

202102588

Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

**Dep. Vertrouwelijk**  
Aan de Minister President  
Minister van Algemene Zaken  
Drs. M. Rutte  
Binnenhof 19  
2513AA Den Haag  
2513AA19

**Directie**  
**Bestuursondersteuning**  
Afdeling Bestuursadvies

Postbus 90801  
2509 LV Den Haag  
Parnassusplein 5  
T 070 333 44 44  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

**Contactpersoon**

**Onze referentie**  
2021-0000191201

Datum 22-11-2021  
Betreft Oplegger staatssecretaris

Geachte Heer Rutte,

In reactie op uw verzoek u te berichten naar aanleiding van de brief van informateurs Remkes en Koolmees (kenmerk 202102576), zend ik u hierbij de verzochte informatie. Deze informatie is zoals gevraagd afgestemd met de minister van Financiën.

Met vriendelijke groet,  
De Staatssecretaris van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid,

A.D. Wiersma

**Vraag: Wat is reëel qua planning, capaciteit en uitvoerbaarheid om KO met 96% vergoeding en directe financiering ook voor niet-werkenden in te voeren? En wat zijn de gedragseffecten hiervan? Leidt dit tot meer of minder uren werk bij ouders?**

1. *Vraag: Wat is reëel qua planning, capaciteit en uitvoerbaarheid om KO met 96% vergoeding en directe financiering ook voor niet-werkenden in te voeren?*

- Dit scenario gaat uit van het loslaten van de koppeling gewerkte uren, een vergoeding van 96% tot aan de huidige maximum uurprijzen, en het invoeren van directe financiering.
- Daarbovenop komt dan het afschaffen van de arbeidseis, om dit systeem ook voor niet-werkenden in te voeren.

**Een realistisch ingroeipad is:**

- Zie ook tabel 1:
  - 2023: loslaten koppeling gewerkte uren
  - 2025: 96% vergoeding en directe financiering
  - 2028: loslaten arbeidseis
- De arbeidseis vervalt dan in 2028. De wetgeving rondom het loslaten van de arbeidseis zou in deze variant al wel in de komende kabinetsperiode uitgewerkt kunnen worden, waarbij de daadwerkelijke invoering in de jaren daarna plaatsvindt.
- Een alternatief is om eerst de arbeidseis los te laten, en in de volgende kabinetsperiode naar een inkomensafhankelijke vergoeding en directe financiering over te gaan.

Capaciteit kinderopvangsector

- Door de toename in de vraag zal de sector naar verwachting in totaal met 29% moeten groeien. Vanwege de grenzen aan het absorptievermogen van de sector (met oog op arbeidsmarkt en huisvesting) is er een risico op wachtlijsten als de vraag te snel toeneemt. Er zullen (snel) extra plaatsen gecreëerd moeten worden: dit vergt extra personeel en extra huisvesting.
- Flankerend arbeidsmarktbeleid kan een bijdrage leveren aan het beperken van de arbeidsmarktkrapte, door de sector te ondersteunen bij de transitie met de doelen: instroom personeel verhogen, uitstroom personeel beperken, deeltijdfactor verhogen. Het gaat cumulatief eenmalig over de periode 2022-2026 om in totaal € 31 miljoen. Maar zeker in de context van economische groei, algemene arbeidsmarktkrapte en mogelijke ambities in andere tekortsectoren, is een snelle groei van het aantal plekken waarschijnlijk niet mogelijk en zal flankerend arbeidsmarktbeleid de spanning niet volledig oplossen, op het moment dat de invoeringstermijn kort is.
- Een snelle stijging van de vraag (en de grotere besteedbaarheid van ouders bij een lage eigen bijdrage), heeft als reëel risico dat de tarieven stijgen. Daarmee ontstaat ruimte om de lonen te laten stijgen en extra personeel aan te trekken, wat nodig is voor de uitbreiding van de capaciteit.

Uitvoering

- Het loslaten van de arbeidseis zorgt voor een extra vereenvoudiging in het stelsel voor de uitvoering, ten opzichte van het scenario met arbeidseis. Het aantal terugvorderingen zal dalen, omdat de situatie verdwijnt dat ouders de kinderopvangvergoeding volledig over een heel jaar terug moet betalen als blijkt dat men niet aan deze voorwaarde voldoet. Tevens is sociaal medische indicatie niet meer nodig en vervalt daardoor een taak bij de gemeenten. De uitvoering van peuteropvang verandert ook voor gemeenten. Voorschoolse educatie blijft een gemeentelijke taak en dat verandert niet.
- Qua uitvoerbaarheid is het mogelijk om stapsgewijs naar een nieuw stelsel te gaan, maar is het eenvoudiger om in één keer een aangepast financieringsstelsel in te voeren, want dan kan de beoogde uitvoerder in één keer uitgaan van het vereenvoudigde stelsel. Het in 2028 loslaten van de arbeidseis is complexer voor de uitvoering, omdat de complexe grondslagen (en daarmee terugvorderingen) dan langer blijven bestaan.
- Voor het hele pakket aan maatregelen is een uitvoeringstoets nodig om uitvoerbaarheid in beeld te brengen. Het invoeren van Directe Financiering kost in de voorbereiding (van wetgeving, de uitvoering en de sector) naar verwachting zeker 3 jaar. Op z'n vroegst is daarmee 2025/2026 haalbaar mits wetgeving snel gaat, waarbij gedurende het wetgevingsproces al gewerkt dient te worden aan de vormgeving in de uitvoering. Ook is dit onder voorbehoud van het vinden van een beschikbare uitvoerder en voldoende

uitvoeringscapaciteit<sup>1</sup>. Het is daarom essentieel om de uitwerking van de wetgeving met de sector en uitvoering te bezien.

- Een ambitieuzer ingroeipad met grotere risico's is het eerder loslaten van de arbeidseis. Dit heeft uitvoeringstechnisch voor de uitvoerder en burgers de voorkeur, maar moet worden bezien op uitvoerbaarheid voor de kinderopvangsector. Het nieuwe kabinet kan alle regelgeving en voorbereiding gereed maken en na overleg met de uitvoering bezien welke termijn eerder dan 2028 realistisch is.
- Een extreme variant ziet er als volgt uit (zie tabel 1):
  - 2023: loslaten koppeling gewerkte uren
  - 2025: 96% vergoeding, directe financiering en arbeidseis loslaten
- In deze variant vervalt de arbeidseis al in 2025. Dit is een zeer ambitieus tijdsplan met grotere risico's en het advies is om deze datum niet op te nemen in het RA, want we weten niet of de sector dit aankan. De vraag neemt sneller toe en bereikt eerder de structurele toename van ruim 29%. Daardoor is er in dit laatste geval een groter risico op het ontstaan van wachtlijsten, vanwege onvoldoende absorptievermogen van de sector. Dit kan het voor ouders moeilijker maken om arbeid en zorg te blijven combineren (arbeidsparticipatie), doordat werkende ouders dan vaker en langer op een wachtlijst terecht komen.
- Voor de uitvoering is het wenselijk om zo snel mogelijk complexe grondslagen los te laten en om 96% vergoeding, directe financiering en arbeidseis tegelijkertijd los te laten.

**Tabel 1 Ingroeipaden ingroeipad 96% vergoeding en directe financiering voor werken en niet-werkenden**

	Realistisch ingroeipad	Extrem voorbeeld: Ambitieuze ingroeipad met grotere risico's
2023	- Loslaten koppeling gewerkte uren (met maximum 230 uren per maand)	- Loslaten koppeling gewerkte uren (met maximum 230 uren per maand)
2025	- Inkomensafhankelijke vergoeding op 96% tot maximum uurprijs - Directe financiering	- Inkomensafhankelijke vergoeding op 96% tot maximum uurprijs - Directe financiering - Loslaten arbeidseis
2028	- Loslaten arbeidseis	

#### Budgettaire gevolgen

- Onderstaande tabel 2 geeft een overzicht van de totale meerkosten (inclusief uitvoeringskosten) voor de verschillende varianten, in de kabinetsperiode en structureel.
- In deze raming zijn geen kosten opgenomen voor toezicht en handhaving door gemeenten (ca 15 mln. structureel), en wordt aangenomen dat dit uit het accres gefinancierd kan worden. Indien wordt gekozen voor flankerend arbeidsmarktbeleid, kost dit eenmalig cumulatief € 31 miljoen. Daarnaast kan ervoor worden gekozen om de overheidsbijdrage voor niet-werkende ouders die gebruikmaken van het gemeentelijk peutersaanbod of gemeentelijke SMI naar 96% te verhogen zolang de arbeidseis (nog) niet is losgelaten. Dit leidt bij het realistische ingroeipad in de periode 2025-2027 tot 30 mln. hogere uitgaven. Bij het niet laten vervallen van de arbeidseis (hier optie 0 genoemd) is dit ook structureel het geval. Beiden zijn niet in de reeks verwerkt.

**Tabel 2 Budgettaire effecten (in miljarden euro)**

Meeruitgaven (€ x 1 mrd)	2022	2023	2024	2025	Struc
Optie 0, handhaven arbeidseis	0,0	0,1	0,2	1,8	2,4
Realistisch ingroeipad	0,0	0,1	0,2	1,8	2,8
Extrem voorbeeld: Ambitieuze ingroeipad met grotere risico's	0,0	0,1	0,2	2,0	2,8

<sup>1</sup> [Kamerbrief reactie motie over uitwerken van afschaffing van de kinderopvangtoeslag | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)



## 2. Vraag: En wat zijn de gedragseffecten hiervan?

### Antwoord:

Deze maatregelen leiden tot een stijging van de vraag naar kinderopvang, zowel door huidige gebruikers (toename in aantal uren) als nieuwe gebruikers. De inschatting van de toename in het totale urengebruik van kinderopvang over de tijd is in tabel 3 weergegeven (gebaseerd op de aanpak die ook bij de SVK-studie is gevolgd). Afhankelijk van het jaar waarin de arbeidseis wordt losgelaten (2025 of 2028), bereikt het gebruik van kinderopvang naar verwachting het structurele niveau in 2027 of 2030.

**Tabel 3 Verwachte toename in gebruik kinderopvang**

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Struct
Optie 0, handhaven arbeidseis		1,1 %	2,1 %	10,2 %	17,7 %	21,4 %	21,4 %
Realistisch ingroeipad		1,1 %	2,1 %	10,2 %	17,7 %	21,4 %	29,1 %
Extreem voorbeeld: Ambitieuw ingroeipad met grotere risico's		1,1 %	2,1 %	13,4 %	23,9 %	29,1 %	29,1 %

Er is een aantal onzekerheden ten aanzien van het verwachte effect op het gebruik van kinderopvang. Zo is het precieze effect op de tarieven niet bekend, maar zoals boven geschetst zullen deze naar verwachting gaan stijgen. Dit is een reëel risico voor de betaalbaarheid en toegankelijkheid van kinderopvang voor huishoudens met lage inkomens. Voor hen stijgt de vergoeding voor kinderopvang immers niet. Dit kan betekenen dat zij mogelijk minder gebruik van kinderopvang zullen maken.

Daarnaast is er een risico dat ouders door de lage eigen bijdrage onnodig grote contracten afsluiten. Ook is het onzeker in hoeverre er een normverschuiving plaatsvindt t.a.v. het gebruik van kinderopvang (zie ook verderop).

### 3. Vraag: Leidt dit tot meer of minder uren werk bij ouders?

#### Antwoord:

- Het CPB heeft een inschatting gemaakt van het effect op de arbeidsparticipatie van de verschillende scenario's in de SVK<sup>2</sup>-studie. Dit betrof eveneens scenario's met een substantieel hogere vergoeding voor kinderopvang voor alle ouders of alleen voor werkende ouders. Het effect op de arbeidsparticipatie van dergelijke maatregelen is per saldo beperkt positief, volgens het CPB (ca. +0,1% tot +0,2%). Het CPB heeft voorliggend scenario of wat het additionele effect is van het loslaten van de arbeidseis niet specifiek doorgerekend.
- Het effect is de optelsom van het effect van een afnemende marginale druk (extra werken gaat meer lonen) en het inkomenseffect (meer werken is minder 'nodig' om de kinderopvang te kunnen betalen). Daarnaast geldt specifiek bij het loslaten van de arbeidseis, dat werken geen voorwaarde meer is voor het gebruik van kinderopvang. Dit zou er toe kunnen leiden dat ouders minder gaan werken (al zou dat veronderstellen dat ouders alleen werken om voor kinderopvangtoeslag in aanmerking te komen). De toename in het gebruik van kinderopvang leidt niet een-op-een tot een stijging van de arbeidsdeelname. Dit komt doordat er ook substitutie zal plaatsvinden van informele opvang (zoals grootouders die oppassen) naar formele opvang.
- Mogelijk komt het positieve effect op arbeidsparticipatie uiteindelijk hoger uit.
  - Ten eerste geeft het CPB aan bij de berekening geen rekening te kunnen houden met mogelijke norm-effecten, die wel kunnen optreden. Een hogere tegemoetkoming in de kosten van opvang en het loslaten van de arbeidseis kunnen leiden tot een bredere acceptatie van het gebruik van kinderopvang voor meerdere dagen, wat bijdraagt aan de arbeidsparticipatie. Of- en in welke mate een dergelijke cultuuromslag optreedt is onzeker.
  - Ten tweede maakt de maatregel het stelsel minder complex voor ouders. De (financiële) risico's voor ouders vervallen voor een groot deel door het wegnemen van de arbeidseis (een alles-of-niets voorwaarde) en doordat de vergoeding inkomensonafhankelijk wordt. Hierdoor vervallen ervaren drempels voor het gebruik van kinderopvang, waardoor het gebruik kan toenemen.
- CPB houdt in deze berekeningen overigens geen rekening met beperkingen in het arbeidsaanbod in de kinderopvangsector. Middels langere wachtlijsten, ook voor werkende ouders, kan dit aanvullend nog een drukkend effect hebben op de arbeidsparticipatie.

---

<sup>2</sup> Scenariostudie vormgeving kindvoorzieningen: [Eindrapport Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)