



Ministerie van Financiën

DI 23/1 - 13³⁰ - 14¹⁵ uur

TER ADVISERING

Aan
de staatssecretaris

21
J

notitie

Gespreksnotitie bewindsliedenoverleg kinderopvang d.d.
23 januari 2018

Aanleiding Januari

Op 23 januari (13.30 - 14.15 uur) bent u uitgenodigd voor het bewindspersonenoverleg over het wetsvoorstel Nieuw financieringsstelsel kinderopvang.

Dit overleg is met u en de minister op maandag 15 januari jl. voorbesproken op basis van bijgaande notitie. Naar aanleiding hiervan heeft u verzocht om een aanvullende gespreksnotitie met een aantal noties voor het gesprek, een overzicht van de voor- en nadelen van de voorschotsystematiek en een vergelijking tussen het huidige toeslagenstelsel en het stelsel van directe financiering.

Kernvraag

Te bespreken of het verstandig is om verder te gaan met het wetsvoorstel, gelet op, in het bijzonder, de volgende punten:

- Het concept wetsvoorstel lost bestaande problemen slechts ten dele op (in het nieuwe stelsel krijgen ouders ook te maken met naheffingen) en creëert nieuwe problemen, in het bijzonder op het terrein van frauderisico's en privacy. Ook leidt het stelsel niet tot de beoogde vereenvoudiging, maar leidt het tot nieuwe complexiteit in de driehoeksverhouding ouders - kinderopvangorganisaties - overheid/DUO.
- De Raad van State heeft grote twijfels geuit ten aanzien van de complexiteit, privacy en frauderisico's. Het Bureau ICT toetsing (BIT) wees al eerder op de ICT risico's hierbij. Deze twijfels zijn in het huidige wetsvoorstel niet weggenomen.
- De uitvoering van de kinderopvangtoeslag is de laatste jaren stabiel geworden en het aantal hoge terugvorderingen is gedaald. Binnen het huidige stelsel zijn er nog verbetermogelijkheden. Deze mogelijkheden zijn niet of niet voldoende verkend. Daarmee hoeven we dus niet de vele (ook niet voorziene) risico's en invoerings- en beheerskosten van een grote stelselwijziging op de koop toe te nemen.

Kern van bovengenoemde argumentatie is dat voordelen van een nieuw stelsel niet opwegen tegen de nadelen. Dit staat los van organisatiebelangen en gaat om de bredere afweging rond een complex en ingrijpend wetsvoorstel.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Inlichtingen

Datum

18 januari 2018

Notitienummer

2018-000008926

Auteur

Van

adjunct-directeur
Uitvoeringsbeleid

Kopie aan

de minister

Bijlage

Notitie vooroverleg 15 januari

Indien nodig kunt u in de discussie aangeven wat veranderd is t.o.v. de opstartfase van het denken over een nieuw financieringsstelsel kinderopvang:

- Meer stabiliteit in de uitvoering van de kinderopvangtoeslag bij de Belastingdienst en mede hierdoor minder grote terugvorderingen
- Het advies van de Raad van State (dat fundamentele punten bevat) is nog niet eerder politiek gewogen
- Het RA Rutte-III is open geformuleerd op dit punt en legt nadruk op zorgvuldigheid

Met SZW loopt nog een discussie over de vrijval van middelen bij de beëindiging van de uitvoering van de kinderopvangtoeslag bij de Belastingdienst, omdat SZW zich niet kan vinden in de resultaten van de uitvoeringstoets van de Belastingdienst. Door toegenomen automatisering, efficiencyverbeteringen en een stabiele uitvoering valt het geprognosticeerde besparingspotentieel lager uit dan SZW had verwacht. Daarbij komt dat de middelen die bijdragen bij aan de instandhouding van de generieke (ICT-) voorzieningen voor toeslagen niet kunnen vrijvallen. Op dit moment onderzoekt de ADR in opdracht van de Belastingdienst en SZW de onderbouwing van de uitvoeringstoets.

Toelichting

A. Voor- en nadelen van de huidige voorschotsystematiek

Voordelen voorschotsystematiek:

- Toekenning op basis van actuele inkomen, gezinssituatie en arbeidsuren levert maatwerk aan burgers
- Voorkomt dat burgers grote bedragen zelf moeten voorschieten, wat met name bij lage inkomens problematisch is en daardoor arbeidsparticipatie in de weg kan zitten
- Het voorschot wordt rechtstreeks aan de burger overgemaakt. Verandering van kinderopvangorganisatie is daardoor gemakkelijker en staat marktwerking daardoor niet in de weg
- Een directe koppeling tussen geleverde diensten en kosten

Nadelen voorschotsystematiek:

- Toetsing achteraf, waardoor nabetalingen of terugvorderingen ontstaan
- Geeft fluctuaties op de cashflow van de burgers (ontvangst toeslag, betaling kinderopvang)
- Burgers kunnen het geld ook aan andere zaken uitgeven (daarom houdt de Belastingdienst toezicht of ouders ook hun eigen bijdrage betalen)

B. Vergelijking directe financiering en kinderopvangtoeslag

Voordelen Directe financiering:

- Inkomen T-2 zal het aantal kleine terugvorderingen verminderen
- Stabieler cashflow ouders (geen maandelijkse schommeling als gevolg van betalen rekening kinderopvang en ontvangst toeslagen)
- Vergoeding wordt verstrekt op basis van werkelijk bestede opvanguren (dus niet o.b.v. contract. Punt is nog wel wie voor de kosten van het verschil opdraait in geval van facturering vooraf)
- Vergoeding gaat direct naar kinderopvangorganisaties (dus ouders kunnen het niet aan andere zaken uitgeven)

Nadelen Directe financiering:

- Complexiteit door inbouw extra schakel DUO tussen ouders en kinderopvangorganisatie en vermenging van publieke en private verantwoordelijkheden
- Verzwakking positie ouders ten opzichte van kinderopvangorganisaties: kinderopvangorganisaties doen aanvraag, ouders staan onder druk om z.s.m. te betalen.
- Door getrapte terugvordering is er minder prikkel voor de ouders tot het tijdig doorgeven van wijzigingen (teveel uitgekeerde vergoeding wordt eerst teruggehaald bij kinderopvangorganisatie die dit vervolgens terughaalt bij de ouders)
- Privacy. Kinderopvangorganisaties kunnen bij betalingsachterstanden inzicht krijgen in de inkomens van ouders;
- Toename administratieve lasten voor kinderopvangorganisaties
- Nieuwe en grotere risico's op georganiseerde fraude door kinderopvangorganisaties (frauderisicoanalyse van PwC en uitvoeringstoets Belastingdienst)
- Geen mogelijkheden voor verrekening met nog uit te betalen tegemoetkomingen meer, dus schulden kunnen harder oplopen, (al is de maandelijks te innen bijdrage lager dan de kinderopvangtoeslag)
- Grotere bruto kasstroom voor de rijksoverheid: DUO betaalt de volledige rekening van de kinderopvangorganisaties en incasseert de eigen bijdrage van de ouders
- Hoge invoerings- en uitvoeringslasten nieuw stelsel. Bij stelselwijziging (incl. overgang nieuwe uitvoeringsorganisatie, DUO) dient altijd rekening te worden gehouden met onvoorziene problemen.

Voordelen Kinderopvangtoeslag (huidig stelsel)

- Toeslag is toegespitst op actuele situatie huishouden
- Zekerheid vooraf over voorschot toeslag gedurende het jaar
- Voorschot zodat ouders de doorgaans hoge kosten voor kinderopvang niet eerst zelf behoeven voor te schieten. Dit verlaagt de drempel voor arbeidsparticipatie
- Regie bij ouders, kostenbewustzijn
- Verrekenmogelijkheden van terugvorderingen met nog te ontvangen toeslagen
- Convenanten met kinderopvangorganisaties voor direct overmaken toeslag is al mogelijk (er zijn al convenanten met ruim 300 kinderopvangorganisaties)
- Efficiencyvoordeel door uitvoering in combinatie met andere toeslagen (ook voor burgers gunstig, want 1 loket en eenmalige gegevenslevering)

Nadelen Kinderopvangtoeslag:

- Verrekening aan eind van het jaar bij afwijkingen in inkomen, kosten van de kinderopvang of gewerkte uren en ook als er achteraf geen recht bleek. Dit zorgt voor nabetalingen en terugvorderingen
- Omdat de toeslag doorgaans een aanzienlijk bedrag is, kunnen te ontvangen of na te betalen bedragen relatief hoog zijn
- Afhankelijk van een schatting van het inkomen
- Afhankelijk van het tijdig doorgeven van wijzigingen door de ouders

Wat gelijk blijft in beide stelsels:

- Het rondpompen van geld blijft gelijk, al wordt de kasstroom groter en wordt stroom verlegd van ouders naar kinderopvangorganisaties en een nieuwe stroom toegevoegd, nl. betalen van eigen bijdrage van ouders aan DUO
- Overheidsbijdrage blijft gekoppeld aan het aantal gewerkte uren, de arbeidsparticipatie van (beide) ouders en het inkomen. Het tijdig doorgeven van wijzigingen is dan ook in beide stelsels van belang

- Terugvordering van de gehele toeslag of de vergoeding bij gebleken geen recht en bij onrechtmatigheid blijft in beide stelsels mogelijk. Hoge terugvorderingen daardoor ook
- Bevoorschotting blijft bestaan. Het verschuift van bevoorschotting van ouders naar bevoorschotting van kinderopvangorganisaties
- Ontstaan van oninbare vorderingen

Het nieuwe stelsel biedt onzes inziens dus niet een oplossing voor bovenstaande punten, al ziet ambtelijk SZW dit anders.

C. Verbetersuggesties

Verbetersuggesties binnen huidige systematiek kinderopvangtoeslag:

Als alternatief voor het wetsvoorstel kan bekeken worden in hoeverre de negatieve effecten van de voorschotsystematiek in de kinderopvangtoeslag kunnen worden verzacht, dan wel overgeschakeld kan worden op een andere systematiek die schuldenproblematiek helpt voorkomen. Recentelijk is een voorstel bij het Topberaad op de agenda gezet om een toeslagenbrede verkenning te doen in het kader van vermindering van de schuldenproblematiek. Binnen het huidige stelsel zou gekeken kunnen worden naar:

- Invoering inkomensbegrip t-2 in plaats van huidige actuele inkomen
- Frequentie van de controle op de gewerkte uren verhogen van jaarlijks naar halfjaarlijks;
- Maandelijkse controle van de opvanggegevens van de kinderopvangorganisaties (i.p.v. jaaroverzicht). Dit is overigens al in ontwikkeling bij kinderopvangorganisaties met convenant) en het in kennis stellen van ouders als het maandelijks gebruik uit de pas loopt met het aantal uren waarop het voorschot is gebaseerd
- Doorontwikkeling van de verbetering van inkomensschattingen bij massaal automatisch continueren
- Stimuleren van convenanten met kinderopvangorganisaties voor rechtstreekse betaling van de kinderopvangtoeslag
- Doorontwikkeling De Natuurlijke Dialoog
- 90% bevoorschotting
- Meer automatische correcties door Toeslagen i.p.v. wachten op doorgeven van wijzigingen door burgers
- Introductie van ruimere inkomenscategorieën, waardoor kleine veranderingen in inkomen niet meer direct leiden tot terugvorderingen

Verbetersuggesties wetsvoorstel directe financiering:

Mocht vastgehouden worden aan het voornemen tot directe financiering dan is een fundamentele aanpassingen van het wetsvoorstel nodig. Dit betreft onder andere vermindering van de complexiteit, vermindering van de privacy- en frauderisico's, vereenvoudiging van de grondslagen en versterking van de positie van de burgers. Dit zal gevolgen hebben voor het tijdspad, omdat deze aanpassingen niet binnen enkele weken te realiseren zullen zijn.



TER ADVISERING (TER BESPREKING MAANDAG 15 JANUARI 13.00-13.30 UUR)

Aan
de minister
de staatssecretaris

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Inlichtingen

Datum
11 januari 2018

Notitienummer
2018-000008928

Auteur

Van
Adjunct-directeur cluster
Uitvoeringsbeleid

notitie

Vorbereiding bestuurlijk overleg wetsvoorstel Nieuw
financieringsstelsel kinderopvang

Aanleiding

Onder het vorige kabinet heeft SZW een wetsvoorstel in voorbereiding genomen dat tot doel heeft om de kinderopvangtoeslag om te vormen tot een vergoeding die rechtstreeks aan de kinderopvangorganisaties zal worden uitbetaald na de betaling van een eigen bijdrage door de ouders. De uitvoering wordt bij de Belastingdienst weggehaald (- 480 fte) en wordt overgenomen door DUO. Omdat SZW het wetsvoorstel rijp acht voor politieke besluitvorming vindt op 23 januari (13.30-14.15 uur) bewindspersonenoverleg plaats met de betrokken bewindspersonen, waarvoor de staatssecretaris van Financiën is uitgenodigd. Ter voorbereiding van dit bewindspersonenoverleg is een voorbespreking met u beiden ingepland.

Met deze notitie bereiden we u voor op de voorbespreking en het bewindspersonenoverleg.

Kern

In het regeerakkoord is ten aanzien van het wetsvoorstel opgenomen dat dit een kansrijke ontwikkeling is, maar dat deze zorgvuldigheid behoeft vanwege het ingrijpende karakter. Dit betekent dat het nieuwe kabinet een afweging moet maken over het wetsvoorstel.

SZW wil met het overleg peilen hoe de betrokken bewindspersonen tegen het wetsvoorstel en de stand van zaken aankijken. Het wetsvoorstel zelf staat nog niet op de agenda en zal in februari aan de betrokken bewindspersonen worden voorgelegd.

In het regeerakkoord en in de huidige politiek is veel aandacht voor de vermindering van schuldenproblematiek. Een voorbeeld hiervan is het recente WRR-rapport 'Weten is nog geen doen'. Omdat SZW het wetsvoorstel momenteel positioneert als onderdeel van de oplossing voor de schuldenproblematiek en als middel tot het ontzorgen van ouders zal in de onderstaande analyse van het wetsvoorstel hier nader op worden ingegaan.

Samenvatting en standpunt Belastingdienst

De Belastingdienst is van mening dat het wetsvoorstel een beperkte meerwaarde heeft ten opzichte van de huidige toeslagsystematiek. Het beoogde stelsel is zeer complex, biedt geen oplossing voor de aanleiding van het wetsvoorstel, nl. terugdringen van de hoge terugvorderingen, en is gevoeliger voor fraude. Omdat de uitvoering van de kinderopvangtoeslag bij de Belastingdienst de afgelopen jaren stabiel is geworden en het aantal en de omvang van de terugvorderingen

is gedaald, is het de vraag of de omvang van de huidige terugvorderingen een complete stelselverandering rechtvaardigt.

Standpunt IRF

Bij aanvang van dit traject werden door FIN de problemen binnen het huidige systeem van KOT onderkend. Gaandeweg zijn bij ons, gelet op de concrete uitwerking van de systematiek en kritische reacties hierop, echter steeds meer twijfels ontstaan over de vraag of de voordelen van het voorstel voldoende opwegen tegen de nadelen hiervan (zie ook uw introductiedossier). Het concept wetsvoorstel lost bestaande problemen slechts ten dele op en creëert nieuwe problemen, zoals op het terrein van frauderisico's en nieuwe complexiteit. Daarnaast zijn er verbeteringen waarneembaar in de uitvoering bij de Belastingdienst.

Bovendien brengt een grote stelselwijziging als deze aanzienlijke (niet te voorziene) risico's en kosten met zich mee, ook op ICT terrein. Dit terwijl er binnen het huidige stelsel minder risicovolle alternatieven zijn om negatieve effecten van de voorschotsystematiek te verminderen, die niet (voldoende) onderzocht zijn. Wij adviseren daarom om het voorstel nu niet voor te leggen aan de MR en (d.m.v. politieke opdracht) alternatieve opties binnen de KOT grondig te verkennen, inclusief budgettaire effecten hiervan.

Weging en advies

- De kernvraag van de bespreking is of u voort wilt gaan met de politieke behandeling en uitwerking van het wetsvoorstel. Op ambtelijk niveau sturen SZW en OCW aan op doorgang van het wetsvoorstel, alle kritische adviezen ten spijt. Voor uw politieke afweging zijn de volgende punten van belang:
 - In hoeverre de noodzaak van het wetsvoorstel is ingehaald door een stabiel geworden uitvoering;
 - In hoeverre dit wetsvoorstel bijdraagt aan vermindering van het aantal (hoge) terugvorderingen;
 - Te overwegen in hoeverre een meer ingrijpende aanpassing van het wetsvoorstel noodzakelijk is;
 - Te overwegen dat de ervaring van de Belastingdienst leert dat dit soort grote transities niet glad verlopen;
 - Te overwegen of DUO geschikt zal zijn voor deze taak, omdat die de neiging heeft de zwaarte van de taak te onderschatten.
 - Te overwegen of er geen alternatieven zijn binnen het huidige systeem van de toeslagen die de negatieve effecten van de voorschotsystematiek in de kinderopvangtoeslag kunnen verzachten, dan wel overgeschakeld kan worden op een andere systematiek die schuldenproblematiek helpt voorkomen.

Toelichting

A. Kernpunten/Analyse en krachtenveld

Kernpunten/analyse

- Doel van het wetsvoorstel is om meer zekerheid voor ouders te bieden, het stelsel te vereenvoudigen, minder gevoelig te maken voor fouten en fraude en om het aantal grote geldschulden terug te dringen. Daartoe voorziet het voorstel erin dat de financieringsstromen worden verlegd: de tussen kinderopvangaanbieder en ouders overeengekomen prijs wordt door de overheid als kinderopvangvergoeding vergoed aan kinderopvanginstellingen;

ouders betalen een (inkomensafhankelijke) eigen bijdrage aan de overheid. Voor het bepalen van het toetsinkomen worden de gegevens van twee jaar voor het relevante tijdvak gehanteerd (t-2).

De invoering van de inkomensbepaling op t-2 in plaats van het huidige actuele inkomen zal bijdragen aan een vermindering van het aantal kleine terugvorderingen en nabetalingen.

Echter:

- Hoge terugvorderingen blijven ook in de toekomst mogelijk omdat er geen wijzigingen worden aangebracht in de overige voorwaarden voor de vergoeding, zoals de koppeling aan het aantal gewerkte uren en de eis dat beide ouders betaalde arbeid verrichten. Dit betekent dat als achteraf wordt vastgesteld dat er geen recht op opvangvergoeding was het gehele bedrag, net als nu, door de ouders moet worden terugbetaald;
- Evenals in het huidige systeem zal er een post oninbaar blijven bestaan; juist bij de hoogste risicogroep nl de ouders met lage inkomens die b.v. achteraf niet bleken te voldoen aan de arbeids- of opleidingseis. Bij deze groep blijven schulden moeilijk inbaar;
- De vraag is dan ook of het stelsel wel bijdraagt aan een oplossing van de schuldenproblematiek. Het wetsvoorstel draagt in ieder geval bij aan de privatisering van de schulden, omdat het debiteurenrisico voor het niet betalen van de eigen bijdrage van de ouders aan DUO bij de kinderopvangorganisaties wordt gelegd;
- Vanwege het door elkaar lopen van publieke en private verantwoordelijkheden wordt het stelsel niet eenvoudiger;
- Het beoogde stelsel heeft aanzienlijke frauderisico's omdat bij de kinderopvangorganisaties een knooppunt ontstaat waarbij grote geldstromen en de aanvraagmogelijkheden bij elkaar komen. Dit biedt nieuwe en grotere mogelijkheden voor georganiseerde fraude, omdat de prikkel voor de kinderopvangorganisatie zal zijn om de overheidsbijdrage zo hoog mogelijk te laten zijn. Het is een vruchtbaar klimaat voor boekhoudkundig gesjoemel en voor faillissementsfraude. Zeker in combinatie met de introductie van de mogelijkheid voor bevoorschotting van kinderopvangorganisaties. Het ontbreekt nu bovendien aan voldoende toezichtmogelijkheden op m.n. gastouders, de grote geldstromen naar de kinderopvangorganisaties en anti-fraudemaatregelen;
- Het nieuwe stelsel leunt sterk op digitaal vaardige ouders. De ondersteuning die de Belastingdienst nu biedt aan niet digitaal vaardige aanvragers komt niet terug in het nieuwe stelsel. Ook leunt het stelsel sterk op de controlerende taak van de ouders ten aanzien van de facturen van de kinderopvangorganisaties. Het is de vraag of, mede in het licht van het WRR-rapport, ouders bij machte zullen zijn om tegenwicht te bieden aan de kinderopvangorganisaties;
- In het nieuwe stelsel komt het debiteurenrisico voor het innen van de bijdrage van de ouders bij de kinderopvangorganisatie te liggen. De kinderopvangorganisaties willen dit risico alleen dragen als zij inzage krijgen in de hoogte van de bijdrage van de niet-betalende ouder. SZW motiveert dit vanuit het belang van de vermindering van de schuldenproblematiek en dat het hierbij slechts gaat om een beperkte groep niet-betalende ouders. De Raad van State trekt de noodzaak en de proportionaliteit van het delen van gegevens over

betalingsachterstanden met kinderopvangorganisaties ernstig in twijfel. Of het standpunt van SZW juridisch standhoudt zal nog moeten blijken;

- Er ligt een kritisch advies van de Raad van State, een pittig oordeel over de fraudebestendigheid door zowel PwC als de Belastingdienst en een kritische BIT-toets. In bijlage 2 staat een beknopte samenvatting van de adviezen en rapporten;
- Anders dan bij de kinderopvang zijn zorgverzekeraars en woningcorporaties geen voorstander van directe financiering vanwege de ingewikkeldheid en het feit dat niet al hun klanten toeslag ontvangen. Ook de desbetreffende ministeries zijn vooralsnog geen voorstander vanwege het risico op staatssteun en het belang van kostenbewustzijn van toeslagenontvangers. Zij zoeken de oplossing meer in het tijdig signaleren van betalingsachterstanden en, in geval van de zorgtoeslag, in het eerder aanpakken van de wanbetalers.

Mede gelet op de huidige stabiele uitvoering bij de Belastingdienst kan dan ook de vraag gesteld worden welk probleem dit wetsvoorstel anno 2018 oplost. Bovendien kan op dit moment al rechtstreeks kinderopvangtoeslag worden overgemaakt naar kinderopvangorganisaties als hiervoor een convenant tussen kinderopvangorganisatie en Belastingdienst/Toeslagen is afgesloten. Van deze mogelijkheid wordt slechts beperkt gebruik gemaakt.

Regeerakkoord

In het regeerakkoord wordt een oordeel over het wetsvoorstel overgelaten aan de nieuwe bewindspersonen:

"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."

Het regeerakkoord bevat geen voornemens tot herziening van het toeslagenstelsel.

Standpunt Belastingdienst

Omdat het toeslagenstelsel een turbulente start kende, niet als kerntaak van de Belastingdienst werd gezien, een aanzienlijke extra bijdrage vanuit de Belastingdienst bleek te vergen, en de kinderopvangtoeslag de meest complexe van de toeslagen was, is initieel meegewerkt aan de beëindiging van de kinderopvangtoeslag. Gaandeweg is echter twijfel gerezen over nut en noodzaak van het wetsvoorstel. Dit is voortgekomen uit de verbeterlagen die in de afgelopen jaren in de uitvoering van de huidige regeling zijn gerealiseerd, de bij de uitwerking van het wetsvoorstel gebleken toenemende complexiteit van het nieuwe stelsel, de zorgen over de fraudebestendigheid ervan en de vraag welk probleem het wetsvoorstel oplost, omdat het geen oplossing biedt voor de vermindering van hoge terugvorderingen. Het advies van de Raad van State bevestigt dit beeld.

Ook is gaandeweg de verhouding met SZW onder spanning komen te staan als gevolg van een discussie over de vrijval van middelen bij de beëindiging van de uitvoering van de kinderopvangtoeslag bij de Belastingdienst. Een aanzienlijk deel van de huidige middelen draagt bij aan de instandhouding van generieke (ICT-)voorzieningen voor toeslagen en kan derhalve niet vrijvallen. Daarnaast blijkt het personeel van de Belastingdienst aanzienlijk goedkoper dan het beoogd personeel van DUO (mbo- versus hbo-niveau). Gecombineerd met toenemende

automatisering en efficiencyverbeteringen in de uitvoering, maakt dat SZW het geprognosticeerde besparingspotentieel uit de uitvoeringstoets niet accepteert, omdat dit een gat oplevert in de businesscase. Op dit moment onderzoekt de ADR in opdracht van de Belastingdienst en SZW de onderbouwing van de meest recente uitvoeringstoets.

Krachtenveld

Ambtelijk SZW wil graag door met het wetsvoorstel, evenals DUO. Zij wijzen er op dat de voorbereidingen reeds zover zijn gevorderd dat stopzetting niet meer mogelijk is. Dit is o.i. absoluut onjuist; politieke weging en besluitvorming door dit kabinet n.a.v. Nader rapport Raad van State dient nog plaats te vinden. Wel is het zo dat er al aanloopkosten zijn gemaakt. SZW en DUO wijzen (ambtelijk) ook op het draagvlak in de sector, hoewel dat vooral de grote brancheorganisaties betreft. Het standpunt van de staatssecretaris van SZW is nog niet bekend. Ambtelijk SZW verwacht dan ook dat zij het voorstel wil doorzetten en dat OC&W dat ook wil vanwege de taakuitbreiding van DUO en de vergroting van de werkgelegenheid in het noorden van ons land. Gelet op de inmiddels stabiele uitvoeringspraktijk van de toeslagen door de Belastingdienst de toch wel complexere en fraudegevoeliger systeem van het wetsvoorstel zoekt ambtelijk Financien liever de oplossing in verbeteringen binnen het huidige stelsel. Het toeslagensysteem was nl. ook bedoeld om de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen op het niveau van het Rijk te stroomlijnen. Dit vergt nog wel nader onderzoek. Een nieuw en extra loket maken voor kinderopvang past niet in dit streven. Ook de IRF is kritisch.

B. Verkenning in hoeverre het wetsvoorstel een oplossing biedt voor de lastige kanten van de huidige systematiek

Oorspronkelijke probleemanalyse

In hoofdlijn bestaat de initiële problematiek die aanleiding heeft gevormd voor de verkenning van een nieuw systeem uit de volgende punten:

- Er zijn afwijkingen tussen ontvangen toeslag en uiteindelijk vastgestelde toeslag met veel (en soms ook grote) nabetalingen en terugvorderingen als gevolg.
- Er is sprake van financiële schade voor de overheid als gevolg van niet kunnen innen van vorderingen. In de periode 2005 – 2016 is ruim 200 mln. buiten invordering gesteld op de KOT (ca. 1% van de programma uitgaven).
- In het huidige stelsel zitten fraudeprikkel en komt door de complexiteit oneigenlijk gebruik voor. Daarnaast zit er een fraudeprikkel in het systeem, waarbij ouders en kinderopvanginstelling een aantal afgenomen uren kinderopvang registreren (en hier KOT voor ontvangen), terwijl het aantal daadwerkelijk afgenomen uren lager is.
- Het huidige systeem werkt met voorschotten (op basis van schattingen), waarbij ouders de mogelijkheid hebben om de KOT aan andere zaken uit te geven.
- Politiek speelde destijds ook de tubulente uitvoering bij Belastingdienst als gevolg van een aantal grote fraudezaken, zoals de Bulgarenfraude.

Zoals in deze notitie wordt aangegeven, zijn voorgenoemde factoren voor een deel achterhaald door actuele ontwikkelingen. Het nieuwe stelsel lost bovengenoemde punten bovendien slechts gedeeltelijk op en een aantal oplossingen leidt hierbij tot nieuwe problemen.

De voorschotsystematiek

Kinderopvang is duur. Om te voorkomen dat ouders vooraf hoge kosten moeten maken voor kinderopvang is bij de inrichting van het huidige stelsel gekozen voor de voorschotsystematiek. Maandelijks vooraf krijgen de ouders een voorschot dat is gebaseerd op een schatting van het jaarinkomen en de kosten van kinderopvang over het lopende jaar. Het uitgangspunt is dat de toeslag zo precies mogelijk moet aansluiten bij de actuele situatie van het huishouden met het oog op een doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Vandaar dat de hoogte van de toeslag gekoppeld is aan het actuele inkomen en een maximum heeft dat samenhangt met het aantal gewerkte uren van de minst-werkende partner. Nabetalingen en terugvorderingen zijn inherent aan de voorschotsystematiek.

Doel nieuwe systematiek

SZW wil met het concept wetsvoorstel de huidige voorschotsystematiek afschaffen, omdat dit vanwege de hoge terugvorderingen zou bijdragen aan de schuldenproblematiek. Op dit moment is het aantal hoge terugvorderingen (<€1000) 7% van het totaal aantal kinderopvangtoeslagontvangers. Qua omvang is de vraag of dit percentage de afschaffing rechtvaardigt. Te meer, omdat ook in het nieuwe systeem een zekere mate van bevoorschotting blijft bestaan. De meeste kinderopvangorganisaties brengen namelijk hun kosten vooraf in rekening. Bij de ouders die gebruik gaan maken van de vangnetregeling die wordt gecreëerd voor mensen met een grote inkomensdaling na het peiljaar t-2 of bij ontbrekende inkomen t-2 zal bevoorschot worden met verrekening aan het eind van het jaar.

De terugvorderingen

SZW wil met het wetsvoorstel het aantal en de omvang van de terugvorderingen verminderen.

Terugvorderingen ontstaan door het te laag inschatten in het inkomen en in het niet tijdig doorgeven van wijzigingen in inkomen, werkuren of leefsituatie.

De overschakeling van de bepaling van het inkomen op een inkomen t-2 in plaats van het actuele inkomen, zal bijdragen aan vermindering van het aantal kleine terugvorderingen. Omdat echter de overige voorwaarden voor de kinderopvangvergoeding gelijk blijven aan die van het huidige stelsel, zal ook in het nieuwe stelsel terugvordering mogelijk blijven.

Uit analyse van het huidige aantal hoge terugvorderingen blijkt dat deze relatief vaak voorkomen bij lage inkomens. De oorzaak daarvan is dat de procentuele tegemoetkoming voor de laagste inkomens het hoogst is. Dit levert dus hogere terugvorderingen op. In het nieuwe systeem betalen deze ouders in eerste instantie een lagere bijdrage dan de meer vermogende ouders, maar als er sprake is van terugvordering dan vallen de terugvorderingen ook hoger uit dan bij ouders met een hoger inkomen omdat de overheidsbijdrage aan lagere inkomens hoger is. De conclusie kan dan ook zijn dat het nieuwe stelsel geen oplossing biedt voor het voorkomen van hoge terugvorderingen bij lage inkomens.

Het percentage kinderopvangtoeslagontvangers dat te maken krijgt met een terugvordering is over de periode 2013-2015 nagenoeg gelijk gebleven (rond de 40%). Wel is er een daling zichtbaar in het gemiddelde terugvorderingsbedrag. Die daling van het gemiddelde terugvorderingsbedrag is vooral opgetreden door de terugloop van het aantal (zeer) hoge terugvorderingen (>€ 1000). De overige terugvorderingencategorieën (<€1000) zijn qua aantal nagenoeg gelijk gebleven.

SZW heeft (ambtelijk) geen oog voor de daling van het aantal en het gemiddelde bedrag aan terugvorderingen die in de afgelopen jaren is opgetreden. Deze daling is het gevolg van verbeteringen in het inschatten van het inkomen, scherper toezicht en van activiteiten om ouders proactief te attenderen op veranderingen die effect hebben op de hoogte van de toeslag, b.v. het bereiken van de basis- of middelbare schoolleeftijd van hun kinderen. Ook het sneller definitief toekennen helpt, omdat hiermee onterecht doorlopende voorschotten eerder gestopt kunnen worden.

Met ingang van 2016 maakt de Belastingdienst bij het jaarlijks continueren van het voorschot van de kinderopvangtoeslag gebruik van reeds beschikbare inkomensgegevens bij de Belastingdienst. Deze worden geïndexeerd als basis gebruikt voor de bepaling van het voorschot. Hierdoor wordt de bepaling van het voorschot minder afhankelijk van de schatting van de burgers. De verwachting is dat hierdoor het aantal nabetalings- en terugvorderingen zal verminderen. De effecten hiervan zullen dit kwartaal zichtbaar worden.

SZW vindt de bereikte resultaten tot dusver onvoldoende. Het punt is echter dat in het nieuwe stelsel de bestaande voorwaarden intact blijven, behoudens overschakeling op inkomen t-2. Dit betekent dat terugvorderingen in het nieuwe stelsel blijven bestaan. Het verschil is dat terugvorderingen die het gevolg zijn van fouten in de facturen van de kinderopvangorganisaties door DUO worden verrekend met de kinderopvangorganisaties die dat vervolgens op de ouders verhalen. Terugvorderingen die betrekking hebben op fouten van ouders, of als er achteraf geen recht bleek te zijn geweest, worden door DUO rechtstreeks op de ouders verhaald.

Oninbaar

Een derde reden waarom SZW af wil van de kinderopvangtoeslag in zijn huidige vorm is het bestaan van een post oninbare vorderingen. Op dit moment bedraagt die cumulatief 1% van het totaal aan programma-uitgaven vanaf 2006. Doordat in het nieuwe systeem teveel uitgekeerde opvangvergoeding door verschillen in gebruik in eerste instantie wordt teruggevorderd bij de kinderopvangorganisaties is de verwachting van SZW dat de omvang van de post oninbaar zal afnemen. Ook is het invorderingregime van DUO, dat zal worden gebaseerd op de werkwijze binnen het huidige sociale zekerheidsdomein, minder coulant dan de betalings- en kwijtscheldingsregelingen van de Belastingdienst.

Het nieuwe risico van oninbaarheid als gevolg van een mogelijk faillissement van een kinderopvangorganisatie is door SZW nog niet voorzien. Bovendien blijft in het nieuwe stelsel mogelijk dat oninbare vorderingen ontstaan, omdat invorderingen die het gevolg zijn van fouten van ouders of als gevolg van geen recht door DUO rechtstreeks op de ouders worden verhaald en dus niet via de kinderopvangorganisatie lopen. De hoogste risicogroep hiervoor blijven de ouders met lage inkomens die b.v. achteraf niet bleken te voldoen aan de arbeids- of opleidingseis. Juist bij deze groep zijn schulden moeilijk inbaar, waardoor er een post oninbaar zal blijven bestaan.

C. Overige opmerkingen bij het wetsvoorstel

Positie ouders

Het nieuwe wetsvoorstel heeft tot doel ouders te ontzorgen. Het niet langer ontvangen van relatief hoge bedragen aan toeslag en betalen van hoge kinderopvangrekeningen zal een positief effect hebben op de cashflow van huishoudens. Ook behoeven de ouders niet meer zelf een aanvraag te doen voor

kinderopvangvergoeding. Dit doet de kinderopvangorganisatie. De ouders keuren eens per maand hun factuur passief goed door middel van een automatische incasso voor de inning van hun eigen bijdrage. Die dan binnen 5 werkdagen betaald moet worden met oog op de financiële continuïteit van de kinderopvangorganisatie.

Het nieuwe stelsel leunt sterk op digitaal vaardige ouders. De ondersteuning die de Belastingdienst nu biedt aan niet digitaal vaardige aanvragers komt niet terug in het nieuwe stelsel. Ook leunt het stelsel sterk op de controlerende taak van de ouders ten aanzien van de facturen van de kinderopvangorganisaties. Er zijn, mede in het licht van het reeds bovengenoemde WRR-rapport, vraagtekens te stellen of ouders bij machte zullen zijn om tegenwicht te bieden aan de kinderopvangorganisaties.

Het kan namelijk zijn dat de ouders onder druk komen te staan van de kinderopvangorganisaties. De kinderopvangorganisaties zijn namelijk gebaat bij een zo hoog mogelijk aantal opvanguren. Bovendien kan het niet (tijdig) betalen van de bijdrage direct leiden tot weigering van de opvang door kinderopvangorganisatie wat de arbeidsparticipatie in de weg kan komen te staan. In de huidige systematiek behoeven terugvorderingen geen risico te zijn voor de arbeidsparticipatie zolang de ouder de rekening van de kinderopvang tijdig betaalt.

Risico van de nieuwe systematiek is dan ook dat kinderopvangorganisaties de eigen bijdrage gaan voorschieten aan de ouders, waardoor nieuwe schuldenproblematiek gaat ontstaan.

Privacy

In het nieuwe stelsel komt het debiteurenrisico voor het innen van de bijdrage van de ouders bij de kinderopvangorganisatie te liggen. Vanwege de koppeling aan het inkomen kan de kinderopvangorganisatie het inkomen van de ouders afleiden. De Raad van State trekt de noodzaak en de proportionaliteit van het delen van gegevens over betalingsachterstanden met kinderopvangorganisaties ernstig in twijfel. SZW blijft dit echter verdedigen, omdat de kinderopvangorganisaties het debiteurenrisico niet willen dragen als zij geen inzage krijgen in de hoogte van de bijdrage van de niet-betalende ouder. SZW motiveert dit vanuit het belang van de vermindering van de schuldenproblematiek en dat het hierbij slechts gaat om een beperkte groep niet-betalende ouders. Of het standpunt van SZW juridisch standhoudt zal nog moeten blijken.

Fraude

Eén van de beoogde doelen van het wetsvoorstel is vermindering van fouten en fraude. Om die reden wordt de verantwoordelijkheid voor de aanvraag bij de ouders weggehaald. Het gevolg is echter dat bij de kinderopvangorganisaties een knooppunt ontstaat waarbij grote geldstromen en de aanvraagmogelijkheden bij elkaar komen. Dit biedt nieuwe en grotere mogelijkheden voor georganiseerde fraude, omdat de prikkel voor de kinderopvangorganisatie zal zijn om de overheidsbijdrage zo hoog mogelijk te laten zijn. Het nieuwe stelsel kan een vruchtbaar klimaat bieden voor boekhoudkundig gesjoemel en voor faillissementsfraude. Het risico op het laatste wordt nog vergroot door de introductie van de mogelijkheid voor bevoorschotting van kinderopvangorganisaties. De FIOD, die in het nieuwe stelsel de opsporing blijft uitvoeren, heeft dan ook in de uitvoeringstoets van de Belastingdienst een negatief oordeel gegeven over de fraudebestendigheid. Dit oordeel is ook ingegeven door het ontbreken van voldoende

toezichtsmogelijkheden op m.n. gastouders, de grote geldstromen naar de kinderopvangorganisaties en het ontbreken van anti-fraudemaatregelen. De rapportage van PwC die naar aanleiding van signalen van de opsporingsdiensten is opgesteld bevestigt dit beeld. SZW is momenteel nog wel bezig met aanpassing van het wetsvoorstel op deze onderwerpen, maar dit gaat niet van harte. SZW en DUO gaan er te gemakkelijk vanuit dat de fraude door de inspanningen van de Belastingdienst onder controle is, maar hebben onvoldoende oog voor de veranderende checks and balances in het wetsvoorstel en de gevolgen daarvan voor de fraudekansen.

Positie DUO en overgangsproblematiek

Het nieuwe stelsel zal door DUO worden uitgevoerd. DUO heeft geen ervaring met het werken met commerciële marktpartijen, zoals kinderopvangorganisaties. Alle expertise moet nog worden opgebouwd. DUO heeft de neiging om de huidige aanpak van de Belastingdienst te willen kopiëren. De gedachte is dat de Belastingdienst inmiddels alle kinderziekten uit het systeem heeft gehaald, de fraude onder controle is en dat de overgang en de uitvoering door DUO daardoor zonder problemen zal verlopen. De Belastingdienst is bezorgd over deze houding omdat het nieuwe stelsel andere checks and balances kent en omdat uit de ervaring van de Belastingdienst blijkt dat stelselwijzigingen van deze omvang altijd gepaard gaan met kinderziekten. Daarnaast kent het overgangsmoment nog een lastig vraagstuk voor de financiële ondersteuning van ouders, omdat die door de beëindiging van het voorschot kinderopvangtoeslag de rekening van de kinderopvangorganisaties in december zelf moeten betalen. In geval van facturatie vooraf door de kinderopvangorganisaties via DUO komt daar nog een extra bedrag bij.

D. Relatie met andere toeslagen

Ook bij de huurtoeslag en de zorgtoeslag is in het afgelopen jaar politieke discussie ontstaan over de nadelen van de voorschotsystematiek en het rondpompen van geld. Anders dan bij de kinderopvang zijn zorgverzekeraars en woningcorporaties geen voorstander van directe financiering waarbij burgers een lagere rekening ontvangen van hun huurbaas of zorgverzekeraar. Ze vinden het te ingewikkeld (partners kunnen bv elk een eigen zorgverzekeraar hebben) en zitten niet te wachten op inzage in de inkomenspositie van hun klanten. Ook de desbetreffende ministeries zijn vooralsnog geen voorstander. Ze wijzen op het risico op staatssteun, het belang van kostenbewustzijn van toeslagenontvangers en zoeken de oplossing meer in het tijdig signaleren van betalingsachterstanden en, in geval van de zorgtoeslag, in het eerder aanpakken van de wanbetalers van de zorgpremie. Ook signaleren ze dat het rondpompen van geld ook bij directe financiering blijft bestaan, omdat dit nu naar organisaties gaat in plaats van burgers en omdat burgers nog steeds een eigen bijdrage moeten blijven betalen.

E. Alternatieven

Nabetalingen en terugvorderingen zijn een bijeffect van de keuze voor een voorschotsystematiek, gebaseerd op actuele omstandigheden. Als alternatief voor het wetsvoorstel zou bekeken kunnen worden in hoeverre de negatieve effecten van de voorschotsystematiek in de kinderopvangtoeslag kunnen worden verzacht, dan wel overgeschakeld kan worden op een andere systematiek die schuldenproblematiek helpt voorkomen.

Voorziene ontwikkelingen die de komende jaren zullen bijdragen aan verdere verminderingen van het aantal nabetalingen en terugvorderingen:

- Massaal Automatisch Continueren
- Stroomlijning rood/blauw
- De Natuurlijke Dialoog, waardoor toeslagenontvangers proactief worden geïnformeerd over komende wijzigingen in hun situatie
- Sneller definitief toekennen en scherper toezicht
- Stimuleren van convenanten met kinderopvangorganisaties voor het rechtstreeks overmaken van kinderopvangtoeslag van de Belastingdienst naar de kinderopvangorganisaties in plaats van naar de ouders.

Binnen het huidige voorschotstelsel zou – toeslagenbreed- gekeken kunnen worden naar:

- Invoering inkomensbegrip op t-2 in plaats van huidige actuele inkomen
- 90% bevoorschotting
- Meer automatische correcties door Toeslagen i.p.v. wachten op doorgeven van wijzigingen door burgers
- Introductie van ruimere inkomenscategorieën waardoor kleine veranderingen in inkomen niet meer direct leiden tot terugvorderingen
- Vereenvoudiging van de grondslagen van de toeslagregelingen
- Invoering drempelbedrag voor terugvordering

Meer in zijn algemeenheid kan gesteld worden dat de inkomensondersteuning van lage inkomens en kwetsbare groepen erg versnipperd en complex is. Terwijl we juist deze groepen willen ontzorgen. Om verdere versnippering, zoals dit wetsvoorstel, te voorkomen zou de energie wellicht beter gestoken kunnen worden in een kabinetsbrede heroriëntatie op het stelsel van inkomensondersteuning. Met andere woorden, hoe verminderen we het rondpompen van geld en de ingewikkelde backoffice die nu de facto bij de burgers is neergelegd?

Bijlage 1 Ontwikkeling Kinderopvangtoeslag (KOT)

Ontwikkeling werkvolume

Het werkvolume KOT heeft zich in de periode 2012-2017 als volgt ontwikkeld:

	2012	2017	mutatie
Bezwaren KOT	34.560	19.316	-44%
Beroep KOT	1.882	1.231	-35%
Telefonische uitzoekopdrachten KOT	73.432	33.540	-54%
Klachten KOT	1.878	978	-48%

Ontwikkeling nabetalingen en terugvorderingen KOT

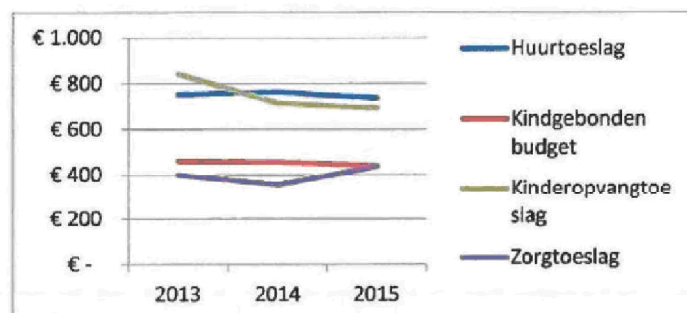
Nabetalingen en terugvorderingen KOT						
Kosten (x min)	KOT 2013		KOT 2014		KOT 2015	
	bedrag	percentage	bedrag	percentage	bedrag	percentage
Nabetalingen	€ 117,6	43%	€ 102,4	45%	€ 101,8	44,0%
waarvan:						
<100	€ 2,9	12%	€ 3,1	14%	€ 3,0	13,4%
100-500	€ 25,1	19%	€ 25,3	20%	€ 24,2	18,7%
500-1000	€ 25,9	7%	€ 25,3	7%	€ 26,0	7,4%
1000-5000	€ 46,6	5%	€ 39,3	5%	€ 41,1	4,9%
>5000	€ 17,1		€ 9,4	0,2%	€ 7,4	0,2%
Terugvorderingen	€ 176,0	40%	€ 138,6	39%	€ 141,6	41,0%
waarvan:						
<100	€ 2,4	10%	€ 2,5	11%	€ 2,6	11,5%
100-500	€ 21,0	16%	€ 19,3	15%	€ 20,4	15,9%
500-1000	€ 24,1	7%	€ 20,9	6%	€ 22,0	6,2%
1000-5000	€ 75,8	8%	€ 59,3	7%	€ 64,4	6,5%
>5000	€ 52,7	¹	€ 36,7	0,8%	€ 32,2	0,8%

Ontwikkeling gemiddeld bedrag terugvordering kinderopvangtoeslag

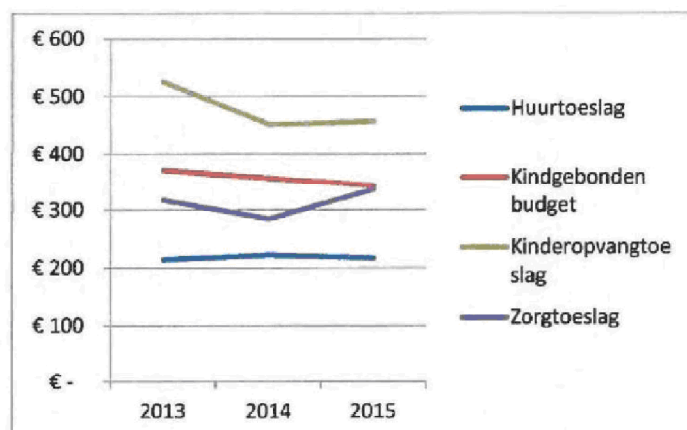
Gemiddeld bedrag terugvordering	
2012	€ 888
2013	€ 842
2014	€ 714
2015	€ 693

¹ Geen afzonderlijke percentage beschikbaar. Het is ondoordel het van percentage terugvorderingen €1000-€5000

Ontwikkeling gemiddeld bedrag terugvorderingen toeslagen



Ontwikkeling gemiddeld bedrag nabetalings toeslagen



Ontwikkelingen telefonie

Telefonie werkstroom					
Toeslagen	2012	2013	2014	2015	2016
Aanbod	4.382.920	5.097.216	5.261.346	4.134.263	3.490.749
Aangenomen gesprekken	4.104.901	4.173.226	4.364.151	3.778.290	3.182.932

Bovenstaand overzicht betreft het totaal aantal telefoontjes die de Belastingtelefoon over toeslagen ontvangt. Hiervan heeft 15% betrekking op de KOT.

Bijlage 2 Samenvattingen rapporten en adviezen

Hoofdlijn van het advies van de Raad van State (maart 2017)

- Het advies van de Raad van State draagt dictum 4. Dat wil zeggen dat de Raad vraagt om een aantal belangrijke zaken uit het wetsvoorstel nader te bezien;
- De Raad van State onderkent dat met het wetsvoorstel frauderisico's worden beperkt en het risico op terugvorderingen wordt verminderd. De Raad concludeert echter ook dat de complexiteit van de regeling ten opzichte van het huidige systeem niet sterk afneemt, omdat er een zekere mate van voorschotsystematiek blijft bestaan en in de regeling de koppeling met het inkomen en het aantal gewerkte uren blijft bestaan. Bovendien geldt het doel, nl. directe financiering van kinderopvangorganisaties, niet voor alle opvangactiviteiten. Er zijn nl. ook ouders die geen gebruik kunnen maken van de regeling;
- De Raad van State wijst erop dat het nieuwe stelsel ook nieuwe complexiteit veroorzaakt wegens de introductie van een driehoeksrelatie tussen DUO, kinderopvangorganisaties en ouders. Dat leidt tot een stapeling van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke betrekkingen die in elkaar kunnen bijten en een grote mate van ketenafhankelijkheid veroorzaken;
- De noodzaak en proportionaliteit van de bekendmaking van de nog openstaande elgen bijdrage aan kinderopvangorganisaties wordt ernstig in twijfel getrokken;
- De Raad van State vraagt om aandacht te besteden aan staatssteunaspecten, de toepassing van de Wet normering topinkomens voor kinderopvangorganisaties en de uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer naar kinderopvangorganisaties;
- De Raad van State vraagt zich concluderend dan ook af of de voordelen opwegen tegen de nadelen, temeer nu een belangrijk element in het voorstel, het uitgangspunt van t-2 voor het bepalen van het toetsingsinkomen, ook in het huidige toeslagenstelsel kan worden doorgevoerd. Werkelijke reductie van complexiteit kan volgens RvS alleen bereikt kan worden als ingeleverd wordt op de basis uitgangspunten (randvoorwaarden) om recht te hebben op rijksgefinancierde kinderopvang. Concreet betreft het hier het loslaten van het inkomensafhankelijke karakter en de koppeling gewerkte uren criterium van de kinderopvangvergoeding.

Hoofdlijn rapportage PwC frauderisicoanalyse wetsvoorstel (oktober 2017)

- Door beoogde uitgangspunten en intact blijvende randvoorwaarden wordt een deel van de in het huidige stelsel aanwezige risico's geïncorporeerd in het nieuwe stelsel en ontstaan er nieuwe frauderisico's;
- Frauderisico's verplaatsen zich van ouders naar kinderopvangorganisaties waarbij het per toezichtsobject om meer geld

gaat. Kinderopvangorganisaties hebben in theorie meer mogelijkheden tot (professionalisering van) fraude en het laten verdwijnen van geld;

- De veronderstelde checks en balances tussen ouders en kinderopvangorganisaties bestaan naar de opvatting van PwC niet of nauwelijks;
- Positief effect is dat ouders minder snel en minder grote schulden zullen opbouwen. Dit laat onverlet dat ouders verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor onjuiste opgave van de persoonlijke situatie en bij samenspanning;
- De transitie geeft frauderisico's omdat schulden niet worden overgedragen naar het nieuwe stelsel en ouders (on)bewust kunnen beginnen met het opbouwen van een nieuwe betalingsgeschiedenis.

Hoofdlijn Uitvoeringstoets Belastingdienst (oktober 2017)

- Voor de Belastingdienst is het wetsvoorstel uitvoerbaar, d.w.z. dat de Belastingdienst in staat zal zijn is om de kinderopvangtoeslag tijdig af te bouwen en de in het wetsvoorstel aangeduide inkomensgegevens te kunnen leveren die van belang zijn voor een goede uitvoering van het nieuwe financieringsstelsel door DUO;
- Het overgangsjaar is communicatief ingewikkeld voor burgers en kent door het naast elkaar bestaan van twee systemen een rechtmatigheidsrisico;
- Risico's op fraude lijken niet te verminderen: het ontbreken van toezicht op gastouders, de toenemende mogelijkheden voor samenspanning en strategische gedrag rond inkomen t-2, aanvraag via de kinderopvangorganisaties, kinderopvang in het buitenland en het overgangsjaar geven risico op fraude.

Hoofdlijn heroriëntatie (september 2016)

- Problematiek rond terugvorderingen wordt veroorzaakt door voorschotsystematiek iem complexe wetgeving. Dit leidt tot complexe uitvoering;
- Er zijn door BD/T enkele belangrijke verbeteringen in de KOT doorgevoerd, maar de doelen van Directe Financiering worden hierdoor in onvoldoende mate gerealiseerd;
- Gebruik van inkomen t-2 helpt om aantal terugvorderingen terug te dringen. Problematische terugvorderingen worden echter veroorzaakt door minder gebruik en constatering achteraf van geen recht;
- DFKO scoort qua doelrealisatie en budgettaire gevolgen beter dan verbeteren KOT. Nadeel is verhoging administratieve lasten kinderopvangorganisaties;
- Risico's zijn grotere ketenafhankelijkheid en risico's rond ICT;
- Feit dat BD/T heeft aangegeven dat het gebruik van inkomen t-2 voor uitsluitend KOT niet als realistisch scenario wordt gezien, beperkt de mogelijkheid om de huidige problematiek binnen de KOT op te lossen.

Hoofdlijn BIT-advies (maart 2016)

- Voorstel draagt niet of nauwelijks bij aan bereiken doelstellingen. De uitvoering is complex en BIT is niet overtuigd dat dit bijdraagt aan fraudereductie;
- Kans op succesvolle implementatie is klein vanwege afhankelijkheid van kinderopvangorganisaties en DUO. Twijfels over innovatieve opzet ICT door DUO. Vraagtekens bij toezicht en toekomstbestendigheid;

- Alternatieven zijn onvoldoende onderzocht.

**Fraude analyse van het Platform Bijzondere opsporingsdiensten
(december 2015)**

- Hoewel voorstel ook enkele voordelen kent lost het voorstel de problemen rond fouten en misbruik niet op;
- Risico's op samenspanning, extra risico's voor kwetsbare ouders, onduidelijkheden in verantwoordelijkheidsverdeling ouders/ kinderopvangorganisatie, dreigende versnippering van het toezicht, onvoldoende mogelijkheden voor terugvordering.

Parafenoverzicht

Werkmap

Onderwerp: DGB 8926 Gespreksnotitie bewindslieden dd 23 januari 2018

Nummer: 2018-0000001144

Algemeen taakverzoek: notitie is afgestemd met: Toeslagen: ☐ IRF: ☐ FEZ: ☐ DGFZ: ☐

PODG: Akkoord. Nog even verwijzing naar bijlage opgenomen conform afspraken stukkenstroom. (AdJ)

Document: Gespreksnotitie bewindsliedenoverleg Kinderopvang d.d. 23 januari 2018 (2018-0000008926)

Naam	Datum en Tijd	Inbox
Uijlenbroek, JJM (Jaap) (MT)	19-01-2018, 11:00	DGBEL Paraferen
Hasekamp, PF (Pieter) (AL DGFZ)	19-01-2018, 10:18	DGFZ Paraferen
(IRF/VJFA)	19-01-2018, 09:37	IRF/VT
(HDFEZ/BC)	18-01-2018, 17:09	HDFEZ Paraferen
(HDFEZ/BC)	18-01-2018, 16:49	HDFEZ/Stukken VT
(BEDRIJF)	18-01-2018, 16:23	DGBEL/Bedrijf Financieel Paraferen
(UITVOERINGSBELEID)	18-01-2018, 16:14	DGBEL/Uitvoeringsbeleid Paraferen
(IRF/BZK)	19-01-2018, 11:58	IRF Paraferen
de (IRF/VJFA)	19-01-2018, 11:40	IRF/VJFA Paraferen

SGCC
19/1