

Vergaderjaar 2014–2015

31 322

Kinderopvang

Nr. 261

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 november 2014

Het kabinet onderzoekt of de financiering van kinderopvang eenvoudiger kan. Het idee bestaat uit twee pijlers: ten eerste een rechtstreekse bekostiging van aanbieders van kinderopvang en ten tweede het hanteren van vastgesteld inkomen om de hoogte te bepalen van de eigen bijdrage van ouders. Hiermee willen wij bereiken dat het stelsel minder complex wordt, minder gevoelig wordt voor fouten en ook minder mogelijkheden biedt voor fraude. Voor ouders zou dit een vereenvoudiging betekenen. Met Prinsjesdag bent u over dit voornemen geïnformeerd¹.

Zoals toegezegd tijdens het AO kinderopvang van 24 september jl., informeren wij in deze brief u over de kern van het voorstel en de belangrijkste stappen die wij de komende maanden zullen zetten. Uitgangspunt is dat de financiering, net zoals nu, verbonden blijft aan het gebruik van kinderopvang door kinderen van werkende ouders. De keuze van de ouders voor een instelling blijft leidend, maar het geld wordt rechtstreeks overgemaakt aan de opvanginstelling. De instelling levert ook de benodigde informatie aan. We zouden daarmee van ca. 400.000 ouders naar ca. 4.000 instellingen gaan die financiering ontvangen en informatie aanleveren. Deze sterke vermindering in aantal biedt minder kansen op fouten. Bovendien wordt het voor ouders eenvoudiger: zij hoeven geen ingewikkeld en foutgevoelig aanvraagproces voor de kinderopvang-toeslag meer te doorlopen en ontvangen ook geen grote bedragen aan toeslag meer op hun bankrekening die zij vervolgens moeten overmaken aan de instelling.

Voor de berekening van de inkomensafhankelijke eigen bijdrage wordt een voorstel uitgewerkt waarin wordt uitgegaan van vastgesteld inkomen en niet meer van een (bewerkelijke en ingewikkelde) inschatting van het inkomen in het huidige jaar. In het huidige systeem vindt bij 78% van de aanvragen een verrekening achteraf plaats als de hoogte van de kinderop-

¹ Kamerstuk 32 140, nr. 5.

vangtoeslag definitief wordt vastgesteld. Door uit te gaan van vastgesteld inkomen zou een deel van die verrekeningen achteraf kunnen vervallen. Dit maakt de uitvoering minder complex. Ook krijgen ouders meer zekerheid over de hoogte van de financiering. Dit kan bij hen de zorgen wegnemen over grote terugvorderingen.

De komende maanden wordt het voorstel verder uitgewerkt en scherp op uitvoerbaarheid getoetst. Dit zal samen met betrokken partijen in de uitvoering en het veld gebeuren. Het kabinet zal in het voorjaar de definitieve afweging maken of wij kiezen voor een nieuwe financierings-systematiek voor de kinderopvang.

Huidige situatie

De toeslagsystematiek legt nu veel verantwoordelijkheid bij ouders en is foutgevoelig door de complexiteit van de regelgeving en het grote aantal mogelijke mutaties op basis van verschillende criteria. Zo is de hoogte van de kinderopvangtoeslag afhankelijk van de vorm van de opvang, het aantal uren opvang, het inkomen van de ouders, de prijs van de opvang per uur en het aantal kinderen. De huidige systematiek van bevoorschotting via ouders kan tot schrijnende situaties leiden: we zien omvangrijke terugbetalingen bij het definitief vaststellen van de toeslag.

Directe financiering van kinderopvang zou op belangrijke punten tegemoet komen aan deze bezwaren. Zo ontlast het ouders. Tegelijkertijd laat het verleggen van de financieringsstroom een deel van de complexiteit ongemoeid, aangezien de eigen bijdrage die ouders die in de nieuwe systematiek betalen ook (gedeeltelijk) van bovenstaande factoren afhankelijk is. Het is belangrijk dit te benadrukken. In 2015 wordt de beleidsdoorlichting van artikel 7 kinderopvang naar de Kamer gestuurd. Hierin wordt werking van de Wet kinderopvang in brede zin geëvalueerd.

Beoogde situatie

Met het idee van directe financiering van kinderopvanginstellingen beoogt het kabinet het volgende:

- Minder complexiteit
- De financiering van de kinderopvang eenvoudiger maken voor ouders
- Het stelsel minder gevoelig maken voor fouten en fraude

Wij gaan daarbij uit van de volgende randvoorwaarden:

- De vrije keuze van de ouder blijft leidend. De marktwerking blijft in stand.
- De financiering blijft inkomensafhankelijk; ouders blijven een eigen bijdrage betalen.
- De financiering blijft voorbehouden aan het gebruik van kinderopvang door kinderen van werkende ouders.²
- Het voorstel leidt tot zo beperkt mogelijke inkomenseffecten en is budgettair neutraal. De inkomensondersteuning blijft op peil.

Bij directe financiering zouden ouders (net als nu) een contract sluiten met de kinderopvangaanbieder van hun eigen keuze. De keuzevrijheid van de ouders blijft dus intact. Vervolgens meldt deze aanbieder dit contract bij de uitvoerder met daarin informatie over het aantal uren opvang, de prijs en de vorm van de opvang.

De volgende stap is dat uitvoerder bepaalt of er recht is op bekostiging van de kinderopvang door de overheid. Dit wordt gedaan op basis van de

² En van ouders in een traject naar werk.

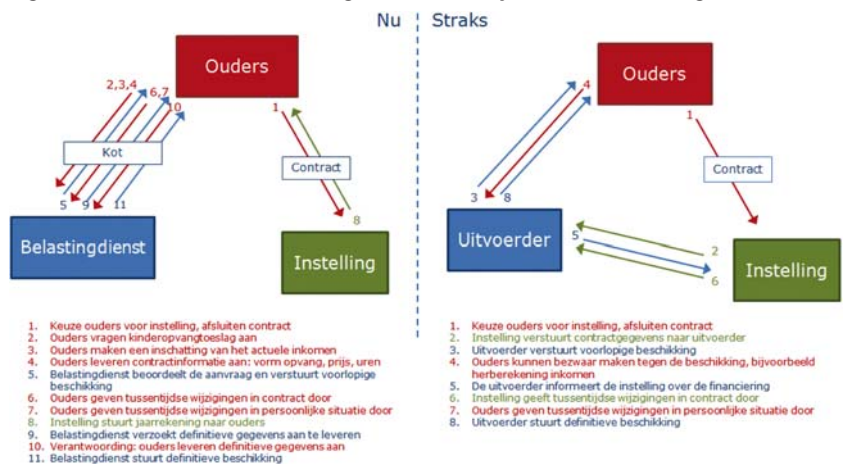
aangeleverde informatie en op basis van het vastgesteld inkomen van de ouders.

De uitvoerder stuurt vervolgens een beschikking aan de ouder met daarin de inkomensafhankelijke eigen bijdrage die de ouder moet betalen. Pas als de ouder akkoord gaat, start de uitvoerder de financiering van de kinderopvangorganisatie. De ouder betaalt de eigen bijdrage aan de uitvoerder, omdat instellingen niet beschikken over inkomensgegevens van ouders. Instellingen zullen ook geen toegang krijgen tot de inkomensgegevens van ouders. De uitvoerder maakt de eigen bijdrage samen met de Rijksbijdrage over aan de instelling.

Voor sommige ouders kan gelden dat het huidige inkomen aanzienlijk lager is dan het vastgestelde inkomen. Het idee is dat de ouder in dat geval een herberekening kan aanvragen. Belangrijk bij directe financiering is dat de eigen bijdrage en de financiering van de instelling verbonden zijn. Stopt de ouder met het betalen van de eigen bijdrage, dan stopt ook de financiering van de instelling.

In figuur 1 is een gestileerde weergave van de werkelijkheid van de informatiestromen in de huidige situatie en bij directe financiering afgebeeld. Het plaatje maakt duidelijk dat in het huidige systeem alle informatie via de ouders loopt. Bij directe financiering wordt dat efficiënter. De uitvoerder en de instelling gaan informatie uitwisselen, zodat het aantal informatiestromen verminderd wordt.

Figuur 1. Informatiestromen huidige situatie en bij directe financiering



Het hanteren van vastgesteld inkomen

De kinderopvangtoeslag is een complexe regeling. Die complexiteit wordt mede veroorzaakt doordat de kinderopvangtoeslag vooraf wordt uitbetaald op basis van het verwachte inkomen in het lopende jaar. Deze systematiek vraagt ouders om een inschatting te maken van hun inkomen en deze gedurende het jaar te wijzigen indien nodig. Cijfers van de Belastingdienst over 2012 laten zien dat 39% van de ouders kinderopvangtoeslag moet terugbetalen, 39% achteraf nog kinderopvangtoeslag ontvangt en slechts bij 22% is sprake van geen terugvordering of nabetaling. Het grootste gedeelte van de correcties gebeurt op basis van inkomen. Dit laat zien hoe lastig het is om een juiste inschatting te maken.

Onderdeel van dit plan is om over te gaan op vastgesteld inkomen. Wij verwachten dat dit het aantal terugvorderingen en nabetalingen aanzienlijk kan verlagen. Wij denken hierbij aan het inkomen van twee jaar

terug (t-2). Uitgaan van vastgesteld inkomen zou een vereenvoudiging zijn voor de uitvoering en zou voor ouders betekenen dat ze niet meer zelf een inschatting hoeven maken van hun inkomen. Dit geeft ouders meer zekerheid over de hoeveelheid kinderopvangfinanciering die ze ontvangen in de bevoorschottingsfase. Bovendien hoeven ze zich geen zorgen meer te maken om een grote terugvordering op basis van het verkeerd inschatten van inkomen.

De gedachte is dat ouders met een grote verandering in hun inkomen kunnen vragen om een herberekening van het inkomen. De financiering van de kinderopvang zou dan worden gebaseerd op dat inkomen.

Fraude en fouten

Directe financiering neemt de prikkel voor ouders om te frauderen voor een belangrijk deel weg. Ouders ontvangen namelijk niet langer de financiering voor de kinderopvang op hun eigen rekening. Als onrechtmatige financiering wordt aangevraagd, bijvoorbeeld voor uren die niet worden afgenomen of voor kinderen die niet naar de kinderopvang gaan, dan gaat de Rijksbijdrage rechtstreeks naar instellingen en niet meer naar de ouders zelf.

De gegevensuitwisseling tussen instelling en uitvoering zou er ook voor moeten zorgen dat de kans op fouten en fraude verminderd wordt. De uitvoerder wisselt gegevens uit over het gebruik van kinderopvang met ca. 4.000 instellingen in plaats van ca. 400.000 ouders. Deze vermindering maakt het systeem beter controleerbaar. Dit verkleint de kans op fouten. Hierbij waken we voor het opduiken van nieuwe fraudeprikkel elders. Bij fraude door een instelling moeten uiteraard de instelling zelf en de verantwoordelijke bestuurders worden aangepakt.

Verantwoordelijkheidsverdeling tussen ouders en instelling

Insteek is om de verantwoordelijkheid tussen ouders en instellingen aan te laten sluiten bij de nieuwe rolverdeling. De ouder blijft daarmee verantwoordelijk voor het voldoen aan de eisen voor kinderopvangfinanciering. Zo moeten bijvoorbeeld beide partners werken of een traject naar werk volgen. Ook behoudt de ouder zijn keuzevrijheid om een instelling uit te kiezen en blijft de eigen bijdrage afhankelijk van het inkomen van de ouders. Bij directe financiering verschuift wel de verantwoordelijkheid voor het aanleveren van contractinformatie van de ouders naar de instelling. De kinderopvanginstelling levert gegevens aan de uitvoerder en ontvangt de bekostiging direct van de uitvoerder. Dit maakt de instelling verantwoordelijk voor dit gedeelte van het proces.

Consequenties voor ouders, instellingen en uitvoerende organisatie

Ouders

Voor ouders zou dit plan een vereenvoudiging kunnen betekenen. Zij hoeven geen kinderopvangtoeslag meer aan te vragen en tussentijdse wijzigingen in het contract door te geven. Wijzigingen in de persoonlijke omstandigheden van ouders zullen ook in het nieuwe stelsel relevant blijven voor de tegemoetkoming in de kosten voor kinderopvang. Ouders krijgen geen grote bedragen aan kinderopvangtoeslag meer op hun rekening die zij door moeten sluisen naar de kinderopvanginstelling. In de box hieronder is een voorbeeld opgenomen van de situatie nu en straks voor ouders.

Box 1. Rekenvoorbeeld financiering huidige situatie en bij directe financiering

Om het voorstel concreet te maken, laten wij zien wat de verandering in financiering betekent voor ouders. Wij zijn uitgegaan van een voorbeeldgezin met een kind op de dagopvang, tegen een uurprijs van € 6,50. Eén ouder werkt fulltime tegen modaal en één ouder drie dagen tegen 2/3 modaal. Het gezamenlijke verzamelen bedraagt € 51.044.

Nu: De ouders betalen jaarlijks € 11.154 aan de kinderopvanginstelling. Ze ontvangen € 7.484 toeslag van de Belastingdienst/Toeslagen.

Straks: De uitvoerder betaalt jaarlijks € 11.154 aan de kinderopvanginstelling. De ouders betalen een eigen bijdrage aan de uitvoerder van € 3.670.

NB: in dit voorbeeld ligt de uurprijs van de instelling onder de maximum uurprijs. We bekijken nog hoe de financieringsstromen lopen als de uurprijs boven de maximum uurprijs ligt. Dit zullen we in overleg met de uitvoerder doen.

Instellingen

Directe financiering zou voor instellingen betekenen dat de overheidsbijdrage direct op de rekening van de instelling komt en niet meer via de ouders loopt. Dit verkleint de kans op achterstand in betalingen. Wel neemt de administratieve verantwoordelijkheid van instellingen toe. Zij moeten contractgegevens uitwisselen met de uitvoerder. De gedachte is dat daar een efficiencywinst te boeken is. In plaats van informatie te verzamelen van ca. 400.000 ouders vragen we aan ca. 4.000 instellingen om de benodigde contractinformatie aan te leveren. Dit gaat alleen over contractinformatie: instellingen krijgen geen toegang tot persoonsgegevens. Deze uitwisseling vraagt wat extra van ondernemers. Tegelijkertijd betreft het informatie waar ondernemers nu ook al over beschikken. Ondernemers worden niet verantwoordelijk voor het aanleveren van andere informatie over ouders, zoals inkomensgegevens. We hebben veel vertrouwen in de professionaliteit in de sector, maar realiseren ons ook dat de transitie tot kosten bij ondernemers kan leiden. De branche zullen we vanzelfsprekend nauw betrekken bij de verdere uitwerking van het voorstel.

Uitvoerende organisatie

De uitvoerder van de regeling heeft in dit plan een belangrijke relatie met de kinderopvanginstellingen. De gedachte is dat het aantal verrekeningen bij het definitief vaststellen drastisch afneemt als we overgaan op vastgesteld inkomen. Hier zien wij een winst voor de uitvoerende organisatie. Tegelijkertijd blijven de controles bij het vaststellen van de eigen bijdrage nodig, zoals controle op werkzaamheid door beide ouders en de koppeling aan gewerkte uren.

Tijdpad en vervolg

De intentie om de financiering voor de kinderopvang te veranderen heeft als gevolg dat de uitvoerende organisatie opnieuw wordt gekozen. Wij zullen dit proces zorgvuldig doorlopen, omdat dit een grote wijziging betreft in de uitvoering. Aan het einde van dit jaar zullen wij een keuze maken voor een nieuwe uitvoerder. De keuze voor een nieuwe uitvoerder

vindt plaats voor het definitieve besluit van het kabinet. De reden hiervoor is dat wij het voorstel willen uitwerken in nauw overleg gaan met de huidige en de nieuwe uitvoerder. De expertise van deze uitvoerders kan ons helpen de uitvoering zo goed mogelijk in te richten.

De komende maanden gebruiken wij om het idee scherp op uitvoerbaarheid te toetsen. Dit zal vanzelfsprekend in overleg gaan met betrokken partijen uit het veld. Wij zullen in de uitwerking specifiek aandacht besteden aan de beste plek voor gastouderopvang in het voorgestelde stelsel, hoe we om kunnen gaan met een instelling die van eigenaar wisselt of failliet gaat en een soepele uitvoering voor ouders met een sterk wisselend inkomen, zoals bijvoorbeeld zzp'ers. Daarnaast zullen we ingaan op de gevolgen voor de uitvoering en de effecten van de gestelde randvoorwaarden, namelijk de vrije keuze van ouders; de inkomensafhandelbaarheid van de regeling; beperkte inkomenseffecten en budgettair neutraal.

In het voorjaar maakt het kabinet de definitieve keuze of de financierings-systematiek voor de kinderopvang wordt gewijzigd. Deze afweging wordt getoetst op de doelstellingen van het voorstel, namelijk een vermindering van de complexiteit, een vereenvoudiging van het stelsel voor ouders en een vermindering van fraude en fouten. In het voorjaar zullen wij u informeren over het besluit van kabinet.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes