

Wetsvoorstel Financiering Kinderopvang: wat betekent dit voor de sector?

Het wetsvoorstel voor bijna gratis kinderopvang doet de afgelopen weken veel stof opwaaien. De reacties laten opnieuw zien hoe verdeeld de sector is over de toekomst van de kinderopvang. Waar de BMK de nieuwe stappen verwelkomt is de BK veel minder enthousiast. Sterker nog, de BK noemt de plannen onzorgvuldig, disproportioneel en juridisch niet houdbaar. Ondertussen buitelen de specialisten over elkaar heen met tegengestelde meningen. Maar wat staat er nu eigenlijk precies in het wetsvoorstel? En valt er al iets te zeggen over de concrete gevolgen? Arjen van der Plas (Van Ree Accountants www.vanreeaccountants.nl) en Tony Weggemans (Ayit www.ayit.nl) delen in dit artikel hun inzichten.

De noodzaak van een stelselherziening

Al jarenlang werkt de overheid aan een financieringsstelsel voor de kinderopvang dat eenvoudiger is dan het huidige stelsel en hoge terugvorderingen voorkomt. De toeslagenaffaire maakte meer dan duidelijk dat het huidige stelsel aan herziening toe is. Daarover is iedereen het wel eens. Veel stakeholders die betrokken zijn bij de sector stellen echter de vraag of het huidige wetsvoorstel de enige oplossing vormt voor het onderkende probleem van de hoge terugvorderingen bij ouders. De vraag welke andere, minder ingrijpende, oplossingsrichtingen mogelijk zijn om hetzelfde doel te bereiken is naar onze mening een legitieme vraag. Deze kritische kanttekeningen zijn in de afgelopen maanden onder de aandacht gebracht door bijvoorbeeld Bureau Buitenhek ([De Wet betaalbare kinderopvang ...](#) en [Wetsvoorstel kinderopvang: € 3,4 mld. extra belasting zonder maatschappelijke meerwaarde](#)). Ook heeft de BK suggesties gedaan voor alternatieve oplossingen. De sector mag naar onze mening op deze kritische geluiden een gedegen antwoord van de wetgever verwachten.

Het wetsvoorstel

In dit artikel laten wij de vraag of de plannen voor (bijna) gratis kinderopvang nu verstandig zijn of niet rusten. Daar zijn al genoeg meningen over gedeeld. Laten we ons eens richten op de inhoud van het wetsvoorstel. Wat staat de sector te wachten als het wetsvoorstel daadwerkelijk wordt ingevoerd? En minstens zo belangrijk: Wat staat er juist nog niet in het wetsvoorstel? Wat zijn de administratieve lasten voor kinderopvangorganisaties? En welke onduidelijkheden moeten nog worden opgehelderd?

Een wetsvoorstel van 19 pagina's en een memorie van toelichting bij het wetsvoorstel van 118 pagina's; zoveel tekst en uitleg is nodig om de plannen van het kabinet voor de kinderopvang voor het voetlicht te brengen. De plannen zijn dan ook ingrijpend en verstrekkend. Het is haast onmogelijk, maar we vatten het wetsvoorstel en de memorie van toelichting in één pagina voor u samen:

- De kinderopvangtoeslag wordt een vergoeding kinderopvang (subsidie) die rechtstreeks aan de kinderopvangorganisaties wordt uitbetaald (directe financiering);
- De vergoeding kinderopvang is inkomensonafhankelijk en bedraagt 96% van de maximum uurprijs;
- De arbeidseis blijft bestaan. De vergoeding kinderopvang geldt alleen voor werkende ouders;
- Kinderopvangorganisaties moeten voldoen aan aansluitende eisen om voor vergoeding in aanmerking te komen;

- Kinderopvangorganisaties wisselen gegevens uit met de uitvoerder op basis waarvan de vergoeding wordt vastgesteld en bij mutaties in de omstandigheden ook wordt aangepast;
- Kinderopvangorganisaties moeten voldoen aan in de wet vastgestelde termijnen. Hiervoor is een aanmeld- en aanvraagproces uitgewerkt.
- Er vindt geen terugvordering bij ouders plaats;
- Als een kinderopvangorganisatie haar taken verwaarloost dan komen, uiteindelijk, terugvorderingen en sancties wel in beeld voor de kinderopvangorganisaties;
- Om het risico op staatssteun te voorkomen merkt de overheid kinderopvang aan als DAEB (dienst van algemeen economisch belang);
- De vergoeding kinderopvang mag alleen worden gebruikt voor activiteiten die onder de definitie van de DAEB vallen;
- Kinderopvangorganisaties moeten een jaarverantwoording indienen bij een nader te bepalen toezichthouder;
- Deze toezichthouder gaat ook, minimaal eenmaal in de drie jaar, vaststellen of sprake is van overcompensatie bij individuele kinderopvangorganisaties;
- Wanneer sprake is van overcompensatie dan vindt (gedeeltelijke) terugvordering bij de kinderopvangorganisatie plaats;
- Er wordt nader onderzocht of voor kleine organisaties uitzonderingen gemaakt kunnen worden;
- Tenslotte wordt de Wet Normering Topinkomens van toepassing op kinderopvangorganisaties. Deze wet maximeert de beloning voor topfunctionarissen en verplicht kinderopvangorganisaties om de beloning van topfunctionarissen openbaar te maken en te laten controleren door een accountant.

Onduidelijkheden

Ondanks de 137 pagina's tekst blijft de sector met veel onduidelijkheden en vragen zitten. Dat blijkt ook uit de meer dan 200 reacties die zijn ingediend op de internetconsultatie van het wetsvoorstel. Zonder uitputtend te willen zijn, nemen wij een aantal van deze onduidelijkheden onder de loep. Want alhoewel het gaat om details, maken de details mogelijk wel een wereld van verschil.

Stijgende vraag

De wetgever erkent dat het nieuwe stelsel naar verwachting leidt tot een stijgende vraag. In de memorie van toelichting wordt een verwachte stijging van 23% tot 2031 genoemd. Het risico op schaarste, oplopende prijzen en verminderde toegankelijkheid kan zich dan voordoen. Breiden ouders contracten uit, als de kosten toch nauwelijks stijgen? Dan lopen mogelijk de wachtlijsten op en is er geen plaats voor kinderen van ouders die de opvang hard nodig hebben. De wetgever geeft aan dat prijsregulering op dit moment niet wordt ingevoerd. Het recent uitgevoerde SEO Kostprijsonderzoek laat zien dat hiervoor te veel diversiteit in de kostprijzen bestaat. Om toch zicht en grip te houden op mogelijke onnodige uitbreiding van contracten moeten kinderopvangorganisaties aanwezigheidsregistratie uitwisselen met de uitvoerder (Dienst Toeslagen). Hierdoor kan het verschil tussen contracturen en aanwezige uren worden gemonitord. In eerste instantie worden hieraan in het wetsvoorstel geen consequenties verbonden. Het is echter onduidelijk of en wanneer deze informatie toch gebruikt zal worden om kinderopvangorganisaties te korten op de vergoeding kinderopvang. Daarmee zouden de risico's van afwezigheid worden afgewenteld op de kinderopvangorganisaties, die zelf aan die afwezigheid van kinderen vrijwel niets kunnen doen.

Definitie DAEB

De vergoeding kinderopvang mag alleen worden gebruikt voor activiteiten die onder de DAEB vallen. Eventuele niet-DAEB activiteiten moet een kinderopvangorganisatie financieren met andere middelen. Als er sprake is van niet-DAEB activiteiten dan moet een kinderopvangorganisatie een gescheiden boekhouding bijhouden waaruit blijkt dat de niet-DAEB activiteiten inderdaad niet met de vergoeding kinderopvang zijn gefinancierd. Een voor de hand liggende vraag is dan uiteraard welke activiteiten er allemaal onder de definitie van de DAEB vallen. Deze vraag kan op dit moment nog niet worden beantwoord, omdat uitwerking hiervan ontbreekt in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. De kinderopvangsector is een ondernemende en innovatieve sector. Een sector die veelvuldig samenwerkt met sectoren zoals onderwijs, zorg en jeugd. Moeten activiteiten die hiermee samenhangen straks als niet-DAEB activiteiten worden aangemerkt? Concreet kan het gaan om bijvoorbeeld inzet van pedagogisch professionals in het onderwijs, het bieden van maatwerk ondersteuning in samenwerking met partners in het onderwijs en de zorg en de vormgeving van het VVE-aanbod. VVE wordt op dit moment in belangrijke mate gefinancierd door gemeenten vanuit budgetten van het Ministerie van OCW. De vergoeding kinderopvang wordt gefinancierd vanuit het Ministerie van SZW. Als dit tot gevolg heeft dat VVE niet onder de DAEB-activiteiten valt heeft dit verregaande gevolgen voor kinderopvangorganisaties met VVE-aanbod. Alhoewel de wetgever onderkent dat de sector gebaat is bij een brede definitie, die in samenspraak met de sector zelf moet worden bepaald, zorgt de onduidelijkheid die nu bestaat voor veel onrust en onzekerheid.

De DAEB is volgens de wetgever nodig omdat anders het risico bestaat dat de vergoeding kinderopvang wordt aangemerkt als staatssteun en daardoor op een later moment teruggevorderd zou moeten worden. Na het inwinnen van juridisch advies geeft de BK in haar reactie op de internetconsultatie aan dat de juridische noodzaak zou ontbreken. De wetgever is nu aan zet om duidelijk te maken dat het risico op staatssteun serieus aanwezig is en daarmee het inzetten van een ingrijpend instrument als de DAEB rechtvaardigt.

Formule overcompensatie

Een bijkomend gevolg van de DAEB is dat de vergoeding kinderopvang niet hoger mag zijn dan de nettokosten met inbegrip van een redelijke winst. Blijkt de vergoeding hoger, dan is sprake van overcompensatie en wordt de vergoeding kinderopvang (deels) teruggevorderd. De afgelopen jaren is tussen de politiek en de brancheorganisaties veelvuldig discussie geweest over vermeende bovenmatige winstuitkeringen bij commerciële aanbieders. Uit het onderzoek van SEO naar de rol van private equity in de kinderopvangsector blijkt echter dat dergelijke winstuitkeringen niet zijn waargenomen. Wel ligt de prijs bij kinderopvangorganisaties die in handen zijn van private equity 2% tot 11% hoger ('De markt voor kinderopvang, de rol van private equity binnen de kinderopvangsector', SEO, april 2023). Alhoewel de wetgever aangeeft dat de DAEB noodzakelijk is om het risico op staatssteun te voorkomen, kunnen wij ons niet aan de indruk onttrekken dat hier sprake is van een 'dubbele agenda'. De DAEB geeft de wetgever immers ook een instrument in handen om het risico op bovenmatige winsten te beperken.

Mag er dan helemaal geen winst worden gemaakt? Dat is niet aan de orde! De wetgever geeft aan dat de sector ook voor ondernemers aantrekkelijk moet blijven, zodat het gevarieerde aanbod en de diversiteit in de sector behouden blijft. Een redelijke winst is daarom toegestaan. Bij iedere lezer van het wetsvoorstel roept dit uiteraard direct de vraag op: Wat is dan een redelijke winst? Ook hier is het antwoord dat dit niet blijkt uit het wetsvoorstel of de memorie van toelichting. In sectoren die eerder als DAEB zijn aangemerkt zijn deze regels wel al uitgewerkt. Te denken valt dan aan woningcoöperaties. Deze sector is echter geheel niet te vergelijken met de kinderopvangsector. Woningcoöperaties zijn kapitaalintensief, terwijl kinderopvangorganisaties arbeidsintensief zijn. Een

formule gebaseerd op geïnvesteerd vermogen, zoals bij woningcoöperaties, is daarom niet passend voor de kinderopvangsector. Rekenvoorbeelden laten zien dat de 'redelijke winst' in dat geval nagenoeg nihil zou kunnen zijn. De wetgever zal daarom goed moeten nadenken over een passende formule om overcompensatie te bepalen. Wij denken dan meer aan een percentage van de omzet of een bedrag per kindplaats. Kengetallen zoals solvabiliteit, liquiditeit en rendement zouden hierbij betrokken kunnen worden. Het Waarborgfonds en Kenniscentrum Kinderopvang geeft in het jaarlijkse sectorrapport aan een rendement van 3% tot 5% van de omzet als passend te zien. In dat licht zou van overcompensatie of onredelijk hoge winst pas sprake kunnen zijn wanneer het rendement hoger ligt dan deze bandbreedte. De sectorrapporten van het Waarborgfonds en Kenniscentrum Kinderopvang laten zien, dat het gemiddelde resultaat in de afgelopen tien jaar bij kinderopvangorganisaties 2,3% bedraagt en in deze periode maximaal 4% (in 2021) is geweest. Dat roept vragen op over het bestaan van onredelijk hoge winsten. Over hoeveel organisaties hebben we het eigenlijk als gesproken wordt over onredelijk hoge winsten? Zijn dat er meer dan 100? En is het redelijk om een instrument als de DAEB op alle 2.500 organisaties toe te passen om overcompensatie te voorkomen? Dit vraagt om een goede doordinking en motivatie vanuit de wetgever.

Bij ondernemen hoort ook het nemen van risico's. Dat leidt soms tot tegenvallers en soms tot meevallers. Het is onwenselijk dat iedere meevaller direct tot korting vanwege overcompensatie leidt, terwijl tegenvallers in het jaar daarop niet meegerekend mogen worden. Naar onze mening zou voor het bepalen van eventuele overcompensatie daarom gekeken moeten worden naar gemiddelde rendementen over meerdere jaren.

Schaalbaarheid

De kinderopvangsector bestaat uit een kleine 2.500 kinderopvangorganisaties exclusief gastouders. De verscheidenheid is enorm. Van commerciële aanbieders tot maatschappelijke aanbieders, van eenmanszaken tot stichtingen tot internationale ondernemingen die onderdeel zijn van private equity. Meer dan de helft van de kinderopvangorganisaties bestaat uit kleine organisaties met minder dan 3 locaties. In de verwachting dat de vraag zal stijgen zijn alle aanbieders meer dan nodig. Het is daarom cruciaal dat schaalbaarheid in de wetgeving wordt aangebracht. Een 'one-size-fits-all' benadering doet geen recht aan de diversiteit in de sector. De wetgever doet in de memorie van toelichting een suggestie, de zogenaamde de-minimisvrijstelling, een vrijstelling wanneer de vergoeding kinderopvang over een periode van 3 jaar lager is dan € 750.000. Omdat de vergoeding bij gastouders altijd lager ligt dan € 750.000 over een periode van 3 jaar kan om te beginnen een vrijstelling worden verleend voor gastouders. Dat biedt voor heel veel kleine ondernemers echter nog geen soelaas. De gemiddelde kinderopvangorganisatie met slechts één locatie zal naar verwachting net niet aan de voorwaarden voor deze vrijstelling voldoen. Ook voor deze categorie kinderopvangorganisaties dient naar onze mening te worden nagedacht over een verlicht regime, zoals dat bijvoorbeeld ook bij woningcorporaties bestaat.

Administratieve lasten

Naast de genoemde onduidelijkheden zoomen wij in op de administratieve verplichtingen die het wetsvoorstel met zich meebrengt. Hoewel de meningen sterk uiteenlopen over de haalbaarheid en kwaliteit van het wetsvoorstel, is iedereen het wel eens over de noodzaak van beperking van administratieve verplichtingen: Zo min mogelijk! Tegelijkertijd is het begrijpelijk dat de wetgever om verantwoording vraagt wanneer zo veel extra geld wordt besteed.

In de bijlage bij het wetsvoorstel is een uitgebreid overzicht opgenomen van de administratieve lasten en regeldruk. Eén ding is duidelijk, de administratieve lasten voor ouders nemen af, maar de administratieve lasten voor kinderopvangorganisaties nemen toe. Hoeveel? Dat blijft vooralsnog

speculeren, omdat ook hier veel details nog in lagere regelgeving moeten worden uitgewerkt. De voornaamste administratieve lasten lichten wij voor u toe!

Aansluiteseisen

In de memorie van toelichting is beschreven dat houders moeten voldoen aan de aansluiteseisen om in aanmerking te komen voor vergoeding. Deze eisen hebben betrekking op de administratieve organisatie en interne beheersing (AO/IB). De uitvoerder toetst of de houder voldoet aan deze eisen. De AO/IB wordt getoetst op opzet, bestaan en werking. De toetsing is repeterend, want de uitvoerder wil vaststellen dat blijvend aan de aansluiteseisen wordt voldaan. Kinderopvangorganisaties die bekend zijn met de POBR1 bestuursverklaring en het daarbij behorende assurance rapport¹ zullen deze passage uit de memorie van toelichting herkennen. Alhoewel niet nader uitgewerkt in het wetsvoorstel voorzien wij dat toetsing op opzet, bestaan en werking een zware belasting zal zijn voor kleine kinderopvangorganisaties. Een verlicht regime voor kleinere organisaties is wenselijk. Hierbij kan worden gedacht aan het toetsen van alleen de opzet en het bestaan en niet de werking van de AO/IB.

Digitale gegevensuitwisseling subsidiegegevens en aanwezigheidsregistratie

Een efficiënte vorm van digitale gegevensuitwisseling wordt cruciaal. In de memorie van toelichting zijn concreet 10 soorten gegevens opgenomen die uitgewisseld moeten worden. De sector is, vanuit de bestaande wettelijke verplichte gegevenslevering binnen het huidige stelsel, gewend gegevens uit te wisselen. Dit betrof echter eenzijdige uitwisseling van gegevens. In het nieuwe stelsel is berichtenverkeer over en weer nodig en moet het voor de houders ook duidelijk zijn welke vergoeding hoort bij welk contract. Softwareleveranciers zullen de nodige aanpassingen moeten realiseren om de beoogde wijze van gegevens- en berichtenuitwisseling mogelijk te maken. Wanneer dit niet tijdig wordt gerealiseerd of niet haalbaar blijkt voor 1 januari 2029 zou dat een absolute 'no go' zijn om per 1 januari 2029 het stelsel in te voeren. Belangrijk dus dat stakeholders hier tijdig mee aan de slag gaan.

Voor kleine kinderopvangorganisaties, die geen software gebruiken waarmee geautomatiseerde gegevensuitwisseling kan plaatsvinden, maakt de wetgever het mogelijk om gebruik te maken van de basisvoorziening die de overheid aanbiedt. Dit zal naar verwachting wel betekenen dat automatische uitwisseling bij kleine organisaties in de praktijk toch vooral handwerk zal blijken te zijn.

Jaarverantwoording en controle op overcompensatie

In het wetsvoorstel en de memorie van toelichting is opgenomen dat houders een jaarverantwoording moeten indienen waarin verantwoording wordt afgelegd over de bedrijfsvoering en de financiën. In lagere regelgeving zal aandacht worden besteed aan een passende vorm. Dit wordt gebaseerd op de zorgwetgeving. De administratieve lasten die hiermee gepaard gaan zijn sterk afhankelijk van de nadere details. Daarom hebben wij een aantal suggesties voor de wetgever:

- Veel kinderopvangorganisaties (eenmanszaken, VOF) zijn op dit moment niet gewend een jaarverantwoording op te stellen. Zij hoeven op dit moment ook geen jaarrekening te deponeren

¹ Ook in het huidige financieringsstelsel is het voor kinderopvangorganisaties mogelijk om de kinderopvangtoeslag rechtstreeks van de uitvoerder te ontvangen. Hieraan zijn specifieke voorwaarden verbonden en het bestuur moet verklaren dat aan deze voorwaarden wordt voldaan. De accountant moest dit in het verleden vervolgens ook toetsen.

bij de Kamer van Koophandel. Dit geldt (deels) ook voor stichtingen. Kleine BV's deponeren wel een jaarrekening, maar dat is een zeer beperkte jaarrekening. Een (gedeeltelijke) vrijstelling voor kleine organisaties is daarom wenselijk.

- Voor de grotere kinderopvangorganisaties is het opstellen van een jaarverantwoording in principe niets nieuws. Zij doen dat al, maar wel op basis van de regels die op dit moment al gelden. Daarom is het belangrijk dat de wetgever zo veel mogelijk aansluit bij deze bestaande regels zodat dubbel werk wordt voorkomen.
- In het wetsvoorstel wordt geen aandacht besteed aan de rol van de accountant. Moet de jaarverantwoording ook door een accountant worden gecontroleerd? De wetgever geeft wel aan te zullen aansluiten bij wetgeving in de zorg. Dat biedt in ieder geval de hoop en de verwachting dat controle door de accountant alleen nodig is voor middelgrote en grote kinderopvangorganisaties.

In de memorie van toelichting is niet duidelijk uitgewerkt hoe de controle op overcompensatie gaat plaatsvinden. Er moet nog een toezichthouder worden aangewezen en het is niet duidelijk welke informatie deze toezichthouder nodig heeft. Het ligt voor de hand dat de wetgever ook hier dubbele administratieve lasten probeert te voorkomen. De jaarverantwoording zal voldoende informatie moeten bevatten om ook de controle op overcompensatie te kunnen uitvoeren.

WNT-verantwoording

In het wetsvoorstel worden kinderopvangorganisaties onder de Wet Normering Topinkomens (WNT) gebracht, voor zover deze organisaties rechtspersoonlijkheid bezitten. Onderschat niet wat hiervan de gevolgen zijn! Veel topfunctionarissen in de sector geven aan dat het met de hoogte van de beloning best wel meevalt en dat de WNT-norm zeker niet wordt overschreden. De WNT gaat echter veel verder dan alleen het maximeren van de beloning. De WNT regelt ook een verantwoordings- en openbaarmakingsplicht volgens een vastgesteld verantwoordingsmodel die als onderdeel van de jaarrekening of afzonderlijk gepubliceerd moet worden. Deze verantwoordings- en openbaarmakingsplicht geldt ook wanneer de beloning lager is dan het WNT-maximum. Bovendien moet op basis van de huidige WNT de verantwoording ook door een accountant worden gecontroleerd. Alleen organisaties met een totale loonsom (alle werknemers) kleiner dan € 175.000 per jaar zijn uitgezonderd van de verantwoordings- en openbaarmakingsplicht. Omdat de kinderopvang een arbeidsintensieve sector is, betekent dit dat organisaties met een omzet van meer dan € 250.000 - en dat zijn vrijwel alle kinderopvangorganisaties - al aan deze plicht zouden moeten voldoen.

De huidige wetgeving biedt al mogelijkheden om, op basis van omvang van subsidies over meerdere jaren, specifieke organisaties onder de reikwijdte van de WNT te brengen. Het is daarom niet nodig om de sector als geheel onder de WNT te brengen. Hiermee zouden kleine organisaties ontzien kunnen worden.

Voor interim topfunctionarissen en voor ontslagvergoedingen zijn in de WNT specifieke maxima opgenomen. Ook zijn er voor bepaalde sectoren specifieke maxima gebaseerd op individuele omvang en complexiteit van een organisatie. In het wetsvoorstel is niet uitgewerkt hoe dit uitwerkt voor de kinderopvangsector.

In een sector die hoofdzakelijk gefinancierd wordt met publiek geld is het begrijpelijk dat de wetgever excessieve beloning wil voorkomen. De administratieve lasten en regeldruk moeten echter wel proportioneel zijn en dat lijkt in het wetsvoorstel nog onvoldoende doordacht.

Resumé

Het ministerie heeft werk aan de winkel! Dit wetsvoorstel is ingrijpend en zorgt in de sector voor flink wat discussie. Er zijn nog veel vragen en onduidelijkheden, dus het is hoog tijd dat er duidelijke antwoorden komen. Dit kan naar onze mening niet worden uitgesteld totdat er 'lagere regelgeving' gemaakt wordt. Alleen door nu al passend te reageren op de talloze vragen en zorgen die in de internetconsultatie naar voren zijn gekomen krijgt het plan echt draagvlak in de sector. Ook mogen we niet vergeten dat de nieuwe regels voor kinderopvangorganisaties veel werk zullen betekenen. Vooral voor de kleinere organisaties is het belangrijk dat er slim en creatief wordt meegedacht. Van de overheid mag worden verwacht dat daarbij het uitgangspunt helder voor ogen wordt gehouden: Er blijft ruimte voor verscheidenheid en een gevarieerd aanbod. Klein en groot, klassiek en innovatief, maar bovenal met hart voor de sector!