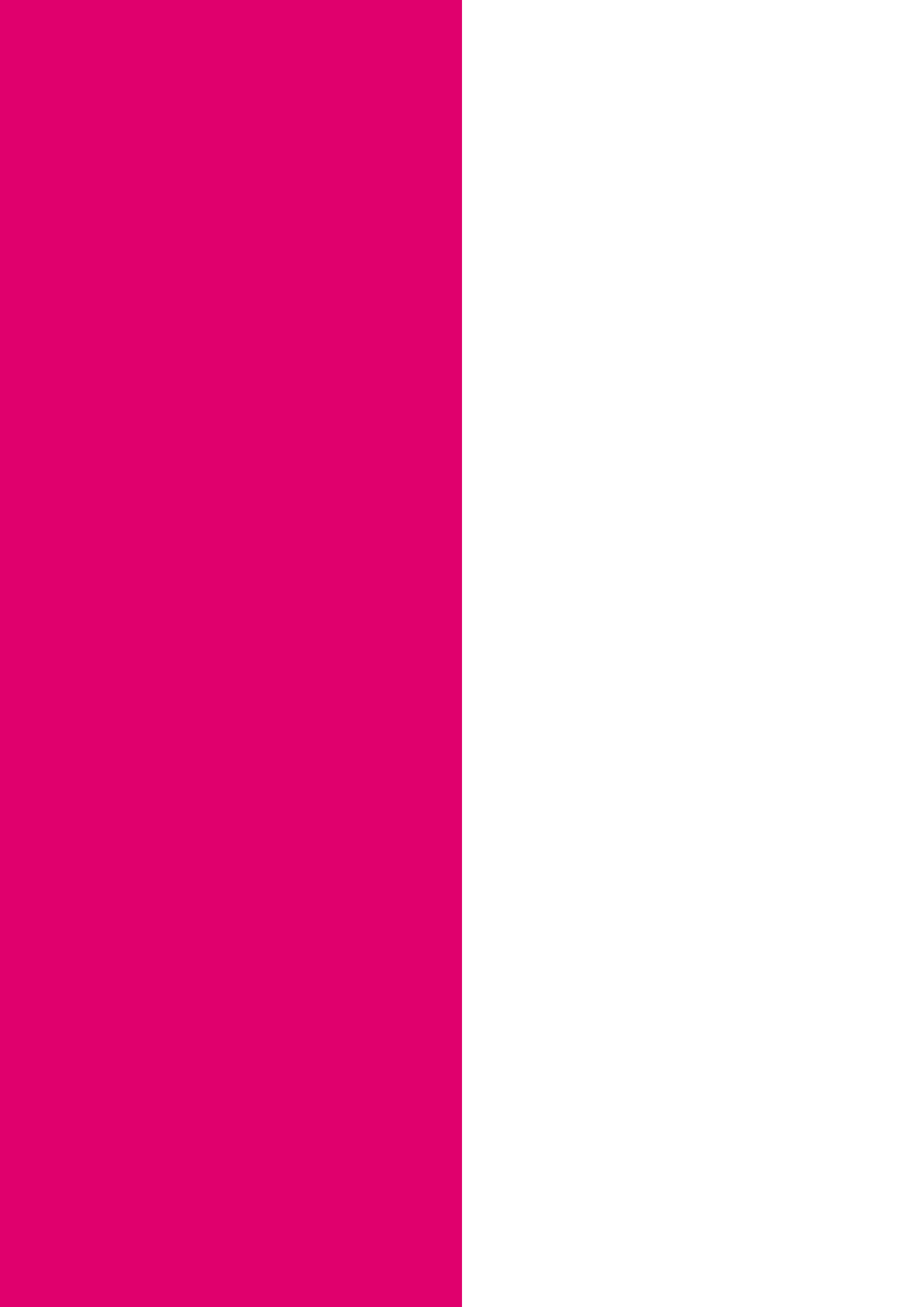




Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Eindrapport Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen

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



Inhoudsopgave

0	Samenvatting	4
	A. Algemeen	4
	B. Scenario's	4
	C. Afsluiting: mogelijke eerste stappen naar een nieuw stelsel	8
1	Inleiding	9
2	Afbakening	11
3	De scenario's	13
	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
4	Afsluiting: mogelijke eerste stappen naar een nieuw stelsel	47
	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).¹ 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.

¹ Kamerstukken 2020, 31 322 nr. 417

Dit betekent ook dat eerder geconstateerde knelpunten grotendeels in stand blijven.² 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'³

	Arbeidsparticipatie	Ontwikkeling kind	Vereenvoudiging	Budgettaire (struc. in miljarden)
Maatregelen	0	0/+	0	0
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 nabetalings 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

² 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'.

³ 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)
Maatregelen	+	0	0/+	2
Verlof	0	0	0/+	0,1
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^{de} 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)
Maatregelen	+	+	+	5,5
Verlof	-	0	0/+	0,2
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)
Maatregelen	+	+	+	6,1
Verlof	-	0/+	+	1,8
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.