

31 322 Kinderopvang

Nr. 431 Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 april 2021

Het afgelopen jaar heeft het kabinet zich voorbereid op de hervorming en vernieuwing van het toeslagenstelsel. In het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Toeslagen zijn de verbetermogelijkheden binnen en buiten het huidige stelsel verkend. De mogelijkheden voor een ander toeslagenstelsel zijn nader uitgewerkt in de Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen (SVK)¹ en de eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel² welke op 14 december jl. met uw Kamer zijn gedeeld. In de kabinetsreactie op het rapport van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) heeft het kabinet nogmaals benadrukt dat de problemen van het huidige toeslagenstelsel niet binnen het huidige stelsel opgelost kunnen worden en dat we toe moeten naar een ander stelsel.³ Voor de financiering van kinderopvang heeft het kabinet aangegeven dat op termijn de verantwoordelijkheid voor de financiering niet meer (volledig) de bij de ouders moet worden gelegd, waarbij complexe voorwaarden voor hen komen te vervallen. Over deze te maken keuzes voeren we een continue dialoog met burgers en met alle betrokkenen uit het maatschappelijk veld. Naast de lopende trajecten om het huidige toeslagenstelsel en de dienstverlening richting burgers op korte termijn te verbeteren, wordt in het kader van de motie van de leden Lodders en Van Weyenberg⁴ en de maatregelen uit de kabinetsreactie op het rapport van de POK ook gekeken naar het oplossen van knelpunten binnen het huidige stelsel en verbeteringen in de uitvoering en dienstverlening.

In samenhang met deze voorbereiding vindt u, mede namens de staatssecretaris van Financiën, in de brief de uitwerking van de motie van het lid Segers c.s.⁵ Deze motie verzoekt de regering - nog voor de kabinetsformatie begint - de afschaffing van de kinderopvangtoeslag verder uit te werken, inclusief een tijdpad, uitvoeringstoets en een dekkingsvoorstel in lijn met de genoemde scenario's kindvoorzieningen. De voormalig staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft bij indiening van de motie aangegeven dat gekeken zal worden naar welke uitvoerders het beste passen bij de verschillende scenario's en dat dekkingsopties zullen worden aangegeven. In de bijlage is uitgebreider ingegaan op de uitvoeringsorganisaties waarmee gesproken is en de opbrengst per scenario. Daar is ook ingegaan op specifieke aandachtspunten bij een overgangsperiode naar een nieuw stelsel en dekkingsopties.

¹ Kamerstuk 31 322, nr. 424

² Kamerstuk 31 066, nr. 760

³ Kamerstuk 35 510, nr. 4

⁴ Kamerstuk 35 572, nr. 49

⁵ Kamerstuk 35 510, nr. 26

Het ministerie heeft met verschillende uitvoeringsorganisaties gesproken. Toeslagen, DUO, de SVB, het UWV, de NZa en ACM is gevraagd hoe zij aankijken tegen de maatregelen in de SVK die zien op de financiering van de kinderopvang. De SVK bevat 4 scenario's.

- Scenario 'Optimalisatie van het huidige stelsel': gerichte verbeteringen binnen het huidige stelsel met een vervolg van het verbetertraject kinderopvangtoeslag. In deze brief is dit scenario in de SVK niet meegenomen, omdat de motie vraagt om het afschaffen van de kinderopvangtoeslag verder uit te werken.
- Scenario 'Eenvoudigere en betaalbare voorzieningen voor werkende ouders': een inkomensafhankelijke overheidsbijdrage van 96% voor werkende ouders met een rechtstreekse financiering.⁶
- Scenario 'Kindvoorzieningen voor alle gezinnen': 4 dagen gratis opvang voor alle kinderen tussen de 0 en 12, inclusief tariefregulering van de prijs die kinderopvangaanbieders mogen vragen.
- Scenario 'Richting een integrale voorziening': 5 dagen gratis opvang voor alle kinderen tussen de 0 en 12, inclusief tariefregulering van de prijs die kinderopvangaanbieders mogen vragen.
- Conform de motie is niet nader gekeken naar de uitvoering van de verlofregelingen of de nadere samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang.

De gesprekken met de uitvoeringsorganisaties hebben een aantal belangrijke inzichten opgeleverd, waar ik hieronder op inga. Daar ben ik hen zeer dankbaar voor. Dit neemt niet weg dat, zoals de uitvoeringsorganisaties ook hebben meegegeven, een uitvoeringstoets van een uitgewerkte maatregel noodzakelijk is mocht het nieuwe kabinet stappen willen zetten ten aanzien van het kinderopvangstelsel. Het was op deze korte termijn niet mogelijk om alle aspecten die bepalend zijn voor de uitvoerbaarheid van de verschillende scenario's mee te nemen. Dat vraagt een concretere uitwerking van de scenario's. De beoordeling door de uitvoeringsorganisaties is nu op hoofdlijnen gedaan. Bovendien moet bij een uitvoeringstoets worden beoordeeld of een maatregel inpasbaar is in de totale opgave waar de uitvoeringsorganisatie voor staat en het totaal van aanpassingen dat de organisatie moet verrichten. Door een stapeling aan maatregelen op verschillende beleidsterreinen zal de druk op de capaciteit van uitvoerders toenemen. Factoren zoals de aanwezige expertise, huidige kerntaken en beschikbare capaciteit zijn van grote invloed.

Voor het scenario 'Eenvoudigere en betaalbare voorzieningen voor werkende ouders' heeft Toeslagen ervaring met de controle op de voorwaarden die worden vastgehouden, zoals de arbeidseis en gewerkte uren van de minst werkende partner. Wat betreft rechtstreekse financiering aan kinderopvangorganisaties is er ervaring bij Toeslagen, maar nog niet als massale toepassing. Bij de scenario's waar kinderopvang voor een aantal dagen gratis toegankelijk is voor alle kinderen, is er

⁶ Ouders betalen enkel nog een eigen bijdrage aan de uitvoerder, die dit daarna aanvult met de vergoeding vanuit de rijksoverheid en het geheel stort bij de kinderopvangorganisatie.

mogelijk nog aanvullende financiering nodig voor werkende ouders die meer uren opvang nodig hebben vanwege hun werk. Toeslagen ziet in ieder geval een logische uitvoerdersrol bij deze aanvullende financiering, als daar de scenario's 'Optimalisatie van het huidige stelsel' of 'Eenvoudigere en betaalbare voorzieningen voor werkende ouders' worden toegepast.

DUO geeft aan dat alleen bij het scenario 'Richting een integrale voorziening' een rol voor DUO als eventuele toekomstige uitvoerder een logische oplossing zou kunnen zijn, omdat dit in lijn is met de huidige dienstverlening van DUO, het uitvoeren van onderwijsfinanciering. De lange implementatietijd omvat waarschijnlijk meerdere kabinetsperiodes en vormt daarbij een risico met potentieel grote effecten op de uitvoering volgens DUO. Een breed politiek en bestuurlijk draagvlak is daarom noodzakelijk. DUO kan pas een rol gaan vervullen wanneer duidelijk is dat 5 dagen gratis het uiteindelijke doel is. Bij de overige scenario's geeft DUO aan niet de meest voor de hand liggende uitvoerder te zijn. DUO geeft mee dat op basis van huidige inzichten, voorbereiding en invoering van een nieuw stelsel zeer lastig in te passen zijn in de nabije toekomst. Dit vanwege opdrachten in het kader van vernieuwingen in het onderwijsveld en het inburgeringsstelsel maar ook wijzigingen als gevolg van de bevindingen van de parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag en Werken aan uitvoering.

SVB geeft aan dat, voor zover nu te overzien is, er voor hen geen rol is weggelegd bij de uitvoering van een van de scenario's. Het innemen van een eigen bijdrage staat ver van de SVB af. Scenario's met onderdelen als een arbeidseis en een koppeling met gewerkte uren, als ook het financieren van kinderopvangorganisaties wijken af van de huidige expertise. Zij vergen zeer veel verandercapaciteit en zijn daarom niet direct passend. Ook bij de scenario's die verdere vereenvoudigingen voorstellen, blijven er volgens de SVB vanuit burger- en uitvoeringsperspectief behoorlijke complexiteiten bestaan.

UWV geeft aan zichzelf voor geen van de scenario's als geschikte kandidaat te zien om uitvoering te geven aan een herziene versie van het kinderopvangstelsel. Deze taak is wezensvreemd voor UWV: deze kent onvoldoende raakvlakken met de huidige expertise en uitvoeringstaken. Ook heeft UWV niet de juiste gegevens en administratie in huis om uitvoering te geven aan een herzien kinderopvangstelsel. UWV maakt namelijk gebruik van de polisadministratie, wat geen afdoende bron is voor de benodigde gegevens van de doelgroep van ouders en kinderopvangorganisaties. Daarbij heeft UWV de komende jaren geen capaciteit beschikbaar om een dergelijke grote regeling uit te voeren op een manier die uitvoerbaar en handhaafbaar is. De continuïteit van processen van uitkeringsverstrekking aan honderd duizenden mensen wordt in gevaar gebracht als er nieuwe opdrachten bij komen. De verandercapaciteit binnen UWV is zeer beperkt als gevolg van de NOW en diverse grote IT-projecten. Hierdoor zit er geen rek in de uitvoeringsorganisatie om nieuwe projecten uit te voeren.

Wat betreft de tariefregulering in de laatste twee scenario's is gesproken met de NZa en de ACM. De NZa geeft aan dat een eventuele tariefregulering van de kinderopvang en het toezicht daarop, voor zover dat nu te beoordelen is, redelijk in

lijn zou liggen met haar huidige regulerings- en toezichtstaken in de zorg, zij het dat het een sector is die de NZa niet kent. Voor de uitvoeringskant geldt dit niet; dit zijn taken die de NZa nu niet heeft. De ACM geeft mee dat eventuele tariefregulering van de kinderopvang niet in lijn ligt met de huidige reguleringstaken van de ACM.

Naast de consequenties voor uitvoering en de uitvoerder, is het belangrijk af te wegen hoe snel wijzigingen kunnen worden doorgevoerd. Bij wijzigingen in het stelsel die leiden tot een uitbreiding van de vraag naar kinderopvang zijn voldoende tijd en middelen nodig om het aanbod goed uit te kunnen breiden, zonder dat hierbij een verlies aan kwaliteit ontstaat. Het is dan ook zaak niet alle wijzigingen in één keer door te voeren, maar zoals ook in de SVK wordt geschetst, middels een ingroeipad.

Het is uiteindelijk aan een volgend kabinet om de mogelijke alternatieven te overwegen. Daarna kan een nieuw voorstel verder uitgewerkt worden, samen met de uitvoerder, sector en (vertegenwoordiging van) ouders. Als dit is gegoten in conceptwetgeving kan een uitvoeringstoets gedaan worden. Pas dan is het mogelijk om vast te stellen of een nieuw voorstel uitvoerbaar is voor de beoogde uitvoeringsorganisatie. Ook zal het nieuwe kabinet dan een keuze moeten maken voor de dekking van extra uitgaven. Daarbij kan worden uitgegaan van dekkingsopties op het beleidsterrein en daarbuiten zoals die bijvoorbeeld in de SVK, het IBO Deeltijdwerk en de ombuigingslijst van het Ministerie van Financiën zijn opgenomen. Het is een politieke afweging of, en zo ja in welke mate, het wenselijk is dat huishoudens die geen gebruikmaken van financieel beter toegankelijke kinderopvangvoorzieningen hieraan bijdragen.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

Bijlage motie Segers c.s.

Het ministerie heeft met de Belastingdienst/Toeslagen (Toeslagen) gesproken. Dit organisatieonderdeel van de rijksbelastingdienst, waarvan de taken zijn vastgelegd in de Algemene wet inzake rijksbelastingen, voert de regelingen uit die vallen onder de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen waaronder de kinderopvangtoeslag. Daarnaast is er gesproken met de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Deze baten- lastendienst van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voert voornamelijk onderwijswetten en -regelingen uit in opdracht van de minister van OCW. Ook op SZW-gebied ten aanzien van inburgering voert DUO taken uit. Voor kinderopvang is DUO de organisatie die in opdracht van SZW het Landelijk Register Kinderopvang en het Personenregister Kinderopvang beheert. De taken van DUO zijn vastgelegd in het Organisatie- en mandaatbesluit OCW 2008. Ook is er verkennend gesproken met de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Beiden zijn zelfstandig bestuursorgaan onder de verantwoordelijkheid van de minister van SZW, waarvan de taken zijn vastgelegd in de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen. De SVB voert in totaal 15 wetten en regelingen uit. De voornaamste taak bestaat uit het uitvoeren van sociale verzekeringen, zoals de AOW, ANW en kinderbijslag en daarnaast het trekkingsrecht PGB. Daarnaast voert de SVB ook enkele taken uit met betrekking tot de kinderopvangtoeslag.⁷ Het UWV verzorgt de uitvoering van de werknemersverzekeringen zoals de WW, WIA, WAO, Wazo en Ziektewet, en biedt arbeidsmarkt- en gegevensdiensten.

Voor sommige varianten, waarin de overgang wordt gemaakt naar een kinderopvang die (nagenoeg) gratis is voor ouders, is het noodzakelijk ook na te denken over tariefregulering. Hierover is gesproken met twee toezichthouders: de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), en de Autoriteit Consument & Markt (ACM). De taken van de NZa zijn vastgelegd in de Wet marktordening gezondheidszorg en valt als zelfstandig bestuursorgaan onder de verantwoordelijkheid van de minister van VWS. De NZa voert onder andere de prestatie- en tariefregulering uit voor de zorg volgens de Zorgverzekeringswet en Wet langdurige zorg. De ACM is een zelfstandig bestuursorgaan en onafhankelijke markttoezichthouder, opgericht op grond van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt. De ACM richt zich op het goed laten werken van markten voor mensen en bedrijven. De ACM houdt toezicht op de naleving van de mededingingsregels en de regels voor consumentenbescherming. De regulerende taken van de ACM beperken zich tot de energie-, telecom-, vervoer- en postmarkten.

De scenario's in de SVK

⁷ Dit betreft de Tijdelijke tegemoetkomingsregeling KO, Tijdelijke tegemoetkoming kinderopvang zonder overheidsvergoeding en de anticumulatie als de kinderopvangtoeslag naar het buitenland wordt geëxporteerd. Dit laatste betekent dat bij een stelselwijziging met een internationale-component sowieso een uitvoeringstoets door SVB gedaan moet worden, ook als SVB niet de uitvoerder van de tegemoetkoming wordt.

In de eindrapportage van de SVK zijn vier scenario's uitgewerkt, waarbij het eerste scenario enkele aanpassingen van het huidige systeem betreft en de verdere scenario's steeds grotere stelselwijzigingen betreffen. De motie vraagt om het onderzoeken van de varianten waarbij de kinderopvangtoeslag wordt afgeschaft. Om die redenen wordt het scenario 'optimalisatie van het huidige stelsel' niet meegenomen in deze brief. Hieronder wordt voor de resterende scenario's aangegeven hoe de uitvoerders hiertegen aankijken, en welke risico's en kansen ze zien.

Bij de scenario's waarin de kinderopvangtoeslag wordt afgeschaft, is steeds sprake van een rechtstreekse financiering en het loslaten van verschillende voorwaarden. In het verleden is er al gewerkt aan een stelsel met directe financiering, waarbij de voorwaarden zo goed als in stand zouden blijven. DUO was hiervoor de beoogde uitvoerder en heeft deze ervaring meegenomen bij het verkennende gesprek. ABD Topconsult heeft in het verleden een analyse gemaakt die leidde tot de keuze voor DUO.⁸ Destijds was de overweging om voor DUO als uitvoerder te kiezen onder andere vanwege de ervaring met directe financiering van instellingen en met het verwerken van inkomensgegevens, alsmede brede ervaring met ketensamenwerking in het onderwijs, bij inburgering en bij registers Kinderopvang.

Scenario 'Eenvoudigere en betaalbare voorzieningen voor werkende ouders'

In dit scenario wordt overgestapt naar een rechtstreekse financiering van overheid naar kinderopvangorganisaties en een inkomensafhankelijke bijdrage door de ouders. Werkende ouders betalen een eigen bijdrage aan de uitvoerder, die dit aanvult met de overheidsbijdrage en het gehele bedrag overmaakt aan de kinderopvangorganisatie. In de variant bedraagt de overheidsbijdrage 96% vergoeding tot aan de maximum uurprijs in de kinderopvang. Het blijft mogelijk voor kinderopvangorganisaties om een bijdrage te vragen aan ouders boven de maximum uurprijs. De andere voorwaarden om in aanmerking te komen voor de publieke financiering blijven ongewijzigd.

Met de controle op deze resterende voorwaarden, zoals de arbeidseis en gewerkte uren van de minst werkende partner, heeft enkel Toeslagen als uitvoerder ervaring. De vier toeslagregelingen die Toeslagen nu uitvoert zijn inkomensafhankelijk. Toeslagen heeft hier veel ervaring mee. In dit scenario wordt deze inkomensafhankelijkheid losgelaten. Toeslagen geeft mee dat er enkel een stap wordt gezet wat betreft terugvorderingen als gevolg van inkomensschommelingen. De koppeling gewerkte uren, doelgroepen en arbeidseis blijven in dit scenario echter bestaan en geven een hoger risico op hoge terugvordering. Wat betreft rechtstreekse financiering aan kinderopvangorganisaties is er ervaring bij Toeslagen, maar nog niet als massale toepassing. Toeslagen heeft met een deel van de kinderopvangorganisaties een convenant afgesloten waarin geregeld wordt dat ouders hun toeslag direct naar de kinderopvangorganisatie kunnen laten

⁸ In deze analyse is destijds gekeken naar Belastingdienst, DUO, SVB, UWV en CAK als mogelijke uitvoerder. Deze laatste uitvoerder is nu niet benaderd. Als een volgend kabinet een grote stelselwijziging wil invoeren, kan ook overwogen worden om te onderzoeken of deze uitvoerder een rol kan spelen.

overmaken.⁹ Toeslagen geeft aan dat in 2020 vrijwel alle 3.000 kinderopvangorganisaties zijn aangesloten op maandelijkse levering van actuele afgenomen opvanguren. Als vertreksituatie is dat een grote stap naar een mogelijkheid van een gedeelde informatiepositie tussen ouder, kinderopvangorganisatie en uitvoerder in dit scenario. Toeslagen wijst wel op veranderingen in onderlinge verhoudingen. De kinderopvangorganisatie wordt ook een primaire te bedienen doelgroep, naast de ouders en zal zich op deze andere dynamiek moeten inrichten. Daarnaast wordt een groot deel van het debiteurenrisico weggehaald bij de kinderopvangorganisaties.

Gezien de complexiteit van dit scenario en in het licht van de totale opgave waar DUO de komende jaren voor staat, ziet DUO zichzelf niet als toekomstig uitvoerder van dit scenario. DUO geeft daarnaast aan dat het scenario niet in lijn is met de huidige dienstverlening van DUO als uitvoerder van de onderwijswetgeving en onderwijsfinanciering. Ook DUO wijst op het risico van terugvorderingen vanwege de complexiteiten die blijven. Hierbij gaat het om de koppeling met de arbeidseis, de gewerkte uren, de huishoudsamenstelling in combinatie met het Awir-partnerbegrip, de exporteerbaarheid en de relatief kwetsbare groep niet-werkende ouders met recht op kinderopvangtoeslag (doelgroepouders genoemd). Het hoge aantal kleinere terugvorderingen door inkomensafhankelijkheid wordt opgelost, maar niet de hoge terugvorderingen bij de kwetsbare doelgroep. DUO geeft mee zich af te vragen of dit scenario voldoende oplossend vermogen biedt voor de huidige problematiek, aangezien de hoge terugvorderingen worden veroorzaakt door de onveranderde elementen. Behalve voor ouders ziet DUO dit ook als een risico voor een toekomstige uitvoerder, zonder dat het belang van de ouders voldoende wordt gediend.

De SVB heeft aangegeven dat dit scenario ver van de kerntaken afstaat. Het innen van een eigen bijdrage, in combinatie met het behouden van de arbeidseis en de koppeling met de gewerkte uren, naast het financieren van kinderopvangorganisaties betekent een forse afwijking van de huidige expertise van de SVB en is daarom niet passend. De SVB adviseert om in dit scenario extra aandacht te schenken aan dienstverlening en de mogelijkheid voor maatwerk in dienstverlening voor de uitvoerder, zodat ouders bij een life event als bijvoorbeeld scheiding, niet in de knel komen.

Scenario's 'Kindvoorzieningen voor alle gezinnen' en 'Richting een integrale voorziening'

Deze twee scenario's zijn in de gesprekken samengevoegd. In beide scenario's wordt de overstap gemaakt naar gratis kinderopvang voor een aantal dagen per week. Voorwaarden die nu voor ouders gelden binnen de kinderopvangtoeslag, zoals de arbeidseis, koppeling gewerkte uren en het partnerbegrip, worden losgelaten, net als de inkomensafhankelijkheid. Alle kinderen tussen de 0 en 12

⁹ Ouders die gebruik maken van een organisatie die een convenant heeft afgesloten, kunnen ervoor kiezen de toeslag direct op de rekening van de aanbieder te laten storten. De ouder betaalt dan alleen de eigen bijdrage. Als er sprake is van een terugvordering of nabetaling is, afhankelijk van het convenant, de ouder of de kinderopvangorganisatie aansprakelijk.

kunnen gratis naar de opvang. De uitvoerder maakt de vergoeding direct over aan de kinderopvangorganisatie. De kinderopvangorganisatie stuurt maandelijks een factuur voor de afgenomen uren naar de uitvoerder, die vervolgens ter controle van het aantal afgenomen uren een bericht richting de ouders stuurt. Om te garanderen dat de opvang gratis is, wordt er een tariefregulering geïntroduceerd. Kinderopvangaanbieders krijgen een vaste uurprijs per kind en mogen geen additionele bijdrage vragen aan ouders. Het eerste scenario bevat een aanbod van 4 dagen gratis opvang en het laatste een aanbod van 5 dagen.

Bij deze scenario's geeft Toeslagen aan in ieder geval een logische uitvoerdersrol te zien voor de situatie waarin bijvoorbeeld enkele dagen per week gratis kinderopvang wordt aangeboden, en voor het resterende deel de voorgaande scenario's worden ingezet. Toekomstige beleidswijzigingen die delen van grondslagen herintroduceren zouden door Toeslagen op basis van eerdere ervaring en toepassing relatief eenvoudiger geïmplementeerd kunnen worden. Als het gratis aanbod zich bijvoorbeeld tot 2 dagen beperkt in plaats van 4 of 5 dagen waar de SVK vanuit gaat, is er mogelijk nog aanvullende financiering nodig voor werkende ouders die meer uren opvang nodig hebben vanwege hun werk. Toeslagen ziet in ieder geval een logische uitvoerdersrol bij deze aanvullende financiering. Toeslagen geeft bij onderhavige scenario's mee dat het toezicht zal verschuiven naar de kinderopvangorganisaties en hun bedrijfsvoering. Daarbij merkt Toeslagen op dat de controle op enkele tienduizenden organisaties waarschijnlijk makkelijker is dan met een kleine 600 duizend ouders. Daarentegen heeft een mogelijke sluiting van de kinderopvang als sanctie bij grote overtredingen wel grotere gevolgen. Daarnaast geeft Toeslagen mee dat de uitvoerder die dit oppakt waarschijnlijk met een aantal risico's te maken krijgt die nu nog niet te overzien zijn.

Voor DUO zit er een relevant onderscheid bij het aantal dagen gratis opvang met eventueel een door groei naar lumpsumfinanciering. Enkel als aan de voorkant helder is dat een integrale kindvoorziening met 5 dagen gratis kinderopvang het uiteindelijke doel is, geeft DUO aan dat zij als uitvoerder voor de hand zou kunnen liggen. Dit scenario sluit aan bij de missie van DUO en de uitvoering van onderwijswetgeving en onderwijsfinanciering. Dit is echter een omvangrijke aanpassing die nadere analyse vergt voor de vraag of en op welke wijze DUO een goede invulling kan geven aan de uitvoerende rol. Daarbij rekening houdend met de overige (portfolio)werkzaamheden. Zonder integratie met onderwijsvoorzieningen beschouwt DUO zich niet als voor de hand liggende toekomstige uitvoerder. DUO ziet als groot voordeel dat door gratis kinderopvang de uitvoering eenvoudiger is dan bij de eerdere scenario's voor zowel de uitvoerder als de ouders. Daarbij ziet DUO wel de noodzaak van een herijking van het toezicht aangezien bij gratis kinderopvang ouders niet een direct belang hebben bij het controleren van de gefactureerde uren. Bij het scenario waar 4 dagen gratis zijn, ziet DUO nog een aantal specifieke risico's. In het algemeen zou je zo min mogelijk mensen in een uitzonderings situatie willen hebben. Het scenario met 5 dagen gratis opvang komt tegemoet aan die wens. Om te voorkomen dat de nieuwe uitvoerder voor een beperkte periode ingewikkelde functionaliteit moet realiseren (zoals de huishoudsamenstelling, de arbeidseis, koppeling gewerkte uren en een

inkomensafhankelijke ouderbijdrage) voor de overgangperiode, geeft DUO mee om naast het ontwikkelen van de scenario's in elk geval uit te gaan van scenario 'optimalisatie van het huidige stelsel' uitgevoerd door Toeslagen. Daarbinnen kunnen vereenvoudigingen worden geïmplementeerd die ook zijn te beschouwen als voorbereidingen op een nieuw stelsel. DUO heeft aangegeven nauwe samenwerking met ketenpartijen als randvoorwaarde bij een nieuw financieringsstelsel te beschouwen. Tot slot vraagt DUO aandacht voor het risico dat gepaard gaat met een combinatie van een lange ontwikkeltijd die meerdere kabinetsperiodes beslaat en scenario's die ingroeipaden bevatten. Dat kan onzekerheden geven over het groeipad en het gewenste eindpunt. De SVB ondersteunt vanuit ouder- en uitvoerend perspectief de complexiteitsreductie. Tegelijkertijd blijven er complexiteiten bestaan bij scenario's die voor een bepaald aantal ouders uitkomst bieden in de vorm van gratis kinderopvang, maar niet voor alle. Deze scenario's zijn, voor zover nu te overzien, niet direct passend. SVB geeft mee dat de scenario's met ouders, de kinderopvanginstellingen en uitvoerders nader verkend zouden kunnen worden in samenhang met andere regelingen en toeslagen voor ouders met kinderen. In dat verband heeft de SVB in de propositie kinderbijslag een voorstel voor een eenvoudige inkomensondersteunende kindregeling gedaan.¹⁰ Deze propositie behelst een nieuw te vormen integrale kindregeling waar de kinderbijslag en het kindgebonden budget worden gecombineerd binnen één nieuwe wet. Het SUWI-inkomen wordt hierbij het uitgangspunt vanuit de uitvoeringsgedachte maar ook om de begrijpelijkheid voor ouders te vergroten.

UWV werkt doorgaans met uitkeringen voor individuele rechthebbenden. Het verstrekken van uitkeringen aan kinderopvangorganisaties is voor UWV dan ook onbekend terrein. UWV geeft aan zichzelf voor geen van de scenario's als geschikte kandidaat te zien om uitvoering te geven aan een herziene versie van het kinderopvangstelsel.

Tariefregulering

Met de NZa en ACM is verkennend ingezoomd op de mogelijkheden, kansen en risico's bij de tariefregulering. Tariefregulering in deze twee scenario's is in de SVK noodzakelijk geacht. Zonder deze regulering zouden kinderopvangorganisaties een hogere prijs voor opvang kunnen vragen dan de overheid vergoedt, waardoor ouders alsnog geen gratis opvang hebben.

De NZa geeft aan dat een eventuele tariefregulering van de kinderopvang en het toezicht daarop, voor zover dat nu te beoordelen is, redelijk in lijn zou liggen met haar huidige regulerings- en toezichtstaken in de zorg, zij het dat het een sector is die de NZa niet kent. Voor de uitvoeringskant geldt dit niet; dit zijn taken die de NZa nu niet heeft. Voor het vaststellen van tarieven doet de NZa periodiek kostprijsonderzoek, doorgaans op basis van recente, daadwerkelijke kostprijzen van zorgaanbieders en soms aanpalende sectoren. In sommige gevallen, bijvoorbeeld bij nieuwe prestaties, kiest de NZa voor een modelmatige benadering van de kostprijzen. Als wordt gekeken naar regulering van kinderopvang, kan dit niet direct

¹⁰ Kamerstuk 3 1066 nr. 760, bijlage hoofdstuk 5, 28a

vergeleken worden met de zorgsector, omdat bij deze laatste de zorgverzekeraars ook een rol spelen. Het zijn de zorgaanbieders en zorgverzekeraars die, na de algemene regulering door de NZa, samen onderhandelen. Zij leggen vast in contracten welke zorg er geleverd wordt, tegen welke kwaliteit en welk tarief. Een dergelijke structuur kent de kinderopvang niet.

De ACM geeft mee dat eventuele tariefregulering van de kinderopvang niet in lijn ligt met de huidige reguleringstaken van de ACM. Die regulering ziet op sectoren met wezenlijk andere kenmerken dan de kinderopvang, zoals de telecomsector en de energiesector. Zo reguleert de ACM de energietarieven van netbeheerders omdat dat regionale monopolisten zijn en om te voorkomen dat zij meer kosten maken dan nodig en te hoge tarieven in rekening brengen bij afnemers. In de kinderopvang is sprake van een gedifferentieerd aanbod, en dient regulering van tarieven als garantie dat de opvang gratis is voor ouders, niet als bescherming tegen mogelijke uitbuiting door marktpartijen.

Een belangrijk aandachtspunt dat wordt meegegeven door meerdere gesprekspartners is hoe de tariefregulering doorwerkt op de grote verscheidenheid aan opvang die de sector nu kenmerkt. Hier zou bij de tariefregulering rekening mee gehouden kunnen worden, door voor verschillende diensten een prestatie- en tariefregulering te introduceren. Dit is echter geen sinecure. Het verkrijgen van de benodigde gegevens is een administratieve belasting voor de sector. De systemen en boekhouding moeten hierop ingericht worden. Er is zowel een risico dat het tarief te laag wordt vastgesteld, wat kan leiden tot een verschraling van het aanbod, als een risico dat het te hoog wordt ingeschat, wat resulteert in een ondoelmatige besteding van middelen. Vragen waar tegenaan gelopen zal worden zijn: hoe om te gaan met regionale verschillen en welk rendement is aanvaardbaar. Andere aandachtspunten die worden meegegeven zijn hoe te voorkomen dat, als kwaliteit onvoldoende inzichtelijk is, kinderopvangorganisaties inboeten op die kwaliteit om hun marges bij vaste tarieven zo hoog mogelijk te houden en het voorkomen van segregatie tussen bekostigde en niet-bekostigde kinderopvanglocaties.

Overgangsperiode

De besproken scenario's bevatten grote stelselwijzigingen voor de kinderopvang. Er zal sprake zijn van een overgang tussen twee systemen waarbij dus tijdelijk twee systemen naast elkaar zullen bestaan. Ook zal sprake zijn van twee uitvoerders als het nieuwe stelsel niet wordt uitgevoerd door Toeslagen. Volgens Toeslagen duurt het afbouwen van de kinderopvangtoeslag in zijn huidige vorm minimaal 5 à 7 jaar. Deze tijd is nodig om de toeslag definitief vast te stellen en bezwaar en beroep zorgvuldig af te wikkelen. Dit kan eventueel naast een nieuwe financieringssystematiek worden afgewikkeld. Nog belangrijker voor een (eventueel) nieuwe uitvoerder is dat Toeslagen minimaal 6 kwartalen van tevoren moet weten of de kinderopvangtoeslag wordt beëindigd. Een eventuele doorstart van de kinderopvangtoeslag na deze datum, bijvoorbeeld omdat de nieuwe systemen nog niet gereed zijn, is dan niet meer mogelijk. Voor een soepele overgang zou er geen gat moeten bestaan tussen de vergoeding vanuit de

rijksoverheid; ouders moeten altijd kunnen vertrouwen op (financieel) toegankelijke kinderopvang. Dus aandacht voor de timing van de overgang is belangrijk.

Bij een stelselwijziging in lijn met de besproken scenario's zal zorgvuldig naar het ingroeipad gekeken moeten worden. Zo moet een uitvoerder genoeg tijd krijgen om het stelsel vorm te geven, maar moet ook de sector tijd krijgen voor de veranderingopgave. Voor de sector betreffen het namelijk ook veel veranderingen, zowel wat betreft de administratieve kant (vanwege de aanpassing van de financiering), als de toename van het gebruik, als aanpassingen in de kwaliteit. De kwaliteit van de kinderopvang is de afgelopen 15 jaar gestaag toegenomen en is Europees gezien van topniveau. Ouders die kinderopvang gebruiken, geven aan hier tevreden mee te zijn. Het hoge kwaliteitsniveau is vooral te danken aan de gedrevenheid van de huidige ondernemers en pedagogisch medewerkers in de kinderopvang en de klantgerichte, flexibele en innovatieve houding die zij aannemen bij het aanbieden van kinderopvang. Ook tijdens de coronacrisis het afgelopen jaar hebben de kinderopvangaanbieders dit laten zien. Een aandachtspunt bij iedere stelselwijziging is hoe je deze kwaliteit vasthoudt.

Hiermee rekening houdend zal het eindbeeld zeker bij gratis opvang voor alle kinderen al snel 10-12 jaar op zich laten wachten. Daarom is het belangrijk om samen met de beoogd uitvoerder ook te kijken welke stappen eerst gezet kunnen worden. In dit verband kan bijvoorbeeld overwogen worden om een aantal mogelijke wijzigingen nog door te voeren binnen het huidige financieringsstelsel uitgevoerd door Toeslagen, zoals het afschaffen van de koppeling gewerkte uren en de arbeidseis. Voordeel van deze werkwijze is dat het stelsel simpeler wordt voor de uitvoering en ouders. Bovendien betekent afschaffing van de arbeidseis dat je de kinderopvang voor de groep niet-werkende ouders al binnen het huidige systeem financieel toegankelijker maakt. Nadeel van deze werkwijze is dat een nieuwe groep ouders nog wel in het toeslagensysteem komt en dus ook te maken krijgt met de beperkingen van dit systeem. Verder moet in ogenschouw worden genomen dat de wijzigingen meerdere kabinetsperiodes beslaan, wat onzekerheden geeft over het ingroeipad en gewenste eindpunt. Een breed politiek en bestuurlijk draagvlak zijn daarom van belang.

Dekkingsopties

Bij de verschillende scenario's in de SVK is mogelijke dekking aangedragen. Hierbij is, zoals gebruikelijk bij ambtelijke trajecten, gekozen voor technische dekking in het domein waar de intensivering plaatsvindt die zo dicht mogelijk aansluit bij de begunstigden van de intensivering. In dit geval in de kindregelingen bij huishoudens met kinderen met een midden- of hoger inkomen. Dekkingsbronnen die de SVK aanspreekt zijn het afschaffen van de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK), dit is een heffingskorting voor werkende alleenstaanden/paren met kinderen t/m 12 jaar, en het verlagen van de kinderbijslag. Daarnaast kijkt de SVK voor dekking naar een verhoging van werkgeverspremies, aangezien werkgevers ook baat hebben bij de scenario's door een toenemend arbeidsaanbod. Tot slot wordt dekking gevonden door het verhogen van het toptarief in box 1, omdat het voordeel van de SVK-maatregelen voor een belangrijk deel terechtkomt bij hogere inkomens.

Het CPB heeft de effecten op de overheidsfinanciën, inkomensongelijkheid en de structurele werkgelegenheid van de drie scenario's met een vergaande stelselwijziging berekend.¹¹ Uit deze doorrekening blijkt dat de SVK-maatregelen per saldo leiden tot een beperkte stijging van de inkomensongelijkheid. Bij de bestaande kinderopvangtoeslagontvangers neemt de financiële tegemoetkoming voor midden- en hogere inkomens immers meer toe dan voor lagere inkomens. Ook de keuze voor dekking vanuit de kinderbijslag draagt bij aan een verhoging van de inkomensongelijkheid. De verlaging van de kinderbijslag slaat namelijk relatief harder neer bij gezinnen met kinderen met lage inkomens, terwijl zij – als beide ouders werken – maar beperkt profiteren van de intensivering in de kinderopvang.

De SVK-maatregelen vergroten de (financiële) toegankelijkheid van kinderopvang. Dit leidt tot een toename in het gebruik van formele opvang. Uit de doorrekening van het CPB blijkt dat dit zorgt voor een positief effect op de werkgelegenheid. Kinderopvang wordt immers goedkoper. Daar staat tegenover dat vooral het afschaffen van de IACK een negatief effect heeft op het aantal gewerkte uren, waardoor deze scenario's per saldo een negatief effect hebben op de werkgelegenheid.

De technische keuze voor dekking vanuit het domein van de kindregelingen (specifiek de IACK en kinderbijslag) is voor een belangrijk deel bepalend voor de economische effecten van de scenario's. Naast deze gekwantificeerde economische effecten leiden de scenario's ook tot maatschappelijke baten die niet te kwantificeren zijn. Het gratis aanbod in combinatie met het verhogen en uniformeren van het kwaliteitsniveau voor alle kinderen versterkt de ontwikkeling van alle kinderen, bevordert de keuzevrijheid van ouders en gaat mogelijk segregatie tegen. Bovendien krijgen ouders meer financiële zekerheid, en neemt de complexiteit voor hen en de uitvoerder af. Hierdoor zal het aantal terugvorderingen en nabetalingen fors afnemen.

Zowel de effecten op de inkomensongelijkheid, de werkgelegenheid en de niet te kwantificeren maatschappelijke baten kunnen aanleiding geven om de dekking van de scenario's breder te bezien. Dit zou tot beperktere gevolgen op het inkomen van gezinnen met kinderen, de inkomensongelijkheid en de arbeidsparticipatie kunnen leiden. Hier staan echter negatieve gevolgen op het inkomen of het voorzieningenniveau van huishoudens zonder kinderen tegenover.

Voor een rijksbreed overzicht van ombuigingsopties verwijst dit kabinet naar de ombuigings- en intensiveringslijst van het ministerie van Financiën¹², het IBO Deeltijdwerk¹³ en de SVK. De fiscale sleuteltabel geeft een indicatie van de

¹¹ CPB, Doorrekening scenario's kindvoorzieningen, december 2020, <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Notitie-Doorrekening-scenarios-kindvoorzieningen.pdf>.

¹² Ombuigings- en intensiveringslijst 2021, maart 2021, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/03/31/ombuigings--en-intensiveringslijst-2021>

¹³ Bijlage bij Kamerstuk 29 544, nr. 1006

beleidskeuzes die op fiscaal gebied nodig zijn om de benodigde dekking te bieden.¹⁴ Het is uiteindelijk aan een volgend kabinet om de mogelijke alternatieven voor de kinderopvangtoeslag en bijbehorende dekkingsopties te overwegen.

¹⁴ Sleuteltabel 2021, september 2020,
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/09/15/sleuteltabel-2021>.