

Vergaderjaar 2015–2016

31 322

Kinderopvang

Nr. 285

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 november 2015

In mijn brief van 5 juni jl. heb ik, samen met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), uw Kamer geïnformeerd over de contouren van de beoogde financieringssystematiek voor de kinderopvangsector.¹ Een systematiek waarbij de rijksoverheid ouders meer tegemoet kan komen in het combineren van werk en de zorg voor hun kinderen. Maar ook een systematiek waarin de rijksoverheid kinderopvangondernemers de ruimte blijft geven om kwalitatief goede kinderopvang voor een passende prijs aan te bieden. Het beoogde systeem is gebaseerd op twee pijlers: (1) de rijksoverheid bekostigt kinderopvanginstellingen *rechtstreeks* en (2) ouders betalen een ouderbijdrage waarvan de hoogte afhangt van hun *vastgestelde* inkomen.

De afgelopen maanden heb ik samen met ouders, kinderopvanginstellingen, belangenorganisaties, Belastingdienst en de beoogde uitvoerder van het nieuwe stelsel – de Dienst Uitvoerig Onderwijs (DUO) – gewerkt aan de uitwerking van de wetgeving en aan de voorbereiding van de implementatie van de beoogde systematiek. Dat is op dit volop moment volop gaande. In de brief van 5 juni heb ik uw Kamer toegezegd in het najaar nogmaals over de voortgang te informeren. Met deze brief los ik, mede namens de Minister van OCW, deze toezegging in.

Deze brief staat stil bij de onderwerpen die het meest nadrukkelijk zijn besproken tijdens het Algemeen Overleg (AO) met uw Kamer op 9 september 2015. Ik licht de keuzes van het kabinet toe voor wat betreft:

- De beoogde inwerkingtredingsdatum en transitiestrategie;
- De gevolgen van de gewijzigde beoogde inwerkingtredingsdatum voor de harmonisering van peuterspeelzalen en kinderopvang;
- De reviewaanpak;
- De betrokkenheid van ouders en kinderopvanginstellingen bij de uitwerking van het beoogde stelsel;

¹ Kamerstuk 31 322, nr. 277.

- De gebruikersvriendelijkheid van het stelsel.

Inwerkingtreding en transitiestrategie

Hoofdpunten:

- Zorgvuldigheid boven snelheid van inwerkingtreding;
- Geen *big bang* in 2018;
- Warmdraaien vóór volledige invoering.

Zoals ik bij het AO van 9 september heb aangegeven, acht ik zorgvuldigheid bij de transitie naar de nieuwe systematiek belangrijker dan een snelle inwerkingtreding.² Ik hecht er dan ook aan om voldoende de tijd te nemen om de beoogde financieringssystematiek zorgvuldig in te voeren en de afbouw van het huidige stelsel van kinderopvangtoeslag op een goede manier te laten plaatsvinden opdat ouders en kinderopvanginstellingen zo min mogelijk hinder ondervinden van de overgang naar een nieuw stelsel.

Naar verwachting zal het wetsvoorstel voor de nieuwe financieringssysteematiek voor de kinderopvang medio 2016 naar uw Kamer verzonden worden. Ik hecht veel waarde aan een zorgvuldige parlementaire behandeling van het wetsvoorstel zodat we de ruimte hebben om hier een debat over te voeren. Evenzo wil ik na afronding van de parlementaire behandeling voldoende tijd nemen voor een ordelijke afwikkeling van het oude stelsel. De afbouw van de kinderopvangtoeslag in het huidige toeslagensysteem is een ingewikkeld proces waarin de Belastingdienst afdoende tijd geboden moet worden om dit zorgvuldig te realiseren. Ik wil geen onomkeerbare stappen zetten in dit proces voordat het wetsvoorstel door beide Kamers is behandeld. Ik zie daarom af van de, initieel beoogde, volledige inwerkingtreding in een keer, met een *big bang*, op 1 januari 2018. Op dit moment onderzoek ik, samen met de Belastingdienst en DUO, alternatieve manieren van invoering. Ik zie er twee: een geleidelijke invoering in 2018 of invoering ineens per 1 januari 2019. Beide mogelijkheden geven de beoogde uitvoerder, DUO, meer ruimte om de nieuwe financieringssysteematiek – al dan niet geleidelijk – in te voeren en kinderopvanginstellingen meer ruimte om zich goed voor te bereiden. Tevens ontstaat er voldoende ruimte voor de Belastingdienst om zorgvuldig af te bouwen. Bij mijn onderzoek naar de twee alternatieven betrek ik expliciet de lessen die uit eerdere stelselveranderingen zijn te trekken.

Bij een *geleidelijke invoering* valt een deelpopulatie al onder het nieuwe systeem. Bijvoorbeeld alle huishoudens die voor het eerst gebruiken maken van kinderopvang, of een deelsector, zoals de buitenschoolse opvang. Zodoende zullen op dat moment twee systemen in werking zijn: een deelpopulatie krijgt te maken met het nieuwe systeem, terwijl de rest van de gebruikers nog tijdelijk onder het huidige regime valt. Deze laatstgenoemde groep stroomt op een later moment alsnog in het nieuwe systeem in. Met geleidelijke invoering is het mogelijk de uitvoeringsketen geleidelijk te belasten. De keten kan als het ware langzaam wennen aan het nieuwe stelsel. Het is mogelijk het proces te optimaliseren en een piekbelasting bij de invoering wordt voorkomen. Wel moet de deelpopulatie die onder het nieuwe systeem valt, op basis van objectieve criteria uit het huidige kinderopvangtoeslagstelsel zijn af te zonderen om dubbelingen te voorkomen. Keerzijde van een geleidelijke invoering is dat er verwarring kan ontstaan bij ouders en kinderopvanginstellingen door het bestaan van twee systemen naast elkaar.

² Kamerstuk 31 322, nr. 284, blz. 19.

Daarnaast kan, om de risico's verder te beperken en ongeacht de wijze van invoering, gekozen worden om het beoogde systeem te *schaduw-draaien*. Bij *schaduw-draaien* wordt gedurende een bepaalde periode op beperkte schaal productie gedraaid met als doel om eventuele kinderziektes en onvoorziene situaties te signaleren en vóór inwerkingtreding op te lossen. Het is bij schaduw-draaien de bedoeling dat een deelpopulatie fictief in het nieuwe financieringssysteem wordt geplaatst en een deel van de kinderopvanginstellingen hier mee gaat werken. De daadwerkelijke betalingen blijven via het huidige systeem plaatsvinden. Door te schaduw-draaien kan inzicht verkregen worden in hoe ouders en kinderopvanginstellingen om zullen gaan met het nieuwe systeem. Dit levert belangrijke informatie op voor de daadwerkelijke inwerkingtreding van het nieuwe systeem. Kanttekening is wel dat schaduw-draaien altijd een versimpeling is van de uiteindelijke situatie, doordat er geen betalingen worden verricht.

Gevolgen harmonisatie peuterspeelzalen en kinderopvang

Ten aanzien van de harmonisatie peuterspeelzalen en kinderopvang, heb ik samen met de Staatssecretaris van OCW besloten om hiervoor wel vast te houden aan inwerkingtreding per 1 januari 2018. Eén van de overwegingen hierbij is dat de plannen voor de harmonisatie niet gebaat zijn bij verdere vertraging. Aanvankelijk stond de harmonisatie gepland voor inwerkingtreding in 2016.³ Inmiddels zijn veel peuterspeelzalen, vooruitlopend op de nieuwe regelgeving, al omgevormd tot kinderopvang. Het aantal peuterspeelzaallocaties is gedaald van 3.026 eind 2013 naar 2.566 eind oktober 2015. Ook ondersteun ik de MOgroep die bezig is met een divers en breed opgezet implementatietraject dat erop gericht is peuterspeelzalen klaar te maken voor de harmonisatie. Ik vind het belangrijk om aan te sluiten bij deze beweging in de praktijk en kies er daarom voor om de inwerkingtreding niet opnieuw uit te stellen. Verder zal via het project Het Nieuwe Toezicht de kwaliteitseisen tussen kinderopvang en peuterspeelzalen gelijkgeschakeld worden per 1 januari 2018. Het ligt voor de hand op dat moment ook de overige verschillen tussen de twee voorzieningen weg te nemen, waaronder het verschil in financiering. Ik zal daarom bij de beslissing over de manier van invoering van de nieuwe financieringssystematiek, zoals hierboven geschetst, rekening houden met de situatie van peuterspeelzalen. Het wetsvoorstel voor de harmonisatie van peuterspeelzalen en kinderopvang wordt in het voorjaar van 2016 naar de Kamer gestuurd.

Reviewaanpak

Hoofdpunten:

- Betrokkenheid Auditdienst Rijk (ADR) bij toetsing uitvoeringskosten;
- Fraude-risicoanalyse van de toezichtketen door Platform Buitengewone Opsporingsdiensten;
- Toetsing ICT-infrastructuur door Bureau ICT-toetsing;
- Toetsing succesfactor stelselherziening door Bureau Gateway.

Ik hecht in het gehele transitietraject waarde aan een effectieve reviewaanpak, om bij belangrijke mijlpalen in het traject op onafhankelijke wijze te kunnen vaststellen of:

- De gekozen aanpak de meeste kans op succes biedt;
- De uitvoeringsorganisaties tijdig gereed zijn voor afbouw, uitvoering en invoering;
- En de ketenpartners voldoende zijn voorbereid.

³ Kamerstuk 31 322, nr. 277.

Dit vanzelfsprekend naast de gebruikelijke toetsen die bij ieder wetstraject worden uitgevoerd, bijvoorbeeld op de kwaliteit van de wetgeving. De reviewaanpak is zo gekozen om mogelijke risico's vroegtijdig te kunnen signaleren en mitigeren en om te leren van de aandachtspunten uit andere grote stelselwijzigingen.

Eerder heb ik uw Kamer gemeld dat het kabinet het beoogde stelsel zal toetsen op drie cruciale onderdelen: de uitvoeringskosten, de inrichting van de toezichtketen en de ICT-infrastructuur.⁴ Ik geef hier als volgt invulling aan. Ten eerste is in het proces van het bepalen van de omvang van de besparingen en de uitvoeringskosten kinderopvangtoeslag bij de Belastingdienst door SZW en Financiën mede op onderdelen gebruik gemaakt van bestaande inzichten en kennis van medewerkers van de ADR die deskundigheid bezitten over de processen bij de Belastingdienst en SZW. Verder zal ik de ADR verzoeken de uitvoeringskosten van DUO te toetsen.⁵ Wat betreft de inrichting van de toezichtketen heb ik het Platform Buitengewone Opsporingsdiensten gevraagd hiertoe een fraude-risicoanalyse op de voorstellen uit te voeren. Tot slot is bij de toetsing op de ICT-infrastructuur een belangrijke rol weggelegd voor het nieuwe Bureau ICT-toetsing. Indien de toetsen hiertoe aanleiding geven zal nadere politieke weging plaatsvinden binnen het kabinet.

Daarnaast heb ik Bureau Gateway gevraagd op belangrijke momenten een zogeheten Gateway Review uit te laten voeren. Dit is een onafhankelijke toetsing door ervaren reviewers afkomstig uit andere overheidsorganisaties. De eerste Gateway Review zal al rond de jaarwisseling plaatsvinden. Centrale vraag hierbij is in hoeverre de voorbereidingen en de afstemming tot dusver afdoende zijn om succesvol de beoogde directe financieringsystematiek van de kinderopvang te gaan realiseren.

Betrokkenheid van ouders en kinderopvangondernemers

Hoofdpunten:

- Draagvlak in het veld is belangrijk bij de realisatie van de stelselverandering;
- Betrokkenheid van het veld middels diverse klankbord- en specialistengroepen, waarin aandacht is voor de thema's die de actoren primair raken.

In het beoogde stelsel krijgt de overheid een rechtstreekse financiële relatie met kinderopvanginstellingen. Doel van het nieuwe systeem is om ouders te ontlasten van veel administratieve en financiële beslommingen voor- en achteraf, en fraude te verminderen. Ook ondernemers zijn gebaat bij een systeem dat zo toegankelijk mogelijk is voor ouders. Dit gebeurt door de uitvoering te automatiseren en te stroomlijnen. Verder verschuift een deel van de administratieve taken die nu bij ouders liggen naar de sector.

In de sector leven begrijpelijke zorgen over de overgang naar een nieuw systeem. Ik heb kennis genomen van die zorgen en neem die uiterst serieus. Ik zie ook dat er draagvlak in het veld is voor een overgang naar een stelsel waarin uitgegaan wordt van een vastgesteld inkomen (t-2). Draagvlak is belangrijk bij een stelselverandering als deze. We moeten een systeem ontwikkelen en implementeren dat voor iedereen werkbaar en

⁴ Kamerstuk 31 322, nr. 277.

⁵ Voor de nieuwe financieringssysteematiek geldt de voorwaarde van budgetneutraliteit, op zowel de grote geldstroom (uitgekeerde bekostiging) als op de uitvoeringskosten. Daarnaast ontstaan transitiekosten doordat de kosten bij een stelselverandering als deze voor de baten uitgaan. Besluitvorming vindt in het voorjaar van 2016 plaats.

uitvoerbaar is. Ouders zijn natuurlijk niet gediend bij een nieuw financieringssysteem dat henzelf ontlast, maar het voor ondernemers zo bewerkelijk maakt dat dit invloed heeft op de kwaliteit en kosten van de geboden kinderopvang. Daar zie ik ook scherp op toe.

Sinds het begin van dit jaar spreek ik daarom uitgebreid met kinderopvangondernemers, ouders en veldpartijen. Ik waardeer hun betrokkenheid, inbreng en ideeën, en zal deze ook meenemen bij de verdere uitwerking van de nieuwe systematiek. Ik zal dat blijven doen. De inbreng van de sector heeft ook al geleid tot aanpassingen in de beoogde systematiek. Zo willen we nu gaan betalen op basis van facturen in plaats van op basis van het contract. Dit faciliteert de afname van flexibele uren. En ondernemers kunnen zelf kiezen of zij, binnen bepaalde grenzen, voorafgaand aan de opvangmaand een factuur sturen of na afloop. Hoe eerder zij factureren, hoe eerder zij bekostigd worden.

De betrokkenheid met het veld krijgt op dit moment vorm via:

- Een klankbordgroep met daarin vertegenwoordigers van ouders, kinderopvanginstellingen, peuterspeelzalen en gastouderbureaus;
- Een specialistengroep met (financieel) experts van kinderopvanginstellingen;
- «E-lab sessies» met alle direct belanghebbenden, waaronder ouders, kinderopvangondernemers, en belangenorganisaties. Een E-lab is een simulatieomgeving die bedoeld is om te kunnen beoordelen of de planvorming en de uitgangspunten van het nieuwe stelsel in de praktijk werken en leiden tot een uitvoerbaar stelsel. Er vinden in deze fase drie E-lab sessies plaats;
- Een bijeenkomst met specialisten uit de gastouderbranche, om van gedachten te wisselen over specifieke vragen die daar spelen.

Deze samenwerking zal ik ook in toekomstige fasen van de transitie voortzetten.

De gesprekken met het veld zijn nog volop bezig. De volgende thema's krijgen hierbij specifieke aandacht:

- De financiële stromen en de inrichting van het debiteurenbeheer;
- De precieze risico- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen ouders, kinderopvanginstellingen en DUO;
- Het aanvraagproces en de doorlooptijden voor de financiering op het moment dat ouders en instelling een nieuw contract hebben gesloten en er een aanvraag door DUO is ontvangen.

Tot slot ben ik voornemens om het concept wetsvoorstel begin 2016 voor reactie open te stellen via een openbare internetconsultatie. De uitkomsten van de gesprekken en de internetconsultatie zullen worden meegenomen in het wetsvoorstel dat naar verwachting medio 2016 aan uw Kamer wordt aangeboden.

Gebruikersvriendelijkheid van het systeem

Hoofdpunten:

- Contact met de overheid dient te allen tijde gewaarborgd te worden;
- DUO investeert in (digitale) communicatiekanalen die laagdrempelig en intuïtief zijn voor iedereen;
- Ondersteuning en alternatieven voor ouders die niet digitaal vaardig zijn.

Tot slot heeft uw Kamer haar zorgen geuit over de gebruikersvriendelijkheid van het beoogde systeem. Het nieuwe systeem dient voor alle gebruikers – ouders én kinderopvanginstellingen – toegankelijk te zijn. In het Regeerakkoord is afgesproken dat burgers uiterlijk in 2017 al hun

zaken digitaal met de rijksoverheid moeten kunnen regelen. Met het doel van het bieden van een toegankelijke digitale overheid in 2017 in het achterhoofd, zal invulling gegeven worden aan het nieuwe systeem, dat laagdrempelig en intuïtief moet zijn voor gebruikers. Daarom betreft DUO de te verwachten gebruikers bij de ontwikkeling en het testen van digitale kanalen. DUO hanteert een werkwijze zoals die bij uitvoerende overheidsorganisaties gebruikelijk is, waarbij de nadruk op digitale dienstverlening komt te liggen. Hierbij zal tevens aansluiting worden gezocht bij de, op het moment van inwerkingtreding, gebruikelijke werkwijze van de Belastingdienst, zodat de transitie naar de nieuwe systematiek niet onnodig wordt bemoeilijkt. Naast het bieden van digitale dienstverlening, zal telefonische ondersteuning of een afspraak tijdens kantooruren te allen tijde beschikbaar blijven voor ouders die dit prefereren.

Om te waarborgen dat alle ouders ook na de stelselherziening met de rijksoverheid en DUO kunnen communiceren, zijn alternatieven en ondersteuning ten behoeve van de digitale dienstverlening nodig. Deze kunnen in de volgende vormen geboden worden:

- Het mogelijk maken dat mensen die niet volledig vertrouwd zijn met het werken met digitale middelen via andere kanalen verder geholpen worden om hier wel vertrouwd mee te raken. Hierbij kan de ouder terecht bij bijvoorbeeld een telefonische helpdesk of balie om zich te laten ondersteunen bij de digitale communicatie met DUO inzake de kinderopvang;
- Het mogelijk te maken dat ouders anderen machtigen om namens hen hun zaken digitaal te regelen.

Tevens kunnen ouders er voor kiezen om zelf op zoek te gaan naar ondersteunende inzet van andere partijen, zoals maatschappelijk dienstverleners of vrijwilligers.

Verdere proces

Het kabinet werkt nu verder aan de voorbereiding van de implementatie en uitwerking van de wetgeving, zodat deze vervolgens aan uw Kamer kan worden aangeboden. Dit doe ik samen met DUO, de Belastingdienst, ouders, kinderopvanginstellingen en andere veldpartijen. Dit zal naar verwachting medio 2016 zijn, na ommekomst van het advies van de afdeling advisering van de Raad van State, en na toetsing van het beoogde stelsel op de eerder genoemde onderdelen. Belangrijkste toetssteen voor het kabinet is dat het nieuwe stelsel ouders ontlast en meer zekerheid biedt, en tegelijkertijd past in de bedrijfsvoering van kinderopvanginstellingen. Daar blijf ik scherp op toezien.

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