

Vergaderjaar 2017–2018

31 322

Kinderopvang

Nr. 361

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 april 2018

De huidige financieringswijze van kinderopvang resulteert bij een aanzienlijk deel van de ouders in terugvorderingen en nabetalings, die in een aantal gevallen tot (zeer) hoge terugvorderingen leiden die van problematische aard kunnen zijn. Dit is voor een financieringsstelsel dat het bevorderen van arbeidsparticipatie onder ouders als doelstelling heeft, onwenselijk. Dit heeft ten grondslag gelegen aan het eerder genomen besluit van het vorige kabinet om een aanpassing van de financieringssysteem (hierna: directe financiering) nader te onderzoeken, een wetsvoorstel voor te bereiden en gelet op een zorgvuldige implementatie tegelijkertijd te starten met de opbouw van het systeem.¹

Ook voor dit kabinet staat voorop dat deze problemen met de kinderopvangtoeslag moeten worden aangepakt. Dit kabinet heeft in het regeerakkoord² aangegeven dat het aangekondigde wetsvoorstel voor directe financiering kansrijk is, maar dat zorgvuldige afweging nodig is vanwege het ingrijpende karakter van de veranderingen. Het is ook die behoefte aan zorgvuldigheid die mij, na overleg met het kabinet en specifiek met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Staatssecretaris van Financiën, heeft doen besluiten om de problematiek aan te pakken door verbeteringen binnen het huidige stelsel van de kinderopvangtoeslag bij de Belastingdienst door te voeren. Het wetsvoorstel Wet nieuw financieringsstelsel kinderopvang zal daarom niet bij uw Kamer worden ingediend.

In deze brief neem ik u, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, mee in de problematiek, de oplossingsrichtingen die zijn bestudeerd, en de overwegingen die een rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van het besluit. Ook zal ik ingaan op het vervolgproces.

¹ Kamerstuk 31 322, nr. 277

² Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34

Huidige stelsel en problematiek

Werkende ouders van jonge kinderen hebben veel op hun bord. Ze combineren de zorg voor hun kinderen met vaak drukke banen in een cruciale fase van hun carrière. Het is dus niet verwonderlijk dat voor jonge ouders de keus om te werken niet vanzelfsprekend is. Juist daarom ondersteunt dit kabinet ouders van jonge kinderen extra. Door een bijdrage te leveren aan de zorg en opvoeding: via intensivering van de kinderbijslag en het kindgebonden budget.

Maar ook door werken voor deze groep financieel aantrekkelijker te maken door de kinderopvangtoeslag met € 250 miljoen te intensiveren.

Het verbeteren van de financiële prikkels is niet de enige manier waarop dit kabinet de arbeidsmarkt toegankelijker wil maken voor jonge ouders. Inzichten uit de gedragswetenschappen leren ons dat gedrag beïnvloed wordt door overwegingen rond risico's en onzekerheid. Specifiek voor ouders van jonge kinderen is (financiële) zekerheid over de financiële consequenties van hun keuzes erg belangrijk. Ik heb het dan specifiek over de kinderopvangtoeslag.

De huidige financieringswijze resulteert voor 80% van de ouders in een terugvordering of nabetaling bij de uitvoering van de bestaande kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst. Dit kan resulteren in (financiële) onzekerheid bij ouders. In het rapport Heroriëntatie Programma Directe Financiering Kinderopvang³ (hierna: heroriëntatie) is een kwantitatieve analyse van deze problematiek gegeven. Hieruit komt naar voren dat terugvorderingen en nabetalingen in belangrijke mate veroorzaakt worden door de voorschotsystematiek. Ouders krijgen maandelijks een toeslag op basis van een veelal zelf gemaakte inkomensschatting en een schatting van het aantal uren opvang dat zij komend jaar zullen gebruiken. Door een koppeling van geschatte gegevens, de gewerkte uren, en het feit dat ouders wijzigingen niet altijd (tijdig) doorgeven, is de kans op fouten, terugvorderingen en nabetalingen groot.

Bij een deel van deze terugvorderingen en nabetalingen gaat het om kleine bedragen van minder dan € 100,- op jaarbasis. Dit geldt echter niet voor iedereen. Er is een groep ouders waarbij de terugvordering kan oplopen tot enkele duizenden euro's of meer op jaarbasis.

Omdat de toeslag inkomensafhankelijk is, krijgen vooral huishoudens met een laag inkomen en een relatief hoge toeslag te maken met hoge terugvorderingen. Dit kan leiden tot betalingsproblemen, omdat voor huishoudens met een laag inkomen deze terugvorderingen een relatief grote financiële last kunnen veroorzaken.

Jaarlijks komt door bovenstaande een groep ouders in financiële problemen. Dit kan een doorwerking hebben in de arbeidsparticipatie van deze ouders. En dat is een probleem. Niet alleen voor de huishoudens die hierdoor in schrijnende situaties terecht komen. Maar juist ook voor huishoudens die uit angst voor een terugvordering uit de arbeidsmarkt stappen bij de komst van kinderen of gebruik gaan maken van informele kinderopvang, zonder kwaliteitseisen en toezicht.

Aanpak problematiek

Het vorige kabinet heeft op basis van bovenstaande problematiek diverse oplossingen geanalyseerd. Er is toen een keuze gemaakt voor een financieringswijze waar er een directe financieringsrelatie tussen de

³ Bijlage bij Kamerstuk 31 322, nr. 310

rijksoverheid en kinderopvangorganisaties is. In deze systematiek zou gebruik worden gemaakt van vastgestelde gegevens zoals het vastgesteld inkomen uit jaar t-2 en de maandelijkse factuurgegevens van kinderopvangorganisaties. Met het aangekondigde wetsvoorstel voor directe financiering werd een wijziging van de financiering beoogd, waardoor hoge terugvorderingen worden beperkt en ouders eerder zekerheid hebben over de door hun te dragen kosten van kinderopvang. Het aantal terugvorderingen en nabetalings zou in dit stelsel substantieel verminderen, en de financiering zou worden uitgevoerd door de Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO).

Het besluit voor de ontwikkeling van directe financiering is door het toenmalige kabinet genomen in een tijd dat de uitvoering van de kinderopvangtoeslag nog niet stabiel was en er daarmee geen verbeteringen mogelijk waren. De afgelopen jaren zijn er echter veel verbeteringen ingezet bij de Belastingdienst, met als doel het terugdringen van de (hoge) terugvorderingen bij burgers. De Belastingdienst heeft, naar mijn oordeel, meer grip op de processen gekregen en stabiliteit in de uitvoering van de kinderopvangtoeslag gebracht. De Belastingdienst heeft de afgelopen periode dan ook gebruikt om verbetervoorstellen te doen binnen de kinderopvangtoeslag, gericht op het terugdringen van de terugvorderingen bij alle ouders. Dit met bijzondere aandacht voor de (zeer) hoge terugvorderingen en door maatwerk voor ouders met een verhoogd risico op terugvorderingen. Ook is de ambitie uitgesproken dat deze verbeteringen daadwerkelijk voor de Belastingdienst goed te realiseren zijn.

De Belastingdienst heeft een aantal verbetervoorstellen gedaan. Ten eerste wil de Belastingdienst meer gebruik gaan maken van gegevens die kinderopvangorganisaties maandelijks aanleveren en ouders periodiek gaan bevragen of de gegevens waarop het maandelijkse voorschot is gebaseerd (nog) actueel zijn. Door meer frequent van kinderopvangorganisaties gegevens over het gebruik van ouders (factuurgegevens) te ontvangen, kan de Belastingdienst monitoren of de ouder niet te veel voorschot ontvangt. Te veel ontvangen toeslag – met een terugvordering tot gevolg – kan hiermee deels worden voorkomen. Ten tweede wil de Belastingdienst met persoonlijke begeleiding (casemanagement) en speciale aandacht voor ouders die in het verleden te maken hebben gehad met terugvorderingen, een substantiële vermindering van het aantal hoge terugvorderingen bewerkstelligen. Ten derde zal de digitale dienstverlening verder worden uitgebouwd. Onderdeel daarvan is dat de Belastingdienst ouders gaat ondersteunen bij het vooraf schatten van de opvanguren en ook bij wijzigingen van (persoonlijke) gegevens eerder een (waarschuwings)melding richting ouders zal sturen. Ouders worden hiermee gedeeltelijk ontlast, maar blijven zelf verantwoordelijk voor het aanvragen, stoppen en wijzigen van alle relevante gegevens.

Met deze voorstellen van de Belastingdienst worden de negatieve effecten van de voorschotsystematiek verzacht. Hierdoor wordt verwacht al op korte termijn goede resultaten te bereiken in de vermindering van het aantal hoge terugvorderingen en het terugdringen van beroep- en bezwaarprocedures. Een deel van de geschetste problematiek blijft echter bestaan; ouders blijven na afloop van het toeslagjaar een definitieve vaststelling ontvangen met als mogelijk gevolg nabetalings en terugvorderingen. Om die problematiek verder aan te pakken zijn er ook verbetervoorstellen gedaan die nog nader verkend moeten worden.

Afweging en keuze kabinet

Met de betrokken bewindspersonen heb ik de nieuwe financieringswijze van directe financiering afgewogen tegen mogelijke verbeteringen binnen de kinderopvangtoeslag bij de Belastingdienst: een keuze om een grote stelselwijziging met een groter oplossend vermogen door te voeren bij een andere uitvoerder, met daarbij behorende risico's, dan wel binnen de Belastingdienst veranderingen door te voeren met daarmee samenhangende risico's van beperktere omvang. Beide keuzes zorgen er voor dat het aantal hoge terugvorderingen afneemt.

Bij de afweging is gekeken naar de mogelijkheden voor verbetering en beleidsvoordelen, afgezet tegen de risico's. Ik heb mij verdiept in de aanpak en ontwikkeling van het systeem bij de Belastingdienst en DUO. Ik ben onder de indruk van de manier waarop DUO tot nu toe, in goede samenwerking met de veldpartijen, bezig was met de ontwikkeling van het financieringssysteem. Ondanks de goede risicobeheersing en de hoge kwaliteit van ICT-ontwikkeling bij DUO zijn er echter altijd risico's verbonden aan een stelselwijziging. Voor een zorgvuldige overgang moet de gehele keten gereed zijn. De overgang naar een nieuwe financiering vraagt veel van kinderopvangorganisaties, ook door de benodigde aanpassingen in hun administratie en automatisering. Dit geldt eveneens, zij het in mindere mate, bij het doorvoeren van verbeteringen binnen de kinderopvangtoeslag. Deze risico's heb ik in mijn afweging betrokken.

Alles afwegende wil ik daarom koersen op verbeteringen binnen het huidige stelsel van de kinderopvangtoeslag. Dit biedt tevens de mogelijkheid om binnen de kinderopvangtoeslag ervaring op te doen met verbeteringen die mogelijk ook toegepast kunnen worden op de andere toeslagen.

Het is namelijk wenselijk om na te blijven denken over verdergaande opties om het stelsel te verbeteren. Dit om burgers eerder en sneller zekerheid te geven over de hoogte van de toeslag en daarmee terugvorderingen en nabetalingen in den brede aan te pakken. In dit kader heb ik met de Staatssecretaris van Financiën gesproken over het verkennen van het gebruik van een vastgesteld inkomen (t-2) voor de kinderopvangtoeslag, het daarbij behorende vangnet, en van het introduceren van een gedeeltelijk voorschot. In dit traject is de afspraak gemaakt dat de randvoorwaarde is dat dit ook voor de andere toeslagen zal moeten gelden. In een dergelijke verkenning worden ook andere opties om ouders meer en eerder zekerheid te bieden meegenomen. Zoals aangegeven in het Algemeen Overleg van 12 april jl. zal ik ook kijken naar een meer op maat gesneden maximum aan het aantal uren waarvoor kinderopvangtoeslag wordt toegekend (koppeling gewerkte uren), onder andere voor doelgroepen.⁴

Financiële gevolgen

De kosten van de Belastingdienst die gepaard gaan met de verbetervoorstellen worden gecompenseerd met de besparing als gevolg van het feit dat er minder terugvorderingen zullen zijn (en dus minder werk). Daardoor is er geen effect op de begroting van de Belastingdienst.

Zoals ik uw Kamer al eerder heb gemeld, was DUO in opdracht van het vorige kabinet begonnen met de ontwikkeling van het stelsel. De kosten die tot nu toe gepaard zijn gegaan de ontwikkeling van het systeem door met name DUO bedragen circa € 20 mln. Er zullen tevens kosten worden

⁴ studenten, mensen in een re-integratietraject en inburgeraars

gemaakt voor de afbouw van de programmaorganisatie. De definitieve kosten worden na afronding van de afbouw vastgesteld. Zowel de reeds gemaakte kosten als de afbouwkosten zijn onderdeel van de begroting van het Ministerie van SZW. Bij de afbouw wordt ook gekeken welke inspanningen er nodig zijn om de tot nu toe ontwikkelde oplossingen te borgen en beschikbaar te stellen voor andere trajecten.

Vervolg

Met het kabinet wil ik nog in deze kabinetsperiode de huidige problemen rondom de kinderopvangtoeslag aanpakken.

Ik ben blij met de afspraak over de nieuwe verbetervoorstellen om nog binnen de huidige kabinetsperiode aan de slag te gaan met de aanpak van de hierboven geschetste problematiek. Het gaat hierbij om resultaatafspraken. De verbeteringen zullen op korte termijn in gang worden gezet. Voor sommige verbetervoorstellen is nadere uitwerking noodzakelijk. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om voorstel voor een structurele controlebevoegdheid van door kinderopvangorganisaties geleverde gegevens. Ook is voor sommige voorstellen mogelijk een wijziging van wet- of regelgeving nodig.

De uitwerking van de voorstellen zal binnen de Belastingdienst met prioriteit worden uitgevoerd. Er wordt projectmatig gewerkt met een stuurgroep op DG-niveau en een werkgroep waarin Belastingdienst en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid nauw samenwerken om de verbetermaatregelen binnen het met elkaar afgesproken tijdpad te realiseren.

Voorwaarde voor een succesvolle implementatie van de voorstellen is een goede samenwerking met de vertegenwoordigers van ouders en ondernemers in de kinderopvangsector. In de opbouw van het systeem van directe financiering bij DUO is dat een werkwijze geweest die waardevol is gebleken en ook door de veldpartijen en oudervertegenwoordigingen wordt gewaardeerd. In lijn met deze werkwijze zullen het Ministerie van SZW en de Belastingdienst deze partijen betrekken bij de uitwerking van de voorstellen.

Dat alles moet ertoe leiden dat stapsgewijs de nu voorgenomen verbeteringen bij de Belastingdienst uiterlijk in 2020 zijn gerealiseerd, zodat het aantal ouders met hoge terugvorderingen over toeslagjaren 2020 en verder substantieel daalt. Dit ter ondersteuning van het hoofddoel van de kinderopvangtoeslag: jonge ouders helpen om werk en de zorg voor jonge kinderen te combineren.

Ik heb DUO gevraagd om de voorbereidingen te stoppen en de behaalde resultaten tot nu toe goed te documenteren zodat onderdelen op termijn bruikbaar blijven. De kennis en de opgedane ervaringen gedurende dit traject worden aan de Belastingdienst overgedragen om zo de aanpassingen binnen de kinderopvangtoeslag op een goede manier in te voeren.

In deze brief heb ik u, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, geïnformeerd over hoe het kabinet verder gaat met het verbeteren van de kinderopvangtoeslag.

Over de voortgang van de implementatie, het verloop van het aantal terugvorderingen en de omvang daarvan zal uw Kamer periodiek worden geïnformeerd middels het instrument van de halfjaarrapportage van de Belastingdienst.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
T. van Ark