



RUBRICERING

Staatssecretaris SZW, Minister OCW, staatssecretaris Financiën

Directie
Kinderopvang/Team
Directeur

Contactpersoon

Datum
10 januari 2018

Onze referentie
2018-0000004919

nota

Bewindsliedenoverleg nieuw financieringsstelsel
Kinderopvang

Akkoord SG/DG

1 Status nota

Ter besluitvorming namens DG Werk, DG DUO en DG BD

2 Aanleiding

Op verzoek van staatssecretaris Van Ark (SZW) vindt er op 18 januari 2018 een bewindsliedenoverleg plaats met minister Van Engelshoven (OCW) en staatssecretaris Snel (FIN) over het wetsvoorstel Wet nieuw financieringsstelsel kinderopvang (programma directe financiering kinderopvang).

De afgelopen jaren is in samenwerking met Belastingdienst en DUO een wetsvoorstel voorbereid dat een wijziging van de financiering van de kinderopvang initieert. Op enkele detailpunten na is de ambtelijke voorbereiding van het wetsvoorstel afgerond. Het traject is nu in de fase gekomen waarin de vraag voorligt of de bewindslieden de voorgestelde wijziging van de financiering van de kinderopvang op deze wijze willen ondersteunen. Dit betekent dat het wetsvoorstel vervolgens aan bewindpersonen, aan de MR en het Parlement zal worden voorgelegd.

In het regeerakkoord "Vertrouwen in de toekomst" zijn de volgende passages opgenomen:

"Er wordt momenteel gewerkt aan een voorstel voor een nieuwe financieringssysteem voor de kinderopvang, waarbij sprake is van directe financieringsstroom van het Rijk naar kinderopvanginstellingen, in plaats van via ouders. Dit is een kansrijke richting om verder uit te werken, die echter wel zorgvuldigheid vereist vanwege de ingrijpendheid van de wijzigingen."

"De overheid heeft als schuldeiser een bijzondere verantwoordelijkheid om onnodige vergroting van schulden te voorkomen."

RUBRICERING

3 Beslispunten/advies/beslistermijn

- Kunt u instemmen met de voorgestelde hoofdlijnen van de wijziging van de financiering van de kinderopvang?
- Indien akkoord, zal het wetsvoorstel vervolgens via de stuurgroep Programma Directe Financiering Kinderopvang¹ aan de betrokken bewindslieden worden voorgelegd, alvorens het aan de MR zal worden aangeboden.

Directie
Kinderopvang/Team
Directeur

Datum
10 januari 2018

Onze referentie
2018-0000004919

4 Kernpunten

- In deze nota wordt mede ter onderbouwing van de gevraagde besluitvorming nader ingegaan op de voorgestelde wijziging en de stappen die tot nu toe zijn gezet.

Leeswijzer

1. Probleemstelling
 2. Uitwerking nieuwe financieringssysteem
 3. Aanpak uitwerking nieuwe systeem en overstap
 4. Waar staan we met het wetsvoorstel (incl. planning)
- Bijlage 1: Politiek-bestuurlijke en overige risico's
Bijlage 2: Gevolgen uitstel met één jaar
Bijlage 3: Relevante adviezen en onderzoeken

1. Probleemstelling

Kerncijfers kinderopvangtoeslag

- Jaarlijks moeten gemiddeld 65.000 ouders een bedrag van € 500 of meer aan de overheid terugbetalen omdat zij een te hoog voorschot kinderopvangtoeslag hebben ontvangen. Voor gemiddeld ruim 4.000 ouders is dat een bedrag van meer dan € 5.000.
- Circa 60% van de ontvangers van de kinderopvangtoeslag moet meer dan € 100 terugbetalen of ontvangt meer dan € 100 terug van de Belastingdienst.
- De gemiddelde jaarlijkse toeslag is € 4.000, met een grote spreiding om dat gemiddelde. Voor ouders uit lagere inkomensgroepen ligt de jaarlijkse toeslag gemiddeld hoger.
- Grote terugvorderingen ontstaan vooral in situaties waarbij achteraf blijkt dat ouders geen recht op kinderopvangtoeslag hadden of hun gebruik van kinderopvang verkeerd hadden ingeschat.
- Er staat bij de kinderopvangtoeslag meer dan € 300 mln. aan schulden open waarvoor de Belastingdienst incassomaatregelen heeft getroffen. Inmiddels is cumulatief al meer € 200 mln. als oninbaar afgeschreven en is de verwachting dat dit bedrag verder gaat oplopen. De post oninbare vorderingen voor de overheid wordt voor de komende jaren op gemiddeld € 40 mln. per jaar geraamd (ruim 1% van het programmabudget op jaarbasis).

¹ Stuurgroep Programma directe financiering kinderopvang bestaat uit de volgende leden: DG Werk SZW, DG DUO, Directeur Kinderopvang SZW, Directeur Uitvoering Kinderopvang DUO, Programmamanager DFKO, DG Belastingdienst, Sectiehoofd IRF SZW-Reso, MT-lid Belastingdienst.

Probleemanalyse

- De terugvorderingen bij ouders worden veroorzaakt door een combinatie van factoren:
 - de jaarlijkse voorschotsystematiek van het huidige stelsel. Ouders moeten bij aanvraag van de kinderopvangtoeslag een schatting van het inkomen en van het gebruik van de kinderopvang doorgeven. Indien ouders wijzigingen in deze schattingen niet (tijdig) doorgeven, kan dit snel tot substantiële afwijkingen leiden. Ogenschoonlijk kleine wijzigingen kunnen op jaarbasis al snel tot grote terugvorderingen leiden² zonder dat ouders dat in de gaten hebben;
 - de complexiteit van de regelgeving;
 - de definitieve vaststelling van de kinderopvangtoeslag ruim na afloop van toeslagjaar (eerst moet het belastingplichtige inkomen worden vastgesteld);
 - de eenzijdige verantwoordelijkheidsverdeling die bij ouders ligt. Ouders zijn verantwoordelijk voor het zelfstandig en tijdig doorgeven van de juiste informatie aan de Belastingdienst. Financiële gevolgen van fouten worden bij de ouders verhaald.
- Daarbij zijn de terugvorderingen vaak het grootst bij ouders die een laag inkomen hebben, omdat zij een hoge toeslag ontvangen. Dit worden vaak problematische terugvorderingen, met schuldenproblematiek bij de ouders als gevolg.
- De terugvorderingen en nabetalingen bij ouders zijn inherent aan de gekozen voorschotsystematiek van het huidige stelsel. Dit effect wordt bij de kinderopvangtoeslag versterkt door de koppeling aan het huidige (voorlopig geschatte) inkomen, de gewerkte uren, en het feit dat ouders wijzigingen niet (tijdig) doorgeven.
- De kinderopvangtoeslag is voor de Belastingdienst een lastig uit te voeren regeling. De Belastingdienst heeft in de afgelopen tijd meerdere maatregelen genomen die er op gericht zijn terugvorderingen te beperken en dienstverlening te verbeteren. Maar met deze maatregelen kunnen de hierboven beschreven fundamentele oorzaken, die inherent aan de regelgeving zijn, onvoldoende worden opgevangen.

Directie
Kinderopvang/Team
Directeur

Datum
10 januari 2018

Onze referentie
2018-0000004919

2. Uitwerking nieuwe financieringssysteem

Contouren van de nieuwe systeem

- De hierboven geschetste problematiek, in combinatie met de eerdere politieke wens om tot een vereenvoudiging van het toeslagenstelsel te komen, heeft ten grondslag gelegen aan eerdere kabinetsbesluiten³ om een wetsvoorstel voor te bereiden voor een nieuwe financieringssysteem voor de kinderopvang en te starten met de voorbereiding van de implementatie door DUO. Dit is directe financiering kinderopvang genoemd.
- Bij de nieuwe financieringssysteem is sprake van een directe financieringsstroom van het Rijk naar kinderopvangorganisaties, in

² Indien een ouder met twee kinderen een wijziging van ½ uur per dag vergeet door te geven dan zal de te veel ontvangen toeslag bij een opvang van 4 dagen met een toeslagpercentage van 60% op jaarbasis circa € 800,- bedragen.

³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2014/15, 31322, nr. 277, Kabinetsbesluit nieuwe financieringssysteem kinderopvang en Kamerstukken II, vergaderjaar 2015/16, 31322, nr. 310, Uitkomst heroriëntatie Directe financiering kinderopvang.

- plaats van naar de ouders. De ouders betalen vervolgens alleen hun verschuldigde eigen bijdrage aan het Rijk. De eigen bijdrage wordt vastgesteld op basis van het inkomen van 2 jaar eerder (hierna: inkomen t-2) en door de kinderopvangorganisaties verstrekte factuurgegevens op basis van het gebruik van de kinderopvang.
- Met de nieuwe financieringssystematiek wordt het volgende beoogd:
 1. ouders meer en eerder zekerheid bieden over het recht op kinderopvangvergoeding en de hoogte van de eigen bijdrage;
 2. grote geldschulden zoveel mogelijk terugdringen;
 3. het stelsel eenvoudiger maken voor ouders en minder gevoelig voor fouten.
 - Met de voorgestelde nieuwe systematiek wordt een groot deel van de terugvorderingen en nabetalingen voorkomen:
 - Door over te stappen naar het gebruik van het inkomen van jaar t-2 zullen veel kleinere terugvorderingen worden voorkomen;
 - Met factuurgegevens, waardoor ouders het gebruik niet meer hoeven te schatten, en het beter gebruik maken van andere overheidsadministraties wordt een aanzienlijk deel van de grote terugvorderingen voorkomen.
 - Dat neemt niet weg dat ook onder de nieuwe financieringssystematiek terugvorderingen kunnen blijven optreden. De verwachting is dat dit mede door de maandsystematiek aanzienlijk minder zal zijn dan in de huidige situatie. Grote terugvorderingen worden naar verwachting beperkt tot gevallen waarin sprake is van fraude.
 - Uitgangspunt is dat bij de overgang naar een nieuwe financieringssystematiek beleidsmatige aanpassingen zoveel mogelijk worden voorkomen. Dat is echter niet geheel te voorkomen. In bijlage 1 staan de belangrijkste politiek-bestuurlijke risico's opgenomen die met de overgang naar een nieuw financieringsstelsel gepaard gaan.
 - Bij de start van dit traject is nadrukkelijk stil gestaan bij de keuze van de uitvoerder. Het Kabinet Rutte II heeft het advies van ABD TOPconsult overgenomen en gekozen voor Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) als uitvoerder van de beoogde financieringssystematiek. Het kabinet deelde ook de conclusie dat het niet in de rede ligt dat de Belastingdienst de uitvoeringspartij wordt voor de beoogde financieringssystematiek is. *"De kracht van de Belastingdienst ligt in de individuele relaties die de organisatie heeft met belastingplichtigen en toeslagontvangers en de daarbij behorende massale processen, en niet in de financiering van individuele instellingen."*

Directie
Kinderopvang/Team
Directeur

Datum
10 januari 2018

Onze referentie
2018-0000004919

Uitgevoerde heroriëntatie in 2016

- In 2016 is door SZW, Belastingdienst en DUO een heroriëntatie uitgevoerd naar aanleiding van eerdere adviezen (waaronder het advies van het Bureau ICT-toetsing) en de reacties op de internetconsultatie.
- Tijdens deze heroriëntatie zijn de probleemstelling en de doelstellingen opnieuw tegen het licht gehouden, de alternatieven voor het bereiken van de doelstellingen herwogen en is opnieuw beoordeeld of directe financiering de beste oplossing is voor de problemen in het huidige stelsel. De haalbaarheid van alternatieven is daarbij mede beoordeeld in de grotere context van de dienstverlening van het Rijk aan de burger.

- In de heroriëntatie is expliciet stilgestaan bij mogelijkheden om bij de Belastingdienst relevante elementen uit het voorstel voor directe financiering in de uitvoering van de kinderopvangtoeslag op te nemen. Het ging daarbij om het vervangen van het relevante inkomen door het vastgestelde inkomen uit jaar t-2 - in plaats van het geschatte inkomen van jaar t - en het gebruik van factuurgegevens om het gebruik beter te kunnen schatten. In een vergelijking tussen het voorgestelde stelsel van directe financiering en de oplossingen bij de Belastingdienst Toeslagen is geconcludeerd dat het stelsel van directe financiering in termen van doelrealisatie en budgettaire gevolgen beter 'scoort'. In het rapport is verder geconcludeerd dat het gebruik van inkomen t-2 voor uitsluitend de kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst als een niet-realistisch scenario wordt gezien. Daardoor wordt het probleemoplossend vermogen van een variant waarbij de uitvoering bij de Belastingdienst Toeslagen blijft, beperkt.
- Op basis van de uitkomsten heeft het Kabinet Rutte II besloten om de overgang naar de nieuwe financieringssystematiek door te zetten. Dit omdat de beoogde nieuwe financieringssystematiek tegen beheersbare risico's het meest bijdraagt aan de beleidsdoelstellingen van SZW.

Directie
Kinderopvang/Team
Directeur

Datum
10 januari 2018

Onze referentie
2018-0000004919

Aanpassing datum inwerkingtreding

- In het huidige wetsvoorstel is 1 januari 2019 als invoeringsdatum opgenomen voor het nieuwe stelsel voor een beperkte groep ouders⁴ en 1 januari 2020 voor de gehele doelgroep. Om dat te kunnen realiseren zou het wetsvoorstel vóór 1 juli 2018 door Tweede Kamer en Eerste Kamer moeten zijn aangenomen. Achterliggende reden voor de 1 juli-deadline is dat de afbouw van de kinderopvangtoeslag bij de Belastingdienst 6 kwartalen duurt en tussentijds niet kan worden teruggedraaid.
- De oorspronkelijke planning voor het wetsvoorstel, de lagere regelgeving, en voor de ontwikkeling van het systeem door DUO laten inmiddels de facto geen ruimte om uitkomsten uit overleg met de betrokken bewindspersonen, het parlementaire traject of zaken uit het uitvoeringstraject te verwerken. Ook laat de oorspronkelijke planning geen ruimte voor het opvangen van tegenvallers. Idealiter zit er bovendien meer tijd dan nu resteert (een half jaar) tussen aanname van het wetsvoorstel en de datum van geleidelijke invoering. Deze tijd is van belang om de sector en ouders de tijd te geven om zich voor te bereiden op de nieuwe financieringssystematiek. De verwachting is dat een deel van de ondernemers pas echt in beweging komt nadat de wet is aangenomen. Om tot een zorgvuldige invoering te komen is een langere voorbereidingstijd gewenst en ligt een latere invoeringsdatum voor de hand. De gevolgen van één jaar uitstel zijn in bijlage 2 nader uitgewerkt.
- Ook met een bijgestelde datum van inwerkingtreding kan binnen de huidige kabinetsperiode het stelsel van directe financiering geïntroduceerd worden. Dit betekent een geleidelijke invoering in 2020 en volledige invoering in 2021. Hierbij is het wenselijk dat het parlementaire traject in 2018 wordt afgerond. Dat vereist dat het wetsvoorstel begin 2018 aan de TK wordt aangeboden. Vanaf dat

⁴ Het eerste jaar wordt de nieuwe financieringswijze alleen van kracht voor ouders die in dat jaar een eerstgeboren kind krijgen.

moment kan ook met de kinderopvangorganisaties meer concreet over de gevolgen van invoering van het nieuwe stelsel worden gesproken.

Directie
Kinderopvang/Team
Directeur

3. Aanpak uitwerking nieuwe systematiek en overstap

Datum
10 januari 2018
Onze referentie
2018-0000004919

- In de aanpak lopen de beleidsontwikkeling, het wetgevingstraject en de ontwikkeling van het ICT-systeem parallel aan elkaar.
- Uitgangspunt bij de gekozen aanpak was, mede ingegeven door de PGB-affaire, dat bij de overgang naar het stelsel zorgvuldigheid boven snelheid gaat. Dat is in de afgelopen periode op de volgende wijze vormgegeven:
 - Er is voor gekozen om de nieuwe financieringssystematiek geleidelijk in te voeren (een jaar met een kleinere populatie gevolgd door volledige invoering). Door deze aanpak kunnen kinderopvangorganisaties en DUO geleidelijk warmdraaien. De impact bij eventuele uitvoeringsproblemen door aanloopproblemen blijft daarmee beperkt;
 - DUO is als uitvoerder nauw betrokken bij de ontwikkeling van het wetsvoorstel. Ook wordt nauw samengewerkt met de Belastingdienst. Op die wijze wordt geborgd dat de ontwikkeling van wet- en regelgeving aansluit bij de uitvoerbaarheid in de praktijk;
 - Actieve deelname van de brancheorganisaties, oudervertegenwoordigers, individuele kinderopvangorganisaties en ouders bij de ontwikkeling van het systeem. Deze aanpak borgt dat de uitvoerende processen zo goed mogelijk aansluiten bij de wensen en vereisten van toekomstige gebruikers. Zodoende wordt vanuit het perspectief van ondernemers meegedacht aan het zo beperkt mogelijk houden van de administratieve lasten voor de sector. Met de ouder- en branchevertegenwoordigingen zijn eind 2016 afspraken gemaakt en vastgelegd in een convenant;
 - Uitvoerbaarheidanalyses door DUO en Belastingdienst hebben op verschillende momenten in het wetgevingstraject plaatsgevonden. Regelmatig vinden reviews plaats door externe deskundigen (Gateway, BIT, frauderisicoanalyses). Op die manier wordt beoogd dat nieuwe risico's tijdig worden onderkend, zodat adequaat kan worden bijgestuurd.

De bijgestelde planning is zo vormgegeven dat het nieuwe systeem en de keten getest en klaar voor uitvoering zijn ruim voordat het huidige kinderopvangtoeslag systeem bij de Belastingdienst wordt uitgefaseerd.

4. Waar staan we met het wetsvoorstel (incl. planning)

- De vorige Minister van SZW heeft, vanwege de demissionaire status, het besluit genomen om het wetsvoorstel niet meer aan te bieden aan de MR voor parlementaire behandeling en daarmee het vervolg overgelaten aan het huidige kabinet.
- Naar aanleiding van de uitvoeringstoetsen, een informele wetgevingstoets en advies van de Raad van State is het wetsvoorstel aangepast en een nader rapport opgesteld. Deze kunnen op korte termijn aan de MR worden aangeboden.
- Algemene conclusie van de uitvoeringstoetsen is dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is. Voor de Belastingdienst betekent dit wetsvoorstel complexiteitsreductie.
- Op ambtelijk niveau zijn SZW en DUO voorstander van de nieuwe financieringssystematiek omdat daarmee veel van de huidige grote terugvorderingen met de kinderopvangtoeslag kunnen worden opgelost. Met directe financiering kan nog in de huidige kabinetsperiode worden gestart met het verminderen van de schuldenproblematiek bij ouders, het realiseren van de beleidsdoelen van kinderopvang, en het doelmatiger omgaan met overheidsmiddelen. DUO en het veld zijn al geruime tijd aan de slag met de voorbereidingen op de uitvoering.
- Op ambtelijk niveau vraagt de Belastingdienst zich af of het beoogde stelsel een oplossing biedt voor problematiek die daarvoor aanleiding is geweest, mede gelet op de op dit moment stabiele uitvoering. De Belastingdienst zoekt de oplossing liever in de verbetering van de bestaande systematiek om van daaruit verdere maatregelen te treffen voor de vermindering van de terugvorderingen. De Belastingdienst ziet risico's ten aanzien van de fraude en risico's in het overgangsjaar waarin het nieuwe financieringssysteem en de kinderopvangtoeslag naast elkaar blijven bestaan. Deze risico's worden onderkend en hebben geleid tot enkele maatregelen, zoals een gefaseerde invoer, een risico-reservering voor mogelijke extra kosten en meerder go/no-go momenten in het traject. Daarnaast leidt de inschatting van frauderisico's tot maatregelen in zowel regelgeving als uitvoering (zie hieronder).
- Nog enkele detailpunten staan open in het wetsvoorstel. Zo laat de uitvoeringstoets van de Belastingdienst (oktober 2017) een aanmerkelijk lagere budgettaire vrijval zien ten opzichte van de eerdere uitvoeringstoets. Hierover is het gesprek tussen SZW en Belastingdienst gaande. Om tot besluitvorming te komen, is een gezamenlijke opdracht uitgezet bij de ADR. De ADR is gevraagd deze uitvoeringstoets te toetsen aan de leidraad die de Belastingdienst voor al zijn uitvoeringstoetsen hanteert en daarbij ook te na te gaan of de complete beëindiging van de kinderopvangtoeslag adequaat als uitgangspunt is genomen voor de toets. De uitkomsten van de rapportage zullen worden gebruikt om, als daartoe aanleiding bestaat, de uitvoeringstoets aan te passen.
- Daarnaast zijn SZW, DUO en de Belastingdienst in overleg om onder meer door aanpassing in het wetsvoorstel de frauderisico's verder terug te brengen. Dit naar aanleiding van een door PwC uitgevoerde frauderisicoanalyse en het onderdeel fraude van de uitvoeringstoets van de Belastingdienst. Het is de bedoeling dat DUO de overige aanbevelingen implementeert in processen en systemen.

Directie
Kinderopvang/Team
Directeur

Datum
10 januari 2018

Onze referentie
2018-0000004919

Voorgestelde planning wetgevingstraject tot aan de MR

Nu – 2 februari 2018	Afronden wetsvoorstel
februari 2018	DG Belastingdienst – DG Werk overleg over uitkomst onderzoek vrijval KOT en besluit over vrijval middelen
Maart 2018	Behandeling in MR en aanbieden wetsvoorstel aan de TK

Directie
Kinderopvang/ Team
Directeur

Datum
10 januari 2018

Onze referentie
2018-0000004919

Voorgestelde planning invoering directe financiering

1 januari 2019	Voorlopig go/no go moment over invoeringsdatum
30 juni 2019	Definitief go/no go besluit over invoeringsdatum
1 januari 2020	Geleidelijke invoering (beperkte doelgroep)
1 januari 2021	Volledige invoering