



Ministerie van F

→ dit in lijn met
wat we vandege
min
bespraken

→ graag opzetten voorstel voor pilot met
combi directe financiering + t-2

TER INFORMATIE

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst
de minister

Directie Algemene
Financiële en Economische
Politiek

Inlichtingen

T 070-

F 070-

@minfin.nl
www.minfin.nl

Direct contact

M 06-

Datum
23 juni 2020

Notitienummer
2020-0000119256

Auteur

Van

Kopie aan

notitie

Directe Financiering Kinderopvang

met heldere
hoe we problemen

RVS in de pilot kunnen
verminderen / vermijden

Aanleiding

- In de gesprekken over de alternatieven voor een toeslagenstelsel is een aantal keer het verleggen van de financiering naar kinderopvangorganisaties aan de orde gekomen. SZW is in 2014 gestart met de voorbereiding van een wetsvoorstel, maar heeft dit in 2018 beëindigd.
- In deze notitie wordt ingegaan op de voordelen en bezwaren die waren verbonden aan dit eerdere wetsvoorstel. Een groot deel van de bezwaren kan worden ondervangen door het loslaten van de arbeidseis en de inkomensafhankelijkheid, waarbij er een optie ontstaat die dicht tegen gratis aangeboden dagen kinderopvang aanzit.
- Tot slot zullen we zoals besproken ook contact opnemen met [] Kinderopvang bij SZW [] om te vragen of zij bereid is hierover een presentatie te geven.

als 't
kan

Kern

- Kern is dat het omleiden van de financieringsstroom voordelen met zich meebrengt, maar zonder het loslaten van de inkomensafhankelijkheid en arbeidseis ook aanvullende complexiteit bij kinderopvangorganisaties en ouders waardoor er goed zou moeten worden gekeken of, en in welke omstandigheden, dit wenselijk is.
- Het voorstel van Directe Financiering hield in dat DUO aan ouders vraagt om een eigen bijdrage en kinderopvangorganisaties na ontvangst van deze eigen bijdrage worden vergoed. Dit gebeurde voor inkomens in de t-2 systematiek met vangnet, de rest van de grondslagen was in de actualiteit.
- De hoogte van de eigen bijdrage (en daarmee de overheidsbijdrage) blijft afhankelijk van het aantal gewerkte uren, de afgenomen uren kinderopvang en de hoogte van het inkomen. Voor het inkomen wordt er niet langer uitgegaan van het inkomen in het huidige jaar, maar van het vastgestelde inkomen van twee jaar geleden (t-2).
- Het voordeel vanuit vereenvoudigingsperspectief is dat er geen directe financiële stroom meer naar ouders plaatsvindt, waardoor ouders minder geld moeten doorsluizen en er veel minder terugvorderingen zijn bij niet gebruik. Ook wordt de inkomensafhankelijkheid voor een groot deel uit de actualiteit gehaald. Dit laatste kan echter ook bereikt worden zonder Directe Financiering.
- Tegelijkertijd blijven bij Directe Financiering de andere grondslagen van de toeslag zoals koppeling gewerkte uren, aantal opvanguren, het vangnet voor inkomens en arbeidseis gelijk en van toepassing in de actualiteit, waardoor een groot deel van de terugvorderingen blijft bestaan.

graag
in juli
voor mijn
vakantie.

- Terugvorderingen vinden bovendien plaats in een ingewikkeldere driehoeksverhouding tussen ouders, DUO en kinderopvangorganisaties, waardoor er een nieuw element van complexiteit ontstaat. Doordat de keten begint bij de eigen bijdrage die ouders betalen en deze eigen bijdrage afhankelijk is van de grondslagen, kunnen aanpassingen van de eigen bijdrage leiden tot het regelmatig opnieuw moeten vaststellen van zowel de betaling van DUO aan kinderopvangorganisaties als het terugvorderen of nabetalen bij ouders.
- Daarnaast brengt het voorstel aanzienlijke uitvoeringslasten voor vooral kinderopvangorganisaties met zich mee. Kinderopvangorganisaties kunnen vanwege grotere liquiditeitsproblemen gedwongen worden ouders in een zeer vroeg stadium tegen te houden aan de poort als de eigen bijdrage niet op tijd is betaald. Ook ontstaan er privacy risico's doordat de kinderopvangorganisaties de incasso van de eigen bijdrage zouden moeten uitvoeren als die niet tijdig aan DUO zou zijn betaald.
- De extra complexiteit, en het gebrekkige effect op terugvorderingen en nabetalingen heeft ertoe geleid dat de Raad van State heeft geadviseerd het voorstel nader te bezien (zie bijlage 1). In haar advies heeft zij aangegeven dat de complexiteit alleen vermindert als er wordt ingeleverd op inkomensafhankelijkheid en arbeidsparticipatie.
- De Raad van State gaf wel aan dat de fraudegevoeligheid afneemt door de grotere verantwoordelijkheid van kinderopvangorganisaties. Er ligt echter ook een vertrouwelijke analyse van PWC (zie bijlage 2) uit 2017 en eerdere toetsing door het platform voor de bijzondere opsporingsdiensten (platform BOD, zie bijlage 3) uit 2015 en 2016 die juist aangeeft dat de frauderisico's kunnen toenemen doordat kinderopvangorganisaties rechtstreeks grote sommen geld vanuit de overheid krijgen gestort. Tevens ontstaat meer gelegenheid voor het creëren van win-winsituaties als bijvoorbeeld kinderopvangorganisaties de eigen bijdrage van de ouders voorschieten. In deze systematiek zijn kinderopvangorganisaties minder afhankelijk van medewerking aan fraude door ouders. Ouders kunnen daardoor vaker dan nu geconfronteerd worden met de gevolgen van fraude door kinderopvangorganisaties.
- Dit alles heeft er - samen met tegenvallende ramingen van uitvoeringskosten - voor gezorgd dat het wetsvoorstel toentertijd is gesneuveld. Ook zorgt dit ervoor dat we vraagtekens hebben bij of een dergelijk voorstel zonder het loslaten van de arbeidseis en inkomensafhankelijkheid verstandig is. Ook vanuit het perspectief van de ouders.

Loslaten grondslagen i.c.m. met verleggen financiering of publiek aangeboden kinderopvang kan tot vereenvoudiging leiden

Er is wel degelijk een vereenvoudiging mogelijk bij een andere financiering in het stelsel. De les van Directe Financiering is dat een gespreide herziening - veel kleine stapjes richting een ander stelsel - ertoe leidt de winst van een kleine stap te beperkt is om op te wegen tegen de kosten van een verandering. Er is wel een casus te maken voor het omleggen van de financiering samen met het loslaten van de arbeidseis en inkomensafhankelijkheid. Eventueel met een eigen bijdrage die onafhankelijk is van de situatie van burgers. Ook is er een casus te maken voor een publieke kinderopvangvoorziening. Zo is ten opzichte van vijftien jaar geleden de maatschappelijke functie van kinderopvang veranderd en wordt er meer vanuit het oogpunt van ontwikkeling van het kind naar gekeken. De wettelijke verplichtingen voor kinderopvang zijn fors toegenomen en liggen inmiddels op sommige punten hoger dan publieke onderwijsinstellingen. De budgettaire consequenties van een dergelijke optie zouden eerst wel nader in kaart moeten worden gebracht.



Systematiek Directe Financiering en t-2 inkomens

De kinderopvangorganisatie vraagt vergoeding voor ouders bij DUO aan en stuurt een factuur aan DUO. Vanuit DUO wordt er vervolgens gevraagd aan ouders om een eigen bijdrage te betalen. Na ontvangst van de eigen bijdrage betaalt DUO de

gehele rekening aan kinderopvangorganisaties. De hoogte van de eigen bijdrage (en daarmee de overheidsbijdrage) blijft afhankelijk van het aantal gewerkte uren, de afgenomen uren kinderopvang en de hoogte van het inkomen. Voor het inkomen wordt er niet langer uitgegaan van het inkomen in het huidige jaar, maar van het vastgestelde inkomen van twee jaar geleden (t-2). Bij sterk wisselende inkomens kunnen ouders verzoeken om toepassing van peiljaarverlegging. Daarbij wordt uitgegaan van actuele inkomensgegevens, waardoor er voor deze ouders sprake blijft van een voorschotsystematiek op dit gebied.

Vereenvoudigingen zijn terugvorderingen niet gebruik en t-2 inkomens

In het voorstel vindt er geen financiële stroom meer naar ouders plaats. Dit is an sich geen voordeel, maar kan wel tot een daling van de terugvorderingen of draaglast bij ouders leiden. Het omleggen van de financiële stroom heeft geen invloed op de terugvorderingen als gevolg van de grondslagen inkomensafhankelijkheid, arbeidsparticipatie of aantal uren kinderopvang. Deze zullen namelijk nog steeds in dezelfde mate optreden (en in een complexere setting). Wel verdwijnt een deel van de terugvorderingen doordat het niet mogelijk is voor ouders om de financiële middelen te ontvangen terwijl er geen gebruik van kinderopvang wordt gemaakt. Hiertegenover staat dat ouders een grotere verantwoordelijkheid krijgen via het correct vaststellen van de eigen betalingen.

Het grootste effect op de terugvorderingen komt door het invoeren van de t-2 systematiek. Hierdoor wordt een deel van de inkomens uit de actualiteit gehaald. Tegelijkertijd blijft de inkomensafhankelijkheid ook bestaan doordat ouders toch kunnen vragen om uit te gaan van inkomens in het lopende jaar. Deze vereenvoudiging is echter ook mogelijk zonder de financiering om te leggen. Overigens blijkt hieruit ook dat het afbakenen en vormgeven van een vangnet zeer complex is.

Raad van State: extra complexiteit weegt niet op tegen vereenvoudiging zonder loslaten van andere grondslagen

De Raad van State onderkent dat met het voorstel de frauderisico's worden beperkt en het risico op terugvordering wordt verminderd. Dit laatste gebeurt echter vooral door de t-2 systematiek die ook mogelijk is zonder Directe Financiering. Daarnaast neemt de complexiteit ook weer toe door de driehoeksrelatie tussen DUO, kinderopvangorganisaties en ouders in combinatie met de zeer gerichte grondslagen die leiden tot aanpassing van de eigen bijdrage en daarmee de andere betalingen. Dit zorgt ervoor dat de Raad van State heeft aangegeven dat een werkelijke reductie van complexiteit alleen kan worden bereikt als er (ook) wordt ingeleverd op de uitgangspunten van inkomensafhankelijkheid en arbeidsparticipatie.

Ook zorgt dit voorstel voor aanzienlijke uitvoeringslasten bij vooral kinderopvangorganisaties en kan het kinderopvangorganisaties opzadelen met liquiditeitsproblemen. Om deze liquiditeitsproblemen te voorkomen, zullen kinderopvangorganisaties waarschijnlijk in een vroeg stadium ouders aan de poort moeten kunnen tegenhouden bij het niet voldoen van de betalingen. Tegelijkertijd heeft de Raad van State ook alternatieven onderzocht waarbij er bijvoorbeeld geen betaling van ouders aan DUO, maar rechtstreeks aan kinderopvangorganisaties plaatsvindt. Dit alternatief loopt echter tegen bezwaren op het gebied van privacy aan.

Rapporten PWC en Platform BOD tonen risico's aan

Door PWC en Platform Bijzonder Opsporingsdiensten (BOD) hebben gekeken naar de frauderisico's van het voorstel. PWC heeft geconcludeerd dat een deel van de huidige risico's in het huidige stelsel blijven bestaan, en er tegelijkertijd nieuwe risico's bijkomen. Zo verplaatst de fraude zich van ouders naar kinderopvangorganisaties, waarbij het per fraudegeval om veel meer geld zal

gaan. Tegelijkertijd zijn er *weinig checks & balances* in het voorstel aanwezig. Platform BOD concludeerde dat er meer mogelijkheden zijn voor samenspanning, omdat ouders en kinderopvangorganisaties kunnen toewerken naar maximale verstrekking door het creëren van win-win situaties. Ook kan er strategisch gedrag omtrent t-2 ontstaan en vraagt het veel digitale zelfredzaamheid van ouders.

Het wetsvoorstel uiteindelijk gesneuveld vanwege advies Raad van State, verminderd draagvlak, fraude en uitvoeringskosten

Uiteindelijk is het wetsvoorstel gesneuveld door een aantal oorzaken. Allereerst bracht het advies van de Raad van State een aantal nadelen aan het licht, en werd duidelijk dat de complexiteit zou toenemen en bij gelijkblijvende grondslagen de huidige problematiek van terugvorderingen niet significant zou afnemen. Ook werd duidelijk dat een groot deel van de gesignaleerde problemen niet oplosbaar was. Dit gold onder andere voor het privacyvraagstuk en de ingewikkelde driehoeksverhouding. Daarnaast verminderde het politieke en maatschappelijke draagvlak toen duidelijk werd wat de uitwerking betekende, vooral voor kinderopvangorganisaties. Verder bracht het PWC rapport en de analyses van de bijzondere opsporingsdiensten ook een aantal nieuwe frauderisico's naar voren, terwijl een van de redenen juist was om de fraude te verminderen. Een andere reden voor het voorstel was het voorkomen van de exporteerbaarheid. Bij uitwerking bleek echter dat ook dit niet te voorkomen was. Tot slot bleek ook dat de eerder verwachte besparing op uitvoeringskosten bij de Belastingdienst niet zou worden gerealiseerd. Aanvankelijk werd door SZW gedacht dat dit 75 miljoen euro zou opleveren bij de Belastingdienst, maar bij de uitvoeringstoets bleek dat dit maar 30 miljoen euro was, omdat een groot deel van de kosten vastzit in de ICT en niet kan vrijvallen. Hiertegenover stond dat de kosten voor het vangnet voor de t-2 juist veel duurder zouden uitpakken dan voorzien. Dit alles werd nog lastiger doordat er ook tijdsdruk ontstond voor de implementatietermijn.

In de communicatie naar buiten is een wat abstracter verhaal verteld. Namelijk dat de risico's van een stelselwijziging te groot werden geacht en dat de problematiek binnen het huidige stelsel ook kan worden aangepakt. Hierbij werd gewezen op de goede vorderingen bij de Belastingdienst bij het verminderen van terugvorderingen en nabetalingen, en ingezet op het Verbeterprogramma KOT.