

## Rapport 14

Juli 2023

### Harmoniseren regeling ouderbijdragen in de kinderopvang op het gezins- en inkomensbegrip van het Groeipakket: verkennen van scenario's en simuleren van hun impact voor gezinnen en overheid

Onderzoeker: Johannes Derboven<sup>1</sup>

Promotor: Prof. dr. Gerlinde Verbist<sup>1</sup>

Copromotor: Prof. dr. Koen Decancq<sup>1</sup>, Prof. dr. Wim Van Lancker<sup>2</sup>, Dr. Julie Vinck<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Universiteit Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleek

<sup>2</sup> KU Leuven, Centrum voor Sociologisch Onderzoek

#### Samenvatting ([download hier het rapport](#))

##### Situering en doelstelling:

In de beleidsnota van de Minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin, Sociale Aangelegenheden en Armoedebestrijding, wordt een afstemming van de ouderbijdragen in de inkomensgerelateerde kinderopvang op het inkomens- en gezinsbegrip van het Groeipakket als een mogelijke piste voor harmonisering binnen het gezinsbeleid naar voor geschoven. Dit betekent dat het inkomens- en gezinsbegrip van het Groeipakket zou worden toegepast bij het bepalen van het inkomensstarief. In deze studie is nagegaan wat de impact van een dergelijke harmonisering is.

De doelstelling van dit onderzoek is tweeledig. Ten *eerste* brengen we in kaart wat de verdelings- en budgettaire gevolgen zijn als het inkomensbegrip en het gezinsbegrip van de ouderbijdrage in de inkomensgerelateerde kinderopvang worden afgestemd op die van het Groeipakket. Hierbij gaat het om de impact van het overstappen van een netto naar een bruto belastbaar inkomensbegrip en het meerekenen van de kinderen ten laste die deel uitmaken van het gezinsbegrip dat gebruikt wordt bij het Groeipakket. Ten *tweede* onderzoeken we alternatieve berekeningswijzen van de ouderbijdragen en de verdelings- en budgettaire gevolgen die hiermee gepaard gaan. Bij deze alternatieve scenario's wordt steeds vertrokken van het inkomensbegrip en het gezinsbegrip van het Groeipakket.

##### Methode:

In dit onderzoek maken we gebruik van de microsimulatiemethode. Dit doen we op basis van een koppeling tussen gepseudonimiseerde administratieve datasets van het Agentschap Opgroeien en het Vlaams Agentschap Uitbetaling Groeipakket (VUTG) over de inkomensgerelateerde kinderopvang en het Groeipakket.

De huidige berekening van het inkomenstarief is een combinatie van inkomensschijven gekoppeld aan coëfficiënten en tarieven: bij de onderste twee inkomensschijven (inkomensschijf A en B) wordt het inkomenstarief berekend door een coëfficiënt toe te passen op het inkomen; bij de overige inkomensschijven wordt er gewerkt met vaste inkomenstarieven. Bij de eerste drie hervormings-scenario's is er vertrokken van de huidige berekeningsmethode (zie Tabel 1). In Scenario 1 zijn de coëfficiënten die gebruikt worden bij inkomensschijf A en B aangepast en in Scenario 2 en 3 zijn deze inkomensschijven vervangen door een reeks extra inkomensschijven met bijhorende coëfficiënten (Scenario 2) of tarieven (Scenario 3).

In de volgende drie hervormings-scenario's (Scenario 4-6; zie Tabel 1) is een nieuwe, minder complexe berekeningsmethode toegepast. Bij deze scenario's wordt het inkomenstarief bepaald op basis van een formule die vertrekt van het inkomen van de inkomensverstrekkers, met een minimum- en maximumtarief en met minimum- en maximuminkomensgrenzen. In Scenario 4 is deze formule toegepast zonder hierbij te trachten tot budgetneutraliteit te komen. In de twee andere scenario's is de formule aangepast om budgetneutraliteit te bekomen: in Scenario 5 door het aanpassen van het maximumtarief in de formule en in Scenario 6 door het aanpassen van de maximuminkomensgrens in de formule.

Tabel 1 Samenvatting alternatieve scenario's berekening inkomenstarief kinderopvang

Scenario	Beschrijving	Varianten
1	Brutering bestaande inkomensschijven + aanpassing coëfficiënten bij inkomensschijven A en B	(a) Behoud bestaande kortingen en verminderingen (b) Behoud kindkorting, korting meerlingen, verminderde tarieven pleegkinderen en tienermoeders
2	Brutering bestaande inkomensschijven + invoering inkomensschijven ter vervanging van inkomensschijven A en B, met aangepaste coëfficiënten	
3	Brutering bestaande inkomensschijven + invoering inkomensschijven ter vervanging van inkomensschijven A en B, met aangepaste tarieven	
4	Formule met huidige minima en maxima (tarieven en inkomensgrenzen)	(c) Geen kortingen of verminderingen (d) Behoud bestaande kortingen en verminderingen (e) Behoud kindkorting, korting meerlingen, verminderde tarieven pleegkinderen en tienermoeders
5	Formule met aanpassing maximumtarief [budgetneutraliteit: lager maximumtarief voor variant (c); hoger maximumtarief voor varianten (d) en (e)]	
6	Formule met aanpassing maximuminkomensgrens [budgetneutraliteit: hogere maximumgrens voor variant (c); lager maximumgrens voor varianten (d) en (e)]	

Om de impact van het al dan niet behouden van (bepaalde) kortingen en verminderingen op het inkomenstarief te bepalen, zijn er verschillende varianten gesimuleerd van elk van de scenario's. Voor de eerste drie scenario's (Scenario 1-3) is gekeken naar het behoud van alle kortingen en verminderde tarieven [variant (a)] en naar het behoud van enkele kortingen/verminderde tarieven [de kindkorting, de korting voor meerlingen en de verminderde tarieven voor pleegkinderen en tienermoeders; variant

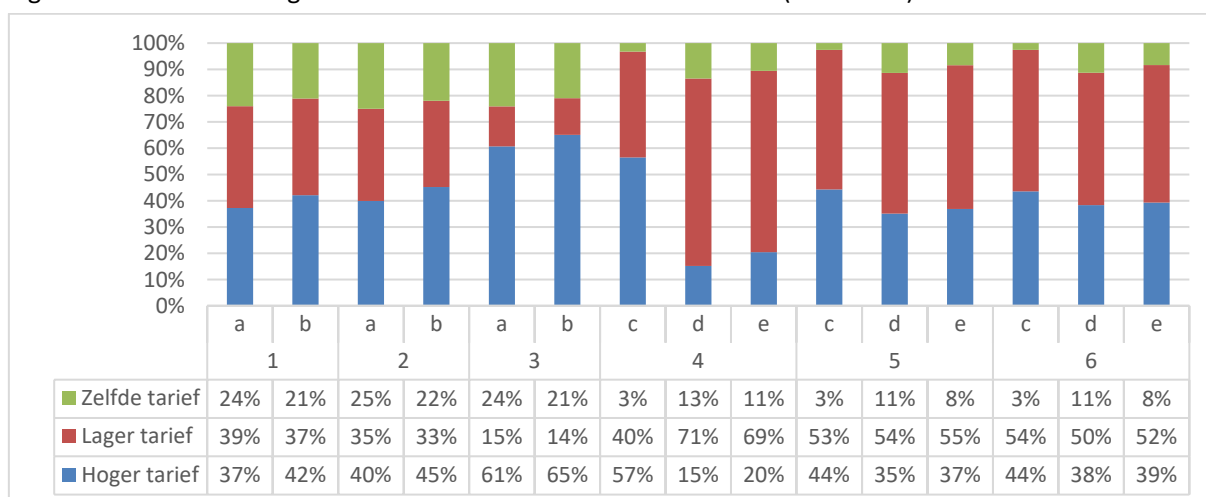
(b)]. Bij de tweede reeks scenario's (Scenario 4-6) is gekeken naar het afvoeren van alle kortingen/verminderde tarieven [variant (c), d.w.z. dat het inkomenstarief enkel nog inkomensgerelateerd is], het behoud van alle kortingen/verminderde tarieven [variant (d)] en het behoud van enkele kortingen/verminderde tarieven [de kindkorting, de korting voor meerlingen en de verminderde tarieven voor pleegkinderen en tienermoeders; variant (e)].

#### Resultaten:

Louter overstappen op het inkomens- en gezinsconcept van het Groeipakket leidt tot veel veranderingen van het inkomenstarief. Een dergelijke aanpassing zorgt voor een toename van het inkomenstarief bij 58% van de attesten (wat samengaat met een grote budgettaire meeropbrengst voor de overheid); voor 28% van de attesten betekent het een verhoging van het tarief met meer dan 2 euro per dag.

De belangrijkste resultaten van de verschillende hervormingsscenario's zijn weergegeven in Figuur 1 en 2. Figuur 1 toont voor elk van de scenario's het aandeel attesten waarvoor al dan niet iets verandert in het inkomenstarief door de gesimuleerde hervorming en in welke richting dit verandert (hoger of lager). Figuur 2 toont vervolgens de budgettaire impact die voortkomt uit de veranderingen van het inkomenstarief. Tabel 2 tenslotte synthetiseert de resultaten aan de hand van een aantal criteria.

Figuur 1 Verandering van het inkomenstarief voor Scenario 1-6 (voor 2019)



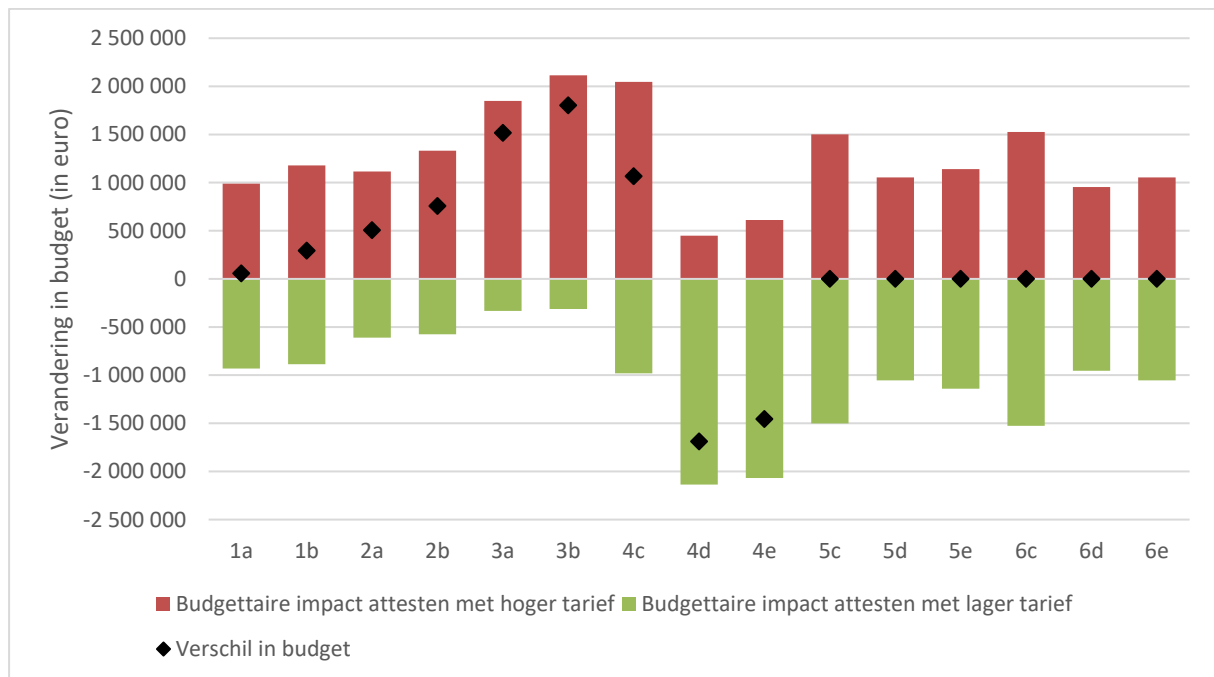
Bron: eigen berekening op basis van de gekoppelde dataset

In alle scenario's vinden wijzigingen plaats voor het overgrote deel van de attesten (zie Figuur 1). Dit is het meest uitgesproken bij de tweede reeks scenario's met de nieuwe berekeningsmethode op basis van de formule (Scenario 4-6) waar voor meer dan 80% van de attesten het **inkomenstarief verandert** (zie ook Tabel 2). Bij de scenario's waarbij vertrokken is van de bestaande berekeningsmethode (Scenario 1-3), blijft voor een groter deel van de attesten het inkomenstarief hetzelfde. Dit heeft te maken met het feit dat bij deze scenario's de koppeling van tarieven aan inkomensschijven voor bepaalde attesten behouden blijft, waardoor deze niet veranderen, aangezien zowel de inkomensschijven zijn gebruteerd en er naar de bruto-inkomens uit de dataset over het Groeipakket wordt gekeken in plaats van naar de netto-inkomens die momenteel worden toegepast. Met uitzondering van Scenario 4c gaat het bij de meerderheid van de attesten die veranderen bij de scenario's in de tweede reeks over lagere tarieven. Bij Scenario 4c, waar alle kortingen en verminderingen worden afgeschaft, gaat het overwegend om hogere tarieven, net zoals bij de eerste reeks scenario's.

De simulaties tonen ook de rol die de verschillende **kortingen en verminderingen** spelen. Bij de varianten met alle en met enkele kortingen/verminderingen bij de scenario's die het dichtst bij de huidige berekeningsmethode blijven [varianten (a) en (b) bij Scenario 1-3], zijn er veel meer attesten waarvoor het tarief toeneemt dan bij deze varianten voor de scenario's op basis van de nieuwe berekeningsmethode [varianten (d) en (e) bij Scenario 4-6]. In variant (c) worden alle kortingen en verminderingen afgeschaft, wat betekent dat we een zuiver inkomensgerelateerd systeem hebben in de nieuwe berekeningsmethode. Dit vertaalt zich in een groot aandeel van attesten met een hoger tarief. De vergelijking van varianten (d) (behoud alle kortingen en verminderingen) en (e) (behoud deel van kortingen en verminderingen) toont dat ook het niet meer toepassen van bepaalde kortingen en verminderde tarieven zorgt voor een toename van het aandeel attesten met een hoger tarief. Het aandeel attesten met een lager inkomenstarief is bij Scenario 4 het hoogste bij variant (d) en (e). Dit gaat echter gepaard met een grote daling in de budgettaire opbrengt voor de Vlaamse overheid (zie Figuur 2).

Indien we kijken naar de **omvang** van de verandering dan is die bij de eerste reeks scenario's (1-3) steeds overwegend 'beperkt' (hier omschreven als een verandering tot 2 euro, zie Tabel 2). Bij de tweede reeks scenario's zijn voor enkele van deze scenario's de veranderingen voornamelijk groter dan 2 euro (bij elke variant van Scenario 4 waar de nieuwe berekeningsmethode wordt toegepast zonder tot budgetneutraliteit te komen, en bij Scenario 5c en 6c waar de maximuminkomensgrens in de nieuwe berekeningsmethode wordt aangepast om tot budgetneutraliteit te bekomen).

Figuur 2 Budgettaire impact Scenario 1-6 (op maandbasis – gebaseerd op oktober 2019)



Bron: eigen berekening op basis van de gekoppelde dataset

De scenario's hebben ook een verschillende impact voor specifieke **subgroepen**. Wat de laagste inkomens betreft (d.i. het laagste inkomensdeciel), zijn de veranderingen relatief beperkt. De belangrijkste uitzondering hierop treffen we aan bij de varianten (c) van de scenario's met berekeningsmethode op basis van de formule (Scenario 4-6); het betreft hier overwegend een toename van het inkomenstarief. We zien een gelijkaardig patroon voor de grote gezinnen (d.i. gezinnen met meer dan 3

kinderen ten laste), met voornamelijk hogere tarieven voor variant (c) bij de scenario's op basis van de formule, wat logisch is gegeven het wegvallen van de kindkorting. Voor eenoudergezinnen zijn het niet alleen deze scenario's [op basis van variant (c)] die tot overwegend hogere tarieven leiden, maar ook de varianten (b) binnen de eerste groep scenario's en (e) binnen de groep scenario's op basis van de formule; dit zijn de varianten waarbij een deel van de kortingen en verminderingen wordt afgeschaft.

De verschillende hervormingsscenario's hebben tenslotte ook impact op de **complexiteit** van de berekeningsmethode van het inkomenstarief. Doordat bij de tweede reeks scenario's afgestapt wordt van de bestaande berekeningswijze en wordt gekozen voor een relatief eenvoudige formule (waarbij het tarief bepaald wordt op basis van het inkomen), neemt de complexiteit af. Scenario 2 zorgt daarentegen voor een toename van de complexiteit, omdat er in dit scenario veel meer inkomensschijven zijn dan in het bestaande systeem en omdat sommige daarvan gekoppeld zijn aan coëfficiënten en sommige aan tarieven. Scenario 3 is minder complex dan 2, omdat er in dit scenario enkel nog een koppeling is tussen tarieven en inkomensschijven en niet een combinatie van coëfficiënten en tarieven die gekoppeld zijn aan inkomensschijven (zoals bij Scenario 2). In Scenario 1b en 3b zien we daarnaast nog enige vereenvoudiging doordat daar een aantal verminderingen en kortingen zijn afgeschaft.

Tabel 2 Overzicht impact van gesimuleerde scenario's op verschillende criteria

Scenario	1		2		3		4			5			6		
Variant	a	b	a	b	a	b	c	d	e	c	d	e	c	d	e
<b>Verandering inkomenstarief</b>															
Meer dan 80% attestten heeft een ander tarief															
Voornamelijk lagere tarieven	■														
Voornamelijk hogere tarieven															
Voornamelijk beperkte veranderingen dagtarief (0-2 euro)															
Voornamelijk grote veranderingen dagtarief (>2 euro)															
<b>Impact op laagste inkomens (deciel 1)</b>															
Voornamelijk andere (hogere) tarieven															
<b>Impact op eenoudergezinnen</b>															
Voornamelijk andere (hogere) tarieven															
<b>Impact op grote gezinnen (meer dan 3 kinderen ten laste)</b>															
Voornamelijk andere (hogere) tarieven															
<b>Budgettaire impact</b>															
Geen impact															
Grote impact (meer dan bij louter bruterer – in absolute termen)															
<b>Complexiteit</b>															
Toename complexiteit															
Afname complexiteit															

*Noot: voornamelijk = grootste categorie binnen populatie/groep.*

#### Aanbevelingen:

Het doorvoeren van een hervorming vraagt keuzes. Dit onderzoek heeft de bedoeling beleidsmakers te informeren over de mogelijke gevolgen van bepaalde keuzes bij een hervorming van de inkomensgerelateerde ouderbijdrage voor de kinderopvang.

Belangrijk om te benadrukken is dat de resultaten in dit onderzoek betrekking hebben op simulaties met een statisch karakter: het gaat hierbij over de impact die zou plaatsvinden wanneer van de ene dag op de andere naar een ander systeem zou worden overgeschakeld. We houden geen rekening met mogelijke veranderingen in het gedrag. Daarenboven zijn de simulaties uitgevoerd voor de gezinnen die

momenteel in het systeem zitten. In de praktijk is het echter weinig waarschijnlijk dat een uiteindelijke hervorming betrekking zal hebben op deze gezinnen zoals beschreven in dit rapport. We spreken daarom in dit rapport niet over 'winnaars' en 'verliezers'. Indien overgangsmaatregelen worden voorzien, dan zal het effect voor deze gezinnen (op de korte termijn) beperkt zijn. Het rapport beoogt vooral een idee te geven van de richting en grootteorde van mogelijke veranderingen.

Een eerste belangrijke conclusie van dit rapport is dat het louter bruteren van de inkomensgrenzen van het bestaande systeem niet evident is. Een dergelijk overschakelen van de bestaande inkomensgrenzen op basis van het netto-belastbaar inkomen naar een bruto inkomensconcept leidt tot aanzienlijke veranderingen in het inkomenstarief in vergelijking met het bestaande systeem. Dit kan enerzijds opgevangen worden door een aanpassing van de coëfficiënten voor de inkomensschijven A en B. Dit scenario (1) sluit het nauwst aan bij het bestaande systeem, zeker in variant (a), waar alle bestaande kortingen en verminderingen worden behouden. Een andere mogelijkheid is om deze twee inkomensschijven, die nu zeer breed zijn, op te delen in bijkomende inkomensschijven met bijhorende coëfficiënten of tarieven. Beide opties zorgen voor een toename van het aantal attesten met een hoger tarief. Deze verandering is het grootste wanneer aan de bijkomende inkomensschijven tarieven worden gekoppeld. Het gebruiken van tarieven bij deze inkomensschijven in plaats van coëfficiënten zorgt daarentegen wel voor een vereenvoudiging van de berekeningsmethode.

De drie scenario's die vertrekken van het bestaande systeem en varianten simuleren van het bruteren, blijven echter nog vrij complex. De eenvoudigere berekeningsmethode die gesimuleerd is in de scenario's 4, 5 en 6 kan hier een uitkomst bieden. Deze methode bestaat uit een formule die geïnspireerd is op de berekeningswijze van de jobbonus en de schooltoelagen en is veel transparanter. Scenario 4 zorgt overwegend voor grote veranderingen van het inkomenstarief (een toename of afname van meer dan 2 euro) en voor grote budgettaire veranderingen. Deze budgettaire veranderingen doen zich niet voor bij de overige twee scenario's, aangezien deze budgetneutraal zijn. In de varianten van deze scenario's waarbij (bepaalde) kortingen van toepassing zijn, zijn de veranderingen van het inkomenstarief overwegend beperkt (een toename of afname van minder dan 2 euro).

De verschillende varianten geven ook aan wat de rol is van de kortingen en verminderingen. Deze beogen bepaalde groepen een lager tarief te laten betalen en zijn dus gericht op het beschermen van bepaalde kwetsbare groepen. De variant waarin gesimuleerd wordt om alle kortingen en verminderingen af te schaffen, toont dat bepaalde groepen inderdaad een hoger tarief zullen betalen (m.n. in het laagste inkomensdeciel, eenoudergezinnen en grote gezinnen). Bij de gedeeltelijke afschaffing is dit minder het geval. Dit wijst weerom op de afweging die gemaakt dient te worden tussen sociale bescherming en complexiteit. Een volledig inkomensgerelateerd systeem (d.w.z. zonder kortingen en verminderingen) is het meest eenvoudig en probeert lagere inkomens te beschermen, maar mist bepaalde sociale correcties van het bestaande systeem. Een systeem waarin het aantal kortingen en verminderingen wordt gereduceerd kan hier een middenweg zijn. De kortingen en verminderingen die gesimuleerd zijn om te behouden zijn de kindkorting, de korting voor meerlingen en de verminderde tarieven voor pleegkinderen en tienermoeders. Een reductie tot deze kortingen en verminderingen zou tot een systeem kunnen leiden dat zowel transparant als operationaliseerbaar is.