

Impactanalyse

Kinderopvangorganisaties en
Gastouder(bureau)s

15 mei 2023



Samenvatting

Uit de impactanalyse blijkt dat de opzet van het nieuwe financieringsstelsel **onder voorwaarden uitvoerbaar** is. Het stelselontwerp brengt **majeure** wijzigingen met zich mee en heeft op **alle** organisaties impact. De impact is het grootst op **kleinschalige** organisaties. Er is geen reden om te denken dat deze groep de wijzigingen niet met goed gevolg kan implementeren. Het vraagt wel **tijdig** en **goede ondersteuning** en kan impact hebben op de **organisatiekosten**. Deze nemen naar inschatting voor alle organisaties toe.

Bij alle organisaties is er sprake van **impact op de administratie** vanwege het aanvragen van de kinderopvangvergoeding en de driemaandelijke toetsing van het recht. Het werken met twee betaalstromen heeft impact op de financiële administratie. De extra werkzaamheden bestaan uit het continu bewaken van deze processen. Ervaring leert, o.a. bij de invoering van de wet IKK, dat kleinschalige organisaties hier meer ondersteuning bij nodig hebben vanwege de beperkte overhead bij deze organisaties.

De **impact op software** is er voor alle organisaties. De nieuwe processen moeten worden ingericht in software specifiek voor kinderopvang. Softwareleveranciers geven aan dat dit haalbaar is, mits alle processtappen volledig helder zijn en zij tijdig betrokken worden. Aandachtspunt is de koppeling met financiële systemen. Kleinschalige organisaties hebben ondersteuning nodig. Een deel van deze organisaties werkt op dit moment niet met specifieke kinderopvang software. Dit is wel nodig in het nieuwe stelsel.

Het nieuwe stelsel vraagt om aanpassingen in **contracten en algemene voorwaarden**. Dit raakt alle organisaties. Zij moeten met alle ouders nieuwe contracten afsluiten. Voor gastouder(bureau)s is dit meer werk vanwege de contracten met drie partijen (ouder, gastouder, bureau).

De **impact op de liquiditeit** is beperkt vanwege de mogelijkheid het kostenoverzicht op een zelfgekozen moment in te dienen en betaling binnen 5 werkdagen door de uitvoerder. Bij een hand-to-machine aanlevering is onduidelijk wat de betaaltermijn zal zijn. Omdat dit met name de kleinschalige organisaties betreft, kan voor deze organisaties de impact op de liquiditeit groter zijn. Het **debiteurenrisico** wordt voor alle organisaties in het nieuwe stelsel kleiner (circa 90% van de betalingen loopt straks via de uitvoerder). De **organisatiekosten** nemen door de gewijzigde rol en geldstroom voor alle organisaties toe, naar verwachting verhoudingsgewijs meer voor de kleinschalige organisatie (indicatief gemiddeld +1,8%) dan voor de grotere organisatie (indicatief gemiddeld +1%). Voor de gastouderbureaus is de impact op de kosten vanwege de beperkte beschikbare informatie nu niet te bepalen.

De **kwaliteit van dienstverlening bedrijfsvoering** verbetert voor de kleinschalige organisaties, omdat het stelsel aanpassingen in de organisatorische inrichting en automatisering afdwingt. Voor de andere organisaties is er geen impact. Als organisaties voldoende ondersteund en gefaciliteerd worden bij de stelselherziening is deze **uitvoerbaar**. Aandachtspunt is dat er snel duidelijkheid komt over een aantal niet uitgewerkte punten, zoals de arbeidseis en de monitoring van aan- en afwezigheid.

De ingangsdatum is uitgesteld naar 2027. Het beeld is dat dit **haalbaar** is voor organisaties, mits het nieuwe stelsel op korte termijn geformaliseerd wordt en processen bij de uitvoerder worden ingericht. Daarna is ongeveer één jaar nodig voor aanpassingen in de software en implementatie hiervan. Dit dient enkele maanden voor de start klaar te zijn, zodat organisaties ruim voor de ingangsdatum volgens het nieuwe stelsel kunnen werken.

Met de volgende aspecten dient rekening gehouden te worden in de verdere uitwerking van het stelselontwerp:



Zorg voor een transitieplan en ondersteuning voor kleinschalige organisaties.



Betrek softwareleveranciers zo spoedig mogelijk en pak dit projectmatig aan.



Geef ouders en organisaties eerder zekerheid over recht op vergoeding.



Geef organisaties inzicht in status aanvraag, toekenning en continuering van het recht.



Zorg dat standaardcontracten en voorwaarden beschikbaar zijn voor alle organisaties.



Duidelijke en meertalige communicatie voor alle doelgroepen.



Maak speerpunten van huisvesting en personeel om de groei van de vraag op te kunnen vangen.



Geef aandacht aan andere (gemeentelijke) geldstromen en bundel waar mogelijk.



Zorg voor passende verantwoording en monitoring.



Creëer meer cijfermatig inzicht in gastouderopvang.



Organiseer een zorgvuldige implementatie met fasering en coulanse richting organisaties.



Zorg voor bestendig overheidsbeleid, dat is belangrijk voor de stabiliteit van de sector en de investeringsbereidheid.

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
Inhoudsopgave	3
1. Inleiding.....	4
2. Opdracht, doel en onderzoeksopzet.....	5
2.1 Opdracht.....	5
2.2 Doel impactanalyse	5
2.3 Thema's impactanalyse.....	6
2.4 Opzet onderzoek en rapportage	6
3. Huidig stelsel en aanbod	8
3.1 Omschrijving huidig stelsel.....	8
3.2 Huidig vergoedingsstelsel	8
3.3 Huidige situatie kinderopvang en gastouderopvang	9
4. Werking nieuwe stelsel	12
4.1 Uit het Coalitieakkoord	12
4.2 Doelen en aanvullende uitgangspunten.....	12
4.3 Hoofdpijnen nieuw financieringsstelsel	13
4.4 Veranderingen voor kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s.....	15
4.5 Effect op de vraag	15
5. Impact nieuw stelsel	18
5.1 Inleiding	18
5.2 Weergave impact	18
5.3 Impact op administratie	19
5.4 Impact op software/ ICT	25
5.5 Financiële impact voor organisaties.....	28
5.6 Impact op contracten.....	33
5.7 Markteffecten.....	37
5.8 Algemene impact.....	40
6. Financiële continuïteit van de sector	41
6.1 Inleiding	42
6.2 Financiële continuïteit.....	42
6.3 Beschouwing financiële impact op sector	46
7. Conclusie	47
8. Aanbevelingen	48
Colofon	50
BIJLAGE 1 – Stichting Waarborgfonds Kinderopvang	51
BIJLAGE 2 – Lijst met geïnterviewde personen	52
BIJLAGE 3 – Gebruikte documentatie	53
BIJLAGE 4 – Onderbouwing stijging organisatiekosten	54
BIJLAGE 5 – Reflecties brancheorganisaties.....	55

1. Inleiding

Het Coalitieakkoord 'omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'¹ van het kabinet Rutte IV bevat het voornemen voor een grote herziening van het kinderopvangstelsel. Het kabinet zet in op een nieuw stelsel en investeert €2,6 miljard extra om een hoge, inkomensonafhankelijke vergoeding van 96% voor alle werkende ouders mogelijk te maken, rechtstreeks gefinancierd aan kinderopvangorganisaties. In het Coalitieakkoord is de ambitie uitgesproken om het nieuwe stelsel per 1 januari 2025 in werking te laten treden.

Op 26 april 2023 is bekendgemaakt dat de invoering van de stelselherziening is uitgesteld tot 2027².

De herziening van het financieringsstelsel kent twee doelstellingen:

1. Het stelsel eenvoudiger en begrijpelijker maken voor ouders door het realiseren van een eenvoudige financiering;
2. Het voor ouders makkelijker maken om arbeid en zorg te combineren door het realiseren van een betaalbare en financieel toegankelijke kinderopvang.

Bij het ontwerpen van het nieuwe financieringsstelsel wordt rekening gehouden met de impact op de twee algemene doelstellingen van kinderopvangbeleid, namelijk het bevorderen van de arbeidsparticipatie en de ontwikkeling van kinderen.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft van november 2022 tot en met maart 2023 samen met DUO, Toeslagen, UWV en SVB en met kennisinbreng vanuit kinderopvangorganisaties, gastouder(bureau)s en oudervertegenwoordiging, projectmatig in een greenfield gewerkt aan het ontwerp van een nieuw financieringsstelsel kinderopvang. De brancheorganisaties hebben kennisinhoudelijk bijgedragen, maar zijn niet gebonden aan het ontwerp wat er nu ligt.

In het plan van aanpak van het greenfieldtraject is vastgelegd dat aan het einde van de ontwerpfase impactanalyses uitgevoerd worden om de effecten en globale haalbaarheid (uitvoerbaarheid, tijd en geld) van het stelselontwerp op de belangrijkste stakeholders (ouders, kinderopvangorganisaties en de uitvoerder) te bepalen. De uitkomsten van de impactanalyses worden betrokken in een integraal weegmoment en kunnen van invloed zijn op het uiteindelijke ontwerp.

Dit rapport beschrijft de uitkomsten van de impactanalyse van het stelselontwerp op kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s. Het is een feitelijke weergave van de effecten met als basis het stelselontwerp zoals dat op 3 april 2023 gepresenteerd is.

¹ Rijksoverheid - Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', 2021

² Ministerie van SZW – Kamerbrief over voortgangsrapportage herziening financieringsstelsel kinderopvang, 2023

2. Opdracht, doel en onderzoeksopzet

2.1 Opdracht

Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang (vanaf heden Waarborgfonds) heeft de opdracht gekregen de analyse uit te voeren van de impact van het stelselontwerp op kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s.

Opdrachtgever is het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (vanaf heden Ministerie van SZW). De opdrachtverstrekking heeft plaatsgevonden met draagvlak vanuit de volgende brancheorganisaties:

- De brancheorganisatie voor gastouders - Stichting NYSA
- Branche Vereniging Ondernemers Kinderopvang - BVOK
- Brancheorganisatie Kinderopvang - BK
- Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang – BMK

Het Ministerie van SZW vormt samen met bovenstaande brancheorganisaties de regiegroep voor deze impactanalyse. Deze regiegroep heeft vooraf input gegeven op het plan van aanpak en is tussentijds geïnformeerd over de voortgang van het proces met betrekking tot de analyse en de rapportage.

De brancheorganisaties zijn daarnaast bij de uitvoering betrokken middels interviews en ze zijn gevraagd om mede vanuit de eigen visie op de sector een reflectie te schrijven op de impactanalyse.

Het Waarborgfonds heeft als onafhankelijke kennisorganisatie de impactanalyse uitgevoerd. Ze heeft brede kennis over de sector, inzicht in de bedrijfsvoering van de sector en beschikt over relevante (financiële) sectordata voor het onderzoek. Deze analyse richt zich op de effecten voor kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s en staat los van politieke- en stelselvoorkeuren. De effecten worden feitelijk beschreven en waar mogelijk gekwantificeerd.

De impactanalyse is uitgevoerd in de periode 1 april 2023 tot 15 mei 2023. De beperking in tijd heeft ertoe geleid dat er geen ruimte was voor uitgebreid verdiepend onderzoek. Op onderdelen waar uit de analyse blijkt dat verdiepend onderzoek nodig is, is een aanbeveling opgenomen in deze rapportage.

2.2 Doel impactanalyse

In de opzet van de greenfield is het doel als volgt opgenomen:

Het doel van de impactanalyse is om de effecten van het stelselontwerp zoals vastgelegd in een baseline voor kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s op een objectieve manier in kaart te brengen.

Daarbij staan conform opdrachtverstrekking de volgende vragen centraal:

1. In hoeverre lijkt de opzet en werking van het nieuwe financieringsstelsel uitvoerbaar en doenbaar – goed uitlegbaar en begrijpelijk, realiseerbaar en haalbaar - voor kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s? Denk daarbij aan zaken als:
 - a. De effecten voor kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s die voortkomen uit de eisen aan de (financiële) administraties, verplichte gegevensleveringen en de financiële stromen binnen het stelsel
 - b. De uitvoerbaarheid van de taken voor kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s in het financieringsstelsel, en mogelijke neveneffecten op de kwaliteit van dienstverlening, flexibiliteit e.d.

- c. De positie van kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s in het financieringsstelsel kinderopvang, de financiële effecten voor kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s en mogelijke maatregelen als er negatieve effecten optreden.
2. Met welke aspecten dient rekening gehouden te worden in de verdere uitwerking van het stelselontwerp naar wetgeving en realisatie?

Deze doelomschrijving vanuit de opdrachtgever is het kader waarbinnen de impactanalyse is uitgevoerd.

2.3 Thema's impactanalyse

In het plan van aanpak van de greenfield zijn een aantal vragen geformuleerd ten behoeve van de impactanalyse. Deze vragen zijn aangevuld en vervolgens in thema's verdeeld. Voor de gastouder(bureau)s geldt dat er specifiek aandacht is voor de setting dat er een gastouder en een gastouderbureau is en de variëteit binnen de gastouderopvang. Voor zowel kinderopvangorganisaties als gastouder(bureau)s is in de impactanalyse rekenschap gegeven van de variëteit in de organisaties. Denk onder andere aan omvang (groot, middel en klein).

De geformuleerde thema's voor de analyse zijn:

- a. Algemeen
- b. Administratief
- c. Software
- d. Financieel
- e. Contractueel
- f. Markteffecten

2.4 Opzet onderzoek en rapportage

Literatuuronderzoek

Er is ten behoeve van het inzicht en de analyse informatie vanuit diverse onderzoeken verzameld. Uitgangspunt is dat alleen onafhankelijke onderzoeken gebruikt worden. Een overzicht van gebruikte onderzoeken is in bijlage 3 opgenomen.

Interviews

Met een diverse groep betrokkenen zijn volgens een vast format interviews afgenomen. Deze gesprekken hebben vertrouwelijk plaatsgevonden, waardoor geïnterviewden de ruimte hadden om zonder last te antwoorden. De verkregen input is in een kort vertrouwelijk gespreksverslag gezet en ter reactie voorgelegd aan de geïnterviewden. De verkregen informatie is vervolgens meegenomen in de analyse. Voor zover er is ingestemd is de naam van de geïnterviewde in bijlage 2 opgenomen.

Gesprekken hebben plaatsgevonden met:

- a. **Kinderopvangorganisaties**
Dit betreft een selectie uit het netwerk van het Waarborgfonds vanuit de typologieën: omvang; type aanbod en locatie.
- b. **Gastouderbureaus**
Hierbij is een selectie gemaakt uit het netwerk van het Waarborgfonds aangevuld met bureaus vanuit Stichting Nysa.
- c. **Experts i.r.t. tot de bedrijfsvoering in de sector**
Dit betreft een groep mensen met aantoonbare expertise op het gebied van bedrijfsvoering in de kinderopvang en gastouderopvang.
- d. **Expertise van buiten de sector**
Denk hierbij aan economen, expertise uit andere sectoren zoals de zorg, financiers, accountants en functionarissen van administratiekantoren.

e. **Softwareorganisaties**

Hierbij is een selectie gemaakt van softwareorganisaties die actief zijn in de sector met een spreiding van type organisaties (groot/klein)

f. **Vertegenwoordigers brancheorganisaties**

Met vertegenwoordigers van Stichting Nysa, BVOK, BK en BMK zijn separate gesprekken gevoerd. De brancheorganisaties mochten daarbij maximaal 3 vertegenwoordigers aandienen.

g. **Uitvoerder**

Er is met vertegenwoordiging van de Belastingdienst Toeslagen contact geweest over de ervaringen met de huidige uitvoering van de kinderopvangtoeslag, specifiek met betrekking tot de maandaanlevering wat vanaf 1 januari 2022 verplicht is voor organisaties.

Expertanalyse

Het Waarborgfonds heeft op basis van alle aanwezige informatie interne expertanalyses uitgevoerd op de thema's uit paragraaf 2.3. Deze analyses hebben als input gediend voor hetgeen in deze rapportage is vastgelegd.

Reflectie op analyse

De brancheorganisaties hebben de mogelijkheid gekregen om vanuit hun eigen visie op basis van het stelselontwerp en hetgeen er uit de impactanalyse is gekomen een reflectie te schrijven. Deze reflecties staan los van de impactanalyse uitgevoerd door het Waarborgfonds en zijn als bijlage toegevoegd aan deze rapportage.

Planning

Actie	Tijdslijn
Concept plan van aanpak gereed	15 maart 2023
Akkoord op plan van aanpak	25 maart 2023
Uitvoering impactanalyse	3 april t/m 5 mei 2023
Conceptrapportage impactanalyse gereed	5 mei 2023
Schriftelijke reactie op concept impactanalyse vanuit regiegroep	5 mei 2023 – 10 mei 2023
Verwerking reacties	10 mei 2023 – 14 mei 2023
Toevoegen reflecties brancheorganisaties als bijlage	15 mei 2023
Impactanalyse definitief	15 mei 2023

Organisatie van het onderzoek

Eindverantwoordelijk: Martin van Osch

Onderzoekers/ Experts: Marijke Luijting, Leontine de Wit, Cora Mastwijk en Martin van Osch

Projectmanagement: Inge Vervoordeldonk

Projectondersteuning: Dieuwertje van den Boomen

3. Huidig stelsel en aanbod

De impact van het stelselontwerp wordt gemeten vanuit de huidige situatie, die hoofdzakelijk wordt gereguleerd door de Wet Kinderopvang en de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang. Dit hoofdstuk beschrijft kort de werking van het huidige stelsel. Tevens wordt er kort een beschrijving gegeven van het huidige aanbod en gebruik. Daar waar er gesproken wordt over organisaties worden kinderopvangorganisaties en/of gastouder(bureau)s bedoeld.

3.1 Omschrijving huidig stelsel

Het huidige stelsel wordt gereguleerd vanuit de Wet Kinderopvang (WKO), aangevuld met onder andere de AMVB Besluit kwaliteit kinderopvang. De WKO is in 2005 ingevoerd en biedt sinds die tijd de kaders voor kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s. Deze wet bepaalde onder andere de minimumeisen aan de kwaliteit van de kinderopvang. In 2017 is de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (Wet IKK) ingevoerd die vanaf 2018 aanvullende kwaliteitseisen stelt aan kinderopvangorganisaties.

Het huidige stelsel is te omschrijven als vraag gestuurd. Marktmechanismen moeten leiden tot een optimale verhouding tussen vraag en aanbod en zorgen voor een optimale prijs voor het product. Aanvullend doel is een verbetering van de kwaliteit van de opvang.

Er is onder andere door Waarborgfonds bij de invoering van de WKO een toename van de dynamiek in de sector ervaren. Er kwamen veel nieuwe toetreders in beeld en bestaande organisaties hadden ambitieuze uitbreidingsplannen. Tot 2010 is er veel geïnvesteerd in de groei en diversiteit van het aanbod. Tegelijkertijd waren er het grootste gedeelte van de jaren 2006 tot 2010 nog steeds wachtlijsten en zijn er onderzoeken die aangeven dat de kwaliteit van de opvang in die periode verslechterde. Door de wijzigingen, met name de hogere vergoeding voor ouders, wordt er ook een nieuwe dynamiek verwacht na invoering van de stelselherziening. Het is verstandig om de ervaringen vanuit de WKO mee te nemen bij de implementatie.

De crisis en de bezuinigingen vanaf 2010 hebben voor een forse krimp van de vraag gezorgd, met name in het aantal uren wat werd afgenomen. Dit heeft tot ontslagen geleid en er zijn locaties en groepen gesloten. Vanaf 2015 is er weer sprake van groei en verbetering van de exploitatie. Deze schommelingen zijn terug te zien in onderstaande ontwikkeling van de rentabiliteit.³

Omzet	2005	2009	2014	2018	2020
€ 0 tot € 1 mln.	0,5%	1,3%	0,4%	3,6%	2,8%
€ 1 mln. tot € 5 mln.	1,4%	2,7%	-0,3%	3,1%	4,8%
€ 5 mln. tot € 20 mln.	0,9%	2,1%	-1,4%	2,7%	3,3%
€ 20 mln. en hoger	0,3%	4,7%	-0,4%	3,2%	2,3%

Tabel 1 – Ontwikkeling rentabiliteit o.b.v. rapport Financiële ontwikkelingen sector Kinderopvang³

3.2 Huidig vergoedingsstelsel

De kinderopvangtoeslag is bij de invoering van de WKO geïntroduceerd en is een inkomensafhankelijke tegemoetkoming in de kosten voor de kinderopvang. Deze wordt in principe rechtstreeks aan ouders uitgekeerd. De ouder betaalt vervolgens de factuur aan de kinderopvangorganisatie. In de regel heeft een kinderopvangorganisatie op dit moment alleen met de ouder te maken.

³ [Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang - Financiële ontwikkeling sector kinderopvang 2005-2020](#)

Uitzondering hierop is de mogelijkheid die in 2013 is geïntroduceerd, waarbij onder strikte voorwaarden de vergoeding rechtstreeks aan de kinderopvangorganisatie uitgekeerd wordt door de uitvoerder ("POBR" regeling)⁴. Vanaf 1 januari 2023 moeten kinderopvangorganisaties maandelijks de factuurgegevens aan de belastingdienst overleggen. Dit heeft een signaleringsfunctie, zodat het aantal terugvorderingen bij ouders teruggebracht wordt.

Naast deze geldstroom kunnen ouders en organisaties ook te maken hebben met gemeentelijke bekostiging. Dat kan onder andere een vergoeding voor de peuteropvang en voor de voorschoolse educatie zijn. Er is nog geen onderzoek gedaan naar de effecten van de stelselherziening op deze geldstromen. Dit onderzoek is toegezegd in de kamerbrief van 7 oktober 2022⁵ en meest recent in de kamerbrief van 26 april 2023⁶.

Voor gastouderopvang verloopt de bekostiging anders dan voor kinderopvang. Iedere gastouder moet geregistreerd zijn bij een erkend gastouderbureau. Dit geldt ook voor een gastouder die aan huis komt. Alleen bij geregistreerde gastouders komen ouders in aanmerking voor kinderopvangtoeslag. Alle betalingen van de ouder naar de gastouder dienen via het gastouderbureau te lopen. Dit is wettelijk verplicht. Het gastouderbureau int de opvangkosten bij de ouders en dient binnen 5 kalenderdagen het afgesproken tarief te betalen aan de gastouders. Het gastouderbureau heeft hiermee een kassiersfunctie.

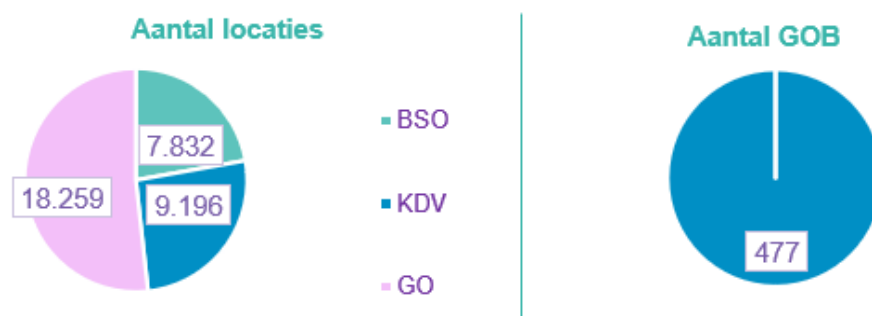
3.3 Huidige situatie kinderopvang en gastouderopvang

Hieronder worden cijfers gepresenteerd van de huidige situatie. Deze zijn onder andere overgenomen uit de rapportage Stelselarchitectuur (V0.8.2)⁷ wat onderdeel uitmaakt van het stelselontwerp. Op een aantal punten zijn deze cijfers aangevuld met andere beschikbare informatie.

Aanbod kinderopvang (2023)

In het linker diagram van figuur 1 staan het aantal locaties dat kinderopvang aanbiedt en de verdeling over de verschillende soorten kinderopvang; buitenschoolse opvang, dagopvang en gastouderopvang.

In het rechter diagram zijn de aantallen gastouderbureaus (GOB) in 2023 opgenomen. Het totaal locaties (BSO+ KDV+ GO) in onderstaande diagrammen bedraagt 35.287.



Figuur 1 - Aanbod kinderopvang uit Stelselarchitectuur o.b.v. data Landelijk Register Kinderopvang op 20-03-2023⁷

⁴ <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/intermediairs/toeslagen/toeslag-betalen-aan-de-opvang/kinderopvangtoeslag-betalen-aan-opvang>

⁵ Ministerie van SZW – Kamerbrief over stelselherziening kinderopvang, 2022

⁶ Ministerie van SZW – Kamerbrief over voortgangsrapportage herziening financieringsstelsel kinderopvang, 2023

⁷ Ministerie van SZW – Herziening financieringsstelsel kinderopvang Stelselarchitectuur, 2023

In de Stelselarchitectuur staat dat er 3.500 kinderopvangorganisaties zijn die dagopvang en buitenschoolse opvang aanbieden, dat er ca. 480 gastouderbureaus zijn en 18.000 gastouders. Volgens data van het Waarborgfonds zijn er minder kinderopvangorganisaties. Het verschil is wellicht te verklaren doordat het Waarborgfonds vanuit de holding kijkt. Diverse kinderopvangorganisaties zoals in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) opgenomen vallen onder dezelfde holding en tellen bij het Waarborgfonds dan ook als één organisatie. De Marktverkenner Kinderopvang⁸ spreekt over 2.448 kinderopvangorganisaties. Het Waarborgfonds schat in dat dit een correct aantal op holdingniveau is.

Het rapport - De markt voor kinderopvang - van SEO⁹ laat de differentiatie in de omvang van organisaties zien, waarbij er veel kleinschalige organisaties zijn. Zie tabel 2 voor deze verdeling:

Organisatieomvang in locaties	%
Tot en met 2 locaties	67%
3 tot en met 10 locaties	24%
11 tot en met 50 locaties	8%
Meer dan 50 locaties	1%

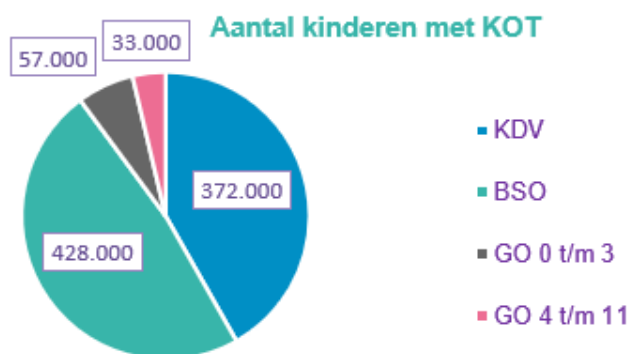
Tabel 2 – Organisatieomvang in locaties o.b.v. rapport De Markt voor Kinderopvang

Deze tabel laat zien dat er veel organisaties met een beperkt aantal locaties zijn. De verdeling op basis van kindplaatsen is wezenlijk anders. Het grootste deel van de capaciteit (circa 66%) zit bij de organisaties met meer dan 11 locaties. Ongeveer 15% van de capaciteit wordt gerealiseerd door de kleine houders met één of twee locaties.

(Bron: Kinderopvang in beeld; Berenschot 2022)

Aantal kinderen met Kinderopvangtoeslag (2022)

In Nederland zijn ongeveer 690.000 kinderen in de leeftijd van 0-4 jaar en 1,45 miljoen kinderen in de basisschoolleeftijd 4-12 jaar¹⁰. Voor 890.000 kinderen wordt kinderopvangtoeslag (KOT) verstrekt. In onderstaande diagram staat de verdeling van de kinderen met KOT per opvangsoort:



Figuur 2 – Aantal kinderen met KOT uit Stelselarchitectuur o.b.v. derde kwartaalrapportage 2022

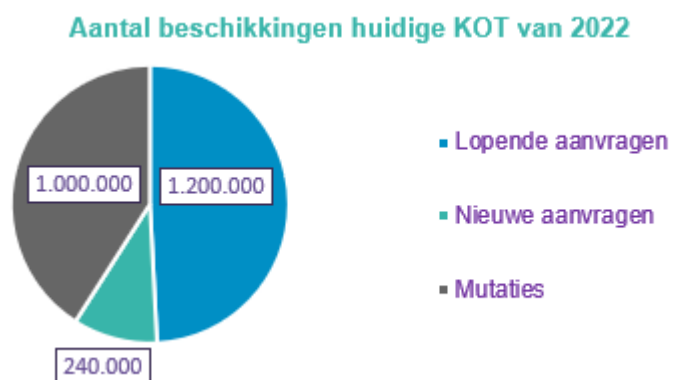
⁸ www.marktverkenner.nl

⁹ SEO economisch onderzoek – Rapport - De markt voor kinderopvang, 2023.

¹⁰ Centraal Bureau voor de Statistiek – data jongeren op 1 januari 2022.

Aantal beschikkingen Kinderopvangtoeslag (2022)

Het totaal aantal beschikkingen KOT bedroeg 2.440.000 in 2022. De verdeling daarvan ziet er als volgt uit:



Figuur 3 – Aantal beschikkingen huidige KOT uit Stelselarchitectuur o.b.v. Stand van de uitvoering 2022 van de Dienst Toeslagen

4. Werking nieuwe stelsel

Het Ministerie van SZW heeft van november 2022 tot en met maart 2023 samen met DUO, Toeslagen, UWV en SVB en met kennisinbreng vanuit kinderopvangorganisaties, gastouder(bureau)s en oudervertegenwoordiging, projectmatig in een greenfield gewerkt aan het ontwerp van een nieuw financieringsstelsel kinderopvang. Dit stelselontwerp is vastgelegd in een baseline¹¹, ondersteund door een narratief stelselherziening¹² en een Stelselarchitectuur¹³. Samen met het huidige stelsel zoals beschreven in hoofdstuk 3 geeft het de basis voor de impactanalyse

4.1 Uit het Coalitieakkoord

“We zorgen voor een goede start voor ieder kind op de kinderopvang, met het oog op de ontwikkeling van het kind. Zo maken we het voor ouders ook makkelijker om te werken”.

“We hebben de ambitie om de toeslagen af te schaffen, zodat mensen niet meer verdwalen in de ingewikkelde regelingen of te maken krijgen met hoge terugvorderingen. Daarom voeren we de komende jaren een fundamentele herziening van de kinderopvangtoeslag door. In stappen verhogen we de vergoeding van de kinderopvang tot 95% (later gecorrigeerd naar 96%) voor werkende ouders. De toeslag wordt daarnaast direct uitgekeerd aan kinderopvanginstellingen zodat ouders niet meer worden geconfronteerd met hoge terugvorderingen. Ouders betalen alleen nog een kleine eigen bijdrage.”¹⁴

4.2 Doelen en aanvullende uitgangspunten

De herziening van het financieringsstelsel kent twee belangrijke doelstellingen:

1. Het stelsel eenvoudiger en begrijpelijker maken voor ouders.
2. Het voor ouders makkelijker maken om arbeid en zorg te combineren.

Bij het ontwerpen van het nieuwe financieringsstelsel wordt daarnaast rekening gehouden met de gevolgen voor de twee algemene doelstellingen van het kinderopvangbeleid, namelijk het bevorderen van de arbeidsparticipatie en de ontwikkeling van kinderen.

In het Coalitieakkoord zijn een aantal keuzes gemaakt om deze doelen te behalen: Het vereenvoudigen van grondslagen (overstap naar inkomensonafhankelijke vergoeding voor werkende ouders en het loslaten van de koppeling gewerkte uren) en rechtstreekse financiering van de kinderopvangorganisaties. Deze keuzes zijn als uitgangspunt gebruikt in het concept ontwerp.

In het concept ontwerp zijn daarnaast een aantal aanvullende uitgangspunten gehanteerd die de doelstellingen van de herziening verder ondersteunen. De huidige voorschotsystematiek vervalt waardoor we zekerheid vooraf bieden aan ouders en kinderopvangorganisaties; in geen geval wordt teruggevorderd bij ouders. Hiermee wordt afscheid genomen van de toeslagensystematiek. Er wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van digitaal raadpleegbare feiten/gegevens, waarbij het voor alle partijen transparant is welke gegevens worden gebruikt. Tot slot wordt er uitgegaan van proportionaliteit in handhaving. Dit betekent dat kleine fouten geen grote gevolgen mogen hebben.

¹¹ Ministerie van SZW – Baseline concept ontwerp herziening financieringsstelsel kinderopvang, 2023

¹² Ministerie van SZW – Narratief nieuw financieringsstelsel kinderopvang, 2023

¹³ Ministerie van SZW – Herziening financieringsstelsel kinderopvang Stelselarchitectuur, 2023

¹⁴ Rijksoverheid - Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', 2021

4.3 Hoofdpijnen nieuw financieringsstelsel

Deze paragraaf bevat een beschrijving op hoofdpijnen van de werking van het Stelselontwerp¹⁵.

Oriëntatie en aanvraag

- Ouders beginnen hun zoektocht naar een organisatie en melden zich uiteindelijk bij één of meerdere organisaties aan. Of de ouder komt op een wachtlijst, of ouders en de organisatie sluiten een overeenkomst. Deze privaatrechtelijke overeenkomst vormt de basis voor de kinderopvangvergoeding.
- De ouder kan op ieder moment, ook voordat er een overeenkomst is afgesloten, een voorlopige beoordeling van de uitvoerder vragen om inzicht te krijgen of hij/zij in aanmerking komt voor een lage ouderbijdrage.
- Na het sluiten van de overeenkomst vraagt de organisatie de kinderopvangvergoeding digitaal aan en dient hierbij gegevens uit het contract bij de uitvoerder aan te leveren.
- De ouder wordt door de uitvoerder uitgenodigd te bevestigen contractpartij te zijn. Hiermee verleent de ouder instemming voor het verwerken van zijn/haar gegevens.

Toetsen aanvraag – voorwaarden voor kinderopvangvergoeding

- Om tot een beslissing te komen toetst de uitvoerder of ouder(s), het kind en de kinderopvangorganisatie voldoen aan bepaalde voorwaarden:
 - Ouders dienen te voldoen aan een arbeidseis;
 - Voor kinderopvangorganisaties geldt dat zij in het Landelijk Register Kinderopvang dienen te zijn geregistreerd om voor kinderopvangvergoeding in aanmerking te komen. Daarnaast dienen kinderopvangorganisaties in staat te zijn om digitaal gegevens met de uitvoerder te kunnen uitwisselen;
 - Het kind gaat naar de kinderdagopvang, gastouderopvang, peuteropvang of de buitenschoolse opvang.
 - Het recht op kinderopvangvergoeding loopt door tot de 1^e dag van de maand waarop het kind naar het voortgezet onderwijs gaat.

Toetsen aanvraag – toekenning

- De uitvoerder neemt de aanvraag op zijn vroegst drie maanden voor de start van de opvang in behandeling. De uitvoerder beslist binnen twee weken na ontvangst van de aanvraag, indien alle benodigde gegevens zijn ontvangen.
- Bij het toetsen of ouders en kind voldoen aan de voorwaarden, maakt de uitvoerder gebruik van binnen de overheid beschikbare bronnen. In die gevallen waarin de uitvoerder de benodigde informatie niet uit de beschikbare bronnen kan halen, wordt deze informatie bij de ouders opgevraagd. Ouders dienen deze informatie binnen 6 weken aan te leveren. Als dat niet gebeurt, wordt er geen recht op kinderopvangvergoeding toegekend.
- Indien de uitvoerder alle benodigde informatie heeft ontvangen, maar niet binnen twee weken een beslissing neemt, leidt dit automatisch tot een positieve beschikking.
- De beslissing van de uitvoerder wordt aan zowel de organisatie als de ouders kenbaar gemaakt. Beiden krijgen een beschikking en kunnen in bezwaar en beroep gaan over de aan hen gestelde voorwaarden.
- Bij het toekennen van het recht op kinderopvangvergoeding, wordt dit recht voor een periode van drie maanden toegekend. Het recht start op de dag waarop de opvang volgens het contract start.

¹⁵ Ministerie van SZW – Narratief nieuw financieringsstelsel kinderopvang, 2023

Continuering

- Vanaf de start van de opvang start de uitvoerder het proces om tot een beslissing te komen of het recht (stilzwijgend) verlengd wordt dan wel beëindigd wordt. Dat betekent dat opnieuw aan de voorwaarden wordt getoetst. Dit continueringproces voert de uitvoerder iedere drie maanden uit.

Einde recht

- Als de ouder niet meer voldoet aan de voorwaarden eindigt het recht niet per direct. Als het recht eindigt is er een uitloop van 3 maanden. Dat is gelijk aan het huidige stelsel. Hiermee is ook rekening gehouden met de opzegtermijn van één maand van de overeenkomst. De uitvoerder meldt het beëindigen van het recht op kinderopvangvergoeding altijd via een beschikking aan de organisatie en de ouders.
- Het recht kan ook eindigen doordat de overeenkomst wordt beëindigd. De organisatie dient deze beëindiging te melden bij de uitvoerder (indien deze anders is dan de eindecontractdatum).

Betaling

- De organisatie dient maandelijks digitaal, machine to machine (M2M) of hand to machine (H2M), een kostenoverzicht in bij de uitvoerder, waarin per kind de gefactureerde uren en tarieven zijn opgenomen, uitgesplitst naar opvangsoort. M2M heeft de voorkeur. De organisatie beslist zelf of hij het kostenoverzicht indient voorafgaand, tijdens of na afloop van de maand waarin de dienst wordt geleverd. De uitvoerder streeft ernaar binnen één werkdag na indienen van kostenoverzicht, een terugkoppeling te geven over de hoogte van de kinderopvangvergoeding (96% tot de maximum uurprijs) en de wettelijke ouderbijdrage (4% tot de maximum uurprijs). Het streven is dat de uitvoerder binnen vijf werkdagen na ontvangst van het kostenoverzicht de kinderopvangvergoeding uitbetaalt aan de organisatie.
- Ouders betalen de ouderbijdrage aan de opvangorganisatie. De organisatie is verantwoordelijk voor de inning van de ouderbijdrage. De organisatie levert daartoe een factuur aan bij de ouder, waarin inzichtelijk is waaruit de factuur is opgebouwd, zoals de kinderopvangvergoeding en de ouderbijdrage.
- Indien de wettelijke ouderbijdrage meer dan drie aaneengesloten maanden niet is voldaan en er is geen betalingsregeling getroffen, vervalt het recht op de kinderopvangvergoeding. Hierbij wordt rekening gehouden met één maand opzegtermijn.
- Organisaties kunnen correcties indienen op eerder ingediende kostenoverzichten. Uitgangspunt is dat correcties zo spoedig mogelijk worden doorgegeven. Deze correcties kunnen ertoe leiden dat een verrekening plaatsvindt tussen de uitvoerder en de organisatie. Indien er minder (of meer) uren zijn afgenomen wordt het te veel (of te weinig) betaalde verrekend met de volgende maandbetaling. De organisatie verrekent te veel (of te weinig) ontvangen ouderbijdrage met de ouder.
- De organisatie voert een zodanig controleerbare administratie dat alle voor de vaststelling en betaling van de kinderopvangvergoeding van belang zijnde gegevens kunnen worden nagegaan en verleent desgevraagd inzage in deze administratie aan de uitvoerder.

Rechtmatigheid en toezicht

- Indien er fouten worden gemaakt, wordt de gelegenheid geboden deze te herstellen. Als er geen herstel mogelijk is, zal een opvangorganisatie bij fouten die door de organisatie zelf zijn gemaakt (geen fouten van de ouders) een eventueel onrechtmatige verstrekte vergoeding terugbetalen.
- Indien doelbewust misbruik wordt gemaakt en er sprake is van fraude, kan de kinderopvangvergoeding die ten onrechte is betaald, worden teruggevorderd bij de organisaties. Dit kan alleen als de fraude het gevolg is van handelen van de organisatie. Indien er is gefraudeerd door ouders kan de organisatie hiervoor niet worden aangesproken.

- Indien de fraude buiten medeweten van de organisatie is gepleegd door de ouder, kan de uitvoerder de ouders een sanctie opleggen en zo het onterecht verkregen voordeel wegnemen, bijvoorbeeld in de vorm van een bestuurlijke boete. Voor ouders geldt dat er niet zal worden teruggevorderd, maar dus wel een sanctie kan worden opgelegd.
- Er moet sprake zijn van structurele aanwezigheid voor recht op de kinderopvangvergoeding. Er wordt geregeld dat de uitvoerder in geval van excessieve afwijkingen kan handhaven.
 - De hoge inkomensafhankelijke vergoeding zorgt voor een extra prikkel om meer uren af te nemen dan aanwezig te zijn. Een grote afwijking tussen gefactureerde uren en aanwezigheidsuren is onwenselijk.
 - Uitgangspunt is dat sectorpartijen op basis van zelfregulering maatregelen treffen die ertoe leiden dat het risico op een structurele afwijking tussen gefactureerde en aanwezigheidsuren niet of in beperkte mate zal optreden.
 - Er zal een monitor worden opgezet om inzicht te krijgen in de huidige situatie (nulmeting) en de ontwikkeling van het verschil tussen gefactureerde en aanwezigheidsuren.

4.4 Veranderingen voor kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s

Door invoering van het nieuwe financieringsstelsel veranderen taken en verantwoordelijkheden voor organisaties. Iedere organisatie krijgt te maken met een transitiefase, waarin het nieuwe stelsel wordt ingevoerd. Na deze transitiefase zullen de processen bij organisaties op onderdelen structureel wijzigen ten opzichte van de huidige situatie. De verantwoordelijkheden voor organisaties worden in het nieuwe stelsel groter. Wat de impact hiervan is wordt beschreven in hoofdstuk 5.

4.5 Effect op de vraag

Het nieuwe stelsel kent een hogere en inkomensafhankelijke bekostiging. De verwachting is dat dit leidt tot een groei van de vraag. Deze groei heeft een opwaarts effect op de benodigde arbeidskrachten en op de benodigde huisvestingscapaciteit.

Arbeidsmarktprognose kinderopvang

Er is in 2022 een arbeidsmarktprognose gemaakt voor de kinderopvang door ABF Research¹⁶. In deze prognose zijn 2 scenario's doorgerekend om de stijging in de arbeidsvraag en de personeelstekorten inzichtelijk te maken:

1. Een basisscenario zonder de gevolgen van het Coalitieakkoord ('beleidsarm');
2. Een scenario met de gevolgen van het Coalitieakkoord ('beleidsrijk')

In scenario 1 ('beleidsarm') stijgt het verwachte aantal uren dagopvang en buitenschoolse opvang met respectievelijk **11%** en **5%** als gevolg van demografische ontwikkelingen. In scenario 2 ('beleidsrijk'), waar het stelselontwerp op gebaseerd is, is de stijging respectievelijk **29%** en **35%** door een combinatie van demografische ontwikkelingen en de voorgenomen beleidswijzigingen.

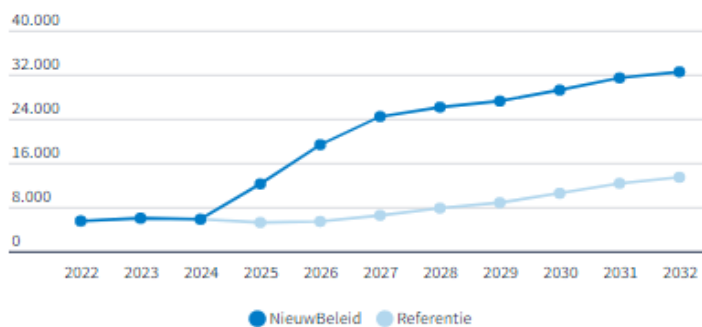
¹⁶ [ABF Research - Rapport Arbeidsmarktprognoses kinderopvang, 2022](#)

	2022	2031		2031	
		Beleidsarm	Groei in %	Beleidsrijk	Groei in %
Verwacht aantal uren dagopvang	443.578.000	492.545.000	11%	573.456.000	29%
Verwacht aantal uren BSO	210.388.000	220.381.000	5%	283.950.000	35%
Arbeidsvraag in personen	126.000	136.000	8%	164.000	31%
Personeelsaanbod	123.000	132.000	8%	137.000	11%
Vervulde vraag (aantal medewerkers)	120.000	127.000	6%	133.000	11%
Personeelstekort	5.000	7.000	52%	29.000	512%

Tabel 3 – Arbeidsmarktprognose kinderopvang o.b.v. Rapport Arbeidsmarktprognose Kinderopvang¹⁶

Deze prognose is in maart 2023 geactualiseerd¹⁷, waaruit bleek dat het geprognosticeerde personeelstekort nog groter is dan eerder berekend. Het tekort bedraagt in de update **32.000** tegen **29.000** in de oorspronkelijke prognose. Dit is in onderstaande grafiek weergegeven:

Arbeidsmarkttekort per scenario Nederland, personen



Figuur 4 – Arbeidsmarkttekort kinderopvang o.b.v. Update Arbeidsmarktprognose¹⁷

De gastouderopvang is niet meegenomen in deze prognose. Het aantal gastouders en gastouderbureaus daalt al jaren. De afgelopen vijf jaar is het aantal gastouders gedaald met circa 12.500. Dat houdt in dat er ruim 50.000 kindplekken minder zijn in de gastouderopvang.

Huisvestingsprognose

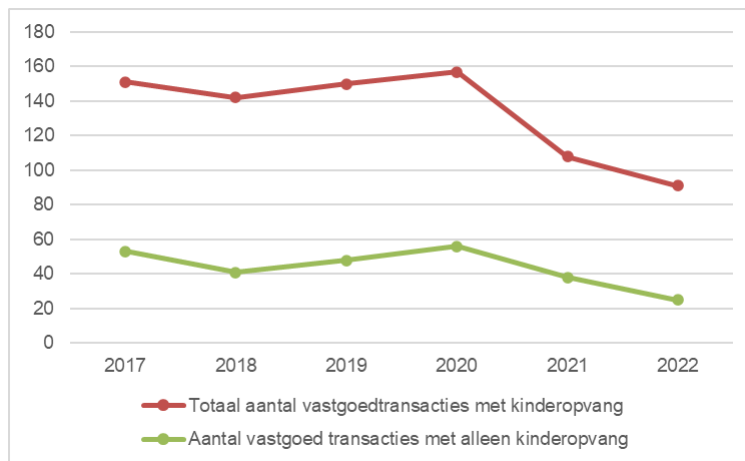
Bovenstaande groei heeft een effect op de benodigde huisvestingscapaciteit. Om een beeld te krijgen bij de omvang van de extra benodigde huisvestingscapaciteit en investering is onderstaande indicatieve berekening gemaakt. Hierbij wordt uitgegaan van te verwachten afname in uren uit de arbeidsmarktprognose van ABF Research samengesteld in 2022.

	Dagopvang		Buitenschoolse opvang	
	Minimaal	Maximaal	Minimaal	Maximaal
Huidig aantal locaties	9.196		7.832	
Groei				
Prognose ABF research (2022)	11%	29%	5%	35%
Extra aantal locaties	1.012	2.667	392	2.741
Extra aantal m ²	275.144	725.380	126.291	884.037
Investering (€ 3.300 per m ²)	€ 908 mln.	€ 2,4 mld.	€ 417 mln.	€ 2,9 mld.

Tabel 4 - Capaciteitsgroei huisvesting samengesteld met gebruik data van o.a. BMK en Bureau Buitenhk.

¹⁷ [ABF Research - Update Arbeidsmarktprognose Kinderopvang, 2023](#)

Figuur 5 geeft een overzicht van vastgoedtransacties waar kinderopvang onderdeel van is. Hierin is een daling te zien in het aantal transacties in de laatste jaren. Dit is mede het gevolg van de lagere groei van nieuwe locaties als gevolg van het personeelstekort.



Figuur 5 – Overzicht vastgoedtransacties o.b.v. data van vastgoeddata.nl, Building Values (2023)

5. Impact nieuw stelsel

5.1 Inleiding

De impact is conform opdracht en plan van aanpak onderzocht middels interviews, literatuurstudies en analyses. Er is een brede selectie van personen benaderd voor de interviews. Alle benaderde personen reageerden positief op het verzoek voor het interview. Een enkele persoon liet weten graag mee te willen werken, maar hier geen tijd voor vrij te kunnen maken. We zijn alle geïnterviewden dankbaar voor hun bijdrage aan deze analyse.

Het algemene beeld van de interviews is een grote betrokkenheid bij het onderwerp en het belang van een goed stelsel voor ouders en organisaties. Alle geïnterviewden hadden zich goed voorbereid en hadden een duidelijke visie. De interviews bevestigden het beeld dat de visies over de effecten van de stelselherziening sterk uiteenlopen. De reacties varieerden van erg enthousiast tot erg kritisch. Voor het uitwerken van de impact was er geen eenduidige visie vanuit de gehele sector aanwezig. Dat was vooraf ook zo ingeschat. Alle brancheorganisaties hebben daarom de ruimte gekregen om een eigen reflectie te maken op het stelsel, die we als bijlage aan de rapportage toevoegen. Daarmee willen we recht doen aan de positie en visie van de brancheorganisaties.

De impactanalyse is opgedeeld in thema's zoals deze zijn opgenomen in het goedgekeurde plan van aanpak. Hierbij is het thema algemeen achteraan geplaatst omdat dit als een "rest" thema te lezen is. Alles wat niet bij de specifieke thema's aan de orde komt, is onder dit thema uitgewerkt.

De geanalyseerde impact is niet als negatief of positief gekwalificeerd. De impact is beschreven en vervolgens is onderzocht of er maatregelen nodig zijn voor kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s om het stelsel voor de organisaties verantwoord in te voeren. Hierbij is ook gekeken wat voor ondersteuning er eventueel nodig is.

5.2 Weergave impact

In onderstaande tabel is een samenvatting opgenomen van de impact op verschillende type organisaties. Het is een schematische weergave van de bevindingen die in de daaropvolgende paragrafen worden beschreven. De weergave is per type organisatie als geheel, voor individuele organisaties kan dit afwijken.

Onder kleinschalige kinderopvangorganisaties verstaan we organisaties met een beperkte stafafdeling: de eigenaar met 1 of 2 stafmedewerkers. Dit zullen over het algemeen de organisaties met 1 tot 3 locaties zijn. Dit gaat om circa 66% van het totaal aantal organisaties¹⁸. Onder de grote organisaties verstaan we alle organisaties met een staf van meer dan 3 medewerkers naast de eigenaar. In de praktijk zijn dit meestal organisaties met meerdere locaties. Hieronder vallen ook middelgrote organisaties.

Voor de gastouder(bureau)s gelden dezelfde uitgangspunten ten aanzien van de aantallen stafmedewerkers.

¹⁸ [SEO economisch onderzoek – Rapport - De markt voor kinderopvang, 2023](#).

Impact per type organisatie

Onderwerp	Kinderopvangorganisatie		Gastouder(bureau)	
	Kleinschalig	Groot	Kleinschalig	Groot
Impact op administratie				
Planningsafdeling				
Financiële afdeling				
Impact op software/ICT				
Financiële impact				
Liquiditeit				
Debiteuren				
Kosten				
Impact op contracten				
Algemene impact				
Kwaliteit dienstverlening bedrijfsvoering				
Uitvoerbaarheid				
Haalbaarheid				

Legenda:

Positieve impact	
Geen impact	
Impact, geen ondersteuning nodig	
Impact, ondersteuning nodig	
Impact, moet vooraf opgelost worden	

Tabel 5 – Impact per type organisatie

5.3 Impact op administratie

In de opdracht is gevraagd om bij dit thema in ieder geval in te gaan op de volgende vragen:

- ✓ Inschatting van het effect op de administratieve lasten, de uitvoerbaarheid, de omvang, soort en kwaliteit van de dienstverlening.
- ✓ Inschatting van de mogelijkheid voor kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s om te kunnen voldoen aan de voorgestelde administratieve verplichtingen en voorschriften (zoals het leveren van correcte/tijdige gegevens) gedurende de transitie van het huidige naar het nieuwe financieringsstelsel en in de structurele fase van het nieuwe financieringsstelsel.
- ✓ Wat is het effect op de kwaliteit van de bedrijfsvoering?
- ✓ Wat betekent de administratieve opzet in de baseline voor de doorlooptijden tot aan de start van de dienstverlening en wat is daar het risico van?
- ✓ Wat is de impact van begrippen (bijv. het partnerbegrip) zoals vastgelegd in het stelselontwerp?

Administratieve lasten

Het algemene beeld is dat de stelselwijziging leidt tot meer administratieve lasten bij de kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s dan in de huidige situatie. In de transitiefase wordt een piekbelasting verwacht, maar ook structureel zullen er administratieve taken bijkomen. Dit is het gevolg van het verschuiven van taken en verantwoordelijkheden van de ouder naar kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s.

Uit de interviews werd duidelijk dat niet iedereen dit hetzelfde ziet. Een aantal geïnterviewden zag geen verzwaring in het nieuwe stelsel.

Op basis van de visie van de meeste geïnterviewden en de eigen analyse is het beeld dat er wel een verzwaring van administratieve lasten plaats gaat vinden. Deze verzwaring wordt vooral gezien bij de kleinschalige kinderopvangorganisaties.

Ten opzichte van de huidige situatie worden de extra administratieve lasten vooral verwacht in de volgende processtappen:

- Informeren ouders
Zeker in de beginfase zullen ouders vragen hebben over de nieuwe procedure. De verwachting is dat kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s ouders hierover moeten informeren.
- Beheer wachtlijst
Vanwege de verwachte toename van de vraag, zullen naar verwachting ook de wachtlijsten langer worden. Contact met ouders, schrijven en uitvoeren van een eventueel beleid op verdeling van de schaarste en het bewaken van de kwaliteit van de wachtlijst (ouders schrijven zich nu ook al vaak bij meerdere kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s in) zullen meer inspanning vragen.
- De aanvraag van het recht op kinderopvangvergoeding
Het doen van de aanvraag, de bewaking van het besluit van de uitvoerder, en het contact met de ouder als de ouder het contract niet bevestigt of als er niet gereageerd wordt op vragen van de uitvoerder.
- Doorgeven van contractmutaties aan de uitvoerder
- 3-maandelijkse toets op continuering recht
Deze toets wordt in de huidige situatie niet gedaan. Het zal voor een bepaalde groep ouders en daarmee ook voor de kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s, periodiek inspanning vragen in de vorm van extra gegevens om het recht te behouden. Dit brengt onzekerheid en waakzaamheid met zich mee voor de kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s. Indien het recht vervalt zullen organisaties met de ouder afspraken moeten maken over de gevolgen voor het contract.
- Aanleveren kostenoverzicht
Dit is nu ook een verplichting echter hangt er in het nieuwe stelsel meer vanaf. Namelijk de betaling van de uitvoerder. Bij de huidige maandaanlevering worden er nog steeds gegevens niet goed of niet consistent aangeleverd, waardoor deze niet bruikbaar zijn.
- Gastouder(bureau)s zullen naar verwachting meerdere kostenoverzichten per week moeten aanleveren.
Er is nu geen uniforme afspraak tussen gastouderbureaus en gastouders over het moment waarop gastouders de urenoverzichten moeten aanleveren. Gastouders kunnen dat op een zelfgekozen moment in de maand doen. Er gelden afspraken tussen gastouderbureaus en gastouders over de doorlooptijd op het gebied van doorstorten van de betalingen. Het gastouderbureau kan daarom niet wachten totdat de laatste gastouder de urenoverzichten heeft ingediend. In sommige gevallen moeten ouders de uren nog goedkeuren.
- Minimaal 2 betaalstromen per factuur
De uitvoerder betaalt een deel van de factuur, daarnaast heeft de ouder een eigen bijdrage. De administratieve lasten zullen daardoor toenemen.
- De betaalstromen voor gastouderbureaus zullen extra toenemen ten opzichte van kinderopvangorganisaties.
Zoals hierboven beschreven zullen gastouderbureaus maandelijks meerdere kostenoverzichten versturen. Dit betekent ook meerdere batchbetalingen die deels toekomen aan het gastouderbureau (bureauvergoeding) en deels moet worden doorgestort naar de betreffende gastouders. Daarnaast zullen ook de betalingen van ouders moeten worden doorgestort naar de gastouders. Dit is een handmatig proces, omdat de bedragen maandelijks kunnen veranderen en de bureaukosten onderdeel zijn van de ontvangsten.

- **Betalingsregelingen**
Nu is de betaling van de factuur door de ouder voorwaarde voor de toeslag. In de stelselherziening is dit de betaling van de eigen bijdrage. Kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s leveren graag maatwerk richting ouders afhankelijk van de specifieke situatie waar de ouder in zit. Vanwege de beperkte eigen bijdrage van ouders kan het zijn dat de mate van inspanning niet in verhouding staat met het te innen bedrag. In het stelselontwerp is nog onvoldoende uitgewerkt wat een betalingsregeling is. Dat kan ruis geven bij een eventuele controle door de uitvoerder.
- **Monitoring aan- en afwezigheid**
Dit is nog onvoldoende uitgewerkt om de impact hierop te kunnen bepalen. In de baseline staat bij artikel 163¹⁹ dat het wettelijk mogelijk wordt gemaakt dat GGD en uitvoerder roosters en aanwezigheidslijsten met elkaar mogen vergelijken. Er zal getoetst moeten worden of dit AVG technisch mogelijk is. Voor gastouders is de aanwezigheidsregistratie nu nog niet verplicht.
- **Middeling**
Indien een ouder verschillende diensten afneemt met verschillende tarieven dienen de kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s per dienst een aparte regel in het kostenoverzicht op te nemen. Er mag geen gemiddeld tarief worden ingediend. Er zijn kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s die in de huidige situatie wel met gemiddelde tarieven werken. Dit betekent een aanpassing in de software. Indien kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s voor een deel van de diensten een tarief hanteren dat lager ligt dan de huidige maximum uurtarief, kan de regel in het nieuwe stelsel leiden tot een voor ouders hogere ouderbijdrage. Denk daarbij aan de groep die nu al 96% ontvangt.
- **Middeling – gastouderbureaus**
Middelen van de bureauvergoeding over meerdere maanden binnen één jaar wordt toegestaan als de wijze waarop wordt gemiddeld in de privaatrechtelijke overeenkomsten tussen gastouder met respectievelijk ouder en gastouderbureau is opgenomen. Het gastouderbureau heeft de bij de middeling behorende correcties van de kostenoverzichten als onderdeel van het reguliere correctieproces bij de uitvoerder aangeboden (art. 125¹⁹). Zoals beschreven in de baseline betekent dit dat het gastouderbureau 12 correctieoverzichten moet aanleveren aan de uitvoerder. Dit kan ook betekenen dat facturen naar ouders moeten worden aangepast. Nadere uitwerking van dit onderwerp is nodig.

Er is ook sprake van lastenverlichting vanuit het stelselontwerp.

- **Storneringen**
Zeer waarschijnlijk vindt hier een lastenverlichting plaats, omdat de te innen bedragen bij ouders beduidend kleiner worden wat leidt tot minder storneringen dan in de huidige situatie. Uit de interviews komt naar voren dat kinderopvangorganisaties op dit moment ook niet veel problemen ervaren met het innen van facturen. Dat kan wellicht in bepaalde werkgebieden anders zijn.

¹⁹ [Ministerie van SZW – Baseline concept ontwerp herziening financieringsstelsel kinderopvang, 2023](#)

Mogelijkheden om te kunnen voldoen aan de administratieve verplichtingen

Er zijn geen aanwijzingen dat organisaties niet zouden kunnen voldoen aan de nieuwe verplichtingen. De verwachting is dat de relatieve impact voor kleinschalige organisaties groter is dan voor (middel)grote organisaties. Dit effect is ook gesignaleerd bij de invoering van de wet IKK. In het onderzoek van Regioplan²⁰ wordt hier het volgende over gezegd:

“Het overgrote deel van de kinderopvangorganisaties is in staat om de bedrijfsvoering en financiële administratie op een goede manier uit te voeren. Kinderopvangorganisaties die knelpunten ervaren in het uitvoeren van de financiële administratie zijn met name kleinere kinderopvangorganisaties zonder een softwaresysteem en/of zonder financieel-administratief medewerker in dienst. Kinderopvangorganisaties met deze mate van professionalisering hebben ook vaker moeite met de maandelijkse gegevenslevering”.

Dat de impact groter is voor kleinschalige organisaties komt door de volgende aspecten:

- Grote organisaties hebben meer specialisten in huis. Bij kleinschalige organisaties verzorgt de houder vaak ook de administratie, soms samen met 1 of 2 (parttime) stafmedewerkers.
- Het nieuwe stelsel vraagt om meer administratieve handelingen op vaste momenten met vaste procedures (denk aan de aanvraag, het kostenoverzicht, debiteurenbeheer). Grote organisaties hebben dat vaak al gestandaardiseerd.
- Mogelijk moeten kleinschalige organisaties voor het eerst een stafmedewerker aannemen of een deel van het werk uitbesteden aan een administratiekantoor of accountant, dit als de houder onvoldoende tijd of expertise heeft voor de administratieve activiteiten in de nieuwe situatie. Dit leidt tot extra kosten.
- Er zijn kleinschalige organisaties die nog niet alles geautomatiseerd hebben, denk aan (kindplanning) software.
- Er komt een mogelijkheid om (in de beginfase) via H2M (Hand-to-Machine) gegevens uit te wisselen met de uitvoerder. De terugkoppeling van de uitvoerder op het kostenoverzicht en de betaling van de uitvoerder zal dan langer duren dan bij een M2M (Machine-to-Machine) aanlevering. Hoeveel langer is nader te bepalen. Mogelijk heeft dit impact op de liquiditeiten van organisaties die nog niet M2M kunnen aanleveren. Dit zal vaker spelen bij kleinschalige organisaties.

Er zit een (beperkt) risico op administratieve problemen bij middelgrote organisaties die administratief gezien een beperkte mate van professionaliteit kennen en voor een groot deel handmatig werken. Indien de kwaliteit van de bedrijfsvoering onvoldoende op orde is gaan fouten ontstaan en kan het al snel gaan om grote aantallen. Bij grote organisaties zullen interne controleprocessen vaker aanwezig zijn en bij kleinschalige organisaties weet de houder vaak uit zijn/haar hoofd wat de situatie van een ouder is.

Kwaliteit van dienstverlening/bedrijfsvoering

- Door de toename van eisen aan de administratieve processen van kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s kan dit een positieve bijdrage leveren aan de kwaliteit van de administratie, naar verwachting met name bij de kleinschalige organisaties en eventueel middelgrote organisaties met een (hoge) mate van handmatige gegevensverwerking. Een impuls aan de kwaliteit van de administraties draagt bij aan de professionalisering van de sector.
- Er is meer tijd voor het administratieve proces nodig. Hierdoor zullen er kinderopvangorganisaties en eventueel gastouder(bureau)s zijn waar dit ten koste gaat van de tijd die ingezet wordt in het pedagogisch proces. Bijvoorbeeld coaching van pedagogisch medewerkers of extra handen op de groep. Zeker bij kleinschalige organisaties zullen deze werkzaamheden in handen zijn van dezelfde persoon.

²⁰ Regioplan – Rapport Professionalisering van de financiële administratie in de kinderopvang, 2023

Doorlooptijden planningsproces

Kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s geven aan dat het toekennen van het recht op kinderopvangvergoeding maximaal 3 maanden voorafgaand aan de start van het contract niet tijdig genoeg is. Het geeft een risico op bezettingsverlies. Om zekerheid te geven aan ouders wordt momenteel vaak 6 tot 9 maanden van tevoren een plaats toegekend, soms zelfs nog eerder. Een oplossingsrichting kan zijn dat de uitvoerder de aanvraag van de kinderopvangorganisatie in behandeling neemt zodra de aanvraag binnenkomt en vervolgens meeneemt in de 3-maandelijkse toetsing. Dit beperkt het risico op lege plekken bij de kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s. In de huidige situatie is dit risico er ook maar ligt dit bij de ouder en niet bij de organisatie.

Doorlooptijden en extra inspanning bij de implementatie

- Nadat de software is aangepast en getest verwachten kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s 3 tot 6 maanden nodig te hebben voor de implementatie hiervan. Deze tijd is vooral nodig voor:
 - o Het opleiden van medewerkers;
 - o Het beschrijven van procedures;
 - o Het informeren van ouders;
 - o Het aanpassen en ondertekenen van contracten en privacy statement met ouders;
 - o Het aanpassen van algemene voorwaarden;
 - o Voor gastouderopvang zullen de contracten tussen gastouderbureau en gastouder gastouderbureau en ouder en tussen gastouder en ouder aangepast en opnieuw ondertekend moeten worden. Het gaat hierbij vaak om maatwerkcontracten;
 - o Aanpassen van communicatiemateriaal (website, folders);
 - o Het overzetten van gegevens (bijvoorbeeld uniek kenmerk per kind voor de communicatie met de uitvoerder in zowel de kindplanning als boekhoud-/debiteurenpakket);
 - o Testen/schaduwdraaien.
- Er zal tijdig duidelijkheid moeten zijn over de wijze waarop de overgang naar het nieuwe stelsel plaatsvindt. Gebeurt dit voor de hele sector in één keer of vindt hier een fasering (pilot) in plaats (bijvoorbeeld enkele organisaties, een regio, een leeftijdsgroep of een specifieke groep ouders). Een overgang in één keer voor de hele sector is systeemtechnisch wellicht gemakkelijker en eerlijker naar ouders, maar door de grote aantallen heeft het veel impact als er in het begin toch kinderziektes blijken te zijn.
- Minimaal 3 maanden vóór de officiële ingangsdatum van het nieuwe stelsel, maar bij voorkeur eerder (zie doorlooptijden planningsproces) zal het nieuwe stelsel volledig werkend moeten zijn om de aanvraag te doen voor kinderen die starten in het nieuw systeem.

Begrippen

In het stelselontwerp zijn een aantal begrippen opgenomen en toegelicht. Onderstaand wordt voor een aantal begrippen weergegeven wat effecten kunnen zijn en wat nog openstaande vragen zijn.

- Partnerbegrip vervalt.
Dit zorgt voor een vereenvoudiging voor kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s en ouders. Aandachtspunt uit de interviews hierbij is de situatie dat beide ouders toestemming moeten geven voor gebruik van gegevens op het moment dat ouders nog in het proces van een (moeilijke) scheiding zitten.
- Aanvraag
Uit de baseline wordt niet duidelijk of wijzigingen in het contract (bijvoorbeeld uren, tarief, of LRK-nummer) behandeld moeten worden als een aanvraag bij de uitvoerder, of dat deze op een andere manier moeten worden doorgegeven.

- Maximum vergoedingsuren (MVU)
Dit blijft 230 uur. Indien een ouder 5 dagen dagopvang afneemt is dit niet voldoende om voor alle uren kinderopvangvergoeding te krijgen. Per maand kan 253 uur nodig zijn (23 dagen x 11 uur). Gemiddeld per jaar is 238 uur voldoende (5 dagen x 11 uur x 52 weken/ 12 maanden). Dit heeft impact voor de ouder, echter in die situaties waar dit voorkomt zal de organisatie dit administratief moeten inrichten. In de praktijk komt dit vermoedelijk weinig voor.
- Arbeidseis
De definitie van arbeidseis zoals nu in de begrippenlijst is opgenomen, roept vraagtekens op bij organisaties. Door het loslaten van de koppeling gewerkte uren met af te nemen uren kinderopvang, kan een ouder in theorie 1 uur per kwartaal werken (of zich voorbereiden op betaalde arbeid) en 5 dagen per week kinderopvang afnemen. De impact op organisaties is dat de vraag toeneemt en de beslissing welke ouder de plek krijgt, komt bij organisaties te liggen. In geval van schaarste kan het gevolg zijn dat werkende ouders minder dagen toegewezen krijgen dan gevraagd, wat de arbeidsparticipatie niet ten goede komt. Voor organisaties is het prettig dat er veel vraag is waardoor een goede bezetting gegarandeerd is, maar voor de planningsafdeling kan het lastig zijn om een afweging te maken wie de plek krijgt toegewezen.
- Toezicht
Er is onvoldoende uitgewerkt hoe het toezicht eruitziet, bijvoorbeeld op het punt aan- en afwezigheid en eisen aan de administratie. Wanneer is er sprake van onrechtmatige verstrekking van kinderopvangvergoeding, terugvordering, herstel en sanctie?

Neveneffecten

Uit de interviews en de analyse komen een aantal mogelijke neveneffecten naar voren:

- Mogelijk worden organisaties voorzichtiger met spoedplaatsingen. Nu is het krijgen van kinderopvangtoeslag het risico van de ouder, straks is het verkrijgen van de vergoeding een risico van de organisatie. Vaak gaat het bij spoedplaatsingen om ouders die snel kunnen starten met een opleiding, een inburgeringscursus of een nieuwe baan.
- Mogelijk kiezen (bepaalde) organisaties door de stijgende vraag en administratieve lastenverzwaring voor een beperkter (lees: uniformer) productaanbod. Dit kan ten koste gaan van de flexibiliteit naar ouders (bijvoorbeeld ruildagen en flexibele contracten). De lastenverzwaring kan invloed hebben op de tarieven van organisaties.
- Organisaties kiezen voor zekerheid. Het heeft voor organisaties een voordeel om te kiezen voor ouders die het stelsel goed snappen, in loondienst werken, een betrouwbare debiteur zijn, veel dagen willen afnemen en zich ruim van tevoren melden. Ouders waarbij één of meerdere elementen anders zijn, lopen in een situatie waar de vraag ruim het aanbod overstijgt, een risico. Mogelijk wordt het voor deze groep moeilijker om een plek te krijgen bij de gewenste opvanglocatie.
- De juridische vorm van het nieuwe stelsel is nog in onderzoek. Indien blijkt dat de kinderopvangvergoeding onder het subsidierecht valt, brengt dit mogelijk extra administratieve lasten (verantwoording) en onzekerheid (terugvorderingen) mee.
- Mogelijk zorgt de 3-maandelijkse toets ervoor dat kinderen vaker tijdelijk wel, vervolgens tijdelijk niet en daarna weer wel naar de opvang gaan. Indien bij de 3-maandelijkse toets blijkt dat een ouder geen recht meer heeft op kinderopvangvergoeding, zal zowel de ouder als de organisatie zo snel mogelijk duidelijkheid willen hebben over het al dan niet voortzetten van het contract. Mogelijk wordt het contract stopgezet en vindt de ouder toch binnen 3 maanden weer een baan. De plek kan dan inmiddels vergeven zijn aan een ander kind waardoor het kind op de wachtlijst komt. Dit is onwenselijk voor het kind en de continuïteit op de groep. In de huidige situatie ligt het risico op het niet krijgen van kinderopvangtoeslag bij de ouder. De ouder kan zelf de impact van het risico beter inschatten dan de organisatie.

Ondersteuning

Het rapport van Regioplan²¹ beschrijft onder andere welke ondersteuning nodig is bij de invoering van een nieuw stelsel. In lijn daarmee vanuit deze impactanalyse de volgende aanbevelingen:

- In de transitiefase zal duidelijk gecommuniceerd moeten worden naar organisaties wat er gaat veranderen en wat de tijdslijnen zijn. Zodat kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s weten wat ze moeten regelen en welke ondersteuning daarvoor beschikbaar is. Belangrijk is dat hiervoor verschillende communicatiekanalen worden gebruikt en dat het taalgebruik eenvoudig is.
- Kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s moeten tijdig aan de slag met de software. Dit is elementair om de extra administratieve lasten te beperken en om fouten te voorkomen die stevige gevolgen voor de organisaties kunnen hebben.
- Zorg dat de ondersteuning tijdig, goed geregeld en bovendien goed bereikbaar is. Dit vanuit de uitvoerder, de softwareleveranciers en vanuit de sector zelf.

5.4 Impact op software/ ICT

In de opdracht is gevraagd om bij dit thema in ieder geval in te gaan op de volgende vragen:

- ✓ De maakbaarheid voor softwareleveranciers moet ook worden onderzocht, inclusief de consequenties voor organisaties die geen gebruik maken van een professioneel softwarepakket. Hierbij komt aan de orde wat het aan investering kost, hoe snel het kan en wat het vraagt van organisaties. De impact qua kosten zal een eerste inschatting zijn.
- ✓ Is het voor elke organisatie mogelijk om tot een M2M koppeling te komen (administratief, kennis en financieel) en wat zijn de financiële en administratieve gevolgen?
- ✓ Wat zijn aandachtspunten bij de M2M koppeling, waarop de administratie ingericht moet worden?
- ✓ Wat is er nodig om bij diverse processtappen informatie uit te wisselen met de uitvoerder? Denk aan: start contract, einde contract, mutatie contract, wel/geen recht op vergoeding bij start, wel/geen recht op vergoeding bij 3-maandelijks toetsing?
- ✓ Wat zijn de doorlooptijden om dit te realiseren en te testen?
- ✓ Wat zijn de effecten op softwarepakketten als gevolg van het splitsen van facturen?

Professioneel softwarepakket

De stelselwijziging vraagt een soepele procesgang (onder andere betaling binnen 5 werkdagen en snel plaatsen van kinderen) en dat er gewerkt wordt met een Machine-to-machine (M2M) koppeling. De kleinschalige organisaties werken minder met (professionele) softwarepakketten. Juist voor deze organisaties is een tijdige betaling belangrijk, omdat er vaak een koppeling is tussen het moment van uitbetalen en de salarisbetaling (zie ook 5.5 Financiële impact).

Het onderzoek van Regioplan²² laat zien dat van 501 ondervraagde kinderopvangorganisaties en gastouderbureaus 83% een softwarepakket gebruikt. Hiervan is 56% specifiek voor de kinderopvang en 27% algemeen. Vanwege de vraagstelling in het onderzoek is onbekend hoeveel organisaties zowel een specifiek pakket voor kinderopvang als een algemeen pakket gebruiken. In elk geval geldt dat 17% van de 501²³ ondervraagde organisaties niet met een softwarepakket werkt dat gebruikt kan worden bij de stelselwijziging. Voor deze 17% is het op dit moment niet mogelijk om tot een M2M koppeling te komen. Daarnaast geeft 27% van de organisaties aan te werken met een softwarepakket dat niet specifiek gericht is op de kinderopvang. Naar verwachting zal een deel van deze organisaties niet in staat zijn om een M2M koppeling in te richten omdat de juiste software ontbreekt. Het is onduidelijk welk deel dit betreft van de 27%.

²¹ Regioplan – Rapport Professionalisering van de financiële administratie in de kinderopvang, 2023

²² Regioplan – Rapport Professionalisering van de financiële administratie in de kinderopvang, 2023

²³ Dit betreft circa 20% van het totaal aantal organisaties in de sector.

De meeste geïnterviewden werken met een specifiek softwarepakket voor de kinderopvang, naast het financiële pakket. De kleinschalige organisaties die geïnterviewd zijn werken minder vaak met een specifiek softwarepakket voor de kinderopvang. Het nieuwe stelsel vraagt om een specifiek pakket voor de kinderopvang, omdat er gegevens moeten worden uitgewisseld die uitsluitend in kinderopvang specifieke pakketten worden vastgelegd (o.a. kind- en oudergegevens, locatie, LRK, begin- en einddatum contract, uurtarief, opvangsoort). De wijziging heeft dus met name impact op de software van kleinschalige organisaties. Een deel van hen zal voor het eerst met een specifiek kinderopvang softwarepakket moeten gaan werken. De kennis en middelen hiervoor zijn niet altijd bij de kleinschalige organisaties aanwezig. Daarnaast betekent dit voor deze organisaties een verandering in werkwijze en administratief proces; dit vraagt tijdig aandacht.

Voor gastouderbureaus geldt dat 95% aangeeft gebruik te maken van een specifiek pakket voor de kinderopvang. De verwachting is daarom dat de M2M koppeling voor gastouderbureaus te realiseren is. Dit heeft mede zijn oorsprong in feit dat gastouderbureaus hoofdzakelijk een financieel-administratiebureau zijn en de financiële administratie uitvoeren voor een gastouder. Wanneer dit niet goed verloopt, lopen zij het risico om gastouders als klanten te verliezen.

Afhankelijkheid van software

Uit de impactanalyse blijkt dat de rol van automatisering en daarmee de afhankelijkheid van software voor organisaties groter wordt. De markt voor softwareleveranciers verandert momenteel, met name door diverse overnames. Uit de praktijk blijkt dat na de overnames soms pakketten worden uitgefaseerd. Het is de vraag wat het nieuwe stelsel betekent voor de pakketten die gebruikt worden en of deze allemaal aangepast gaan worden ten behoeve van het nieuwe stelsel. Als er pakketten worden uitgefaseerd of volgtijdelijk worden aangepast aan de stelselwijziging, dan heeft dit direct impact op organisaties. Het is denkbaar dat organisaties overstappen naar een ander pakket of kiezen voor een andere leverancier. Ook geven geïnterviewden aan dat er zorgen zijn met betrekking tot de stabiliteit van systemen en de mogelijkheid real-time koppelingen in te richten.

Aandachtspunten bij M2M koppeling

Het is van belang dat de exacte eisen in het nieuwe stelsel duidelijk zijn. Dit gaat niet alleen over het verloop van de processen, maar bijvoorbeeld ook over de mogelijke programmeertaal. In de Stelselarchitectuur zitten nog een aantal onduidelijkheden die moeten worden opgelost voordat de M2M koppeling ingericht kan worden.

Aandachtspunten bij de M2M koppeling zijn:

- Gaat de uitvoerder de uren uit de aanvraag en het kostenoverzicht matchen? In de praktijk kan hier afwijking tussen zitten in uren bijvoorbeeld vanwege de afname van extra dagdelen. Gaat hierop een controle plaatsvinden? Zo ja, dan zal dit ook in de software van de organisaties en de koppeling moeten worden ingericht.
- Hoe gaat de matching plaatsvinden tussen de regels in het kostenoverzicht in de administraties van de kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s en de administratie van de uitvoerder? Er moet een uniek identificatienummer zijn waarop matching plaats vindt.
- Welke eisen worden gesteld aan de monitoring op aan- en afwezigheid? De specifieke kinderopvang software heeft hiervoor al modules ingericht, echter het is de vraag of de huidige inrichting voldoet. Ook is een export hiervan nu niet altijd mogelijk.
- Is er certificering voor gegevensuitwisseling met de uitvoerder nodig? Als voorbeeld wordt VECOZO in de zorg genoemd (Nen9210) en de eisen die hierin aan softwareleveranciers worden gesteld.
- Organisaties hebben straks behoefte aan signaleringslijsten (heeft de ouder al gereageerd, status van de aanvraag, vervallen recht bij 3-maandelijkse toets) en rapportages met terugkoppeling op fouten (wat is afgekeurd en waarom?) Dit zodat organisaties in contact kunnen treden met ouders en/of de uitvoerder om knelpunten zo snel mogelijk op te lossen.

Wettelijke ouderbijdrage voorwaardelijk voor kinderopvangvergoeding

Er moet aandacht zijn voor de wijze waarop het debiteurenbeheer plaatsvindt bij de organisaties. Een deel van de organisaties voert het debiteurenbeheer vanuit specifieke software voor kinderopvang, een ander deel doet dit vanuit het financiële pakket en weer een ander deel gebruikt specifieke software voor het debiteurenbeheer. Betaling van de wettelijke ouderbijdrage is een voorwaarde voor het behoud van het recht op kinderopvangvergoeding, daarom is de plek waar de registratie hiervan plaatsvindt van belang. De organisatie moet de uitvoerder informeren indien de wettelijke ouderbijdrage drie maanden niet is voldaan. Met name als de vastlegging hiervan niet in het specifieke softwarepakket voor de kinderopvang plaatsvindt, vraagt dit meer koppelingen tussen pakketten dan nu het geval is. Er zijn enkele tientallen (financiële) softwarepakketten in gebruik in de sector die niet kinderopvang specifiek zijn. De vraag is of de leveranciers hiervan de urgentie voelen om eventuele aanpassingen door te voeren. De informatie zal in dat geval moeten worden ingelezen in de specifieke kinderopvang software. Ook dient helder te zijn wat kwalificeert als een betalingsregeling.

Kostenontwikkeling software

Voor de organisaties die al met specifieke softwarepakketten voor de kinderopvang werken, geldt dat er vertrouwen is dat de softwareleveranciers in staat zullen zijn de benodigde wijzigingen in de pakketten aan te brengen. Wel wordt er benoemd dat dit investeringen vraagt die naar verwachting leiden tot hogere licentiekosten. De kosten van organisaties zullen hiermee stijgen. Leveranciers geven aan nog niet te kunnen inschatten wat de verwachte kosten zullen zijn. Verhoudingsgewijs zullen ook hier de kosten van kleinschalige organisaties het meest stijgen. Enkele kleinschalige organisaties met 1 tot 2 locaties geven aan nu tussen de € 65,- tot € 200,- per maand kwijt te zijn aan licentiekosten. Het is ook denkbaar dat de ontwikkelkosten van de software op een andere manier gefinancierd worden, bijvoorbeeld door een eenmalige bijdrage.

Doorlooptijd ontwikkeling software

De geïnterviewde softwareleveranciers geven aan dat op het moment dat het hele proces helder is en bij de uitvoerder is ingericht, er naar verwachting een doorlooptijd van 3 tot 6 maanden nodig is voor de inrichting van de softwarepakketten. Over de financiële impact (verwachte stijging licentiekosten) kunnen nog geen uitspraken worden gedaan. Een softwareleverancier zegt daarover:

“Wij willen de organisaties zo goed mogelijk helpen bij dit proces en in één keer goed bouwen. Het is daarom belangrijk dat softwareleveranciers zo vroeg mogelijk in het proces betrokken worden en kunnen meedenken met organisaties en uitvoerder. Zij moeten aangeven wat wij moeten bouwen”.

Effecten splitsen facturen

De facturatiemodule bij ieder pakket moet opnieuw ingericht worden, omdat er straks aan één factuurregel meerdere debiteuren kunnen hangen. De ouder die een factuur ontvangt en de uitvoerder waar het kostenoverzicht ingediend wordt. Sommige softwareleveranciers hebben hiervoor al iets vergelijkbaars ingericht voor gemeentelijke subsidies, met als debiteuren de ouder en de gemeente. Nadat het kostenoverzicht is ingediend en de betalingen binnenkomen, is er specifiek aandacht nodig voor het verwerken van het kostenoverzicht. Er moet een overzicht worden ingericht bij de uitvoerder dat door de organisaties kan worden gebruikt voor het afboeken van de afzonderlijke regels in het kostenoverzicht. Het kan zijn dat dit vanuit de betaalspecificatie van de uitvoerder via de bank gebeurt, maar logischer lijkt dat de uitvoerder via een ander overzicht terugkoppelt aan de organisaties over de betaling van de afzonderlijke regels in het kostenoverzicht (wat is wel uitgekeerd en wat niet). Deze input is tevens nodig om op de factuur aan de ouders te kunnen vermelden hoeveel vergoeding kinderopvang is ontvangen van de uitvoerder. Dit overzicht moet via een M2M koppeling kunnen worden ingelezen in de systemen van de organisaties.

Ondersteuning

Goede software wordt in het nieuwe stelsel nog belangrijker. Uit bovenstaande analyse wordt duidelijk dat de ondersteuningsvraag vooral bij de kleinschalige organisaties aanwezig zal zijn. Vanuit deze impactanalyse, en mede op basis van de input uit het rapport van Regioplan, doen we de volgende aanbevelingen:

- ✓ Betrek zo snel als mogelijk de softwareleveranciers.
- ✓ Grotere organisaties maken bijna altijd gebruik van een specifiek softwarepakket. Zij kunnen de leveranciers aangeven welke output straks nodig is (denk aan signaleringslijsten). Samen met de leverancier kunnen zij zorgdragen dat de pakketten tijdig gereed zijn voor het herziene stelsel.
- ✓ Kleinschalige organisaties hebben niet altijd een softwarepakket, dan wel geen softwarepakket specifiek voor de kinderopvang. Hiervoor is meer ondersteuning nodig vanuit de overheid en de softwareleveranciers. Overstappen op een nieuw pakket vraagt daarbij ook de nodige tijd. Dit moet tijdig ingezet gaan worden.

5.5 Financiële impact voor organisaties

In de opdracht is gevraagd om bij dit thema in ieder geval in te gaan op de volgende vragen:

- ✓ Inschatting van de financiële positie/het financiële risico van kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s. Hierbij gaan we o.a. in op onjuiste/onvolledige gegevensaanlevering; ICT-problematiek; betalingsproblemen bij uitvoerder; te laat/niet/verkeerd reageren op vragen uitvoerder en overige punten zoals deze in de baseline zijn beschreven.
- ✓ Omschrijving van mogelijke kosten en baten voor de kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s (bijvoorbeeld: stijging administratieve lasten), voor zover mogelijk worden deze ook gekwantificeerd.
- ✓ De gevolgen van de tariefafspraken zoals vastgelegd in het stelselontwerp.

Financiële positie en risico

De financiële positie van de sector kinderopvang kan gemiddeld gesproken als gezond getypeerd worden. Voor de gastouders en gastouderbureaus zijn er geen cijfers beschikbaar. Voor kinderopvangorganisaties zijn deze cijfers er wel. Het rendement van een kinderopvangorganisatie was in 2021 gemiddeld 5,1%. De gemiddelde liquiditeit was 2,0 en solvabiliteit 40,8%²⁴. In alle ratio's zien we een stijgende lijn in de jaren 2019, 2020 en 2021. Zie hoofdstuk 6 voor een analyse van de financiële stabiliteit van de sector.

Liquiditeit

Tabel 5 geeft inzicht in de liquiditeitspositie. Uit de tabel blijkt dat er nog steeds een groep organisaties is met een liquiditeitsratio onder de 1.

Uitsplitsing liquiditeit	2019	2020	2021
Aantal org. met liquiditeit <1	28%	19%	22%
Aantal org. met liquiditeit >1	72%	81%	78%

Tabel 6 – Uitsplitsing liquiditeit o.b.v. Sectorrapport Kinderopvang Jaarcijfers 2021²⁴

Het is voor de sector belangrijk dat de liquiditeit op orde blijft, dit ten behoeve van de stabiliteit van de sector en om investeringen te kunnen doen. Het stelselontwerp heeft naar verwachting een beperkte impact op de liquiditeitspositie van organisaties. Echter, in de huidige situatie volgen de meeste organisaties een vast stramien in facturatie, incasso en salarisbetaling. In het nieuwe stelsel kan er maandelijks een paar dagen fluctuatie zitten in de datum waarop de uitvoerder gaat betalen.

²⁴ [Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang – Sectorrapport Kinderopvang Jaarcijfers 2021](#)

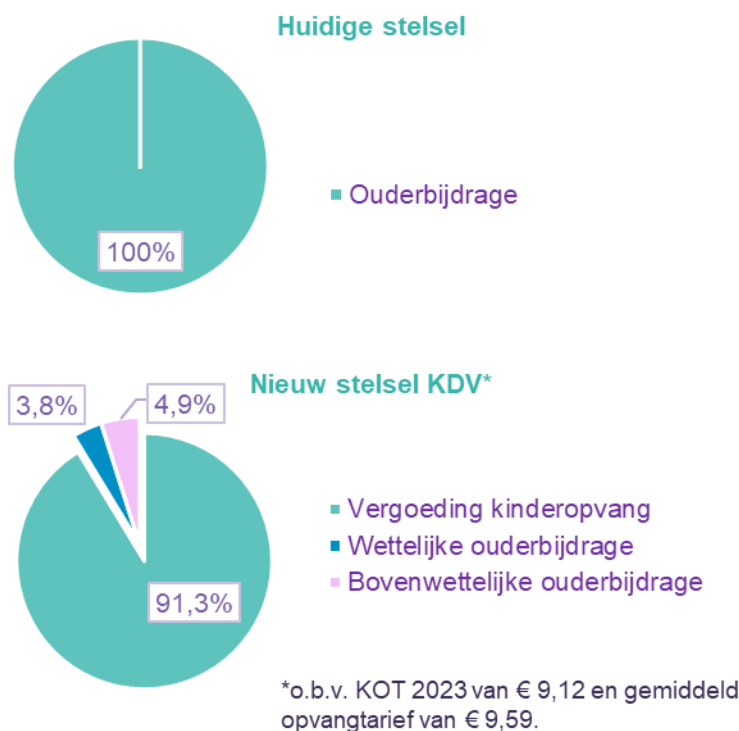
De organisatie mag op zijn vroegst 11 dagen voorafgaand aan de maand het kostenoverzicht indienen. Betaling vindt dan uiterlijk binnen 5 werkdagen plaats. Dit zou, afhankelijk van hoe het weekend valt, elke maand dus op een andere dag kunnen zijn.

De impact op de liquiditeit van organisaties is beperkt, wel geeft een deel van de organisaties aan het wenselijk te vinden dat de termijn van 11 dagen opgerekt wordt naar bijvoorbeeld 14 dagen om iets meer armslag te hebben (of 10 werkdagen, net als bij de betalingstermijn). Hiermee kunnen organisaties elke maand de salarissen op dezelfde, vaste dag blijven betalen.

Daarnaast wordt door sommige geïnterviewden de betalingstermijn van 5 werkdagen ambitieus gevonden. Een vertraging heeft direct impact op de liquiditeit van organisaties. Ook wordt een aantal keer in de interviews aangegeven dat men zorg heeft om zo afhankelijk te zijn van de overheid. Met name kleinschalige organisaties vinden dit spannend. Hier speelt in mee dat een deel van de kleinschalige organisaties mogelijk niet (direct) in staat zal zijn om via een M2M koppeling de gegevens aan te leveren. Zij lopen meer risico op het later ontvangen van geld. Juist de kleinschalige organisaties zijn over het algemeen minder in staat dit liquiditeitsrisico op te vangen.

Debiteurenrisico

In het nieuwe stelsel wordt het aandeel van het te betalen bedrag door ouders aan de organisatie kleiner. De meerderheid van de inkomsten is afkomstig van de uitvoerder. In onderstaande figuur is dit uitgewerkt vanuit het perspectief van de inkomsten op basis van de gemiddelde tarieven van een kinderdagverblijf (KDV) en buitenschoolse opvang (BSO).





Figuur 6 – Betaalstromen huidig en nieuw stelsel

De impact van het niet betalen van facturen door ouders is in het nieuwe stelsel voor organisaties minder. Hierboven is zichtbaar dat straks voor een kinderdagverblijf, over circa 91,3% kinderopvangvergoeding in principe géén of beperkt risico gelopen wordt, terwijl in het huidige stelsel over 100% wél risico gelopen wordt. Voor een buitenschoolse opvang gaat dit om circa 88,5% kinderopvangvergoeding waarover geen of beperkt risico gelopen wordt. Niet door alle geïnterviewden wordt in dezelfde mate de uitvoerder (overheid) als betrouwbare partner gezien. Voor organisaties kan het veiliger voelen om met verschillende klanten te maken te hebben in plaats van afhankelijk te zijn van één debiteur. Ervan uitgaande dat alle processen goed zijn ingericht en volgens afspraak verlopen bij de kinderopvangorganisatie en gastouder(bureau)s én uitvoerder, wordt het debiteurenrisico voor organisaties in het nieuwe stelsel aanzienlijk lager.

Er speelt verder dat net als in de huidige regeling, de betaling van de wettelijke ouderbijdrage voorwaarde is voor het recht op kinderopvangvergoeding. In de nieuwe situatie zijn hier voor de organisatie meer voorwaarden aan verbonden. Hierdoor kan er voor een deel van de facturen méér risico ontstaan voor de organisatie. Op het moment dat de ouder de 4% wettelijke ouderbijdrage gedurende drie maanden in zijn geheel niet betaalt, stopt het recht op de kinderopvangvergoeding, rekening houdend met een opzegtermijn van één maand. Omdat dit niet met terugwerkende kracht geldt en er rekening gehouden wordt met een opzegtermijn, verhoogt dit het debiteurenrisico niet. Wel geven gesprekspartners aan dat hierdoor de ruimte om specifieke afspraken te maken met bepaalde (groepen) ouders kleiner wordt. Sommige organisaties kiezen er nu voor om in bijzondere situaties bedragen af te boeken/kwijt te schelden om, in het belang van het kind en/of de ouder, kinderen toch te plaatsen. De mogelijkheden om individuele afspraken te maken zijn minder groot in het nieuwe stelsel. Na 3 maanden niet betalen van de wettelijke ouderbijdrage, is het hebben van een betalingsregeling verplicht. Het nieuwe stelsel biedt echter voldoende ruimte om het debiteurenrisico laag te houden, omdat rekening gehouden wordt met de opzegtermijn van één maand op het moment van het vervallen van het recht als gevolg van het niet betalen van de wettelijke ouderbijdrage (artikel 51²⁵).

De meeste geïnterviewden melden dat er op dit moment weinig problemen zijn met de betalingen van de facturen. Deze zienswijze wordt bevestigd door de banken. Hier kunnen uitzonderingen op zijn (bijvoorbeeld in bepaalde wijken of bij bepaalde doelgroepen). Het lager worden van het debiteurenrisico wordt als voordeel gezien, maar met een beperkte impact. Dit ligt anders voor de gastouders. Er ontstaat meer evenwicht in de betaling tussen gastouder en gastouderbureau in het nieuwe stelsel. In de huidige situatie int het gastouderbureau de bijdrage bij de ouder, haalt hiervan de eigen vergoeding af en stort het restant door aan de gastouders. Het debiteurenrisico is hiermee per definitie hoger in het huidige stelsel voor de gastouder dan voor het gastouderbureau. In het nieuwe stelsel wordt de ontvangen kinderopvangvergoeding en ouderbijdrage naar rato van ieders aandeel in de kosten doorgestort (artikel 110²⁵).

²⁵ Ministerie van SZW – Baseline concept ontwerp herziening financieringsstelsel kinderopvang, 2023

Hiermee ontstaat er meer evenwicht in de relatie gastouder/ gastouderbureau. Voor de gastouder wordt hierdoor het debiteurenrisico lager. Voor het gastouderbureau is er een grotere prikkel om straks het volledige bedrag te innen.

Kosten en baten

In onderstaande tabel is een schatting opgenomen van de gemiddelde verwachte impact op de structurele kosten van organisaties in het nieuwe stelsel. Dit is exclusief eventuele eenmalige implementatiekosten. In bijlage 4 is een toelichting op deze tabel in de vorm van een onderbouwing opgenomen.

Organisatiekosten als % van de omzet	Kinderopvangorganisatie		Gastouder bureau
	klein	groot	
Organisatiekosten huidig stelsel ²⁶	17%	21%	21%
Kosten: schatting stijging kosten als % van de omzet			
Planningsafdeling	+ 1,1%	+ 0,7%	N.t.b.
Financiële afdeling	+ 0,7%	+ 0,3%	N.t.b.
Licentiekosten software	< 0,1%	< 0,1%	< 0,1%
Baten: schatting daling kosten als % van de omzet			
Daling voorziening dubieuze debiteuren	< 0,1%	< 0,1%	< 0,1%
Stijging organisatiekosten nieuw stelsel	+1,8%	+ 1,0%	N.t.b
Organisatiekosten nieuw stelsel	18,8%	22%	N.t.b.

Tabel 7 – Overzicht stijging organisatiekosten nieuw stelsel

Bovenstaande tabel laat zien dat de organisatiekosten structureel toenemen. Het Sectorrapport Kinderopvang²⁷ geeft een gemiddeld rendement van 5,1% over het boekjaar 2021. Afhankelijk van het type organisatie zal dit rendement dalen met de hierboven weergegeven kostenstijging dan wel tot een tariefaanpassing leiden.

Voor de gastouderopvang hebben we het effect niet kunnen bepalen vanwege onvoldoende (financiële) data. In algemene zin is de verwachting dat de financiële impact bij gastouder(bureau)s wellicht nog hoger is vanwege de 2 betaalstromen, maar dit vraagt nader onderzoek.

Tarieven

Organisaties kunnen het tarief dat in het nieuwe stelsel aan ouders in rekening gebracht wordt zelf vaststellen. Dit is conform het huidige stelsel. In het huidige stelsel hebben ouders daarbij een adviesrecht, hoe dat in het nieuwe stelsel gaat worden is op dit moment nog onbekend. De impact van de inrichting van het tarief in het stelselontwerp op organisaties is hiermee neutraal. Het is mogelijk dat vanwege de toenemende vraag in relatie tot de beperkte capaciteit, de toenemende kosten (administratieve lasten, software, personeel) en de beperkte eigen bijdrage van ouders, de tarieven zullen stijgen. De mogelijkheid om de tarieven zelf vast te stellen geeft organisaties de ruimte om te reageren op hogere lasten en ruimte te creëren voor investeringen. Er is vanuit een aantal kanten aandacht gevraagd voor het risico op tariefstijgingen, met name vanwege de hogere bijdrage van de overheid. Het ministerie onderzoekt dit en denkt daarbij na over tariefregulering.

Ondersteuning

De financiële impact zal met name liggen bij de effecten van de stijging van de kosten voor de extra taken die uit het stelsel naar voren komen zoals hierboven beschreven. Organisaties kunnen ondersteund worden met tools om de administratie kwalitatief goed en efficiënt in te richten, waardoor de extra kosten uiteindelijk beheersbaar blijven.

²⁶ [Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang – Mijn Kostprijs - Kengetallen voor de bedrijfsvoering](#)

²⁷ [Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang – Sectorrapport Kinderopvang Jaarcijfers 2021](#)

Aanvullend kan de lastenstijging nader onderzocht worden en meegenomen worden in de tarieven die in het nieuwe stelsel gelden als maximum uurprijs.

5.6 Impact op contracten

In de opdracht is gevraagd om bij dit thema in ieder geval in te gaan op de volgende vragen:

- ✓ Risicoanalyse van de diverse contractuele elementen in de baseline.
- ✓ Weten kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s tijdig of de vergoeding definitief is?
- ✓ Weten kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s tijdig of recht op vergoeding stopt?
- ✓ Hebben kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s invloed op de afhandeling. Bijv. Als de ouder niet reageert op vraag van uitvoerder aan ouder?
- ✓ Wat is het risico voor kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s van de koppeling ouderbijdrage en recht op KOV?
- ✓ Hoe krijgen organisaties de juiste informatie voor de overeenkomsten en algemene voorwaarden?
- ✓ Wat is de impact van de aanpassingen daarop?
- ✓ Wat is de impact als een ouder niet reageert op aanvullende vragen uitvoerder?
- ✓ Wat is het risico voor kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s als er sprake is van structurele afwezigheid?

Door de beperkte tijd voor het maken van deze impactanalyse is geen juridische toets gedaan op de elementen in de baseline. Parallel aan deze impactanalyse wordt deze toets wel elders in de impactanalyse “Juridische gevolgen” uitgevoerd²⁸.

De volgende aandachtspunten zijn op het gebied van contractuele elementen naar voren gekomen in de gesprekken en analyse:

- In het geval er voor één kind meerdere aanvragen worden gedaan door meerdere kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s, die optellen tot meer dan de Maximum vergoedingsuren (MVU), dan wordt het recht wel toegekend maar er wordt wel vermeld door de uitvoerder aan de ouder en organisatie dat er per maand niet meer dan het MVU wordt uitbetaald (art 30c²⁹).
 - o Wat gebeurt er als het klopt dat er meerdere aanvragen zijn die optellen tot meer dan de MVU? Welke organisatie krijgt dan minder kinderopvangvergoeding? Dit speelt in de praktijk slechts bij een heel beperkt deel van de ouders.
 - o Wat gebeurt er als er meerdere aanvragen zijn die optellen tot meer dan de MVU, omdat de ouder bij meerdere organisaties eenzelfde contract heeft getekend om een plek veilig te stellen. Hoe gaat de uitvoerder hiermee om?
- Welke verantwoordelijkheid hebben kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s met betrekking tot wijzigingen in de privé situatie van de ouder? Gaat de organisatie dit straks doorgeven? Dat betekent dat ouders dit moeten doorgeven aan de organisatie. Voorbeeld: echtscheiding of verhuizing. Hoe groot wordt de controlerende functie van de organisatie? En is dit wenselijk?
- Wat wordt de juridische vorm van het stelsel? Let op: In de huidige situatie is het zo dat als er € 125.000,- of meer aan subsidiegelden wordt uitgekeerd, er een controleverklaring nodig is, of op niveau instelling of op project, afhankelijk van het type subsidie.

Recht op kinderopvangvergoeding

In de huidige situatie heeft de ouder recht op kinderopvangtoeslag. De ouder doet ook zelf de aanvraag, in sommige gevallen met behulp van de kinderopvangorganisatie en gastouder(bureau) of de gemeente.

²⁸ [Ministerie van SZW – Kamerbrief over voortgangsrapportage herziening financieringsstelsel kinderopvang, 2023](#)

²⁹ [Ministerie van SZW – Baseline concept ontwerp herziening financieringsstelsel kinderopvang, 2023](#)

In het nieuwe stelsel verschuift het recht op kinderopvangvergoeding naar de kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s. De kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s doen de aanvraag van de vergoeding en zijn verantwoordelijk om contractwijzigingen tussen de ouder en de organisatie door te geven aan de uitvoerder.

Op de vraag wat de impact is dat het recht bij de kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s komt te liggen wordt wisselend gereageerd. De een vindt het een risico, de ander een goede zaak. Het feit dat de kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s rechthebbende zijn voor de vergoeding, maar de variabelen hiervoor vooral bij de ouder liggen, wordt door veel gesprekspartners onduidelijk genoemd en een groter risico voor kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s dan in de huidige situatie. Er zijn ook gesprekspartners die het een goede zaak vinden dat er verantwoordelijkheid bij ouders weggaat en verschuift naar kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s. Kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s zijn professionele organisaties met kennis op gebied van kinderopvangvergoeding. Deze kennis kan niet van elke individuele ouder verwacht worden.

Het is belangrijk dat de juridische verhoudingen tussen, en verantwoordelijkheden van, alle partijen helder zijn. De ouder kan, al dan niet bewust, onjuiste informatie hebben verstrekt aan de kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s. Bijvoorbeeld als een kind snel wil starten en er is nog geen duidelijkheid over recht op kinderopvangvergoeding. Impact voor kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s is de onzekerheid als er een discussie ontstaat over de betaling van de 96% als de ouder toch niet aan de voorwaarden voldoet, maar vooraf iets anders gezegd heeft.

Tijdig informatie over toekennen en beëindigen recht op kinderopvangvergoeding

Ouder, kinderopvangorganisatie en gastouder(bureau) heeft op zijn vroegst 3 maanden voorafgaand aan de start van het contract duidelijkheid of er recht is op kinderopvangvergoeding. Dit past bij veel kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s niet in het huidige planningsproces. Gemiddeld plannen kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s 6-9 maanden van tevoren. Ook voor ouders is zo snel mogelijk zekerheid fijn, zeker in tijden van schaarste. De controle voor de arbeidseis zou daarom beter op het moment van de aanvraag van de vergoeding kunnen plaatsvinden (ongeacht op welke termijn dit is). Daarna kan de ouder mee in de 3-maandelijke toets.

De ouder heeft 6 weken de tijd om het contract met de kinderopvangorganisatie en gastouder(bureau) te bevestigen bij de uitvoerder. Deze periode is te lang. Als dit recht er niet blijkt te zijn, moet een nieuwe aanvraag worden opgestart voor een ander kind. Dit brengt risico's met zich mee in de bezetting.

Indien het recht op kinderopvangvergoeding vervalt, informeert de uitvoerder kort na aanvang van de nieuwe periode zowel de ouder als de kinderopvangorganisatie en gastouder(bureau). De ouder heeft ook dan 6 weken de tijd om aanvullende gegevens aan te leveren bij de uitvoerder. Als daaruit blijkt dat het recht inderdaad vervalt, dan zal de organisatie het contract met de ouder stoppen. Dit past binnen de opzegtermijn van 1 maand. Vervolgens moet de kinderopvangorganisatie en gastouder(bureau) een nieuwe aanvraag indienen bij de uitvoerder voor een ander kind om de vrijgekomen plek op te vullen. Dit brengt risico's met zich mee in de bezetting.

Kortom: kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s weten niet in alle gevallen tijdig of het recht op kinderopvangvergoeding wordt toegekend of stopt. Dit kan leiden tot bezettingsrisico's bij kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s en onzekerheid bij ouders.

Invloed kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s op niet reagerende ouders

Uit de gesprekken komen enkele doelgroepen naar voren die mogelijk niet reageren op vragen van de uitvoerder:

- Ouders met minder doen-vermogen
- Ouders die slecht reageren op mails (door drukte of andere redenen)
- Ouders die vanuit privacyoverwegingen mogelijk moeite hebben met vragen van de uitvoerder.

Zowel voor kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s als voor ouders, is het belangrijk dat er zo snel mogelijk duidelijkheid is over zowel het hebben van recht op kinderopvangvergoeding, als over het continueren ervan. Het is daarom belangrijk voor kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s dat ze altijd inzicht hebben in de status van de aanvraag en toekenning/continueren van het recht door de uitvoerder. Als kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s zien dat de uitvoerder de ouder heeft gevraagd om het contract te bevestigen of om aanvullende informatie aan te leveren, is het in het belang van zowel de ouder als de kinderopvangorganisatie dat dit tijdig gebeurt. Mogelijk kunnen kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s de ouder proactief benaderen om te helpen. In artikel 28³⁰ staat: de kinderopvangorganisatie mag in geen geval de uitkomst van de toets opvragen bij de ouder. Dit kan haaks staan op de behoefte van kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s.

Risico koppeling ouderbijdrage aan recht op kinderopvangvergoeding

De betaling van de wettelijke ouderbijdrage wordt een voorwaarde voor het behoud van recht op kinderopvangvergoeding. Op het moment dat de ouder de 4% wettelijke ouderbijdrage gedurende drie maanden in zijn geheel niet betaalt en er is geen betalingsregeling afgesproken, stopt het recht op de vergoeding kinderopvang, rekening houdend met een opzegtermijn van één maand. Het risico voor kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s is beperkt omdat rekening wordt gehouden met de opzegtermijn van de privaatrechtelijke overeenkomst.

Op dit moment is onvoldoende uitgewerkt wat een betalingsregeling is. Dat zorgt voor onduidelijkheid bij kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s. Als een ouder maandelijks €1,- betaalt, is dat dan een betalingsregeling?

Aanpassingen privaatrechtelijke overeenkomst en algemene voorwaarden

Brancheorganisaties hebben aangegeven overeenkomsten en algemene voorwaarden aan te passen aan het nieuwe stelsel en beschikbaar te stellen aan leden. Kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s die niet zijn aangesloten bij een brancheorganisatie hebben hierin zelf een taak. Gastouder(bureau)s geven aan dat in contracten met zowel gastouders als ouders vaak maatwerkafspraken zijn opgenomen en dat er daarom veel tijd gaat zitten in het aanpassen hiervan naar de nieuwe situatie.

De privaatrechtelijke overeenkomsten en algemene voorwaarden tussen ouder en kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s zullen gewijzigd moeten worden op de volgende punten:

- Er moet vastgelegd worden wie verantwoordelijk is voor het deel overheidsbijdrage als blijkt dat er geen recht (meer) is op vergoeding en er wel opvang heeft plaatsgevonden. Gesprekspartners verschillen hierover van mening. De vraag is of alle ouders begrijpen waar ze voor tekenen en eventueel ook in staat zijn te betalen als er geen recht blijkt te zijn. Er zijn organisaties die hebben aangegeven een kind niet te laten starten alsnog niet duidelijk is of er recht is op kinderopvangvergoeding. Maar er zijn ook organisaties die aangeven de 96% niet verkregen kinderopvangvergoeding zelf te dragen mocht achteraf blijken dat er geen recht is en de opvang al gestart is.

³⁰ [Ministerie van SZW – Baseline concept ontwerp herziening financieringsstelsel kinderopvang, 2023](#)

- Er moet vastgelegd worden dat het recht op kinderopvangvergoeding stopt als de ouder 3 maanden de eigen bijdrage niet heeft betaald en er geen betalingsregeling is. In de huidige situatie is de betaling van de eigen bijdrage ook verplicht, maar zijn de consequenties voor ouders wisselend indien er niet (volledig) wordt betaald. Veel organisaties kijken naar de persoonlijke situatie van ouders bij het maken van een betalingsregeling. In het nieuwe stelsel is de bijdrage voor ouders kleiner omdat de wettelijke ouderbijdrage 4% betreft.
- Ouders moeten het privacy statement opnieuw tekenen omdat er meer gegevens gedeeld gaan worden met de uitvoerder (bijvoorbeeld over betalingen en aan- en afwezigheid). Ouders moeten na de aanvraag van de kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau) bevestigen dat zij akkoord gaan dat hun gegevens gedeeld gaan worden, maar op dat moment zijn deze al gedeeld met de uitvoerder (artikel 22 ³¹).
- Mogelijk moeten in de contracten en/of algemene voorwaarden van kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s bepalingen worden opgenomen die kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s de mogelijkheid geven om in te grijpen bij langdurige afwezigheid op een dag(deel).

Risico indien sprake is van structurele aan- en afwezigheid

Veel geïnterviewden vinden het onwenselijk dat er grote structurele afwijkingen ontstaan tussen gefactureerde uren en aanwezigheidsuren. De verhoging van de overheidsvergoeding kan een prikkel zijn voor zowel ouders als kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s om contracten met meer uren overeen te komen dan feitelijk nodig is. Het is bijvoorbeeld voor ouders met een hoog inkomen in het nieuwe stelsel aanzienlijk goedkoper dan in de huidige situatie om een contract voor meer dagen af te sluiten. In feite kopen ouders flexibiliteit om hun kind indien gewenst naar de opvang te kunnen brengen. Zij sluiten bijvoorbeeld een contract van 5 dagen en brengen hun kind structureel maar 3 dagen. De kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s factureren 5 dagen aan de uitvoerder en de ouder. Bij organisaties kan er een prikkel zijn om bij ouders af te dwingen om een bepaald pakket aan dagen af te nemen, ook als ze niet al die dagen nodig hebben. De kinderopvangorganisatie kan gaan 'overboeken/dubbelplassen', omdat men weet dat een deel van de kinderen structureel niet komt. Zonder grondslag voor de uitvoerder om op te treden bij structurele afwezigheid zou een dergelijke constructie binnen de wettelijke kaders vallen.

De sector is voorstander van het voorkomen van overconsumptie om de beschikbare capaciteit zo optimaal mogelijk te benutten. Het is dan ook goed als kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s zelf actie kunnen ondernemen richting ouders als dit speelt. Op dit moment is nog niet uitgewerkt hoe de monitoring er exact uit gaat zien, dit roept vragen op bij de geïnterviewden. Een ondernemer verwoordt dat als volgt:

*“Kunnen we de huidige aanwezigheidsregistratie die er al is voor de GGD gebruiken?”
 “Is aan- en afwezigheid privacygevoelige informatie? Moet daar nog iets voor geregeld worden?”*

Bij gastouders is de aanwezigheidsregistratie op dit moment niet verplicht. De meeste gastouders houden de aanwezigheid op papier wel bij voor de urenregistratie en facturatie.

Aandachtspunten bij de monitoring van aan- en afwezigheid:

- Zorg dat dezelfde registratie zowel voor de overheid als de GGD gebruikt kan worden.
- Zorg dat de registratie AVG technisch juist is en help kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s met de communicatie naar ouders hierover (welke gegevens worden geregistreerd en gedeeld en waarom is het nodig). Besteed hierbij specifiek aandacht aan gastouders omdat gastouders met verschillende bureaus kunnen samenwerken.
- Zorg ervoor dat er standaardoverzichten gebouwd worden in de software die gemakkelijk te delen zijn met de uitvoerder.

³¹ Ministerie van SZW – Baseline concept ontwerp herziening financieringsstelsel kinderopvang, 2023

- Ook hier geldt: gastouder(bureau)s hebben nu geen verplichte registratie en bij een deel van de kinderopvangorganisaties en gastouders gebeurt de registratie nog op papier.
- Zorg voor een duidelijke definitie van wat structurele afwezigheid is. Doe dit per dag(deel) en niet op uren aan de randen van de dag en houdt rekening met afwezigheid vanwege ziekte en vakanties. Dat laatste heeft namelijk impact op het financieringsmodel van kinderopvangorganisaties en gastouders.
- Maak duidelijk aan kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s wat het doel is van de registratie en wat de consequenties ervan zijn. In welke situaties kan dit leiden tot terugbetalen van kinderopvangvergoeding?
- De rol van pedagogisch medewerkers is hierin belangrijk. Zij zullen de registratie moeten bijhouden. Dat is nu ook al, maar het doel hiervan gaat veranderen.
- Medewerkers van kinderopvangorganisaties en gastouders zullen het gesprek aan moeten gaan met ouders indien sprake is van structurele afwezigheid. Dat is een nieuwe rol die andere competenties vraagt, zeker wanneer deze verantwoordelijkheid bij pedagogisch medewerkers komt te liggen.

Ondersteuning

- ✓ De contracten en algemene voorwaarden moeten voor invoering van het nieuwe stelsel worden aangepast. Dat heeft impact voor organisaties en het is aan te bevelen dit collectief te organiseren, zodat alle organisaties met juridisch correcte overeenkomsten en voorwaarden werken. De brancheorganisaties proberen in de huidige situatie de algemene voorwaarden samen met de ouders op te stellen. Dit in het belang van de organisaties maar ook in belang van de ouders en de overheid. De brancheorganisaties zullen hierbij de eigen leden ondersteunen, maar er is ook een deel van de organisaties geen lid van een sectororganisatie. Voor deze organisaties is dit ook van belang.
- ✓ Als er wordt overgegaan naar monitoring van aan- en afwezigheid, sluit dan zoveel als mogelijk aan bij wat er is. Maak eenduidige regels en ontwikkel wellicht een tool voor organisaties die het efficiënt in uitvoering maakt voor organisaties.

5.7 Markteffecten

In de opdracht is gevraagd om bij dit thema in ieder geval in te gaan op de volgende vragen:

- ✓ Wat is het effect op de ruimte voor nieuwe toetreders?
- ✓ Wat is de impact op de mogelijkheden voor groei (capaciteitsuitbreiding)?
- ✓ Wat is impact op de diversiteit van het aanbod?

In onderstaande analyse wordt ingegaan op bovenstaande vragen. Dit op basis van gesprekken, aanwezige informatie en kennis van het Waarborgfonds.

Het effect op de ruimte voor nieuwe toetreders

Er zijn meerdere type toetreders, waarbij de effecten verschillend kunnen zijn. Deze toetreders zijn als volgt gecategoriseerd:

1. De starter die een kleinschalige opvang begint, veelal vanuit passie voor kinderopvang en omdat hij/zij zelfstandig ondernemer wil worden. Deze ondernemer doet meestal de algemene organisatietaken zelf en staat soms ook op de groep. Dit kan ook een gastouder zijn.
2. De starter die marktkansen ziet in het nieuwe stelsel en een grotere ambitie heeft dan één locatie. Deze start vaak al met een grotere invulling van de overhead gericht op groei.
3. Scholen die zelf een kinderopvangorganisatie gaan starten.

Door de hogere bekostiging is de algemene verwachting dat de vraag groeit. Door deze groei van de vraag ontstaat er ruimte voor groei van het aanbod en daarmee ook ruimte voor nieuwe toetreders.

Deze toetreders zullen een aantal beperkingen ervaren:

- Krapte op de arbeidsmarkt.
Toetreders hebben hier wellicht meer last van dan bestaande aanbieders. Bestaande aanbieders hebben (intern) structuren ten behoeve van het aantrekken van personeel en sommige bestaande organisaties werken samen met opleidingen of hebben zelf een opleidingsstructuur. Bestaande organisaties kunnen ook gebruik maken van het netwerk van medewerkers. De inschatting is dat deze beperking voor alle type toetreders kunnen gelden. Het is denkbaar dat door de te verwachten groei in vraag het aantal gastouders weer gaat toenemen. Beperking van de regeldruk en realistische tarieven worden in de interviews als voorwaarden genoemd voor potentieel startende gastouders.
- Beschikbaarheid van kwalitatief goede en betaalbare huisvesting
Huisvesting in de kinderopvang kent de nodige regels en aanvullend de nodige wensen voor een optimale omgeving voor kinderen³². Kwalitatief goede huisvesting is niet altijd eenvoudig te vinden. De kosten voor huisvesting nemen de afgelopen jaren toe. Zowel aankoopbedragen als huren worden duurder, onder andere door de stijging van de bouwkosten en de toenemende duurzaamheidseisen. Verhuurders hebben te maken met deze stijgingen en belasten dat door in huursituaties. Voor toetreders is dit een lastigere opgave dan voor bestaande organisaties. Bestaande organisaties hebben vaker een (gemeentelijk) netwerk en contacten met makelaars en projectontwikkelaars. Voor scholen die starten kan dit meevallen als ze nog ruimte hebben in bestaande huisvesting dan wel nieuwbouw van de gemeente mogen organiseren (kindcentrum). Voor potentiële investeerders kan deze beperking meevallen als ze een netwerk hebben onder makelaars en projectontwikkelaars. Er zijn nog mogelijkheden om de capaciteit uit te breiden, deze komen bij de beschrijving van het bestaande aanbod aan de orde.
- Stijging van de administratieve eisen en lasten vanuit het nieuwe stelsel
Dat kan met name voor de kleinschalige “ideële” starters een toetredingsdrempel zijn. Enerzijds omdat men aan veel formele eisen moet voldoen en anderzijds omdat het nieuwe stelsel effect heeft op de exploitatie. Dit effect is in hoofdstuk 5 reeds toegelicht.
- Financiering
Onderzoeken onder het midden- en kleinbedrijf in Nederland laten zien dat ondernemers het lastig vinden om relatief kleine financieringen te verkrijgen. Diverse kredietverschaffers zijn daar terughoudend in door de grote hoeveelheid aan werkzaamheden ten opzichte van het rendement. Dit wordt voor met name de kleinschalige starters nog lastiger door de stijgende rente, wat de financierbaarheid beperkt. Positief voor de financierbaarheid is de hogere overheidsvergoeding en dat deze rechtstreeks naar de kinderopvangorganisatie wordt overgemaakt. Dat geeft voor financiers meer zekerheid over de geldstroom.

De impact op de mogelijkheden voor groei (capaciteitsuitbreiding)

Deze vraag is gerelateerd aan de bestaande organisaties. Ook hier is een onderscheid gemaakt tussen een aantal type organisaties. We zijn ons bewust dat de diversiteit van organisaties groot is en er meer type organisaties zijn. Wij onderscheiden:

- Er zijn veel kleinschalige organisaties actief in de sector. Deze hebben meestal geen ambitie om uit te breiden. Ze hechten aan de kleinschaligheid, met name ook vanwege de persoonlijke sfeer. Ze vinden het bijvoorbeeld prettig als ze zelf alle kinderen kennen. Als de kans zich voordoet zal men eventueel met een locatie uitbreiden, maar er wordt niet actief naar gezocht.
- In de groep kleinschalig tot middelgroot zijn er twee groepen te onderscheiden.
 - o Er zijn organisaties die geen ambities hebben om te groeien behalve als het zich (toevallig) voordoet.
 - o Er zijn organisaties met een groeiambitie. Deze organisaties zoeken proactief de mogelijkheid om de capaciteit te vergroten.

³² [Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang – Kwaliteitskader Huisvesting Kinderopvang, 2019](#)

- Bij de grotere organisaties zijn er ook twee groepen te onderscheiden.
 - o Er zijn organisaties die "organisch" groeien, omdat er lokaal een mogelijkheid is.
 - o Er zijn organisaties met een actieve groeiambitie.

Beide groepen zijn bereid om hierin te investeren en hebben dat de afgelopen jaren ook gedaan, hoofdzakelijk uit eigen middelen of extern investeringsgeld zoals in het rapport van SEO³³ beschreven.

Bestaande organisaties zullen een aantal beperkingen ervaren:

- Krapte op de arbeidsmarkt.
De geprognosticeerde groei van de vraag is een kans voor alle partijen, maar zal in het bijzonder de organisaties met groeiambities aanspreken. Zij zullen hier actiever op inspelen. Op dit moment verwezenlijken zij deze groeiambities hoofdzakelijk door overnames. Door het personeelstekort, is groei middels een overname beter realiseerbaar dan het starten van een nieuwe locatie. Als het personeelstekort niet wordt opgelost zal dat de primaire strategie blijven. Zoals bij de toetreders gemeld is de arbeidsmarkt een belemmering die ook voor het bestaande aanbod geldt. Doordat bestaande organisaties daar nu al mee bezig zijn zal de belemmering voor deze groep wellicht iets kleiner kunnen zijn dan voor toetreders.
- Beschikbaarheid van kwalitatief goede en betaalbare huisvesting.
Ook voor bestaande organisaties is het vinden van kwalitatief goede en betaalbare huisvesting een opgave. Mogelijkheden voor beperkte uitbreiding zitten in het verbeteren van de benutting van de beschikbare ruimte (o.a. gebruik op woensdag en vrijdag verbeteren) en benutting van beschikbare ruimte van onder andere sport en onderwijs. Grote oplossingen zullen op een andere wijze gerealiseerd moeten worden, onder andere door het betrekken van investeerders in vastgoed (maatschappelijk en commercieel). Deze investeerders richten zich steeds meer op impactfinanciering, waar kinderopvang bij past. De hogere vergoeding van de overheid en marktontwikkelingen geven deze partijen het comfort om mee te werken aan deze opgave.
- Stijging van de administratieve eisen en lasten vanuit het nieuwe stelsel.
Voor (middel)grote partijen zijn de hogere administratieve eisen geen belemmering. Hier zal wellicht in geïnvesteerd moeten worden, maar bij een passende uurprijs kan dit vanuit de exploitatie opgevangen worden. Bij de kleinere organisaties is dit een grotere opgave zoals eerder beschreven. Tegelijkertijd hebben kleinschalige organisaties meestal niet de ambitie om te groeien.
- Financiering
De financiering ten behoeve van een uitbreiding van capaciteit zal voor bestaande organisaties minder lastig zijn dan voor toetreders. Zoals uit het rapport van SEO³² blijkt hebben veel organisaties de laatste jaren uit eigen middelen geïnvesteerd. Uit het rapport blijkt ook dat er vanwege de kabinetsplannen verwacht wordt dat er meer externe financiering nodig is. Bestaande organisaties hebben vaak al een bestendige relatie met financiers. De hogere overheidsvergoeding zal de financieringsbereidheid versterken. Aandachtspunt hierbij is, net als bij de toetreders, de hogere financieringslasten door de stijgende rente. Deze zal vanuit de exploitatie opgevangen moeten worden. Dit onderwerp wordt verder toegelicht in hoofdstuk 6.

³³ [SEO economisch onderzoek – Rapport - De markt voor kinderopvang, 2023,](#)

Het effect op de diversiteit van het aanbod

De diversiteit van het aanbod is op dit moment groot en past bij een vraag gestuurd stelsel. Er zijn allerlei typeringen te benoemen. Het begint met het onderscheid in omvang van de organisatie (kleinschalig – groot). Vervolgens vallen daaronder allerlei typeringen, denk onder andere aan:

- Lokaal - landelijk;
- stedelijk - kleine kernen;
- algemeen - bijzonder (o.a. denominatie en inclusief);
- sport, cultuur en natuur georiënteerde opvang;
- aan het onderwijs gerelateerde opvang;
- overige type opvang.

Zoals uit de vorige paragrafen blijkt, verwachten we de meeste impact voor kleinschalige organisaties en daarmee ook op onderscheidenlijke vormen die hierboven zijn genoemd. Al sinds de invoering van de Wet IKK wordt gesignaleerd dat kleinschalige organisaties stoppen of de onderneming verkopen aan grotere organisaties. Als dit effect versterkt wordt door het nieuwe stelsel, dan kan dat leiden tot verdere schaalvergroting en daarmee van invloed zijn op de diversiteit in de sector. Dit wil niet zeggen dat het type aanbod, bijvoorbeeld sport georiënteerde opvang, daarmee verdwijnt. De overnemende organisatie kan het concept voortzetten.

Veel geïnterviewden geven aan waarde te zien in de aanwezigheid van kleinschalige organisaties voor de infrastructuur van kinderopvang en gastouderopvang in Nederland. Voor een beduidende groep ouders en medewerkers is het een motief bij de keuze voor een organisatie. Zo zijn er ouders met flexibele werktijden die kiezen voor de gastouderopvang of ouders die kiezen voor kinderopvang met aanvullende diensten. Andersom geldt uiteraard ook dat er een beduidend grote groep ouders en medewerkers juist kiest voor een grotere organisatie. Het is de diversiteit in omvang die een “mooie foto” maakt van het totale aanbod. Het behoud van de diversiteit verdient aandacht bij de verdere vormgeving van het stelsel.

5.8 Algemene impact

In deze paragraaf gaan we in op impact die nog niet bij de eerdere thema's is besproken.

Impact op de externe omgeving van organisaties

De rol van de kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s verandert in het nieuwe stelsel. Dit heeft, zoals in de vorige paragrafen beschreven, impact op de organisaties. Het is bij de stelselherziening belangrijk ook oog te hebben voor de impact op de relatie met stakeholders zoals gemeenten, scholen, financiers en overige stakeholders. Dit is in het belang van het kind en ook voor de mogelijkheden voor organisaties om te gaan voldoen aan de nieuwe spelregels.

Personeel

Er is een aparte impactanalyse voor werknemers gemaakt vanuit de visie van werknemers. Voor werkgevers is de impact op de werknemers uiteraard ook van groot belang. Voldoende, kwalitatief goed en tevreden personeel zijn voorwaarden voor werkgevers. Zoals in hoofdstuk 4.5 weergegeven zijn er nu al tekorten en worden deze tekorten groter in de komende jaren, ook zonder een nieuw stelsel. Dit heeft impact op de huidige medewerkers. De krapte op de arbeidsmarkt kan leiden tot het ervaren van extra werkdruk. Aanvullend kan de veranderende rol van organisaties in het nieuwe stelsel tot extra werkdruk leiden. Het kan vaker voorkomen dat pedagogisch medewerkers met ouders het gesprek moeten voeren over administratieve zaken, daar zijn ze niet voor opgeleid. Het kan ook afleiden van de aandacht voor kinderen wat invloed heeft op de pedagogische kwaliteit van de kinderopvang. Ook de administratieve medewerkers krijgen nieuwe taken, zoals het indienen van de aanvragen voor de vergoeding. Medewerkers zullen hiervoor opgeleid moeten worden.

Uitvoerbaarheid

In de visie van het Waarborgfonds vindt er een wezenlijke verandering plaats voor organisaties, waarbij er nog veel moet gebeuren om in 2027 gereed te zijn. Als organisaties daarbij voldoende ondersteund en gefaciliteerd worden, is er geen reden om te veronderstellen dat de stelselherziening niet uitvoerbaar is. In de aanbevelingen gaan we nader in op de wijze waarop dit kan plaatsvinden.

Kwaliteit van de bedrijfsvoering

Indien de aandachtspunten uit de impactanalyse goed worden ingevuld heeft de stelselherziening een positief effect op de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Zeker kleinschalige organisaties zullen vanwege het nieuwe stelsel aan de slag moeten met de organisatorische inrichting en eventueel met automatisering. Dat is een uitdaging, maar met de juiste ondersteuning haalbaar. Voor de grotere organisaties is dit effect minder van toepassing en kan de kwaliteit van de bedrijfsvoering op niveau blijven.

Haalbaarheid

De ingangsdatum is verzet naar 2027. Dit geeft de overheid en zeker ook de sector meer ruimte om te gaan voldoen aan hetgeen is vastgelegd in het stelselontwerp. Op basis van de analyse is het beeld dat dit haalbaar is voor organisaties. De voorwaarden hiervoor zijn in de analyse weergegeven en komen in verkorte vorm terug in de samenvatting.

6. Financiële continuïteit van de sector

6.1 Inleiding

Naast de impact op individuele organisaties is het ook belangrijk om te kijken naar de impact op de sector als geheel, waarbij de focus in deze analyse ligt op de financiële continuïteit.

Een stabiele sector is een vereiste, zeker als er veranderingen plaatsvinden en als uitbreiding van capaciteit noodzakelijk is. Bij gebrek aan data met betrekking tot gastouderopvang, beperkt deze analyse zich hoofdzakelijk tot de kinderopvang. Met Stichting Nysa, de sectororganisatie van de gastouderopvang, is afgesproken ook te werken aan meer financieel inzicht in de gastouderopvang.

6.2 Financiële continuïteit

Financiële positie van de sector

Het Waarborgfonds brengt jaarlijks de financiële ontwikkeling van de sector in kaart op basis van de vastgestelde jaarrekeningen. In 2022 is het meest actuele Sectorrapport Kinderopvang³⁴ gepubliceerd (over de jaarcijfers 2021), waaraan 158 organisaties deelnamen die samen ca. 43% van de capaciteit kinderopvang vertegenwoordigden. Hieronder worden de meest relevante kengetallen uit het Sectorrapport Kinderopvang 2022 weergegeven.

Kengetallen	2019	2020	2021
Gemiddelde Solvabiliteit (%)	34,9%	38,2%	40,8%
Gemiddelde Rentabiliteit (%)	2,8%	3,4%	5,1%
Gemiddelde Liquiditeit	1,8	1,9	2,0
Gemiddelde huisvestingslasten (%)	10,4%	10,1%	9,7%
Gemiddelde personeelslasten (%)	73,2%	74,0%	72,0%

Tabel 8 - Kengetallen o.b.v. Sectorrapport Kinderopvang Jaarcijfers 2021

Bovenstaande tabel laat zien dat de sector gemiddeld een goede solvabiliteit heeft. Bancair hanteert men een norm van 20% tot 25% als gezond. De rentabiliteit is positief en past bij de maatschappelijke positie van de sector, maar is met 5,1% niet ruim. Majeure effecten vanuit een stelselwijziging kunnen van invloed zijn op de rentabiliteit. De sector is niet altijd in staat om snel de exploitatie aan te passen als de bezetting daalt. De grootste kostenpost, personeel, is bijvoorbeeld sterk gereguleerd door de Beroepskracht Kind Ratio (BKR) en huisvestingslasten zijn vastgelegd in lange termijn overeenkomsten.

Een nadere uitwerking van de data laat de volgende variaties in de kengetallen (2021) zien:

Solvabiliteit naar %	
is < 0%	10,9%
0% tot 10%	5,4%
10% tot 20%	2,3%
is > 20%	81,4%

Tabel 9 – Solvabiliteit naar % o.b.v. Sectorrapport Kinderopvang Jaarcijfers 2021

³⁴ [Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang – Sectorrapport Kinderopvang Jaarcijfers 2021](#)

Rentabiliteit naar %	
is < 0%	7,7%
0% tot 3%	24,8%
3% tot 10%	54,3%
is > 10%	13,2%

Tabel 10 – Rentabiliteit naar % o.b.v. Sectorrapport Kinderopvang Jaarcijfers 2021

Circa 16% van de deelnemers van het sectorrapport heeft een solvabiliteit lager dan 10%. Bij de rentabiliteit heeft circa 32% een rentabiliteit lager dan 3%.

Uit de impactanalyse in hoofdstuk 5 blijkt dat de effecten van het stelselontwerp voor kleinschalige organisaties groter zijn. Om dit nader te kunnen analyseren is hieronder het kengetal van de rentabiliteit weergegeven per omzetklasse.

Rentabiliteit per omzetklasse	2019	2020	2021
€ 0 tot € 1 mln.	1,7%	3,4%	4,1%
€ 1 tot € 5 mln.	2,8%	4,0%	6,2%
€ 5 tot € 20 mln.	3,4%	3,5%	5,1%
€ 20 mln. en hoger	2,7%	2,0%	3,9%

Tabel 11 – Rentabiliteit per omzetklasse o.b.v. Sectorrapport Kinderopvang Jaarcijfers 2021

Bovenstaande tabel toont weinig verschil in de rentabiliteit op basis van omzetklasse. Als het effect voor kleinschalige organisaties groter is, kan het kengetal voor deze groep naar de toekomst wel sterker beïnvloed worden.

De kostenstructuur van de sector

In 2021 heeft het Waarborgfonds een onderzoek gedaan naar de kostenstructuur in de kinderopvang. Vanuit dit onderzoek is een kengetallenrapport³⁵ gepubliceerd, waarmee er inzicht wordt gegeven in de diverse kostenelementen van de kinderopvang en de gastouderopvang. Hieronder worden een aantal bevindingen uit het rapport weergegeven, waarbij belangrijk is om te kijken naar de verschillen, niet zozeer naar de hoogte van de bedragen. Deze zijn afkomstig uit de jaarcijfers 2019.

Allereerst wordt de totale kostprijs van een kinduur na toedeling van de organisatiekosten weergegeven. De totale kostprijs is de som van alle kosten van de opvang gedeeld door het aantal (verkochte) kinduren. De kostprijs is niet hetzelfde als het tarief dat de organisaties aan ouders in rekening brengen.

	klein	middel	groot
Kostprijs van een kinduur dagopvang	€ 8,08	€ 8,00	€ 8,59
Kostprijs van een kinduur buitenschoolse opvang	€ 6,63	€ 6,73	€ 6,83

Mediane waarde in euro's per kinduur (2019)

Tabel 12 – Kostprijs van een kinduur o.b.v. Kengetallenrapport

De kostprijs is bij kleinschalige organisaties lager dan bij grote organisaties. Er heeft geen uitgebreid onderzoek plaatsgevonden naar de redenen, maar uit andere kengetallen blijkt dat een deel van de verklaring ligt in de lagere organisatiekosten en huisvestingslasten bij kleinschalige organisaties. Kleinschalige organisaties hebben een beperkte overhead, de ondernemer doet veel taken zelf. Grotere organisaties hebben vaak specifieke functionarissen c.q. specialisten in dienst.

³⁵ [Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang – Mijn Kostprijs - Kengetallen voor de bedrijfsvoering](#)

In het Kengetallenrapport wordt ook het kengetal “Aandeel toegedeelde organisatiekosten” weergegeven. Dit is een interessant kengetal voor deze impactanalyse. De organisatiekosten betreffen daarbij niet alleen de kosten van het centraal bureau, maar ook de kosten van locatiemanagers en eventueel administratief personeel op de locatie. Omdat deze kosten grotendeels niet dienst-gebonden zijn, worden ze via toedeling aan de afzonderlijke diensten doorbelast.

	klein	middel	groot
Aandeel organisatiekosten dagopvang	€ 1,30	€ 1,44	€ 1,78
Aandeel organisatiekosten buitenschoolse opvang	€ 1,59	€ 1,78	€ 2,05

Mediane waarde in euro's per kinduur (2019)

Tabel 13 – Aandeel organisatiekosten o.b.v. Kengetallenrapport

In hoofdstuk 5 is beschreven dat er sprake is van een administratieve verzwaring voor organisaties. De impact voor kleinschalige organisaties is daarbij groter dan voor de (middel)grote organisaties. Dit gaat invloed hebben op de kostenstructuur zoals hierboven weergegeven.

De omzet van de sector

De omzet in de kinderopvang bestaat hoofdzakelijk uit het aantal verkochte uren maal de tarieven. De vraag naar opvang is momenteel groter dan het aanbod en naar verwachting zal dit de komende jaren zo blijven. Belangrijk daarbij is, zoals ook al eerder beschreven, om te beseffen dat door de regulering van de inzet van pedagogisch medewerkers een daling van de bezetting verstrekken gevolgen kan hebben voor de exploitatie omdat niet één op één de inzet van personeel mee kan dalen met een lagere bezetting.

De tariefinrichting in het stelselontwerp lijkt veel op die van het huidige stelsel. Organisaties hebben de vrijheid om hun eigen tarief vast te stellen. De vergoeding vanuit de overheid is gerelateerd aan een maximumtarief, daarboven is het een nettobedrag aan kosten voor ouders. Verschil zit in de hoogte van de vergoeding van de overheid en dat dit deel rechtstreeks betaald wordt aan de kinderopvangorganisatie. De kinderopvangorganisatie kan daarbij zelf bepalen of ze voor en/of achteraf factureert. Zoals eerder benoemd wordt door het ministerie prijsregulering onderzocht. Dat kan van invloed zijn op de tarieven.

In het huidige stelsel vindt er middelen van tarieven plaats. Dit gebeurt als een ouder bijvoorbeeld twee producten afneemt waarbij er één een tarief onder het maximum uurtarief heeft en de ander boven het maximum. Door te middelen wordt het netto goedkoper voor de ouder, er wordt er optimaal gebruik gemaakt van de toeslag. Het opheffen van deze mogelijkheid heeft geen effect voor kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s, wel voor ouders. De hogere vergoeding voor ouders compenseert dat voor de grootste groep ouders ruimschoots.

Vergelijking regelingen

Als we de nieuwe en de oude regelingen naast elkaar zetten is het volgende overzicht te maken:

	Oude regeling	Nieuwe regeling
Vergoeding aan	Ouder	Kinderopvangorganisatie
Vergoeding is	Inkomensafhankelijk	Inkomensafhankelijk
Vergoeding overheid bedraagt	Gem. 72% over maximum uurprijs (2021) ³⁶	96% over maximum uurprijs
Maximum aantal uren	230 uur per maand	230 uur per maand
Moment van factureren	Vooraf en achteraf	Vooraf en achteraf
Middelen van tarieven	Vindt plaats	Niet meer toegestaan (m.u.v. gastouderbureaus)
Tarieven	Vrije tariefkeuze	Vrije tariefkeuze

Tabel 14 – Vergelijking regeling oud en nieuwe situatie

Indicatieve financiële vergelijking

Op basis van aanwezige data is een indicatieve financiële vergelijking gemaakt van de eigen bijdrage van ouders.

Landelijk beeld opvangtarief dagopvang	€	%
Gemiddeld opvangtarief	€ 9,59	
Maximum opvangtarief (KOT)	€ 9,12	
Gemiddelde eigen bijdrage ouders huidig stelsel	€ 3,02	31,5%
Minimale eigen bijdrage ouders huidig stelsel	€ 0,83	8,7%
Maximale eigen bijdrage ouders huidig stelsel	€ 3,48	36,3%
Eigen bijdrage alle ouders nieuw stelsel	€ 0,83	8,7%

Tabel 15 - Landelijk beeld opvangtarief dagopvang

Toelichting: de eigen bijdrage betreft de som van de eigen bijdrage tot het maximum opvangtarief plus het verschil tussen het gemiddeld opvangtarief en het maximum opvangtarief.

Landelijk beeld opvangtarief buitenschoolse opvang	€	%
Gemiddeld opvangtarief	€ 8,52	
Maximum opvangtarief (KOT)	€ 7,85	
Gemiddelde eigen bijdrage ouders huidig stelsel	€ 2,87	33,7%
Minimale eigen bijdrage ouders huidig stelsel	€ 0,98	11,5%
Maximale eigen bijdrage ouders huidig stelsel	€ 3,26	38,3%
Eigen bijdrage alle ouders nieuw stelsel	€ 0,98	11,5%

Tabel 16 - Landelijk beeld opvangtarief buitenschoolse opvang

Toelichting: de eigen bijdrage betreft de som van de eigen bijdrage tot het maximum opvangtarief plus het verschil tussen het gemiddeld opvangtarief en het maximum opvangtarief.

De gemiddelde eigen bijdrage voor ouders ten opzichte van het maximum uurtarief in het huidig stelsel bedraagt op basis van de gegevens van het CBS in 2021 28%. Dit kan in de praktijk anders zijn voor de dagopvang en buitenschoolse opvang. Deze data was niet beschikbaar.

³⁶ Bericht CBS - Ruim 1 miljoen kinderen met kinderopvangtoeslag, 11 juli 2022

Differentiatie in de uurprijzen

Het Uurprijsonderzoek van BOinK³⁷ in samenwerking met het Waarborgfonds geeft de volgende variatie in de tarieven:

Landelijk beeld opvangtarief dagopvang	2022	2023	Vershil t.o.v. gem. tarief 2023
Gemiddeld opvangtarief	€ 8,92	€ 9,59	
Laagste opvangtarief	€ 7,40	€ 8,15	€ -1,44
Hoogste opvangtarief	€ 10,65	€ 11,75	€ 2,16
Maximum opvangtarief kinderopvangtoeslag (KOT)	€ 8,50	€ 9,12	€ - 0,47

Tabel 17 – Landelijke beeld opvangtarief dagopvang o.b.v. Uurprijsonderzoek

Landelijk beeld opvangtarief buitenschoolse opvang	2022	2023	Vershil t.o.v. gem. tarief 2023
Gemiddeld opvangtarief	€ 7,98	€ 8,52	
Laagste opvangtarief	€ 7,08	€ 7,24	€ -1,28
Hoogste opvangtarief	€ 10,12	€ 11,48	€ 2,96
Maximum opvangtarief kinderopvangtoeslag (KOT)	€ 7,31	€ 7,85	€ - 0,67

Tabel 18– Landelijke beeld opvangtarief buitenschoolse opvang o.b.v. Uurprijsonderzoek

Bovenstaande tabellen laten zien dat er beduidende verschillen zijn in de tarieven. Daarbij is niet onderzocht wat de reden is van deze verschillen. Die redenen kunnen zeer divers zijn en voortkomen uit bijvoorbeeld een lokale situatie en/of organisatiekeuzes.

6.3 Beschouwing financiële impact op sector

Op basis van de huidige financiële positie, de opzet van de tarievenstructuur in het stelselontwerp en de hoge vraag naar opvang is er macro gezien geen directe negatieve impact op de sector als geheel te verwachten. Aandachtspunt hierbij zijn de investeringen die gedaan moeten worden in de overhead en software en met name de impact die dat heeft op de exploitatie van de kleinschalige organisaties.

Naast stabiliteit speelt ook groei een rol. Voor een deel van de sector is de financiële positie voldoende om te investeren vanuit eigen middelen, dan wel daar financiering voor aan te trekken. Voor een deel van de sector wordt het lastig om financiering aan te trekken ten behoeve van de benodigde investeringen, omdat ze niet voldoen aan de bancaire normen van minimaal 20% solvabiliteit en 10% rentabiliteit. Nuance hierbij is dat als er een langtermijn perspectief is op een stabiele markt en bekostiging, een deel van deze groep organisaties beter financierbaar wordt.

De ruimte in het huidig stelselontwerp voor organisaties om zelf een tarief vaststellen helpt bij het verkrijgen van investeringsruimte. Ook voor externe financiers is dat een plus omdat organisaties ruimte in de exploitatie kunnen maken voor de terugbetaling van de financiering als dat nodig is. Puur economisch gezien kan de tariefvrijheid in relatie met de hoge overheidsvergoeding en de krapte in het aanbod tot een stijging van de tarieven leiden. Het ministerie onderzoekt de mogelijkheid om prijsregulering in te voeren.

³⁷ BOinK en Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang – Uurprijsonderzoek Kinderopvang 2022 -2023

7. Conclusie

Er ligt voor kinderopvangorganisaties en gastouderbureaus een stelselontwerp wat majeure wijzigingen met zich meebrengt en daardoor impact heeft. Impact die actie vraagt van de sector en ondersteuning behoeft. Zoals bij de invoering van de Wet IKK signaleren we de grootste impact bij de kleinschalige organisaties. De analyse geeft het Waarborgfonds geen reden om te denken dat kleinschalige organisaties de veranderingen niet met goed gevolg kunnen implementeren. Het vraagt wel tijdige en goede ondersteuning. De organisatiekosten nemen door de gewijzigde rol toe, wat effect heeft op de kostprijs van organisaties.

Een belangrijk onderdeel van de transitie is het verder professionaliseren van de administratie en in het bijzonder de automatisering. Het is belangrijk dat de softwareleveranciers tijdig betrokken worden en duidelijkheid krijgen over wat er van hen verwacht wordt. Een strakke projectstructuur kan hierbij helpend zijn. Voor een deel van de organisaties betekent het dat men moet starten met of overstappen naar kinderopvang specifieke software in plaats van algemene administratiepakketten. De doorlooptijd hiervan wordt geschat op minimaal 1 jaar en zal zo snel als mogelijk opgepakt moeten worden.

De rol van organisaties wordt in het nieuwe stelsel anders. De relatie met ouders en uitvoerder verandert. Dit vraagt naast aanpassing van administraties en software extra vaardigheden van de medewerkers. Ze zullen vaker te maken krijgen met (financiële) vragen van ouders, de organisatie doet immers de aanvraag en voert mutaties door op basis waarvan de vergoeding wordt bepaald en uitgekeerd. Het is belangrijk dat de stelselherziening zo weinig mogelijk effect heeft op de pedagogisch medewerkers, die moeten zich maximaal kunnen blijven richten op de opvang en ontwikkeling van kinderen.

De rolverandering vraagt goede uitleg, niet alleen aan organisaties, medewerkers en ouders, maar ook aan de externe omgeving. Samenwerkingspartners zoals gemeenten, onderwijs, financiers en vastgoedontwikkelaars moeten kennis hebben van het nieuwe stelsel en wat het betekent voor de kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s.

Al met al zien we dat er haalbare stappen gezet worden richting een nieuw stelsel, maar er moet nog veel gebeuren. Deze analyse biedt daar handvatten voor.

Helaas zijn er voor de analyse nauwelijks financiële gegevens van de gastouderopvang gevonden, wat de analyse voor dit deel van de sector heeft beperkt. We adviseren om hier nader inzicht in te verkrijgen, waardoor ook voor deze groep de financiële impact berekend kan worden en er eventuele ondersteuning georganiseerd kan worden.

8. Aanbevelingen

Hieronder volgt een aantal aanbevelingen voortkomend uit de analyse en de interviews.

- De verwachte impact is het grootste voor de kleinschalige organisaties, met name als het gaat om de extra administratieve eisen. Een goede transitieondersteuning is voor deze groep vereist. In dit rapport en in het rapport van Regioplan³⁸ staan ondersteuningsmogelijkheden genoemd. Betrek de kleinschalige organisaties en maak samen met hen een transitieplan waarin die aanbevelingen worden meegenomen.
- De impact voor kleinschalige organisaties kan gemitigeerd worden door goede beschikbare en betaalbare software voor deze groep. Betrek daar de softwareleveranciers bij.
- De transitie vraagt van alle organisaties goede automatisering. De softwareleveranciers kunnen daar van veel waarde in zijn. Betreft ze zo spoedig als mogelijk.
- Meer cijfermatig inzicht in de gastouderopvang is noodzakelijk voor inzicht in de financiële impact van het nieuwe stelsel voor deze groep.
- Heb conform de kamerbrieven van oktober 2022 en april 2023 aandacht voor de diverse geldstromen die er zijn om opvang te bekostigen, waaronder die via de gemeenten. Denk na over een optimale invulling waarbij geldstromen waar mogelijk gebundeld worden.
- De financiële positie van de sector lijkt gezond en bestendig voor de realisatie van de plannen. Tegelijkertijd is de rentabiliteit gemiddeld nog beperkt. Blijf de financiële positie actief monitoren om tijdig maatregelen te kunnen nemen indien nodig.
- Bij een grote vergoeding van de overheid past verantwoording van de sector. Organiseer deze, maar richt die zodanig in dat deze voor alle type organisaties ook uitvoerbaar is.
- Geef ouders, kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s eerder zekerheid over het wel of niet hebben van recht op kinderopvangvergoeding. Doe de controle voor de arbeidseis op het moment van de aanvraag van de vergoeding (ongeacht op welke termijn dit is). Daarna kan de ouder mee in de 3-maandelijkse toets.
- Geef kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s te allen tijde inzicht in de status van de aanvraag en toekenning/continuering van het recht door de uitvoerder. Het biedt kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s de mogelijkheid om ouders proactief te benaderen en waar mogelijk en gewenst te helpen met het aanleveren van informatie aan de uitvoerder. Dit voorkomt bezettingsrisico's en geeft zekerheid voor ouders.
- Het nieuwe stelsel vraag voor alle kinderopvangorganisaties en gastouder(bureau)s nieuwe standaardcontracten en voorwaarden. Zorg dat deze voor iedereen standaard beschikbaar zijn.
- Richt de verdere communicatie over een nieuw stelsel in zodat deze voor alle doelgroepen en achtergronden begrijpelijk is.

³⁸ [Regioplan – Rapport Professionalisering van de financiële administratie in de kinderopvang, 2023](#)

- De groei vraagt meer personeel en meer huisvesting. Maak beide tot speerpunten en zorg voor lange termijn plannen om hier een optimale invulling aan te geven. Denk hierbij ook aan de gastouderopvang.
- Een zorgvuldige implementatie is noodzakelijk. Denk na over pilots/fasering en/of simulaties in proefomgevingen waarbij de robuustheid van het stelsel wordt getest. Zorg voor noodprocedures en coullance richting organisaties bij de start van het nieuwe stelsel.
- Zorg voor voorspelbaarheid voor organisaties. Nu de kosten voor de overheid beduidend stijgen is het relevant voor de sector om te weten dat de bekostiging structureel op orde blijft. Organisaties investeren voor de lange termijn en bezuinigingen, zoals bijvoorbeeld in de periode 2010, kunnen daar een negatieve invloed op hebben.
- Maak een toekomstbestendig stelsel, ook als er economische of politieke redenen zijn voor wijzigingen mogen deze geen effect hebben op de basis van dit stelsel.

Colofon

Uitgave, redactie en vormgeving

Door Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang als onderdeel van de opdracht Impactanalyse Kinderopvangorganisaties en Gastouder(bureau)s van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Disclaimer

Er is uiterste zorg besteed aan het samenstellen van het rapport en het ontwikkelen van de teksten. Desondanks kunnen fouten en onvolledigheden niet geheel worden uitgesloten. Stichting Waarborgfonds Kinderopvang kan op geen enkele wijze verantwoordelijk worden gesteld voor de inhoud van dit rapport. Geen enkele aansprakelijkheid wordt aanvaard.

Copyright

Gebruik en overname van de teksten en resultaten uit dit rapport is vrijelijk toegestaan, mits met bronvermelding.

Contact

Tel: 06-51502790 E-mail: martin.vanosch@waarborgfondskinderopvang.nl

Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang ondersteunt organisaties die investeren in de opvang, ontwikkeling en professionalisering van de sector kinderopvang.

BIJLAGE 1 – Stichting Waarborgfonds Kinderopvang

Stichting Waarborgfonds Kinderopvang is in 1996 bij notariële akte opgericht als onafhankelijk waarborgfonds en kenniscentrum.

De statutaire doelstelling is het ondersteunen van organisaties die investeren in de opvang en ontwikkeling van kinderen, door het stimuleren van goed ondernemerschap, verantwoorde investeringen en kwaliteit van huisvesting via:

- a. Verstrekking van borgstellingen en garanties
- b. ontwikkeling en verspreiding van kennis en expertise
- c. initiatie en stimulering van innovatie,
- d. onderzoek

Stichting Waarborgfonds Kinderopvang is juridisch gelieerd aan Stichting Ruimte-OK, de onafhankelijke uitvoerende kennisorganisatie voor scholen en gemeenten met betrekking tot onderwijshuisvesting en financiering.

BIJLAGE 2 – Lijst met geïnterviewde personen

- Anne Noordzij, manager Klantenservice & Planning, Kind&Co Ludens
- Arjen Zwinkels, controller, gastouderbureau ViaVela
- Arnoud Boot, professor of Corporate Finance and Financial Markets at the University of Amsterdam
- Atze Hoogma, manager bedrijfsvoering SKSG (lid/vertegenwoordiging BMK),
- Bart Elenga, bestuurder Junis Kinderopvang (lid/vertegenwoordiging BMK),
- Ben Schnieders, penningmeester en bestuurslid BVOK
- Daniëlle Baas, strategisch adviseur BMK
- Dennis Broer, projectmanager Jaamo
- Ed Buitenhok, adviseur Bureau Buitenhok
- Edgar Kannekens, lid Raad van Bestuur, gro-up
- Emmeline Bijlsma, directeur Brancheorganisatie Kinderopvang
- Gabriëlla Wijnberg, beleidsmedewerker Stichting Nysa
- Gjalt Jellesma, voorzitter BOinK
- Geert de Wit, voormalig bestuurder Kinderopvang Groep
- Gerrit-Jan Bakker, algemeen extern adviseur
- Herman Noordstrand, eigenaar Monkey Donkey Kinderopvang
- Hubèr Agterberg, bestuurslid brancheorganisatie BK met portefeuille gastouderopvang
- Ilona de Cocq, manager Financiën & Interne zaken Kinderopvang Zeeuws Vlaanderen
- Jeroen Witteveen, registeraccountant specialist not-for-profit en partner HLB Blömer accountants en adviseurs
- Johan Immink, productmanager invoicing KidsKconnect
- Johan Verhoeven, mede-eigenaar KidsAdmin
- Johnny van Cadsand, COO, CPM Live
- Judith Geenen, directeur Heppienest
- Loes Ypma, voorzitter BMK
- Lotti van der Wouden, eigenaar KIK Kinderopvang
- Marcello Iacono CFO Partou
- Marjolein Pronk, relatiemanager Zorg en Welzijn, Triodos
- Michiel van Dam, directeur Finance en IT Woest Zuid
- Moniek Loeffen, eigenaar De Scharrelboerderij
- Mylan de Groot, bestuurslid BVOK
- Nancy van Thiel, directeur Bedrijfsvoering, Kind&Co Ludens
- Natascha van der Post, bestuurslid BVOK
- Nicole Olde Meule, directeur-bestuurder Stichting Kinderopvang Borne en Stichting Kinderopvang Hof van Twente
- Paul Hollanders, product owner childplanning KidsKconnect
- Paul Sijsma, zelfstandig strategisch adviseur in opdracht bij Partou
- Perry Faro, lead developer KidsAdmin
- Pim ter Horst, succesmanager AFAS software
- Rianne Vons, directeur bestuurder Kinderopvang Zeeuws Vlaanderen
- Rien Erades, eigenaar KOVnet
- Robert Sängner, bestuurder Kober Kinderopvang
- Rusmir Sehmerovic, mede-eigenaar Jaamo
- Sandra van der Mijle, eigenaar kinderdagverblijf en naschoolse opvang 't Stadstuintje
- Saskia Nouwens, houder Gastouderbureau Het Liefbeestje
- Serv Vinders, expert kinderopvang
- Simone Visser, relatiemanager Zakelijke dienstverlening (aandachtsgebied kinderopvang), ABN AMRO Bank N.V.
- Tamara Ephraïm, houder Gastouderbureau Be Kind
- Thomas van Huizen, associate professor at Utrecht University School of Economics
- Tony Weggemans, organisatie- & beleidsadviseur Ayit consultancy
- Wim van de Berg, manager Business Control en Applicatiebeheer, Humankind
- Wouter de Leeuw, manager Finance & Control, Kind&Co Ludens

BIJLAGE 3 – Gebruikte documentatie

- ✓ Herziening financieringsstelsel kinderopvang Baseline (Ministerie van SZW, 2023)
- ✓ Herziening financieringsstelsel kinderopvang Stelselarchitectuur (Ministerie van SZW, 2023)
- ✓ Narratief nieuw financieringsstelsel kinderopvang (Ministerie van SZW, 2023)
- ✓ Plan van aanpak greenfield (Ministerie van SZW, 2022)
- ✓ Eindrapport scenariostudie vormgeving kindvoorzieningen (Ministerie van SZW, 2020)
- ✓ Kamerbrief over voortgangsrapportage herziening financieringsstelsel kinderopvang (Ministerie van SZW, 2023)
- ✓ Kamerbrief over stelselherziening kinderopvang (Ministerie van SZW, 2022)
- ✓ Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' (Rijksoverheid, 2021)
- ✓ Arbeidsmarktprognoses Kinderopvang (ABF research, 2022)
- ✓ Update Arbeidsmarktprognoses Kinderopvang (ABF research, 2023)
- ✓ Uurprijsonderzoek Kinderopvang 2022 -2023 (BOinK en Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang, 2023)
- ✓ Kengetallenrapport Mijn Kostprijs (Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang, 2021)
- ✓ Financiële ontwikkeling sector kinderopvang 2005-2020 (Waarborgfonds Kinderopvang, 2020)
- ✓ Sectorrapport Kinderopvang jaarcijfers 2021 (Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang, 2021)
- ✓ Rapport Professionalisering van de financiële administratie in de kinderopvang (Regioplan, 2023)
- ✓ Rapport – De markt voor kinderopvang (SEO Economisch onderzoek, 2023)
- ✓ Kwaliteitskader Huisvesting Kinderopvang (Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang, 2019)
- ✓ 3^e Kwartaalrapportage Kinderopvang (Rijksoverheid, 2022)
- ✓ Landelijk Register Kinderopvang
- ✓ Eindrapport stelselherziening kinderopvang (Rebelgroup, 2023)
- ✓ Gevolgen van vraagfinanciering in de kinderopvang (Caroline Berden en Lucy Kok, 2011)
- ✓ Doorrekening scenario's kindvoorzieningen (CPB, 2020)
- ✓ Maatregelen Marktwerving Kinderopvang (Decisio, 2023)
- ✓ Kinderopvang in beeld (Berenschot, 2022)
- ✓ Samenwerking vanuit kinderopvang in een breed gemeentelijk perspectief (VNG, 2021)
- ✓ Accountantsprotocol uitzonderingsregeling kinderopvangtoeslag 2021 (Belastingdienst Toeslagen, 2021)

BIJLAGE 4 – Onderbouwing stijging organisatiekosten

In paragraaf 5.5 is een tabel opgenomen met de verwachte gemiddelde impact van het nieuwe stelsel op de kosten en baten als percentage van de omzet van organisaties. Onder de onderstaande tabel is per onderdeel toegelicht waarop e.e.a. gebaseerd is.

Nr.	Organisatiekosten als % van de omzet	Kinderopvangorganisatie	
		klein	groot
1	Organisatiekosten huidig stelsel³⁹	17%	21%
	Planningsafdeling	$16\% * 40\% * 17\% = 1,1\%$	$17\% * 20\% * 21\% = 0,7\%$
2	Aandeel planningsafdeling in organisatiekosten	16%	17%
3	Verwachte stijging in werkzaamheden	40%	20%
	Aandeel organisatiekosten als % van de omzet	17%	21%
	Financiële afdeling	$16\% * 25\% * 17\% = 0,7\%$	$12\% * 10\% * 21\% = 0,3\%$
4	Aandeel financiële afdeling in organisatiekosten	16%	12%
5	Verwachte stijging in werkzaamheden	25%	10%
	Aandeel organisatiekosten als % van de omzet	17%	21%
6	Licentiekosten software	< 0,1%	< 0,1%
7	Daling voorziening dubieuze debiteuren	< 0,1%	< 0,1%
	Stijging organisatiekosten nieuw stelsel	+1,8%	+ 1,0%

Tabel 19 – Toelichting overzicht stijging organisatiekosten nieuw stelsel

Gebaseerd op:

1. percentages uit het rapport *Mijn Kostprijs Kengetallen voor de bedrijfsvoering*;
2. percentages uit een interne analyse van het Waarborgfonds van de overhead van kinderopvangorganisaties;
3. interviews, uitvraag op verwachte stijging (kwalitatief) van de administratieve lasten en expertise Waarborgfonds;
4. percentages uit een interne analyse van de overhead van kinderopvangorganisaties;
5. percentages op basis van gesprekken, aanvullende uitvraag op verwachte stijging (kwalitatief) van de administratieve lasten en expertise Waarborgfonds;
6. interviews en expertise Waarborgfonds Kinderopvang;
7. interviews en expertise Waarborgfonds Kinderopvang.

³⁹ [Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang – Mijn Kostprijs - Kengetallen voor de bedrijfsvoering](#)

BIJLAGE 5 – Reflecties brancheorganisaties

De brancheorganisaties hebben de mogelijkheid om vanuit hun eigen visie op basis van het stelselontwerp en eventueel de impactanalyse een reflectie te schrijven. Deze reflecties staan in formele zin los van de impactanalyse en dienen ook als zodanig gelezen te worden.

De volgende reflecties zijn ingediend:

Bijlage 5a: Reflectie Brancheorganisatie voor gastouders - Stichting NYSA;

Bijlage 5b: Reflectie Branche Vereniging Ondernemers Kinderopvang – BVOK;

Bijlage 5c: Reflectie Brancheorganisatie Kinderopvang – BK;

Bijlage 5d: Reflectie Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang – BMK

Bijlage 5a Reflectie Stichting Nysa



Reflectie op Impactanalyse Kinderopvangorganisaties en Gastouder(bureaus)

Nysa is blij om te vernemen dat de voorgenomen herziening financieringsstelsel kinderopvang gefaseerd wordt ingevoerd en de directe financiering is doorgeschoven naar 2027.

Dit geeft ruimte om te zorgen dat de basis van het huidige stelsel op orde kan worden gebracht. Het tekort aan opvangplekken als gevolg van het tekort aan gastouders en pedagogische medewerkers dient momenteel prioriteit nummer 1 te zijn. Tevens is er tijd om zorgvuldig te kijken naar het nieuwe stelsel en de impact die dit heeft in de praktijk.

Voor de gastouderopvang loopt er nog een apart traject naast, de verbetering van de kwaliteit van de gastouderopvang in zijn geheel, welke zeer waarschijnlijk vanaf 2025 gefaseerd ingevoerd gaat worden.

Ook loopt er nog een traject voor het invoeren van een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor ZZP'ers welke ook een effect heeft op de gastouderopvang. Dit daar de meeste gastouders ZZP'er zijn.

Te veel maatregelen in één keer kan negatieve gevolgen hebben op de toegankelijkheid van de gastouderopvang. Het aantal gastouders is de afgelopen jaren fors gedaald. Waren er in maart 2018 nog 30.843 gastouders (met een totaal van 157.868 kind plekken), in maart 2023 zijn dit nog maar 18.261 gastouders (met een totaal van 103.637 kind plekken).¹ Ook het aantal gastouderbureaus neemt steeds meer af.

De implementatie van het nieuwe stelsel heeft tot gevolg dat er veel zaken opnieuw geregeld dienen te worden. Denk hierbij aan administraties omzetten, nieuwe contracten voor zowel de gastouder als het gastouderbureau, nieuwe procedures opzetten, informatievoorziening vanuit bureaus en gastouders naar ouders etc. Veel zaken dienen ook handmatig opgepakt te worden en niet alleen softwarematig.

Deze transitie dient zorgvuldig te gebeuren om de kans op fouten zo veel mogelijk in te perken. Dit vergt veel van vooral de kleine en middelgrote gastouderbureaus op het gebied van arbeidskracht maar ook op financieel gebied. Deze bureaus dienen hierbij ondersteund te worden of in ieder geval de mogelijkheid te hebben om ondersteuning te krijgen voor deze transitie.

Als er geen ondersteuning komt voor deze bureaus voorzien wij dat er een negatief effect kan optreden waarbij de groot landelijke werkende gastouderbureaus in het voordeel zijn en de klein en middelgrote gastouderbureaus van de markt gedrukt worden. Dit kan dan ook zijn weerslag hebben in de bureaunkosten welke nu in rekening worden gebracht bij de ouders. Er wordt momenteel gesproken over het inregelen van een prijsplafond maar dit kan in de gastouderopvang averechts werken. Kan het bureau de kosten namelijk niet verhalen op de ouders dan zal deze zeer waarschijnlijk de gastouders onder druk gaan zetten om het uurtarief te verlagen. Het maximum uurtarief Kinderopvangtoeslag voor de gastouderopvang bestaat namelijk uit twee componenten, te weten de bureaunkosten van het gastouderbureau alsmede het uurtarief van de gastouder.

Het huidige maximum uurtarief voor de gastouderopvang loopt al niet in de pas met de reële kosten. Wij zien dus graag eerst een volwaardig kostprijsonderzoek uitgevoerd worden waarbij gekeken wordt wat een reëel uurtarief zou zijn voor de gastouder maar ook voor de bureaunkosten.

Op deze wijze kan bij de invoering van het nieuwe stelsel direct goed van start gegaan worden met een reële Vergoeding Kinderopvang (KVO) voor ouders.

In het nieuwe stelsel willen wij daarnaast graag een aantal zaken direct goed geregeld zien. Momenteel zijn gastouderbureaus verplicht binnen een termijn van 5 dagen de vergoeding vanuit de ouders over te maken naar de gastouders (de kassiersfunctie). De wettelijke grondslag voor deze kassiersfunctie is geregeld in de Wet Financiële Dienstverlening en het toezicht hierop verloopt via De Nederlandse Bank en de AFM.

1 Bron: data Landelijk Register Kinderopvang april 2023

In de praktijk komt het regelmatig voor dat een gastouderbureau zich niet aan deze 5 dagentermijn houdt, waardoor de gastouder gedupeerd wordt. De gastouder draagt haar eigen debiteurenrisico. De Toezichthouder (GGD) staat bij deze betalingsroute volledig buitenspel.

In het nieuwe stelsel betreft de vergoeding vanuit de overheid een veel groter deel (96% tot aan de maximale KOV). Wij zien dan ook graag dat deze 5 dagen doorbetalingsplicht in het nieuwe stelsel in de Wet Kinderopvang wordt genomen naast de huidige genoemde pro rata doorbetaling. Op deze wijze valt dit direct onder het toezicht van de GGD welke hierbij ook kan optreden. Daarnaast kan de uitvoerder ook optreden als het bureau niet aan zijn verplichting voldoet. De verhouding tussen gastouderbureaus en gastouders is dan meer in balans waarbij er daadwerkelijk samengewerkt kan worden.

Daarnaast vinden wij, in lijn met de huidige baseline, het goed om te lezen dat er een inspanningsverplichting wordt neergelegd bij het gastouderbureau als het gaat om het innen van de ouderbijdrage bij de ouders. Wellicht kan er wel omschreven worden wat deze inspanningsverplichting inhoudt. Ook dient de gastouder door het gastouderbureau hierover geïnformeerd te worden.

De betaling van de ouderbijdrage (4% tot aan het maximaal uurtarief KOV) is een voorwaarde om recht te houden op de KOV voor ouders. Hierbij staat vermeld dat er voor deze ouderbijdrage een betalingsregeling mag worden afgesproken. Binnen de gastouderopvang bestaat deze ouderbijdrage ook uit twee delen, namelijk de bureaunkosten alsmede het tarief van de gastouder. Het is zaak dat de betalingsregeling afgesproken wordt met instemming van beiden. Het gastouderbureau dient dus toestemming van de gastouder te hebben om deze betalingsregeling met ouders aan te gaan. Dit stukje missen wij in de huidige baseline.

Tot slot wordt er regelmatig gesproken over standaard contracten opstellen. Dit is mogelijk al blijft het in de gastouderopvang altijd maatwerk. Dat is inherent aan de gastouderopvang. Deze kenmerkt zich vaak tot flexibele uren, avondopvang en weekendopvang. Deze mogelijkheden dienen te blijven bestaan.

Wel is het van belang dat ook de bureaunkosten in het bemiddelingscontract tussen het gastouderbureau en de gastouder opgenomen wordt. Ook als deze kosten wijzigen is het noodzakelijk dat de gastouder hier inzage in heeft. Op deze wijze kan ook de gastouder een positieve invloed uitoefenen op de hoogte van de bureaunkosten en ligt deze taak niet alleen bij ouders. Tevens dient het mogelijk te blijven (net als in het huidige stelsel) dat de bureaunkosten in rekening worden gebracht bij de gastouder in plaats van bij de ouders.

Verder zijn wij van mening dat bepaalde soorten contracten niet in de gastouderopvang thuishoren. Denk hierbij aan franchisecontracten tussen gastouderbureaus en gastouders. De negatieve kenmerken van deze contractvorm (weinig zeggenschap over het eigen uurtarief, non-concurrentiebedingen en boeteclausules) wegen niet op tegen de voordelen van de franchiseformule. De voordelen kunnen in een regulier bemiddelingscontract ook worden vormgegeven.

Tevens vinden wij het goed om te benoemen dat wij in de eventuele toekomstige standaardcontracten graag voorzichtigheid zien in het opnemen van boeteclausules zowel richting ouders als gastouders. Mochten deze vermeld worden dan dient wat ons betreft te gelden dat deze redelijk en billijk zijn en niet buiten proportionele effecten hebben. Wij kennen voorbeelden uit de huidige praktijk waarbij ouders boetes tot € 3.000,- en hoger opgelegd krijgen als zij overstappen naar een ander gastouderbureau en hetzelfde geldt voor gastouders (zelf als zij met eigen aangebrachte ouders de overstap maken naar een ander bureau).

Wij hebben vertrouwen in het feit dat, rekening houdende met bovenstaande aandachtspunten, de komst van het nieuwe stelsel de toegankelijkheid van de gastouderopvang vergroot wordt met aandacht voor de kwetsbare positie van de klein en middelgrote gastouderbureaus alsmede de gastouders zelf.

Gabriëlla Wijnberg
Bestuurslid Stichting Nysa

13-05-2023

Bijlage 5b Reflectie BVOK

Zienswijze BVOK impactanalyse Kinderopvang en gastouderbureau's

Doelstellingen

1. Het stelsel eenvoudiger en begrijpelijker maken voor ouders door het realiseren van eenvoudige financiering
2. Het voor ouders makkelijker maken om arbeid en zorg te combineren door het realiseren van een betaalbare en financieel toegankelijke kinderopvang

Daarnaast staat het afschaffen van het toeslagenstelsel hoog op de agenda als het zorgen voor een goede start van kinderen met het oog op ontwikkeling van kinderen.

Het doel van de impactanalyse is om de effecten van het stelselontwerp zoals vastgelegd in een baseline voor kinderopvangorganisaties en gastouderbureau's op een objectieve manier in kaart te brengen. Daarbij staan vragen als uitvoerbaar, doenbaar, realiseerbaar en haalbaar centraal.

Wat mist is de visie op de toegevoegde waarde. Wordt iets daadwerkelijk verbeterd of is het effect ondanks dat iets haalbaar is te negatief voor de kinderopvangorganisaties.

Goede start voor ieder kind

In het coalitieakkoord staat dat er gezorgd wordt voor een goede start voor ieder kind met het oog op ontwikkeling van het kind. Zo zou het makkelijker worden voor ouders om te werken.

In de hele opzet van het nieuwe stelsel wordt er niet gesproken over kinderen en het belang van goede kinderopvang. Uit de impactanalyse komt naar voren dat de toegankelijkheid voor ouders enorm in het geding komt. Met het "goedkoper" worden van kinderopvang zal de vraag toenemen met zo'n 30%. Op dit moment wordt al een enorm personeelstekort gesignaleerd. Locaties hebben veel wachtlijsten maar geen personeel om uit te breiden. Ook huisvesting is een groot probleem. Met de invoering van het nieuwe stelsel, nu geraamd op 2027, zal de druk alleen maar toenemen. Daarbij neemt het personeelstekort buiten onbeheersbare hoeveelheden toe.

Wanneer het stelsel ook wordt ingevoerd, het zal niets bijdragen aan de doelstelling van het coalitieakkoord. BVOK vindt het dan ook onrealistisch om vanuit dit principe te blijven denken. Zij ziet liever de huidige markt gestabiliseerd worden en realistische te kijken naar mogelijkheden om wel te investeren in de kinderopvang zodat groei in de markt mogelijk blijft en het voor medewerkers interessant blijft om in de kinderopvang te blijven werken. Het artikel van Julia van Rijn en Jasper H van Dijk in ESB schetst mogelijkheden om kinderopvang toegankelijker te maken die realistisch zijn. Een goed voorbeeld hiervan is 16 uur echt gratis voor alle kinderen en/of inkomensafhankelijk bij inkomens boven 1,5 keer modaal.

MKB-ondernemers haken af

Onder de huidige situatie zwichten al veel ondernemers in de kinderopvang onder de werkdruk. Kleinere ondernemers verkopen hun locatie. Op lokaal niveau verdwijnt aanbod doordat kleinere ondernemers stoppen of samengaan met grote organisaties. Ouders kunnen steeds minder kiezen voor opvang wat bij hun past. De passie voor het vak verdwijnt met de toenemende regel- en administratieve druk. Denk aan wet IKK en personeelstekorten.

In de impactanalyse is gekeken naar de effecten voor kinderopvangorganisaties op het gebied van administratie, ICT, financiën, contracten, haalbaarheid en uitvoerbaarheid.

Hierin is onderscheid gemaakt tussen grote organisaties en kleine organisaties. Onder kleine organisaties vallen organisaties die naast de houder/eigenaar geen of weinig stafmedewerkers hebben.

Hieruit blijkt heel duidelijk dat het effect op kleine organisaties (67% van de markt) erg groot is op

alle aspecten behalve debiteurenbeheer. Er wordt voorzien dat het debiteurenbeheer (achterstanden) minder zal zijn dan nu. Daar staat tegenover dat de werkzaamheden zullen verdubbelen doordat er met meer handelingen gewerkt moet gaan worden. Zo komen er twee geldstromen, twee factuurstromen, registratieplicht en ga zo maar door. Dit zijn slechts enkele voorbeelden van de vele die een negatieve impact zal hebben op de kinderopvangorganisatie. In het plan van aanpak voor de greenfield van het nieuwe stelsel staat genoemd dat er ook gekeken wordt naar het belang van kinderopvangorganisaties. Volgens BVOK is dit punt volledig gemist gezien het enorme effect dat het nieuwe stelsel heeft op de MKB-ondernemers. De MKB-ondernemers wordt gedwongen om extra kosten te maken, extra medewerkers aan te nemen om het nieuwe stelsel uit te kunnen voeren. Dit heeft natuurlijk zijn weerslag op de kostprijs en dus de uurprijs die ouders betalen. Dit staat haaks op de doelstelling van het coalitieakkoord. Naast dit alles merkt BVOK op dat beleid ook hier vanuit de denkwijze dat kinderopvangorganisatie “boefjes” zijn wordt vormgegeven. Opmerkingen als: “Wat als er nu ouders worden benaderd om meer af te nemen dan nodig en de kinderopvangorganisatie hier een compensatie voor zou geven. Dan is er een lege plek waar wel verdiend aan wordt. Of als er structureel afwezigheid is, dan moet dit terugbetaald worden.” BVOK kan niet geloven dat dit van MKB-ondernemers wordt gedacht. Dat zij bewust zullen frauderen en dat hier vooraf al beleid op wordt geschreven. De bewijslast en juridische aansprakelijkheid die bij ondernemers komt te liggen is buiten proportioneel. Ouders worden in dit stelsel compleet in bescherming genomen en ondernemers lopen enorme risico's doordat zij te laat worden geïnformeerd of soms zelf helemaal niet worden geïnformeerd over of een ouder wel voldoet aan de arbeidseis en recht op kinderopvangvergoeding hebben. Ouders ontvangen een waarschuwing ingeval van “fraude” en ondernemers krijgen een terugvordering en/of boete. Gelijke monniken gelijke kappen vindt BVOK. De kans op een toeslagenaffaire aan de kant van de ondernemers wordt straks net zo groot als die nu aan de kant van de ouders is.

Haalbaarheid versus aanbod

De conclusie van het Waarborgfonds is dat het nieuwe stelsel zeker haalbaar is met aandacht voor tijd, zorgvuldigheid en daar waar nodig ondersteuning van de overheid vooral voor de kleinere ondernemers. BVOK vraagt zich ernstig af of er wel gekeken wordt naar de juiste belangen. De belangen van kinderen (namelijk toegang tot kinderopvang) en de belangen van kinderopvangorganisaties worden compleet vergeten. Een kinderopvangorganisatie heeft belang bij toegang tot voldoende goed opgeleide medewerkers, stabiliteit in wetgeving, rust in de sector, ruimte en tijd om aandacht te besteden aan de pedagogische kwaliteit met een behapbare en logische administratielast met daarbij een goed geïndexeerde maximum uurprijs voor de kinderopvangvergoeding. Hierdoor kunnen zij het aanbod beter af te stemmen op de behoeften van ouders en komt dit de vrije marktwerking ten goede. Met stabiliteit in de kinderopvang zal het voor medewerkers ook weer leuker worden om in de kinderopvang te gaan werken. Hiermee zal het aanbod kunnen gaan groeien waardoor wachtlijsten minder worden.

BVOK acht het nieuwe stelsel dan ook niet haalbaar in tegenstelling tot het Waarborgfonds. Het zal niet bijdragen aan de doelen van het coalitieakkoord. Het zal er eerder voor zorgen dat de doelen nog verder weg komen te liggen. Het lijkt een herhaling van 2012 te worden. De sector waarschuwde toen al dat er een enorme terugloop zou komen maar de politiek nam dit niet serieus. De vraag ging met 30% naar beneden wat resulteerde in vele faillissementen en nog minder aanbod.

Wat dan wel

Het zit in het bloed van een ondernemer om niet te lang stil te blijven staan bij de onmogelijkheden maar om te kijken naar de mogelijkheden. Wat kan dan wel in lijn tot het coalitieakkoord.

Daarvoor gaan we terug naar de doelen:

Ieder kind moet toegang kunnen hebben tot kinderopvang met als doel het bevorderen van de ontwikkeling van het kind

Voor ouders moet het makkelijker worden om te kunnen gaan werken door betaalbare kinderopvang. Toeslagen zoals nu vormgegeven verdwijnt.

BVOK denkt dat de arbeidseis, waarbij er een direct verband ligt tussen het aantal gewerkte en afgenomen uren (in een verhouding van 60% versus 150% in plaats van 70% versus 140%) en het inkomensafhankelijk houden bij meer dan 1,5 keer modaal inkomen de kinderopvang betaalbaar en toegankelijk houdt voor degene die het nodig hebben.

Daarbij verdient de kinderopvang het om een goed geïndexeerde uurtarief vast te stellen op basis van de werkelijke kosten waarmee de kinderopvang te maken krijgt.

Kortom **renoveer** de kinderopvang, **vernieuw** de kinderopvang en zorg voor **verbinding** in de kinderopvang!

Met vriendelijke groet,

Namens BVOK

Natascha vd Post

Voorzitter BVOK

www.ondernemerskinderopvang.nl



Bijlage 5c Reflectie BK



BRANCHEORGANISATIE
KINDEROPVANG

BK reflecteert: meer complexiteit voor een sector die kraakt

Dertien (!) lastenverzwarende maatregelen tegenover één lastenverlichting: deze impactanalyse toont aan dat de voorgestelde stelselwijziging een grote hoeveelheid bureaucratie, complexiteit en mitigerende maatregelen aan de achterkant meebrengt die voor de hele branche, en met name voor de 67% kleinere organisaties en gastouder(bureau)s, grote impact heeft. En dat in een sector die piept en kraakt.

We vrezen dat de kleine houders, die zo belangrijk zijn voor de pluriformiteit en de fijnmazigheid van de sector, daardoor zullen verdwijnen. En dat heeft gevolgen voor het aanbod: schaalvergroting, consolidatie en vertrek van kinderopvangorganisaties en gastouders uit dunbevolkte gebieden en onrendabele wijken.

Het probleem wat de overheid heeft gecreëerd, wordt zo afgewenteld op de werkvloer van de kinderopvangorganisaties. Houders en pedagogisch professionals worden de nieuwe toezichthouders. Het tot nog toe onbekende proces van toezicht, fraude en herstel, werpt daarbij een schaduw over het geheel en heeft gevolgen voor de impactanalyse. Ook blijft onduidelijk wat de onderlinge afhankelijkheden van de verschillende impactanalyses zijn; impact bij ouders of juridische impact heeft gevolgen voor de impact op kinderopvangorganisaties en vice versa. Het ontbreekt aan een totaalbeeld.

BK beschrijft op een aantal cruciale thema's de negatieve impact op kinderopvang en gastouderopvang:

1. Geen mensen en geen plek

De vraag naar kinderopvang zal naar verwachting 30% toenemen ([onderzoek SZW](#)). Wachtlijsten zullen groeien vanwege het tekort aan plekken en aan mensen. Nu al is er een tekort van 7000 mensen en dat loopt, met dit stelselontwerp, op naar 32.500 in 2032. Dat betekent dat ouders niet meer kunnen kiezen voor een plekje in de buurt en in veel gevallen hebben ouders überhaupt geen plek en moeten groepen dagelijks gesloten worden. En dan hebben we het nog niet eens over de 2 miljoen vierkante meter die er in opvangcapaciteit bij moet komen om de 30% groei te huisvesten.

2. Juridische gevolgen complexe driehoeksrelatie

In het concept stelsel wordt een complexe driehoeksrelatie gecreëerd tussen ouders, overheid en Kinderopvangorganisaties en Gastouderbureaus (KOO/GOB). Daar zitten diverse juridische gevolgen aan:

- Het lijkt het er sterk op dat de relatie tussen overheid en KOO/GOB een subsidierelatie wordt. Dit heeft in potentie grote gevolgen omdat veel extra verplichtingen kunnen worden opgelegd. In de huidige situatie is het zo dat als er € 125.000,- of meer aan subsidiegelden wordt uitgekeerd, er een controleverklaring van een accountant nodig is, of op niveau instelling of op project, afhankelijk van het type subsidie.
- Het recht op Vergoeding Kinderopvang (VKO) verschuift van de ouder naar de aanbieder. Het al dan niet verkrijgen, blijft echter volledig afhankelijk van de gegevens, de informatievoorziening en het betaalgedrag van de ouders; voorwaarden waar de KOO/GOB geen grip op heeft en ook geen inzage in mag hebben.

- De rechtsbescherming van KOO/GOB lijkt dan ook niet optimaal. Als ouders foutieve informatie aanleveren, wordt de VKO niet teruggevorderd bij hen. Als de KOO/GOB foutieve informatie aanlevert of de uitvoerder ten onrechte een recht op vergoeding heeft vastgesteld (bijvoorbeeld op basis van foutieve gegevens van ouders), kan de VKO wel worden teruggevorderd bij de KOO/GOB.
- De rechtsbescherming van ouders lijkt door de driehoeksrelatie niet sterk. Vermoedelijk kunnen zij alleen in bezwaar gaan tegen een uitspraak van de uitvoerder als de KOO/GOB dat óók doet. Deze heeft daar lang niet altijd belang bij.

3. Toename administratieve last KOO/GOB

De overheid gaat grote bedragen overmaken aan de KOO/GOB. Het is op zichzelf logisch dat de overheid daar zekerheden tegenover wil zien. Deze zekerheden vertalen zich in nóg meer wet- en regelgeving:

- In totaal constateert het Waarborgfonds 13 lastverzwaringen tegenover 1 lastenverlichting. De perceptie van zo'n enorme toename van de administratieve lasten, heeft als risico dat een deel van de (kleine) aanbieders al vóór invoering de markt zal verlaten. Dat zal wederom ten koste gaan van de fijnmazigheid en diversiteit van het aanbod (en het gebeurt nu al). Als daarbij vrijwel alle aanbieders kampen met uitdagingen als een nijpend personeelstekort en geen beschikbare huisvesting, dan is het onverstandig om daar bovenop een administratieve omslag te eisen.
- Voor kleine KOO/GOB die niet met een softwarepakket werken dat is toegesneden op de kinderopvang, zullen de administratieve vereisten te zwaar zijn, schatten wij in. Zij moeten 1-op-1 ondersteund worden in de transitie. Bovendien moet de overheid een softwarepakket ter beschikking stellen dat gebruikt kan worden. Of dat binnen het gestelde tijdspad haalbaar is, betwijfelen wij. De huidige maandelijkse gegevenslevering, die nu sinds ruim anderhalf jaar verplicht is, krijgt een zeker deel van de sector nog altijd niet op orde.
- Impact op de administratie van de GOB's is dubbel zo hoog, zo constateert de analyse terecht en dat baart ons zorgen: het verwerken van de betaalstromen is een handmatig proces omdat de bedragen maandelijks kunnen veranderen en de bureaunkosten onderdeel zijn van de ontvangsten. De kostprijs voor gastouderopvang is nu al problematisch in relatie tot het vergoedingstarief van de overheid.
- We onderschrijven de constatering uit de impactanalyse dat er meer tijd nodig is voor de inrichting van het administratieve proces. Anders gaat dit, met name in kleine KOO's en GOB's, ten koste van de tijd die houders aan het pedagogisch proces kunnen besteden. In kleine organisaties zijn deze werkzaamheden namelijk vaak in handen van dezelfde persoon. Het mag niet zo zijn dat de kwaliteit onder druk komt te staan als gevolg van de toename van bureaucratie en administratieve lasten.
- De visie van het Waarborgfonds dat de omslag voor 2027 uitvoerbaar en haalbaar is, is ons inziens daarom te optimistisch. Ruim tweederde van de aanbieders heeft extra ondersteuning nodig, die ook nog georganiseerd moet worden, te midden van alle andere uitdagingen. Zoals benoemd in de impactanalyse zijn er nog veel zaken die van belang zijn voor de inrichting onduidelijk, en zijn er wel degelijk risico's. Bovendien verhoudt deze optimistische visie zich slecht tot de constatering dat er meer tijd nodig is voor de inrichting van het administratieve proces.

4. Gevolgen voor overhead, tarieven en liquiditeit

- De verwachting is dat de overhead 10-20% zal toenemen. Het is noodzakelijk dat de toename van deze kosten verdisconteerd wordt in de vergoedingstarieven van de overheid. Vanuit de ervaring met IKK weten we dat dat niet altijd zo is.
- Daarnaast is de betalingstermijn van 5 werkdagen (waarin de overheid de VKO uitbetaalt aan KOO/GOB) zeer ambitieus. Dat is, zoals het Waarborgfonds stelt, een risico. Een vertraging heeft direct impact op de liquiditeit van organisaties. Ondernemers worden zo afhankelijk van de overheid, die hun grootste debiteur wordt, dat baart hen en ons zorgen. De overheid heeft zich immers in het verleden niet altijd een betrouwbare partner bewezen.
- De mogelijkheid om de tarieven buiten het vergoedingstarief van de overheid zelf vast te stellen geeft organisaties de ruimte om te investeren en te reageren op hogere lasten. Eventuele tariefregulering in brede zin is geen onderdeel van de impactanalyse en hier dus niet aan de orde.

5. Aanwezigheidsregistratie: pedagogisch professional wordt meer controleur en minder partner

Om "overconsumptie" te voorkomen wil de overheid dat het werkveld gaat bijhouden of ouders hun kinderen wel brengen op de dagen die ze afnemen (en die de overheid grotendeels betaalt). Het is problematisch dat de impact hiervan niet bepaald kan worden omdat er nog te weinig is uitgewerkt. Onze inschatting is dat juist de impact hiervan op zowel organisaties, medewerkers als ouders groot zal zijn:

- We zijn het eens dat overconsumptie niet wenselijk is, maar dat het wel een effect is van dit stelsel. Wanneer ouders hun kind niet brengen vanwege deze perverse prikkel, zal de KOO met hen in gesprek moeten en/of het contract moeten verbreken. Ook komt de beslissing welke ouder, bij schaarste, de plek krijgt, bij organisaties te liggen. De kinderopvang wordt zo verantwoordelijk gemaakt voor een neveneffect van een beleidskeuze van de overheid en dat is zeer onwenselijk.
- De rol van de pedagogisch professional zal in sommige gevallen meer die van controleur worden, wat zich slecht verhoudt tot de rol van partner voor ouders. Zij krijgen een grotere verantwoordelijkheid in het bijhouden van aanwezigheidsregistraties en die registratie kan voor ouders grote rechtsgevolgen hebben. In de impactanalyse wordt geschetst dat pedagogisch professionals voor deze extra taak zouden moeten worden opgeleid. Dit hoort echter niet bij hun takenpakket. Pedagogisch professionals zijn geen toezichthouders.
- Voor de controle op de structurele aanwezigheid wordt verwezen naar de verplichte aanwezigheidsregistratie in het kader van de drie-uursregeling. Het is onduidelijk of deze registratie, die voor een heel ander doel verkregen wordt, wel bruikbaar is voor het toezien op structurele aanwezigheid door de uitvoerder van het financieringsstelsel. En of de uitvoerder dat wel mag. Bovendien zullen er veel meer eisen gekoppeld moeten worden aan de registratie, zodra er rechtsgevolgen aan verbonden zijn. We onderschrijven dan ook de aanbeveling van het Waarborgfonds om duidelijk te maken voor KOO/GOB wat het doel is van de registratie, en wat de consequenties ervan zijn.
- Het is onduidelijk wat er precies met 'structurele afwezigheid' wordt bedoeld. In de baseline staat dat het gaat om gecontracteerde vs. aanwezigheidsuren, terwijl structurele afwezigheid alleen kan gaan over hele dagen (of halve dagen, in geval van halve dagopvang). Een duidelijke definitie ontbreekt. Wij sluiten ons volledig aan bij de aanbeveling van het Waarborgfonds, dat dit per dag(deel) gezien moet worden, en niet binnen de randen van de dag.

6. Ouders: zekerheid vooraf wordt 'betaald' met driemaandelijks onrust voor ouder en houder

In het concept stelsel krijgen ouders zekerheid vooraf dat zij recht hebben op de Vergoeding Kinderopvang (VKO) en dat er niet zal worden teruggevorderd. Daar staat echter ook nogal wat tegenover, omdat het immers om veel geld gaat dat de overheid betaalt. We gaan ervanuit dat deze impact uitgebreid geanalyseerd wordt door ouderorganisaties en lichten alleen de neveneffecten op houders eruit:

- Elke drie maanden moeten ouders aantonen dat zij nog steeds aan de voorwaarden voldoen. Mogelijk zorgt deze 3-maandelijks toets ervoor dat kinderen tijdelijk wel, vervolgens niet en daarna weer wel naar de opvang gaan. Dit is onwenselijk voor het kind en de continuïteit op de groep.
- Ouders weten op zijn vroegst 2,5 maand voor de start op de kinderopvang of er een recht op VKO is. Dat levert stress op voor ouders maar ook voor de KOO/GOB levert dit ingewikkelde situaties op – lastminute de plaatsen opvullen. We onderschrijven dan ook de oplossingsrichting uit de impactanalyse, om de aanvraag van de kinderopvangorganisatie in behandeling te nemen zodra de aanvraag binnenkomt, en vervolgens mee te nemen in de driemaandelijks toetsing.
- De KOO/GOB zullen hier in hun klantcontacten zeker rekening mee dienen te houden en veel meer contact met ouders moeten en willen houden. Het levert een andere dynamiek op wachtlijstbeheer en daarmee ook een risico op keuzes om zekere klanten voor te laten gaan op onzekere klanten.

Conclusie

Terug naar de tekentafel. Deze impactanalyse bevestigt dat er teveel complexiteit is toegevoegd en dat dit de pluriformiteit in de sector bedreigt. Dat gaat ten koste van de autonomie en belastbaarheid van de pedagogisch professional én de houder. Deze stelselherziening heeft een transitiefase nodig, waarbij congruentie met andere regelingen en de wederzijdse impact tussen direct betrokken actoren zorgvuldig moet worden doorgeredeneerd. Het langdurig voorspelde personeelstekort maakt de basis wankel en moet dus serieus worden genomen. We kunnen het maar één keer goed doen zei de minister. En zo is het.

Bijlage 5d Reflectie BMK



Reflectie op de impactanalyse, BMK

13 mei 2023

Vanuit de maatschappelijke kinderopvang pleiten we voor een samenleving waarin alle kinderen toegang hebben tot kinderopvang, onafhankelijk van het inkomen en wel of geen werk van ouders. Kinderopvang is in de eerste plaats waardevol voor een kansrijke ontwikkeling van kinderen, voor een samenleving waarin kinderen van jongs af aan leren samen leven en samen opgroeien. Goede kinderopvang is daarnaast voorwaardelijk om op een ontspannen manier werk/privé en zorg te combineren en draagt bij aan een oplossing voor de tekorten op de arbeidsmarkt, omdat het werk van één professional in de kinderopvang, ervoor zorgt dat 11 ouders de mogelijkheid krijgen om (meer) te kunnen werken of mantelzorg te verlenen en een gezonde balans tussen werk en zorg te vinden. Wij waarderen de constructieve samenwerking in de Greenfield sessies, steunen het stelselontwerp met de volgende reflectie:

Een brede maatschappelijke beweging zegt: “fix het systeem; het kan anders en beter”.

In [‘Een sterke basis door een krachtige samenwerking’](#)ⁱ pleiten wij samen met VNG, PO-, VO- en MBO-raad voor een versterking van de pedagogische basis. Namens 40 maatschappelijke organisaties adviseren we in ons manifest: [“fix the system”](#). We zijn enthousiast over het stelselontwerp met rechtstreeks gefinancierde kinderopvang, inkomensonafhankelijk en zonder foutgevoelige complexe kinderopvangtoeslag. Wij vragen de politiek de keuze te maken dit stelselontwerp door te ontwikkelen, door kinderopvang voor alle kinderen toegankelijk te maken, zonder ouderbijdrage en zonder risico en gedoe voor ouders: net als het onderwijs. Met een realistisch tarief zodat de hoge kwaliteit geborgd is en een prijsplafond om de toegankelijkheid voor de lagere en middeninkomens zeker te stellen.

Ouders en kinderopvangorganisaties verwachten een stabiel en langdurig beleid van de overheid, zekerheid is nodig. Concreet pleiten wij voor vier aanvullingen op het voorliggende stelselontwerp:

1. Loslaten van de **arbeidseis**: zodat alle kinderen naar de kinderopvang kunnen. Dit draagt bij aan kansrijke ontwikkeling voor alle kinderen.ⁱⁱ Arbeidseis loslaten is ook de grootste wens vanuit de uitvoeringsorganisaties en ouders: het maakt de uitvoering vele malen eenvoudiger. Dit adviseren ook de topambtenaren van ABDTOPConsult in het advies [Verkenning potentiële uitvoerders kinderopvangstelsel](#)ⁱⁱⁱ “Kijk kritisch naar de kosten van de uitvoering van het beleid in verhouding tot de baten (zoals bij het innen van de eigen bijdrage en bij de arbeidseis zonder de koppeling met gewerkte uren (KGU), met alle uitzonderingsgronden en benodigde gegevensuitwisseling)”. Ook de Raad van State adviseert een zo eenvoudig mogelijk inrichten van wetgeving^{iv}.
2. Loslaten van de **ouderbijdrage van 4%**. De kosten en baten van de ouderbijdrage staan niet in verhouding. Ouders krijgen nog steeds een factuur, wat vooral voor de lagere inkomens verhoudingsgewijs een groter deel van hun inkomen is dan hogere inkomens en hierdoor een drempel blijft voor het gebruik. De uitvoerder moet de ouderbijdragen controleren. Alle 3500 kinderopvangorganisaties moeten een debiteurenregistratie inrichten, er zijn vele afhankelijkheden, er moet gewacht worden op ouderbijdragen en gecontroleerd worden of deze wel betaald zijn. Kinderopvang moet stopgezet worden vanwege niet-betalen, terwijl dit juist voor kinderen uit gezinnen met veel geldzorgen, een stabiele basis kan zijn. Het is veel eenvoudiger als de kinderopvang gratis wordt gemaakt en net zo gefinancierd als het onderwijs, via DUO. Geen uurtarief, maar het aantal dagen keer het aantal kinderen waar contracten voor afgesloten zijn.

3. Een **realistisch tarief**, zodat kinderopvangorganisaties hoge kwaliteit kunnen bieden en verantwoord maatschappelijk rendement kan maken, dat 100% terug geïnvesteerd wordt in de kinderopvang en die nodig zijn voor innovatie en groei. Het huidige fiscaal maximum is te laag^v, wat een negatief effect heeft op de toegankelijkheid voor lage en de middeninkomens.
4. Wetenschappers bepleiten: *Het belang van kinderopvang vereist prijsregulering*^{vi}. Wij pleiten net als de [Rebel Group](#) en [Decisio](#) voor een **prijsplafond**, zodat ouders bovenop die maximale prijs geen extra bijdrage moeten betalen. Zonder prijsregulering stijgen de tarieven, wat negatieve effect heeft voor lage en de middeninkomens. Ervaringen in anderen landen laten zien dat prijsregulering goed samen gaat met keuzevrijheid en een snelle expansie van de sector. [SEO](#) laat zien dat de Private Equity (PE) ten opzichte van de non-profit, nu al hogere prijzen hanteert: (kinderdagverblijf € 0,70 per uur en op de BSO € 0,85 per uur duurder). Bovendien heeft PE 10% hoger personeelsverloop (25% tegenover 15% bij de maatschappelijke kinderopvang). De PE doet meer aan cherry-picking als het gaat om locaties: PE zit voor 40% in bovengemiddelde wijken en de non-profit voor 23% en hebben hogere leningen en zijn minder financieel gezond.

We moeten niet naïef zijn. Decisio benoemt in haar [onderzoek](#):

“Bij de reorganisatie die een overnemende partij oplegt kan een verschuiving naar andere marktsegmenten horen, bijvoorbeeld door klanten af te stoten waarop minder rendement wordt gemaakt. Daarmee blijven minder rendabele regio's over voor andere aanbieders. Dit is een vorm van cherry picking. Een andere vorm is het stopzetten van 'plusopvang'. Dergelijke keuzes voor een selectief aanbod impliceren een kwaliteitsverlaging op sectoraal niveau. In praktijk blijkt dat aan private equity-gelieerde partijen relatief vaker actief zijn in wijken met hogere inkomens. Kwaliteitsverlaging kan zich ook op het niveau van vestigingen voltrekken. Immers, een sterke focus op kostenreductie kan gepaard gaan met inleveren op kwaliteit.” “Aanbieders kunnen prijzen verhogen, waardoor toegankelijkheidsproblematiek voor lagere inkomens ontstaat. Doordat er meer geld in de sector zal omgaan, wordt deze aantrekkelijker voor spelers die vooral uit zijn op financieel gewin en minder oog hebben voor het publieke belang. Risico's op kwaliteitsuitholling en het onttrekken van financieel gewin kunnen daardoor toenemen. Leverage is een belangrijk onderdeel van de strategie van private-equity-spelers. De rentestand van de afgelopen jaren verschaft hen een krachtige wind in de rug, waardoor vreemd vermogen financiering een aantrekkelijke strategie was. Nu de rente oploopt kunnen partijen op een moment van renteherziening geconfronteerd worden met (aanzienlijk) hogere financieringskosten, die kunnen leiden tot liquiditeits- of zelfs solvabiliteitsproblemen.”

Schaf de arbeidseis stapsgewijs af vanaf 2025

BMK is teleurgesteld in het uitstel. Maar nu die keuze is gemaakt adviseren we: schaf de arbeidseis stapsgewijs af. Benut het uitstel door in 2025 de arbeidseis gedeeltelijk af te schaffen, eerst voor alle 2- en 3-jarige kinderen 2 dagen (4 dagdelen) per week. Bij de invoering van het nieuwe stelsel, kan de leeftijdsgroep worden uitgebreid. Biedt dan alle kinderen van 0-12 jaar, twee dagen (of vier dagdelen) dagopvang per week, en twee dagen BSO toegang. Voor deze dagen hoeft de uitvoerder dus geen arbeidseis te checken, dit maakt het stelsel véél eenvoudiger voor ouders, organisaties en uitvoerder. Werkende ouders moeten voor de 3^e, 4^e en 5^e dag nog wel aantonen dat ze werken. De marginale druk neemt af en meer werken, gaat meer lonen. Door deze combinatie kan vanaf 2025 ieder kind met een goede start op school beginnen en krijgt ieder kind daarna de kans op brede talentontwikkeling bij de BSO en kunnen kinderopvang en onderwijs samen een rijke ontwikkeldag voor ieder kind bieden. Het aantal dagen recht op toegang, kan vervolgens jaarlijks groeien naar 3 dagen, 4 dagen, 5 dagen voor ieder kind, waardoor een geleidelijke eerlijke groei kan plaatsvinden. Zo houd je druk op het wéérkelijk realiseren van een basisvoorziening, voor ieder kind. En komt van uitstel geen afstel.

Vooruitgang met nieuwe stelsel

Essentieel is het beëindigen van de complexe en foutgevoelige kinderopvangtoeslag via ouders. Het nieuwe stelsel vervangt dit door de rechtstreekse financiering van kinderopvangorganisaties en dit is een grote vooruitgang. We gaan van fiscale vergoeding via de ouders, naar directe financiering van aanbieders. De minister zegt hierover terecht: “we gaan niet terug naar de tekentafel!”^{vii viii}. Er is een goede balans gevonden in het stelsel voor vereenvoudiging, door uitsluitend uit te gaan van het ouderbegrip en het partnerbegrip in dit kader geen rol meer te laten spelen. Het biedt veel minder risico voor ouders en voldoende zekerheid voor kinderopvangorganisaties. Verbetering is nog verder mogelijk door de arbeidseis af te schaffen en niet iedere drie maanden te controleren.

Daarnaast stellen wij voor om andere partijen de mogelijkheid te geven de ouderbijdrage van 4% over te nemen, zonder daarmee (zoals nu) de volle 100% te hoeven betalen. Denk aan gemeenten die de bijdrage kunnen betalen voor gezinnen en kinderen die echt kinderopvang nodig hebben of aan werkgevers die dit als arbeidsvoorwaarde willen bieden. Wij vinden het hiernaast logisch dat de Wet normering topinkomens van toepassing wordt op de gehele sector (alle rechtsvormen, niet alleen stichtingen).

De impactanalyse besteedt aandacht aan de impact op kleine organisaties. Kleine organisaties moeten worden geholpen bij de implementatie van dit nieuwe stelsel. Het grootste gedeelte van de capaciteit binnen de kinderopvang wordt gerealiseerd door middelgrote en grote houders. Cruciaal voor alle organisaties en voor verantwoording van doelmatige besteding van overheidsmiddelen, is goedwerkende uniforme software, leveranciers moeten tijdig betrokken worden. Er moet zoveel mogelijk M2M gewerkt worden. We pleiten voor een projectstructuur waarin uitvoerder en softwareleveranciers samen met het ministerie en toezichthouders en met betrokkenheid vanuit ouders en kinderopvangorganisaties, het ICT-stelsel vormgeven. De ouderbijdrage zouden wij liever afschaffen, maar zolang deze er nog is, zouden ouders dit aan de uitvoerder moeten betalen.

Risico's

Wij maken ons zorgen over de effecten van het nieuwe stelsel op de toegankelijkheid en kansengelijkheid door stijging van de (uur)prijzen. Om die reden pleiten we net als veel ambtelijke en wetenschappelijke rapporten voor prijsregulering. Ouders hebben een stevige positie, dat is naar ons idee goed geborgd. We zijn er geen voorstander van om de ouder de rol van marktmeester te laten vervullen: die taak ligt bij de overheid.

Het kabinet wijst op belangrijke aandachtspunten voor de uitvoerders “en verkent variaties waardoor gesignaleerde risico's teruggedrongen kunnen worden”. Wij geven u graag het volgende mee:

- Wij zijn het niet eens met de verkenning rondom “een stevigere invulling van de arbeidseis met een hogere drempel (ondergrens)”. Dit moeten we echt niet doen! Het nieuwe stelsel heeft 2 voordelen: geen afhankelijkheid meer van het inkomen en van het aantal uren dat wordt gewerkt. Een “stevigere invulling” van de arbeidseis is een stap terug en zou het stelsel weer veel complexer maken voor ouders en uitvoering. De koppeling gewerkte uren is om deze reden vanaf 1/1/2023 afgeschaft. De volgende stap is de arbeidseis volledig afschaffen in plaats van een stap terug zetten!
- Veel aandacht gaat uit naar de zogenaamde ‘no show’. Aanwezigheidsregistratie doen we al, is geen extra last en de gekozen oplossingsrichting van monitoring, zelfregulering en een ‘kan-bepaling’ of norm in de wet om excessen tegen te gaan, geeft vertrouwen en voldoende waarborgen.
- De inbedding van gemeentelijke regelingen, zoals de voorschoolse educatie, in het stelsel is nodig. Laat de arbeidseis vanaf 2025 deels vervallen, zodat alle 2/3 jarige peuters, toegang krijgen tot kinderopvang. Zo kunnen we van 342 gemeentelijke regelingen naar één regeling voor ouders en kinderopvangorganisaties. Zorg dat gemeenten de onderwijsachterstand (GOAB) gelden behouden zodat gemeenten extra kunnen blijven investeren voor doelgroeppeuters, daar waar kinderen dat nodig hebben. Met subsidies voor meer aandacht, kleinere groepen, extra niet-groepsgebonden uren voor overleg met ouders, onderwijs en zorg, extra monitoring en extra kwaliteit en opleiding.

Twee serieuze én haalbare opgaven

Personeelsuitdaging

Wij zien het als onze maatschappelijke opdracht om de personeelsuitdaging op te lossen. Er werken op dit moment 119 duizend collega's dagelijks met hart en ziel in de kinderopvang en we hebben op dit moment 6500 vacatures. In 2019 waren dit 3400 vacatures (in 2020 2350, in 2021 5350). Net als in andere sectoren loopt het aantal vacatures op, maar dit wijkt niet veel af van andere sectoren. In het onderwijs zijn er 13.200 vacatures op 268 duizend banen. Bij de politie zijn er 6800 vacatures op 63 duizend medewerkers. Welzijn en zorg: 1,4 miljoen werknemers, 67 duizend vacatures. De Rijksoverheid zelf telt 7.400 onvervulde vacatures op 110 duizend medewerkers. Gelukkig staan deze cijfers geen investeringen in onderwijs, veiligheid, zorg en overheidsdienstverlening in de weg. Waarom dan wel bij de kinderopvang?

Er zijn politieke keuzes nodig die echt verschil maken om het personeelstekort aan te pakken. Een actieplan om te zorgen voor meer waardering, perspectief en voldoende salaris. De sector heeft in een brief aan de minister [toegezegd](#) dat een verhoging van het tarief, één op één terechtkomt in een gewenste en benodigde salarisverhoging voor de pedagogisch professionals. De sector wil graag een aantrekkelijke werkomgeving met doorgroeimogelijkheden creëren door [combinatiebanen](#) met het onderwijs. Hier ligt een belangrijke sleutel voor het oplossen van de personeelskrapte; smiddags extra handen in de klas en na schooltijd de vertrouwde gezichten op de BSO, zie het filmpje: "[het kan wél](#)"! Er ligt heel veel potentieel in het aannemen van [groepshulpen](#), en het verhogen van de [deeltijdfactor](#). Van alle professionals bij kinderdagverblijven geeft 48% aan een halve tot een hele dag per week meer te willen werken. Bij de buitenschoolse opvang is dit zelfs 66%. Daar ligt dus een enorm potentieel.

Koersvast

Een koersvast perspectief op kinderopvang, maakt de branche veel aantrekkelijker voor personeel. Pedagogen willen graag zinvol werk doen en de ontwikkelingskansen van álle kinderen versterken. In een basisvoorziening die we als samenleving zo waarderen, die we publiek financieren (net als het onderwijs), onafhankelijk van de conjunctuur. Na de economische crisis hebben we in 3 jaar tijd helaas van 40.000 medewerkers afscheid moeten nemen, mensen die we nu weer hard nodig hebben voor de ingroei de komende 10 jaar! De kinderopvang sector heeft tussen 2007 en 2019 laten zien een substantiële groei op te kunnen vangen. Tussen 2007 en 2010 een groei van 37% KDV en 85% BSO in 3 jaar tijd. En vanaf 2015: 38% KDV en 48% BSO in 4 jaar tijd!

Carrièreperspectief

De grens met het onderwijs versmelt en dit is in het belang van kinderen en hun ouders, maar óók van belang voor de aantrekkingskracht en het carrièreperspectief voor professionals. In samenwerking tussen kinderopvang onderwijs en binnen integrale kindcentra, ontstaan tal van doorgroeimogelijkheden voor MBO 2 groepshulpen, MBO 3 pedagogisch medewerkers, MBO 4 gespecialiseerd PM'er, Associate Degree Pedagogisch Educatief Professional, HBO PABO, Universitaire Intern Begeleiders enz.

Huisvestingscapaciteit

Een deel van de oplossing ligt in het optimaler gebruikmaken van huidige locaties, bijvoorbeeld op woensdagen en vrijdagen en groepsruimtes die nu nog niet gebruiken worden. Een deel van de oplossing ligt in medegebruik van maatschappelijk vastgoed. Voor de jongere kinderen dichtbij of op school (tot 7 jaar) en op fietsafstand voor de oudere kinderen in op sportlocaties en in kantines, scouting, Natuur en Milieueducatie locaties, dansscholen, muziekscholen, zwembaden, techniek locaties enz. Zo maken we sport, cultuur, natuur toegankelijk voor ieder kind en wordt de talentontwikkeling optimaal gestimuleerd. Dat gunnen we toch ieder kind?

ⁱ Zie: <https://vng.nl/nieuws/naar-een-sterke-pedagogische-basis-voor-kinderen-en-jongeren>

ⁱⁱ Zie onder meer SER-advies *Gelijk goed van start* uit 2026 en SER-advies *Een kansrijke start voor alle kinderen* uit 2021

ⁱⁱⁱ ABDTOPConsult, *Verkenning potentiële uitvoerders kinderopvangstelsel – adviesrapport*, september 2022, pagina 40: "kijk kritisch naar kosten van de uitvoering van het beleid in verhouding tot de baten (zoals bij het innen van de eigen bijdrage en bij de arbeidseis zonder de koppeling met gewerkte uren (KGU), met alle uitzonderingsgronden en benodigde gegevensuitwisseling".

^{iv} *Pleidooi van de Raad van State*, d.d. 20 april 2023, bij de presentatie van het jaarverslag 2022:

<https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/@136903/raad-van-state-presenteert-jaarverslag/>

^v "In april 2022 was het percentage van het aantal uren dat is afgenomen tegen een tarief boven de maximum uurprijs: 70% in de kinderdagopvang 79% in de buitenschoolse opvang 36% in de gastouderopvang." Zie:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/06/29/antwoorden-vragen-schriftelijk-overleg-ontwerpbesluit-kinderopvangtoeslag-2023>. Pagina 3.

^{vi} Zie: <https://esb.nu/het-maatschappelijk-belang-van-kinderopvang-vereist-prijsregulering/>

^{vii} In het debat met de commissie SZW, d.d. 10 mei 2023

^{viii} <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/04/26/kamerbrief-voortgangsrapportage-herziening-financieringsstelsel-kinderopvang>