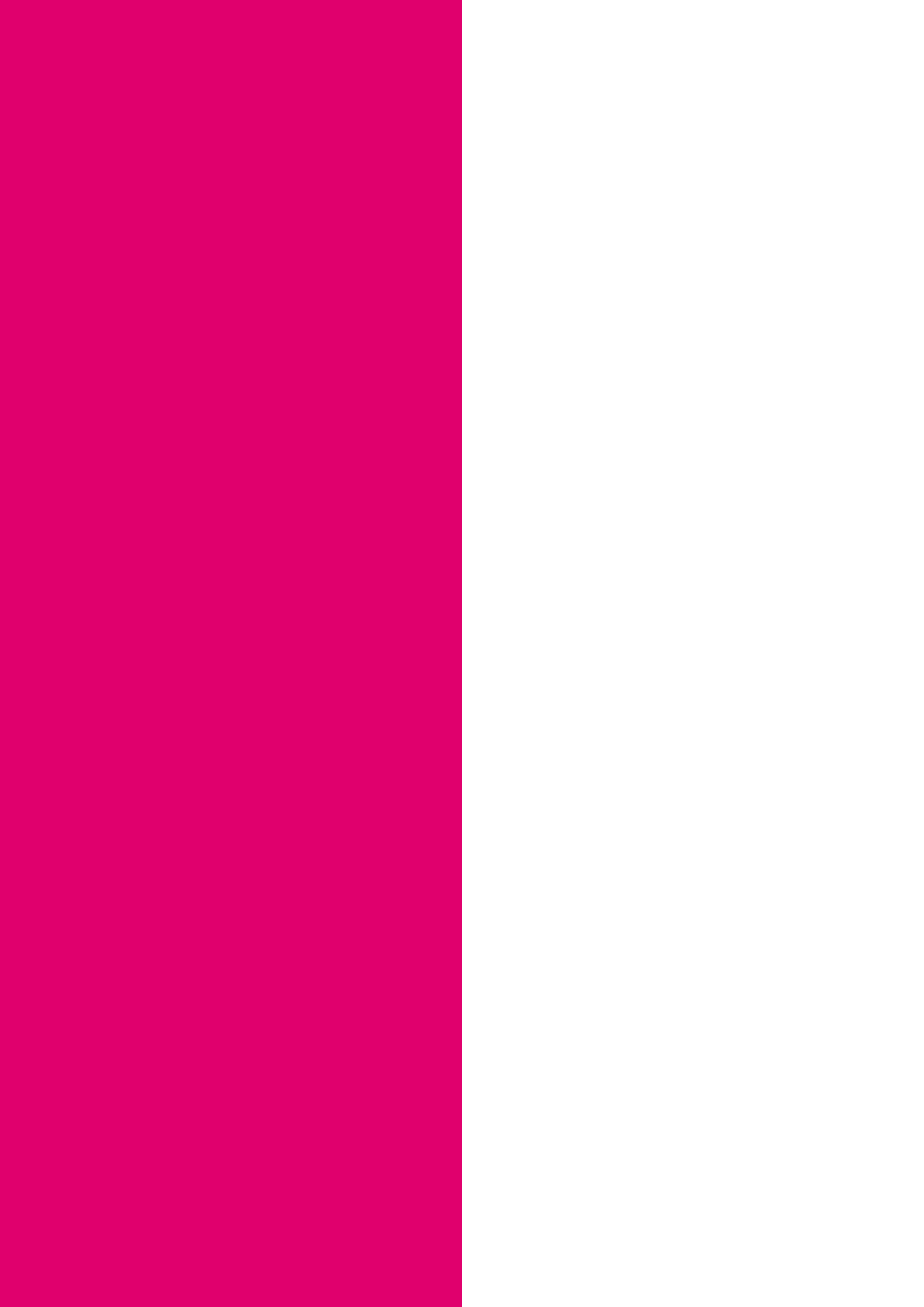




Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

# Eindrapport Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen

Een scenariostudie naar de  
vormgeving van voorzieningen  
voor gezinnen met kinderen van  
0 tot en met 12 jaar



# Inhoudsopgave

<b>0</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
	A. Algemeen	4
	B. Scenario's	4
	C. Afsluiting: mogelijke eerste stappen naar een nieuw stelsel	8
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>Afbakening</b>	<b>11</b>
<b>3</b>	<b>De scenario's</b>	<b>13</b>
	3.1 Algemeen	13
	3.2 Scenario 'Optimalisatie van het huidige stelsel'	15
	3.3 Scenario 'Eenvoudigere en betaalbare voorzieningen voor werkende ouders'	17
	3.4 Scenario 'Kindvoorzieningen voor alle gezinnen'	28
	3.5 Scenario 'Richting een integrale voorziening'	38
<b>4</b>	<b>Afsluiting: mogelijke eerste stappen naar een nieuw stelsel</b>	<b>47</b>
	Bijlage I: Afgevallene opties in de scenario's	49
	Bijlage II: Knelpunten die ouders ervaren	51
	Bijlage III: Reacties opgehaald in gesprekken met ouders	53
	Bijlage IV: Maatregelen ter optimalisatie binnen de huidige structuur	55
	Bijlage V: Lijst met gesproken (veld)partijen	65

# o Samenvatting

## A. Algemeen

De scenariostudie vormgeving kindvoorzieningen (SVK) werkt diverse scenario's uit voor het vormgeven van een toekomstig stelsel van kindvoorzieningen. Het doel hiervan is het (toekomstige) kabinet en (politieke) stakeholders handvatten te geven voor hun beleidsinzet. In de eerder gepubliceerde tussenrapportage zijn diverse bouwstenen gepresenteerd die inzicht geven in de te verwachten effecten van wijzigingen in het stelsel van kindvoorzieningen (verlof, kinderopvang en primair onderwijs).<sup>1</sup> De bouwstenen zijn in dit eindrapport gecombineerd tot vier scenario's. Deze scenario's schetsen een lange termijn beeld met een ingroeipad. Indien wenselijk is het mogelijk om een eerder punt in het ingroeipad als eindbeeld te kiezen.

De SVK gaat over de voorzieningen voor gezinnen met kinderen van 0 tot en met 12 jaar en heeft voornamelijk betrekking op verlof, kinderopvang en het primair onderwijs. Bij het vormgeven van de scenario's richt de SVK zich op de volgende drie doelen:

- het verhogen van de arbeidsparticipatie;
- het stimuleren van de ontwikkeling van het kind; en
- vereenvoudiging van het stelsel.

De keuzes die bij de vormgeving van de scenario's zijn gemaakt, zijn zoveel mogelijk gericht op het sturen op deze drie doelen. Hierbij is getracht de (on)mogelijkheden van een breed spectrum van denkrichtingen in kaart te brengen. Dit neemt niet weg dat er in het brede domein van de voorzieningen voor gezinnen met kinderen van 0 tot en met 12 jaar andere doelen (kunnen) worden nagestreefd en dat andere keuzes gemaakt kunnen worden.

De scenario's zijn ook voorzien van budgettaire dekking. Mogelijke bekostiging van wijzigingen in dit stelsel zijn zoveel mogelijk binnen het brede stelsel van kindvoorzieningen gezocht. Deze wijze van budgettaire invulling maakt dat op de gestelde doelen in dit rapport wordt ingeleverd en verwachte positieve effecten van de maatregelen (deels) teniet worden gedaan. Daarnaast zijn bij de arbeidsparticipatie-effecten eventuele 'norm-effecten' niet meegenomen. De budgettaire dekking zoals gesteld in dit rapport is tot slot een suggestie. Uiteraard zijn er ook mogelijkheden om de budgettaire dekking van de scenario's op een andere manier (buiten het stelsel van kindvoorzieningen) in te vullen en op die wijze meer positieve effecten te realiseren binnen het stelsel van kindvoorzieningen.

## B. Scenario's

De vier scenario's in dit eindrapport zijn een combinatie van verschillende wijzigingen in de voorzieningen verlof, kinderopvang en primair onderwijs. Deze combinaties van wijzigingen zijn soms wenselijk, soms noodzakelijk, en bieden mogelijkheden om tot een pakket aan maatregelen te komen en op die wijze te sturen op de beoogde doelen.

### *Scenario 'Optimalisatie van het huidige stelsel'*

Indien geen structuurwijzigingen in het stelsel van kindvoorzieningen wenselijk worden geacht, kan het huidige stelsel met gerichte verbeteringen worden geoptimaliseerd. Om binnen de huidige structuur handelingsperspectieven te bieden, zijn in dit scenario diverse maatregelen opgenomen die zich met beperkte budgettaire effecten richten op de doelen. Indien de maatregelen budgettaire effecten hebben is er voor gekozen om de maatregelen binnen de eigen regeling budgettair te dekken, waardoor er per saldo geen budgettaire gevolgen zijn. Bij deze maatregelen dienen de huidige situatie en recent doorgevoerde verbeteringen als uitgangspunt. Hierbij worden de huidige voordelen van het huidige stelsel van kindvoorzieningen – zoals de gerichtheid – (zoveel mogelijk) in stand gehouden.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken 2020, 31 322 nr. 417

Dit betekent ook dat eerder geconstateerde knelpunten grotendeels in stand blijven.<sup>2</sup> Zo blijft het stelsel bijvoorbeeld complex.

De verbeteringen lopen langs drie hoofdlijnen:

- Instrumentele verbeteringen in de kinderopvangtoeslag en het verlof voor ouders,
- Optimalisaties ten behoeve van de ontwikkeling van kinderen, en
- Versterken combinatie werken en zorgen.

Een toelichting van deze maatregelen is opgenomen in bijlage IV. De verwachte effecten van deze maatregelen op de gestelde doelen zijn zonder verdere investeringen naar verwachting beperkt.

**Tabel 1:** Effect van scenario 'Optimalisatie van het huidige stelsel'<sup>3</sup>

	Arbeidsparticipatie	Ontwikkeling kind	Vereenvoudiging	Budgettaire (struc. in miljarden)
<b>Maatregelen</b>	<b>0</b>	<b>0/+</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Budgettaire dekking	0	0	0	0
Totaal	0	0	0	0

#### Scenario 'Eenvoudigere en betaalbare voorzieningen voor werkende ouders'

Dit scenario richt zich met name op het vereenvoudigen en betaalbaar maken van voorzieningen voor werkende ouders. Dit wordt bereikt door het vereenvoudigen van de financieringssystematiek en voor werkende ouders een hoge inkomensafhankelijke vergoeding voor de kinderopvang in te stellen. Ouders waarvan een of beide partners niet werken komen net als in de huidige situatie niet onder dit stelsel te vallen.

#### Box 1: Overzicht maatregelen scenario 'Eenvoudigere en betaalbare voorzieningen voor werkende ouders'

- *Rechtstreekse financiering:* door de overheidsbijdrage rechtstreeks aan de kinderopvang uit te keren vervalt de kinderopvangtoeslag.
- *Inkomensafhankelijke bijdrage:* ouders betalen (tot aan de maximum uurprijs) een vaste eigen bijdrage van 4 procent van de kosten van kinderopvang. De overheidsbijdrage voor werkende ouders is inkomensafhankelijk en gaat omhoog naar 96 procent van de kosten van kinderopvang (tot aan de maximumprijs).
- *Verlof:* verlofregelingen rondom de geboorte en zorg voor het kind worden vereenvoudigd en de uitvoering van het geboorteverlof voor partners wordt in één hand gelegd (bij het UWV).

*Budgettaire dekking uit kindregelingen:* afschaffen van de inkomensafhankelijke combinatiekorting (1,5 miljard euro), verhogen werkgeversbijdrage (Aof-premie) aan de kinderopvang en verlof (0,6 miljard euro).

Met de maatregelen in dit scenario neemt de financiële toegankelijkheid van de kinderopvang toe, vermindert de financiële onzekerheid voor ouders en neemt de complexiteit voor ouders en uitvoerder af. Hiermee daalt het aantal terugvorderingen en nabetalingen fors. Door de hogere vergoeding vanuit de overheid heeft dit scenario een positief effect op het gebruik van de kinderopvang en de arbeidsparticipatie.

De voorzieningen zijn hierdoor wel minder financieel gericht en gaan gepaard met hogere overheidsuitgaven. De gekozen budgettaire dekking heeft een negatief effect op de arbeidsparticipatie. Tevens

<sup>2</sup> Een overzicht van de knelpunten is opgenomen in de tussenrapportage. Voor een meer diepgaande analyse van de knelpunten wordt verwezen naar de studies die ten grondslag liggen aan de SVK: het IBO Deeltijdwerk, het IBO Toeslagen en de BMH 'Kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen'.

<sup>3</sup> Toelichting tabel scores: + dit scenario heeft een positief effect op het gestelde doel, - deze variant heeft een negatief effect op het gestelde doel, o deze variant heeft geen effect op het gestelde doel, o/+ deze variant heeft een licht positief effect. -/o deze variant heeft een licht negatief effect. Het arbeidsparticipatie effecten is het effect op de werkgelegenheid in procent mutatie gewerkte uren. Dit is in de tabellen gevolgd. Hierbij is geen rekening met eventuele norm-effecten (dynamische effecten).

kan de hogere vergoeding een prijsopdrijvend effect hebben. Op basis van eerdere uitwerkingen lijkt een termijn van 3 á 4 jaar voor voorbereiding en implementatie van dit scenario mogelijk.

**Tabel 2:** Effect van scenario 'Eenvoudigere en betaalbare voorzieningen voor werkende ouders'

	Arbeidsparticipatie	Ontwikkeling kind	Vereenvoudiging	Budgettaire (struc. in miljarden)
<b>Maatregelen</b>	<b>+</b>	<b>0</b>	<b>0/+</b>	<b>2</b>
<b>Verlof</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0/+</b>	<b>0,1</b>
Budgettaire dekking	-	0	0/+	-2,1
Totaal	-	0	0/+	0

#### Scenario 'Kindvoorzieningen voor alle gezinnen'

Uitgangspunt voor dit scenario is dat het stelsel van kindvoorzieningen toegankelijk wordt voor alle gezinnen. Dit wordt bereikt door het invoeren van een algemeen toegangsrecht tot kinderopvang (inclusief buitenschoolse opvang), ook voor gezinnen met niet-werkende ouders. Hiermee krijgen alle kinderen toegang tot voorzieningen die bijdragen aan hun ontwikkeling, en worden alle ouders in staat gesteld gemakkelijk arbeid- en zorgtaken te kunnen combineren.

#### Box 2: Overzicht maatregelen scenario 'Kindvoorzieningen voor alle gezinnen'

- *Algemeen toegangsrecht:* invoeren van een algemeen toegangsrecht (geen plicht) van 4 dagen voor kinderen van 0 tot 4 jaar en 4 dagdelen voor kinderen van 4-12 jaar.
- *Vaste uurprijs:* kinderopvangorganisaties krijgen een vaste uurprijs per kind. Zij mogen geen additionele bijdrage vragen aan ouders.
- *Eén hoog kwaliteitsniveau:* er gaat één hoog kwaliteitsniveau gelden voor alle kinderopvangorganisaties en er komt een pedagogisch/didactisch kader voor kinderen van 0 tot en met 12 jaar.
- *Rechtstreekse financiering:* de kinderopvangtoeslag vervalt door de overheidsbijdrage rechtstreeks aan de kinderopvang uit te keren (conform het vorige scenario).
- *Vijf-gelijke-dagen model:* basisscholen worden verplicht om te werken volgens het vijf-gelijke-dagen-model.
- *Verlof:* het betalingspercentage van het betaald ouderschapsverlof wordt verhoogd van 50 procent naar 70 procent.

*Budgettaire dekking uit kindregelingen:* Afschaffen van de inkomensafhankelijke combinatiekorting (1,5 miljard euro), verlagen kinderbijslag (2,0 miljard euro), verhogen werkgeversbijdrage (Aof-premie) voor de kinderopvang en het verlof (2,0 miljard euro), en verhogen tarief inkomstenbelasting 2<sup>de</sup> schijf (0,2 miljard euro).

Door de gratis kinderopvang (inclusief buitenschoolse opvang) in dit scenario is de financiële toegankelijkheid van de kinderopvang voor alle gezinnen geborgd, neemt de arbeidsparticipatie van ouders toe en neemt de financiële onzekerheid van ouders af. Tevens neemt door het vervallen van voorwaarden aan de gratis kinderopvang in combinatie met de rechtstreekse financiering de complexiteit voor ouders en uitvoerder af. Terugvorderingen en nabetalings zijn in het eindstadium van dit scenario verdwenen.

Het gratis aanbod in combinatie met het verhogen en uniformeren van het kwaliteitsniveau voor alle kinderen versterkt de ontwikkeling van kinderen en bevordert de keuzevrijheid van ouders. Het gratis aanbod in combinatie met het vijf-gelijke-dagen model versterkt het aanbod van de buitenschoolse opvang, voor een uitdagender aanbod dat meer aansluit bij wensen en ontwikkeling van kinderen, wat mogelijk segregatie tegengaat. Met de verhoging van het betalingspercentage van het betaald ouderschapsverlof worden ouders gemakkelijker in staat gesteld meer tijd met hun kind door te brengen.

Het scenario maakt het stelsel minder financieel gericht. Het verliezen van de koppeling met werk van de kinderopvangtoeslag en een deel van de budgettaire dekking hebben een negatief effect op de arbeidsparticipatie. Door een korting op de onderwijsbesteding is er een licht negatief effect van de dekking op de ontwikkeling kind. Daarnaast is in dit scenario de kinderopvang gebonden aan de vaste uurprijs, wat impact heeft op de marktwerking in het stelsel. Tariefregulering is een extra uitvoeringstaak en als de tarieven niet goed gekozen worden, kan dit leiden tot overwinsten of juist tot aanbodverlies. Volledige uitwerking en ingroei van dit scenario duurt naar verwachting circa 8 tot 12 jaar.

**Tabel 3:** Effect van scenario 'Kindvoorzieningen voor alle gezinnen'

	Arbeidsparticipatie	Ontwikkeling kind	Vereenvoudiging	Budgettair (struc. in miljarden)
<b>Maatregelen</b>	+	+	+	<b>5,5</b>
<b>Verlof</b>	-	<b>0</b>	<b>0/+</b>	<b>0,2</b>
Budgettaire dekking	-	0	0/+	-5,7
Totaal	-	0/+	+	0

*Scenario 'Richting een integrale voorziening'*

Dit scenario richt zich op het eenvoudiger maken van de integratie van voorzieningen. Integrale voorzieningen bieden mogelijkheden om de ontwikkeling van kinderen te verbeteren doordat doorlopende ontwikkellijnen eenvoudiger kunnen worden vormgegeven. Daarnaast maken zij het gemakkelijker voor ouders om arbeid en zorg te combineren. De toegankelijkheid is in dit scenario voor alle gezinnen geborgd door een gratis aanbod.

**Box 3:** Overzicht maatregelen scenario 'Richting een integrale voorziening'

- *Richting integrale voorzieningen:* wettelijke mogelijkheid en ondersteuning voor scholen en kinderopvang om te integreren, waar mogelijk op één locatie. Deelname aan uren buiten de schooluren zijn daarbij vrijwillig. Voor de integrale voorzieningen geldt een winstverbod.
- *Algemeen toegangsrecht:* invoeren van een algemeen toegangsrecht (geen plicht) met vaste uurprijzen (conform het vorige scenario), uitgebouwd naar 5 dagen.
- *Overige voorzieningen:* losse kinderopvang (inclusief gastouderopvang) blijft mogelijk en is ook gratis binnen het toegangsrecht.
- *Verlof:* de vergoeding van het aanvullend geboorteverlof en betaald ouderschapsverlof stijgt naar 100 procent en de duur van het ouderschapsverlof wordt verlengd naar 15 weken.

Conform het vorige scenario:

- *Eén hoog kwaliteitsniveau:* er gaat één hoog kwaliteitsniveau gelden voor alle kinderopvangorganisaties en er komt een pedagogisch/didactisch kader voor kinderen van 0 tot en met 12 jaar.
- *Rechtstreekse financiering:* de kinderopvangtoeslag vervalt door de overheidsbijdrage rechtstreeks aan de kinderopvang uit te keren.
- *Vaste uurprijs:* kinderopvangorganisaties krijgen een vaste uurprijs per kind. Zij mogen geen additionele bijdrage vragen aan ouders.

*Budgettaire dekking uit kindregelingen:* Afschaffen van de inkomensafhankelijke combinatiekorting (1,5 miljard euro), verlagen kinderbijslag (2,0 miljard euro), verhogen werkgeversbijdrage (Aof-premie) aan de kinderopvang en verlof (3,8 miljard euro), verlagen lump sum (0,4 miljard euro) en verhogen toptarief inkomstenbelasting (0,2 miljard euro).

Verdergaande wettelijke mogelijkheden en ondersteuning voor het vormen van een integrale voorziening maken het eenvoudiger om deze te vormen. In een integrale voorziening is het eenvoudiger om succesvolle doorlopende leerlijnen en uitwisseling van personeel te organiseren. Dit heeft als doel de ontwikkeling van kinderen te stimuleren en maakt het voor gezinnen eenvoudiger om gebruik te maken van meerdere voorzieningen.

Om de vorming van de integrale voorzieningen te ondersteunen en de (financiële) toegankelijkheid van voorzieningen te borgen is in dit scenario (net als in het voorgaande) sprake van een algemeen toegangsrecht. Dit is in dit scenario verlengd tot vijf dagen en geldt ook voor schoolvakanties. Met dit toegangsrecht worden dezelfde effecten bereikt als in het voorgaande scenario. Door de uitbreiding van het toegangsrecht en het verlof wordt de combinatie van werken en zorgen nog sterker gestimuleerd, met naar verwachting meer positieve effecten op de arbeidsparticipatie van met name vrouwen.

Om de keuzevrijheid van gezinnen te bevorderen en diversiteit te behouden in het aanbod is de vorming van integrale voorzieningen niet dwingend en vallen ook losse kinderopvang en buitenschoolse opvang binnen het toegangsrecht. Hierdoor ontstaat een ‘hybride’ stelsel met een divers aanbod. Aandachtspunt is het behouden van een gelijk speelveld voor alle type voorzieningen.

De maatregelen in dit scenario maakt het stelsel (net als het voorgaande scenario) minder financieel gericht en ook hier nemen door de gekozen budgettaire dekking bestaande arbeidsparticipatieprikkels af. Net als in het voorgaande scenario heeft de vaste uurprijs impact op de marktwerking in het stelsel. Volledige uitwerking en ingroei van dit scenario duurt naar verwachting circa 8 tot 12 jaar. Het vormen van integrale voorzieningen op één locatie heeft langere tijd nodig, omdat veel gebouwen hier momenteel niet op zijn ingericht.

**Tabel 4:** Effect van scenario ‘Richting een integrale voorziening’

	Arbeidsparticipatie	Ontwikkeling kind	Vereenvoudiging	Budgettair (struc. in miljarden)
<b>Maatregelen</b>	+	+	+	<b>6,1</b>
<b>Verlof</b>	-	0/+	+	<b>1,8</b>
Budgettaire dekking	-	-/0	0/+	-7,9
Totaal	-	+	+	0

### C. Afsluiting: mogelijke eerste stappen naar een nieuw stelsel

De scenario's in deze studie kennen een langer ingroeipad dan één kabinetsperiode (op het scenario ‘Optimalisatie van het huidige stelsel’ na). Dit maakt dat de keuze voor een scenario voor de lange termijn is. Wel kent het ingroeipad van de scenario's een aantal overlappende elementen. Dit maakt dat een keuze voor een bepaald scenario niet uitsluit dat in een later stadium alsnog stappen naar een ander scenario mogelijk zijn.

In de scenario's zit een opbouw wat betreft de aanpassing van het stelsel. Het scenario ‘Optimalisatie van het huidige stelsel’ presenteert aanpassingen binnen de huidige structuur van het stelsel, terwijl het scenario ‘Richting een integrale voorziening’ een zeer grote aanpassing is van de huidige inrichting. Hoewel in deze studie een inschatting is gemaakt van de effecten, is het verstandig om in ogenschouw te houden dat hoe verdergaand het scenario is, hoe lastiger het is om de effecten goed te kunnen voorspellen. Hierbij is gegeven dat scenario ‘Kindvoorzieningen voor alle gezinnen’ en ‘Richting een integrale voorziening’ een forse impact hebben op het stelsel van kindvoorzieningen (met name de kinderopvang) en de prikkels in het stelsel sterk veranderen.

Gemeenschappelijke elementen in het ingroeipad van de geschetste scenario's zijn het verminderen van het aantal voorwaarden van de huidige kinderopvangtoeslag (inkomensafhankelijkheid en arbeidseis), en het vereenvoudigen van de organisatie van de financiering en het verlof voor ouders. Stappen op dit vlak zijn daarmee relevant, onafhankelijk van het scenario waar men uiteindelijk op koerst (behalve indien aan het huidige stelsel wordt vastgehouden) en vrijwel geheel door te voeren in één kabinetsperiode. In daaropvolgende kabinetsperiodes kan indien gewenst het toegangsrecht uitgewerkt en geïmplementeerd worden, eventueel in combinatie met het wettelijk borgen van de integrale voorziening. Gezinnen en de sector(en) hebben echter wel duidelijkheid nodig voor de langere termijn, zodat zij zich adequaat kunnen voorbereiden. Het nemen van eerste stappen neemt dus niet weg dat een heldere keuze voor de langere termijn nodig is.



# 1 Inleiding

De resultaten van de Brede Maatschappelijke Heroverweging (BMH) 'Kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen', het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Deeltijdwerk en IBO Toeslagen laten zien dat er ruimte voor verbetering is wat betreft de inrichting van onze kindvoorzieningen. Dit naar aanleiding van onder andere de resultaten in het primair onderwijs, de bestendigheid van de deeltijdcultuur, en het aantal terugvorderingen en nabetalings rondom de kinderopvangtoeslag. Het kabinet heeft als reactie hierop aangegeven in een scenariostudie uit te zoeken welke integrale mogelijkheden er zijn om hieraan tegemoet te komen.

In deze eindrapportage van de Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen (SVK) zijn de scenario's zoals geschetst in de tussenrapportage verder uitgewerkt.<sup>4</sup> In de tussenrapportage zijn losse wijzigingen in de voorzieningen voor gezinnen met jonge kinderen van 0 tot en met 12 jaar in de vorm van bouwstenen verkend. In deze eindrapportage zijn deze bouwstenen gecombineerd tot scenario's en verder uitgewerkt.

De scenario's schetsen een beeld over hoe de voorzieningen voor gezinnen met kinderen van 0 tot en met 12 jaar er in de toekomst uit kunnen zien en op welke wijze dit kan worden bereikt. Dit laat onverlet dat bepaalde stadia van het ingroeipad ook kunnen dienen als eindpunt. De scenario's geven het (toekomstige) kabinet en (politieke) stakeholders handvatten om de beleidsinzet te bepalen.

De uitwerking van de scenario's is gericht op drie primaire doelen:

- Het verhogen van de arbeidsparticipatie;
- Het stimuleren van de ontwikkeling van het kind;
- Vereenvoudiging van het stelsel.

Uit de voorgaande onderzoeken blijkt dat (integraal) meer bereiken op deze doelen scherpe keuzes vergt. Het huidige stelsel kent namelijk ook voordelen en het doorvoeren van wijzigingen is niet zonder gevolgen, zoals bijvoorbeeld een verlies aan efficiëntie. Daarbij zijn de positieve/negatieve effecten niet altijd bekend en/of pas op langere termijn zichtbaar.

De keuzes die bij de vormgeving van de scenario's zijn gemaakt, zijn zoveel mogelijk gericht op het integraal sturen op de drie doelen. Hierbij is getracht de (on)mogelijkheden van een breed spectrum van denkrichtingen in kaart te brengen, zie ook bijlage I voor de afgevalen opties inclusief argumentatie. Om dit brede spectrum te schetsen kennen de scenario's een verschil in accent, zonder daarbij de integraliteit van het beleid uit het oog te verliezen. Daarbij is ook de potentiële budgettaire dekking van een toekomstig stelsel meegenomen. De scenario's (inclusief de budgettaire dekking) dienen als schets om keuzes en toekomstig beleid te faciliteren. In deze studie wordt geen voorkeur uitgesproken voor een scenario.

Dit neemt niet weg dat er in het brede domein van de voorzieningen voor gezinnen met kinderen van 0 tot en met 12 jaar andere doelen (kunnen) worden nagestreefd en er andere keuzes gemaakt kunnen worden. Voor de budgettaire dekking van de scenario's is gezocht binnen het brede stelsel van voorzieningen voor ouders met kinderen. Deze budgettaire invulling maakt dat op de doelen die gerelateerd zijn aan die voorzieningen wordt ingeleverd. De voorgestelde dekking is echter een suggestie: bij de uiteindelijke keuze voor de beleidsinzet kunnen op het vlak van de budgettaire dekking andere keuzes gemaakt worden.

Om de scenario's zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij de praktijk en de stand van denken in het veld hebben diverse gesprekken plaatsgevonden met verschillende partijen (waaronder ouders, belangenorganisaties, gemeenten en onderzoekers) in het domein van kindvoorzieningen (zie bijlage V). Deze hebben bijgedragen aan het scherper krijgen van de knelpunten en dilemma's, en de wijze waarop het beleid hierop in kan spelen. Dit is een belangrijke bijdrage geweest voor het tot stand

---

<sup>4</sup> Kamerstukken 2020, 31 322 nr. 417

komen van deze studie. Via deze weg worden deze belanghebbenden dan ook zeer bedankt voor hun bijdrage.

*Leeswijzer*

In het volgende hoofdstuk volgt een toelichting op de afbakening van deze scenariostudie. Daarna worden in hoofdstuk 3 de scenario's toegelicht. In hoofdstuk 4 wordt afgesloten met het handelingsperspectief (eerste stappen) op korte(re) termijn richting een nieuw stelsel.

## 2 Afbakening

De scenario's in deze studie richten zich op de toekomstige vormgeving van het stelsel van voorzieningen voor gezinnen met kinderen van 0 tot en met 12 jaar. De scenario's verkennen de mogelijkheden en effecten van toekomstig beleid. Het doel hiervan is het (toekomstige) kabinet en (politieke) stakeholders handvatten te geven voor hun beleidsinzet.

Onder het stelsel van voorzieningen voor gezinnen met kinderen van 0 tot en met 12 jaar wordt in deze scenariostudie de samenhang van de volgende voorzieningen verstaan:

- Verlof voor ouders (zwangerschapsverlof, geboorteverlof, ouderschapsverlof, etc.);
- Het kinderopvangstelsel (kinderdagopvang, buitenschoolse opvang, gastouderopvang, voorschoolse educatie);
- Het primair onderwijs, inclusief vroegschoolse educatie.

Voor de budgettaire dekking van wijzigingen in dit stelsel worden gerelateerde voorzieningen in het brede stelsel van voorzieningen voor ouders met kinderen betrokken (dat wil zeggen: kind- en onderwijsregelingen zoals opgenomen in de begroting van de ministeries Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap). Deze worden aangevuld met dekkingsmaatregelen aan de lastenkant (zoals werkgeversbijdragen) en aanvullende middelen uit fiscale maatregelen (inkomensafhankelijke combinatiekorting). Uitgangspunt hierbij is dat besluitvorming plaatsvindt bij (achtereenvolgende) kabinetsformaties.

Bij de keuze voor de dekkingsmaatregelen is geprobeerd de inkomenseffecten zo veel mogelijk te verzachten en te beleggen bij de groepen die het meest baat hebben bij de impact van de scenario's. Verschuivingen tussen verschillende huishoudens is echter niet volledig te voorkomen. Waar deze afruil slechts ten dele is geslaagd, wordt daarvan melding gemaakt. De budgettaire dekking zoals gesteld in dit rapport is uiteraard een suggestie. Er zijn ook mogelijkheden om de budgettaire dekking van de scenario's op een andere manier (buiten het stelsel van kindvoorzieningen) in te vullen.

De uitwerking van de scenario's is gericht op drie primaire doelen:

- *Het verhogen van de arbeidsparticipatie*<sup>5</sup>: het stelsel van kindvoorzieningen (in combinatie met de sociale normen rondom het combineren van zorg voor kinderen en werken) heeft impact op de arbeidsparticipatie, de economische zelfstandigheid van met name vrouwen en de deeltijdfactor, en daarmee een direct effect op de economie en gendergelijkheid.
- *Het stimuleren van de ontwikkeling van het kind*: het stelsel van kindvoorzieningen heeft impact op de ontwikkeling en kansen van kinderen en daarmee op langere termijn het verdienvermogen van Nederland. Door te investeren in kinderen met een lagere sociaal economische status neemt daarnaast de kansengelijkheid toe.
- *Vereenvoudiging van het stelsel*: het verminderen van de complexiteit van het stelsel van kindvoorzieningen draagt bij aan het functioneren en de acceptatie ervan, zodat het stelsel optimaal wordt benut. Vereenvoudiging kan zich richten op verschillende knelpunten en verschillende stakeholders. Deze studie richt zich met name op het verminderen van de complexiteit en financiële onzekerheid voor gezinnen (bijvoorbeeld het terugdringen van terugvorderingen en nabetalings). Vereenvoudiging kan ook leiden tot minder uitvoeringslasten bij kinderopvangorganisaties en/of uitvoerder(s).

<sup>5</sup> De effecten van de scenario's op de arbeidsparticipatie zijn berekend door het Centraal Planbureau. In deze berekeningen zijn echter geen 'norm-effecten' meegenomen. Bijvoorbeeld een toename in het gebruik van opvang, omdat de sociale norm over kinderopvang is gewijzigd. Waar mogelijk is dit effect kwalitatief beschreven in dit rapport.

Deze doelen zijn een uitvloeisel van de rapporten, brieven en moties die ten grondslag liggen aan de SVK: het IBO Deeltijdwerk<sup>6</sup>, het IBO Toeslagen<sup>7</sup>, de BMH 'Kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen'<sup>8</sup> en de Groeibrief. Over de werking van het huidige beleid op de drie doelen verwijst de SVK naar deze rapporten. De SVK geeft geen gewicht aan deze doelen, maar de scenario's kennen wel een verschil in accent waar zij zich op richten.

Bij de invulling van de scenario's is naast deze beleidsdoelen ook gekozen om de keuzevrijheid voor gezinnen zoveel mogelijk in stand te houden. Zo worden kinderen en ouders niet verplicht deel te nemen aan bepaalde extra voorzieningen, maar wordt het gebruik ervan alleen verder gefaciliteerd.

Daarnaast is gekozen om de scenario's weer te geven als stip op de horizon. De scenario's zijn daarmee vergaand en niet op korte termijn te realiseren. Er is bij elk scenario een ingroeipad weergegeven, waarin beschreven staat welke maatregelen toewerken naar de genoemde stip op de horizon. Dit betekent niet dat het ingroeipad helemaal doorlopen moet worden. Er kan op enkele moment gekeken worden of verdere/andere stappen nodig of wenselijk zijn.

Tot slot heeft deze scenariostudie zich niet expliciet gericht op de informele kinderopvang (door bijvoorbeeld grootouders). Erkend wordt dat de informele opvang een belangrijke rol speelt in de opvang van kinderen ter ondersteuning van ouders. De informele opvang draagt bij aan de keuzes die ouders hebben bij de verdeling van zorg voor kinderen en werken. Wel kunnen de scenario's een impact hebben op de verhouding tussen formele en informele opvang.

---

<sup>6</sup> IBO Deeltijdwerk: De(eltijd) zal het leren, 2019.

<sup>7</sup> IBO Toeslagen. Eenvoud of maatwerk: alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel, 2020.

<sup>8</sup> Brede maatschappelijke heroverwegingen. Fundament op orde: kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen, 2020.

## 3 De scenario's

### 3.1 Algemeen

In de tussenrapportage zijn diverse bouwstenen gepresenteerd die inzicht geven in de verwachte effecten van wijzigingen in het stelsel van kindvoorzieningen. Combinaties van wijzigingen zijn soms wenselijk, soms noodzakelijk, en bieden mogelijkheden om tot een pakket aan maatregelen te komen en op die wijze integraal te sturen op de beoogde doelen. Om dit in beeld te brengen zijn in dit eindrapport vier scenario's in kaart gebracht. De scenario's schetsen een lange termijn eindbeeld. Er kan echter ook gekozen worden om bepaalde stadia van het ingroeipad als eindbeeld te hanteren.

In het scenario *'Optimalisatie huidige stelsel'* dienen de huidige situatie en recent doorgevoerde verbeteringen als uitgangspunt. Hierbij worden de voordelen van het huidige stelsel van kindvoorzieningen (zoveel mogelijk) in stand gelaten. Binnen dit scenario worden verbeteringen binnen het huidige stelsel met beperkte budgettaire effecten of gerichte ombuigingen gerealiseerd. Er is in dit scenario geen sprake van een integraal geheel, maar van een bundeling van losse maatregelen.

In het scenario *'Eenvoudigere en betaalbare voorzieningen voor werkende ouders'* is het voornaamste uitgangspunt om de financieringssystematiek van het stelsel te vereenvoudigen en de financiële toegankelijkheid van de kinderopvang te verbeteren. Dit om terugvorderingen en nabetalingen zo veel mogelijk te verminderen en het stelsel eenvoudiger te maken voor ouders, uitvoerders en kinderopvangorganisaties.

In het scenario *'Kindvoorzieningen voor alle gezinnen'* is het uitgangspunt dat het stelsel van kindvoorzieningen toegankelijk wordt voor alle gezinnen. Hiermee wordt beoogd dat alle kinderen toegang hebben tot de voorzieningen die bijdragen aan hun ontwikkeling, en dat daarmee alle ouders in staat worden gesteld gemakkelijk hun arbeid- en zorgtaken te kunnen combineren.

Ten slotte heeft het scenario *'Richting een integrale voorziening'* als uitgangspunt om de mogelijkheid te creëren integrale voorzieningen aan te bieden. Integrale voorzieningen bieden mogelijkheden om de toegankelijkheid voor alle gezinnen te borgen en het stelsel significant eenvoudiger te maken voor alle betrokkenen. Dit stimuleert daarmee de arbeidsparticipatie van ouders en de ontwikkeling van kinderen.

In de volgende paragrafen worden de scenario's geschetst door de volgende onderwerpen te beschrijven:

1. Toelichting: wat behelst het scenario;
2. Ingroeipad: welke stappen zijn nodig om tot het geschetste eindbeeld te komen;
3. Budgettaire: wat is het budgettaire effect van dit scenario en op welke manier kan dit budgettaire gedekt worden;
4. Verwachte effecten: hoe scoort het scenario op arbeidsparticipatie en de ontwikkeling van kinderen;
5. Burgerperspectief: wat voor impact heeft dit scenario op het leven van ouders<sup>9</sup>;
6. Uitvoering: wat voor impact heeft dit scenario op de publieke uitvoerder(s) en kinderopvangorganisaties?

De impact op de vereenvoudiging is een combinatie van het burgerperspectief en de impact op de uitvoering. Het eerste scenario wijkt af van deze indeling doordat hier sprake is van losse maatregelen. Een nadere toelichting van de losse maatregelen en de effecten daarvan zijn opgenomen in bijlage IV.

---

<sup>9</sup> Hierbij wordt ook aangesloten bij de inzichten uit het gedragsonderzoek wat is gedaan in het kader van de uitwerking van alternatieven voor het toeslagenstelsel.

### **Huidige knelpunten**

Het aantal medewerkers in de kinderopvang fluctueerde de afgelopen jaren sterk. De sector is erg conjunctuurgevoelig, mede door de wijze waarop deze gefinancierd wordt. Oorzaken voor de toenemende krapte van de afgelopen periode zijn volgens de sector de grote krimp van enkele jaren geleden (die samenhangt met een dalende vraag en gewijzigd overheidsbeleid voor de financiering).<sup>10</sup> De heftige schommeling versterkt de krapte in hoogconjunctuur. Medewerkers die de sector hebben verlaten komen beperkt terug als de vraag hersteld en de sector kent een hoge baanonzekerheid, wat de instroom van nieuwe medewerkers negatief beïnvloedt.

Een andere oorzaak voor de krapte in de kinderopvang waar de sector op wijst, is de kleine contracten van enkele arbeidsdagen per week. Doordat de vraag naar kinderopvang zich concentreert op bepaalde dagen en in de buitenschoolse opvang op bepaalde momenten op de dag, zijn de contracten van het personeel vaak klein. Dit wordt ook als reden gezien dat de kinderopvang geen aantrekkelijke werkgever is.

### **Impact scenario's**

Het voor alle ouders gratis en toegankelijker maken van de kinderopvang heeft als verwacht effect dat de vraag naar kinderopvang stijgt. Er zal waarschijnlijk een verschuiving plaatsvinden van informele opvang (door bijvoorbeeld grootouders) naar formele opvang door professionele krachten. Om aan deze toenemende vraag te voldoen, zullen kinderopvangorganisaties meer personeel nodig hebben dan op dit moment beschikbaar is. Immers, er is momenteel al sprake van een krapte op de arbeidsmarkt van kinderopvang (en onderwijs-) personeel.

Om hieraan tegemoet te komen is gekozen voor een geleidelijk ingroeipad in de scenario's, waarbij de veranderingen niet ogenblikkelijk vergaande implicaties hebben voor de vraag naar personeel. Kinderopvangorganisaties hebben daarmee de tijd om te zoeken naar oplossingen en alternatieven voor de personeelstekorten in de wetenschap van het toekomstige pad en de daaraan gelieerde tarieven.

De toename in vraag naar kinderopvang zorgt er daarnaast ook voor dat het beroep als pedagogisch medewerker of kinderopvangleid(st)er mogelijk aantrekkelijker wordt. Door een grotere vraag bestaan er immers meer mogelijkheden om de contractduur uit te breiden van een (kleine) deeltijdbaan naar een voltijdsvaak. Ook zou verdergaande samenwerking met het primair onderwijs het mogelijk maken de gemiddelde contractduur uit te breiden.

Daarnaast zullen de hogere kwaliteitseisen gevolgen hebben voor de carrièremogelijkheden. Immers wordt een hogere kwaliteit mogelijk gemaakt met een hogere opleiding van het personeel. Aangezien dit wordt meegenomen in de nieuw te berekenen uurprijs, biedt dit mogelijkheden voor het huidige personeel om zich verder te ontwikkelen.

Tot slot heeft de wettelijke verankering van de integrale voorziening mogelijk impact op de arbeidsvoorwaarden die worden vastgelegd in een collectieve arbeidsovereenkomst (cao). Op dit moment kent zowel de sector kinderopvang als de sector primair onderwijs een eigen cao. In een integrale voorziening zullen de taken kinderopvang en primair onderwijs meer met elkaar verweven zijn, waardoor aanpassing van de huidige cao's en/of een nieuwe cao wenselijk is. Aanpassing van de cao's en/of vorming van een nieuwe cao is aan werknemers en werkgevers.

<sup>10</sup> Kinderopvang Werkt! (2019) Oorzaken van en oplossingen voor de krapte op de arbeidsmarkt in de kinderopvang.

## 3.2 Scenario 'Optimalisatie van het huidige stelsel'

### 3.2.1

#### Toelichting

In de tussenrapportage is geconcludeerd dat het huidige stelsel van kindvoorzieningen uitgebreid is en veel verschillende regels kent. Door deze vormgeving is het mogelijk om gericht beleid te voeren en met beschikbare middelen de verschillende doel(groepen) doelmatig te bereiken. Daarentegen maakt dit het huidige stelsel wel complex of wordt zo ervaren en concluderen verschillende rapporten dat verbeteringen nodig zijn om meer te bereiken op de gestelde doelen.

Indien geen structuurwijzigingen wenselijk worden geacht, kan het huidige stelsel verder worden geoptimaliseerd met gerichte verbeteringen die impact hebben op de gestelde doelen. Diverse mogelijkheden daartoe zijn reeds opgenomen in de tussenrapportage van deze scenariostudie. Ook andere studies hebben maatregelen in kaart gebracht die de gestelde doelen uit deze scenariostudie raken. In het IBO Deeltijdwerk worden opties geschetst ter verbetering van de arbeidsparticipatie en in het IBO Toeslagen zijn mogelijkheden in kaart gebracht ter verbetering en vereenvoudiging van het toeslagenstelsel, waaronder de kinderopvangtoeslag. De BMH 'Kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen' richt zich op maatregelen ter verbetering van de ontwikkeling van kinderen.

Om ook binnen de huidige structuur van het stelsel handelingsperspectief te bieden, zijn in deze scenariostudie een aantal aanvullende mogelijkheden verkend die bijdragen aan de gestelde doelen, waar mogelijk met beperkte budgettaire consequenties. Deze verbeteringen kunnen langs drie hoofdlijnen worden doorgevoerd in het huidige stelsel:

- a. Instrumentele verbeteringen in de kinderopvangtoeslag en het verlof voor ouders;
- b. Optimalisaties ten behoeve van de ontwikkeling van kinderen;
- c. Versterken combinatie werken en zorgen.

**Ad a.:** Verbeteringen langs deze lijn zien met name op instrumentele verbeteringen in de kinderopvangtoeslag en het verlof rondom de geboorte en zorg voor het kind. Hierbij valt te denken aan het verbeteren van de ontsluiting en aansluiting van informatie en stroomlijning van administratieve processen. Maatregelen die in dit kader in kaart zijn gebracht:

1. Vervolg 'Verbetertraject Kinderopvangtoeslag' (zie box 5);
2. Onderzoek herijking maximum uurprijs voor de kinderopvangtoeslag;
3. Vereenvoudiging van verlofregelingen rondom de geboorte en zorg voor het kind.

#### **Box 5:** Toelichting 'Verbetertraject kinderopvangtoeslag'<sup>11</sup>

Eind 2018 is het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, samen met de Belastingdienst gestart met het 'Verbetertraject Kinderopvangtoeslag'. De aanleiding hiervoor was de complexiteit van de systematiek en het grote aantal hoge terugvorderingen onder ouders. Het verbetertraject richt zich op het substantieel aanpakken van het aantal terugvorderingen door het verbeteren van de dienstverlening richting ouders. Het verbetertraject heeft een pakket aan verbeteringen uitgewerkt, die stapsgewijs in 2020 zijn geïmplementeerd. In de toekomst kan hier verder op worden ingezet (zie fiche 1 in bijlage IV).

**Ad b.:** De BMH 'Kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen' heeft in kaart gebracht dat een goede aansluiting tussen kinderopvang (inclusief buitenschoolse opvang) en primair onderwijs belangrijk is voor de ontwikkeling van kinderen. Hierbij aansluitend zijn in deze studie enkele opties verkend te weten:

4. Soepele overgang van kinderopvang naar de basisschool;
5. Verbeteren pedagogische aansluiting kinderopvang en primair onderwijs;
6. Extra uren voor de pedagogisch medewerkers voor voorbereiding en afstemming met onderwijs;

<sup>11</sup> Kamerstukken 2018/19, 31 322 nr. 379

7. Versterken rol van de buitenschoolse opvang door een verrijkt aanbod en een vijf-gelijke-dagen-model in het primair onderwijs te stimuleren.

**Ad c.:** Door mensen op de juiste wijze te informeren en te ondersteunen in de keuzes omtrent werken en zorgen voor kinderen en het gebruik van voorzieningen zoals kinderopvang, hebben zij beter zicht op de gevolgen van deze keuzes. Hier kunnen gerichte campagnes voor opgezet worden. Enkele suggesties hiertoe zijn opgenomen in het fiche genaamd:

8. Betere voorlichting en bewustwording over de combinatie van werken en zorgen.

Verdere toelichting van de maatregelen en de verwachte (budgettaire) effecten per maatregel zijn opgenomen in bijlage IV. In het scenario is er voor gekozen om de maatregelen binnen de eigen regeling budgettair te dekken, waardoor deze per saldo budgettair neutraal zijn vormgegeven.

**Tabel 5:** Verwachte effecten indien alle maatregelen worden ingevoerd

	Arbeidsparticipatie	Ontwikkeling kind	Vereenvoudiging	Budgettair (struc. in miljarden)
<b>Maatregelen</b>	<b>0</b>	<b>0/+</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Budgettaire dekking	0	0	0	0
Totaal	0	0	0	0

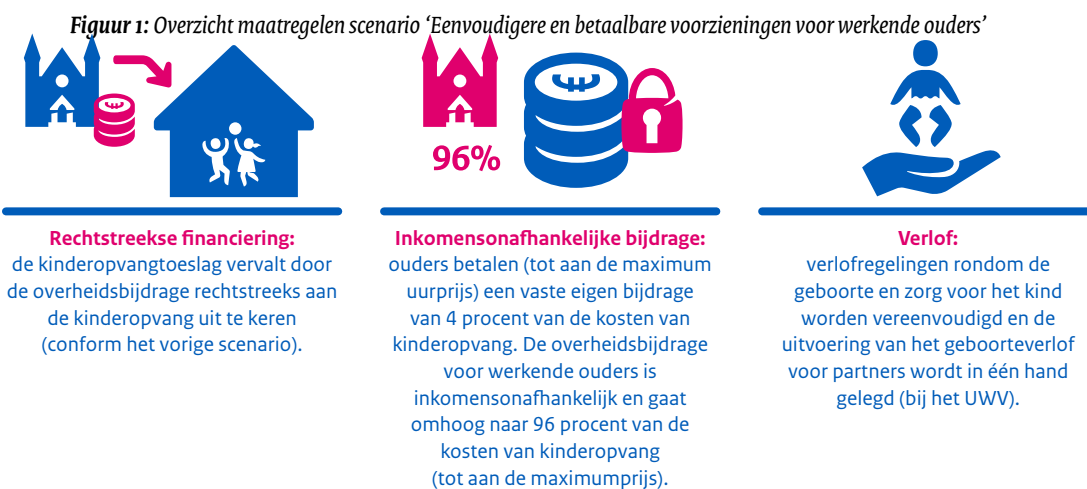
De verwachte effecten van deze maatregelen op de gestelde doelen zijn zonder verdere investeringen naar verwachting beperkt. Verdere investeringen, zoals geschetst onder b., in de aansluiting tussen kinderopvang en primair onderwijs kunnen positief zijn voor de ontwikkeling van kinderen, met name die met onderwijsachterstanden.

Voordeel van deze verbeteringen is dat de positieve elementen (met name de gerichtheid/efficiëntie) van het huidige stelsel in stand blijven. De andere kant is dat diverse knelpunten, zoals uiteengezet in de aangehaalde studies en de tussenrapportage van deze scenariostudie, in het huidige stelsel in stand blijven. Het stelsel blijft uitgebreid met veel verschillende regels en blijft daardoor complex of wordt zo ervaren.



### 3.3

## Scenario 'Eenvoudigere en betaalbare voorzieningen voor werkende ouders'



#### 3.3.1

##### Toelichting scenario

Dit scenario richt zich met name op het vereenvoudigen en betaalbaar maken van voorzieningen en het terugdringen van de financiële onzekerheid voor werkende ouders. Om dit te bereiken worden in dit scenario: a) de overheidsbijdrage (huidige kinderopvangtoeslag) rechtstreeks naar de kinderopvang overgemaakt (rechtstreekse financiering), b) de financiële toegankelijkheid van kinderopvang voor werkende ouders geborgd door een hoge inkomensafhankelijke overheidsbijdrage (96 procent van de kosten van kinderopvang (tot aan de maximumprijs)) en c) de verlofregelingen rondom de geboorte en zorg voor het kind vereenvoudigd. De toename van de financiële zekerheid van ouders en afname van de complexiteit voor ouders en uitvoerder gaat in dit scenario ten koste van de financiële gerichtheid van de huidige kinderopvangtoeslag.

##### *Rechtstreekse financiering*

In de tussenrapportage zijn diverse mogelijkheden geschetst waarop de financieringsstromen kunnen lopen.<sup>12</sup> In dit scenario ontvangen de ouders geen kinderopvangtoeslag meer. De overheidsbijdrage (de huidige kinderopvangtoeslag) wordt door een uitvoerder rechtstreeks overgemaakt aan de kinderopvang. De ouders betalen de eigen bijdrage eveneens aan de overheid. Deze wordt tegelijk met de overheidsbijdrage overgemaakt aan de kinderopvang. Het betalen van de eigen bijdrage door de ouders is een voorwaarde om de overheidsbijdrage aan de kinderopvang uit te keren.

De opzet van de rechtstreekse financiering is vergelijkbaar met een eerder voorstel dat is verkend en voorbereid, de Wet nieuw financieringsstelsel kinderopvang (zie box 6). Hierbij werden echter afwijkende voorwaarden gesteld in vergelijking met dit scenario. In de Wet nieuw financieringsstelsel kinderopvang bleef de hoogte van de eigen bijdrage namelijk inkomensafhankelijk, zoals het geval bij de huidige kinderopvangtoeslag.

<sup>12</sup> Tussenrapportage SVK. Bouwsteen 2: Andere wijzen van financieren.

**Box 6: Wet nieuw financieringsstelsel kinderopvang<sup>13</sup>**

Het vorige en huidige kabinet hebben eerder de mogelijkheden voor een nieuw financieringsstelsel voor de kinderopvang verkend en voorbereid. In het wetsvoorstel werd de financiering van de kinderopvang rechtstreeks naar de kinderopvang overgemaakt, maar werden de arbeidsgerelateerde voorwaarden waaraan gezinnen moeten voldoen om in aanmerking te komen voor de kinderopvangtoeslag ongemoeid gelaten. Daarbij ging dit voorstel uit van vastgestelde inkomens 2 jaar ervoor (T-2 systematiek) en de feitelijke door de kinderopvang gefactureerde uren. Dit voorstel is in 2019 ingetrokken en in plaats daarvan is ingezet op verbeteringen binnen de kinderopvangtoeslag.

Om voor ouders overzicht te bieden over de gemaakte kosten, richt de uitvoerder een digitaal portaal in (en/of een app). Het doel van deze verandering is dat het voor ouders eenvoudig en inzichtelijk wordt wat hun netto kosten zijn voor de kinderopvang. Dit wordt gedaan door inzage te geven in de kosten van kinderopvang, de overheidsbijdrage en hun eigen bijdrage. Het digitaal portaal maakt het voor ouders eenvoudig om de gegevens van de opvang en hun eigen gegevens in te zien, te controleren, te wijzigen en de betaling te accorderen. Bij wijziging van de gegevens wordt de eigen bijdrage direct aangepast. De kinderopvang levert maandelijks hun gegevens bij de uitvoerder en krijgt inzicht in de status van de betalingen vanuit de uitvoerder. Voor de kinderopvang maakt dit het eenvoudig om hun diensten te factureren en overzicht te hebben over de te ontvangen en nog uitstaande betalingen.

In recente jaren zijn op dit vlak al stappen gemaakt als onderdeel van het ‘Verbetertraject kinderopvangtoeslag’ in de vorm van maandelijks gegevenslevering door de kinderopvang aan de Belastingdienst. Doordat in een systeem van rechtstreekse financiering met meer actuele informatie wordt gewerkt, is er minder kans op fouten. Dit leidt tot een afname van het aantal terugvorderingen en nabetalingen tussen ouders en overheid. Dit neemt echter niet weg dat verkeerd doorgegeven van informatie door ouders (bijvoorbeeld over het (aantal uren) werk) alsnog leidt tot terugvorderingen of nabetalingen.

**Figuur 2: Overzicht wijziging financieringsstromen**

**A. Huidige situatie**



**B. Rechtstreekse financiering**



\* aantal locaties van kinderopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang.

<sup>13</sup> Staatscourant 2018, 50013

Los van de financieringsstroom wijzigt de verantwoordelijkheidsverdeling over de gelden niet. Kinderopvangorganisaties blijven verantwoordelijk voor correcte facturering van de door hen geleverde diensten. Ouders blijven verantwoordelijk voor de controle en (opdracht tot) betaling. Bij het in gebreke blijven van ouders, bijvoorbeeld het nalaten van accorderen en/of betalen, ontvangt de kinderopvang een bericht van de uitvoerder en treedt een 'escalatieladder' in werking. Deze 'escalatieladder' bevat een protocol om betaling van de verstrekte diensten zo spoedig mogelijk te organiseren.

Het invoeren van de rechtstreekse financiering is geen eenvoudige exercitie en zonder aanvullende maatregelen geen vereenvoudiging voor alle partijen. De Raad van State adviseerde bij de Wet nieuw financieringsstelsel kinderopvang dan ook dat "Werkelijke reductie van complexiteit alleen kan worden bereikt als ingeleverd wordt op de uitgangspunten van inkomensafhankelijkheid en arbeidsparticipatie." Om de complexiteit voor ouders, kinderopvang en uitvoerder terug te dringen, is het noodzakelijk de voorwaarden voor de overheidsbijdrage te vereenvoudigen. In dit scenario vindt deze vereenvoudiging plaats door de overheidsbijdrage inkomensafhankelijk te maken.

#### *Inkomensafhankelijke overheidsbijdrage*

Er zijn verschillende voorwaarden verbonden aan het ontvangen van kinderopvangtoeslag en de hoogte daarvan, zoals het (aantal uren) werk, inkomen en de uurprijs van kinderopvang.<sup>14</sup> Het aantal voorwaarden maakt dat de overheidsbijdrage financieel gericht is en tegelijkertijd complex voor gezinnen en uitvoerder. Iedere voorwaarde leidt tot exponentieel extra handelingen van ouders en uitvoerder. Dit vergt extra inzet van ouders (doenvermogen), capaciteit van uitvoerders en verhoogt de kans op fouten in het proces. Daarmee leidt het tot terugvorderingen en nabetalingen. Dit geeft onzekerheid bij ouders over hun financiële positie.

Om de toegankelijkheid van kinderopvang te borgen en ouders meer zekerheid te geven over de kosten van kinderopvang en het aantal handelingen voor ouders en uitvoerder te verminderen wordt de overheidsbijdrage inkomensafhankelijk en verhoogd voor een deel van de huishoudens. In dit scenario worden de kosten van kinderopvang voor alle werkende ouders voor 96 procent vergoed tot aan de maximum uurprijs.

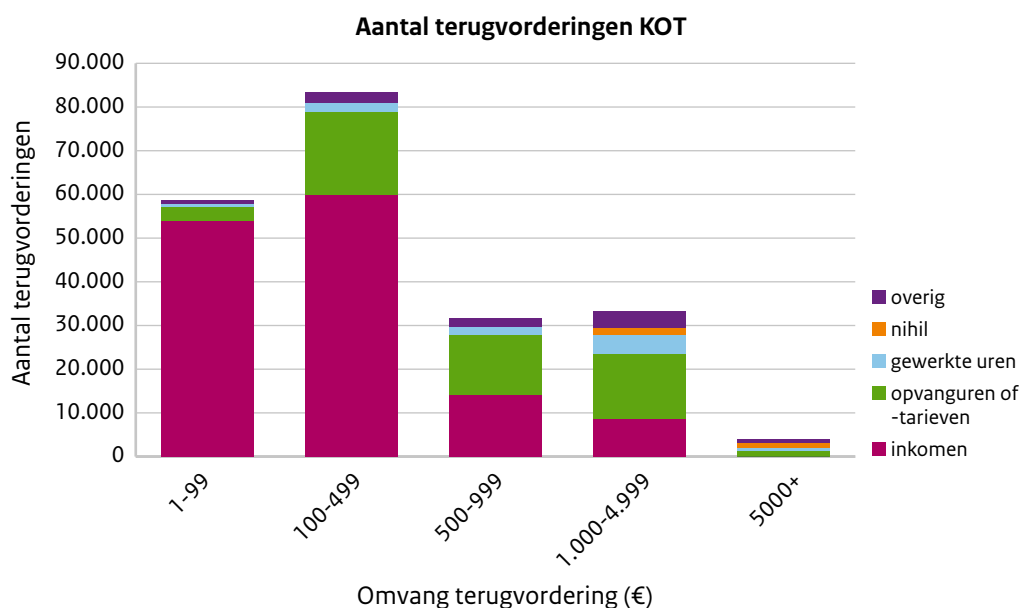
Het gekozen percentage sluit aan bij de huidige vergoeding voor de lagere inkomens en voorkomt dat de kinderopvang minder toegankelijk wordt voor de lagere inkomens. Met dit percentage blijft een beperkte prijsprikkel in stand, wat 'onnodige' afname tegengaat. Tevens lijkt een eigen bijdrage realistisch, omdat er thuis kosten wegvallen als kinderen op de opvang zitten (bijvoorbeeld luiers en eten). Bij een hoger vergoedingspercentage vallen deze prikkels weg en neemt de financiële gerichtheid verder af. Tevens ligt in dit scenario een vaste overheidsvergoeding per uur niet voor de hand, omdat tarieven per opvang verschillen. Dit scenario laat op deze wijze ruimte voor prijsconcurrentie in de kinderopvangsector.

Met een inkomensafhankelijke vergoeding vervallen de daarmee samenhangende handelingen van ouders en uitvoerder, bijvoorbeeld het doorgeven, wijzigen en controleren van het inkomen. Dit verbetert de financiële zekerheid van gezinnen (reduceert het aantal terugvorderingen en nabetalingen) en vermindert het aantal fouten. Dit maakt werken ook meer lonend voor de minstverdienende partner (veelal de moeder), door een afname van de marginale druk. Wel neemt door de inkomensafhankelijke bijdrage de financiële gerichtheid af: de hoogte van de vergoeding is niet meer naar draagkracht.

---

<sup>14</sup> In de tussenrapportage zijn deze nader toegelicht in bouwsteen 1: vereenvoudigen kinderopvangtoeslag.

Figuur 3: Overzicht reden en aantallen terugvorderingen<sup>15</sup>



Zoals zichtbaar in figuur 3 komen de meeste terugvorderingen en nabetalings in de kinderopvangtoeslag voort uit afwijkingen van het opgegeven en vastgestelde inkomen. De hoogte van de huidige kinderopvangtoeslag is onder andere afhankelijk van het inkomen van het gezin en het aantal kinderen dat naar de kinderopvang gaat (de zogenaamde 'tweede kind tabel'). Naarmate het inkomen toeneemt, neemt het deel dat publiek wordt vergoed (de kinderopvangtoeslag) af. Met name voor gezinnen met wisselende inkomens (bijvoorbeeld ouders die als zelfstandige werkzaam zijn of een flexibel arbeidscontract hebben), is het vaak lastig om vooraf een accurate inschatting te maken van het inkomen.

In dit scenario blijven de overige voorwaarden in stand: i) (aantal uren) arbeid, ii) aantal afgenomen uren bij de kinderopvang, en iii) uurprijs van de en soort kinderopvang. Vereenvoudiging van deze voorwaarden komen terug in de scenario's hierna. Overigens mag in dit scenario verwacht worden dat er door de rechtstreekse financiering en de daarmee samenhangende informatie-uitwisseling minder of geen afwijkingen meer bestaan tussen de kinderopvang en de publieke uitvoerder omtrent de uurprijs en het aantal uren opvang. Dit leidt dus tot minder terugvorderingen en nabetalings. De grotere nabetalings vloeien voort uit de arbeidsgerelateerde voorwaarden (arbeidseis en/of koppeling gewerkte uren) die vaak pas na afloop van een jaar worden geconstateerd. Deze terugvorderingen en nabetalings worden met dit scenario niet voorkomen.

#### Verlof

Voor het verlof in dit scenario wordt aangesloten bij de vereenvoudigingsmaatregelen zoals beschreven in fiche 3 in bijlage IV. Hierin zijn de verlofregelingen rondom de geboorte en zorg voor het kind vereenvoudigd. De daarin beschreven wijzigingen zijn als volgt:

- *Adoptie- en pleegzorgverlof*: het gelijktrekken van de verlofrechten voor adoptie- en pleegzorgverlof voor niet-verzekerde werknemers (dat wil zeggen huishoudelijke hulpen en directeur-grootaandeelhouders) en verzekerde werknemers. In het wetsvoorstel Betaald ouderschapsverlof is dit al geregeld. Niet-verzekerde werknemers hebben momenteel alleen nog geen recht op adoptie- en pleegzorgverlof.
- *Bevallingsverlof*: het gelijktrekken van de opnameperiode verlof voor flexibel bevallingsverlof (30 weken) aan die van het aanvullend geboorteverlof (26 weken), zodat er voor beide partners dezelfde periode geldt dat zij het verlof kunnen opnemen.
- *Geboorte- en ouderschapsverlof*: gelijktrekken aanvraagprocedure geboorte- en ouderschapsverlof. Nu wordt het geboorteverlof in één keer aangevraagd en dat kan voor- of achteraf. Ouderschapsverlof

<sup>15</sup> IBO Toeslagen, Deelonderzoek 1 (p. 46)

kan alleen achteraf worden aangevraagd en gespreid over drie keer. Het ligt voor de hand om geboorteverlof in lijn te brengen met de aanvraagprocedure van ouderschapsverlof, waarmee alleen achteraf aanvragen mogelijk is, en het maximum aantal aanvragen te verruimen naar twee. Ouderschapsverlof kent een langere opnameperiode waarmee het voor de hand ligt bij ouderschapsverlof drie mogelijkheden om aan te vragen te hanteren in plaats van twee.

Deze wijzigingen hebben beperkte beleidsmatige gevolgen en leiden tot vereenvoudiging van het verlofstelsel.

Aanvullend wordt in dit scenario de eerste week geboorteverlof voor de partner door het UWV doorbetaald met een uitkering van 100 procent (tot 100 procent maximum dagloon) en niet via de werkgever zoals dat nu het geval is. Hiermee wordt aangesloten bij de uitvoeringssystematiek van het aanvullend geboorteverlof waardoor het onderscheid verdwijnt.<sup>16</sup> Alle wijzigingen van het verlof vergen een wetswijziging.

#### *Overige*

In het huidige stelsel komen ouders die gebruik maken van gastouderopvang ook in aanmerking voor kinderopvangtoeslag. Hiermee wordt de keuzevrijheid van ouders bevorderd en worden ouders met afwijkende werktijden gefaciliteerd. In bepaalde gevallen kan het ook wenselijk zijn voor de ontwikkeling van het kind om naar de gastouderopvang te gaan. In dit scenario zal de financiering ook voor gastouders worden aangepast: de gastouderbureaus zullen conform de kinderopvang door een uitvoerder worden gefinancierd met een inkomensafhankelijke vergoeding.

De voorschoolse educatie voor kinderen met een (potentiële) onderwijsachterstand blijft in dit scenario een taak van de gemeenten. Gemeenten blijven verantwoordelijk voor de indicering, financiering en uitvoering van de voorschoolse educatie. Hetzelfde is van toepassing op de Sociaal Medische Indicatie ter ondersteuning van gezinnen die wegens bepaalde medische of sociale omstandigheden wel kinderopvang nodig hebben, maar tijdelijk niet kunnen voldoen aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een overheidsbijdrage. Dit biedt gemeenten mogelijkheden om deze instrumenten te combineren met overig gemeentelijk beleid.

### **3.3.2**

#### **Ingroeipad**

##### *Voorbereiding*

Om dit scenario in te voeren is een redelijke termijn nodig om wetswijzigingen voor te bereiden en parlementair te behandelen. Ook is er tijd nodig om de uitvoering van de rechtstreekse financiering voor te bereiden en uit te rollen bij de uitvoerder en kinderopvang. Daarnaast is er additionele inzet van middelen nodig om dit te bereiken. Met name het inrichten van de rechtstreekse financiering vergt investeringen in systemen van uitvoerder en kinderopvang. Op basis van de uitwerking van de Wet nieuw financieringsstelsel kinderopvang lijkt een termijn van 3 à 4 jaar voor voorbereiding en implementatie mogelijk.

##### *Tussenstappen*

In dit scenario zijn verschillende stappen te maken om tot het geschetste eindbeeld te komen. Bij de ingroei richting dit scenario kan ervoor worden gekozen om de inkomensafhankelijkheid eerder los te laten dan het invoeren van de rechtstreekse financiering.

In dit scenario is ervoor gekozen dit in één stap te doen. Alle inkomensgroepen ontvangen na één wijziging de uniforme overheidsbijdrage van 96 procent van de maximum uurprijs.<sup>17</sup> Dit verhoogt direct de financiële toegankelijkheid van de kinderopvang voor werkende ouders en reduceert direct

<sup>16</sup> Sinds 1 januari 2019 krijgen partners eenmaal het aantal werkuren per week aan geboorteverlof. Doorbetaling geschiedt door de werkgever. Per 1 juli 2020 kunnen partners daarnaast maximaal 5 keer het aantal werkuren per week aanvullend geboorteverlof opnemen. Tijdens dit aanvullend geboorteverlof krijgt de partner geen salaris, maar een uitkering van het UWV van 70 procent van het salaris.

<sup>17</sup> Wat de maximum uurprijs is, hangt af van het soort opvang. Zo is de maximum uurprijs voor de dagopvang (€8,17 in 2020) hoger dan de maximum uurprijs voor de buitenschoolse opvang (€7,02 in 2020). Voor de gastouderopvang geldt een maximum uurprijs van €6,27 in 2020.

de financiële onzekerheid voor (een deel van de) ouders en de complexiteit voor ouders en de uitvoerder. Het deel van de nabetalings en terugvorderingen dat met het inkomen samenhangt, vervalt daarmee.

Bij verhoging van de overheidsbijdrage zonder rechtstreekse financiering neemt wel de kans op hoge terugvorderingen toe. Dit wordt deels gemitigeerd door recente verbeteringen uit het 'Verbetertraject toeslagen'. Dit risico bestaat met name in situaties dat bij definitieve toekenning wordt vastgesteld dat ouders toch geen recht hebben op overheidsbijdrage, bijvoorbeeld omdat zij geen werk hadden. Door verhoging van de vergoedingspercentages moeten ze in dat geval hogere bedragen terug betalen.

Verwachting is dat door het hogere vergoedingspercentage er een toename is in het gebruik van de kinderopvang, zowel in aantallen kinderen als aantal uren dat kinderen naar de kinderopvang gaan. Verwachting is dat deze toename zich over de tijd zal spreiden. Hetzelfde geldt voor de kinderopvang, die tijd nodig heeft om hun aanbod uit te breiden.

### 3.3.3 Budgettair

In dit scenario stijgen de overheidsuitgaven met ongeveer 2,1 miljard euro. De kosten zitten in het verhogen en inkomensafhankelijk maken van de overheidsbijdrage voor de kinderopvang (circa 2,0 miljard euro).<sup>18</sup> Dit zijn additionele kosten bovenop de kosten van de huidige kinderopvangtoeslag van circa 3,3 miljard euro. Verder leidt het gelijktrekken van de aanvraagprocedure van geboorte- en ouderschapsverlof tot hogere overheidsuitgaven (circa 0,1 miljard euro).<sup>19</sup>

In dit scenario worden deze kosten budgettair gedekt door middel van het verhogen van lasten en het afschaffen van een fiscale tegemoetkoming. Hiervoor is gekozen voor: i) het afschaffen van de inkomensafhankelijke combinatiekorting (circa 1,5 miljard euro), ii) het verhogen van de werkgeversbijdrage aan de kinderopvang (circa 0,5 miljard euro) en iii) het verhogen van de werkgeversbijdrage voor het gelijktrekken van de aanvraagprocedure van geboorte- en ouderschapsverlof (circa 0,1 miljard euro).

De kosten worden met dit pakket verdeeld over werkende ouders en werkgevers. Door het afschaffen van de inkomensafhankelijke combinatiekorting richten de dekking zich op de hogere inkomens (daar waar ook de baten vallen) en wordt het stelsel van de inkomstenbelasting eenvoudiger. Het verhogen van de werkgeversbijdrage ligt voor de hand, omdat deze deels ook baat hebben bij het stelsel (meer aanbod van personeel) en in het huidige stelsel werkgevers ook deels bijdragen aan de kosten van kinderopvang en verlof.<sup>20</sup>

### 3.3.4 Verwachte effecten

**Tabel 6:** Verwachte effecten scenario 'Eenvoudigere en betaalbare voorzieningen voor werkende ouders'

	Arbeidsparticipatie	Ontwikkeling kind	Vereenvoudiging	Budgettair (struc. in miljarden)
<b>Maatregelen</b>	<b>+</b>	<b>0</b>	<b>0/+</b>	<b>2</b>
Verlof	0	0	0/+	0,1
Budgettaire dekking	-	0	0/+	-2,1
Totaal	-	0	0/+	0

#### Arbeidsparticipatie

De inkomensafhankelijke en hogere overheidsbijdrage in dit scenario heeft een positief effect op de arbeidsparticipatie. Als gevolg van het uniformeren van het vergoedingspercentage daalt de

<sup>18</sup> Waarvan direct effect circa 1,1 miljard euro en 0,9 miljard euro gedragseffect (meer gebruik van kinderopvang). Uitvoeringskosten dienen nader te worden bepaald. Zie ook onder het kopje 'uitvoering'.

<sup>19</sup> De verwachte implementatiekosten zijn naar inschatting circa 1 miljoen euro en de structurele uitvoeringskosten hiervan zijn eveneens naar verwachting circa 1 miljoen euro.

<sup>20</sup> De werkgeversbijdrage aan de kinderopvang is op dit moment opgenomen in een opslag (verhoging) op de werkgeversbijdrage aan het arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof-premie).

marginale druk<sup>21</sup> over het inkomen van ouders, waardoor het meer loont om meer te gaan werken. Het CPB berekent dit als een stijging van 0,2% extra gewerkte uren ten opzichte van het totaal.

Daarnaast kan het hoge vergoedingspercentage zorgen voor een normstellend effect. Voor sommige gezinnen kan het gebruik van opvang duur zijn of lijken, wat gebruik in de huidige situatie belemmert. Een hoog vergoedingspercentage kan dit beeld veranderen, wat het gebruik van kinderopvang kan doen toenemen met mogelijk een positief effect op de arbeidsparticipatie. Deze effecten laten zich echter lastig voorspellen.

Hiertegenover staat het effect van de gekozen dekkingsmaatregelen. De verlaging van de inkomensafhankelijke combinatiekorting heeft een negatief effect op de arbeidsparticipatie en verhoogt de marginale druk (met name voor inkomens tot circa 30.000 euro). De verlaging van de inkomensafhankelijke combinatiekorting heeft een vrij sterk effect, omdat deze gericht is op een groep die sterk reageert op financiële prikkels. Volgens het CPB komt dit neer op 0,4% minder gewerkte uren.

De combinatie van maatregelen in dit scenario maken per saldo dat het arbeidsparticipatie effect negatief is, namelijk 0,2% minder gewerkte uren.

#### *Ontwikkeling van kinderen*

In dit scenario nemen de kosten voor de kinderopvang sterk af voor gezinnen met werkende ouders, met name gezinnen met een midden of hoger huishoudinkomen die gebruik maken van kinderopvang. Tevens verminderen de financiële risico's en de complexiteit voor ouders. De verwachting is dat dit leidt tot een toename in het gebruik van de kinderopvang, zowel in uren als in aantallen kinderen. Een hoger gebruik van kinderopvang is met name voor kinderen uit huishoudens met een lagere sociaaleconomische status bevorderlijk voor de ontwikkeling van deze kinderen. Echter, dit scenario richt zich met name op werkende ouders, waardoor voor de groep niet-werkende ouders het gebruik van kinderopvang voor eigen rekening blijft.

De effecten op de ontwikkeling van kinderen hangen sterk samen met de geboden kwaliteit in de kinderopvang. In dit scenario zijn de huidige kwaliteitskaders aangehouden. De verwachting is daarom dat de additionele effecten op de ontwikkeling van kinderen beperkt zijn.

Mogelijk dat de gekozen dekking middels de inkomensafhankelijke combinatiekorting een negatief effect heeft op de thuissituatie, omdat gezinnen minder geld te besteden hebben. Dit kan een negatief effect hebben op de ontwikkeling van kinderen. Omdat de inkomensafhankelijke combinatiekorting achteraf verrekend wordt, is de verwachting dat dit effect echter beperkt tot niet aanwezig is.

#### *Inkomenseffecten*

De inkomensafhankelijke overheidsbijdrage aan de kinderopvang van 96 procent heeft met name voor de midden en hogere inkomens die gebruikmaken van kinderopvang een positief inkomenseffect. Voor de laagste inkomens heeft dit geen effect, want voor hen blijft het vergoedingspercentage gelijk. Wel kan de hoge vergoeding tot prijsstijgingen leiden (zie bij de hierna beschreven overige effecten). Eventuele prijsstijgingen boven de maximum uurprijs hebben negatieve inkomenseffecten.

Het gelijktrekken van de aanvraagprocedure van geboorte- en ouderschapsverlof en de overige vereenvoudigingen van verlof hebben beperkte beleidsmatige gevolgen en leiden tot vereenvoudiging van het verlofstelsel. Als de eerste week geboorteverlof door het UWV wordt uitgevoerd leidt dit wel tot een achteruitgang van werknemers met een inkomen boven het maximum dagloon.<sup>22</sup>

Hier staat tegenover dat de gekozen dekkingsmaatregelen een negatief effect hebben voor de midden en hogere inkomens door het afschaffen van de inkomensafhankelijke combinatiekorting.

<sup>21</sup> De marginale druk geeft aan in hoeverre de stijging van het bruto-inkomen niet resulteert in een hoger netto besteedbaar inkomen.

<sup>22</sup> Het huidige maximum dagloon is 222,78 euro (maximummaandloon is 4.845,47 euro)



#### *Overige effecten*

Tot aan de maximum uurprijs geldt het vergoedingspercentage van 96 procent. Hierdoor is de prijsprikkel voor (de meeste) ouders tot aan de maximum uurprijs beperkt. Dit betekent dat deze verhoging een prijsopdrijvend effect kan hebben op de uurtarieven van de kinderopvang. De verwachting is dat dit effect zich met name voordoet tot aan de maximum uurprijs, maar prijsstijgingen boven de maximum uurprijs zijn mogelijk. Deze zijn te verwachten in wijken waar gezinnen met midden en hogere inkomens meer aanwezig zijn. Dit is een risico voor de betaalbaarheid en toegankelijkheid, indien ook huishoudens met lagere inkomens gebruik willen maken van de kinderopvang op die locaties.

Deze effecten kunnen worden beperkt door het vergoedingspercentage lager vast te stellen. Een lager uniform vergoedingspercentage is mogelijk, maar dit heeft (grotere) negatieve effecten voor de laagste inkomensgroepen, tenzij deze groepen worden gecompenseerd. Generieke compensatie voor de lagere inkomensgroepen heeft een fors budgettair effect, omdat deze ook ten goede komt van mensen zonder kinderen. Dit is daarom niet meegenomen in dit scenario.

Een andere optie is om de uurprijzen wettelijk te maximeren, waardoor prijzen niet boven deze uurprijs uitkomen en eventuele prijsstijgingen wettelijk beperkt worden. Deze optie is niet opgenomen in dit scenario (wel in de hierna volgende scenario's), maar mocht het prijsopdrijvend effect van een relatief hoge overheidsbijdrage substantieel zijn en de toegankelijkheid van de kinderopvang in het geding komen, dan kan dit ook in dit scenario een oplossing zijn.

De verhoging van de overheidsbijdrage voor de kinderopvang betekent een verschuiving van een deel van de informele opvang (bijvoorbeeld familieleden of burens) naar de formele opvang. De omvang van dit effect is niet bekend en op dit moment niet in te schatten.

### **3-3-5**

#### **Burgerperspectief**

##### *Aansluiting wensen en voorkomen knelpunten*

De maatregelen in dit scenario richten zich met name op het overzichtelijker maken van het betalen van de kinderopvang en het afnemen van de financiële risico's voor ouders die met de kinderopvangtoeslag samenhangen. Daarnaast is de kinderopvang beter betaalbaar. Middels deze maatregelen worden betalingsproblemen voorkomen en neemt de kans op (problematische) schulden af.

Gesprekken met ouders (zie bijlage III) over dit scenario leren dat het merendeel van de ouders de maatregelen in dit scenario als een positieve ontwikkeling zien. In het huidige stelsel zijn voor ouders de (netto) kosten voor kinderopvang vaak niet transparant. Facturen vanuit de kinderopvang zijn voor sommige ouders onoverzichtelijk. Daarnaast wordt de huidige kinderopvangtoeslag ook vaak als een "black box" ervaren en is de samenhang met andere voorzieningen niet altijd inzichtelijk (bijvoorbeeld de inkomensafhankelijk combinatiekorting).

Omdat de maatregelen in dit scenario zich met name richten op de betaling van de kinderopvang wordt aan diverse overige wensen en ervaren knelpunten niet tegemoet gekomen (zie bijlage II). Dit zijn met name wensen/knelpunten die samenhangen met het aanbod en vormgeving van de voorzieningen kinderopvang en primair onderwijs en de samenloop daarvan. Het gaat hier om de openingstijden en flexibiliteit van de voorzieningen. Om hieraan tegemoet te komen dienen verdergaande stappen gezet te worden in het stelsel van kindvoorzieningen. Deze komen terug in de hierna volgende scenario's.

Door dit scenario neemt de betaalbaarheid van de kinderopvang voor veel gezinnen toe en worden ook de netto kosten eenvoudig inzichtelijk. Ouders betalen alleen de eigen bijdrage. Veel ouders zien de kinderopvang nog vaak als duur en dit is een reden voor met name vrouwen om minder uren te werken. Door een hoge inkomensafhankelijke vergoeding zijn de kosten niet meer een groot struikelpunt voor het gebruik van kinderopvang en helpt dit ouders in de combinatie van arbeid en zorg.



#### *Aansluiting gedragskenmerken en 'doenvermogen'*

In het IBO Toeslagen is aangegeven dat het huidige toeslagenstelsel een aantal elementen van het menselijk handelen (dat wil zeggen gedragskenmerken) de werking van het toeslagenstelsel beperken. Enkele gedragskenmerken die hierbij zijn benoemd: uitstelgedrag, belang van een standaard ('default'), verliesaversie, onzekerheidsaversie en procedurele rechtvaardigheid.<sup>23</sup> De maatregelen in dit scenario spelen positief in op deze gedragskenmerken.

Een deel van de onzekerheid over de kosten van kinderopvang wordt weggenomen door de inkomensonafhankelijke vergoeding. De terugvorderingen en nabetalingen die samenhangen met een wisselend inkomen behoren tot het verleden. Het door de uitvoerder aangeboden overzicht in het online portaal (en/of de app) vergroot daarnaast de transparantie en geeft inzicht in de kosten van kinderopvang. Toch blijft voor een deel van de ouders met een wisselende huishoudenssamenstelling of wijzigingen in de arbeidsrelaties (bijvoorbeeld zelfstandigen en werkloosheid) de onzekerheid in stand.

Het digitaal portaal reduceert het aantal handelingen van ouders met betrekking tot de financiële afhandeling en geeft controle over de betalingen richting de kinderopvang. In de gesprekken met ouders gaven zij aan dit belangrijk te vinden. Afhankelijk van de opzet van het digitaal portaal maakt deze het makkelijker voor ouders om wijzigingen in hun eigen situatie door te geven en deze direct te verwerken in de eigen bijdrage. Hiermee reduceert dit digitaal portaal ook eventueel uitstelgedrag van ouders. Wel blijft in dit stelsel de controle over de betalingen richting de kinderopvang bij de ouders. Ouders dienen de betaling te accorderen alvorens de uitvoerder de overheidsbijdrage aan de kinderopvang overmaakt.

De verantwoordelijkheid voor het correct doorgeven van informatie omtrent het (aantal uren) werk en de controle van het aantal afgenomen uren kinderopvang blijft bij de ouders liggen. Omissies op dit vlak kunnen leiden tot (grotere) terugvorderingen en nabetalingen. Voor ouders met wisselende omvang van het aantal werkuren (bijvoorbeeld voor ouders die als zelfstandige werkzaam zijn of een flexibel arbeidscontract hebben) blijft dit een punt van aandacht. Wel ontstaat hier meer ruimte door de aangekondigde uitbreiding van de koppeling gewerkte uren voor de buitenschoolse opvang van 70 procent naar 140 procent. Daarnaast geldt in het huidige stelsel dat bij baanverlies het recht op een overheidsbijdrage (de kinderopvangtoeslag) nog drie maanden doorloopt. Verwachting is dat het aantal terugvorderingen en nabetalingen afneemt door het overzicht van de uitvoerder en de maandelijkse controle en accordering door ouders.

De overige handelingen voor gezinnen omtrent keuze voor, het zoeken van en aanmelden bij een kinderopvang, blijven bij de ouders liggen. De selectie en toegang van voorschoolse educatie wordt, zoals nu, actief ondersteund door gemeenten.

### **3.3.6**

#### **Uitvoering**

##### *Uitvoeringsorganisatie*

Dit scenario vergt een investering van een uitvoerende organisatie. Hier is een redelijke termijn voor nodig om dit volledig op te zetten. Op basis van de uitwerking van de Wet nieuw financieringsstelsel kinderopvang lijkt een termijn van 3 à 4 jaar voor voorbereiding en implementatie mogelijk. Bij de uitwerking van dat voorstel waren de kosten voor implementatie bij de overheid op 45 miljoen euro geraamd.<sup>24</sup> Voor deze scenariostudie zijn deze kosten niet opnieuw in kaart gebracht.

In de uitwerking van de Wet nieuw financieringsstelsel kinderopvang waren de geraamde structurele uitvoeringskosten geraamd op 38 miljoen euro per jaar. De structurele uitvoeringskosten zijn als gevolg van de vereenvoudiging van het inkomenscriterium en het 'Verbetertraject kinderopvangtoeslag' naar verwachting lager. De uiteindelijke kosten zijn afhankelijk van de gekozen uitvoerder. Bij verdere uitwerking dienen aan de hand van een uitvoeringstoets deze kosten te worden bepaald. Naast kosten voor implementatie en structurele uitvoeringskosten bestaan er bij overstap,

<sup>23</sup> Het gevoel om eerlijk, gelijk en onbevooroordeeld behandeld te worden.

<sup>24</sup> In de memorie van toelichting van de Wet nieuw financieringsstelsel zijn de implementatie en uitvoeringskosten opgenomen (Staatscourant 2018, 50013). Hier lag destijds geen uitvoeringstoets aan ten grondslag.

ongeacht welke partij uitvoert, een periode twee systemen naast elkaar (afwikkeling nabetalings en terugvorderingen in de overgangsfase van naar verwachting tenminste 5 jaar). Ook dit leidt tot incidentele uitvoeringskosten.

Recente verbeteringen die zijn doorgevoerd in het kader van het 'Verbetertraject kinderopvangtoeslag' hebben een positieve impact op de organisatie van de rechtstreekse financiering. In dit traject zijn stappen gezet om verschillende databronnen op elkaar aan te laten sluiten, waaronder maandelijkse aanlevering van gegevens door de kinderopvang, en het verbeteren van de dienstverlening.

Daarnaast is de inkomensafhankelijke overheidsbijdrage een flinke vereenvoudiging voor een uitvoerende organisatie (nu de Belastingdienst). De handelingen (voorlichting, toelichting, controle, bezwaar/beroep, etc.) die samenhangen met een wijziging van het inkomen zullen op termijn geheel verdwijnen. De resterende voorwaarden, zoals het (aantal uren) werk en het aantal afgenomen uren kinderopvang, blijven in stand en vragen inspanningen van een uitvoerende organisatie. Naast voorlichting en toelichting (onder andere het beantwoorden van vragen van ouders) resteert de relatief arbeidsintensieve controle van deze voorwaarden.

Aandachtspunt voor een uitvoerder is altijd het risico op oneigenlijk gebruik en/of fraude. Oneigenlijk gebruik in deze context is dat middelen worden gebruikt voor andere zaken dan de dienst kinderopvang. Dat kan aan de orde zijn als achteraf blijkt dat ouders minder recht hebben dan waar ze oorspronkelijk op meenden te kunnen rekenen. Er is sprake van fraude indien de overheidsbijdrage wordt ontvangen terwijl de dienst kinderopvang niet is geleverd. In dit scenario neemt het risico op oneigenlijk gebruik af. Ouders hebben in dit scenario namelijk geen vrije beschikking meer over de overheidsbijdrage, waardoor het niet mogelijk is deze aan andere zaken uit te geven dan kinderopvang. Het risico op fraude blijft wel bestaan: ouders kunnen bewust verkeerde informatie verstrekken over hun (aantal uren) arbeid. Ook kunnen kinderopvangorganisaties en ouders over (teveel) gebruik samen afspraken maken (samenspannen). Adequate controle en handhaving op dit vlak blijft dan ook noodzakelijk.

In dit scenario blijft het gebruik van kinderopvang naar verwachting conjunctuurgevoelig. Dit heeft impact op de in te richten processen van de uitvoerder en de budgettaire omvang van de overheidsbijdrage. Deze schommelingen zijn op dit moment vaak budgettair in te passen binnen de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, omdat in hoogconjunctuur de overige uitgaven (bijvoorbeeld uitkeringen) vaak dalen.

Alle genoemde vereenvoudigingen omtrent het verloop vergen een wetswijziging. Daarnaast zullen de genoemde maatregelen geïmplementeerd moeten worden door het UWV die daarvoor een uitvoeringstoets moet uitvoeren. Verwacht wordt dat implementatie mogelijk is vanaf 2023.

#### *Kinderopvangorganisaties*

Wanneer de rechtstreekse financiering is ingesteld, vergt dit ook wijzigingen in de administratieve handelingen van de kinderopvang. De kinderopvang blijft verantwoordelijk voor een accurate facturering van het aantal afgenomen uren door gezinnen. Dit doet de kinderopvang niet meer richting de ouders, maar richting de uitvoerende organisatie. Laatstgenoemde maakt dit uniform inzichtelijk voor de ouders.

Voor een eenvoudige en gestroomlijnde facturering en afhandeling hiervan heeft de uitvoerende organisatie een digitaal portaal (en/of app) ingericht. De kinderopvang sluit de administratieve faciliteiten daarop aan. Hier heeft de kinderopvang in de afgelopen periode reeds stappen in gemaakt als onderdeel van het 'Verbetertraject kinderopvangtoeslag'. Een groot deel van de kinderopvang levert reeds maandelijks gegevens over het gebruik van de kinderopvang aan bij de Belastingdienst. Verdere uitbreiding daarvan lijkt mogelijk. Dit vergt wel verdere investeringen door de kinderopvang. Tegenover deze investeringen staan eenvoudigere inning van de facturen. Voor een klein deel van de kinderopvang blijft handmatige invoer in de systemen van de uitvoerder mogelijk.

In het geval van escalatie wordt het invorderings- en incassobeleid mogelijk ingewikkelder. In de 'escalatieladder' dienen in overleg met de sector nadere afspraken te worden gemaakt over de werkwijze op het moment dat ouders niet betalen (debiteurenbeleid).

Als gevolg van de inkomensafhankelijke vergoeding van 96 procent van de kosten is er naar verwachting een toename in de vraag naar kinderopvang. Naar verwachting past de kinderopvangsector zich aan op de gestegen vraag met additioneel aanbod. Hiervoor dient de capaciteit (geschikte locaties en personeel) in de sector uitgebreid te worden (zie ook box 4)

#### *Toezicht en handhaving*

Het toezicht en de handhaving wat betreft de kwaliteitseisen blijven in dit scenario hetzelfde als in het huidige stelsel. Het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang (inclusief gastouderopvang en voorschoolse educatie) wordt in opdracht van gemeenten uitgevoerd door de Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD'en) en handhaving is belegd bij de gemeenten. De Inspectie voor het Onderwijs is verantwoordelijk voor het interbestuurlijke toezicht op de taken van gemeenten.

Het toezicht op de bekostiging zal door de uitvoeringsorganisatie worden uitgevoerd.

## 3.4 Scenario 'Kindvoorzieningen voor alle gezinnen'

Figuur 4: Overzicht maatregelen scenario 'Kindvoorzieningen voor alle gezinnen'



### 3.4.1

#### Toelichting

Het uitgangspunt in dit scenario is dat de kindvoorzieningen toegankelijk worden voor alle gezinnen. Hiermee wordt beoogd dat alle gezinnen toegang hebben tot de voorzieningen die bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen en waardoor alle ouders arbeid en zorg kunnen combineren. Dit heeft als gevolg dat het systeem van toeslagen significant vereenvoudigd wordt. Dit komt doordat het huidige stelsel van kindvoorzieningen verschillende doelen, doelgroepen en voorwaarden heeft waaraan gezinnen moeten voldoen om in aanmerking te komen voor de voorzieningen. Ook kan voor sommige gezinnen het gebruik van opvang duur zijn of lijken, wat gebruik belemmert. Dit beïnvloedt de deelname van kinderen aan de voorzieningen en de deelname van ouders (vaak de moeder) aan de arbeidsmarkt.

Om het stelsel toegankelijker te maken en meer (financiële) zekerheid te bieden aan ouders, wordt in dit scenario uitgewerkt hoe een algemeen toegangsrecht kan worden vormgegeven.<sup>25</sup> Met een toegangsrecht vervallen de verschillende eisen voor de huidige kinderopvangtoeslag, wordt het systeem eenvoudiger te gebruiken en wordt de arbeidsparticipatie van ouders en de ontwikkeling van kinderen gestimuleerd.

#### Toegangsrecht

In dit scenario hebben alle gezinnen een toegangsrecht voor de kinderopvang en de buitenschoolse opvang. Dit toegangsrecht heeft in het eindstadium de omvang van 4 dagen kinderdagopvang (0 tot en met 4 jaar)<sup>26</sup> of 4 middagen buitenschoolse opvang (4 tot en met 12 jaar) en is gratis voor alle gezinnen met kinderen, los van inkomen of arbeidsstatus. Daarmee wordt het eenvoudiger voor ouders (nauwelijks terugvorderingen of nabetalingen meer), voor de uitvoerder en voor

<sup>25</sup> In de tussenrapportage waren mogelijkheden hiertoe in kaart gebracht in bouwsteen 3.

<sup>26</sup> Tot 4 jaar, omdat vrijwel alle kinderen vanaf hun 4<sup>e</sup> jaar naar school gaan. De leerplicht geldt pas vanaf 5 jaar. Er blijft financiering van 4 dagen mogelijk voor kinderen om ook hun 4<sup>e</sup> levensjaar nog op de kinderopvang door te brengen.

kinderopvangorganisaties. Ook tijdens schoolvakanties is er sprake van gratis opvang gelijk aan het aantal dagen toegangsrecht. Het is niet verplicht om deel te nemen aan deze uren opvang.

De tarieven voor de opvang worden door de overheid bepaald. De opvang ontvangt de vergoeding direct van de overheid via de publieke uitvoerder. De ouders controleren alleen nog het aantal afgenomen uren opvang. De publieke uitvoerder ontvangt van de kinderopvangorganisatie maandelijks een factuur voor de afgenomen uren. De uitvoerder stuurt vervolgens een bericht ter controle richting de ouders. De ouders controleren het aantal afgenomen uren. Uren opvang buiten het toegangsrecht worden niet vergoed. Om ouders eenvoudig en overzichtelijk inzicht te bieden in de gemaakte kinderopvangkosten, ontwikkelt de publieke uitvoerder een digitaal portaal (en een app). Hierin worden de gegevens van de opvang en het gebruik bijgehouden, en kunnen deze door ouders gewijzigd worden wanneer nodig.

#### *Vaste uurprijs*

Om de gratis uren kinderopvang in het toegangsrecht daadwerkelijk gratis te laten zijn en de toegankelijkheid te maximaliseren, is er volledige prijsregulering nodig. In het huidige stelsel bestaat er een maximum uurprijs waarover de kinderopvangtoeslag wordt vergoed. De kinderopvangorganisaties zijn vrij in het bepalen van hun tarief, ook om een hoger tarief te vragen dan de maximum uurprijs. Dit hogere tarief kan zijn voor extra diensten, hogere eisen dan de kwaliteitsstandaarden, of een hogere winstmarge.

Bij het nieuwe toegangsrecht is dat lastig: indien kinderopvangorganisaties een prijs vragen die hoger ligt dan de maximum uurprijs die de overheid vergoed, dan is de kinderopvang niet volledig gratis en zullen ouders nog een eigen bijdrage moeten betalen. Om de kinderopvang volledig gratis te maken wordt de kinderopvangsector in dit scenario via nieuwe wetgeving verplicht gesteld om geen aanvullende bijdrage te vragen bovenop de uurprijs die ze vergoed krijgen van de overheid.<sup>27</sup> Ook mogen ze geen vrijwillige bijdrage rekenen, zoals in het primair onderwijs wel is toegestaan.<sup>28</sup>

Om te zorgen dat er een redelijke kostendekkende uurprijs wordt vastgesteld, en er in elke regio voldoende aanbod mogelijk is, wordt de uurprijs vastgesteld door een onafhankelijke instantie. Kinderopvangorganisaties dienen hiervoor periodiek kostprijsgegevens aan te leveren aan de onafhankelijke instantie, zoals bijvoorbeeld ook gebeurt in de mondzorg. Tarieven kunnen bijvoorbeeld worden vastgesteld op basis van de historische kosten van alle aanbieders plus een redelijk rendement. Met deze vorm van tariefregulering kan de kinderopvang voor ouders gratis worden aangeboden en een (gereguleerde) markt met private organisaties behouden blijven, met de voordelen die daarbij horen (flexibel, innovatief en dienstverlenend).

Doordat kinderopvangorganisaties geen additionele bijdrage kunnen vragen, bestaat bij het vaststellen van de uurprijs een risico dat er een te lage prijs wordt vastgesteld of dat de prijs in de ogen van de kinderopvangorganisaties te laag is. Dit kan ertoe leiden dat kinderopvangorganisaties op zoek gaan naar andere manieren om toch meer opbrengst te kunnen genereren, bijvoorbeeld door andere producten aan te bieden of door middel van kruissubsidiëring<sup>29</sup>. Ook is het mogelijk dat bij een lage uurprijs kinderopvangorganisaties in bepaalde regio's geen tot te weinig kinderopvang zullen aanbieden, of dat wachtlijsten zullen toenemen en daarmee de toegankelijkheid alsnog in het geding komt. Dit risico is groter naarmate er grote regio-afhankelijke kostenverschillen zijn tussen aanbieders, bijvoorbeeld door verschillen in locatie- of personeelskosten. Ook kan de kwaliteit door te lage tarieven naar beneden worden bijgesteld, waardoor er verschraving optreedt. Doordat er hogere kwaliteitseisen zullen gaan gelden, lijkt dit laatste risico echter beperkt. Ten slotte bestaat er een risico dat de uurprijs te hoog wordt vastgesteld, waardoor er sprake is van een ondoelmatige besteding van publiek geld.

<sup>27</sup> Om de motivering voor overheidsregulering scherp te krijgen, is voorafgaand een onderzoek naar de marktomstandigheden, op het gebied van vraag, aanbod en externe factoren nodig.

<sup>28</sup> De gereguleerde uurprijs is het geldende tarief voor een basisaanbod kinderopvang. Er dient hierbij goed gekeken te worden welke diensten onder het tarief vallen. Naast het basisaanbod is het kinderopvangorganisaties toegestaan om aanvullende diensten aan te bieden anders dan kinderopvang (bijvoorbeeld strijkservice, kinderkapper, etc.). Hierop is geen gereguleerd tarief van toepassing.

<sup>29</sup> Het gebruiken van een ruime winstmarge op het ene product om de verkoopprijs voor een ander product lager te kunnen vaststellen.

Een alternatieve oplossing om het risico op te weinig aanbod in bepaalde regio's te verkleinen is om bij de gemeenten (of het Rijk) de taak neer te leggen om te voorzien in kinderopvang in het geval dat het aanbod niet in de markt tot stand komt. Eenzelfde taak is momenteel bij de gemeenten belegd als het gaat om het openbaar onderwijs: gemeenten hebben de wettelijke taak om te zorgen voor voldoende openbaar onderwijs. Dit alternatief is echter een vergaande operatie met majeure gevolgen voor de marktwerking binnen het stelsel.

#### *Kwaliteitsniveau*

Voor de uren binnen het toegangsrecht worden de kwaliteitseisen aangevuld met een aantal eisen gericht op de ontwikkeling van het kind, zodat alle kinderopvangorganisaties meer ontwikkelingsgericht gaan werken zoals nu al gebeurt in de voorschoolse educatie. Zo komt er in de opleidingen voor kinderopvangpersoneel standaard aandacht voor ontwikkelingsgericht werken in de kinderopvang, moeten kinderopvangorganisaties in hun beleidsplan opnemen hoe zij de ontwikkeling van kinderen stimuleren, volgen en evalueren, en krijgen pedagogisch medewerkers extra taakuren om dit ook daadwerkelijk uit te voeren. Hierdoor worden alle kinderen gestimuleerd in hun ontwikkeling: van kinderen met een risico op een onderwijsachterstand tot excellente kinderen.

Daarnaast worden kinderopvangorganisaties verplicht om te gaan werken met een pedagogisch/didactisch kader voor kinderen van 0 tot 12 jaar. Dit kader bestaat uit pedagogische doelen en educatieve ontwikkelgebieden, zoals ook is beschreven in het scenario 'Optimalisatie huidige stelsel'. Het kader wordt in dit scenario vormgegeven voor kinderen van 0 tot en met 12 jaar, en omvat de brede ontwikkeling van kinderen.

Dit heeft tot gevolg dat de voorschoolse educatie niet meer bestaat als aparte voorziening met extra kwaliteitseisen. Alle kinderen krijgen de aandacht en de begeleiding die zij nodig hebben en die bij hun past. Dit bevordert de keuzevrijheid van ouders en kan segregatie tegengaan.<sup>30</sup> Er blijft extra inzet van gemeenten mogelijk om ervoor te zorgen dat kinderen met een risico op een onderwijsachterstand een inhaalslag kunnen maken.

Ten slotte worden de stabiliteitseisen van de wet kinderopvang versoepeld voor kinderen van schoolgaande leeftijd, zodat voor het naschoolse aanbod de samenwerking met verschillende partijen binnen een gemeente/regio mogelijk is. Denk hierbij aan sportverenigingen, muziekscholen en welzijnsorganisaties. Dit maakt de inhoud van buitenschoolse opvang uitdagender en bevordert de diversiteit in het aanbod, zodat beter aangesloten kan worden bij de behoefte en de brede ontwikkeling van verschillende leeftijdscategorieën. Het eerder beschreven pedagogisch/didactische kader voor kinderen van 0 tot en met 12 jaar biedt tevens handvatten om in te zetten op deze brede ontwikkeling van kinderen.

#### *Vijf-gelijke-dagen-model*

In de huidige situatie bepalen basisscholen zelf de indeling en tijden van de schooldag. Scholen moeten zich wel houden aan de wettelijke verplichte onderwijstijd. In dit scenario gaat het primair onderwijs een vijf-gelijke-dagen-model hanteren. Dit houdt in dat alle basisscholen een schoolrooster hanteren van circa 08:30 tot 14:00 met een half uur pauze tussendoor. De vrije woensdag- of vrijdagmiddag die veel scholen nog hanteren vervalt daarmee, evenals de lange lunchpauzes. Dit versterkt de omvang van het aanbod van buitenschoolse opvang per dag en door de goede aansluiting met het primaire onderwijs kan het aanbod uitdagender worden vormgegeven. Voor de kinderen die naar de buitenschoolse opvang gaan, is dit goed voor hun ontwikkeling en mogelijk ook voor het tegengaan van segregatie. Ouders blijven vrij om hun kinderen na schooltijd op te halen.

#### *Verlof*

Om ouders gemakkelijker in staat te stellen meer tijd met hun jonge kind door te brengen en daarmee op den duur arbeid en zorg met elkaar te kunnen combineren, wordt het betalingspercentage ouderschapsverlof van 50 procent naar 70 procent verhoogd (tot aan het maximum dagloon) in lijn

<sup>30</sup> Doordat het toegangsrecht ook voor niet-werkenden toegankelijk is, stimuleert dit de deelname van lagere inkomensgroepen. Zie ook de CPB Policy Brief 'Kinderopvang en onderwijs'. Wel is het zo dat segregatie niet alleen met financiering wordt voorkomen ook niet monetaire factoren hebben invloed op segregatie (bijvoorbeeld de wijk waar men in woont).

met het betalingspercentage van het aanvullend geboorteverlof.<sup>31</sup> Hiermee wordt tevens een gelijkere verdeling van zorgtaken tussen ouders gestimuleerd, hetgeen van positieve invloed kan zijn op de arbeidsparticipatie van met name vrouwen, die hierdoor meer tijd overhouden voor betaalde arbeid.

In de evaluatie van de WIEG (geboorteverlof voor partners) wordt onder meer gekeken naar de toegankelijkheid en opname van geboorteverlof voor lagere inkomens. Indien uit de evaluatie blijkt dat het betalingspercentage van 70 procent drempels opwerpt voor de opname van verlof, kan overwogen worden om het betalingspercentage van aanvullende geboorteverlof (en eventueel ook ouderschapsverlof) te verhogen van 70 procent naar 100 procent. Uit de beschikbare literatuur valt vanuit dit hogere betalingsniveau een positief effect te verwachten op de opname van het verlof.

#### *Gastouderopvang*

De gastouderopvang blijft in dit scenario een rol houden voor gezinnen waarin de ouders afwijkende werktijden hebben en/of andere voorkeuren hebben. De financieringswijze van de gastouderopvang is gelijk aan die van de kinderdagopvang en buitenschoolse opvang en dus ook gratis voor 4 (mid) dagen (afhankelijk van de leeftijd van het kind). De gastouderopvang sluit zo veel mogelijk aan bij de nieuwe kwaliteitseisen van kinderopvang en de daaraan gerelateerde uurprijs. Ook in de gastouderopvang is meer aandacht voor ontwikkelingsgericht werken en het werken met een activiteitenprogramma met educatieve elementen, zoals voorlezen en begeleid spelen. De eisen voor de gastouderopvang met betrekking tot de groepsgrootte en de ruimtes zullen blijven verschillen van dagopvang en buitenschoolse opvang, omdat deze opvangvorm inherent anders is.

#### *Gelijk speelveld tussen school en kinderopvang*

Bij een toegangsrecht van 4 (mid)dagen kan het zijn dat het aantrekkelijker wordt voor scholen om ook (zelf) kinderopvang aan te gaan bieden. Dit omdat de vraag naar kinderopvang naar verwachting stijgt, het minder conjunctuurgevoelig wordt, en het aanbod meer ontwikkelingsgericht wordt (en daarmee meer past bij het aanbod van onderwijs). Het is bij dit scenario dan ook belangrijk om te zorgen voor een gelijk speelveld tussen scholen en kinderopvang. Bij de keuze voor dit scenario dient dit verder uitgewerkt te worden. Hierbij kan gedacht worden aan een rol voor gemeenten in het bewaken van een gelijk speelveld of het stellen van eisen aan de oprichting van een kinderopvangorganisatie.

#### *Overig*

Het vaststellen van een sociaal-medische indicatie (SMI) blijft alleen relevant voor de uren die buiten het toegangsrecht vallen. Dit blijft een taak van de gemeenten. Gemeenten blijven ook verantwoordelijk voor de toeleiding naar de kinderopvang (vooral wat betreft kinderen met een achterstand).

Een groot voordeel van het huidige stelsel is dat er in verschillende situaties maatwerk kan worden geboden. Het is belangrijk dat ook in dit scenario er aandacht blijft voor verschillen tussen kinderen en wensen van ouders.

### **3.4.2**

#### **Ingroeipad**

Dit scenario heeft een inlooptijd van circa 8 tot 12 jaar. Het invoeren van rechtstreekse financiering vergt investeringen in systemen van een uitvoerder en kinderopvangorganisaties, en een wettelijk traject van ongeveer 3 á 4 jaar. Hierbij kan er worden aangesloten bij scenario 'Eenvoudigere financiering' waarbij de financiering rechtsreeks en inkomensonafhankelijk plaatsvindt. Daarnaast is het logisch 4 tot 8 jaar in te ramen voor het aanpassen van de kinderopvangsector aan de te verwachten toename in de vraag naar hun diensten en het hogere kwaliteitsniveau. Dit is ook van belang in verband met de huidige personeelstekorten in de betreffende sectoren, zie box 4. Ook zal een deel van de scholen tijd nodig hebben om de overstap te maken naar het vijf-gelijke-dagen-model.

Ingroei van het aantal gratis dagdelen is nodig om absorptie van additionele kinderen bij de opvang te bereiken en de opvang de ruimte te geven om de organisatie om/op te zetten. Dit scenario vergoedt

<sup>31</sup> Met de Wet invoering betaald ouderschapsverlof (moet nog behandeld worden in TK) krijgen ouders vanaf 2 augustus 2022 recht op 9 weken betaald ouderschapsverlof tegen 50 procent (tot 50 procent maximum dagloon).



daarom in het ingroeipad twee dagen (20 uur) kinderdagopvang en 2 middagen (10 uur) buitenschoolse opvang. Ouders kunnen zelf kiezen op welke dagen zij deze uren gebruiken.

De verwachting is dat kinderopvangorganisaties met name zullen kiezen voor een aanbod van twee hele dagen. Voorschoolse educatie wordt nu juist gespreid over de week aangeboden om de ontwikkeling van deze kinderen zoveel mogelijk te stimuleren. Om te voorkomen dat kinderen met een risico op een onderwijsachterstand een minder effectief aanbod krijgen dan nu het geval is, krijgen deze kinderen in het ingroeipad via de gemeenten een extra dagdeel per week.

In het ingroeipad worden de uren buiten het toegangsrecht vergoed voor 96%, in lijn met het voorgaande scenario 'Eenvoudigere en betaalbare financiering voor werkende ouders'. Deze vergoeding is alleen toegankelijk voor werkende ouders. De prijs van deze uren wordt op vergelijkbare wijze bepaald als de uren binnen het toegangsrecht. Hierdoor gelden binnen en buiten het toegangsrecht dezelfde tarieven. Er geldt dus een vaste ouderbijdrage per uur van 4 procent.<sup>32</sup> De uren binnen het toegangsrecht zijn gratis en voor de overige uren wordt door de ouders de eigen bijdrage betaald aan de uitvoerder. De financiering gaat via de uitvoerder richting de kinderopvang.

De laatste stap van het ingroeipad is het toegangsrecht vergroten naar 4 dagen voor kinderdagopvang en 4 middagen buitenschoolse opvang. De publieke financiering voor de vijfde dag komt te vervallen. Ouders die vijf dagen kinderopvang willen afnemen, betalen de vijfde dag geheel zelf.

### 3.4.3 Budgettair

#### *Budgettair effect*

Het budgettair beslag van het universeel toegangsrecht van vier (mid)dagen bedraagt naar inschatting ongeveer 5,5 miljard euro. Dit zijn de extra uitgaven bovenop de huidige budgetten: het deel van de vve- en peutermiddelen wat hierdoor vrijvalt is reeds als onderdeel van de budgettaire dekking ingezet. De mogelijke opbrengsten door een hogere arbeidsparticipatie worden niet meegenomen als onderdeel van de budgettaire dekking. Gedurende het ingroeipad kan op basis van realisaties de raming van het eindpunt worden bijgesteld, naarmate de onzekerheid over de effecten afneemt. De implementatie- en uitvoeringskosten moeten nader worden bepaald.

De verhoging van het betalingspercentage betaald ouderschapsverlof van 50% naar 70% kost naar schatting 0,2 miljard euro.

#### *Budgettaire dekking*

Om dit scenario te bekostigen kan er voor gekozen kunnen worden de huidige verdeling van kosten voor kinderopvang aan te houden. In het huidige stelsel zijn de kosten gedeeld tussen werkgevers, ouders en overheid, waarbij allen circa een derde van de kosten dragen.

In dit scenario is de budgettaire dekking ingevuld door de inkomensafhankelijke combinatietoelating af te schaffen (1,5 miljard euro). Deze heffingskorting komt momenteel ten goede aan huishoudens met kinderen onder de 12 waarin beide ouders werken. Daarnaast worden het basisbedrag van de kinderbijslag met 55 procent verlaagd (2 miljard euro). Ook wordt de werkgeversbijdrage (Aof-premie) voor de kinderopvang verhoogd (1,8 miljard euro). Daarnaast wordt het hoogste tarief in de inkomstenbelasting verhoogd (+0,6 procent; 0,2 miljard euro). Tot slot wordt de werkgeversbijdrage (Aof-premie) verhoogd ter dekking van de verlofintensivering (0,2 miljard euro).

---

<sup>32</sup> De tarieven voor dagopvang 0-4 jarigen (inclusief gastouders) komen tussen de huidige kinderopvang- en VVE-tarieven in te liggen, vanwege schaalvoordelen bij het over de hele linie aanbieden van hoge kwaliteit voor alle dagen. De raming hanteert ruim 10 euro per uur. Voor de buitenschoolse opvang (inclusief gastouders) komt het tarief in de raming uit op circa 7,40 euro per uur.



**Tabel 6:** Verwachte effecten scenario 'Kindvoorzieningen voor alle gezinnen'

	Arbeidsparticipatie	Ontwikkeling kind	Vereenvoudiging	Budgettair (struc. in miljarden)
<b>Maatregelen</b>	+	+	+	<b>5,5</b>
<b>Verlof</b>	-	<b>0</b>	<b>0/+</b>	<b>0,2</b>
Budgettaire dekking	-	0	0/+	-5,7
Totaal	-	0/+	+	0

#### Arbeidsparticipatie

Het toegangsrecht in dit scenario maakt het voor ouders gemakkelijker om arbeid en zorg te combineren. Kinderopvang wordt gratis en schooldagen sluiten beter aan op werkdagen, vooral in combinatie met de verbeteringen in de buitenschoolse opvang. Daarnaast is het systeem eenvoudiger te begrijpen en is de financiële onzekerheid omtrent de toeslag verdwenen. Deze facilitering of ontzorging stelt ouders (voornamelijk moeders) in staat vaker te participeren op de arbeidsmarkt en meer uren te werken.

Doordat daarnaast het toegangsrecht inkomensafhankelijk is, is het voor de minstverdienende ouder – vaak de moeder – aantrekkelijker om meer uren te werken. Het loslaten van de arbeidseis kan er daarentegen voor zorgen dat niet-werken relatief aantrekkelijker wordt. Immers, de kinderopvang was voorheen alleen toegankelijk voor werkenden. Berekeningen van het CPB komen hierbij uit op 0,1% extra gewerkte uren.

De aanpassingen in de verlofmaatregelen hebben op de korte termijn een negatief effect op de arbeidsparticipatie, aangezien verlofopname betekent dat er op dat moment niet gewerkt wordt. Het CPB berekent dit effect als -0,1%. Op de lange termijn heeft dit mogelijk een positief arbeidsparticipatie effect, omdat vrouwen meer uren betaald gaan werken.<sup>33</sup>

Daarnaast kan het aantal aangeboden dagen/dagdelen een normerend effect hebben op het gebruik van kinderopvang en daarmee op de arbeidsparticipatie. Deze effecten laten zich echter lastig voorspellen.

- In het ingroepad kan het toegangsrecht van twee dagen ertoe leiden dat ouders niet meer dan twee dagen kinderopvang zullen afnemen. Voor ouders die nu geen of minder dan twee dagen kinderopvang afnemen heeft dit een positief arbeidsparticipatie-effect. Echter, de ouders die nu meer gebruik maken van de kinderopvang, zullen wellicht minder gaan afnemen. Dit doordat ze niet willen afwijken van de 'default optie' van twee dagen en extra kosten willen mijden.. Dit heeft vervolgens een negatief effect op de arbeidsparticipatie.
- In het eindpunt beweegt het sociale normeffect waarschijnlijk eerder de andere kant op. Vier dagen gratis kinderopvang maakt het makkelijker en daarmee gebruikelijker om tot vier dagen kinderopvang af te nemen en maakt het gemakkelijker om (meer uren) betaald te werken.

De gekozen dekkingsmaatregelen werken twee kanten op. Het afschaffen van de inkomensafhankelijke combinatiekorting leidt tot een lastenverzwaring voor burgers en is negatief voor de participatie en de keuze in het aantal gewerkte uren. De forse versoering van de kinderbijslag heeft nadelige gevolgen voor de huishoudinkomens, maar kan ook een prikkel zijn om (meer) te gaan werken. Het verhogen van de werkgeversbijdrage (Aof-premie) betekent een lastenverzwaring voor het bedrijfsleven. Via hogere loonkosten en mogelijk een lager netto loon (verhoging van de wig tussen netto loon en loonkosten per uur) leidt dit tot een lagere vraag en aanbod van arbeid. Het CPB komt bij elkaar uit op 0,2% minder gewerkte uren.

De combinatie van maatregelen in dit scenario maken per saldo dat het arbeidsparticipatie effect negatief is, namelijk 0,2% minder gewerkte uren.

<sup>33</sup> IBO Deeltijdwerk: De(eltijd) zal het leren, 2019.

### *Ontwikkeling van kinderen*

Uit divers onderzoek is gebleken dat kinderopvang van hoge kwaliteit een positief effect heeft op de ontwikkeling van met name kinderen uit lagere sociaaleconomische milieus. De kwaliteit van het aanbod is de belangrijkste factor voor de mate waarin de ontwikkeling gestimuleerd wordt. Om die reden is er in dit scenario gekozen voor een hoog kwaliteitsniveau voor alle kinderen.

In de wetenschappelijke literatuur wordt 2 à 3 dagen kwalitatief goede kinderopvang genoemd als het (minimum) aantal uur dat een positief effect heeft op de ontwikkeling van jonge kinderen.<sup>34</sup> Dit effect is vooral te zien op cognitief vlak, en bij de sociale vaardigheden en taalontwikkeling van het kind. Het effect van additionele uren kinderopvang voor de ontwikkeling van alle kinderen is onduidelijk. Wetenschappers gaan bij de genoemde 16 uur namelijk vaak uit van korte dagdelen verspreid over de week. Een aanbod van korte dagdelen is echter moeilijk te combineren met hele dagopvang voor werkende ouders. Om zowel de doelstelling arbeidsparticipatie als de doelstelling ontwikkeling kind optimaal te bereiken, presenteert dit scenario een aanbod van 4 hele dagen als eindbeeld.

Tot slot is bij de buitenschoolse opvang veel winst te behalen in het gebruik. Dit geldt met name voor kinderen met een (risico op) onderwijsachterstand. Met een gratis, uitdagender en diverser aanbod en een betere aansluiting op het primair onderwijs is de verwachting dat het gebruik toeneemt en daarmee ook de brede ontwikkeling van kinderen stimuleert. Door versoepeling van de stabiliteitseisen uit de Wet op kinderopvang voor schoolgaande kinderen ontstaat de mogelijkheid om het aanbod uitdagender vorm te geven, zodat beter aangesloten kan worden op de ontwikkeling en behoefte van verschillende leeftijdscategorieën kinderen en eveneens een kwaliteitsimpuls mogelijk is (meer aandacht voor sport, spel en cultuur). Dit komt ten goede aan de brede ontwikkeling van kinderen.

De dekkingsmaatregelen hebben mogelijk een negatief effect op de ontwikkeling van kinderen doordat de tegemoetkoming in kosten voor kinderen verlaagd wordt (verlaging kinderbijslag). Dit geldt met name voor huishoudens met lage inkomens.

### *Inkomenseffecten*

Het effect van de maatregelen in dit scenario heeft vooral voor hoge- en middeninkomens met kinderen van 0 tot en met 12 jaar een positief inkomenseffect. Lage inkomens profiteren licht van het gratis toegangsrecht. Voor met name lage- en middeninkomens pakt de dekking negatief uit, waarbij huishoudens die geen gebruik (gaan) maken van kinderopvang het meest erop achteruitgaan.

Voor lagere inkomens (zeker met meerdere kinderen) is het verlagen van de kinderbijslag substantieel en kan hierdoor het risico op (langdurige) armoede toenemen. Wanneer dit scenario ter uitvoering wordt gebracht zal ook gekeken moeten worden of en hoe het voor alleenstaande ouders mogelijk wordt gemaakt de vijfde dag kinderopvang af te nemen. Deze krijgen op dit moment namelijk een hogere vergoeding en kunnen de kinderopvangkosten stijgen, als zij de vijfde dag volledig zelf moeten betalen.

De ouders die nu al vijf dagen kinderopvang (circa 30.000) zullen in dit scenario deze dag zelf moeten betalen. Veel van deze kosten worden gecompenseerd door de hogere vergoeding voor de eerste vier dagen, behalve voor huishoudens die momenteel het hoogste tarief (96%) ontvangen. Dit zijn circa 10.000 huishoudens.

## **3-4-5**

### **Burgerperspectief**

#### *Aansluiten wensen en wegnemen knelpunten*

Dit scenario heeft als eindstadium een toegangsrecht voor vier dagen kinderdagopvang en vier middagen buitenschoolse opvang. Daarmee lost dit veel van de knelpunten die ouders ervaren op (zie bijlage II). Allereerst wordt het stelsel in dit scenario toegankelijker doordat kinderopvang gratis wordt, de arbeidseis komt te vervallen en de financiële onzekerheid verdwijnt. Doordat het aantal uren binnen het toegangsrecht vrij in te vullen is voor ouders, wordt het stelsel ook toegankelijker voor zelfstandigen en mensen met een flexibel contract.

<sup>34</sup> OECD, Starting Strong: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care (2017)

Daarnaast wordt het stelsel significant minder complex: het aantal terugvorderingen en nabetalingen neemt af evenals de administratieve lasten voor ouders. Gezinnen ontvangen geen geld meer vanuit de overheid op de rekening, zodat oneigenlijke besteding van de middelen niet mogelijk is. Wel blijft de controle van het aantal afgenomen uren bij ouders belegd.

Ook wordt het normaler om kinderen naar de kinderopvang te brengen. Door een algemeen toegangsrecht in te stellen en tegelijkertijd het aanbod vanuit de ontwikkeling van het kind vorm te geven, zal de perceptie van ouders omtrent kinderopvang waarschijnlijk veranderen (van een arbeidsmarktinstrument, naar een aanvulling voor de ontwikkeling van hun kinderen). Ook maakt het toegangsrecht van vier dagen het mogelijk dat het normaler wordt gevonden om kinderen voor meer dan twee dagen naar de kinderopvang te brengen.

Ten slotte kwam in gesprekken met ouders duidelijk naar voren dat ouders door dit scenario sneller en meer gebruik van kinderopvang zouden maken. Dit geldt met name voor gezinnen met een lage sociaaleconomische status, zie ook het bijgevoegde onderzoek van Truetalk en bijlage III.

Door het afschaffen van de inkomensafhankelijke combinatiekorting hebben de dekkingsmaatregelen een positief effect op de vereenvoudiging van het stelsel voor ouders en uitvoerder (de belastingdienst).

#### *Aansluiting gedragskenmerken en 'doenvermogen'*

Voor burgers die alleen de gratis uren kinderopvang afnemen is het een verregaande vereenvoudiging. Deze burgers hoeven geen overheidsvergoeding aan te vragen en ze hebben geen informatieplicht of administratieve lasten. Voor hen is deze maatregel goed uit te voeren. Ze kiezen een kinderopvang en brengen hun kind naar de gekozen kinderopvang.

Het digitaal portaal reduceert het aantal handelingen van ouders met betrekking tot de financiële afhandeling en geeft controle. In de gesprekken met ouders gaven de ouders aan graag controle te houden over de betalingen richting de kinderopvang. Afhankelijk van de opzet van het digitaal portaal maakt deze het makkelijker voor ouders om wijzigingen in hun eigen situatie door te geven en deze direct te verwerken.

Voor de burgers die – in het ingroeipad – meer afnemen dan de gratis uren komt er een extra element bij: zij krijgen te maken met twee naast elkaar bestaande systemen. In het eindstadium betalen ouders voor de uren buiten het toegangsrecht echter het volledige bedrag zelf aan de kinderopvangorganisatie, waardoor er geen sprake kan zijn van nabetalingen en terugvorderingen. Daarnaast is de verwachting dat weinig ouders gebruik zullen maken van meeruren: het gaat immers om een vijfde dag kinderopvang, waar het gemiddelde gebruik momenteel rond de twee dagen ligt.

Dit scenario is daarom over het algemeen een forse vereenvoudiging voor de burger. Het vraagt minder acties van de burger en bovendien ligt het initiatief van de controle bij de publieke uitvoerder. De burger controleert nog slechts het aantal afgenomen uren welke via het portaal in te zien zijn.

Een potentieel nadeel van het gratis toegangsrecht is dat er sprake kan zijn van dat ouders meer uren kinderopvang reserveren dan dat ze daadwerkelijk afnemen. Dit leidt tot suboptimale allocatie van diensten. Dit kan voorkomen worden door sterke handhaving en een snelle terugkoppeling (via het digitale portaal en de app) aan ouders wat ze afnemen.

Tot slot kan er – zeker op de korte termijn – meer druk ontstaan op wachtlijsten. Ook daarom is er in het ingroeipad een minder grote voorziening. Ook kan er gekeken worden naar een manier om inzichtelijk te maken waar wachtlijsten voornamelijk plaatsvinden en op welke kinderopvanglocaties er nog voldoende plek is.

### **3.4.6**

#### **Uitvoering**

##### *Uitvoeringsorganisatie*

De financiering van de gratis uren kinderopvang en eventuele aanvullende uren lopen via een publieke uitvoerder. De publieke uitvoerder voorkomt dat de financiering van de gratis uren via de

ouders loopt. Dit ter vereenvoudiging voor de gezinnen en om oneigenlijk gebruik van de middelen te voorkomen. Aangezien het toegangsrecht inkomensafhankelijk is en er niet langer sprake is van een eigen bijdrage, hoeven er geen privacygevoelige gegevens gewisseld te worden met de kinderopvangorganisaties en is er sprake van minimale uitwisseling van gegevens met de ouders.

Net als in het voorgaande scenario 'Eenvoudigere en betaalbare voorzieningen voor werkende ouders', is hier sprake van een verschuiving van verantwoordelijkheid van ouders naar een publieke uitvoerder. Dit vergt een investering van de uitvoerende organisatie en is een redelijke termijn nodig. Op basis van de uitwerking van de Wet nieuw financieringsstelsel kinderopvang lijkt een termijn van 4 jaar mogelijk. De kosten zijn afhankelijk van de uiteindelijke uitvoerder. Bij verdere uitwerking dienen aan de hand van een uitvoeringstoets deze kosten te worden bepaald.

In dit scenario is de publieke uitvoerder verantwoordelijk voor de correcte facturering en betaling van de kinderopvang. De uitvoerder is daarmee een schakel tussen overheid, gezinnen en kinderopvangorganisaties. Dit is een uitbreiding ten opzichte van de functie die de huidige uitvoerder (de Belastingdienst) op dit moment uitvoert. Tevens neemt het aantal gebruikers naar verwachting fors toe. Wel is het toegangsrecht – vanwege de inkomensafhankelijkheid en het loslaten van de arbeidseis – een flinke vereenvoudiging voor de uitvoerende organisatie. Voor het deel van de klanten dat alleen de gratis uren afneemt, vervallen de administratieve handelingen die samenhangen met de controle en verrekening grotendeels. Ze dienen nog wel het aantal afgenomen uren te controleren.

Een aandachtspunt voor de uitvoerder is het risico op fraude door kinderopvangaanbieders. Fraude in deze context is dat publieke middelen naar kinderopvangorganisaties worden overgemaakt, zonder dat deze aangewend worden voor de dienst kinderopvang. Aangezien dit in de huidige situatie ook al mogelijk is, lijkt er geen sprake te zijn van een verhoogd risico. Het risico op fraude blijft bestaan omdat de ouder minder een controlerende rol heeft dan in het huidige stelsel. Adequate controle en handhaving op dit vlak blijft dan ook noodzakelijk. Een risico op oneigenlijk gebruik, zoals in het huidige stelsel, bestaat in dit scenario niet meer.

In dit scenario wordt het gebruik van kinderopvang minder conjunctuurgevoelig, omdat deze gratis toegankelijk is en niet meer afhankelijk is van het (aantal uren) werk van de ouders. Hiermee is dit stelsel minder conjunctuur gevoelig voor de uitvoerder en de rijksbegroting. Begrotingstechnisch is het dan minder relevant om deze post op de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te houden. Hierdoor kan overwogen worden om de beleidsvorming van kinderopvang meer aan te sluiten bij het primair onderwijs en de middelen voor kinderopvang over te hevelen naar de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Het ingroeipad behoudt de complexiteit voor de uitvoerder. Doordat het toegangsrecht voor twee dagen geldt, zullen er voldoende ouders zijn die meer dagen afnemen. Voor deze meeruren blijft een deel van de complexiteit van het huidige stelsel in stand doordat er nog steeds gecontroleerd dient te worden op de arbeidseis en de koppeling gewerkte uren.

Het verhogen van het betalingspercentage van het aanvullend geboorteverlof vergt een wetswijziging en implementatie door het UWV die daar een uitvoeringstoets voor moet maken.

Daarnaast zal een onafhankelijke organisatie de taak op zich moeten nemen om periodiek de uurtarieven te berekenen, op basis van de bedrijfsgegevens van kinderopvangorganisaties (zie 3.4.1, vaste uurprijs). Dit betekent een extra uitvoeringstaak.

#### *Kinderopvangorganisaties*

Wanneer de publieke uitvoerder is ingesteld, vergt dit ook wijzigingen in de administratieve handelingen van de kinderopvang. De kinderopvang blijft verantwoordelijk voor een accurate facturering van het aantal afgenomen uren door gezinnen. Dit doet zij niet meer richting de ouders, maar richting de uitvoerende organisatie. Deze maakt dit vervolgens uniform overzichtelijk voor de ouders.

Voor een eenvoudige en gestroomlijnde facturering en afhandeling hiervan heeft de uitvoerende organisatie een digitaal portaal ingericht. De kinderopvang sluit de administratieve faciliteiten daarop

aan. Hier zijn de afgelopen periode al stappen in gemaakt als onderdeel van het ‘Verbetertraject kinderopvangtoeslag’. Een groot deel van de kinderopvang levert reeds maandelijks gegevens over het gebruik van de kinderopvang aan bij de Belastingdienst. Verdere uitbreiding daarvan lijkt mogelijk. Dit vergt wel verdere investeringen door de kinderopvang. Voor een klein deel van de kinderopvang blijft handmatige invoer in de systemen van de uitvoerder mogelijk.

Kinderopvangorganisaties zijn, net als nu, verantwoordelijk voor de correcte facturering van de afgenomen kinderopvang uren. Deze facturering wordt eenvoudiger, omdat zij dit elektronisch richting de publieke uitvoerder kunnen uitsturen. Hun administratie dient daar wel op ingericht te worden. Per saldo is dit voor kinderopvangorganisaties een vereenvoudiging.

Daarnaast dienen kinderopvangorganisatie periodiek inzicht te geven in hun kosten aan een onafhankelijke organisatie, die op basis van onder andere deze gegevens de wettelijke uurtarieven bepaald.

Gezien het feit dat de uurprijs landelijk vastgesteld wordt door een onafhankelijke instantie en daarmee voor alle kinderopvangorganisaties binnen een bepaalde regio gelijk is, is er geen sprake meer van marktconcurrentie op basis van prijs. Momenteel kiezen ouders voornamelijk voor een bepaalde kinderopvang vanwege de locatie en is daarmee ook de vraag te stellen in hoeverre er momenteel sprake is van concurrentie op basis van prijs.<sup>35</sup> Concurrentie tussen kinderopvangorganisaties blijft echter mogelijk op kwaliteit en aanbod.

#### *Primair onderwijs*

In dit scenario is gekozen voor het opleggen van het vijf-gelijke-dagen-model in het primair onderwijs. Dit heeft impact op de beleidsvrijheid van scholen: zij kunnen hun lessen niet meer zelf indelen en raken daarmee flexibiliteit kwijt om in te spelen op de behoefte van ouders of andere partijen in de regio. In 2019 betekende dit dat circa 86 procent van de scholen het rooster zou moeten aanpassen (14 procent hanteerde destijds het vijf-gelijke-dagen-model en 33 procent het continuooster). Inmiddels zijn door de veranderende omstandigheden (als gevolg van COVID-19) meer scholen op dit model overgestapt, maar hier zijn geen recentere cijfers van bekend.

#### *Toezicht en handhaving*

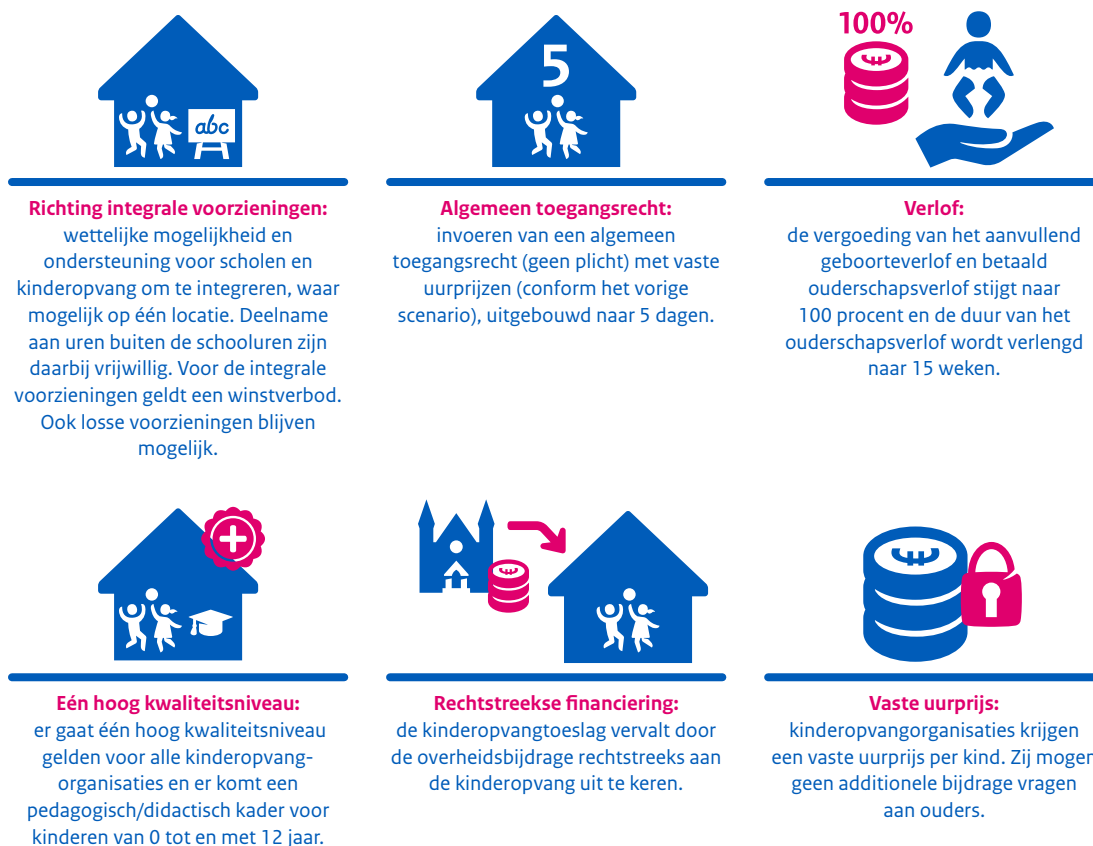
Hoewel de kwaliteitseisen van zowel de kinderdagopvang als de buitenschoolse opvang omhoog zullen gaan – wat deskundigheidsbevordering bij de toezichthouders vraagt -, verandert er in principe weinig aan het toezicht en handhaving. Wel zal het toezicht intensiveren door een hogere vraag. Het primair onderwijs valt nog steeds onder het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs, en de GGD blijft de kinderopvang controleren.

---

<sup>35</sup> Roeters, A. en F. Bucx, 2018, Kijk op Kinderopvang, Den Haag: SCP.

## 3.5 Scenario 'Richting een integrale voorziening'

Figuur 5: Overzicht maatregelen scenario 'Richting een integrale voorziening'



### 3.5.1

#### Toelichting scenario

In dit scenario is het voornaamste uitgangspunt om het eenvoudiger te maken kindvoorzieningen te integreren. Integrale voorzieningen bieden mogelijkheden om de ontwikkeling van kinderen te verbeteren, de toegankelijkheid voor alle gezinnen te borgen en daarmee de arbeidsparticipatie te verhogen.

Een doorgaande ontwikkellijn voor kinderen kan beter worden vormgegeven als medewerkers van de kinderopvang en van scholen elkaar makkelijker kunnen vinden en er meer gewerkt wordt vanuit een gezamenlijke visie. Een versterking van de samenwerking en een aanbod vanuit één voorziening waarbij kinderopvang en primair onderwijs zijn geïntegreerd, kan de overgang van kinderopvang naar onderwijs versoepelen. Daarnaast kan een gevarieerd hele-dag aanbod bijdragen aan ontwikkelingskansen van kinderen, vooral voor kinderen met een risico op een onderwijsachterstand. Ook kan een sluitend aanbod ouders beter in staat stellen arbeid en zorg met elkaar te combineren en daarmee de arbeidsparticipatie te verhogen.

#### Integrale voorziening

Deze voorziening is gratis voor alle gezinnen, los van inkomen of arbeidsstatus, en voor zover gewenst en waar mogelijk georganiseerd op één locatie. Het bundelen op één locatie heeft als bijkomend voordeel voor ouders met kinderen van verschillende leeftijden dat zij minder tussen de verschillende voorzieningen hoeven te reizen.<sup>36</sup> Daarnaast is het organisatorisch makkelijker om succesvolle doorlopende leerlijnen en uitwisseling van personeel en informatie te realiseren.

<sup>36</sup> Er zijn voor- en nadelen aan het doorbrengen van kinderen op één locatie. Het is voor ouders gemakkelijk en voor kinderen vertrouwd. Maar het kan voor een kind ook prettig zijn om van omgeving te wisselen.

In de integrale voorziening is het mogelijk gebruik te maken van kinderdagopvang, primair onderwijs en buitenschoolse opvang. De uren buiten het primair onderwijs om, zijn vrijwillig op te nemen door de ouders. Er verandert hierdoor qua aantal verplichte uren voor kinderen in dit scenario niets. Wel hebben ouders nu de mogelijkheid eenvoudig meer uren af te nemen. Dit vergroot het verwachte gebruik van de voorziening significant.

#### *Vrijwillige vorming & wettelijke verankering van de integrale voorziening*

Om een volledig geïntegreerde voorziening mogelijk te maken, waarbij ook de geldstromen gebundeld mogen worden ingezet, is er nieuwe wetgeving nodig die naast de wet primair onderwijs en de wet kinderopvang bestaat. Deze wetgeving beschrijft waar een integrale voorziening aan moet voldoen en onder welk toezichtkader deze voorzieningen vallen. Aangezien een integrale voorziening ook onderwijs aanbiedt, is het voor deze instantie niet mogelijk winst te maken.

De vorming van een integrale publieke voorziening is vrijwillig van aard. Het staat schoolbesturen en kinderopvangorganisaties vrij zich te committeren aan een dergelijke organisatie. Er is in dit scenario gekozen voor vrijwillige vorming van de integrale voorziening, omdat indien het vormen van een integrale voorziening verplicht is, er een significant afkooprisico is en er de facto sprake is van onteigening. Ook kent een verplichte variant een langer ingroeipad (circa 30 jaar), voornamelijk vanwege de nieuwe eisen waar schoolgebouwen aan zouden moeten voldoen. Een vrijwillige vorming van een integrale voorziening borgt daarentegen de diversiteit en keuzevrijheid van ouders. Het is voor ouders mogelijk om hun kind naar een integrale voorziening te brengen voor een bepaald onderdeel en voor bijvoorbeeld het onderwijs of de buitenschoolse opvang naar een andere organisatie te gaan. Daarnaast biedt vrijwillige vorming ruimte voor kinderopvangorganisaties – met alle voordelen daarvan – om te blijven opereren.

Om een gelijk speelveld tussen de verschillende instanties te garanderen, is er sprake van een toegangsrecht van vijf dagen voor alle kinderopvangorganisaties. Hiervoor gelden dezelfde voorwaarden als het toegangsrecht van vier dagen zoals beschreven in het scenario 'Kindvoorzieningen voor alle gezinnen'. Ook voor de financiering wordt aangesloten bij de systematiek in het voorgenoemde scenario. Dit betekent dat kinderopvangorganisaties een vaste uurprijs ontvangen net als de integrale voorzieningen voor dezelfde diensten. Wel dienen er waarborgen ingebouwd te worden om te zorgen voor een gelijk speelveld tussen kinderopvang, onderwijs en de integrale voorziening. Dit ziet op de uurprijs voor de verschillende voorzieningen, de kwaliteitseisen en het toezicht daarop. Additioneel kan ter ondersteuning van een gelijk speelveld eraan gedacht worden om de vorming van de integrale voorzieningen in een procedure vast te leggen (naar analogie van de huidige schoolvorming). Bij keuze voor dit scenario dient dit verder uitgewerkt te worden.

Mocht lumpsumfinanciering op termijn eenvoudiger of meer opportuun zijn, dan kan daar naar worden overgestapt. Dit houdt in dat alle instellingen (primair onderwijs, kinderopvangorganisaties en integrale voorzieningen) een bedrag krijgen afhankelijk van het aantal kinderen dat zij opvangen dan wel onderwijzen. Dit bedrag wordt – net zoals in het primair onderwijs – gecorrigeerd voor relevant geachte achtergrondkenmerken. Dit past met name indien de wens bestaat om over te stappen van een vraag- naar een aanbod-gefinancierde structuur.

#### *Kwaliteitsniveau*

Om de ontwikkeling van alle kinderen te stimuleren en de verschillende stelsels beter op elkaar aan te laten sluiten, wordt een kwaliteitskader voor jonge kinderen gelijk aan het scenario 'Kindvoorzieningen voor alle gezinnen' ingesteld. Dit betekent dat alle kinderopvangorganisaties meer ontwikkelingsgericht gaan werken, zoals nu bij de voorschoolse educatie al het geval is. Ook zullen kinderopvangorganisaties en scholen gaan werken met een breed pedagogisch/didactisch kader voor kinderen van 0 tot en met 12 jaar, waardoor de aansluiting richting het onderwijs bevorderd wordt.

Er bestaat geen voorschoolse educatie meer als aparte voorziening, maar er blijft extra inzet van gemeenten voor achterstandskinderen mogelijk om ervoor te zorgen dat kinderen met een risico op een onderwijsachterstand een inhaalslag kunnen maken. Gemeenten kunnen deze middelen bijvoorbeeld inzetten om de kwaliteit op locaties in achterstandswijken een impuls te geven.



Ten slotte worden de stabiliteitseisen van de wet kinderopvang voor schoolgaande kinderen versoepeld, zodat samenwerking met verschillende partijen in een regio mogelijk is. Denk hierbij bijvoorbeeld aan sportverenigingen, muziekscholen en welzijnsorganisaties. Dit maakt de inhoud van met name buitenschoolse opvang aantrekkelijker en bevordert de diversiteit in het aanbod, wat ten goede komt aan de brede ontwikkeling van kinderen.

#### *Gastouderopvang*

Om de keuzevrijheid van ouders verder te borgen en opvangmogelijkheden te kunnen bieden buiten reguliere openingstijden van de kindvoorzieningen, blijft in dit scenario de gastouderopvang bestaan. Omdat er voordelen zijn van een gemeenschappelijke visie, hebben gastouders in dit scenario de mogelijkheid zich aan te sluiten bij een integrale voorziening. Hierdoor wordt de flexibiliteit van gastouderopvang gecombineerd met de gemeenschappelijke visie van een integrale voorziening. Het toegangsrecht van vijf dagen inclusief de wijze van financiering geldt ook voor de gastouderopvang.

Bij het maken van een gemeenschappelijke visie zal ook goed gekeken moeten worden naar de kwaliteitseisen. Op dit moment zijn de kwaliteitseisen aan gastouderopvang lager dan die van reguliere kinderopvang. Gastouders zullen zich in dit scenario regelmatig moeten laten bijscholen, om aan de eisen van de Wet op kinderopvang te kunnen blijven voldoen en als ze in aanmerking willen komen voor het toegangsrecht en/of een samenwerking met een integrale voorziening.

#### *Vijf-gelijke-dagen-model*

Net als in het scenario 'Kindvoorzieningen voor alle gezinnen' gaat het primair onderwijs een vijf-gelijke-dagen model hanteren waarbij een goede aansluiting met de buitenschoolse opvang wordt gerealiseerd. Daarnaast kan er ruimte gecreëerd worden om onderwijs en opvang gedurende de dag af te wisselen. Zo kunnen leren, sport, cultuur en ontspanning beter afgewisseld worden wat de brede ontwikkeling van het kind ten goede komt. Dit is wel pas haalbaar op het moment dat alle kinderen op de integrale voorziening gebruik maken van buitenschoolse opvang.

#### *Verlof*

Om de opname van verlof voor ouders toegankelijker te maken waardoor zij meer tijd met hun jonge kind door kunnen brengen en daarmee arbeid en zorg voor kinderen beter met elkaar kunnen combineren, wordt het betalingspercentage van zowel het betaald ouderschapsverlof<sup>37</sup> als het aanvullend geboorteverlof) omhoog getrokken van 70 naar 100 procent (tot het maximum dagloon). Hiermee wordt tevens een gelijkere verdeling van zorgtaken tussen ouders gestimuleerd, hetgeen op de langere termijn van positieve invloed kan zijn op de arbeidsparticipatie van met name vrouwen, die hierdoor meer tijd overhouden voor betaalde arbeid.<sup>38</sup>

Om daarnaast ouders de mogelijkheid te geven om hun kind langere tijd volledig thuis op te voeden, de beslissing om hun kind naar de kinderopvang te brengen uit te stellen, en tegelijkertijd de binding met de arbeidsmarkt te behouden, wordt de duur van het betaald ouderschapsverlof voor beide ouders uitgebreid van 9 naar 15 weken. Als beide ouders volledig gebruik maken van alle verlofregelingen én gebruik maken van het wettelijke vakantieverlof, kan in het eerste jaar na de geboorte van het kind het hele jaar door ten minste één van de ouders thuis zijn om voor het kind te zorgen.<sup>39</sup> Beide wijzigingen vergen een wetswijziging.

In dit scenario is niet gekozen het verlof te koppelen aan het toegangsrecht (dat wil zeggen: er is pas toegangsrecht na de verlofperiode(n)), omdat dit de keuzevrijheid van ouders beperkt en ouders die geen verlof kunnen opnemen dwingt tot kosten voor kinderopvang en/of informele opvang. Zonder koppeling bestaat echter wel het risico dat vooral vrouwen vaker aanspraak op verlof maken, wat nadelig kan zijn voor de arbeidsmarktpositie voor vrouwen.

<sup>37</sup> Na invoering van de Wet betaald ouderschapsverlof vanaf 2 augustus 2022, is het betalingspercentage 50 procent.

<sup>38</sup> Wanneer gekozen wordt voor een dergelijke maatregel ligt het voor de hand bij de implementatie hiervan de uitkomsten van de evaluatie van de WIEG mee te nemen. Deze evaluatie wordt eind 2021 verwacht.

<sup>39</sup> Op basis van wetenschappelijke literatuur ontstaat het beeld dat vanuit vanwege de ontwikkeling van het kind en de gelijke verdeling van arbeid en zorg de optimale duur van verlof in de eerste periode na de geboorte tussen 6 en 12 maanden ligt. Lang verlof heeft als voordeel dat de urenbeslissing bij de terugkeer op het werk wordt uitgesteld, waardoor het urenverval van vrouwen wordt beperkt. Ouders zijn namelijk vaak terughoudend om hun baby op hele jonge leeftijd naar de opvang te brengen. Te lang verlof kan de arbeidsdeelname echter juist weer schaden.



### **Box 7: Verbinding onderwijs, kinderopvang en jeugdhulp**

Deze studie richt zich op drie kindvoorzieningen: verlof, kinderopvang en onderwijs. Jeugdhulp en andere voorzieningen in de wijk zijn hierbij niet meegenomen. In diverse gesprekken kwam echter naar voren dat jeugdhulp nodig is om het volledige beeld omtrent de behoefte van gezinnen scherp te krijgen en daar op aan te kunnen sluiten. De behoeften zijn immers niet alleen gericht op het leren van kinderen en eventuele leerachterstanden, maar hebben vaak betrekking op opgroeien en opvoeden.

Een goede samenwerking tussen jeugdhulp, kinderopvang en onderwijs kan zorgen voor een goede basis in de nabije omgeving van het kind. Jeugdhulp wordt namelijk efficiënter ingezet als het aan kan sluiten bij de belangrijkste signaleringsplekken. Daarnaast worden preventieve activiteiten laagdrempeliger en hebben ze een groter bereik als ze worden aangeboden binnen een vertrouwde omgeving als een school of kinderdagverblijf. Door professionals die werkzaam zijn in de jeugdhulp binnen de (integrale) voorziening te halen, is er snel en laagdrempelig hulp aanwezig. Ouders kunnen met hun (opvoed)vragen terecht op een voor de ouders bekende plek en/of een voor de ouders bekende professional, zoals de pedagogisch medewerker van het kinderdagverblijf zelf.

De samenwerking tussen verschillende instanties is gebaat bij onderlinge ondersteuning van de professionals, zodat de hulp zo dicht mogelijk bij het kind en de ouder geboden kan worden. Zo heeft bijvoorbeeld een jeugdhulpvoorziening binnen een integrale voorziening niet alleen een rol richting ouders, maar kan de voorziening ook beschikbaar zijn voor de vragen van de professionals.

Een aandachtspunt hierbij is dat de verschillende voorzieningen een andere werkwijze hebben en dat er door de professionals vaak een andere ‘taal’ wordt gesproken. Een mogelijke oplossing kan zijn om in de opleidingen al aandacht te besteden aan interprofessionele samenwerking. Ook de gemeente kan een rol spelen in het versterken van de samenwerking, door in het jeugdbeleid aandacht te besteden aan de verbinding tussen jeugdhulp, onderwijs en kinderopvang en de overige partners in de wijk. Er lijken dus nog kansen te liggen om de samenwerking binnen de wijk te versterken en te kijken welke mogelijkheden er zijn om dit binnen een integrale voorziening te realiseren. Binnen het programma Met Andere Ogen<sup>40</sup> wordt door groot aantal onderwijsorganisaties, kinderopvang, (jeugd)zorg en overheid samengewerkt om eerder (preventiever) en beter samen te werken en bij te dragen aan betere ontwikkelkansen voor elk kind.

#### *Overig*

Om gezinnen maximaal te ondersteunen in het combineren van werken en zorgen voor jonge kinderen, ouders flexibiliteit te bieden en kinderen blijvend te stimuleren in hun ontwikkeling vallen de schoolvakanties ook onder het toegangsrecht. Gedurende de schoolvakanties is er gratis opvang beschikbaar voor het aantal dagen toegangsrecht dat er is bij zowel de kinderopvangorganisaties als de integrale voorzieningen.

#### **3-5.2**

#### **Ingroeipad**

Volledige uitwerking van dit scenario heeft naar verwachting een inlooptijd van circa 8 tot 12 jaar. In de basis kent dit scenario eenzelfde ingroeipad als het scenario ‘Kindvoorzieningen voor alle gezinnen’. Allereerst wordt het toegangsrecht op dezelfde wijze opgebouwd als in het voorgaande scenario en verruimd naar vijf dagen. Daarnaast kan er gewerkt worden aan de uitwerking van een nieuwe wet die de integrale voorziening in de wet verankert. De wetswijziging kost naar verwachting circa 2 jaar.

Om te voorkomen dat er sprake is van kansongelijkheid (doordat niet alle kinderen naar deze voorziening kunnen zonder toegangsrecht), is het in dit scenario van belang om eerst een algemeen toegangsrecht te implementeren alvorens de integrale voorziening wettelijk te verankeren. Wel kan

<sup>40</sup> [www.aanpakmetandereogen.nl](http://www.aanpakmetandereogen.nl)

de uitwerking van de wetswijziging gelijktijdig aan het toegangsrecht plaatsvinden om zo het ingroei-pad in te korten.

Bij de introductie van het toegangsrecht dienen waarborgen vastgelegd te worden om een gelijk speelveld te garanderen en de expertise van kinderopvangorganisaties zo veel als mogelijk te behouden. Daarna zal er nog een additionele periode nodig zijn voor de sector om de integrale voorzieningen vorm te geven. Dit is echter geheel afhankelijk van de huidige situatie en de huisvesting van de voorzieningen. Verdere vraagstukken over huisvesting worden meegenomen in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Onderwijshuisvesting.<sup>41</sup>

Indien de wettelijke mogelijkheid is gecreëerd tot vorming van de integrale voorziening, is het aan scholen en kinderopvangorganisaties zelf of zij overgaan tot verdere samenwerking en een integrale voorziening vormen, of een individuele organisatie blijven zoals in de huidige situatie. Er is dus geen sprake van een verplichting tot integratie en geen eindbeeld waarin het veld alleen bestaat uit integrale voorzieningen.

Ook een beperkte integratie is mogelijk, dan kan ervoor gekozen worden om de wettelijke verankering te regelen voor de integratie en samenwerkingsmogelijkheden tussen het primair onderwijs en buitenschoolse opvang, ergo voor kinderen van 4 tot en met 12 jaar.

Ter vereenvoudiging van de financiering kan als laatste stap de financiering omgezet van een vergoeding per uur naar een lumpsum financiering voor alle voorzieningen, behoudens de gastouderopvang.

Als ingroei-pad voor de verloffmaatregelen kan worden gekozen voor de verloffmaatregelen uit de vorige twee scenario's. De maatregelen vormen dan in de tijd een samenhangend geheel in termen van vergoedingspercentage en vereenvoudiging. Het geeft daarnaast ruimte voor de benodigde evaluatie van maatregelen die net zijn- of in de komende jaren worden ingevoerd (geboorteverlof, betaald ouderschapsverlof).

### 3.5.3

#### Budgettair

##### *Budgettair effect*

Het budgettair beslag van de integrale voorziening is naar inschatting 6,1 miljard euro. Deze maatregel is gebaseerd op beleidsoptie SC3 ('publiek aanbod alle kindvoorzieningen van 0 tot 12 jaar') in het IBO Deeltijdwerk<sup>42</sup> en kost in dat rapport 5,4 miljard euro. Het verschil in kosten is tweeledig:

1. De prijzen en het gebruik van kinderopvang zijn in de tussentijd gestegen. Dit maakt het directe effect hoger.
2. Het extra gebruik van kinderopvang (uren per kind) – het gedragseffect – is hoger ingeschat.

De raming is hetzelfde opgebouwd als bij het vorige scenario en houdt dus rekening met vrijval van vve- en peutermiddelen. Net als bij het vorige scenario zijn de gedragseffecten van gratis opvang in deze urenomvang en reikwijdte zeer onzeker.<sup>43</sup> De implementatie- en uitvoeringskosten moeten nog nader worden bepaald.

<sup>41</sup> Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Onderwijshuisvesting wordt verwacht in maart 2021.

<sup>42</sup> IBO Deeltijdwerk: De(eltijd) zal het leren, 2019.

<sup>43</sup> De gedragseffecten zijn in dit scenario hoger dan in het vorige scenario (3,9 miljard euro om 3,2 miljard euro). Het gemiddeld gebruik van opvang (uren per week) stijgt onder kinderen van 0-4 jaar van naar schatting circa 18 uur nu naar ruim 23 uur per week (bijna 2,5 dagen gemiddeld). Daarbij dient in ogenschouw genomen te worden dat de forse groep nieuwe kinderen op de opvang relatief minder uren zal afnemen en het gemiddelde drukt. Deelname in de leeftijdsgroep vanaf 3 maanden tot 4 jaar aan dagopvang stijgt van naar schatting 69% naar 80%. Bij de buitenschoolse opvang stijgt naar verwachting het gemiddeld gebruik van bijna 9 naar ruim 11 uur (bijna 2 dagen) per kind per week (inclusief, opnieuw, een forse groep nieuwe deelnemers: de deelname onder deze leeftijd stijgt naar schatting van 30% naar 51%).

De verlofmaatregelen in dit scenario zijn de maatregelen uit de vorige scenario's aangevuld met verlenging van de duur van betaald ouderschapsverlof van 9 naar 15 weken met hoogte uitkering tegen 100% loon, en verhoging van aanvullend geboorteverlof van 70% naar 100%. De totale extra kosten aan verlofregelingen zijn geraamd op 1,75 miljard euro. De uitvoeringskosten moeten nog nader worden bepaald.

#### *Budgettaire dekking*

Om dit te bekostigen zou ervoor gekozen kunnen worden om de volgende samenstelling aan dekkingsmaatregelen te volgen. Deze maatregelen zijn zo veel mogelijk in lijn met de huidige verdeling van de kinderopvangkosten, waarbij werkgevers, ouders en overheid allen circa 1/3 van de kosten dragen.

In dit scenario gebeurt dat door de inkomensafhankelijke combinatiekorting af te schaffen (1,5 miljard euro). Deze heffingskorting komt momenteel ten goede aan huishoudens met kinderen onder de 12 waarin beide ouders werken. Daarnaast wordt het basisbedrag van de kinderbijslag met 55 procent verlaagd (2,0 miljard euro) en de werkgeversbijdrage (Aof-premie) voor de kinderopvang verhoogd (2,0 miljard euro). Ook wordt de lump sum financiering in het primair onderwijs verlaagd (0,4 miljard euro) en de tweede schijf in de inkomstenbelasting verhoogd (+0,6 procent; 0,2 miljard euro). Tot slot wordt de werkgeverspremie (Aof-premie) verhoogd ter dekking van de verlofintensivering (1,8 miljard euro).

### 3.5.4 Verwachte effecten

**Tabel 7:** Effect van scenario 'Richting een integrale voorziening'

	Arbeidsparticipatie	Ontwikkeling kind	Vereenvoudiging	Budgettair (in miljarden)
<b>Maatregelen</b>	+	+	+	<b>6,1</b>
<b>Verlof</b>	-	0/+	+	<b>1,8</b>
Budgettaire dekking	-	-/0	0/+	-7,9
Totaal	-	+	+	0

#### *Arbeidsparticipatie*

Het scenario maakt het stelsel van kindvoorzieningen significant goedkoper, eenvoudiger en toegankelijker voor alle ouders. Daarmee wordt het aantrekkelijker om (meer) te gaan werken, voornamelijk voor moeders die nu vaker stoppen of minder gaan werken bij het krijgen van een kind.

Dankzij het loslaten van de inkomensafhankelijkheid in dit scenario, daalt daarnaast de marginale druk, wat meer werken lonender maakt. De mogelijkheid om nu kinderen van verschillende leeftijden makkelijker op één locatie onder te brengen en verschillende voorzieningen te combineren, maakt het daarnaast eenvoudiger om een volle werkdag te maken. Het loslaten van de arbeidseis kan er daarentegen voor zorgen dat niet-werken relatief aantrekkelijker wordt. Immers, de kinderopvang was voorheen alleen toegankelijk voor werkenden. Berekeningen van het CPB komen hierbij uit op 0,1% extra gewerkte uren.

De aanpassingen in de verlofmaatregelen hebben op de korte termijn een negatief effect op de arbeidsparticipatie, aangezien verlofopname betekent dat er op dat moment niet gewerkt wordt. Het CPB berekent dit effect als -0,5% gewerkte uren. Op de lange termijn heeft dit mogelijk een positief arbeidsparticipatie effect, omdat vrouwen meer uren betaald gaan werken.<sup>44</sup>

Ten slotte werken dekkingsmaatregelen twee kanten op. Het afschaffen van de inkomensafhankelijke combinatiekorting leidt tot een lastenverhoging met name voor werkende ouders met midden en hogere inkomens. Het verhogen van de inkomstenbelasting leidt ook tot een (lichte) lastenverzwaring voor alle gezinnen. Het verhogen van de werkgeversbijdrage (Aof-premie) betekent een lastenverzwaring voor het bedrijfsleven. Deze maatregelen zijn negatief voor de arbeidsparticipatie en de keuze in het aantal gewerkte uren. De forse versoering van de kinderbijslag heeft nadelige

<sup>44</sup> IBO Deeltijdwerk: De(eltijd) zal het leren, 2019.

gevolgen voor de gezinsinkomens, maar kan leiden tot meer participatie en meer gewerkte uren. Het CPB komt hierbij uit op 0,2% minder gewerkte uren.

De combinatie van maatregelen in dit scenario maken per saldo dat het arbeidsparticipatie effect negatief is, namelijk 0,6% minder gewerkte uren.

#### *Ontwikkeling van kinderen*

De verwachte toename in gebruik van kinderdagopvang en buitenschoolse opvang leidt tot een positieve ontwikkeling van kinderen. Voornamelijk kinderen met een risico op een onderwijsachterstand hebben baat bij meer ondersteuning dan zij momenteel krijgen. Het hogere kwaliteitsniveau en de doorlopende leerlijnen in dit scenario zijn naar verwachting ook gunstig voor kinderen zonder risico op een onderwijsachterstand. Het deel van de budgettaire dekking dat uit de lumpsum van scholen komt heeft naar verwachting een (beperkt) negatief effect op de ontwikkeling van kinderen.

Tot slot is bij de buitenschoolse opvang veel winst te behalen in het gebruik. Dit geldt met name voor kinderen met een onderwijsachterstand. Met een gratis en diverser aanbod en een betere aansluiting op het primair onderwijs is de verwachting dat het gebruik toeneemt en daarmee ook de ontwikkeling van kinderen stimuleert. Door de grotere vraag naar kinderopvang is eveneens een kwaliteitsimpuls mogelijk (meer aandacht voor sport, spel en cultuur). Dit komt ten goede aan de brede ontwikkeling van kinderen.

#### *Inkomenseffecten*

Het afschaffen van de inkomensafhankelijke combinatiekorting is met name negatief voor de midden en hogere inkomens. De forse versobering van de kinderbijslag heeft met name voor lagere inkomens (zeker met meerdere kinderen) een substantieel effect op het gezinsinkomen. Hierdoor kan het risico op (langdurige) armoede toenemen.

Doordat in dit scenario vijf dagen gratis kinderopvang worden aangeboden, is dit scenario voor alle ouders – zelfs de huishoudens die nu al vijf dagen afnemen en een laag inkomen hebben – financieel voordelig.

### **3-5-5 Burgerperspectief**

#### *Aansluiten wensen en wegnemen knelpunten*

De maatregelen in dit scenario komen grotendeels tegemoet aan de wensen van gezinnen en nemen veel van de knelpunten die zij ervaren weg. Dit is grotendeels vergelijkbaar met hetgeen beschreven in het voorgaande scenario 'Kindvoorzieningen voor alle gezinnen'.

Aanvullend vergroot dit scenario de keuzevrijheid van ouders, doordat er meer organisatievormen mogelijk zijn en ook een vijfde dag volledig wordt vergoed. Daar komt bij dat het logistiek (het halen en brengen en verplaatsen van de kinderen) voor het gezin eenvoudiger wordt, indien meer functies op één locatie worden aangeboden in een integrale voorziening. Dit maakt het eenvoudiger voor ouders werk en zorg voor kinderen met elkaar te combineren.

Wel is een groot deel van de voordelen voor gezinnen sterk afhankelijk van het aanbod. De kwaliteit van het aanbod, de geboden diversiteit en de mate van flexibiliteit bepaalt in sterke mate de aansluiting bij de wensen van ouders. Het in stand laten van pluriformiteit en goede afspraken met de sector over het aanbod kunnen tegemoet komen aan deze wensen.

Door de verhoging van het betalingspercentage van het betaald ouderschapsverlof en aanvullend geboorteverlof wordt een mogelijke financiële drempel om van dit verlof gebruik te maken voor de meeste ouders weggenomen. De meeste ouders kunnen dan van het verlof gebruik maken zonder inkomensterugval.<sup>45</sup> De aanvullende verlenging van het ouderschapsverlof geeft beide ouders ook de keuze om langer te zorgen voor hun kind, wat een positief effect kan hebben op een gelijkere verdeling van zorgtaken tussen vrouwen en mannen.

---

<sup>45</sup> De vergoeding is beperkt tot het maximum dagloon.

#### *Aansluiting gedragskenmerken en 'doenvermogen'*

Ook hier geldt dat gelijk aan het voorgaande scenario 'Kindvoorzieningen voor alle gezinnen', dit scenario een forse vereenvoudiging is voor gezinnen. Bijna alle handelingen omtrent financiering en organisatie van kinderopvang, school en verlof worden bij gezinnen weggehaald. Aanvullend worden ook de handelingen omtrent de keuze en aansluiting van de verschillende voorzieningen in dit scenario grotendeels weggenomen voor gezinnen, indien ouders kiezen om gebruik te maken van een integrale voorziening. Hiermee vraagt het eindbeeld van dit scenario weinig van ouders om gebruik te maken van deze voorzieningen.

In dit scenario blijft het mogelijk dat gezinnen meer uren kinderopvang reserveren dan ze daadwerkelijk afnemen. Het controleren en correct doorgeven van het aantal uren blijft een taak van de ouders en hier blijven handelingen voor nodig (ook de aanbieder heeft hier een rol in). Wel wordt dit eenvoudig gemaakt door een digitaal portaal en/of app (zoals beschreven in het voorgaande scenario) en worden ouders hier actief in ondersteund. Deze handelingen komen te vervallen op het moment dat wordt overgestapt naar een lumpsum financiering voor de integrale voorzieningen.

Door het afschaffen van de inkomensafhankelijke combinatiekorting hebben de dekkingsmaatregelen een positief effect op de vereenvoudiging van het stelsel voor ouders en uitvoerder (de belastingdienst).

### **3.5.6 Uitvoering**

#### *Uitvoeringsorganisatie*

De financiering van de gratis uren kinderopvang – binnen een kinderopvangorganisatie of een integrale voorziening – loopt via een uitvoerder (de financiering van de onderwijsmiddelen blijft via het Rijk gaan, voor zowel basisscholen als integrale voorzieningen). De uitvoerder voorkomt dat de financiering van de gratis uren via de ouders loopt. Dit ter vereenvoudiging voor de gezinnen en om oneigenlijk gebruik van de middelen te voorkomen. Hiervoor heeft de uitvoerder een digitaal portaal ingesteld met toegang voor zowel ouders als kinderopvang/integrale voorziening. De kinderopvang/integrale voorziening kunnen hierin de afgenomen uren opvang doorgeven. Ouders kunnen het aantal afgenomen uren controleren en accorderen. De kosten voor uitvoering zijn afhankelijk van de uiteindelijke uitvoerder. Bij verdere uitwerking dienen aan de hand van een uitvoeringstoets deze kosten te worden bepaald.

In het geval er in het eindbeeld gekozen wordt voor een lumpsumfinanciering, kan er aangesloten worden bij de methode die momenteel in het primair onderwijs gebruikt wordt. Dat betekent dat de financiering direct vanuit het Rijk naar de kinderopvang/integrale voorziening gaat, zonder tussenstap van een publieke uitvoerder. Hierbij is het nodig dat er een model is ontwikkeld dat rekening houdt met alle relevante achtergrondkenmerken van de verschillende organisaties/organisatievormen, kinderen en ouders.

Net als in het voorgaande scenario wordt in dit scenario het gebruik van kinderopvang minder conjunctuurgevoelig voor uitvoerder en begroting. Begrotingstechnisch is het dan minder relevant om deze post op de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te houden. Hierdoor kan overwogen worden om de beleidsvorming van kinderopvang meer aan te sluiten bij het primair onderwijs en de middelen voor kinderopvang over te hevelen naar de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Daarnaast zal net als in het vorige scenario een onafhankelijke organisatie de taak op zich moeten nemen om periodiek de uurtarieven te berekenen, op basis van de historische gegevens van kinderopvangorganisaties (zie 3.4.1, vaste uurprijs). Dit betekent een extra uitvoeringstaak.

Verhoging van het betalingspercentage van het aanvullend geboorteverlof en het betaald ouderschapsverlof en de duur van het betaald ouderschapsverlof vergt een wetswijziging. Daarnaast moeten de wijzigingen geïmplementeerd worden door het UWV die daarvoor een uitvoeringstoets moet uitvoeren.

### *Kinderopvang*

Wanneer de publieke uitvoerder is ingesteld, vergt dit ook wijzigingen in de administratieve handelingen van de kinderopvang. De kinderopvang blijft verantwoordelijk voor een accurate facturering van het aantal afgenomen uren door gezinnen. Dit doet zij niet meer richting de ouders, maar richting de uitvoerende organisatie. Deze administratie geldt ook voor de integrale voorzieningen.

Als gevolg van het toegangsrecht en de mogelijkheid tot verdergaande samenwerking is er waarschijnlijk een toename in de vraag naar kinderopvang. Naar verwachting past de sector zich aan op de gestegen vraag met additioneel aanbod. Hiervoor dient de capaciteit (geschikte locaties en personeel) in de sector uitgebreid te worden. Zie ook box 4.

Specifiek voor de gastouderopvang geldt dat gastouders zich moeten bijscholen om aansluiting te hebben bij de gemeenschappelijke visie van de overige voorzieningen en de kwaliteitseisen die daaraan zijn verbonden. Mogelijk dat een deel van de gastouders hier niet aan kan of wil voldoen. In dat geval wordt de opvang bij die 'gastouders' niet langer vergoed door de overheid. De omvang van dit effect is op dit moment niet bekend.

Als kinderopvanginstellingen een integrale voorziening willen vormen met het primair onderwijs, kan dit.

### *Primair onderwijs*

In dit scenario is gekozen voor het opleggen van het vijf-gelijke-dagen-model in het primair onderwijs. Dit heeft impact op de beleidsvrijheid van scholen: zij kunnen hun rooster niet meer volledig zelf indelen en raken daarmee flexibiliteit kwijt om in te spelen op de behoefte van ouders of andere partijen in de regio. In 2019 betekende dit dat circa 86 procent van de scholen het rooster zou moeten aanpassen (14 procent hanteerde destijds het vijf-gelijke-dagen-model en 33 procent het continuurooster). Inmiddels zijn door de veranderende omstandigheden (als gevolg van COVID-19) meer scholen op dit model overgestapt, maar hier zijn geen recentere cijfers van bekend.

Als basisscholen een integrale voorziening willen vormen met kinderopvanginstellingen, kan dit.

### *Toezicht en handhaving*

Voor het toezicht en handhaving van de integrale voorziening wordt een separaat toezicht kader ontwikkeld dat zowel elementen bevat van de Wet op het primair onderwijs als de Wet op de kinderopvang.

Op het moment dat een integrale voorziening in de wet wordt vastgelegd, en zeker op het moment dat deze integrale voorzieningen de hoofdmoot van het opvang- en onderwijsveld vormen, ligt het voor de hand toezicht en handhaving bij één partij te beleggen. Dit betekent dat er één landelijke toezichthouder is die zowel verantwoordelijk is voor toezicht als handhaving. Zo wordt voorkomen dat integrale voorzieningen met verschillende toezichtspartijen te maken krijgen en is integraal toezicht op zowel onderwijs als opvangfuncties geborgd. Nader uitgewerkt moet worden hoe dit toezicht vorm moet krijgen, welke partij dit moet gaan doen, en wat dit betekent voor het huidige bestuursgerichte toezicht op het onderwijs en het locatiegerichte toezicht op de kinderopvang.

Centralisatie leidt tot meer doelmatigheidswinst door taakintegratie en uniformering. Het zal hier met name om winst in het uitvoeringsproces zelf gaan (lagere transactiekosten, kortere lijnen); grote besparingen in termen van inspectiepersoneel en geld zijn niet realistisch. Door centralisatie van toezichtbeleid en landelijk georganiseerd delen van informatie en ervaringen is het in potentie mogelijk om tot effectiever toezicht te komen. Er is verder directere aansturing mogelijk in vergelijking met het huidige stelsel. Meer nog dan nu liggen hier kansen voor gelijke behandeling bij gelijke gevallen door centralisatie van beleid en uitvoering. De overgang naar een nieuw centraal stelsel is wel een majeure operatie.



## 4 Afsluiting: mogelijke eerste stappen naar een nieuw stelsel

Zoals in de inleiding is beschreven, blijkt uit voorgaande onderzoeken dat meer bereiken op de gestelde doelen scherpe keuzes vergt en dat deze keuzes niet zonder gevolgen zijn. Daar komt bij dat de geschetste scenario's (op het scenario 'Optimalisatie van het huidige stelsel' na) een ingroeipad kennen dat langer is dan één kabinetsperiode. Dit maakt dat keuzes een langere binding vereisen en het handelingsperspectief binnen één kabinetsperiode beperkt lijkt. Om perspectief te schetsen is het nuttig om naar de gezamenlijke elementen van de scenario's te kijken.

De geschetste scenario's overziend lijken deze enigszins in elkaars verlengde te liggen: de ingroeipaden kennen een aantal overlappende elementen. Dit maakt dat een keuze voor het scenario 'Eenvoudigere en betaalbare voorzieningen voor werkende ouders' niet uitsluit dat in een later stadium alsnog stappen naar het scenario 'Kindvoorzieningen voor alle gezinnen' of 'Richting een integrale voorziening' gemaakt kunnen worden. Er kan geleerd worden van stappen en op basis hiervan kunnen plannen bijgesteld worden.

Hierbij is het verstandig om in ogenschouw te houden dat hoe verdergaand het scenario is, hoe lastiger het is om de effecten goed te kunnen voorspellen. Hierbij is gegeven dat scenario 'Kindvoorzieningen voor alle gezinnen' en 'Richting een integrale voorziening' een forse impact op het stelsel van kindvoorzieningen (met name de kinderopvang) hebben en de prikkels in stelsel sterk veranderen.

Gemeenschappelijke elementen in het ingroeipad zien toe op het verminderen van het aantal voorwaarden om in aanmerking te komen voor de huidige kinderopvangtoeslag (inkomensafhankelijkheid en arbeidseis) en de organisatie omtrent deze financiering. Daarnaast zijn er mogelijkheden om het verlot te vereenvoudigen, welke ook in elk scenario terugkomen. Stappen op die vlakken zijn daarmee relevant onafhankelijk van het scenario waar men uiteindelijk op koerst (behalve indien aan het huidige stelsel wordt vastgehouden). Daarnaast kennen de scenario's aanzienlijke budgettaire gevolgen. Het dekken van deze kosten binnen het domein van kindregelingen – zo blijkt uit de in het rapport voorgestelde dekking – leidt tot lastige afruilen. Zo betekent dekking uit de kindregelingen bijvoorbeeld dat de positieve arbeidsparticipatie-effecten van de scenario's (deels) teniet worden gedaan.

Meer concreet betekent dit dat eerste stappen richting een nieuw stelsel zijn:

- het afbouwen van de inkomensafhankelijkheid van de kinderopvangtoeslag,
- het inrichten van de rechtstreekse financiering; en
- het vereenvoudigen van verlot voor ouders.

Deze stappen zijn voor elk van de in dit rapport geschetste scenario's relevant en kunnen dus als (eerste) toekomstbestendige stappen worden gezien. Deze (initiële) stappen kunnen binnen een kabinetsperiode gezet worden. Daaropvolgend kunnen eventuele verdere stappen ondernomen worden, zoals een algemeen toegangsrecht en verdere integratie van voorzieningen. Indien wenselijk kunnen de voorbereidingen op deze stappen wel eerder gestart worden.

Randvoorwaarde voor flexibiliteit omtrent de verdere koers is wel afhankelijk van de (keuze voor een) uitvoerder. De uitvoerder dient deze flexibiliteit in te bouwen, zodat mocht het wenselijk geacht worden om in een later stadium richting een ander scenario te bewegen dit mogelijk is zonder grote meerkosten.

Andersom is het naar verwachting lastig te verdedigen om een ingezette koers terug te draaien en eerdere wijzigingen teniet te doen. Dit omdat ouders hun keuzes voor hun kinderen hierop baseren en de sector(en) erop ingericht worden. Enige zekerheid van beleid is dan ook een veel gehoorde wens van zowel ouders als de sector.



Samenvattend betekent dit dat er enkele logische eerste stappen lijken te zijn – mocht men meer op de gestelde doelen willen koersen – onafhankelijk van welk scenario gekozen wordt. Gezinnen en de sector(en) hebben echter wel helderheid nodig voor het langere termijn perspectief, zodat zij zich adequaat kunnen voorbereiden. Het nemen van eerste stappen neemt dus niet weg dat een heldere keuze voor de langere termijn nodig is.

**Box 8: Mogelijkheid voor een experiment**

In de tussenrapportage is beschreven dat er gezien de huidige kennislacunes, gekozen kan worden om eerst een experiment op te zetten om meer wetenschappelijk bewijs te verzamelen rondom de integratie van onderwijs en kinderopvang. Juridisch zijn de mogelijkheden voor een experiment met een gratis aanbod van kinderopvang voor alle kinderen beperkt. Dit komt door Europese regels ten aanzien van mededinging en staatssteun, en het gelijkheidsbeginsel. Indien er gekozen wordt om een kleine groep kinderopvangorganisaties te laten experimenteren met het aanbieden van gratis kinderopvang aan alle kinderen, wordt deze groep bevoordeeld ten opzichte van andere kinderopvangondernemers die niet meedoen aan het experiment.

Er zou in dat geval sprake zijn van staatssteun, en er zou aan de Europese Commissie voorgelegd moeten worden of de gegeven staatssteun in dit experiment geoorloofd is. De verwachting is dat dit alleen kans maakt als het experiment ingericht wordt als een voorlopersgroep, vooruitlopend op een landelijke uitrol. In dat geval kan onderbouwd worden dat een experiment nodig is om voldoende ervaring op te doen voor een goede landelijke uitrol, en dat het maatschappelijk belang zwaarder weegt dan het belang van de overige ondernemers die niet meedoen aan het experiment.

Alternatief kan gedacht worden aan een experiment, waarin onderzocht wordt wat de effecten en meerwaarde zijn van een naschools aanbod op kinderen met (een risico op) een onderwijsachterstand. Er kan bijvoorbeeld een subsidieregeling worden opgesteld, waar scholen zich in samenwerking met kinderopvang voor kunnen intekenen. Door de beperking tot deze doelgroep (waar op dit moment nog geen markt voor is) en door het te richten op een educatief aanbod, worden de risico's ten aanzien van staatssteun aanzienlijk verkleind.

# Bijlage I:

## Afgevallen opties in de scenario's

### Scenario 0

- *Gratis kinderopvang voor kinderen met een voorschoolse educatie indicatie:*  
Om de kinderopvang toegankelijker te maken voor gezinnen met een kind dat een voorschoolse educatie indicatie heeft kan ervoor gekozen worden om de kinderopvang door gemeenten te organiseren en verantwoordelijk te maken voor de financiering. Additionele uren opvang (buiten de voorschoolse educatie uren) zijn zonder verdere maatregelen nog steeds afhankelijk van het (aantal uren) werk en inkomen. Gemeenten hebben geen inzicht in deze data, waardoor deze maatregel niet uitvoerbaar is.
- *Eerste week geboorteverlof via het UWV i.p.v. via de werkgever, tegen 100 procent betaling (tot het max dagloon) en collectief gefinancierd (aansluitend bij optie 1 in de notitie 'Beleidsopties voor vereenvoudiging en uitbreiding verlof'):*  
In het basisscenario worden alleen marginale veranderingen toegepast en wordt het huidige stelsel zoveel mogelijk in stand gehouden. Deze maatregel past daarom beter in scenario 1.

### Scenario 1

- *Overheidsbijdrage op 100 procent tot aan de maximum uurprijs:*  
Met het vaststellen van de overheidsbijdrage van 100 procent tot aan de maximum uurprijs vervalt de eigen bijdrage tot aan de maximum uurprijs. Hiermee vervalt de volledige prijsprikkel volledig en is er geen rem meer op 'onnodige' afname. Overigens lijkt een kleine eigen bijdrage ook realistisch gezien het wegvallen van kosten thuis als kinderen op de opvang zitten (bijvoorbeeld luiers en eten).
- *Vaste overheidsbijdrage per afgenomen uur kinderopvang:*  
Met een vaste overheidsbijdrage per afgenomen uur lijkt eenvoudiger, maar hierbij lijkt het wenselijk om deze bijdrage aan te passen op regio/locatie van de kinderopvang. Dit is complexer dan te werken met een vaste aandeel te vergoeden van een maximum uurprijs.
- *Wettelijke maximaal tarief instellen (prijsregulering):*  
Het instellen van een wettelijk maximaal tarief – waarbij aanbieders geen prijs mogen rekken die hoger is dan dit tarief – helpt om de prijzen te controleren en zo een prijsopdrijvend effect van een hoge overheidsbijdrage te beperken. In scenario 1 is gekozen om de marktwerking op prijs wel in stand te houden.
- *Vouchers voor de kinderopvang:*  
Vouchers voor de kinderopvang zijn een betalingsmethode voor de kinderopvang. Waarbij de voucher de overheidsbijdrage vertegenwoordigt. Deze waarde is afhankelijk van de voucher, maar komt neer op een vast bedrag per kind/per afgenomen uur kinderopvang. Dit lijkt eenvoudiger, maar hier zitten dezelfde nadelen als de 'vaste overheidsbijdrage per afgenomen uur kinderopvang'.
- *De eigen bijdrage van ouders direct aan de kinderopvang:*  
Er kan gekozen worden om ouders de eigen bijdrage direct aan de kinderopvang over te laten maken, in plaats van aan de uitvoerder zoals beschreven in scenario 1. Dit maakt het voor ouders mogelijk complexer, omdat zij dan meerdere handelingen moeten verrichten en niet alles bij elkaar zit.
- *Vervallen arbeidseis:*  
Het vervallen van de arbeidseis (het (aantal uren) werk) is niet opgenomen in scenario 1, omdat deze terugkomt in scenario 2. Wel zou dit een verdergaande vereenvoudiging betekenen in scenario 1. Maar brengt dit ook additionele kosten met zich mee.

## Scenario 2

- *Verschillende kwaliteitskaders voor reguliere kinderopvang en voorschoolse educatie:*  
Twee sets aan kwaliteitseisen is mogelijk kosten effectiever, maar één set aan kwaliteitseisen bevordert de keuzevrijheid van gezinnen en gaat segregatie tegen.
- *Invoeren van een winstklem voor de kinderopvang:*  
Het invoeren een winstklem beperkt de eventuele winsten die de kinderopvang kan maken. Een winstklem verzekert geen gratis aanbod, omdat de uurtarieven dan nog steeds worden bepaald door de kinderopvang. De toegankelijkheid is daarmee niet geborgd voor alle gezinnen. Tevens brengt een winstklem extra controle handelingen met zich mee (i.e. hoe wordt de winst bepaald?). Een wettelijk maximum uurtarief borgt wel gratis opvang en is eenvoudiger te controleren dan een winstklem.
- *Aanbesteding van de kinderopvang:*  
In plaats van te werken kan ook worden gekozen met regionale aanbesteding van de kinderopvang door bijvoorbeeld gemeenten. Hiermee lijkt de keuzevrijheid van gezinnen beperkt te worden en tevens kan dit leiden tot regionale verschillen in de eisen die gesteld worden aan de kinderopvang.
- *Afschaffen van het aanvullend geboorteverlof voor partners. Het geboorteverlof voor partners tegen 100 procent doorbetaling (nu 1 week) verlengen met de lengte van het oude aanvullende geboorteverlof (5 weken), naar 6 weken, plus 4 extra weken, uitkomend op 10 weken geboorteverlof in totaal (aansluitend bij optie 4 in de notitie 'Beleidsopties voor vereenvoudiging en uitbreiding verlof'):*  
Hiervoor is voornamelijk niet gekozen omdat eerst de evaluatie van de WIEG wordt afgewacht zodat deze onderdeel kan uitmaken van verdere besluitvorming over vergaande doorbetaling en verlenging van het aanvullende geboorteverlof.

## Scenario 3

- *Verplichting tot vorming van een integrale voorzieningen:*  
Verplichte vorming tot een integrale voorziening vermindert de diversiteit van het aanbod en de keuzevrijheid van gezinnen. Ook is dit een inperking van de vrije marktwerking van de sector. Hier zitten juridische consequenties aan vast. Wel maakt dit de financiering eenvoudiger.
- *Kinderopvang niet meer toegankelijk te maken voor 0-jarigen:*  
Verruiming van het verlof koppelen aan het toegangsrecht. Dit zal waarschijnlijk leiden tot extra gebruik van verlof. Wanneer het niet aan elkaar wordt gekoppeld bestaat het risico dat vooral vrouwen vaker aanspraak op verlof maken, wat nadelig kan zijn voor de arbeidsmarktpositie van vrouwen. Dit beperkt de keuzevrijheid van ouders en dwingt ouders die geen verlof kunnen opnemen tot kosten voor kinderopvang en/of informele opvang. Wel leidt dit tot een kostenbesparing voor de overheid.
- *Solo zorg (het verlof mag niet door twee ouders tegelijk worden opgenomen):*  
Solo zorg kan de opname van verlof stimuleren en daarmee een gelijkere arbeid-/zorgverdeling bewerkstelligen. In de uitvoering is het echter lastig te controleren of ouders al dan niet tegelijkertijd verlof opnemen. Ook in situaties waarin één ouder niet werkt of geen vaste werktijden heeft, is solozorg moeilijk in praktijk te brengen. Daarnaast worden, door de voorwaarde te stellen dat ouderschapsverlof niet gelijktijdig kan worden opgenomen, ouders in hun keuzevrijheid beperkt. Zo kunnen er onder meer voor ouders met meerdere kinderen gegronde redenen zijn verlof juist tegelijkertijd op te nemen.

# Bijlage II:

## Knelpunten die ouders ervaren

In dit overzicht wordt een kort overzicht gegeven van de knelpunten die ouders ervaren bij de verschillende kindvoorzieningen. Deze punten zijn verzameld aan de hand van een aantal onderzoeken over kindvoorzieningen in Nederland.<sup>46</sup> Dit overzicht dient om te bepalen in hoeverre de scenario's deze knelpunten wegnemen en dus aansluiten bij de wensen van ouders. De knelpunten zijn geclusterd per thema.

Sociale normen beïnvloeden de keuzes van ouders:

- Dit geldt voor het aantal dagen dat kinderopvang wordt genoten. Zo leeft onder veel ouders de opvatting dat meer dan twee dagen opvang niet goed is voor kinderen;
- Ook het type opvang dat wordt genoten wordt beïnvloed door de omgeving. Wanneer er in de omgeving meer gebruik wordt gemaakt van formele opvang, zorgt dit ervoor dat ouders ook voor formele opvang kiezen.

Het contact met en tussen kindvoorzieningen is voor veel ouders nog niet optimaal:

- Kindvoorzieningen werken in beperkte mate samen en dragen in beperkte mate informatie over, waardoor ouders en kinderen in beperkte mate begeleid worden bij de overgang van kinderopvang naar het primair onderwijs;
- Er is een beperkte afstemming van openingstijden tussen buitenschoolse opvang en basisscholen;<sup>47</sup>
- De ontwikkeling van het kind wordt op verschillende manier gevolgd, afhankelijk van het type en soort kindvoorziening;
- Verschillende kindvoorzieningen zitten op verschillende plekken, waardoor ouders veel tijd kwijt zijn met halen en brengen;
- Het activiteitsaanbod van de buitenschoolse opvang wordt als beperkt ervaren.<sup>48</sup>

Ouders twijfelen over de kwaliteit van de kinderopvang:

- De kinderopvang is gericht op het ondersteunen van werkende ouders en wordt ingezet als opvanginstrument. Hierdoor twijfelen sommige ouders aan de kwaliteit.<sup>49</sup>

De kinderopvangtoeslag wordt als complex ervaren:

- Ouders ervaren het huidige financieringssysteem van de kinderopvangtoeslag als ingewikkeld;
- Er is sprake van administratieve barrières doordat het aanvragen van de kinderopvangtoeslag voor ouders ingewikkeld is;<sup>50</sup>
- Een deel van de ouders met een lage sociaaleconomische status is niet op de hoogte van het bestaan van de kinderopvangtoeslag. Ze zouden hier het liefst over geïnformeerd worden tijdens de zwangerschap;<sup>51</sup>
- In de huidige systematiek krijgt 80 procent van de ouders te maken met correcties met betrekking tot de kinderopvangtoeslag.

---

<sup>46</sup> Te weten: Bevorderen kinderopvang onder ouders met lage SES (2019, Tabula Rasa), Kijk op de kinderopvang (2018, SCP), Hoe staan ouders (inhoudelijk) tegenover kinderopvang en onderwijs? (2020, Ouders & Onderwijs), Position Paper Kinderopvang (2020, Leseman & Slot)

<sup>47</sup> Inclusief het gebruik kunnen maken van de buitenschoolse opvang tijdens schoolvakanties en studiedagen

<sup>48</sup> Zoals creatieve- en sportactiviteiten, halen en brengen naar verenigingen in de omgeving, sociale vaardigheidstraining en training over gezondheid (Bron: Ouders & Onderwijs (2020) Hoe staan ouders (inhoudelijk) tegenover kinderopvang en onderwijs?

<sup>49</sup> Tabula Rasa (2019) Bevorderen kinderopvang onder ouders met lage SES

<sup>50</sup> SCP (2018) Kijk op de kinderopvang

<sup>51</sup> Tabula Rasa (2019) Idem

Ouders ervaren de kindvoorzieningen als beperkt toegankelijk:

- De kinderopvang is relatief duur, met name voor de hogere inkomens. Ondanks de hogere vergoeding wordt dit ook zo gezien door lage inkomens, voornamelijk onder niet gebruikers;<sup>52</sup>
- De kinderopvangtoeslag is alleen toegankelijk voor gezinnen waarbij beide ouders werken;
- De inkomensafhankelijkheid van de kinderopvangtoeslag zorgt voor een relatief hoge marginale druk;
- In sommige plaatsen is er sprake van wachtlijsten bij de kinderopvang;<sup>53</sup>
- De openingstijden sluiten voor sommige ouders niet goed aan op de werktijden. Dit geldt met name bij de werksituaties van kwetsbare groepen (zoals bijvoorbeeld ouders werkzaam in de schoonmaak of transport, of ouders met nachtdiensten).

---

<sup>52</sup> Met name onder de groep moeders met een lage SES die geen gebruik maken van de kinderopvang leeft deze perceptie. Uit de groep niet werkenden met een lage SES geeft 25 procent aan niet te werken omdat het niet loont om te werken vanwege de hoge kosten van de opvang (bron: Tabula Rasa (2019) Bevorderen kinderopvang onder ouders met lage SES)

<sup>53</sup> SCP (2018) Idem

# Bijlage III: Reacties opgehaald in gesprekken met ouders

Om de scenario's te toetsen op begrijpelijkheid en verwachte effectiviteit, is gedurende het opstellen van de scenario's en het schrijven van het rapport, gesproken met verschillende ouders met kinderen van 0 tot en met 12 jaar. Deze ouders zijn door middel van focusgroepen door medewerkers van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap geïnterviewd. Vanwege omstandigheden zijn alle gesprekken online gevoerd via Webex. Hieronder volgt een kort overzicht van de reacties.

Aanvullende toetsing is ook gedaan middels gesprekken op straat door Truetalk. Een overzicht van deze gesprekken is in een losse rapportage bijgevoegd bij deze scenariostudie.

## Algemeen

*Waarom maakt u gebruik van kinderopvang?*

- Kinderopvang is essentieel om te kunnen werken en is goed voor de ontwikkeling van kinderen.
- De diversiteit aan opvoedingsstijlen: kinderen leren toch anders op een opvang dan thuis.
- Het is leuk voor het kind om met leeftijdsgenoten in aanraking te komen.
- Bij grootouders kan het voorkomen dat ze ziek of op vakantie zijn, opvang heeft dat probleem niet.

*Waarom maakt u geen gebruik van opvang?*

- Kinderopvang is te duur en opvang is ook mogelijk binnen de familie.
- Opvanglocaties zitten vaak vol en/of zijn weinig flexibel.

## Scenario 1

*Wat vindt u van dit scenario?*

- Mits het overzichtelijk blijft, is het is fijn dat er één instantie komt om alles te regelen.
- Goed dat de kinderopvangtoeslag niet meer over de rekening van de ouders gaat. Het is belangrijk dat er transparantie komt over de eigen bijdrage en overheidsbijdrage, en dat het gemakkelijker wordt.
- Het is wel fijn als de ouders de controle in handen houden.
- Een kleinere eigen bijdrage kan een stimulans zijn voor mensen om meer te gaan werken. Nu is de prikkel verkeerd: meer werken betekent meer kinderopvangkosten en een lager kinderopvangtoeslagvergoedingspercentage.
- Inkomensonafhankelijk (vrijwel gratis) maakt het een stuk goedkoper en voelt eerlijker aan. Het wordt gunstiger om meer te gaan werken in plaats voor alleen zelf voor de kinderen te zorgen.
- Er hoeft minder een beroep gedaan te worden op grootouders, en daarmee minder last van een schuldgevoel.

*Als u iets mag wijzigen aan dit scenario, wat zou dat zijn?*

- Een goed meldingssysteem (bijvoorbeeld een gebruiksvriendelijke app) kan terugvorderingen voorkomen. Daarnaast het sneller verwerken van wijzigingen die worden. Daarmee is er ook meer controle en overzicht op het aantal opgenomen uren.
- Een maximum op of meer uniformiteit in de tarieven van kinderopvangcentra. Grote onderlinge kwaliteitsverschillen en segregatie zijn onwenselijk.
- Verantwoordelijkheden moeten goed geregeld worden. Een kleine aanpassing vergeten door te geven moet geen consequentie van duizenden euro's hebben.
- Als je als overheid wil dat het voor werkloze ouders makkelijker wordt om te gaan, moet kinderopvang voor iedereen (ook niet-werkende ouders) toegankelijk zijn.

## Scenario 2

*Wat vindt u van dit scenario?*

- Gratis opvang is erg fijn, maar dat mag niet ten koste gaan van de kwaliteit en capaciteit van de kinderopvang.
- Twee dagen is ideaal, want dat voldoet aan de huidige afname van het aantal dagen kinderopvang.
- Afweging om weer te gaan werken wordt makkelijker.
- Een eenvoudiger aangiftesysteem is erg prettig.
- Het vijf-gelijke-dagen model kan helpen om spreiding te hebben over de week; af te zijn van de volle ma-, di en donderdag in de opvang. Vraag is wel: wanneer die andere activiteiten die nu op de woensdagmiddag plaatsvinden?

*Als u iets mag wijzigen aan dit scenario, wat zou dat zijn?*

- Ruimere openingstijden om tegemoet te komen aan avonddiensten.
- Gratis dagdelen zijn voornamelijk nuttig voor mensen met lagere inkomens. Voor midden- en hoge inkomens mag de vergoeding inkomensafhankelijk afgebouwd worden.
- Niet betalen voor de uren dat je kind niet naar de opvang gaat.

## Scenario 3

*Wat vindt u van dit scenario?*

- Fantastisch: gratis, breder instituut, en op één locatie. Gratis opvang aansluitend aan school kan meer rust brengen voor ouders.
- Fijn dat er keuzevrijheid blijft omtrent keuze voor scholen of integrale voorzieningen.
- Werknemers in de kinderopvang kunnen makkelijker helpen in het primair onderwijs en daarmee helpen het lerarentekort op te lossen.
- Buitenschoolse opvang op dezelfde locatie als de basisschool is erg prettig. Zorgt ook voor gemakkelijkere communicatie tussen beide instellingen.
- Een risico dat kleine scholen in dit scenario niet zullen overleven.
- Kwaliteit van de gratis dagen is heel erg belangrijk. Er moet geen onderscheid komen tussen ouders die wel/niet private opvang kunnen betalen.

*Als u iets mag wijzigen aan dit scenario, wat zou dat zijn?*

- Het wegnemen van wachttijden en verbeteren van de flexibiliteit zou fijn zijn.
- Alle medewerkers een pedagogische achtergrond (stagiaires als boventallig beschouwen).
- Als het gratis wordt, dan zal er een enorme toename van kinderen zijn. Dit kan ten koste gaan van de kwaliteit, vooral gezien de huidige tekorten in de sectoren. Een inkomensafhankelijke bijdrage is daarom nog geen slecht idee.
- Wellicht kan er eerst een pilot gedraaid worden.



# Bijlage IV: Maatregelen ter optimalisatie binnen de huidige structuur

## 1. Vervolg 'Verbetertraject kinderopvangtoeslag'

### *Toelichting maatregel*

Instrumentele verbeteringen in de kinderopvangtoeslag hebben tot doel het aantal (problematische) terugvorderingen (en nabetalingen) te reduceren. Dit heeft tot gevolg dat een aantal knelpunten omtrent de kinderopvangtoeslag vervallen. Het gaat hier met name om het vergroten van de financiële zekerheid van ouders en het voorkomen van betalingsproblemen en (problematische) schulden.

Dergelijke maatregelen zijn een betere ontsluiting en aansluiting van verschillende informatiebronnen en het beter informeren en ondersteunen van ouders met recht op kinderopvangtoeslag. In dit kader wordt sinds 2018 onder de noemer van het 'Verbetertraject Kinderopvangtoeslag' gewerkt aan maatregelen ter verbetering van de dienstverlening aan ouders. Verbeteringen op dit vlak kunnen verder worden doorgetrokken.

### **Box 9: Nadere toelichting 'Verbetertraject kinderopvangtoeslag'.<sup>54</sup>**

Eind 2018 is SZW, samen met de Belastingdienst/Toeslagen gestart met het 'Verbetertraject Kinderopvangtoeslag'. De aanleiding hiervoor was de complexiteit van de systematiek en het grote aantal hoge terugvorderingen onder ouders. Doelstelling van het programma is het met circa twee derde verminderen van het aantal hoge terugvorderingen (meer dan 1.000 euro) ten opzichte van 2015. In 2015 waren dit ruim 38.000 terugvorderingen. Een groot deel van de terugvorderingen ontstaat doordat wijzigingen in de situatie van ouders niet of niet tijdig worden doorgegeven aan de Belastingdienst/Toeslagen. Het verbetertraject is daarom gericht op het substantieel aanpakken van het probleem door het verbeteren van de dienstverlening richting ouders.

Het verbetertraject heeft een pakket aan verbeteringen uitgewerkt, die stapsgewijs in 2020 worden geïmplementeerd. Deze verbeteringen worden hieronder verder toegelicht.

#### **Eerder signaleren**

De motor van het verbetertraject is om kinderopvangorganisaties maandelijks actuele gegevens over de opvang aan de Belastingdienst te laten leveren. Een groot deel van de hoge terugvorderingen ontstaat namelijk door een afwijking in de door de ouder aangeleverde en daadwerkelijk afgenomen opvanguren. Met actuele gegevens kan de Belastingdienst afwijkingen eerder signaleren en de juiste dienstverlening bieden aan ouders, zoals ouders tijdig op deze afwijking attenderen. In april 2020 is de eerste groep kinderopvangorganisaties gestart met het maandelijks leveren aan de Belastingdienst/Toeslagen en gedurende het jaar wordt dit verder uitgebreid. De Belastingdienst/Toeslagen biedt ondersteuning aan kinderopvangorganisaties bij deze aansluiting. Daarnaast wordt ook gewerkt om de gegevenslevering met publieksrechtelijke gegevensleveranciers, zoals het UWV en DUO, te intensiveren.

#### **Begeleiden van ouders met een grote kans op terugvorderingen**

De Belastingdienst onderzoekt de mogelijkheden en de effecten van (proactieve) begeleiding van ouders met een grote kans op terugvorderingen. Naar aanleiding van signalen van kinderopvangorganisaties is het voor de Belastingdienst/Toeslagen mogelijk om proactief contact te leggen met ouders. Voor het doorgeven van deze signalen door de kinderopvang is wel expliciet

<sup>54</sup> Kamerstukken 2018/19, 31 322 nr. 379

toestemming nodig van de ouder(s). De eerste verzoeken om persoonlijke begeleiding via de kinderopvangorganisatie zijn inmiddels binnen.

### **Verbeteren digitale dienstverlening**

Het verbeteren van de digitale dienstverlening is gericht op het voor ouders makkelijker maken van het aanvraag- en wijzigingsproces voor de kinderopvangtoeslag. Hiervoor zijn in een vroeg stadium van het verbetertraject wijzigingen in het burgerportaal voor toeslagen doorgevoerd om foutgevoeligheden te verminderen. Het was bijvoorbeeld voor ouders soms onduidelijk welke opvanggegevens de Belastingdienst gebruikt bij het doorgeven van wijzigingen. Ouders krijgen vanaf nu vóór het wijzigen een overzicht van alle opvanggegevens van hun kinderen. Na het wijzigen worden de gegevens gepresenteerd die zijn aangepast. Daarnaast is recent de kinderopvangtoeslag-app gelanceerd. Deze app maakt het voor ouders mogelijk om hun huidige situatie in te zien en wijzigingen door te geven. Daarnaast kan de app ook worden gebruikt om ouders te notificeren indien uit de gegevens van de kinderopvangorganisatie blijkt dat de ouder mogelijk teveel kinderopvangtoeslag ontvangt.

In 2021 worden nieuwe maatregelen genomen ter verbetering van de dienstverlening richting ouders en het verhogen van de toekenningszekerheid van de kinderopvangtoeslag.

### *Verwachte effecten*

De instrumentele verbeteringen in de kinderopvangtoeslag hebben geen direct effect op de arbeidsparticipatie en het verbeteren van de ontwikkeling van het kind. Wel kunnen de maatregelen bijdragen aan het ontzorgen van ouders en daarmee mogelijke drempels om gebruik te maken van de kinderopvangtoeslag wegnemen. Dit kan dan mogelijk indirect wel resulteren in een verhoging van de arbeidsparticipatie en door een groter bereik bijdragen aan de ontwikkeling van het kind.

Een betere aansluiting en ontsluiting van gegevens draagt bij aan een vroegtijdige signalering van (problematische) terugvorderingen en nabetalings. Verbeteringen in de dienstverlening maken het eenvoudiger voor ouders om de kinderopvangtoeslag op correcte wijze aan te vragen en relevante wijzigingen tijdig door te geven.

In de gesprekken met de ouders is aangegeven dat het aanvragen van de kinderopvangtoeslag als eenvoudig wordt ervaren, maar dat veel zaken die daarna van ouders worden verwacht ingewikkelder zijn. Dit heeft te maken met de complexiteit van het systeem en de vele voorwaarden voor de kinderopvangtoeslag. Instrumentele verbeteringen nemen niet weg dat meer fundamentele knelpunten in het systeem van de kinderopvangtoeslag, zoals beschreven in het IBO Toeslagen, onverwijld in stand blijven. Dit hangt samen met de huidige “ontwerpprincipes” van het toeslagstelsel.

### *Budgettaire effecten*

De maatregelen hebben naar verwachting beperkte impact op het gebruik van de kinderopvang en daarom beperkte budgettaire effecten.

### *Overige*

Afhankelijk van de precieze invulling en omvang van de instrumentele verbeteringen hebben deze impact op de bedrijfsvoering van de Belastingdienst. Veelal kunnen deze binnen redelijke termijn in de uitvoering ingepast worden. Intensievere gegevensuitwisseling vergt ook investeringen van de kinderopvangorganisaties. De Belastingdienst biedt ondersteuning aan kinderopvangorganisaties bij deze gegevensuitwisseling.

## 2. Onderzoek herijking maximum uurprijs voor de kinderopvangtoeslag.

### *Toelichting maatregel*

In het huidige stelsel krijgen ouders kinderopvangtoeslag tot een bepaald maximum uurtarief. Als hun kinderopvang een hoger tarief hanteert, betalen ouders het verschil volledig zelf. Voor financieel toegankelijke kinderopvang is het daarom belangrijk dat deze maximum uurprijs op een adequaat niveau wordt vastgesteld. Momenteel liggen de gemiddelde tarieven boven de maximum uurprijs (met name bij de buitenschoolse opvang, maar ook bij de dagopvang).

Ouders met hogere inkomens kiezen vaker voor een opvang met een hoger uurtarief, maar ook huishoudens met lagere inkomens betalen gemiddeld een tarief boven de maximum uurprijs. Een tarief dat boven de maximum uurprijs ligt, is met name nadelig voor de betaalbaarheid (en daarmee toegankelijkheid) van kinderopvang voor lage inkomens, waar het deel boven de maximum uurprijs procentueel gezien een groot beslag legt op de kosten voor opvang en op het inkomen. Daarom kan het opportuun zijn om onderzoek te doen naar de maximum uurprijzen en de wijze van indexatie, dat wil zeggen het herijken van de maximum uurprijzen.

Om goed in kaart te brengen wat de oorzaken zijn voor de oplopende gemiddelde tarieven is onderzoek nodig. Het verschil tussen het tarief en maximum uurprijs neemt afgelopen jaren langzaam steeds meer toe. De redenen hiervoor zijn niet met zekerheid aan te wijzen. Het kan onder andere komen door de verschillende investeringen in de kinderopvangtoeslag, een toegenomen vraag van ouders naar kinderopvang, een stijging van de kwaliteit of een veranderende vraag van ouders (qua aanvullende diensten maar ook qua flexibiliteit in afname). Ook de krappe arbeidsmarkt van pedagogische medewerkers en daardoor beperkte mogelijkheid tot het uitbreiden van het aanbod kan (tot in elk geval dit voorjaar) meegespeeld hebben. Het is ook mogelijk dat kinderopvangorganisaties de prijzen hebben verhoogd om hun winstmarge te vergroten.

In dit onderzoek dienen daarom twee onderwerpen meegenomen te worden:

- Hoe hoog moeten de maximum uurprijzen zijn?
- Hoe moeten de maximum uurprijzen vervolgens periodiek herijkt en geïndexeerd worden?

### *Verwachte effecten*

De onderzoeksresultaten kunnen handvatten bieden om te bepalen of de huidige maximum uurprijzen moeten worden herijkt en zo ja, op welke wijze. Het onderzoek op zichzelf heeft geen effect. Eventuele herijking volgend uit het onderzoek kan de financiële toegankelijkheid van kinderopvang voor alle ouders en met name de lagere inkomens verhogen indien de conclusie van het onderzoek is dat de maximum uurprijzen naar boven moeten worden herijkt en er ook financiële ruimte is om te herijken.

Met een herijking van de maximum uurprijzen kan het verschil tussen de gemiddelde tarieven en de maximum uurprijzen dalen. Hierdoor kan de kinderopvang betaalbaarder worden, mits het prijsopdrijvend effect beperkt is. Dit kan het gebruik van kinderopvang onder andere voor ouders met lagere inkomens verhogen. Dit kan dan mogelijk indirect resulteren in een verhoging van de arbeidsparticipatie en door een groter bereik bijdragen aan de ontwikkeling van het kind. De maatregel heeft geen effect op vereenvoudiging van het stelsel.

### *Budgettaire effecten*

Het onderzoek zelf heeft geen budgettaire effect. Indien implementatie van de uitkomsten wenselijk is, kunnen deze wel gevolgen hebben. Deze zijn op voorhand echter niet gegeven.

### *Overige*

Het onderzoek heeft geen impact op de uitvoering. Een eventuele herijking van de maximum uurprijzen en/of aangepaste indexatiemethode kunnen meelopen in de jaarlijkse indexatie van de maximum uurprijzen. Hiervoor wordt jaarlijks het besluit kinderopvangtoeslag aangepast.

### 3. Vereenvoudigingen verlof rondom de geboorte en zorg voor het kind.

#### Toelichting maatregel

Dit fiche bevat een drietal maatregelen om het verlof rondom de geboorte en zorg voor het kind te vereenvoudigen:

A) *Adoptie- en pleegzorgverlof*: het gelijktrekken van de verlofrechten voor adoptie- en pleegzorgverlof voor niet-verzekerde werknemers (dat wil zeggen huishoudelijke hulpen en directeur-groootaandeelhouders) en verzekerde werknemers. In het wetsvoorstel Betaald ouderschapsverlof is geregeld dat ook niet-verzekerde werknemers recht krijgen op geboorte- en ouderschapsverlof. Niet-verzekerde werknemers hebben alleen nog geen recht op adoptie- en pleegzorgverlof, met deze maatregel is dat wel geregeld.

B) *Bevallingsverlof*: het gelijktrekken van de opnameperiode verlof voor flexibel bevallingsverlof (30 weken) aan die van het aanvullend geboorteverlof (26 weken), zodat er voor beide partners dezelfde periode geldt dat zij het verlof kunnen opnemen.

C) *Geboorte- en ouderschapsverlof*: het gelijktrekken aanvraagprocedure geboorte- en ouderschapsverlof. Nu is het zo dat geboorteverlof in één keer kan worden aangevraagd en dat kan voor- of achteraf. Ouderschapsverlof kan alleen achteraf worden aangevraagd en gespreid over drie keer. Het ligt voor de hand om geboorteverlof in lijn te brengen met de aanvraagprocedure van ouderschapsverlof, waarmee alleen achteraf aanvragen mogelijk is, en het maximum aantal aanvragen te verruimen naar twee. Ouderschapsverlof kent een langere opnameperiode waarmee het voor de hand ligt bij ouderschapsverlof drie mogelijkheden om aan te vragen te hanteren in plaats van twee.

#### Verwachte effecten

De maatregelen dragen bij aan vereenvoudiging van het verlofstelsel door meer uniformering tussen de verlofvormen. Het verwachte effect is echter beperkt.

#### Budgettaire effecten in miljoen euro (+ = saldoverschlechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Vereenvoudigingen verlof	0	0	5	2	2	2
Verhoging werkgeversbijdrage (Aof-premie)	0	0	-5	-2	-2	-2

#### Overige

De genoemde maatregelen vereisen implementatie door UWV die daarvoor een uitvoeringstoets zal moeten uitbrengen. Daarnaast vergen de genoemde maatregelen een wetswijziging, namelijk wijziging van de Wet arbeid en zorg.

### 4. Soepele overgang van kinderopvang naar de basisschool.

#### Toelichting maatregel

Op dit moment is de overgang van kinderopvang naar de basisschool groot als het gaat om de groepsgrootte. In de kinderopvang geldt voor peuters een beroepskracht-kindratio (BKR) van 1 op 8 en zijn er eisen aan de groepsgrootte. Voor basisscholen gelden er geen regels ten aanzien van een BKR of groepsgrootte. Gemiddeld staat in het onderwijs 1 leraar op 23 kinderen. In de onderbouw (dus ook de kleuterklas) is dit 1 op 22 kinderen.

Scholen met (veel) achterstandskinderen krijgen extra geld voor het bestrijden van achterstanden. Het onderwijsachterstandenbudget dat scholen krijgen is gedaald in de periode 2006-2018.<sup>55</sup> In 2020 was

<sup>55</sup> Bij de verdeling van de onderwijsachterstandsmiddelen is er lange tijd alleen gekeken naar het opleidingsniveau van ouders om te bepalen of een kind gezien wordt als een kind met een risico op een onderwijsachterstand (van 2006 tot 2018). Door het stijgende gemiddelde opleidingsniveau nam de groep kinderen die hiervoor in aanmerking kwam af en daarmee ook het totale onderwijsachterstandenbudget voor basisscholen.

het budget 325 miljoen euro. Maar ook op de scholen die extra onderwijsachterstandsmiddelen ontvangen staat er vaak één leraar op een grote groep kinderen.

Door de grotere groepen is het voor leraren in de kleutergroepen moeilijker om voldoende aandacht te hebben voor de ontwikkeling van doelgroepkinderen. Daarnaast is de overgang van voorschoolse educatie naar de kleuterklas moeilijk voor de kinderen. Zo blijkt ook dat doelgroepkinderen vaker dan niet-doelgroepkinderen terechtkomen in kleutergroepen waarvan de kwaliteit lager is dan de kwaliteit van de voorschoolse voorziening. Hierdoor kan de ontwikkelwinst die deze kinderen middels voorschoolse educatie hebben doorgemaakt, niet of weinig worden doorgezet in de kleuterperiode.<sup>56</sup>

Uit verschillende studies blijkt dat de grootte van de klas effect heeft op de leerprestaties. Hoe jonger de kinderen, hoe meer effect is gevonden van kleinere klassen. Leerlingen uit achterstandssituaties profiteren het meest van kleine klassen. Zo komt uit een Zweedse studie dat een klassenverkleining van drie jaar met zeven leerlingen een positief effect heeft van 92 procent van een onderwijsniveau voor leerlingen uit lage-inkomensgezinnen tegenover 30 procent van een onderwijsniveau voor leerlingen uit hoge-inkomensgezinnen.<sup>57</sup>

Er zijn drie mogelijke maatregelen:

- a. *Invoeren van een beroepskracht-kindratio in de kleuterklas*  
Bij deze maatregel wordt voor alle kleuterklassen een beroepskrachtkindratio ingevoerd: per groep van 22 kinderen moet minimaal 1 leraar en 1 onderwijsassistent of pedagogisch medewerker worden ingezet.
- b. *Invoeren van een beroepskracht-kindratio in de kleuterklas op achterstandsscholen*  
Bij deze maatregel wordt voorgenoemde alleen verplicht voor achterstandsscholen (bijv. op scholen met een bepaalde achterstandsscore).
- c. *Versterking van de vroegschoolse educatie*  
De vroegschoolse educatie wordt versterkt door ophoging van het onderwijsachterstandenbudget voor basisscholen. Er wordt gestimuleerd dat scholen dit extra geld in de lumpsum zullen inzetten voor het verbeteren van de kwaliteit in de kleuterklas door de klassen te verkleinen of een extra beroepskracht in te zetten naast de leraar.

#### *Verwachte effecten*

Er wordt geen effect verwacht op arbeidsparticipatie en op de vereenvoudiging van het stelsel. Wel verwachten we effect op de ontwikkeling van (doelgroep)kinderen, afhankelijk van de gekozen maatregel. Dit doordat deze maatregel de vroegschoolse educatie versterkt en/of de overgang van voorschoolse educatie naar basisschool verzacht.

Binnen dit scenario is gekozen voor budget neutrale vormgeving. Het gaat om een andere verdeling van de middelen binnen de lumpsum. Voor maatregel a (invoeren beroepskracht-kindratio in de kleuterklas) betekent dit dat er een wettelijke plicht komt voor scholen om een beroepskracht-kindratio te hanteren in de kleuterklas, zonder dat zij hier extra geld voor krijgen. Deze maatregel heeft dan een positief effect op de ontwikkeling van kinderen in de kleuterklas, maar een mogelijk negatief effect op de ontwikkeling van kinderen in de hogere groepen. Het uiteindelijk effect op de ontwikkeling van kinderen zal daardoor afwezig of zeer beperkt zijn.

Voor maatregel b en c heeft dit tot gevolg dat een groter deel van de lumpsum wordt ingezet voor onderwijsachterstanden, wat zal leiden tot herverdeeffecten en een mogelijk negatief effect op de ontwikkeling van kinderen op niet-achterstandsscholen. Omdat de effecten voor doelgroepkinderen naar verwachting groter zijn, wordt wel een klein positief effect op de ontwikkeling van kinderen verwacht.

#### *Budgettaire effecten*

Door de budget neutrale vormgeving zijn er geen budgettaire effecten:

<sup>56</sup> Veer et al. (2017). Kwaliteit in kleutergroepen en de relatie met ontwikkeling van kinderen. Resultaten uit het pre-COOL cohortonderzoek.

<sup>57</sup> CPB (2018). Effectieve interventies leerachterstanden in het primair onderwijs.

- a. Invoeren van een beroepskracht-kindratio in de kleuterklas gaat het om herverdeling binnen besturen van circa 675 miljoen euro. Er vindt geen herverdeling tussen besturen plaats. Hierbij is uitgegaan van extra inzet van een onderwijsassistent of pedagogisch medewerker per groep van 22 kinderen;
- b. Invoeren van een beroepskracht-kindratio in de kleuterklas op achterstandsscholen; en
- c. Versterking van de vroegschoolse educatie gaat het om herverdeling tussen besturen van circa 100 miljoen euro. Daarbij is uitgegaan van het huidige percentage van 15 procent doelgroepkinderen waar landelijk budget voor beschikbaar wordt gesteld.

#### *Overige*

##### a. *a) Invoeren van een bkr in de kleuterklas*

Voor deze maatregel is een wetswijziging nodig. Deze maatregel heeft invloed op de huidige beleidsvrijheid van scholen en past moeilijk binnen het huidige onderwijsstelsel, waarin de overheid het wat bepaald en scholen zelf het hoe bepalen. Een argument om voor de kleuterbouw wel een specifieke verplichting in te voeren, is dat kinderen zich tot 6 jaar anders ontwikkelen en zij daarom een ander aanbod nodig hebben en ook niet goed getoetst kunnen worden. Kleuters ontwikkelen zich namelijk spelenderwijs en in sprongen. Voor het kleuteronderwijs kan daarom beargumenteerd worden dat de opbrengstgerichte sturing op het onderwijs minder goed past.

##### b. *Invoeren van een bkr in de kleuterklas op achterstandsscholen*

Voor deze maatregel is een wetswijziging nodig. Ook deze maatregel past moeilijk binnen het huidige onderwijsstelsel, waarin de overheid het wat bepaald en scholen zelf het hoe bepalen. Het is extra complex om deze verplichting voor slechts een kleine groep scholen op te leggen, zeker omdat de achterstandsscores door de jaren heen kunnen verschillen. Hierdoor kan de verplichting voor een school het ene jaar wel gelden en het andere jaar niet. Het is dan ook de vraag of deze maatregel uitvoerbaar is.

##### c. *Versterking van de vroegschoolse educatie*

Met deze maatregel blijft er beleidsruimte voor de scholen om te bepalen hoe zij de OAB-middelen inzetten. Er kan gestimuleerd worden om het geld in te zetten voor de inzet van extra medewerkers in de kleuterklas, bijvoorbeeld door in samenwerking met de PO-Raad een campagne te starten.

## **5. Verbeteren pedagogische aansluiting kinderopvang en primair onderwijs.**

#### *Toelichting maatregel*

Om de samenwerking tussen kinderopvang en primair onderwijs te verbeteren, de ontwikkeling van kinderen verder te stimuleren en de overgang tussen kinderopvang en primair onderwijs te verbeteren, kan ingezet worden op het verbeteren van de pedagogische aansluiting tussen kinderopvang en primair onderwijs. Dit kan gedaan worden door één pedagogisch kader te vormen voor kinderen van 0 tot 6 jaar. Momenteel zijn er naast de wettelijke vereisten verschillende instrumenten beschikbaar voor de kinderopvang en het onderwijs om de ontwikkeling van kinderen te ondersteunen die kunnen helpen in de onderlinge samenwerking (zie box 10 'Toelichting huidige ontwikkeldoelen' voor een korte opsomming). Deze instrumenten zijn echter gericht op óf de kinderopvang óf op het onderwijs. Er ontbreekt op dit moment een kader dat gezamenlijk door kinderopvang en onderwijs gebruikt wordt.

Een breed gedragen, gezamenlijk kader op hoofdlijnen kan als grondplan dienen om kinderopvang en onderwijs te stimuleren om verdergaand samen te werken. Dit kader bestaat uit pedagogische doelen en educatieve ontwikkelgebieden waar de organisaties aan moet werken. Belangrijke voorwaarde is dat dit kader niet in detail wordt uitgewerkt, maar dient ter inspiratie om tot een betere afstemming te komen.<sup>58</sup>

<sup>58</sup> In het verleden is door Bureau Kwaliteit Kinderopvang (BKK) een pedagogisch kader ontwikkeld voor de kinderopvang. Dit kader kan een eerste stap zijn naar een breed gedragen, gezamenlijk kader voor de kinderopvang en het onderwijs.



Daarnaast kan verkend worden welke verbeteringen er in de overdracht kinderopvang en primair onderwijs mogelijk zijn. Met name voor kinderen die voorschoolse educatie hebben gevolgd is het belangrijk dat deze overdracht goed gebeurt, en de basisschool op basis van deze informatie goed inschat waar een kind staat in zijn/haar ontwikkeling en welke aanvullende ondersteuning het nodig heeft. Nu gebeurt dit nog niet altijd, soms doordat de school te weinig doet met de informatie, soms doordat de informatie vanuit de kinderopvang te beperkt is, en soms doordat ouders geen toestemming geven voor overdracht van de persoonsgegevens (op basis van de AVG). Er wordt op dit moment al gewerkt aan een handreiking over wat er wel/niet kan aan gegevensoverdracht gezien de AVG. Daarnaast kan verkend worden welke maatregelen deze overdracht stimuleren. Hierbij valt te denken aan een spiegelbepaling in de Wet primair onderwijs waarin wordt opgenomen dat een basisschool moet zorgen voor (het aannemen van) een overdracht met de kinderopvang, of kinderopvang wettelijk verplichten om een overdrachtsrapport te geven aan de basisschool (zoals ook is vastgelegd dat basisscholen een onderwijskundig rapport moeten aanleveren aan het voortgezet onderwijs, waarbij instemming van ouders niet vereist is).

**Box 10: Toelichting huidige ontwikkeldoelen**

**Kinderopvang**

Voor de kinderopvang zijn vier pedagogische doelen<sup>59</sup> opgenomen in de Wet kinderopvang. Deze doelen zijn in de kinderopvang algemeen erkend en worden breed gedragen. Met de Wet IKK (2018) zijn deze pedagogische doelen geconcretiseerd, waarmee onder andere per pedagogisch doel een aantal ontwikkeldomeinen wordt genoemd. Ook is met de Wet IKK de wettelijke eis opgenomen dat een kinderopvangorganisatie de ontwikkeling van het kind volgt en stimuleert, en dat daarbij wordt gestreefd naar een doorlopende ontwikkellijn met het basisonderwijs en de buitenschoolse opvang. Naast de wettelijke eisen zijn er voor de kinderopvangsector enkele handvatten beschikbaar die een kinderopvangorganisatie kan benutten bij het opstellen van het pedagogisch beleid en het uitwerken van het pedagogisch werkplan.

**Primair onderwijs**

Voor het basisonderwijs zijn kerndoelen vastgelegd: het curriculum. Dat zijn streefdoelen waar scholen aan moeten werken voor alle kinderen. De stichting leerplan ontwikkeling (SLO) heeft de kerndoelen uitgewerkt naar tussendoelen en leerlijnen, als ondersteuning voor de scholen.

*Verwachte effecten*

Het is goed voor de ontwikkeling van het kind als er wordt samengewerkt tussen kinderopvang en onderwijs. Binnen de huidige wettelijke vereisten is dit mogelijk, maar met een breed gedragen gezamenlijk kader voor kinderen van 0 tot 6 jaar kan dit verder worden gestimuleerd. Een dergelijk kader kan tot een gemeenschappelijke pedagogische aanpak leiden, waarbij pedagogisch medewerkers en leraren vanuit een gezamenlijk kader een betere doorgaande ontwikkeling kunnen bieden. Ook in de inhoudelijke afstemming kunnen zij dezelfde taal spreken, waardoor pedagogisch medewerkers en leraren beter met elkaar het gesprek kunnen voeren over de ontwikkeling en overgang van kinderen. Ook eventuele maatregelen om de overdracht te verbeteren leiden ertoe dat scholen de ontwikkeling van kinderen sneller en beter kunnen voortzetten.

*Budgettaire effecten*

Afhankelijk van de nadere uitwerking kan sprake zijn van extra overheidsuitgaven. Hierbij is het ook mogelijk de maatregelen in te vullen door te schuiven met prioriteiten binnen- randvoorwaarden voor (kinderopvang- en onderwijs-) organisaties.

*Overige*

De impact van een pedagogisch kader op kinderopvang en op scholen is beperkt als het een stimulerende maatregel is (en het niet dwingend wordt voorgeschreven om met dit kader te werken), al vergt het wel tijd en energie op de pedagogische beleidsvoering en afstemming tussen kinderopvang en het onderwijs. De impact van eventuele meer dwingender maatregelen (zoals het

<sup>59</sup> Bieden van Emotionele veiligheid, Stimuleren van persoonlijke competentie, Bevorderen van sociale competentie, Overdragen van normen en waarden.



verplichten van een overdrachtsrapportage of het verplichten van scholen om af te stemmen met kinderopvang inzake de overdracht) is groter voor scholen en kinderopvang. Deze maatregelen vergen wijziging van wet- en regelgeving. Dit kan onder andere leiden tot meer administratieve lasten. Als er gekozen wordt voor een verplichte overdracht zonder toestemming van ouders, heeft dit gevolgen voor ouders, doordat er gegevens van hun kind(eren) worden overgedragen zonder hun toestemming.

## 6. Extra uren voor de pedagogisch medewerkers voor voorbereiding en afstemming met onderwijs.

### *Toelichting maatregel*

Ter verbetering van de ontwikkeling van kinderen, kan extra tijd beschikbaar worden gesteld aan de pedagogisch medewerkers op de kinderopvang. Deze niet-taakgebonden uren kunnen zij benutten voor professionalisering en het verbeteren van de pedagogische kwaliteit, het monitoren van de ontwikkeling van het kind, het bijhouden van het kind-volgsystemen en het gesprek hierover aangaan met ouders, de basisschool en buitenschoolse opvang. In de voorschoolse educatie hebben pedagogisch medewerkers al meer niet-taakgebonden uren.

Op dit moment is er over de niet-taakgebonden uren in de cao kinderopvang een aantal van 46 uur per fte per jaar per locatie afgesproken.<sup>60</sup> Gezien de verschillende taken zoals hierboven beschreven die bij de pedagogisch medewerker zijn belegd, ligt het voor de hand om dit uit te breiden naar circa 1 uur per dag per fte aan niet-taakgebonden uren in de dagopvang. Dit is een vermenigvuldiging met factor 5 ten opzichte van de huidige situatie en het wordt daarmee gelijk getrokken met het aantal dat nu voor voorschoolse educatie wordt aangehouden. In de buitenschoolse opvang wordt dit uitgebreid naar 2 uur per week per fte (nu ca. 1 uur). In de huidige kwaliteitseisen voor de gastouderopvang zijn er geen wettelijke vereisten t.a.v. het volgen van de ontwikkeling van het kind en de overdracht naar school en buitenschoolse opvang. Daarom is het binnen de bestaande regelingen niet opportuun om de niet-taakgebonden uren voor de gastouders uit te breiden. Als hier in de toekomst ook voor gastouders nadere eisen aan worden gesteld, kan gekeken worden naar de uitbreiding van de niet-taakgebonden uren.

### *Verwachte effecten*

Deze maatregel heeft een positief effect op de ontwikkeling van het kind omdat de pedagogische medewerker meer tijd heeft voor professionalisering en om activiteiten voor te bereiden die beter aansluiten bij de ontwikkelbehoeften van de individuele kinderen. Ook kan deze maatregel de samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs verbeteren, omdat pedagogisch medewerkers hier meer tijd voor krijgen. Ook kan het de werkdruk voor pedagogisch medewerkers verlagen, wat de aantrekkelijkheid van dit beroep tegemoet komt. Meer niet-taakgebonden uren leiden tot hogere kosten voor opvanginstellingen. Om de hogere kosten te compenseren worden de maximum uurprijzen in de dagopvang en de buitenschoolse opvang verhoogd. Dit leidt tot hogere uitgaven aan kinderopvangtoeslag. Omdat dit scenario de optimalisatie van de bestaande regelingen betreft, is ervoor gekozen om de dekking binnen de kinderopvangtoeslag zelf te zoeken. Zoals hierna onder budgettaire effecten verder beschreven is, zal de maatregel plus dekking gepaard gaan met hogere opvangtarieven en een verlaging van het toeslagpercentage. Hoewel de toeslag tot uitbetaling komt tot een hogere maximum uurprijs, leidt dit tot een verhoging van de eigen bijdrage van ouders. De hogere eigen bijdrage gaat ten koste gaan van de toegankelijkheid van de kinderopvang en kan daarmee een negatief effect hebben op de ontwikkeling van het kind.

### *Budgettaire effecten*

De maatregel leidt naar schatting tot een kostenstijging van circa 9 procent in de dagopvang en 2 procent in de buitenschoolse opvang (zie de kanttekeningen onder kopje 'Overige': de maatregel moet daarbij wel daadwerkelijk geëffectueerd worden). Daarbij is de vuistregel gehanteerd dat de kosten van uitvoerend personeel ongeveer 70 procent van de totale kosten uitmaken. De maximum uurprijzen worden met deze percentages verhoogd. Dit komt neer op een stijging van 74 eurocent per uur in de dagopvang en 14 eurocent in de buitenschoolse opvang. Aanname is dat deze kostenstijging ook 100 procent doorwerkt in de tarieven; die stijgen dus net zo veel als de maximum uurprijzen.

<sup>60</sup> Cao kinderopvang 2020-2021

De hogere maximum uurprijzen leiden tot hogere uitgaven aan kinderopvangtoeslag. De maatregel kost naar schatting structureel 145 miljoen euro. Het gebruik neemt naar verwachting met 1,9 procent af doordat kinderopvang voor ouders duurder wordt (ouders betalen een eigen bijdrage over de hogere tarieven). De maatregel is duurder in de eerste jaren, omdat het (tegengestelde) gedragseffect (afname gebruik) geleidelijk ingroeit.

Dekking kan worden gevonden door het toeslagpercentage te verlagen, vanuit de gedachte dat het een verschuiving van prioriteiten binnen het huidige stelsel naar verhoging van de kwaliteit betreft. Daar staat tegenover dat de betaalbaarheid en daarmee de toegankelijkheid afneemt, door zowel hogere tarief als lager toeslagpercentage. Omdat uit onderzoek blijkt dat achterstandskinderen het meest baat hebben bij goede kinderopvang kan ervoor gekozen worden om een lager toeslagpercentage alleen voor hogere inkomens van toepassing te laten zijn.

De dekking via een lager toeslagpercentage zal cumulatief over de eerste jaren niet precies rond lopen, dan wel structureel lichte overdekking leveren, door afwijkende ingroei van gedragseffecten t.o.v. de verhoging van maximum uurprijzen.

**Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)<sup>61</sup>**

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Maatregel	-	-	174	152	142	145
Budgettaire dekking	-	-	-174	-152	-142	-145

*Overige*

Uitvoering vindt plaats door het verhogen van de maximum uurprijs. Met verhoging middels de maximum uurprijs kan er ruimte geschapen worden om dit aantal niet-taakgebonden uren te verhogen. Aangezien deze maatregel geen concrete kwaliteitseis uit de Wet op kinderopvang is, is het in de huidige systematiek echter aan cao-partijen om hier concrete afspraken over te maken. Daarnaast bestaat het risico dat door de arbeidsmarktcrapte er niet voldoende personeel beschikbaar is om in deze extra uren te voorzien.

## 7. Versterken rol van de buitenschoolse opvang door een verrijkt aanbod in de buitenschoolse opvang en een vijf-gelijke-dagen-model in het primair onderwijs te stimuleren.

*Toelichting maatregel*

Er wordt gestimuleerd dat de buitenschoolse opvang het aanbod verrijkt en zich meer gaat richten op de brede ontwikkeling van kinderen. Ten eerste worden de stabiliteitseisen<sup>62</sup> van de Wet Kinderopvang hiertoe versoepeld, zodat samenwerking met verschillende partijen in de gemeente/regio mogelijk is en diversiteit in het aanbod bevorderd wordt. Om de omvang van het aanbod van buitenschoolse opvang te versterken en daarmee het gebruik en aanbod aantrekkelijker te maken, wordt daarnaast het primair onderwijs gestimuleerd om te werken met een vijf-gelijke-dagen-model (met lestijden van 08:30 uur tot 14:00 uur). Ongeveer 14 procent van de basisscholen hanteert nu het 5-gelijke-dagen-model en 33 procent het continuo-rooster. Als scholen om 14.00 uur uitgaan biedt dit meer mogelijkheden voor de buitenschoolse opvang om een gevarieerd activiteitenprogramma aan te kunnen bieden, omdat ze een ruimer tijdsbestek hebben en alle kinderen gelijktijdig op de buitenschoolse opvang aankomen.

<sup>61</sup> De ramingen in onderstaande tabel zijn op transactiebasis. Hierbij is geabstraheerd van kaseffecten (voorschotsystematiek en nabetalings/terugvorderingen). Bij nadere uitwerking zal hiermee rekening worden gehouden.

<sup>62</sup> In de Wko zijn voor de buitenschoolse opvang wettelijke eisen opgenomen t.a.v. onder meer de beroepskracht-kindratio, opvang in basisgroep en de maximale groepsgrootte en de binnen- en buitenspeelruimte. De samenhang van deze eisen kan nu belemmerend werken bij bijv. het ondernemen van uitstapjes of het volgen van externe activiteiten met een deel van de kinderen.

Middels bijeenkomsten en handreikingen voor onderwijs en kinderopvang zal aandacht worden gevraagd voor verrijking van het buitenschoolse-aanbod en worden goede voorbeelden verspreid.

#### *Verwachte effecten*

Beperkte, maar positieve effecten op de ontwikkeling van de kinderen die gebruik (gaan) maken van de buitenschoolse opvang. Eenzelfde beperkt, maar positief effect geldt voor de arbeidsparticipatie doordat buitenschoolse opvang aantrekkelijker wordt voor werkende ouders en zij daardoor mogelijk meer geneigd zijn meer uren te werken. Het gelijke dagenmodel en de versoepeling van de stabiliteitseisen hebben een positief effect op vereenvoudiging voor de buitenschoolse opvang.

#### *Budgettaire effecten*

Mogelijk kleine incidentele kosten voor het stimuleren van een verrijkt buitenschoolse opvang aanbod en het werken met een vijf-gelijke-dagen-model in het primair onderwijs.

#### *Overige*

Het vergt tijd om te stimuleren dat scholen overgaan op het vijf-gelijke-dagen-model en de buitenschoolse opvang te stimuleren aan de slag te gaan met een aantrekkelijker en divers aanbod en samenwerkingen aan te gaan met de lokale partners.

Daarnaast liggen er kansen om de samenwerking tussen kinderopvang/onderwijs en jeugdzorg, welzijn, sportverenigingen en culturele instellingen in de wijk/regio verder te versterken. Dit is niet verder uitgezocht in deze scenariostudie, maar bij een dergelijke maatregel kan ook onderzocht worden welke kansen er op dit vlak zijn.

## **8. Betere voorlichting en bewustwording over de combinatie van werken en zorgen.**

#### *Toelichting maatregel*

Een gerichte voorlichtingscampagne ter ondersteuning van ouders in de beslissing op welke wijze zij zorg voor kinderen met werk kunnen combineren. Deze campagnes kunnen voorlichting geven en mensen bewust maken over de gevolgen van hun urenbeslissing.

Om het bereik en effect van de campagnes te maximaliseren zijn de campagnes gericht op specifieke groepen en sluiten deze aan bij “life events”: momenten in het leven waarop ouders in spe of ouders met jonge kinderen keuzes maken over de combinatie van zorgen voor jonge kinderen en werken.

Dit kan concreet worden ingevuld door een vervolg op de bewustwordingscampagne ‘Zijn jullie er al uit’. Hierbij worden aanstaande ouders geïnformeerd op het moment dat zij hun eerste of volgende kind krijgen over de voordelen van een bewuste keuze van de taakverdeling werk en privé.

Ook kan een campagne gericht worden op het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen, bijvoorbeeld door gezinnen met een lage sociaal economische status te wijzen op de voordelen van het gebruik van kinderopvang en voorschoolse educatie. Dit zijn tevens de gezinnen die nu het minst gebruik maken van de kinderopvang.

#### *Verwachte effecten*

Het effect van een campagne op zichzelf is naar verwachting beperkt, maar de effectiviteit kan worden vergroot door het te combineren met een beleidsmatige wijziging.

#### *Budgettaire effecten*

Het opzetten van een campagne heeft beperkte budgettaire effecten. Als stelpost voor een campagne lijkt een bedrag van 1 miljoen euro per campagne realistisch.

# Bijlage V:

## Lijst met gesproken (veld)partijen

Belastingdienst	<a href="http://www.belastingdienst.nl">www.belastingdienst.nl</a>
Bink kinderopvang	<a href="http://www.binkkinderopvang.nl">www.binkkinderopvang.nl</a>
Brancheorganisatie Kinderopvang (BK)	<a href="http://www.kinderopvang.nl">www.kinderopvang.nl</a>
Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang (BMK)	<a href="http://www.maatschappelijkekinderopvang.nl">www.maatschappelijkekinderopvang.nl</a>
BSO Oog in Al	<a href="http://www.bso-ooginal.nl">www.bso-ooginal.nl</a>
Bureau Clara Wichmann	<a href="http://www.clara-wichmann.nl">www.clara-wichmann.nl</a>
Centraal Planbureau (CPB)	<a href="http://www.cpb.nl">www.cpb.nl</a>
CompaNanny	<a href="http://www.compananny.nl">www.compananny.nl</a>
Dienst Uitvoering Onderwijs	<a href="http://www.duo.nl">www.duo.nl</a>
Eigen & Wijzer	<a href="http://www.eigen-en-wijzer.nl">www.eigen-en-wijzer.nl</a>
Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV)	<a href="http://www.fnv.nl">www.fnv.nl</a>
Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD)	<a href="http://www.ggd.nl">www.ggd.nl</a>
Humankind	<a href="http://www.humankind.nl">www.humankind.nl</a>
Inspectie van het Onderwijs	<a href="http://www.onderwijsinspectie.nl">www.onderwijsinspectie.nl</a>
KindeRdam	<a href="http://www.kinderdam.nl">www.kinderdam.nl</a>
Kinderopvang Zonnekinderen	<a href="http://www.zonnekinderen.nl">www.zonnekinderen.nl</a>
Kinderwoud	<a href="http://www.kinderwoud.nl">www.kinderwoud.nl</a>
Nederlands Jeugdinstituut (Nji)	<a href="http://www.nji.nl">www.nji.nl</a>
Nederlandse Vrouwen Raad	<a href="http://www.nederlandsevrouwenraad.nl">www.nederlandsevrouwenraad.nl</a>
Oberon	<a href="http://www.oberon.eu">www.oberon.eu</a>
Okidoki	<a href="http://www.okidoki-kdv.nl">www.okidoki-kdv.nl</a>
Ouders & Onderwijs	<a href="http://www.oudersenonderwijs.nl">www.oudersenonderwijs.nl</a>
Pact voor Kindcentra	<a href="http://www.pactvoorkindcentra.nl">www.pactvoorkindcentra.nl</a>
Primair Onderwijs Raad (PO-Raad)	<a href="http://www.poraad.nl">www.poraad.nl</a>
Sardes	<a href="http://www.sardes.nl">www.sardes.nl</a>
Sociaal Cultureel Planbureau (SCP)	<a href="http://www.scp.nl">www.scp.nl</a>
Sociaal Economische Raad (SER)	<a href="http://www.ser.nl">www.ser.nl</a>
Sociale Verzekeringsbank (SVB)	<a href="http://www.svb.nl">www.svb.nl</a>
SWKGroep	<a href="http://www.swkgroep.nl">www.swkgroep.nl</a>
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)	<a href="http://www.uwv.nl">www.uwv.nl</a>
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)	<a href="http://www.vng.nl">www.vng.nl</a>
Voor Werkende Ouders	<a href="http://www.voorwerkendeouders.nl">www.voorwerkendeouders.nl</a>
Women Inc.	<a href="http://www.womeninc.nl">www.womeninc.nl</a>
WO=MEN	<a href="http://www.wo-men.nl">www.wo-men.nl</a>

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
Postbus 90801 | 2509 LV Den Haag

December 2020 |