

Bijlage 1 – uitwerking bij aanpassingen voor het concept-stelselontwerp

In deze bijlage wordt nadere uitwerking gegeven aan de aanpassingen voor het concept-stelselontwerp die beschreven zijn in paragraaf 3.1 van de Kamerbrief. Achtereenvolgens komen 1) de arbeidseis, 2) inkomensafhankelijkheid en 3) de gefaseerde ingroei aan bod.

1. Arbeidseis

Arbeidseis in het huidige stelsel

Het huidige stelsel van kinderopvangtoeslag (KOT) kent een arbeidseis om te borgen dat de KOT wordt ingezet om (meer) betaald werk mogelijk te maken. Om in aanmerking te komen voor KOT moeten ouders en hun toeslagpartners – op enkele uitzonderingen na – werken of gekenmerkt zijn als een doelgroeper die op weg is naar betaalde arbeid door te studeren of door een traject te volgen om werk te vinden of bezig te zijn met een inburgeringstraject.

Of ouders voldoen aan de arbeidseis kan door Dienst Toeslagen alleen jaarlijks achteraf gecontroleerd worden, omdat op voorhand niet met zekerheid vast te stellen is of ouders (gaan) voldoen. Bovendien zijn niet voor alle werkende burgers goede contra-gegevens beschikbaar of een burger in een bepaalde periode heeft gewerkt, zoals bij ondernemers en zzp'ers, waardoor deze informatie bij de ouders opgevraagd dient te worden. In beide gevallen kunnen ouders langere tijd geen zekerheid hebben of zij recht hadden op KOT.

Het risico bestaat dat ouders menen te voldoen aan de arbeidseis of doelgroepstatus, maar dat in werkelijkheid niet doen. Dat betekent dat de ontvangen KOT volledig moet worden teruggevorderd. Dit zijn vaak grote bedragen. Ouders die bijvoorbeeld menen een traject naar werk te volgen, maar waarvan het traject, de cursus of studie niet als zodanig wordt erkend, kunnen tegen hoge terugvorderingen aanlopen. Om zulke terugvorderingen te voorkomen zet Dienst Toeslagen gedurende het jaar in op preventie middels vroegsignalering, waarmee een deel van de potentiële terugvorderingen voorkomen kan worden. Daarnaast leveren de definities en voorwaarden rond de arbeidseis in bepaalde situaties problemen op. Zo zijn er burgers met een langdurige zorgbehoefte die niet voor de kinderen kunnen zorgen, maar die niet beschikken over een Wet langdurige zorg-indicatie en daarom geen recht hebben op KOT. Ook schuurt de arbeidseis met de (secundaire) doelstelling van de kinderopvangtoeslag ter ontwikkeling van het kind. Kinderen van ouders die niet werken hebben beperkter toegang tot kinderopvang, terwijl kinderen uit minimagezinnen relatief gezien qua ontwikkeling het meest gebaat zouden zijn bij kinderopvang. Via gemeenten kunnen ouders in bepaalde gevallen alsnog een (gedeeltelijke) vergoeding voor kinderopvang ontvangen.

Tot 1 januari 2023 was de hoogte van de KOT mede afhankelijk van het aantal gewerkte uren van de ouder of toeslagpartner die het minst werkte. Deze Koppeling Gewerkte Uren is met ingang van dit jaar vervallen omdat het een ingewikkelde voorwaarde was die het voornamelijk voor ouders met flexibele arbeidsuren onduidelijk maakte hoe veel KOT zij zouden ontvangen. Bovendien was het voor zzp'ers en ondernemers in veel gevallen moeilijk om het aantal gewerkte uren aan te tonen. Bijkomend gevolg hiervan is dat ouders in de praktijk al snel voldoen aan de arbeidseis. Zo geeft één uur werken per maand bijvoorbeeld recht op evenveel uren KOT als voltijd werken. Dit opent de weg voor ouders om kinderopvang in te zetten voor andere doeleinden dan het verrichten van arbeid mogelijk maken.

Arbeidseis in het concept-ontwerp

Een van de doelen van de stelselherziening is het voor ouders gemakkelijker maken om zorg voor kinderen met arbeid te combineren. In het kabinet is afgesproken dat het nieuwe stelsel met een hoge vergoeding voor de kinderopvang bedoeld is voor werkende ouders, zoals ook de huidige kinderopvangtoeslag bedoeld is voor werkende ouders. Deze arbeidseis was een belangrijk onderdeel van het stelselontwerp dat in april met uw Kamer is gedeeld: om recht te hebben op de Voorziening Kinderopvang (VKO) moeten ouders in principe de afgelopen drie maanden betaalde arbeid hebben verricht. Ook ouders die zich met een re-integratietraject, opleiding of inburgeringstraject voorbereiden op betaalde arbeid of op korte termijn starten met werk hebben recht op de VKO. Tenslotte kunnen ouders die uitgesloten zijn van betaalde arbeid, bijvoorbeeld

door langdurige zorg of detentie, een beroep doen op VKO. Bij aanvraag van de VKO wordt getoetst of de ouder aan de arbeidseis voldoet en deze toets wordt elke drie maanden herhaald. Het recht op de VKO vervalt als een ouder niet meer voldoet aan de arbeidseis, maar hierbij wordt net zoals bij het huidige KOT-stelsel een uitlooperperiode van drie maanden gehanteerd.

De arbeidseis is ook een belangrijk onderwerp in de impactanalyses van verschillende organisaties, waaronder die van de uitvoerders. Zij merken op dat van een groot deel van de ouders niet automatisch vastgesteld kan worden of zij voldoen aan de arbeidseis, omdat de beschikbare registratiesystemen voor betaalde arbeid of ondernemerschap niet altijd de juiste gegevens bevatten voor deze toets. Gegevens zijn bijvoorbeeld niet volledig of niet actueel, vaak omdat de gegevensregistratie met een andere 'periodiciteit' of doel gemaakt is. Dit geldt in het bijzonder voor ouders zonder vaste arbeidsrelaties of ouders die niet in loondienst werken, zoals zzp'ers en andere ondernemers. Om het recht op VKO voor deze ouders toch te kunnen beoordelen moeten ouders zelf bewijsstukken aanleveren die door de uitvoerder handmatig gecontroleerd moeten worden. Dit zal volgens de uitvoerders significante uitvoeringsgevolgen hebben en grote uitvoeringscapaciteit vragen. Ook zullen veel van deze ouders zelf elke drie maanden gegevens moeten aanleveren waaruit blijkt dat zij voldoen aan de arbeidseis. Met name voor ouders met een beperkt (digitaal) doenvermogen kan dit problemen opleveren. Ook ontstaat hierdoor het risico op ongelijke behandeling en kan dit leiden tot een toename in het aantal bezwaar- en beroepszaken. Tenslotte achten de uitvoerders het toetsen van de door ouders aangeleverde informatie kwetsbaar voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Het is namelijk niet altijd mogelijk om deze informatie te beoordelen op authenticiteit en juistheid.

De uitvoerders merken ook op dat de invulling van de arbeidseis in het concept-stelselontwerp vrij 'licht' is. Er kan zeer gemakkelijk aan de arbeidseis worden voldaan, aangezien een ouder al recht heeft op VKO als in de voorgaande drie maanden slechts één uur gewerkt is. Dit maakt de zorgpunten over de uitvoerbaarheid van de arbeidseiscontroles en de significante uitvoeringslasten en -kosten die daarmee gepaard gaan extra problematisch. De arbeidseis creëert een spanning tussen toegankelijkheid, (financiële) zekerheid vooraf, de wens om de VKO zo veel mogelijk te bieden aan ouders die nu werken en de doenlijkheid voor ouders en de uitvoering.

Alternatieve invullingen voor arbeidseis

De invulling van de arbeidseis en bovenal de wijze van toetsing van die eis in het concept-stelselontwerp is het resultaat van eerder gemaakte politieke en beleidsmatige keuzes en afwegingen. Er zijn ook alternatieve invullingen en toetswijzen mogelijk. Deze hebben allemaal hun eigen voor- en nadelen. Hieronder worden deze alternatieven beschreven.

a. Steekproefsgewijze toetsing

Eén van de alternatieven is om de arbeidseis bij alle ouders steekproefsgewijs te toetsen. Door niet alle aanvragen van VKO te beoordelen, maar slechts een deel daarvan steekproefsgewijs te toetsen, kan de benodigde uitvoeringslast sterk worden beperkt. Ook kan dit betekenen dat ouders minder vaak zelf informatie hoeven aan te leveren. Deze steekproef kan zowel aselekt als risicogericht worden uitgevoerd, waarbij het uiteraard essentieel is dat een objectieve risicoselectie plaatsvindt waarbij elke vorm van discriminatie voorkomen wordt.

Een alternatief is om deze steekproefsgewijze toetsing te combineren met een geautomatiseerde toets. Hierbij voert de uitvoerder net als in het concept-stelselontwerp elke toetsingsperiode een geautomatiseerde toets uit op alle nieuwe en bestaande aanvragen, waarbij op basis van beschikbare gegevens over arbeid of ondernemerschap het recht op VKO wordt beoordeeld. Bij aanvragen waarvan het recht niet 'automatisch' kan worden vastgesteld, zoals bij bepaalde ondernemers of ouders met flexibele arbeidsrelaties, worden ouders gevraagd aanvullende informatie aan te leveren. Deze informatie wordt vervolgens steekproefsgewijs handmatig beoordeeld door de uitvoerder. Ook kan overwogen worden de uitvraag bij ouders steekproefsgewijs te laten plaatsvinden. Hierdoor wordt het aantal ouders dat zelf informatie aan moet leveren kleiner.

Dergelijke steekproefsgewijze toetsing verlaagt de uitvoeringslasten significant ten opzichte van het concept-stelselontwerp, maar daar staat tegenover dat er een grotere kans is dat een ouder die niet werkt toch toegang krijgt tot bijna gratis kinderopvang, doordat de kans dat misbruik en oneigenlijk gebruik opgespoord kleiner wordt.

b. Verlengen beschouwingsperiode

In het concept-stelselontwerp toetst de uitvoerder elke drie maanden of ouders voldoen aan de arbeidseis, op basis van arbeidsgegevens van de drie maanden daarvoor (de zogenaamde 'beschouwingsperiode'). Als de ouder in die drie maanden op enig moment heeft gewerkt, dan heeft de ouder recht op VKO voor de komende drie maanden. Deze beschouwingsperiode kan worden verlengd. Hierdoor is de kans in theorie groter dat de uitvoerder over voldoende data beschikt in de registratiesystemen voor betaalde arbeid of ondernemerschap om het recht op VKO automatisch te kunnen vaststellen. Daardoor daalt mogelijk het aantal ouders dat zelf informatie moet aanleveren en daarmee het aantal aanvragen die de uitvoerder handmatig moet beoordelen. Bovendien volgt uit de langere periode waarvoor het recht op VKO wordt afgegeven dat de controles minder vaak herhaald hoeven te worden. Ook dit kan de druk op de uitvoering verkleinen.

In de praktijk biedt bij een langere beschouwingsperiode de vastgestelde aanslag inkomensbelasting voor zowel ouders in loondienst als ondernemers de beste toetsingsgrond voor het voldoen aan de arbeidseis. De inkomstenbelasting wordt echter vaak pas na enkele maanden na afloop van het betreffende jaar vastgesteld, in het bijzonder bij ondernemers. In de praktijk betekent dit dat een beschouwingsperiode van (ten minste) twee jaar terug gehanteerd moet worden. Als een ouder op enig moment in de twee jaar voor het moment van toetsing heeft gewerkt, dan heeft de ouder recht op VKO. Hieruit volgt logischerwijs dat in nagenoeg alle gevallen het recht op VKO voor een periode van twee jaar wordt afgegeven: als de ouder op het moment van toetsen werkt volgt automatisch recht op VKO voor de opvolgende twee jaren.

De werkelijke winst qua uitvoeringslasten is naar verwachting echter beperkt omdat de langere beschouwingsperiode vermoedelijk slechts resulteert in een beperkte verkleining van de groep die handmatig getoetst moet worden. Daarnaast gaat het verlengen van de beschouwingsperiode in tegen de wens om een voorziening voor nu werkende ouders te bieden. Een ouder heeft bij een beschouwingsperiode van een jaar namelijk recht op VKO als op enig moment in het afgelopen jaar arbeid is verricht, ook als dat bijna een jaar geleden is en de ouder sindsdien niet meer heeft gewerkt.

c. Toetsing achteraf, herintroduceren voorschotsystematiek

In het concept-stelselontwerp wordt steeds vooraf getoetst of ouders voldoen aan de arbeidseis. Dat wil zeggen: nog voor aanvang van de VKO-periode weet een ouder (en de opvangorganisatie) of er sprake is van recht op VKO. Zo wordt zekerheid 'vooraf' geboden en wordt voorkomen dat er achteraf terugvorderingen plaatsvinden. Een alternatief is om het uitgangspunt van zekerheid 'vooraf' los te laten en een voorschotsystematiek te hanteren. In dat geval vindt de toets op de arbeidseis achteraf plaats, bijvoorbeeld aan het eind van het jaar. Dit is vergelijkbaar met de huidige KOT-systematiek. Dit betekent dat ouders van wie niet automatisch vast te stellen valt dat zij voldoen aan de arbeidseis, slechts een keer per jaar zelf informatie hoeven aan te leveren bij de uitvoerder. De uitvoeringslasten nemen af omdat de uitvoerder niet langer gebonden is aan de korte beoordelingsperiodes van het concept-stelselontwerp (binnen drie weken na aanvraag duidelijkheid over het recht op VKO). Het achteraf toetsen betekent echter ook dat de voorschotsystematiek voor ouders in stand moet blijven. Als een ouder achteraf gezien toch niet (de gehele periode) voldeed aan de arbeidseis, maar wel VKO heeft genoten, moet een verrekening en dus terugvordering plaatsvinden. Terugvorderingen bij ouders zijn praktisch gezien niet te combineren met directe financiering aan kinderopvanglocaties, aangezien bij directe financiering de VKO door de overheid wordt uitbetaald aan de kinderopvangorganisatie en niet aan de ouder. Er zouden dan middelen bij ouders moeten worden teruggevorderd die zij niet hebben ontvangen. Bij een keuze voor een voorschotsystematiek ligt het daarom voor de hand om geen gebruik te maken van directe financiering.

Een mogelijkheid is om de optie 'toetsing achteraf' alleen beschikbaar te stellen aan ouders die daar zelf om vragen. Dit kan bijvoorbeeld interessant zijn voor ondernemers waarvan geen gegevens beschikbaar zijn in de systemen, maar die wel met zekerheid weten dat zij voldoen aan de arbeidseis. De keuze voor toetsing achteraf beperkt dan de lasten voor deze ouders, terwijl het risico op terugvorderingen beperkt is. Te verwachten valt echter dat ook ouders met een kleiner (digitaal) doenvermogen relatief vaak de keuze zullen maken voor een voorschot, als daarmee driemaandelijke administratieve handelingen voorkomen kunnen worden. Tegelijkertijd is het denkbaar dat deze ouders, al dan niet zonder het te weten, relatief vaker niet voldoen aan de arbeidseis. Hierdoor loopt deze doelgroep een groter risico op terugvorderingen. Ook in deze variant geldt dat de directie financiering losgelaten moet worden, in ieder geval voor de groep ouders die er voor kiezen om een voorschot te ontvangen. Hierdoor ontstaan twee parallelle systemen, wat tot uitvoeringsproblemen kan leiden.

d. Verzwaren arbeidseis

In het concept-stelselontwerp is het recht op VKO onafhankelijk van het aantal gewerkte momenten, uren of inkomen, net als in het huidige KOT-stelsel. Gevolg hiervan is dat een ouder praktisch gezien bijvoorbeeld slechts één uur gewerkt hoeft te hebben in de voorgaande drie maanden om te voldoen aan de arbeidseis. Hier zou van kunnen worden afgeweken, bijvoorbeeld door een hogere minimumgrens aan gewerkte uren, dagen of inkomen te hanteren. Door de arbeidseis op deze manier te 'verzwaren' kan voorkomen worden dat ouders die weinig werken toch gebruik maken van de VKO. Een zwaardere arbeidseis betekent dat minder ouders recht hebben op de VKO. Omdat op voorhand niet vast te stellen is of ouders (gaan) voldoen aan deze hogere ondergrens, zal achteraf getoetst moeten worden of aan deze hogere ondergrens is voldaan. Dit betekent noodzakelijkerwijs de herintroductie van de voorschotsystematiek die zich niet goed verhoudt tot directe financiering.

Het invoeren van een ondergrens vergroot de kans dat kinderen voor wie de kinderopvang het meeste bijdraagt aan hun ontwikkeling, zoals kinderen van minima-huishoudens, geen toegang krijgen tot het stelsel. Daarnaast zal het hanteren van een ondergrens een grotere last en onzekerheid betekenen voor ouders met wisselende arbeidsrelaties of sterk variërende arbeidsuren. Het is voor deze ouders moeilijk om vooraf een inschatting te maken of zij voldoen aan de eis. Enerzijds kan dit leiden tot niet-gebruik van de VKO, wat een negatief effect op de arbeidsparticipatie van deze groep kan hebben. Anderzijds loopt deze groep ouders een groter risico op terugvorderingen als zij wel gebruik maken van de VKO.

Bovendien is er geen urenregistratie beschikbaar waarmee voor de gehele doelgroep vastgesteld kan worden hoeveel dagen of uren gewerkt is. Voor ouders die enkel in loondienst werken kan gebruik gemaakt worden van de polisadministratie, maar voor ouders die (ook) als ondernemer inkomsten ontvangen is geen (sluitende) urenregistratie beschikbaar. Daarmee is het controleren op het aantal gewerkte dagen of uren niet volledig geautomatiseerd uit te voeren. Dit is een reden geweest om de koppeling gewerkte uren per 2023 af te schaffen. Gevolg hiervan is dat deze ouders zelf informatie moeten aanleveren die de uitvoerder handmatig moet beoordelen, wat een grote uitvoeringslast oplevert. Ook kan de uitvoerder deze informatie, bij gebrek aan contra-informatie, maar in beperkte mate beoordelen op juistheid en authenticiteit. Een inkomensondergrens in plaats van een ondergrens aan gewerkte uren biedt geen oplossing voor deze problemen. In de eerste plaats is er geen registratie beschikbaar die voldoet aan de gewenste periodiciteit, omdat de beschikbare gegevensregistraties (zoals de Basisregistratie Inkomens) met andere doelen gemaakt zijn. Daarnaast zijn er praktische bezwaren: om werkende ouders met een laag inkomen niet ten onrechte uit te sluiten zal de ondergrens moeten aansluiten bij het bruto wettelijk minimum loon in een nader te bepalen beschouwingsperiode. Ouders met een hoger uurloon halen deze drempel in die periode al snel, ook als zij slechts een klein aantal uur hebben gewerkt. Voor jongeren onder de 21 jaar die werken tegen wml (jeugdloon) moet daarnaast een vangnet ingericht worden. Dit levert extra uitvoeringslasten op.

e. Loslaten arbeidseis

Een mogelijkheid om de problemen met de arbeidseis het hoofd te bieden is het volledig loslaten van de arbeidseis. Dat betekent dat de VKO niet langer een voorziening voor werkende ouders is, maar beschikbaar komt voor alle ouders. Van de uitvoeringsproblemen- en kosten die samenhangen met de controle op de arbeidseis is dan geen sprake meer.

Bovendien draagt, zoals blijkt uit de impactanalyse van het SCP en de CPB, het loslaten van de arbeidseis bij aan de kansengelijkheid. Kinderen van niet-werkende ouders en kinderen in achterstandssituaties hebben de grootste baat qua ontwikkeling bij het intensief gebruik van kinderopvang. Het loslaten van de arbeidseis zal echter wel leiden tot een nog grotere toename in de vraag naar kinderopvangplekken (naar verwachting ca. 7% bovenop de ca. 21% extra vraag van het concept-stelselontwerp). Dit zal de huidige krapte op de markt naar verwachting vergroten, waardoor het ook voor werkende ouders lastiger zal worden om een plek bij een kinderopvanglocatie te vinden. Dit effect kan deels gemitigeerd worden, bijvoorbeeld door de voorziening inkomensafhankelijkheid te maken. De grotere vraag kan ook leiden tot prijsstijgingen en daarmee tot een hogere ouderbijdrage voor alle ouders, al kan tariefregulering mogelijk helpen om dit effect te beperken. Het loslaten van de arbeidseis leidt tot een stijging van de overheidsuitgaven aan de VKO van naar schatting circa een half miljard euro per jaar bovenop de al voorziene extra uitgaven ten opzichte van het huidige KOT-stelsel.

f. Gedeeltelijk loslaten arbeidseis

Eerder dit jaar heeft uw Kamer de motie-Palland c.s.¹ aangenomen, waarmee de regering verzocht wordt om te bezien of en op welke wijze het mogelijk is om de opvang van alle peuters van 2 tot 4 jaar voor twee dagen in de week toegankelijk te maken met een algemeen toegangsrecht. In de praktijk betekent dit het onder voorwaarden (voor maximaal twee dagen) loslaten van de arbeidseis voor een beperkte groep ouders en kinderen. Er zijn ook andere manieren denkbaar om de arbeidseis gedeeltelijk te laten vervallen. In de motie Palland wordt voor het bepalen van het algemeen toegangsrecht uitgegaan van twee grondslagen, te weten 'leeftijd' en 'aantal dagen'. Dit maakt de uitvoering complex. Een alternatief is daarom om één van deze grondslagen te laten vervallen. Dit leidt tot twee varianten: a) twee dagen algemeen toegangsrecht voor alle leeftijden (grondslag dagen) of b) voor kinderen in de leeftijd 2-4 jaar een algemeen toegangsrecht voor alle dagen (grondslag leeftijd). Zowel de invulling van motie Palland als de varianten hierop hebben verschillende gevolgen voor de uitvoering. Ook de relatie met de bestaande gemeentelijke regelingen verschilt per variant. Daarnaast zijn de kosten van de varianten afhankelijk van de precieze invulling. Zo worden de additionele jaarlijkse kosten van motie-Palland c.s. op dit moment geschat op ca. € 125 tot 225 miljoen, waarbij de werkelijke meerkosten sterk afhankelijk zijn van de precieze uitwerking van onder andere de gevolgen voor gemeentelijke regelingen.

¹ Kamerstukken II 2022/23, 31 322, nr. 499

2. Inkomensafhankelijkheid

In het huidige stelsel is de hoogte van de kinderopvangtoeslag afhankelijk van het inkomen van de ouders. Deze inkomensafhankelijkheid maakt de hoogte van de vergoeding voor ouders op voorhand minder zeker. Ook maakt het de uitvoering van het stelsel complexer. Door wijzigingen in het inkomen of door het verkeerd of niet doorgeven van inkomenswijzigingen kunnen terugvorderingen ontstaan. Dit kan tot financiële problemen bij ouders leiden. Tot slot zorgt de inkomensafhankelijke vergoeding ervoor dat meer werken minder loont, omdat dit de marginale druk verhoogt. In het coalitieakkoord is daarom voor het nieuwe financieringsstelsel gekozen voor een inkomensafhankelijke vergoeding van 96%.

Een hoge inkomensafhankelijke vergoeding voor alle werkenden leidt echter tot een grotere stijging van de vraag naar kinderopvang dan de markt naar verwachting kan opvangen door het aanbod naventant te laten toenemen. Dit kan leiden tot hogere prijzen en daarmee tot verdringing van ouders met een lager inkomen. Bovendien is het een kostbare maatregel. Omgekeerd kan het hanteren van een inkomensafhankelijke vergoeding in het nieuwe stelsel een stijging van de vraag beperken, al wordt dan een kleinere bijdrage geleverd aan het verlagen van de marginale druk.

Complexiteit van inkomensafhankelijkheid

Het inkomen van een ouder kan alleen achteraf met zekerheid worden vastgesteld. Hiervoor moet gebruik gemaakt worden van registratiebronnen voor inkomensgegevens. Het inkomen van burgers is opgenomen in de Basisregistratie inkomen (BRI). Deze registratie is gebaseerd op de jaarlijkse aangifte inkomstenbelasting. Als er geen aangifte wordt gedaan, wordt het inkomen vastgesteld op basis van de jaarloongegevens die bij het UWV beschikbaar zijn. Voor ouders die enkel in loondienst zijn is via de polisadministratie van het UWV een maandinkomen beschikbaar, al kunnen daar nog wel correcties op plaats kunnen vinden. Voor burgers die niet (enkel) in loondienst zijn, maar bijvoorbeeld (ook) zzp'er zijn, is geen volledig maandinkomen beschikbaar en is de minimale periodiciteit voor het vaststellen van het inkomen één jaar.

Om het recht op VKO bij het hanteren van een inkomensafhankelijkheid vooraf met zekerheid vast te stellen moet gebruik gemaakt worden van gegevens uit het verleden (bijvoorbeeld T-2), waarmee vaststelling in de actualiteit niet mogelijk is. Afhankelijk van de mate van inkomensafhankelijkheid dient voor ouders die te maken krijgen met een forse inkomensdaling een vangnet ingericht te worden, om te voorkomen dat zij geconfronteerd worden met een te hoge inkomensafhankelijke eigen bijdrage.

Er zijn dus mogelijkheden om een inkomensafhankelijke vergoeding met (meer) zekerheid vooraf te verstrekken. Hierbij dient te worden opgemerkt dat indien de vergoeding afhankelijk is van het aantal afgenomen opvanguren, net als in het huidige stelsel, de vergoeding enkel achteraf met zekerheid kan worden vastgesteld. Het aantal af te nemen opvanguren is immers niet met zekerheid vooraf te bepalen: er kan bijvoorbeeld een groep uitvallen of ouders kunnen een extra dag afnemen.

Voorbeelden ter illustratie

In het huidige inkomensafhankelijke KOT-stelsel krijgen huishoudens met een toetsingsinkomen van maximaal € 26.944 een vergoeding van 96% van de maximum uurprijs². Dit vergoedingspercentage daalt, afhankelijk van de hoogte van het inkomen, tot 33,3% bij een inkomen van € 132.251 of meer.

In het nieuwe stelsel zijn allerlei uitwerkingen van de inkomensafhankelijkheid denkbaar, met variaties in afbouwsnelheid en de hoogte van de gehanteerde inkomensgrenzen. Om een beeld te krijgen bij de verschillende mogelijkheden en de bijbehorende budgettaire effecten zijn hieronder twee (willekeurige) voorbeelden uitgewerkt. Onderstaande ramingen zijn gemaakt ten opzichte van een inkomensafhankelijke vergoeding van 96% per 2027. Hierbij is uitgegaan van 96% tot 1 keer modaal (voorbeeld 1) en 2 keer modaal (voorbeeld 2) en is vervolgens een afbouw in vergoedingspercentage van 1% per 5.000 euro toetsinkomen toegepast. Dit zijn grove schattingen en de aannames die onder deze schattingen liggen zijn puur ter indicatie.

² Zie de [Kinderopvangtoeslagtabel 2023](#).

Voorbeeld 1: inkomensafhankelijkheid in het nieuwe stelsel: afbouw vanaf modaal

In plaats van de vaste vergoeding van 96% (tot aan de maximum uurprijs) die in het concept-stelselontwerp wordt gehanteerd, wordt het vergoedingspercentage inkomensafhankelijk vanaf 2027. Voor huishoudens met een toetsingsinkomen tot € 40.000 (1 keer modaal) blijft het vergoedingspercentage 96%. Daarna wordt het vergoedingspercentage gelijkmatig afgebouwd in stappen van 1%-punt per € 5.000 extra toetsingsinkomen. Bij een inkomen van € 155.000 en hoger is de vergoeding 72%. Het invoeren van inkomensafhankelijkheid met deze vormgeving levert structureel € 1,15 miljard op.

Voorbeeld 2: inkomensafhankelijkheid in het nieuwe stelsel: afbouw vanaf 2 x modaal

In plaats van de vaste vergoeding van 96% (tot aan de maximum uurprijs) die in het concept-stelselontwerp wordt gehanteerd, wordt het vergoedingspercentage inkomensafhankelijk vanaf 2027. Voor huishoudens met een toetsingsinkomen tot € 80.000 (2 keer modaal) blijft het vergoedingspercentage 96%. Daarna wordt het vergoedingspercentage gelijkmatig afgebouwd in stappen van 1%-punt per € 5.000 extra toetsingsinkomen. Bij een inkomen van € 155.000 en hoger is de vergoeding 80%. Het invoeren van inkomensafhankelijkheid met deze vormgeving levert structureel € 460 miljoen op.

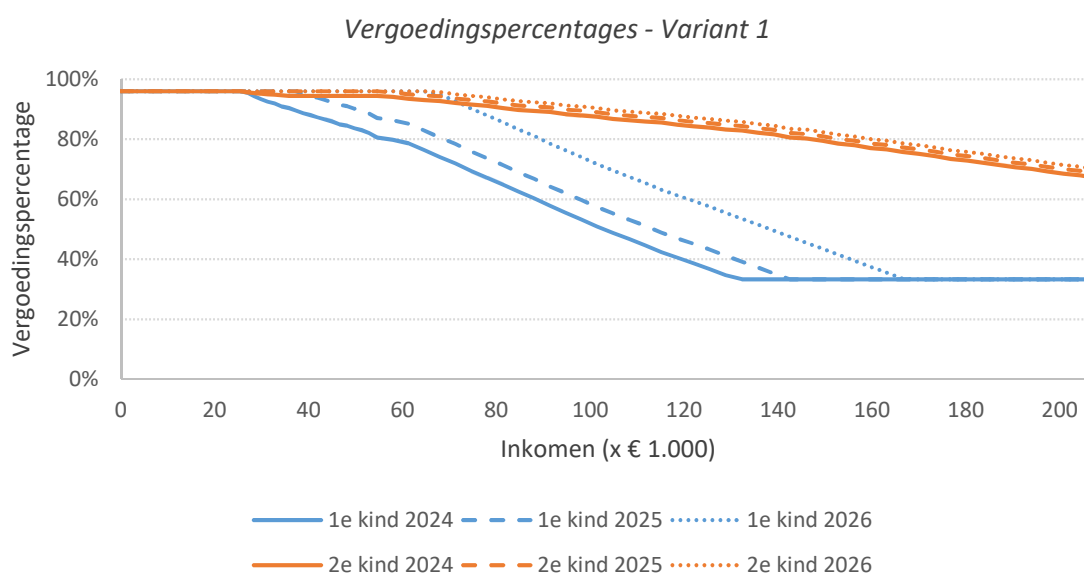
3. Gefaseerde ingroei concept-stelselontwerp

Om de kinderopvangmarkt geleidelijk mee te laten groeien met de verwachte stijging in de vraag naar opvangplekken en zo grote problemen met de beschikbaarheid van plekken te voorkomen is eerder gekozen voor een geleidelijk ingroeipad (in 2025 en 2026) naar de nieuwe vergoedingspercentages. Het volgende kabinet zal moeten besluiten over de vormgeving van de gefaseerde ingroei.

De voordelen van gefaseerde ingroei zijn dat de sector meer tijd heeft om uit te breiden, waardoor aanbodtekorten en prijsstijgingen beperkt kunnen worden. Ook zullen de netto-kosten voor (een deel van) de ouders in aanloop naar een nieuw stelsel al iets dalen. Er zijn echter ook nadelen. Een risico van het verhogen van de KOT-vergoedingspercentages is dat het aantal grote terugvorderingen bij ouders toeneemt. Een groot deel van de hoge KOT-terugvorderingen ontstaat omdat ouders minder dagen opvang afnemen dan waar zij KOT voor ontvangen. Als de vergoedingspercentages stijgen, stijgt ook de omvang van die terugvorderingen. Omdat zulke terugvorderingen tot financiële problemen kunnen leiden bij ouders, wordt samen met Dienst Toeslagen in kaart gebracht welke mitigerende maatregelen mogelijk en nodig zijn om hoge terugvorderingen zo veel mogelijk te voorkomen. Hierbij is aanpassing van wetgeving niet uitgesloten.

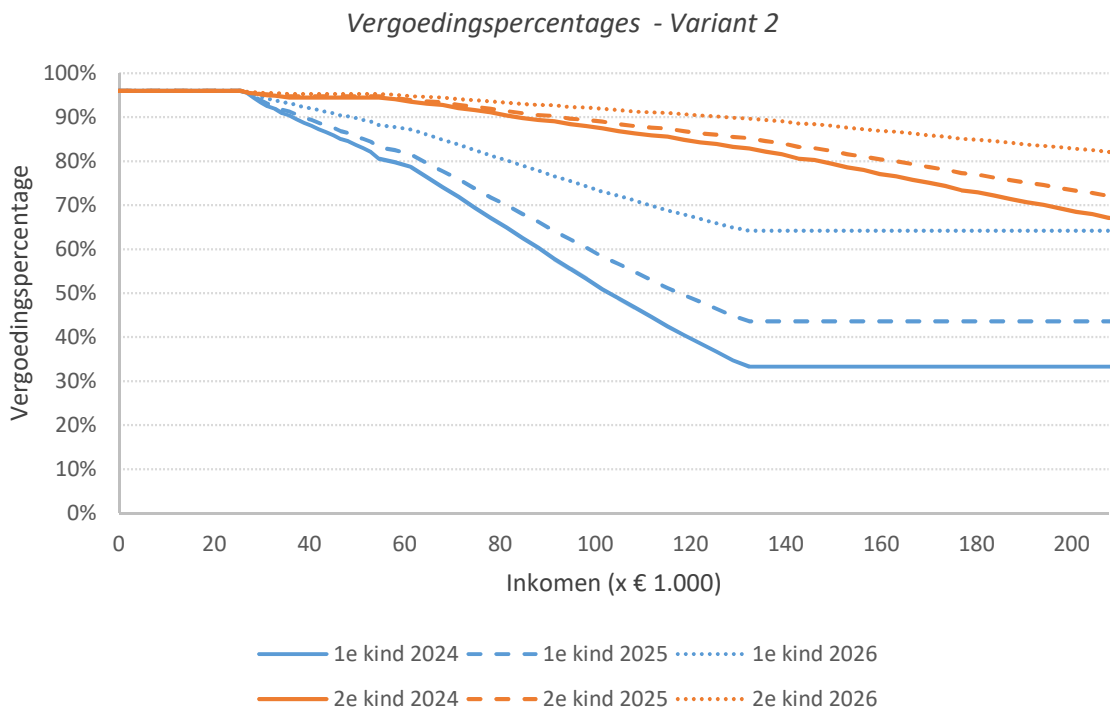
Er worden drie typen ingroeipaden voorzien: 1) het verschuiven van het afbouwpunt van de toeslag, oftewel het vergroten van de groep gerechtigden die al 96% krijgt; 2) het afbouwpad van de toeslag aanpassen, waardoor alle groepen die nu nog geen 96% krijgen een hogere toeslag krijgen; 3) verhogen van de 1^e kindtabel, zodat deze meer aansluit bij de 2^e kindtabel. Zie ook onderstaande figuren. Deze opties verschillen vooral in de groepen op wie zij impact hebben. Zo hebben opties 2) en 3) een grotere impact op de koopkracht van hoge inkomens, en optie 1) heeft meer impact op de koopkracht van middeninkomens. Optie 3), waarin de verhoging volledig gaat naar hogere vergoedingen voor het eerste kind, heeft mogelijk een groter (positief) effect op de arbeidsparticipatie omdat ouders bij de geboorte van hun eerste kind vaak lange termijn keuzes maken over de verdeling tussen betaald en onbetaald werk³. De gereserveerde (incidentele) budgetten voor de gefaseerde ingroei bieden te weinig ruimte voor volledige gelijkstelling van de 1^e en 2^e kindtabellen, waardoor optie 3) beperkt zal worden tot het gedeeltelijk ophogen van de 1^e kindtabel.

Figuur 1



³ [IBO Deeltijdwerk | Van analyse naar beleid over deeltijd \(overheid.nl\)](#)

Figuur 2



Figuur 3

