit soort meer generieke maatregelen zijn het kosteloos meeverzekeren van kinderen in de Zorgverzekeringswet, en het gemeentelijk inkomensbeleid, gericht op het leveren van maatwerk voor bijvoorbeeld het voorkomen van sociale uitsluiting en sportactiviteiten voor kinderen in minderbedeelde gezinnen. In internationaal vergelijkbare statistieken over publieke uitgaven aan het ondersteunen van gezinnen met kinderen worden alleen directe regelingen in de sociale zekerheid meegenomen – inkomens(on)afhankelijke kinderbijslag, fiscale (kinder)kortingen, ouderschapsverlof(korting), en kinderopvang(toeslag).

Nederland kent een sociaal zekerheidsstelsel dat naast generieke regelingen (en gemeentelijk inkomensbeleid), ook regelingen heeft voor specifieke groepen, waaronder gezinnen met kinderen. Het huidige Nederlandse stelsel telt elf – in de analyseperiode (2009) twaalf – kindregelingen die invulling geven aan twee hoofddoelen: financiële ondersteuning in de kosten van kinderen en het stimuleren van de arbeidsparticipatie. Elke regeling heeft een eigen subdoel en vormgeving. In het wetsvoorstel hervorming kindregelingen zal hier meer aandacht aan worden besteed.

Figuur 1 toont voor 2009 de totale uitgaven voor kindregelingen in 33 OESO-landen. Dit betreft verouderde gegevens, maar geeft wel een inschatting van orde van grootte. Er zijn op dit moment geen recentere gegevens beschikbaar. OESO maakt onderscheidt tussen drie verschillende vormen van kindregelingen, namelijk kindregelingen in de vorm van belastingvoordelen/verlichting,

contanten, en diensten. Bij de vergelijking van de inspanningen op dit terrein in andere Europese landen, valt in de eerste plaats de grote variatie in het type en niveau van financiële ondersteuning op. Zo kent Ierland het hoogste niveau van financiële ondersteuning voor gezinnen met kinderen en Korea het minst. Nederland geeft in 2009 circa 2,5 procent van het Bruto Binnenlands Product (BBP) uit aan gezinsondersteuning – 0,1 procentpunt onder het OESO-33 gemiddelde. Opvallend hierbij is dat Nederland, als enige land, een evenredige verdeling kent tussen alle drie vormen – contanten, diensten, en belastingvoordelen – van kindregelingen.

Figuur 1. Publieke uitgaven aan gezinnen met kinderen als percentage van BBP, 2009



Bron. OESO - OECD Family database

Er moet echter opgemerkt worden dat in internationaal perspectief dergelijke vergelijkingen altijd enigszins mank gaan. In bovenstaande figuur ontbreken enkele cruciale gegevens die de vergelijking tussen landen moeilijk maakt. Zo zijn voor Nederland niet alle twaalf kindregelingen meegenomen in bovenstaande gegevens. Voor kindregelingen in de vorm van contanten is alleen rekening gehouden met de inkomensafhankelijke kinderbijslag; het in 2009 geïntroduceerde inkomensafhankelijke kindgebonden budget en het betaalde ouderschaps/zwangerschapsverlof zijn buiten beschouwing gebleven. Daarnaast wordt bij kindregelingen in de vorm van diensten slechts 50 procent van de Nederlandse kinderopvanguitgaven meegenomen. Dit omdat Nederland een onderscheid maakt in de kosten van kinderopvang. Enerzijds zijn dit kosten ter verzorging van jonge kinderen, en anderzijds zijn het kosten die worden gemaakt voor educatieve doeleinden. Omdat bij internationale vergelijkingen, alleen de kosten van kinderopvang ten behoeve van educatieve doeleinden wordt meegenomen, blijven de zorgkosten (50%) buiten beschouwing. In omliggende landen vallen uitgaven aan kinderopvang geheel onder educatie. Hierdoor vallen de totale middelen voor kinderopvang en voorschoolse educatie hoger uit dan in Nederland. Gezien de curiositeit van deze onderverdeling wordt sinds 2010 de statistische weergave gecorrigeerd. De eerstvolgende weergave zal dan ook de gehele kosten aan kinderopvang meenemen. Ook kent Nederland, naast de inkomensafhankelijke combinatiekorting, nog enkele fiscale kortingen gericht op alleenstaande

ouders. Deze fiscale kortingen zijn niet in figuur 1 meegenomen. Daarnaast worden indirecte regelingen niet meegenomen in internationale vergelijkingen.

Uit bovenstaande blijkt dat een complete vergelijking op basis van de huidige data niet goed mogelijk is. Verschillende elementen worden niet meegenomen. Overigens kan dit voor andere landen ook het geval zijn

2. Welzijn van jonge gezinnen en kinderen

In het huidige debat over de toekomst van het kindregelingenstelsel wordt vaak gesteld dat meer investeringen in kinderen zullen leiden tot een hoger vruchtbaarheidscijfer, tot toenemende participatie van vrouwen, en tot verbeteringen in de cognitieve ontwikkeling en sociale vaardigheden van kinderen. Verschillende landen zijn echter onderling moeilijk te vergelijken en ook zeggen cijfers weinig over de aanwending van de gestelde middelen.

De centrale vraag die dan gesteld zou kunnen worden is hoe de gezinssituatie in Nederland zich verhoudt tot omliggende landen. De welgesteldheid van een gezin met kinderen in een land kan worden gezien door te kijken naar arbeidsparticipatie (en –volume), werkgelegenheid, invloed van ouderschap op de arbeidsmarktpositie van mannen en vrouwen, welzijn van kinderen, en kans op armoede.

2.1 Welzijn van kinderen en armoede

Unicef (2007, 2013) heeft gekeken naar de welgesteldheid van kinderen in de meest welvarende landen. In het Unicef rapport uit 2013 wordt het welzijn van kinderen in 29 OESO-landen vergeleken aan de hand van 26 indicatoren die geclusterd zijn rondom de onderwerpen armoede, gezondheid en veiligheid, onderwijs, (risicovol) gedrag, huisvesting en omgeving. Het Unicef rapport is uniek doordat niet alleen gekeken wordt naar welvaart maar ook naar het gevoel van welbevinden van kinderen.

Tabel 1. Kinderwelzijn in 29 OESO-landen, 2009

	Algeheel welzijn	Dimensie 1	Dimensie 2	Dimensie 3	Dimensie 4	Dimensie 5
	<i>Gemiddeld</i>	<i>Materiële welvaart</i>	<i>Gezondheid en veiligheid</i>	<i>Onderwijs</i>	<i>(Risicovol) gedrag</i>	<i>Huisvesting en omgeving</i>
1	Nederland	2,4	1	5	1	4
2	Noorwegen	4,6	3	7	6	3
3	IJsland	5,0	4	1	10	7
4	Finland	5,4	2	3	4	6
5	Zweden	6,2	5	2	11	8
6	Duitsland	9,0	11	12	3	13
7	Luxemburg	9,2	6	4	22	5
8	Zwitserland	9,6	9	11	16	1
9	België	11,2	13	13	2	14
10	Ierland	11,6	17	15	17	2
11	Denemarken	11,8	12	23	7	15
12	Slovenië	12,0	8	6	5	20

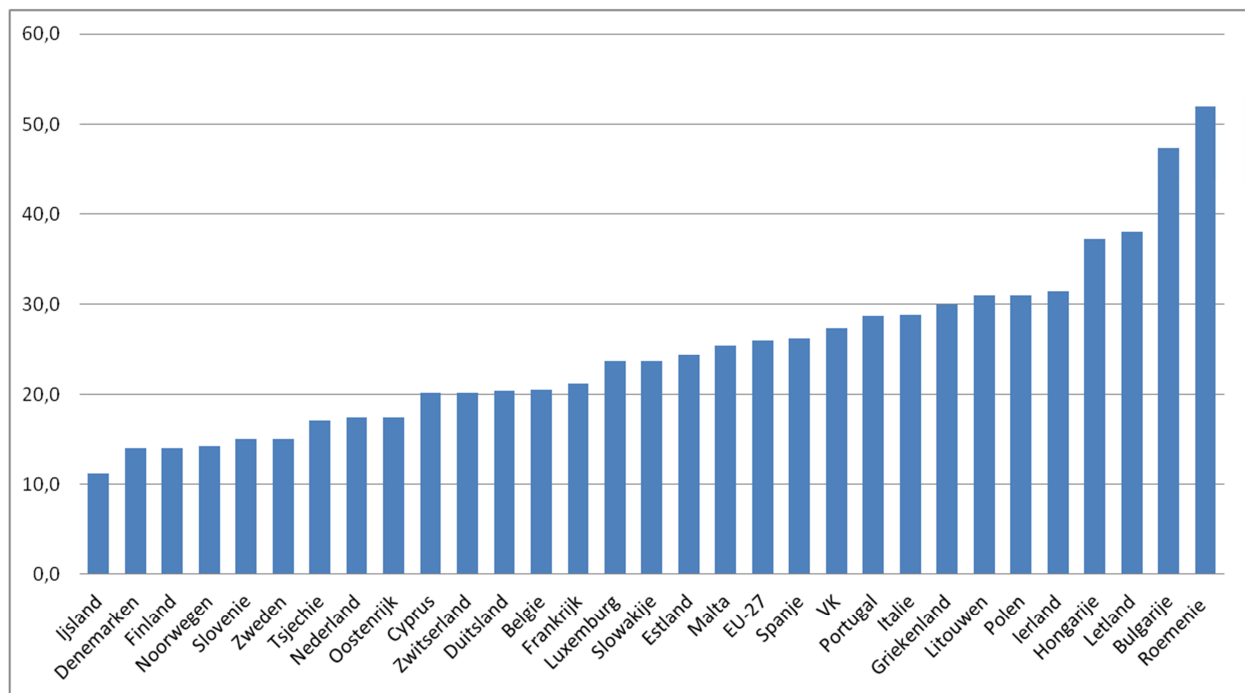
13	Frankrijk	12,8	10	10	15	13	16
14	Tsjechië	15,2	16	8	12	22	18
15	Portugal	15,6	21	14	18	8	17
16	VK	15,8	14	16	24	15	10
17	Canada	16,6	15	27	14	16	11
18	Oostenrijk	17,0	7	26	23	17	12
19	Spanje	17,6	24	9	26	20	9
20	Hongarije	18,4	18	20	8	24	22
21	Polen	18,8	22	18	9	19	26
22	Italië	19,2	23	17	25	10	21
23	Estland	20,8	19	22	13	26	24
23	Slowakije	20,8	25	21	21	18	19
25	Griekenland	23,4	20	19	28	25	25
26	VS	24,8	26	25	27	23	23
27	Litouwen	25,2	27	24	19	29	27
28	Letland	26,4	28	28	20	28	28
29	Roemenie	28,6	29	29	29	27	29

Bron: Unicef (2013)

Noord-Europese landen – Nederland, Finland, IJsland, Noorwegen en Zweden – kennen het hoogste kindewelzijn van de meest welvarende landen van de wereld in 2009. Griekenland en de Verenigde Staten scoren daarentegen laag. Dit bevestigt het feit dat er wat betreft kindewelzijn geen relatie bestaat tussen de hoogte van het bruto nationaal inkomen en het welzijn van kinderen in het desbetreffende land. Gemiddeld genomen scoort Nederland bovengemiddeld. Nederland scoort met name goed als het gaat om de indicatoren materiële welvaart (waaronder armoede), onderwijs, en de afwezigheid van risicovol gedrag.

Door het huidige rapport (2013, datajaar 2009) te vergelijken met het eerdere onderzoek van Unicef (2007, datajaar 2001) kan worden vastgesteld dat de positie van Nederlandse kinderen op de ranking van welzijn alleen maar is gestegen, ondanks de negatieve economische ontwikkelingen. Dit betekent echter niet dat kinderen geen risicogroep meer zijn in Nederland. Unicef constateert nog steeds dat er kwetsbare groepen kinderen in Nederland zijn die het minder goed hebben en waar nog steeds aandacht aan moet worden besteed. Zo is volgens Unicef het aantal kinderen in de jeugdzorg toegenomen, groeit het aantal kinderen dat in armoede leeft en is het beleid jegens vreemdelingenkinderen strenger geworden.

Figuur 2. Kans op armoede en/of sociale uitsluiting onder minderjarigen (% totale populatie), 2009



Bron. Eurostat – EU-SILC (2013)

Volgens het EU-criterium voor armoede of sociale uitsluiting loopt in Nederland, in 2009, 17,5 procent van de minderjarige kinderen het risico op armoede of sociale uitsluiting; zie figuur 2. Het EU-criterium voor armoede en/of sociale uitsluiting is gebaseerd op een combinatie van drie indicatoren, namelijk inkomen, werkintensiteit, en een meting van de mate waarin men financieel in staat is bepaalde gangbare goederen/diensten aan te schaffen. Men loopt een (verhoogd) risico op armoede en sociale uitsluiting als men een inkomen heeft lager dan 60% van het mediane inkomen, of ernstig achtergesteld is in gangbare goederen en diensten of tot een huishouden behoort met een lage werkintensiteit.

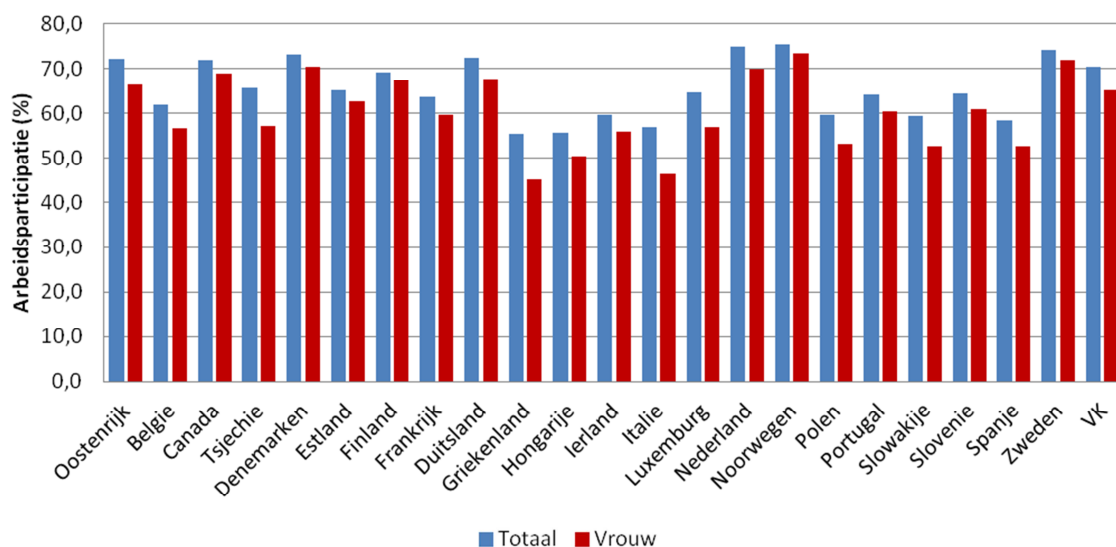
Nederland neemt een relatief gunstige positie in. Een laag risico op armoede en sociale uitsluiting suggereert dat de meeste kinderen mee kunnen doen aan alle activiteiten die in die samenleving als normaal worden beschouwd. Dit is exclusief eventuele gemeentelijke of buurtinitiatieven om sociale uitsluiting bij kansarme gezinnen tegen te gaan, zoals in Nederland het geval is. Ondanks dat dit in vergelijking met andere landen relatief laag is, blijven er kinderen met een verhoogd risico op armoede en sociale uitsluiting.

2.2 Arbeidsmarkt

Het Nederlandse arbeid-en-zorgbeleid beoogt te bevorderen dat werknemers arbeid en zorgtaken, voor bijvoorbeeld jonge kinderen, kunnen combineren. Concreet richt het beleid zich daarbij vooral op het oplossen van tijdsproblemen, uitbestedingsproblemen, financiële problemen en (in mindere mate) het oplossen van organisatorische problemen.

In Nederland bieden verlofrechten, zoals het ouderschapsverlof, ruimte om de zorgverantwoordelijkheden tijdelijk de overhand te laten nemen. Met andere woorden, ouderschapsverlof kan worden gebruikt om naast het werk ook tijd te hebben voor de zorg van jonge kinderen. Kinderopvangbeleid biedt werkende ouders (financiële) mogelijkheden om naast de zorg voor kinderen ook te kunnen (blijven) werken. Ook de inkomensafhankelijke combinatiekorting biedt ouders, al vanaf een relatief laag inkomen, financiële middelen om arbeid en zorg te kunnen combineren. In de afgelopen tien jaar is het aandeel paren met jonge kinderen waarvan beide ouders werken toegenomen. Uit EU cijfers blijkt dat zowel de arbeidsparticipatie als de arbeidsproductiviteit in Nederland bovengemiddeld is. De arbeidsparticipatie van de totale beroepsbevolking en die van vrouwen is hoog in Nederland, vergeleken met andere Europese landen; zie figuur 3. Nederland voldoet daarmee aan de Europese doelstelling dat in 2020 75 procent van de Europese bevolking actief moet zijn op de arbeidsmarkt. Het arbeidsvolume is in Nederland echter, in vergelijking met andere landen, relatief laag vanwege de aanwezigheid van veel (kleine) deeltijdbanen; zie figuur 4. In Nederland, als uitzondering binnen Europa, werken mannen en vrouwen relatief vaak in deeltijd. De mogelijkheden in Nederland om in deeltijd te werken zijn ruim voorhanden. Dit verklaart voor een deel de hoge arbeidsparticipatie van Nederlandse vrouwen en het relatief lage arbeidsvolume.

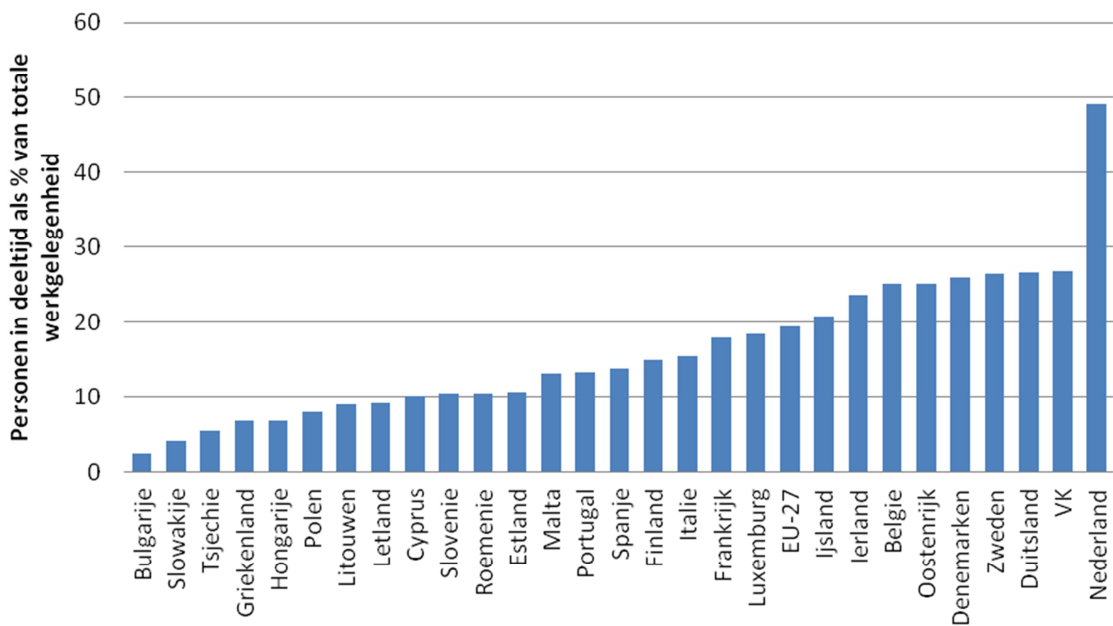
Figuur 3. Arbeidsparticipatie¹ (%) totaal en vrouwen, 2011



Bron: OESO (2012)

¹ Internationale definitie: volgens vastgestelde richtlijnen van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO)

Figuur 4. Personen in deeltijd als percentage van totale werkgelegenheid, 2011



Bron: Eurostat (2013)

Omdat het sociaal zekerheidsstelsel afhankelijk is van werkenden is het belangrijk dat gezinsuitbreiding de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen zo weinig mogelijk belemmert. Tabel 2 geeft de invloed van gezinsuitbreiding op de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen voor 25 Europese landen weer, gemeten door het verschil van arbeidsparticipatie van mannen/vrouwen (20-49 jaar) zonder kinderen en met kinderen (0-6 jaar).

Tabel 2. Afname(+)/toename(-) arbeidsparticipatie als gevolg van ouderschap, 2009

	Vrouwen		Mannen	
	2000	2009	2000	2009
Oostenrijk	7,1	13,9	-7,4	-5,4
België	1,1	1,5	-10,0	-11,0
Bulgarije	-	20,8	0,0	-5,1
Cyprus	7,4	3,1	-7,2	-9,6
Tsjechië	41,0	41,0	-7,3	-11,0
Estland	36,6	25,8	-12,7	-9,8
Finland	-	10,1	-	-9,8
Frankrijk	11,6	8,5	-10,3	-10,7
Duitsland	22,2	16,0	-6,9	-7,8
Griekenland	3,8	8,2	-14,3	-14,4
Hongarije	33,5	33,4	-8,1	-10,3
Ierland	14,1	15,9	-6,2	-9,1
Italië	4,7	4,0	-15,1	-14,1
Letland	16,1	14,4	-10,9	-10,3
Litouwen	0,0	5,5	0,0	-11,2
Luxemburg	11,1	2,7	-8,6	-11,9
Malta	26,9	14,2	-5,9	-9,2
Nederland	13,2	4,9	-3,7	-6,4
Polen	0,0	11,6	-	-13,9

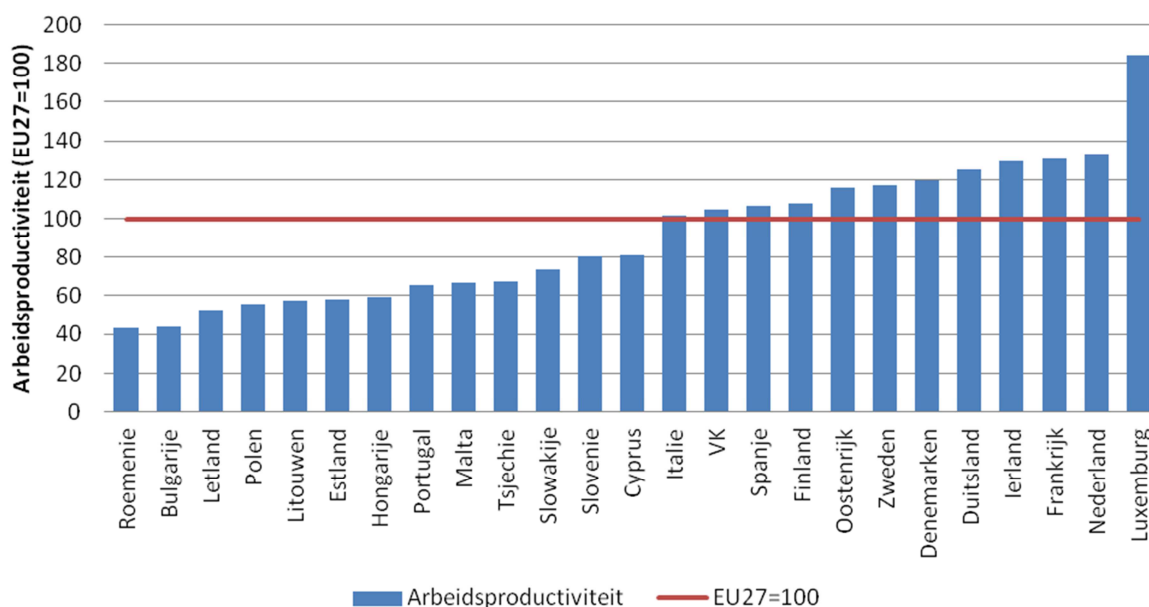
Portugal	-3,5	1,8	-10,6	-11,5
Roemenie	3,4	2,9	-7,8	-11,9
Slowakije	29,4	32,6	-4,7	-11,7
Slovenië	-9,4	-3,7	-14,8	-12,4
Spanje	7,4	6,1	-13,8	-9,7
VK	21,2	22,1	-4,8	-6,2

Bron: CESifo

De arbeidsparticipatie van vrouwen met kinderen is in 2009 4,9 procentpunt lager dan bij vrouwen zonder kinderen. Mannen met kinderen werken daarentegen juist 6,4 procentpunt meer dan mannen zonder kinderen. Een deel van de verklaring zal zijn om het verlies in inkomen bij gezinsuitbreiding te minimaliseren. Een andere verklaring kan zijn de selectie-effect van mannen en vrouwen wat betreft de keuze die vooraf gaat aan al dan niet hebben van kinderen. Vergeleken met andere landen presteert Nederland goed. Dit is voor een groot deel te verklaren door de mogelijkheid om in Nederland in deeltijd te gaan werken. Waar dit in andere landen in mindere mate mogelijk is, wordt het in Nederland als normaal beschouwd. Wanneer men echter naar arbeidsvolume kijkt presteert Nederland minder. Vrouwen gaan bij gezinsuitbreiding minder werken (stoppen of gaan in deeltijd werken).

Opvallend is dat de arbeidsproductiviteit in Nederland bovengemiddeld is, ongeacht het relatief beperkte arbeidsvolume van Nederlandse werkenden, in vergelijking met andere Europese landen; zie figuur 5.

Figuur 5. Arbeidsproductiviteit per arbeidsuur EU (EU27 = 100), 2011



Bron: Eurostat (2013)