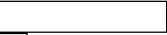


## **Technische uitwerking Nieuwe financieringssysteem kinderopvang**

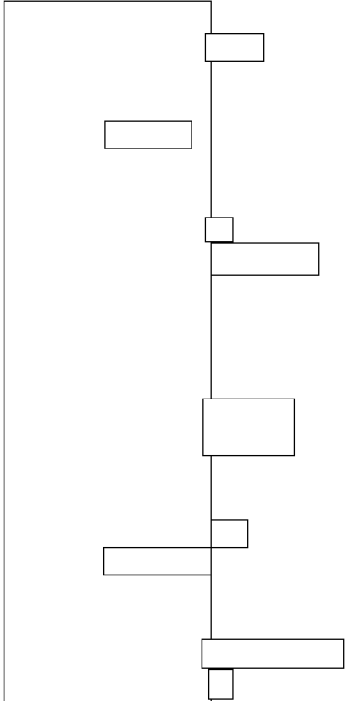
Versie 2.0 (niet bedoeld voor verzending aan de Kamer)

|        |                           |
|--------|---------------------------|
| datum  | 6 mei 2015                |
| status | Tbv. besluitvorming RWIZO |

## Colofon

|                                                                                             |                                                                                                                |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Projectnaam                                                                                 | Directe financiering kinderopvang                                                                              |
| Versienummer                                                                                | 2.0 (niet beoogd voor verzending aan de Kamer)                                                                 |
| Onze referentie                                                                             | 2015-0000123366                                                                                                |
| Ambtelijk  |  (SZW, DG Werk)              |
|            |  (SZW, directie Kinderopvang) |

### Auteurs:

|                                                                                    |                             |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
|  | SZW/FEZ                     |
|                                                                                    | FIN/IRF                     |
|                                                                                    | DUO                         |
|                                                                                    | SZW/FEZ                     |
|                                                                                    | BD/T                        |
|                                                                                    | SZW/UBN                     |
|                                                                                    | DUO                         |
|                                                                                    | DUO                         |
|                                                                                    | SZW/UBN                     |
|                                                                                    | SZW/FEZ                     |
|                                                                                    | SZW/KO                      |
|                                                                                    | Inspectie van het Onderwijs |
|                                                                                    | SZW/KO                      |
|                                                                                    | DUO                         |
|                                                                                    | FIN/DG BEL                  |
|                                                                                    | DUO                         |
|                                                                                    | SZW/KO                      |
|                                                                                    | SZW/FEZ                     |
|                                                                                    | SZW/KO                      |
|                                                                                    | SZW/WBJA                    |
| SZW/ASEA                                                                           |                             |
| SZW/KO                                                                             |                             |
| DUO                                                                                |                             |

## Inhoud

Colofon—2  
Inleiding—4

|          |                                                                                              |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1</b> | <b>Vastgesteld inkomen en vangnetregeling—5</b>                                              |
| 1.1      | Inleiding—5                                                                                  |
| 1.2      | Vastgesteld inkomen—5                                                                        |
| 1.3      | Vangnetregeling—6                                                                            |
| <b>2</b> | <b>Grondslagen bekostiging: beschikbaarheid gegevens en vereenvoudigingsmogelijkheden—11</b> |
| 2.1      | Beschikbaarheid gegevens—11                                                                  |
| 2.2      | Vereenvoudigingsmogelijkheden—13                                                             |
| 2.3      | Overzicht grondslagen—13                                                                     |
| <b>3</b> | <b>Bekostiging kinderopvanginstellingen—18</b>                                               |
| 3.1      | Inleiding—18                                                                                 |
| 3.2      | Procesbeschrijving—19                                                                        |
| 3.3      | Indicatie doorlooptijden—22                                                                  |
| 3.4      | Informatieuitwisseling en dienstverlening—23                                                 |
| 3.5      | Overwogen alternatief: contractbekostiging—25                                                |
| 3.6      | Intermezzo: hoger maximum uurtarief bij contractbekostiging—26                               |
| <b>4</b> | <b>Fraude, handhaving en toezicht—30</b>                                                     |
| 4.1      | Inleiding—30                                                                                 |
| 4.2      | Fraudeprikkel in het nieuwe stelsel—30                                                       |
| 4.3      | Wat vraagt dit van (financieel) toezicht en handhaving—30                                    |
| 4.4      | Welke organisatie krijgt welke rol in toezicht en handhaving?—30                             |
| <b>5</b> | <b>Gastouderopvang—33</b>                                                                    |
| 5.1      | Aanleiding—33                                                                                |
| 5.2      | Inpassen gastouderopvang in directe financiering—33                                          |
| <b>6</b> | <b>Juridische consequenties—35</b>                                                           |
| 6.1      | Wet Normering Topinkomens—35                                                                 |
| 6.2      | Afwikkeling van faillissementen—36                                                           |
| 6.3      | Exportverplichting—38                                                                        |
| 6.4      | Is bekostiging aan te merken als subsidie?—40                                                |
| <b>7</b> | <b>Planning en uitvoeringskosten—41</b>                                                      |
| 7.1      | Planning volgende fasen—41                                                                   |
| 7.2      | Uitvoeringskosten huidige en nieuwe financieringssystematiek—42                              |
| 7.3      | Regeldruk kinderopvanginstellingen—42                                                        |

## Inleiding

Het kabinet heeft eerder de ambitie uitgesproken om het toeslagenstelsel te vereenvoudigen. Bundeling in één toeslag is niet uitvoerbaar gebleken, maar de ambitie van het kabinet staat onverminderd overeind. Voor de kinderopvangtoeslag heeft het kabinet in september 2014 aangekondigd toe te willen werken naar een systematiek van rechtstreekse bekostiging van kinderopvanginstellingen, waarbij de eigen bijdrage van ouders wordt berekend op basis van hun reeds vastgestelde inkomen. In november 2014 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de hoofdlijnen van deze nieuwe financieringssystematiek. De beoogde systematiek is sindsdien verder zowel interdepartementaal (ambtelijk) als ook via gesprekken met het veld uitgewerkt en op uitvoerbaarheid getoetst. Een politiek besluit hierover is voorzien begin juni 2015, zodat de Tweede Kamer direct daarna geïnformeerd kan worden over het kabinetsbesluit.

Basis voor de politieke besluitvorming in de RWIZO en MR is een concept Kamerbrief die de beoogde financieringssystematiek beschrijft. Voorliggend achtergronddocument bevat de onderliggende, technische uitwerking en onderbouwing hiervan, ten behoeve van de politieke besluitvorming. Het is niet beoogd om mee te sturen met de brief aan de Tweede Kamer.

In de afgelopen maanden heeft een multidisciplinair projectteam de verschillende aspecten van de beoogde financieringssystematiek voor de kinderopvang doorgeëxerceerd en getoetst op uitvoerbaarheid. Voorliggend document is hiervan het eindproduct. DUO, de geselecteerde uitvoerder voor de nieuwe systematiek, is hier nauw bij betrokken, om toekomstige verrassingen in de uitvoering zoveel als mogelijk te voorkomen. Hetzelfde geldt voor de Belastingdienst, als huidige uitvoerder van de kinderopvangtoeslag.

Ook heeft het projectteam in verschillende settings uitgebreid van gedachten gewisseld met ondernemers en andere experts uit de kinderopvangsector. Er zijn gesprekken gevoerd met ouders over hun ervaringen met de huidige toeslagsystematiek en hun mening over de beoogde nieuwe systematiek. Ook is er een opiniepeiling gehouden onder een grote groep (879) gebruikers van de kinderopvangtoeslag. Al deze input is meegenomen bij de uitwerking van het nieuwe stelsel.

## 1 Vastgesteld inkomen en vangnetregeling

### 1.1 Inleiding

In de Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen (AWIR) wordt de hoogte van de toeslag bepaald op basis van het actuele inkomen in jaar t. Dit betekent dat er gedurende en na afloop van het toeslagjaar wijzigingen in de hoogte van de toeslag kunnen plaatsvinden als de hoogte van het actuele inkomen verandert. Onderdeel van het plan van directe financiering is om de hoogte van de eigen bijdrage voortaan niet meer te baseren op het actuele inkomen, maar op het inkomen in het jaar t-2. Op het moment dat de eigen bijdrage wordt berekend is dit inkomen vaak al bekend. Hierdoor kan het aantal bijstellingen aanzienlijk afnemen.

Om een idee te geven van het effect van het gebruik van inkomen t-2 op de hoogte van de eigen bijdrage is in onderstaande tabel een cijfervoorbeeld opgenomen voor vier inkomensniveaus. In het eerste voorbeeld is het toetsinkomen tussen jaar t-2 en jaar t met 25% gestegen, in de overige voorbeelden is het inkomen met 25% gedaald. In alle voorbeelden gaat het om huishoudens met twee kinderen die drie dagen naar de buitenschoolse opvang gaan. De totale kosten voor de kinderopvang (tot de maximum uurprijs) bedragen steeds € 11.410 per jaar.

*Tabel 1.1: effect t-2 op eigen bijdrage voor vier voorbeeldhuishoudens (€ per jaar)*

| Inkomen jaar t                 | Modaal +<br>½x modaal | WML +<br>½x WML | Modaal +<br>½x modaal | 2x modaal +<br>½x modaal |
|--------------------------------|-----------------------|-----------------|-----------------------|--------------------------|
| Toetsinkomen<br>jaar t         | 54.263                | 28.756          | 51.263                | 84.467                   |
| Toetsinkomen<br>jaar t-2       | 41.010                | 38.341          | 68.351                | 112.623                  |
| Eigen bijdrage<br>obv jaar t   | 2.499                 | 1.438           | 2.499                 | 4.656                    |
| Eigen bijdrage<br>obv jaar t-2 | 2.083                 | 1.963           | 3.543                 | 6.076                    |
| <b>Verschil</b>                | <b>-416</b>           | <b>525</b>      | <b>1.044</b>          | <b>1.420</b>             |

### 1.2 Vastgesteld inkomen

Bron voor het inkomensgegeven t-2 is de Basisregistratie Inkomens (BRI). De BRI wordt na afloop van het kalenderjaar gevuld door de Belastingdienst en bevat voor circa 13 miljoen burgers het Authentiek Inkomens Gegeven (AIG). Voor personen die belastingaangifte doen is dit het verzamelinkomen, voor personen die geen aangifte doen maar wel inkomen hebben is dit het belastbaar jaarloon<sup>1</sup>. Dit is, afgezien van het peiljaar, hetzelfde inkomensbegrip als in de huidige kinderopvangtoeslag<sup>2</sup>. Uit cijfers van januari 2015 blijkt dat de BRI voor 2012 (t-3) bijna volledig is gevuld (73% definitieve aanslag, 5% voorlopige aanslag en 21% belastbaar loon). Eind oktober 2014 was voor 83% van de gebruikers van kinderopvangtoeslag een inkomen over 2013 beschikbaar in de BRI.

<sup>1</sup> Voor personen die geen aangifte hoeven doen, bijvoorbeeld omdat ze geen vermogen en geen aftrekposten hebben, is het verzamelinkomen gelijk aan het belastbaar jaarloon.

<sup>2</sup> Met uitzondering van ouders die ook niet in Nederland belastbaar inkomen hebben.

**1.2.1** *Geen gegeven in de BRI*

Als een persoon aangifte moet doen voor de inkomstenbelasting, dan komt er pas een AIG in de BRI te staan nadat hij aangifte heeft gedaan. Tot die tijd blijft het veld in de BRI leeg. Het kan dus gebeuren dat de uitvoerder op het moment van aanvraag niet over een inkomengegeven uit t-2 kan beschikken. In dat geval wordt uitgegaan van het inkomengegeven uit t-3 of, als dat ook niet beschikbaar is, het laatst bekende inkomengegeven. Op het moment dat het inkomengegeven t-2 alsnog beschikbaar komt in de BRI, wordt de eigen bijdrage worden herberekend op basis van dat gegeven. Dit is van belang om calculerend gedrag (bijvoorbeeld uitstel van de aangifte inkomstenbelasting met het oog op een lagere eigen bijdrage) te voorkomen. Het is ook mogelijk dat het inkomen van t-2 helemaal niet in de BRI komt, bijvoorbeeld omdat iemand in t-2 in het buitenland werkte. In dat geval moet de ouder zelf aantonen wat zijn inkomen was. Als de BRI leeg is omdat de ouder in t-2 geen inkomen had, dan wordt het inkomen op nul gesteld.

**1.2.2** *Wijzigingen in de BRI*

Het inkomengegeven in de BRI kan wijzigen, bijvoorbeeld als de definitieve aanslag afwijkt van de voorlopige aanslag, of nadat een persoon bezwaar of beroep heeft aangetekend tegen zijn aanslag. Dergelijke wijzigingen worden automatisch doorgegeven aan de uitvoerder. Deze maakt dan een herberekening van de eigen bijdrage op basis van dit nieuwe gegeven. Ook bij gebruik van het inkomengegeven t-2 uit de BRI zullen er dus nabetalingen en terugvorderingen zijn. Overwogen kan worden om bij kleine wijzigingen in de eigen bijdrage geen nieuwe beschikking af te geven. Het is niet bekend hoe vaak het voorkomt dat een inkomensgegeven in de BRI wijzigt.

**1.2.3** *Wijzigingen in de huishoudensamenstelling*

Het kan gebeuren dat een aanvrager in jaar t een andere huishoudensamenstelling heeft dan hij in jaar t-2 had. Dit levert geen probleem in de uitvoering op. Het verzamelinkomen is, anders dan de naam wellicht doet vermoeden, een individueel inkomen. Als een aanvrager in jaar t alleenstaand is, dan geldt zijn individuele verzamelinkomen over t-2 als toetsinkomen. Als hij in jaar t een partner heeft dan geldt de som van de individuele verzamelinkomens over t-2 van deze twee partners als toetsinkomen. Het is dus niet van belang of, en zo ja welke partner hij had in t-2.

**1.3** **Vangnetregeling**

Het kan voorkomen dat ouders in jaar t een (veel) hoger of lager inkomen hebben dan twee jaar eerder. Daarmee past de eigen bijdrage die zij moeten betalen mogelijk niet bij hun actuele inkomen. Tabel 1.2 geeft een overzicht van de inkomenseffecten van het gebruik van het inkomen t-2. Let op: het gaat hier om het effect op het besteedbaar inkomen, en niet het toetsinkomen. Dit is standaard bij het in beeld brengen van inkomenseffecten.

*Tabel 1.2: Inkomenseffecten (relatief ten opzichte van het besteedbaar inkomen) bij gebruik t-2 in plaats van t (x 1.000 huishoudens).*

|                                          | <-5%      | -5 tot -3% | -3 tot 0%  | Geen effect | >0%        | Totaal<br>(x.1000) |
|------------------------------------------|-----------|------------|------------|-------------|------------|--------------------|
| <b>Hoogte bruto inkomen<br/>(jaar t)</b> |           |            |            |             |            |                    |
| <25.000                                  | 3%        | 3%         | 28%        | 60%         | 6%         | 37                 |
| 25.000-50.000                            | 2%        | 3%         | 43%        | 16%         | 36%        | 87                 |
| 50.000-75.000                            | 1%        | 2%         | 45%        | 14%         | 37%        | 139                |
| 75.000-100.000                           | 1%        | 2%         | 35%        | 16%         | 46%        | 121                |
| >100.000                                 | 0%        | 1%         | 24%        | 21%         | 54%        | 159                |
| <b>Recent geboren kind</b>               |           |            |            |             |            |                    |
| Niet                                     | 1%        | 2%         | 33%        | 21%         | 43%        | 419                |
| Wel                                      | 2%        | 3%         | 43%        | 16%         | 36%        | 123                |
| <b>Zelfstandigen</b>                     |           |            |            |             |            |                    |
| Niet                                     | 1%        | 1%         | 34%        | 21%         | 43%        | 451                |
| Wel                                      | 4%        | 4%         | 40%        | 15%         | 38%        | 92                 |
| <b>Alle huishoudens</b>                  | <b>1%</b> | <b>2%</b>  | <b>35%</b> | <b>20%</b>  | <b>42%</b> | <b>542</b>         |

Uit de tabel blijkt dat ruim 60% van de huishoudens geen of een positief inkomenseffect heeft en ongeveer een derde er maximaal 3% op achteruit gaat. Een groep van 17.000 huishoudens gaat er meer dan 3% op achteruit, waarvan ongeveer 7.000 meer dan 5%. Ouders die recent een kind hebben gekregen en zelfstandigen gaan er relatief vaker meer dan 3% op achteruit (resp. 5% en 8%).

### 1.3.1 Criteria voor peiljaarverlegging

Om te voorkomen dat ouders die een al te groot nadelig inkomenseffect ondervinden van het gebruik van het inkomen t-2, wordt er voor deze groep een vangnetregeling ingericht. Deze ouders kunnen een peiljaarverlegging aanvragen, wat concreet betekent dat hun eigen bijdrage wordt gebaseerd op het inkomen in jaar t in plaats van het inkomen in jaar t-2.

Het is van belang dat de vangnetregeling zo gericht mogelijk is. Dat wil zeggen dat enerzijds de ouders van wie de eigen bijdrage niet bij het actuele inkomen past zoveel mogelijk in het vangnet komen, en anderzijds de ouders die niet tot die groep behoren ook buiten het vangnet blijven. Dit laatste is relevant voor de uitvoerbaarheid, maar ook omdat – vanwege de voorwaarde van budgettaire neutraliteit – de ‘rekening’ terecht komt bij de ouders die niet in het vangnet vallen. De kosten voor de vangnetregeling worden namelijk betaald door de toeslagtabel aan te passen (eigen bijdrage wordt verhoogd). Naarmate er meer ouders een peiljaarverlegging krijgen, zijn de kosten hoger en moet de tabel dus meer worden aangepast.

Om tot goede criteria te komen hebben we twee sporen uitgewerkt. De eerste is ‘inkomensachteruitgang’, de tweede ‘relatieve verandering eigen bijdrage’. We hebben ook onderzocht of het nuttig was om aanvullende criteria op te nemen, zoals ‘aantal kinderen’, ‘minimaal één kind op de dagopvang’, en ‘achteruitgang in termen van aantal treden van de toeslagtabel’. Dit bleek niet het geval. Bij de analyses is gebruik gemaakt van gegevens van het CBS en de Belastingdienst/Toeslagen over 2010 en 2012.

### 1.3.2 Vangnetregeling op basis van inkomensachteruitgang

Meest eenvoudige criterium voor een vangnetregeling is 'inkomensachteruitgang': ouders met een daling van het toetsinkomen van meer dan x% tussen t-2 en t kunnen een peiljaarverlegging aanvragen.

*Tabel 1.2 Relatieve verandering toetsinkomen*

|                                         | < -50%    | -50 tot -25% | -25 tot -10% | -10 tot 0% | > 0%       | Totaal<br>(x1.000) |
|-----------------------------------------|-----------|--------------|--------------|------------|------------|--------------------|
| <b>Hoogte toetsinkomen<br/>(jaar t)</b> |           |              |              |            |            |                    |
| < 25.000                                | 18%       | 12%          | 11%          | 12%        | 46%        | 79                 |
| 25.000-50.000                           | 2%        | 7%           | 14%          | 19%        | 59%        | 135                |
| 50.000-75.000                           | 0%        | 3%           | 9%           | 17%        | 71%        | 168                |
| 75.000-100.000                          | 0%        | 2%           | 6%           | 15%        | 76%        | 87                 |
| > 100.000                               | 0%        | 2%           | 6%           | 9%         | 83%        | 73                 |
| <b>Alle huishoudens</b>                 | <b>3%</b> | <b>5%</b>    | <b>10%</b>   | <b>15%</b> | <b>67%</b> | <b>542</b>         |

Voor deze analyse zijn we ervan uitgegaan dat huishoudens met een inkomensdaling van minimaal 25% in aanmerking komen voor het vangnet. Zoals uit de tabel blijkt geldt dat voor 8% van de huishoudens, dat zijn er ongeveer 43.000. De kosten om voor deze groep over te gaan op inkomen t bedragen € 35 miljoen (exclusief uitvoeringskosten). Om deze kosten te dragen moet de eigen bijdrage van alle ouders worden verhoogd met 2,9%. Tabel 1.3 laat de inkomenseffecten zien na toepassing van dit vangnet.

*Tabel 1.3 Inkomenseffecten na peiljaarverlegging (relatief ten opzichte van het besteedbaar inkomen)*

|                                          | < -5%     | -5 tot -3% | -3 tot 0%  | Geen effect | > 0%       | Totaal (x1000) |
|------------------------------------------|-----------|------------|------------|-------------|------------|----------------|
| <b>Hoogte bruto inkomen<br/>(jaar t)</b> |           |            |            |             |            |                |
| < 25.000                                 | 0%        | 1%         | 93%        | 0%          | 6%         | 37             |
| 25.000-50.000                            | 0%        | 1%         | 64%        | 0%          | 35%        | 87             |
| 50.000-75.000                            | 0%        | 1%         | 63%        | 1%          | 35%        | 139            |
| 75.000-100.000                           | 0%        | 2%         | 51%        | 0%          | 46%        | 121            |
| > 100.000                                | 0%        | 1%         | 52%        | 0%          | 47%        | 159            |
| <b>Recent geboren kind</b>               |           |            |            |             |            |                |
| Niet                                     | 0%        | 1%         | 58%        | 0%          | 41%        | 419            |
| Wel                                      | 1%        | 2%         | 63%        | 0%          | 35%        | 123            |
| <b>Zelfstandigen</b>                     |           |            |            |             |            |                |
| Niet                                     | 0%        | 1%         | 58%        | 0%          | 40%        | 451            |
| Wel                                      | 0%        | 1%         | 63%        | 0%          | 36%        | 92             |
| <b>Alle huishoudens</b>                  | <b>0%</b> | <b>1%</b>  | <b>59%</b> | <b>0%</b>   | <b>39%</b> | <b>542</b>     |

Zoals uit de tabel blijkt verdwijnen de diepe minnen voor het grootste deel. Circa 5.000 huishoudens gaan er nog meer dan 3% op achteruit. Keerzijde (maar inherent aan het instellen van een vangnetregeling) is dat de grote meerderheid er iets op achteruit gaat.

### 1.3.3 Vangnetregeling op basis van relatieve verandering eigen bijdrage

Een andere mogelijkheid is om het vangnet meer te richten op de groep die een relatief groot effect ondervindt van de overgang op inkomen t-2. Dit is de groep van wie de eigen bijdrage relatief veel verandert ten opzichte van het (toets-)inkomen.

*Tabel 1.4: Relatieve verandering van eigen bijdrage als percentage van toetsinkomen 2012.*

|                                     | <-5% | -5 tot -2% | -2 tot 0% | Geen effect | >0% | Totaal (x1000) |
|-------------------------------------|------|------------|-----------|-------------|-----|----------------|
| <b>Hoogte toetsinkomen (jaar t)</b> |      |            |           |             |     |                |
| <25.000                             | 6%   | 7%         | 28%       | 36%         | 23% | 79             |
| 25.000-50.000                       | 1%   | 4%         | 46%       | 11%         | 38% | 135            |
| 50.000-75.000                       | 0%   | 3%         | 36%       | 17%         | 44% | 168            |
| 75.000-100.000                      | 0%   | 0%         | 33%       | 11%         | 56% | 87             |
| >100.000                            | 0%   | 0%         | 15%       | 33%         | 52% | 73             |
| <b>Alle huishoudens</b>             | 1%   | 3%         | 34%       | 19%         | 42% | 542            |

Voor deze analyse zijn we ervan uitgegaan dat huishoudens bij wie de stijging van de eigen bijdrage meer dan 2% van het toetsinkomen bedraagt, in aanmerking komen voor peiljaarverlegging. Zoals uit de tabel blijkt geldt dat voor 4% van de huishoudens, dat zijn er 23.000. De kosten om voor deze groep over te gaan op inkomen t bedragen € 34 miljoen (exclusief uitvoeringskosten). Om deze kosten te dragen moet de eigen bijdrage van alle ouders worden verhoogd met 2,9% (iteratief bepaald; het recht op vangnet neemt steeds iets toe bij elke aanpassing). Uiteindelijk blijken dan 27.000 huishoudens in aanmerking te komen voor de vangnetregeling. Tabel 1.5 laat de inkomenseffecten zien na toepassing van dit vangnet.

*Tabel 1.5 Inkomenseffecten na peiljaarverlegging (relatief ten opzichte van het besteedbaar inkomen)*

|                                      | <-5% | -5 tot -3% | -3 tot 0% | Geen effect | >0% | Totaal (x1000) |
|--------------------------------------|------|------------|-----------|-------------|-----|----------------|
| <b>Hoogte bruto inkomen (jaar t)</b> |      |            |           |             |     |                |
| <25.000                              | 0%   | 0%         | 94%       | 0%          | 6%  | 37             |
| 25.000-50.000                        | 0%   | 0%         | 64%       | 0%          | 35% | 87             |
| 50.000-75.000                        | 0%   | 0%         | 64%       | 1%          | 35% | 139            |
| 75.000-100.000                       | 0%   | 1%         | 53%       | 0%          | 46% | 121            |
| >100.000                             | 0%   | 0%         | 53%       | 0%          | 47% | 159            |
| <b>Recent geboren kind</b>           |      |            |           |             |     |                |
| Niet                                 | 0%   | 0%         | 59%       | 0%          | 41% | 419            |
| Wel                                  | 0%   | 1%         | 65%       | 0%          | 35% | 123            |
| <b>Zelfstandigen</b>                 |      |            |           |             |     |                |
| Niet                                 | 0%   | 0%         | 60%       | 0%          | 40% | 451            |
| Wel                                  | 0%   | 1%         | 64%       | 0%          | 36% | 92             |
| <b>Alle huishoudens</b>              | 0%   | 0%         | 60%       | 0%          | 39% | 542            |

Zoals uit de tabel blijkt verdwijnen de diepe minnen nagenoeg. Minder dan 2.000 huishoudens gaan er nog meer dan 3% op achteruit. Keerzijde (maar inherent aan het instellen van een vangnetregeling) is dat de grote meerderheid er iets op achteruit gaat.

#### 1.3.4 *Uitvoeringsaspecten*

Om calculerend gedrag te voorkomen wordt alleen een verlegging naar jaar t toegestaan. Er wordt geen keuze gegeven tussen t-1 en t, zoals bij de aanvullende beurs (studiefinanciering) het geval is. Bij de aanvraag voor een peiljaarverlegging dient de aanvrager zelf met bewijsstukken (loonstrookje, hypotheekakte) het actuele inkomen aannemelijk te maken. Dit werpt een drempel op voor ouders die 'op goed geluk' een aanvraag voor peiljaarverlegging willen indienen. Om te voorkomen dat ouders hun inkomen moedwillig onderschatten wordt het inkomen in jaar t achteraf aan de hand van de BRI gecontroleerd. Mocht dan blijken dat ouders niet voldeden aan de voorwaarden voor de vangnetregeling, dan wordt hun eigen bijdrage alsnog herberekend op basis van inkomen t-2. Ook wordt de vangnetregeling in het volgende jaar niet automatisch gecontinueerd. Dit voorkomt dat ouders die te maken hebben met een tijdelijke inkomensachteruitgang onnodig in het vangnet blijven en achteraf de hogere eigen bijdrage moeten nabetalen. Ouders krijgen tot enkele maanden na afloop van het kalenderjaar de mogelijkheid om een peiljaarverlegging aan te vragen. Dit is om ouders tegemoet te komen die aan het einde van het jaar te maken hebben met een inkomensdaling en daarom nog niet eerder een peiljaarverlegging konden aanvragen.

## 2 Grondslagen bekostiging: beschikbaarheid gegevens en vereenvoudigingsmogelijkheden

### 2.1 Beschikbaarheid gegevens

In het stelsel van aanbodfinanciering van de kinderopvang wordt gestreefd naar vereenvoudiging voor de ouders. Eén van punten waarop deze vereenvoudiging gerealiseerd moet worden is het proces van toekenning. In het stelsel van aanbodfinanciering wordt de toekenning van de bekostiging en de vaststelling van de eigen bijdrage zoveel mogelijk gedaan aan de hand van de (contract)gegevens die door de kinderopvanginstelling verstrekt worden, de Basisregistratie Inkomens, en gegevens zoals die uit andere (basis)registraties blijken. In de projectgroep is de vraag aan de orde in hoeverre beschikbare (basis)registraties bij de huidige grondslagen en voorwaarden toereikend zijn om tot – op het moment van aangaan van het contract – correcte beschikkingen te komen voor de eigen bijdrage van de ouder en de bekostiging van de instelling.

Op basis van een schatting van Belastingdienst/Toeslagen is nagegaan voor welke grondslagen gegevens beschikbaar zijn. Uitkomst hiervan is dat:

- Voor een deel van de gegevens de beschikbare bronnen niet volledig juist of compleet zijn, maar dat de uitvoerder bij de behandeling van de aanvraag (kinderopvangcontract) het manco vanzelf constateert, en in samenspraak met de ouder kan verhelpen.
- Voor een ander deel van de gegevens de beschikbare bronnen niet volledig juist of compleet zijn, en dit niet vanzelf door de uitvoerder bij de behandeling van de aanvraag geconstateerd wordt. Dit betreft met name de grondslagen gewerkte uren, verblijfsstatus en niet in Nederland belastbaar inkomen. Alternatieven om hieraan tegemoet te komen zijn (a) de desbetreffende gegevens bij alle ouders op te vragen of (b) de voorwaarden voor de financiering zodanig te wijzigen dat deze gegevens niet meer nodig zijn.
- Voor het overige deel van de gegevens bronnen beschikbaar zijn die op het moment van aanvragen leiden tot een juiste beschikking. Voorwaarde hiervoor is dat voor al deze gegevens actuele gegevenslevering gerealiseerd wordt. Dit is in de huidige situatie niet voor alle gegevens het geval. Niet onderzocht is in hoeverre actuele gegevenslevering te realiseren is en op welke termijn.

Verder in dit hoofdstuk is een overzicht opgenomen van de grondslagen en voorwaarden voor de kinderopvangtoeslag, en de beschikbare gegevensbronnen anders dan opgave door de aanvrager. Belastingdienst/Toeslagen heeft daarbij een schatting gegeven of en in hoeverre het gebruik van deze gegevensbronnen kan leiden tot een juiste beschikking naar de situatie op het moment van aangaan van het opvangcontract. Aannee daarbij is dat het afsluiten en melden van het contract en de start van de bekostiging ongeveer gelijkvallen.

Er kunnen drie situaties onderscheiden worden:

1. Het gebruik van het gegeven leidt in (vrijwel) alle gevallen tot een juiste beschikking, uitgaande van actuele gegevenslevering.
2. De gebruikte gegevensbron is niet toereikend om in (vrijwel) alle gevallen tot een juiste beschikking te komen, maar de uitvoerder kan het (waarschijnlijke) manco eigenstandig constateren. De uitvoerder merkt bij het verwerken van het nieuwe contract vanzelf dat hij een gegeven mist of

dat er iets niet klopt waardoor hij bijvoorbeeld navraag moet gaan doen bij de ouder voordat hij de beschikking opmaakt.

Bijvoorbeeld: is degene die een kinderopvangcontract afsluit volgens BRP geen ouder van het desbetreffende kind, dan kan uitvoerder navragen op welke grond aanvrager in aanmerking kan komen voor financiering (pleegouder?). Als er geen verloonde uren in de polisadministratie beschikbaar zijn en de ouder is geen doelgroeper, weet de uitvoerder dat hij de gewerkte uren moet uitvragen. Dit soort gevallen kan de uitvoerder detecteren en door inschakeling van de ouders oplossen.

3. De gebruikte gegevensbron is niet toereikend om in (vrijwel) alle gevallen tot een juiste beschikking te komen, en het manco is niet eigenstandig door de uitvoerder te constateren. De uitvoerder merkt zelf niet dat hij een gegeven mist of dat een gegeven onjuist is en hij beschikt mogelijk op grond van een onjuist gegeven. Bijvoorbeeld: de uitvoerder weet niet dat het beschikbare gegeven over de verblijfsstatus niet juist is, dus beschikt op basis van onjuiste gegevens. De uitvoerder weet ook niet welk deel van de verloonde uren uit de polisadministratie niet juist is, de beschikking kan dus op onjuiste gegevens gebaseerd zijn.

Een aantal grondslagen of voorwaarden valt in categorie 2. In de volgende situaties is de beschikbare gegevensbron niet volledig, maar is het manco te constateren door de uitvoerder:

1. Pleegkinderen voor wie de relatie pleegkind-pleegouder nog niet geregistreerd is.
2. Co-ouders die financiering aanvragen voor kinderen die ingeschreven staan op het adres van de andere co-ouder.
3. Niet in Nederland woonachtige ouders (aanvragers en/of partners).
4. Ontbrekende inkomens over jaar t-2.
5. Een ouder verricht 'tegenwoordige arbeid' (loondienst, ZZP-er of ondernemer).
6. Een ouder werkt zonder vergoeding in de onderneming van de partner.
7. Gewerkte uren voor doelgroepen, ZZP-ers en andere ondernemers, en deels voor werknemers in loondienst.

Enkele grondslagen of voorwaarden vallen in categorie 3. De gebruikte gegevensbron is niet volledig of (volledig) juist, en het manco is niet eigenstandig door de uitvoerder te constateren:

1. Niet actuele gegevens rond verblijfsvergunningen.
2. Niet in Nederland belastbaar inkomen.
3. Gewerkte uren voor werknemers in loondienst.

Voor de overige grondslagen of voorwaarden zijn gegevensbronnen beschikbaar die, uitgaande van (nog niet gerealiseerde) actuele gegevenslevering, in (vrijwel) alle gevallen leiden tot een juiste beschikking naar de situatie van dat moment.

Bovenstaande heeft betrekking op de situatie bij het aangaan van een contract. Het aangaan (of eventueel wijzigen) van het contract is daarbij de *trigger* om gegevens op te halen die nodig zijn om tot een beschikking te komen. Naarmate het langer duurt voordat een wijziging in de persoonlijke omstandigheden van een betrokkene verwerkt is in de registratie en voor de beschikking gebruikt kan worden, neemt de kans toe dat de beschikking op niet actuele gegevens gebaseerd is.

Ook het tijdsverloop tussen de aanvraag en het moment van (de start van) de bekostiging brengt met zich mee dat wijziging in de persoonlijke omstandigheden mogelijk tot een andere toekenning leiden. Het voorgaande ziet niet op de vraag op welke wijze wijzigingen in de persoonlijke situatie tijdig gesignaleerd en in de beschikkingen verwerkt worden.

## 2.2 Vereenvoudigingsmogelijkheden

Verder is per grondslag gekeken of er mogelijkheden tot vereenvoudiging liggen. Dit lijkt mogelijk bij de volgende grondslagen:

- Kind volgt basisonderwijs / voortgezet onderwijs: een check hierop gebeurt momenteel op basis van kwartaalgegevens van DUO. Door directe koppeling met het register onderwijsdeelnemers kunnen deze gegevens sneller beschikbaar zijn.
- Partnerbegrip: het huidige AWIR partnerbegrip kent een aantal complexe of moeilijk controleerbare voorwaarden. Bij het loslaten van het systeem van toeslagen kan opnieuw naar het partnerbegrip gekeken worden en kan ervoor gekozen worden deze voorwaarden uit het huidige partnerbegrip te laten vervallen en het begrip te vereenvoudigen.
- Het inkomensbegrip wordt vereenvoudigd in het nieuwe stelsel door over te gaan van geschat verzamelinkomen van jaar t naar het vastgestelde inkomen (t-2).
- Het aantal gewerkte uren is niet in de actualiteit beschikbaar en voor een groot deel van de aanvragers is het aantal gewerkte uren niet beschikbaar (bijv. ZZP'ers). Er zijn echter niet meer accurate gegevens beschikbaar en het loslaten van het gewerkte-urencriterium is een politiek gevoelige afweging.

## 2.3 Overzicht grondslagen

| Grondslag / voorwaarde                     | Mogelijke bron + Beschikbaarheid/kwaliteit van de gegevens bij aanvraag financiering |   |
|--------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|---|
| <b>Opvanggegevens</b>                      |                                                                                      |   |
| Aantal opvanguren                          | Contract – gegevens geleverd door KOI:<br>Beschikbaar                                | 1 |
| Tarief opvanguren                          | Contract – gegevens geleverd door KOI:<br>Beschikbaar                                | 1 |
| Soort opvang (DO, BSO)                     | Contract – gegevens geleverd door KOI:<br>Beschikbaar                                | 1 |
| Schriftelijke overeenkomst                 | Contract - gegevens geleverd door KOI: Beschikbaar                                   | 1 |
| Geregistreerde instelling                  | Gegevens geleverd door KOI icm LRKP en RBK:<br>Beschikbaar                           | 1 |
| <b>Kind</b>                                |                                                                                      |   |
| BSN kind                                   | Contract – gegevens geleverd door KOI:<br>Beschikbaar                                | 1 |
| Inschrijving op zelfde adres als aanvrager | BRP: Beschikbaar                                                                     | 1 |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| Ouder - kindrelatie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | BRP: Beschikbaar                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 1 |
| Pleegkind                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | BRP: Beschikbaar. Uitval in situatie dat pleegkind nog niet verwerkt is.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 2 |
| Kind bij co-ouderschap                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Niet geautomatiseerd beschikbaar. Ouder moet aantonen dat hij co-ouder is op het moment dat er een tweede aanvraag voor hetzelfde kind wordt ingediend. Verklaring co-ouderschap van rechter of notaris.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 2 |
| Kind volgt basisonderwijs                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Beschikbaar op basis van kwartaalgegevens van DUO. Deze uitwisseling zou vaker kunnen plaatsvinden om gegevens sneller beschikbaar te hebben.<br><br>Eventueel te vervangen / aan te vullen met check op leeftijd.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 1 |
| Kind volgt voortgezet onderwijs                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Beschikbaar op basis van kwartaalgegevens van DUO. Deze uitwisseling zou vaker kunnen plaatsvinden om gegevens sneller beschikbaar te hebben.<br><br>Eventueel te vervangen / aan te vullen met check op leeftijd.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 1 |
| <b>Aanvrager en partnerschap</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |   |
| <p>Echtgenoot of geregistreerde partner is uw toeslagpartner.</p> <p>Geen echtgenoot of geregistreerde partner dan wel toeslagpartner indien:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Samenlevingscontract afgesloten bij de notaris.</li> <li>• Samen een kind.</li> <li>• Aanvrager of partner heeft een kind van de ander erkend.</li> <li>• Partnerschap voor een pensioenregeling.</li> <li>• Aanvrager en partner hebben samen een koopwoning.</li> <li>• Aanvrager of één van medebewoners heeft een inwonend kind jonger dan 18 jaar.</li> </ul> | <p>BRP: Huwelijk, geregistreerd partnerschap, woonadres en ouder-kindrelatie beschikbaar</p> <p>Er wordt gekeken of iemand gehuwd is of een geregistreerd partnerschap heeft, (dan ben je elkaars partner) en of er twee volwassenen op hetzelfde adres wonen met een kind van (één van) beiden - dan ben je ook elkaars partner.</p> <p>Alleen gehuwden hoeven niet op hetzelfde adres te wonen om toch elkaars partner te zijn.</p> <p>Als er meerdere volwassenen op hetzelfde adres wonen, waarbij één van de ouders van het kind niet de feitelijke toeslagpartner is, kan de verkeerde partner gebruikt worden. Voor ruim 99% is het partnerschap in de actualiteit goed vast te stellen op basis van BRP-gegevens. Toetsing aan gegevens over pensioenpartnerschap, gezamenlijk eigenaarschap van een woning is niet mogelijk maar in de praktijk ook niet nodig.</p> | 1 |

|                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Aanvrager en partner zijn elkaars fiscale partner voor de inkomstenbelasting.</li> <li>Toeslagpartner in voorgaand jaar</li> </ul> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |        |
| Nederlandse nationaliteit of verblijfsvergunning (aanvrager en partner)                                                                                                   | Nederlandse nationaliteit is beschikbaar.<br><br>Verblijfsvergunning is beschikbaar via bestandskoppeling met de IND. Bij deze groep ontstaat relatief veel uitval, omdat de gegevensuitwisseling met de IND niet optimaal is. In de verwerking van mutaties in de bestanden van de IND treedt vertraging op, waardoor er de kans bestaat dat er op basis van deze bestanden verkeerde beslissingen worden genomen (kan zowel ten onrechte toekenning zijn als ten onrechte afwijzing). | 1<br>3 |
| Niet in NL woonachtige ouder, art. 1.6 lid 2 WKO                                                                                                                          | Ouders die niet in Nederland, België of Duitsland wonen gaan altijd de handmatige controle in.<br><br>Mogelijk geen t-2 inkomen van aanvrager en/of partner bekend bij buitenlands inkomen (ook België / Duitsland).                                                                                                                                                                                                                                                                    | 2      |
| Niet in NL woonachtige partner, art. 1.6 lid 3 WKO                                                                                                                        | Niet in Nederland woonachtige partner kan alleen bij gehuwden. Controle is veel werk, zonder een duidelijk resultaat.<br><br>Mogelijk geen t-2 inkomen van aanvrager en/of partner bekend bij buitenlands inkomen (ook België / Duitsland). Partner mogelijk niet bekend, maar in veel gevallen laag inkomen.                                                                                                                                                                           | 2      |
| Geen aanspraak op kot voor kosten GO tijdens werk als gastouder                                                                                                           | Iedereen die gastouder wordt, wordt als het goed is door het GOB verteld dat geen KOT mag worden aangevraagd voor uren werkzaam als gastouder. Dit moet periodiek achteraf gecontroleerd worden. Iemand kan geen gastouder zijn op het moment van aanvraag van de toeslag en twee weken later wel.                                                                                                                                                                                      | -      |
| <b>Inkomen</b>                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |        |
| Inkomen aanvrager en toeslagpartner t-2                                                                                                                                   | BRI AIG: jaarloon en verzamelinkomen: Beschikbaar, met uitzondering van complexere gevallen/uitstel van belastingaangifte.<br><br>Ontbrekende inkomens via vangnet. Begin november 2014 (start massaal automatisch continueren naar 2015) kon 17% van de kinderopvangtoeslagen over 2013 nog niet definitief toegekend worden door ontbreken (volledig) huishoudinkomen. In september 2014 was voor 2% nog geen huishoudinkomen 2012 beschikbaar.                                       | 1<br>2 |

|                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| Niet in Nederland belastbaar inkomen                                                                                               | Niet beschikbaar, opvragen bij de ouder.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 3 |
| <b>Diversen</b>                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |   |
| Aanvrager en toeslagpartner werkt <ul style="list-style-type: none"> <li>Loondienst</li> <li>Ondernemer</li> <li>ZZP'er</li> </ul> | <p>Voor personen in loondienst is de polisadministratie bruikbaar om te bepalen of iemand werkte. 2 a 3 maanden terug zijn voor 90% van de individuele werknemers in loondienst de gegevens bekend, als een huishouden bestaat uit twee werknemers in loondienst is dit dus <math>90\% \times 90\% = 81\%</math>.</p> <p>Voor ondernemers/zzp'ers is dit er niet uit te halen. Ondernemers worden als zodanig geregistreerd door de BD en moeten BTW-aangifte doen. Dit is echter geen bestaande bestandskoppeling. Leidt tot uitvraag als aanvrager en/of partner niet wordt herkend als werkende in loondienst of doelgroep.</p> | 2 |
| Art. 1.6 b WKO Zonder vergoeding arbeid in onderneming partner                                                                     | Niet beschikbaar. Moet worden uitgevraagd bij ouders. Leidt tot uitvraag als aanvrager en/of partner niet wordt herkend als werkende in loondienst of doelgroep.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 2 |
| Aanvrager en/of toeslagpartner zitten in reïntegratietraject                                                                       | Beschikbaar via het UWV en het inlichtingenbureau. Bestand van het UWV is redelijk compleet. De kwaliteit van de gegevens die via het inlichtingenbureau van de gemeenten wordt ontvangen varieert en is afhankelijk van de kwaliteit van de gegevenslevering door de gemeente. Gemeenten moeten de gegevens doorgeven, maar er is niet bekend welke gegevens missen. Leidt tot uitvraag als aanvrager en/of partner niet herkend worden als werkende in loondienst of doelgroep.                                                                                                                                                  | 2 |
| Aanvrager en/of toeslagpartner volgt inburgeringscursus                                                                            | Beschikbaar via bestandskoppeling met DUO. Op dit moment gebeurt dit op kwartaalbasis.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 1 |
| Aanvrager en/of toeslagpartner studeren (erkende instelling)                                                                       | Beschikbaar via bestandskoppeling met DUO. Op dit moment gebeurt dit op kwartaalbasis.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 1 |
| Gewerkte uren                                                                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Doelgroepen: niet beschikbaar</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 2 |
|                                                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Ondernemers, partners van ondernemers, zzp-ers: niet beschikbaar</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 2 |
|                                                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Aanvrager en partner in loondienst: Voor meer dan 90% van de werknemers wordt aangifte gedaan per maand of per 4 weken. Er is echter geen belang bij het doorgeven van een correct aantal gewerkte uren. Een werknemer heeft er op het moment dat hij werkloos wordt belang bij dat er &gt;0 verlonde uren zijn doorgegeven, maar deze ziet hij niet. Er wordt niet gecontroleerd op de juistheid van de uren. B/T verwacht daarom ca. 10% onjuiste aantallen. Het is echter niet kenbaar welke gegevens juist</li> </ul>                                                                   | 3 |

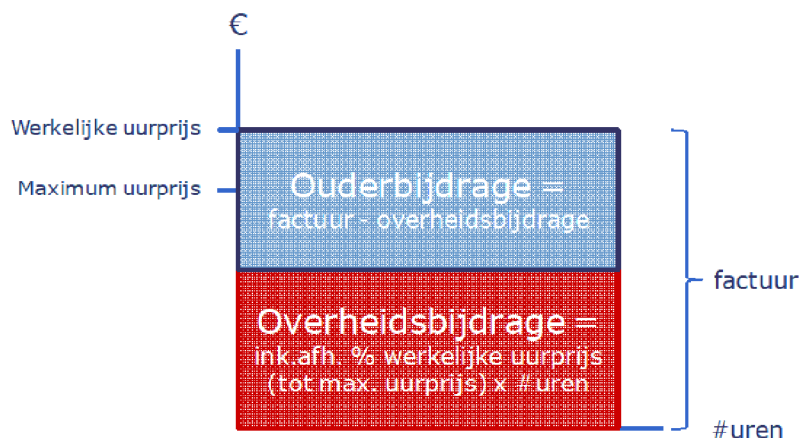
|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |  |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  | <p>zijn en welke niet, evidente fouten daargelaten. Omdat de aangifte achteraf is en de gegevenslevering een doorlooptijd kent, kan de actuele waarde voor de gewerkte uren afwijken van de de verloonde uren die in de polisadministratie staan. Nieuwe kinderopvangcontracten zullen naar verwachting relatief vaak samenvallen met wijzigingen in de arbeidsduur.</p>                                                                                                                                                                                        |  |
|  | <p>Schatting van B/ T is dat met een sterk verbeterde uitwisseling tussen UWV en uitvoerder in maximaal 40% van het aantal toeslagen het correcte aantal (recent) gewerkte uren van aanvrager en partner samen vast te stellen is. Naar schatting zal voor 30% van de toeslagen een onjuist aantal uren vastgesteld worden. Voor de overige 30% ontbreekt voor tenminste één van de partners een recent gegeven over het aantal gewerkte uren.</p> <p>Voor ondernemers/zzp'ers is het aantal gewerkte uren niet beschikbaar en moet dit worden uitgevraagd.</p> |  |

### 3 Bekostiging kinderopvanginstellingen

#### 3.1 Inleiding

Uitgangspunten voor het inrichten van het proces van directe financiering zijn:

1. Rechtstreekse bekostiging vanuit DUO aan de kinderopvanginstelling (ouderbijdrage en overheidsbijdrage).
2. Inning van de ouderbijdrage is voorwaardelijk voor bekostiging van de kinderopvanginstelling (KOI), in ieder geval bij de start van de bekostiging. Bij latere bekostigingsmomenten kan gelden: indien ouders bijvoorbeeld twee maanden de ouderbijdrage niet hebben betaald, dan stopt de bekostiging. Dit hangt af van de gekozen variant.
3. De overheidsbijdrage voor kinderopvang is gericht op werkende ouders. De hoogte van de ouderbijdrage is gebaseerd op het vastgesteld inkomen (t-2), het soort opvang en de uurprijs van de opvang (zie hiernavolgende figuur).
4. Instellingen mogen, vanuit privacyoverwegingen, geen inzicht krijgen in de inkomenspositie van ouders (tenzij ouders daar zelf voor kiezen). Ouder- en overheidsbijdrage moeten dus gebundeld aan de instelling worden betaald.
5. Het contract tussen KOI en ouders bevat het structurele aantal uren opvang van het kind. De ouder heeft de mogelijkheid om van het aantal structurele uren af te wijken. Dit worden de incidentele uren genoemd.
6. Sommige ouders maken gebruik van kinderopvang, terwijl zij helemaal geen recht hebben op bekostiging door de Rijksoverheid, bijvoorbeeld omdat zij niet beide werken. Deze situatie kan in het bijzonder ontstaan op het moment dat peuterspeelzalen in de toekomst onder het reguliere kinderopvangwerk komen te vallen. Hier gaan ook kinderen van niet-werkende ouders heen. Die ouders moeten dan uiteraard zelf zorg dragen voor financiering en betaling, dus niet via de Rijksoverheid. In sommige gevallen dragen gemeenten nog bij voor deze groep. Opvanginstellingen vragen in een dergelijke situatie idealiter überhaupt geen bekostiging aan bij de Rijksoverheid. De groep zal dus bij voorkeur vooraan in het proces worden uitgefilterd, om zo duidelijk en transparant mogelijk naar de burger te zijn. De meest efficiënte vormgeving hiervan wordt nog nader uitgewerkt.
7. Ook kan het voorkomen dat ouders voor een deel van hun uren geen recht op bekostiging hebben. Deze situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen als ouders onvoldoende uren werken, of als niet-bekostigde tussenschoolse opvang wordt afgenomen van dezelfde opvanginstelling. Deze kosten zijn voor rekening van de ouders. De opvang(soorten) waarvan op voorhand duidelijk is dat die niet bekostigd wordt (worden) – zoals tussenschoolse opvang – worden door de opvanginstelling direct bij de ouders in rekening gebracht. Dit gaat buiten de Rijksoverheid om. Uitgangspunt is dat ouders zoveel mogelijk vooraf inzicht krijgen in welke uren voor bekostiging in aanmerking komen.



**Figuur 1: Uitsplitsing factuur in ouderbijdrage en overheidsbijdrage**

## 3.2 Procesbeschrijving

### 3.2.1 Algemene beschrijving aanvang bekostiging

De ouder selecteert een kinderopvang en sluit een contract af met de KOI. De vrije keuze van ouders voor een opvanginstelling is leidend. De marktwerking blijft volledig in stand. De KOI is vervolgens verantwoordelijk voor het aanleveren van de contractgegevens aan DUO, waarmee feitelijk bekostiging wordt aangevraagd. Hiervoor is een digitale uitwisseling voorzien van machine naar machine (M2M) tussen KOI en DUO. Het contract is de basis voor deze gegevens.

DUO legt de contractgegevens vast en verzamelt de gegevens die benodigd zijn om de ouderbijdrage en de overheidsbijdrage voor de opvang te berekenen. Hiervoor wordt uit diverse gegevensbronnen geput.

Uitgangspunt voor de nieuwe uitvoering moet zijn: hergebruik van in basisregisters beschikbare gegevens over burger, kind, inkomen et cetera. Uit de huidige uitvoering is bekend dat niet voor alle relevante gegevens volledige, juiste en actuele registraties beschikbaar zijn. Een deel van de gegevens zal daarom bij ouders opgevraagd moeten worden. DUO maakt de contractgegevens, de inkomens- en levenssituatiegegevens van de ouders, de berekening van de eigen bijdrage en de berekening van de overheidsbijdrage beschikbaar voor de ouders. De informatie wordt zo inzichtelijk mogelijk gemaakt, zodat ouders weten waar ze aan toe zijn. In het bijzonder wordt duidelijk welk gedeelte van de uurprijs door de overheid wordt bekostigd en welk deel – de resultante – door de ouders, en tot hoeveel uren recht op bekostiging bestaat, uitgaande van de op dat moment beschikbare gegevens. De ouders hebben de gelegenheid om de gegevens te controleren en daar waar noodzakelijk aan te vullen of te corrigeren.

In het proces is een stap opgenomen waarin de ouder de contractgegevens, zoals opgegeven door de KOI en de persoonsgegevens zoals bekend bij de overheid, accordeert. Deze stap kan worden overgeslagen en vervangen door het louter informeren van de ouder indien daaraan voorafgaand de ouders de gegevens heeft opgegeven die nodig zijn om tot een correcte toekenning en incasso van de eigen bijdrage te komen. Zodra de ouder de gegevens heeft geaccordeerd ontvangt de ouder een beschikking voor de eigen bijdrage.

### 3.2.2 Virtuele portemonnee

Zodra de uitvoerder contractgegevens ontvangt van de KOI kan er een kinderopvangaccount voor de ouders worden geopend: de virtuele portemonnee

Het account biedt de ouder inzicht in de hoogte van de eigen bijdrage, de grondslagen voor bekostiging, de contractgegevens en de factuurgegevens. De informatie die via het account wordt geboden moet de ouder inzicht geven hoe wordt bekostigd, welke deel voor rekening van de ouder is en welk deel voor de overheid. Dit betreft nieuwe contracten, bekostiging gedurende het contract en wijzigingen tijdens de contractduur, waarbij wijzigingen met terugwerkende kracht een aandachtspunt zijn.

De bekostiging wordt niet louter op facturen gebaseerd, het contract en de daarin opgenomen gegevens blijven noodzakelijk voor bekostiging. De overheidsbijdrage voor bekostiging van de KOI zal met de constructie van de virtuele portemonnee pas worden toegekend als de ouder de eigen bijdrage heeft bijgelegd. Het contract en de eigen bijdrage zijn dus voorwaarden voor de start van de bekostiging van de kinderopvang.

De volgende stappen worden vervolgens maandelijks doorlopen:

- De kinderopvanginstelling zal maandelijks, gebundeld per huishouden, een factuur uploaden naar het desbetreffende account voor de werkelijk afgenomen opvanguren, tegen de in het contract opgenomen uurtarief. De KOI en de ouders hebben de keuze om een factuur voorafgaand aan de opvangmaand te verzenden, met afrekening van eventuele extra uren achteraf (via de factuur van de volgende maand). Automatisch wordt de factuur gesplitst in het deel dat door de overheid wordt bekostigd en in de ouderbijdrage, volgens de in de beschikking opgenomen verdeelsleutel.
- De ouders krijgen een seintje dat de factuur klaar staat in hun portemonnee. Door de ouderbijdrage over te maken naar hun portemonnee gaan de ouders akkoord met de hoogte van de factuur. Hiermee wordt de factuur direct betaalbaar gesteld. Nader onderzocht zal worden welke mogelijkheden er zijn voor ouders met een vast afnamepatroon aan opvanguren, om, als zij dit wensen, automatisch hun ouderbijdrage te betalen.
- De uitvoerder maakt vervolgens het hele factuurbedrag over aan de kinderopvanginstelling. Uitgangspunt is dat het bedrag, nadat de ouders hun bijdrage hebben betaald, binnen korte tijd op de rekening van de opvanginstelling staat, zodat opvanginstellingen hier tijdig over kunnen beschikken. Dit is in het bijzonder relevant in de gastouderopvang, waar vaak achteraf wordt gefactureerd, en voor de incidentele en flexibele opvang door een kindercentrum. De tijd tussen betaling van de ouderbijdrage en de bekostiging van de instelling, hangt mede af van het aantal betaalmomenten per maand bij de uitvoerder. Dit vergt een nadere afweging: een groter aantal betaalmomenten leidt enerzijds tot kortere doorlooptijden; anderzijds leidt het ook tot een groter aantal transacties, zowel bij de uitvoerder als bij de opvanginstelling.



**Figuur 2: Schematische weergave werkwijze virtuele portemonnee**

### 3.2.3 Voor- en nadelen

Een groot voordeel van het gebruik van vastgesteld inkomen, is dat ouders vooraf meer zekerheid hebben over hun netto opvangkosten onder de voorwaarde dat de overige omstandigheden niet wijzigen. Voor de ouders is direct inzichtelijk hoe hoog de eigen bijdrage is en welk gedeelte van de uurprijs door de overheid wordt vergoed. Door zoveel mogelijk aan de voorkant te controleren en door de ouderbijdrage te baseren op een reeds vastgesteld inkomen, zal het aantal verrekeningen achteraf drastisch verminderen. Het proces dwingt bovendien af dat ouders en instelling snel wijzigingen in de opvang doorgeven.

Voordeel van de virtuele portemonnee is verder dat geen onderscheid gemaakt wordt tussen uren die op basis van een contractuele vaste afname (vooraf) voldaan worden, en flexibele en incidentele uren die achteraf gefactureerd worden. Ouders controleren zelf iedere maand of de factuur klopt. Ander voordeel is dat de overheid geen financiële risico's loopt op de ouderbijdrage doordat er zekerheid is dat deze is betaald voorafgaand aan de bekostiging. De overheid loopt hierdoor ook geen invorderingsrisico's op bijdragen die uitgaan boven de door de overheid gestelde maximumtarieven. Die maken immers deel uit van de ouderbijdrage. Aparte facturatie door de opvanginstelling van de kosten boven de maximum uurprijs is daardoor niet nodig.

Een nadeel van de virtuele portemonnee is dat ouders minder ontzorgd worden, omdat een maandelijks handeling – de controle van de factuur en de betaling – noodzakelijk is. Voor de ouders met wisselende uren zal dat geen punt zijn (die zijn het gewend), voor de ouders met een vast afnamepatroon wil je dat liever niet. We moeten daarom bezien welke mogelijkheden er voor die ouders zijn om te werken met automatische betalingen en dergelijke. Anderzijds blijft de ouder, net als in het huidige stelsel, verantwoordelijk voor de betaling van de factuur (via het account). Dit sluit juist aan bij de wens van ouders, zo blijkt uit focusgroepen en een opiniepeiling, om zicht te houden op de gegevens die de instelling aan de uitvoerder aanlevert. Ouders willen graag ontlast worden, maar tegelijkertijd ook de instrumenten in handen houden om 'in control' te blijven. Ten opzichte van het huidige stelsel worden ouders nog steeds aanzienlijk ontlast, omdat ouders alleen nog wijzigingen in hun persoonlijke situatie hoeven door te geven aan de uitvoerder, wijzigingen in de opvanguren en –tarieven hoeven niet meer doorgegeven te worden. Voor wat betreft de controle van de factuur en de betaling is de situatie onder het nieuwe stelsel identiek aan het huidige stelsel.

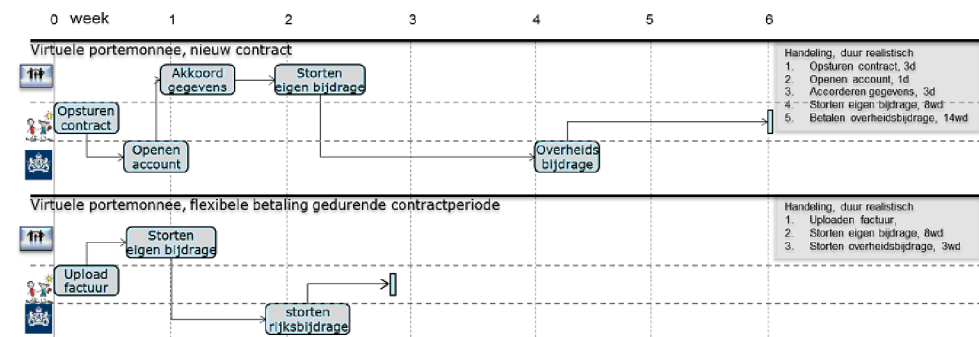
De virtuele portemonnee voldoet aan de gestelde politieke randvoorwaarden:

- De vrije keuze van de ouder blijft leidend. De marktwerking blijft in stand.
- De financiering blijft inkomensafhankelijk; ouders betalen een eigen bijdrage.

- De financiering blijft voorbehouden aan het gebruik van kinderopvang door kinderen van werkende ouders en van ouders in een traject naar werk.
- De voorstellen leiden tot zo beperkt mogelijke inkomenseffecten en zijn budgettair neutraal. De inkomensondersteuning blijft op peil.

### 3.3 Indicatie doorlooptijden

In de onderstaande figuur zijn twee procesbeschrijvingen opgenomen. De aanvang van de bekostiging bij een nieuw contract kent een langere doorlooptijd en meer handelingen dan de maandelijkse betaling van de kinderopvang.



**Figuur 3: Schematische weergave doorlooptijden**

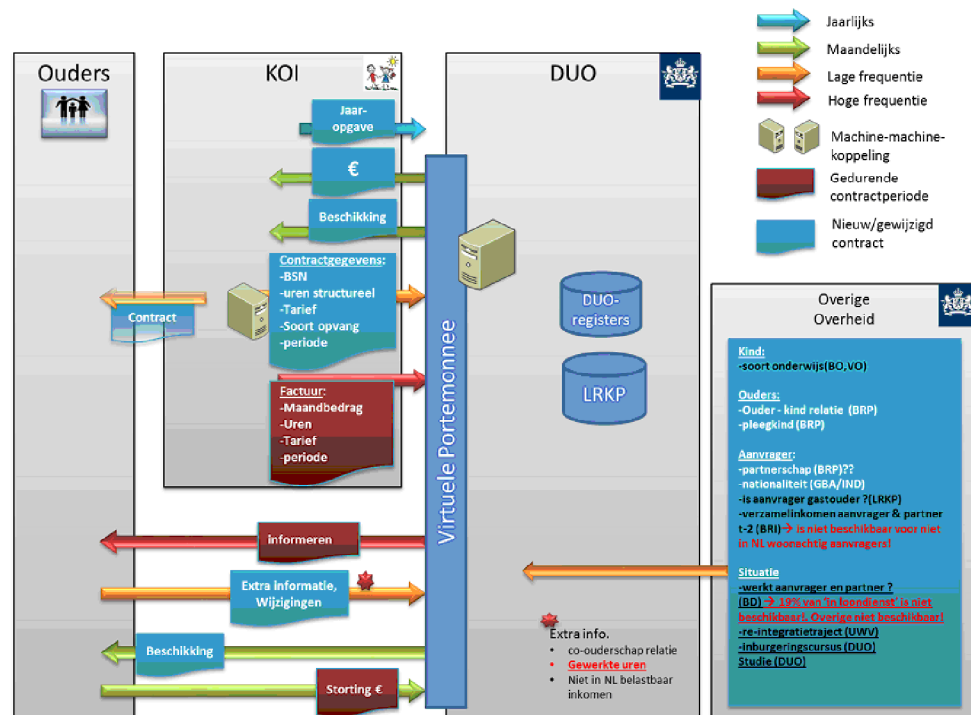
Opmerkingen hierbij:

- De doorlooptijd gedurende de contractperiode geeft niet weer met welke frequentie de betaling wordt uitgevoerd. Het proces biedt de uitvoerder de mogelijkheid om op meerdere momenten in maand betalingen aan de KOI uit te voeren. Wat een goed aantal betaalmomenten per maand is zal later worden uitgezocht. Dit is een afwegen van financiële ruimte bij de KOI (met name gastouders), duidelijkheid in de informatievoorziening rondom de betaling, voorspelbaarheid van het betaalaritme en praktische afwegingen in de uitvoering.
- In de tijdlijn voor een nieuw contract is het uitgangspunt dat de informatie die wordt voorgelegd aan de ouder compleet is en dat daardoor de stap niet veel tijd kost. In de realiteit zal de ouder gegevens moeten verstrekken over bijvoorbeeld gewerkte uren en eventueel niet in Nederland belast inkomen.
- In het proces is het uitgangspunt 'straight through processing' zoals DUO dat hanteert. Een opdracht wordt automatisch verwerkt, gegevens zijn te allen tijde beschikbaar en de doorlooptijd is gering. Bij betalingen gaat dit principe niet op. Door batchverwerking, controles en fiatteringsvoorschriften en incassoprocedures loopt de doorlooptijd op bij de betaalstappen.
- Bij keuze voor incasso is het mogelijk dat de betaling wordt gestorneerd. Wettelijk geldt een termijn van 8 weken waarbinnen storneren mogelijk is. Uit ervaringscijfers van DUO blijkt dat het percentage van de gevallen waarin dit gebeurt bijzonder laag is.
- Bij saldote kort kan de doorlooptijd van de inning eveneens toenemen. Saldote kort komt, wederom uit ervaringscijfers van DUO, in 5 à 6% van de gevallen voor. Sommige banken houden de incasso een paar dagen aan en kijken een aantal malen of het saldo voldoende is geworden. Duidelijk mag zijn dat de datum van incasso van belang is.

### 3.4 Informatieuitwisseling en dienstverlening

#### 3.4.1 Informatieuitwisseling tussen ouders, KOI en DUO

In de onderstaande figuren wordt de uitwisseling van gegevens tussen ouders, kinderopvanginstellingen en DUO weergegeven. De gegevens aangeduid in rood zijn gegevens die beperkt of niet beschikbaar zijn (zie hoofdstuk 2).



Figuur 4: Informatiestromen virtuele portemonnee tussen ouders, KOI en DUO

#### 3.4.2 Digitale dienstverlening

De wijze waarop de communicatie met de ouder verloopt, is een keuze. Een DUO-portaal, een overheidsbreed portaal of een account met een virtuele portemonnee zijn goede mogelijkheden.

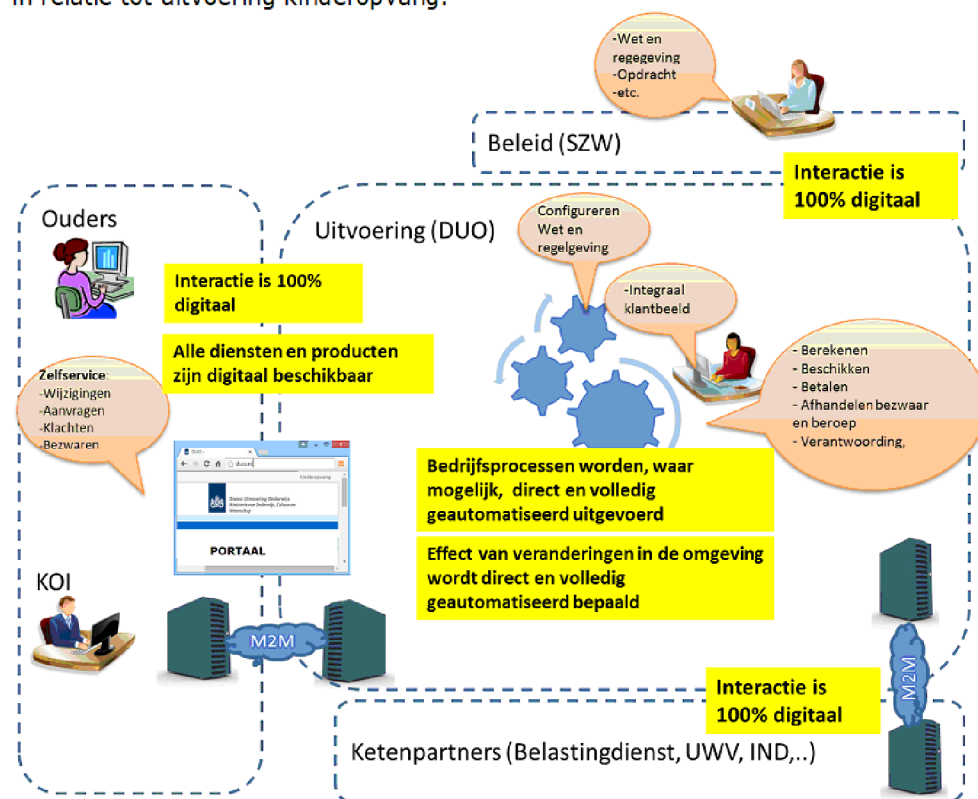
De visie van DUO op dienstverlening – verwoord als ‘Digitale Dienstverlening’ – is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Het portaal, of de virtuele portemonnee, is het voorkeurskanaal voor de communicatie tussen DUO en ouders. De ouders kunnen via het portaal eigen gegevens wijzigen en de lopende zaken volgen. Voor de interactie tussen DUO en KOI wordt de Machine-machine-koppeling (M2M) als voorkeurskanaal beschouwd. De KOI kunnen rechtstreeks uit eigen informatiesystemen gegevens uitwisselen met de uitvoerder. Als alternatief kunnen de KOI gebruik maken van het portaal als kanaal voor de communicatie met DUO.
- Berekeningen, beschikkingen en betalingen worden zoveel mogelijk geautomatiseerd uitgevoerd op basis van configureerbare beslisregels en op basis van de bekende gegevens bij DUO en bij de overheid. Voor de gegevensuitwisselingen met ketenpartners worden machine-machine-verbindingen gebruikt.
- De Rijksoverheid heeft zich tot doel gesteld om per 2017 alle interactie met klanten zoveel mogelijk digitaal te laten verlopen. DUO sluit hier op aan.

Uitgangspunt is dat klanten zoveel mogelijk online zaken met DUO kunnen doen. Voor complexe gevallen en voor wie er digitaal niet uitkomt is er ondersteuning.

Uitzondering op deze werkwijze is de beschikking aan de ouders. De burger kan niet worden verplicht om louter digitaal uit te wisselen met de overheid. Andersom moeten burgers en bedrijven echter uiterlijk in 2017 digitaal zaken kunnen doen met de overheid.

Onderstaand schema is een weergave van de (digitale) interactiegebieden van DUO in relatie tot uitvoering kinderopvang.



Figuur 5: (Digitale) interactiegebieden van DUO

### 3.5 Overwogen alternatief: contractbekostiging

De projectgroep heeft ook een alternatieve basis voor de bekostiging onderzocht: hierbij is de basis voor bekostiging van de KOI en voor bepaling van de eigen bijdrage het contract tussen ouders en KOI. In het contract worden gegevens opgenomen als het aantal uren opvang (structureel), het tarief en type opvang. Het proces voor het verkrijgen van gegevens over de situatie van de ouders die eveneens noodzakelijk zijn om de bekostiging vast te stellen is vergelijkbaar met de virtuele portemonnee, omdat de verandering met directe financiering gebaseerd is op dezelfde gegevensbronnen voor de grondslagen van de kinderopvang bekostiging als in de huidige situatie of bij toepassing van de virtuele portemonnee. De stuurgroep heeft de voor- en nadelen van de verschillende alternatieven afgewogen, en uiteindelijk zijn voorkeur uitgesproken voor de eerder beschreven virtuele portemonnee, waarbij wordt bekostigd op basis van facturen.

#### 3.5.1 Procesbeschrijving

De ouder sluit een contract met de KOI en de KOI stelt het contract beschikbaar voor de uitvoerder. De ouder wordt geïnformeerd over de overheidsbijdrage en de eigen bijdrage en wordt zo nodig verzocht om gegevens uit de basisregisters aan te vullen die als grondslag voor de bekostiging dienen.

Na verzending van de beschikking aan de ouders voor de eigen bijdrage, wordt tegelijkertijd het proces van automatische incasso gestart. De ouder ontvangt een verzoek tot automatische incasso. Voor de eerste betaling wordt de mogelijkheid tot iDeal-betaling onderzocht, omdat ouders dan geen mogelijkheid hebben om hun bijdrage te laten storneren en daardoor de doorlooptijd wordt verkort.



**Figuur 6: Schematische weergave werkwijze contractbekostiging**

Zodra de eerste betaling (of storting) is geslaagd wordt de bekostiging van de KOI gestart. De KOI ontvangt direct een digitale beschikking. De betaling wordt per maand uitgevoerd in een vast ritme (vast moment in de maand).

Mocht de inning van de tweede en latere termijn van de eigen bijdrage niet slagen, dan wordt de bekostiging van de KOI niet direct gestopt. Het proces wordt zo ingericht dat een nader te bepalen aantal inningen/stortingen, bijvoorbeeld twee, mag falen voordat de bekostiging van de KOI wordt gestopt.

Incidentele extra uren worden separaat door de opvanginstelling aan de uitvoerder doorgegeven en aangemerkt voor bekostiging. Nader te bepalen is op welk moment,

en op welke manier, ouders de mogelijkheid geboden wordt om hiertegen te ageren, in geval ze het niet eens zijn met de in rekening gebrachte extra uren.

### 3.5.2 *Voor en nadelen*

Belangrijkste voordeel van contractbekostiging, ten opzichte van het huidige toeslagenstelsel, is dat ouders maximaal ontlast worden. Ze hoeven niet meer zelf de financiering aan te vragen, maar zullen de gebruikte gegevens moeten controleren, en ontbrekende gegevens moeten aanvullen. Wijzigingen in uren en tarieven voor de opvang hoeven niet meer door de ouders doorgegeven te worden, maar worden door de KOI doorgegeven.

Contractbekostiging kent echter twee nadelen: (1) voor kosten die uitgaan boven het maximum uurtarief moet een aparte factuur worden verstuurd aan de ouders; ouders en instellingen voor wie dit geldt, hebben dus te maken met dubbele factuurstromen; (2) contractbekostiging doet minder goed recht aan de door ouders en instellingen gewenste flexibiliteit in de afname van opvanguren. In het contract is immers een vast aantal uren opgenomen. Uiteraard kunnen incidentele extra uren voor bekostiging worden aangemerkt, maar dat vergt extra handelingen.

## 3.6 **Intermezzo: hoger maximum uurtarief bij contractbekostiging**

In de stuurgroep is eerder gesproken over de financiering van de kosten die worden veroorzaakt doordat de werkelijke uurprijs hoger is dan de vastgestelde maximum uurprijs. De maximum uurprijs is momenteel bepalend voor de hoogte van de toeslag. De kosten boven deze maximum uurprijs zijn volledig voor rekening van de ouders. Bij contractbekostiging moeten deze kosten, indien van toepassing, separaat aan de ouders in rekening worden gebracht (buiten de uitvoerder om). Dit issue speelt niet bij de virtuele portemonnee, omdat daar zekerheid is dat ouders altijd eerst hun eigen bijdrage hebben voldaan (zie eerder).

In de BSO heeft circa 75% van de ouders te maken met een uurprijs boven het maximum tarief en in de dagopvang circa 45%. De stuurgroep heeft gevraagd een variant uit te werken met een hogere maximum uurprijs, gebaseerd op het oorspronkelijke uitgangspunt dat 80% van de kinderopvanginstellingen onder dit maximum valt. We hebben gekeken naar de financiële effecten van een variant waarmee de maximum uurprijs zodanig wordt verhoogd dat het overgrote deel van de instellingen (80%) een uurprijs heeft die onder dit maximum ligt. Doordat deze aanpassing een kostenopdrijvend effect heeft, is vervolgens de toeslagentabel aangepast zodat de variant budgetneutraal is.

### 3.6.1 *Financiële effecten*

We hebben alleen gekeken naar kinderen in kindcentra, gastouderopvang is buiten beschouwing gelaten. Dit is vanwege pragmatische overwegingen, omdat de diversiteit in de gastouderopvang groot is, en het een groot aantal aanbieders is. Het deel in de gastouderopvang dat boven de maximum uurprijs uitgaat betreft 45%.

Getallen in het stuk hieronder zijn dan ook gebaseerd op opvang in kindcentra. De berekeningen hieronder zijn exclusief gedragseffecten (zowel als gevolg van verhoging uurprijs als verhoging eigen bijdrage), mede omdat de gedragseffecten van het verhogen van de maximum prijs en het verlagen van de percentages in de inkomstenstabel tegengesteld zijn. Diverse gedragseffecten zijn denkbaar:

- Prijsverhoging door ondernemers (mogelijk in toom gehouden door resulterende lagere vraag van ouders omdat dan de eigen bijdrage ook stijgt).

- Prijsverlaging door ondernemers, omdat een tarief boven de maximum uurprijs meer zichtbaar wordt en leidt tot extra betalingsverkeer tussen ouder en instelling.
- Dalende vraag van ouders met een tarief onder het maximum (die ervaren alleen de stijgende eigen bijdrage).
- Stijgende vraag van ouders met een tarief boven het huidige maximum (verhoging maximum weegt zwaarder dan verhoging eigen bijdrage).

In de berekeningen van de financiële effecten zit mogelijk een onderschatting, omdat ouders geen financieel belang hebben om wijzigingen in een tarief dat al boven het maximum zit door te geven aan de Belastingdienst. Het kan ook zijn dat aanvragers het aangevraagde tarief op het maximum zetten, al ligt het in werkelijkheid daarboven. Er zijn op dit punt wel analyses uitgevoerd, maar deze leiden vooralsnog vooral tot vragen.

De huidige verdeling van tarieven in de dagopvang en BSO ten opzichte van het maximum is als volgt:

- 45% van ouders<sup>3</sup> in het bestand heeft een prijs boven het maximum in de dagopvang (DO).
- 75% van de ouders in het bestand heeft een prijs boven het maximum in de buitenschoolse opvang (BSO).

### 3.6.2 *Financieel effect op uurprijs en kinderopvangtoeslag*

We hebben een frequentieverdeling gemaakt van aangevraagde uurtarieven (peildatum: 1 november 2014) en daarvan het 80<sup>e</sup> percentiel genomen als de nieuwe maximum uurprijs. Voor zowel de DO als de BSO komt de nieuwe maximum uurprijs dan rond de 7 euro te liggen (was 6,70 resp. 6,25). Als gevolg hiervan stijgt de kinderopvangtoeslag met ongeveer 40 miljoen euro. Om deze maatregel budgettair neutraal te houden zou de eigen bijdrage van ouders met kinderen in kindcentra met ongeveer 4% moeten stijgen. Dit betekent dat iemand met een eigen bijdrage van 10% in de nieuwe situatie 10,4% gaat betalen.

De gemiddelde uurprijs in de BSO ligt, zoals verwacht, lager dan de gemiddelde uurprijs van dagopvang. Echter, indien 80% van de instellingen onder de maximum uurprijs moeten vallen is de nieuwe maximum uurprijs voor beide vormen van opvang bijna gelijk. Dit wordt mogelijk veroorzaakt omdat er een aantal instellingen zijn die voor beide opvangsoorten een gelijk tarief hanteren. Dit kan doordat de groepen in de BSO minder goed gevuld zijn tot aan het maximum of dat er enige vorm van kruissubsidiëring plaatsvindt.

### 3.6.3 *Inkomenseffecten*

Het is complex om een goed beeld te schetsen van de inkomenseffecten en specifieke groepen aan te wijzen die voordeel hebben bij de verhoging van de maximumprijs. Om enig beeld te krijgen kijken we daarvoor naar de verdeling onder en boven het huidige maximumtarief. Degene met een prijs die reeds onder het huidige maximum zit gaat er op achteruit (voelt alleen de verhoogde eigen bijdrage). Bij ouders met kinderen waarvoor een tarief wordt betaald boven het maximum is het afhankelijk van welk effect (verhoging uurprijs, verlaging tegemoetkomingspercentages) dominant is.

<sup>3</sup> Het betreft feitelijk een percentage records in het bestand. Een ouder kan meerdere records hebben, bijvoorbeeld vanwege wijzigingen. Indien het gemiddelde aantal records per ouder gelijk verdeeld is over ouders onder en boven de maximum uurprijs, dan komt het percentage overeen met het aantal ouders. Wij gaan er vanuit dat er geen grote verschillen zijn tussen ouders met een prijs boven en ouders met een prijs onder de maximum uurprijs.

### 3.6.3.1 Verhogen maximum uurprijs

Eerst is gekeken naar wie profiteert van het verhogen van de maximum uurprijs en in hoeverre er verschillen zijn tussen hogere en lagere inkomens wat betreft het uurtarief. In de dagopvang verschilt het gemiddelde tarief niet veel naar inkomenshoogte. Lage inkomens profiteren net als hogere inkomens van verhoging van de uurprijs, maar dus net iets minder. In de BSO is het beeld iets schever verdeeld. Ter illustratie betaalt nu zo'n 17% van de inkomens < 20.000 reeds een tarief dat ligt boven het nieuwe maximum (van circa 7 euro). Bij de hoogste inkomens is dit ongeveer 26%. Hier lijkt dus een sterkere relatie tussen de hoogte van het inkomen en het betaalde tarief voor BSO (hoe hoger het inkomen hoe hoger het tarief gemiddeld gezien).

### 3.6.3.2 Aanpassen toeslagtabel

Om de operatie budgettair neutraal te laten verlopen wordt voor iedereen de eigen bijdrage met 4% verhoogd. Na aanpassen van de maximum uurprijzen en verhogen van de eigen bijdrage gaan er per saldo meer aanvragers op achteruit (250.000) dan vooruit (175.000). Gemiddeld is de achteruitgang ongeveer 75 euro per jaar, voor 99% blijft de achteruitgang kleiner dan 375 euro per jaar. Huishoudens die er op vooruit gaan, krijgen gemiddeld 110 euro meer toeslag per jaar, voor 99% ligt de stijging onder 640 euro.

Aanvragers die ook met de nieuwe maximum uurprijzen nog boven het maximum zitten (zo'n 100.000) moeten gemiddeld 200 euro per jaar aan de instelling betalen. De mediaan ligt op 90 euro, 99% zit onder de 1500 euro. Bedenk hierbij dat ook ouders met een tarief dat onder het maximum zit nog een betaling aan de instelling kunnen hebben: bijvoorbeeld als hun aantal uren het maximum overschrijdt.

Per saldo:

- Bij een huidig tarief onder de maximum uurprijs:
  - In deze situatie gaan alle huishoudens voor wie dit geldt er op achteruit.
  - Huishoudens met een laag inkomen gaan er minder op achteruit dan huishoudens met een hoger inkomen. Hun eigen bijdrage is laag en stijgt in euro's slechts weinig.
- Bij een huidig tarief boven de maximum uurprijs is het effect afhankelijk van meerdere factoren:
  - Het uiteindelijke effect is afhankelijk van het aantal kinderen, hoe ver de uurprijs boven het maximum lag en de hoogte van het inkomen.
  - Het effect op de kosten voor het eerste kind maken het meeste verschil.
  - Huishoudens met een laag inkomen gaan er over het algemeen meer op vooruit dan huishoudens met een hoger inkomen. Door de lage eigen bijdrage is het effect van het verhogen van de maximum uurprijs sterker dan de verlaging van het toeslagpercentage.
  - Met het stijgen van het inkomen gaat het effect van het verhogen van de eigen bijdrage steeds zwaarder wegen. Voor het eerste kind geldt in de dagopvang dat vanaf een inkomen tussen 70.000 – 72.000 het effect per definitie negatief is. In de BSO ligt dit punt op 92.000 – 95.000. Echter, doordat voor het tweede kind een aanzienlijk hoger toeslagpercentage geldt, is dit effect vooral zichtbaar bij het eerste kind. Bij het tweede kind weegt de verhoging van de maximum uurprijs daarom veel zwaarder.

Kortom, de herverdelingseffecten zijn in algemene zin:

- Herverdeling van ouders met kinderen in een instelling die nu onder de maximum uurprijs ligt naar ouders waarvoor dit niet geldt.
- Herverdeling van hoge naar lage inkomens, waarbij dit vooral geldt in de situatie van 1 kind in de kinderopvang.

In theorie is het mogelijk om de herverdeling van hoog naar laag te mitigeren door de toeslagpercentages aan te passen. Echter, hierdoor wordt waarschijnlijk het andere herverdelingseffect groter.

#### 3.6.4 Voor- en nadelen

- Het overgrote deel van de ouders heeft louter een betalingsrelatie met de uitvoerder. Dit zorgt voor eenvoud. Echter, het probleem van meerdere betalingsrelaties voor ouders wordt niet geheel opgelost.
- De gemiddelde uurprijs ligt nu voor de buitenschoolse opvang ruim boven de maximum uurprijs. Dit wordt gecorrigeerd.
- Ouders met opvang bij een instelling met een relatief lage uurprijs hebben nadeel van deze aanpassingen en omgekeerd zullen de ouders met instellingen die nu een hogere uurprijs vragen hier op vooruitgaan. Qua aantallen gaan er meer op achteruit dan vooruit.
- Er is een mogelijk opdrijvend effect (minder drukkend) op de werkelijke uurprijs voor instellingen die onder de nieuwe maximum uurprijs zitten.
- Het leidt mogelijk tot (meer) kruissubsidiëring tussen beide opvangsoorten
- Daarnaast zal jaarlijks de maximum uurprijs opgehoogd moeten worden om de groep ouders die naast hun financiële relatie met de uitvoerder ook nog moeten betalen aan de opvangstelling niet te vergroten. Bezuinigingen via het niet verhogen van de maximum uurprijs leiden dan waarschijnlijk tot meer betalingsverkeer tussen ouders en opvanginstellingen.

De vraag is of elk jaar opnieuw het maximum zo wordt vastgesteld dat 80% van de ouders onder maximum uurprijs valt of dat de maximum uurprijs jaarlijks wordt geïndexeerd. In het eerste geval zou de index dus medebepaald worden door het gedrag van ondernemers ten aanzien van hun prijsstelling.

## 4 Fraude, handhaving en toezicht

### 4.1 Inleiding

Een van de uit te werken thema's bij de overgang naar directe financiering is het thema fraude. Dit hoofdstuk laat een aantal analyses zien die uitgevoerd zijn en opties die verkend zijn. Deze vormen een goed startpunt voor verdere gedachtevorming over dit thema.

### 4.2 Fraudeprikkel in het nieuwe stelsel

Ook in het nieuwe stelsel blijft fraude mogelijk. De fraudemogelijkheden en de fraudeprikkel komen bij directe financiering bij een beperktere groep te liggen. Een groep van 4.000 ondernemers is kleiner dan een groep van 400.000 ouders, en daardoor beter achteraf te controleren. De sterkte van de prikkel neemt toe: waar onder de kinderopvangtoeslag de prikkel in eerste instantie ligt bij de aanvragers die voor één of meer kinderen ten onrechte of teveel toeslag kan aanvragen, concentreert het risico zich nu bij ondernemers die – met al dan niet bewuste medewerking van ouders – voor grotere groepen ten onrechte bekostiging kan aanvragen.

In het nieuwe systeem ontvangen ouders kinderopvangtoeslag op basis van gegevens uit de basisregistraties zoals de BRI, de GBA en de polisadministratie en de contractgegevens zoals die worden aangeleverd door de instellingen. Gegevens die ontbreken, of gegevens die onjuist zijn, moeten door de ouders aangevuld of gecorrigeerd worden. De mogelijkheid dat ouders overheidsmiddelen aan andere zaken uitgeven, verdwijnt. Het risico op samenspanning tussen ouder en instelling bestaat echter ook bij directe financiering. Verschil is dat de tegengestelde belangen het voor fraudeurs wel ingewikkelder maken, omdat de kost voor de baat uitgaat. Individuele ouders moeten eerst hun eigen bijdrage voldoen, voordat de frauderende instelling gefinancierd wordt. In de contractvariant geldt deze voorwaarde niet voor de volgende perioden: alleen voor de eerste keer bekostiging is nodig dat de eigen bijdrage daadwerkelijk betaald is. Dit kan dan een zeer geringe eigen bijdrage zijn die door de ouders zonder problemen betaald kan worden. Hierna kan een kwaadwillende KOI de toekenning tot maximale omvang opvoeren en de bekostiging incasseren zonder dat de eigen bijdrage daadwerkelijk betaald hoeft te zijn.

### 4.3 Wat vraagt dit van (financieel) toezicht en handhaving

Het verstrekken van een overheidsbijdrage aan kinderopvanginstellingen vereist een goede controle op de toekenning hiervan. Dit vergt waar mogelijk inrichting van systeemcontroles aan de hand van (basis)registraties en voor het overige controles bij de instelling ter plaatse. Dit wordt geacht een onderdeel te zijn van het primaire proces.

### 4.4 Welke organisatie krijgt welke rol in toezicht en handhaving?

DUO is verantwoordelijk voor de vaststelling en uitkering van de rijksbijdrage, evenals de vaststelling en de inning van de ouderbijdrage. De werkprocessen moeten dusdanig zijn ingericht dat conform de vastgestelde wettelijke regels wordt beschikt en uitgevoerd. Alle controles bij de kinderopvanginstellingen die betrekking hebben op de juiste toekenning van de rijksbijdrage en de ouderbijdragen, worden uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van DUO. Bij geconstateerde overtredingen wordt afhankelijk van de zwaarte van de overtreding de rijksbijdrage herzien en teruggevorderd, toekomstige rijksbijdragen stopgezet, worden

bestuurlijke boetes opgelegd en aangifte van fraude gedaan bij het OM. Waar nodig zal opsporingscapaciteit worden ingezet. Voor de strafvervolgning zal DUO samenwerken met FIOD of Inspectie SZW en OM. En DUO zal samenwerken met andere toezichthouders bij bijvoorbeeld gemeentes, GGD-en de Inspectie van het Onderwijs.

Met toezicht en handhaving wordt getracht het gedrag van de verschillende participanten bij de kinderopvang zodanig te beïnvloeden dat deze aan de gestelde eisen (blijven) voldoen. In het stelsel van directe financiering zal het toezicht zich daarom vooral richten op de KO-instellingen. Deze ontvangen immers de rijksbijdrage. De gegevens die verstrekt worden door de KO-instellingen zijn daarnaast van belang voor de vaststelling van de ouderbijdragen. Hiertoe staan verschillende middelen ter beschikking, namelijk het geven van voorlichting, het geven van passieve ondersteuning in de vorm van tools en rekenvoorbeelden (Self service), het uitvoeren van uiteenlopende vormen van administratief en fysiek toezicht, en tenslotte het eventueel toepassen van dwang (boete, opsporing en vervolging).

In de onderstaande tabel is schematisch weergegeven welke instantie in dit proces welk middel zou kunnen toepassen of welke rol zij zou moeten spelen.

| Middel                    | Organisatie | Omschrijving                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Toelichting |
|---------------------------|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| Voorlichting              | DUO         | Het geven van voorlichting op zodanige wijze/inhoud dat bij de afnemer zich bewust is dat uitvoering wordt gecontroleerd en dat oneigenlijk of misbruik wordt bestraft.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |             |
| Self service              | DUO         | Het verstrekken van tools aan verschillende partijen waarmee de hoogte van de rijksbijdrage en ouderbijdrage kan worden gesimuleerd. Dit moet zo worden opgezet dat compliance maximaal wordt beïnvloed.                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |             |
| Geautomatiseerde controle | DUO         | Het uitvoerend systeem wordt zodanig ingericht dat zoveel mogelijk voor toekenning en uitbetaling gecontroleerd kan worden. Hierbij moet het systeem ook onwenselijke gedragspatronen kunnen herkennen en als uitval kunnen opgeven. Onderdeel hiervan moet ook zijn een controle op de bron van de betaling van de ouderbijdrage. Analyse van de betalingsgegevens en andere gegevens kan aanwijzing opleveren voor compensatie van de (te hoge) ouderbijdrage door de KOI, wat een aanwijzing kan vormen voor |             |

|                                                |                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                  |
|------------------------------------------------|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                |                     | misbruik.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                  |
| Toezicht                                       | DUO                 | DUO is verantwoordelijk voor de uitvoering van de controles ter plaatse, reviews op accountantswerkzaamheden, de opvolging van bevindingen uit controles en signalen van derden (ouders, de branche, media, etc.) over opvanginstellingen. Delen van de uitvoering kunnen indien gewenst worden opgedragen aan een andere toezichthouder binnen het domein. |                                                                                                                  |
| Terugvordering                                 | DUO                 | Te veel uitbetaalde rijksbijdrage zal moeten worden teruggevorderd.                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                  |
| Opleggen van sancties in de vorm van een boete | DUO                 | DUO moet de mogelijkheid hebben om in voorkomende gevallen een boete op te leggen.                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                  |
| Opsporing                                      | DUO                 | DUO is eindverantwoordelijk voor de opsporing. In de wetgeving zal dit moeten worden geregeld. De vraag die hierbij naar voren komt is of deze capaciteit moet worden ingehuurd, dan wel bij DUO zelf zal moeten worden ontwikkeld.                                                                                                                         | Bij inhuur van opsporingscapaciteit kan worden gedacht aan FIOD of Inspectie SZW. Dit moet nader verkend worden. |
| Vervolging                                     | Openbaar Ministerie | Het OM beslist over al dan niet vervolgen. OM en DUO maken afspraken over het aangiftebeleid.                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                  |

## 5 Gastouderopvang

### 5.1 Aanleiding

Gastouderopvang verschilt op een aantal punten van reguliere kinderopvang, zoals kleinschaligheid, opvang in het huis van de gastouder of vraagouder en de rol van gastouderbureaus. Gastouderopvang voorziet (ook) in de specifieke opvangbehoefte voor ouders met atypische werktijden: nachtdiensten, onregelmatig werk, uitzendbanen. Bij een overgang naar directe financiering moet in deze specifieke opvangbehoefte worden voorzien. De systematiek van de virtuele portemonnee maakt het mogelijk de flexibiliteit te continueren waar de gastouderbranche nu om bekend staat.

### 5.2 Inpassen gastouderopvang in directe financiering

#### 5.2.1 Kernpunten aanpak

- Aanpak hetzelfde als in de reguliere kinderopvang, met twee bijzonderheden.
  - Gastouderbureaus (GOB) vervullen de rol van het kindercentrum in administratieve zin: zij melden contract aan bij DUO, geven wijzigingen door, etc.
  - Gastouderbureaus houden de kassiersfunctie. Zij vervullen dus ook de financiële rol zoals kinderopvanginstellingen die straks hebben.
- Financiering middels de virtuele portemonnee start pas na betaling van de eigen bijdragen en op basis van de facturen van het GOB.
- Het totale financiële risico voor de overheid wordt dus niet groter.
- De bestaande praktijk van gastouderbureaus, die veel flexibiliteit in opvang en financiering biedt, blijft bestaan.
- Controle achter de voordeur is bewerkelijk en weinig effectief. Geen goed zicht of op gastouderopvang echt heeft plaatsgevonden en financiering dus rechtmatig was (net als nu). Blijft groot frauderisico.
- Uitzoekpunt: 5 dagenregel (uit financiële regelgeving).

#### 5.2.2 Hoe gaat het werken?

1. De ouders sluiten een contract met het gastouderbureau, met daarin de prijs en het verwachte gemiddelde aantal uren per maand.
2. Het gastouderbureau meldt dit contract bij DUO met informatie over de prijs en uren.
3. DUO bepaalt op basis van de door het Gastouderbureau aangeleverde informatie en de informatie uit verschillende overheidsregisters (BRP, LRKP, BRI, RBK, Polisadministratie, Onderwijsregisters, Inburgeringsregister en UWV) de inkomensafhankelijke eigen bijdrage per uur, en de totale bijdrage op basis van de gemiddelde uren.
4. DUO stuurt een beschikking aan de ouder met de vastgestelde inkomensafhankelijke eigen bijdrage per uur.
5. Het GOB zal maandelijks, gebundeld per huishouden, een factuur uploaden naar het desbetreffende account voor de werkelijk afgenomen opvanguren, tegen de in het contract opgenomen uurprijs. Automatisch wordt de factuur gesplitst in het deel dat door de overheid wordt bekostigd en in de ouderbijdrage, volgens de in de beschikking opgenomen verdeelsleutel.
6. De ouders krijgen een seintje dat de factuur klaar staat in hun portemonnee. Door de ouderbijdrage over te maken naar hun portemonnee

gaan de ouders akkoord met de hoogte van de factuur. Hiermee wordt de factuur direct betaalbaar gesteld.

7. De uitvoerder maakt vervolgens het hele factuurbedrag over aan het GOB. Uitgangspunt is dat het bedrag, nadat de ouders hun bijdrage hebben betaald, binnen korte tijd op de rekening van het GOB staat, zodat de GOB's dit tijdig over kunnen maken naar de betreffende gastouder. Dit is in het bijzonder relevant in de gastouderopvang, waar vaak achteraf wordt gefactureerd.
8. Extra afgenomen uren worden toegevoegd aan de volgende factuur (net als nu) en verrekend met de eerstvolgende eigen bijdrage.

### 5.2.3 *Fraude*

De inzichten uit het project 'Kwaliteitsverbetering gastouderbureaus' zullen input vormen voor de beleidsdoorlichting en evaluatie kinderopvang. In de beleidsvoorlichting wordt onder meer gekeken naar de robuustheid van het systeem. Hierbij gaat het om de vraag of het systeem van kinderopvang nu en in de toekomst voldoende toegerust is om misbruik te voorkomen. Hierbij ligt de focus in het bijzonder op de gastouderopvang. Specifiek onderdeel daarin is de gastouderopvang in familiekring. Bij dit type kinderopvang bestaat naast de zakelijke relatie vooral ook een familieband. In het kader van de beleidsdoorlichting zal specifiek gekeken worden naar de situatie in Vlaanderen op dit punt. Daar is opvang in familieverband expliciet uitgesloten van overheidsfinanciering. De uitkomsten van dit traject zullen worden meegenomen in de uitwerking van directe financiering.

## 6 Juridische consequenties

### 6.1 Wet Normering Topinkomens

Op dit moment is de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (hierna: WNT) niet van toepassing in de kinderopvangsector. In de Tweede Kamer is de vraag opgekomen of dat het anders inrichten van de financiering van de kinderopvang, gevolgen heeft voor het van toepassing zijn van de WNT.

De eerste vraag die opkomt, is of de WNT (zonder aanpassing daarvan), enkel door het feit dat de financiering direct naar de kinderopvanginstelling gaat, van toepassing wordt op de kinderopvangsector. Dit is enkel het geval indien er nu een grondslag in de WNT is opgenomen, waar de kinderopvangsector door de directe bekostiging onder valt. Dit lijkt – ook na consultatie van BZK – niet het geval. Een mogelijkheid is wel als de nieuwe financiering wordt aangemerkt als subsidie (zie 6.4). Dan geldt dat als een kinderopvanginstelling onder de WNT valt, indien deze voor tenminste drie jaar meer dan € 500 000 per jaar aan subsidie krijgt, deze tenminste 50% van het inkomen uitmaken van de instelling, een in Nederland ingeschreven rechtspersoon is en geen NV of BV is die een op winst gedreven onderneming voert. In het overleg met BZK is ook besproken of er een verbreding van de WNT in (ambtelijke) voorbereiding is, waardoor de (gehele) kinderopvangsector wel dient te voldoen aan de WNT. Ook dit is niet het geval.

Het systeem van de WNT zit zo in elkaar dat het mogelijk is om bij AMvB de bijlage van de WNT te wijzigen, waardoor (een gedeelte van) de WNT relatief eenvoudig van toepassing kan worden verklaard. Dit is een beleidsmatige keuze van de betreffende vakminister die onderbouwd moet worden. Een argument voor het van toepassing verklaren van de WNT is dat instellingen direct gefinancierd vanuit de overheid worden. Belangrijkste tegenargument is dat de kinderopvangsector op dit moment een private sector is, waar marktwerking geldt. De commissie Dijkstal noemt in haar rapport 'normeren en waarderen' als contra-indicatie voor het aanmerken van een sector als semipublieke sector, en daarmee het normeren van topinkomens, de mate van marktwerking in de sector.<sup>4</sup>

Wat zijn de gevolgen van het van toepassing zijn van de WNT? De bezoldiging van de topfunctionarissen in de kinderopvangsector zal worden gemaximeerd. Deze bezoldiging zal ook moeten worden openbaar gemaakt. Om dit in de uitvoering en de handhaving mogelijk te maken zal de gehele sector aan verschillende administratieve verplichtingen moeten voldoen. De vraag is of dit in verhouding staat tot het normeren van de inkomens van – naar inschatting – een klein aantal functionarissen in de kinderopvangsector die boven het bezoldigingsmaximum verdienen.

De effecten van het eventueel actief van toepassing verklaren van de WNT op de kinderopvangsector worden nog nader uitgewerkt.

<sup>4</sup> Indicatoren voor de semipublieke sector zijn: de status van een rechtspersoon met een wettelijke taak; de mate waarin de organisatie inkomsten uit publieke middelen ontvangt en het publieke belang dat een organisatie behartigt.

## 6.2 Afwikkeling van faillissementen

Dit onderdeel gaat over de vraag wat er gebeurt nadat een kinderopvanginstelling failliet is gegaan.

### 6.2.1 Huidige situatie BD/Toeslagen<sup>5</sup>

In de huidige situatie heeft de BD/Toeslagen (verder BD) voor wat betreft de kinderopvangtoeslag (KOT) uitsluitend te maken met de vraagouders. Te veel of onverschuldigd betaalde KOT wordt bij de **ouders** teruggevorderd. De Belastingdienst/Toeslagen heeft daarvoor een aantal verhaalsrechten:

1. Verrekening: artikel 30 Awir.
2. Versnelde invordering: artikel 31a Awir.
3. Dwanginvordering: artikel 32 Awir.
4. Vordering onder derden: artikel 32, zesde lid, Awir.
5. Verhaal op basis hoofdelijke aansprakelijkheid van de partner van de ouder en soms ook onder derden: artikel 33 Awir.
6. Beslagverbod: Artikel 45 Awir.

### 6.2.2 Beoogde situatie

Door de invoering van directe financiering wijzigen de huidige verhoudingen. Er ontstaan 3 verhoudingen: uitvoerder – instelling, instelling – vraagouder en uitvoerder – vraagouder. Bij faillissement van de instelling of de vraagouder zal de uitvoerder, indien dit naar analogie van de huidige situatie geregeld wordt, gebruik kunnen maken van de (bestaande) verhaalsrechten en ultimum remedium de vordering bij de curator moeten indienen als concurrente crediteur.

Het risico op een verliespost voor de overheid is het grootst in de verhouding uitvoerder – instelling. In deze verhouding kan het gaan om veel overheidsgeld. Bovendien komen faillissementen van bedrijven eerder en vaker voor en hebben ze een grotere financiële impact dan bij faillissementen van privépersonen.

In de nieuwe situatie bestaat er weliswaar een contractuele relatie tussen de ouder en de instelling, maar vindt geen betaling plaats door de ouder aan de instelling. De uitvoerder kent de toeslag toe aan de ouder, int de eigen bijdrage bij de ouder en betaalt de instelling rechtstreeks. Bij wie kan de overheid bij faillissement van de instelling hetgeen te veel of onverschuldigd betaald is terugvorderen en invorderen?

#### *Bij de ouder?*

In deze situatie zou de overheid (uitvoerder) de huidige verhaalsrechten van de Belastingdienst kunnen uitoefenen tegen de ouder. Het belangrijkste argument waarom dit niet wenselijk is:

- De ouder kan zich op standpunt stellen bevrijdend te hebben betaald, dat wil zeggen dat de ouder door de betaling heeft voldaan aan zijn verplichtingen en niet meer kan worden aangesproken door de uitvoerder. Een ouder heeft in de regel geen schuld aan of invloed op faillietverklaring van een instelling. Daarnaast wordt er niet daadwerkelijk 'teruggevorderd' bij de ouder. De ouder heeft immers niet daadwerkelijk een betaling van de uitvoerder ontvangen, maar een eigen bijdrage betaald. De uitvoerder zal daarom moeten verzoeken om de eigen bijdrage te verhogen tot aan het bedrag wat als rijksbijdrage is gegeven. Dit is waarschijnlijk juridisch niet haalbaar.

#### *Bij de kinderopvanginstelling?*

<sup>5</sup> De RBD treedt bij een faillissement van een KOI op als preferent schuldeiser voor wat betreft de verschuldigde omzetbelasting, loon- en premieheffing.

Bij een faillissement zal de uitvoerder de financiering terugvorderen bij de instelling. Deze optie ligt voor de hand, omdat de uitvoerder de instelling rechtstreeks bekostigt. De ouder heeft de eigen bijdrage betaald en kan daarmee stellen bevrijdend te hebben betaald. Ten behoeve van het kunnen terugvorderen bij de instelling zal een grondslag in de wet- en regelgeving opgenomen moeten worden.

Uitzoekpunt is nog hoe de vraagouder de betaalde eigen bijdrage kan terug krijgen van DUO als de instelling failliet gaat. Deze is immers ook onverschuldigd betaald indien de opvang stopt bij een faillissement.

De kans om in een faillissementssituatie als concurrente crediteur volledige betaling van de vordering te krijgen is nagenoeg nihil. De bestaande verhaalsrechten van de BD/Toeslagen lijken redelijk sterk, mede gelet op de verrekenmogelijkheden en het beslagverbod. Echter in de situatie dat geen recht meer bestaat op de toeslag of de DF en er nog wel een vordering is, zijn de bestaande verhaalsrechten niet sterk. Voor deze situaties kan onderzocht worden om de uitvoerder een preferente positie toe te kennen met betrekking tot de inning en terugvordering van onverschuldigd betaalde kinderopvangfinanciering aan een instelling in geval van faillissement van de instelling.

Het realiseren van een preferente schuldeiserspositie voor de uitvoerder kent voor- en nadelen.

Voordeel:

Een preferente schuldeiserspositie voor de uitvoerder vermindert de kans op verlies van overheidsgeld als gevolg van faillissement van een KOI.

Nadelen:

De overheid (uitvoerder) concurreert met de Belastingdienst, het UWV en de overige separatisten (waaronder werknemers voor wat betreft achterstallig loon). Bovendien is de verwachting dat V&J zich zal verzetten om aan de nieuwe uitvoerder de positie van preferente schuldeiser toe te kennen.

#### 6.2.3 *Overnames/eisen lrp<sup>6</sup>*

Wat er gebeurt bij overnames is een schimmig terrein. In feite beslist de curator en daarbij kunnen de meest uiteenlopende constructies bedacht worden. Het lijkt verstandig om uit te gaan van de situatie dat zelfs bij een doorstart of overname de lasten (vorderingen van crediteuren) er uitgetrokken worden en dat de onderneming "schoon" verder gaat. In die situaties krijgen in ieder geval de concurrente crediteuren geen verhaal. De preferente crediteuren naar alle waarschijnlijkheid in ieder geval voor een deel. Er is op dit moment geen duidelijkheid 'hoeveel' een preferente schuldeiserspositie in de praktijk gaat opleveren.

#### 6.2.4 *Beslissing stuurgroep:*

De overheid (uitvoerder) zal een eigen bevoegdheid krijgen om hetgeen teveel of onverschuldigd is betaald bij de instelling terug te vorderen of te verrekenen. Dit vermindert de kans op verlies van overheidsgeld, maar biedt geen garantie op volledige betaling in geval van een faillissement: preferente crediteuren gaan voor en ook zij zien hun vordering niet in alle gevallen volledig voldaan. Er wordt niet verder onderzocht of DUO een preferente schuldeiserspositie kan krijgen. De verwachting is dat er sowieso weinig overheidsgeld terug te halen is bij een faillissement.

<sup>6</sup> DUO doet in de huidige situatie slechts de registraties. Beëindiging status toegelaten KOI gebeurt op aangeven van de gemeente (kwaliteitseisen en andere situaties).

### 6.3 Exportverplichting

#### 6.3.1 *De export van de kinderopvangtoeslag*

Op dit moment wordt de kinderopvangtoeslag – onder voorwaarden – ook naar het buitenland geëxporteerd. De kinderopvangtoeslag wordt alleen binnen de Europese Economische Ruimte geëxporteerd. Dit is een Europeesrechtelijke verplichting, voortkomend uit Coördinatieverordening 883/03. Deze verordening regelt onder andere welke uitkeringen ('gezinsbijslagen') dienen te worden geëxporteerd.

Voor recht op kinderopvangtoeslag moet de buitenlandse kinderopvang zijn ingeschreven in het register buitenlandse kinderopvang. Dit geldt voor dagopvang en buitenschoolse opvang in een kindercentrum en voor opvang bij een gastouder. Ouders kunnen pas kinderopvangtoeslag aanvragen als de kinderopvang is ingeschreven. Verder moet de instelling een verklaring ondertekenen op basis waarvan deze toezegt medewerking te zullen verlenen aan onderzoeken door SZW en/of de Belastingdienst. De omvang van de export van de kinderopvangtoeslag is beperkt en bedraagt circa € 4 à 5 miljoen per jaar. De kinderopvangtoeslag wordt met name aangevraagd door ouders in België en Duitsland. Dit zullen veelal grenswerkers zijn.

Als de ouders in het buitenland wonen en in Nederland werken (of andersom), berekent de Belastingdienst hoeveel kinderopvangtoeslag ouders krijgen. Meestal betaalt de Belastingdienst de kinderopvangtoeslag uit, maar in een aantal gevallen betaalt de SVB uit. De SVB houdt dan rekening met de eventuele andere gezinsbijslagen die ouders krijgen.

#### 6.3.2 *Exportverplichting onder directe financiering*

De vraag is of de exportverplichting van kinderopvangfinanciering ook geldt bij het stelsel van directe financiering. Om die vraag te beantwoorden is gekeken naar het systeem van kinderopvang in andere landen en of die landen de financiering exporteren.

##### 6.3.2.1 Wat gebeurt er in andere landen?

Er is op basis van al aanwezige rapporten onderzoek gedaan naar het wel of niet exporteren door andere Europese landen van een vergoeding vergelijkbaar met de kinderopvangtoeslag of de directe bekostiging. Er is weinig bekend over de mogelijke export van vergelijkbare tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang van andere EU-lidstaten. Dit geeft de indruk dat veel van deze landen niet overgaan tot exporteren. Wel is er jurisprudentie bekend (Maaheimo, CC-333/00) waarbij een Finse tegemoetkoming geëxporteerd diende te worden. De overige jurisprudentie met betrekking tot dit onderwerp is beperkt.

##### 6.3.2.2 Wel of niet exporteren met directe financiering

Er kan voor worden gekozen om in het wetsvoorstel directe financiering een bepaling op te nemen dat de bekostiging niet wordt geëxporteerd. Een dergelijke bepaling is juridisch echter zeer kwetsbaar. Het doel verandert immers niet van de financiering en ook de voorwaarden waaronder de bekostiging worden verstrekt, wijzigen niet wezenlijk. Daarmee is weinig grond om de exportverplichting te laten vallen onder directe financiering.

Indien bij wet de bekostiging niet exporteerbaar wordt verklaard, zal de rechter toetsen of dat de bekostiging onder de werkingsfeer valt van de eerder aangehaalde Verordening. De bekostiging valt onder de werkingsfeer indien deze als een uitkering als bedoeld in de Verordening, kan worden aangemerkt. De rechter zal

daarbij onderzoeken wat het doel is van de bekostiging en de voorwaarden waaronder deze bekostiging wordt uitgekeerd. Indien de rechter bepaalt dat de mogelijk op te nemen bepaling niet in overeenstemming is met de Verordening, zal de rechter deze bepaling buiten toepassing laten. Daarmee zal alsnog de bekostiging moeten worden geëxporteerd.

Voor de uitkering geldt dat wanneer er gekeken wordt naar de voorwaarden waaronder de uitkering wordt toegekend, de uitkering als een sociale zekerheidsuitkering beschouwd wanneer zij zonder individuele en discretionaire beoordeling van de persoonlijke behoeften aan de rechthebbenden worden toegekend op grond van een wettelijke omschreven positie en verband houdt met een prestatie zoals uitdrukkelijk genoemd in de materiële werkingssfeer van de Verordening (waaronder dus de gezinsbijslagen).

Wanneer je het voorgaande gaat toepassen op de huidige kinderopvangtoeslag kom je tot de conclusie dat deze uitkering als een sociale zekerheidsuitkering dient te worden beschouwd en valt zij dus onder de werkingssfeer van de Verordening. Immers, ouders hebben recht op de kinderopvangtoeslag omdat zij een kind hebben (dat naar de kinderopvang gaat) en werkzaam zijn/traject naar werk volgen. Er is hierbij dus geen sprake van een individuele en discretionaire beoordeling.

Als je kijkt naar het doel van de kinderopvangtoeslag dan is zij erop gericht ter bestrijding van de gezinslasten. Om die reden valt de kinderopvangtoeslag onder de noemer 'gezinslasten' zoals genoemd in de materiële werkingssfeer van de Verordening. Daarmee is de kinderopvangtoeslag een sociale zekerheidsuitkering die onder de werkingssfeer van de Verordening valt en meer specifiek betreft het gezinsbijslagen die op grond van de Verordening dienen te worden geëxporteerd.

Als deze toets wordt uitgevoerd op directe financiering is het de vraag of dragend gemotiveerd kan worden dat financiering onder het nieuwe stelsel geen gezinsbijslag is. Het doel verandert immers niet van de financiering en ook de voorwaarden waaronder de bekostiging wordt verstrekt, wijzigen niet wezenlijk. Belangrijk voor de exportverplichting onder directe financiering is in hoeverre er een knip zit tussen het betalen van de eigen bijdrage door ouders en de financiering van de instelling (het financieren van een product in plaats van beschikken namens ouders). Een duidelijke knip hiertussen zou echter de opzet van directe financiering wezenlijk veranderen en achten we daarom niet wenselijk.

Als een terzijde, eventuele vergelijkingen met (financiering van) onderwijs gaan niet op. Ten eerste wordt onderwijs meestal gezien als basisvoorziening. Een Franse school hoeft geen bekostiging van een Nederlandse overheidsinstantie te verkrijgen, omdat de Franse overheid daar al voor zorg draagt. Verder is daarmee het doel van het geven van onderwijs fundamenteel anders (nl. het onderwijs geven aan het desbetreffende kind) dan bij kinderopvang (waar een belangrijke factor is weggelegd voor het doel: arbeidsparticipatie van de ouder).

### 6.3.3 *Uitvoering*

Indien er voor wordt gekozen om wel te exporteren is de vraag in welke vorm dit dient te gebeuren. Er kan voor worden gekozen om in plaats van bekostiging van buitenlandse instellingen, de huidige systematiek van kinderopvangtoeslag toekennen aan ouders voor het buitenland wel te blijven hanteren. Hierdoor kan het huidige systeem grotendeels overeind gehouden worden. Deze mogelijkheid moet nog verder verkend worden.

#### 6.3.4 *Conclusie*

Voor de toets of de exportverplichting blijft gelden bij de nieuwe financieringssystematiek, wordt gekeken naar het doel, voorwaarden van de regeling en de situatie in andere landen. Dit maakt het een complexe analyse. Om tot een goed oordeel te komen, ook gezien de eerdere discussies rondom de exportverplichting bij de huishoudentoeslag, wordt dit nog nader uitgezocht.

### 6.4 **Is bekostiging aan te merken als subsidie?**

Subsidie is in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) aangeduid als een aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen en diensten.

Over de vraag of de bekostiging aan te merken is als subsidie is nog discussie mogelijk. De financiële middelen worden door een bestuursorgaan verstrekt, voor bepaalde activiteiten (het leveren van kinderopvang) en lijkt daarmee te voldoen aan de eerder aangehaalde definitie. Een contra-indicatie om de bekostiging als subsidie aan te merken zou zijn als de overheid een normale privaatrechtelijke handeling (de overheid betaalt namens de ouder – op basis van het contract – de kinderopvang) uitvoert.

Tevens is op dit moment nog de vraag of het wenselijk is om – indien er sprake zou zijn van subsidie – om de subsidietitel van de Awb niet van toepassing te verklaren. Op dit moment is dit voor de toeslagen, waaronder de kinderopvangtoeslag, gedaan in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. Dit kan voor de verdere invulling van het beoogde systeem raadzaam zijn. Als nadeel heeft dit dat de algemene bestuursrechtregels niet algemeen worden toegepast.

## 7 Planning en uitvoeringskosten

### 7.1 Planning volgende fasen

Het voorgestelde beleid leidt tot een ander regiem met bijbehorende veranderende consequenties voor het uitvoeringsbeleid. Met in achtneming van de *lessons learned* rondom andere majeure beleidswijzigingen is bewust gekozen voor een traject waarbij de ontwikkeling van beleid en regelgeving, hand in hand gaat met de vormgeving daarvan door de uitvoerder en, nadrukkelijk, annex daarmee de betrokkenheid van het veld. Die keuze impliceert tevens dat de beoogde inwerkingtreding vooralsnog gesteld wordt op 1 januari 2018, maar dat nu nog onzekere factoren tot een bijstelling daarvan kunnen noodzaken. Anders gezegd: de uitvoerbaarheid van het voorgestelde beleid staat voorop.

#### 7.1.1 Onzekere factoren

Uitgangspunt is de uitvoerbaarheid vooraf zo goed mogelijk te borgen. In dat kader zal niet in de komende maanden alleen met de uitvoerder maar ook met én het veld én met de verschillende ketenpartners nadere afstemming en besluitvorming gaan plaatsvinden.

Verderop in het traject kan in dat kader gedacht worden aan een periode waarin in de driehoek (ketenpartners, veld en uitvoerder) de gegevensuitwisselingen en het beoogde (uitvoerings-)beleid worden getest. De uitkomsten daarvan kunnen mede bepalend zijn voor de uiteindelijke invoeringsdatum.

Uit het bovenstaande volgt dat de invoering van het beoogde beleid verschillende dimensies kent. Van aspecten die intrinsiek samenhangen met de vormgeving van wet- en regelgeving, tot de vormgeving van de transitiefase en meerjarig doorlopende effecten van huidig beleid bij BD/T, tot afstemming en besluitvorming over de aard en omvang van (mogelijke) ketenpartners rondom.

#### 7.1.2 Planning

Met in achtneming van het bovenstaande wordt hieronder, uitgaande van de beoogde invoeringsdatum van 1 januari 2018, de volgende (ambitieuze) planning vanuit wetgevingsperspectief aangegeven.

|            |                                                                     |
|------------|---------------------------------------------------------------------|
| 01-06-2015 | Eerste go-besluit                                                   |
| 01-11-2015 | Intern proces afgerond, rijp voor verschillende toetsen en adviezen |
| 01-06-2016 | Laatste advies afgerond (Raad van State), aanbieding TK             |
| 01-04-2017 | TK- en EK- behandeling achter de rug, publicatie Staatsblad         |
| 01-01-2018 | Inwerkingtreding                                                    |

Daarbij wordt het volgende opgemerkt. Om de uitvoering van de KOT per 1 januari 2018 te kunnen beëindigen, moet binnen de Belastingdienst een reeks van voorbereidingen worden getroffen. Dit vergt voorbereidingstijd. In de uitvoeringstoets van de Belastingdienst zal hier nader op ingegaan worden. Desalniettemin mag verwacht worden dat voor een verantwoorde beëindiging van de uitvoering van de KOT door de Belastingdienst, anderhalf jaar voorafgaand aan die beëindiging definitief vast moet staan dat de beëindiging ook echt doorgang zal vinden. *Point of no return* is bij invoering per 1 januari 2018 dus voor de Belastingdienst 1 juli 2016.

Vanuit wetgevingsperspectief zou het opportuun kunnen zijn om een splitsing (separaat traject) aan te brengen in de regelgeving omtrent de transitie van de

Belastingdienst naar DUO. De oplossing hiervoor zouden kunnen zijn om twee wetsvoorstellen te maken. Een wetsvoorstel gaat dan over hoe het systeem eruit komt te zien en een inzake het flankerende wetsvoorstel, waarmee we dan wat later van start gaan, voorziet voornamelijk in het overgangsrecht. Dit is al eerder gedaan, bijvoorbeeld bij de totstandkoming van de AWIR. Simultaan zal vorm en inhoud gegeven worden aan de nadere / lagere regelgeving.

### 7.1.3 Uitvoering

Op dit moment al zijn de nodige waarborgen ingebouwd rondom de taakuitvoering door DUO van SZW-gerelateerde opdrachten, om enige vorm van belangenverstrengeling en/of interferenties tussen de beleidsagenda's van OCW en SZW te voorkomen. In organisatorische zin zal de vormgeving van beoogd beleid plaatsvinden binnen een *dedicated* in te richten directie bij DUO. Vanaf juni 2015 (ontwikkelingsfase) zal de ontwikkeling plaatsvinden onder verantwoordelijkheid van een (senior) [ ]. In de transitie van de ontwikkelingsfase naar de implementatiefase zal een natuurlijk momentum worden gezocht om tot overdracht aan de uiteindelijk verantwoordelijke [ ] te komen.

Aan de start van de ontwikkelingsfase zal een (nadere) overeenkomst ten grondslag liggen waarin, naast rollen, taken en verantwoordelijkheden, de nodige waarborgen worden vastgelegd rondom afspraken en randvoorwaarden. Onderdeel van de te maken afspraken betreft onder andere een verbijzondering van de beoogde systematiek, afstemming over de grondslagen en de uitkomsten van overleggen met ketenpartners en het veld (gebruikers).

Als onderdeel van de implementatiefase zal, in enige vorm, vroegtijdig de uitvoerbaarheid van beoogd beleid worden getest en vastgesteld. Gaande het traject zal uiteraard, via de geëigende kanalen op de diverse niveaus, worden gerapporteerd.

Samenvattend kan gesteld worden dat de planning in meerdere opzichten ambitieus is. Zoals eerder gesteld niet alleen door de intrinsiek aan elk wetgevingstraject verbonden afhankelijkheden, maar tevens omdat de uitvoerbaarheid van beoogd beleid randvoorwaardelijk is.

## 7.2 Uitvoeringskosten huidige en nieuwe financieringssysteem

De exacte uitvoeringskosten van de huidige kinderopvangtoeslag en de nieuwe financieringssysteem zijn op dit moment nog niet bekend. Deze hangen immers af van nog te maken keuzes ten aanzien van de nieuwe systematiek. Bepaling van de uitvoeringskosten is *work in progress*. De uitvoeringskosten zullen worden getoetst door de Auditdienst Rijk.

## 7.3 Regeldruk kinderopvanginstellingen

Een formele analyse van de regeldruk is aan de orde op het moment dat de wetgeving voor een belangrijk deel gereed is. Voor de besluitvorming in deze fase is het echter zinvol om een globaal beeld te hebben van veranderingen voor de ondernemers in de kinderopvang. Een eerste regeldrukverkenning levert het volgende beeld op<sup>7</sup>.

| Handeling       | Af-/toename regeldruk | Toelichting                          |
|-----------------|-----------------------|--------------------------------------|
| KOI contact met | --                    | Contacten met Belastingdienst zullen |

<sup>7</sup> Mede gebaseerd op het onderzoek Regeldruk in de kinderopvang 2014, Feiten en perceptie over administratieve lasten, inhoudelijke nalevingskosten en toezichtlasten, van Panteia (november 2014), in opdracht van SZW.

| Belastingdienst                    |    | vervallen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| KOI contact met nieuwe uitvoerder  | ++ | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Contractinformatie wordt doorgegeven aan DUO.</li> <li>2. Financiering en communicatie over financiering leidt tot intensieve contacten met de uitvoerder.</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                             |
| KOI contacten met ouders           | +  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ondersteuning ouders bij aanvraag KOT vervalt (-).</li> <li>2. Wel zullen KOI meer vragen van ouders krijgen over het financieringsproces (+).</li> <li>3. Contacten met ouders over betalingen blijven stabiel (0).</li> <li>4. Facturering aan ouders in geval van niet vergoede uren of kosten boven het maximum uurtarief<sup>8</sup> (+).</li> </ol>                                         |
| KOI administratieve verplichtingen | +  | Meer instellingen zullen te maken krijgen met hogere eisen op het gebied van de kindadministratie, digitale informatie-uitwisseling, verantwoording en financiële administratie, en accountantsverklaringen. De opvanginstellingen die een zogeheten POBR1-partner zijn (Belastingdienst maakt KOT over naar de KOI), hebben hier nu al mee te maken. Als dit voor alle instellingen verplicht wordt, betekent dit dat de 'q' zal toenemen. |

Naast de hierboven genoemde handelingen zal het debiteurenbeheer – nu veelal een grote kostenpost voor ondernemers – grotendeels wegvallen bij de sector en bij de uitvoerder terecht komen. Dit levert een groot voordeel (--) op voor ondernemers. Omdat dit strikt genomen niet valt onder de definitie van regeldruk is dit niet opgenomen in de bovenstaande tabel.

<sup>8</sup> Aparte facturering van kosten boven het maximum uurtarief is alleen aan de orde bij de contractvariant.