



Format TBV 2021

Nummer	G01
Titel	Gratis kinderopvang (einde kinderopvangtoeslag).
Bron	PvdA p.34, 50-plus p.7, DENK: p.47, GL p.34, D66 p.15, PvdD p.45, 81, SP, p.16
Korte toelichting variant	Kinderopvang wordt voor 4 of 5 dagen gratis toegankelijk voor alle kinderen, ongeacht de arbeidspositie van ouders. Daarmee is de kinderopvang geen direct arbeidsmarktinstrument meer. De kinderopvangtoeslag vervalt en de overheidsbijdrage wordt door een publieke uitvoerder rechtstreeks aan kinderopvangorganisaties uitgekeerd. De kwaliteitseisen voor dagopvang worden aangevuld met eisen zoals in de voorschoolse educatie. Dit heeft tot gevolg dat de voorschoolse educatie niet meer bestaat als aparte voorziening met extra kwaliteitseisen. Binnen deze variant zijn opties mogelijk - Keuze voor het aantal dagen gratis kinderdagopvang: bijv. 4 of 5 dagen - Keuze voor specifieke vorm kinderopvang gratis: dagopvang en/of BSO. In de verdere uitwerking van dit fiche wordt als uitgangspunt 5 dagen gratis voor alle opvangsoorten genomen, waarbij specifieke bijzonderheden t.a.v. 4 dagen worden benoemd. Dit fiche lijkt in grote mate op het scenario "Kindvoorzieningen voor alle gezinnen" welke is uitgewerkt in de Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen (SVK).¹ Voor een uitgebreide uitwerking van deze variant kan daarom dit rapport geraadpleegd worden.
Tijdpad	Deze variant betreft een grote wijziging van het stelsel en zal geleidelijk ingevoerd moeten worden. Daarbij speelt mee dat de sector 4 tot 8 jaar nodig zal hebben om de stijgende vraag naar kinderopvang op te vangen (i.v.m. realiseren van kindplekken, ruimte, personeel). Op basis van de SVK wordt de totale inlooptijd van het scenario ingeschat op 8 tot 12 jaar. Daarbij kan als tussenstappen worden gekozen voor: 1. Koppeling gewerkte uren losgelaten (per 1 januari 2023) 2. Invoeren van rechtstreekse financiering richting kinderopvangorganisaties voor werkende ouders en daarna invoeren van een inkomensafhankelijke eigen bijdrage van 4%. De voorbereiding en implementatie hiervan duurt ongeveer 3 à 4 jaar (1 januari 2025). 3. Arbeidseis loslaten: alle ouders kunnen gebruik maken van kinderopvang met 4% eigen bijdrage (streven 1 januari 2026, o.a. afhankelijk van capaciteit sector). Arbeidseis loslaten volgt pas na invoeren van rechtstreekse financiering om extra terugvorderingen te voorkomen. Ook wordt de nieuwe groep ouders dan meteen in het nieuwe stelsel geïntroduceerd. 4. Daarna invoeren van gratis kinderopvang door tariefregulering toe te passen op basis van historische gegevens afgelopen x jaar in combinatie met verhoging vergoedingspercentage van 96% naar 100%. Dit kan met een tussenstap waarbij eerst 2 dagen gratis worden en daarna 4. Tijdens het ingroeipad blijft voorschoolse educatie bestaan. Als de toegankelijkheid en de kwaliteitseisen van de kinderopvang op het peil van voorschoolse educatie zijn, kan deze worden losgelaten als taak van de gemeenten. Er blijft extra inzet van gemeenten mogelijk om ervoor te zorgen dat kinderen met een risico op een onderwijsachterstand een inhaalslag kunnen maken. Als alleen de dagopvang gratis wordt, moet er een separate (financierings)-systematiek voor de buitenschoolse opvang zijn, waardoor er twee systemen naast elkaar bestaan. Dit kan via rechtstreekse financiering met een eigen bijdrage.

¹ [Eindrapport Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)



Financiële effecten (* €1 miljoen)	Onderstaand de financiële effecten als dagopvang en buitenschoolse opvang 5 dagen gratis worden: <table><tr><th></th><th>2021</th><th>2022</th><th>2023</th><th>2024</th><th>2025</th><th>2026</th><th>Struc.</th></tr><tr><td>Direct effect</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td>1120</td><td>1120</td><td>2729</td></tr><tr><td>Gedragseffect</td><td></td><td></td><td>32</td><td>76</td><td>478</td><td>1056</td><td>3487</td></tr><tr><td>Weglekeffecten</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td>-439</td></tr><tr><td>Uitvoeringskosten</td><td></td><td></td><td>PM</td><td>PM</td><td>PM</td><td>PM</td><td>38</td></tr><tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>Totaal</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td>5815</td></tr></table> N.B. De berekende kosten voor 5 dagen gratis kinderopvang vallen minder hoog uit dan in het SVK-scenario ‘Richting een integrale voorziening’, omdat in dit fiche niet is verondersteld dat kinderopvang een integrale voorziening wordt. De structurele kosten zijn € 323 miljoen lager als kinderopvang 4 dagen gratis wordt (€ 5454 miljoen). In de variant met 4 dagen gratis dagopvang en 5 dagen gratis bso vallen de structurele kosten € 209 miljoen lager uit (€ 5568 miljoen).		2021	2022	2023	2024	2025	2026	Struc.	Direct effect					1120	1120	2729	Gedragseffect			32	76	478	1056	3487	Weglekeffecten							-439	Uitvoeringskosten			PM	PM	PM	PM	38									Totaal							5815
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Struc.																																																		
Direct effect					1120	1120	2729																																																		
Gedragseffect			32	76	478	1056	3487																																																		
Weglekeffecten							-439																																																		
Uitvoeringskosten			PM	PM	PM	PM	38																																																		
Totaal							5815																																																		
Toelichting raming en hardheid raming	De raming wordt voor een groot deel bepaald door gedragsreacties van ouders. Deze zijn gelet op de grote stelselwijziging met veel onzekerheid omgeven. De toelichting is gebaseerd op 5 dagen gratis opvang. Als het effect voor 4 dagen gratis afwijkt, is dat apart genoemd. <i>Gratis dagopvang</i> - Het aandeel 0- tot 4-jarigen dat gebruikmaakt van dagopvang, stijgt van 69% naar 80%. - Kinderen die nu al naar de dagopvang gaan, gaan daar meer gebruik van maken dan het huidige gemiddelde van 18 uur per week. Aangenomen is dat hun gemiddelde gebruik met ruim 6 uur per week stijgt (iets minder dan 6 uur bij 4 dagen gratis dagopvang). - Aangenomen is dat kinderen die momenteel nog niet naar de dagopvang gaan, maar dat als gevolg van gratis kinderopvang wel gaan doen, gemiddeld 14½ uur per week zullen gaan. - Dagopvang wordt van VE-kwaliteit voor peuters. Dit betekent dat de uurprijzen hoger komen te liggen. In de raming is gerekend met 10,18 euro per uur, hierin is rekening gehouden met schaalvoordelen van het aanbieden van hoge kwaliteit over de hele linie. - De gemeentelijke middelen voor voorschoolse educatie en de opvang van peuters vallen grotendeels vrij (afgezien van de middelen die gemeenten blijven krijgen om kinderen met een risico op een onderwijsachterstand extra te ondersteunen). - In het geval van 4 dagen gratis kinderopvang is verondersteld dat de vijfde dag voor eigen rekening is. <i>Gratis buitenschoolse opvang</i> - Het aandeel 4- tot 12-jarigen dat gebruikmaakt van buitenschoolse opvang, stijgt van 30% naar 48%. - Aangenomen is dat het gemiddeld aantal uren gebruik stijgt van circa 9 naar 12 uur per week (11½ uur bij 4 dagen gratis) voor kinderen die nu al naar de bso gaan. - Aangenomen is dat kinderen die nu nog niet naar de bso gaan, maar dat als gevolg van gratis bso wel gaan doen, gemiddeld 8½ uur per week zullen gaan. - Er is uitgegaan van het huidige kwaliteitsniveau. Er is gerekend met het huidige gemiddelde uurtarief van 7,39 euro.																																																								
Inkomenseffecten	In deze variant zijn drie groepen huishoudens met kinderen te onderscheiden: - Huidige gebruikers van kinderopvangtoeslag. Bij 5 dagen gratis opvang gaan alle ouders erop vooruit. Het voordeel neemt toe met het inkomen en het gebruik. Voor de laagste inkomens is de inkomensvoortuitgang relatief beperkt, omdat zij reeds tot 96% van de kosten tot de maximum uurprijs vergoed krijgen. - Als kinderopvang 4 dagen gratis wordt, kan het inkomenseffect voor ouders die																																																								



	momenteel 5 dagen kinderopvang afnemen zowel positief als negatief uitpakken. Dit is afhankelijk van hun inkomen. De laagste inkomens met 5 dagen kinderopvang (circa 10.000 huishoudens) gaan er netto op achteruit, omdat ze de 5^e dag geheel zelf moeten betalen. De hogere inkomens kunnen er op vooruit gaan. - Ouders in de gemeentelijke doelgroep gaan er op vooruit, omdat zij nu veelal een vaste ouderbijdrage of een inkomensafhankelijke bijdrage betalen. - Niet-gebruikers. Voor deze groep zijn er geen inkomenseffecten. Zij gebruiken nog geen opvang, maar kunnen dat met deze maatregel wel gratis gaan doen. De daadwerkelijke inkomenseffecten zullen sterk afhangen van dekkingsopties.
Arbeidsmarkteffecten	De maatregel vergroot de toegankelijkheid van de kinderopvang en maakt het stelsel minder complex voor ouders (en de uitvoerders). De (financiële) risico's voor ouders vervallen grotendeels. Hierdoor vervallen ervaren drempels voor het gebruik van kinderopvang en daarmee het uitbreiden van het aantal gewerkte uren. Het algemene toegangsrecht maakt het voor ouders eenvoudiger om arbeid en zorg met elkaar te combineren. De maatregel heeft een positief effect op de arbeidsparticipatie. Bij vier dagen gratis kinderdagopvang en middagen bso leidt dit naar verwachting tot circa 0,1% extra gewerkte uren en bij vijf (mid)dagen is dit marginaal meer, maar afgerond hetzelfde.² Doordat de kinderopvang inkomensonafhankelijk is neemt de marginale druk af. Hierdoor is het voor de minstverdienende partner (vaak vrouwen) aantrekkelijk om (meer uren) te gaan werken. Gratis kinderopvang kan daarnaast een normerend effect hebben op het gebruik van kinderopvang en de perceptie van werk bij vrouwen. Met andere woorden: het wordt 'normaal' om kinderen naar de kinderopvang te brengen en te blijven werken als moeder. De prijs en complexiteit van kinderopvang wordt momenteel aangewezen als een belangrijke reden voor het verval in uren van moeders bij het eerste kind.³
Uitvoeringsaspecten	- De kinderopvangtoeslag vervalt en moet omgevormd worden in een rechtstreekse financiering van de overheidsbijdrage aan kinderopvangorganisaties. De financiering van de gratis uren kinderopvang loopt via een publieke uitvoerder. - Daarnaast is er een verschuiving van verantwoordelijkheid van ouders naar een publieke uitvoerder. Dit vergt een investering in de uitvoerende organisatie. De publieke uitvoerder is een schakel tussen overheid, kinderopvangorganisaties en gezinnen. - Ook moet er een bepaalde vorm van prijsregulering ingevoerd worden om te zorgen dat kinderopvang ook echt gratis wordt voor ouders (zie SVK). Dit betekent dat een onafhankelijke organisatie de taak op zich moet nemen om de tariefregulering uit te voeren. Het vaststellen van een juist tarief in het kader van prijsregulering komt nauw, omdat er bij een te laag tarief waarschijnlijk te weinig aanbod ontstaat en bij een te hoog tarief is sprake van ondoelmatig besteding van overheidsgeld. - De rol van gemeenten – en de financiering daarvan – bij kinderen met een risico op een achterstand zal nader uitgewerkt moeten worden. - Indien ook gekozen wordt voor vijf dagen gratis BSO, is het aan te raden het vijf-gelijke-dagen-model in het primair onderwijs in te voeren. Dit versterkt de omvang van het aanbod van buitenschoolse opvang en verbetert de aansluiting met het primaire onderwijs. - De uitvoering van de kinderopvang zelf blijft bij de private kinderopvangorganisaties. Een overgang naar een publiek aanbod zou grote consequenties hebben in de zin van het onteigenen van een grote private sector en een verlies aan aanbod en kwaliteit.
Juridische aspecten	- Het invoeren van een rechtstreekse financiering, van prijsregulering en van een brede toegankelijkheid betreffen grote wijzigingen van het huidige stelsel. - 4 dagen gratis kinderopvang vergt een goede motivering waarom het onderscheid op 4 dagen wordt gemaakt en niet 3 of 5 dagen. - Er komen staatssteunaspecten om de hoek kijken als rechtstreeks met overheidsgeld

² Doorrekening scenario's kindvoorzieningen, CPB (december 2020)

³ PM Child Penalty onderzoek CPB



	kinderopvangorganisaties betaald gaan worden. Dan ligt het er maar net aan of dit staatssteunproof geregeld kan worden. Er zal goed moeten worden geborgd dat de mededinging op de kinderopvangmarkt niet wordt verstoord. Belastingdienst <table> <tr> <th>Aspect</th><th>Gevolgen</th></tr> <tr> <td>Interactie burgers/bedrijven</td><td>Actie nodig van burgers/bedrijven; naar verwachting goed inpasbaar en uitlegbaar.</td></tr> <tr> <td>Handhaafbaarheid/fraudebestendigheid</td><td>Na uitfaseren kinderopvangtoeslag is handhaven niet meer noodzakelijk.</td></tr> <tr> <td>Type aanpassing systemen</td><td>Meervoudige structuuraanpassing. Systeem moeten nog 2-6 jaar beschikbaar blijven met de nadruk op het in stand houden en updaten van de ICT systemen en systemen voor beantwoorden burgersvragen, tijdige en passende communicatie, inclusief de bijbehorende capaciteit.</td></tr> <tr> <td>Geraakt DG</td><td>Belastingdienst Toeslagen</td></tr> <tr> <td>Geraakte ketens</td><td>Toeslagen; KI&S; Gegevens</td></tr> <tr> <td>Beslag portfolio</td><td>250 tot 1000 IV-dagen</td></tr> <tr> <td>Uitvoeringskosten</td><td>€ 0,5 mln tot € 3 mln categorie (A/B/C)</td></tr> <tr> <td>Overige opmerkingen</td><td> - Er is uitsluitend gekeken naar de uitvoeringsgevolgen voor de Belastingdienst(/Toeslagen) - Aangenomen is dat de Belastingdienst(/Toeslagen) niet de uitvoerder is van de nieuwe regeling of overgangsregeling (inkomensonafhankelijke eigen bijdrage). </td></tr> </table> Voor een definitief oordeel is een uitvoeringstoets nodig. Daarbij moet ook worden beoordeeld of een maatregel ook inpasbaar is in de totale opgaaf waar de Belastingdienst voor staat. Een belangrijk aspect wordt daarbij gevormd door de noodzakelijke aanpassingen in de geautomatiseerde systemen van de Belastingdienst inpasbaar zijn. Die moeten inpasbaar zijn in het totaal van aanpassingen dat de Belastingdienst moet verrichten (in stand houden van de systemen, vernieuwing en modernisering, andere voorstellen voor wet- en regelgeving).	Aspect	Gevolgen	Interactie burgers/bedrijven	Actie nodig van burgers/bedrijven; naar verwachting goed inpasbaar en uitlegbaar.	Handhaafbaarheid/fraudebestendigheid	Na uitfaseren kinderopvangtoeslag is handhaven niet meer noodzakelijk.	Type aanpassing systemen	Meervoudige structuuraanpassing. Systeem moeten nog 2-6 jaar beschikbaar blijven met de nadruk op het in stand houden en updaten van de ICT systemen en systemen voor beantwoorden burgersvragen, tijdige en passende communicatie, inclusief de bijbehorende capaciteit.	Geraakt DG	Belastingdienst Toeslagen	Geraakte ketens	Toeslagen; KI&S; Gegevens	Beslag portfolio	250 tot 1000 IV-dagen	Uitvoeringskosten	€ 0,5 mln tot € 3 mln categorie (A/B/C)	Overige opmerkingen	- Er is uitsluitend gekeken naar de uitvoeringsgevolgen voor de Belastingdienst(/Toeslagen) - Aangenomen is dat de Belastingdienst(/Toeslagen) niet de uitvoerder is van de nieuwe regeling of overgangsregeling (inkomensonafhankelijke eigen bijdrage).
Aspect	Gevolgen																		
Interactie burgers/bedrijven	Actie nodig van burgers/bedrijven; naar verwachting goed inpasbaar en uitlegbaar.																		
Handhaafbaarheid/fraudebestendigheid	Na uitfaseren kinderopvangtoeslag is handhaven niet meer noodzakelijk.																		
Type aanpassing systemen	Meervoudige structuuraanpassing. Systeem moeten nog 2-6 jaar beschikbaar blijven met de nadruk op het in stand houden en updaten van de ICT systemen en systemen voor beantwoorden burgersvragen, tijdige en passende communicatie, inclusief de bijbehorende capaciteit.																		
Geraakt DG	Belastingdienst Toeslagen																		
Geraakte ketens	Toeslagen; KI&S; Gegevens																		
Beslag portfolio	250 tot 1000 IV-dagen																		
Uitvoeringskosten	€ 0,5 mln tot € 3 mln categorie (A/B/C)																		
Overige opmerkingen	- Er is uitsluitend gekeken naar de uitvoeringsgevolgen voor de Belastingdienst(/Toeslagen) - Aangenomen is dat de Belastingdienst(/Toeslagen) niet de uitvoerder is van de nieuwe regeling of overgangsregeling (inkomensonafhankelijke eigen bijdrage).																		
Beschouwing	- Een breed toegangsrecht kan bijdragen aan de ontwikkeling van kinderen: uit onderzoek blijkt dat 2 tot 3 dagen opvang van <i>goede kwaliteit</i> kan een positief effect hebben op kinderen. - Doordat het gebruik van kinderopvang normaler wordt, kan dit bijdragen aan het bereik van kinderen, de arbeidsparticipatie van ouders en verbetering van de economische zelfstandigheid van vrouwen. - Voor ouders is het een grote vereenvoudiging van het systeem. In het eindscenario met gratis kinderopvang zijn er geen terugvorderingen meer.																		
Opmerkingen	Departementale inbedding directie kinderopvang. Indien kinderopvang gratis wordt, maar niet van functie verandert door kinderopvang een meer educatieve functie en/of verder te integreren met het onderwijs, is er geen inhoudelijke reden om de directie kinderopvang onder OCW te scharen. Daarnaast kan, zolang het gebruik van kinderopvang conjunctuurgevoelig is, meespelen dat conjuncturele bijstelling van de uitgaven lastiger op te vangen lijkt binnen de begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Binnen de begroting van SZW zijn tegenvallers en meevallers op de KOT makkelijker op te vangen, omdat op andere regelingen tegengestelde conjuncturele bijstellingen op kunnen treden. Daarnaast heeft SZW de expertise en governancestructuur die nodig is richting de uitvoerders rondom financiële regelingen, wat verschuiving van de kinderopvang naar een ander departement op korte termijn niet logisch maakt.																		