

Vergaderjaar 2022–2023

31 322

Kinderopvang

Nr. 465

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID, VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN DE STAATSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2022

1 Aanleiding

Dit kabinet gaat het financieringsstelsel van de kinderopvang fundamenteel herzien. Het stelsel wordt eenvoudiger en begrijpelijker voor ouders. In het commissiedebat kinderopvang van 21 april jl. (Kamerstuk 31 322, nr. 446) heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) met uw Kamer voor het eerst uitgebreid gesproken over deze stelselherziening. Met deze brief informeren wij u over het vervolg. Dat doen we aan de hand van de volgende onderwerpen: doelstellingen stelselherziening, stappen tot nu toe, uitvoering, samenwerking met de sector, beleidskaders en aandachtspunten.

2 Doelstellingen stelselherziening

Het nieuwe kinderopvangstelsel wordt binnen de kaders van dit coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) uitgewerkt, waarbij tegelijkertijd rekening wordt gehouden met het feit dat een toekomstbestendig stelsel altijd ruimte moet bieden voor nieuwe politieke keuzes op termijn. Als onderdeel van het streven naar meer kansengelijkheid.

De stelselherziening kent twee belangrijke doelstellingen:

1. Het stelsel eenvoudiger en begrijpelijker maken voor ouders door het realiseren van een eenvoudige financiering;
2. Het voor ouders makkelijker maken om arbeid en zorg te combineren door het realiseren van een betaalbaardere en financieel toegankelijke kinderopvang.

Naast arbeidsparticipatie is ook het bevorderen van de ontwikkeling van het jonge kind een belangrijk doel van het kinderopvangstelsel in algemene zin. Toegankelijke kinderopvang van goede kwaliteit zorgt

ervoor dat kinderen worden gestimuleerd in hun ontwikkeling. Een betaalbare kinderopvang en een eenvoudiger stelsel dragen eraan bij dat meer ouders en hun kinderen gebruik kunnen maken van kinderopvang. Dit komt ook ten goede aan kinderen met een achterstand voor wie het gebruik van kinderopvang in het bijzonder van belang is.

Aandachtspunt daarbij is dat de hogere overheidsvergoeding kan leiden tot stijgende uurtarieven en daarmee de toegankelijkheid onder druk kan zetten. Het kabinet heeft hier in de nadere uitwerking van het stelsel aandacht voor.

De kinderopvangtoeslagaffaire heeft pijnlijk duidelijk gemaakt dat het stelsel veel eenvoudiger moet worden en dat er meer zekerheid voor ouders nodig is. Het kabinet wil af van de systematiek waarin grote bedragen als onzeker voorschot worden uitgekeerd. De kinderopvangtoeslag wordt daarom afgeschaft. De overheidsvergoeding wordt straks rechtstreeks uitgekeerd aan de kinderopvangorganisaties, zodat ouders niet meer verdwalen in ingewikkelde regelingen. Onze ambitie is om de voorschotsystematiek af te schaffen zodat ouders niet meer geconfronteerd worden met hoge terugvorderingen.

Alle werkende ouders betalen in het nieuwe stelsel een beperkte eigen bijdrage voor het gebruik van kinderopvang, onafhankelijk van het aantal gewerkte uren of hun inkomen. Dit verlaagt de marginale druk voor ouders, zodat meer werken lonender wordt. In het licht van de krappe arbeidsmarkt, maar ook de economische zelfstandigheid van vooral vrouwen, is het van belang dat iedereen die dat wil, meer uren kan werken.

Bijlage 1 bij deze brief gaat uitgebreider in op de beoogde doelstellingen van de stelselherziening.

Het kabinet vindt het – mede gezien het koopkrachtbeeld – onwenselijk dat de laagste inkomens een lagere vergoeding krijgen in het nieuwe stelsel. Hierdoor zou de toegankelijkheid van de kinderopvang voor huishoudens met de laagste inkomens mogelijk onder druk komen te staan. Daarom heeft het kabinet onlangs aangekondigd het vergoedingspercentage in het nieuwe stelsel te verhogen van 95 procent (zoals was aangekondigd in het coalitieakkoord) naar 96 procent.

3 Stappen tot nu toe

Tijdens het commissiedebat kinderopvang op 21 april jl. heeft de Minister van SZW met uw Kamer gesproken over de voorgenomen herziening van het kinderopvangstelsel. In dat debat ging het over de doelen van de stelselherziening, maar ook over de verschillende aandachtspunten en dilemma's beschreven in de brief van 15 april jl.¹ Sinds de start van dit kabinet hebben we de volgende stappen gezet richting het nieuwe stelsel:

- De koppeling gewerkte uren wordt losgelaten per 1 januari 2023. De wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag waarmee dit wordt geregeld, wordt dit najaar gepubliceerd.
- Er zijn afspraken gemaakt met het veld over samenwerking bij de inrichting van het nieuwe stelsel.
- Er is een prognose gemaakt van de gevolgen van de stelselherziening op de arbeidsmarkttekorten in de kinderopvang.
- Er is onderzoek in gang gezet naar de rol van de verschillende financieringsvormen in de kinderopvang en potentiële maatregelen voor een beperking daarvan (zoals winst- of prijsnormering), mede

¹ Kamerstuk 31 322, nr. 443.

naar aanleiding van vragen van de leden Kathmann (PvdA) en Maatoug (GL).

De beleidskaders van het nieuwe kinderopvangstelsel zijn op hoofdlijnen uitgewerkt, en een aantal openstaande beleidsvragen zijn in kaart gebracht.

- ABDTOPConsult heeft opdracht gekregen onderzoek te doen naar potentiële uitvoerders voor het nieuwe stelsel. Op basis van het advies hebben we besloten om in de komende periode met een greenfieldtraject in gezamenlijkheid met uitvoeringsorganisaties (DUO, Dienst Toeslagen, SVB en UWV) en de sector, het nieuwe kinderopvangstelsel te ontwerpen en te bouwen.

4 Uitvoering

Naast een samenwerking met direct betrokkenen zoals ouders, kinderopvangorganisaties en sectorpartijen is een nauwe samenwerking met uitvoeringsorganisaties cruciaal voor de succesvolle herziening van het kinderopvangstelsel. Het selecteren van een geschikte uitvoerder is daarom een belangrijke stap. Dit voorjaar heeft de Minister van SZW ABDTOPConsult gevraagd om een onafhankelijk advies uit te brengen over de vraag: *«welke uitvoerder is het beste geëquipeerd en voldoet aan de randvoorwaarden voor de uitvoering van een robuust, klantvriendelijk en wendbaar stelsel?»*

Het definitieve adviesrapport van ABDTOPConsult heeft de Minister van SZW op 26 september jl. ontvangen. Het rapport sturen we als bijlage bij deze brief mee aan uw Kamer (bijlage 2). De onderzoekers hebben gekeken naar de verkenningen die in het verleden zijn gedaan naar uitvoerders van het kinderopvangstelsel. Aan de hand van een afwegingskader heeft ABDTOPConsult vervolgens gesprekken gevoerd met uitvoeringsorganisaties, en hun eigenaren bij de betreffende departementen, om na te gaan of zij in staat zijn om deze omvangrijke opgave uit te voeren.

4.1 Schets uitvoeringssituatie

ABDTOPConsult heeft de afgelopen periode gesprekken gevoerd met de algemene leiding van negen publieke organisaties met uitvoerende taken in het sociaal/financieel domein: CAK, DUO, Toeslagen, SVB, RVO, UWV, DUS-I, UVB en CJIB. De organisaties hebben zich constructief opgesteld in het meedenken over de opgave van het nieuwe kinderopvangstelsel. Tegelijkertijd is er bij elk van de organisaties terughoudendheid om het nieuwe stelsel uit te voeren. Dit komt deels omdat het nieuwe stelsel bij geen van de uitvoerders goed past bij de bestaande processen en architectuur. Daardoor moet er dus onafhankelijk van waar de uitvoering wordt belegd in meer of mindere mate iets nieuws gebouwd worden. Daarnaast hebben alle organisaties te maken met grote opgaven rond de kwaliteit van de uitvoering en uit het coalitieakkoord: agenda's van de uitvoeringsorganisaties zitten vol, er is aandacht nodig voor vervanging van verouderde systemen en de organisaties ondervinden de krapte op de arbeidsmarkt.

4.2 Aanbevelingen ABDTOPConsult

In haar adviesrapport doet ABDTOPConsult verschillende aanbevelingen. De aanbevelingen zien zowel op de inhoud van het nieuwe kinderopvangstelsel als de uitvoering ervan.

Met betrekking tot de inhoud adviseert ABDTOPConsult om zo snel mogelijk het beleidskader uit te werken op de nog openstaande punten en er daarbij voor te zorgen dat beleid, relevante uitvoeringsorganisaties en de sector intensief samenwerken. Daarnaast adviseert ABDTOPConsult om het beleid zo eenvoudig en controleerbaar mogelijk te houden om de uitvoering te versnellen en te versoepelen. Kwaliteit en zorgvuldigheid zouden moeten prevaleren boven snelheid. Tot slot adviseert de ABDTOPConsult om kritisch te kijken naar de kosten van de uitvoering van het beleid in verhouding tot de baten.

Met betrekking tot de uitvoerder van het nieuwe kinderopvangstelsel adviseert ABDTOPConsult om met DUO te overleggen om de uitvoering van het nieuwe kinderopvangstelsel ter hand te nemen, als de voorkeur voor het beleggen bij een bestaande organisatie de overhand heeft. Daarbij adviseert ABDTOPConsult ook om de kennis en ervaring van Toeslagen te benutten, maar om het nieuwe kinderopvangstelsel niet door Toeslagen te laten uitvoeren. ABDTOPConsult adviseert geen nieuwe publieke organisatie te bouwen en adviseert de uitvoering van het nieuwe stelsel niet onder te brengen bij een private organisatie. Als de uitvoering niet bij DUO belegd wordt adviseert ABDTOPConsult om de kennis en ervaring van bestaande uitvoeringsorganisaties te bundelen en de mogelijkheden te bekijken van een gezamenlijke exercitie geïnspireerd op de greenfield benadering.

Naar aanleiding van deze aanbevelingen zijn wij met de potentieel betrokken uitvoeringsorganisaties in gesprek gegaan. Uit deze gesprekken blijkt dat vanwege het in paragraaf 4.1 van deze brief geschetste uitvoeringsbeeld en het feit dat het nieuwe kinderopvangstelsel nog openstaande beleidsvragen kent, de greenfield benadering de beste optie is. De greenfield benadering is een innovatieve methode die ons in staat stelt om beschikbare kennis en ervaring te bundelen voor het vormgeven en bouwen van het nieuwe financieringsstelsel van de kinderopvang.

Wij zijn enthousiast over de grote mate van betrokkenheid en bereidwilligheid van uitvoeringsorganisaties om aan het greenfieldtraject bij te dragen. Conform het inhoudelijke advies van ABDTOPConsult willen we de beleidskaders nader uitwerken in een intensieve samenwerking tussen beleid, uitvoering en sector. Een zogenoemde greenfield benadering biedt de mogelijkheid om de kennis, ervaring en bereidwilligheid vanuit beleid en de verschillende uitvoeringsorganisaties optimaal te benutten.

4.3 Vervolg: krachten bundelen met greenfield

SZW zal samen met DUO, Toeslagen, UWV en SVB, projectmatig in een greenfield werken aan het ontwerpen en bouwen van het nieuwe stelsel. Gezamenlijk nemen wij de ontwikkeling van het nieuwe stelsel ter hand. Dit betreft het vormgeven van het geheel van beleid, regelgeving, uitvoeringsprocessen, de gewenste dienstverlening, verantwoording, bijbehorende informatievoorzieningen (IV) en de organisatie voor het nieuwe kinderopvangstelsel. Naast de directe betrokkenheid van deze vier uitvoerders kan op onderdelen een beroep worden gedaan op de kennis en kunde van andere uitvoerders, zoals UVB, RVO, CAK, DUS-I, en CJIB.

De kwaliteit van de uitvoering staat hoog op de politieke en ambtelijke agenda, juist ook voor de financiering van de kinderopvang. We moeten leren van de fouten in het verleden. Alle betrokkenen willen dat het nieuwe kinderopvangstelsel een succes wordt. De kinderopvangtoeslagaffaire heeft pijnlijk duidelijk gemaakt dat het stelsel veel eenvoudiger moet.

Dit heeft bovendien laten zien dat een intensieve samenwerking tussen beleid en uitvoeringsorganisaties van groot belang is bij het ontwikkelen van uitvoerbaar beleid. Er is een grote betrokkenheid en bereidwilligheid bij de betrokken uitvoerders om ervoor te zorgen dat er een uitvoerbaar stelsel komt.

Deze werkwijze sluit bovendien goed aan bij het overheidsbrede programma Werk aan Uitvoering (WaU)² dat zich onder andere richt op begrijpelijke en uitvoerbare wetgeving. Daarin werken we toe naar een aanpak waarbij maatschappelijke vraagstukken vanaf het begin multidisciplinair benaderd worden. En waar het doel is om nauwe samenwerking te stimuleren tussen beleid en uitvoering om wetgeving te maken die begrijpelijk en doenlijk is voor de burger en ondernemer en werkbaar voor de uitvoering. En zodat beter rekening wordt gehouden met de uitvoerbaarheid, implementatietijd en randvoorwaarden.

Het kabinet kiest ervoor om dit greenfieldtraject samen met zowel DUO als Toeslagen, UWV, en SVB in te gaan. Zo heeft DUO veel ervaring met het financieren van instellingen. Toeslagen doet als volwaardig partner mee aan het greenfieldtraject, zowel vanuit de kennis en ervaring als huidige uitvoerder als voor een mogelijk toekomstige rol in het nieuwe stelsel. Daarnaast zijn UWV en SVB grote uitvoeringsorganisaties met veel kennis van massale financiële processen met maatwerk en dienstverlening aan burgers.

SZW en Toeslagen werken sinds de start van het verbetertraject kinderopvangtoeslag in 2018 nauw samen aan het verbeteren van de kinderopvangtoeslag voor de ouders. Deze aanpak heeft geresulteerd in een goede samenwerkingsrelatie tussen beleid en uitvoering en concrete verbeteringen in de dienstverlening in het huidige stelsel.³ Dit geeft het vertrouwen dat Toeslagen ook in breder verband in een greenfieldtraject een belangrijke rol kan vervullen. Bovendien geeft dit het vertrouwen dat met een nauwe samenwerking tussen beleid en uitvoeringsorganisaties in een greenfieldtraject – waarbij maximaal de innovatieve kracht van deze gezamenlijke aanpak kan worden benut – een nieuw stelsel gerealiseerd kan worden dat goed in elkaar zit, voor de uitvoering maar zeker ook voor ouders. De vraag welke uitvoeringscompetenties nodig zijn om het uiteindelijke ontwerp uit te kunnen voeren, en welke uitvoerder(s) deze kunnen bieden, is onderdeel van fase 1 (zie paragraaf 4.4 planning) van het ontwerpproces.

In het greenfieldtraject zullen we ook gebruik maken van de opgebouwde kennis en ervaring die zijn opgedaan bij het concept wetsvoorstel⁴ voor directe financiering uit 2016 en het advies⁵ van de Raad van State bij dat wetsvoorstel.

De contouren van dit greenfieldtraject gaan we de komende weken tot begin november samen met de betrokken uitvoeringsorganisaties en de sectorpartijen verder uitwerken en vastleggen. Conform het advies van de ABDTOPConsult vinden we het namelijk van belang dat de contouren vooraf goed geborgd zijn.

² <https://www.werkaanuitvoering.nl/>.

³ Meest recente voortgangsrapportage over het verbetertraject kinderopvangtoeslag: Kamerstuk 31 066, nr. 1016.

⁴ Concept wetsvoorstel Wijziging financieringsstelsel kinderopvang, via: Overheid.nl | Consultatie Wijziging financieringsstelsel kinderopvang (internetconsultatie.nl).

⁵ Wet nieuw financieringsstelsel kinderopvang. – Raad van State. <https://www.raadvanstate.nl/@112659/w12-16-0390-iii/>.

Het besluit over welke uitvoerder(s) het nieuwe stelsel gaan uitvoeren, vindt op een later moment plaats, maar uiterlijk aan het einde van fase 1, voordat de daadwerkelijke bouw van het stelsel begint. Op hoofdlijnen ziet het proces er als volgt uit: contouren uitwerken en vastleggen, stelsel ontwerpen, en stelsel bouwen (zie verder onder paragraaf 4.4 «planning»).

4.4 Planning

In het coalitieakkoord is de ambitie uitgesproken om het nieuwe stelsel per 1 januari 2025 in werking te laten treden. We hechten aan deze ambitieuze planning. Tegelijkertijd willen we een nieuw stelsel neerzetten dat goed in elkaar zit, voor de uitvoering maar zeker ook voor kinderopvangorganisaties, werknemers in de sector en de ouders. Uit de verkenning van ABDTOPConsult blijkt dat er bij uitvoerders grote vraagtekens bestaan bij de haalbaarheid van januari 2025 als ingangsdatum van het nieuwe kinderopvangstelsel. Daarbij wordt door ABDTOPConsult benadrukt dat kwaliteit en zorgvuldigheid zouden moeten prevaleren boven snelheid.

Ook wij hechten aan een zorgvuldig traject. De kwaliteit van het nieuwe stelsel moet niet onder druk komen te staan. Zeker niet in de kinderopvangsector, waar we bij uitstek moeten leren van de fouten die in het verleden zijn gemaakt. De transitie naar een nieuw stelsel moet in één keer goed gaan. In het greenfieldtraject werken beleid en uitvoering en sector gezamenlijk aan het ontwerp en de bouw van het nieuwe stelsel. Daarin zal inzichtelijk worden gemaakt welke mogelijkheden er zijn voor het nieuwe kinderopvangstelsel en ook wat een realistische implementatietermijn is. Vanwege het grote maatschappelijke belang van een veel eenvoudiger stelsel en betaalbare kinderopvang heeft het kabinet wel de ambitie om de stap naar het nieuwe kinderopvangstelsel zo snel mogelijk te zetten. We gaan samen met uitvoeringsorganisaties bekijken wat de randvoorwaarden zijn waarbinnen de invoeringsdatum van 1 januari 2025 haalbaar is.

Voor het greenfieldtraject zijn de volgende fasen voorzien:

- Fase 0: contouren (tot 1 november 2022)
Uitwerken en vastleggen van het plan van aanpak van het greenfieldtraject. Aan het einde van deze fase is duidelijk hoe beleid, uitvoering en sector gaan samenwerken om het stelsel te ontwerpen.
- Fase 1: ontwerpen (vanaf 1 november 2022 tot 1 juli 2023)
Ontwerpen van het stelsel met het beleidskader en de geïnventariseerde openstaande beleidsvragen als uitgangspunt. Na afronding van fase 1 van het greenfieldtraject zal meer duidelijkheid ontstaan over het volledige tijdspad en een realistische invoeringstermijn. Daarbij wordt uiterlijk aan het einde van fase 1 besloten welke uitvoeringsorganisatie(s) het nieuwe stelsel gaat (of gaan) bouwen.
- Fase 2: bouwen (vanaf 1 juli 2023).
In deze fase wordt het stelsel daadwerkelijk gebouwd.

Om de Kamer te betrekken bij het ontwerp van het nieuwe kinderopvangstelsel, bieden we graag de mogelijkheid aan om een rondetafelgesprek of luistersessie te organiseren. Zo kunnen we bijvoorbeeld na afloop van fase 0 een rondetafelgesprek organiseren over de contouren van het greenfieldtraject en na de afronding van fase 1 een luistersessie waarin de dilemma's in het ontwerp en de uitvoering kunnen worden gedeeld.

Onderstaande tabel toont de *roadmap* op hoofdlijnen. Belangrijke mijlpalen voor de stelselherziening hebben we in kaart gebracht. Deze zal steeds gedetailleerder worden naarmate het stelsel met de uitvoeringsorganisaties en sectorpartijen verder wordt uitgewerkt. Dan zal ook duidelijk

worden hoe de planning van het wetgevingstraject eruit gaat zien. Conform de toezegging aan het lid Sahla (D66) zal de Minister van SZW uw Kamer periodiek informeren over de planning.⁶

Wanneer	Wat
15-12-2021	Publicatie coalitieakkoord
07-04-2022	Start onderzoek ABDTOPConsult
01-09-2022	Oplevering arbeidsmarktprognose kinderopvang
15-09-2022	Einde onderzoek ABDTOPConsult
01-10-2022	Start greenfieldtraject
01-10-2022 tot 01-11-2022	Greenfieldtraject fase 0: contouren
01-11-2022 tot 01-07-2023	Greenfieldtraject fase 1: ontwerpen
01-01-2023	Loslaten KGU
Eind Q1 2023	Oplevering onderzoeken financieringsvormen
Vanaf 01-07-2023	Greenfieldtraject fase 2: bouwen

5 Samenwerking met de sector

We onderschrijven het belang van een goede samenwerking met de sectorpartijen (zoals brancheorganisaties, vakbonden, oudervertegenwoordiging en de VNG). Vanuit het Ministerie van SZW is er op allerlei niveaus overleg met de sectorpartijen. Er is een sectoroverleg waarin de directeur Kinderopvang samen met de sectorpartijen regelmatig overleg voert over knelpunten en beleidsvoornemens. Op gezette tijden heeft de Minister van SZW overleg met de sectorpartijen.

Betrokkenheid van en draagvlak in de sector zijn belangrijke elementen om tot een succesvolle uitvoering van het nieuwe stelsel te komen. In het greenfieldtraject dat we hierboven beschreven hebben, zullen de sectorpartijen een belangrijke rol hebben. We hechten eraan dat partijen in een zo vroeg mogelijk stadium binnen de kaders van het coalitieakkoord hun input geven op, en daarmee mede invulling geven aan de uitvoering van het stelsel. De Minister van SZW heeft afspraken gemaakt met de sectorpartijen over de invulling van de overlegstructuur en hun rol en betrokkenheid bij het proces. Met elkaar hebben we geïdentificeerd welke beleidsvragen we gezamenlijk gaan oppakken. Bij iedere fase in het proces bezien we of er aanpassingen nodig zijn, zowel vanuit de sector als vanuit de uitvoeringsorganisaties. Naast de samenwerking met de vertegenwoordigers van kinderopvangorganisaties, ouders, en werknemers, treden we ook direct in contact met kinderopvangorganisaties, ouders en werknemers zelf om ook in co-creatie met hen het nieuwe kinderopvangstelsel te ontwerpen. Een nieuw kinderopvangstelsel maken we namelijk voor ouders en hun kinderen. Het ontwerpen daarvan doen we daarom niet geïsoleerd, maar vanuit de praktijk midden in de samenleving. Met deze aanpak geven we invulling aan de motie van de leden Van den Hil en Ceder.⁷

6 Beleidskaders

Het coalitieakkoord geeft de kaders voor het nieuwe kinderopvangstelsel. De kinderopvangtoeslag wordt afgeschaft. In de plaats daarvan komt een rechtstreekse financiering aan kinderopvangorganisaties. Bij de verdere uitwerking zijn op dit moment de volgende beleidskaders richtinggevend voor het ontwerp van het nieuwe stelsel:

1. Werkende ouders komen in aanmerking voor een vergoeding voor de kinderopvang;

⁶ Kamerstuk 31 322, nr. 446. Pagina 36.

⁷ Kamerstuk 31 322, nr. 452.

2. De overheidsvergoeding wordt rechtstreeks uitgekeerd aan kinderopvangorganisaties;
3. De hoogte van deze vergoeding is inkomensonafhankelijk;
4. De vergoeding is een percentage (96%) van de maximumuurprijs (MUP) per opvangsoort;
5. Het aantal opvanguren dat in aanmerking komt voor een vergoeding is niet langer gekoppeld aan het aantal gewerkte uren.

Bij de verdere uitwerking zullen deze kaders uit het coalitieakkoord uitgangspunt vormen. Hiervan zal in beginsel niet worden afgeweken, tenzij in lijn met de aanbevelingen van ABDTOPConsult bij de nadere uitwerking en analyse van de uitvoeringsconsequenties zwaarwegende knelpunten (qua vormgeving of tijdpad) zouden blijken. Indien dit aan de orde zou komen, zal ook moeten worden gezien hoe aanpassing van deze uitgangspunten binnen de bestaande budgettaire kaders van het coalitieakkoord kan worden ingepast.

6.1 Openstaande beleidsvragen

Uit de gesprekken die ABDTOPConsult heeft gevoerd, is gebleken dat uitvoeringsorganisaties ook terughoudend zijn doordat de beleidskaders voor het nieuwe kinderopvangstelsel nog niet volledig zijn uitgewerkt. Uitvoeringsorganisaties hebben behoefte aan meer duidelijkheid om de implicaties voor de uitvoering te kunnen bepalen. Zoals ABDTOPConsult benoemt, is de belangrijkste reden waarom beleidskaders nog niet volledig zijn uitgewerkt gelegen in de beleidsmatige wens en behoefte om deze kaders juist samen met uitvoerders uit te werken om zo tot een uitvoerbaar stelsel te komen. ABDTOPConsult adviseert daarom om het beleidskader op de nog openstaande punten zo snel mogelijk verder uit te werken. En hierbij intensief samen te werken met de uitvoering en de sector.

Het gekozen greenfieldtraject is hiervoor bij uitstek geschikt. In dit traject zullen we samen met de uitvoeringsorganisaties de openstaande punten in het beleidskader invullen. In het adviesrapport van ABDTOPConsult worden de belangrijkste specifieke openstaande beleidsvragen genoemd. Deze openstaande beleidsvragen zijn van belang voor de inrichting en uitvoerbaarheid van het stelsel. Dit overzicht van openstaande beleidsvragen vormt het startpunt voor fase één in het greenfieldtraject. Deze acht beleidsvragen vormen op die manier de basis voor de werkagenda voor het greenfieldtraject. In bijlage 3 schetsen we nog aanvullende achtergrond en context bij deze beleidsvragen, en geven we waar mogelijk al richting. Bij de verdere uitwerking dient rekening te worden gehouden met inpasbaarheid binnen de bestaande beleids- en budgettaire kaders van het coalitieakkoord. Het gaat om de volgende beleidsvragen:

1. Hoeveel uren opvang komen in aanmerking voor een vergoeding?
In het huidige stelsel is het aantal uren kinderopvang waarvoor ouders aanspraak kunnen maken op kinderopvangtoeslag gekoppeld aan het aantal gewerkte uren van de minst werkende ouder (dit is de kgu). De kgu wordt losgelaten in het nieuwe stelsel. Hoeveel uren kinderopvang in aanmerking komen is dan niet meer afhankelijk van het aantal gewerkte uren. Wel is er nog sprake van een arbeidseis.⁸ Openstaande beleidsvraag daarbij is nog hoe in het nieuwe stelsel wordt omgegaan met de jaarsystematiek en de werkloosheidstermijn uit het huidige stelsel.

⁸ Bij de stelselherziening zal worden gezien in hoeverre er mogelijk niet-beoogde neveneffecten optreden bij het loslaten van de kgu, zoals het afsluiten van grotere contracten dan daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van opvang.

2. Op basis van welke gegevens wordt de vergoeding aan de kinderopvangorganisaties uitgekeerd?
De hoogte van de overheidsvergoeding in het nieuwe stelsel is afhankelijk van het aantal uren kinderopvang en het uurtarief van de opvangsoort (tot aan de MUP). Vraag daarbij is hoe het aantal opvanguren gemeten moet worden. Gaat het dan om contractueel overeengekomen uren, gefactureerde uren, of daadwerkelijk afgenomen uren opvang. Voor de uitvoering van rechtstreekse financiering moet de uitvoerder inzicht hebben in het aantal uren opvang. De vraag is hoe de gegevensuitwisseling tussen kinderopvangorganisaties en uitvoerder in het nieuwe stelsel ingericht kan worden. Bij de uitwerking wordt ook gekeken naar doelmatigheid en risico's op misbruik & oneigenlijk gebruik en fraude.
3. Wie gaat de eigen bijdrage innen?
Ouders betalen in het nieuwe stelsel een eigen bijdrage: 4 procent van de kosten tot de MUP en het eventuele verschil tussen het uurtarief en de MUP (als het uurtarief hoger is dan de MUP). Bij de inrichting van het stelsel van rechtstreekse financiering moet een keuze worden gemaakt over wie de eigen bijdrage van ouders gaat innen. Op hoofdlijnen zijn daarbij twee scenario's: (i) de ouder betaalt de eigen bijdrage aan de kinderopvangorganisatie, of (ii) de ouder betaalt de eigen bijdrage aan de uitvoerder. Het betalen van de eigen bijdrage aan de kinderopvangorganisaties (scenario 1) lijkt op basis van de huidige verkenning de voorkeursoptie.
4. Hoe wordt het recht op vergoeding vastgesteld (verdwijnt de voorschotsystematiek)?
Een belangrijk uitgangspunt van de herziening is om ouders zoveel mogelijk zekerheid vooraf te geven en zo te voorkomen dat terugvorderingen nodig zijn. De ambitie is daarom om afscheid te nemen van de voorschotsystematiek en in plaats daarvan te werken met vooraf vastgestelde vergoedingen. Dit speelt met name bij de arbeidseis. Het doel is om ouders aan de voorkant (op het moment dat zij starten met afnemen van kinderopvang) zekerheid te geven of zij al dan niet aan deze eis voldoen. De openstaande beleidsvraag is daarmee hoe in het nieuwe kinderopvangstelsel de arbeidseis kan worden ingericht waarbij het recht op een vergoeding vooraf kan worden vastgesteld om tot een zo eenvoudig en controleerbaar mogelijk stelsel te komen voor uitvoering en ouders.
5. Is het betalen van de eigen bijdrage door de ouder een voorwaarde voor uitbetaling van de overheidsvergoeding?
In het huidige stelsel van de kinderopvangtoeslag is het betalen van een eigen bijdrage een voorwaarde voor de aanspraak op kinderopvangtoeslag. Ouders betalen ook in het nieuwe stelsel een eigen bijdrage. De openstaande beleidsvraag is of het betalen van de eigen bijdrage door de ouder ook een voorwaarde moet zijn voor uitbetaling van de overheidsvergoeding aan de kinderopvangorganisatie.
6. Hoe wordt de relatie tussen uitvoeringsorganisatie, kinderopvangorganisaties en ouders vormgegeven (hoe en waar liggen verantwoordelijkheden en risico's)?
In het nieuwe stelsel wordt de vergoeding voor kinderopvang rechtstreeks uitgekeerd aan kinderopvangorganisaties. Zo loopt de voornaamste geldstroom naar kinderopvangorganisaties niet meer via de ouders. Dit is een grote verandering ten opzichte van het huidige stelsel. Hieronder ligt een verschuiving in juridische verhoudingen tussen ouders, kinderopvangorganisaties en overheid. De openstaande beleidsvraag is hoe die relaties in het nieuwe stelsel er precies uit komen te zien en wie waarvoor verantwoordelijk wordt.
7. Hoe wordt de financiering voor gastouders ingericht?
De gastouderopvang onderscheidt zich van de andere opvangvormen met de tussenlaag van gastouderbureaus. De openstaande beleids-

vraag is hoe het proces van rechtstreekse financiering in het nieuwe stelsel ingericht zal worden voor de gastouderopvang.

8. Wat is de relatie tussen de stelselherziening en de gemeentelijke regelingen?

Naast de kinderopvangtoeslag zijn er andere manieren voor ouders om een bijdrage te krijgen in de kinderopvang. Dit loopt via gemeentelijke regelingen. In principe staan deze regelingen los van de kinderopvangtoeslag. Er zijn evenwel raakvlakken tussen de kinderopvangtoeslag en de gemeentelijke regelingen. De openstaande beleidsvraag is wat de impact is van de stelselherziening op de gemeentelijke regelingen en de gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden. Daarover gaan we in gesprek met de VNG. Daarnaast gaat de Minister van SZW specifiek in overleg met de Minister voor Primair en Voortgezet onderwijs over de effecten en mogelijke financiële risico's van de in deze brief voorgestelde stelselherziening voor kinderopvang op de bekostiging vanuit OCW aan gemeenten voor het aanbieden van voorschoolse educatie.

6.2 Eenvoud versus gerichtheid

ABD TOPConsult adviseert om het beleid zo eenvoudig en controleerbaar mogelijk te houden om de uitvoering te versnellen en te versoepelen. ABD TOPConsult adviseert daarbij ook kritisch te kijken naar de kosten van de uitvoering van het beleid in verhouding tot de baten. Daarbij worden het innen van de eigen bijdrage door de uitvoerder en de arbeidseis als voorbeelden benoemd.

Bij het maken van beleid is er vaak sprake van een uitruil tussen eenvoud/begrijpelijkheid enerzijds en gerichtheid/doelmatigheid anderzijds. Dit kabinet heeft besloten tot een fundamentele herziening van het kinderopvangstelsel.

Eén van de belangrijke doelstellingen van deze stelselherziening is het vereenvoudigen van de financiering, zodat het stelsel begrijpelijker wordt voor ouders en zij meer zekerheid ervaren. Daartoe worden twee grondslagen in de huidige financiering sterk vereenvoudigd. In het nieuwe stelsel is de hoogte van de vergoeding niet meer afhankelijk van het inkomen en het aantal gewerkte uren.

Daar staat tegenover dat een aantal uitgangspunten blijven bestaan. Zo blijft de financiering van de kinderopvang gericht op werkende ouders, en betalen ouders nog steeds een eigen bijdrage voor de opvang. Daarvoor zijn goede registers en gegevensuitwisseling van cruciaal belang. Dit zijn de beleidsmatige kaders zoals opgenomen in het coalitieakkoord, zowel beleidsinhoudelijk als budgettair. Daarbij is ook rekening gehouden met de absorptiecapaciteit van de sector met het oog op personeel en huisvesting. In het greenfieldtraject brengen we in kaart op welke wijze binnen deze uitgangspunten een uitvoerbaar stelsel gerealiseerd kan worden. Indien dit voor de uitvoerbaarheid van het stelsel van belang is, zullen we verschillende varianten in kaart brengen. Op die manier kunnen dilemma's in de uitvoering transparant politiek worden gedeeld en gewogen.

7 Aandachtspunten

In de verzamelbrief kinderopvang van 15 april jl. heeft de Minister van SZW de aandachtspunten en dilemma's bij deze stelselherziening geschetst. Tijdens het commissiedebat kinderopvang op 21 april heeft de Minister van SZW hier met uw Kamer over gesproken. We geven graag een update bij drie van deze aandachtspunten.

7.1 Aandachtspunt 1: kosten kinderopvang voor huishoudens met lage inkomens

Tijdens het commissiedebat op 21 april jl. heeft de Minister van SZW aan het lid Maatoug toegezegd om in een volgende brief in te gaan op de gezamenlijke koopkrachteffecten van de stelselwijziging kinderopvang en de afschaffing van de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK).

In het coalitieakkoord was aanvankelijk afgesproken om een vergoedingspercentage van 95 procent voor alle ouders in te voeren. Omdat de laagste inkomens op dit moment 96 procent vergoeding ontvangen, betekende dit een achteruitgang in de vergoeding voor de laagste inkomens. Dit vinden we mede met oog op het huidige koopkrachtbeeld onwenselijk. Daarom heeft het kabinet onlangs aangekondigd het vergoedingspercentage in het nieuwe stelsel te verhogen naar 96 procent. Hierdoor behouden de ouders die op dit moment al 96 procent vergoeding ontvangen, hetzelfde vergoedingspercentage in het nieuwe stelsel. Er zijn positieve inkomenseffecten voor alle ouders die nu minder dan 96 procent vergoed krijgen. In beginsel is het voordeel van het nieuwe stelsel groter naarmate het huishoudinkomen hoger is, maar de precieze effecten hangen ook af van het aantal kinderen en aantal dagen dat gebruik wordt gemaakt van kinderopvang. Een alleenstaande ouder met een modaal inkomen, met 2 kinderen die 2 dagen per week naar de dagopvang gaan, ontvangt in het nieuwe stelsel ruim € 800 per jaar meer aan vergoeding voor kinderopvang.

Daarnaast is relevant dat de IACK wordt afgeschaft voor nieuwe gevallen. Ouders die op dit moment recht hebben op IACK, behouden recht op IACK voor die kinderen. Dat geldt ook voor toekomstige ouders van kinderen geboren op of voor 31 december 2024. Voor deze twee groepen ouders («bestaande gevallen») heeft de afschaffing van de IACK geen gevolgen. Toekomstige ouders van kinderen die geboren worden op of na 1 januari 2025 («nieuwe gevallen») krijgen in de toekomst geen recht op IACK. Technisch gezien is er voor deze groep geen sprake van een inkomenseffect (zij hebben nu geen IACK en ontvangen dat in de toekomst ook niet). Dit effect zal daarom in toekomstige koopkrachtdoorrekeningen niet zichtbaar worden. Deze groep is financieel wel slechter af dan wanneer zij in de toekomst wel recht zouden hebben gehad op IACK. Naast de genoemde maatregelen in de kinderopvang en IACK worden de inkomenseffecten van overheidsbeleid voor ouders uiteraard mede bepaald door andere koopkrachtmaatregelen, zoals de verhoging van het minimumloon, de verhoging van de arbeidskorting en de verlaging van tarief eerste schijf.

7.2 Aandachtspunt 2: ontwikkeling uurtarief en winsten

Tijdens het commissiedebat van 21 april jl. heeft de Minister van SZW met uw Kamer gesproken over het risico dat de tarieven gaan stijgen door de verwachte toename in de vraag als gevolg van de fors hogere overheidsvergoeding. Het is zaak om een goede balans te vinden zodat de MUP ruimte biedt voor een doelmatige bedrijfsvoering, maar er tegelijkertijd geen prikkel ontstaat waarbij hogere tarieven leiden tot onnodig hoge winsten. Als onderdeel van het evaluatieprogramma monitoren we de ontwikkeling van de opvangkosten. Daaronder valt ook het monitoren van de ontwikkeling van de uurtarieven.

Zoals de Minister van SZW eerder in reactie op Kamervragen⁹ en tijdens het vorige commissiedebat heeft aangekondigd, laat zij daarnaast de rol van de verschillende financieringsvormen in de kinderopvang onderzoeken. Op dit moment worden er twee externe onderzoeken uitgevoerd. Hierbij wordt de kennis en kunde in de sector en van onafhankelijke experts betrokken. Het eerste onderzoek richt zich op de vraag hoe de sector er momenteel uitziet en welke rol private equity daarin speelt. Er zal een marktscan worden gedaan naar onder andere de financieringsvormen in de sector en hoe de geldstromen lopen. Ook zal er gekeken worden naar eventuele verschillen in de geboden kwaliteit en zal de kinderopvangsector vergeleken worden met andere sectoren met een publieke taak. Het tweede onderzoek borduurt hier (ten dele) op voort en bekijkt potentiële maatregelen, bijvoorbeeld om de positie van ouders bij overnames te versterken. Daarnaast is gevraagd om onder andere te kijken naar een beperking op de financieringsvormen en een winst- of prijsnormering. De Minister van SZW is voornemens om u in het eerste kwartaal van 2023 nader te informeren over de resultaten van de onderzoeken.

7.3 Aandachtspunt 3: groei van de vraag

De verwachting is dat de stelselherziening zal leiden tot een toename van de vraag naar kinderopvang. Dit betekent dat de sector als geheel zal moeten groeien. Er is meer personeel nodig en ook meer huisvesting.

De krappe arbeidsmarkt en de problemen rond huisvesting zijn daarom belangrijke aandachtspunten bij deze stelselherziening. Om de gevolgen van de stelselherziening op de arbeidsmarkt in kaart te brengen, heeft de Minister van SZW aan ABF Research opdracht gegeven om een arbeidsmarktprognose uit te voeren. ABF Research heeft een prognose gemaakt van de ontwikkeling van de arbeidsvraag, het personeelsaanbod en het resulterende arbeidsmarktsaldo in de kinderopvang in de periode tot en met 2031.¹⁰ Deze ontwikkeling is in kaart gebracht voor een beleidsarm scenario en een beleidsrijk scenario. Het beleidsrijke scenario is een prognose waarbij rekening is gehouden met de verwachte toename in de vraag naar kinderopvang als gevolg van de stelselherziening. Op dit moment is er een tekort van ongeveer 5.000 medewerkers. In het beleidsrijke scenario kan dit stijgen naar ongeveer 29.000 medewerkers in 2031. Dit is een bijzonder hoog tekort en onderstreept het belang om samen met de sector maatregelen te treffen en naar creatieve oplossingen te zoeken voor dit tekort. In haar brief van 5 september jl. heeft de Minister van SZW uw Kamer geïnformeerd over haar arbeidsmarktaanpak in de kinderopvang.¹¹

8 Afsluiting

De inrichting van het nieuwe financieringsstelsel voor de kinderopvang is in volle gang. De beleidskaders op hoofdlijnen en de openstaande beleidsvragen die we hier hebben geschetst, vormen het startpunt voor de intensieve samenwerking met de uitvoeringsorganisaties en de sector in het greenfieldtraject om tot een gedegen ontwerp van het nieuwe stelsel te komen. Een succesvolle uitvoering van het nieuwe kinderopvangstelsel vraagt om nauwe samenwerking en een inzet van expertises van alle betrokken partijen. Met het greenfieldtraject geven we hier op innovatieve wijze invulling aan. En werken we op een manier die

⁹ Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 2488.

¹⁰ Kamerstuk 31 322, nr. 463, Bijlage: Rapport arbeidsmarktprognose kinderopvang.

¹¹ Kamerstuk 31 322, nr. 463.

bovendien nauw aansluit op de aanpak van het programma Werken aan Uitvoering, waarin we werken aan betere wet- en regelgeving: begrijpelijk en doenlijk voor burgers en bedrijven en werkbaar voor de uitvoering.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H. Dijkgraaf

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
A.D. Wiersma

De Staatssecretaris van Financiën,
A. de Vries