

## Bijlage 3 – Openstaande beleidsvragen

In de Kamerbrief zijn de openstaande beleidsvragen benoemd. Deze bijlage bevat een nadere toelichting bij deze acht vragen. Dit geeft richting aan de vervolgesprekken tussen beleid, uitvoeringsorganisaties en de sector voor de verdere uitwerking in het greenfieldtraject.

### 1.1 Aantal uren

Hoeveel uren kinderopvang komen in aanmerking voor een vergoeding?

In het huidige stelsel met de kinderopvangtoeslag is het aantal uren waarvoor ouders aanspraak kunnen maken op kinderopvangtoeslag gekoppeld aan het aantal gewerkte uren van de minst werkende ouder. Dit is de zogenaamde koppeling gewerkte uren (kgu). De kgu wordt losgelaten. Hoeveel uren kinderopvang in aanmerking komen voor een vergoeding is dan niet meer afhankelijk van het aantal gewerkte uren. Ouders kunnen per kalendermaand waarin zij voldoen aan de arbeidseis<sup>1</sup> voor maximaal 230 uren kinderopvang in aanmerking komen voor een vergoeding. Op dit moment is bij de kinderopvangtoeslag sprake van een jaarsystematiek. Het aantal opgebouwde uren die aanspraak geven op een vergoeding zijn over het gehele kalenderjaar inzetbaar. Voor werkende ouders is op dit moment sprake van een uitlooptermijn van drie maanden. In het geval van werkloosheid behouden deze ouders na beëindiging van de arbeid nog drie maanden aanspraak op een vergoeding. Voor de doelgroepouders is er geen uitlooptermijn in het huidige stelsel. Bij de inrichting van het nieuwe stelsel wordt bekeken of op deze twee elementen uit het huidige stelsel (jaarsystematiek en werkloosheidstermijn) aanpassingen nodig zijn.

Het loslaten van de kgu per 1 januari 2023 is de eerste stap in de richting van het nieuwe stelsel. Hiermee wordt een vereenvoudiging nagestreefd voor ouders en uitvoerder. Ook betekent dit een toename van de toekenningszekerheid. De arbeidseis blijft in stand, beide partners moeten werken om voor de kinderopvangtoeslag in aanmerking te komen. Maar ouders hoeven niet meer te schatten hoeveel uur ze in een jaar gaan werken (en gedurende het jaar wijzigingen van hun gewerkte uren bijhouden). Een verkeerde inschatting van het aantal gewerkte uren is geen reden meer voor terugvorderingen. Door het wegnemen van een aantal risico's op terugvorderingen en het begrijpelijker maken van de financiering, draagt de maatregel tevens bij aan het effectief ondersteunen van ouders met jonge kinderen. In de verdere uitwerking van de herziening van het kinderopvangstelsel zal middels evaluatie worden bekeken of met de invulling van het loslaten van de kgu de beoogde effecten doeltreffend en zo doelmatig mogelijk worden bereikt.

De wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag, waarin het loslaten van de kgu geregeld wordt, is na de voorhangprocedure bij uw Kamer naar de Afdeling advisering van de Raad van State gestuurd ter advisering. Na de verwerking van het advies en het opstellen van een nader rapport zal het ontwerpbesluit naar verwachting dit najaar worden gepubliceerd in het Staatsblad waarna het per 1 januari 2023 in werking treedt.

### 1.2 Gegevensbasis voor de financiering

Op basis van welke gegevens wordt de vergoeding aan de kinderopvangorganisaties uitgekeerd?

In het nieuwe stelsel is de hoogte van de vergoeding afhankelijk van het aantal uren kinderopvang<sup>2</sup> en het uurtarief van de opvangsoort tot aan de maximumuurprijs (MUP). Hierbij is de vraag hoe het aantal opvanguren gemeten gaat worden. Daarbij zijn verschillende opties: contractueel overeengekomen uren, gefactureerde uren, of daadwerkelijk afgenomen uren opvang. De contractueel overeengekomen uren en gefactureerde uren zijn makkelijk meetbaar en

<sup>1</sup> Zoals gedefinieerd in artikel 1.6 van de Wet Kinderopvang.

<sup>2</sup> Met een maximum van 230 uren per kalendermaand en afhankelijk van het aantal maanden waarin de ouder voldoet aan de arbeidseis (zie paragraaf 1.1)

maken onderdeel uit van de administratie van kinderopvangorganisaties. Door de hoge overheidsvergoeding ontstaat het risico dat er een toenemend verschil ontstaat tussen contractueel overeengekomen uren en daadwerkelijk afgenomen uren (zie box 1). De beleidsvraag op basis van welke gegevens de vergoeding aan de kinderopvangorganisaties wordt uitgekeerd, wordt onderdeel van het gesprek tussen beleid, uitvoeringsorganisaties en de sector in het greenfieldtraject.

Voor de uitvoering van rechtstreekse financiering is het in ieder geval van belang dat de uitvoerder actueel inzicht heeft in de gefactureerde opvanguren en het bijbehorende uurtarief van alle ingeschreven kinderen en hun ouders. Daarom zal een gegevensuitwisseling worden ingericht tussen kinderopvangorganisaties en de uitvoerder. Voor de kinderopvangtoeslag is deze gegevensuitwisseling in het kader van het verbetertraject in de afgelopen jaren stapsgewijs geïmplementeerd. Sinds januari 2022 zijn kinderopvangorganisaties wettelijk verplicht maandelijks gegevens over de opvangsituatie te verstrekken.<sup>3</sup> Een mogelijkheid is om in het nieuwe stelsel deze frequente gegevensuitwisseling tussen kinderopvangorganisaties en uitvoerder ook in te richten. De exacte vormgeving daarvan, waaronder ook de waarborgen voor bescherming van persoonsgegevens<sup>4</sup>, moet nader worden uitgewerkt.

#### *Box 1 Doelmatigheid en risico's op misbruik & oneigenlijk gebruik*

Gelet op de hoge overheidsvergoeding van 96 procent is het van belang om risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) bij het nieuwe stelsel goed in kaart te brengen en hiermee rekening te houden bij de inrichting van het stelsel. Door de hoge overheidsvergoeding ontstaan nieuwe prikkels bij ouders en kinderopvangorganisaties. Zo kan dit ertoe leiden dat een deel van de ouders grote contracten gaan afsluiten (van 5 dagen per week), terwijl slechts voor een deel van de tijd daadwerkelijk opvang wordt geleverd. Daarmee ontstaat er een verschil tussen contractueel overeengekomen uren en daadwerkelijk afgenomen uren. Aan de andere kant van het spectrum bestaat het risico op fraude, waar bij de overheid wordt gedeclareerd voor niet-bestaande kinderopvang.

Een forse investering van belastingmiddelen vraagt erom dat we zorg dragen voor een doelmatige en rechtmatige besteding daarvan. Daarbij hoort ook het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik. Deze risico's worden geïnventariseerd. Daarbij wordt bekeken welke waarborgen in het nieuwe stelsel kunnen worden ingebouwd.

### **1.3 Innen van de eigen bijdrage**

#### Wie gaat de eigen bijdrage innen?

De kinderopvangtoeslag wordt afgeschaft en in plaats daarvan wordt de overheidsvergoeding rechtstreeks aan de kinderopvangorganisaties uitgekeerd. De vergoeding wordt inkomensafhankelijk en bedraagt 96 procent (tot de MUP). Ouders betalen 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).<sup>5</sup> 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 er twee scenario's:

1. De ouder betaalt de eigen bijdrage aan de kinderopvangorganisatie. De uitvoerder betaalt de overheidsbijdrage aan de kinderopvangorganisatie;
2. De ouder betaalt de eigen bijdrage aan de uitvoerder. De uitvoerder betaalt het bedrag (eigen bijdrage en overheidsbijdrage) aan de kinderopvangorganisatie.

<sup>3</sup> Art. 38, vierde lid Awir,.

<sup>4</sup> Bij het conceptwetsvoorstel zal advies van de Autoriteit Persoonsgegevens worden gevraagd.

<sup>5</sup> Waarbij de Minister van SZW op basis van het onderzoek naar verschillende financieringsvormen nog zal kijken of aanvullende prijsnormering wenselijk is.

Deze twee scenario's zijn nader uitgewerkt en de voor- en nadelen zijn in kaart gebracht. Ook zijn deze scenario's besproken met sectorpartijen in de kinderopvang (brancheorganisaties, vakbonden en oudervertegenwoordiging) en is input opgehaald bij ouders (bespreking in een ouderpanel), bij kinderopvangorganisaties (bespreking in een kennisnetwerk van ondernemers) en bij uitvoeringsorganisaties (meedenksessie met diverse uitvoerders). Verder is er gekeken naar het wetsvoorstel Wijziging financieringsstelsel kinderopvang uit 2017<sup>6</sup>, het wetsvoorstel Kinderopvang BES<sup>7</sup> en de ervaringen met de convenantstructuur Kinderopvang bij Toeslagen.

Bij de keuze voor een scenario weegt de doelstelling om het stelsel eenvoudiger te maken voor met name ouders zwaar. Het betalen van de eigen bijdrage aan de kinderopvangorganisaties (scenario 1) lijkt op basis van de huidige verkenning de voorkeursoptie. Voor de ouders betekent dit een laagdrempeliger contact met de kinderopvangorganisatie bij vragen of problemen rond betalingen. Ouders ontvangen maar één factuur (ook bij het afnemen van extra diensten zoals zwemles). Voor kinderopvangorganisaties betekent dit een overgang naar twee financieringsstromen (vanuit uitvoerder en ouder), maar er blijft wel zicht op de betalingen van de eigen bijdrage. Hierdoor hebben kinderopvangorganisaties eerder zicht op betalingsproblemen en kunnen ze hulp bieden bij problemen (maatwerk). Uitvoeringsorganisaties hebben aangegeven dat het innen van de eigen bijdrage door de kinderopvangorganisaties de implementatie van het nieuwe stelsel eenvoudiger maakt.

In het greenfieldtraject kijken we naar hoe de financieringsstromen het beste kunnen worden ingericht.

#### **1.4 Recht op vergoeding (arbeidseis)**

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 te voorkomen dat terugvorderingen nodig zijn. Zolang er nog sprake is van een voorschotsystematiek vinden er terugvorderingen en nabetalingen plaats. De ambitie is om zoveel mogelijk afscheid te nemen van de voorschotsystematiek en in plaats daarvan te werken met vooraf vastgestelde vergoedingen. 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 voldoen aan de arbeidseis. Een mogelijke optie daarbij is om vooraf te toetsen of er recht is op een vergoeding en deze voor een bepaalde periode toe te kennen (bijvoorbeeld 3 maanden). De vergoeding is dan definitief en kan niet worden teruggevorderd op basis van dit criterium. Een dergelijke toets moet dan periodiek worden herhaald. Om dit mogelijk te maken heeft de uitvoerder de beschikking nodig over actuele en betrouwbare gegevens om te kunnen beoordelen of ouders voldoen aan de arbeidseis. Aandachtspunt bij deze optie is dat het kan voorkomen dat ouders voor een (korte) periode een vergoeding kunnen ontvangen terwijl ze gedurende die periode niet werken. Hier bestaat een uitruil tussen doelmatigheid en eenvoud van de regeling, waarbij moet worden onderzocht of er een evenwichtige oplossing gevonden kan worden die binnen de huidige budgettaire kaders inpasbaar is.

In het greenfieldtraject onderzoeken we de mogelijkheden en brengen we de voor- en nadelen in kaart. Onderdeel daarvan is het voeren van gesprekken met de relevante partijen die over de benodigde gegevens voor het vaststellen van de arbeidseis beschikken om te bepalen met welke frequentie deze gegevens geleverd kunnen worden. Dit zijn onder meer de Belastingdienst, DUO, UWV, SIB<sup>8</sup>, DJI en CIZ. Daarbij kijken we naar de kwaliteit en actualiteit van de beschikbare gegevens, hoe deze gegevens aansluiten bij de huidige voorwaarden omtrent de arbeidseis<sup>9</sup> en

<sup>6</sup> Concept wetsvoorstel Wijziging financieringsstelsel kinderopvang, via: [Overheid.nl | Consultatie Wijziging financieringsstelsel kinderopvang \(internetconsultatie.nl\)](https://overheid.nl/consultatie/wijziging-financieringsstelsel-kinderopvang)

<sup>7</sup> Concept Voorstel van wet houdende regels ten behoeve van de kinderopvang in Caribisch Nederland (Wet kinderopvang CN), via: <https://www.internetconsultatie.nl/wetkinderopvangcn>.

<sup>8</sup> Stichting Inlichtingenbureau.

<sup>9</sup> Zoals opgenomen in art. 1.6 Wet kinderopvang.

waarborgen in het kader van bescherming van persoonsgegevens. We brengen gezamenlijk in kaart hoe in het nieuwe kinderopvangstelsel de arbeidseis kan worden ingericht om tot een zo eenvoudig en controleerbaar mogelijk stelsel te komen voor uitvoering en ouders.

### **1.5 Voorwaarde betalen eigen bijdrage**

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.<sup>10</sup> Ouders zijn op basis van hun overeenkomst met de kinderopvangorganisatie verantwoordelijk voor de betaling van alle kinderopvangkosten. Zij ontvangen een tegemoetkoming van de overheid in de vorm van de kinderopvangtoeslag. Kinderopvang is een hoogwaardig product, waarvoor gebruikers een prijs in de vorm van een eigen bijdrage dienen te betalen. De strikte lezing die in het verleden werd gegeven aan de voorwaarde van het betalen van een eigen bijdrage voor het recht op kinderopvangtoeslag in combinatie met de jaarsystematiek, leidde ertoe dat wanneer een deel van de te betalen kosten in een jaar niet was voldaan, er voor het hele jaar geen recht bestond op kinderopvangtoeslag. Omdat dit alles-of-niets karakter hardvochtige gevolgen had voor ouders, is in 2019 besloten om tot een proportionele benadering over te gaan. Sindsdien krijgen ouders naar rato kinderopvangtoeslag over het deel van de kosten dat zij wel hebben betaald en wordt niet meer het gehele voorschot teruggevorderd als een deel van de kosten niet is voldaan. De voorwaarde dat de ouder een eigen bijdrage betaalt is echter nog wel van toepassing.

Ook in het nieuwe stelsel blijft het uitgangspunt dat ouders een eigen bijdrage betalen voor de kinderopvang. De kinderopvangorganisatie of de uitvoerder (zie paragraaf 1.3) krijgt de verantwoordelijkheid om deze eigen bijdrage te innen. Ouders zullen dus een eigen bijdrage moeten betalen. Een vraag bij de uitwerking van het nieuwe stelsel is of het betalen van de eigen bijdrage door de ouder ook een voorwaarde moet zijn voor uitbetaling van de overheidsvergoeding aan de kinderopvangorganisatie.

Een nadeel van deze voorwaarde is dat het de doorlooptijd van rechtstreekse financiering verhoogt. Op dit moment factureren kinderopvangorganisaties veelal vooraf. Gelet daarop is een snelle betaling van de overheidsbijdrage in een nieuw stelsel met rechtstreekse financiering belangrijk voor de liquiditeitspositie van de kinderopvangorganisaties. Het pas uitbetalen van de vergoeding als de ouder heeft betaald, compliceert het proces van uitbetaling bij de uitvoerder en de doorlooptijden in het stelsel worden afhankelijk van het betaalgedrag van ouders. Een voordeel van deze voorwaarde is dat er een grotere prikkel ontstaat bij kinderopvangorganisaties om de eigen bijdrage van ouders te innen.

In het greenfieldtraject zullen we de gevolgen van verschillende opties verder in kaart brengen. Daarbij brengen we ook in kaart hoe het wel of niet hanteren van deze voorwaarde binnen de huidige budgettaire kaders inpasbaar is.

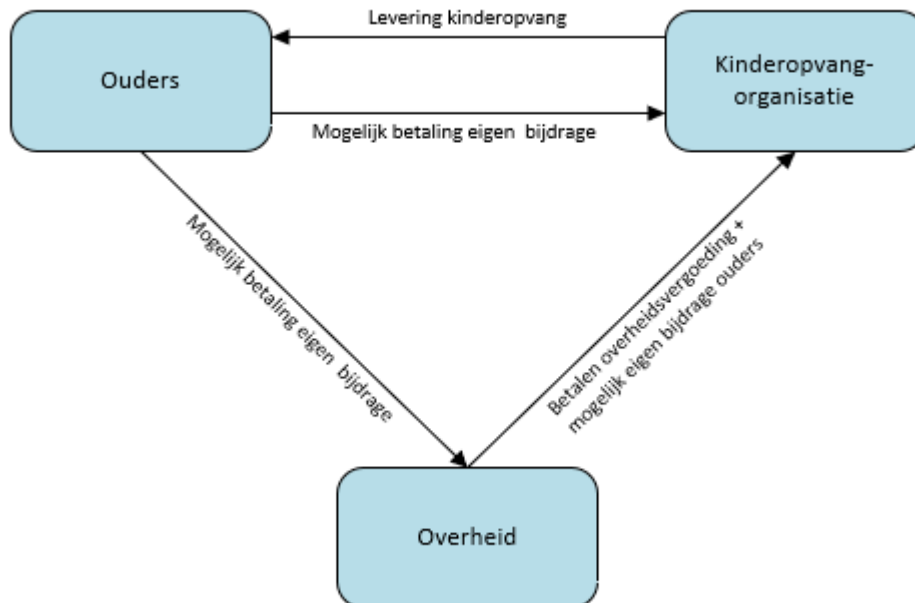
### **1.6 Relatie tussen uitvoerder, kinderopvangorganisaties en ouders**

Hoe wordt de relatie tussen uitvoerder, 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. In het huidige stelsel levert de kinderopvangorganisatie kinderopvang en de ouder betaalt de

<sup>10</sup> Dit volgt uit artikel 1.5, eerste lid, Wko.

kinderopvangorganisatie hiervoor. Ouders kunnen kinderopvangtoeslag aanvragen bij de overheid. Dit betekent dat de betaling aan de kinderopvangorganisatie in feite via de ouder loopt: de ouder betaalt de kinderopvangorganisatie en krijgt hiervoor van de overheid een tegemoetkoming in de vorm van kinderopvangtoeslag. In het nieuwe stelsel wordt de kinderopvangvergoeding rechtstreeks door de overheid aan kinderopvangorganisaties betaald. Dit deel van de kinderopvangkosten loopt dan niet meer via de ouders.



### *Driehoeksrelatie in nieuw stelsel*

Hieronder ligt een verschuiving in juridische verhoudingen tussen ouders, kinderopvangorganisaties en overheid. In het nieuwe stelsel blijft de civielrechtelijke kinderopvangovereenkomst tussen de kinderopvangorganisatie en de ouder(s) de basis. Zonder een dergelijke overeenkomst vindt geen kinderopvang plaats en kan geen recht op vergoeding ontstaan. De huidige relatie tussen overheid en ouders zal veranderen aangezien de vergoeding niet meer via de ouders, maar rechtstreeks aan kinderopvangorganisaties zal worden uitgekeerd. Zowel voor de ouder-overheidsrelatie als de nieuwe relatie tussen overheid en kinderopvangorganisaties geldt dat hoe die relaties er precies uit komen te zien, afhankelijk is van hoe het stelsel precies wordt ingericht. Daarbij spelen de onderwerpen die in de vorige paragrafen aan de orde zijn gekomen een rol, zoals of betaling van de eigen bijdrage een voorwaarde zal zijn en aan wie deze zal worden betaald. Hierbij wordt ook gekeken naar of en zo ja welke aanvullende voorwaarden aan kinderopvangorganisaties moeten worden gesteld in het nieuwe stelsel. Over dergelijke vragen zullen we in het greenfieldtraject het gesprek voeren om gezamenlijk tot een zo optimaal mogelijke werkwijze te komen.

## **1.7 Gemeentelijke regelingen**

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. Er zijn voorzieningen voor peuteropvang (2-4 jaar), voorschoolse educatie om achterstanden te voorkomen (2,5-4 jaar) en op basis van een sociaal medische indicatie (SMI, 0-12 jaar). In principe staan deze regelingen los van de kinderopvangtoeslag, maar er zijn wel een aantal raakvlakken. Een deel van de gemeenten hanteert bijvoorbeeld een eigen bijdrage gebaseerd op de eigen bijdrage voor de kinderopvangtoeslag.

In het huidige stelsel hebben gemeenten voor een deel van de doelgroep van de kinderopvangtoeslag de mogelijkheid om de eigen bijdrage te vergoeden vanuit gemeentelijk armoedebeleid. Bij de uitwerking van het nieuwe stelsel moet worden bekeken of deze mogelijkheid moet worden behouden en voor welke doelgroep dit dan moet gelden. De voor- en nadelen worden in kaart gebracht en ook of dat binnen de budgettaire kaders inpasbaar is.

We gaan met de VNG in gesprek over de impact van de stelselwijziging op de gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden. We zullen in de nadere uitwerking gezamenlijk optrekken met de VNG.

## **1.8 Gastouderopvang**

Hoe wordt de financiering voor gastouders ingericht?

Een aandachtspunt in de uitwerking van het stelsel van rechtstreekse financiering is de rol van gastouderopvang. De gastouderopvang onderscheidt zich van de andere opvangvormen met de tussenlaag van gastouderbureaus. Betaling van gastouders verloopt in het huidige stelsel via gastouderbureaus. Over de financiering van gastouderopvang gaan we in gesprek met de sector. Hoe dit precies ingericht zal worden in het nieuwe stelsel zullen we in het greenfieldtraject uitwerken.