Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der
Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

2500 EA

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
T 070 333 44 44

Onze referentie
2026-0000424068

Bijlage(n)
3

Datum 27 november 2026
Betreft Kabinetsreactie periodieke rapportage kinderopvang

Kinderopvang levert een essentiële bijdrage aan de maatschappij. Het stelt ouders in staat om deel te nemen aan de arbeidsmarkt en helpt jonge kinderen een goede start te maken in het leven. Het kinderopvangbeleid in Nederland kent twee nevengeschikte doelen. Eén doel is om ouders te ondersteunen in het combineren van werk en zorg voor hun kinderen. Een ander doel is het bevorderen van de ontwikkeling van kinderen.

In 2023 heeft uw Kamer een periodieke rapportage ontvangen van het kinderopvangbeleid tussen 2015 en 2022, waarbij de focus lag op het doel van het bevorderen van de ontwikkeling van kinderen. In de bijlage bij deze brief vindt u de volgende periodieke rapportage kinderopvang. Deze rapportage bestrijkt de periode 2015-2024 en richt zich op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het eerstgenoemde doel van kinderopvangbeleid, namelijk het bevorderen van arbeidsparticipatie.

Het onderzoek is een syntheseonderzoek en maakt gebruik van bestaande onderzoeken, evaluaties en data. Daartoe zijn ook alle beleidswijzigingen in de kinderopvang tussen 2015 en 2024 die gericht waren op het bevorderen van arbeidsparticipatie bekeken. Daarnaast bevat het onderzoek een
counterfactual studie van Sira Consulting. Deze studie kijkt naar de arbeidsparticipatie van ouders in het fictieve scenario waarbij de kinderopvangtoeslag geheel zou wegvallen.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) voert regelmatig periodieke rapportages uit, om te evalueren wat het gevoerde beleid heeft opgeleverd en om lessen te trekken voor de toekomst. Periodieke rapportages zijn onderdeel van de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) van SZW. Over de opzet van voorliggende rapportage is uw Kamer in 2024 geïnformeerd.[1] Zoals destijds toegezegd deel ik de rapportage met uw Kamer voordat het wetsvoorstel financiering kinderopvang wordt geagendeerd, zodat u

[1] Kamerstukken II 2024/2025, 31 322, nr. 543; en Kamerstukken II 2024/25, 31 322, nr. 546.

de resultaten van de periodieke rapportage kunt betrekken bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel.
De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022 schrijft voor dat periodieke rapportages beoordeeld dienen te worden door een onafhankelijk deskundige. Voorliggende rapportage is beoordeeld door twee onafhankelijke deskundigen:
Bas van der Klaauw, hoogleraar beleidsevaluatie aan de Vrije Universiteit en Sjoerd Keulen, bijzonder hoogleraar publieke audit, beleidsevaluatie en verantwoording aan de Universiteit Leiden. Bas van der Klaauw geeft in zijn oordeel aan dat het onderzoek zorgvuldig is uitgevoerd en informatief is. Sjoerd Keulen geeft aan dat SZW de voorgeschreven onderdelen van de evaluatie goed gevolgd heeft en de validiteit zo groot mogelijk heeft gemaakt in de rapportage. U vindt het expertoordeel van zowel Bas van der Klaauw als Sjoerd Keulen in de bijlagen bij deze brief.

Het volgende hoofdstuk van deze brief vat de uitkomsten van de periodieke rapportage samen. In het laatste hoofdstuk reageert het kabinet op de aanbevelingen en beleidsopties uit het onderzoek.

1. Samenvatting uitkomsten periodieke rapportage

De rapportage heeft twee hoofdvragen onderzocht. Ten eerste is gekeken naar hoe doeltreffend en doelmatig het kinderopvangbeleid in de periode 2015-2024 is geweest in het bevorderen van arbeidsparticipatie. Ten tweede is gekeken naar hoe het kinderopvangbeleid voor het bevorderen van arbeidsparticipatie doeltreffender en doelmatiger zou kunnen worden vormgegeven. Bij doeltreffendheid wordt gekeken naar de mate waarin het beleid effectief heeft bijgedragen aan een hogere arbeidsparticipatie. De rapportage concludeert hierover dat intensiveringen in de kinderopvangtoeslag de betaalbaarheid vergroten. De omvang van het effect daarvan op arbeidsparticipatie is onzeker[2], al heeft betaalbare kinderopvang vermoedelijk een positief effect op de arbeidsparticipatie van moeders. Bij doelmatigheid wordt gekeken of dezelfde effecten ook met minder middelen bereikt hadden kunnen worden, of een groter effect met dezelfde middelen. Specifiek heeft de rapportage gekeken naar de ontwikkelingen in toegankelijkheid van kinderopvang en het effect op arbeidsparticipatie van ouders. Hierop concludeert de rapportage dat de effecten op arbeidsparticipatie in verhouding tot de kosten vermoedelijk beperkt zijn geweest. Gerichte intensiveringen zijn doelmatiger, maar leiden ook tot meer complexiteit en onzekerheid.

Als onderdeel van de periodieke rapportage zijn twintig beleidswijzigingen geanalyseerd die potentieel effect hadden op de arbeidsparticipatie. Een van die beleidswijzigingen betreft het arbeidsmarktprogramma dat SZW samen met de kinderopvangsector uitvoert om het personeelstekort tegen te gaan. Uw Kamer is voor de zomer

[2] Bij de relatie tussen betaalbare kinderopvang en arbeidsparticipatie spelen veel factoren een rol. Zoals substitutie-effecten (ouders ruilen formele kinderopvang in voor informele opvang), het bestaande niveau van arbeidsparticipatie en aantal uren werk, culturele normen en ook verlof. Daardoor is het lastig een effect in te schatten van een marginale verandering in de kinderopvangtoeslag.

geïnformeerd over een evaluatie van dit beleid.[3] Lopende maatregelen in het arbeidsmarktprogramma worden geëvalueerd door middel van een ex durante evaluatie, waarover uw Kamer in 2027 geïnformeerd zal worden.

Doeltreffendheid en doelmatigheid kinderopvang

De overheidsuitgaven aan kinderopvang zijn tussen 2015 en 2024 fors toegenomen, van ruim € 2 miljard in 2015 naar bijna € 5 miljard in 2024. Deze uitgaven betroffen met name de kinderopvangtoeslag. De stijging kan deels worden verklaard als gevolg van het gestegen loon- en prijsniveau en deels door toename in gebruik. Daarnaast hebben er ook vijf intensiveringen in de kinderopvangtoeslag plaatsgevonden, die gezamenlijk optellen tot structureel
€ 1,3 miljard. Deze intensiveringen hebben ertoe geleid dat de kosten voor ouders afnamen. Voor een voorbeeldhuishouden met een dubbelmodaal inkomen, met twee kinderen die twee dagen per week naar de dagopvang gaan, nam de eigen bijdrage als percentage van de totale kosten af van 32,8% naar 23,4%. Gecorrigeerd voor prijsstijgingen is dat een daling van ongeveer € 1.180 per jaar of € 100 per maand. Wel geeft de rapportage aan dat ouders kinderopvang nog steeds als duur ervaren.

Naast betaalbaarheid, of financiële toegankelijkheid, onderscheidt de rapportage vier andere vormen van toegankelijkheid in de kinderopvang. Ten eerste wettelijke toegankelijkheid: de voorwaarden waaronder ouders recht hebben op kinderopvangtoeslag. De wettelijke toegankelijkheid is sinds 2015 verruimd. Zo kregen bijvoorbeeld werkende ouders waarvan de partner een Wlz-indicatie heeft recht op kinderopvangtoeslag en werd de koppeling gewerkte uren afgeschaft, waardoor het aantal gewerkte uren niet langer van invloed is op het recht op kinderopvangtoeslag. Ten tweede reële toegankelijkheid of het aantal beschikbare plekken. Hoewel het aanbod van kinderopvang flink is toegenomen, nam het aantal kinderen dat naar de opvang gaat ook flink toe. Mede daardoor namen de personeelstekorten toe en zijn er wachtlijsten. Ten derde de administratieve toegankelijkheid; hoe makkelijk is het om kinderopvangtoeslag te regelen en daar gebruik van te maken. De kinderopvangtoeslagaffaire heeft pijnlijk duidelijk gemaakt hoeveel de kinderopvangtoeslag kan vragen van het doenvermogen van ouders. Afgelopen jaren heeft SZW samen met Dienst Toeslagen stappen gezet om de administratieve toegankelijkheid te verbeteren, bijvoorbeeld met het Verbetertraject Kinderopvangtoeslag. Toch blijft de kinderopvangtoeslag in de perceptie van ouders een ingewikkelde en complexe regeling om te gebruiken. Ook heeft de kinderopvangtoeslagaffaire gevolgen voor het vertrouwen in de overheid, wat de administratieve toegankelijkheid van kinderopvang negatief beïnvloedt. Tot slot is ook de subjectieve toegankelijkheid van ouders van belang, oftewel hoe ouders de toegankelijkheid van kinderopvang ervaren. Dit is een optelsom van betaalbaarheid, wettelijke toegankelijkheid, reële toegankelijkheid en administratieve toegankelijkheid.

Het aantal kinderen met kinderopvangtoeslag dat naar de kinderopvang gaat is tussen 2015 en 2024 met 44% toegenomen, van 631.000 naar 908.000. Onder kinderen van 0 tot

[3] Kamerstukken II, 2025/26, 31 322, nr. 585.

3 jaar met recht op kinderopvangtoeslag steeg de deelname van 66% in 2015 naar 84% in 2023. Bij kinderen van 4 tot 11 jaar steeg dit percentage van 36% naar 49%. Dit zou een gevolg kunnen zijn van de ontwikkelingen in toegankelijkheid die hierboven beschreven zijn, maar daar doet de periodieke rapportage geen sluitende uitspraken over. De arbeidsparticipatie van zowel vaders als moeders met kinderen van 0 tot 11 jaar is in dezelfde periode toegenomen. Alleenstaande ouders werken gemiddeld aanzienlijk minder vaak dan ouders die onderdeel zijn van een ouderpaar, maar het verschil is tussen 2015 en 2024 wel afgenomen.

Kinderopvang en arbeidsparticipatie

Een van de doelen van het kinderopvangbeleid is het bevorderen van de arbeidsparticipatie van ouders. De periodieke rapportage geeft aan dat de arbeidsparticipatie van vaders en moeders is toegenomen tussen 2015 en 2024, maar uit literatuur blijkt dat er maar een beperkt positief effect is op de arbeidsparticipatie als gevolg van goedkopere kinderopvang. De reden hiervoor is dat veel andere effecten ook een rol kunnen spelen. Zo zijn in dezelfde periode de verlofmogelijkheden voor ouders toegenomen met bijvoorbeeld de uitbreiding van het geboorteverlof en het betaald ouderschapsverlof. De wisselwerking tussen verlof en kinderopvang wordt op dit moment verder onderzocht. De uitkomsten van dit onderzoek worden begin volgend jaar naar de Tweede Kamer gestuurd.

Onderdeel van de periodieke rapportage was een extern onderzoek door Sira Consulting naar de mate waarin kinderopvangbeleid heeft bijgedragen aan arbeidsparticipatie. Sira Consulting heeft hiervoor een counterfactual studie opgezet; hoe zou de arbeidsparticipatie van ouders er hebben uitgezien als er geen kinderopvangtoeslag was? Uitkomst van de studie is dat veel ouders minder of niet zouden werken als er geen kinderopvangtoeslag zou zijn. Dit effect is sterker voor huishoudens met een lager inkomen. Voor alle inkomens geldt dat moeders minder zouden werken als de kinderopvangtoeslag vervalt. De reden hiervoor is dat afwegingen rond de verdeling van werk en zorg niet genderneutraal zijn. Traditionele normen en rolpatronen zorgen dat een groter deel van de zorgtaken bij vrouwen terechtkomt. In combinatie met het feit dat vrouwen gemiddeld minder verdienen dan mannen, betekent dit dat het wegvallen van de kinderopvangtoeslag voor vrouwen vaak grotere negatieve gevolgen heeft. Maar de afweging tussen werken en niet-werken is voor ouders echter breder dan financiële overwegingen alleen. Ouders maken een afweging tussen existentiële wensen (werk als vorm van zelfontplooiing), financiën, de invloed van maatschappelijke normen en institutionele structuren. Daarentegen kan wel geconcludeerd worden dat het wegvallen van de kinderopvangtoeslag kan bijdragen aan het versterken van ongelijkheid op het gebied van gender, emancipatie en inkomens.

Alternatieven

Op doelmatigheid concludeert de rapportage dat gerichtere intensiveringen doelmatiger zijn, maar ook leiden tot complexiteit en onzekerheid. Zo kunnen intensiveringen gericht op moeders, lagere inkomensgroepen of alleenstaanden in theorie doelmatiger zijn, maar dat vergt wel een stelselwijziging, wat de complexiteit in voorwaarden in het stelsel verhoogt. Een complexer stelsel kan ertoe leiden dat ouders minder goed in staat zijn

om op de juiste manier te handelen. Daarbij verwijst de periodieke rapportage naar het rapport 'Ongekend Onrecht', dat duidelijk de noodzaak van vereenvoudiging van het toeslagenstelsel laat zien.[4] De periodieke rapportage geeft daarom aan dat er bij deze intensiveringen spanning bestaat tussen begrijpelijkheid en eenvoud enerzijds en gerichtheid anderzijds.

Ook blijkt uit de rapportage dat ouders over de periode 2018-2024 blijven aangeven dat zij de kosten voor kinderopvang hoog vinden, ondanks dat kinderopvang beter betaalbaar is geworden.
Mogelijk kan een groter effect worden bereikt door intensiveringen beter onder de aandacht te brengen (bijvoorbeeld met een voorlichtingscampagne) en informatievoorziening over de kwaliteit van de kinderopvang te verbeteren. Ook wordt opgemerkt dat culturele normen rondom arbeid en zorg het effect beïnvloeden.

De rapportage doet verschillende aanbevelingen om het beleid te verbeteren. Daarnaast worden ook diverse besparings- en investeringsopties onderzocht. Het kabinet reageert hier in het volgende hoofdstuk op.

2. Reactie van het kabinet

Ik heb met interesse kennisgenomen van de periodieke rapportage kinderopvangbeleid. Goede en betaalbare kinderopvang kan een belangrijke bijdrage leveren aan de arbeidsparticipatie van ouders, doordat het ouders in staat stelt betaald werk te combineren met de zorg voor hun kinderen. De rapportage concludeert daarbij dat de intensiveringen in de kinderopvangtoeslag de betaalbaarheid van kinderopvang tussen 2015 en 2024 hebben vergroot.

Naast het verhogen van arbeidsparticipatie is ook het bevorderen van de ontwikkeling van kinderen een beleidsdoel van kinderopvang. Uit de vorige periodieke rapportage kinderopvang uit 2023 blijkt dat de kinderopvang een belangrijke bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van kinderen, als de kwaliteit goed is. In Nederland spannen kinderopvangorganisaties en pedagogisch professionals, waaronder gastouders, zich dagelijks in om kinderopvang van hoge kwaliteit te leveren. Daarnaast hanteert de overheid kwaliteitseisen, waar de GGD in opdracht van de gemeente toezicht op houdt. De kwaliteit van de kinderopvang in Nederland is hierdoor hoog, ook in internationaal perspectief.

Zoals de periodieke rapportage terecht opmerkt, bestaat er een verbinding tussen de doelen om arbeidsparticipatie te bevorderen en de ontwikkeling van kinderen te stimuleren. Ten eerste zorgt kwalitatief goede kinderopvang ervoor dat ouders hun kinderen met een gerust hart naar de opvang kunnen brengen en zo de zorg voor hun kinderen kunnen combineren met werk. Ten tweede kan de ondersteuning die kinderopvang levert in de ontwikkeling van kinderen de arbeidsparticipatie van de

[4] Kamerstukken II, 2020/2021, 35 510, nr. 2.

toekomst stimuleren, door eraan bij te dragen dat jonge kinderen een goede start kunnen maken in het onderwijs en de maatschappij.

De periodieke rapportage laat zien dat naast een goede kwaliteit ook administratieve toegankelijkheid bijdraagt aan de arbeidsparticipatie van ouders. De percepties die ouders hebben van de complexiteit van de kinderopvangtoeslag zijn van invloed op het gebruik van kinderopvang, en daarmee ook op de arbeidsparticipatie van ouders. Door het gebrek aan vertrouwen en inzichtelijkheid in het huidige systeem met inkomensafhankelijke toeslagen, is het effect van 'meer werken' voor ouders niet inzichtelijk, waardoor het lastig is om alleen op basis van hogere vergoedingen iets te zeggen over de effecten op arbeidsparticipatie. Daarnaast kan de hoge inkomensonafhankelijke vergoeding mogelijk zorgen voor een normverschuiving in de opvattingen van ouders over het combineren van werk en zorg voor (jonge) kinderen, wat kan bijdragen aan de normalisering van het afnemen van kinderopvang.

Tussen 2015 en 2024 is de betaalbaarheid van kinderopvang toegenomen. Het aantal kinderen dat naar de opvang gaat is met 44% toegenomen. Dit zie ik als een mooi signaal dat het beleid heeft bijgedragen aan een meer toegankelijke kinderopvang. De periodieke rapportage geeft aan dat meer gerichte intensiveringen voor specifieke doelgroepen doelmatiger waren geweest, maar ook hadden geleid tot meer complexiteit en onzekerheid voor ouders. Juist de complexiteit en onzekerheid weerhoudt ouders er soms van om gebruik te maken van kinderopvangtoeslag, wat de arbeidsparticipatie kan belemmeren.

De periodieke rapportage onderschrijft daarmee de noodzaak om de kinderopvangtoeslag af te schaffen en te vervangen door een nieuw financieringsstelsel dat inzichtelijker is voor ouders, eenvoud en zekerheid biedt, kinderopvang betaalbaarder maakt, maar waarin tegelijkertijd de hoge kwaliteit die kinderopvang nu biedt kan worden vastgehouden. Ondanks dat in een nieuw stelsel de toenemende vraag kan leiden tot een tekort aan plekken en daarmee druk kan zetten op het personeel, is de inzet van het kabinet om de kwaliteit hoog te houden. De periodieke rapportage biedt goede handvatten om zowel het huidige als het nieuwe financieringsstelsel verder te verbeteren. In het vervolg van deze brief reageer ik op de aanbevelingen, besparingsopties en intensiveringsopties die in de periodieke rapportage worden aangedragen.

<u>Reactie op aanbevelingen</u>
De periodieke rapportage beveelt aan om beleidswijzigingen die tussen 2015 en 2024 hebben plaatsgevonden in de kinderopvang te evalueren op doelmatigheid en doeltreffendheid, voor zover dat nog niet eerder is gebeurd. Daarnaast beveelt het aan om, indien mogelijk, alsnog het effect van de vijf intensiveringen in de kinderopvangtoeslag in 2015-2024 op de arbeidsparticipatie te onderzoeken omdat deze nog niet eerder zijn geëvalueerd. Het kabinet onderschrijft dat het van belang is om het beleid regelmatig te evalueren, zoals in deze periodieke rapportage is gedaan. Zo blijft de overheid haar instrumenten doelmatig en doeltreffend inzetten om de beleidsdoelen

te bereiken. Het onderzoeken van de effecten van specifieke intensiveringen is echter complex en zoals de rapportage zelf opmerkt, is het soms zelfs onmogelijk om het geïsoleerde effect van één intensivering te onderzoeken. Met oog op de toekomst kiest het kabinet ervoor om de ontwikkelingen in de kinderopvang doorlopend te blijven monitoren, bijvoorbeeld via de kwartaalrapportages kinderopvang en het Dashboard Kinderopvang van het CBS.[5] Daarnaast is het kabinet voornemens om toekomstige beleidswijzigingen in de kinderopvang te evalueren. Specifiek voor de herziening van het financieringsstelsel van de kinderopvang zal het kabinet een monitor opzetten om de effecten van het nieuwe financieringsstelsel nauwlettend te kunnen volgen.

De periodieke rapportage beveelt aan betere kwantitatieve beleidsinformatie beschikbaar te stellen. Daarbij noemt de periodieke rapportage expliciet een uitsplitsing van het gebruik van kinderopvang naar inkomensgroep afgezet tegen de totale ontwikkeling van die inkomensgroep en een vernieuwde inschatting van de prijselasticiteit, oftewel van het effect van een prijsverandering op het gebruik van kinderopvang. Het kabinet geeft graag gehoor aan deze aanbeveling.
Op dit moment is er al veel kwantitatieve beleidsinformatie over kinderopvang publiekelijk beschikbaar, bijvoorbeeld de eerdergenoemde kwartaalrapportages en sinds 2023 ook het Dashboard kinderopvang, de wachttijdenmonitor kinderopvang[6] en de prognoses van het arbeidsmarkttekort van ABF[7], en in de toekomst ook de monitor van de effecten van het nieuwe financieringsstelsel. Om de beschikbare kwantitatieve beleidsinformatie nog verder uit te breiden, is het CBS gevraagd om de ontwikkeling van het gebruik per inkomensgroep vanaf eind 2026 op te nemen in het Dashboard kinderopvang. Daarnaast gaat SZW met het CPB in gesprek over een meer actuele inschatting van de prijselasticiteit in de kinderopvang.

De periodieke rapportage maakt duidelijk dat in eerdere beleidsevaluaties wel gekeken is naar doeltreffendheid en doelmatigheid, maar dan met name op het niveau van de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit, en meestal niet naar de gevolgen voor de arbeidsparticipatie. Omdat arbeidsparticipatie wel een doel van kinderopvangbeleid is, bevelen de onderzoekers aan om hier in komende beleidsevaluaties aandacht aan te besteden. Bij nieuwe beleidsvoorstellen moet duidelijk zijn of arbeidsparticipatie wordt gestimuleerd via toetreding of via het voorkomen van uittreding. Daarnaast moet er ook expliciet aandacht zijn voor de arbeidsmarktparticipatie van moeders. De zorg voor kinderen komt nog steeds vooral terecht bij de moeder, waardoor er minder ruimte is voor werk. Ondersteunende maatregelen in deze zorg, zoals kinderopvang maar ook verlof, kunnen ervoor zorgen dat de verdeling van zorgtaken gelijkwaardiger wordt verdeeld tussen partners. Dit kan de arbeidsparticipatie van vrouwen vergroten. Dit draagt ook bij aan vrouwenemancipatie, het bestrijden van de loonkloof. Het kabinet onderstreept dit en zal in de monitoring van de effecten van het nieuwe financieringsstelsel expliciet aandacht besteden aan de arbeidsparticipatie, en dan in het

[5] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/2023/10/25/kwartaalrapportages-kinderopvang-vanaf-2020 en https://dashboards.cbs.nl/v6/SZW_Kinderopvang/

[6] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1249595.pdf

[7] Stories Dashboard - Kinderopvang (KO) - Nederland

bijzonder die van moeders. In de Strategische Evaluatieagenda wordt kinderopvang voor toekomstige periodieke rapportages bovendien gecombineerd met onder meer verlofregelingen en kindregelingen, binnen het thema arbeid, zorg en ontwikkeling van het kind.

De periodieke rapportage benoemt dat het loslaten van de arbeidseis een positief effect kan hebben op zowel de ontwikkeling van kinderen als de arbeidsparticipatie van ouders, en een bron van complexiteit in de uitvoering zou wegnemen. De periodieke rapportage doet daarom het advies om onderzoek te doen naar de doeltreffendheid van de arbeidseis en de effecten die ex ante worden verwacht van het behoud van de arbeidseis te onderbouwen. In de monitor van de effecten van het nieuwe financieringsstelsel zal worden gekeken naar de samenhang tussen het nieuwe financieringsstelsel en arbeidsparticipatie van ouders. Daarbij wil ik alvast aangeven dat het loslaten van de arbeidseis gevolgen zou hebben voor de stelselherziening in de kinderopvang waar we nu aan werken. Het loslaten van de arbeidseis kost ca. € 0,5 miljard, waarvoor de middelen nu ontbreken, en het zou leiden tot een stijgende vraag. Met de tekorten die we nu verwachten, zou dat extra druk zetten op het aantal beschikbare plekken.

Daarbij is relevant dat de arbeidseis naast de mogelijke effecten op arbeidsparticipatie een allocatieve en normatieve functie kent. Beide zijn relevant voor de politieke weging om de arbeidseis al dan niet te hanteren. Allereerst zorgt de arbeidseis ervoor dat plekken op de opvang primair beschikbaar zijn voor kinderen van ouders die werken. Daarmee vervult de arbeidseis een allocatiefunctie bij schaarste. Daarnaast zorgt de arbeidseis ervoor dat de overheid niet betaalt voor de opvang van kinderen voor ouders die daar bij afwezigheid van betaald werk in beginsel tijd voor hebben. Dat is een normatieve opvatting over de vraag waar de overheid aan moet bijdragen. De allocatieve en normatieve functies van de arbeidseis staan los van de participatie-effecten en kunnen een motivatie zijn voor het behoud ervan. Deze functies staan op gespannen voet met de rol van kinderopvang in de ontwikkeling van kinderen. Door de arbeidseis is kinderopvang immers niet voor alle kinderen even toegankelijk. Hierdoor kunnen niet alle kinderen profiteren van de positieve effecten op hun ontwikkeling.

<u>Reactie op besparings- en intensiveringsopties</u>
Zoals de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022 voorschrijft, brengt de periodieke rapportage een aantal besparingsopties in beeld waarmee 20% van het budget van kinderopvang bespaard zou kunnen worden. De eerste optie verlaagt de inkomensonafhankelijke vergoeding naar 83,3% voor ouderparen, maar houdt de vergoeding voor alleenstaande ouders op 96%. Een nadeel van deze optie is dat kinderopvang voor veel ouders onbetaalbaar wordt. Lage inkomens zullen deze gevolgen het meeste merken, omdat de kosten voor kinderopvang een groot deel van het inkomen bedragen en doordat zij voor de stappen naar het nieuwe stelsel al 96% vergoeding kregen. Ten opzichte van het regeerakkoord gaan alle ouders er fors op achteruit. Het kabinet acht deze besparingsvariant gegeven de grote inkomenseffecten

niet wenselijk. Daarnaast zorgt een onderscheid tussen ouderparen en alleenstaande ouders voor extra complexiteit in het financieringsstelsel. Zo zouden ouders gedurende het jaar recht kunnen krijgen op een hogere of lagere vergoeding voor kinderopvang als ze uit elkaar gaan of gaan samenwonen, wat tot terugvorderingen en nabetalingen zou kunnen leiden. Dat staat op gespannen voet met de doelen van eenvoud en zekerheid.

Een tweede variant is om de vergoeding wederom inkomensafhankelijk te maken. Zoals de rapportage opmerkt wordt daarmee feitelijk vastgehouden aan het toeslagenstelsel. Een stelsel met directe financiering en inkomensafhankelijkheid gaat niet samen, aangezien terugvorderingen op inkomen niet kunnen worden voorkomen. Door het benodigde vangnet blijft er altijd een complex stelsel met terugvorderingen bestaan. Dit vergt veel van het doenvermogen van ouders. Inkomensonafhankelijkheid is voorwaardelijk voor een eenvoudig en zeker stelsel. Een eigen bijdrage naar draagkracht leidt onvermijdelijk tot terugvorderingen. In de afruil tussen gerichtheid en zekerheid maakt het kabinet een fundamentele keuze voor eenvoud en zekerheid.

Een mogelijke intensiveringsoptie is het loslaten van de arbeidseis. Dat is mogelijk binnen het nieuwe financieringsstelsel, en zou de eenvoud en zekerheid verbeteren. De belangrijkste bezwaren om de arbeidseis los te laten zijn de kosten (ca. € 0,5 miljard. structureel) en de gevolgen voor de toenemende vraag.
Met het nieuwe stelsel kan de vraag fors toenemen en daarom zijn er zorgen over mogelijke prijsstijgingen, tekorten en/of verdringingseffecten. Die risico’s nemen toe door het loslaten van de arbeidseis.

Een andere mogelijke intensiveringsoptie is om het geboorte- en ouderschapsverlof te verlengen en de babyopvang (deels) af te schaffen. De opvang van baby’s vergt namelijk de meeste capaciteit (kleinste groepen) en de verlofmogelijkheden verlengen zou daarmee capaciteit kunnen vrijspelen voor de opvang van oudere kinderen. Zoals eerder aangegeven wordt er op dit moment onderzoek gedaan naar de wisselwerking tussen babyopvang en verlof. Het onderzoeksrapport wordt in het eerste kwartaal van volgend jaar met de Kamer gedeeld. Daarbij moet worden opgemerkt dat het verlengen van verlof gepaard gaat met hoge kosten, waarvoor geen middelen beschikbaar zijn en dat het mogelijke gevolgen heeft voor de arbeidsmarkt omdat werkenden dan een langere tijd niet werkzaam zijn. Wel wordt er gewerkt aan de vereenvoudiging van het verlofstelsel via de nieuwe Verlofwet waardoor het makkelijker wordt voor ouders om verlof op te nemen. Deze zal eind dit jaar worden aangeboden aan de Raad van State voor advisering en vervolgens begin volgend jaar aan de Kamer.

Een laatste intensiveringsoptie uit de periodieke rapportage is een inkomensonafhankelijke vergoeding van 100% voor alleenstaande ouders in het nieuwe financieringsstelsel. Ouderparen ontvangen een inkomensonafhankelijke vergoeding van 96%. De gedachte achter deze optie is dat voor alleenstaanden – meer dan voor paren - de vergoeding kinderopvang een belangrijke randvoorwaarde om betaald werk en zorg voor kinderen te combineren. Beleid gericht op alleenstaanden is volgens de periodieke rapportage mogelijk een doelmatige manier om de arbeidsparticipatie te

verhogen. Het rapport geeft als kanttekening aan dat aanvullend onderzoek wenselijk zou zijn om de implicaties en de uitvoerbaarheid van deze optie in kaart te brengen. Een belangrijk nadeel is dat deze optie complexiteit toevoegt. Daarnaast heeft het kabinet ook geen budgettaire ruimte voor deze intensivering.

Tot slot voert de periodieke rapportage ook nog een budgettair neutrale optie aan, namelijk voor een betere informatievoorziening over de kosten en baten van kinderopvang. Zo kan de perceptie van ouders over de kosten van kinderopvang veranderen als de voordelen van kinderopvang voor de ontwikkeling van het kind inzichtelijk worden. Het kabinet is van mening dat goede informatievoorziening ouders kan helpen om een geïnformeerde keuze te maken. Het kabinet zal bezien of en op welke wijze ouders beter van informatie kunnen worden voorzien.

Afsluiting

De periodieke rapportage laat het belang zien van goede en betaalbare kinderopvang met een begrijpelijk financieringsstelsel voor de arbeidsparticipatie van ouders, met name van moeders. De uitkomsten van de periodieke rapportage steunen mij in mijn overtuiging dat er een einde moet komen aan de (inkomensafhankelijke) kinderopvangtoeslag, die voor ouders niet inzichtelijk is en onzekerheid kent door terugvorderingen. Door kinderopvang beter betaalbaar te maken kunnen ouders worden gestimuleerd om (meer) te gaan werken. Het kabinet blijft daarom vol inzetten op een nieuw financieringsstelsel in de kinderopvang per 1 januari 2029, dat ouders eenvoud en zekerheid biedt en kinderopvang veel beter betaalbaar maakt voor werkende ouders.

Mede namens de Staatssecretaris van Financiën,

De Minister van Werk en Participatie,

A.A. Aartsen