

Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Programmaplan fase 2 Directe financiering kinderopvang

Versie 2.0

datum	21 september 2015
status	Stuurgroepversie

Colofon

Programmanaam	Directe financiering kinderopvang
Programmanummer	
Versienummer	2.0
Onze referentie	
Ambtelijk OG	[redacted] (SZW, [redacted] Werk)
Gedelegeerd OG	[redacted] (SZW, [redacted] Kinderopvang)
Contactpersoon	[redacted] [redacted] <i>nieuwe financieringssystematiek</i> <i>kinderopvang</i> T 06 [redacted] [redacted]@minszw.nl Directie Kinderopvang (KO)
Bijlagen	Teambezetting programmaorganisatie SZW
Auteurs	Programmateam SZW

Inhoud

Colofon—2
Aanleiding—4

1	Programmadefinitie—5
1.1	Probleemstelling—5
1.2	Visie en doelen—6
1.3	Alternatievenanalyse—7
1.4	Scope en afbakening van het programma—9
1.5	(Politieke) randvoorwaarden—9
1.6	Relatie met andere trajecten en systemen—10
2	Fasering en inrichting projecten—11
2.1	Fasering en planning van het programma—11
2.2	Belangrijkste mijlpalen en beslismomenten—12
2.3	Programmastrategie—13
2.4	Projecten in fase 2—13
3	Governancestructuur—18
3.1	Politieke uitgangspunten voor de governancestructuur—18
3.2	Opdrachtgever, eigenaar en stuurgroep—18
3.3	Programmaorganisatie SZW—19
3.4	Programmaorganisatie DUO—20
3.5	Programmaorganisatie Belastingdienst—20
3.6	Externe betrokkenheid—20
3.7	Governancestructuur gevisualiseerd—21
4	Risicoanalyse en -beheersing—22
4.1	Risicoanalyse—22
4.2	Risicoprofiel ICT-component—23
5	Assurance en externe toetsing—24
5.1	Toegezegde toetsen aan de Tweede Kamer—24
5.2	Overige kwaliteitsbeheersing—25
5.3	Informatievoorziening—25
5.4	☐ oordeel—26
6	Programmabegroting en budgetbeheersing—27
7	Communicatie—28
7.1	Stakeholderanalyse—28
7.2	Interne communicatie—30

Aanleiding

Het kabinet heeft eerder de ambitie uitgesproken om het toeslagenstelsel te vereenvoudigen. Voor de kinderopvangtoeslag heeft het kabinet in september 2014 aangekondigd toe te willen werken naar een systematiek van rechtstreekse bekostiging van kinderopvanginstellingen op basis van vastgesteld inkomen van de ouders. Over de hoofdlijnen van het beoogde nieuwe stelsel is de Tweede Kamer per brief van 17 november 2014 geïnformeerd. In die brief heeft het kabinet een aantal randvoorwaarden gesteld waaraan het nieuwe systeem moet voldoen en toegezegd het systeem verder uit te werken en scherp op uitvoerbaarheid te toetsen.

De uitkomsten hiervan zijn positief. Daarom heeft het kabinet besloten te starten met de wetgeving en voorbereiding van de implementatie. Het kabinet zal daarbij het beoogde stelsel in de volgende fase toetsen op drie cruciale onderdelen: de uitvoeringskosten, de inrichting van de toezichtketen en de ICT-infrastructuur. Indien deze toetsen hiertoe aanleiding geven dan zal nadere politieke weging plaatsvinden binnen het kabinet.

Fase 2 van het programma Directe financiering kinderopvang omvat het opstellen van de wetgeving en voorbereiding van de implementatie van de nieuwe financieringssystematiek (ontwerpfase). In dit programmaplan ligt de focus op deze fase 2. Afhankelijk van de uitkomsten van deze fase zal het programmaplan voor de daarop volgende fasen op een later moment in meer detail worden uitgewerkt¹.

Beoogde uitvoerder van de nieuwe systematiek is de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), een baten-lastendienst van OCW.

¹ Gekozen is voor een programmastructuur, met onderliggende projecten, gezien de complexiteit van het vraagstuk en de verscheidenheid aan samenhangende (strategische) doelen: het gaat immers niet alleen om het realiseren van een goed werkende financieringssystematiek, maar ook om het vormgeven van een zorgvuldige transitie naar het beoogde stelsel waarin alle betrokken ketenpartijen hun rol spelen.

1 Programmadefinitie

1.1 Probleemstelling

1.1.1 *Kinderopvangtoeslag: verantwoordelijkheid en risico's bij ouders*

De huidige vormgeving van het toeslagenstelsel legt veel verantwoordelijkheid en risico's bij burgers. Ouders zijn verantwoordelijk voor het aanleveren van de juiste gegevens en het doorvoeren van wijzigingen en lopen financiële risico's als zij dit niet goed doen. De kinderopvangtoeslag is voor de Belastingdienst niet de grootste, maar wel de meest lastig uitvoerbare van de vier toeslagen. Dit komt mede door het grote aantal grondslagen waarop de kinderopvangtoeslag is gebaseerd. De uitvoeringskosten van de Belastingdienst, ook een goede maat voor de hoeveelheid invulwerk door de aanvrager, liggen per aanvraag op ruim het tienvoudige van die van de zorgtoeslag.

De complexiteit van de kinderopvangtoeslag wordt onder andere veroorzaakt doordat de toeslag vooraf wordt uitbetaald op basis van door ouders aangeleverde gegevens en het geschatte inkomen in het lopende jaar. In de praktijk zien we dat het inkomen van jonge ouders zich lastiger laat voorspellen dan het inkomen van bijvoorbeeld gepensioneerden of mensen in een uitkering. Ouders moeten de gegevens, indien aan de orde, gedurende het jaar wijzigen. De Belastingdienst indexeert het geschatte inkomen jaarlijks, maar als een ouder een wijziging in het geschatte inkomen niet doorgeeft, blijft dit eerder opgegeven geschatte en geïndexeerde inkomen de basis voor het voorschot voor het volgende jaar.

Doordat het recht op toeslag uiteindelijk uitgaat van het actuele inkomen, weten ouders pas laat, op zijn vroegst in de tweede helft van het jaar volgend op het opvangjaar, welke netto kosten zij voor de kinderopvang moeten betalen en krijgen dan in veel gevallen te maken met terugvorderingen of nabetalingen. Uit een peiling onder ouders blijkt dat voor meer dan de helft van de ouders van tevoren niet geheel duidelijk is hoeveel zij zelf moeten betalen voor de opvang². De systematiek waarbij ouders (grote) voorschotten uitbetaald krijgen, kan tot schrijnende situaties leiden, vooral in situaties waarbij achteraf blijkt dat ouders geen recht op kinderopvangtoeslag hadden: we zien omvangrijke terugbetalingen bij het definitief vaststellen van de toeslag. Terugvorderingen van tienduizenden euro's zijn niet uitzonderlijk in deze situaties. Het kabinet wil deze tegenvallers, maar ook de veel vaker voorkomende, relatief kleinere tegenvallers vanwege bijvoorbeeld een verkeerd ingeschat inkomen of niet (tijdig) doorgegeven wijziging, tot een minimum beperken.

Cijfers³ van de Belastingdienst over 2013 laten zien dat 34% van de ouders kinderopvangtoeslag moet terugbetalen, 48% achteraf nog kinderopvangtoeslag ontvangt en dat bij slechts 18% sprake is van geen terugvordering of nabetaling. Het grootste gedeelte van de terugvorderingen en nabetalingen gebeurt op basis van verkeerd geschat inkomen. Bij terugvordering van teveel uitbetaalde toeslagen kan de toeslaggerechtigde gebruik maken van een betalingsregeling. In het overgrote deel van de gevallen wordt de aangeboden terugbetalingsregeling nageleefd. Wanneer er niet aan de betalingsverplichting wordt voldaan, neemt de Belastingdienst invorderingsmaatregelen. In een deel van de gevallen wordt de

² Peiling TNS NIPO april 2015 (netto respons: 879)

³ 15^e Halfjaarsrapportage Belastingdienst, 27 maart 2015

⁴ 14^e Halfjaarsrapportage Belastingdienst, 2 oktober 2014

schuld buiten invordering gesteld. In 2013 ging het om een fors bedrag, 45⁴ miljoen euro.

Los van inkomensmutaties is het huidige stelsel ook complex door het grote aantal andere mogelijke mutaties die ouders moeten doorgeven. Zo is de hoogte van de kinderopvangtoeslag ook afhankelijk van de vorm van de opvang, het aantal uren opvang en de prijs van de opvang per uur. Dit leidt jaarlijks tot een grote stroom beschikkingen. Meer dan 70 procent van de ouders heeft jaarlijks te maken met wijzigingen in hun situatie.

1.1.2 *Fout- en fraudegevoelig*

De huidige toeslagsystematiek is om een aantal redenen gevoelig voor fouten en fraude:

1. In het huidige systeem ontvangen ouders kinderopvangtoeslag op basis van zelfgemaakte schattingen voor inkomen, het aantal af te nemen uren, het soort opvang, het aantal gewerkte uren en de uurprijs. Dit biedt gelegenheid voor een al dan niet bewust verkeerde invoer van gegevens, zonder dat de kinderopvanginstelling hiervan op de hoogte is. De ouder kan hiermee ten onrechte te hoge voorschotten aanvragen.
2. De kinderopvangtoeslag is een voorschot, waarbij voor een groot deel achteraf gecontroleerd wordt. Het risico bestaat dat onrechtmatig ontvangen toeslag na afloop van het jaar en soms pas jaren later geconstateerd en teruggevorderd wordt.
3. De kinderopvangtoeslag wordt rechtstreeks op de rekening van de ouder gestort, die daardoor de mogelijkheid heeft en in de verleiding kan komen om de kinderopvangtoeslag aan andere zaken dan aan kinderopvang uit te geven.
4. Kwaadwillende ouders en instellingen hebben op dit moment gelijkgerichte belangen. Als ouder en instelling een contract afsluiten voor meer uren dan er daadwerkelijk aan opvang wordt afgenomen, krijgt de ouder meer kinderopvangtoeslag op zijn rekening gestort en de instelling meer betaald door de ouder. Ouder en instelling delen in dit geval vaak de onterecht ontvangen toeslag, waardoor de ouder netto geen extra kosten heeft en de instelling meer verdient, gefinancierd uit een onterechte claim op de kinderopvangtoeslag.
5. Daarbij komt dat ouders zich niet altijd bewust zijn van wat wel en niet mag. Instellingen met frauduleuze bedoelingen kunnen hiervan profiteren.

1.2 **Visie en doelen**

Met de systematiek van directe financiering van kinderopvanginstellingen en het uitgaan van het vastgesteld inkomen (t-2) beoogt het kabinet het volgende:

- De financiering van de kinderopvang voor ouders eenvoudiger maken en hun meer zekerheid bieden.
- Het stelsel minder gevoelig maken voor fouten en fraude.
- De complexiteit van het financieringssysteem in de kinderopvang beperken, daarmee ook bijdragend aan een vereenvoudiging van het belastingstelsel.

Einddoelen van het SZW-programma zijn:

- Vanaf 1 januari 2018 worden kinderopvanginstellingen rechtstreeks bekostigd door de overheid en wordt de eigen bijdrage door dezelfde overheid geïnd bij de ouders, op een wijze die past binnen de denkrichtingen uit de Kamerbrief d.d. 5 juni 2015⁵ en de hierboven genoemde kabinetsvisie.

⁵ Kamerstuk 31322-277

- De transitie van de huidige kinderopvangtoeslagsystematiek naar de beoogde systematiek is ordentelijk verlopen.

Het mandaat voor het programma wordt gevormd door het besluit van de Ministerraad d.d. 5 juni 2015, zoals verwoord in de Kamerbrief die dezelfde dag is verzonden: "Daarom heeft het kabinet besloten verder te gaan met de uitwerking van deze denkrichting [red.: de beoogde systematiek] en te starten met de wetgeving en voorbereiding van de implementatie. Het kabinet zal het beoogde stelsel in de volgende fase toetsen op drie cruciale onderdelen: de uitvoeringskosten, de inrichting van de toezichtketen en de ICT-infrastructuur. Indien deze toetsen hiertoe aanleiding geven dan zal nadere politieke weging plaatsvinden binnen het kabinet."

Belangrijkste kenmerken nieuwe financieringsstelsel:

- Vereenvoudiging voor ouders, doordat zij een groot deel van de gegevens voor de aanvraag niet meer zelf aanleveren. Dit verkleint ook de kans op fouten.
- Ouders kunnen de factuur van de kinderopvanginstelling betaalbaar stellen via een 'digitale portemonnee'. Zij houden hiermee zicht op gegevens die de opvanginstelling aanlevert.
- De factuur van de opvanginstelling is gebaseerd op de werkelijk afgenomen opvanguren. Flexibele urenafname, wat onder andere voor flexwerkers en zzp'ers van groot belang is, wordt dus gefaciliteerd.
- Meer zekerheid voor ouders, doordat de ouderbijdrage wordt gebaseerd op hun vastgestelde inkomen van twee jaar geleden. Het aantal herberekeningen neemt hierdoor aanzienlijk af.
- Er komt een vangnetregeling voor ouders die te maken hebben met een sterke daling in hun inkomen ten opzichte van twee jaar geleden.
- De overheidsfinanciering loopt niet langer via de bankrekening van de ouder. Dit zorgt ervoor dat de overheidsbijdrage niet aan andere zaken kan worden uitgegeven en verkleint de kans op fraude.
- Ouders betalen alleen nog hun ouderbijdrage, aan de uitvoerder. De uitvoerder heeft zicht op de werkelijke betaling van de ouderbijdrage. Ouders hebben alleen te maken met de netto kosten voor hun opvang. De verwachting is dat de prijs van de opvang zoals ouders die 'ervaren' daardoor lager wordt.
- De uitvoerder neemt het debiteurenbeheer grotendeels uit handen van de kinderopvanginstelling.
- De gastouderbureaus vervullen in het nieuwe stelsel dezelfde rol als de kindercentra.

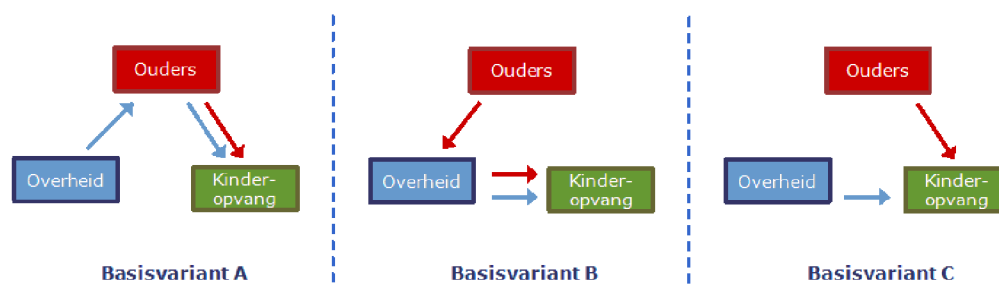
1.3 Alternatievenanalyse

Het is een politieke opdracht om een financieringssysteem uit te werken met rechtstreekse bekostiging van kinderopvanginstellingen en een eigen bijdrage op basis van het vastgesteld inkomen van ouders. Deze politieke opdracht bepaalt de scope van het programma. Er zijn uiteraard alternatieve financieringssystemen denkbaar. Hieronder geven we hierbij een aantal overwegingen.

Basisvarianten

Het is een (politiek) gegeven dat de kosten van kinderopvang deels gedekt worden door een overheidsbijdrage en voor de rest door een eigen bijdrage van ouders. Dat betekent dat er twee geldstromen zijn, die bij elkaar de factuur van de kinderopvangorganisatie dekken, en die ergens bij elkaar moeten komen. Hiervoor zijn basaal gezien drie basisvarianten denkbaar (zie de figuur):

- Basisvariant A: overheidsbijdrage gaat naar de ouders, die de hele factuur van de kinderopvangorganisatie betalen;
- Basisvariant B: ouderbijdrage gaat naar de overheid, die de hele factuur van de kinderopvangorganisatie betaalt;
- Basisvariant C: ouders en overheid betalen ieder hun bijdrage direct aan de kinderopvangorganisatie.



Basisvariant A is de huidige systematiek met de kinderopvangtoeslag. Deze systematiek kent een aantal knelpunten, die juist de aanleiding waren om andere wijzen van bekostiging te verkennen (zie paragraaf 1.1).

Basisvariant B is basaal gezien de door het kabinet voorgestelde nieuwe financieringssysteem.

In basisvariant C tot slot betalen ouders en overheid ieder hun aandeel in de opvangkosten direct aan de kinderopvangorganisatie. Deze basisvariant levert echter forse privacygerelateerde problemen op, omdat kinderopvangorganisaties dan van alle ouders een redelijk nauwkeurige schatting kunnen maken van hun inkomenspositie. Om die reden is voor een dergelijke variant naar verwachting nauwelijks politiek draagvlak te creëren. En het zal naar verwachting ook op forse bezwaren stuiten van de Raad van State en het College Bescherming Persoonsgegevens.

Invoering van t-2 in het huidige stelsel

Geopperd wordt wel eens of invoering van alleen t-2 mogelijk is in het huidige stelsel, dus zonder de financieringsstromen te verleggen. Het hanteren van verschillende inkomensbegrippen voor verschillende toeslagen is echter moeilijk aan de burger uit te leggen en is complex in de uitvoering. Dit wordt nog versterkt doordat veel mensen meer dan een toeslag ontvangen. Dat betekent dat werken met vastgesteld inkomen voor alle toeslagen op eenzelfde manier zou moeten gebeuren. Vanwege de verschillen in doelgroep is dat in het verleden steeds niet goed werkbaar gebleken zonder grote inkomenseffecten voor de meer kwetsbare doelgroepen van de huur- en de zorgtoeslag. Met alleen t-2 wordt verder maar een beperkt deel van de voordelen bereikt. Voordelen van de invoering van directe financiering van de kinderopvangorganisaties (ontlasting ouders bij aanvraag en doorgeven van wijzigingen, betere controleerbaarheid op fouten en fraude, minder rondpompen van geld) worden dan niet gerealiseerd.

1.4 Scope en afbakening van het programma

- Het is van belang te benadrukken dat de financiering van de kinderopvang inherent complex is en blijft, door de (politieke) randvoorwaarden die blijven gelden. Zo blijven mutaties en terugvorderingen mogelijk als gevolg van wijzigingen in het aantal uren opvang. Ook de complexiteit in het huidige partnerbegrip blijft goeddeels bestaan, evenals het inkomensafhankelijke karakter van de bijdrage van de ouders. De nieuwe systematiek zal burgers en uitvoering ontlasten maar laat een groot deel van de complexiteit ongemoeid.
- Binnen het programma worden geen vereenvoudigingsvoorstellen ontwikkeld, anders dan direct voortvloeiend uit de directe bekostiging van kinderopvanginstellingen, het overstappen naar een eigen bijdrage op basis van het vastgesteld inkomen en eventuele vereenvoudigingen in de benodigde gegevensverstrekking door ouders (bijvoorbeeld voor de koppeling aan gewerkte uren). Vereenvoudigingsvoorstellen die buiten het programma worden gedaan en waarvoor politiek draagvlak bestaat, kunnen wel worden meegenomen.
- Het programma doet geen voorstellen voor verbetering van de participatieprikkel. Voorstellen hiertoe die uit de Beleidsdoorlichting opkomen en politiek omarmd worden, kunnen echter worden meegenomen.
- Het programma biedt geen impuls voor de kwaliteit van de opvang van kinderen.
- Binnen het programma worden geen voorstellen gedaan voor de overgang van medewerkers van de Belastingdienst naar DUO. Belastingdienst en DUO maken gezamenlijk afspraken over de personele consequenties.

1.5 (Politieke) randvoorwaarden

Het kabinet gaat uit van de volgende randvoorwaarden waaraan het nieuwe stelsel moet voldoen:

- De vrije keuze van de ouder blijft leidend. Marktwerking blijft in stand.
- De financiering blijft inkomensafhankelijk. Ouders blijven een eigen bijdrage betalen.
- Het voorstel leidt tot zo beperkt mogelijke inkomenseffecten en zal budgettair neutraal zijn⁶. De inkomensondersteuning blijft op peil.
- De overheidsbijdrage blijft voorbehouden aan het gebruik van kinderopvang door kinderen van werkende ouders en van ouders in een traject naar werk.
- Kinderopvanginstellingen worden niet belast met bovenmatige administratieve rompslomp of grote nieuwe financiële risico's.

Voor een succesvolle uitvoering van het programma is verder van essentieel belang:

- Een constructieve opstelling van oude en nieuwe uitvoerders.
- Een zorgvuldige transitiestrategie gericht op een soepele overgang naar de nieuwe systematiek per 1 januari 2018.
- De uit te werken en implementeren financieringssystematiek is uitvoerbaar en doeltreffend.
- De financiering van het verandertraject en investering in de benodigde middelen en infrastructuur is geborgd.
- Ten behoeve van een goede samenwerking tussen de meest betrokken partijen (SZW, DUO, BD) wordt zoveel mogelijk transparantie geboden over de voortgang en knelpunten.
- Beschikbaarheid van stuurgroepleden en betrokken bewindspersonen ten behoeve van een voortvarend besluitvormingsproces.

⁶ Budgettair op zowel de grote als de kleine geldstroom. Dat betekent dat in de structurele situatie de uitvoeringskosten in de nieuwe systematiek niet hoger zijn dan de vrijvallende middelen bij stopzetting van het huidige stelsel.

Een positieve houding vanuit het veld, in het bijzonder de brancheorganisatie kinderopvang is wenselijk.

Vanuit SZW bestaat de wens om interferentie en ongewenste afhankelijkheden te vermijden en daarom bij DUO de ontwikkelingen voor kinderopvang deels gescheiden te houden van ontwikkelingen die gerelateerd zijn aan het onderwijs. Tegelijkertijd zullen – vanuit het oogpunt van de kostenbesparing – evidente synergetische voordelen wel benut moeten worden. Waar deze vraag van toepassing is, zal per onderwerp de afweging worden gemaakt.

1.6 Relatie met andere trajecten en systemen

- Beleidsdoorlichting Kinderopvang: de Beleidsdoorlichting kan tot nieuwe inzichten leiden over de prikkelwerking in de huidige systematiek en de positie van de gastouderopvang in het bredere kinderopvangstelsel. Deze moeten, indien er voldoende politiek draagvlak voor is, een plek krijgen in de nieuwe systematiek. Aandachtspunt daarbij is dat de Beleidsdoorlichting pas in de tweede helft van 2015 gereed is.
- Herziening fiscale stelsel: parallel aan het onderhavige programma wordt politiek gesproken over de contouren van een nieuw belastingstelsel, inclusief toeslagen⁷.
- Peuterplan: momenteel wordt een wetstraject voorbereid dat erin voorziet dat de peuterspeelzalen onder dezelfde noemer worden gebracht als reguliere kinderopvanginstellingen. Het ligt het voor de hand om 1 januari 2018 te kiezen als invoeringsdatum voor het peuterplan. Hiermee wordt voorkomen dat peuterspeelzalen eerst in 2017 onder de toeslag worden gebracht en in 2018 alweer met een nieuwe toeslagsystematiek worden geconfronteerd.
- Het Nieuwe Toezicht in de kinderopvang: dit project moet leiden tot eenvoudiger en meer doeltreffende regelgeving, toezicht en handhaving. Invoering voor reguliere kinderopvang is voorzien voor 2017; de gastouderbranche volgt in 2018. Raakvlakken met directe financiering zitten op de toezichtkant. Bekeken zal worden in hoeverre toezicht op kwaliteit en toezicht op financiën in dezelfde verantwoordingscyclus opgenomen kunnen/moeten worden.
- Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen: aandachtspunt is vervuiling die is ontstaan in de geregistreerde gegevens in het register. Dit kan van belang zijn bij de identificatie van kinderopvangorganisaties voor de bekostiging. Mogelijk is hiervoor nog een opschoonactie benodigd.
- Diverse ontwikkelingen binnen DUO: binnen DUO wordt voortdurend gewerkt aan de doorontwikkeling van de organisatie, de primaire en ondersteunende processen en de ICT-systemen. De doorontwikkeling wordt onder andere geïnitieerd door activiteiten voor onderhoud en going concern, door veranderingen in wet- en regelgeving, door kansen voor verlaging van de administratieve lasten of verhoging van de efficiency van de uitvoeringsprocessen, door verbetering van de dienstverlening en door bijdragen aan vernieuwing van de Rijksdienst.

⁷ Zie Kamerbrief van de staatssecretaris van Financiën over de Belastingherziening, d.d. 19 juni 2015 (nr. 32140-13)

2 Fasering en inrichting projecten

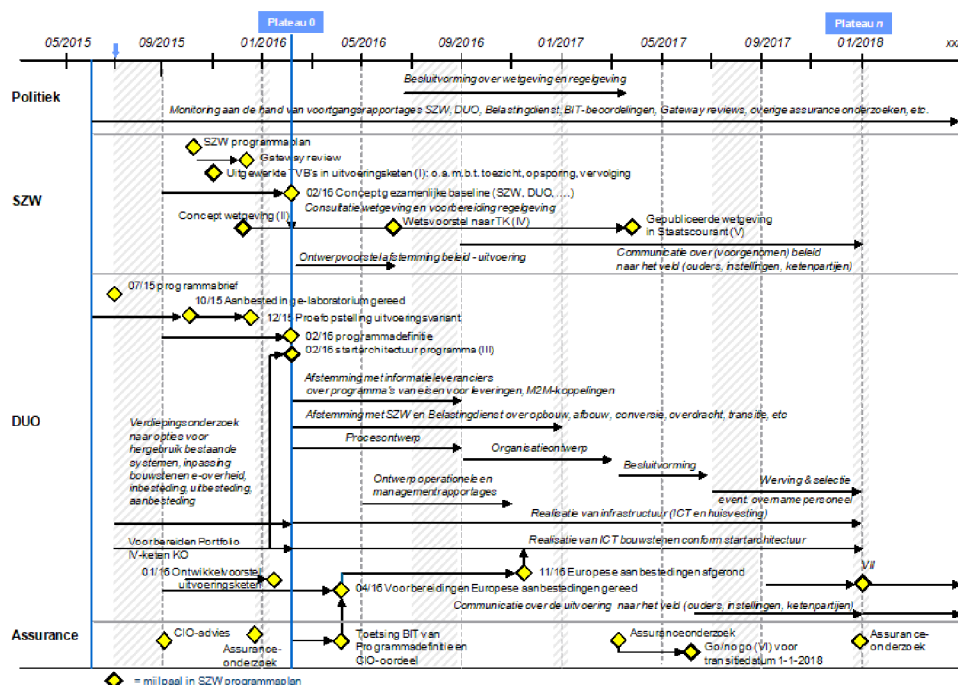
2.1 Fasering en planning van het programma

In het programma hebben we de volgende vier fasen onderscheiden, waarbij de fasen 2 en 3 elkaar in de tijd deels overlappen:

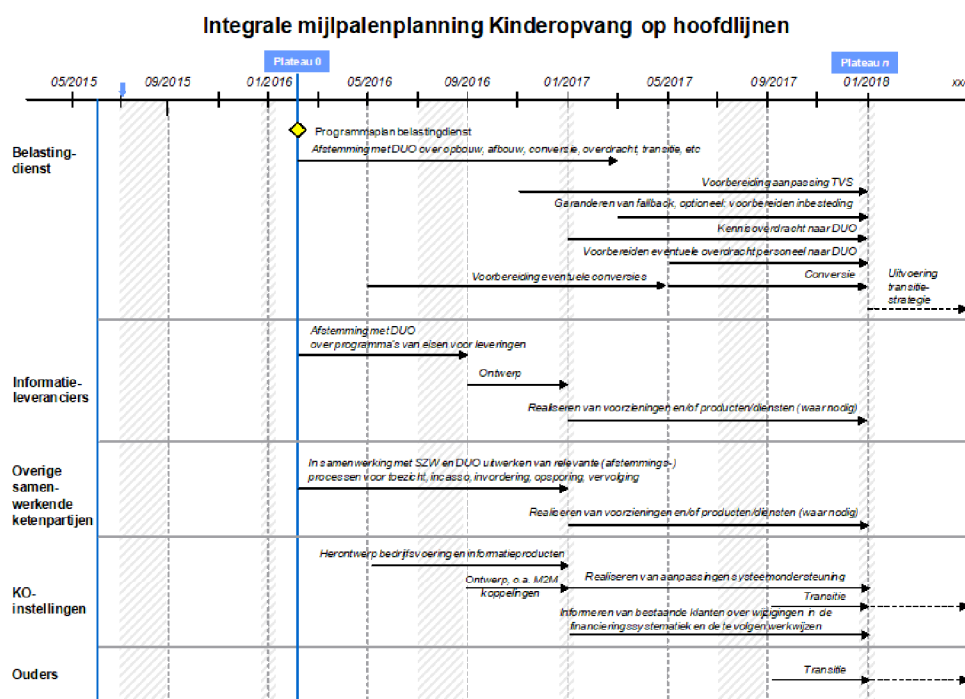
1. Uitwerking en toets op uitvoerbaarheid. Deze fase is op 5 juni 2015 afgerond.
2. Opstellen wetgeving (inclusief detailuitwerking uitvoeringsvragen en Kamerbehandeling) en ontwerp processen en systemen, inclusief het ontwikkelen van een blauwdruk daarvoor.
3. Bouw en inrichting processen, systemen en organisatie⁸.
4. Transitie: hierin worden werkafspraken gemaakt met de partijen die een rol hebben in de keten. Daarnaast wordt hierin de communicatie richting eindgebruikers (kinderopvanginstellingen, ouders) georganiseerd en de algemene informatievoorziening.

Het kabinet heeft op 5 juni ingestemd met de start van fase 2, te weten het wetgevingstraject en de voorbereiding van de implementatie (ontwerpfase). Dit betekent dat het kabinet nog expliciet moet besluiten over de start van fase 3. Beoogd moment hiervoor is rond 1 februari 2016, idealiter samenvallend met het moment waarop het kabinet besluit over de verzending van de concept wetgeving aan de Raad van State.

Integrale mijlpalenplanning Kinderopvang op hoofdlijnen



⁸ Fase 3 start op het moment dat de ontwerpfase is afgerond. Dat zal zijn voordat het wetgevingstraject is afgerond. Fasen 2 en 3 verlopen vanaf dat moment parallel aan elkaar.



2.2 Belangrijkste mijlpalen en beslistmomenten

De beoogde datum voor inwerkingtreding is 1 januari 2018, tenzij blijkt dat een latere invoeringsdatum nodig blijkt te zijn uit het oogpunt van een zorgvuldige en soepele transitie en/of bevindingen op basis van integraal uit te voeren ketentesten. Streven is dat de stuurgroep hier op uiterlijk 1 december 2015 een principebesluit over heeft genomen, zodat dit kan worden meegenomen in de consultatieronde (inclusief toetsing op basis van het in te richten e-laboratorium), en de diverse wetgevings- en uitvoeringstoetsen.

Potentieel knelpunt: het *point of no return* bij de Belastingdienst voor de beëindiging van de kinderopvangtoeslag ligt op 1 juli 2016, dus ruim voor de voorziene datum van publicatie in de Staatscourant. Aan het begin van fase 2 zullen SZW, BD en DUO gezamenlijk bekijken wat de impact hiervan is en wat mogelijke oplossingsrichtingen zijn.

Uitgaand van 1 januari 2018, zijn de belangrijkste resterende mijlpalen in het programma de volgende:

Nr	Datum	Mijlpaal
I	31 oktober 2015	Inrichting toezichtketen afgerond
II	1 december 2015	Wetgeving rijp voor verschillende toetsen en adviezen
III	1 februari 2016	Afronding ontwerpfasen processen en systemen
IV	1 juni 2016	Wetgeving naar Kamer
V	1 april 2017	Publicatie in Staatscourant
VI	1 juni 2017	Definitieve besluitvorming door stuurgroep over inwerkingtreding per 1 januari 2018
VII	31 december 2017	Afronding transitie/inwerkingtreding nieuwe financieringssysteem

2.3 Programmastrategie

In paragraaf 1.2 hebben we de volgende einddoelen voor het programma benoemd:

- Vanaf 1 januari 2018 worden kinderopvanginstellingen rechtstreeks bekostigd door de overheid en wordt de eigen bijdrage door dezelfde overheid geïnd bij de ouders, op een wijze die past binnen de denkrichtingen uit de Kamerbrief d.d. 5 juni 2015 en de visie van het kabinet.
- De transitie van de huidige kinderopvangtoeslagssystematiek naar de beoogde systematiek is ordentelijk verlopen.

Voor een ordentelijke transitie moet gestuurd worden op minimalisatie van het risico op een falende uitvoering door DUO en andere partijen in de uitvoeringsketen. SZW is hierbij primair verantwoordelijk voor de kaderstelling en contouren van de beoogde financieringssysteem, DUO voor de implementatie en, na inwerkingtreding, de uitvoering.

Om de genoemde einddoelen te realiseren zijn binnen het SZW-programma de volgende bouwstenen nodig:

- Een goed uitvoerbare uitvoeringsvariant, passend binnen de contouren die het kabinet heeft geschetst, die bijdraagt aan:
 - Meer eenvoud en zekerheid voor ouders.
 - Een kleinere gevoeligheid voor fouten en fraude.
 - Beperking van de complexiteit van het financieringssysteem.
- Een transitiestrategie gericht op een soepele overgang naar de nieuwe systematiek, inclusief afspraken over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de uitvoeringsketen. Onderdeel van deze transitiestrategie is de wijze waarop het veld wordt geïnformeerd over het nieuwe beleid en het veld wordt begeleid bij de transitie. De uitvoering van deze transitiestrategie is een gedeelde verantwoordelijkheid van SZW, DUO en BD.
- Een toezichtketen die erop is gericht dat de naleving door burgers en kinderopvangorganisaties van de toepasselijke wet- en regelgeving zoveel mogelijk wordt bevorderd, inclusief een passende verdeling van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de toezichtketen.
- Een gedegen juridische basis voor het bovenstaande.
- Heldere eisen en randvoorwaarden aan de uitvoering van de beoogde financieringssysteem door DUO.
- Een effectieve assurancestrategie, om te waarborgen dat de door DUO gekozen aanpak de meeste kans op succes biedt, de uitvoeringsorganisatie tijdig gereed is voor invoering van de beoogde systematiek, en ketenpartners hierop voldoende zijn voorbereid.

2.4 Projecten in fase 2

Gekoppeld aan de genoemde bouwstenen worden aan de kant van SZW in fase 2 de volgende vier projecten opgestart, die hieronder nader worden toegelicht:

1. Uitvoering
2. Wetgeving
3. Inrichting toezichtketen
4. Transitiestrategie

De projectleiders stellen voor hun project aan het begin van fase 2 een beknopt projectplan op - inclusief mijlpalen, op te leveren (tussen-)resultaten, activiteiten - en laten dit accorderen door [] SZW. Elke [] rapporteert maandelijks de voortgang - op tijd, kosten, risico's, scope en kwaliteit - aan [] via een template dat [] tijdig ter beschikking stelt.

Onder directe verantwoordelijkheid van [] SZW, dus niet in een van de vier projecten, worden daarnaast de volgende thema's opgepakt:

- Overall planning
- Besluitvorming over invoeringsdatum nieuwe stelsel
- In kaart brengen uitvoeringskosten BD en DUO

2.4.1 Project 1 – Uitvoering

Dit projectteam is verantwoordelijk voor de invulling van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie met DUO en de invulling van de assurancerol van de opdrachtgever, en staat los van de programmaorganisatie die DUO optuigt.

Beoogde tussen- en eindresultaten:

- Een programma van eisen waaraan de uitvoering van de beoogde financieringssysteematiek moet voldoen, gebaseerd op de wet- en regelgeving die in project 2 wordt opgeleverd (gereed 1 december 2015).
- Een concept *baseline* (gezamenlijk op te stellen bestek voor DUO, SZW, BD), waarin aanvullende afspraken zijn vastgelegd over de interpretatie van wet- en regelgeving, om verschillen daarin te voorkomen (gereed eind fase 2). Betrokkenheid BD vanwege overgangsbepalingen.
- Het laten uitvoeren van (externe) toetsen bij belangrijke faseovergangen, zodat onafhankelijke experts kunnen vaststellen of de gekozen aanpak de meeste kans op succes biedt en of de uitvoeringsorganisatie gereed is voor de volgende fase. In fase 4 wordt in het bijzonder getoetst of de organisatie de beoogde verandering kan invoeren. Er wordt gekeken of er passende afspraken zijn en of alle betrokkenen voldoende voorbereid zijn op de nieuwe dienstverlening en ketenwijziging. Nader bekeken wordt of voorzien moet worden in een toets op de kwaliteit en functionaliteit van de opgeleverde software.
- Het opstellen, samen met DUO, van een kosten-batenanalyse cq. business case. Waar mogelijk worden de baten gekwantificeerd.

Onderdeel van dit project is dat de kwaliteitscriteria worden geformuleerd waaraan het beoogde resultaat (de nieuwe financieringssysteematiek) bij invoering en na inwerkingtreding moet voldoen. Te onderscheiden criteria zijn randvoorwaarden (niet te beïnvloeden), functionele eisen en non-functionele eisen. Per criterium (bijvoorbeeld bereikbaarheid) wordt vervolgens bepaald wat de norm is waaraan moet worden voldaan (bijvoorbeeld het percentage telefoontjes naar DUO inzake kinderopvang dat binnen 30 seconden wordt beantwoord) en het bijbehorende beheersinstrument (test of meting van de snelheid van beantwoording in de praktijk). Het programma van eisen heeft ook betrekking op beleidsinformatie die DUO na invoering aan SZW oplevert.

Basis voor de op te stellen pakket van eisen zijn de volgende documenten:

- Kamerbrief 'Kabinetbesluit nieuwe financieringssysteematiek kinderopvang' d.d. 5 juni 2015.
- Oplegmemorandum Nieuwe financieringssysteematiek kinderopvang t.b.v. RWIZO 2 juni 2015.
- Technische uitwerking Nieuwe financieringssysteematiek kinderopvang, d.d. 1 juni 2015.

Daarnaast zullen in fase 2 van het programma nadere keuzes worden gemaakt over de invulling van de beoogde systeematiek, die terug zullen komen in de wet- en regelgeving en in het programma van eisen.

Afhankelijk van voortschrijdend inzicht, politieke discussies en besluitvorming kunnen ook na fase 2 nog wijzigingen noodzakelijk zijn in de wet- en regelgeving, en daarmee in het programma van eisen en de baseline. Hiertoe dient een *change process* te worden ingericht om tussentijdse wensen en eisen door te vertalen in wijzigingen en in impact op tijd en geld.

Looptijd: tot en met de transitie naar het nieuwe stelsel

Mijlpalen:

- Programma van eisen: 1 december 2015
- Afronding ontwerpfase: 1 februari 2016
- Definitieve besluitvorming door stuurgroep over inwerkintreding per 1 januari 2018: 1 juni 2017
- Afronding transitie: 31 december 2017

Projectleider: ntb.

Teambezetting:

- ICT-expert (in te huren)
- DUO
- SZW/directie KO
- SZW/directie Stelsel en Volksverzekeringen (SV)

2.4.2 *Project 2 – Wetgeving*

Beoogde eindresultaten:

- Een uitgewerkte uitvoeringsvariant voor een financieringssysteem conform de denkrichtingen uit de Kamerbrief d.d. 5 juni 2015, die is getoetst aan diverse praktijksituaties (gereed 1 december 2015).
- Een analyse van de juridische consequenties van de verschuiving van de financieringsstroom, in het bijzonder op het gebied van de WNT, de exporteerbaarheid van de regeling en bij de afwikkeling van faillissementen (gereed 1 december 2015).
- Een juridische basis voor een financieringssysteem conform de vastgestelde uitvoeringsvariant, inclusief lagere regelgeving.
- Publicatie in de Staatscourant.

Looptijd: tot en met parlementaire goedkeuring in de Eerste Kamer (incl. lagere regelgeving)

Mijlpalen:

- Wetgeving rijp voor verschillende toetsen en adviezen: 1 december 2015
- Wetgeving naar Kamer: 1 juni 2016
- Publicatie in Staatscourant: 1 april 2017

Projectleider: (SZW/KO)

Teambezetting:

- SZW/directie Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden (WBJA)
- SZW/directie KO
- SZW/directie Arbeidsmarkt en Sociaaleconomische aangelegenheden
- DUO
- Belastingdienst, met het oog op overgangsbepalingen e.d.
- FIN/DG Fiscale Zaken, met het oog op overgangsbepalingen e.d.

Overige betrokkenen:

- FIN/Inspectie Rijksfinanciën
- SZW/directie Financieel-economische zaken (FEZ)

2.4.3 *Project 3 – Inrichting toezichtketen*

Beoogde eindresultaten:

- Een uitgewerkt ontwerp voor de toezichtketen in de beoogde nieuwe financieringssysteem in de kinderopvangsector, zodanig dat de naleving door burgers en kinderopvangorganisaties van de toepasselijke wet- en regelgeving zoveel mogelijk wordt bevorderd.
- Een voorstel voor de verdeling van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de toezichtketen, zodanig dat deze belegd worden bij de best passende organisaties⁹.
- Onafhankelijke toetsing van het bovenstaande.

Looptijd: tot 31 oktober 2015¹⁰

Mijlpalen: afronding project op 31 oktober 2015

Projectleider: (IvhO)

Teambezetting:

- DUO
- Inspectie SZW
- SZW/KO
- SZW/SV

Overige betrokkenen:

- Belastingdienst/Toeslagen
- FIOD
- SZW/FEZ

Scope van het project

Toezicht is "het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren"¹¹. De activiteiten van toezicht hoeven niet noodzakelijkerwijs door dezelfde organisatie te worden uitgeoefend.

In het geval van de nieuwe financieringssysteem in de kinderopvangsector gaat het om toezicht op de verkrijging van de bekostiging door de ouder/instelling. Concreet gaat het om: (1) Is de verstrekking van de bekostiging rechtmatig en gebaseerd op correcte informatie? (2) Wordt de bekostigde kinderopvang daadwerkelijk geleverd? Daarnaast dient uitgewerkt te worden (3) het toezicht op de gegevensuitwisseling, gelet op privacyaspecten, bijvoorbeeld tussen kinderopvangorganisatie en DUO.

Hierbij zijn ten minste vragen aan de orde als:

- Wat is de verwachte mate van spontane naleving?
- Hoe staan de fraudeprikkelers straks bij directe financiering?
- Hoe groot zijn de frauderisico's (kans x impact) en hoe kunnen ze worden gemitigeerd (risicoanalyse)?
- Wat vraagt dit van het (financieel) toezicht, inclusief opsporing en sanctionering, in termen van instrumenten en capaciteit?
- Wat voor controle- en verantwoordingsinformatie van ondernemers is nodig?
- Wat zijn de detectie- en sanctiekansen?
- Welke (andere) manieren van gedragsbeïnvloeding kunnen effectief zijn om de naleving te bevorderen (buiten het toezicht om)?

⁹ Hieronder valt ook de vraag, vergelijkbaar met de huidige uitvoeringspraktijk, aan welke dienst de opsporingstaken worden toebedeeld. Dit wordt belegd bij de FIOD of bij de Inspectie van SZW.

¹⁰ Het beoogde eindresultaat dient op 31 oktober 2015 gereed te zijn, om de uitkomsten nog te kunnen verwerken in het wetgevingstraject voor directe financiering.

¹¹ Kaderstellende visie op toezicht

Buiten de scope van de beoogde toezichtketen vallen de volgende vragen: (1) Is de bekostigde instelling levensvatbaar? (2) Wordt de bekostiging rechtmatig besteed? (3) Wordt de bekostiging doelmatig besteed?

Het project gaat eveneens niet over die onderdelen van de toezichtketen waar overeenstemming bestaat over de inrichting en de reikwijdte van het toezicht:

- Gemeenten (GGD) zijn verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving op de kwaliteit van de kinderopvang.
- De Inspectie van het Onderwijs is aangewezen om het interbestuurlijk toezicht op de gemeenten en VVE-programma's uit te voeren.

Onafhankelijke toetsing

Het kabinet heeft aan de Tweede Kamer toegezegd "te toetsen op de inrichting van de toezichtketen". Onderdeel van het project is om hier nader invulling aan te geven. Het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten heeft aangeboden om een 'fraudetoets' te ontwikkelen en uit te voeren. Dit is een binnen het Platform nog niet bestaand instrument, maar vergelijkbare instrumenten bestaan wel bij in ieder geval VWS.

2.4.4 *Project 4 – Transitiestrategie*

Beoogd eindresultaat:

- Een zorgvuldige en gedragen transitiestrategie gericht op een soepele overgang naar de nieuwe systematiek, inclusief afspraken over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de uitvoeringsketen, over eventuele terugvalscenario's en over de communicatie naar ouders en kinderopvangondernemers (gereed 1 december 2015).
- Het is van belang dat de uitvoeringsketen voor kinderopvang optimaal functioneert. Deze keten is straks net zo sterk als de zwakste schakel. Een zwak functionerende schakel heeft vaak negatieve gevolgen voor het goed kunnen presteren van andere partijen in de keten. Er dient helderheid te worden gecreëerd over welke partijen welke verantwoordelijkheden hebben voor te behalen ketenresultaten. Waar sprake is van ketenverantwoordelijkheid dient ook duidelijk te worden hoe doorzettingsmacht binnen de keten wordt geregeld.
- De uitwerking van bevoegdheden binnen de toezichts- en handavingsketen zal in wet- en regelgeving worden geborgd en geïmplementeerd binnen de transitiestrategie.

Looptijd: tot 1 december 2015

Mijlpaal: afronding project op 1 december 2015

Projectleider: (SZW/KO)

Teambezetting:

- DUO
- SZW/KO
- SZW/SV
- Belastingdienst (BD), vanwege transitie van huidig naar nieuw stelsel en de rol van de BD in de communicatie met het veld.

Overige betrokkenen:

- Directies Communicatie (SZW, DUO, BD)

3 Governancestructuur

3.1 Politieke uitgangspunten voor de governancestructuur

Op 28 april 2015 zijn in een bewindspersonenoverleg tussen de ministers van SZW en OCW en de staatssecretaris van Financiën de volgende afspraken gemaakt over ieders rol:

- De minister van SZW is politiek eindverantwoordelijk voor het welslagen van de transitie naar de nieuwe systematiek en, na de implementatie, voor de uitvoering ervan.
- De staatssecretaris van Financiën is nauw betrokken als verantwoordelijke voor de huidige systematiek en voor een soepele overgang van taken, informatie en expertise van de Belastingdienst naar DUO. Tevens zal de Belastingdienst na de invoering van het nieuwe stelsel verantwoordelijk blijven voor het aanleveren van, nader te bepalen, basisinformatie en voor de afhandeling van toeslagaanvragen uit eerdere jaren¹².
- De minister van OCW is politiek verantwoordelijk voor de (continuïteit van de) organisatie DUO en een gezonde verhouding tussen de taken en het portfolio in de directe financiering van de kinderopvang en de andere taken van DUO.

Verder wordt de politieke besluitvorming binnen het kabinet voorbereid in de Raad voor Werk, Inkomen, Zorg en Onderwijs (RWIZO), als onderraad voor de Ministerraad. Interdepartementale ambtelijke afstemming vindt plaats in de Commissie voor Werk, Inkomen, Zorg en Onderwijs (CWIZO). De politiek assistent van de minister van SZW zorgt voor de politieke sondering. Tijdens het AO Kinderopvang op 9 september zullen de Tweede-Kamerfracties zich voor het eerst uitspreken over de kabinetsplannen.

Besluitvorming binnen het kabinet is in ieder geval aan de orde op de volgende momenten:

- Verzending van de concept wetgeving naar de Raad van State.
- Verlening van het mandaat om fase 3 in te gaan.
- Verzending van de concept wetgeving naar de Tweede Kamer, afhankelijk van het dictum van de Raad van State.

3.2 Opdrachtgever, eigenaar en stuurgroep

- ☐ Werk is ambtelijk eindverantwoordelijk voor de nieuwe financieringssysteematiek en opdrachtgever voor het programmteam en DUO (in MSP-termen: de Senior Responsible Owner). ☐ Kinderopvang (SZW) is gedelegeerd opdrachtgever. ☐ is ☐ SZW, ☐ zijn plaatsvervanger en ☐
- Het programmteam rapporteert aan de stuurgroep met als leden: ☐ Werk (voorzitter), ☐ DUO, ☐ BD, ☐ KO, ☐ sectie SZWReso IRF en ☐ strategie en bereid van DUO. De stuurgroep (in MSP-termen: de sponsorgroep) is besluitvormend en kaderstellend voor de stelselverandering, accordeert door het programmteam opgeleverde

¹² De Belastingdienst heeft aangegeven alleen inkomensgegevens te kunnen aanleveren. In fase 2 zal nader overlegd worden tussen SZW, BD en DUO of voor een adequate uitvoering van de beoogde financieringssysteematiek ook andersoortige gegevens gewenst zijn van de BD. Zo ja, dan zullen hiertoe de mogelijkheden worden verkend.

producten, bewaakt de voortgang en kwaliteit en stuurt zonodig bij. De

[] van SZW is [] van de stuurgroep.

- [] OCW heeft als eigenaar van DUO als taak om het totale portfolio van DUO te bewaken en de samenhang tussen directe financiering en de andere taken van DUO. Zich (mogelijk) manifesterende dilemma's, zeker waar die de relatie met de eigenaarsrol raken, zullen, met in achtneming van de eigen verantwoordelijkheden, door [] Werk en [] DUO tijdig en gezamenlijk voorgelegd worden aan [] OCW. [] Werk en [] DUO hebben hiertoe een brengplicht. Dit zal worden vastgelegd in een protocol. Periodiek zullen [] Werk, [] DUO en [] OCW tussentijds afstemmen in een trilateraal overleg, in ieder geval voorafgaand aan belangrijke faseovergangen. De uitkomsten van dit overleg worden, waar relevant, meegenomen in de besluitvorming door de stuurgroep.
- SZW is primair verantwoordelijk voor de kaderstelling en contouren van de beoogde financieringssysteem, DUO voor de implementatie en, na inwerkingtreding, de uitvoering. Bij beide organisaties wordt daartoe een aparte programmaorganisatie ingericht.

3.3 Programmaorganisatie SZW

- Binnen het programma zullen in fase 2 van SZW-zijde vier projecten worden geïnitieerd (zie hoofdstuk 2):
 - Uitvoering
 - Wetgeving
 - Inrichting toezichtketen
 - Transitiestrategie
- **Afstemmingsoverleg:** wekelijks komen de [] van SZW, de [] van DUO, [] van de vier genoemde projecten, en de [] bij elkaar om lopende zaken te bespreken. Agendaleden van dit overleg zijn: SZW/WBJA, SZW/FEZ, BD en FIN/IRF. De agendaleden schuiven aan bij het afstemmingsoverleg indien de agenda daar aanleiding toe geeft.
- Ook buiten het afstemmingsoverleg om stemmen [] van SZW en DUO op 'dagelijkse' basis lopende zaken met elkaar af.
- De [] van SZW en DUO spreken daarnaast periodiek (elke paar weken) met [] van BD en FIN/IRF over lopende zaken.
- Communicatie naar de leden van de projectteams vindt plaats via de [] van SZW en []. Naar behoefte worden bijeenkomsten georganiseerd met alle leden van de projecten, zodat iedereen goed op de hoogte is van de actuele stand van zaken binnen het programma.
- De wijze van samenwerken binnen de projecten is de verantwoordelijkheid van [].
- Periodiek praten [] van SZW en [] de ambtelijk opdrachtgever ([] Werk) en de gedelegeerd opdrachtgever [] KO) bij.
- De directeurs van de bij het programma betrokken directies (ASEA, FEZ, WBJA, SV) worden periodiek bijgepraat via een directeurenoverleg, onder voorzitterschap van [] KO. De [] Strategie en beleid van DUO is agendalid.
- Binnen SZW wordt een dwarskijker aangezocht (de vorige dwarskijker is van baan veranderd) die kritisch meekijkt met [], om tunnelvisie te voorkomen en scherp te blijven. Bij voorkeur heeft deze dwarskijker betrokkenheid (gehad) bij het PGB-dossier.

3.4 Programmaorganisatie DUO

- DUO is eindverantwoordelijk voor de implementatie.
- Binnen DUO wordt een dedicated programmaorganisatie ingericht die de implementatie van de nieuwe financieringssysteem op zich neemt, binnen de door de stuurgroep vastgestelde kaders. wordt van dit team binnen DUO. Binnen het team zijn de verschillende expertisegebieden vertegenwoordigd die nodig zijn voor een succesvolle implementatie. Teamleden zijn zoveel mogelijk vrijgemaakt voor deze opdracht, om versnippering in de bemensing te voorkomen.
- Binnen DUO wordt daarnaast een sturingsorgaan ingericht dat als taak heeft besluiten te nemen over implementatievraagstukken, binnen de vastgestelde kaders. Hiermee wordt bereikt dat kaderstelling en implementatie uit elkaar worden getrokken, en de stuurgroep niet wordt belast met *day-to-day* implementatievraagstukken.
- Deze *Programme board* staat onder voorzitterschap van DUO, ondersteund door Beleid en Strategie van DUO (). De van SZW is hierbij aanwezig.

3.5 Programmaorganisatie Belastingdienst

De Belastingdienst is op verschillende onderdelen een cruciale partner in het traject:

- De BD beschikt als huidige uitvoerder van de kinderopvangtoeslag over cruciale kennis en ervaring die benut moet worden in de verdere uitwerking en implementatie van de nieuwe financieringssysteem en de inrichting van de toezichtketen.
- De BD zal een belangrijke rol spelen in de transitie, bijvoorbeeld bij het informeren van ouders over de veranderingen.
- Tevens zal de BD na de invoering van het nieuwe stelsel verantwoordelijk blijven voor het aanleveren van informatie (zie paragraaf 3.1) en voor de afhandeling van toeslagaanvragen uit eerdere jaren. Voor beide moet een wettelijke basis worden gecreëerd.

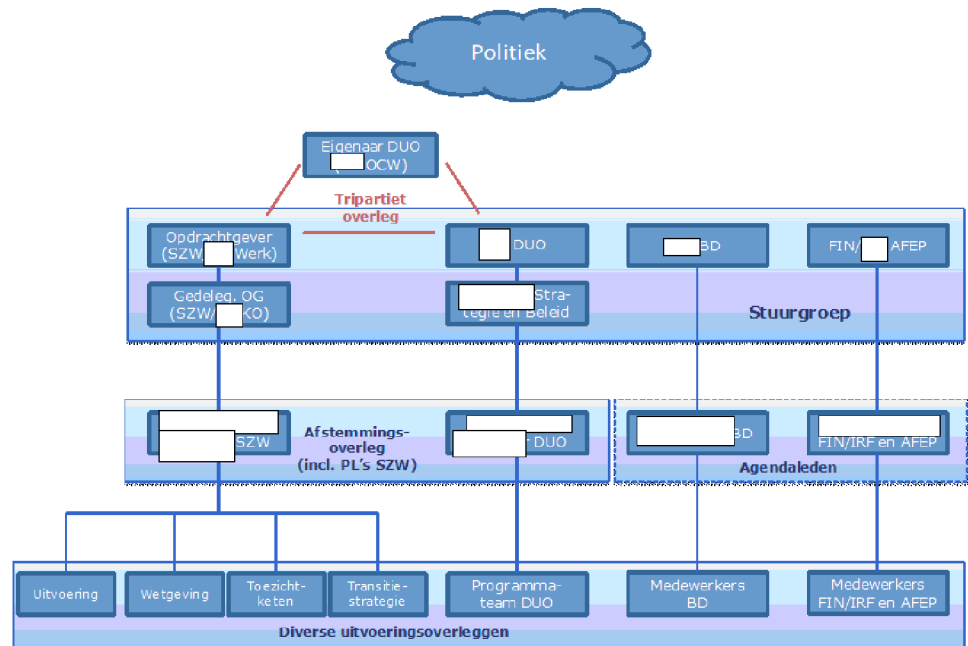
Om deze redenen wordt de BD nauw betrokken bij de verschillende projecten (zie hoofdstuk 2), en heeft BD zitting in de stuurgroep.

3.6 Externe betrokkenheid

- Betrokkenheid vanuit en draagvlak in het veld zijn cruciaal voor het welslagen van het programma. Dit geldt vooral voor de vertegenwoordigers van kinderopvanginstellingen (Brancheorganisatie, VGOB), peuterspeelzalen (MO-groep) en ouders (BOinK, Stichting Voor werkende ouders). Ook het Waarborgfonds Kinderopvang is hierbij een belangrijke partner. Zij worden uitgenodigd om te participeren in een klankbordgroep, die periodiek bijeenkomt. Doel: toetsen van voorstellen op (deel-)onderwerpen en bediscussiëren van eventuele uiteenlopende belangen. De klankbordgroep heeft een adviserende rol richting van SZW.
- De overige ketenpartners worden in een later stadium betrokken via een in te richten ketenpartneroverleg. Denk hierbij aan partijen als VNG, GGD GHOR, de Inspectie voor het Onderwijs en vakbonden. Waar dat nuttig is, wordt eerder al trilatraal (SZW-DUO-ketenpartner) afgestemd met deze partners. Per ketenpartner dient een ketenregisseur/accountmanager te worden aangesteld. SZW als eindverantwoordelijke partij zal een ketenmanager aanstellen met voldoende mandaat.
- SZW, DUO en BD stemmen in fase 2 onderling over wie welke rol vervult richting ketenpartners en belangenvertegenwoordigers en hoe de communicatie met ouders en kinderopvangondernemers plaatsvindt in de verschillende fasen van het programma.

3.7 Governancestructuur gevisualiseerd

Onderstaande figuur geeft de beschreven governancestructuur grafisch weer. Dit is de structuur zoals die in fase 2 van kracht is. In latere fasen zullen projecten aan SZW-zijde worden gestart en beëindigd.



4 Risicoanalyse en -beheersing

4.1 Risicoanalyse

De volgende risico's zijn als de meest belangrijke aangemerkt.

Nr.	Risico's	Kans (1-3) ¹³	Impact (1-10) ¹⁴	Risico- waarde (kans x impact)	Tegenmaatregelen
1	Nieuwe wensen of eisen vanuit de ambtelijke of politieke omgeving	3	10	30	Bevriezen scope project op hoog ambtelijk en politiek niveau Inrichten change proces om tussentijdse wensen en eisen door te vertalen in wijzigingen en in impact op tijd en geld
2	Onvoldoende draagvlak branche en ouders	3	7	21	Veld goed betrekken via klankbordgroep, bilaterale contacten en proeftuin
3	ICT-systemen niet tijdig klaar of qua functionaliteit onvoldoende	2	10	20	Een goed eindresultaat is een gedeelde verantwoordelijkheid van opdrachtgever, via het pakket aan eisen, en uitvoerder. Risico's kunnen deels beperkt worden door periodieke reviews te organiseren door een onafhankelijke externe partij.
4	Politieke dynamiek: onvoldoende draagvlak	2	10	20	Tijdige politieke sondering Goed nadenken over centrale boodschap, a.d.h.v. krachtenveldanalyse
5	Vertraging in besluitvorming wetstraject: transitie-periode te kort	2	10	20	Kritische tijdpaden (<i>points of no return</i>) in kaart brengen Tijdige politieke sondering Terugvalscenario's uitwerken in fase 2 Capaciteit BD/T niet te snel afschalen
6	Ouders en sector niet op tijd klaar: chaos, herstelwerk en negatieve publiciteit bij invoering op 1-1-	2	10	20	Tijdige communicatie en voorlichting naar ouders en KO-instellingen Systemen uitvoerder tijdig gereed Praktijktesten op voldoende

¹³ Kans: 1=klein; 2=middel; 3=groot

¹⁴ Impact: 1=kleinst; 10=grootst

	'18				schaal Terugvalscenario's uitwerken in fase 2
7	Gebrek aan afstemming ketenpartijen	2	10	20	Afstemming wordt geborgd in de voorgestelde governance- structuur (ketenmanagement)
8	Effecten nieuwe stelsel tijdens transitie onvoldoende geanalyseerd	2	8	16	Opzetten gezamenlijke baseline voor de realisatie van de uitvoering door DUO
9	Uitvoeringskosten als onderdeel van go/no-go niet tijdig in kaart (BD en/of DUO)	2	7	14	Zonodig werken met bandbreedtes ipv. harde cijfers Externe audit op uitvoeringskosten
10	Vorbereidings- kosten DUO 2016/2017 niet tijdig bekend/gedekt	2	6	12	Procedure afspreken hoe hier mee om te gaan Tijdig politiek insteken (voorjaar/augustus)
11	Hoge verantwoor- dingslast aan externe gremia (TK etc.) slokt te veel projectcapaciteit op	2	5	10	Gespecialiseerde mankracht hier op zetten Eventueel extra capaciteit mobiliseren binnen het project

4.2 Risicoprofiel ICT-component

Ter ondersteuning van het in kaart brengen van het risicoprofiel van projecten met een ICT-component, heeft het Interdepartementale Commissie van CIO's een formulier risicoprofiel laten ontwikkelen. Bij een score van boven de 48 punten (op een maximaal aantal van 101) scoort voorliggend traject, op basis van een eerste inventarisatie, ruim boven 48 punten. Dit traject dient dan ook als 'risicovol' te worden aangemerkt.

5 Assurance en externe toetsing

Op verschillende manieren geeft SZW, als opdrachtgevende partij, invulling aan haar assurancerol. Dit hoofdstuk geeft daar een overzicht van. Separaat zal een 'reviewkalender' worden opgesteld, met precieze timing en inhoud van alle toetsen en reviews.

5.1 Toegezegde toetsen aan de Tweede Kamer

Het kabinet heeft in zijn brief van 5 juni 2015 aan de Kamer toegezegd om te toetsen op drie cruciale onderdelen:

Toets op de uitvoeringskosten (BD en DUO)

Toetsing op de uitvoeringskosten BD wordt gedaan door de Auditdienst Rijk¹⁵. Nader te bepalen is of de toets op de uitvoeringskosten aan de kant van DUO ook door de Auditdienst Rijk wordt uitgevoerd. De opgave van de uitvoeringskosten zal hoe dan ook worden getoetst.

Toets op ICT-infrastructuur

Op basis van het risicoprofiel (paragraaf 4.2) kan worden geconcludeerd dat dit een hoogrisico programma betreft met een grote ICT-component van meer dan vijf miljoen euro. Dit betekent ondermeer dat:

- Voor het programma een CIO-oordeel wordt uitgebracht bij de start en kritische momenten tijdens het project (zie paragraaf 5.4).
- Het programma in aanmerking komt voor een toets door het nieuwe Bureau ICT-toetsing (BIT), wat extra aandacht van de Tweede Kamer en de media tot gevolg heeft. Op dit moment is nog niet precies bekend hoe een BIT-advies tot stand komt en op welk moment in het proces het BIT toetst. Zoals het er nu naar uitziet, is de BIT-toets het meest zinvol op het moment dat de wet- en regelgeving, het programmaplan van DUO, de transitiestrategie en de baseline in concept gereed zijn. Dat is aan het einde van fase 2. Daarmee kan het BIT-advies input zijn voor het CIO-oordeel aan het einde van fase 2 en voor de besluitvorming over de start van fase 3. Daarnaast zal het BIT naar verwachting toetsen bij de start van fase 2, op basis van het programmaplan SZW en de programmabrief DUO. Het precieze moment hiervoor wordt nog bepaald.
- Een aantal rijksbrede afspraken geldt ten aanzien van het project-/programmaplan en kwaliteitstoetsen.
- Het programma wordt meegenomen in de rapportage grote ICT-projecten aan de Tweede Kamer.

Voor het kerndepartement SZW is dit project daarnaast risicovol vanwege de volgende kenmerken:

- De ontwikkeling en inrichting van het systeem loopt direct samen met het wetgevingstraject en het systeem is essentieel voor de uitvoering hiervan.
- Het betreft samenwerking tussen meerdere departementen en uitvoeringsorganisaties ('ketensamenwerking').
- Er is sprake van 'kruissturing', dat wil zeggen een uitvoeringsorganisatie (DUO) van het ene departement (OCW) gaat beleid uitvoeren voor het andere departement (SZW), waardoor rol van opdrachtgever en eigenaar niet bij hetzelfde departement belegd zijn.

¹⁵ Dit uiteraard naast de reguliere toetsing door IRF en FEZ.

Zoals beschreven zal reeds op verschillende manieren toetsing op de ICT-infrastructuur plaatsvinden. Met name de toetsing door het BIT zal richting de Tweede Kamer flink wat gewicht in de schaal leggen. Omdat het BIT op slechts een beperkt aantal momenten toetst, stellen we voor om daarnaast cruciale (tussen-)producten te laten toetsen door een onafhankelijke expert. Deze expert kan bijvoorbeeld gevraagd worden om te toetsen op de volgende producten, waarbij geborgd wordt dat er geen dubbeling optreedt met het BIT-advies:

- Het programma van eisen
- Het technisch ontwerp
- De domein- en startarchitectuur / systeemlandschap
- Plan van aanpak voor softwareontwikkeling (re-use, make or buy strategie per ICT-component)

Toets op de inrichting van de toezichtketen

De wijze van toetsing op de inrichting van de toezichtketen wordt nog nader bepaald (zie tevens hoofdstuk 2).

De uitkomsten van de toetsen op deze drie onderdelen kunnen aanleiding geven tot nadere politieke weging binnen het kabinet.

5.2 Overige kwaliteitsbeheersing

Gezien het complexe en risicovolle karakter van het project stellen wij voor om bij belangrijke faseovergangen een externe Gateway Review uit te laten voeren, zodat onafhankelijke experts kunnen toetsen of de gekozen programmaanpak de grootste kans op succes biedt. We stellen voor om dit in ieder geval te doen vóór afronding van fase 2 (ontwerpfase). Reviews op andere momenten in het traject worden nog besproken met Bureau Gateway. Bureau Gateway levert zijn bevindingen op aan de opdrachtgever. Deze worden besproken in de stuurgroep.

In het kader van het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving, zal de kwaliteit van de wetgeving die in fase 2 wordt opgesteld op verschillende manieren worden getoetst. Deze toetsen zullen zoveel mogelijk plaatsvinden tussen december 2015 (concept wetgeving gereed) en februari 2016 (concept wetgeving naar de Raad van State). Te onderscheiden zijn in ieder geval:

- Uitvoeringstoetsen (DUO en BD)
- Wetgevingstoets (V&J), waarvan onderdeel is de Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (V&J)
- Toets op regeldrukeffecten (EZ/ACTAL)
- Privacy Impact Assessment (BZK, V&J, CBP). Privacygevoeligheden zitten vooral in het gebruik en het koppelen van persoonsgegevens om het recht op overheidsbekostiging van de kinderopvang te kunnen vaststellen.

Mogelijk moet ook een ICT Haalbaarheidstoets worden uitgevoerd. Dit zullen de verschillende CIO's onderling bespreken.

5.3 Informatievoorziening

Aan het begin van fase 2 zullen afspraken worden gemaakt over de informatievoorziening aan stuurgroep over de voortgang van het programma. De afspraken betreffen de frequentie waarmee voortgangsrapportages worden opgeleverd (bijvoorbeeld zeswekelijks), de opstellers en de inhoud van de rapportage. Denk bij dit laatste aan gerealiseerde mijlpalen en behaalde successen, opgeleverde producten, genomen beslissingen, de status van risico's en knelpunten, budgetuitputting, voortgang in relatie tot de planning en welke acties of beslissingen van de stuurgroep worden verwacht). In het begin van fase 2 zal de programmamanager hiervoor een template opstellen.

Zoals eerder gesteld, bieden alle betrokken partijen optimale transparantie over de voortgang en knelpunten, om elkaar niet voor verrassingen te stellen.

Daarnaast zijn er, in het kader van Rijksbrede afspraken over grote en/of risicovolle ICT-trajecten, verplichtingen waaraan moet worden voldaan, zoals de Jaarrapportage aan de Tweede Kamer en informatievoorziening via het Rijks ICT-dashboard.

5.4 CIO-oordeel

Rol SZW

De SZW heeft een formele rol en een adviesrol ten aanzien van projecten en programma's met een ICT-component. De heeft tot taak de ambtelijke en politieke leiding gevraagd en ongevraagd te adviseren over de doelstelling, uitvoering, kosten en risico's van (beleids-)trajecten met een ICT-component.

Projecten met een ICT-component van meer dan € 5 mln. kunnen niet starten of voortgezet worden zonder een positief oordeel van . Dit betekent dat bij de start (= overgang van initiatie naar uitvoering) en bij kritische faseovergangen een oordeel door SZW gegeven wordt aan en het MT SZW. Het doel hiervan is om grote ICT-projecten beter te beheersen. Dit proces wordt aan het begin van fase 2 in een protocol vastgelegd.

Verdeling van verantwoordelijkheden

Aangezien dit programma een directe samenwerking betreft tussen OCW, DUO Belastingdienst en SZW moeten er heldere afspraken worden gemaakt over de rollen en samenwerking van de verschillende . van Financiën speelt geen rol in dit project. Gesprekken tussen SZW OCW, DUO en Belastingdienst hebben plaatsgevonden. De rollen van volgen het besturingsmodel binnen het project:

- geeft een oordeel over de toepassing van de juiste kaders en standaarden, inrichting en besturing van het ICT-project, externe kwaliteitstoetsen en privacy.
- SZW is als adviseur van de opdrachtgever SZW verantwoordelijk voor de uiteindelijke inhoud en totstandkoming van het CIO-oordeel. SZW is tevens verantwoordelijk voor de rapportage via het Rijks ICT-dashboard.
- DUO adviseert primair aan DUO als verantwoordelijke opdrachtnemer, maar heeft tevens inbreng in oordeel van SZW, aangezien DUO de meest directe kennis heeft van de situatie bij DUO.
- OCW adviseert primair aan OCW als eigenaar van DUO over de uitvoering van het project bij DUO en geeft ook advies aan SZW over de uitvoering bij DUO in geval van discussie over toepassing architectuorkaders bij totstandkoming van oordeel.
- Belastingdienst adviseert primair aan Belastingdienst en wordt bij de totstandkoming van het oordeel betrokken bij de ICT-consequenties voor de levering BRI-gegevens en de risico's omtrent de overgangsbepalingen voor de uitvoering van de kinderopvangtoeslag.

6 Programmabegroting en budgetbeheersing

De transitie naar een nieuwe financieringssysteem voor de kinderopvang brengt substantiële voorbereidingskosten met zich mee in (minimaal) de jaren 2015 tot en met 2017, voornamelijk bij de beoogde uitvoerder van de nieuwe systematiek. In het budget van de directie Kinderopvang voor 2015 is een stelpost opgenomen voor onder meer de financiering van de voorbereidingskosten – in deze fase primair de inzet van mensen - van de beoogde uitvoerder. Ook de overige programmakosten (externe inhuur, onkostenvergoedingen externe expertise, facilitaire kosten et cetera) in 2015 worden hieruit gedekt. De inzet van menskracht binnen SZW en FIN valt buiten de programmabegroting.

Op korte termijn zullen DUO en SZW afspraken maken over de begrote kosten voor fase 2 aan de kant van DUO (personeel en materieel) en deze afspraken formeel vastleggen in een opdrachtbrief.

Voor de verdere opbouw van de uitvoeringsorganisatie binnen DUO en de inrichting van processen en systemen, vanaf 2016, zullen grotere bedragen benodigd zijn. Naar verwachting zal daarvoor in de loop van 2015 een claim moeten worden ingediend, omdat deze kosten niet uit bestaande budgetten kunnen worden gedekt. DUO zal hiertoe in overleg met SZW een globale inschatting maken. Hetzelfde geldt voor de (dekking van de) transitiekosten van de Belastingdienst.

Voor de budgetbeheersing wordt aangesloten bij de gebruikelijke beheersingsinstrumenten (raming, opdrachtverstrekking, contractering, betaling, eindverantwoording, decharge etc.) binnen SZW/directie Kinderopvang. KO is hiervoor eindverantwoordelijk.

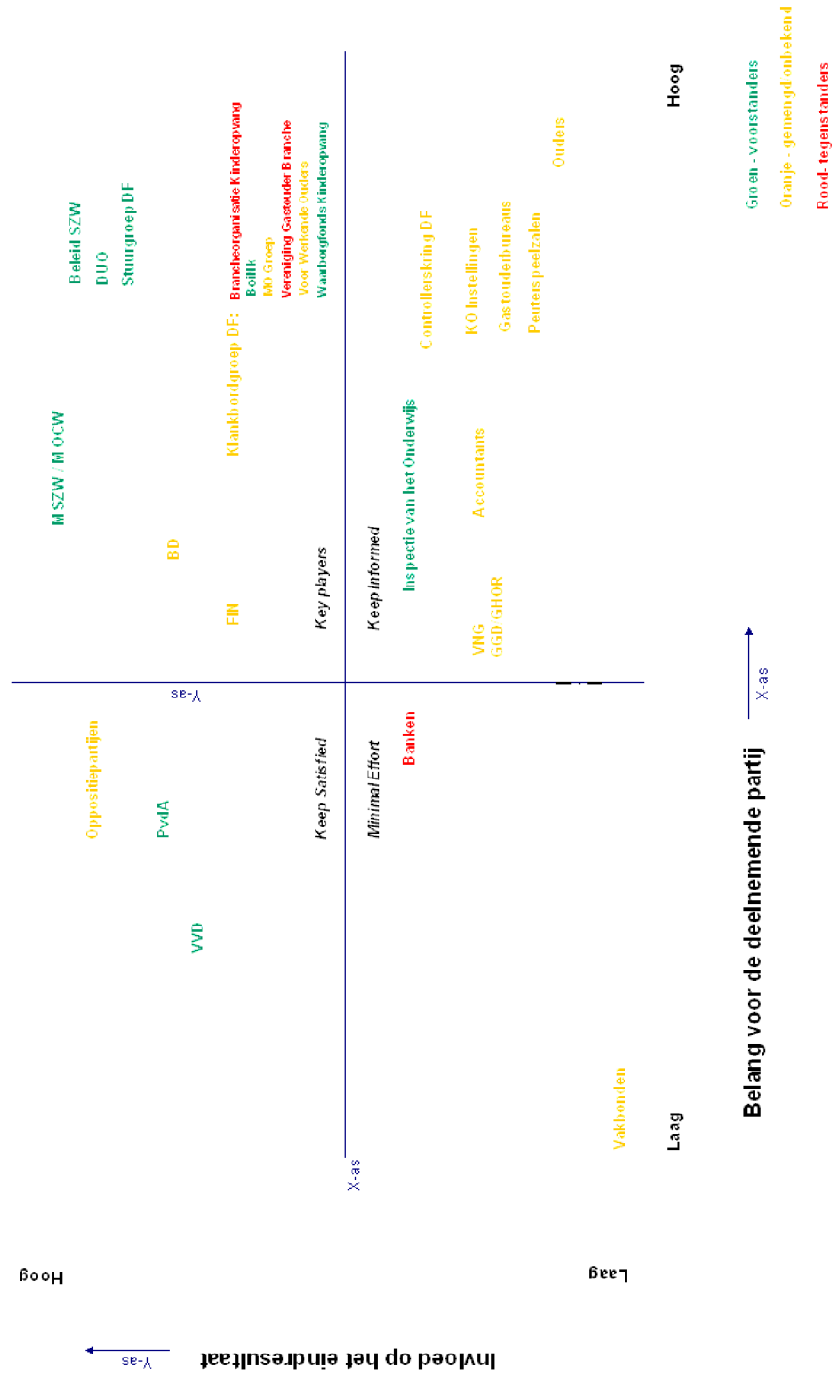
7 Communicatie

Dit hoofdstuk heeft primair betrekking op de interne communicatie. We gaan hier niet in op communicatiestrategieën richting ouders en kinderopvanginstellingen, die in de aanloop naar invoering in 2018 geïnformeerd moeten worden over de nieuw in te voeren systematiek. Dit is onderdeel van de transitiestrategie die in fase 2 wordt ontwikkeld (project 4), en het communicatieplan dat verderop in het proces gezamenlijk wordt opgesteld door SZW, DUO en BD.

7.1 Stakeholderanalyse

Het is van belang een stakeholderanalyse uit te voeren, waarbij voor de verschillende organisaties en partijen rondom het programma – binnen en buiten 'Den Haag' – in kaart wordt gebracht hoe betrokken zij zijn bij het onderwerp, wat belangrijk is voor hen en hoe zij zich naar verwachting zullen opstellen en hoeveel invloed zij hebben op het uitwerkings-, besluitvormings- en implementatietraject. Hiermee wordt inzichtelijk hoe het speelveld rondom de nieuwe financieringssystematiek eruit ziet en in hoeverre van de verschillende organisaties steun te verwachten is voor een stelselwijziging. Tevens kunnen communicatie-uitingen en boodschappen aan de hand van de analyse goed op de ontvangende partij worden afgestemd, omdat duidelijk wordt hoe de verschillende stakeholders gepositioneerd zijn. Hiervoor is een grafische weergave gemaakt, die regelmatig opnieuw zal worden ingevuld. De verschillende posities kunnen immers veranderen in de loop van het proces (zie volgende pagina).

STAKEHOLDERS DIRECTE FINANCIERING



7.2 Interne communicatie

Doelgroepen interne communicatie

- Medewerkers in het programmateam Directe financiering
- Medewerkers (SZW, DUO, FIN en BD) die direct betrokken zijn
- Medewerkers van SZW, DUO, FIN en BD die niet direct betrokken zijn
- Bewindspersonen SZW, FIN, OCW
- ☐ Werk, ☐ BD, ☐ DUO
- Directeuren SZW (KO, ASEA, FEZ, WBJA en UBN)

Doelstelling

- Medewerkers in het programmateam moeten kennis hebben van de veranderingen en weten wat hun rol is in het traject. Tevens moeten zij zich goed geïnformeerd en betrokken voelen.
- Medewerkers die direct betrokken zijn bij het onderwerp moeten achtergrondkennis hebben en globaal weten welke ontwikkelingen er spelen.
- Overige SZW- en DUO-medewerkers voelen zich als collega goed geïnformeerd.
- Bewindspersonen, DG-en en directeuren voelen zich goed geïnformeerd en betrokken en worden tijdig en voldoende geïnformeerd over besluitvormingsmomenten.

Aandachtspunten

- Beschikbaarheid van medewerkers.
- Een intensieve samenwerking tussen DUO, SZW en FIN/BD is noodzakelijk om de transitie communicatief goed te begeleiden.
- Er moet veel ruimte zijn voor dialoog, en ook voor kritische (tegen-) geluiden, ondanks de tijdsdruk waaronder het programmateam werkt.
- Als er sprake is van veranderingen in de politieke besluitvorming (tijd of inhoud) het communicatieplan hier zo nodig op aanpassen.

Activiteiten

- SZW-medewerkers worden geïnformeerd door een lunchlezing programma Directe financiering (to do) en door een artikel in de SoZaVox (is reeds gepubliceerd).
- Politieke en ambtelijke top SZW worden onder andere geïnformeerd via berichten voor de Ministerstafrapportage en via bilaterale contacten.
- De directeuren van de bij het programma betrokken directies (ASEA, FEZ, WBJA, SV) worden periodiek bijgepraat via een directeurenoverleg, onder voorzitterschap van ☐ KO.
- Mijlpalen worden gepubliceerd op Rijksportaal.
- De leden van het programmateam worden geïnformeerd via de actie- en besluitenlijst van het wekelijkse afstemmingsoverleg, via relevante vergaderstukken en zo nodig mondeling bijgepraat door de ☐ of de ☐. In principe eenmaal per week wordt het programmateam door ☐ of ☐ geïnformeerd over de laatste ontwikkelingen. Periodiek is er een plenaire sessie om alle teamleden tegelijk bij te praten.
- Bekeken wordt of relevante stukken en documentatie ook via gemeenschappelijke ICT-voorzieningen uitgewisseld kunnen worden (bijvoorbeeld Samenwerkingsruimte Rijk).
- ☐ stemt geregeld bilateraal af met betrokkenen rondom het programmateam.

Bijlage – Teambezetting programmaorganisatie SZW

Programmaleiding

- [] (SZW/KO) – []
- [] (SZW/KO) – []
- [] (SZW/KO) – []

Project 1 – Uitvoering

- [] – []
- [] – (SZW/KO)
- [] (SZW/SV)
- ICT-expert
- [] DUO

Project 2 – Wetgeving

- [] (SZW/KO) – projectleider
- [] (SZW/WBJA)
- [] (SZW/WBJA)
- [] (SZW/KO)
- [] (DUO)
- [] (DUO)
- [] (DUO)
- [] (SZW/ASEA)

Project 3 – Inrichting toezichtketen

- [] (IvhO) – projectleider
- [] (SZW/SV)
- [] (SZW/KO)
- [] (DUO)
- [] (DUO)
- [] (Inspectie SZW/directie Opsporing)

Project 4 – Transitiestrategie

- [] (SZW/KO) – projectleider
- [] (KO)
- [] (BD)
- [] – DUO
- [] (SZW/SV)