

# Evaluatie Convenantstructuur Kinderopvangtoeslag



**Bureau Bartels**  
ONDERZOEK | BELEIDSADVIES

# Evaluatie Convenantstructuur Kinderopvangtoeslag

*Eindrapport*

Uitgebracht in opdracht van  
het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
Amersfoort, 25 juli 2022

Bureau Bartels B.V.  
Postbus 318  
3800 AH Amersfoort  
Stationsplein 69  
3818 LE Amersfoort  
T 033 – 479 20 20  
info@brtls.nl  
www.bureaubartels.nl





# Managementsamenvatting

## Evaluatie Convenantstructuur Kinderopvangtoeslag



In de periode januari - juni 2022 heeft Bureau Bartels in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) een evaluatie uitgevoerd van de convenantstructuur Kinderopvangtoeslag. Deze structuur is opgezet naar aanleiding van het Belastingplan 2012, waarin via een wettelijke regeling is bepaald dat uitbetalingen door Toeslagen (zowel in de toeslagen- als belastingsfeer) uitsluitend nog kunnen worden gedaan op één en hetzelfde bankrekeningnummer van de burger of diens partner. Om nadelige effecten voor de kinderopvangorganisaties te verminderen (incassoproblemen, wanbetaling door ouders) en ouders te ondersteunen (om altijd op tijd de kinderopvangorganisatie te betalen, geen grote bedragen meer te hoeven ontvangen en uitbetalen) is ervoor gekozen om in bepaalde gevallen te kunnen afwijken – via de convenantstructuur – van de bovengenoemde wettelijke regeling<sup>1</sup>.

De evaluatie van de convenantstructuur vindt plaats in het kader van het Verbetertraject Kinderopvangtoeslag waarmee het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Toeslagen werken aan het op korte termijn verminderen van de ervaren knelpunten in het huidige stelsel rond de kinderopvangtoeslag en aan het verbeteren van de dienstverlening richting ouders<sup>2</sup>. Het doel van de evaluatie is om te onderzoeken of de convenantstructuur bijdraagt aan het verminderen van de problematiek van de kinderopvangtoeslag<sup>3</sup> en aan het realiseren van de doelen van het verbetertraject en wat er op basis van de ervaringen met de convenantstructuur geleerd kan worden voor toepassing van directe uitbetaling in de toekomst (in het nieuwe kinderopvangtoeslagstelsel).

Voor de evaluatie is deskresearch (documentanalyse en data-analyse) verricht, zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van vier sectororganisaties (brancheorganisaties en ondervertegenwoordiging), vier (groeps)gesprekken georganiseerd met vertegenwoordigers van Toeslagen en het ministerie van Financiën. Verder hebben interviews plaatsgevonden met 65 kinderopvangorganisaties (met en zonder convenant), en zijn via een digitale vragenlijst 315 ouders geraadpleegd (huidige, voormalige en niet-gebruikers van directe uitbetaling). Daarnaast hebben 31 verdiepende gesprekken plaatsgevonden met ouders.

### Gebruik convenantstructuur en ontwikkelingen

De gegevens van Toeslagen laten zien dat er in 2021 286 kinderopvangorganisaties waren (6% van het totaal aan kinderopvangorganisaties) die een convenant hadden afgesloten met Toeslagen. Het aantal

---

<sup>1</sup> Dit gebeurt op grond van artikel 25, derde lid, Awir.

<sup>2</sup> Met het verbetertraject wordt ingezet op het voorkomen van terugvordering, het vergroten van de begrijpelijkheid/toegankelijkheid van het kinderopvangtoeslagstelsel, het sneller zekerheid bieden aan ouders rondom hun kinderopvangtoeslag en het centraal zetten van de ouders in de informatiepositie en de dienstverlening.

<sup>3</sup> Zo leidt het voorschottenstelsel in de praktijk tot nabetalingen en terugvorderingen. De keuze voor het bieden van maatwerk/gerichtheid (gericht kijken naar de specifieke persoonlijke situatie en draagkracht van burgers) leidt tot complexe grondslagen. Verder ligt in het huidige toeslagenstelsel de verantwoordelijkheid te veel bij de burger, waarbij te veel wordt uitgegaan van de zelfredzame burger. De verantwoordelijkheden blijken echter niet altijd goed aan te sluiten bij het doen-vermogen van de burger. Bron: 'Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel, uitwerking van de motie Bruins/van Weyenberg' 2020.

kinderopvangorganisaties met een convenant is daarmee beperkt, maar is sinds 2018 zowel in absolute als in relatieve zin<sup>4</sup> steeds toegenomen. De convenantstructuur lijkt daarmee – sinds de start in 2013 – nog steeds ‘in beeld’ bij de kinderopvangorganisaties en te voorzien in een behoefte. Er zijn meer organisaties met een POBR1-convenant<sup>5</sup> (61%) dan een HA-convenant<sup>6</sup> (39%). Het zijn vooral grotere organisaties die een convenant afsluiten.

Ook het aantal kinderopvangtoeslagaanvragers (KOT-aanvragers) dat gebruik maakt van directe uitbetaling is in die periode gegroeid (van 24.886 in 2018 naar 27.589 in 2021). Deze groei gaat gelijk op met de groei van de totale groep kinderopvangtoeslagaanvragers. Er is dus geen sprake van een stijging in relatieve zin. In totaal maakt 14,5% van de KOT-aanvragers gebruik van directe financiering.

Welke groepen ouders vooral gebruik maken van de directe uitbetaling, wordt op basis van de gegevens van Toeslagen niet duidelijk. Geraadpleegde kinderopvangorganisaties geven aan dat vooral financieel kwetsbare ouders (waar betalingsachterstand is/dreigt) en ouders die de procedures rond de kinderopvangtoeslag lastig vinden, er gebruik van maken. Dit zijn ook de groepen ouders waar een deel van de kinderopvangorganisaties de mogelijkheid tot directe uitbetaling gericht/nadrukkelijk onder de aandacht brengt. De raadpleging van de ouders laat zien dat het vooral ouders zijn die graag hulp willen bij het omgaan met de complexe systematiek rond de kinderopvangtoeslag, hetzij vanuit een behoefte aan gemak, hetzij vanuit een behoefte om de risico's op fouten/betalingsproblemen te verkleinen.

### Terugvorderingen

De gegevens van Toeslagen laten zien dat er gemiddeld meer terugvorderingen zijn bij ouders die zijn aangesloten bij een kinderopvangorganisatie met een convenant dan bij organisaties zonder convenant (organisaties met een convenant hebben 27% van het totaal aan KOT-aanvragers als klant, maar 37% van de terugvorderingen). De verschillen tussen de KOT-aanvragers zonder directe uitbetaling en zij met directe uitbetaling zijn beperkt. Het aandeel van de KOT-aanvragers dat te maken heeft met terugvorderingen is bij de groep die geen gebruik maakt van directe uitbetaling iets hoger dan bij de groep die wel gebruik maakt van directe uitbetaling. Een belangrijk doel van het verbetertraject Kinderopvangtoeslag is het terugdringen van het aantal terugvorderingen. De convenantstructuur lijkt hier – op basis van de cijfers – geen aanwijsbaar positieve bijdrage aan te hebben geleverd. Hoe het komt dat er meer terugvorderingen zijn bij convenanthouders is binnen deze evaluatie niet duidelijk geworden. Het is wellicht interessant om daar via een vervolgonderzoek nader licht op te werpen.

### Redenen deelname

De geraadpleegde kinderopvangorganisaties met een convenant geven (vaak in combinatie) twee belangrijke redenen aan voor het afsluiten van een convenant. Ze willen hiermee enerzijds zorgen voor een grotere financiële stabiliteit voor hun eigen organisatie en de kans op wanbetaling door ouders verminderen. Anderzijds zien ze het als een handreiking en dienstverlening richting de ouders die moeite hebben met het vinden van hun weg in het complexe stelsel rond de kinderopvangtoeslag. Ook ouders noemen vooral twee redenen, namelijk gemak en het gevoel van veiligheid/zekerheid. Ze vinden het fijn dat ze zich alleen hoeven te richten op het betalen van hun eigen bijdrage (en geen grote toeslagbedragen hoeven ‘door te sluisen’ naar de kinderopvangorganisatie) en dat ze zeker weten dat de kinderopvangorganisatie op tijd wordt betaald.

---

<sup>4</sup> In absolute zin gestegen van 249 in 2018 naar 286 in de 2021 en van 5% van het totaal naar 6% van het totaal aantal kinderopvangorganisaties.

<sup>5</sup> POBR1 staat voor Partnerschapsovereenkomst één rekeningnummer.

<sup>6</sup> HA staat voor hoofdelijke aansprakelijkheid, waarbij de kinderopvangorganisatie hoofdelijk aansprakelijk is.

De bovenstaande genoemde redenen maken duidelijk dat de convenantstructuur daadwerkelijk wordt gebruikt voor de doelen waarvoor de convenantstructuur in het leven is geroepen (voorkomen incassoproblemen bij kinderopvangorganisaties en ondersteuning van ouders) en dat de structuur voorziet in een behoefte (aan ondersteuning en vermindering van risico's) bij (een deel van) de ouders en de kinderopvangorganisaties.

### **Redenen niet-deelname**

Dat (het grootste deel van de) kinderopvangorganisaties niet kiezen voor het afsluiten van een convenant, komt volgens de geraadpleegde kinderopvangorganisaties vooral doordat zij geen noemenswaardige knelpunten ervaren rond de betalingen door ouders en (daardoor) geen voordelen zien van een convenant. Andere belangrijke redenen zijn dat de kinderopvangorganisaties vrezen voor een te grote administratieve belasting en voor de risico's die zij denken te lopen (bijvoorbeeld de hoofdelijke aansprakelijkheid). De meest genoemde redenen waarom ouders niet kiezen voor directe uitbetaling, zijn dat ze graag de touwtjes zelf in handen willen houden en overzicht willen houden over de aan hen toegekende kinderopvangtoeslag. Ze zijn bang dat ze anders het financiële overzicht kwijtraken. Anderen zien geen toegevoegde waarde voor henzelf of hebben nog niet de noodzaak gevoeld om over directe uitbetaling als mogelijkheid na te denken.

### **Redenen om vroegtijdig te stoppen met directe uitbetaling**

Naast ouders die (bewust) niet kiezen voor directe uitbetaling, zijn er ouders die vroegtijdig (terwijl er nog wel gebruik wordt gemaakt van kinderopvang) stoppen met de directe uitbetaling. Bij twee derde van deze geraadpleegde voormalige gebruikers blijkt het stoppen echter geen eigen, vrije keuze. Directe betaling was voor hen niet langer mogelijk, met name doordat zij kinderopvang gingen afnemen bij verschillende kinderopvangorganisaties. Uit het onderzoek komt naar voren dat veel ouders het jammer vinden dat de convenantstructuur deze beperking kent. Naast deze 'gedwongen stoppers' zijn er ook ouders die zelf hebben gekozen om de kinderopvangtoeslag weer naar henzelf te laten overmaken. Zij wilden (weer) zelf de regie kunnen nemen, mede omdat ze in de praktijk merkten dat ze het overzicht over hun financiële situatie verloren.

### **Keuze convenanttype**

Er worden twee typen convenanten onderscheiden. De gesprekken met kinderopvangorganisaties maken duidelijk dat de organisaties met een HA-convenant zich vaak min of meer gedwongen voelen om te kiezen voor dit type convenant. Het andere convenant (POBR<sub>1</sub>) is voor hun organisatie te belastend in tijd (administratielast) en kosten (accountantsverklaring) en daarmee als het ware onbereikbaar. Het gaat hierbij gemiddeld genomen om kleinere organisaties met een beperkt aantal locaties en kindplaatsen. De keuze voor het POBR<sub>1</sub>-convenant wordt vaak gemaakt vanuit een behoefte aan veiligheid en financiële zekerheid. Met dit type convenant kunnen vooral grotere organisaties de hoofdelijke aansprakelijkheid (voor het terugbetalen van ten onrechte uitbetaalde kinderopvangtoeslag) tot een minimum beperken. Dit maakt dat de convenantstructuur niet voor alle kinderopvangorganisaties even toegankelijk is. Niet alle kinderopvangorganisaties kunnen vrij kiezen voor het type convenant dat ze willen. Mede hierdoor hebben ook niet alle ouders de mogelijkheid om gebruik te maken van de convenantstructuur (directe uitbetaling).

### **Verplichte jaarlijkse accountantsverklaring**

Het overleggen van een accountantsverklaring is een jaarlijkse verplichting voor alle kinderopvangorganisaties met een POBR<sub>1</sub>-convenant. Door de hieraan verbonden kosten (in tijd en geld) wordt de toegankelijkheid van de convenantstructuur (en dan in het bijzonder het POBR<sub>1</sub>-convenant) voor vooral kleine kinderopvangorganisaties belemmerd. Daarnaast wordt de accountantsverklaring ook door een

deel van de geraadpleegde convenanthouders met een POBR1-convenant in de praktijk als knelpunt ervaren. Ook hier vormt de aanzienlijke jaarlijkse investering in tijd en geld het belangrijkste obstakel. Daardoor ontstaat er bij zowel de geraadpleegde kinderopvangorganisaties als geraadpleegde sectorpartijen twijfel of de accountantsverklaring wel het meest geëigende instrument is om de solvabiliteit/financiële gezondheid van de kinderopvangorganisatie te bepalen.

### **Ervaringen met convenantstructuur**

De ruime meerderheid van de geraadpleegde kinderopvangorganisaties (88%) en de geraadpleegde ouders<sup>7</sup> (84%) is positief over het hebben van een convenant en het direct laten uitbetalen van de kinderopvangtoeslag aan de kinderopvangorganisatie. Het convenant voorziet volgens de kinderopvangorganisaties in de twee doelen waarvoor zij het convenant veelal zijn aangegaan (namelijk financiële stabiliteit en zekerheid voor de eigen organisatie en het ontlasten en ondersteunen van ouders die daar behoefte aan hebben). Verder zijn velen positief over het contact met de ouders (95%), de juistheid van de betalingen (64%) en kunnen de meesten goed uit de voeten met de administratieve lasten (62%). De ouders voelen zich daadwerkelijk 'ontzorgd'. Ze hoeven naar eigen zeggen weinig meer te doen en lopen naar hun ervaring minder kans op problemen rond de betaling van de kinderopvang. Dit maakt duidelijk dat hiermee tegemoet wordt gekomen aan de doelen waarvoor de convenantstructuur is opgezet en draagt het ook bij aan de doelen van het verbetertraject.

### **Ervaren knelpunten / verbeterpunten kinderopvangorganisaties**

De belangrijkste knelpunten ervaren kinderopvangorganisaties in het contact met Toeslagen. Zo vindt 36% van de organisaties dat de deskundigheid en dienstverlening sterk wisselt tussen medewerkers van het belcentrum<sup>8</sup> van Toeslagen en/of de Belastingtelefoon. Ze treffen daar steeds andere medewerkers die hen niet altijd even goed kunnen helpen of even bereid zijn om informatie te leveren. Ook is niet voldoende duidelijk bij wie ze met welke vraag moeten zijn (relatiebeheerder of belcentrum/Belastingtelefoon).

Verder bestaat er breed de behoefte (15 van de 39 organisaties) aan een verbetering van de gegevensuitwisseling met Toeslagen. Kinderopvangorganisaties zouden graag meer financieel inzicht krijgen rond de bedragen die aan hen worden uitgekeerd. Het is nu volgens hen soms lastig te bepalen waarom bedragen wijzigen, wat precies de verhouding is tussen de uitgekeerde toeslag en de eigen bijdrage van ouders en aan welke ouder/kind bepaalde uitbetaalde bedragen moeten worden gekoppeld. Het periodiek verkrijgen van of digitaal kunnen inzien van heldere, financiële overzichten zou hen naar eigen zeggen helpen. Volgens geraadpleegde betrokkenen bij Toeslagen is het in het huidige stelsel – vanuit het oogpunt van de privacywetgeving – vaak lastig om de gewenste informatie aan kinderopvangorganisaties te leveren.

### **Ervaren knelpunten / verbeterpunten ouders**

Ook de ouders ervaren een gebrek aan financieel inzicht/overzicht als (grootste) knelpunt. Het grip en zicht willen houden op de eigen financiële situatie is belangrijk voor ouders en daarom ook een veel genoemde reden waarom ouders juist niet kiezen voor directe uitbetaling of waarom ze zelf besluiten om alsnog te stoppen met directe uitbetaling. Door de directe uitbetaling weten zij niet goed wat er precies aan hen is uitgekeerd en waarom de eigen bijdrage voor de kinderopvangorganisatie wisselt.

---

<sup>7</sup> Het gaat hierbij zowel om huidige gebruikers van directe uitbetaling als voormalige gebruikers van directe uitbetaling.

<sup>8</sup> Het belcentrum van Toeslagen is bereikbaar voor alle partijen die 'toeslagendienstverlener' zijn. Zeker niet alle kinderopvangorganisaties met een convenant zijn toeslagendienstverlener. Een deel heeft dus geen toegang tot het belcentrum en zal voor vragen contact moeten opnemen met de Belastingtelefoon.

Een ander ervaren knelpunt betreft de verantwoordelijkheidsverdeling. Ouders geven in ruime meerderheid aan (83%) te weten dat ze – bij keuze voor directe uitbetaling – zelf verantwoordelijk blijven voor het aanleveren en tijdig wijzigen van de gegevens en aansprakelijk zijn voor de terugbetaling van te veel ontvangen kinderopvangtoeslag. Toch blijkt op verschillende plekken in het rapport dat de verantwoordelijkheidsverdeling vaak toch niet helemaal helder is. Zo denken ouders soms toch nog dat de kinderopvangorganisatie alle zaken rond de kinderopvangtoeslag van hen overneemt. Ook rond de aanvraagprocedure hebben ouders als knelpunt genoemd dat niet precies duidelijk is wat hun verantwoordelijkheden zijn, welke stappen ze precies moeten zetten en wat ze van andere partijen kunnen verwachten. Ze hebben aangegeven dat het zou helpen als Toeslagen hen bij de start een duidelijk stappenplan had overhandigd.

### **Toekomst**

Uit het onderzoek komt naar voren dat er veel interesse is om ook in de toekomst gebruik te kunnen maken van de convenantstructuur. Alle geraadpleegde ouders die de kinderopvangtoeslag direct laten uitbetalen aan de kinderopvangorganisatie willen hier in de toekomst mee doorgaan en van de huidige niet-gebruikers zegt 68% directe uitbetaling in de komende tijd (serieus) te overwegen. Van de kinderopvangorganisaties met een convenant gaat 90% hiermee verder en 65% van de niet-convenanthouders wil – onder bepaalde voorwaarden – een convenant wel overwegen.

Over het plan om directe uitbetaling breed toe te passen (als uitgangspunt te nemen voor het nieuwe stelsel rondom kinderopvangtoeslag), zijn vrijwel alle geraadpleegde ouders (94%) en de sectorpartijen positief. Wel stellen ze voorwaarden aan de voortzetting en verbreding van directe uitbetaling. Een nieuw systeem moet even toegankelijk zijn voor iedereen (alle kinderopvangorganisaties en ouders). Dit kan door alle partijen voldoende toe te rusten of door huidige obstakels (zoals de accountantsverklaring) aan te pakken. Daarnaast moet de opzet volgens hen eenvoudiger. Het huidige systeem – waar de verantwoordelijkheden verdeeld zijn over drie partijen – maakt het zeker voor ouders te complex. Vereenvoudiging zou kunnen door meer taken van de ouders over te hevelen naar de kinderopvangorganisatie. In een nieuw systeem moet volgens de partijen ook gezorgd worden voor transparantie rond de uitgekeerde (en teruggevorderde) bedragen, er is behoefte aan beter financieel inzicht (zowel voor kinderopvangorganisaties als ouders). Ook is het volgens de geraadpleegde partijen belangrijk om te werken aan meer heldere communicatielijnen. Bovenstaande betekent feitelijk dat de opzet en grondslagen van een toekomstige structuur concreet op directe uitbetaling moeten worden gericht.

### **Bouwstenen voor de toekomst**

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek doen we enerzijds enkele aanbevelingen waarmee de komende jaren (in het kader van het verbetertraject en in afwachting van een nieuw kinderopvangtoeslagstelsel) gewerkt kan worden aan een verdere versterking van de convenantstructuur (korte termijn). Anderzijds doen we ook een aantal aanbevelingen voor de langere termijn, namelijk als input voor beleidskeuzes voor de nieuwe inrichting van het kinderopvangtoeslagstelsel; waarbij directe uitbetaling van kinderopvangtoeslag aan de kinderopvangorganisaties in brede zin (voor alle KOT-aanvragers) en een verhoging (in stappen) van vergoeding van de kinderopvang tot 95% voor werkende ouders, tot doel zijn gesteld.



---

## Aanbevelingen

### Voor de korte termijn (het verbetertraject)

1. Slecht de drempels die ouders met kinderen bij verschillende kinderopvangorganisaties weerhouden om gebruik te maken van directe uitbetaling.
2. Zoek naar een mogelijkheid om meer financieel inzicht te bieden aan kinderopvangorganisaties en ouders.
3. Richt voor zowel kinderopvangorganisaties als ouders een heldere en makkelijk vindbare website in met informatie over de convenantstructuur.
4. Zorg voor een duidelijk 'contactenoverzicht' voor kinderopvangorganisaties, zodat ze weten bij welke medewerkers van Toeslagen zij voor specifieke vragen terecht kunnen.
5. Zorg voor een duidelijk overzicht van het type informatie dat medewerkers van Toeslagen wel mogen verstrekken aan kinderopvangorganisaties en welk type informatie niet.
6. Zorg voor een helder stappenplan voor ouders.
7. Zorg bij het belcentrum van Toeslagen (en de Belastingtelefoon) dat alle medewerkers over uniforme kennis over directe uitbetaling beschikken.

### Voor de langere termijn (het nieuwe kinderopvangtoeslagstelsel)

8. Overweeg de structuur en grondslagen van het systeem van directe uitbetaling meer geschikt te maken voor een brede invoering.
9. Vereenvoudig de verantwoordelijkheidsverdeling.
10. Bepaal welke informatie nog nodig is om goed financieel inzicht te bieden aan ouders (en kinderopvangorganisaties) en regel dit juridisch.
11. Zorg dat de directe uitbetaling voor alle kinderopvangorganisaties werkbaar is, door kritisch te kijken naar de wijze van financiële controle/waARBorg.
12. Richt de contactfunctie tussen kinderopvangorganisaties en Toeslagen anders in, kies voor het aanstellen van een centraal contactpersoon.



# Inhoud

Managementsamenvatting	i
<b>1. Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 Aanleiding	1
1.2 Doel en aanpak onderzoek	1
1.3 Leeswijzer	4
<b>2. Convenantstructuur Kinderopvangtoeslag</b>	<b>5</b>
2.1 Inleiding	5
2.2 Aanleiding en doelen	5
2.3 Achtergrond evaluatie convenantstructuur	6
2.4 Opzet en werking convenantstructuur	7
2.5 Ontwikkeling gebruik convenantstructuur door organisaties	10
2.6 Ontwikkeling gebruik convenantstructuur door ouders	12
2.7 Ervaringen sectororganisaties en Toeslagen	16
<b>3. Ervaringen kinderopvangorganisaties</b>	<b>20</b>
3.1 Inleiding	20
3.2 Kenmerken geraadpleegde kinderopvangorganisaties	20
3.3 Bekendheid en informatievoorziening	21
3.4 Redenen (niet)deelname	23
3.5 Gebruik convenantstructuur in de praktijk	25
3.6 Oordeel over de convenantstructuur	29
3.7 Toekomst	34
<b>4. Ervaringen ouders</b>	<b>36</b>
4.1 Inleiding	36
4.2 Bekendheid en informatievoorziening	36
4.3 Redenen (niet)deelname	37
4.4 Kenmerken van ouders die kiezen voor directe uitbetaling	40
4.5 Ervaringen met de aanvraagprocedure	42
4.6 Ervaringen met directe uitbetaling in de praktijk	44
4.7 Toekomst	49

5.	Conclusies en bouwstenen voor de toekomst	51
5.1	Inleiding	51
5.2	Samenvattende conclusies	51
5.3	Bouwstenen voor de toekomst	55
Bijlage I	Gemaakte keuzes samenstellen databestand	60

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Ouders die gebruik maken van kinderopvang kunnen hiervoor van de overheid een tegemoetkoming in de kosten krijgen. Het doel van deze kinderopvangtoeslag (KOT) is om de kinderopvang betaalbaar te houden, waardoor ouders met kinderen van 0-12 jaar werk en zorg kunnen combineren. De KOT wordt maandelijks als voorschot aan de ouders uitbetaald op basis van gegevens die zij aan Toeslagen verstrekt hebben. Na afloop van een jaar volgt dan de definitieve vaststelling van de toeslag.

Ouders kunnen er echter ook voor kiezen om de KOT niet zelf uitgekeerd te krijgen maar direct op de rekening van de kinderopvangorganisatie te laten storten. Een noodzakelijke randvoorwaarde hiervoor is dat een kinderopvangorganisatie een convenant met Toeslagen afgesloten heeft.

In de praktijk blijkt het KOT-stelsel voor veel ouders (te) complex te zijn en onvoldoende aan te sluiten op hun denk- en doenvermogen. Dit heeft in de afgelopen jaren geresulteerd in een groot aantal terugvorderingen. Om de dienstverlening aan ouders te verbeteren en het aantal (hoge) terugvorderingen te reduceren, hebben het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna SZW) en Toeslagen in 2018 een gezamenlijk verbetertraject Kinderopvangtoeslag geïnitieerd. Daartoe zijn via een aantal thema's – eerder signaleren, persoonlijke begeleiding van ouders en verbetering van de digitale dienstverlening – verbetermaatregelen doorgevoerd.

In de Tweede Kamerbrief van 8 juli 2021<sup>9</sup> heeft de Minister van SZW de voortgang van dit verbetertraject gepresenteerd. In deze brief stelt de minister, aan de hand van een probleemanalyse, ook vast dat verdere verbeteringen in het bestaande kinderopvangtoeslagstelsel mogelijk zijn. Daarom is in de brief aan de Tweede Kamer een vervolg op dit traject aangekondigd waarbij nieuwe maatregelen ondernomen worden, waaronder een evaluatie van bovengenoemde convenantstructuur. Bureau Bartels heeft deze evaluatie uitgevoerd in de periode januari - juni 2022. De uitkomsten van de evaluatie worden gepresenteerd in dit rapport.

## 1.2 Doel en aanpak onderzoek

Het doel van de evaluatie is het beantwoorden van de volgende hoofdvraag van de opdrachtgever:

---

*In hoeverre draagt de convenantstructuur bij aan de doelen die hieraan ten grondslag liggen en de doelen van het vervolg van het verbetertraject Kinderopvangtoeslag?*

---

Daarbij zal aandacht worden besteed aan de manier waarop de convenantstructuur qua **inhoud en uitvoering** vormgegeven is en welke ervaringen directbetrokkenen – Toeslagen, kinderopvangorganisaties en ouders – daarmee opgedaan hebben. Daarnaast moet de evaluatie inzicht geven in de resultaten en effecten en (daarmee) de **doelmatigheid** van de convenantstructuur.

Een nadrukkelijk doel van de opdracht is verder om, op basis van de resultaten van de evaluatie, **bouwstenen** voor de **toekomst** te genereren. Het gaat daarbij om twee typen leerervaringen, namelijk voor de kortere termijn (zolang het huidige toeslagenstelsel nog operationeel is) en de

---

<sup>9</sup> Kamerstukken 2022/2021, Kamerstuk 31 066, nr. 871.

langere termijn (om voor te sorteren op en als input voor beleidskeuzes voor een nieuw (toeslagen)stelsel).

### **Aanpak van het onderzoek**

De aanpak van het onderzoek heeft bestaan uit een aantal samenhangende stappen. Een eerste stap was het uitvoeren van deskresearch. Naast documentanalyse (bestuderen van onder andere beleidsdocumenten, kamerstukken, relevante wet- en regelgeving, de beschrijvende analyse van Toeslagen) bestond de deskresearch uit een data-analyse. Kwantitatieve gegevens van Toeslagen zijn geanalyseerd om zicht te krijgen op de kenmerken en ontwikkelingen van het gebruik van de convenantstructuur (zowel door ouders als kinderopvangorganisaties).

De tweede stap betrof het voorbereiden en uitvoeren van veldwerk, waarin we vier verschillende groepen betrokkenen hebben geraadpleegd. Het gaat in de eerste plaats om medewerkers van Toeslagen en het ministerie van Financiën, die middels twee groepsgesprekken (in totaal negen mensen) en twee individuele (telefonische) interviews zijn geraadpleegd. Het doel van deze gesprekken was met name kennis te krijgen over de werking van de convenantstructuur en de ervaringen van deze betrokkenen met de convenantstructuur. Een tweede groep werd gevormd door vertegenwoordigers van vier sectororganisaties (brancheorganisaties, ondervertegenwoordiging, waarborgfonds). Deze partijen zijn – in telefonische gesprekken – gevraagd naar hun ervaringen met en meningen over de convenantstructuur.

Bij de bovengenoemde groepen gaat het om landelijk opererende partijen. We hebben – door het raadplegen van kinderopvangorganisaties en ouders – ook de ervaringen en meningen op individueel niveau in kaart gebracht. Bij de kinderopvangorganisaties gaat het zowel om organisaties met een convenant als organisaties zonder convenant. Toeslagen heeft een aselechte steekproef getrokken uit de lijst met convenanthouders (waarbij een goede spreiding is gerealiseerd naar bijvoorbeeld regio en omvang van de organisaties). Voor de niet-convenanthouders hebben ze een aselechte steekproef getrokken uit het LRK-register (Landelijk Register Kinderopvang)<sup>10</sup>. Voor beide groepen zijn 60 kinderopvangorganisaties geselecteerd. Naar deze organisaties is een brief gestuurd vanuit Toeslagen met uitleg over het onderzoek en de mededeling dat zij binnenkort telefonisch benaderd zouden worden door Bureau Bartels voor een interview. Uiteindelijk is het interview afgenomen bij 26 niet-convenanthouders en 39 convenanthouders (zie tabel 1.1).

---

<sup>10</sup> Hierbij zijn de kinderopvangorganisaties met een convenant uit het steekproefbestand gefilterd.

**Tabel 1.1 Respons kinderopvangorganisaties**

Aspect	Respons	
	Niet-convenanthouders	Convenanthouders
<b>Bruto steekproef</b>	<b>60</b>	<b>60</b>
▪ Na herhaaldelijke pogingen niet bereikt	17	5
▪ Niet bekend met de convenantstructuur	8	-
▪ Niet meer benaderd door te behalen steekproefgrootte*	4	13
<b>Netto steekproef</b>	<b>31</b>	<b>42</b>
Geen interesse/wil niet meewerken	5	3
<b>Respons (absoluut)</b>	<b>26</b>	<b>39</b>
<b>Respons (relatief)</b>	<b>84%</b>	<b>93%</b>

\* Onder deze groep vallen ook organisaties die (meerdere keren) niet bereikt konden worden en bij wie een laatste beleping niet meer is gedaan omdat er inmiddels genoeg respondenten waren.

Gezien de aselechte steekproef en de hoge respons vormen de geraadpleegde organisatie een goede afspiegeling van de totale groep kinderopvangorganisaties met een convenant.

Het benaderen van de ouders is ook gedaan door Toeslagen. Zij hebben een aselechte steekproef getrokken onder drie groepen ouders (elk 1.000 personen per groep). Dit ging om ouders die gebruik maken van de directe uitbetaling, ouders die geen gebruik van maken deze mogelijkheid en ouders die in het verleden gebruik hebben gemaakt van de directe uitbetaling maar daar nu mee zijn gestopt. De ouders uit alle drie de groepen maken gebruik van kinderopvangorganisaties met een convenant<sup>11</sup>. De ouders ontvingen een brief vanuit Toeslagen met het verzoek een online vragenlijst in te vullen. Van de 3.000 benaderde ouders gaven 315 ouders gehoor aan dit verzoek (zie tabel 1.2). Om tot een verdieping van de resultaten van de enquête onder ouders te kunnen komen, zijn 50 ouders telefonisch benaderd door Bureau Bartels voor enkele aanvullende en verdiepende vragen<sup>12</sup>. Uiteindelijk konden we 31 ouders (62%) uit deze groep bereiken waarna het interview is afgenomen.

De resultaten van de ouders moeten met enige voorzichtigheid worden behandeld. Wij weten als onderzoekers niet of de ouders die hebben deelgenomen aan het onderzoek helemaal representatief zijn voor de totale groep ouders (bijvoorbeeld ten aanzien van hun inkomenssituatie of zicht op de werking van het kinderopvangtoeslagstelsel)<sup>13</sup>.

De resultaten van de bovengenoemde stappen in het onderzoek zijn vervolgens geanalyseerd. In deze rapportage wordt verslag gedaan van de uitkomsten van deze analyses.

<sup>11</sup> Bij deze ouders kan zinvol nagegaan worden waarom zij er niet voor kiezen om de KOT rechtstreeks aan de kinderopvangorganisatie over te laten maken, terwijl die mogelijkheid er wel was.

<sup>12</sup> Voor het bepalen van de vragen is eerst een tussennotitie met de uitkomsten uit de digitale enquête aangeboden aan de begeleidingscommissie van dit onderzoek. In overleg met de begeleidingscommissie is bepaald welke verdiepende vragen moesten worden gesteld.

<sup>13</sup> Verderop in het rapport zal naar voren komen dat – volgens kinderopvangorganisaties – vooral financieel kwetsbare ouders en ouders die het stelsel van de kinderopvangtoeslag als complex ervaren, gebruik maken van directe uitbetaling. Vragen over bijvoorbeeld inkomen hebben we bewust uit het onderzoek gehouden, om te voorkomen dat respondenten vroegtijdig afhaken bij het invullen van de vragenlijst.

**Tabel 1.2 Respons ouders**

	Huidige gebruikers	Voormalige gebruikers	Niet-gebruikers	Totaal
Benaderd	1.000	1.000	1.000	<b>3.000</b>
Respons (absoluut)	112	57	146	<b>315</b>
Respons (relatief)	11%	6%	15%	<b>11%</b>

### 1.3 Leeswijzer

De rest van de rapportage is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 gaan we in op de aanleiding, doelen, opzet en werking van de convenantstructuur kinderopvangtoeslag en brengen we met cijfers uit de data-analyse (de ontwikkeling van) het gebruik van de convenantstructuur in beeld. In hoofdstuk 3 staan de ervaringen en meningen van de kinderopvangorganisaties met de convenantstructuur centraal. De ervaringen en meningen van de ouders komen aan bod in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 presenteren we de samenvattende conclusies en reiken we de opdrachtgever bouwstenen voor de toekomst aan.

**Figuur 1.1 Opbouw rapport**

Hoofdstuk 1	Inleiding
Hoofdstuk 2	Convenantstructuur Kinderopvangtoeslag
Hoofdstuk 3	Ervaringen kinderopvangorganisaties
Hoofdstuk 4	Ervaringen ouders
Hoofdstuk 5	Samenvattende conclusies en bouwstenen voor de toekomst

## 2. Convenantstructuur Kinderopvangtoeslag

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de aanleiding en doelen van de convenantstructuur kinderopvangtoeslag (paragraaf 2.2) en de opzet en werking van de convenantstructuur (paragraaf 2.3). In paragraaf 2.4 brengen we met cijfers (de ontwikkeling van) het gebruik van de convenantstructuur door kinderopvangorganisaties in beeld. De ontwikkeling van het gebruik door ouders van directe uitbetaling komt aan bod in paragraaf 2.5.

### 2.2 Aanleiding en doelen

De aanleiding voor het ontstaan van de huidige convenantstructuur vindt zijn oorsprong in het Belastingplan 2012. Daarin is wetgeving geïntroduceerd waarin werd bepaald dat uitbetalingen door de Belastingdienst – zowel in de toeslagen- als in de belastingsfeer – uitsluitend nog worden gedaan op een en hetzelfde bankrekeningnummer dat op naam staat van de burger (en/of zijn partner). Hieraan liggen verschillende redenen ten grondslag. De belangrijkste reden voor deze regeling was het voorkomen van oneigenlijk gebruik. Op deze manier zou bijvoorbeeld kunnen worden voorkomen dat malafide personen of instanties het Burgerservicenummer van iemand anders gebruiken om een aanvraag te doen en daarbij het bankrekeningnummer van zichzelf opgeven<sup>14</sup>. Een andere belangrijke reden was dat door deze regeling kon worden voorkomen dat de burger het zicht verliest op de uitgekeerde toeslag. Zonder goed zicht zou de burger kunnen vergeten om relevante wijzigingen in diens situatie tijdig door te geven. Dit zou kunnen leiden tot terugvorderingen van Toeslagen. Een derde reden was dat het beheer van het centraal rekeningnummerbestand veel efficiënter en daarmee ook goedkoper zou kunnen worden voor de Belastingdienst en dat het risico op uitbetalingsfouten zou worden verkleind.

Ondanks deze voordelen zagen de sector en de Tweede Kamer ook een (mogelijk) nadeel van deze wetgeving. Het wegvallen van de mogelijkheid om de kinderopvangtoeslag uit te betalen op rekening van een ander dan de belanghebbende, zou (kunnen) leiden tot incassoproblemen bij kinderopvangorganisaties. Ouders zouden het verkregen geld van de kinderopvangtoeslag kunnen uitgeven aan andere zaken dan de kinderopvang, waardoor de kinderopvangorganisatie niet meer uitbetaald zou worden. Om de kinderopvangorganisaties tegemoet te komen, de kans op betalingsproblemen te verminderen en de ouders te ondersteunen (om altijd op tijd de kinderopvangorganisatie te betalen, geen grote bedragen meer te hoeven ontvangen en uitbetalen) is er voor gekozen om in bepaalde gevallen te kunnen afwijken van de bovengenoemde wettelijke regeling<sup>15</sup>. Deze gevallen zijn opgenomen in de Uitvoeringsregeling. Volgens deze Uitvoeringsregeling kan onder de aldaar genoemde voorwaarden worden toegestaan dat aanvragers van kinderopvangtoeslag de betalingen in het kader van die toeslag door Toeslagen laten overmaken op de bankrekening van de houder van het kindercentrum of gastouderbureau. Daartoe dient tussen Toeslagen en die houder een convenant te zijn afgesloten.

De gekozen convenantstructuur kent twee typen convenanten, één waarbij de kinderopvangorganisatie – in bepaalde gevallen ook – hoofdelijk aansprakelijk kan worden gesteld voor bedragen die worden teruggevorderd door Toeslagen en een waarbij de hoofdelijke aansprakelijkheid

---

<sup>14</sup> Memorie van Toelichting Belastingplan 2012 (Kamerdossier 33003).

<sup>15</sup> Dit gebeurt op grond van artikel 25, derde lid, Awir.



volledig is belegd bij de ouder(s). De convenantstructuur is in werking getreden op 1 december 2013. Vanaf deze datum geldt ook de wettelijke regeling dat uitbetaling van toeslagen slechts op één bankrekening mogelijk is. Voor die tijd was het overigens ook al mogelijk om de toeslag te laten uitkeren op het rekeningnummer van de kinderopvangorganisatie. Toen waren er verder geen voorwaarden aan verbonden. Vanaf 1 december 2013 kan uitkering van de kinderopvangtoeslag op de rekening van de kinderopvangorganisatie alleen als er een overeenkomst tussen de kinderopvangorganisatie en Toeslagen is gesloten (in de vorm van een van de twee typen convenanten).

## 2.3 Achtergrond evaluatie convenantstructuur

De opzet, de werking en de ontwikkeling van het gebruik van de convenantstructuur zullen hieronder in paragraaf 2.4 nader worden behandeld. Eerst geven we echter kort inzicht in de redenen achter de uitvoering van een evaluatie van de convenantstructuur. Het kabinet werkt aan alternatieven voor het toeslagenstelsel. Het huidige systeem van toeslagen – dat bedoeld is als financiële ondersteuning voor burgers – kent te veel nadelen die zeker vanuit het burgerperspectief niet acceptabel zijn. De ervaren knelpunten zijn naar voren gekomen en in beeld gebracht in het Interdepartementaal Onderzoek Toeslagen<sup>16</sup> dat in 2019 en 2020 is uitgevoerd. De Toeslagenaffaire heeft duidelijk gemaakt dat deze knelpunten zeker ook spelen rond de kinderopvangtoeslag. Voor veel

### Verbetertraject kinderopvangtoeslag zet in op:

- Voorkomen van terugvorderingen
- Vergroten van de begrijpelijkheid/toegankelijkheid van het kinderopvangtoeslagstelsel
- Ouders sneller zekerheid bieden over kinderopvangtoeslag
- Ouders centraal stellen in de informatiepositie en dienstverlening rond de kinderopvangtoeslag

ouders blijkt het huidige kinderopvangtoeslagstelsel (te) complex en onvoldoende aan te sluiten bij hun denk- en doenvermogen. Dit heeft in de afgelopen jaren geresulteerd in een groot aantal terugvorderingen, waarbij het regelmatig om hoge bedragen ging<sup>17</sup>. Het uitwerken van een nieuw stelsel zal de komende jaren in beslag nemen. In de tussentijd werken het ministerie van SZW en Toeslagen aan een gezamenlijk *Verbetertraject Kinderopvangtoeslag* om op korte termijn de ervaren knelpunten te verminderen en de dienstverlening richting ouders te verbeteren.

Het verbetertraject loopt sinds 2018 en in 2021 is de voortgang van dit traject in beeld gebracht. Deze analyse heeft duidelijk gemaakt dat er aanvullende verbeteringen mogelijk zijn. Daarom zijn in de eerdergenoemde brief aan de Tweede Kamer een aantal nieuwe maatregelen aangekondigd. Eén van deze maatregelen is het laten uitvoeren van een evaluatie van de convenantstructuur voor de kinderopvangtoeslag. Het doel van de evaluatie is om te onderzoeken of de convenantstructuur bijdraagt aan het verminderen van de problematiek van de kinderopvangtoeslag. Op basis van de uitkomsten van de evaluatie kan gekeken worden of er verbetermogelijkheden zijn om de convenantstructuur (verder) te versterken. Daarnaast kan de evaluatie bijdragen aan de discussie over de invulling van alternatieven voor het toeslagenstelsel.

<sup>16</sup> IBO werkgroep Toeslagen, rapportage 2019 (deel 1) en 2020 (deel 2).

<sup>17</sup> De ervaren knelpunten zijn voor een belangrijk deel het gevolg van de beleidskeuzes die aan het huidige toeslagensysteem ten grondslag liggen. Zo leidt de keuze voor een voorschottenstelsel in de praktijk tot nabetalingen en terugvorderingen. De keuze voor het bieden van maatwerk/gerichtheid (gericht kijken naar de specifieke persoonlijke situatie en draagkracht van burgers) leidt tot complexe grondslagen. Verder ligt in het huidige toeslagenstelsel de verantwoordelijkheid te veel bij de burger, waarbij te veel wordt uitgegaan van de zelfredzame burger. De verantwoordelijkheden blijken echter niet altijd goed aan te sluiten bij het doen-vermogen van de burger. Zie hiervoor ook het rapport: *'Eindrapportage alternatieven voor het toeslagenstelsel; uitwerking van de motie Bruins/van Weyenberg'*.

In het coalitieakkoord 2021-2025 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' is de ambitie opgenomen om de toeslagen af te schaffen en te komen tot een fundamentele herziening van de kinderopvangtoeslag. Bij die herziening wordt uitgegaan van een verhoging (in stappen) van vergoeding van de kinderopvang tot 95% voor werkende ouders en directe uitbetaling van de kinderopvangtoeslag aan de kinderopvangorganisaties. Binnen de convenantstructuur wordt al gewerkt met een dergelijke directe uitbetaling. Met de evaluatie kan in beeld worden gebracht wat de ervaringen met deze wijze van uitbetalen zijn, of de convenantstructuur hiervoor een geschikte vorm is en welke andere lessen er te leren zijn.

## 2.4 Opzet en werking convenantstructuur

De convenantstructuur kent twee typen convenanten (zie figuur 2.1). Het eerste type is het HA-convenant (hoofdelijke aansprakelijkheid), waarbij de houder van de kinderopvangorganisatie – in bepaalde gevallen naast de ouder(s) – hoofdelijk aansprakelijk is voor de eventuele terugvorderingen van te veel uitbetaalde bedragen. Het tweede type betreft het POBR1-convenant. Door middel van het sluiten van een 'partnerschapsovereenkomst één rekeningnummer (POBR1)' kan de aansprakelijkheid van de houder tot een minimum worden teruggebracht. Alleen als de kinderopvangorganisatie verwijtbaar heeft gehandeld, is deze hoofdelijk aansprakelijk voor het terugbetalen van kinderopvangtoeslag die ten onrechte is uitbetaald door Toeslagen op het rekeningnummer van de kinderopvangorganisatie. Bij dit type convenant ligt de aansprakelijkheid vrijwel volledig bij de ouder(s) zelf.

Voor een partnerschapsovereenkomst kan alleen worden gekozen als aan een aantal voorwaarden is voldaan. Zo moet de houder van een kinderopvangorganisatie aan Toeslagen maandelijks alle opvanggegevens verstrekken in een door Toeslagen vastgesteld format. Het gaat hierbij onder andere om gegevens over het kind dat opvang geniet, de periode van de opvang, het aantal uur dat het kind is opgevangen en het gehanteerde uurtarief<sup>18</sup>. Ook moet de houder jaarlijks een bestuursverklaring voorzien van een assurance-rapport van hun accountant en dit overleggen aan Toeslagen. Deze verklaring bevat verschillende onderdelen en laat onder andere zien of de kinderopvangorganisatie voldoet aan de eisen die de wet stelt met betrekking tot de financiële en administratieve inrichting en of de kinderopvangorganisatie correct omgaat met de bepalingen uit de POBR1.

**Figuur 2.1 De twee typen convenanten**

HA-convenant	POBR1-convenant
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Houder hoofdelijk aansprakelijk in geval van terugvordering uitgekeerde bedragen</li> <li>• Wordt vooral gebruikt door kleinere organisaties: &lt; 100 kindplaatsen*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partnerschapsovereenkomst bankrekeningnummer 1</li> <li>• Ouder(s) hoofdelijk aansprakelijk</li> <li>• Houder alleen hoofdelijk aansprakelijk als sprake is van verwijtbaar handelen</li> <li>• Houder moet maandelijks gegevens aanleveren en jaarlijks een accountsverklaring</li> <li>• Wordt vooral gebruikt door grotere organisaties: &gt; 100 kindplaatsen*</li> </ul>
<p>* Hierbij speelt onder andere mee dat aan het gebruik van een POBR1-convenant meer tijdinzet en kosten verbonden zijn als gevolg van de administratieve lasten rond gegevensaanlevering en door de kosten van de accountantsverklaring.</p>	

<sup>18</sup> Op dit punt verschilde het POBR1-convenant in eerste instantie van het HA-convenant. Sinds 2022 geldt echter voor alle kinderopvangorganisaties een maandelijks plicht tot het aanleveren van dergelijke informatie.

**Voor beide convenanten geldt dat:**

- er een overeenkomst wordt gesloten tussen de kinderopvangorganisatie en Toeslagen;
- alle opvanglocaties van de kinderopvangorganisatie geregistreerd moeten staan in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK);
- de ouder(s) moet(en) zelf het verzoek doen tot het laten uitkeren van de kinderopvangtoeslag op de rekening van de kinderopvangorganisatie. Dit moeten zij ook zelf via Mijn toeslagen doorgeven aan Toeslagen. De kinderopvangorganisatie mag ouders dus niet verplichten tot het rechtstreeks laten uitbetalen;
- indien meer kinderen per ouder naar de opvang gaan, geldt de overeenkomst voor alle kinderen;
- de ouder(s) blijft/blijven zelf verantwoordelijk voor het actueel houden van de aanvraag. Wanneer hun persoonlijke situatie wijzigt, moeten zij zelf de wijzigingen doorgeven of de toeslag stopzetten. De kinderopvangorganisatie kan ook aan Toeslagen doorgeven dat de kinderopvangtoeslag niet langer aan hen moet worden uitbetaald;
- wanneer de kinderopvangorganisatie één van beide convenanten heeft afgesloten met Toeslagen, kunnen in principe alle ouders gebruik maken van de mogelijkheid tot het laten uitkeren van de kinderopvangtoeslag op de rekening van de kinderopvangorganisatie. De houder mag geen ouders uitsluiten.

De stappen die kinderopvangorganisaties en ouders moeten zetten wanneer zij gebruik (willen) maken van de convenantstructuur zijn schematisch weergegeven in een zogenaamde procesplaat.

**Figuur 2.2** Procesplaat aanvraag convenant voor ouders

	HA-convenant	Zowel HA- als POBR1-convenant	POBR1-convenant
<b>START</b>		Informereren of mogelijkheid bestaat tot het laten uitkeren toeslag op rekening KOO* (is er een convenant)	
		Melden interesse voor rechtstreeks laten uitbetalen aan KOO	
		Contract tekenen met KOO met daarbij identificatieplicht; laten controleren identiteitsbewijzen ouder(s) en kind (registratie BSN)	
		In Mijn toeslagen aangeven dat ze gebruik willen maken van directe uitbetaling	
<b>VERVOLG</b>		Betalen eigen bijdrage** aan de KOO	
		Tijdig doorgeven van wijzigingen (bijvoorbeeld inkomenswijzigingen, scheiding, overlijden etc.) via Mijn toeslagen	
	Hoofdelijk aansprakelijk voor terugbetalen te veel ontvangen toeslag	Tijdig doorgeven wens om te stoppen met rechtstreekse uitbetaling via Mijn toeslagen en richting KOO	Hoofdelijk aansprakelijk voor terugbetalen teveel ontvangen toeslag

\* KOO = kinderopvangorganisatie

\*\* Kinderopvangtoeslag is een tegemoetkoming in de kosten voor kinderopvang. Ouders betalen daarnaast ook een eigen bijdrage. De hoogte van deze eigen bijdrage is onder andere afhankelijk van het inkomen.

Figuur 2.3 Procesplaat aanvraag convenant voor kinderopvangorganisaties

	HA-convenant	Zowel HA- als POBR1-convenant	POBR1-convenant
<b>START</b>		Interesse melden/aanvraag indienen via mail bij Toeslagen Aanleveren gevraagde bedrijfs- en contactgegevens: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Uittreksel Kamer van Koophandel</li> <li>▪ Registratienummer LRK</li> <li>▪ Etc.</li> </ul> Tekenen convenant Informeren ouders over mogelijkheid rechtstreekse uitbetaling Controleren identiteit ouder(s) en kind(eren) die aanvraag indienen aan de hand van geldige identiteitsbewijzen (registratie BSN)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Accountantsverklaring (binnen 3 maanden na aanmelding)</li> </ul>
<b>VERVOLG</b>	Hoofdelijk aansprakelijk voor terugbetalen te veel ontvangen toeslag, in geval dit niet bij ouders te verhalen is	Berekenen en in rekening brengen eigen bijdrage (bij) ouder(s)	Maandelijks gegevensuitwisseling met Toeslagen (binnen 10 dagen na afloop kalendermaand) over: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contractpartner (BSN)</li> <li>▪ Kind dat opvang geniet (BSN)</li> <li>▪ Periode genoten opvang kind</li> <li>▪ In rekening te brengen opvanguren</li> <li>▪ Gehanteerde uurtarief</li> <li>▪ Soort opvang</li> <li>▪ Uitvoeringskosten (gastouderopvang)</li> <li>▪ Geldige LRK-nummer opvanglocatie</li> </ul>
			Jaarlijkse accountantsverklaring overleggen aan Toeslagen <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Of KOO* voldoet aan eisen wet m.b.t. financiële en administratieve inrichting en organisatie</li> <li>▪ Of sprake is van onafhankelijke (financiële) administratie (countervailing powers)</li> <li>▪ Of er geen betalingen plaatsvinden van toeslagaanvragers aan gastouders (gastouderopvang)</li> <li>▪ Of gebruikers van kinderopvang ook een eigen bijdrage betalen op rekening KOO</li> <li>▪ Of sprake is van betrouwbare en actuele registratie van verstrekte opvang</li> <li>▪ Of sprake is van betrouwbare en actuele registratie van de ontvangen kinderopvang-toeslag per aanvrager</li> <li>▪ Mate van betalingsachterstand door ontvangcontractpartners</li> <li>▪ Of KOO voldoet aan integriteitsregels zoals geformuleerd in governance code kinderopvang</li> <li>▪ Of sprake is van juiste registratie in LRK</li> </ul>
			Aansprakelijk voor terugbetalen te veel ontvangen toeslag in geval van verwijtbaar handelen.

\*KOO = kinderopvangorganisatie

## 2.5 Ontwikkeling gebruik convenantstructuur door organisaties

In het hiernavolgende brengen we een aantal gegevens in beeld over (de ontwikkeling van) het gebruik van de convenantstructuur door kinderopvangorganisaties. De gegevens zijn afkomstig uit tellingen en databestanden die door Toeslagen zijn aangeleverd. De gegevens hebben betrekking op de periode 2018 - 2021. Bij de tellingen gaat het om cumulatieve aantallen per jaar. De door Toeslagen gemaakte keuzes bij het samenstellen van het databestand zijn opgenomen in bijlage I<sup>19</sup>.

De huidige convenantstructuur (met de mogelijkheid tot het afsluiten van een HA-convenant of een POBR1-convenant) is van start gegaan op 1 december 2013. In de onderstaande tabel is voor de jaren 2018 tot en met 2021 in beeld gebracht hoeveel kinderopvangorganisaties een convenant hebben afgesloten en hoeveel kinderopvangorganisaties dit niet hebben gedaan. Onder kinderopvangorganisaties verstaan we organisaties (die zich bezighouden met kinderopvang en) die een inschrijfnummer hebben bij de Kamer van Koophandel.<sup>20</sup>

**Tabel 2.1 Ontwikkeling aantal kinderopvangorganisaties met en zonder convenant, naar type**

Type convenant	2018	2019	2020	2021
Met convenant	249	260	278	286
▪ w.v. HA-convenant	105	108	111	112
▪ w.v. POBR1-convenant	144	152	167	174
Geen convenant	4.523	4.548	4.534	4.574
<b>Totaal</b>	<b>4.772</b>	<b>4.808</b>	<b>4.812</b>	<b>4.860</b>

Bron: Databestand Toeslagen, 2022

De tabel laat zien dat het aantal organisaties dat een convenant heeft afgesloten in de afgelopen jaren in absolute zin continu is toegenomen. Ook als we het aantal convenanten afzetten tegen het totaal aantal kinderopvangorganisaties dan is er over de jaren heen sprake van een lichte stijging (in 2018 had 5% van de kinderopvangorganisaties een convenant afgesloten tegenover 6% in 2021). In absolute zin is zowel het aantal organisaties met een HA-convenant als die met een POBR1-convenant toegenomen, al is de stijging van het aantal afgesloten POBR1-convenanten groter.

Hoe de convenanten zijn 'verdeeld' over de verschillende typen kinderopvang is weergegeven in tabel 2.2. Doordat organisaties meerdere vormen van kinderopvang kunnen bieden – en deze organisaties dan meerdere keren worden meegenomen in deze telling – komt het totaal aantal organisaties met een bepaald convenant hoger uit dan is weergegeven in tabel 1. Wat het meest opvalt in de tabel is het feit dat het aantal convenanten binnen de gastouderopvang beperkt is en dat het aantal convenanten binnen deze organisaties door de jaren heen nagenoeg stabiel is. De groei van het aantal convenanten doet zich vooral voor bij de organisaties in de dagopvang en de buitenschoolse opvang (bso).

Gemiddeld genomen maken de organisaties in de bso meest gebruik van de convenantstructuur. In de bso bood 30% van de locaties<sup>21</sup> in 2021 aan ouders de mogelijkheid tot directe uitbetaling van de

<sup>19</sup> Vanwege het groot aantal verschillende bronnen dat is gebruikt én het gebruik van ongestructureerde data over convenanten, kunnen er onnauwkeurigheden in de uitkomsten zitten. Hiermee moet bij de interpretatie van de gegevens rekening worden gehouden.

<sup>20</sup> Deze organisaties kunnen vervolgens een of meerdere vestigingen hebben. Elk van deze vestigingen heeft dan een eigen registratienummer in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK).

<sup>21</sup> Deze analyse kon alleen op locatieniveau worden uitgevoerd, Voor het totaal aan locaties (zowel voor de bso, de dagopvang als de gastouders) is gebruik gemaakt van 'Cijfers kinderopvang derde kwartaal 2021' van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

kinderopvangtoeslag aan de kinderopvangorganisatie. In de dagopvang lag dit percentage op 27% en bij de gastouderopvang op 10%.

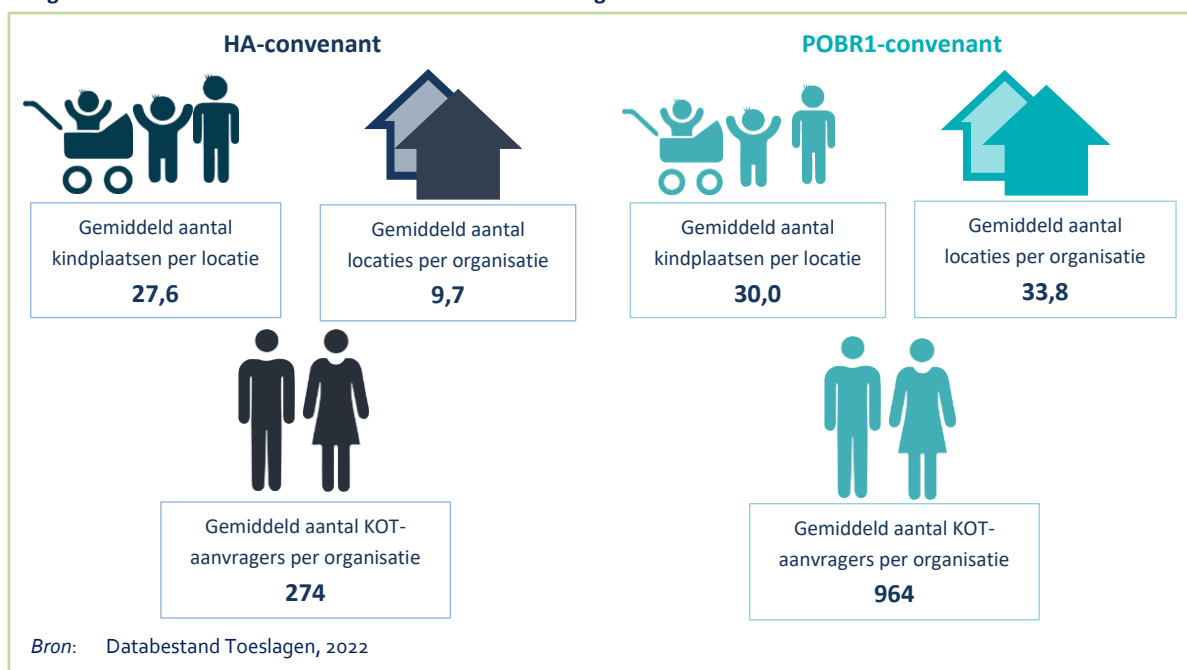
**Tabel 2.2 Ontwikkeling aantal kinderopvangorganisaties met convenant, naar type opvang**

Dagopvang	2018	2019	2020	2021
HA-convenant	91	94	97	97
POBR1-convenant	139	146	159	165
Bso	2018	2019	2020	2021
HA-convenant	82	85	88	89
POBR1-convenant	115	120	133	138
Gastouderopvang	2018	2019	2020	2021
HA-convenant	11	11	10	9
POBR1-convenant	25	25	26	26

Bron: Databestand Toeslagen, 2022

De kinderopvangorganisaties die kiezen voor een POBR1-convenant zijn gemiddeld groter dan de organisaties die kiezen voor een HA-convenant (zie figuur 2.4).

**Figuur 2.4 Kenmerken convenanthouders naar omvang in 2021**



Gemiddeld telt een kinderopvangorganisatie met een POBR1-convenant 33,8 locaties tegenover 9,7 locaties<sup>22</sup> gemiddeld voor organisaties die kiezen voor een HA-convenant. Het gemiddeld aantal kindplaatsen per locatie is bij de POBR1-convenanthouders ook groter dan bij de HA-convenanthouders, hoewel het verschil op dit punt enigszins beperkt is. Wanneer we kijken naar het gemiddeld aantal kinderopvangtoeslagaanvragers<sup>23</sup> (KOT-aanvragers) per organisatie dan

<sup>22</sup> In deze telling is de kinderopvang 'breed' meegenomen (dat wil zeggen dagopvang, bso en gastouderopvang). Bij de gastouderopvang gaat het bij 'het aantal locaties' om het aantal gastouders dat bij hen is aangesloten.

<sup>23</sup> Over het algemeen geldt dat aan een kind in de kinderopvang één kinderopvangtoeslagaanvragers (ouder/ouders) gekoppeld is. Deze kinderopvangtoeslagaanvragers kan wel voor meerdere kinderen (broertjes of zusjes) de kinderopvangtoeslag aanvragen. Bij co-ouderschap van gescheiden ouders vragen twee KOT-aanvragers toeslag aan voor hetzelfde kind. In de cijfers (berekening van het aantal opgevangen kinderen per locatie) wordt het kind dan twee keer meegeteld.

komt ook het verschil in grootte duidelijk naar voren. Gemiddeld zijn aan één organisatie met een HA-convenant 274 KOT-aanvragers verbonden. Bij de organisaties met een POBR1-convenant ligt dat aantal gemiddeld op 964. Eerder werd al aangegeven dat de aan het POBR1-convenant gekoppelde kosten en tijdsinvesteringen mogelijk een verklaring zijn voor het feit dat kleinere organisaties minder snel kiezen voor dit type convenant.

Als de kinderopvangorganisaties met een convenant worden afgezet tegen de organisaties zonder convenant, valt op dat de organisaties met een convenant beduidend groter zijn. Aan elke kinderopvangorganisatie met een convenant waren in 2021 gemiddeld 680 KOT-aanvragers verbonden. Kinderopvangorganisaties zonder convenant telden gemiddeld 115 KOT-aanvragers.

In tabel 2.3 is de ontwikkeling van het aantal KOT-aanvragers bij organisaties met en zonder convenant aangegeven tussen 2018 en 2021. Van alle KOT-aanvragers is 27% (in 2021) aangesloten bij een kinderopvangorganisatie met een convenant. Dit percentage is over de jaren 2018 - 2021 stabiel.

**Tabel 2.3 Ontwikkeling aantal KOT-aanvragers bij kinderopvangorganisaties met en zonder convenant, naar type\***

Type convenant	2018	2019	2020	2021
Met convenant	176.463	185.418	188.715	194.568
▪ w.v. HA-convenant	28.569	30.225	30.540	30.673
▪ w.v. POBR1-convenant	151.777	159.045	161.951	167.670
Geen convenant	484.374	510.691	529.741	525.095
<b>Totaal</b>	<b>660.837</b>	<b>696.109</b>	<b>718.456</b>	<b>719.663</b>

Bron: Tellingen door Toeslagen, 2022

\* Een aanvrager kan in 1 jaar zowel bij een HA-convenant als een POBR1-convenant hebben aangevraagd.

Een convenant wordt aangevraagd door een kinderopvangorganisatie. Dit hoeft niet te betekenen dat vervolgens ook bij alle locaties van die betreffende organisatie ook daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van de derdenbetaling. Bij organisaties met een HA-convenant is er in 2021 op 49% van de locaties sprake van KOT-ontvangers met een derdenbetaling. Bij POBR1-convenant bedraagt dit aandeel 66%.

## 2.6 Ontwikkeling gebruik convenantstructuur door ouders

Naast de ontwikkeling van het aantal kinderopvangorganisaties dat gebruik maakt van de convenantstructuur, is het ook zinvol om te kijken hoe het gebruik onder KOT-aanvragers zich heeft ontwikkeld. In tabel 2.4 is dit voor de jaren 2018 tot en met 2021 en voor de verschillende typen convenanten weergegeven<sup>24</sup>.

**Tabel 2.4 Ontwikkeling aantal KOT-aanvragers\* met directe uitbetaling**

Type	2018	2019	2020	2021
Totaal directe uitbetaling	24.886	27.504	27.801	27.589
▪ via HA-convenant	2.303	2.556	2.552	2.549
▪ via POBR1-convenant	22.919	25.305	25.622	25.421

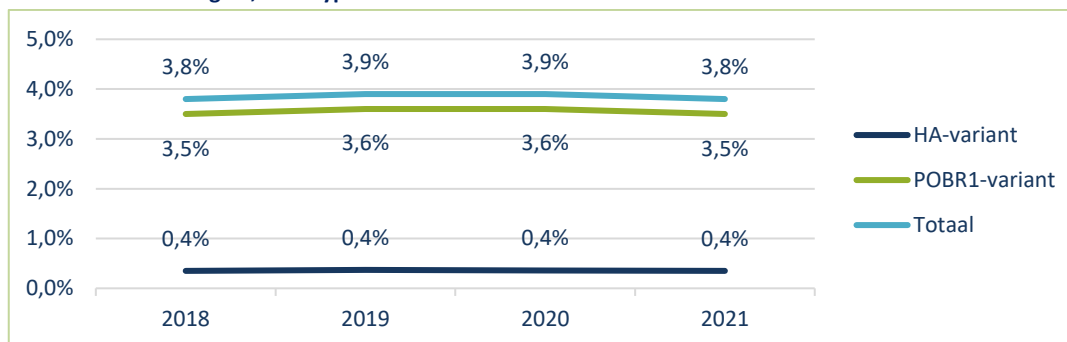
Bron: Tellingen door Toeslagen, 2022

\* Een aanvrager kan in één jaar zowel bij een HA-convenant als een POBR1-convenant hebben aangevraagd.

<sup>24</sup> Daarbij moet worden opgemerkt dat gebruik maken van directe uitbetaling niet voor alle ouders een vrije keus is. Er kan alleen gekozen worden voor directe uitbetaling als de kinderopvangorganisatie waar kinderopvang wordt afgenomen een convenant heeft afgesloten met Toeslagen.

De ontwikkeling van het aantal KOT-aanvragers dat gebruik gemaakt van de mogelijkheid van directe uitbetaling loopt gelijk op met de ontwikkeling van het totaal aantal KOT-aanvragers. Het aantal KOT-aanvragers met directe uitbetaling is de afgelopen jaren iets toegenomen, het aandeel KOT-aanvragers met directe uitbetaling ten opzichte van de totale groep KOT-aanvragers in Nederland is nagenoeg stabiel.

**Figuur 2.5** Ontwikkeling aandeel KOT-aanvragers met directe uitbetaling t.o.v. totale groep KOT-aanvragers, naar type convenant



Bron: Tellingen Toeslagen, 2022

Als we alleen kijken naar de organisaties die een convenant hebben afgesloten – en dus de mogelijkheid tot directe uitbetaling bieden – dan blijkt dat in 2021 14,5% van de KOT-aanvragers hier daadwerkelijk gebruik van maakt. Het percentage is duidelijk hoger in de organisaties die een POBR1-convenant hebben afgesloten (15,6%) dan in de organisaties die gekozen hebben voor een HA-convenant (8,5%). In onderstaande tabel is aangegeven wat de situatie is in de dagopvang, de bso en de gastouderopvang. In de dagopvang maakt gemiddeld een groter deel van de KOT-aanvragers gebruik van de mogelijkheid tot directe uitbetaling – als deze wordt aangeboden – dan bij de bso. Het percentage is duidelijk het laagst in de gastouderopvang.

**Tabel 2.5** Aandeel KOT-aanvragers dat gebruik maakt van directe uitbetaling bij kinderopvang-organisaties met convenant, naar type opvang (2021)

Type convenant	Dagopvang	Bso	Gastouderopvang	Totaal
HA-convenant	9,7%	7,7%	3,2%	8,5%
POBR1-convenant	17%	14,4%	9,4%	15,6%
<b>Totaal</b>	<b>16,0%</b>	<b>13,4%</b>	<b>8,4%</b>	<b>14,5%</b>

Bron: Databestand Toeslagen, 2022

## Terugvorderingen

In het onderstaande gaan we in op de mate waarin KOT-aanvragers te maken hebben gekregen met terugvorderingen. Er is sprake van terugvordering wanneer het toegekende en uitgekeerde bedrag aan toeslag op basis van de voorlopige beschikking hoger was dan het bedrag waar ouders uiteindelijk (op basis van de definitieve beschikking) recht op blijken te hebben. In tabel 2.6 is het aantal terugvorderingen weergegeven bij kinderopvangorganisaties met een convenant in 2019. In de tabel wordt uitgegaan van het jaar 2019 (omdat de definitieve cijfers voor de jaren 2020 en 2021 nog niet beschikbaar waren op het moment van onderzoek<sup>25</sup>). Uit de tabel wordt duidelijk dat 37% van alle terugvorderingen in 2019 zijn gedaan in organisaties met een convenant, terwijl bij deze groep organisaties 'slechts' 27% van alle KOT-aanvragers kinderopvang afnemen. In verhouding

<sup>25</sup> Zo was het proces rond de Definitieve Toekenning van de kinderopvangtoeslag voor deze jaren nog niet afgerond.



vinden er in organisaties met een convenant meer terugvorderingen plaats dan in de andere organisaties (zonder convenant).

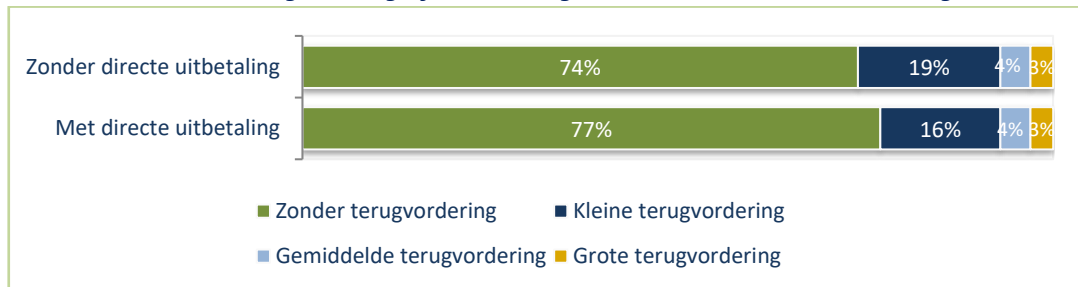
**Tabel 2.6 Aantal terugvorderingen bij kinderopvangorganisaties met convenant totaal en als percentage van terugvorderingen voor totale groep kinderopvangorganisaties, in 2019**

Aantal terugvorderingen	Aantal terugvorderingen	Aantal KOT-aanvragers
Absoluut bij organisaties met convenant	80.618	185.418
Percentage van totale groep organisaties	37%	27%

Bron: Tellingen door Toeslagen, 2022 en Databestand Toeslagen 2022

In de onderstaande figuur is (voor de organisaties met een convenant) in kaart gebracht in welke mate KOT-aanvragers – zowel die wel gebruik maken van directe uitbetaling als die hier geen gebruik van maken – te maken hebben gehad met terugvorderingen door Toeslagen in 2020. Bij de terugvorderingen wordt onderscheid gemaakt naar kleine terugvorderingen (tot 500 euro), gemiddelde terugvorderingen (tussen de 500 en de 1.000 euro) en grote terugvorderingen (meer dan 1.000 euro).

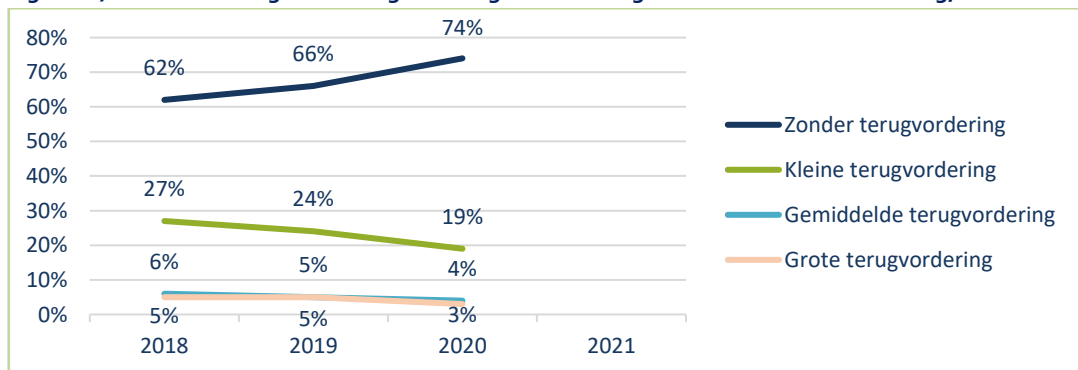
**Figuur 2.6 Mate van terugvordering bij KOT-aanvragers zonder en met directe uitbetaling in 2020**



Bron: Databestand Toeslagen, 2022

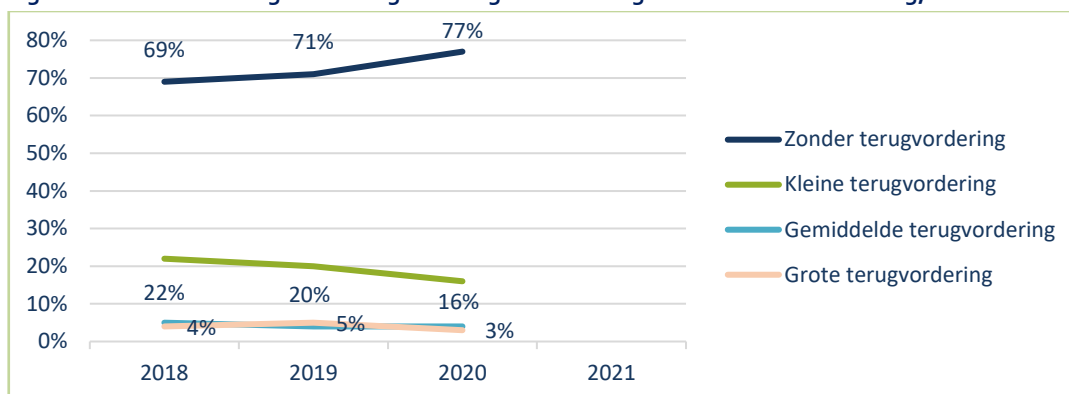
De verschillen tussen de KOT-aanvragers zonder directe uitbetaling en zij met directe uitbetaling zijn beperkt. Het aandeel van de KOT-aanvragers dat te maken heeft met terugvorderingen is bij de groep die geen gebruik maakt van directe uitbetaling iets hoger dan bij de groep die wel gebruik maakt van directe uitbetaling. De ontwikkelingen in de tijd laten bij beide groepen ook min of meer hetzelfde beeld zien. Het aandeel KOT-aanvragers dat te maken heeft met terugvordering door Toeslagen is bij beide groepen in de afgelopen jaren gedaald. Het direct laten uitbetalen van de kinderopvangtoeslag aan de kinderopvangorganisatie (als besluit van de ouders) lijkt dus weinig effect te hebben op de mate waarin KOT-aanvragers te maken krijgen met terugvorderingen.

**Figuur 2.7 Ontwikkeling mate terugvordering KOT-aanvragers zonder directe uitbetaling, 2018-2020**



Bron: Databestand Toeslagen, 2022

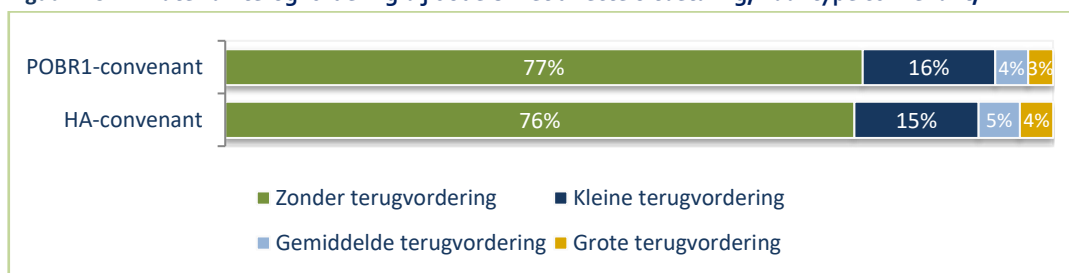
**Figuur 2.8** Ontwikkeling mate terugvordering KOT-aanvragers met directe uitbetaling, 2018-2020



Bron: Databestand Toeslagen, 2022

Ook de verschillen tussen de convenanten zijn beperkt (zie figuur 2.9). Iets meer dan driekwart van zowel de KOT-aanvragers die gebruik maken van directe uitbetaling via het HA-convenant als via het POBR1-convenant heeft in 2020 niet te maken gekregen met terugvorderingen. Als er sprake is van terugvordering betreft het in de meeste gevallen een kleine terugvordering van maximaal 500 euro.

**Figuur 2.9** Mate van terugvordering bij ouders met directe uitbetaling, naar type convenant, in 2020



Bron: Databestand Toeslagen, 2022

Om zicht te krijgen op het gemiddelde terug te vorderen bedrag bij KOT-aanvragers is gekeken naar de zogenaamde 'gemiddelde delta'. Dit is het gemiddelde verschil tussen de laatste voorlopige beschikking en de definitieve beschikking bij de KOT-aanvragers die kinderopvangtoeslag ontvangen hebben. Als alleen de gemiddelde negatieve delta wordt meegenomen (daar waar de definitieve beschikking lager is uitgevallen dan de voorlopige beschikking) wordt duidelijk dat KOT-aanvragers in organisaties met een convenant in 2020 gemiddeld 488 euro aan opvang moesten terugbetalen. Bij degenen met directe uitbetaling lag het gemiddelde terug te betalen bedrag in dat jaar hoger dan bij de ouders zonder directe uitbetaling.

**Tabel 2.7** Ontwikkeling gemiddeld terug te vorderen bedrag bij KOT-aanvragers bij kinderopvangorganisaties met een convenant

Type uitbetaling	2018	2019	2020	2021
Zonder directe uitbetaling	€587,-	€653,-	€487,-	n.n.b
Met directe uitbetaling	€570,-	€713,-	€529,-	n.n.b
<b>Totaal</b>	<b>€581,-</b>	<b>€653,-</b>	<b>€488,-</b>	<b>n.n.b</b>

Bron: Tellingen Toeslagen, 2022

## 2.7 Ervaringen sectororganisaties en Toeslagen

In de volgende hoofdstukken gaan we in op de bekendheid en ervaringen van kinderopvangorganisaties en ouders ten aanzien van de convenantstructuur. In het onderzoek hebben we ook een viertal sectororganisaties gesproken (BOinK, Brancheorganisatie Kinderopvang, Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang, het Waarborgfonds Kinderopvang). De kern van hun beeld over de convenantstructuur kinderopvangtoeslag beschrijven we in deze paragraaf. Hun ervaringen vullen we aan met input uit de gesprekken met vertegenwoordigers van Toeslagen en het ministerie van Financiën.

Uit de gesprekken met de sectorpartijen komt naar voren dat ze de convenantstructuur in principe een goed initiatief vinden. De convenantstructuur biedt in hun ogen enerzijds een oplossing voor de incasso-/debiteurenproblematiek die kinderopvangorganisaties (in bepaalde wijken of steden) ervaren. Door de mogelijkheid om de kinderopvangtoeslag direct uit te laten betalen aan de eigen organisatie, kunnen kinderopvangorganisaties soms (toch) opvang bieden aan ouders bij wie de financiële problemen eigenlijk te groot zijn<sup>26</sup>. Hierdoor krijgen ouders in kwetsbare situaties toch meer mogelijkheden om te gaan werken/studeren. Anderzijds kan het ook voor ouders die het financieel niet breed hebben of zaken lastig vinden te organiseren een goede mogelijkheid zijn om knelpunten rond betalingen (te laat betalen, terugvorderingen) te voorkomen.

Ondanks deze positieve waarde van de convenantstructuur, doen zich in de praktijk – volgens de geraadpleegde sectorpartijen – wel knelpunten voor rond de inrichting/opzet ervan. Een eerste bezwaar dat zij noemen is dat de convenantstructuur niet voor alle kinderopvangorganisaties en alle ouders even toegankelijk is. Zo zou het vooral voor kleine organisaties lastig zijn om een POBR1-convenant af te sluiten, omdat zij de vereiste accountantsverklaring (en voorheen ook de maandelijkse gegevens aanlevering) als een te zware belasting in tijd en geld ervaren. Dat er – in de vorm van een het HA-convenant – ook een 'lightversie' beschikbaar is, is voor de kleine organisaties – volgens hen – niet direct een oplossing, vanwege de hoofdelijke aansprakelijkheid die hieraan gekoppeld is. Ook is de convenantstructuur niet toegankelijk voor alle ouders. Immers, alleen ouders die zijn aangesloten bij een kinderopvangorganisatie met een convenant, kunnen gebruik maken van de directe uitbetaling van de kinderopvangtoeslag aan de kinderopvangorganisaties. Ook voor ouders die bij verschillende kinderopvangorganisaties kinderopvang afnemen is directe uitbetaling veelal geen mogelijkheid.

Verder wordt genoemd dat de communicatie rondom de convenantstructuur niet optimaal is. Ze hebben als sectorpartijen zelf naar eigen zeggen geen compleet beeld van de opzet, inhoud en werking van de convenantstructuur en hebben het idee dat dit beeld ook bij ouders en kinderopvangorganisaties niet altijd volledig is. Niet alle ouders en kinderopvangorganisaties weten dat de convenantstructuur bestaat. Echter, waar volgens de geraadpleegde partijen vooral geen volledig inzicht in is, is in de voordelen en mogelijkheden van de convenantstructuur en wat deelname aan de convenantstructuur precies van de partijen vraagt.

Zo is de verantwoordelijkheidsverdeling in de ogen van geraadpleegde sectorpartijen onvoldoende duidelijk. Op hoofdlijnen zullen betrokken kinderopvangorganisaties en ouders wel weten wat er van hen wordt gevraagd. In de praktijk lopen deze partijen toch tegen onduidelijkheden aan en hebben ze geen goed zicht op wie nu precies welke verantwoordelijkheden heeft (wie geeft welke

---

<sup>26</sup> Dat wil zeggen ouders bij wie kinderopvangorganisaties anders huiverig zouden zijn om die als klant aan te nemen, omdat de kans op problemen rond (tijdige) betaling groot zijn.

wijzigingen door, wie zorgt er precies voor dat teveel betaalde toeslag terug wordt gestort naar Toeslagen, wat kun je als kinderopvangorganisatie doen als de ouder de wijzigingen niet/niet goed doorgeeft etc.). Deze onduidelijkheid komt – volgens de geraadpleegde sectorpartijen – voor een belangrijk deel voort uit de vrij ingewikkelde opzet van de convenantstructuur, die heeft geleid tot een soort van driehoeksrelatie tussen Toeslagen, de kinderopvangorganisatie en de ouder. Een goed verloop van de uitbetaling van de kinderopvangtoeslag vraagt om correcte gegevenslevering vanuit zowel de ouders als de kinderopvangorganisaties richting Toeslagen. Tegelijkertijd is er ook sprake van gegevensuitwisseling/contact tussen de kinderopvangorganisatie en de ouder (bijvoorbeeld rond identificatieplicht).

Het is in zo'n driehoeksrelatie lastig – volgens geraadpleegde sectorpartijen – om goed zicht te houden op wat je als betrokkene moet doen en wat je (op welk moment) van de andere partij kan verwachten. De verwachting van enkele geraadpleegde sectorpartijen is, dat een deel van de ouders – die gebruik maken van directe uitbetaling – er onterecht vanuit gaan dat de kinderopvangorganisatie hun verantwoordelijkheid rond het ontvangen en uitbetalen/terugbetalen van kinderopvangtoeslag volledig overneemt. Ook biedt de huidige opzet mogelijk kansen voor kinderopvangorganisaties om onterecht inzicht te krijgen in privégegevens van ouders, omdat de regels rond het beschermen van de privacy niet helemaal helder zijn, aldus enkele gesprekspartners<sup>27</sup>. De convenantstructuur is daardoor als instrument eigenlijk te complex, zeker als dit instrument vooral wordt ingezet voor ouders in een kwetsbare, financiële situatie of ouders die moeite hebben het proces rond de kinderopvangtoeslag te begrijpen.

De geraadpleegde vertegenwoordigers van Toeslagen snappen naar eigen zeggen dat die 'driehoeksrelatie' voor onduidelijkheden en knelpunten kan zorgen. Zij merken op dat er aparte juridische relaties bestaan tussen Toeslagen en de kinderopvangorganisaties en tussen Toeslagen en de ouders. Die specifieke relaties/regels maken het soms lastig om de afstemming in de genoemde driehoek in het kader van het convenant optimaal te laten verlopen. Zo bepalen die regels onder andere dat bepaalde gegevens niet gedeeld mogen worden, terwijl dat voor het goed laten verlopen van directe uitbetaling wel handig zou zijn. Het gaat hier bijvoorbeeld om de koppeling van een bsn aan de uitgekeerde bedragen of de mogelijkheid om als kinderopvangorganisatie inzicht te krijgen in de informatie die ouders bij aanvraag voor kinderopvangtoeslag precies hebben ingevuld rondom bijvoorbeeld aantal opvanguren of prijs (om te kunnen controleren of dat klopt). Met andere woorden, die huidige juridische structuur waarmee Toeslagen werkt, sluit niet goed aan bij de convenantstructuur. Dat maakt het voor alle partijen in de praktijk soms lastig.

Een laatste, breder genoemd knelpunt door de sectorpartijen betreft de eerdergenoemde accountantsverklaring. Niet alleen zorgt de eis rond het jaarlijks overleggen van deze verklaring in de ogen van de geraadpleegde partijen voor een beperking van de toegankelijkheid van de convenantstructuur (zie hierboven). Ook bij een deel van de kinderopvangorganisaties die wel gekozen hebben voor een POBR<sub>1</sub>-convenant, wordt de accountantsverklaring als belemmerend (want kostbaar) ervaren. Enkele geraadpleegde partijen vragen zich dan ook af of de accountantsverklaring het juiste middel is om de financiële betrouwbaarheid van de kinderopvangorganisatie aan te tonen, of dat er geen andere methoden zijn om deze betrouwbaarheid te waarborgen.

---

<sup>27</sup> Zo is het de vraag in hoeverre kinderopvangorganisaties zicht krijgen op de gegevens van ouders. Bijvoorbeeld omdat ze uit het uitgekeerde bedrag aan kinderopvangtoeslag zouden kunnen aflezen hoeveel ouders ongeveer verdienen. Of omdat kinderopvangorganisaties soms helpen bij het aanvragen van de kinderopvangtoeslag en bij het doorgeven van wijzigingen. Hierbij zouden ze veel informatie kunnen verkrijgen over de financiële situatie van ouders.

Ook de geraadpleegde vertegenwoordigers van Toeslagen en het ministerie van Financiën zien dat de accountantsverklaring soms een knelpunt is. Dat komt – zo wordt opgemerkt – onder andere doordat de accountantsverklaring nog niet zodanig wordt ingezet dat deze een echte toegevoegde waarde heeft. De 'goedkeuring' van het administratieve proces bij een kinderopvangorganisatie, zou bijvoorbeeld ook breder kunnen worden aangewend dan alleen als eis om een convenant te mogen hebben. Zo zou bij 'goedgekeurde' kinderopvangorganisaties het toezicht op de ouders<sup>28</sup> die bij de organisatie zijn aangesloten, kunnen worden verminderd. Op die manier heeft de accountsverklaring ook echt een meerwaarde voor de organisatie en vormt het niet alleen een last.

Verder wordt vanuit Toeslagen opgemerkt dat ze nog zoekende zijn hoe in de handhaving om te gaan met de accountantsverklaring. De vraag is hoe te handelen wanneer opmerkingen van de accountant duidelijk maken dat een kinderopvangorganisatie niet helemaal voldoet aan de vereisten in het accountantsprotocol. De enige sanctie die er nu is, is het opzeggen van het convenant. Dit is een zware ingreep die soms een averechts effect kan hebben<sup>29</sup>. Het is lastig dat een dergelijk zwaar middel als de accountantsverklaring nog niet optimaal benut wordt. Het is daarom in de ogen van de geraadpleegde partijen belangrijk dat er goed naar het gebruik van de accountantsverklaring als middel voor het beoordelen van de financiële situatie van kinderopvangorganisatie en/of hiervoor niet ook andere instrumenten kunnen worden ingezet.

Specifiek vanuit Toeslagen is verder opgemerkt dat ze aanlopen tegen het knelpunt van de 'gestalde gelden'. Hierbij gaat het om gelden/toeslagen die als voorschot worden uitbetaald aan de kinderopvangorganisatie. Vervolgens blijkt dat de betreffende ouder geen recht meer had op deze toeslag, bijvoorbeeld omdat de kinderopvang inmiddels is gestopt. Deze gelden zijn dan 'gestald' bij de kinderopvangorganisatie en moeten terug naar Toeslagen. Het terughalen van deze bedragen wordt als tijdrovend en lastig ervaren. Deze ervaren knelpunten rond de gestalde gelden komen voort uit de eerdergenoemde beleidskeuze om in het huidige toeslagenstelsel te werken met voorschotten.

Ondanks de door de sectorpartijen genoemde knelpunten in deze paragraaf merken ze op dat ze in de praktijk weinig problemen zien rond het gebruik van de convenantstructuur. Er zijn weinig incidenten of klachten bekend. Het lijkt in de praktijk dus goed te lopen. Ze zien het daarom als zinvol om de convenantstructuur tot de herziening van het toeslagenstelsel voort te zetten. Het is volgens hen dan wel zinvol om te zorgen voor een betere invulling van de paragraaf rond aansprakelijkheid en verantwoordelijkheidsverdeling. Het moet voor de kinderopvangorganisatie en vooral ook de ouders veel beter duidelijk worden gemaakt wat hun verantwoordelijkheden zijn en wat aansprakelijkheid voor hen betekent.

Naar de toekomst toe kan directe financiering van de kinderopvang (voor alle ouders) in de ogen van de geraadpleegde partijen zeker een goede mogelijkheid zijn. Als hier voor gekozen wordt is het wel belangrijk dat alle kinderopvangorganisaties (groot en klein) voldoende geëquipeerd zijn om hier ook echt gebruik van te maken (bijvoorbeeld rond de accountantsverklaring). Daarnaast

---

<sup>28</sup> Dat wil zeggen de administratieve controle die wordt uitgevoerd bij ouders die gebruik maken van kinderopvangtoeslag. Dit vraagt soms van ouders dat ze aanvullende informatie moeten aanleveren en daarvoor doen deze ouders weer een beroep op de kinderopvangorganisatie. Door die controle te verminderen wordt dus ook de kinderopvangorganisatie ontlast.

<sup>29</sup> Door het opzeggen van het convenant kan de kinderopvangorganisatie bijvoorbeeld verder in financiële problemen komen, waardoor ook ouders (bij een faillissement) in financiële problemen kunnen komen. Een andere sanctie zou dat mogelijk kunnen voorkomen en tegelijkertijd de onvolkomenheid in financiële administratie wel verhelpen.

moeten de opzet en grondslagen concreet op de directe financiering worden ingericht<sup>30</sup>. De verantwoordelijkheidsverdeling zal eenvoudiger en duidelijker moeten worden en er moet kritisch worden gekeken naar de inzet van de accountantsverklaring.

---

<sup>30</sup> In de huidige situatie is het covenant geplaatst binnen de bestaande structuren van Toeslagen. In een toekomstig model zou de structuur moeten worden aangepast op de uitgangspunten en doelen van de directe financiering.

### 3. Ervaringen kinderopvangorganisaties

#### 3.1 Inleiding

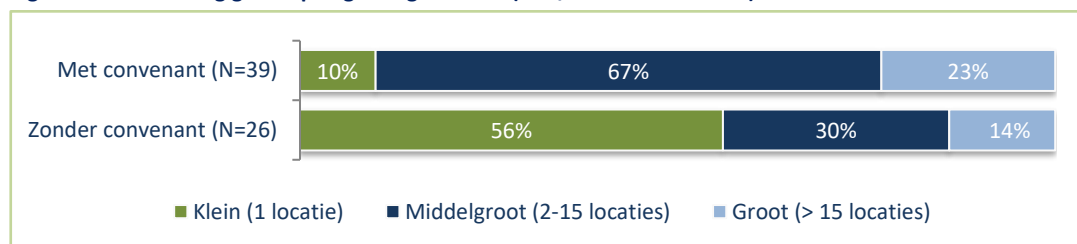
Voor het onderzoek hebben we kinderopvangorganisaties geraadpleegd. We hebben hen gevraagd naar de bekendheid met de convenantstructuur, de redenen om (al dan niet) een convenant af te sluiten en de ervaringen die zij met het convenant in de praktijk hebben opgedaan.

#### 3.2 Kenmerken geraadpleegde kinderopvangorganisaties

Voor de evaluatie van de convenantstructuur kinderopvangtoeslag zijn 73 kinderopvangorganisaties geraadpleegd. Hiervan hebben 39 organisaties een convenant afgesloten, 26 organisaties beschikken niet over een convenant (maar kennen de convenantstructuur wel). Daarnaast hebben we kort acht organisaties gesproken die geen convenanthouder zijn én niet bekend te zijn met de convenantstructuur. Deze laatste groep wordt in de analyses buiten beschouwing gelaten<sup>31</sup>.

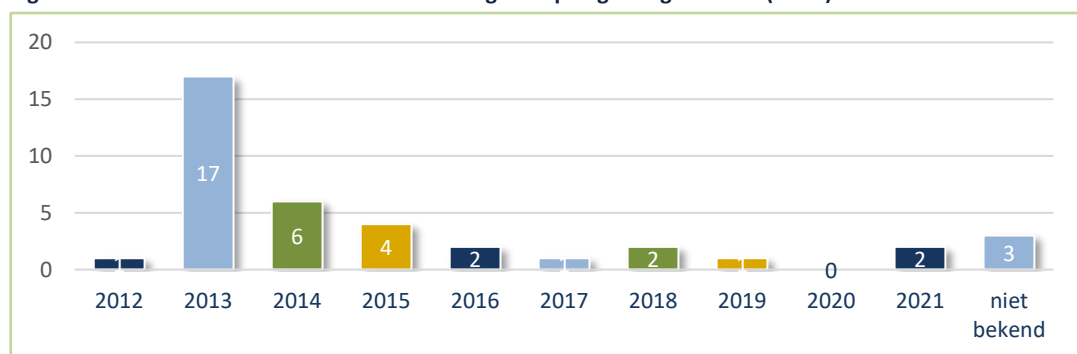
De 65 geraadpleegde organisaties bieden vooral dagopvang (82%) en/of bso (77%) aan. Het aandeel geraadpleegde gastouderbureaus bedraagt 16%. In figuur 3.1 is weergegeven wat de omvang is van de organisaties die zijn geraadpleegd. Daarbij valt op dat de organisaties met een convenant gemiddeld genomen groter zijn dan de organisaties die geen convenant hebben afgesloten. Dit komt overeen met het beeld dat in het vorige hoofdstuk naar voren komt, namelijk dat het vooral grotere organisaties zijn die een convenant afsluiten.

**Figuur 3.1 Omvang geraadpleegde organisaties (met/zonder convenant) naar aantal locaties**



De geraadpleegde kinderopvangorganisaties die een convenant hebben afgesloten, hebben dit in een groot deel van de gevallen gelijk gedaan bij de start van de convenantstructuur eind 2013. Het merendeel heeft dus al meerdere jaren ervaring met het werken met een convenant.

**Figuur 3.2 Jaar van afsluiten convenant door geraadpleegde organisaties (N=39)**



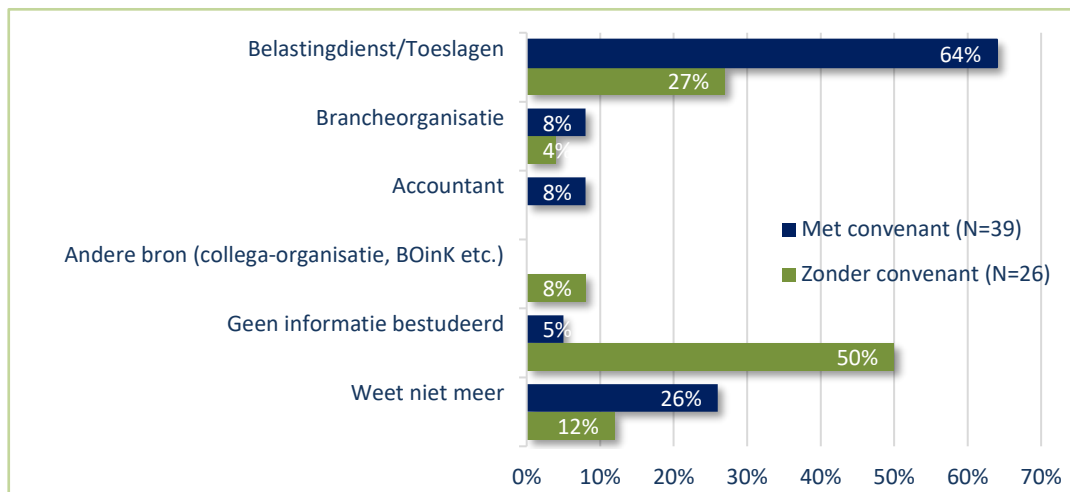
\* Eén organisatie gaf aan deel te hebben genomen aan de pilot in 2012.

<sup>31</sup> Zij kennen de convenantstructuur niet en konden hierdoor niet voldoende zinnig bevestigd worden over deze convenantstructuur.

### 3.3 Bekendheid en informatievoorziening

We hebben de geraadpleegde kinderopvangorganisaties gevraagd via welke kanalen zij informatie hebben gekregen over de convenantstructuur (zie figuur 3.3). Veruit de belangrijkste informatiebron, voor zowel de organisaties met een convenant als die zonder convenant, was Toeslagen. Andere bronnen zijn maar door enkele organisaties genoemd. Het figuur maakt verder duidelijk dat de helft van de niet-convenanthouders helemaal geen informatie heeft bestudeerd over het convenant. Ze hebben zich dus niet verdiept in de inhoud, kenmerken en mogelijkheden van de convenantstructuur. Een belangrijk deel van de geraadpleegde organisaties weet niet meer hoe ze over de convenantstructuur zijn geïnformeerd. Dit is te lang geleden en een deel van de respondenten was toen nog niet werkzaam bij de betreffende organisatie.

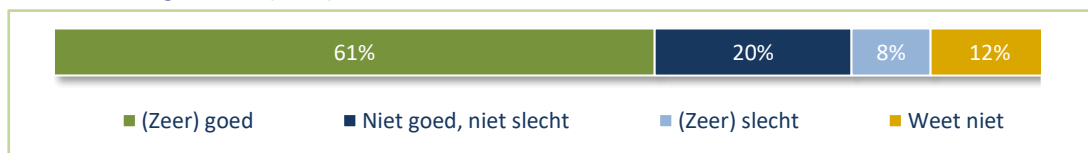
**Figuur 3.3 Benutte bronnen over convenantstructuur, volgens kinderopvangorganisaties**



NB De percentages tellen niet op tot 100% omdat respondenten meerdere antwoorden konden geven.

Van degenen die informatie hebben geraadpleegd over de convenantstructuur, beoordeelt een duidelijke meerderheid (61%) deze informatievoorziening als (zeer) goed. De informatie is in hun ogen helder en compleet en op vragen die ze aan Toeslagen stellen, krijgen ze meestal goed antwoord. Anderen zijn wat neutraler in hun oordeel of beoordelen de informatie als slecht. Vanuit deze groep wordt opgemerkt dat het best wat zoekwerk vergt om de juiste informatie te vinden (te weinig te vinden op de website van Toeslagen), de werking van het convenant goed te snappen en om te achterhalen bij welke partij binnen Toeslagen je moet zijn voor bepaalde vragen.

**Figuur 3.4 Beoordeling informatievoorziening convenantstructuur, door geraadpleegde kinderopvangorganisaties (N=36)**



Van de geraadpleegde organisaties geven 15 organisaties concreet aan welke informatie ze nog missen in de communicatie over de convenantstructuur. Het gaat om de volgende aspecten:



---

### Informatie die kinderopvangorganisaties hebben gemist over convenantstructuur (N=16)

▪ Informatie over verantwoordelijkheden en aansprakelijkheid	6 keer genoemd
▪ Duidelijkheid over welke informatie Toeslagen kan leveren	4 keer genoemd
▪ Algemene informatie over (twee typen) convenanten	4 keer genoemd
▪ Informatie over afsluiten convenant	1 keer genoemd

---

Het vaakst genoemd is dat kinderopvangorganisaties meer duidelijkheid willen hebben over de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de kinderopvangorganisatie, de ouders en Toeslagen en wat de consequenties zijn als deze partijen hun verantwoordelijkheden niet (goed) oppakken. Wat zijn precies de gevolgen voor de ouders als zij de gevraagde gegevens niet goed aanleveren bij Toeslagen? Welke acties/ondersteuning kunnen ze dan vanuit Toeslagen verwachten? Wat zijn de gevolgen voor de kinderopvangorganisatie in dat geval en welke acties worden van die organisatie verwacht? In welke gevallen kan de kinderopvangorganisatie precies (hoofdelijk) aansprakelijk worden gesteld voor het terugbetalen van te veel ontvangen toeslag door de ouders? Ook wil een kinderopvangorganisatie weten bij welke (type) wijzigingen de kinderopvangtoeslag weer automatisch wordt uitgekeerd aan de ouders en wat de kinderopvangorganisatie dan moet doen om dat te voorkomen.

Ook willen enkele kinderopvangorganisaties beter in beeld krijgen welke informatie Toeslagen aan hen kan en mag leveren. Soms willen ze informatie krijgen over de toeslagen die aan (individuele) ouders worden uitgekeerd. Dit komt bijvoorbeeld voor als ze vanuit Toeslagen een nabetaling krijgen, zonder dat ze goed weten waarom deze wordt gedaan. Het hangt volgens hen van de medewerker bij Toeslagen af in hoeverre ze nadere informatie over betalingen aan specifieke ouders krijgen.<sup>32</sup> Vanuit Toeslagen wordt daarover opgemerkt dat er duidelijke lijsten zijn bij de medewerkers van de dienst die kinderopvangorganisaties te woord staan. Hierin staat precies welk type informatie zij mogen geven aan het type organisatie waarmee zij spreken (in dit geval een kinderopvangorganisatie). Deze lijst wordt blijkbaar in de praktijk niet altijd door alle medewerkers op dezelfde manier geïnterpreteerd/gebruikt, waardoor kinderopvangorganisaties soms niet en soms wel bepaalde informatie rondom uitbetaalde bedragen krijgen. Ook is er een overzicht voor kinderopvangorganisaties waarin staat welke informatie zij bij (welke partij binnen) Toeslagen mogen opvragen. Deze lijst is bij het afsluiten van het convenant aan de kinderopvangorganisatie overlegd (vaak in 2013). Ook in de zomer van 2021 is deze lijst nog gestuurd naar de convenanthouders. Desondanks is deze lijst inmiddels niet meer bekend bij alle betrokkenen binnen de kinderopvangorganisaties.

Daarnaast is genoemd dat er meer in zijn algemeenheid behoefte is aan informatie over de convenantstructuur. Er ontbreekt volgens verschillende kinderopvangorganisatie duidelijke informatie over de opzet en inhoud van de convenantstructuur en een duidelijke uitleg over (het verschil tussen) de twee onderscheiden typen convenanten. Ook over hoe precies een convenant kan worden aangevraagd en wat dat vraagt van een organisatie ontbreekt volgens een kinderopvangorganisatie duidelijke informatie.

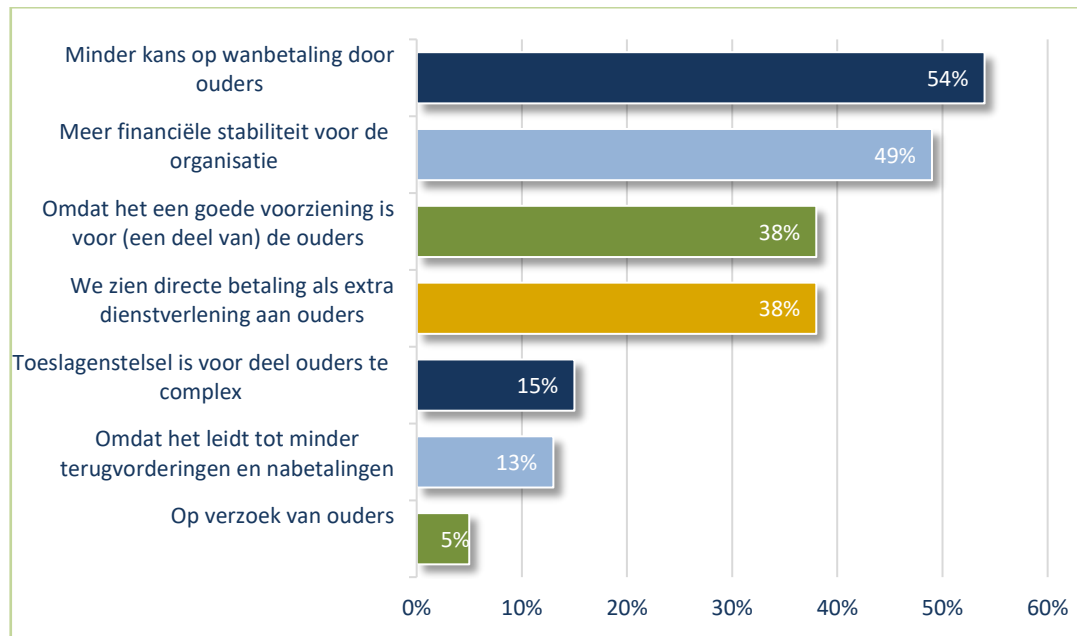
---

<sup>32</sup> Verderop in het rapport zal duidelijk worden dat het hier gaat om medewerkers van het belcentrum van Toeslagen of de Belastingtelefoon.

### 3.4 Redenen (niet)deelname

Een belangrijke vraag is waarom kinderopvangorganisatie kiezen voor het aangaan van een convenant met Toeslagen. De redenen die de 39 geraadpleegde convenanthouders hebben aangedragen, zijn weergegeven in figuur 3.5.

**Figuur 3.5 Redenen voor deelname convenantstructuur, volgens kinderopvangorganisaties (N=39)**



NB De percentages tellen niet op tot 100% omdat respondenten meerdere antwoorden konden geven.

Uit figuur 3.5 blijkt dat er voornamelijk twee typen redenen zijn om een convenant af te sluiten. Enerzijds gaat het erom dat kinderopvangorganisaties daarmee zelf een voordeel kunnen behalen. Door het direct laten uitbetalen van de kinderopvangtoeslag aan de kinderopvangorganisatie, loopt de organisatie minder risico op wanbetaling door ouders en kunnen ze (zo) zorgen voor meer financiële stabiliteit voor zichzelf. Anderzijds zien ze het als een handreiking en een dienstverlening naar de ouders toe. Het toeslagensysteem is complex. Een deel van de ouders heeft daar moeite mee. Door het mogelijk maken van directe uitbetaling worden ouders naar hun mening voor een deel 'ontzorgd'. Vaak noemen kinderopvangorganisaties beide typen redenen.

Twee organisaties hebben naar eigen zeggen op verzoek van de ouders gekozen voor het afsluiten van een convenant.

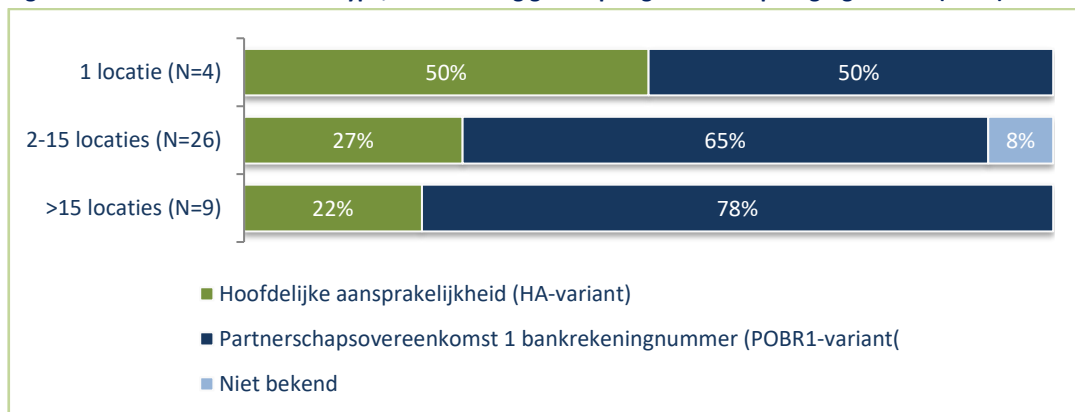
#### Keuze voor typen convenanten

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 kunnen kinderopvangorganisaties kiezen uit twee typen convenanten. Twee derde van de geraadpleegde kinderopvangorganisaties heeft gekozen voor de POBR1-variant. Voor de totale populatie in Nederland geldt dat ongeveer 60% van de kinderopvangorganisaties kiest voor deze variant. De groep geraadpleegde kinderopvangorganisaties die kiest voor het POBR1-convenant is dus wat oververtegenwoordigd in dit onderzoek.

Wanneer we het gebruik van de twee convenanttypen afzetten tegen de organisatiegrootte dan wordt duidelijk dat de grotere kinderopvangorganisaties vaker kiezen voor de POBR1-variant. De

kleinste organisaties (met één locatie) kiezen gemiddeld vaker voor een HA-convenant<sup>33</sup>. Dit komt overeen met hetgeen in hoofdstuk 2 al naar voren kwam.

**Figuur 3.6** Gekozen convenanttype, naar omvang geraadpleegde kinderopvangorganisatie (N=39)



In de gesprekken met kinderopvangorganisaties is gevraagd naar de motivatie achter de keuze voor het convenanttype. Organisaties die de HA-variant hebben afgesloten (N=11), hebben hier vooral voor gekozen, omdat deze variant administratief het minst belastend is (6 keer genoemd). Enkele anderen geven als reden aan dat er minder kosten zijn verbonden aan de HA-variant ten opzichte van de POBR1-variant (1 keer genoemd) of dat de variant het beste bij de organisatie past (1 keer genoemd). De overige geraadpleegde organisaties wisten niet meer waarom voor dit type convenant is gekozen (te lang geleden).

De belangrijkste reden waarom de geraadpleegde kinderopvangorganisaties (26) hebben gekozen voor een POBR1-convenant, is dat ze op die manier de hoofdelijke aansprakelijkheid (uit het HA-convenant) konden voorkomen. De hoofdelijke aansprakelijkheid vonden ze een te groot risico voor hun organisatie (15 keer genoemd). Anderen stellen dat deze variant gewoon het beste bij hun organisatie past (2 keer genoemd). Bij de andere kinderopvangorganisaties met de POBR1-variant was het niet bekend waarom destijds voor deze variant is gekozen. In veel gevallen heeft een voorganger het convenant afgesloten.

Ondanks dat ze bewust gekozen hebben voor het POBR1-convenant, wordt het jaarlijks aanleveren van de accountantsverklaring door verschillende kinderopvangorganisaties wel als een (financiële) belemmering ervaren. Zij vragen zich af waarom een accountantsverklaring elk jaar opnieuw aangeleverd moet worden, zelfs als ze al jaren kunnen aantonen dat ze in staat zijn om het administratief en financieel goed te regelen. Verder wordt opgemerkt dat ze de directe betaling als een service zien die zij aanbieden aan de ouders en waarmee ze Toeslagen ook ondersteunen. Hier zouden ze naar eigen zeggen niet voor moeten betalen.

Zoals we eerder zagen is ook vanuit de geraadpleegde partijen binnen Toeslagen opgemerkt dat ze signalen ontvangen dat kinderopvangorganisaties de accountsverklaring als belastend ervaren. Vooral voor kleine organisaties is het in hun ervaring een drempel om een convenant af te sluiten.

Behalve het aanleveren van de accountantsverklaring hebben kinderopvangorganisaties geen grote knelpunten ervaren bij het afsluiten van het convenant.

<sup>33</sup> Deze gegevens moeten met de nodige voorzichtigheid worden behandeld gezien het kleine aantal waarnemingen, met name bij de kleine kinderopvangorganisaties.

## Redenen voor niet-deelname

Van de geraadpleegde kinderopvangorganisaties hebben er 26 ervoor gekozen om geen convenant af te sluiten met Toeslagen. In figuur 3.7 worden de redenen weergegeven die zij hiervoor geven.

**Figuur 3.7 Redenen om geen convenant af te sluiten, volgens kinderopvangorganisaties (N=26)**



\* De percentages tellen niet op tot 100% omdat respondenten meerdere redenen voor deelname konden noemen.

\*\* Overige genoemde redenen zijn: angst dat convenant kan leiden tot fraude, te hoge kosten en probleem dat ouders geen gegevens willen delen.

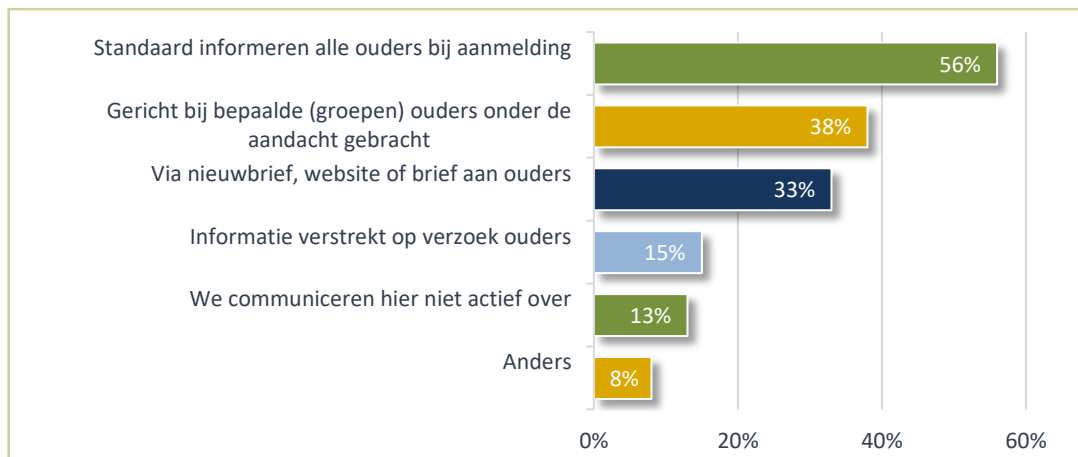
Drie redenen worden het meest genoemd. Allereerst geven verschillende kinderopvangorganisaties aan dat zij geen aanleiding zien om een convenant af te sluiten. Het zijn overwegend kleine organisaties (met 1 locatie) bij wie de betalingen door de ouders goed verlopen. De lijnen met de ouders zijn kort en mogelijke betalingsknelpunten worden daardoor tijdig gesignaleerd en aangepakt. Andere organisaties (zowel kleine als grotere organisaties) noemen als reden dat ze niet zitten te wachten op extra administratieve lasten. Ze verwachten dat het extra werk met zich mee brengt om maandelijks bedragen te verrekenen met de kinderopvangtoeslag en om 'achter de ouders aan te moeten' als zij het inkomen verkeerd hebben ingeschat. Ook wordt daarbij genoemd dat het systeem niet goed zou zijn ingericht voor gastouderbureaus. De derde meest genoemde reden is dat de kinderopvangorganisaties geen duidelijke meerwaarde zien van het convenant voor henzelf en/of voor de ouders.

Andere redenen die naar voren zijn gebracht zijn dat er te veel risico's aan het convenant zijn verbonden voor de organisatie (hoofdelijke aansprakelijkheid, wat te doen als de ouders verkeerde gegevens aanleveren), dat organisaties het de taak en verantwoordelijkheid van de ouders zelf vinden om de betalingen goed te regelen of dat er geen/weinig behoefte onder ouders bestaat voor directe uitbetaling.

## 3.5 Gebruik convenantstructuur in de praktijk

Voordat we kijken naar de mate waarin de mogelijkheid van directe uitbetaling door de ouders wordt gebruikt, hebben we de kinderopvangorganisaties gevraagd op welke wijze zij de ouders informeren over deze mogelijkheid.

**Figuur 3.8 Wijze waarop geraadpleegde kinderopvangorganisaties ouders informeren over mogelijkheid direct uitbetaling (N=39)**



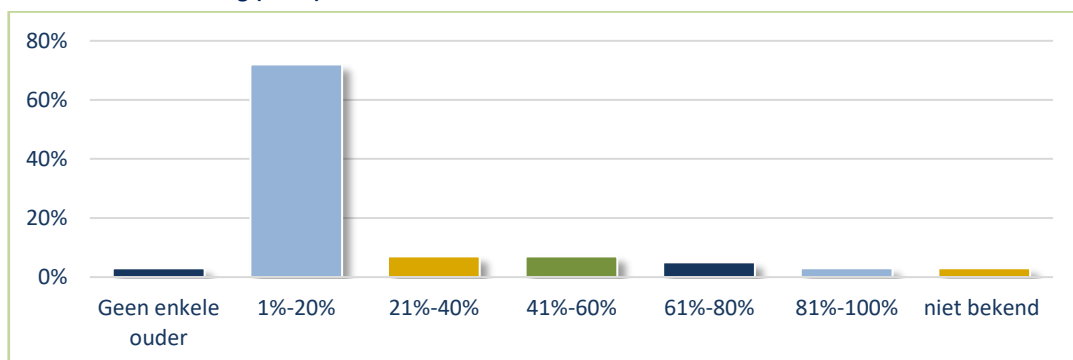
NB De percentages tellen niet op tot 100% omdat respondenten meerdere antwoorden konden geven.

Iets meer dan de helft van de kinderopvangorganisaties brengt de mogelijkheid van rechtstreekse uitbetaling naar eigen zeggen standaard bij alle ouders in beeld bij aanmelding. Dit gebeurt zowel schriftelijk (bijvoorbeeld door het aangeven van deze mogelijkheid in het aanmeldformulier) als mondeling (tijdens het intakegesprek). Andere organisaties informeren (alleen) gericht bepaalde (groepen) ouders. Dit zijn bijvoorbeeld ouders bij wie een betaalachterstand is of dreigt te ontstaan (10 keer genoemd), of ouders van wie de kinderopvangorganisatie vermoedt dat ze moeite hebben met de betalingen (4 keer genoemd). De meeste van deze kinderopvangorganisaties brengen dan de mogelijkheid van directe betaling actief ter sprake of adviseren ouders om hier gebruik van te maken. Enkele organisaties zeggen ouders met betalingsachterstanden of ouders die hulp willen bij het aanvragen van kinderopvangtoeslag (en het doorgeven van wijzigingen) te verplichten om tot directe uitbetaling over te gaan. Een aantal organisaties (13%) geeft aan liever niet te willen dat te veel ouders gebruik maken van de directe betaling. Ze communiceren daarom niet actief over deze mogelijkheid. Ouders moeten dit zelf zien te vinden. Dit zijn organisaties die het gebruik van het convenant niet positief ervaren vanwege administratieve lasten. De ervaringen met het gebruik van de convenantstructuur worden uitgebreider behandeld in paragraaf 3.6.

### Ontwikkeling gebruik onder ouders

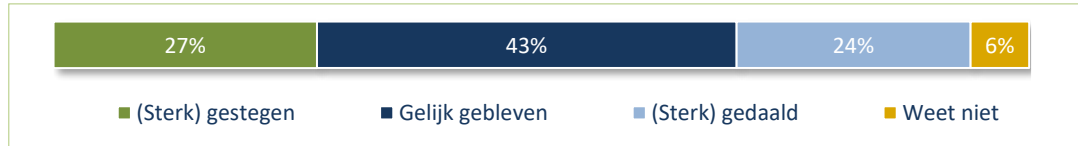
In figuur 3.9 is in beeld gebracht hoeveel ouders binnen de geraadpleegde kinderopvangorganisaties gebruik maken van de mogelijkheid tot directe uitbetaling van de kinderopvangtoeslag.

**Figuur 3.9 Aandeel ouders dat bij geraadpleegde kinderopvangorganisatie gebruik maakt van directe uitbetaling (N=39)**



Driekwart van de geraadpleegde organisaties geeft aan dat er tussen de 0% en 20% van de ouders gebruik maakt van de mogelijkheid om de kinderopvangtoeslag direct uit te laten betalen aan de kinderopvangorganisatie. In enkele andere kinderopvangorganisaties ligt het percentage (veel) hoger. Dit zijn veelal de organisaties die heel actief de mogelijkheid onder de aandacht brengen van (een deel van) de ouders. Door verschillende kinderopvangorganisaties wordt opgemerkt dat het aandeel ouders dat gebruik maakt van de mogelijkheid wisselt per locatie. Bij sommige locaties ligt het percentage 'gebruikers' heel hoog (81% - 100%), in andere locaties is het aantal beperkt of zelfs nul.

**Figuur 3.10 Ontwikkeling aandeel gebruikers directe betaling in afgelopen jaren, volgens KOO's (N=37)**



Figuur 3.10 laat zien dat het gebruik onder ouders in de afgelopen jaren in veel kinderopvangorganisaties gelijk is gebleven. Bij ruim een kwart van de kinderopvangorganisaties heeft een stijging plaatsgevonden. Dit komt doordat deze organisaties directe betaling actiever onder de aandacht hebben gebracht bij (een deel van) de ouders (4 keer genoemd) of omdat het 'type' ouder dat hun kind bij de opvangorganisaties aanmeldt, is veranderd (2 keer genoemd). Zo zijn er bijvoorbeeld meer inburgeraars bijgekomen; die moeite hebben met de taal en hulp willen hebben of ouders die een grotere hoeveelheid opvang afnemen (en dus grote bedragen aan kinderopvangtoeslag ontvangen). Bij deze groepen ouders bestaat vaker de behoefte om gebruik te maken van de directe betaling. Anderen weten niet goed hoe de stijging te verklaren is.

Bij vrijwel een even grote groep kinderopvangorganisaties is het gebruik van directe uitbetaling in de afgelopen jaren juist gedaald. Deze kinderopvangorganisaties merken dat ouders handiger en meer digitaal vaardig worden en daardoor beter kunnen omgaan met de kinderopvangtoeslag (5 keer genoemd). Ook is genoemd dat de communicatie vanuit Toeslagen in hun ogen is verbeterd, waardoor zaken voor ouders duidelijker zijn geworden en zij liever weer de kinderopvangtoeslag zelf ontvangen (2 keer genoemd). Twee organisaties brengen de mogelijkheid naar eigen zeggen bewust minder nadrukkelijk onder de aandacht van de ouders. Zij zijn niet gelukkig met de directe uitbetaling en willen liever dat ouders hier geen gebruik van maken.

Bij de geraadpleegde kinderopvangorganisaties is gepolst of bepaalde groepen ouders meer gebruik maken van de mogelijkheid van directe uitbetaling dan andere groepen ouders. Ruim 6 op de 10 kinderopvangorganisaties (62%) zien inderdaad dat bepaalde groepen ouders oververtegenwoordigd zijn bij het gebruik van directe uitbetaling.

### Groepen ouders die vooral gebruik maken van directe uitbetaling

▪ Ouders met een laag inkomen	6 keer genoemd
▪ Ouders met een niet-Nederlandse achtergrond	6 keer genoemd
▪ Inburgeraars	4 keer genoemd
▪ Ouders in de schuldsanering	4 keer genoemd
▪ Laagopgeleide/laaggeletterde ouders	3 keer genoemd
▪ Doelgroepouders*/gemeente	3 keer genoemd
▪ Alleenstaande ouders	2 keer genoemd
▪ Ouders die financieel minder 'bekwaam' zijn	2 keer genoemd

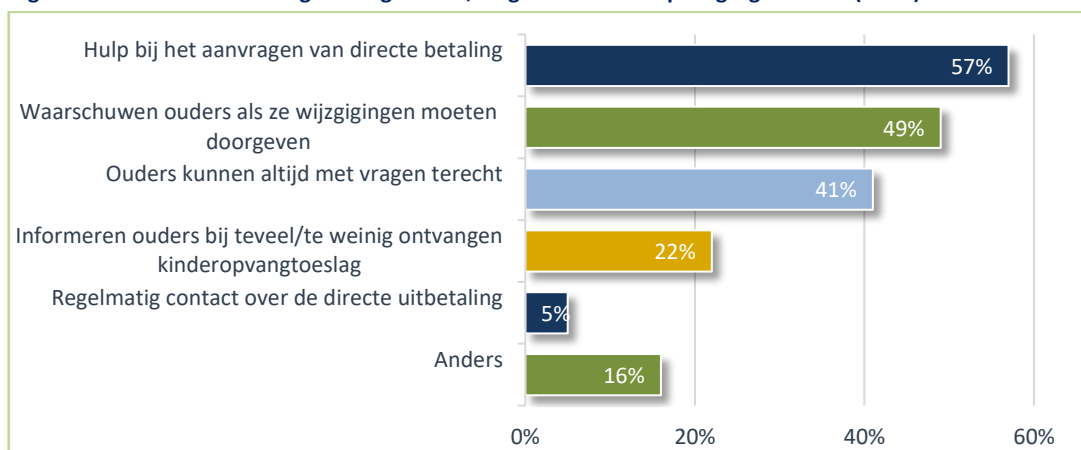
\* Doelgroepouders worden door de gemeente doorverwezen en nemen vaak veel kinderopvang af om bijvoorbeeld een studie te kunnen volgen.

Een belangrijke reden waarom deze ouders – volgens de kinderopvangorganisaties – oververtegenwoordigd zijn, is dat kinderopvangorganisaties juist bij deze ouders de mogelijkheid van directe uitbetaling gericht onder de aandacht brengen. Het zijn volgens hen juist deze ouders bij wie problemen rond de betaling van de kinderopvang vaker voorkomen en het zijn deze ouders die de procedure rond de kinderopvangtoeslag ingewikkeld vinden (bijvoorbeeld door taalproblemen). Ook zijn het vaak deze ouders die relatief veel kinderopvang afnemen en/of veel kinderopvangtoeslag ontvangen.

### Ondersteuning ouders bij kinderopvangtoeslag

Met het oog op de bovengenoemde groepen gebruikers (in een lastige financiële situatie en die het proces moeilijk vinden) is gevraagd of de kinderopvangorganisaties stappen nemen richting ouders om hen te ondersteunen en zo te 'bewaken' dat de juiste kinderopvangtoeslag wordt uitgekeerd. Nagenoeg alle organisaties zeggen stappen te ondernemen (95%). De ondersteuning kan diverse vormen aannemen (zie figuur 3.11). Hierbij moet worden opgemerkt dat de vraag open is gesteld, wat betekent dat de organisaties de antwoordcategorieën uit eigen beweging hebben genoemd.

**Figuur 3.11** Ondersteuning richting ouders, volgens de kinderopvangorganisaties (N=37)



NB De percentages tellen niet op tot 100% omdat respondenten meerdere antwoorden konden geven.

Iets meer dan de helft van de kinderopvangorganisaties zegt – daar waar gewenst – ouders hulp te bieden bij het aanvragen van de directe uitbetaling (57%). Ze bieden uitleg over het systeem en helpen ouders bij het invullen van de aanvraag van kinderopvangtoeslag/directe uitbetaling. Ook waarschuwt bijna de helft (49%) naar eigen zeggen als ouders een verandering moeten doorgeven aan Toeslagen. Dit gaat bijvoorbeeld om veranderingen van het uurtarief, wijzigingen in het totaal aantal uren opvang dat wordt afgenomen of wanneer de kinderopvangtoeslag helemaal stopgezet

moet worden. Bij de categorie 'anders' gaat het onder andere om het plaatsen van een rekentool, die ouders helpt bij het aanvragen van de kinderopvangtoeslag (3 keer genoemd).

Ondanks de ondersteuning die de organisaties bieden aan ouders, ontstaan er in de praktijk zo nu en dan toch fricties met ouders rondom de directe uitbetaling. Dit is bij 29% van de kinderopvangorganisaties weleens het geval geweest. Het gaat daarbij om de volgens fricties:

---

#### **Ervaren fricties met ouder rondom directe uitbetaling**

▪ Ouders denken dat kinderopvang te veel ontvangen toeslag terugbetaalt	4 keer genoemd
▪ Ouders laten kinderopvangtoeslag toch weer op eigen rekening storten	3 keer genoemd
▪ Ouders die de opvang toch niet (kunnen) betalen	2 keer genoemd
▪ Toeslag soms door wijziging plotseling weer uitgekeerd aan ouders	1 keer genoemd
▪ Hoogte toeslag lager dan verwacht (bijv. door belastingschuld)	1 keer genoemd

---

De meest genoemde frictie is dat ouders soms verwachten dat de kinderopvangorganisatie eventueel teveel ontvangen kinderopvangtoeslag terugbetaalt, terwijl dit de verantwoordelijkheid blijft van de ouders zelf. Het feit dat er te veel toeslag is ontvangen komt onder andere doordat ouders niet tijdig wijzigingen doorgeven of de verkeerde gegevens doorgeven.

Een ander knelpunt dat naar voren is gebracht, is dat ouders bewust het rekeningnummer veranderen en daardoor de kinderopvangtoeslag weer aan zichzelf laten uitbetalen. Dit is op zich een recht dat de ouders hebben. Het is immers hun eigen keuze om de kinderopvangtoeslag direct uit te laten keren aan de kinderopvangorganisatie. Echter, voor de kinderopvangorganisatie kan dat leiden tot onduidelijkheid (ze verwachten geld te ontvangen, maar ze krijgen het niet). Bovendien is het lastig in een situatie waarin voor directe uitbetaling is gekozen om betalingsachterstanden bij ouders aan te pakken. Als de kinderopvangorganisatie de toeslag niet meer direct ontvangt, is het erg onzeker of die via de ouders alsnog aan hen wordt uitbetaald.

In aanvulling daarop is door één kinderopvangorganisatie aangegeven dat soms onverwacht – door wijzigingen in de situatie – de kinderopvangtoeslag toch weer aan de ouders wordt uitgekeerd. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer het LRK-nummer van een locatie wijzigt, als gevolg van een verhuizing of verbouwing. Dit zorgt zowel bij de kinderopvangorganisatie als de ouders voor onduidelijkheid.

Ondanks dat directe uitbetaling helpt bij het voorkomen en oplossen van betalingsproblemen bij ouders, komt het in de praktijk toch nog weleens voor dat ouders hun eigen bijdrage niet kunnen of willen betalen. Ouders zetten de automatische incasso stop, waardoor het voor de kinderopvangorganisatie lastig is om het geld te ontvangen. In sommige gevallen is er een (groot) verschil tussen de verwachte te ontvangen kinderopvangtoeslag op basis van de proefberekening en de daadwerkelijk uitgekeerde toeslag. Dat heeft te maken met een schuld die de ouders nog open hebben staan bij de Belastingdienst. De kinderopvangorganisatie heeft het bedrag vooruitlopend op de definitieve uitbetaling al verrekend maar moet in dit geval toch nog een groter bedrag incasseren (twee keer genoemd).

### **3.6 Oordeel over de convenantstructuur**

Aan de geraadpleegde kinderopvangorganisaties die een convenant hebben afgesloten, is gevraagd wat hun ervaringen zijn met het hebben van een convenant in de praktijk.



**Figuur 3.12 Oordeel over hebben van convenant in de praktijk, volgens kinderopvangorganisaties (N=38)**

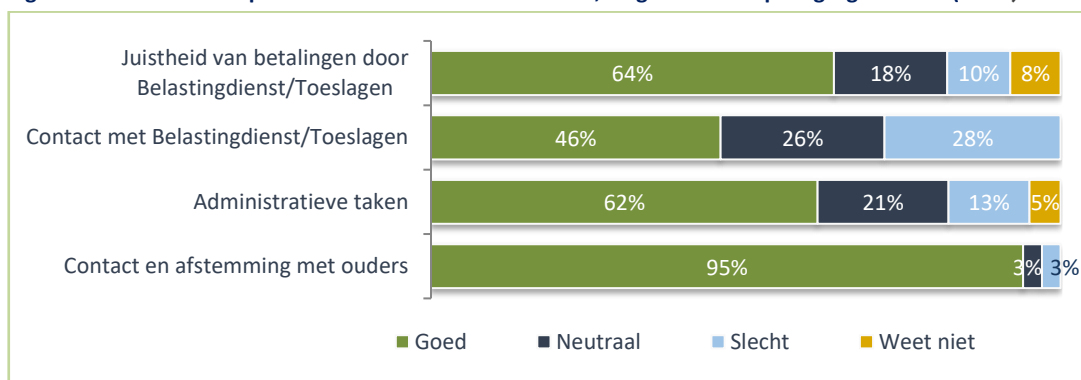


Over het algemeen zijn kinderopvangorganisaties (zeer) positief over het werken met een convenant. Wederom zien we hier met name twee aspecten naar voren komen, namelijk enerzijds dat het voor hun eigen organisatie een uitkomst is. Het geeft meer zekerheid dat het geld binnenkomt en er is meer controle mogelijk (voorkomen dat betalingsachterstanden ontstaan). De administratieve belasting is soms wel wat hoger, maar dit weegt volgens hen op tegen de grotere financiële zekerheid en stabiliteit. Anderzijds vinden ze het een mooie service richting de ouders. Het ontlast de ouders en hierdoor kunnen ze naar eigen zeggen bijvoorbeeld toch opvang verlenen aan ouders in probleemsituaties (normaal zou het aannemen van dergelijke ouders/kinderen financieel een te groot risico zijn).

De organisaties die neutraal zijn in hun oordeel of bij wie het werken met een convenant slecht bevalt, noemen vooral dat het convenant in de praktijk weinig meerwaarde voor hen heeft. Er maken weinig ouders gebruik van, ouders geven toch nog te vaak verkeerde gegevens op (waardoor er rompslomp en discussie ontstaat over de eigen bijdrage) en/of de administratieve handelingen worden als te zwaar ervaren.

Naast een algemeen oordeel hebben we de geraadpleegde kinderopvangorganisaties ook meer specifiek gevraagd naar hun oordeel over bepaalde aspecten van het convenant (zie figuur 3.13). Uit het figuur komt naar voren dat vooral het contact en de afstemming met de ouders als positief wordt ervaren door convenanthouders (95%). De ouders waarderen vaak de mogelijkheid die met de directe betaling wordt geboden. Ze voelen zich er veelal door ondersteund.

**Figuur 3.13 Oordeel aspecten van werken met convenant, volgens kinderopvangorganisaties (N=39)**



De juistheid van de betalingen wordt door bijna twee derde van de kinderopvangorganisaties positief beoordeeld (64%). De kinderopvangorganisaties geven aan dat de betalingen op tijd binnen komen en dat de bedragen meestal kloppen. Echter, er zijn ook kinderopvangorganisaties die kritischer zijn. Zij geven aan dat er in de praktijk wat onduidelijkheid ontstaat over de uitgekeerde bedragen. Als bijvoorbeeld het inkomen van de ouder wijzigt, verandert ook de hoogte van de kinderopvangtoeslag plotseling en moet de kinderopvangorganisatie de eigen bijdrage van de ouders aanpassen. Ook komen er nabetalingen binnen waarbij het soms uitzoeken is bij welke ouder dit precies hoort en/of waardoor de aanpassing in het bedrag wordt veroorzaakt.

Eerder in het rapport zagen we al het voorbeeld dat de kinderopvangtoeslag opeens veel lager uitvalt wanneer een openstaande schuld bij de Belastingdienst in de toeslag wordt verrekend. Verder wordt een aantal keer genoemd dat het in de beleving van de kinderopvangorganisaties lang duurt voordat wijzingen (uurtarief, aantal afgenomen uren etc.) zijn verwerkt bij Toeslagen. Of dit komt door de processen bij Toeslagen of doordat ouders het laat doorgeven, is niet helemaal duidelijk. Wel ontstaan hierdoor soms problemen/wisselingen in de betalingen.

De administratieve taken rondom de directe betalingen worden door 62% van de organisaties als goed beoordeeld. Ze vinden de belasting – zoals hiervoor al werd aangegeven – redelijk meevallen. De organisaties die positief zijn hebben vaak goede softwarepakketten waarin de directe uitbetalingen goed geregeld kunnen worden en het bijhouden (en aanleveren) van de gegevens een eenvoudige handeling is. De organisaties die minder positief oordelen ervaren de administratieve taken wel meer als last. Hun financiële/administratieve systemen zijn er niet altijd goed op ingericht. Zij leveren vaak de gegevens aan via losse bestanden. Hierin blijkt geen verschil te zitten tussen kleine of grote organisaties.

Het meest kritisch zijn de geraadpleegde kinderopvangorganisaties over het contact met Toeslagen. Minder dan de helft van de respondenten geeft aan het contact als goed te ervaren. De redenen dat de anderen kritischer zijn heeft een aantal redenen:

---

#### **Ervaren knelpunten in het contact met Toeslagen**

▪ Deskundigheid en dienstverlening wisselt sterk per medewerkers	14 keer genoemd
▪ Veel zoek- en wachttijd voordat goede medewerkers wordt bereikt	5 keer genoemd
▪ Verkeerde informatie gekregen	2 keer genoemd

---

Veruit het meest genoemde knelpunt is dat de kinderopvangorganisaties ervaren dat de deskundigheid van de medewerkers bij Toeslagen sterk wisselt. Ze krijgen steeds andere mensen aan de lijn en het hangt van de persoon af hoe goed zij worden geholpen. Naast deskundigheid speelt ook mee dat er grote verschillen zitten in de mate waarin de medewerkers zeggen informatie en gegevens met de kinderopvangorganisatie te kunnen delen. Sommige medewerkers beroepen zich veel sterker op het feit dat ze zaken vanuit privacywetgeving niet mogen delen dan andere medewerkers. Hierdoor ontstaat bij de kinderopvangorganisaties onduidelijkheid en vinden ze dat ze naar hun eigen idee niet goed geholpen worden.

Een ander genoemd knelpunt is dat organisaties merken dat het lastig is om de juiste persoon binnen Toeslagen te bereiken. Dit komt enerzijds omdat soms onduidelijk is bij wie ze met hun vragen het beste terecht kunnen en anderzijds omdat de bereikbaarheid van (mensen bij) Toeslagen volgens hen te wensen over laat. Ook wordt hierbij opgemerkt dat ze soms maar een beperkt aantal 'gevallen'<sup>34</sup> per keer mogen bespreken. Daarna moeten ze voor de volgende 'gevallen' weer opnieuw contact opnemen (mogelijk bij een andere medewerker).

In de gesprekken met de betrokkenen binnen Toeslagen en het ministerie van Financiën zijn deze genoemde knelpunten aan de orde gebracht. Zij snappen voor een deel hoe het komt dat kinderopvangorganisaties hier tegen aanlopen. Ze geven aan dat de kinderopvangorganisaties met een convenant, een vaste relatiebeheerder hebben bij Toeslagen. Bij deze vaste contactpersoon kunnen zij met vragen terecht over procesmatige en juridische aspecten rond het convenant.

---

<sup>34</sup> Het gaat hier om vragen over specifieke ouders/bsn. Per telefoontje mogen dan volgens de respondenten maar enkele specifieke zaken besproken worden.

Vragen over concrete betalingen aan individuele ouders kunnen zij echter niet aan deze persoon stellen. Voor deze vragen moeten ze contact opnemen met het belcentrum van Toeslagen<sup>35</sup> of de Belastingtelefoon<sup>36</sup>. Daar hebben zij geen vast contactpersoon. Daarom kan het volgens hen inderdaad zo zijn dat de ervaren deskundigheid van de medewerkers van Toeslagen wisselt.

Van een verschil in bereidheid om bepaalde gegevens te delen, zou volgens de geraadpleegde vertegenwoordigers van Toeslagen geen sprake mogen zijn. Er is duidelijk vastgelegd welke informatie Toeslagen mag delen met kinderopvangorganisaties. Zowel de medewerkers van Toeslagen als de kinderopvangorganisaties hebben een lijst met een overzicht van deze gegevens tot hun beschikking. Op de vraag waar deze lijst voor kinderopvangorganisaties te vinden is, wordt opgemerkt dat kinderopvangorganisaties deze lijst hebben gekregen bij het afsluiten van het convenant en dat deze in de zomer van 2021 nogmaals is rondgestuurd. Het is echter niet bekend of deze lijst elders (bijvoorbeeld op de website van Toeslagen) te vinden is. Aangezien veel kinderopvangorganisaties al in 2013 een convenant zijn gestart (en er sindsdien personele wisselingen zijn geweest) is het mogelijk dat het bestaan van die lijst niet altijd (meer) bekend is bij de betrokkenen binnen de kinderopvangorganisaties.

Wat betreft de kritiek van de kinderopvangorganisaties op het maximaal aantal vragen dat ze mogen stellen (aantal casussen dat mag worden behandeld), wordt vanuit Toeslagen aangegeven dat hier geen afspraken over zijn gemaakt en er dus geen specifiek maximum geldt. Gezien de administratieve belasting voor de medewerkers van Toeslagen (het telefonisch contact moet in het dossier van elke ouder worden verwerkt), is aan kinderopvangorganisaties wel het verzoek gedaan om hun vragen/casussen niet 'op te sparen'.

Ten aanzien van het kritiekpunt dat niet duidelijk zou zijn bij welke persoon binnen Toeslagen kinderopvangorganisaties terecht kunnen met bepaalde vragen, wordt vanuit Toeslagen opgemerkt dat er een overzicht is. Hierin staat duidelijk aangegeven wie de contactpersonen voor welke vragen zijn. Hiervoor geldt echter hetzelfde als hiervoor, namelijk dat dit overzicht wordt verstrekt bij het afsluiten van het convenant. Daarnaast wordt in gesprekken met kinderopvangorganisaties de structuur van contactpersonen regelmatig opnieuw toegelicht. Het is niet duidelijk of dit overzicht op een centrale plek makkelijk vindbaar is voor kinderopvangorganisaties. Verder snappen geraadpleegde vertegenwoordigers van Toeslagen dat het voor kinderopvangorganisaties best lastig is om hun weg binnen Toeslagen te vinden bij hun zoektocht naar informatie. Want, naast de contacten omtrent het convenant en de directe uitbetaling, hebben kinderopvangorganisaties ook nog voor andere zaken contacten met Toeslagen.

Eén geraadpleegde sleutelpersoon is van mening dat er bij de start van de convenantstructuur niet goed is nagedacht over de inrichting van de contactfunctie binnen Toeslagen. Er is geen vorm gezocht die past bij de informatiebehoeften van de convenanthouders. Het zou volgens deze gesprekspartner beter zijn om te werken met klantcoördinatoren, die het directe en enige aanspreekpunt vormt voor de kinderopvangorganisaties voor alle vragen rondom het convenant.

---

<sup>35</sup> Het belcentrum van Toeslagen is bereikbaar voor alle partijen die 'toeslagendienstverlener' zijn. Zeker niet alle kinderopvangorganisaties met een convenant zijn toeslagendienstverlener. Een deel heeft dus geen toegang tot het belcentrum en zal voor vragen contact moeten opnemen met de Belastingtelefoon.

<sup>36</sup> Let op: pas laat in het onderzoek (pas tijdens de gesprekken met Toeslagen en na de gesprekken met de kinderopvangorganisaties) kregen wij als onderzoekers zicht op de rol van het belcentrum (en de Belastingtelefoon) bij de convenantstructuur. Hierdoor hebben we het belcentrum en de Belastingtelefoon zelf niet actief kunnen betrekken, om de ervaringen van de kinderopvangorganisaties te leggen naast de ervaringen van de betrokkenen bij het belcentrum.

Deze klantcoördinator hoeft zelf niet alle vragen te kunnen beantwoorden, maar zou de vragen moeten uitzetten binnen de organisatie van Toeslagen en zelf de antwoorden terugkoppelen naar de kinderopvangorganisaties.

### Verbeterpunten voor de toekomst

Het bovenstaande laat zien dat de ervaringen van de kinderopvangorganisaties met het werken met een convenant over het algemeen goed zijn. De convenantstructuur heeft volgens de kinderopvangorganisaties twee belangrijke pluspunten, namelijk de financiële zekerheid en stabiliteit die het biedt voor de organisatie zelf en de ondersteuning die het biedt voor ouders die daar behoefte aan hebben. Wel ziet 85% van de organisaties met een convenant ook mogelijkheden tot verdere verbetering richting de toekomst.

---

#### Verbeterpunten voor de toekomst volgens kinderopvangorganisaties (N=31)

▪ Contact met/toegankelijkheid van Toeslagen	16 keer genoemd
▪ Verbetering gegevensuitwisseling	15 keer genoemd
▪ Aanpassing van het stelsel	8 keer genoemd
▪ Versimpeling administratie	7 keer genoemd
▪ Verhogen snelheid verwerken aanvraag/aanpassingen	5 keer genoemd

---

Het meest genoemde verbeterpunt sluit direct aan op de hiervoor beschreven ervaren knelpunten, namelijk **het contact met Toeslagen**. Een belangrijk deel van de kinderopvangorganisaties zou graag zien dat het contact met en de toegankelijkheid van Toeslagen verbetert. Die verbetering zou volgens hen – zoals hierboven als optie werd genoemd – kunnen worden gerealiseerd door het aanstellen van een vast, deskundig contactpersoon waar ze – naast juridische en proces gerelateerde vragen – ook met vragen over individuele casussen terecht kunnen. Verder zou het volgens hen helpen als er een helder beleid gevoerd wordt ten aanzien van de communicatie. Hiermee bedoelen kinderopvangorganisaties dat heel duidelijk moet zijn welke informatie door Toeslagen gedeeld mag worden (en dat alle medewerkers dan daarin ook één lijn volgen) en hoeveel casussen per telefoongesprek ze mogen behandelen. Ook betere scholing van medewerkers van Toeslagen is als verbeterpunt genoemd. Verder wordt genoemd dat er behoefte is aan een duidelijke en toegankelijke website (of webpagina) specifiek over de convenantstructuur, zodat er een vaste, duidelijke plek is waar kinderopvangorganisaties en ouders informatie over de convenantstructuur kunnen vinden.

Een ander, veel genoemd verbeterpunt is de verbetering van **de gegevensuitwisseling tussen de kinderopvangorganisatie en Toeslagen**. Veel kinderopvangorganisaties vinden het naar eigen zeggen lastig om te bepalen waarom uitgekeerde bedragen soms wijzigen, wat dit betekent voor de verhouding tussen de hoogte van de uitgekeerde toeslag en die van de eigen bijdrage van ouders en aan welke ouder/kind bepaalde ontvangen bedragen moeten worden gekoppeld<sup>37</sup>. Een duidelijk 'kenmerk'/nummer per klant zou wat betreft het laatste punt helpen. Als ze nadere informatie willen verkrijgen via Toeslagen merken ze vaak dat Toeslagen deze informatie niet kan of wil leveren. Sommige van de gewenste informatie is eventueel wel via een gesprek met het belcentrum of de Belastingtelefoon te verkrijgen, maar kinderopvangorganisaties zouden liever zien dat ze die informatie ook bijvoorbeeld in een online portaal in beeld zouden kunnen krijgen.

---

<sup>37</sup> Dit heeft verschillende oorzaken, bijvoorbeeld doordat er meerdere ouders zijn met dezelfde achternaam of doordat de moeder het kind inschrijft onder haar meisjesnaam en de kinderopvangtoeslag wordt aangevraagd op de naam van de vader.

Er is verder behoefte aan periodieke overzichten wat betreft de uitgekeerde toeslag en de (wijziging van de) eigen bijdrage. In een dergelijk portaal zou ook bijvoorbeeld aangegeven kunnen worden welke ouders hebben gekozen voor de mogelijkheid tot directe uitbetaling. Dat is namelijk in het begin niet altijd (op tijd) duidelijk voor de kinderopvangorganisatie. Verder is als punt genoemd dat het fijn zou zijn als bij een nieuwe aanvraag voor directe uitbetaling standaard contact zou zijn met iemand van Toeslagen om de gegevens van de aanvraag te checken (om zeker te weten dat ouders bij de start al de goede informatie opgeven).

Vanuit geraadpleegde vertegenwoordigers van Toeslagen wordt er ten aanzien van het bovenstaande opgemerkt dat ze snappen dat het voor kinderopvangorganisaties soms lastig is om het hele plaatje rond de uitgekeerde toeslagen en wijzigingen daarin compleet te krijgen. Vanuit het oogpunt van privacybescherming mag Toeslagen echter bepaalde gewenste gegevens niet leveren. Wel stellen ze dat er al gewerkt wordt met een beschikkingsnummer, dat duidelijk maakt aan welke klant een bepaalde betaling kan worden gekoppeld.

Een achttal kinderopvangorganisaties stelt als verbeterpunt een fundamentele ***aanpassing van het stelsel rond de kinderopvangtoeslag voor***. Twee wensen worden daarbij specifiek geuit. Ze zouden het goed vinden als directe uitbetaling standaard gaat gelden voor ouders en ze zijn voor een systeem waarbij de taken en verantwoordelijkheden (aanvragen van toeslag, het aanleveren van gegevens, doorgeven van wijzigingen, betalen van terugvorderingen etc.) bij één partij zouden komen te liggen. Nu is de verdeling van de taken en verantwoordelijkheden tussen ouders en de kinderopvangorganisatie onvoldoende duidelijk voor alle partijen en zorgt het in de praktijk soms voor complexe situaties.

Een ander verbeterpunt betreft het ***vereenvoudigen van de administratie***. Hierbij wijzen de kinderopvangorganisaties onder andere op de – volgens hen – zware eis rondom het jaarlijks overleggen van de accountantsverklaring. De vraag is of een dergelijke zware en financieel kostbare waarborg elk jaar nodig is. Anderen vinden dat ze veel informatie moeten aanleveren en bijhouden (maandelijkse gegevensaanlevering) en vragen zich af of dit niet eenvoudiger kan.

Het ***verhogen van de snelheid van het verwerken van de aanvraag en/of de wijzigingen*** is een laatste verbeterpunt dat door kinderopvangorganisaties wordt genoemd. Nu wordt de kinderopvangtoeslag soms pas drie maanden na de aanvraag voor het eerst uitgekeerd. Voor de kinderopvangorganisaties is dat naar eigen zeggen vervelend, omdat ze het risico nemen om de ouders in die periode alleen hun eigen bijdrage te laten betalen in afwachting van de betaling van de kinderopvangtoeslag. Als er in de aanvraag iets niet goed is gegaan, loopt de kinderopvangorganisatie de kans dat er uiteindelijk minder geld binnenkomt dan beoogd. Een langzame verwerking van wijzigingen vergroot daarnaast de kans op terugvorderingen en daarmee de kans op 'gedoe'. Kinderopvangorganisaties zien overigens wel dat Toeslagen eraan werkt om dit zo snel mogelijk te laten verlopen en dat het vaak ook aan de ouders ligt dat er vertraging optreedt.

### 3.7 Toekomst

Aan de huidige convenanthouders is gevraagd of zij van plan zijn om ook in de komende jaren gebruik te blijven maken van de convenantstructuur (zie figuur 3.14).

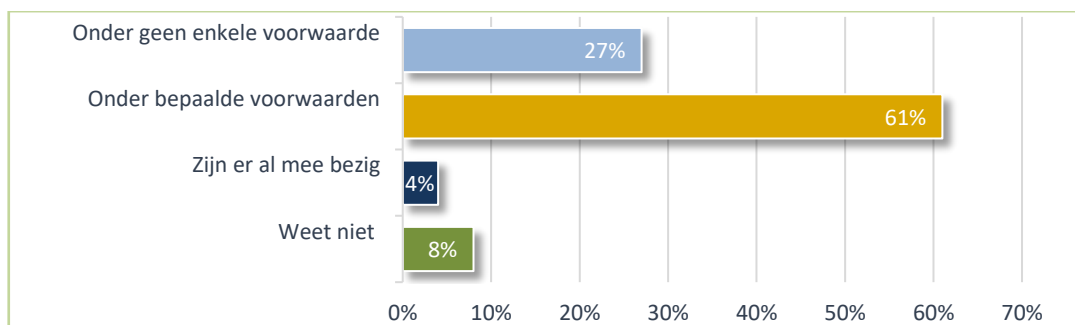
**Figuur 3.14 Voornemen om convenant te blijven gebruiken, volgen kinderopvangorganisaties (N=38)**



Het overgrote deel van de geraadpleegde organisaties geeft aan het huidige convenant te willen behouden. Twee organisaties (5%) zijn wel van plan om gebruik te blijven maken van de convenantstructuur maar willen overstappen op een ander type. Eén van deze organisaties heeft nu het HA-convenant en wil overstappen op het POBR<sub>1</sub>-convenant, omdat dit qua administratieve lasten inmiddels weinig verschil maakt. Sinds begin 2022 moeten alle organisaties maandelijks gegevens aanleveren en daarmee is een belangrijk 'voordeel' van het HA-convenant (namelijk dat het administratief minder belastend is) immers voor een deel komen te vervallen. Uit de analyse komt naar voren dat deze aanpassing alleen voor deze organisatie invloed heeft op de keuze. Een andere organisatie met de POBR<sub>1</sub>-variant wil juist overstappen op de HA-variant, omdat de kosten hiervan lager zijn. De overige twee organisaties zijn er nog niet over uit wat ze in de toekomst willen.

Ook niet-gebruikers is gevraagd of zij – onder voorwaarden – in de toekomst eventueel wel geïnteresseerd zouden zijn in het afsluiten van een convenant met Toeslagen (zie figuur 3.15).

**Figuur 3.15 Eventuele interesse voor een convenant bij huidige niet-convenanthouders (N=26)**



Een kwart van de geraadpleegde niet-convenanthouders heeft in het geheel geen interesse in het afsluiten van een convenant. Ze hebben momenteel geen problemen met de betalingen door de ouders en/of zijn bang dat het afsluiten van een convenant de situatie ongewenst complexer zou maken. Alleen als directe uitbetaling voor alle ouders zou gaan gelden, zouden ze daar naar verwachting geen problemen met hebben. Anderen zijn inmiddels al bezig met het voorbereiden van een aanvraag voor het starten van een convenant of weten juist nog niet of een convenant iets voor hun organisatie zou zijn.

Ruim de helft van de geraadpleegde niet-convenanthouders zou – onder bepaalde voorwaarden – het afsluiten van een convenant wel willen overwegen. De meest genoemde voorwaarde is daarbij dat de administratieve lasten die verbonden zijn aan een convenant, moeten verminderen (10 keer genoemd). Anderen stellen als voorwaarde dat het systeem eenvoudiger zou moeten, in de zin dat de taken en verantwoordelijkheden bij één partij (de kinderopvangorganisatie) zouden moeten liggen. Net als hierboven al door convenanthouders als verbeterpunt is genoemd, is de huidige situatie waarbij de verantwoordelijkheden en taken zijn verdeeld tussen de ouders en de kinderopvangorganisaties, voor veel partijen te complex (5 keer genoemd). Als andere voorwaarde is genoemd dat er een behoefte bij de ouders moet liggen voor directe uitbetaling. Zolang deze behoefte er niet is, is een convenant in hun ogen niet nodig (3 keer genoemd).

## 4. Ervaringen ouders

### 4.1 Inleiding

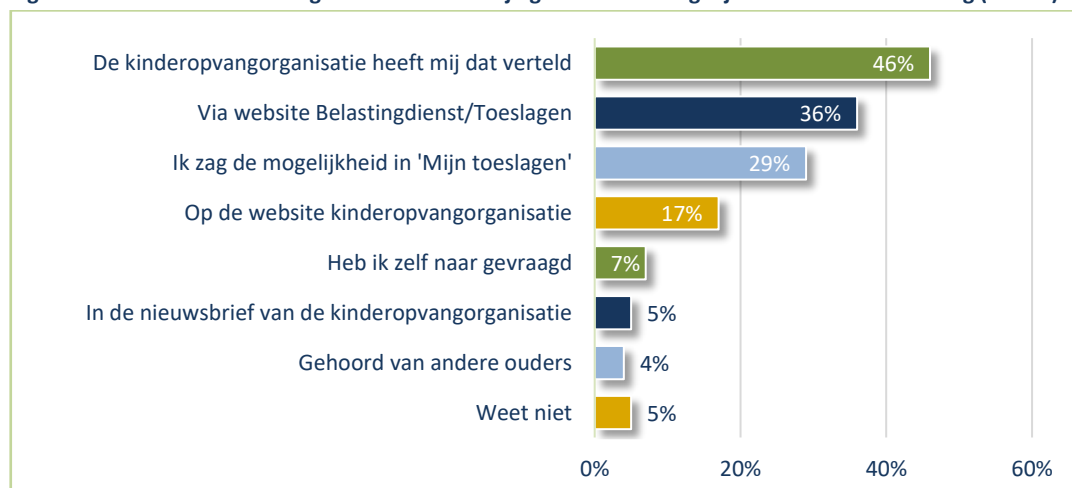
Voor deze evaluatie zijn ook ouders geraadpleegd. Hen is gevraagd naar hun redenen voor het al dan niet gebruik maken van de mogelijkheid tot directe uitbetaling van de kinderopvangtoeslag aan de kinderopvangorganisatie en naar hun ervaringen hiermee. Het gaat om drie groepen ouders, namelijk: ouders die gebruik maken van de mogelijkheid tot directe uitbetaling van de kinderopvangtoeslag aan de kinderopvangorganisatie, ouders die er in het verleden gebruik van hebben gemaakt maar nu niet meer en ouders die er geen gebruik van maken.

### 4.2 Bekendheid en informatievoorziening

Allereerst, is aan de ouders gevraagd of zij bekend zijn met de mogelijkheid om de kinderopvangtoeslag direct op de rekening van de kinderopvangorganisatie te laten storten. Van de 315 geraadpleegde ouders blijkt 80% bekend te zijn met deze mogelijkheid. De overige 64 ouders wisten niet dat dit mogelijk was. Over de mate van de bekendheid van de mogelijkheid tot directe uitbetaling binnen de totale groep kinderopvangtoeslagaanvragers in Nederland, kunnen op basis van deze cijfers geen conclusies worden getrokken. De steekproef onder de ouders was niet volledig aselekt.<sup>38</sup>

Aan de ouders die bekend zijn met de mogelijkheid tot directe betaling is vervolgens gevraagd hoe zij hiervan op de hoogte zijn geraakt (zie figuur 4.1).

**Figuur 4.1** Kanalen waarlangs ouders bekend zijn geraakt met mogelijkheid directe uitbetaling (N=249)



NB De percentages tellen niet op tot 100% omdat respondenten meerdere antwoorden konden geven.

Zowel de kinderopvangorganisaties als Toeslagen blijken hierbij een belangrijke rol te hebben gespeeld. Ouders hebben via de kinderopvangorganisatie informatie gekregen (via persoonlijk contact, de website en/of de nieuwsbrief) of hebben informatie over directe uitbetaling gevonden op de website van Toeslagen of binnen het onderdeel Mijn toeslagen.

<sup>38</sup> Het ging om 1.000 ouders die wel gebruik maken van directe uitbetaling, 1.000 ouders die in het verleden hier gebruik van maakten maar nu de kinderopvangtoeslag weer aan zichzelf laten uitkeren en 1.000 ouders die geen gebruik maken van directe uitbetaling. Van twee derde van de aangeschreven ouders was dus op voorhand bekend dat ze op de hoogte waren van het bestaan van de mogelijkheid tot directe uitbetaling.

De informatievoorziening over de mogelijkheden en voordelen van directe betaling was voor ruim driekwart van de ouders voldoende duidelijk (zie figuur 4.2).

**Figuur 4.2 Duidelijkheid informatie over mogelijkheden van directe uitbetaling voor ouders (N=248)**

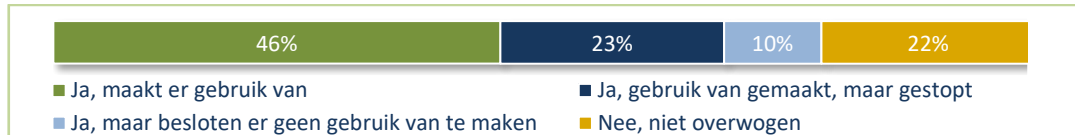


Voor een beperkt deel van de ouders bleek de informatie toch onvoldoende te zijn. Zij geven aan dat de voordelen en eventuele nadelen/risico's van directe uitbetaling voor ouders onduidelijk waren. Dit wordt met name genoemd door de ouders die de informatie via Toeslagen hebben verkregen. Anderen geven aan dat ze te veel zelf op zoek moesten naar informatie. Vanuit de kinderopvang werd volgens hen niet actief gecommuniceerd over de mogelijkheid en/of hoe de directe uitbetaling aangevraagd moet worden.

### 4.3 Redenen (niet)deelname

Aan de ouders die bekend zijn met de mogelijkheid van directe uitbetaling is gevraagd of ze overwogen hebben om zelf gebruik te maken van deze mogelijkheid (zie figuur 4.3). Ruim driekwart van de ouders heeft op een gegeven moment directe uitbetaling overwogen. Bijna de helft van de ouders heeft besloten dit te doen en maakt er nog steeds gebruik van. Hiernaast heeft 23% in het verleden gebruik gemaakt van de mogelijkheid, maar zij zijn er inmiddels mee gestopt.

**Figuur 4.3 Mate waarin ouders mogelijkheid tot directe uitbetaling aan KOO gebruiken, dan wel hebben overwogen (N=246)**



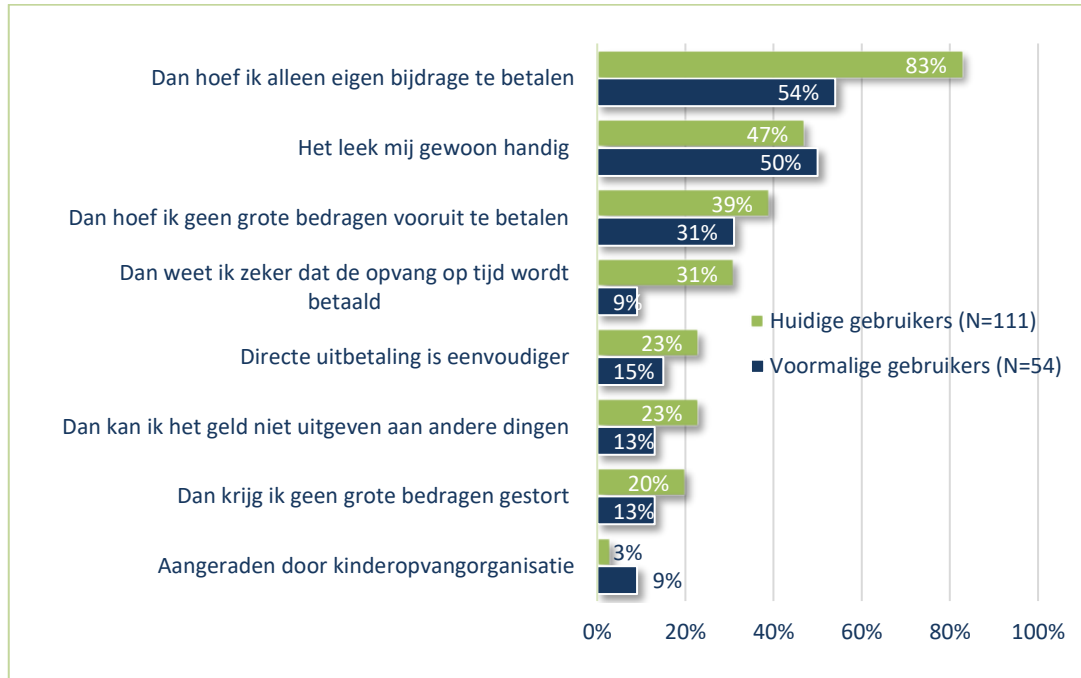
#### Deelnemers convenantstructuur

De ouders die ervoor hebben gekozen om de kinderopvangtoeslag direct te laten uitbetalen aan de kinderopvangorganisatie hebben daar verschillende redenen voor (zie figuur 4.4 hierna).

De meest genoemde reden voor ouders om te kiezen voor directe uitbetaling, is dat ze dan alleen hun eigen bijdrage hoeven te betalen. Over de rest van de factuur hoeven zij zich dan niet druk te maken. Bovendien geeft bijna de helft van de ouders aan dat zij het simpelweg handig vinden om de toeslag direct te laten uitbetalen. Wanneer we kijken naar de beide groepen 'gebruikers' dan valt op dat de huidige gebruikers (de ouders die nu nog gebruik maken van directe uitbetaling) wat vaker kiezen voor deze mogelijkheid vanuit een gevoel van zekerheid. Ook vinden ouders het een fijn idee dat ze op deze manier weten dat de kinderopvang op tijd wordt betaald en dat ze de toeslag niet aan andere zaken kunnen uitgeven.



**Figuur 4.4 Redenen ouders om gebruik te maken van directe uitbetaling**



NB De percentages tellen niet op tot 100% omdat respondenten meerdere antwoorden konden geven.

Een vraag die opkomt is waarom een deel van de ouders die gekozen heeft voor directe uitbetaling, besloten heeft om er na enige tijd toch mee te stoppen. De redenen die voormalige gebruikers van directe uitbetaling hiervoor geven, zijn weergegeven in de onderstaande figuur.

**Figuur 4.5 Redenen van ouders om te stoppen met directe uitbetaling (N=52)**



NB De percentages tellen niet op tot 100% omdat respondenten meerdere antwoorden konden geven.

Uit het figuur komt naar voren dat veel ouders 'noodgedwongen' zijn gestopt met het direct laten uitkeren van de kinderopvangtoeslag aan de kinderopvangorganisatie. Bijna de helft geeft aan dat de mogelijkheid niet langer voor hen openstond toen ze kinderopvang gingen afnemen bij meer dan één kinderopvangorganisatie. In andere gevallen zijn ouders gewisseld van kinderopvang-

organisatie. De nieuwe organisatie beschikt niet over een convenant. Ook komt het in enkele gevallen voor dat de kinderopvangorganisatie ervoor kiest om te stoppen met directe uitbetaling, waardoor deze mogelijkheid voor ouders vervalst.

Naast de bovengenoemde redenen waardoor de ouders moesten stoppen met het direct laten uitbetalen van de kinderopvangtoeslag aan de kinderopvangorganisatie, zijn er ook redenen waardoor ouders zelf besluiten om te stoppen. Daarbij wordt vooral genoemd dat ouders weer zelf grip willen krijgen op de betalingen. Ze misten het zicht op de eigen financiële situatie rondom de toeslag en/of wilden weer zelf de bedragen ontvangen/overmaken.

Bijna een vijfde van de voormalige gebruikers is vanuit een gevoel van onvrede gestopt. Ze hebben te veel slechte ervaringen met de directe uitbetaling (13%) of hebben in de praktijk geen voordelen ervaren van directe uitbetaling. In paragraaf 4.5 gaan we nader in op de negatieve ervaringen van deze ouders met de directe uitbetaling.

### Niet-deelnemers convenantstructuur

Bovengenoemde redenen om te kiezen voor deelname aan de convenantstructuur worden ook onderstreept door ouders die het wel hebben overwogen, maar hier uiteindelijk niet voor hebben gekozen. Zo noemt 62% van hen als aantrekkelijk punt dat ze bij directe uitbetaling zelf alleen nog zorg zouden hoeven te dragen voor het betalen van de eigen bijdrage.

Een vaak genoemde reden voor ouders om toch af te zien van directe uitbetaling is dat ze de betaling van de kinderopvang toch liever zelf regelen (zie figuur 4.6). Hiernaast geeft een derde van de ouders aan bang te zijn dat ze zelf onvoldoende zicht hebben op hun toeslagen bij directe betaling aan de kinderopvangorganisatie. Bovendien ziet ruim een kwart van de ouders voor zichzelf geen voordelen en daarmee geen reden om te kiezen voor directe uitbetaling. Anderen hebben er simpelweg niet serieus over nagedacht om de stap naar directe uitbetaling aan de kinderopvangorganisatie te zetten.

**Figuur 4.6 Redenen ouders om geen gebruik te maken van directe uitbetaling (N=75)**



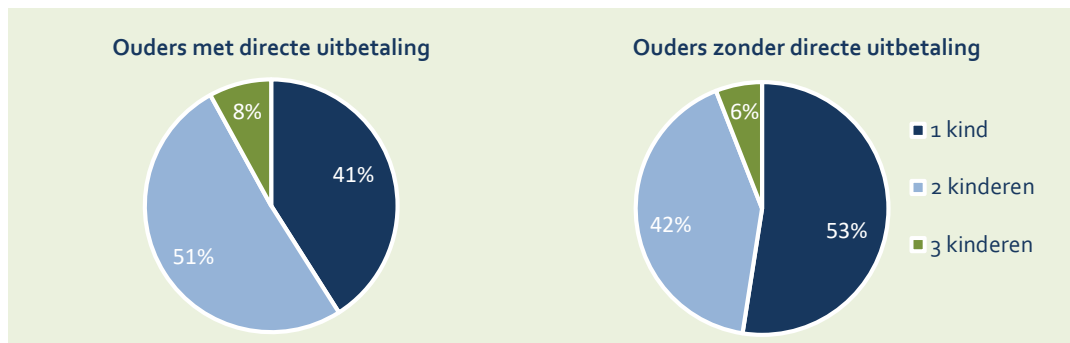
NB De percentages tellen niet op tot 100% omdat respondenten meerdere antwoorden konden geven.

## 4.4 Kenmerken van ouders die kiezen voor directe uitbetaling

In deze paragraaf wordt in beeld gebracht wat de kenmerken zijn van de geraadpleegde ouders die gebruik maken van (of gebruik hebben gemaakt van) directe uitbetaling aan de kinderopvangorganisatie. Hun kenmerken worden vergeleken met die van ouders die geen gebruik maken van deze mogelijkheid.

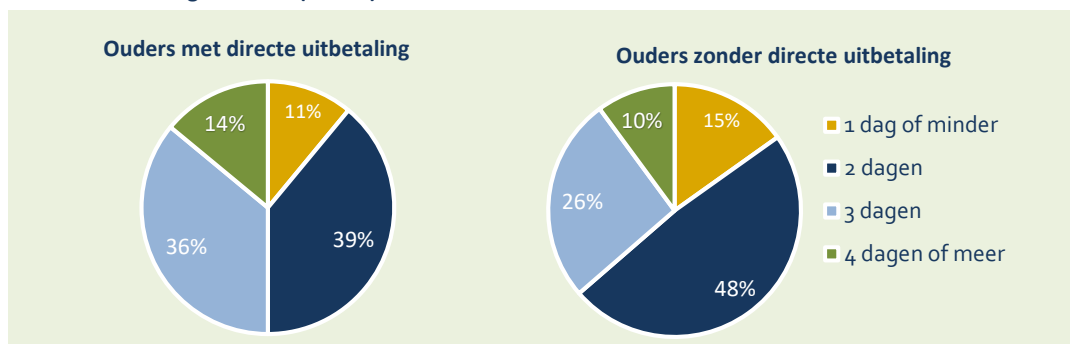
Figuur 4.7 maakt duidelijk dat ouders die gebruik maken (maakten) van directe uitbetaling gemiddeld meer kinderen in de kinderopvang hebben dan ouders die geen gebruik maken van directe uitbetaling.

**Figuur 4.7** Aantal kinderen in opvang van (voormalige) gebruikers van directe uitbetaling (N=169) en niet-gebruikers (N=147)



De ouders die gebruik maken (maakten) van directe uitbetaling nemen per kind gemiddeld ook meer dagen opvang af dan ouders zonder directe uitbetaling (zie figuur 4.8). Op basis van beide figuren lijkt te kunnen worden geconcludeerd dat – in ieder geval binnen de groep geraadpleegde ouders – ouders die hebben gekozen voor directe uitbetaling aan de kinderopvangorganisatie gemiddeld genomen een groter beroep doen op de kinderopvang, dan ouders die niet hebben gekozen voor directe uitbetaling.

**Figuur 4.8** Aantal dagen opvang per week van (voormalige) gebruikers van directe uitbetaling (N=169) en niet-gebruikers (N=147)



Er is ook gekeken naar het type opvang waar ouders gebruik van maken (zie tabel 4.1). Ouders die gebruik maken van directe uitbetaling maken relatief meer gebruik van de dagopvang van dan niet-gebruikers.

**Tabel 4.1 Type opvang (voormalige) gebruikers van directe uitbetaling (N=169) en niet-gebruikers (N=147)**

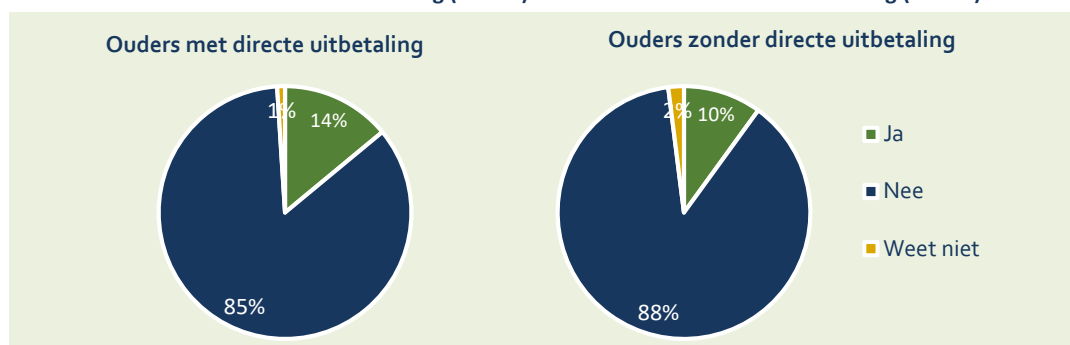
Type opvang	Ouders met directe uitbetaling (N=169)	Ouders zonder directe uitbetaling (N=147)
Dagopvang	62%	50%
Buitenschoolse opvang (bso)	57%	59%
Peuteropvang	8%	12%
Gastouderopvang	8%	7%

NB De percentages tellen niet op tot 100% omdat respondenten meerdere antwoorden konden geven.

In het vorige hoofdstuk kwam – op basis van de gesprekken met kinderopvangorganisaties – naar voren dat vooral bepaalde groepen ouders gebruik (zouden) maken van de mogelijkheid tot het direct laten uitbetalen van de kinderopvangtoeslag aan de kinderopvangorganisatie. Het zou gaan om ouders bij wie problemen rond de betaling van de kinderopvang vaker voorkomen en ouders die de procedure rond de kinderopvangtoeslag ingewikkeld vinden (bijvoorbeeld door taalproblemen). Dit zijn ook de ouders bij wie een deel van de kinderopvangorganisatie directe uitbetaling gericht onder de aandacht brengt. Om te bepalen of het inderdaad gaat om ouders die financieel gezien kwetsbaar zijn, hebben we aan ouders zelf gevraagd of ze naast kinderopvangtoeslag ook andere vormen van toeslag ontvangen (bijvoorbeeld huurtoeslag, zorgtoeslag of kindgebonden budget)<sup>39</sup>.

Op basis van figuur 4.9 wordt duidelijk dat de verschillen tussen ouders die wel gebruik maken (of maakten) van directe uitbetaling en ouders die dat niet doen, beperkt zijn. Voor beide groepen geldt dat de ruime meerderheid aangeeft geen andere vormen van toeslag te ontvangen. Dat de ouders die gebruik maken/maakten van directe uitbetaling gemiddeld financieel kwetsbaarder zouden zijn, wordt op basis van deze uitkomsten niet bevestigd.

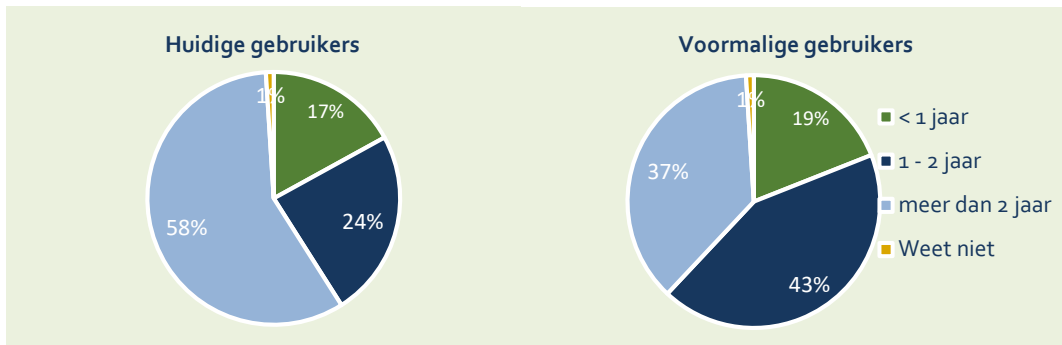
**Figuur 4.9 Aandeel ouders dat naast kinderopvangtoeslag ook andere vormen van toeslag ontvangt, voor ouders met directe uitbetaling (N=169) en ouders zonder directe uitbetaling (N=147)**



Bijna 6 op de 10 ouders die momenteel gebruik maken van de mogelijkheid tot directe uitbetaling (huidige gebruikers) doen dit al meer dan 2 jaar. De ouders die inmiddels gestopt zijn met de directe uitbetaling (voormalige gebruikers) heeft de meerderheid (62%) juist minder dan 2 jaar gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Verderop in het hoofdstuk zal naar voren komen dat een groot deel van de voormalige gebruikers buiten hun eigen wens hebben moeten stoppen met de directe uitbetaling. Wellicht hadden ze anders wel langer gebruik gemaakt van deze mogelijkheid.

<sup>39</sup> Dit vanuit de gedachte dat het gericht vragen naar de persoonlijke en financiële situatie van de ouders op weerstand zou kunnen stuiten. Het zou ertoe kunnen leiden dat ouders de vraag niet of niet juist zouden invullen of dat ze ertoe zouden besluiten om de vragenlijst niet (verder) in te vullen. Het vragen naar de andere vormen van toeslag ligt in onze ogen minder gevoelig, maar kan wel enigszins een beeld schetsen van de financiële situatie van ouders.

**Figuur 4.10** Aantal jaar gebruik directe uitbetaling door huidige gebruikers (N=106) en voormalige gebruikers (N=54)



Aan de ouders die gebruik maken/maakten van directe uitbetaling is gevraagd of ze weten welk type convenant hun kinderopvangorganisatie heeft afgesloten. Driekwart van de ouders heeft daar naar eigen zeggen geen zicht op. Anderen kunnen hier wel antwoord opgeven en geven aan dat er gebruik wordt gemaakt van het HA-convenant (11%) of het POBR1-convenant (14%). Ouders weten dus meestal niet dat er verschillende typen convenanten zijn en wat deze precies inhouden. Wel hebben we als vervolgvraag gesteld of de ouders zich ervan bewust zijn dat zij als ouders bij beide typen convenanten zelf verantwoordelijk blijven voor de toeslagen. Dat wil zeggen dat ze zelf verantwoordelijk blijven voor het aanleveren van de juiste gegevens, het doorgeven van wijzigingen en het terugbetalen van te veel ontvangen toeslag en dat die verantwoordelijkheid niet bij de kinderopvangorganisatie komt te liggen.

**Figuur 4.11** Duidelijkheid eigen verantwoordelijkheid voor toeslagen bij directe betaling, volgens ouders (N=167)

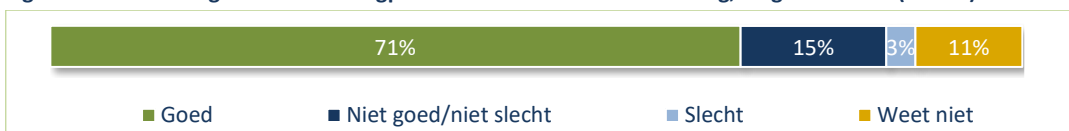


De ruime meerderheid van de geraadpleegde ouders stelt dat het voor hen voldoende duidelijk is dat ze zelf verantwoordelijk blijven voor de (terugbetaling van de) toeslagen. Een deel had het niet helemaal scherp voor ogen wat hun eigen verantwoordelijkheden zijn rond de toeslagen bij directe uitbetaling (8%). Enkele ouders zijn verbaasd en geven aan dat zij dat helemaal niet wisten en dachten dat ze alles aan de kinderopvangorganisatie konden overlaten (5%).

## 4.5 Ervaringen met de aanvraagprocedure

We hebben de ouders die gebruik maken/maakten van directe betaling gevraagd hoe zij de aanvraagprocedure hebben ervaren (zie figuur 4.12).

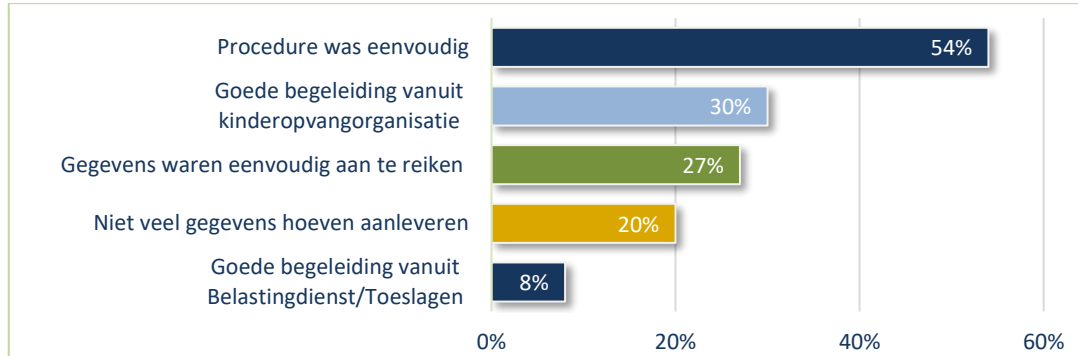
**Figuur 4.12** Ervaringen met aanvraagprocedure voor directe uitbetaling, volgens ouders (N=166)



Ruim 70% van de geraadpleegde ouders geeft aan dat de aanvraagprocedure goed en zonder noemenswaardige problemen is verlopen. De positieve ervaring vindt zijn oorzaak voor een belangrijk deel in het feit dat de procedure als eenvoudig is ervaren en dat de gevraagde gegevens makkelijk aan te reiken waren (zie figuur 4.13). Als ander positief aspect wordt gewezen op de goede

begeleiding en ondersteuning vanuit de kinderopvangorganisatie. Die ondersteuning bestond onder andere uit het verstrekken van informatie en het geven van tips rondom het doen van de aanvraag. Vanuit de meeste ouders (87%) hebben de aanvraag uiteindelijk zelf gedaan. Slechts 11% zegt daarbij hulp te hebben gehad van anderen (veelal de kinderopvangorganisatie).

**Figuur 4.13** Positieve aspecten van de aanvraagprocedure, volgens ouders (N=145)



NB De percentages tellen niet op tot 100% omdat respondenten meerdere antwoorden konden geven.

Figuur 4.13 laat zien dat 8% van de geraadpleegde ouders als positief punt aangeeft dat ze goed zijn begeleid en ondersteund door Toeslagen. Vandaar dat in de verdiepende interviews met de ouders is gevraagd of ze meer informatie en/of ondersteuning vanuit Toeslagen hadden verwacht of wenselijk hadden gevonden. Ongeveer de helft van de geïnterviewde ouders (15 van de 31) geeft aan hier geen behoefte aan te hebben (gehad). De aanvraag en de directe uitbetaling zijn tot op heden goed verlopen en als ze vragen hebben, kunnen ze hiermee goed bij de kinderopvangorganisatie terecht. De anderen zouden wel wat meer ondersteuning vanuit Toeslagen wenselijk vinden. De ouders hadden het vooral op prijs gesteld als Toeslagen in het begin een duidelijk 'stappenplan' had meegegeven bij het aanvragen van directe uitbetaling. In dit stappenplan zou kunnen worden uitgelegd hoe het proces rond directe uitbetaling er precies uit ziet, welke rol en verantwoordelijkheden de verschillende betrokken partijen hebben (Toeslagen, kinderopvangorganisatie, ouders), wat ouders van de kinderopvangorganisatie kunnen verwachten/waar ze in het contact met de kinderopvang op moeten letten, wat ervan henzelf wordt verwacht, wanneer ze wijzigingen moeten doorgeven etc. Nu was/is het proces voor hen soms toch niet helemaal helder. Verder noemen enkele ouders dat ze het fijn zouden vinden als er vanuit Toeslagen wat meer automatisch geregeld zou kunnen worden. Ze hadden gedacht dat ze met directe uitbetaling het administratieve geregeld wat meer uit handen hadden kunnen geven. Nu merken ze dat ze toch zelf heel alert moeten zijn op het tijdig doorgeven van de (juiste) wijzigingen. Vooral wijzigingen rond hun inkomen zijn zaken waarop Toeslagen naar hun idee goed zicht heeft. Toeslagen zou dan zelf best dit gegeven tijdig kunnen verwerken of in ieder geval regelmatig kunnen controleren, zodat ouders achteraf niet geconfronteerd worden met terugvorderingen<sup>40</sup>.

Figuur 4.12 maakt duidelijk dat een klein deel (15%) van de ouders wat neutraler oordeelt over de aanvraagprocedure. Naast positieve ervaringen (zoals die in figuur 4.13 genoemd staan), hebben ze toch ook wat kritiekpunten. Zo merken ze op dat het digitaal aanleveren van gegevens in de praktijk wat lastig bleek en dat het enkele maanden duurde voordat de betalingen goed gingen lopen. Enkele ouders hebben de aanvraagprocedure als negatief ervaren. Daarbij wordt onder andere opgemerkt dat ze het vreemd vonden dat ze niets formeel hoefden te ondertekenen en dat het

<sup>40</sup> Vanuit geraadpleegde personen binnen Toeslagen wordt opgemerkt dat dit niet zo eenvoudig is als het lijkt. Toeslagen kan pas aan het eind van het jaar bepalen wat het inkomen van een ouder is geweest. Ze kunnen dat niet real-time gedurende het jaar steeds in beeld brengen.

(mede daardoor) niet voldoende duidelijk was dat ze zelf als ouders verantwoordelijk bleven voor het doorgeven van wijzigingen en voor eventuele terugvorderingen.

Aan alle ouders die gebruik maken/maakten van directe uitbetaling is gevraagd of ze knelpunten hebben ervaren rond de aanvraagprocedure. Van hen benoemen 26 ouders (19%) concrete knelpunten. Ook hier wordt weer gewezen op het punt dat het niet altijd goed duidelijk is hoe de verantwoordelijkheden tussen de betrokken partijen zijn verdeeld en wat nu precies van de ouders zelf wordt verwacht. Ook wordt opgemerkt dat het voor hen als ouders niet altijd duidelijk was welke stappen precies gezet moesten worden om van directe uitbetaling gebruik te kunnen maken. Het werd door de kinderopvangorganisatie niet duidelijk gecommuniceerd dat dit een mogelijkheid was en/of het was niet duidelijk welke stappen precies gezet moesten worden. Een ander veel genoemd knelpunt is dat ouders het lastig vonden om zaken digitaal bij Toeslagen door te geven/te regelen.

#### Ervaren knelpunten bij de aanvraagprocedure (N=26)

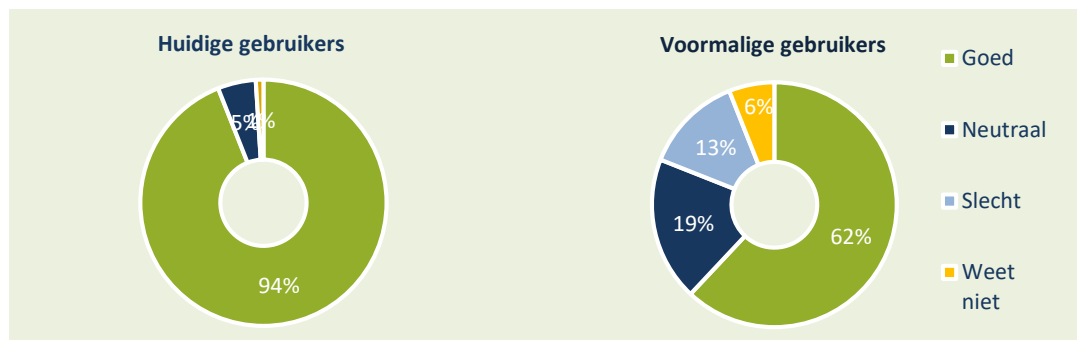
▪ Het was (bij de aanvraag) onduidelijk wat mijn verantwoordelijkheden zijn	9 keer genoemd
▪ Het was onduidelijk wat ik moest doen voor de aanvraag	9 keer genoemd
▪ Ik vond het lastig zaken digitaal te regelen bij Toeslagen	8 keer genoemd
▪ Ik kreeg geen goede hulp vanuit de kinderopvangorganisatie	3 keer genoemd
▪ Ik kreeg geen goede hulp vanuit Toeslagen	3 keer genoemd

In verdiepende interviews die met een deel van de ouders zijn gevoerd (N=31) is gevraagd naar suggesties om de aanvraagprocedure voor de toekomst te verbeteren. Naast het oplossen van bovengenoemde knelpunten (zoals het bieden van een duidelijk stappenplan voor ouders en betere communicatie rondom het bestaan en de mogelijkheden van directe uitbetaling) zijn geen concrete verbeterpunten genoemd.

## 4.6 Ervaringen met directe uitbetaling in de praktijk

Hoe de ouders oordelen over de directe uitbetaling van de kinderopvangtoeslag in de praktijk is weergegeven in figuur 4.14. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de ouders die momenteel gebruik maken van directe uitbetaling (huidige gebruikers) en de ouders die er inmiddels mee zijn gestopt (voormalige gebruikers).

**Figuur 4.14** Beoordeling directe betaling door ouders, huidige gebruikers (N=106) en voormalige gebruikers (N=54)

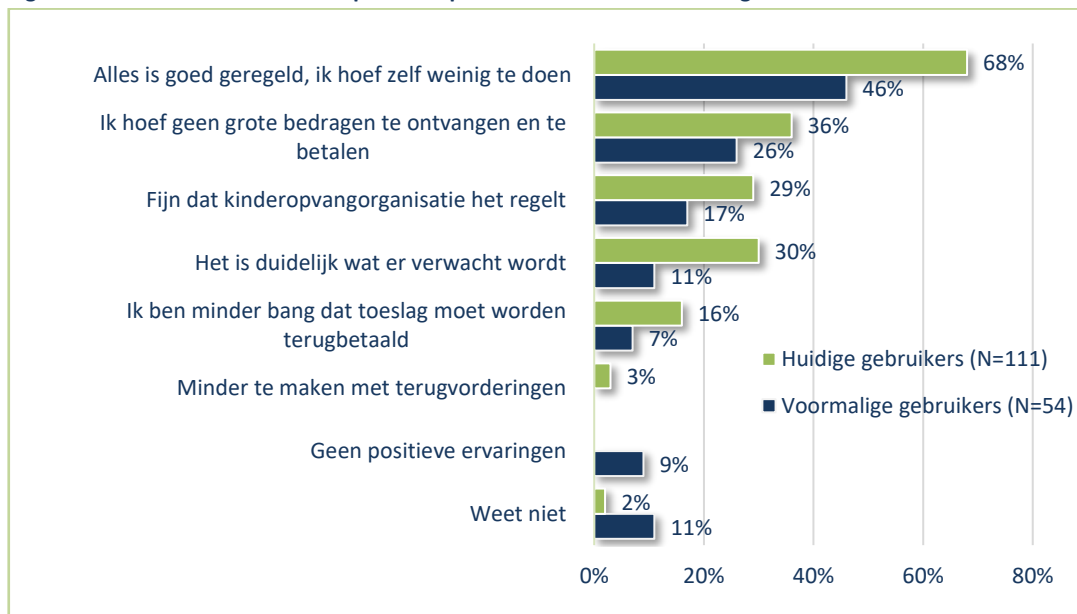


Uit bovenstaande figuur blijkt dat nagenoeg alle huidige gebruikers goede ervaringen hebben met directe uitbetaling. Ook een duidelijke meerderheid van de voormalige gebruikers is positief. Voor

beide groepen gezamenlijk (huidige en voormalige gebruikers) ligt het percentage ouders dat positief is op 84%. Toch blijkt bijna een derde van de voormalige gebruikers duidelijk kritischer.

De zaken die als positief worden ervaren zijn weergegeven in figuur 4.15. Ouders waarderen vooral het feit dat door directe uitbetaling praktische zaken uit handen worden genomen. Ze hoeven minder zelf te doen, de kinderopvangorganisatie neemt taken over en ze hoeven geen grote bedragen meer zelf te ontvangen en te betalen. Een ander veel genoemd punt is dat ook duidelijk is wat er van hen als ouders wordt verwacht. Opvallend is wel dat ouders die inmiddels gestopt zijn met directe uitbetaling in veel mindere mate positieve ervaringen hebben dan de huidige gebruikers. Een vijfde van de voormalige gebruikers kan zelfs geen enkel positief punt noemen.

**Figuur 4.15 Door ouders ervaren positieve punten van directe uitbetaling**



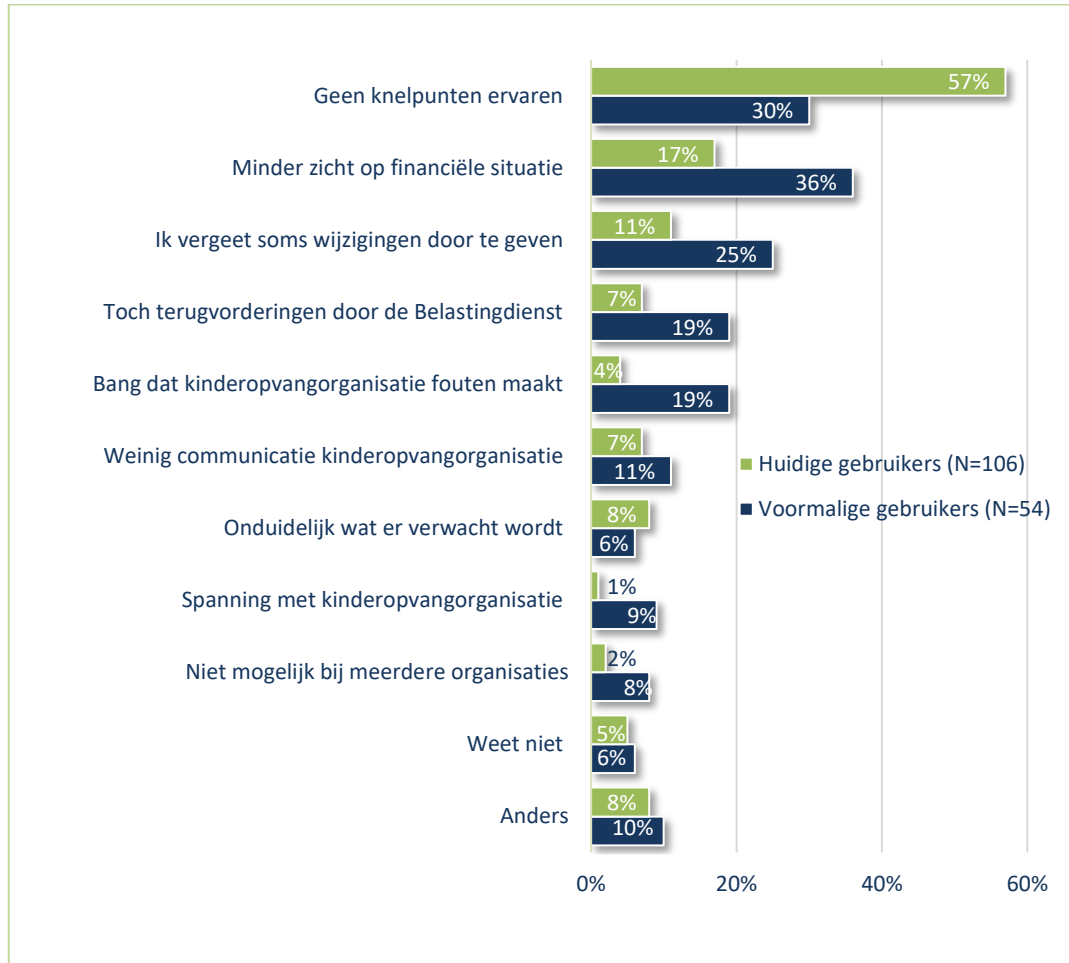
NB De percentages tellen niet op tot 100% omdat respondenten meerdere antwoorden konden geven.

Het zijn ook vooral de voormalige gebruikers die knelpunten hebben ervaren rond de directe uitbetaling. Ruim een derde van deze groep ouders vond het vervelend dat ze minder zicht hadden op de financiële situatie rond de kinderopvangtoeslag. Het was niet goed duidelijk wat er nu aan toeslag was uitgekeerd en hoe het kwam dat hun eigen bijdrage de ene maand hoger was dan de andere maand. Een kwart van de voormalige gebruikers vergat weleens wijzigingen door te geven. Uit de verdiepende telefonische interviews met ouders komt naar voren dat ouders soms niet helder hebben dat ze ook inkomenswijzigingen moeten doorgeven. Mede daardoor hebben ze dan toch nog te maken met terugvorderingen. Eerder in het hoofdstuk zagen we al dat de ervaren knelpunten voor een deel van de voormalige gebruikers (13%) een reden zijn geweest om te stoppen met het direct laten uitbetalen van de kinderopvang aan de kinderopvangorganisaties.

De ouders die nog steeds gebruik maken van directe uitbetaling noemen dezelfde knelpunten, maar ervaren deze gemiddeld in mindere mate. Dit geldt in het bijzonder voor de knelpunten rond het vertrouwen in en relatie met de kinderopvangorganisatie. Van de voormalige gebruikers was 19% bang dat de kinderopvangorganisatie fouten maakt en heeft 9% spanningen ervaren met de kinderopvangorganisatie rondom de toeslag. Deze percentages zijn bij de huidige gebruikers duidelijk lager. Blijkbaar loopt de samenwerking/afstemming met de kinderopvangorganisatie bij hen gemiddeld beter.



**Figuur 4.16** Knelpunten die ouders hebben ervaren met directe uitbetaling



NB De percentages tellen niet op tot 100% omdat respondenten meerdere antwoorden konden geven.

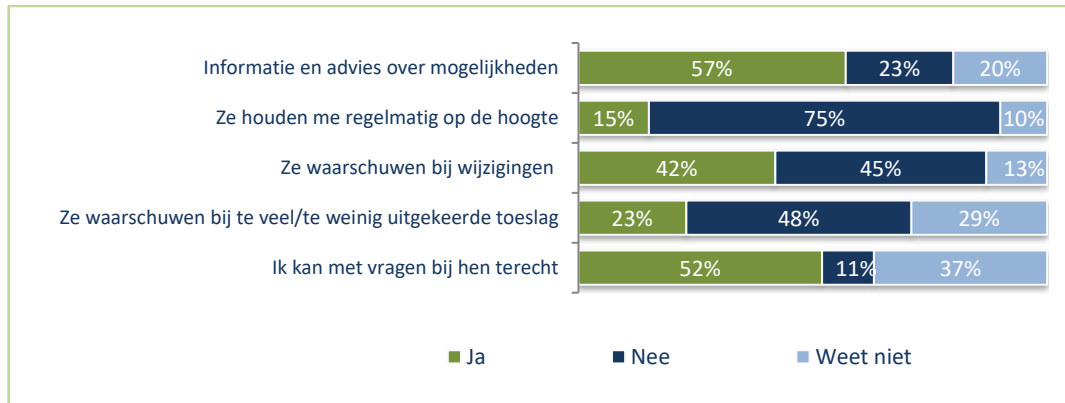
In de verdiepende interviews met de ouders is gevraagd op welke manier de directe uitbetaling in de praktijk volgens hen verder verbeterd zou kunnen worden. Het vaakst noemen de ouders dat het goed zou zijn als het mogelijk zou zijn om ook van directe uitbetaling gebruik te kunnen maken als je als ouder opvang afneemt bij meerdere kinderopvangorganisaties (5 keer genoemd). Een ander genoemd verbeterpunt is dat de verwerking van wijzigingen sneller zou moeten verlopen. Volgens enkele ouders (3 keer genoemd) duurt het nu te lang voordat het juiste bedrag aan kinderopvangtoeslag wordt uitgekeerd. Verder wordt hier genoemd dat er behoefte is aan een duidelijk inzicht in de geldstromen. Hoeveel is er aan kinderopvangtoeslag uitgekeerd, hoeveel aan eigen bijdrage, is er geld teruggevorderd. Dit overzicht hebben verschillende ouders naar eigen zeggen niet (3 keer genoemd).

Om zicht te krijgen op mate en de vormen van informatievoorziening en ondersteuning die ouders vanuit de kinderopvangorganisatie ontvangen ten aanzien van de directe uitbetaling, is aan ouders gevraagd wat hun kinderopvangorganisatie aan hulp biedt. De resultaten zijn weergegeven in figuur 4.17.

Het figuur laat zien dat er geen 'standaard' aanbod aan informatie en ondersteuning (b)lijkt te zijn. De ondersteuning wisselt sterk tussen organisaties. Daarbij moet wel gewezen worden op het grote aandeel ouders dat bij de verschillende ondersteuningsvormen 'weet niet' heeft aangegeven. Niet alle ouders hebben ondersteuning gezocht/nodig gehad en weten daarom niet of de kinderopvang-

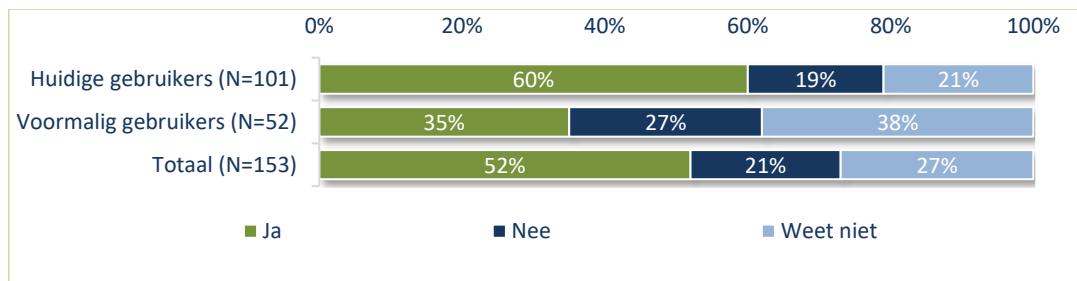
organisatie deze ondersteuning biedt. Kinderopvangorganisaties bieden in ieder geval in meerderheid informatie en advies over de mogelijkheden van directe uitbetaling. Ook kunnen ouders in (een kleine) meerderheid van de gevallen bij hun kinderopvangorganisatie terecht. Het komt daarnaast regelmatig voor dat kinderopvangorganisaties de ouders waarschuwen als ze wijzigingen moeten doorgeven.

**Figuur 4.17** Aangeboden vormen van informatie en ondersteuning door kinderopvangorganisatie, volgens ouders (N=157)



Net iets meer dan de helft van de geraadpleegde ouders ervaart de geboden informatie en ondersteuning vanuit hun kinderopvangorganisatie rondom directe uitbetaling als 'voldoende'. De huidige gebruikers zijn daarbij gemiddeld wat meer tevreden dan de voormalige gebruikers. Eerder zagen we al dat voormalige gebruikers iets vaker knelpunten in de relatie de kinderopvangorganisatie ervaren.

**Figuur 4.18** Voldoende ondersteuning door kinderopvangorganisatie bij directe uitbetaling volgens ouders (huidige en voormalige gebruikers)



In het onderstaande overzicht is weergegeven wat ouders met name hebben gemist in de ondersteuning vanuit de kinderopvangorganisatie.

**Zaken die ouders hebben gemist in de ondersteuning van de kinderopvangorganisatie (N=33)**

- Onvoldoende inzicht in de uitbetaalde toeslag (te veel/te weinig) 13 keer genoemd
- Laten niet voldoende weten dat ze deze mogelijkheid bieden 8 keer genoemd
- Onduidelijk wat de rolverdeling is 6 keer genoemd
- Ze doen (vrijwel) niets 5 keer genoemd

Het punt dat het vaakst is genoemd is dat ouders graag regelmatig een duidelijk financieel overzicht zouden willen ontvangen vanuit de kinderopvangorganisatie (eerder zagen we al dat er behoefte was aan inzicht in de geldstromen). Ze missen nu inzicht in wat er vanuit Toeslagen (te veel/te weinig) is uitgekeerd aan de kinderopvangorganisatie en hoe dit is verrekend met hetgeen aan de

ouders is doorgerekend. Zolang alles goed gaat is een gebrek aan inzicht veelal geen groot probleem, maar als er wel terugvorderingen zijn dan kunnen ouders niet goed nazoeken waar de oorzaak hiervan ligt. Ze hebben naar hun gevoel hierdoor minder grip op hun eigen financiële situatie.

Vanuit Toeslagen wordt aangegeven dat altijd in Mijn toeslagen wordt aangegeven wat – op jaarbasis – is toegekend aan kinderopvangtoeslag. De informatie (op jaarbasis) is dus digitaal wel te vinden. Uit de enquête en de verdiepende interviews met ouders blijkt echter dat ze behoefte hebben aan een duidelijk en handzaam (papieren) overzicht waarin alle bedragen (toeslagen, betaalde eigen bijdrage) te vinden zijn. Zij zien veelal de kinderopvangorganisatie daarvoor als verantwoordelijke partij en eerste aanspreekpunt (en niet Toeslagen). In hun ogen hebben ze namelijk de kinderopvangorganisatie als ondersteunende partij ingeschakeld, in de afwikkeling van zaken met Toeslagen.

Een ander vaker genoemd 'gemis' in de ondersteuning vanuit de kinderopvangorganisatie, is dat de kinderopvangorganisatie niet altijd voldoende communiceert dat de mogelijkheid voor directe uitbetaling bestaat. Ze hebben als organisatie een convenant afgesloten, maar brengen dit blijkbaar niet actief onder de aandacht van alle ouders. Ouders geven aan dat ze er zelf zijn achter gekomen dat de mogelijkheid er is. Eerder in het rapport zagen we inderdaad al dat een deel van de organisaties aangeeft de mogelijkheid van directe betaling (bewust) alleen bij een deel van de ouders bekend maakt. In de ogen van enkele geraadpleegde ouders zou de kinderopvangorganisatie de mogelijkheid breed moeten aanbieden aan de ouders.

Een aantal ouders geeft aan dat ze niet goed weten welke rol ze van de kinderopvangorganisatie in de ondersteuning en informatievoorziening zouden mogen verwachten.

Figuur 4.18 (zie voorgaande) laat zien dat veel ouders niet goed kunnen bepalen of de kinderopvangorganisatie hen voldoende informeert en ondersteunt op het gebied van de directe uitbetaling. Dat heeft mede te maken met het feit dat ze niet altijd goed weten welke rol de kinderopvang zou kunnen/moeten spelen. Vandaar dat we in de verdiepende interviews met ouders hebben gevraagd welke ondersteuning de kinderopvang volgens hen in ieder geval zou moeten bieden. De antwoorden zijn wisselend. Ongeveer de helft van de geïnterviewde ouders (15 van de 31) vindt dat de kinderopvangorganisatie op bepaalde punten een actieve rol zou moeten spelen. Daarbij wijzen ze vooral op het belang om duidelijk te informeren over het bestaan van de mogelijkheid van directe uitbetaling, het inzicht bieden in de geldstromen (hoeveel toeslag ontvangen, hoeveel eigen bijdrage) en het waarschuwen bij wijzigingen (vooral rond uurtarieven, afgenomen aantal uren etc.). Als ouders weinig kennis van zaken hebben van de kinderopvangtoeslag zou de kinderopvangorganisatie volgens enkele ouders ook een rol kunnen/moeten hebben bij het contact met Toeslagen.

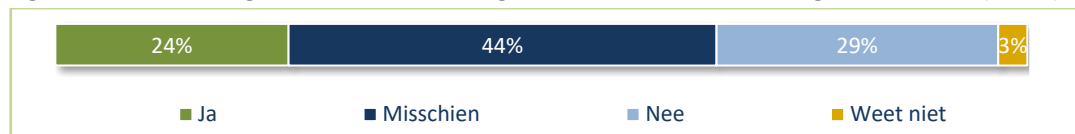
Aan de andere kant zijn er ouders die geen specifieke rol zien weggelegd voor de kinderopvangorganisaties in de ondersteuning van ouders, of die niet goed weten in hoeverre de kinderopvangorganisaties hier een rol in zouden kunnen spelen. Dit zijn vooral ouders die zelf de weg goed weten te vinden in het systeem (zij die weten hoe de procedures lopen, wanneer er wijzigingen moeten worden doorgevoerd en die Mijn toeslagen benutten om de gewenste informatie/overzichten op te vragen). Dit neemt niet weg dat ze het prettig/handig vinden als een kinderopvangorganisatie een actieve ondersteunende rol speelt en bijvoorbeeld duidelijk aangeeft wanneer er wijzigingen moeten worden doorgegeven.

## 4.7 Toekomst

Van de 112 geraadpleegde ouders die op dit moment gebruik maken van directe uitbetaling hebben er zes weleens overwogen om te stoppen met de directe uitbetaling. Als redenen geven ze aan dat ze onvoldoende zicht hebben op wat er rond de uitbetaling van de kinderopvangtoeslag nu precies gebeurt en dat ze weinig voordelen zien voor henzelf. Toch zijn ze voorsnog van plan om ook in de nabije toekomst de kinderopvangtoeslag direct uit te laten betalen aan de kinderopvangorganisatie.

Aan de ouders die (bewust) niet hebben gekozen voor directe uitbetaling is gevraagd of zij verwachten in de toekomst alsnog gebruik te maken van deze mogelijkheid (zie figuur 4.19).

**Figuur 4.19** Verwacht gebruik directe uitbetaling door ouders die hiervoor niet gekozen hebben (N=139)



Bijna een kwart van deze ouders geeft aan graag gebruik te willen maken van deze mogelijkheid. Ze zouden het een fijne ondersteuning vinden en een mogelijkheid om (nieuwe) terugvorderingen in de toekomst te voorkomen. Meerderen van hen zijn niet bekend met het feit dat directe uitbetaling als mogelijkheid in hun organisatie bestaat<sup>41</sup>. Dit is hen door de kinderopvangorganisatie niet verteld en/of ze hebben de mogelijkheid zelf niet gezien binnen Mijn toeslagen. Anderen geven aan dat het niet mogelijk is, omdat ze bij verschillende kinderopvangorganisatie kinderopvang afnemen.

Ruim vier op de tien ouders (huidige niet-gebruikers) zijn wellicht geïnteresseerd om in de toekomst gebruik te maken van directe uitbetaling. Het klinkt in hun oren wel aantrekkelijk. Als ze goed zouden weten wat het precies van hen vraagt en wat de voor- en nadelen zouden kunnen zijn, zouden ze erover na willen denken. Anderen hebben nog iets meer twijfels en vragen zich af of directe uitbetaling ook goed zou werken in situaties waarin er veel wijzigingen zijn (extra dagen afnemen bijvoorbeeld). Verder wordt ook hier genoemd dat mensen er wel gebruik van zouden willen maken als directe uitbetaling ook zou kunnen bij gebruik van twee of meer kinderopvangorganisaties. Ten slotte stellen enkele ouders dat ze directe uitbetaling zouden overwegen als het voor iedereen zou gaan gelden.

Bijna 30% van de huidige niet-gebruikers zegt geen gebruik te willen maken van directe uitbetaling. De meest genoemde reden is dat de ouders graag zelf zicht en controle willen houden op het ontvangen en betalen van de kinderopvangtoeslag.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat er zeker interesse is voor directe uitbetaling. Vrijwel alle huidige gebruikers willen de directe uitbetaling in de toekomst voortzetten. Van de huidige niet-gebruikers zegt ruim twee derde dat ze in de toekomst (mogelijk) zouden willen kiezen voor directe uitbetaling. In de verdiepende interviews met ouders hebben we gevraagd hoe de ouders aankijken tegen de plannen uit het regeerakkoord om in een nieuw stelsel te kiezen voor directe uitbetaling voor alle ouders.

<sup>41</sup> Immers, voor dit onderzoek hebben we alleen ouders benaderd die gebruik maken van kinderopvangorganisaties die een convenant hebben afgesloten.

Nagenoeg alle geïnterviewde ouders (29 van de 31 ouders) staan (zeer) positief tegenover het plan om standaard over te gaan op directe uitbetaling. Veelal hebben ze zelf de ervaring dat het direct laten uitbetalen van de kinderopvangtoeslag aan de kinderopvangorganisatie prettig en goed werkt en ze verwachten dat dit ook zal gelden voor andere ouders. Veel ouders vinden het ook logischer om het bedrag – dat uiteindelijk toch aan de kinderopvangorganisatie betaald moet worden – direct uit te laten keren aan deze organisatie en het niet (tijdelijk) neer te leggen bij de ouders. Ook zou het een oplossing kunnen bieden voor het breed gevoelde knelpunt dat directe uitbetaling nu niet goed mogelijk is wanneer ouders bij twee of meer kinderopvangorganisaties kinderopvang afnemen.

Wel is het volgens veel ouders dan nodig om zorg te dragen voor een hele duidelijk verdeling van verantwoordelijkheden en voor transparantie in de uitgekeerde bedragen. Veel ouders zijn voor het idee om minder te vragen van de ouders en meer neer te leggen bij de kinderopvangorganisaties (bijvoorbeeld rond het doorgeven van wijzigingen). Dat maakt het proces overzichtelijker, maar dit vraagt tegelijkertijd wel dat er meer controle nodig/mogelijk is. Het moet regelmatig inzichtelijk kunnen worden gemaakt wat er aan kinderopvangtoeslag is uitgekeerd, wanneer (en hoeveel) er te veel is uitgekeerd en wanneer (en hoeveel) er te weinig is uitgekeerd.

Juist om het feit dat goede controle in hun ogen onontbeerlijk is, vinden twee ouders het geen goed idee om directe uitbetaling breed in te voeren. In het huidige systeem is het in hun ogen onvoldoende goed mogelijk om zelf het financiële overzicht te houden.

## 5. Conclusies en bouwstenen voor de toekomst

### 5.1 Inleiding

In dit afsluitende hoofdstuk vatten we de belangrijkste bevindingen uit het rapport samen en presenteren we een aantal bouwstenen voor de toekomst, in de vorm van concrete aanbevelingen.

### 5.2 Samenvattende conclusies

#### Gebruik convenantstructuur en ontwikkelingen

De gegevens van Toeslagen laten zien dat er in 2021 286 kinderopvangorganisaties waren die een convenant hadden afgesloten met Toeslagen. Dat is 6% van het totaal aantal kinderopvangorganisaties in Nederland. Het aantal kinderopvangorganisaties met een convenant is daarmee beperkt. Wel wordt duidelijk dat sinds 2018 het aantal convenanthouders zowel in absolute als in relatieve zin<sup>42</sup> steeds is toegenomen. De convenantstructuur lijkt daarmee – sinds de start in 2013 – nog steeds ‘in beeld’ bij de kinderopvangorganisaties en te voorzien in een behoefte. Het POBR1-convenant wordt door een grotere groep organisaties gebruikt (61%) dan het HA-convenant (39%). De organisaties die een convenant hebben zijn gemiddeld gezien groter dan niet-convenanthouders. Verder valt op dat de organisatie die bso aanbieden gemiddeld genomen vaker voor een convenant kiezen, dan andere organisaties.

Ook het aantal kinderopvangtoeslagaanvragers (KOT-aanvragers) dat gebruik maakt van directe uitbetaling is in die periode gegroeid (van 24.886 in 2018 naar 27.589 in 2021). Deze groei gaat gelijk op met de groei van de totale groep KOT-aanvragers. Er is dus geen sprake van een stijging in relatieve zin. In totaal maakt 14,5% van de KOT-aanvragers gebruik van directe uitbetaling (2021). Het gebruik ligt in de dagopvang (16%) hoger dan in de bso (13,4%) en in de gastouderopvang (8,4%).

Welke groepen ouders vooral gebruik maken van de directe uitbetaling wordt op basis van de gegevens van Toeslagen niet duidelijk. Geraadpleegde kinderopvangorganisaties geven aan dat vooral financieel kwetsbare ouders (waar betalingsachterstand is/dreigt) en ouders die de procedures rond de kinderopvangtoeslag lastig vinden, er gebruik van maken. Dit zijn ook de groepen ouders waar een deel van de kinderopvangorganisaties de mogelijkheid tot directe uitbetaling gericht/nadrukkelijk onder de aandacht brengt. De raadpleging van de ouders laat zien dat het vooral ouders zijn die graag hulp willen bij het omgaan met de complexe systematiek rond de kinderopvangtoeslag, hetzij vanuit een behoefte aan gemak, hetzij vanuit een behoefte om de risico's op fouten/betalingsproblemen te verkleinen.

#### Terugvorderingen

De gegevens van Toeslagen laten zien dat er gemiddeld meer terugvorderingen zijn bij ouders die zijn aangesloten bij een kinderopvangorganisatie met een convenant dan bij organisaties zonder convenant (organisaties met een convenant hebben 27% van het totaal aan KOT-aanvragers als klant, maar 37% van de terugvorderingen). De verschillen tussen de KOT-aanvragers zonder directe uitbetaling en zij met directe uitbetaling zijn beperkt. Het aandeel van de KOT-aanvragers dat te maken heeft met terugvorderingen is bij de groep die geen gebruik maakt van directe uitbetaling

---

<sup>42</sup> In absolute zin gestegen van 249 in 2018 naar 286 in de 2021 en van 5% van het totaal naar 6% van het totaal aantal kinderopvangorganisaties.

iets hoger dan bij de groep die wel gebruik maakt van directe uitbetaling. Een belangrijk doel van het verbetertraject Kinderopvangtoeslag is het terugdringen van het aantal terugvorderingen. De convenantstructuur lijkt hier – op basis van de cijfers – geen aanwijsbaar positieve bijdrage aan te hebben geleverd. Hoe het komt dat er meer terugvorderingen zijn bij convenanthouders is binnen deze evaluatie niet duidelijk geworden. Het is wellicht interessant om daar via een vervolgonderzoek nader licht op te werpen.

### **Redenen deelname**

De geraadpleegde kinderopvangorganisaties met een convenant geven (vaak in combinatie) twee belangrijke redenen aan voor het afsluiten van een convenant. Ze willen hiermee enerzijds zorgen voor een grotere financiële stabiliteit voor hun eigen organisatie en de kans op wanbetaling door ouders verminderen. Anderzijds zien ze het als een handreiking en dienstverlening richting de ouders die moeite hebben met het vinden van hun weg in het complexe stelsel rond de kinderopvangtoeslag. Ook ouders noemen vooral twee typen redenen, namelijk gemak en het gevoel van veiligheid/zekerheid. Ze vinden het fijn dat ze zich alleen hoeven te richten op het betalen van hun eigen bijdrage (en geen grote bedragen aan toeslagen hoeven 'door te sluisen' naar de kinderopvangorganisatie) en dat ze zeker weten dat de kinderopvangorganisatie op tijd wordt betaald.

De bovenstaande genoemde redenen maken duidelijk dat de convenantstructuur daadwerkelijk wordt gebruikt voor de doelen waarvoor de convenantstructuur in het leven is geroepen (voorkomen incassoproblemen bij kinderopvangorganisaties en ondersteuning van ouders) en dat de structuur voorziet in een behoefte (aan ondersteuning en vermindering van risico's) bij (een deel van) de ouders en de kinderopvangorganisaties.

### **Redenen niet-deelname**

Dat (het grootste deel van de) kinderopvangorganisaties niet kiezen voor het afsluiten van een convenant, komt volgens de geraadpleegde kinderopvangorganisaties vooral doordat zij geen noemenswaardige knelpunten ervaren rond de betalingen door ouders en (daardoor) geen voordelen zien van een convenant. Andere belangrijke redenen zijn dat de kinderopvangorganisaties vrezen voor een te grote administratieve belasting en voor de risico's die zij denken te lopen (bijvoorbeeld de hoofdelijke aansprakelijkheid). De meest genoemde redenen waarom ouders niet kiezen voor directe uitbetaling, zijn dat ze graag de touwtjes zelf in handen willen houden en overzicht willen houden over de aan hen toegekende kinderopvangtoeslag. Ze zijn bang dat ze dan het financiële overzicht kwijtraken. Anderen zien geen toegevoegde waarde voor henzelf of hebben nog niet de noodzaak gevoeld om over directe uitbetaling als mogelijkheid na te denken. Er lijkt bij deze groep geen directe behoefte aan een convenant/directe uitbetaling.

### **Redenen om vroegtijdig te stoppen met directe uitbetaling**

Naast ouders die (bewust) niet kiezen voor directe uitbetaling, zijn er ouders die besluiten vroegtijdig (terwijl er nog wel gebruik wordt gemaakt van kinderopvang) te stoppen met de directe uitbetaling. Bij twee derde van deze geraadpleegde voormalige gebruikers blijkt het stoppen echter geen eigen, vrije keuze. Directe betaling was voor hen niet langer mogelijk, met name doordat zij kinderopvang gingen afnemen bij verschillende kinderopvangorganisaties. Uit het onderzoek komt naar voren dat veel ouders het jammer vinden dat de convenantstructuur deze beperking kent. Naast deze 'gedwongen stoppers' zijn er ook ouders die zelf hebben gekozen om de kinderopvangtoeslag weer naar henzelf te laten overmaken. Zij wilden weer zelf de regie kunnen

nemen, mede omdat ze in de praktijk merkten dat ze het overzicht over hun financiële situatie verloren.

### **Keuze convenanttype**

De gesprekken met kinderopvangorganisaties maken duidelijk dat de organisaties met een HA-convenant zich vaak min of meer gedwongen voelen om te kiezen voor dit type convenant. Het andere convenant (POBR<sub>1</sub>) is voor hun organisatie te belastend in tijd (administratielast) en kosten (accountantsverklaring) en daarmee als het ware onbereikbaar. Het gaat hierbij gemiddeld genomen om kleinere organisaties met een beperkt aantal locaties en kindplaatsen. De keuze voor het POBR<sub>1</sub>-convenant wordt vaak gemaakt vanuit een behoefte aan veiligheid en financiële zekerheid. Met dit type convenant kunnen vooral grotere organisaties de hoofdelijke aansprakelijkheid (voor het terugbetalen van ten onrechte uitbetaalde kinderopvangtoeslag) tot een minimum beperken.

Het bovenstaande bevestigt de door geraadpleegde sectorpartijen geuite kritiek dat de convenantstructuur niet voor alle kinderopvangorganisaties even toegankelijk is. Niet alle kinderopvangorganisaties kunnen vrij kiezen voor het type convenant dat ze willen en een deel zal – vanuit de angst voor te veel administratieve belasting – helemaal niet kiezen voor een convenant. Mede hierdoor hebben ook niet alle ouders de mogelijkheid om gebruik te maken van de convenantstructuur (directe uitbetaling). Als instrument om bij te dragen aan het verminderen van de problemen rond het kinderopvangtoeslagenstelsel, bereikt de convenantstructuur dus niet iedereen. Voor een deel van de kinderopvangorganisatie en ouders kan de convenantstructuur in de huidige opzet geen ondersteuning bieden.

### **Verplichte jaarlijkse accountantsverklaring**

Het overleggen van een accountantsverklaring is een jaarlijkse verplichting voor alle kinderopvangorganisaties met een POBR<sub>1</sub>-convenant. Door de hieraan verbonden kosten (in tijd en geld) wordt de toegankelijkheid van de convenantstructuur (en dan in het bijzonder het POBR<sub>1</sub>-convenant) voor vooral kleine kinderopvangorganisaties door deze accountsverklaring belemmerd. Daarnaast wordt de accountantsverklaring ook door een deel van de convenanthouders met een POBR<sub>1</sub>-convenant in de praktijk als knelpunt ervaren. Ook hier vormt de aanzienlijke jaarlijkse investering in tijd en geld, het belangrijkste obstakel. Daardoor ontstaat er zowel bij geraadpleegde kinderopvangorganisaties als geraadpleegde sectorpartijen twijfel of de accountantsverklaring wel het meest geëigende instrument is om de solvabiliteit/financiële gezondheid van de kinderopvangorganisatie te bepalen. Daarbij speelt ook mee dat de accountsverklaring op dit moment nog niet optimaal kan worden ingezet voor handhaving en toezicht. Welk instrument hiervoor wel/beter voor kan worden ingezet is echter voor de geraadpleegde partijen (nog) niet duidelijk.

### **Ervaringen met convenantstructuur**

De ruime meerderheid van de geraadpleegde kinderopvangorganisaties (88%) en de geraadpleegde ouders<sup>43</sup> (84%) is positief over het hebben van een convenant en het direct laten uitbetalen van de kinderopvangtoeslag aan de kinderopvangorganisatie. Het convenant voorziet volgens de kinderopvangorganisaties in de twee doelen waarvoor zij het convenant veelal zijn aangegaan. Zo zorgt het convenant voor financiële stabiliteit en zekerheid voor de eigen

---

<sup>43</sup> Het gaat hierbij zowel om huidige gebruikers van directe uitbetaling als voormalige gebruikers van directe uitbetaling.



organisatie en kunnen ze met het convenant naar hun mening de ouders – die daar behoefte aan hebben – goed ontlasten en ondersteunen. Verder zijn velen positief over het contact met de ouders (95%), de juistheid van de betalingen (64%) en kunnen de meesten goed uit de voeten met de administratieve lasten (62%). De ouders voelen zich daadwerkelijk 'ontzorgd'. Ze hoeven naar eigen zeggen weinig meer te doen en lopen naar hun ervaring minder kans op problemen rond de betaling van de kinderopvang. Dit maakt duidelijk dat hiermee daadwerkelijk tegemoet wordt gekomen aan de doelen waarvoor de convenantstructuur is opgezet en draagt ook bij aan de doelen van het verbetertraject.

### **Ervaren knelpunten/verbeterpunten kinderopvangorganisaties**

Ondanks het positieve oordeel zien geraadpleegde kinderopvangorganisaties ook knelpunten en verbeterpunten. De belangrijkste knelpunten ervaren ze in het contact met Toeslagen. Zo vindt 36% van de organisaties dat de deskundigheid en dienstverlening sterk wisselt tussen medewerkers van Toeslagen. Ze doelen daarbij naar verwachting met name op de contacten met het belcentrum van Toeslagen of de Belastingtelefoon, waarbij ze steeds andere medewerkers treffen die hen niet altijd even goed kunnen helpen of even bereid zijn om informatie te leveren. Ook is niet voldoende duidelijk bij wie ze met welke vraag moeten zijn (relatiebeheerder, belcentrum, Belastingtelefoon) en houdt de bereikbaarheid van medewerkers (weleens) te wensen over.

Verder bestaat er breed de behoefte (15 van de 39 organisaties) aan een verbetering van de gegevensuitwisseling met Toeslagen. Kinderopvangorganisaties zouden graag meer financieel inzicht krijgen rond de bedragen die aan hen worden uitgekeerd. Het is nu volgens hen soms lastig te bepalen waarom bedragen wijzigen, wat precies de verhouding is tussen de uitgekeerde toeslag en de eigen bijdrage van ouders en aan welke ouder/kind bepaalde uitbetaalde bedragen moeten worden gekoppeld. Het periodiek verkrijgen of digitaal kunnen inzien van heldere, financiële overzichten zou hen naar eigen zeggen helpen. Volgens geraadpleegde betrokkenen bij Toeslagen is het in het huidige stelsel – vanuit het oogpunt van de privacywetgeving – vaak lastig om de gewenste informatie aan kinderopvangorganisaties te leveren.

### **Ervaren knelpunten/verbeterpunten ouders**

Ook de ouders ervaren een gebrek aan financieel inzicht/overzicht als (grootste) knelpunt. Het grip en zicht willen houden op de eigen financiële situatie is belangrijk voor ouders en daarom ook een veel genoemde reden waarom ouders juist niet kiezen voor directe uitbetaling of waarom ze zelf besluiten om alsnog te stoppen met directe uitbetaling. Door de directe uitbetaling weten zij niet goed wat er precies aan hen is uitgekeerd en waarom de eigen bijdrage voor de kinderopvangorganisatie wisselt. Hoewel informatie over de uitgekeerde bedragen online te vinden is bij Toeslagen (Mijn toeslagen), verwachten ze toch vooral via de kinderopvangorganisatie periodiek een duidelijk overzicht aangereikt te krijgen.

Een ander ervaren knelpunt betreft de verantwoordelijkheidsverdeling. Ouders geven in ruime meerderheid aan (83%) te weten dat ze – bij keuze voor directe uitbetaling – zelf verantwoordelijk blijven voor het aanleveren en tijdig wijzigen van de gegevens en aansprakelijk zijn voor de terugbetaling van te veel ontvangen kinderopvangtoeslag. Toch blijkt op verschillende plekken in het rapport dat de verantwoordelijkheidsverdeling vaak toch niet helemaal helder is. Zo denken ouders soms toch nog dat de kinderopvangorganisatie alle zaken rond de kinderopvangtoeslag van hen overneemt. Ook rond de aanvraagprocedure hebben ouders als knelpunt genoemd dat niet precies duidelijk is wat hun verantwoordelijkheden zijn, welke stappen ze precies moeten zetten en

wat ze van andere partijen kunnen verwachten. Ze hebben aangegeven dat het zou helpen als Toeslagen hen bij de start een duidelijk stappenplan had overhandigd.

### Toekomst

Uit het onderzoek komt naar voren dat er veel interesse is om ook in de toekomst gebruik te kunnen maken van de convenantstructuur. Alle geraadpleegde ouders die de kinderopvangtoeslag direct laten uitbetalen aan de kinderopvangorganisatie, willen hier in de toekomst mee doorgaan en van de huidige niet-gebruikers zegt 68% directe uitbetaling in de komende tijd (serieus) te overwegen. Van de kinderopvangorganisaties met een convenant gaat 90% hiermee verder en 65% van de niet-convenanthouders wil – onder bepaalde voorwaarden – een convenant wel overwegen.

Over het plan om directe uitbetaling breed toe te passen (als uitgangspunt te nemen voor het nieuwe stelsel rondom kinderopvangtoeslag), zijn vrijwel alle geraadpleegde ouders (94%) positief. Ook de geraadpleegde sectororganisaties staan veelal achter het plan. Wel stellen de verschillende partijen voorwaarden aan voortzetting en verbreding van de directe uitbetaling. Zo moet volgens hen gekozen worden voor een systeem dat even toegankelijk is voor iedereen (alle kinderopvangorganisaties en ouders). Dit kan door alle partijen voldoende te 'equiperen' (bijvoorbeeld door te zorgen dat alle organisaties in staat zijn de gevraagde gegevens te leveren) of door huidige obstakels (zoals de accountantsverklaring) aan te pakken. Ook vinden zij het belangrijk dat gekozen wordt voor een meer eenvoudige opzet. Het huidige systeem – waar de verantwoordelijkheden verdeeld zijn over drie partijen – zorgt voor onduidelijkheid en maakt het zeker voor ouders te complex. De vereenvoudiging zou kunnen door meer taken van de ouders over te hevelen naar de kinderopvangorganisatie (doorgeven van wijzigingen). In een nieuw systeem moet volgens partijen ook gezorgd worden voor transparantie rond de uitgekeerde (en teruggevorderde) bedragen. Zoals eerder gezegd is beter financieel inzicht een veel geuite wens/behoefte bij zowel kinderopvangorganisaties als ouders. Ook is het volgens de geraadpleegde partijen belangrijk om te werken aan meer heldere communicatielijnen. Bovenstaande betekent feitelijk dat de opzet en grondslagen van een toekomstige structuur concreet op directe uitbetaling moeten worden gericht.

## 5.3 Bouwstenen voor de toekomst

Het bovenstaande laat zien dat de convenantstructuur een systeem is dat voor de huidige gebruikers (zowel kinderopvangorganisaties als ouders) goed werkt. Zij willen ook in de komende jaren hier gebruik van blijven maken. Het blijkt verder een instrument dat goed bijdraagt aan de gestelde doelen van de convenantstructuur (tegemoetkoming kinderopvangorganisaties en ondersteuning ouders). De ondersteuning en ontzorging van en de gerichte dienstverlening aan de ouders sluit ook aan bij de doelen van het verbetertraject (en draagt zo bij aan het verminderen van de ervaren knelpunten rondom het stelsel van kinderopvangtoeslag). Het (b)lijkt hiermee ook een goede basis voor een toekomstig systeem. Conform de onderzoeksopdracht doen we – op basis van de uitkomsten van het onderzoek – enerzijds enkele aanbevelingen waarmee de komende jaren – in het kader van het verbetertraject en in afwachting van een nieuw kinderopvangtoeslagstelsel – gewerkt kan worden aan een verdere versterking van de convenantstructuur (korte termijn). Anderzijds doen we ook een aantal aanbevelingen voor de langere termijn, namelijk het toewerken naar het nieuwe stelsel. Directe uitbetaling van kinderopvangtoeslag aan de kinderopvangorganisaties in brede zin (voor alle KOT-aanvragers) is in het huidige coalitieakkoord namelijk nadrukkelijk als doel gesteld. Een ander belangrijk uitgangspunt van het nieuwe stelsel is een verhoging (in stappen) van de vergoeding voor kinderopvang tot 95% voor werkende ouders. Met de aanbevelingen voor de langere termijn geven we – op basis van de ervaringen met de huidige

convenantstructuur – input voor de beleidskeuzes voor de nieuwe inrichting van het toeslagenstelsel.

## Aanbevelingen voor de korte termijn (verbetertraject)

### **1. Slecht de drempels die ouders met kinderen bij verschillende kinderopvangorganisaties weerhouden om gebruik te maken van directe uitbetaling.**

Veruit de belangrijkste reden waarom ouders vroegtijdig (dus terwijl ze nog gebruik maken van kinderopvang) stoppen met directe uitbetaling is, dat dit niet meer mogelijk is als ze kinderopvang afnemen bij verschillende kinderopvangorganisaties. Ook is het een reden waarom ouders niet kunnen kiezen voor directe uitbetaling. De huidige convenantstructuur blijkt daarmee niet open te staan voor grote groepen ouders en onthoudt mensen die behoefte hebben aan deze ondersteuning dus van de mogelijkheid op directe uitbetaling. Om te voorkomen dat de komende tijd een (belangrijk) deel van de huidige gebruikers noodgedwongen moet stoppen met directe uitbetaling, is het goed om te kijken wat er mogelijk is om dit knelpunt op te lossen. Ook in een nieuw stelsel moet hiervoor een passende oplossing gevonden worden.

### **2. Zoek naar een mogelijkheid om meer financieel inzicht te bieden aan kinderopvangorganisaties en ouders.**

Zowel bij ouders als kinderopvangorganisaties die gebruik maken van de convenantstructuur blijkt behoefte te bestaan aan het verkrijgen van meer financieel inzicht rondom de directe uitbetalingen. In de huidige convenantstructuur hebben vooral ouders naar eigen ervaring onvoldoende grip en zicht op de financiële situatie. Het gebrek aan grip is ook een belangrijke reden om geen gebruik te maken van de mogelijkheid van directe uitbetaling of om hiermee vroegtijdig te stoppen. Ook kinderopvangorganisaties verliezen soms het overzicht over de uitgekeerde bedragen. Het is daarom zinvol om te onderzoeken of er mogelijkheden zijn om het gevraagde financiële inzicht (periodiek) beter te kunnen bieden.

### **3. Richt voor zowel kinderopvangorganisaties als ouders een heldere en makkelijk vindbare website in met informatie over de convenantstructuur.**

Het onderzoek wijst uit dat er duidelijke knelpunten worden ervaren rond de informatie en communicatie met betrekking tot de convenantstructuur. De informatievoorziening lijkt vooral gericht te zijn op de invoering van de convenantstructuur en het moment van het aangaan van een convenant, de informatievoorziening daarna lijkt een minder structureel karakter te hebben. Uit het onderzoek blijkt echter dat ook na de start (van een convenant of het starten van directe financiering) behoefte bestaat aan informatie en communicatie. Informatie die eenmaal (aan het begin) is verstrekt, is – mede door personele wisselingen in organisaties – buiten beeld geraakt. Het is daarom wenselijk dat op een centrale en makkelijk vindbare plek informatie wordt aangeboden die te allen tijde geraadpleegd kan worden door kinderopvangorganisaties en ouders. Deze website zou onder andere de volgende informatie moeten bieden:

- Duidelijke uitleg over de mogelijkheden van directe uitbetaling, wat ouders en kinderopvangorganisaties hier aan kunnen hebben (voordelen) en wat het van hen vraagt (verantwoordelijkheden).
- Een duidelijk 'contactenoverzicht' voor kinderopvangorganisaties (zie aanbeveling 4).
- Een duidelijk overzicht van het type informatie dat medewerkers van Toeslagen wel/niet mogen verstrekken aan kinderopvangorganisaties (zie aanbeveling 5).
- Een helder stappenplan voor ouders (zie aanbeveling 6).

**4. *Zorg voor een duidelijk 'contactenoverzicht' voor kinderopvangorganisaties, zodat ze weten bij welke medewerkers van Toeslagen zij voor welke specifieke vragen terecht kunnen.***

In aanvulling op de voorgaande aanbeveling kan worden gesteld dat het voor kinderopvangorganisaties met een convenant niet altijd duidelijk is bij welke personen binnen Toeslagen zij terecht kunnen met specifieke vragen rondom het convenant. Hierdoor moeten ze op zoek, krijgen ze niet de juiste persoon aan de lijn of hebben ze het idee dat ze niet goed geholpen worden. Er is ooit wel een dergelijk overzicht opgesteld en verstrekt door Toeslagen, maar dit overzicht is buiten beeld van de organisaties geraakt. Het is zinvol om een dergelijk overzicht duidelijk vindbaar te maken, bijvoorbeeld door het op een centrale website te plaatsen.

**5. *Zorg voor een duidelijk overzicht van het type informatie dat medewerkers van Toeslagen wel mogen verstrekken aan kinderopvangorganisaties en welk type informatie niet.***

Voor kinderopvangorganisaties met een convenant is het ook onvoldoende duidelijk welk type informatie wel (of niet) verstrekt mag worden door de medewerkers van de Toeslagen.<sup>44</sup> Ze merken ook dat de medewerkers van Toeslagen daar niet altijd eenduidig in optreden. Hierdoor ontstaat soms onbegrip of frustratie bij de kinderopvangorganisaties als ze bepaalde informatie niet krijgen. Het biedt meer zekerheid als ze weten welke informatie ze mogen verlangen van Toeslagen. Ook hiervoor geldt dat een dergelijk overzicht al weleens is opgesteld, maar dat dit uit beeld is verdwenen bij organisaties. Het zou continu en makkelijk te raadplegen moeten zijn.

**6. *Zorg voor een helder stappenplan voor ouders.***

Bij ouders blijkt vooral in de beginfase behoefte aan meer inzicht in de processen rond de directe uitbetaling. Het gaat om inzicht in de aanvraagprocedure alsook het maandelijks proces rond de directe uitbetaling. Ze hadden bij de start graag een duidelijk stappenplan gezien, waarin staat uitgelegd wat er precies gebeurt, welke stappen ze zelf moeten nemen en wat ze wel/niet van de andere betrokken partijen (Toeslagen en de kinderopvangorganisatie) mogen verwachten. Ook voor ouders die al langer gebruik maken van directe uitbetaling kan een dergelijk stappenplan nog uitkomst bieden. Zeker in geval zich veranderingen of knelpunten voordoen, zoals een plotselinge terugvordering. Ze kunnen het stappenplan dan raadplegen om te zien wat dit betekent en welke acties ondernomen moeten worden. Met een dergelijk stappenplan kan het doen-vermogen van ouders worden vergroot.

**7. *Zorg bij het belcentrum van Toeslagen en de Belastingtelefoon dat alle medewerkers over uniforme kennis over directe uitbetaling beschikken.***

Een door de kinderopvangorganisaties veel genoemd knelpunt is dat ze merken dat de deskundigheid en dienstverlening bij de medewerkers van het belcentrum van Toeslagen en/of de Belastingtelefoon (sterk) wisselt. Het kan zijn dat dit komt omdat sommige medewerkers weinig te maken krijgen met vragen rondom directe uitbetaling. Daarnaast blijken medewerkers niet allemaal even goed op de hoogte van welk type informatie ze wel of niet mogen verstrekken aan kinderopvangorganisaties. Het is voor de kinderopvangorganisaties belangrijk dat de medewerkers van Toeslagen en de Belastingdienst uniform optreden. Dit zou bijvoorbeeld gestimuleerd kunnen worden door alle medewerkers meer bekend te maken met de eerdergenoemde lijst rond wel/niet te verstrekken informatie (zie aanbeveling 5) en door duidelijk af te spreken hoeveel casussen per telefoongesprek behandeld mogen worden.

---

<sup>44</sup> Vooral vanuit privacywetgeving mag niet alle informatie over ouders die gebruik maken van directe uitbetaling worden gedeeld.

### **8. Overweeg de structuur en grondslagen van het systeem van directe uitbetaling meer geschikt te maken voor een brede invoering.**

Het onderzoek laat zien dat er zeker steun is voor een plan om directe uitbetaling als uitgangspunt te nemen in een nieuw stelsel rondom kinderopvangtoeslag. De huidige 'driehoeksrelatie', waarbij ouders als het ware een doorsluisfunctie hebben voor geld dat eigenlijk voor kinderopvang bedoeld is, is complex en zorgt voor problemen. De huidige convenantstructuur is niet voldoende passend om dit vorm te geven, zeker niet wanneer de schaal waarop directe uitbetaling plaatsvindt aanzienlijk wordt vergroot (nu maakt nog maar 6% van de organisaties en 14,5% van de ouders gebruik van deze mogelijkheid). In de huidige situatie geldt feitelijk dat de huidige regelgeving en verantwoordelijkheidsverdeling tussen Toeslagen, kinderopvangorganisaties en ouders leidend is (geweest) voor de inrichting van de convenantstructuur. Voor een nieuw stelsel moet gewerkt worden aan een structuur die specifiek uitgaat van de doelen van directe uitbetaling en de processen die daarvoor nodig zijn. Hieronder zullen we een aantal punten aangeven waarop aanpassing nodig is. Verder is het bij een dergelijke schaalvergroting belangrijk om te zorgen voor een goede en duidelijke overgangsperiode, waarin kinderopvangorganisaties goed worden meegenomen in de nieuwe inrichting, goed geïnformeerd worden en de tijd krijgen om zich op het nieuwe stelsel voor te bereiden.

### **9. Vereenvoudig de verantwoordelijkheidsverdeling.**

In de huidige situatie is de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de drie betrokken partijen (Toeslagen, kinderopvangorganisaties en ouders) te complex. Dit maakt het organisatorisch lastig en vooral voor ouders minder overzichtelijk. Naar de toekomst ligt een vereenvoudiging in deze verantwoordelijkheidsverdeling dan ook voor de hand. Dit kan onzes inziens door de ouders zoveel mogelijk te ontlasten, door meer taken bij hen weg te nemen. Het kan daarbij gaan om de volgende taken:

- Het doorgeven van wijzigingen die ook door andere partijen of vanuit andere, bestaande bronnen kunnen worden aangeleverd (bijvoorbeeld informatie over afgenomen aantal uren kinderopvang, die ook via de maandelijkse gegevensaanlevering door de kinderopvangorganisatie opgehaald kunnen worden). Van belang daarbij is dan wel dat deze gegevens betrouwbaar en accuraat/actueel zijn. Verder zal nagegaan moeten worden welke drempels er vanuit bestaande wet- en regelgeving bestaan om deze gegevens aangereikt te krijgen en hoe deze drempels weggenomen kunnen worden. Als gegevens niet uit bestaande bronnen gehaald kunnen worden, zal vastgesteld moeten worden via welke weg/partij deze alsnog verkregen kunnen worden.
- Bij een overgang naar de voorgenomen vergoeding van kinderopvang tot 95% voor werkende ouders, kan ook overwogen worden om de verantwoordelijkheid voor het terugbetalen van te veel uitgekeerde kinderopvangtoeslag bij de kinderopvangorganisatie te leggen (die de toeslag ook direct zelf heeft ontvangen).

Mocht bij bovenstaande vereenvoudiging meer taken bij kinderopvangorganisaties neergelegd worden (bijvoorbeeld het doorgeven van wijzigingen), dan is het belangrijk dat kinderopvangorganisaties goed geëquipeerd zijn om deze rol te vervullen. Het is zinvol om daarbij ook de (ondersteunende en faciliterende rol van) sectororganisaties te benutten/betrekken.

**10. *Bepaal welke informatie nog nodig is om goed financieel inzicht te bieden aan ouders (en kinderopvangorganisaties) en regel dit juridisch.***

Ook als je ouders via aanbeveling 9 ontzorging biedt, blijft het belangrijk dat zij (maar ook de kinderopvangorganisaties) inzicht hebben in hoe de financiële stromen zijn opgebouwd. Er bestaat zoals gezegd al veel behoefte aan financieel inzicht en overzicht. In de huidige situatie is het verkrijgen van een goed inzicht vaak best lastig, omdat veel informatie volgens huidige juridische regels (privacy) niet (onderling) uitgewisseld mag worden. Het is daarom goed om na te gaan welke informatiebehoefte er is en welke informatie daarvoor extra kan/mag worden uitgewisseld. Ook hier is het belangrijk om daarbij alle belanghebbende partijen (zoals ook brancheorganisaties en oudervertegenwoordigers) te betrekken, zodat ieders belangen/behoeften goed worden meegenomen.

**11. *Zorg dat directe uitbetaling voor alle organisaties werkbaar is, door kritisch te kijken naar de wijze van financiële controle/waarborg.***

De huidige convenantstructuur is niet in gelijke mate toegankelijk voor alle kinderopvangorganisaties. Dit komt doordat vooral voor kleine organisaties de gevraagde accountantsverklaring een obstakel vormt. Ook rond de maandelijkse gegevensuitwisseling ervaren kleine organisaties – naar verwachting – meer knelpunten. Het is de vraag of de huidige wijze van het zorgen voor financiële waarborg/controle (accountantsverklaring) in de toekomst de meest passende is. Als alternatief zou bijvoorbeeld kunnen worden gekeken of er bij de Belastingdienst bruikbare informatie beschikbaar is over de financiële gezondheid van kinderopvang-organisaties. In lijn met aanbeveling 10 zou dan wel moeten worden gekeken of/hoe deze informatie uitgewisseld mag/kan worden. In de huidige situatie is een dergelijke uitwisseling van gegevens niet zonder meer mogelijk.

**12. *Richt de contactfunctie tussen kinderopvangorganisaties en de toekomstige uitvoerder anders in, kies voor het aanstellen van een centraal contactpersoon.***

Het is in een nieuw stelsel heel belangrijk dat er goede contactmogelijkheden zijn tussen de kinderopvangorganisaties en toekomstige uitvoerder, zeker omdat bij een bredere inzet van directe uitbetaling ook veel kleine organisaties te maken krijgen met directe uitbetaling. Zij zullen naar verwachting meer moeite hebben om hier een weg in te vinden. In de situatie van nu is contact met de huidige uitvoerder wat versnipperd. Er is wel een centraal contactpersoon voor vragen over de convenantstructuur, in de vorm van een relatiebeheerder. Echter, voor vragen over betalingen moet contact worden gezocht met andere (vaak wisselende) personen bij het belcentrum van Toeslagen (of de Belastingtelefoon). Het is onzes inziens goed om te kiezen voor een centraal contactpersoon waar kinderopvangorganisaties met alle vragen rondom directe uitbetaling terecht kunnen. Deze persoon hoeft niet zelf alle vragen te kunnen beantwoorden, maar kan er wel voor zorgen dat de vragen uiteindelijk beantwoord worden (uitzetten vraag en ophalen antwoord binnen de uitvoeringsorganisatie).

# Bijlage I Gemaakte keuzes samenstellen databestand

Begeleidende rapportage van Toeslagen bij aanleveren kwantitatieve gegevens/tellingen (begeleidende rapportage TSPM-788)

Gegevenslevering voor Onderzoeksbureau Bartels

Opleverdatum: 10-02-2022  
Analist: Anco Barnhoorn  
Review: Anne-Marie Harbers

## Scope onderzoek

Overzicht van derdenbetalingen en aantal ouders die opvang hebben afgenomen bij een convenantpartner voor de toeslagjaren 2018 t/m 2021. Inclusief een aantal verklarende externe variabelen.

## Gebruikte externe data

- Overzicht convenanten (geleverd door Convenantenadministratie)
- Lijst G4- en G40-gemeenten (online)

## Betekenis kolommen convenantenonderzoek

Naam	Beschrijving
KVK_anon	Inschrijvingsnummer bij de Kamer van Koophandel van de kinderopvangorganisatie (Geanonimiseerd)
Soort_convenant	Geeft aan of er sprake is van een convenant op basis van 1 bankrekeningnummer (POBR1) of Hoofdelijke aansprakelijkheid (HA)
Start_convenant	Ingangsdatum van het convenant op basis van de convenantadministratie
Einde_LRK	Datum waarop het LRK-nummer niet meer geregistreerd is volgens het Landelijk Register
LrkID_anon	LRK-nummer van de kinderopvanginstelling of het gastouderbureau (Geanonimiseerd)
Soort_LRK	Geeft aan of het LRK-nummer hoort bij een gastouderbureau (GOB), Dagopvang (KDV) of Buitenschoolse Opvang (BSO)
LRK_Opvangadres_anon	LRK-nummer van de opvanglocatie of gastouder (Geanonimiseerd)
Kindplaatsen	Aantal kindplaatsen van het LRK volgens het Landelijk Register
Toeslagjaar	Toeslagjaar waarop de gegevens in deze regel betrekking hebben
G4	Geeft aan of het betreffende LRK-nummer geregistreerd staat in een van de gemeenten die de G4 vormen
G40	Geeft aan of het betreffende LRK-nummer geregistreerd staat in een van de gemeenten die de G40 vormen
Aantal_kinderen	Aantal kinderen dat in totaal op dit LRK-nummer is opgevangen in het betreffende jaar (en waarvoor een KOT-aanvraag is geweest)
Aantal_ouders	Aantal ouders dat in totaal op dit LRK-nummer KOT heeft aangevraagd in het betreffende jaar
Derdenbetalingen	Totaal aantal ouders met een derdenbetaling bij dit LRK-nummer in het betreffende jaar

Start_derdenbetaling	Totaal aantal ouders met een startmelding derdenbetaling bij dit LRK-nummer in het betreffende jaar
Stop_derdenbetaling	Totaal aantal ouders met een stopmelding derdenbetaling bij dit LRK-nummer in het betreffende jaar
Bezwaren	Totaal aantal ouders dat op dit LRK-nummer KOT heeft aangevraagd én een bezwaar KOT heeft ingediend in het betreffende jaar
Aantal_kleineTV	Aantal terugvorderingen lager dan 500 euro op het LRK-nummer in het betreffende jaar
Aantal_gemiddeldeTV	Aantal terugvorderingen tussen 500 en 1000 euro op het LRK-nummer in het betreffende jaar
Aantal_groteTV	Aantal terugvorderingen hoger dan 1000 euro op het LRK-nummer in het betreffende jaar
Aantal_kleineTV_derdenbet	Aantal terugvorderingen lager dan 500 euro op het LRK-nummer in het betreffende jaar bij aanvragers <b>met</b> een derdenbetaling
Aantal_gemiddeldeTV_derdenbet	Aantal terugvorderingen tussen 500 en 1000 euro op het LRK-nummer in het betreffende jaar bij aanvragers <b>met</b> een derdenbetaling
Aantal_groteTV_derdenbet	Aantal terugvorderingen hoger dan 1000 euro op het LRK-nummer in het betreffende jaar bij aanvragers <b>met</b> een derdenbetaling
Aantal_kleineTV_nietderde	Aantal terugvorderingen lager dan 500 euro op het LRK-nummer in het betreffende jaar bij aanvragers <b>zonder</b> een derdenbetaling
Aantal_gemiddeldeTV_nietderde	Aantal terugvorderingen tussen 500 en 1000 euro op het LRK-nummer in het betreffende jaar bij aanvragers <b>zonder</b> een derdenbetaling
Aantal_groteTV_nietderde	Aantal terugvorderingen hoger dan 1000 euro op het LRK-nummer in het betreffende jaar bij aanvragers <b>zonder</b> een derdenbetaling
Gemiddelde_delta	Gemiddeld verschil tussen de laatste Voorlopige beschikking en de Definitieve beschikking bij ouders met KOT bij het LRK-nummer in het betreffende jaar (Alléén negatieve delta's meegenomen)

#### Gemaakte businesskeuzes

- Toeslagjaren 2018 t/m 2021
- Als er geen startdatum van het convenant bekend is wordt gekozen voor 1 januari 2016
- Omdat het aantal kindplaatsen van een opvanglocatie sterk wisselt, gekozen voor het maximaal aantal dat geregistreerd is in het LRK-register bij het betreffende LRK
- Als het LRK nu nog is ingeschreven dan wordt de laatste startdatum genomen die beschikbaar is. Als LRK niet meer is ingeschreven dan wordt de eerste uitschrijfdatum genomen die beschikbaar is
- De koppeling tussen het convenant en de LRK-nummers is gedaan op KvK-nummer óf fiscaal nummer
- De terugvorderingen zijn als volgt afgebakend: Laag: €0 =< TV >= €500, gemiddeld: €500 < TV >= €1000, Hoog: €1000 < TV
- Wanneer een kind op twee aanvragen bij hetzelfde LRK voorkomt (waarschijnlijk vanwege co-ouderschap) dan is het kind twee keer geteld in de variabele 'Aantal kinderen'
- Voor de kolom gemiddelde\_delta zijn alleen delta's verwerkt die negatief zijn



**Relevante data**

Peildatum: 09-02-2022

Draaidatum: 09-02-2022

**Specificiteit**

Vanwege het groot aantal verschillende bronnen dat is gebruikt én het gebruik van ongestructureerde data over convenanten bij het maken van dit product kunnen er onnauwkeurigheden in de uitkomsten zitten. Hiermee moet bij de interpretatie van de gegevens rekening worden gehouden.



Stationsplein 69  
3818 LE Amersfoort  
Postbus 318  
3800 AH Amersfoort

T 033 479 20 20

[info@brtIs.nl](mailto:info@brtIs.nl)  
[www.bureaubartels.nl](http://www.bureaubartels.nl)