Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD Den Haag

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
T 070 333 44 44

Onze referentie
2024-0000908696

Bijlage(n)
1. Stelselontwerp

Datum 11 november 2024
Betreft Nieuw financieringsstelsel kinderopvang: aan de slag!

1. Inleiding en aanleiding

Het huidige financieringsstelsel van de kinderopvang kent fundamentele problemen. Werkende ouders krijgen een onzekere kinderopvangtoeslag om een zekere hoge rekening voor de opvang van hun kinderen te betalen. Het gaat vaak om een rekening van ruim tienduizend euro per jaar, die soms hoger is dan het jaarinkomen van de ouders.[1] De inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag met risico op terugvordering heeft bij ouders tot grote problemen geleid. Het is alleen mogelijk deze fundamentele risico's van de kinderopvangtoeslag voor ouders in het geheel op te lossen met een nieuw financieringsstelsel. Een systeem waarin we de risico's anders verdelen tussen ouder(s), kinderopvangorganisaties en overheid. Naast de onzekerheid is het stelsel met meerdere grondslagen en voorwaarden nu ingewikkeld voor ouders. Het WRR-rapport "Weten is nog geen doen"[2] maakt duidelijk dat er een behoorlijk verschil bestaat tussen wat van burgers wordt verwacht en wat zij daadwerkelijk aankunnen. Het is daarom van belang om hier bij het maken van beleid rekening mee te houden. Een eenvoudiger financieringsstelsel dat beter aansluit bij wat er vandaag de dag van werkende ouders verwacht wordt. Dat past goed bij het uitgangspunt van de WRR. Dat neemt niet weg dat er ook in het nieuwe stelsel een groep kwetsbare burgers is waarvoor aandacht nodig is.

Er is brede politieke steun voor het aanpassen van het toeslagenstelsel, en dan vooral de kinderopvangtoeslag. Het kabinet heeft in het hoofdlijnenakkoord en het regeerprogramma afgesproken daar werk van te maken. Dit past ook binnen de bredere ambitie van het kabinet om het belastingen- en toeslagenstelsel te hervormen. Met deze brief informeer ik, mede namens de staatssecretaris Toeslagen en Douane, uw Kamer over de contouren van het nieuwe financieringsstelsel. In de bijlage bij deze brief zit een uitgebreide beschrijving van het stelselontwerp. Dit ontwerp is een doorontwikkeling van het plan van het vorige kabinet dat op 26 april 2023 naar uw Kamer is gestuurd.[3]

[1] In 2023 waren de gemiddelde totale opvangkosten € 8.950. Voor gezinnen met twee of meer kinderen overstijgen de gemiddelde kosten ruim de € 10.000-grens. Zie Ouders betaalden gemiddeld 3 210 euro aan kinderopvang in 2023 | CBS
[2] WRR-rapport nr. 97: 'Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid', Den Haag, 2017.
[3] Kamerstukken II, 2022/23, 31322, nr. 490.

De uitgangspunten van het nieuwe financieringsstelsel staan in het hoofdlijnenakkoord en het regeerprogramma. Er komt een hoge inkomensonafhankelijke vergoeding voor kinderopvang voor werkende ouders. De overheid betaalt deze vergoeding rechtstreeks aan kinderopvangorganisaties. Door het stelsel inkomensonafhankelijk te maken wordt ouders zekerheid geboden. Ook wordt kinderopvang voor de meeste ouders goedkoper. In het nieuwe financieringsstelsel vordert de overheid niet meer terug bij ouders.

Deze hoofdlijnenbrief vormt, inclusief de bijlage, de beleidsmatige basis voor het wetstraject. In 2025 wil het kabinet een wetsvoorstel openstellen voor internetconsultatie en uitzetten voor een uitvoerings- en toezichtstoets. Dit zijn de eerste formele stappen in het wetgevingsproces. Om tot een wetsvoorstel te komen moet het stelselontwerp doorontwikkeld worden. In de eerste plaats is hiervoor het debat met uw Kamer cruciaal. Politiek draagvlak voor het stelselontwerp is noodzakelijk. In de tweede plaats wordt parallel aan het traject met uw Kamer het stelselontwerp uitgewerkt tot een concreet, werkend stelsel. Dit is een gezamenlijk traject van beleid en uitvoering en in afstemming met de kinderopvangsector. Beide sporen kunnen leiden tot nieuwe inzichten en aanpassingen van het stelselontwerp. De fundamentele kenmerken van het ontwerp liggen vast. Deze staan beschreven in hoofdstuk 2 van deze brief. Rekening houdend met deze kenmerken is er ruimte voor andere keuzes in de concrete uitwerking van het stelsel. Die ruimte beschrijven we in hoofdstuk 3 en de bijlage bij deze brief. Andere keuzes zijn mogelijk als een aanpassing van het ontwerp leidt tot een beter uitvoerbaar financieringsstelsel voor de uitvoering, de kinderopvangsector en/of de burger.

2. Doelen van het nieuwe financieringsstelsel kinderopvang

Het nieuwe financieringsstelsel kinderopvang heeft twee doelstellingen:
1. Een eenvoudiger stelsel met meer zekerheid voor ouders.
2. Het verbeteren van de betaalbaarheid van kinderopvang voor ouders.

Het stelselontwerp kent de volgende fundamentele kenmerken om de bovenstaande doelen te bereiken:
1. Een hoge inkomensonafhankelijke vergoeding kinderopvang.
2. De uitvoerder betaalt de vergoeding kinderopvang rechtstreeks aan de kinderopvangorganisatie.
3. Zowel de initiële als periodieke toets op de voorwaarden (waaronder de arbeidseis) heeft alleen gevolgen naar de toekomst toe en leidt niet tot terugvorderingen bij de ouder(s).
4. De verantwoordelijkheid voor het doorgeven van wijzigingen in het aantal afgenomen opvanguren en het uurtarief ligt bij de kinderopvangorganisatie.

Door deze keuzes verschuiven verantwoordelijkheden en risico's van ouders naar kinderopvangorganisaties en de overheid. Dit biedt ouders meer zekerheid en zorgt voor hen tot een aanzienlijke vereenvoudiging van de kinderopvang.

Leeswijzer
De hoofdlijnenbrief geeft in hoofdstuk 3 een beschrijving van de werking van het nieuwe financieringsstelsel, inclusief de verschillen met de kinderopvangtoeslag nu. Vervolgens gaat hoofdstuk 4 in op de effecten en worden in hoofdstuk 5 de stappen beschreven die nodig zijn om het nieuwe financieringsstelsel te realiseren.

De brief sluit af met een korte conclusie en de oproep om met uw Kamer in gesprek te gaan over de plannen die het kabinet heeft voor het nieuwe financieringsstelsel.
Deze hoofdlijnenbrief richt zich op de herziening van het financieringsstelsel. In de beleidsagendabrief worden de ontwikkelingen in het huidige kinderopvangstelsel beschreven, waar het gaat om onder andere de kwaliteit van kinderopvang, toezicht en handhaving en de huidige kinderopvangtoeslag. Deze brief wordt op korte termijn naar uw Kamer verzonden.

3. Perspectieven op de werking van het nieuwe financieringsstelsel

3.1. Verschillende perspectieven

Waar in de huidige kinderopvangtoeslag veel van de verantwoordelijkheden en risico's bij de ouder liggen, is daar in het nieuwe financieringsstelsel veel minder sprake van. Hierna volgt een beschrijving van de werking van het nieuwe financieringsstelsel vanuit het perspectief van de ouder, de kinderopvangorganisatie en de uitvoerder. Door het stelsel vanuit deze verschillende perspectieven te benaderen, wordt duidelijk hoe het nieuwe financieringsstelsel werkt.

Deze stelselbeschrijving betreft de huidige stand van denken. Er zijn andere invullingen mogelijk, zoals een alternatieve vormgeving van de betaling aan kinderopvangorganisaties. Eventuele alternatieven worden in de nieuwe fase richting realisatie gezamenlijk met de beoogd uitvoerder en met betrokkenheid van de kinderopvangsector doordacht om uiteindelijk tot een stelsel te komen dat ouders meer eenvoud en zekerheid biedt en tegelijkertijd zo goed mogelijk uitvoerbaar is voor zowel de uitvoerder als de kinderopvangsector.

Perspectief: ouder

De ouder sluit een contract af met de kinderopvangorganisatie voor het afnemen van kinderopvang, de zogenoemde plaatsingsovereenkomst. Na het sluiten van de plaatsingsovereenkomst, dient de ouder in te stemmen met de aanvraag van de vergoeding kinderopvang. De kinderopvangorganisatie doet deze aanvraag bij de uitvoerder. De ouder verklaart met de instemming expliciet dat deze op dat moment voldoet aan de voorwaarden, waarvan het voldoen aan de arbeidseis de belangrijkste is. Het ondertekenen van de plaatsingsovereenkomst en het instemmen met de aanvraag voor vergoeding kinderopvang zijn twee verschillende processen, die beiden door de kinderopvangorganisatie worden geïnitieerd.

De ouder ontvangt niet langer een hoge vergoeding van de overheid om daarmee de rekening van de kinderopvangorganisatie te voldoen, maar betaalt enkel een ouderbijdrage aan de kinderopvangorganisatie. Deze ouderbijdrage is gelijk aan 4% van het uurtarief tot ten hoogste de maximumuurprijs, vermenigvuldigd met het overeengekomen aantal uren opvang per maand. Het inkomen speelt geen rol meer bij het bepalen van de hoogte van de ouderbijdrage. Wanneer het werkelijke tarief van de opvang hoger is dan de maximumuurprijs (waar de vergoeding kinderopvang op gebaseerd is), betaalt de ouder dit verschil zelf rechtstreeks aan de kinderopvangorganisatie. Kosten voor aanvullende diensten die de kinderopvangorganisatie aanbiedt, zoals warme maaltijden, betaalt de ouder ook rechtstreeks aan de kinderopvangorganisatie.

Voor de toekenning van de vergoeding kinderopvang is het van belang dat de ouder voldoet aan de voorwaarden, waaronder de arbeidseis. De arbeidseis komt overeen met de arbeidseis in de huidige kinderopvangtoeslag. Dat betekent dat de ouder betaalde arbeid moet verrichten (in loondienst of als zelfstandige), zich voorbereidt op betaalde arbeid (traject van werk naar werk, een opleiding of een inburgeringscursus) of als gevolg van detentie of langdurige zorg is uitgesloten van deelname aan het arbeidsproces. Een belangrijk verschil met het huidige stelsel is dat een eenmaal toegekende vergoeding kinderopvang niet bij de ouder wordt teruggevorderd. Als een ouder bijvoorbeeld stopt met werken heeft dat alleen gevolgen voor het recht op de vergoeding kinderopvang naar de toekomst toe (zie voor een uitgebreide toelichting de paragraaf '*Perspectief: uitvoerder')*.

Om het stelsel eenvoudiger te maken verdwijnt de grondslag inkomen. Dat betekent dat het inkomen van ouders straks geen rol speelt bij het bepalen van de hoogte van de vergoeding kinderopvang. Hierdoor is het ook mogelijk om het partnerbegrip voor de toets op de arbeidseis te vereenvoudigen. In de huidige, inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag geldt het partnerbegrip uit de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (AWIR). In dat partnerbegrip wordt uitgegaan van de financiële verantwoordelijkheid voor het kind. In het nieuwe stelsel zal sprake zijn van een zogenoemd 'ouderbegrip'. Voor de toets op de arbeidseis wordt uitgegaan van de ouder(s) van het desbetreffende kind volgens de Basisregistratie Personen (BRP). Indien de ouders van een kind op hetzelfde adres wonen, geldt de arbeidseis voor beide ouders. Anders geldt de arbeidseis alleen voor de ouder bij wie het kind volgens de BRP inwoont en voor wie de vergoeding kinderopvang wordt aangevraagd.

Perspectief: kinderopvangorganisatie
Kinderopvangorganisaties[4] krijgen een aantal nieuwe verantwoordelijkheden in het nieuwe financieringsstelsel. Een belangrijke nieuwe verantwoordelijkheid is allereerst het doen van de aanvraag van de vergoeding kinderopvang. Dit kan alleen nadat de ouder daar expliciet mee heeft ingestemd. Ten tweede geeft de kinderopvangorganisatie toekomstige wijzigingen in het gebruik van kinderopvang, zoals het afnemen van meer of minder uren en/of veranderingen in de uurtarieven, door aan de uitvoerder. In het nieuwe stelsel is de ouder niet langer met deze verantwoordelijkheden belast. Uiteraard is de ouder wel op de hoogte van de wijzigingen die de kinderopvangorganisatie doorgeeft. Dit is noodzakelijk omdat deze wijzigingen gevolgen kunnen hebben voor de hoogte van de ouderbijdrage die de ouder moet betalen. De kinderopvangorganisatie verwerkt de wijzigingen uiteindelijk in de factuur aan de ouder.

Kinderopvangorganisaties kunnen deze rol alleen goed vervullen wanneer er sprake is van een zorgvuldige en efficiënte digitale gegevensuitwisseling tussen de kinderopvangorganisatie en de uitvoerder. Samen met de uitvoerder van het nieuwe financieringsstelsel en in afstemming de kinderopvangsector wordt hiervoor een programma van eisen uitgewerkt. Een kinderopvangorganisatie moet aan die eisen voldoen om als organisatie in het nieuwe stelsel te mogen participeren.

[4] Onder kinderopvangorganisaties vallen ook gastouderbureaus.

Als aan alle voorwaarden is voldaan, krijgt de kinderopvangorganisatie de vergoeding kinderopvang voor een specifieke ouder/kind(eren)-combinatie uitbetaald. De kinderopvangorganisatie brengt deze vergoeding kinderopvang in mindering op de factuur aan de ouder. Het nog door de ouder te betalen bedrag op de factuur bestaat uit de 4% ouderbijdrage, het eventuele verschil tussen het werkelijk uurtarief en de maximumuurprijs en de kosten voor aanvullende diensten. Voor de navolgbaarheid en transparantie moeten deze verschillende onderdelen op de factuur herkenbaar zijn.
Het belang van toezicht op de financiële en administratieve organisatie van de houder van de kinderopvangorganisatie neemt toe in het nieuwe stelsel. Dit komt doordat de geldstroom verschuift van de ouder naar de houder. Aan de exacte invulling van het proces van toezicht en handhaving wordt komende tijd samen met de nog te bepalen toezichthouder invulling gegeven.

Perspectief: uitvoerder
Net zoals in het huidige stelsel stelt een uitvoerder ook in het nieuwe financieringsstelsel vast of een ouder recht heeft op een vergoeding kinderopvang en de hoogte van die vergoeding. Deze vergoeding is inkomensonafhankelijk en wordt direct aan de kinderopvangorganisatie betaald. Hierdoor is deze enkel afhankelijk van het aantal uren opvang dat een ouder afneemt, de maximumuurprijs van de opvangvorm[5]of het uurtarief wanneer dit tarief lager is dan de maximumuurprijs. De uitvoerder ontvangt deze gegevens via een digitale gegevensuitwisseling met de kinderopvangorganisatie. Daarbij toetst de uitvoerder op de voorwaarden voor vergoeding kinderopvang. Deze toetsing vindt plaats bij de initiële aanvraag voor de vergoeding kinderopvang. Vervolgens wordt deze toets iedere drie maanden herhaald. De driemaandelijkse toetsing is afhankelijk van het moment waarop de vergoeding kinderopvang is ingegaan. Het toetsmoment is daardoor per ouder verschillend. De initiële toetsing betreft een toetsing aan de voorwaarden voor de ouder (o.a. arbeidseis), het kind (leeftijd) en de kinderopvangorganisatie (registratie in LRK).

Voor zowel de initiële als periodieke toetsing aan de arbeidseis maakt de uitvoerder zoveel als mogelijk gebruik van al beschikbare gegevens uit overheidsbronnen, zoals de polisadministratie van het UWV of het register onderwijs deelnemers (ROD) van de Dienst Uitvoering Onderwijs.
Een groot deel van de ouders is terug te vinden in deze bronnen, omdat zij in loondienst werken of ieder kwartaal Btw-aangifte doen. Voor het overige deel van de ouders zal de uitvoerder steekproefsgewijs een aanvullend informatieverzoek uitsturen aan de ouder. Denk bijvoorbeeld aan ouders met een eigen onderneming die niet ieder kwartaal Btw-aangifte doen. In het geval dat de ouder in de steekproef valt, kan deze aan de hand van aanvullende stukken aantonen dat deze voldoet aan de arbeidseis.

Als aan alle voorwaarden is voldaan kent de uitvoerder de vergoeding kinderopvang voor de loop van de contractduur toe, totdat uit brongegevens of een latere steekproefcontrole blijkt dat de ouder of kinderopvangorganisatie niet langer aan de voorwaarden voldoet. De exacte invulling van de steekproef wordt op een later moment samen met de uitvoerder vormgegeven. De overheid draagt het financiële risico van een achteraf onterechte toekenning van vergoeding kinderopvang als gevolg van het niet voldoen aan de arbeidseis. Er wordt in dit geval dus niet teruggevorderd.

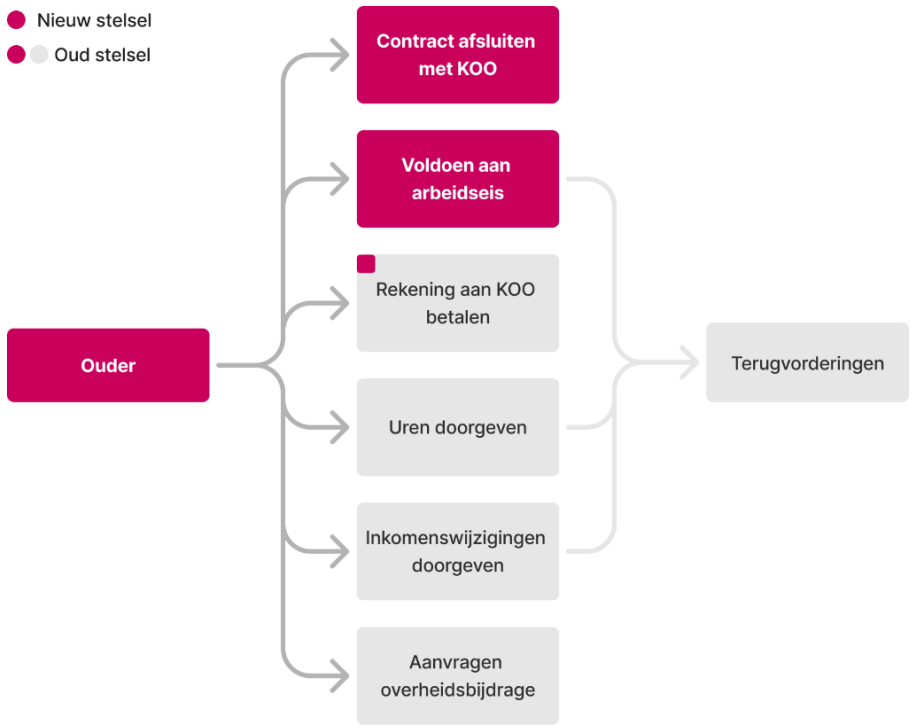
[5] Maximumuurprijs 2024: dagopvang € 10,25 / buitenschoolse opvang € 9,12 / gastouderopvang € 7,53.

Als uit de bronnen blijkt dat de ouder niet meer aan de arbeidseis voldoet, wordt de ouder eerst meerdere malen in de gelegenheid gesteld aan te tonen wel aan de arbeidseis te voldoen. Als de ouder dit desondanks niet kan aantonen, zal de uitvoerder het recht op vergoeding kinderopvang beëindigen. Na het beëindigen van het recht loopt uitbetaling van de vergoeding kinderopvang aan de kinderopvangorganisatie voor die specifieke ouder/kind-combinatie nog één maand door voordat deze wordt gestopt. Hiermee houdt het stelsel rekening met een opzegtermijn van één kalendermaand in de plaatsingsovereenkomst tussen ouder en kinderopvangorganisatie. In de praktijk zal het beëindigen van het recht op vergoeding kinderopvang meestal tot gevolg hebben dat één van beide partijen het contract opzegt.

3.2. Verschillen met de kinderopvangtoeslag
In hoofdstuk 2 zijn de fundamentele elementen van het nieuwe financieringsstelsel kort benoemd. Deze elementen zorgen gezamenlijk voor een eenvoudig stelsel met meer zekerheid voor ouders. De directe financiering aan kinderopvangorganisaties wordt vaak genoemd als dé maatregel die de fundamentele problemen van de kinderopvangtoeslag verhelpt, maar op zichzelf is dit onvoldoende. Door alleen directe financiering te voeren blijven wijzigingen in inkomen, uren en de arbeidssituatie leiden tot terugvorderingen. Het nieuwe stelsel lost al deze problemen op, bijvoorbeeld door een grondslag geheel te verwijderen (inkomen), de ouder niet langer verantwoordelijk te maken voor een bepaalde grondslag (uren) of door de toetsing op voorwaarden alleen naar de toekomst toe werking te laten hebben (arbeidseis).

Figuur 1 geeft de belangrijkste verschillen tussen het oude en het nieuwe stelsel schematisch weer. In het oude stelsel is de ouder voor alle blokken verantwoordelijk en zijn terugvorderingen bij de ouder mogelijk. In het nieuwe stelsel zijn de grijsgekleurde blokken niet langer van toepassing. Wat resteert is een eenvoudiger stelsel dat beter aansluit bij het doenvermogen van burgers en waarin terugvorderingen bij ouders niet langer mogelijk zijn.

Figuur 1: de positie van ouders in het oude en het nieuwe stelsel



4. Verwachte effecten van het nieuwe financieringsstelsel

De invoering van dit nieuwe financieringsstelsel heeft structurele positieve effecten voor ouders. De zekerheid voor ouders neemt toe, voor de meeste ouders zullen de kosten voor opvang dalen en ook het niet-gebruik van een vergoeding kinderopvang zal naar verwachting afnemen. Dit leidt tot meer vraag naar formele kinderopvang, en dat kan positief zijn voor de arbeidsparticipatie. Tegelijkertijd zijn er ook neveneffecten. Deze hangen vooral samen met een snelle toename van de vraag naar kinderopvang. Dit terwijl de kinderopvangmarkt, vooral door personeelstekorten, nu al krap is. Zonder aanvullende maatregelen kan hierdoor de toegankelijkheid van opvang onder druk komen te staan, vooral voor huishoudens met lagere inkomens. Hierna worden de belangrijkste effecten nader uiteengezet.

Meer eenvoud en zekerheid

Het nieuwe stelsel wordt eenvoudiger en leidt tot meer zekerheid voor ouders. In het vorige hoofdstuk zijn de wijzigingen toegelicht die hiervoor zorgen. Ten eerste ontvangen de ouders niet langer een hoge, onzekere toeslag van de overheid, waar een hoge zekere rekening van de kinderopvangorganisatie tegenover staat. In plaats daarvan betalen ouders een beperkte eigen bijdrage, waarvan de hoogte onafhankelijk is van hun inkomen. Dit draagt bij aan een voorspelbaarder en overzichtelijker huishoudboekje, verlaagt de mentale lasten van ouders en draagt bij aan hun financiële bestaanszekerheid.[6] Figuur 2 illustreert de effecten van het nieuwe financieringsstelsel voor een zekerder huishoudboekje voor ouders.

[6] Zie beleidsaanbeveling 7 uit rapport 1 van de Commissie sociaal minimum.

Figuur 2: kinderopvangtoeslag vs. vergoeding kinderopvang



In het nieuwe financieringsstelsel wordt niet meer teruggevorderd bij ouders. Dit is mogelijk doordat het stelsel inkomensonafhankelijk wordt, kinderopvangorganisaties verantwoordelijk worden voor het aanleveren van het aantal opvanguren, de daarbij behorende uurprijs en wijzigingen daarin en doordat de toetsing op de arbeidseis alleen naar de toekomst toe gevolgen heeft. Hierdoor wordt de hoofddoelstelling van het nieuwe stelsel bereikt: een eenvoudig stelsel en meer zekerheid voor ouders.

Betaalbaardere kinderopvang voor de meeste ouders
Kinderopvang is voor veel ouders een grote maandelijkse kostenpost. In het nieuwe financieringsstelsel krijgen de meeste ouders een (veel) hogere vergoeding dan in het huidige toeslagenstelsel. Dit verkleint de financiële drempel om (meer) kinderopvang af te nemen. Dat maakt het voor ouders mogelijk om te werken. Daarbij komt meer uren werken ten goede aan de economische zelfstandigheid van vrouwen. Kinderopvang is een belangrijke randvoorwaarde voor de arbeidsparticipatie van vrouwen, aangezien de zorgtaak voor kinderen nog merendeels bij hen ligt. Voor de meeste werkende ouders geldt dat de netto-baten van (meer) werken met het nieuwe stelsel aantoonbaar groter zijn. Hoe lager de kosten van een dag kinderopvang, hoe meer ouders van een extra dag werken overhouden aan besteedbaar inkomen. Zie ter illustratie het onderstaande rekenvoorbeeld.

Rekenvoorbeeld
Een gezin met twee werkende ouders en twee jonge kinderen. De ene ouder werkt vier dagen per week en verdient ca. € 44.000 bruto per jaar. De andere ouder werkt drie dagen per week en verdient ca. € 33.000 per jaar. Beide kinderen gaan twee dagen per week naar de dagopvang tegen een uurtarief van € 10,50. De minst werkende ouder besluit een dag extra te gaan werken. Het gezin moet hierdoor voor beide kinderen een dag extra kinderopvang afnemen.

In het huidige stelsel daalt hierdoor de hoogte van het toeslagpercentage waar de ouders recht op hebben. Terwijl het bruto-inkomen stijgt met ca. € 11.000 per jaar neemt het werkelijke besteedbaar inkomen van dit gezin maar met ongeveer € 1.500 toe. Dit komt onder meer door de hogere kosten voor kinderopvang. In het nieuwe stelsel met een hoge inkomensonafhankelijke vergoeding houdt dit gezin bijna € 4.500 extra besteedbaar inkomen per jaar over van de dag extra werken.

NB: in dit rekenvoorbeeld zijn eventuele prijsstijgingen door een toename van de vraag niet meegenomen en houdt in het besteedbaar inkomen enkel rekening met de vergoeding kinderopvang.

Uit onderzoek blijkt dat veel niet-werkende ouders zeggen te gaan werken als de kinderopvang beter betaalbaar wordt.[7] Ouders die al werken geven veelal aan dat zij meer uren willen werken als ze minder kosten maken voor de opvang. Het Centraal Planbureau en het Sociaal en Cultureel Planbureau hebben eerder becijferd dat de inkomensonafhankelijke vergoeding leidt tot een stijging van 0,2% van het arbeidsaanbod. Dit is een beperkte toename. Het nieuwe financieringsstelsel verbetert de betaalbaarheid maar is daarnaast ook een grote wijzing in de systematiek (meer zekerheid). In een recent rapport van I&O Research geeft 17% van de ouders die geen gebruik maakt van formele opvang en 9% van de ouders die wel gebruik maakt van formele opvang aan meer te willen werken als de toeslag zekerder is.[8] Het nieuwe financieringsstelsel kan daarom bijdragen aan een cultuurverandering. Bijvoorbeeld doordat de eenvoud, zekerheid en betaalbaarheid ertoe leiden dat het normaler wordt om meer kinderopvang te gebruiken dan drie dagen per week. Zulke cultuurveranderingen zijn niet op voorhand te kwantificeren en daarom ook niet meegenomen in de cijfers van de planbureaus. De daadwerkelijke arbeidsparticipatie-effecten van het nieuwe financieringsstelsel worden gemonitord.

Effecten op de markt: tariefstijgingen, langere wachttijden en schaalvergroting
De stap naar meer zekerheid en eenvoud heeft naast voordelen ook nadelen. De hoge inkomensonafhankelijke vergoeding is noodzakelijk het stelsel eenvoudig te houden, kinderopvang betaalbaarder te maken en om terugvorderingen te voorkomen. Beter betaalbare kinderopvang heeft onherroepelijk een stijging van de vraag tot gevolg. De verwachting is dat het aanbod in de kinderopvangsector niet binnen afzienbare tijd kan meegroeien. Dit komt onder meer door personeelstekorten en problemen met het vinden van huisvesting voor (nieuwe) kinderopvangorganisaties. Volgens arbeidsmarktprognoses zullen de personeelstekorten na de stelselherziening zonder mitigerende maatregelen flink toenemen.[9] Hierdoor zullen de tarieven naar verwachting stijgen en de wachtlijsten toenemen. Dat zet druk op de toegankelijkheid van de opvang, zowel financieel als qua beschikbaarheid van plaatsen. Daarbij kan dit ook gevolgen hebben voor de kwaliteit van de opvang, en daarmee de bijdrage die kinderopvang levert aan de ontwikkeling van kinderen.

Door de langere wachttijden kan een verschuiving plaatsvinden van formele naar informele opvang. Langere wachttijden raken met name ouders die geen vangnet hebben om de opvang tijdelijk over te nemen, bijvoorbeeld door een partner of grootouders, of weinig flexibiliteit hebben in hun werk. Dit maakt het voor hen moeilijker om hun werk en zorg voor kinderen te combineren.

De stijgende tarieven raken met name huishoudens met lagere inkomens. Huishoudens met lagere inkomens hebben nu vaak al recht op het maximale vergoedingspercentage in de kinderopvangtoeslag. Zij profiteren daardoor niet van het nieuwe hoge algemene vergoedingspercentage, maar ervaren wel de gevolgen van eventuele extra wachtlijsten en prijsstijgingen. Huishoudens met lagere inkomens gaan naar verwachting netto meer zelf bijdragen aan kinderopvang. Op voorhand is niet te voorspellen hoeveel de tarieven precies gaan stijgen en hoe groot de gevolgen voor o.a. de wachtlijsten zijn.

[7] https://www.kennisplatformwerkeninkomen.nl/documenten/rapporten/2024/05/27/ervaring en-met-kinderopvang---december-2023-meting-3
[8] Gelijk aan voetnoot 7.
[9] https://prognosemodelzw.databank.nl/dashboard/stories-dashboard/13--kinderopvang

De hogere vergoedingspercentages maken kinderopvang goedkoper voor de meeste ouders. Dat kan ertoe leiden dat er een verschuiving plaatsvindt van informele naar formele opvang, waardoor de extra vraag niet direct leidt tot extra arbeidsaanbod. Daarnaast kan het zijn dat ouders een plaatsingsovereenkomst sluiten voor meer opvanguren dan nodig is om arbeid en zorg te combineren. Een grotere (of uitgebreidere) plaatsingsovereenkomst biedt ouders meer flexibiliteit voor een relatief lage prijs. Het kabinet vindt het onwenselijk als ouders structureel uren afnemen zonder dat er een kind naar de opvang gaat. Deze onnodige bezetting van opvangplaatsen leidt immers tot verdere verdringing. Om dit tegen te gaan wordt in het stelselontwerp uitgegaan van de combinatie van monitoring, zelfregulering en een wettelijke bevoegdheid voor de toezichthouder om in te grijpen.

Tot slot kan de overstap naar het nieuwe stelsel bijdragen aan verdere schaalvergroting in de sector. Grote organisaties zullen de extra verantwoordelijkheden die gepaard gaan met het nieuwe financieringsstelsel makkelijker kunnen dragen dan kleine organisaties. Ook kunnen grote organisaties makkelijker financiering aantrekken om uit te breiden om aan de toenemende vraag tegemoet te komen. Daarbij bestaat onder for-profit organisaties waarschijnlijk een grotere bereidheid om externe financiering aan te trekken. Tot op zekere hoogte kan schaalvergroting bijdragen aan de verdere professionalisering van de sector en een hogere kwaliteit van de opvang. Als de schaalvergroting ook gepaard gaat met marktconcentratie, kan de kwaliteit juist onder druk komen te staan, omdat de prikkel om te concurreren op kwaliteit afneemt. De marktontwikkelingen zullen worden gemonitord.

Gemeentelijke regelingen
Via gemeentelijke regelingen kunnen kinderen van ouders die behoren tot een specifieke doelgroep gebruikmaken van kinderopvang. Een voorbeeld hiervan is de voorschoolse educatie, dat bedoeld is voor kinderen met een risico op een onderwijsachterstand. De stelselherziening kan op verschillende manieren gevolgen hebben voor (het bereik van) de gemeentelijke regelingen.
Allereerst werken hogere tarieven ook door naar gemeentelijke regelingen. Gemeenten kunnen de hogere prijzen doorberekenen aan de ouder(s), wat de toegankelijkheid van deze doelgroep-ouders beperkt. Als gemeenten de hogere kosten niet doorberekenen aan ouders, worden de uitvoering van deze regelingen duurder voor gemeenten.

Ten tweede kan de toegenomen vraag naar opvang tot schaarste in gereserveerde plaatsen voor gemeentelijke regelingen zorgen. Het is vooralsnog onduidelijk in hoeverre gemeenten in staat zijn om plaatsen te blijven garanderen voor doelgroepen.

Tot slot betalen ouders bij gemeentelijke regelingen vaak een eigen bijdrage. Die is gebaseerd op de huidige KOT-tabel of de VNG-tabel, waardoor de ouderbijdrage hoger kan zijn dan het percentage van 4% over de maximumuurprijs die ouders in het nieuwe stelsel betalen. Dit maakt kinderopvang via gemeentelijke regelingen financieel minder toegankelijk ten opzichte van reguliere kinderopvang.

Oog voor kansen en risico's
Het nieuwe financieringsstelsel is een grote operatie. Zoals bij elke grote stelselherziening is de transitie van oud naar nieuw complex en niet zonder gevolgen. Het is van belang om enerzijds oog te houden voor de evidente voordelen van een stelsel met meer eenvoud en zekerheid. We brengen fundamentele wijzigingen aan waardoor terugvorderingen bij ouders verleden tijd zijn. Anderzijds moeten we oog houden voor de risico's die zich met name in de transitie kunnen voordoen, waaronder de nieuwe verantwoordelijkheden voor kinderopvangorganisaties die leiden tot meer administratieve lasten, de krappe arbeidsmarkt en de gevolgen van schaarste voor lage inkomens en doelgroepen. Deze risico's hangen samen met de (stappen naar de) hoge inkomensonafhankelijke vergoeding. Ook is een aandachtspunt dat grote stelselwijzigingen op zichzelf tijdelijke druk kunnen geven op kwaliteit van kinderopvang, en daarmee de bijdrage van kinderopvang aan de ontwikkeling van kinderen. Het is daarom belangrijk om goed te monitoren hoe de markt reageert op de stappen richting het eindbeeld om tijdig te kunnen bijsturen.

Het kabinet verkent mogelijke aanvullende maatregelen om de hiervoor beschreven risico's te beperken, onder andere voor huishoudens met lage inkomens. Denk hierbij bijvoorbeeld aan arbeidsmarktbeleid, het bestendigen van gemeentelijke regelingen, gerichte maatregelen om excessieve prijsstijgingen te voorkomen, het ondersteunen van kinderopvangorganisaties in de transitie en het al ingezette ingroeipad. Aangezien deze maatregelen budgettaire gevolgen kunnen hebben vindt besluitvorming hierover op zijn vroegst plaats bij de Voorjaarsnota 2025. Dat geldt ook voor mogelijke budgettaire gevolgen van de doorontwikkeling van het stelsel en het budget voor uitvoeringskosten. Zo kunnen bijvoorbeeld de precieze vormgeving van de arbeidseis en het toezicht leiden tot een aanpassing van de raming. Conform de begrotingsregels dienen extra uitgaven van dekking te worden voorzien.

5. Naar een praktisch uitvoerbaar stelsel: hoe gaan we dit bereiken?
Het tijdpad dat volgt uit het hoofdlijnenakkoord is ambitieus: invoering is voorzien per 1 januari 2027. Er moeten nog veel stappen worden gezet om deze ambitie te halen. De eerste stap van dit kabinet richting invoering van het nieuwe financieringsstelsel is deze hoofdlijnenbrief, waarin de uitgangspunten en de beoogde werking van het stelsel staan beschreven. Het kabinet streeft ernaar om de wet- en regelgeving voor 1 januari 2027 af te ronden. Het is van belang dat de uitvoerder, kinderopvangorganisaties en ouders zo snel mogelijk duidelijkheid krijgen over zowel het eindbeeld als het transitiepad naar het nieuwe stelsel. Dat kan bijvoorbeeld bijdragen aan investeringen in meer kinderopvangplekken, waardoor de negatieve effecten zoals geschetst in de vorige paragraaf minder sterk optreden.

Op de eerste plaats is hiervoor het debat met uw Kamer cruciaal. Om tot wetgeving over te gaan is politiek draagvlak voor de kabinetsplannen voor kinderopvang noodzakelijk. Het kabinet wil in 2025 een conceptwetsvoorstel gereed hebben voor openstelling voor internetconsultatie en aanbieding voor een uitvoerings- en toezichtstoets.

Totstandkoming stelselontwerp
Het stelselontwerp zoals beschreven in deze hoofdlijnenbrief en de bijlage is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met vier uitvoerders (Dienst Toeslagen, DUO, UWV en SVB) en inbreng van de kinderopvangsector. Op 26 april 2023 is een eerste stelselontwerp naar uw Kamer is gestuurd.[10]
Daarna is de impact van dat ontwerp bepaald voor ouders, kinderopvangorganisaties, werknemers in de kinderopvang, uitvoering en de maatschappelijke doelen van kinderopvangbeleid. Afgelopen anderhalf jaar is verder gewerkt aan het stelselontwerp.
De inzichten uit de impactanalyses zijn daarbij betrokken, bijvoorbeeld waar het gaat om de toetsing op de arbeidseis, het betalingsproces en toezicht op de administratieve organisatie van kinderopvangorganisaties. Uw Kamer is hierover geïnformeerd in de brief van onze ambtsvoorgangers op 15 september 2023.[11]

In de verdere uitwerking van het stelselontwerp is gebruik gemaakt van een simulatie. Deze simulatie is ontwikkeld door beleid en uitvoering, met inbreng van de kinderopvangsector en een externe partij die de simulatie heeft gebouwd. Met behulp van deze simulatie is de werking van het stelsel aanschouwelijk gemaakt voor beleidsmakers, uitvoerders en sectorpartijen. De simulatie heeft waardevolle inzichten opgeleverd. Deze inzichten zijn verwerkt in het stelselontwerp in deze brief en bijlage en worden verder betrokken bij het wetstraject.

Doorontwikkeling nieuwe financieringsstelsel
De komende periode is het van belang om het nieuwe stelsel door te ontwikkelen. Samenwerking met zowel de uitvoerder als de sector is daarbij essentieel, waarbij ook oog is voor de werkdruk van medewerkers in de kinderopvangsector. Alleen gezamenlijk zal het lukken om het nieuwe financieringsstelsel dat het kabinet voor ogen heeft te realiseren. In de concrete uitwerking is nog ruimte voor alternatieve keuzes, bijvoorbeeld naar aanleiding van het debat met uw Kamer of voor een beter uitvoerbaar financieringsstelsel. Dit zonder de doelen van de herziening uit het oog te verliezen. Vanzelfsprekend worden fundamentele wijzigingen voor een betere uitvoerbaarheid met uw Kamer gedeeld.

Bij de doorontwikkeling van het stelsel hoort de verdere uitwerking van in ieder geval de volgende aandachtspunten en eventuele vereenvoudigingen:
- De impact van de herziening op de uitvoerbaarheid en administratieve lasten in de sector en voor de uitvoerder, zowel in de transitie als na invoering (o.a. IV-capaciteit en gegevenslevering); de transitie van het bestaande naar het nieuwe stelsel die doenlijk en werkbaar is voor ouders, kinderopvangorganisaties en de uitvoerder.
- De vraag of er sprake is van staatssteun als de financiering via de kinderopvangorganisaties verloopt en hoe daarmee om te gaan.
- Hoe de inrichting van het stelsel kan worden vormgegeven voor Nederlanders die in het buitenland wonen en nu recht hebben op kinderopvangtoeslag en andere gezinsbijslagen.
- Het in kaart brengen van de risico's ten aanzien van misbruik en oneigenlijk gebruik in het nieuwe financieringsstelsel. Er is een balans nodig tussen de impact op de administratieve lasten en zekerheid over de rechtmatigheid van de vergoeding.

[10] Kamerstukken II, 2022/23, 31322, nr. 490.
[11] Kamerstukken II, 2022/23, 31322, nr. 512.

- Samen met de uitvoerder verder uitwerken van potentiële vereenvoudigingen die leiden tot een beter uitvoerbaar stelselontwerp. Zo zal worden verkend of de financiering helemaal zonder voorschotten uitvoerbaar is voor kinderopvangorganisaties en de uitvoerder. Een ander voorbeeld is het vervangen van de maximumuurprijs door een vergoeding voor dagdelen voor het bepalen van de hoogte van de vergoeding kinderopvang.

Samenwerking beleid en uitvoering
Met deze hoofdlijnenbrief start een verkennende fase waarin beleid en uitvoering het theoretisch stelselontwerp doorontwikkelen tot een daadwerkelijk uitvoerbaar financieringsstelsel. De uitvoerder van het nieuwe stelsel speelt hierin een cruciale rol. Dit vraagt om een zorgvuldig proces, waarin beleid en uitvoering in nauwe samenwerking het nieuwe stelsel verder uitwerken. Daarbij worden de implicaties voor wet- en regelgeving, de uitvoering en de techniek in beeld gebracht, en nemen beleid en uitvoering gezamenlijk besluiten. Vanuit het regeerprogramma zijn de kaders hiervoor vastgelegd. Binnen deze kaders is ruimte om gezamenlijk te komen tot de beste invulling. In dat proces dienen de inzichten uit deze brief als input, maar worden samen definitieve keuzes gemaakt. Deze volledig gelijkwaardige manier van samenwerken emancipeert de uitvoering en is noodzakelijk om tot een praktisch uitvoerbaar stelsel te komen.

Het kabinet is van mening dat de verkennende fase het beste kan worden doorlopen met één verantwoordelijk uitvoerder. De Dienst Toeslagen is de meest logische partij voor deze rol, vanwege de expertise op een aantal elementen die cruciaal zijn in het nieuwe stelsel. Dit geldt bijvoorbeeld voor de digitale gegevensuitwisseling tussen kinderopvangorganisaties en uitvoerder en toetsing van de arbeidseis. De Dienst Toeslagen kan als verantwoordelijk uitvoerder bijdragen aan een zorgvuldige transitie van het oude naar het nieuwe financieringsstelsel. Tegelijkertijd zijn er veel nieuwe vraagstukken voor de Dienst Toeslagen, zoals de uitbetalingen aan en het toezicht op kinderopvangorganisaties. Bezien wordt op welke wijze kennis en expertise vanuit DUO, SVB en UWV behouden kan blijven. Zo heeft DUO onder meer expertise op het gebied van het financieren van instellingen. De SVB heeft veel kennis van de andere kindregelingen en de relatie met het buitenland. Tot slot is betrokkenheid van het UWV van belang vanwege de polisadministratie die nodig is om te toetsen op de arbeidseis.

Het doel van deze verkennende fase is een uitvoerbaar stelsel, waarin eenvoud en zekerheid voor de ouder leidend is. Ook is eenvoud voor de uitvoering en de kinderopvangsector zelf een belangrijk ontwerpprincipe. Er wordt beoogd het stelsel te laten landen in een wetsvoorstel dat in 2025 voor internetconsultatie kan worden opengesteld en voor uitvoerings- en toezichtstoets kan worden aangeboden. Tegelijkertijd betreft het nieuwe stelsel een grote opgave, waarvan de implicaties voor de Dienst Toeslagen op dit moment nog niet volledig in beeld zijn. Na afloop van deze fase volgt daarom een weegmoment, waarop expliciet besloten wordt over de verdere voortgang. Dit weegmoment zal plaatsvinden in 2025. Op dat moment wordt ook gekeken wanneer het wetvoorstel kan worden ingevoerd.

6. Tot slot

De invoering van het nieuwe financieringsstelsel voor de kinderopvang is een ingewikkelde en fundamentele stelselwijziging. Het nieuwe stelsel betekent een nieuw begin met voor ouders meer financiële zekerheid en minder risico's. Alleen door het stelsel fundamenteel eenvoudiger te maken en risico's bij ouders weg te nemen kan deze stap worden gezet. De hoofdelementen van het nieuwe stelsel zorgen samen voor deze eenvoud en zekerheid: de inkomensonafhankelijkheid, de rechtstreekse financiering aan kinderopvangorganisaties, de toets op de voorwaarden die alleen naar de toekomst toe gevolgen heeft en het doorgeven van afgenomen uren door kinderopvangorganisaties. Het kabinet heeft er vertrouwen in dat er een stelselontwerp ligt wat de basis is van een toekomstbestendig financieringsstelsel voor de kinderopvang en gaat hierover graag in gesprek met uw Kamer.

De Staatssecretaris Participatie
en Integratie,

J.N.J. Nobel