

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Mevrouw C.E.G. van Gennip
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Geachte mevrouw Van Gennip,

Het coalitieakkoord bevat het voornemen om te komen tot een fundamentele herziening van het financieringsstelsel kinderopvang. Vanaf november 2022 tot eind maart 2023 is in een greenfield aanpak een organisatieonafhankelijk financieringsstelsel kinderopvang ontworpen. De betrokken partijen hebben volgens planning eind maart 2023 een eerste concept stelselontwerp opgeleverd.

De vier uitvoeringsorganisaties hebben een gezamenlijke impactanalyse uitgevoerd op het eerste concept stelselontwerp. Wij constateren dat gemaakte keuzes op verschillende onderdelen binnen het stelselontwerp op zichzelf logisch zijn. In de optelsom leiden deze echter tot een stelsel dat in deze vorm niet uitvoerbaar is vanuit het oogpunt van doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. We zien een risico bij het toetsen van de voorwaarde 'arbeidseis': het niet geautomatiseerd kunnen vaststellen hiervan vraagt om een fors uitvoeringsapparaat, desondanks wordt de gewenste financiële zekerheid vooraf niet bereikt en blijft de vaststelling kwetsbaar voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Daarnaast zien we risico's op onrechtmatige en niet doeltreffende besteding van de vergoeding en de hoge digitale eisen waaraan de KOO's moeten voldoen. De complexe vormgeving van het stelsel is daarmee ook van invloed op de zeer forse doorlooptijd die wordt geschat om het totaal te realiseren. Op basis van het huidige conceptontwerp en bij een normale implementatie ligt deze op minimaal 3 jaar en in het meest ongunstige geval zelfs 6 jaar.

We constateren, mede uit de verkenning van variaties rondom de arbeidseis en rechtmatigheid, dat we niet komen tot een uitvoerbaar ontwerp zonder fundamentele aanpassingen. Vanuit uitvoeringsperspectief raden we daarom af verder te gaan met het huidige ontwerp. Wel zien we kansen om met alternatieve keuzes de doelen te behalen en tot een uitvoerbaar stelsel te komen, dat mogelijk ook sneller te realiseren is. We zijn de komende tijd graag betrokken bij de uitwerking hiervan. Het herstellen van het vertrouwen in de overheid op het onderwerp financiering kinderopvang is onze gezamenlijke verantwoordelijkheid, hetgeen vereist dat we betrouwbare uitvoering bereiken met het beoogde resultaat.

In deze brief lichten wij bovenstaande conclusie nader toe en geven wij vanuit het perspectief van de uitvoeringsorganisaties adviezen mee over het vervolgtraject. In voorliggende impactanalyse (opgenomen als bijlage 1) geven de vier uitvoeringsorganisaties hun gezamenlijke beeld van de uitvoerbaarheid en realiseerbaarheid van het eerste concept stelselontwerp vanuit het perspectief van de uitvoerder, een raming van incidentele en structurele kosten en een inschatting van de benodigde doorlooptijd. Ook bevat de impactanalyse een verkenning van variaties ten aanzien van de arbeidseis.

Reflectie op het proces van de afgelopen maanden

De herziening van het financieringsstelsel is ingrijpend voor zowel de kinderopvangsector en ouders als de uitvoering aan de kant van de overheid. Het heeft veel opgeleverd om op dagelijkse basis met elkaar samen te werken, perspectieven uit te wisselen en elkaars werelden te leren begrijpen. De intensieve samenwerking heeft het mogelijk gemaakt om in korte tijd veel inzichten op te halen vanuit verschillende invalshoeken, zicht te krijgen op de dilemma's en vanuit daar keuzes te maken. Deze samenwerking is een voorbeeld voor de wijze waarop beleid en uitvoering, ieder vanuit zijn eigen expertise, samenwerken. De intensieve samenwerking tussen beleid, sector en uitvoeringsorganisaties in de greenfield aanpak was tegelijkertijd nieuw voor alle betrokken partijen. De vormgeving van de samenwerking was daarmee een zoektocht. Als uitvoerders hopen wij gezamenlijk te leren van de inzichten uit deze aanpak, zodat deze manier van werken een voorbeeld is voor andere herzieningen binnen het publieke domein en het verder invulling geven aan het programma Werk aan Uitvoering (WaU).

Samenvattend oordeel impactanalyse

De uitkomst van de eerste fase van de greenfield aanpak is een eerste concept stelselontwerp op hoofdlijnen. Nog niet alle onderdelen in het ontwerp zijn (volledig) uitgewerkt. Dat betekent dat de impact op deze onderdelen niet of niet volledig in kaart is gebracht. Daarbij gaat het tenminste over de inrichting en keuzes ten aanzien van het bezwaar- en beroepsproces, de exporteerbaarheid en samenhangende internationale problematiek, maar ook de situaties rondom de gastouderopvang. Deze thema's zullen, ongeacht de te maken stelselkeuzes, in meer detail moeten worden uitgewerkt om fundamentele knelpunten in een latere fase zoveel als mogelijk te voorkomen. Deze impactanalyse betreft een eerste, globale inschatting van de uitvoerbaarheid en realiseerbaarheid van het stelselontwerp. De opgenomen inschattingen zijn expertinschattingen, deze zijn sterk indicatief en worden daarom met een grote bandbreedte benoemd.

Het stelselontwerp bevat afzonderlijk een aantal goede uitgangspunten: het bevorderen van de toekenningszekerheid aan de ouders, maar ook de zoveel mogelijk massaal geautomatiseerde afhandeling van aanvragen en kostenoverzichten (straight through processing (STP) gestuurde processen). Ook discretionaire ruimte voor de uitvoerder, waarmee in gevallen maatwerk kan worden geboden, waardeert de uitvoering als zeer positief. Wij constateren echter ook dat een aantal uitgangspunten spanningen geeft in de uitwerking wat zorgt dat de optelsom van keuzes leidt tot een stelsel dat in deze vorm niet uitvoerbaar is. De belangrijkste redenen hiervoor zijn:

Voor een significant deel van de ouders (10-25%) kan de arbeidseis, en daarmee het recht, niet geautomatiseerd worden vastgesteld in de voorgestelde frequentie, waardoor dit een fors uitvoeringsapparaat vraagt en desondanks kwetsbaar is voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Ook het niet kunnen halen van de korte beslistermijnen, en daarmee mogelijk onrechtmatige toekenningen, vormt een risico.

- De voorwaarden kunnen voor het grootste deel van de ouders (75-90%) geautomatiseerd worden vastgesteld. Voor het andere deel van de ouders (o.a. deel van de ondernemers en grenswerkers) is dit niet betrouwbaar in de actualiteit vast te stellen, met name vanwege het ontbreken van gegevens voor het vaststellen van de arbeidseis. De uitvoerder is genoodzaakt om naast het digitale proces een forse uitvoeringscapaciteit (275-500 fte) beschikbaar te hebben voor het vaststellen van recht; dit is bijna de helft van de geraamde totale uitvoeringscapaciteit.
- Het grote financiële belang voor de ouders geeft bij hen druk om tijdig adequate gegevens te overleggen, niet alle ouders zullen hiertoe in staat zijn.
- Door ouders aangeleverde informatie is door de uitvoerder beperkt te beoordelen op authenticiteit en niet op de mate waar deze overeenkomt met de feitelijke situatie van de ouder. Ondanks het zware uitvoeringsproces is de arbeidseis hiermee kwetsbaar voor misbruik en oneigenlijk gebruik, hetgeen vragen oproept ten aanzien van doelmatigheid.
- De beslissing van de uitvoerder is het einde van een onderling afhankelijke keten: KOO dient tijdig de aanvraag te doen, de ouder dient zich tijdig te melden als contractpartij en indien nodig z.s.m. de stukken te overleggen om aan te tonen dat aan de voorwaarden wordt voldaan. Risico bestaat dat de uitvoerder niet in alle gevallen in staat zal zijn om een beslissing op recht af te geven voorafgaand aan start van de kinderopvang. Bovendien herhaalt dit patroon zich elke 3 maanden met bijbehorende onzekerheid voor de ouder over het recht, dit staat op gespannen voet met het uitgangspunt dat het nieuwe financieringsstelsel financiële zekerheid vooraf biedt aan ouders.

Digitale aansluiting is noodzakelijk voor massale processen, een bijeffect hiervan is dat de uitvoerder hoge eisen aan de KOO's stelt om tijdig de juiste gegevens aan te leveren. Vraag is of alle KOO's, gegeven de diversiteit en verschillen in professionalisering, hieraan kunnen voldoen.

- Als de gegevens niet volgens de afgesproken regels worden ingediend, zal de uitvoerder automatisch foutmeldingen versturen. Het is voorstelbaar dat dit als hardvochtig wordt ervaren door de KOO's.
- We wijzen op het grote afbreukrisico voor de uitvoerder in geval KOO's de gegevens niet (juist) digitaal aanleveren: de uitvoerder kan geen maandbedrag VKO vaststellen en betalen aan de KOO, met als mogelijk gevolg liquiditeitsproblemen bij de KOO of dat de ouder het volledige bedrag dient te betalen. Dat is onterecht en moet worden voorkomen door de wetgever.

De 'checks & balances' binnen het stelselontwerp zijn vanuit uitvoeringsoptiek onvoldoende. De uitvoerder heeft in het primaire proces geen zekerheid dat de vergoedingen rechtmatig en doeltreffend worden verstrekt, doordat er geen zicht is op deze gegevens. Dit is met de huidige keuzes enkel achteraf vast te stellen, wat onwenselijk is door late detectie van onrechtmatigheid. Ook vraagt het naar verwachting een fors uitvoeringsapparaat voor het verrichten van controles achteraf (100-200 fte).

- Rechtmatigheid: Uitvoerder kan niet op voorhand automatisch vaststellen of de bedragen VKO op de juiste gegevens worden gebaseerd (uren in kostenoverzichten; gefactureerde uren; aanwezigheidsuren). De uitvoerder moet blind vertrouwen op de juistheid van de gegevens die KOO's indienen. Kwaadwillende KOO's kunnen echter – al dan niet in samenspanning met de ouders – de uitvoerder bewust onjuiste gegevens verstrekken voor de vaststelling van de maandbedragen VKO. Ook kunnen KOO's onbewust onjuiste gegevens verstrekken aan de uitvoerder.
- Doeltreffendheid: Uitvoerder kan niet automatisch vaststellen of de KOO de vastgestelde maandbedragen VKO (via facturering) volledig ten goede laat komen aan de ouders.

Bovenstaande knelpunten gelden in sterke mate ook bij Europese toepassing van het stelselontwerp inzake gezinsbijslagen voor grensarbeiders en arbeidsmigranten. Daarnaast kent de omvang van het aantal beschikkingen in combinatie met problemen met de rechtmatigheid potentieel zeer grote effecten op het bezwaar- en beroepsproces. Beiden gelden voor de uitvoering als essentiële aandachtspunten.

Door de complexiteit van de opdracht als geheel wordt de doorlooptijd voor de realisatie in de huidige vorm, en bij een normale werkwijze, geschat op minimaal 3 (en maximaal 6) jaar, mede vanwege de forse impact op de ICT realisatie en de sterke digitale afhankelijkheden tussen KOO's en de uitvoering die volledig nieuw moeten worden ingericht.

De raming van de benodigde doorlooptijd is gebaseerd op een aantal hoofdactiviteiten die gezamenlijk de meeste doorlooptijd vergen. Voor deze impactanalyse is uitgegaan van activiteiten die deels volgordelijk en deels parallel uitgevoerd worden:

- Parallel aan het wetgevingstraject vergt de uitwerking van het uitvoeringsontwerp, specificaties, toetsing en voorbereiding Europese aanbestedingen ten minste 1,5 tot 2 jaar doorlooptijd. Daarna kan worden gestart met de daadwerkelijke bouw van ICT-systemen.
- Voor de realisatie van (ICT-) voorzieningen voor o.a. interactie met ouders, KOO's, voor het vaststellen van recht op vergoeding VKO, voor betaling en voor toezicht en handhaving zullen diverse ontwikkelactiviteiten parallel worden uitgevoerd. De langste doorlooptijden hiervoor worden geraamd op 4 tot 5 jaar. Hierbij inbegrepen is de ontwikkeling van koppelingen met databronnen bij andere uitvoerders binnen de overheid. Een deel van de bouwwerkzaamheden kan mogelijk starten parallel aan politieke besluitvorming over het wetsvoorstel, maar niet eerder dan dat voorbereidingen daarvoor gereed zijn.
- De realisatie van koppelingen met de softwarepakketten en de technische/administratieve aansluiting van KOO's neemt naar verwachting 2 tot 3 jaar in beslag.
- De opstart van een gezamenlijke werkorganisatie vraagt om werven en opleiding van de juiste personele bezetting (600-1.100 fte voor primaire uitvoeringsprocessen) en inrichting van de organisatie. Hierbij dient, in afstemming en overeenstemming met de vakbonden rekening gehouden te worden met de bijzondere positie van het personeel bij Toeslagen. De totale doorlooptijd hiervoor wordt geraamd op ca. 2 jaar.
- Een periode van proefdraaien is noodzakelijk om systeemfouten tijdig op te kunnen lossen. Voor proefdraaien wordt gerekend met een periode van 0,5 tot 1 jaar.

Adviezen voor het vervolgproces

Met de aangekondigde herziening van de financiering van de kinderopvang staan we voor een belangrijke keuze met een groot maatschappelijk belang met een langdurige uitwerking op de maatschappij. Keuzes die nu worden gemaakt over de financiering hebben samenhang met de verdere ontwikkeling van het gehele stelsel. In de Kamerbrief is reeds benadrukt dat het eerste concept stelselontwerp verder moet worden uitgewerkt en aangevuld. In samenwerking met ambtenaren van SZW is verkend in hoeverre problemen uit het stelselontwerp ten aanzien van de arbeidseis en rechtmatigheid zijn op te lossen met andere keuzes. Uit de verkenning van de

variaties concluderen wij dat de geconstateerde risico's – binnen de huidige doelstellingen en kaders – slechts zeer beperkt weg te nemen zijn door aanpassingen binnen de kaders van dit stelselontwerp of zelfs leiden tot meer complexiteit en zwaardere druk in de uitvoering voor de ouders en de KOO's. Een zwaardere invulling van de arbeidseis kan de druk op het stelsel waarschijnlijk verkleinen maar zal de uitvoeringslast niet verminderen, doordat de benodigde gegevens niet voor alle ouders voorhanden zijn en de arbeidseis daarom niet betrouwbaar is vast te stellen voor met name ouders die niet in loondienst zijn. Aangezien het uitgangspunt is om toekenningszekerheid te bevorderen zien we, specifiek met het oog op deze groep, geen ruimte vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid om tot een passende invulling van de arbeidseis te komen binnen de kaders. Positiever zijn we over de uitgewerkte variaties rondom rechtmatigheid, waarbij opties zijn verkend zoals het inrichten van meer toezicht aan de voorkant waaronder afspraken met kinderopvangorganisaties en controles op de bedrijfsvoering. Deze uitwerkingen, opgenomen in bijlage 1, bieden wat ons betreft ongeacht de toekomstige inrichtingskeuzes, behulpzame aanknopingspunten om te betrekken in het vervolgproces.

Op basis van bovenstaande verkenning verwachten wij dat beperkte aanpassingen in het huidige stelselontwerp niet leiden tot een goed uitvoerbaar stelsel met voldoende 'checks en balances'. In combinatie met de bevindingen van de andere impactanalyses en in het bijzonder de conclusies van de planbureaus over de maatschappelijke effecten van dit ontwerp adviseren wij een herbezinning op de waardering van verschillende doelstellingen en kaders van het coalitieakkoord. We benadrukken daarin het belang van een duidelijke, politieke afweging wat het nieuwe stelsel beoogt en dan met name waar de coalitie het accent legt. Enerzijds is het doel om arbeidsparticipatie te stimuleren, anderzijds bestaat de wens om bij te dragen aan de ontwikkeling van kinderen. Een derde doelstelling gaat over de eenvoud voor ouders en de financiële zekerheid. De impactanalyses op het huidige ontwerp laten zien dat deze doelstellingen elkaar niet per definitie uitsluiten, maar dat politieke weging en prioritering noodzakelijk is zodat duidelijk wordt waar de nadruk op ligt en wat met het stelsel als geheel wordt beoogd. Helderheid over deze opdracht zorgt ervoor dat, onder regie van de beleidsdirectie van uw ministerie, opties kunnen worden uitgewerkt die maximaal aan deze doelstelling(en) bijdragen, met ook oog voor de uitvoerbaarheid en doenlijkheid in de samenhang van de keuzes. Over deze opties of scenario's dient vervolgens politiek te worden besloten.

Mede vanuit de verkenning die is uitgevoerd samen met enkele medewerkers van SZW naar de herbruikbaarheid van het eerste concept stelselontwerp, zien we vanuit de uitvoeringspraktijk een spectrum aan keuzes ontstaan die kunnen bijdragen aan een beter uitvoerbaar stelsel. Uit de verkenning (opgenomen als bijlage 2) blijkt het volgende:

- De arbeidseis, ongeacht de vormgeving, zorgt voor complexiteit voor uitvoering en burger en kan voor een aanzienlijk deel van de doelgroep niet verenigd worden met het loslaten van de voorschotsystematiek. De breed gedragen wens om met een hervorming juist de toekenningszekerheid te verhogen is niet goed verenigbaar met het -voor de gehele doelgroep- vaststellen van een arbeidseis.
- Als in de toekomst (gedeeltelijke) inkomensafhankelijkheid wordt overwogen, dan verdient het aanbeveling om hier nu al in het stelselontwerp rekening mee te houden;
- Als het streven is om in de toekomst te komen tot één samenhangend stelsel van financiële kindregelingen (gezinsbijslag) voor ouders, is het aan te raden om vanaf het begin aansluiting te zoeken bij de (juridische) begrippen uit het sociale domein en deze te harmoniseren;
- Als het streven is om toe te groeien naar een integrale kindvoorziening dan is het verstandig om tijdelijke voorwaarden die de groei in de vraag naar kinderopvang sturen (bv. inkomenseis of aantal dagdelen vergoed), apart te ontwerpen.
- Betrouwbare digitale uitwisseling met kinderopvangorganisaties komt in alle scenario's voor. Het leggen van een betrouwbare verbinding loont altijd, ook al in de huidige uitvoeringspraktijk, omdat hergebruik richting een nieuw stelsel goed mogelijk is;
- In alle stelsels is ondersteuning van en toezicht op de kinderopvangorganisaties nodig. Ook hier is hergebruik van deze elementen uit het stelselontwerp mogelijk;
- Er moet kritisch worden gekeken naar de gevolgen voor exporteerbaarheid van de regeling. Exporteerbaarheid betreft een relatief kleine groep ouders en kinderen, maar vraagt een forse

inspanning van alle betrokkenen. Alleen door naar een vorm van een integrale kindvoorziening of aanbodfinanciering te gaan, lijkt dit te kunnen worden voorkomen.

De uitkomsten van deze verkenning laten zien dat elk toekomstbeeld eigen dilemma's kent voor een financieringsstelsel: echt eenvoudig wordt het voor de uitvoering nooit. Er zijn wel gradaties in complexiteit, dat vraagt een bredere afweging dan die van de herbruikbaarheid van het concept stelselontwerp. Zo zien we vanuit het perspectief van vereenvoudiging kansen om andere financieringsmodellen uit te werken, zoals de financiering van kindplaatsen of het gratis maken van dagdelen of dagen voor alle kinderen. Daarbij kan worden verkend welke stappen mogelijk al binnen of op basis van het huidige stelsel kunnen worden gezet, ook met oog op de implementatietermijn. Dat ziet bijvoorbeeld op het minder gericht maken van de inkomensafhankelijkheid via een staffelsysteem. Ook een doelgroepaanpak zien de uitvoerders als kansrijke optie voor een werkbaar stelsel als geheel. Zo kan worden gekeken naar verschillende leeftijdsgroepen in relatie tot het recht op toegang tot de kinderopvangvergoeding en kunnen deeloplossingen worden ontworpen voor mensen in loondienst (geautomatiseerd en massaal) en ouders voor wie arbeid of inkomen niet geautomatiseerd kan worden vastgesteld (zoals zzp'ers). Dit vraagt tegelijkertijd ruimte in de doelstellingen, bijvoorbeeld ten aanzien van de eenvoud en/of volledige toekenningszekerheid die voor deze laatste groep mogelijk niet volledig te borgen is.

Verder adviseren we u expliciet om in een volgende fase de wijze van implementeren van het nieuwe stelsel uit te werken. Wij constateren dat dit nog geen onderdeel is van het stelselontwerp. De uitvoerders benadrukken dat het van belang is een zorgvuldig overgangsregime vorm te geven en dit nadrukkelijk te wegen in een latere uitvoeringstoets.

Deze belangrijkste adviezen vanuit de uitvoerders, zowel het komen tot een beter gebalanceerd en uitvoerbaar stelsel in de beleidskeuzes als het tijdig uitdenken van een (gefaseerd) ingroeipad richting het nieuwe stelsel, betekenen naar verwachting dat de uitvoering sneller en beter de implementatie naar een nieuw stelsel in gang kan zetten. Daarbij voelen we ons als uitvoerders zeer gemotiveerd en verantwoordelijk om op een zo kort mogelijke termijn van start te gaan. We willen gezamenlijk verkennen om vroegtijdig te starten met de (voorbereiding voor de) bouw van een robuust fundament van het stelsel, om vervolgens na besluitvorming en definitieve keuzes, daar nadere invulling aan te geven. Eerste inspanningen die nu kunnen worden getroffen zijn bijvoorbeeld de aanbesteding voor de ICT en de inkoop van softwarepakketten voor betere gegevensleveringen met kinderopvangorganisaties.

Afsluiting

Als uitvoerders committeren wij ons aan de maatschappelijke opdracht en onze gezamenlijke rol in de uitvoering daarvan. En vanzelfsprekend willen we maximaal bijdragen aan de uitwerking van een zo goed mogelijk stelsel voor de ouder en voor de maatschappij.

We gaan graag met u in gesprek over onze bevindingen en adviezen voor het vervolg.

Hoogachtend,

[Redacted signature]

[Redacted name], Directeur-Generaal DUO

[Redacted signature]

[Redacted name], Directeur-Generaal Dienst Toeslagen

[Redacted signature]

[Redacted name], Lid Raad van Bestuur UWV

[Redacted signature]

[Redacted name], Lid Raad van Bestuur SVB