

Vergaderjaar 2022–2023

31 322

Kinderopvang

Nr. 512

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID, VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN DE STAATSCRETAIRIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 september 2023

1. Aanleiding

Kwalitatief goede en toegankelijke kinderopvang is van groot belang voor onze maatschappij, zowel voor een goede start van kinderen als voor de arbeidsparticipatie van ouders en de economische zelfstandigheid van vrouwen. De kinderopvangtoeslagaffaire heeft pijnlijk duidelijk gemaakt dat het stelsel eenvoudiger moet worden en dat er meer financiële zekerheid voor ouders nodig is. In het coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) is om die reden afgesproken om de kinderopvangtoeslag af te schaffen en een nieuw financieringsstelsel voor de kinderopvang in te voeren. Het kabinet heeft structureel circa € 2,7¹ miljard gereserveerd voor het nieuwe financieringsstelsel.

Er is met behulp van een innovatieve greenfieldbenadering binnen de kaders van het coalitieakkoord een concept-stelselontwerp opgeleverd. Verschillende organisaties hebben een analyse gemaakt van de impact van dit concept-stelselontwerp. Het kabinet was van plan om op basis van de analyses deze zomer keuzes te maken over het definitieve ontwerp. Daar zijn echter politieke keuzes voor nodig die aan een volgend kabinet zijn. Wel wil dit kabinet zoveel mogelijk inhoudelijke overwegingen met uw Kamer delen. Daarnaast gaan waar mogelijk voorbereidingen door zodat een volgend kabinet desgewenst snel verder kan met een herziening van het financieringsstelsel.

¹ Dit is het bedrag dat het kabinet gereserveerd heeft, aangepast naar het meest recente prijspeil (2023) en aangepast naar de meest actuele ramingsinzichten op basis van uitvoeringsinformatie van de kinderopvangtoeslag (Dienst Toeslagen) en economische inzichten (CPB).

Deze brief komt dan ook in de plaats van de in juni 2023 toegezegde hoofdlijnenbrief en bevat belangrijke inzichten uit het huidige traject die relevant kunnen zijn voor toekomstige besluitvorming. In hoofdstuk 2 beschrijven we de doelstellingen en het concept-stelselontwerp om deze doelen te bereiken. In hoofdstuk 3 gaan we in op de impactanalyses. Tot slot kijken we in hoofdstuk 4 vooruit naar de mogelijkheden op weg naar een nieuw financieringsstelsel in de kinderopvang.

2. Doelstellingen en concept-stelselontwerp

In dit hoofdstuk gaan we in op de doelen van het kinderopvangstelsel en de herziening van het financieringsstelsel in het bijzonder. We schetsen de hoofdlijnen van het concept-stelselontwerp en de problemen die het concept-stelselontwerp oplost.

2.1 Doelstellingen

Het bestaande stelsel van kinderopvang kent twee gelijke hoofddoelen: 1) het voor ouders mogelijk maken om arbeid en zorg te combineren en daardoor arbeidsparticipatie te stimuleren en 2) bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen. Het tweede doel sluit ook aan bij de motie van de leden De Hoop (PvdA) en Simons (Bij1), waarin uw Kamer verzoekt om binnen het stelsel van kinderopvang ook te kijken naar kansengelijkheid en het didactisch perspectief.² De overheid draagt bij aan deze hoofddoelen door kwaliteitseisen te stellen aan kinderopvang en door ouders een financiële bijdrage te geven in de vorm van kinderopvangtoeslag (hierna: KOT). De huidige KOT geeft werkende ouders gerichte en actuele inkomensondersteuning voor de kinderopvang. Ouders vragen zelf KOT aan en krijgen de toeslag uitgekeerd als voorschot. Binnen dit bestaande stelsel is het mogelijk om een grote groep ouders tijdig en gericht van inkomensondersteuning te voorzien voor de kinderopvang. Deze inkomensondersteuning is inkomensafhankelijk en maakt onderscheid tussen één of meerdere kinderen op de opvang. Voor veel ouders is dit stelsel goed werkbaar.

De afgelopen jaren is echter duidelijk geworden dat het bestaande stelsel, en hiermee ook de KOT, fundamentele problemen kent. De voorschotssystematiek en de voorwaarden (arbeidseis, inkomensafhankelijkheid) leiden tot (hoge) terugvorderingen, een complex stelsel en niet-gebruik van de toeslag. Daarnaast heeft de inkomensafhankelijkheid van de KOT een negatieve invloed op de marginale druk; als ouders meer gaan verdienen krijgen ze minder kinderopvangtoeslag. Ter illustratie: een leraar zonder jonge kinderen houdt aan een extra dag werken netto 41- 47 cent van iedere extra verdiende euro over. Dat is vergelijkbaar met wat de meeste werkende Nederlanders overhouden als zij besluiten om meer uren te werken.³ Als deze leraar jonge kinderen heeft houdt deze aan een extra dag werken netto 31-43 cent van iedere extra verdiende euro over door de inkomensafhankelijkheid van de kinderopvangtoeslag. Als een dag extra werken ook een dag extra opvang betekent blijft er per extra verdiende euro 9-28 cent over.⁴ Dit laat zien dat de kosten voor kinderopvang een groot beslag op het extra verdiende inkomen leggen.

Het kabinet heeft de ambitie de toeslagen af te schaffen. Het doel van de in dit coalitieakkoord voorgenomen herziening van het financieringsstelsel is om het stelsel eenvoudiger en begrijpelijker te maken voor ouders en de toekenningszekerheid te vergroten. Concreet betekent dit dat het

² Kamerstuk 36 200 VIII, nr. 92.

³ Kamerstukken 29 544 en 27 923, nr. 1174.

⁴ Kamerstuk 31 293, nr. 671.

stelsel «doenbaar» moet zijn. Het stelsel moet eenvoudig zijn, er moet tijdig zekerheid zijn over het recht op de vergoeding voor de kinderopvang. Het kabinet wil ouders vooraf financiële zekerheid bieden. Daarnaast wordt er flink geïnvesteerd om kinderopvang goedkoper te maken voor veel ouders. Daarom is in het coalitieakkoord voor werkende ouders een hoge inkomensafhankelijke overheidsvergoeding van 96% van het maximum uurtarief voorzien, die direct wordt uitgekeerd aan de kinderopvangorganisaties.

2.2 Concept-stelselontwerp

In november vorig jaar zijn we gestart met de innovatieve greenfieldbenadering, waarbij beleid en uitvoering (DUO, Dienst Toeslagen, UWV en SVB) samen met sectorpartijen (vertegenwoordigers van ouders, werknemers en kinderopvangorganisaties) hebben gewerkt aan een concept-stelselontwerp.⁵ Er is voor deze benadering gekozen omdat er expertise vanuit verschillende uitvoerders en de sector noodzakelijk was voor het vormgeven van een nieuw financieringsstelsel. Wij zijn de vertegenwoordigers van ouders, werknemers en kinderopvangorganisaties en de uitvoerders dankbaar voor hun waardevolle inbreng en intensieve inzet in het ontwerpproces. Het concept-stelselontwerp waartoe de greenfield geleid heeft, is een uitwerking van een financieringsstelsel binnen de kaders van het coalitieakkoord. Het volledige concept-stelselontwerp hebben we samen met een voortgangsrapportage op 26 april jl.⁶ aan uw Kamer gestuurd. Om in het vervolgtraject en op andere beleidsterreinen te kunnen profiteren van de lessen uit deze innovatieve manier van werken zal het greenfieldtraject geëvalueerd worden. De resultaten van deze evaluatie zullen met uw Kamer gedeeld worden.

In het concept-stelselontwerp is gekozen voor maximale toekenningsekerheid door de voorschotsystematiek voor ouders volledig los te laten. De voorschotsystematiek loslaten is mogelijk door een vereenvoudiging van de grondslagen (inkomensafhankelijk, geen koppeling meer met aantal gewerkte uren) en het vooraf toetsen van de overgebleven grondslagen (waaronder de arbeidseis). Dit betekent dat er in het concept-stelselontwerp, in tegenstelling tot het huidige stelsel, geen toeslag meer bestaat en er geen terugvorderingen zijn bij ouders. Om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen zijn er wel mogelijkheden tot sanctioneren bij herhaaldelijke fouten of als er aantoonbaar sprake is van fraude.

De kinderopvangorganisatie is in het concept-stelselontwerp verantwoordelijk voor de aanvraag van de vergoeding, niet de ouders zoals nu het geval is. De kinderopvangorganisatie levert gegevens aan de uitvoerder op basis waarvan de uitvoerder de vergoeding betaalt aan de kinderopvangorganisatie. Ouders betalen aan de kinderopvangorganisatie alleen het bedrag boven de vergoeding (4% eigen bijdrage plus het eventuele tarief boven de maximum uurprijs). Dit betekent dat er in het concept-stelselontwerp minder verantwoordelijkheid bij ouders ligt dan in het huidige stelsel en dat ouders meer zekerheid hebben over de kosten voor kinderopvang. Door een inkomensafhankelijk vergoedingspercentage van 96% van de maximum uurprijs voor werkende ouders neemt de vergoeding voor kinderopvang voor de meeste ouders toe en de marginale druk voor veel ouders sterk af, waardoor meer werken lonender wordt.

⁵ Dit betekent niet dat de partijen zich verbinden aan de uitkomst van het ontwerpproces.

⁶ Kamerstuk 31 322, nr. 490.

3. Impactanalyses

In opdracht van het Ministerie van SZW hebben externe onderzoeksbureaus en het Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang de impact bepaald van het concept-stelselontwerp op ouders, kinderopvangorganisaties en medewerkers. De bij de greenfield betrokken uitvoeringsorganisaties hebben gezamenlijk een impactanalyse gemaakt vanuit het perspectief van de uitvoering. Deze impactanalyses zijn op 21 juni 2023⁷ met uw Kamer gedeeld. Het Sociaal Cultureel Planbureau en het Centraal Planbureau hebben gekeken naar de maatschappelijk impact van het concept-stelselontwerp.⁸ Deze analyses vormen waardevolle inbreng voor de verdere vormgeving van een nieuw financieringsstelsel in de kinderopvang en worden hierna besproken.

a. Doenbaarheid voor ouders

Uit de impactanalyse voor ouders blijkt dat de voorgenomen herziening van het financieringsstelsel voor de meeste ouders doenlijk is. Ouders hebben in de meeste gevallen in het nieuwe stelsel minder verantwoordelijkheid en hoeven minder handelingen te verrichten, waardoor dit voor de meeste ouders een verbetering is ten opzichte van het huidige stelsel. Binnen het nieuwe stelsel is de kans op financiële problemen kleiner. Het afschaffen van de voorschotsystematiek, en daarmee terugvorderingen, draagt hieraan bij. Door de directe financiering aan de uitvoerder zijn ouders alleen nog verantwoordelijk voor de eigen bijdrage en niet meer voor de gehele vergoeding. Een vermindering van de financiële risico's is voor ouders een aanzienlijke verbetering ten opzichte van het huidige stelsel.

De impactanalyse heeft ook risico's voor ouders gesignaleerd. Deze risico's hebben met name betrekking op de arbeidseis. Het aanleveren van bewijs voor het voldoen aan de arbeidseis betekent voor een deel van de ouders dat ze veel handelingen moeten verrichten. Deze risico's doen zich vooral voor bij ouders zonder een vaste arbeidsrelatie, ouders met beperkte digitale vaardigheden en/of taalvaardigheden en ouders die te maken krijgen met echtscheiding of verlies van hun baan. Om dit risico te beperken is het belangrijk dat voor ouders duidelijk is welke verantwoordelijkheden ze hebben. Daarnaast kan gekeken worden naar het vereenvoudigen van de toetsing van de arbeidseis (zie ook paragraaf 3.1). Minder verantwoordelijkheid voor ouders betekent ook een andere rol in het stelsel. Het is daarom belangrijk ook aandacht te hebben voor de rol van ouders in de monitoring van kwaliteit en juistheid van facturen.

b. Impact op kinderopvangorganisaties

Het Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang concludeert in hun impactanalyse dat het concept-stelselontwerp onder voorwaarden uitvoerbaar is voor alle kinderopvangorganisaties. Belangrijke voorwaarde is dat de sector vroegtijdig wordt meegenomen in de voorgenomen wijzigingen en daarbij ondersteuning krijgt. Dit geldt met name voor kleinschalige organisaties. Het is daarom belangrijk extra aandacht te hebben voor deze organisaties bij een herziening van het financieringsstelsel. Gefaseerde invoering kan organisaties helpen om geleidelijk toe te groeien naar een nieuw stelsel. Ten slotte nemen naar verwachting voor alle organisaties de organisatiekosten toe door de

⁷ Kamerstuk 31 322, nr. 506.

⁸ Kennisnotitie SCP en CPB over ex ante evaluatie Kinderopvang | Publicatie | Sociaal en Cultureel Planbureau.

gewijzigde rol en een extra geldstroom vanuit de uitvoerder naar de kinderopvangorganisaties.

c. Impact op medewerkers

Medewerkers in de kinderopvang zijn belangrijke spelers in de herziening van het financieringsstelsel. Zij spelen bijvoorbeeld een waardevolle rol in het bedenken van oplossingen om het werken in de sector aantrekkelijker te maken. Het is essentieel dat medewerkers in de sector goed worden betrokken bij de voorgenomen wijzigingen. Uit de impactanalyse voor medewerkers blijkt dat dit beter kan. Daarnaast maken medewerkers, net als kinderopvangorganisaties en ouders, zich zorgen over de huidige personeelskrapte en of het aanbod de verwachte toenemende vraag kan bijbenen. De risico's die hiermee samenhangen worden vooral gezien voor kwetsbare groepen. Gefaseerde invoering helpt om kinderopvangorganisaties meer tijd te geven om het aanbod mee te laten groeien met de extra vraag. In paragraaf 4.1 wordt nader ingegaan op de personeelskrapte in de sector.

d. Impact op de uitvoering

In de gezamenlijke impactanalyse van de vier uitvoerders is gekeken naar de realiseerbaarheid en uitvoerbaarheid. Daarnaast is een raming van de realisatie- en uitvoeringskosten gemaakt. Vanuit uitvoeringsperspectief zijn er grote zorgpunten rond het nieuwe financieringsstelsel. De uitvoerders concluderen dat de gemaakte keuzes op verschillende onderdelen binnen het concept-stelselontwerp op zichzelf logisch zijn, maar dat het concept-stelselontwerp door de optelsom van de daarin gemaakte keuzes in de huidige vorm niet uitvoerbaar is vanuit het oogpunt van doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. De belangrijkste redenen hiervoor zijn: a) het niet geautomatiseerd kunnen toetsen van de arbeidseis voor 10–20% van de ouders; b) de hoge eisen die aan de kinderopvangorganisaties moeten worden gesteld om tijdig de juiste gegevens aan te leveren en c) het alleen achteraf kunnen constateren van onrechtmatigheden. Dit alles vergt een fors uitvoeringsapparaat, waarbij de gewenste financiële zekerheid vooraf niet helemaal wordt bereikt, niet alles geautomatiseerd en met snelle beslistermijnen kan worden afgedaan en de vaststelling kwetsbaar blijft voor misbruik en oneigenlijk gebruik. De uitvoerders schatten de doorlooptijd van de realisatie, door de complexiteit van de opdracht en de benodigde ICT-realisatie, op minimaal 3 jaar na aanvaarding van het wetsvoorstel door uw Kamer.

In hun impactanalyse geven de uitvoerders aan dat er fundamentele aanpassingen nodig zijn om het concept-ontwerp uitvoerbaar te maken. Hierbij gaat het in ieder geval om de invulling van de arbeidseis (zie ook paragraaf 3.1) en verdere uitwerking van administratieve eisen die aan kinderopvangorganisaties worden gesteld (voor het stroomlijnen van de gegevenslevering en voor het constateren van onrechtmatigheden). De uitvoerders geven aan dat het, ongeacht de toekomstige inrichtingskeuzes, waardevol is om in ieder geval op het gebied van rechtmatigheid verschillende opties te verkennen. Gefaseerde invoering helpt hier mogelijk ook om kinderopvangorganisaties meer tijd geven voor het voldoen aan administratieve vereisten. De eisen moeten voor kinderopvangorganisaties werkbaar zijn.

e. Maatschappelijke effecten en rendement van het concept-stelselontwerp

SCP en CPB hebben een gezamenlijke analyse gedaan van de maatschappelijke effecten en het maatschappelijk rendement van het concept-stelselontwerp⁹. Het SCP en CPB verwachten dat de investering in een inkomensonafhankelijke vergoeding van 96% tot de maximum uurprijs op lange termijn slechts een beperkt positief effect zal hebben op de arbeidsparticipatie van + 0,2% (15.000 fte). Op de korte termijn signaleren het SCP en CPB risico's. De hoge inkomensonafhankelijke vergoeding leidt tot een grotere stijging van de vraag naar kinderopvang dan de markt kan bijbenen. Dit heeft prijsstijgingen, wachtlijsten en mogelijk een daling van de opvangkwaliteit tot gevolg. Dit pakt vooral ongunstig uit voor de kinderen die het meest kunnen profiteren van goede kinderopvang voor hun ontwikkeling, en vormt daardoor ook een risico voor hun kansengelijkheid. Gemeenten zien risico's voor een tekort aan plaatsen en prijsstijgingen met gevolgen voor de gemeentelijke doelgroepen waar veel kwetsbare ouders en kinderen onder vallen.

Het kabinet onderkent de risico's waar het SCP, CPB en gemeenten op wijzen. Daarom zijn er initiatieven in gang gezet om de personeelskrapte in de kinderopvangsector te verminderen (zie paragraaf 4.1). Daarnaast kan het stapsgewijs invoeren van het financieringsstelsel de risico's van een grote vraagstijging beperken (zie paragraaf 4.2). Tot slot kan prijsregulering een bijdrage leveren aan de borging van de toegankelijkheid (zie paragraaf 3.1). Dit betekent niet dat aanvullende maatregelen de zekerheid bieden dat de negatieve effecten van het concept-stelselontwerp op toegankelijkheid verdwijnen.

Daarnaast is het belangrijk om te realiseren dat de maatschappelijke effecten op de lange termijn zich lastig laten voorspellen. Het is niet uit te sluiten dat er door de stelselherziening duurzame veranderingen in arbeidsmarktgedrag en arbeidsduurbeslissingen ontstaan als gevolg van veranderende normen over het gebruik van kinderopvang. SCP en CPB kunnen met mogelijke veranderingen van sociale normen geen rekening houden in hun raming.

f. Budgettaire

Het kabinet heeft structureel ca. € 2,7 miljard gereserveerd voor het nieuwe financieringsstelsel. Uit de eerste doorrekeningen van het concept-stelselontwerp is gebleken dat deze vormgeving tot extra budgettaire consequenties leidt van € 50 miljoen. Daarnaast geven uitvoerders aan dat de kosten voor uitvoering van het concept-stelselontwerp hoog zullen zijn. Tot slot zijn er nog eventuele meerkosten als gevolg van mogelijke mitigerende maatregelen zoals tariefregulering. Voor de additionele kosten is nog geen dekking gevonden.

3.1 Aanpassingen voor het concept-stelselontwerp

De impactanalyses en de kennisnotitie van SCP en CPB hebben duidelijk gemaakt waar aandachtspunten zitten in het huidige concept-stelselontwerp. Deze aandachtspunten vragen dat er door een volgend kabinet keuzes worden gemaakt. De optelsom van de keuzes bepaalt uiteindelijk hoe een nieuw stelsel eruit ziet en wat de effecten zijn op de beleidsdoelstellingen, ouders, kinderen, sector en uitvoering. Afzonderlijke keuzes kunnen werkbaar zijn, maar in combinatie met elkaar toch

⁹ Kennisnotitie SCP en CPB over ex ante evaluatie Kinderopvang | Publicatie | Sociaal en Cultureel Planbureau.

leiden tot een niet doenbaar en niet uitvoerbaar stelsel. De combinatie van keuzes in een concept-stelselontwerp is cruciaal. Elk systeem kent zijn voor- en nadelen en het gaat uiteindelijk om een heldere prioritering van de doelen. In deze paragraaf wordt een aantal aanpassingen beschreven voor het concept-stelselontwerp.

a. Arbeidseis

Een van de uitgangspunten van het huidige coalitieakkoord is dat het nieuwe stelsel ouders moet helpen om zorg voor kinderen met arbeid te combineren. Zo beoogt het kabinet de arbeidsparticipatie te vergroten. Om die reden is in het concept-stelselontwerp, net als in het huidige KOT-stelsel, sprake van een arbeidseis. Hiermee blijft de hoge vergoeding voor kinderopvang voorbehouden aan werkende ouders, ouders die zich voorbereiden op betaald werk en ouders die om specifieke redenen geen betaald werk kunnen doen.

Voordelen arbeidseis

Er zijn verschillende argumenten om vast te houden aan de arbeidseis. Het kabinet vindt dat werken moet lonen en dat werkende ouders prioriteit moeten hebben bij het krijgen van kinderopvang. De arbeidseis kan hier voor zorgen. Het loslaten van de arbeidseis leidt andersom ook tot een grotere toename in de vraag naar kinderopvangplekken. De huidige inschatting is dat het concept-stelselontwerp zou leiden tot een toename van gebruik van circa 21% en het loslaten van de arbeidseis tot een additionele toename van ruim 7%. Het gevolg hiervan is verdere krapte en vermoedelijk prijsstijgingen in de sector, waardoor ouders die (nog) niet werken moeilijker een opvangplek kunnen vinden, wat een negatief effect kan hebben op de arbeidsparticipatie. Bovendien zullen de overheidsuitgaven door het loslaten van de arbeidseis naar verwachting stijgen met circa een half miljard per jaar ten opzichte van het concept-stelselontwerp.

Nadelen arbeidseis

Tegelijkertijd zijn er verschillende argumenten om de arbeidseis geheel of gedeeltelijk los te laten. Uit onderzoek¹⁰ blijkt dat kinderen van niet-werkende ouders en kinderen in achterstandssituaties voor hun ontwikkeling meer baat hebben bij het intensief gebruik van kinderopvang dan andere kinderen. Wanneer kansengelijkheid en de ontwikkeling als prioritaire doelstelling wordt gezien dan is het wenselijk om ook deze kinderen toegang te bieden tot kinderopvang. Daarnaast leidt afschaffen van de arbeidseis tot een eenvoudiger stelsel dat ouders vooraf meer zekerheid biedt over het recht op vergoeding (afhankelijk van andere grondslagen, zoals inkomensafhankelijkheid, blijft onzekerheid bestaan). Dit komt omdat een stelsel zonder terugvorderingen bij ouders vereist dat de toets op de arbeidseis voorafgaand aan het gebruik van de opvang plaatsvindt. Dit is ingewikkeld, kwetsbaar en kostbaar om uit te voeren. Ook kan een arbeidseis voor ouders, en vooral voor (alleenstaande) moeders in een financieel kwetsbare positie, verdere barrières opwerpen om gebruik te maken van kinderopvang en het zetten van een duurzame stap naar werk.

Invulling en toetsing van de arbeidseis

Er is gekeken naar diverse manieren om (de toetsing) van de arbeidseis in te vullen. Een uitgebreide beschouwing van deze opties is opgenomen als bijlage bij deze brief.

¹⁰ Zie hiervoor ook de impactanalyse van het SCP en het CPB, voetnoot 9.

Eén van de mogelijkheden is om de 10–20% ouders waarbij de toetsing niet geautomatiseerd kan plaatsvinden, zoals bij bepaalde ondernemers of ouders met flexibele arbeidsrelaties, op een andere manier te toetsen. Dit kan bijvoorbeeld door de informatie die door deze ouders aanvullend moet worden aangeleverd steekproefsgewijs te toetsen. Ook kan overwogen worden de uitvraag bij ouders steekproefsgewijs te laten plaatsvinden. Hierdoor wordt het aantal ouders dat zelf informatie aan moet leveren kleiner. Een andere optie is het (gedeeltelijk) loslaten van volledige toekenningszekerheid «vooraf». Voor een deel van de ouders kan, op verzoek van de ouder, de toets achteraf plaatsvinden, bijvoorbeeld aan het eind van het jaar. Dit betekent dat ouders van wie niet automatisch vast te stellen valt dat zij voldoen aan de arbeidseis, er voor kunnen kiezen om slechts een keer per jaar zelf informatie aan te hoeven leveren bij de uitvoerder, in plaats van driemaandelijks. Hier staat noodzakelijkerwijs tegenover dat deze ouders de VKO als voorschot ontvangen. Een voorschotsystematiek laat zich overigens moeilijk combineren met een keuze voor directe financiering aan kinderopvanglocaties, aangezien bij directe financiering de VKO door de overheid wordt uitbetaald aan de kinderopvangorganisatie en niet aan de ouder.

Er is tevens onderzocht welke mogelijkheden er zijn om de relatief «lichte» arbeidseis uit het stelselontwerp, waar de impactanalyse van de uitvoerders op ingaat, te verzwaken, bijvoorbeeld door de hoogte van de VKO afhankelijk te maken van een bepaalde ondergrens in het aantal gewerkte uren. Hierdoor kan voorkomen worden dat ouders die weinig werken toch voor veel uren gebruik maken van de VKO. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat de Koppeling Gewerkte Uren (KGU) bij de KOT vanaf 2022 juist is afgeschaft door dit kabinet, vanwege onzekerheid bij burgers en problemen in de uitvoering. Ook vereist dit het volledig loslaten van het principe van toekenningszekerheid en daarmee de herintroductie van een voorschotsystematiek voor alle ouders. Zoals hierboven beschreven botst dit met het uitgangspunt van het kabinet van directe financiering.

Er zijn daarnaast verschillende uitwerkingen denkbaar waarin de arbeidseis (deels) wordt losgelaten. Dit zijn uitwerkingen waarin voor een aantal dagen of dagdelen en/of voor specifieke leeftijdsgroepen een algemeen toegangsrecht wordt geboden. Er zou bijvoorbeeld – in lijn met een eerder voorstel van de SER¹¹ – voor een algemeen toegangsrecht voor twee dagen voor alle kinderen gekozen kunnen worden. Een andere uitwerking staat in de dit jaar door uw Kamer aangenomen motie van het lid Palland c.s.¹², die het kabinet verzoekt om de opvang van alle peuters van 2 tot 4 jaar voor twee dagen in de week toegankelijk te maken met een algemeen toegangsrecht. Voor uitwerkingen tussen de motie van het lid Palland c.s. en volledige afschaffing van de arbeidseis kan gedacht worden aan het aanbieden van vijf dagen toegangsrecht voor een beperkte groep (bijv. van 2–4 jaar, of 0–4 jaar). Hierbij is ook sprake van de eerder genoemde voor- en nadelen. De eerste inschattingen zijn dat motie van het lid Palland c.s. tussen de € 125 en 225 miljoen aan additionele jaarlijkse kosten zou betekenen, waarbij de werkelijke meerkosten sterk afhankelijk zijn van de precieze uitwerking van onder andere de gevolgen voor gemeentelijke regelingen. Het volledig laten vervallen van de arbeidseis kost naar schatting circa een half miljard per jaar. Bovendien zorgt het (gedeeltelijk) loslaten van de eis voor meer vraag naar kinderopvang en kan daarmee een prijsopdrijvend effect hebben. Geen (of een gedeeltelijke) arbeidseis kan wel de toegankelijkheid en daarmee de kansengelijkheid verbeteren en bij volledig loslaten wordt het stelsel

¹¹ Eindrapport Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen (overheid.nl).

¹² Kamerstuk 31 322, nr. 499.

eenvoudiger. In de bijlage wordt verder op de arbeidseis en de toetsing van de arbeidseis ingegaan.

b. Inkomensafhankelijkheid

Een van de doelen van de herziening van het kinderopvangstelsel is het stelsel eenvoudiger en begrijpelijker te maken voor ouders door het realiseren van eenvoudigere financiering. Mede daarom is in het concept-stelselontwerp de inkomensafhankelijke bijdrage losgelaten. In het huidige stelsel ontvangen hoge inkomens een kleinere overheidsbijdrage (minimaal 33,3%) dan lage inkomens (maximaal 96%). In het concept-stelselontwerp wordt dit vervangen door een inkomensafhankelijke overheidsvergoeding van 96% voor alle werkende ouders. Hieronder schetsen we de voor- en nadelen van een inkomensafhankelijke vergoeding.

Voordelen inkomensafhankelijkheid

Eén vast inkomensafhankelijk percentage zorgt voor voorspelbaarheid bij ouders. Zij weten op voorhand hoeveel de overheid bijdraagt aan de kosten van kinderopvang. Ook vraagt dit minder handelingen van ouders aangezien zij niet langer verantwoordelijk zijn voor het doorgeven van veranderingen in hun inkomen zoals nu het geval is met de voorschotssystematiek, met mogelijk terugvorderingen als dit niet juist gebeurt. Daarnaast is een inkomensafhankelijke bijdrage eenvoudiger voor de uitvoering en daarmee minder foutgevoelig. Ten slotte maakt een inkomensafhankelijke bijdrage werken meer lonend voor ouders met kinderen, doordat de kosten van kinderopvang voor ouders niet langer toenemen als hun inkomen stijgt.

Nadelen inkomensafhankelijkheid

Uit de kennisnotitie van het CPB en het SCP blijkt dat de hoge inkomensafhankelijke vergoeding voor alle werkenden leidt tot een grotere stijging van de vraag naar kinderopvang dan de markt kan bijbenen. Dit zal waarschijnlijk leiden tot hogere prijzen, wachtlijsten en mogelijk een daling van de opvangkwaliteit. Hogere prijzen zullen leiden tot verdringing omdat ouders met hoge inkomens wel een hogere uurprijs¹³ voor kinderopvang kunnen betalen, maar ouders met lagere inkomens niet. Dit is extra nadelig voor de kinderen van ouders met lagere inkomens en vormt daardoor een risico voor kansengelijkheid. Daarnaast zorgt verdringing voor een lagere arbeidsparticipatie van ouders met lage inkomens. De vergoeding wordt ook minder gericht omdat voor hoge inkomens kinderopvang veel betaalbaarder wordt, terwijl zij beter in staat zijn de opvangkosten te dragen en ook in het huidige KOT-stelsel al de grootste afnemers van kinderopvang zijn. Daarnaast leidt een inkomensafhankelijke bijdrage van 96% tot hogere kosten voor de overheid.

Zowel een inkomensafhankelijke als een inkomensafhankelijke vergoeding kunnen op verschillende manieren worden vormgegeven. Voor een inkomensafhankelijke vergoeding kan dit bijvoorbeeld in de vorm van een vast percentage per uur of per dag(deel). Een inkomensafhankelijke vergoeding binnen het kinderopvangstelsel kan via een vaste vergoeding vanaf een vastgesteld inkomen worden vormgegeven of op basis van een systeem zoals in het huidige stelsel, waarbij de vergoeding

¹³ In het concept-stelselontwerp (en in het huidige KOT-stelsel) wordt 96% van een maximum uurprijs (MUP) vergoed. De werkelijke kosten van een uur opvang liggen in de praktijk vaak hoger dan deze MUP. Ouders betalen het verschil tussen de vergoeding en de werkelijke kosten doorgaans zelf.

afhankelijk is van het inkomen, het aantal afgenomen uren en een verschil tussen het eerste kind (lagere vergoedingen) en tweede en verdere kinderen (hogere vergoedingen). In de bijlage zijn ter illustratie twee rekenvoorbeelden van een geleidelijke inkomensafhankelijkheid opgenomen, waarbij de vergoeding wordt afgebouwd vanaf modaal en 2x modaal. Dat betekent dat er tot modaal of 2x modaal een vaste vergoeding is van 96%. Er zijn veel meer varianten denkbaar, zie ook de voorbeelden van verhoging van de percentages in paragraaf 4.2 en in de bijlage (onder ingroeipad).

c. Tariefregulering

Een van de doelen van de herziening was het creëren van een betaalbare en financieel toegankelijke kinderopvang. Op basis van de impactanalyses zijn er zorgen over prijsstijgingen en de daarmee samenhangende verdringingsrisico's. Tariefregulering is één van de maatregelen die verkend wordt om dit risico te verkleinen. Bij tariefregulering wordt een maximumtarief ingesteld voor de markt. Dit verschilt dus van de huidige maximum uurprijs die voor de kinderopvangtoeslag wordt gehanteerd. Een tariefplafond zorgt ervoor dat de nettobijdrage die ouders betalen niet te veel kan stijgen, waardoor opvang ook voor lage inkomens (beter) betaalbaar blijft. Daarbij biedt een plafond ouders ook zekerheid over de huidige en toekomstige kosten van kinderopvang, en voorkomt dat er overwinsten ontstaan door het nieuwe stelsel.

Tegelijkertijd is tariefregulering een complexe maatregel met een aantal potentiële nadelen. Er is een aantal vraagstukken dat moet worden uitgewerkt voordat besloten kan worden of en hoe tariefregulering in de kinderopvang moet worden geïmplementeerd. Ten eerste kent Nederland een grote diversiteit aan kinderopvanginstellingen met verschillende kostenstructuren. Een tariefplafond kan een nadelig effect hebben op het aanbod doordat instellingen minder inkomsten kunnen investeren in het vergroten van het aanbod. Hierdoor kunnen de wachtlijsten toenemen. Ook kunnen er nadelige gevolgen zijn voor investeringen in kwaliteit als instellingen niet langer alle kosten kunnen doorberekenen aan klanten. In hoeverre deze effecten optreden hangt echter sterk af van de hoogte van het tariefplafond en de gemaakte kosten. Bij een te generiek of te hoog plafond draagt dit instrument in mindere mate bij aan het doel om de toegankelijkheid voor met name lage inkomens te vergroten. Daarnaast is de vraag of het mogelijk is om tariefregulering op redelijke termijn vorm te geven. Afhankelijk van de vormgeving kan tariefregulering ook juridische en budgettaire consequenties hebben die de komende periode verder in kaart gebracht zullen worden.

Dit najaar wordt een aantal onderzoeken, waaronder een kostprijsonderzoek, uitgezet om een aantal vraagstukken verder te verkennen. De verwachting is dat het een jaar tot anderhalf jaar zal duren voordat de onderzoeken zijn afgerond. De uitkomsten van deze onderzoeken helpen een nieuw kabinet met de afweging of tariefregulering een wenselijke en uitvoerbare optie is om risico's te mitigeren.

4. Naar een nieuw kinderopvangstelsel

In dit hoofdstuk kijken we naar de stappen richting een nieuw financieersstelsel in de kinderopvang. Ten eerste heeft dit kabinet het huidige stelsel verbeterd; we verzachtten problemen bij de kinderopvangtoeslag en hebben maatregelen genomen om de personeelskrapte te verminderen. Vervolgens bespreken we de mogelijkheden voor geleidelijke invoering waarvoor dit kabinet geld heeft gereserveerd. Daarna schetsen we een aantal opties voor de toekomst van het stelsel waarover een

volgend kabinet kan besluiten. Daarmee kan een volgend kabinet een duidelijke koers voor de langere termijn voor de kinderopvang neerzetten, zodat kinderopvangorganisaties, ouders, werknemers in de kinderopvang en andere stakeholders weten waar zij aan toe zijn en daar bij hun (investerings)beslissingen rekening mee kunnen houden. Daarbij is het streven om te komen tot een stelsel dat op een evenwichtige manier tegemoet komt aan de doelen van kinderopvang: een goede start en gelijke kansen voor alle kinderen en arbeidsparticipatie van ouders. Ook kijken we kort naar eerder werk over langetermijnperspectieven op het kinderopvang stelsel. Tot slot plaatsen we een aantal belangrijke kanttekeningen over de uitvoerbaarheid.

4.1 Verbeteringen huidige stelsel

a. Verbeteringen in beleid en uitvoering van de kinderopvangtoeslag

Onder andere naar aanleiding van het rapport van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) zijn meerdere verbeteringen doorgevoerd die een deel van de problemen in het huidige stelsel oplossen. Het beleid is aangepast, met meer ruimte voor proportionaliteit en maatwerk. Zo biedt de kinderopvangtoeslag nu ruimte voor proportioneel toekennen of matiging van een terugvordering bij bijzondere omstandigheden. De uitvoering is aangepast, met meer oog voor de behoeften van en ondersteuning aan kwetsbare burgers. Maatwerkteams en signaleringsacties richten zich bijvoorbeeld op extra dienstverlening voor wie dat nodig heeft. Vanuit het Verbetertraject Kinderopvangtoeslag is ingezet op vroegsignalering. Burgers worden op basis van afwijkende gegevens verzocht de aanvraag te controleren en indien nodig aan te passen. Daarnaast is de dienstverlening verbeterd, bijvoorbeeld door de app kinderopvangtoeslag. In de recente Kamerbrieven voortgang verbetertraject kinderopvangtoeslag, het Jaarplan van Dienst Toeslagen en de Stand van de Uitvoering vindt u meer verbeteringen die zijn doorgevoerd. Door deze maatregelen is het aantal terugvorderingen in de hoogste categorieën (> € 1.000) ten opzichte van 2015 gedaald met ruim een derde in 2020.¹⁴

Specifiek voor de gastouderopvang zijn er ook een aantal dingen verbeterd. Zoals ik dit voorjaar in een brief aan uw Kamer heb geschreven, is er grote variatie in de kwaliteit tussen gastouders. Daarom is een verbetertraject gestart om de kwaliteit van de gastouderopvang beter te waarborgen en te verhogen. Eén van aangekondigde maatregelen is om een pedagogische component verplicht te stellen in de kwalificatie voor gastouders, zodat de lat om als gastouder te kunnen werken wordt verhoogd. In deze brief ga ik ook in op de daling van de familiale opvang. Waar in 2014 nog 24% van de gastouders uitsluitend familiale opvang bood, is dat aantal gedaald naar 14% in 2022. Hiermee neemt het risico op oneigenlijk gebruik van toeslagen af.¹⁵

Met additionele verbeteringen en vereenvoudigingen is het mogelijk de problemen binnen het huidige stelsel verder terug te dringen. Deze maatregelen spelen onder meer in op het verbeteren van de kwaliteit van geleverde gegevens van de kinderopvangorganisaties en het meer en beter gebruiken van deze gegevens om al in de voorschotsituatie zo goed mogelijk het juiste bedrag uit te keren. Dit betekent niet dat alle fundamentele problemen van de huidige kinderopvangtoeslag (de complexiteit en problematische terugvorderingen) opgelost zijn. Deze problemen oplossen vraagt om fundamentele herziening en daarmee een keuze

¹⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 1272.

¹⁵ Kamerstuk 31 322, nr. 491.

tussen de verschillende prioriteiten als gerichtheid, begrijpelijkheid, (inkomens)zekerheid, verantwoordelijkheid van de burger, uitvoerbaarheid, ruimte voor maatwerk en mogelijke kosten. De impactanalyses laten zien dat keuzes over de herziening inherent gepaard gaan met dilemma's. Er is geen simpele oplossing om de problematiek van de huidige kinderopvangtoeslag (terugvorderingen, complexiteit, niet-gebruik en marginale druk) op te lossen, zonder ook een deel van de voordelen (gericht, actueel) daarvan te verliezen.

b. Aanpak personeelstekort

Eén van de beperkingen in de uitbreiding van de kinderopvang is de personeelskrapte in de sector. Volgens de prognose van ABF Research is er momenteel een tekort van ongeveer 6.000 medewerkers.¹⁶ De verwachte vraagstijging van kinderopvang bij een stelselherziening met hoge vergoedingspercentages zal met een groter tekort aan medewerkers niet kunnen worden opgevangen, met wachtlijsten als gevolg. Er zijn mede daarom diverse initiatieven ondernomen om de tekorten zo veel mogelijk te verminderen. De Minister van SZW heeft uw Kamer op 26 april een brief gestuurd over de voortgang van de aanpak van het personeelstekort in de kinderopvang.¹⁷ In de brief zijn verschillende maatregelen beschreven met betrekking tot het aantrekken en behouden van medewerkers en het stimuleren tot meer uren werken.

Zo ondersteunt het Ministerie van SZW de sector om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, zoals statushouders, aan te trekken als groepshulp. Met het loopbaanpad dat SZW samen met de sector¹⁸ vormgeeft, kunnen groepshulpen die dat willen zich stapsgewijs ontwikkelen, waar mogelijk tot pedagogisch professional. De inzet van groepshulpen leidt daarnaast tot een vrijwel directe vermindering van werkdruk van pedagogisch professionals en daarmee tot behoud van medewerkers. Om kinderopvangorganisaties een tegemoetkoming te bieden in de inzet van groepshulpen binnen het loopbaanpad, is in totaal € 6 miljoen beschikbaar. De regeling hiervoor wordt momenteel vormgegeven.

Ook heeft SZW subsidie gegeven voor een aanpak voor contractuitbreiding, waar alle kinderopvangorganisaties mee aan de slag kunnen. Deze aanpak is in een proeftuin voor het eerst toegepast bij kinderopvangorganisatie Kind & Co Ludens. De eerste resultaten hiervan zijn veelbelovend: 19 procent van de medewerkers uit de proeftuin breidde hun contract uit met gemiddeld 5,4 uur per week. Naar ruwe schatting zou het huidige personeelstekort in theorie opgelost kunnen worden als alle medewerkers in de kinderopvang ongeveer 2 uur per week meer zouden werken. Ik moedig daarom alle kinderopvangorganisaties aan om met de ontwikkelde aanpak het gesprek te voeren met medewerkers over meer uren werken. De resultaten en mogelijke vervolgacties van dit project zullen verder besproken worden met de kinderopvangsector.

Eén van de mogelijkheden voor pedagogisch professionals om hun contract uit te breiden en meer uitdaging te krijgen, is een combinatiebaan. Ik zie hier veel kansen voor. Een combinatiebaan kan binnen de kinderopvang, bijvoorbeeld wanneer iemand deels als administratief medewerker en deels als professional op de groep werkt, of wanneer iemand werkzaam is op verschillende locaties en/of typen van kinderopvang. Ook combinaties buiten de sector zijn mogelijk, onder meer als

¹⁶ Prognosemodel Zorg en Welzijn – Kinderopvang. link: <https://prognosemodelzw.databank.nl/dashboard/dashboard-branches/kinderopvang--incl--peuterspeelzaalwerk->.

¹⁷ Kamerstuk 31 322, nr. 488.

¹⁸ En partijen als SBB, OCW en VNO-NCW.

BSO-medewerker in de middag en onderwijsassistent tijdens schooltijd. Kinderopvang werkt! brengt momenteel de kansen en belemmeringen van combinatiebanen in kaart. Dit najaar verwacht ik de resultaten. Daarnaast zou een verschuiving van gebruik van kinderopvang naar de «daldagen» woensdag en vrijdag de druk op de sector kunnen verkleinen. Ik roep daarom werkgevers en werknemers op om tot concrete afspraken en acties te komen over een betere spreiding van de werkweek. Een ander punt waar de sector en SZW aan werken is het aantrekkelijker maken van het beroep en om in loondienst te blijven werken. In dat kader is het goed dat pedagogisch professionals met de nieuwe cao Kinderopvang gemiddeld ruim 11 procent loonsverhoging krijgen, verdeeld over anderhalf jaar. Daarnaast zet ik samen met de sector in op andere aspecten van modern werkgeverschap en ben ik met de sector en de Belastingdienst in gesprek over verschillende vormen van schijnzelfstandigheid in de kinderopvang. Over de andere acties waar SZW op inzet, kunt u lezen in de bovengenoemde brief.

Er wordt dus veel gedaan om het personeelstekort in de sector aan te pakken en de overgang naar een nieuw stelsel met meer vraag naar kinderopvang te ondersteunen. Het personeelstekort is echter niet zomaar opgelost, de sector speelt hierin een grote rol. Bij de mogelijke inrichting van een nieuw stelsel moet goed nagedacht worden over de effecten op de vraag naar kinderopvang en de uitvoerbaarheid voor de sector. Het aanbod is niet alleen afhankelijk van personeel, maar ook van geschikte huisvesting.

4.2 Stapsgewijze invoering

Om de kinderopvangorganisaties de kans te geven om mee te groeien met de stijgende vraag, heeft het kabinet eerder al gekozen voor een gefaseerde invoering. Dit betekent dat we het toeslagpercentage in de jaren 2025 en 2026 verhogen, zodat de vraag gecontroleerd stijgt in aanloop naar invoering van het nieuwe stelsel. Voor verhoging van de toeslagpercentages is cumulatief € 1,6 miljard gereserveerd. Stapsgewijs toewerken naar een nieuw stelsel kan bovendien de uitvoerbaarheid voor sector en uitvoerders vergroten.

De stapsgewijze invoering kan op allerlei manieren worden vormgegeven. Zo kan het punt waarop de afbouw van het KOT-percentage start worden verlegd naar een hoger inkomen. Hierdoor ontvangen met name modale inkomensgroepen meer KOT. Een alternatief is het verlagen van de «snelheid» waarmee het KOT-percentage wordt afgebouwd bij inkomensstijgingen in combinatie met het verhogen van de vaste voet, waardoor de inkomenseffecten geleidelijk verdeeld worden over alle inkomensgroepen. Het netto «voordeel» is daarbij wel groter voor ouders met hogere inkomens. Ten slotte is het mogelijk om alleen de eerste kindtabel op te hogen om nauwer aan te sluiten bij de tweede kindtabel, waardoor de netto-opvangkosten voor het eerste kind zullen dalen. Alle drie de varianten hebben naar huidige verwachting een nagenoeg gelijk effect op de vraag naar opvang, en zullen dus een vergelijkbaar geleidelijk ingroeipad naar het nieuwe stelsel vormen. De optie om alleen de eerste kindtabel op te hogen heeft mogelijk een groter (positief) effect op de arbeidsparticipatie omdat ouders bij de geboorte van hun eerste kind vaak lange termijn keuzes maken over de verdeling tussen betaald en onbetaald werk.¹⁹ In de bijlage worden deze ingroeipaden in meer detail beschreven.

¹⁹ IBO Deeltijdwerk | Van analyse naar beleid over deeltijd (overheid.nl).

Het ophogen van het KOT-percentages gaat gepaard met het risico op grotere terugvorderingen. Immers: als er hogere voorschotten worden uitgekeerd aan ouders dan zijn correcties op die voorschotten ook groter. Hierdoor kunnen ouders in financiële problemen komen. Om dit te voorkomen onderzoekt Dienst Toeslagen samen met het Ministerie van SZW welke mitigerende maatregelen mogelijk en nodig zijn om grote terugvorderingen te voorkomen. Dit sluit aan bij het bestaande streven naar het vergroten van de toekenningszekerheid en het terugdringen van (grote) terugvorderingen.

Voor aanpassing van de vergoedingspercentages vanaf 1 januari 2025 zal uiterlijk in het voorjaar van 2024 besloten moeten worden over de vormgeving van de geleidelijke invoering en bijbehorende mitigerende maatregelen. Ten behoeve van deze besluitvorming zullen we de komende maanden de ingroeipad-varianten verder uitwerken. Het Besluit kinderopvangtoeslag met daarin de benodigde wijzigingen kan dan in het tweede kwartaal van 2024 ter voorhangung aan uw Kamer worden aangeboden.

4.3 Handelingsperspectieven

Het vervolg van de herziening van het financieringsstelsel in de kinderopvang is aan een nieuw kabinet. Graag geven wij het volgende kabinet op basis van onze ervaringen de afgelopen periode een aantal verschillende handelingsperspectieven mee. Dit is nadrukkelijk geen uitputtend overzicht van mogelijkheden. Afhankelijk van de gewenste prioritering en balans in de doelstellingen voor kinderopvang (stimuleren van arbeidsparticipatie en bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen) en een keuze over het belang van toekenningszekerheid kan een andere invulling gekozen worden. De handelingsperspectieven zijn vooral bedoeld om de verschillende keuzes die gemaakt moeten worden inzichtelijk te maken. Daarbij gaat het tenminste over de keuzes ten aanzien van:

- de (zwaardere) invulling van de arbeidseis, of (gedeeltelijk) loslaten van de arbeidseis;
- of de vergoeding inkomensafhankelijk of inkomensonafhankelijk is;
- of de financiering plaatsvindt op basis van de vraag (uren/dagdelen en de prijs) of op basis van het aanbod (financiering van het aantal kindplaatsen aan de instelling);
- diverse keuzes rondom de uitbetaling, zoals vooraf of achteraf uitbetalen, een keuze over de voorschotsystematiek en over directe financiering;
- de hoogte van vergoedingspercentages.

Uiteindelijk moet goed gekeken worden of de optelsom van de verschillende keuzes tot een uitvoerbaar stelsel leidt.

De meest eenvoudige wijziging in de kinderopvang die binnen het huidige stelsel kan, is een verhoging van de vergoedingspercentages of een verhoging van de maximum uurprijs (optie 1). Dit betekent wel dat de nadelen van het huidige stelsel behouden blijven en het risico op (hoge) terugvorderingen groter wordt. Een tweede mogelijkheid is om uit te gaan van het huidige concept-stelselontwerp (optie 2) waarbij er wordt overgegaan op directe financiering en de voorschotsystematiek wordt losgelaten. Ook is daarbij sprake van een hoge inkomensonafhankelijke vergoeding van 96% voor werkende ouders. De voor- en nadelen van deze optie zijn uitgebreid beschreven in hoofdstuk 3. In het concept-stelselontwerp zijn nog wel fundamentele aanpassingen nodig om het uitvoerbaar te maken. Om in het kader van kansengelijkheid het stelsel toegankelijker te maken kan de arbeidseis gedeeltelijk losgelaten worden (optie 3). Het volledig loslaten van de arbeidseis is opgenomen als optie 4. Bij zowel het gedeeltelijk of volledig loslaten van de arbeidseis neemt de

vraag extra toe en is er additionele budgettaire ruimte nodig (circa een half miljard per jaar bij het volledig loslaten van de arbeidseis ten opzichte van het huidige concept-stelselontwerp). Om de toename in vraag en de budgettaire consequenties te beperken kan in optie drie en vier een (gedeeltelijke) vorm van inkomensafhankelijkheid worden behouden. Het is bij alle opties zaak om te blijven investeren in verdere verbeteringen van het huidige stelsel.

In aanvulling op deze handelingsperspectieven willen we benadrukken dat er ook andere opties mogelijk zijn, meer gericht op de lange termijn. In de diverse verkenningen en onderzoeken die afgelopen jaren zijn verschenen, worden verschillende opties geschetst. Deze verkenningen en onderzoeken zijn eerder met uw Kamer gedeeld. Het gaat onder andere om:

- De eindrapportage van de Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen²⁰ waarin op hoofdlijnen vier scenario's voor het vormgeven van een toekomst stelsel voor kindvoorzieningen zijn uitgewerkt. De scenario's zijn «optimalisatie van het huidige stelsel», «eenvoudigere en betaalbare voorzieningen voor werkende ouders», «kindvoorzieningen voor alle gezinnen» en «richting een integrale voorziening».
- Het advies SER «Een kansrijke start voor alle kinderen» uit 2021²¹ en het advies van de SER «Gelijk goed van start» uit 2016²². Naar het oordeel van de SER kan het huidige stelsel met gerichte aanpassingen (in stappen) worden verbeterd. De SER stelt voor om voor alle kinderen (ook van niet-werkende ouders) een financieel toegankelijk aanbod van 2 dagen kinderopvang per week te realiseren. De SER wijst erop dat daarbij oog dient te zijn voor de uitvoerbaarheid en de haalbaarheid.
- Het IBO Deeltijdwerk waarin meerdere opties worden geschetst die kunnen bijdragen aan het verhogen van de arbeidsparticipatie en/of de ontwikkeling van het kind.
- Deze kunnen zowel los gezien worden, of als onderdeel van een grotere stelselwijziging.²³
- De nota Herbruikbaarheid concept-stelselontwerp Greenfield financiering kinderopvang²⁴. In deze nota wordt beschreven in hoeverre elementen uit het concept-stelselontwerp herbruikbaar zijn voor het toegroeien naar verschillende toekomstbeelden.

Voor een volledig beeld van de voorgestelde opties en maatregelen wordt verwezen naar de brondocumenten.

Een andere mogelijke uitwerking voor de langere termijn is macrofinanciering. Deze vorm van financiering gaat uit van het vooraf financieren van de verwachte te leveren opvang van kinderopvangorganisaties. Aan het einde van het jaar wordt op basis van het gerealiseerde gebruik, definitief verrekend. In deze systematiek kan de omvang en complexiteit van de benodigde interactie tussen de uitvoeringsorganisatie, de

²⁰ Eindrapport Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen (overheid.nl).

²¹ Een kansrijke start voor alle kinderen : Naar inclusieve en toegankelijke voorzieningen voor kinderen van 0–13 jaar (ser.nl).

²² Gelijk goed van start: Visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen (ser.nl).

²³ Het IBO Deeltijdwerk schetst opties voor het stelsel in vijf categorieën: a) aanpassen hoogte kinderopvangtoeslag (fiches KO1 t/m KO4, KO7, KO8 en SC3); b) uitbreiden partnervrlof in hoogte of duur om de sociale norm aan te passen (VL2, VL3); c) uitbreiden van de leerplicht, ook ter aanpassing van de sociale norm (SC4); d) verbeteren van informatievoorziening over de kwaliteit, toegankelijkheid en kosten van kinderopvang (K05), of de kwaliteit nog verder verhogen (K06); en 5) uitbreiden schooltijden, waarbij BSO als standaard gaat gelden (SC2).

²⁴ Herbruikbaarheid concept stelselontwerp Greenfield financiering kinderopvang | Kamerstuk I Rijksoverheid.nl, bijlage bij Kamerstuk 31 322, nr. 506.

kinderopvangorganisaties en ouders mogelijk sterk worden verminderd. Ook deze optie wordt de komende periode ambtelijk verder uitgewerkt.

4.4 Uitvoerbaarheid als randvoorwaarde

Bij elk van de geschetste opties in paragraaf 4.3 is uitvoerbaarheid een belangrijk aandachtspunt. Voor het concept-stelselontwerp hebben de uitvoerders al geconcludeerd dat het ontwerp zonder fundamentele aanpassingen niet uitvoerbaar is. Daarnaast is er sprake van padafhankelijkheid: de eerste stappen die gezet worden in de herziening van het stelsel bepalen deels ook de mogelijkheden op de langere termijn. Sommige stappen beperken andere mogelijke vervolgstappen (zoals het loslaten van inkomensafhankelijkheid) terwijl andere stappen (zoals aanpassing van de vergoedingspercentages) nog veel richtingen openhouden. Dit betekent ook iets voor de wendbaarheid van het stelsel. In de nota «Herbruikbaarheid concept-stelselontwerp Greenfield financiering kinderopvang» die eerder met uw Kamer is gedeeld kunt u hierover meer informatie vinden. Ten tweede is van opties 1, 3 en 4 minder bekend over de effecten op uitvoerbaarheid, arbeidsparticipatie, de ontwikkeling van kinderen, de gemeentelijke voorzieningen en de toekenningszekerheid. De komende periode worden er, in voorbereiding op de formatie, verschillende opties (verder) ambtelijk uitgewerkt.

De combinatie van keuzes in een stelselontwerp is cruciaal. Losse bouwblokken kunnen wellicht goed doenbaar en uitvoerbaar zijn, maar de combinatie of stapeling kan leiden tot een niet doenbaar en niet uitvoerbaar stelsel. De samenhang van keuzes zorgt ook voor complexiteit in de uitvoering. Om deze complexiteit het hoofd te bieden hebben tot op heden vier uitvoerders (DUO, Dienst Toeslagen, UWV en SVB) met elkaar samengewerkt aan het uitvoeringsperspectief op de stelselherziening. Voor het inrichten en uitvoeren van het concept-stelselontwerp is nog geen keuze gemaakt voor een specifieke uitvoerder, samenwerkingsverband of opzet en is er dus ook nog geen capaciteit gereserveerd bij de betrokken uitvoerders. Het is aan een nieuw kabinet om te bepalen hoe de uitvoering georganiseerd moet worden.

Het huidige kabinet gaat waar mogelijk wel verder met de voorbereidingen. Zo werken de vier uitvoeringsorganisaties (DUO, Dienst Toeslagen, UWV en SVB) verder aan de voorbereiding richting een werkmaatschappij. De werkmaatschappij gaat zich niet bezighouden met het oprichten van een nieuwe uitvoeringsorganisatie maar richt zich op onderwerpen die van belang zijn bij de inrichting van een nieuw stelsel, onafhankelijk van politieke keuzes, bijvoorbeeld:

- Hoe kan het betrouwbaar digitaal uitwisselen van onder andere persoonsgegevens met kinderopvangorganisaties het beste vorm worden gegeven en wat zijn hiervoor de eventuele benodigde ICT middelen (inclusief een marktconsultatie)?
- Hoe kan ondersteuning van en toezicht op de kinderopvangorganisaties het beste vorm worden gegeven?
- Op welke manier het toezicht en de handhaving vorm te geven (inclusief omgang met misbruik en oneigenlijk gebruik)?
- Het verder uitwerken van onder andere de internationale aspecten van de vergoeding van kinderopvang.

5. Afsluiting

Goede kinderopvang is van grote waarde voor de maatschappij. Het geeft kinderen de kans op een goede start en maakt het voor ouders mogelijk om deel te nemen op de arbeidsmarkt. Een goed functionerend stelsel is daarbij essentieel. Het moet voor ouders eenvoudig zijn om gebruik te

maken van de kinderopvang, zonder dat daar grote financiële onzekerheden bij komen kijken.

De politieke keuzes over de toekomst van het kinderopvangstelsel en daarmee van de stelselherziening zijn aan een nieuw kabinet. Dit kabinet gaat waar mogelijk wel verder met de voorbereidingen. Een fundamentele hervorming van het financieringssysteem in de kinderopvang is niet eenvoudig, maar de kinderopvang in Nederland verdient een goed perspectief voor de toekomst. De afgelopen periode is er op een innovatieve manier samengewerkt door uitvoering, sector en beleid en zijn er waardevolle stappen gezet in de ontwikkeling van een nieuw stelsel kinderopvang.

Wij zijn de vertegenwoordigers van ouders, medewerkers en kinderopvangorganisaties en de uitvoerders zeer erkentelijk voor hun waardevolle bijdrage. Deze brief maakt het mogelijk om alle kennis en inzichten uit de afgelopen periode te gebruiken richting een nieuw kabinet.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H. Dijkgraaf

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
M.L.J. Paul

De Staatssecretaris van Financiën,
A. De Vries