



ROUTEMAP

VOOR DE FORMATIETAFEL

**Een geleidelijke stelselherziening
van de kinderopvang**

HETKINDEROPVANGFONDS

ROUTEMAP VOOR EEN STELSELHERZIENING VAN DE KINDEROPVANG

Het Kinderopvangfonds is in 2007 gestart als goede doelenstichting met als missie het verbeteren van de kwaliteit en de innovatieve kracht van de kinderopvang vanuit het perspectief van kind en ouder.

Op 25 januari neemt Het Kinderopvangfonds afscheid van de sector. In de afgelopen 17 jaar hebben wij alle middelen ingezet om de doelstelling dichterbij te brengen. Een belangrijk aspect daarbij was de positionering van kinderopvang als zowel een belangrijk instrument voor de ontwikkeling van kinderen als een belangrijk arbeidsmarktinstrument.

Per 1 Januari 2005 is de Wet Kinderopvang ingevoerd. Het Kinderopvangfonds heeft vanaf het begin twee omissies in deze wet onder de aandacht gebracht. De politiek koos ervoor om de tot dan toe geldende praktijk, van kinderopvang als primair een arbeidsmarktinstrument, in een wettelijk kader vast te leggen. De optie om elk kind toegang te geven tot kinderopvang is destijds niet in de wet geregeld. Ten tweede werd afgestapt van de, vóór de invoering van de wet, gangbare directe financiering naar een systeem van toeslagen.

Het is tijd dat een nieuw kabinet deze fouten herstelt. Er is in de loop der ja-

ren een breed maatschappelijk draagvlak ontstaan om kinderopvang ook als instrument in te zetten voor de ontwikkeling van kinderen. Zo kunnen we elk kind een goede start meegeven om als zelfstandig burger een bijdrage te kunnen leveren aan de maatschappij. Ook is helder geworden dat we af moeten stappen van het toeslagenstelsel in zijn huidige vorm. Het is aan een nieuw kabinet om met een visie te komen op de vraag hoe vorm en inhoud te geven aan de herinrichting van het stelsel.

Als Kinderopvangfonds vinden wij het een mooie afsluiting om de partijen die een nieuwe coalitie vorm gaan geven een passend afscheidscadeau mee te geven. We doen dat in de vorm van een routemap voor een stelselherziening van de kinderopvang. Deze routemap bevat vier kernelementen welke we in dit paper verder uit werken:

1. Een geleidelijke stelselherziening
2. Elk kind toegang tot kinderopvang
3. Geen ouderbijdrage voor lage inkomens
4. Geen toeslagen maar instellingsfinanciering

EEN GELEIDELIJKE STELSELHERZIENING

Als Kinderopvangfonds pleiten wij voor een geleidelijke herziening van het wetmatig kader voor het stelsel van kinderopvang. Het in één klap gratis maken van kinderopvang zoals het huidige demissionaire kabinet dat voorstelde, dreigt te leiden tot grote disrupties in kwaliteit en prijs. Beter is het om de huidige wet kinderopvang te gebruiken om stap voor stap toe te werken naar het gewenste einddoel.

Daarbij moeten op korte termijn (dat wil zeggen binnen één kabinetsperiode) de twee weeffouten worden hersteld; toegang voor elk kind tot kinderopvang en afstappen van het systeem van toeslagen.

Daarbij zijn noodzakelijke randvoorwaarden dat de sector het aan kan, de overheid als uitvoerder het aan kan, dat het niet tot grote disrupties leidt in de relatieve stabiele kwaliteits- en prijsstabiliteit, dat het bijdraagt aan kansengelijkheid voor kinderen en dat het kosteneffectief is.

Tenslotte raden wij aan om de positieve punten van de huidige wet kinderopvang als arbeidsmarktinstrument te behouden. De huidige Wet Kinderopvang is vanuit die optiek een goed instrument om een geleidelijke transitie van het huidige stelsel door te voeren.

Qua tijdspad stellen wij daarom de volgende fasering voor:

Stap 1; Maak het mogelijk dat elk kind minimaal twee dagen per week gebruik kan maken van kinderopvang door het laten vallen van de arbeidseis voor twee dagen per week (invoering kan zowel technisch als budgettair in 2025).

Stap 2; Combineer deze stap door de ouderbijdrage voor ouders met een laag inkomen op nul procent te zetten voor de eerste twee dagen opvang (invoering kan zowel technisch als budgettair in 2026)

Stap 3; Vervang het huidige toeslagensysteem door een systeem van instellingsfinanciering waarbij ouders een inkomensafhankelijke bijdrage betalen (invoering kan zowel technisch als budgettair in 2027).

Stap 4; Gebruik de kabinetsperiode om meer fundamenteel het gesprek te voeren over zaken als de wenselijkheid van marktwerking, kinderopvang als wel of niet een publieke voorziening, prijsregulering et cetera. Op basis van duidelijkheid over de gewenste stip op de horizon kan een daarna volgend kabinet vanaf 2027 voort bouwen op de hier genoemde stappen.

TOEGANG TOT KINDEROPVANG VOOR ELK KIND

De eerste grote weeffout is dat bij de invoering van de Wet Kinderopvang in 2005 de wet niet weerspiegelt wat kinderopvang in het diepst van zijn wezen moet zijn: een inclusieve voorziening waar alle kinderen in Nederland baat bij hebben en die wezenlijk kan bijdragen aan kansengelijkheid.

Op andere plekken hebben wij en vele anderen, waaronder de SER en het Platform Toekomst Arbeid, reeds gepleit voor deze insteek. Recent hebben SCP en CPB op verzoek van minister Van Gennip hun maatschappelijke impactanalyse gemaakt. Zij concluderen dat ‘de mogelijke maatschappelijke baten van verdere investeringen in kinderopvang vooral liggen in de ontwikkeling van kinderen, het tegengaan van taal- en ontwikkelingsachterstanden en het bevorderen van kansengelijkheid. Daarom lijkt een verschuiving van de focus op arbeidsparticipatie naar de ontwikkeling van kinderen meer voor de hand te liggen.’

Kortom, een duurzaam stelsel van kinderopvang is onbestaanbaar zonder deze insteek. Als eerste stap is het daarom van belang om een ‘basisarrangement kinderopvang’ te realiseren. Over de omvang van dit basisarrangement bestaat maatschappelijk brede overeenstemming, namelijk het toegangsrecht van twee dagen

per week voor alle kinderen (0-13 jaar), ongeacht of de ouders van deze kinderen allebei werken.

Een dergelijk basisarrangement kan simpel binnen de huidige Wet Kinderopvang geregeld worden. Het vereist slechts de aanpassing van één wetsartikel, waarin de zogenaamde ‘arbeidseis’ is geregeld. Dit artikel zeg dat ouders alleen recht hebben op kinderopvangtoeslag indien beide ouders werken.

Het wetsartikel kan eenvoudig luiden als volgt: ‘Alle ouders hebben recht op kinderopvangtoeslag voor twee dagen per week. Indien ouders meer kinderopvang afnemen, hebben ouders recht op kinderopvangtoeslag indien beide ouders werken.’ Deze fundamentele stap naar verduurzaming van het stelsel kan eenvoudig in 2024 worden uitgewerkt en per 2025 worden ingevoerd.

Overigens geven wij in overweging om de arbeidseis in zijn geheel te laten vervallen. Uitvoeringstechnisch is de arbeidseis bijna niet te controleren. Praktisch heeft de arbeidseis (binnen een stelsel met een substantiële inkomensafhankelijke ouderbijdrage) nauwelijks effect. Gegeven de kosten van de kinderopvang zullen ouders niet meer opvang afnemen dan

dat men nodig heeft om werk en gezin te combineren.

Deze maatregel maakt ook dat we kunnen stoppen met parallelle systemen voor de jongste kinderen (PSZ/VVE versus KDV) en voor de naschoolse tijd (BSO versus 'School en Omgeving'. Daarmee realiseren we inclusieve voorzieningen

waarin alle kinderen uit een wijk in kunnen participeren.

De kosten van deze maatregel bedragen ongeveer € 300 miljoen en kunnen derhalve binnen het meerjarige budgettaire kader voor kinderopvang worden gerealiseerd.

GEEN OUDERBIJDRAGE VOOR LAGE INKOMENS

Werken aan kansengelijkheid voor kinderen vereist dat we extra maatregelen nemen om in te zetten op een hoge participatie van kinderen aan de onderkant van de samenleving. Deze investeringen hebben het hoogste maatschappelijke rendement. Zowel bij jonge kinderen als bij de bso weten we dat vooral hier de participatiegraad van kinderen uit gezinnen met lage inkomens relatief laag is, terwijl juist deze kinderen het meeste baat hebben bij voorzieningen van goede kwaliteit.

Daarom verdient het in het kader van kansengelijkheid aanbeveling om, voor de omvang van het basisarrangement, de kinderopvangtabellen tot anderhalf keer modaal gratis of bijna gratis te maken zodat elke financiële drempel weg valt om kinderen te laten participeren.

De aanpassing van de toeslagentabel vereist geen wetswijziging en kan eenvoudig gerealiseerd worden middels een algemene maatregel van bestuur. De toeslagentabel (en in de toekomst de tabel voor de inkomensafhankelijke ouderbijdrage) wordt dan enigszins anders opgebouwd:

- De bestaande inkomensafhankelijke tabellen voor de ouderbijdrage blijven het uitgangspunt.
- Er komt een extra kolom voor de eerste twee dagen afname kinderopvang.
- In deze extra kolom wordt de ouderbijdrage tot een bepaalde inkomensgrens (bijvoorbeeld tot anderhalf keer modaal) op nul procent gezet. Voor de inkomens hoger dan de nul procentsgrens geldt de oorspronkelijke tabel.
- Indien ouders meer dan twee dagen opvang afnemen wordt de ouderbijdrage voor alle inkomensgroepen gelijk aan de oorspronkelijke tabel

De extra kosten van deze maatregel zijn afhankelijk van de vraag tot welk inkomensniveau het percentage ouderbijdrage op nul procent wordt gezet. Indien men dat tot anderhalf keer modaal doet zijn deze kosten € 700 miljoen bovenop de € 300 miljoen van het laten vallen van de arbeidseis. Deze maatregel kan derhalve binnen het meerjarige budgettaire kader voor kinderopvang worden gerealiseerd vanaf 2026.

Een bijkomend voordeel van deze maatregel is dat de kosten ten dele ook gedekt kunnen worden uit een deel van de VVE gelden (omdat elk kind nu gratis toegang krijgt tot kinderopvang voor twee dagen

per week en VVE budget enkel nog ingezet hoeft te worden voor een eventuele extra kwaliteitsimpuls) en uit de 'school en omgevingsmiddelen' omdat elk kind via de kinderopvang een naschools aanbod kan krijgen.

Ten tweede zal deze maatregel een enorme impuls geven aan de samenwerking tussen kinderopvang en primair onderwijs omdat het voor het primair onderwijs langs deze weg echt gaat lonen om

te investeren in een rijke schooldag voor elk kind. Samen kunnen school en opvang werken aan een programma waarin belangrijke basisvaardigheden als taal, rekenen en burgerschapsvorming worden gecombineerd met een aanbod aan kinderen om al hun talenten volop te verkennen en te ontwikkelen. Waarin inspanning en ontspanning door de dag heen op een goede manier in balans zijn voor kinderen.



VAN TOESLAGEN NAAR INSTELLINGSFINANCIERING

De tweede grote weeffout is de invoering van het toeslagenstelsel in zijn huidige vorm. De toeslagenaffaire behoeft geen nadere toelichting. Het toeslagenstelsel moet afgeschaft worden. Dat kan binnen de kaders van de huidige wet kinderopvang door het systeem van inkomensafhankelijke toeslagen om te zetten naar een stelsel van instellingsfinanciering, waarbij een inkomensafhankelijke bijdrage van de ouder overeind kan blijven. Ofwel de overheid betaalt de factuur aan de instelling en berekent welke bijdrage de ouder, afhankelijk van het inkomen, dan aan de overheid moet betalen op basis van deze factuur.

Daarmee behouden we de inkomensafhankelijkheid maar lossen we het toeslagenprobleem op. Ook de IBO-rapportage over de toeslagen concludeert in haar rapport (blz. 45-48) dat niet de inkomensafhankelijkheid de belangrijkste oorzaak was van alle problemen, maar de wijzigingen in uren en de nihilstellingen.

In het door ons voorgestelde stelsel van directe financiering hoeft de ouder niet de volledige factuur eerst voor te schieten. De factuur van de instelling is leidend, zodat ouders niet langer meer- of minder afnames in uren moeten melden. De ouder betaalt enkel de eigen netto bijdrage. Daardoor weet de ouder exact

wat hij/zij netto betaalt. Dit doorbreekt ook de onzekerheid dat in het huidige systeem ouders enkel bij benadering weten wat ze precies netto betalen voor kinderopvang.

Een dergelijk systeem van inkomensafhankelijke ouderbijdrage verschilt fundamenteel van een inkomensafhankelijke toeslag. Bij toeslagen kon de volledig verkregen toeslag worden teruggevorderd, ook al was er maar met één enkel uurtje een verkeerde opgave gedaan. Bij een inkomensafhankelijke ouderbijdrage kan er bij foutjes enkel het te weinig betaalde worden gevorderd. Voor ouders met lage inkomens en afname tot twee dagen kinderopvang per week is er überhaupt geen sprake van correcties. Voor hen geldt een ouderbijdrage van nul procent.

De uitwerking van zo'n stelsel van directe financiering (een inkomensafhankelijke ouderbijdrage in combinatie met instellingsfinanciering) vergt ongeveer twee jaar en kan in 2027 ingaan.

EEN SOLIDE BASIS VOOR DE TOEKOMST

Ons voorstel levert naar veel aspecten wezenlijke voordelen op.

Ten eerste een doelmatige inzet van middelen. Het meerjarig budgettair kader voor kinderopvang is op dit moment € 2.7 miljard (exclusief de middelen voor VVE en school en omgeving). Ons voorstel komt op maximaal € 1 miljard euro indien ouders tot anderhalf keer modaal de eerste twee dagen gratis opvang hebben.

Ten tweede leidt het voorstel tot kinderopvang als een inclusieve voorziening voor elk kind. Dit zal een enorme impact hebben op de samenwerking tussen kinderopvang en primair onderwijs. Samen kunnen partijen een forse kwaliteitsslag maken en kan men in de dagelijkse praktijk stevig inzetten op doorgaande ontwikkelijnen 0-6. Kinderen hoeven niet meer met een enorme taal- en ontwikkelachterstand aan het basisonderwijs te beginnen. En scholen kunnen, op het niveau van de schoolklas, een rijke schooldag voor elk kind realiseren.

Voor de kinderopvangsector is er sprake van een beperkte geleidelijke groei van de vraag welke behapbaar is. Daarbij liggen er nieuwe kansen op het oplossen van het personeelstekort in de samenwerking met het primair onderwijs.

Het huidige relatieve prijs- en kwaliteitsniveau wordt niet verstoord.

Voor de uitvoerder wordt het huidige systeem drastisch vereenvoudigd. Ten eerste vervalt de arbeidseis als oncontroleerbaar fenomeen. Daarnaast verdwijnen de toeslagen middels het systeem van instellingsfinanciering. Feitelijk bestond het systeem van directe financiering al vóór de invoering van de wet kinderopvang. Dit leidde nooit tot toeslagproblemen.

Voor ouders wordt het leven veel makkelijker. Ouders behouden de keuzevrijheid bij het kiezen van de kinderopvangorganisatie die bij hun kind past. Ouders betalen enkel de netto bijdrage en hoeven niet langer ingewikkelde formulieren in te vullen. Met name ouders met lage inkomens hebben niet meer te maken met ingewikkelde gemeentelijke regelingen om hun kind toch naar de opvang te kunnen brengen.

Gemeenten kunnen vanuit de jeugdzondheidszorg veel steviger inzetten op een doorgaande zorglijn voor kinderen van ouders met lage inkomens. Aansluitend op de zorg in het eerste levensjaar kunnen kinderen naar de kinderopvang. De kinderopvang wordt daarmee een belangrijke partner voor een doorgaande lijn van gezinsondersteuning.

Er ligt een solide basis van waaruit nagedacht kan worden over hoe het stelsel verder te verfijnen. Partijen verschillen in de mate waarin ze wel of geen gratis kinderopvang willen, wel of geen marktwerking, een publieke of private voorziening voorstaan et cetera. Met deze stap wordt een fundament gelegd op basis waarvan elk ideaal stap voor stap dichterbij gebracht kan worden. Uitgaande van de toeslagentabel kunnen er allerlei verschillende wegen ingeslagen worden om desgewenst gratis opvang voor iedereen dichterbij te brengen. Bij elke stap kan de

politiek dan bezien wat het effect is op de ontwikkeling van de prijs, de vraag en de kwaliteit. Desgewenst kan men besluiten dat instellingen alleen een vergoeding krijgen als ze aan ouders niet meer vragen dan de maximum uurprijs.

Het hier geschetste model vormt zo het fundament en de muren van een duurzaam huis. Een komend kabinet heeft de sleutel in handen om dit huis te realiseren. Hoe het huis verder in te richten en op te vrolijken is dan aan volgende kabinetten.



HETKINDEROPVANGFONDS

**Cadeau van Het Kinderopvangfonds aan een nieuw te vormen kabinet.
Vier kernelementen voor een duurzaam stelsel van de kinderopvang:**

- 1 Een geleidelijke stelselherziening**
- 2 Elk kind toegang tot kinderopvang**
- 3 Geen ouderbijdrage voor lage inkomens**
- 4 Geen toeslagen maar instellingsfinanciering**

Dit is een uitgave van Het Kinderopvangfonds

Tekst: G. van Rozendaal

Reacties via mc2@wxs.nl

Datum: 25 januari 2024

