

Projectplan directe financiering kinderopvang

Versie: 23 februari 2015 (ter besluitvorming stuurgroep 26 februari)

Project: Directe financiering kinderopvang
Politiek verantwoordelijk: Minister van SZW
Ambtelijk opdrachtgever: (SZW, Werk)
Projectleider: (SZW, directie Kinderopvang)

Inhoudsopgave projectplan:

1. Aanleiding
 2. Projectdefinitie
 3. Fasering en activiteiten
 4. Projectorganisatie
 5. Projectbegroting en budgetbeheersing
 6. Risicoanalyse en projectbeheersing
 7. Communicatie
- Bijlage A – Processchema's huidige en beoogde situatie
Bijlage B – Teambezetting per werkgroep

Vooraf: Focus in dit projectplan ligt op de eerste fase van het project, dat moet resulteren in een uitgewerkt voorstel voor een nieuwe financieringssysteem, waarover het kabinet in mei 2015 kan besluiten. Als dat besluit positief uitvalt, zal dit projectplan in meer detail worden uitgewerkt voor de volgende fasen.

1. Aanleiding

Het kabinet heeft eerder de ambitie uitgesproken om het toeslagenstelsel te vereenvoudigen. Bundeling in één huishoudentoeslag is niet uitvoerbaar gebleken, maar de ambitie van het kabinet staat onverminderd overeind. Voor de overige toeslagen lopen diverse trajecten, maar alleen voor de kinderopvangtoeslag ligt er een concreet plan. Voor die toeslag heeft het kabinet in september 2014 aangekondigd toe te willen werken naar een systematiek van rechtstreekse bekostiging van kinderopvanginstellingen op basis van vastgesteld inkomen van de ouders. Deze beoogde systematiek wordt momenteel uitgewerkt en op uitvoerbaarheid getoetst. In mei 2015 neemt het kabinet een definitieve beslissing.

Beoogde uitvoerder van de nieuwe systematiek is de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), een baten-lastendienst van OCW. Hierover moet nog politieke besluitvorming plaatsvinden binnen het kabinet.

2. Projectdefinitie

2.1 Probleemstelling

Maatschappelijke context

Nederland heeft een vrij goed systeem van financiële en andere prikkels vergeleken met veel andere landen om ons heen. De arbeidsparticipatie in ons land is hoog. Tegelijkertijd is er ook al enige tijd een trend van individualisering zichtbaar. Mensen zijn steeds meer gewend om hun leven te organiseren zoals zij dat willen, op allerlei vlakken. Onvermijdelijk zal de overheid haar rol en organisatie geleidelijk moeten aanpassen aan nieuwe wensen en verwachtingen die in de maatschappij leven, zoals ook van EZ in nieuwjaarsartikel in ESB weer betoogde.

Deze noodzaak voor de overheid om rol en organisatie geleidelijk aan te passen geldt niet alleen bij het combineren van arbeid en zorg, maar ook op allerlei andere terreinen: zzp-ers, pensioenen, arbeidsmarktarrangementen, de woningmarkt, het fiscale stelsel et cetera. Soms is de overheid meer belemmerend dan behulpzaam.

Zeker bij arbeid en zorg is het essentieel om meer te denken vanuit het perspectief van ouders en vanuit het concept van de dienstverlenende overheid. Het CPB heeft ons het belang laten zien om prikkels te richten op ouders van jonge kinderen. Dat is belangrijk om de arbeidsparticipatie op peil te houden. De overheid hecht grote waarde aan goede en financieel toegankelijke kinderopvang, zodat ouders arbeid en zorg op een goede manier kunnen combineren. Voor de bevordering van de arbeidsparticipatie is het belangrijk dat ouders van jonge kinderen actief blijven op de arbeidsmarkt.

Zoals gezegd, de financiële prikkels zijn op orde, maar qua meedenken met ouders, het faciliteren van maatschappelijk gewenst gedrag en het optimaliseren van haar dienstverlening loopt de overheid achter. Ouders vervullen ook een voorbeeldfunctie naar hun kinderen. De keuze om te werken is desalniettemin voor deze groep soms zwaar. De overheid moet mensen daarom juist in de drukste fase van hun leven zo goed mogelijk faciliteren. Dat kan nu ook beter dan vroeger, doordat we beschikken over toegankelijke ICT-oplossingen en meer ervaring hebben met het bedienen van diverse groepen.

Financiële prikkels en goede dienstverlening zijn allebei belangrijk. Het is niet eenvoudig om het beleidsinstrumentarium goed te richten, want mensen verschillen. Maar het basisdoel is om het leven makkelijker te maken voor mensen die iets doen dat voor de samenleving erg belangrijk is: het combineren van werk met het begeleiden van kinderen naar volwassenheid.

Knelpunten in huidige financieringssystematiek

Complexiteit en onzekerheid voor ouders

Het brede toeslagenstelsel is voor een belangrijk deel vanuit de gedachte van een dienstverlenende overheid ontstaan: hoe kon de lappendeken aan inkomensafhankelijke regelingen worden gebundeld, gestroomlijnd en geharmoniseerd met als doel een voor de burger begrijpelijker uitvoering? De intentie achter het toeslagenstelsel is dus zeker niet achterhaald. De vormgeving van het toeslagenstelsel legt echter relatief veel verantwoordelijkheid bij burgers. Dat blijkt vooral effectief bij simpele regelingen. De combinatie van verantwoordelijkheid voor burgers en grotere complexiteit zorgt juist voor veel werk voor burgers (om alles te begrijpen en aan te vragen) én voor de uitvoering (om burgers te begeleiden en fouten te herstellen). Het toeslagenstelsel begon eenvoudig, maar is ondermeer door een hernieuwde focus op het voorkomen van fraude steeds complexer geworden.

De kinderopvangtoeslag is de meest complexe van de toeslagen. Die complexiteit wordt mede veroorzaakt doordat de kinderopvangtoeslag vooraf wordt uitbetaald op basis van het verwachte inkomen in het lopende jaar. Deze systematiek vraagt van burgers om een inschatting te maken van hun inkomen en deze gedurende het jaar indien nodig te wijzigen. Dat geldt ook bij de andere toeslagen, maar in de praktijk blijkt dat voor de primaire doelgroep van de kinderopvangtoeslag (tweeverdienersgezinnen) een lastiger opgave dan voor bijvoorbeeld ouderen of mensen met een uitkering. De praktijk leert bovendien dat de burger wijzigingen in zijn eenmaal geschatte inkomen slechts mondjesmaat doorgeeft. Dit leidt er toe dat bij de definitieve toekenning van de toeslag, als het inkomen van jaar t door de inspecteur is vastgesteld, in een groot aantal gevallen toeslag wordt teruggevorderd of moet worden nabetaald omdat het voor jaar t geschatte inkomen onjuist is gebleken.

Cijfers van de Belastingdienst over 2012 laten zien dat 39% van de ouders kinderopvangtoeslag moet terugbetalen, 39% achteraf nog kinderopvangtoeslag ontvangt en bij slechts 22% is sprake van geen terugvordering of nabetaling. Het grootste gedeelte van de correcties gebeurt op basis van inkomen. Dit laat zien hoe lastig het is om een juiste inschatting te maken.

Los van inkomensmutaties is het huidige stelsel ook complex door het grote aantal andere mogelijke mutaties, als gevolg van het grote aantal grondslagen waarop de toeslag is gebaseerd. Zo is de hoogte van de kinderopvangtoeslag ook afhankelijk van de vorm van de opvang, het aantal uren opvang, de prijs van de opvang per uur en het aantal kinderen. Dit leidt jaarlijks tot een grote stroom beschikkingen¹. Circa 72 procent van de ouders heeft jaarlijks te maken met wijzigingen in hun situatie.

De toeslagsystematiek legt nu niet alleen veel verantwoordelijkheid, maar ook risico's, bij ouders. Dit leidt tot onzekerheid bij hen. Zij weten nu pas laat, vaak meer dan een of anderhalf jaar na het einde van het opvangjaar, welke netto kosten zij per saldo moeten betalen. Zo had circa 1/5 van de ouders eind 2014 nog geen definitieve beschikking ontvangen over 2012. Op het moment van het aangaan van het contract hebben ouders slecht zicht op de uiteindelijke netto opvangkosten.

De huidige systematiek van bevoorschotting via ouders kan tot schrijnende situaties leiden: we zien omvangrijke terugbetalingen bij het definitief vaststellen van de toeslag. Terugvorderingen van tienduizenden euro's zijn dagelijkse kost, maar de claims kunnen oplopen tot boven de ton. Onverwachte terugvorderingen kunnen tot vervelende verrassingen leiden voor ouders.

Bij terugvordering van teveel uitbetaalde toeslagen kan de toeslaggerechtigde gebruik maken van een betalingsregeling. Hij/zij krijgt standaard 24 maanden de tijd om te veel aangevraagde toeslagbedragen terug te betalen. In het overgrote deel van de gevallen wordt de aangeboden terugbetalingsregeling nageleefd.

Wanneer er niet aan de betalingsverplichting wordt voldaan, neemt de Belastingdienst invorderingsmaatregelen. In een deel van de gevallen wordt de schuld buiten invordering gesteld. In 2014 ging het om een fors bedrag, 42 miljoen euro. De redenen hiervoor kunnen verschillend zijn. Allereerst betreft dit burgers met wie een betalingsregeling op maat is getroffen, waarbij is vastgesteld dat het aan voldoende financiële middelen ontbreekt om het teruggevorderde bedrag in zijn geheel terug te betalen en is vastgesteld dat geen sprake is van verwijtbaarheid aan de zijde van de burger. Op grond van de regelgeving wordt er dan van afgezien om verdere invorderingsmaatregelen te treffen. Daarnaast zijn er de gevallen van faillissement, schuldsanering of overlijden. Ten slotte zijn er de gevallen waar de Belastingdienst de burger niet kan vinden

¹ Voor alle toeslagen bij elkaar, dus breder dan alleen de kinderopvangtoeslag, werden in 2014 ongeveer 25 miljoen beschikkingen verstuurd voor in totaal ruim zeven miljoen toegekende toeslagen.

(adres onbekend of vertrokken naar het buitenland) en geen verdere verhaalsmogelijkheden kunnen worden gevonden. De buiten invordering gestelde vorderingen blijven overigens wel invorderbaar.

Specifiek bij de kinderopvangtoeslag is het gemiddelde bedrag van de toekenningen hoger dan bij de andere toeslagen. Wanneer de toeslag wordt teruggevorderd, overstijgt dit vaak de mogelijkheden voor de betrokken aanvragers om alles terug te betalen. Daarom wordt bij de kinderopvangtoeslag vaker een betalingsregeling op maat aangevraagd en wordt vaker een deel buiten invordering gesteld dan bij de andere toeslagen.

Verder geven veel ouders zelf ook aan moeite te hebben met de complexiteit van de regelingen en het gebrek aan goede, volledige informatie. Ook wijzen zij op lange procedures en handelingen die dubbel verricht moeten worden. Het meest hinderlijk vinden ouders de procedures rond het bezwaar maken tegen een beschikking, gevolgd door de controle door de Belastingdienst Toeslagen en het daarvoor moeten aanleveren van bewijsstukken (bron: Panteia – Regeldruk in de kinderopvang 2014).

Aan de kant van ouders is er tot slot frustratie over het feit dat zij op eigen initiatief wijzigingen in hun persoonlijke situatie (bijvoorbeeld in het inkomen) aan de Belastingdienst moeten doorgeven, terwijl ze in de veronderstelling zijn dat de Belastingdienst al over deze gegevens beschikt, zeker wanneer hij/zij ook aangifte doet voor de Inkomstenbelasting. Dit leidt tot nalatigheid en onbegrip. Bovendien is het een repeterend probleem omdat ook in latere jaren bij de automatische bevoorschotting steeds wordt uitgegaan van het eenmaal in de (initiële) aanvraag door de burger geschatte inkomen. Weliswaar wordt dit geschatte inkomen jaarlijks geïndexeerd maar het wordt niet actief bijgesteld naar aanleiding van het definitief vastgesteld inkomen.

Gevoeligheid voor fouten en fraude

Er wordt – net als met andere inkomensregelingen - gefraudeerd met toeslagen. Kenmerkend voor toeslagen is, zoals gezegd, dat burgers een financiële tegemoetkoming kunnen krijgen op voorschotbasis. Deze voorschotten zijn mede gebaseerd op gegevens van de burgers zelf, die niet altijd makkelijk te verifiëren zijn, en de basisregistratie personen. Dat maakt de toeslagen kwetsbaar voor fraude. Zo is bij toeslagen in het verleden systeemfraude geconstateerd. Groepen criminelen maken via een combinatie van identiteitsfraude, katvangers en oplichting gebruik van de systematiek van het betalen van voorschotten (de 'Bulgarenfraude'). Dit heeft in de afgelopen jaren al tot diverse anti-fraudemaatregelen geleid.

De exacte omvang van de fraude met kinderopvangtoeslag is niet bekend. De focus van de Belastingdienst ligt op de grotere fraudezaken. Op de omvang van 'kleine fraude' is weinig zicht. Fraudeurs zoeken steeds nieuwe wegen. Wel constateren wij dat het aandeel vastgestelde fraude en oneigenlijk gebruik als percentage van het totaal aan uitgekeerde toeslagen beperkt lijkt te zijn. Desalniettemin is de politieke impact van fraude met toeslagen groot gelet op de absoluut forse bedragen die er per geval mee gemoeid zijn en het feit dat het om belastinggeld gaat dat door burgers en bedrijven is opgehoest.

Aan de kant van de Belastingdienst zit de complexiteit vooral in de handhavingsfeer. De Belastingdienst baseert de voorschotten op actuele gegevens waarover de dienst zelf niet beschikt, maar afhankelijk is van de burger. De scheidslijn tussen het maken van fouten, oneigenlijk gebruik en fraude binnen het toeslagstelsel is dun, wat een effectieve handhaving, waaronder het toepassen van sancties, bemoeilijkt.

Het toeslagenstelsel is in het leven geroepen vanuit de gedachte van een dienstverlenende overheid en vanuit de gedachte dat burger de benodigde verantwoordelijkheid zelf kan dragen. Dit

resulteerde in grote bedragen die snel aan burgers werden overgemaakt, waar controles op rechtmatigheid vooral achteraf plaatsvond. Het systeem van toeslagen vraagt echter veel van de burger, zowel in termen van competenties als in termen van eerlijkheid. Destijds, bij invoering van het toeslagenstelsel was er veel vertrouwen in de competenties en eerlijkheid van burgers, en is er weinig rekening gehouden met de noodzaak van fraudemaatregelen. Inmiddels is het maatschappelijk helder dat ook fraudemaatregelen nodig zijn. Dat maakt het toeslagenstelsel steeds ingewikkelder en, belangrijker, steeds minder dienstverlenend.

Complexe uitvoering

De kinderopvangtoeslag is voor de Belastingdienst niet de grootste, maar wel de lastigste in het assortiment. Per ontvangend huishouden levert deze de meeste problemen in de uitvoering op. De uitvoeringskosten van de Belastingdienst, ook een goede maat voor de hoeveelheid 'invulwerk' door de aanvrager, liggen per aanvraag op ruim het tienvoudige van die van de zorgtoeslag. Ten opzichte van de huurtoeslag liggen de uitvoeringskosten per aanvraag bijna drie keer zo hoog. De hoge uitvoeringskosten worden veroorzaakt door het grote aantal tussentijdse mutaties en de complexe toepassingsgronden, en het daarmee samenhangende grote aantal klantcontacten dat plaatsvindt. Eerder in deze paragraaf hebben we dit al toegelicht.

Ook de Nationale ombudsman heeft recent gewezen op de complexiteit en bewerkelijkheid van het toeslagenstelsel, en de noodzaak om na te denken over een "robuuster en vooral eenvoudiger" stelsel. Bij de behandeling van aanvragen en verzoeken gaat er volgens de ombudsman veel mis, vooral als een toeslagaanvraag afwijkt van de 'standaard'. Belastingdienst/Toeslagen zou onvoldoende maatwerk leveren. Dit heeft in 2014 geleid tot 1726 klachten bij de Nationale ombudsman over de Belastingdienst/Toeslagen, het hoogste aantal ooit (bron: Gevraagd: maatwerk!; 2015).

2.2 Doelstelling

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

- De financiering van de kinderopvang eenvoudiger en zekerder maken voor ouders
- Het stelsel minder gevoelig maken voor fouten en fraude
- Minder complexiteit in de uitvoering

Beide pijlers – directe financiering en gebruik van het vastgesteld inkomen – grijpen aan op deze doelstellingen (zie figuur). In deze paragraaf gaan we daar nader op in. De beide pijlers zouden theoretisch ook los kunnen worden ingevoerd, maar zijn in de praktijk juist aan elkaar gebonden:

- Aan de ene kant zijn de checks op rechtmatigheid en fraude vooraf – cruciale voorwaarde voor directe financiering – te bewerkelijk en niet efficiënt uitvoerbaar als er gewerkt wordt met voorlopig inkomen. Het is voor veel burgers gewoon te moeilijk om een goede inschatting van hun verwachte inkomen te leveren. De hele systematiek van terugvorderingen en controles zou dus in stand moeten blijven als de koppeling aan vastgesteld inkomen wordt losgelaten. De betekenis is dat de potentiële winst van de andere automatiseringen niet veel meer oplevert.
- Het hanteren van verschillende inkomensbegrippen voor verschillende toeslagen is moeilijk aan de burger uit te leggen en voor de Belastingdienst moeilijk uitvoerbaar. Dit probleem wordt nog vergroot doordat veel mensen meer dan een toeslag ontvangen. Dat betekent dat eventueel werken met vastgesteld inkomen voor alle toeslagen op eenzelfde manier zou moeten gebeuren. Vanwege de verschillen in doelgroep (lage inkomens voor de huurtoeslag, veelal ouderen voor de zorgtoeslag, tweeverdieners voor de kinderopvangtoeslag) is dat in het verleden steeds niet goed werkbaar gebleken zonder grote inkomenseffecten voor de meer kwetsbare doelgroepen van de huur- en de zorgtoeslag.

Doelstelling	Directe financiering	Vastgesteld inkomen
Eenvoud en zekerheid voor ouders	• Ouders dienen geen aanvraag meer in • Geen contract- of urenwijzigingen meer doorgeven • Meer begrip bij ouders voor regeling	• Geen schatting inkomen meer nodig • Ouders hebben goed inzicht in netto opvangkosten vooraf • In principe geen verrekening achteraf meer
Minder gevoelig voor fouten en fraude	• Fraudeprikkel voor ouders voor belangrijk deel weggenomen • Systeem beter controleerbaar via 4000 KO-instellingen	• Geen bewust of onbewust verkeerde inkomens-schattingen meer mogelijk
Minder complex voor de uitvoering	• Minder rondpompen van geld • Kleiner aantal informatiestromen • Minder klantcontacten • Minder maatwerk nodig	• Aantal verrekeningen achteraf neemt drastisch af • Kleiner aantal terugvorderingen

Soepele dienstverlening en robuuste fraudebestrijding staan bij een toeslagenstelsel tegenover elkaar. Bij een systeem van directe financiering op basis van vastgesteld inkomen is deze tegenstelling veel minder aan de orde, omdat een groot deel van de benodigde werkzaamheden (check op inkomen, recht op aanvraag, toets op frauderisico etc.) vooraf door de uitvoerder worden gedaan op basis van centraal aangeleverde informatie. De bedoeling is dat dit zowel de dienstverlening als de fraudebestrijding een boost kan geven, en de uitvoeringslast kan verlagen.

Eenvoud en zekerheid voor ouders

Voor ouders betekent de beoogde systematiek een vereenvoudiging. Zij hoeven geen kinderopvangtoeslag meer aan te vragen en tussentijdse wijzigingen in het contract door te geven. Alleen wijzigingen in de persoonlijke omstandigheden van ouders moeten zij nog zelf blijven doorgeven in het nieuwe stelsel. Ouders krijgen geen grote bedragen aan kinderopvangtoeslag meer op hun rekening die zij door moeten sluisen naar de kinderopvanginstelling. Bij directe financiering verschuift de verantwoordelijkheid voor het aanleveren van contractinformatie van de ouders naar de instelling. Ouders worden dus dubbel ontlast: er komen meer taken bij de uitvoerder te liggen en de kinderopvanginstelling krijgt een rol in het aanleveren van gegevens aan de uitvoerder.

Uitgaan van vastgesteld inkomen (t-2) zou een vereenvoudiging zijn voor de uitvoering en zou voor ouders betekenen dat ze niet meer zelf een inschatting hoeven maken van hun inkomen. Dit geeft ouders meer zekerheid over de hoeveelheid kinderopvangfinanciering die ze ontvangen in de bevoorschottingsfase. Bovendien hoeven ze zich geen zorgen meer te maken om een grote terugvordering op basis van het verkeerd inschatten van inkomen.

Tot slot: de gedachte is dat ouders met een grote daling in hun inkomen kunnen vragen om een herberekening van het inkomen (vangnetregeling). De financiering van de kinderopvang zou dan worden gebaseerd op een recenter inkomen, in plaats van dat van twee jaar terug.

Minder gevoelig voor fouten en fraude

Directe financiering neemt de prikkel voor ouders om te frauderen voor een belangrijk deel weg. Ouders ontvangen namelijk niet langer de financiering voor de kinderopvang op hun eigen rekening. Als onrechtmatige financiering wordt aangevraagd, bijvoorbeeld voor uren die niet

worden afgenomen of voor kinderen die niet naar de kinderopvang gaan, dan gaat de Rijksbijdrage rechtstreeks naar instellingen en niet meer naar de ouders zelf.

De gegevensuitwisseling tussen instelling en uitvoering zou er ook voor moeten zorgen dat de kans op fouten en fraude verminderd wordt. De uitvoerder wisselt gegevens uit over het gebruik van kinderopvang met ca. 4.000 instellingen in plaats van ca. 400.000 ouders. Deze vermindering maakt het systeem beter controleerbaar. Dit verkleint de kans op fouten. Hierbij waken we voor het opduiken van nieuwe fraudeprikkelers elders.

De overstap naar gebruik van het vastgesteld inkomen als grondslag, reduceert de kans op fouten en fraude als gevolg van het bewust of onbewust verkeerd inschatten van het inkomen in het lopende jaar. Ouders hoeven immers geen inkomensschatting meer te maken.

Minder complex in de uitvoering

Het aantal verrekeningen bij het definitief vaststellen neemt drastisch af als we overgaan op vastgesteld inkomen, en daarmee ook het aantal terug- en invorderingen. Hier zien wij een forse winst voor de uitvoerende organisatie. Tegelijkertijd blijven de controles bij het vaststellen van de eigen bijdrage nodig, zoals controle op werkzaamheid door beide ouders en de koppeling aan gewerkte uren. Om vervelende verrassingen achteraf te voorkomen, moet dit zoveel mogelijk vooraf worden geverifieerd.

Directe financiering betekent voor instellingen dat de overheidsbijdrage direct op de rekening van de instelling komt en niet meer via de ouders loopt. Dit verkleint de kans op achterstand in betalingen en voorkomt het onnodig rondpompen van overheidsgeld. Wel neemt de administratieve verantwoordelijkheid van instellingen toe. Zij moeten contractgegevens uitwisselen met de uitvoerder. Dit leidt tot een efficiencywinst bij de uitvoerder. In plaats van informatie te verzamelen van ca. 400.000 ouders vragen we aan ca. 4.000 instellingen om de benodigde contractinformatie aan te leveren. Deze uitwisseling vraagt extra werk van ondernemers. Tegelijkertijd betreft het informatie waar ondernemers nu ook al over beschikken en die zij deels ook nu al moeten aanleveren aan de Belastingdienst. Doordat ouders door het jaar heen aanzienlijk minder mutaties hoeven door te geven, neemt het aantal klantcontacten af, wat leidt tot lagere uitvoeringskosten.

2.3 Opdracht en beoogd projectresultaat

Opdracht

Uitwerken van de directe financiering van kinderopvanginstellingen, waarbij ouders een eigen bijdrage betalen op basis van hun vastgesteld inkomen.

Beoogd projectresultaat

Vanaf 1 januari 2018 worden kinderopvanginstellingen rechtstreeks bekostigd door de overheid en wordt de eigen bijdrage door dezelfde overheid geïnd bij de ouders.

2.4 Projectafbakening

- Het is van belang te benadrukken dat de financiering van de kinderopvang inherent complex is en blijft, door de (politieke) randvoorwaarden die blijven gelden. Zo blijven mutaties en terugvorderingen mogelijk als gevolg van wijzigingen in het aantal uren opvang. Ook het huidige complexe partnerbegrip blijft bestaan, evenals het inkomensafhankelijke karakter van bijdrage van de ouders. De nieuwe systematiek zal burgers en uitvoering ontlasten maar laat een groot deel van de complexiteit ongemoeid. Ook verandert het niet wezenlijk de verantwoordelijkheidsverdeling in de sector. Binnen het project worden geen vereenvoudigingsvoorstellen ontwikkeld, anders dan direct voortvloeiend uit de directe

bekostiging van kinderopvanginstellingen en het overstappen naar een eigen bijdrage op basis van het vastgesteld inkomen. Vereenvoudigingsvoorstellen die buiten het project worden gedaan en waarvoor politiek draagvlak bestaat, kunnen wel worden meegenomen.

- Het project doet geen voorstellen voor verbetering van de participatieprikkels. Voorstellen hiertoe die uit de Beleidsdoorlichting opkomen en politiek omarmd worden, kunnen eveneens worden meegenomen.
- Het project biedt geen impuls voor de kwaliteit van de opvang van kinderen.

2.5 (Politieke) randvoorwaarden

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

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

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

- Een positieve houding vanuit het veld, in het bijzonder de brancheorganisatie.
- Een constructieve opstelling van oude en nieuwe uitvoerders.
- Beschikbaarheid van stuurgroepleden en betrokken bewindspersonen ten behoeve van een voortvarend besluitvormingsproces.

2.6 Relatie met andere trajecten

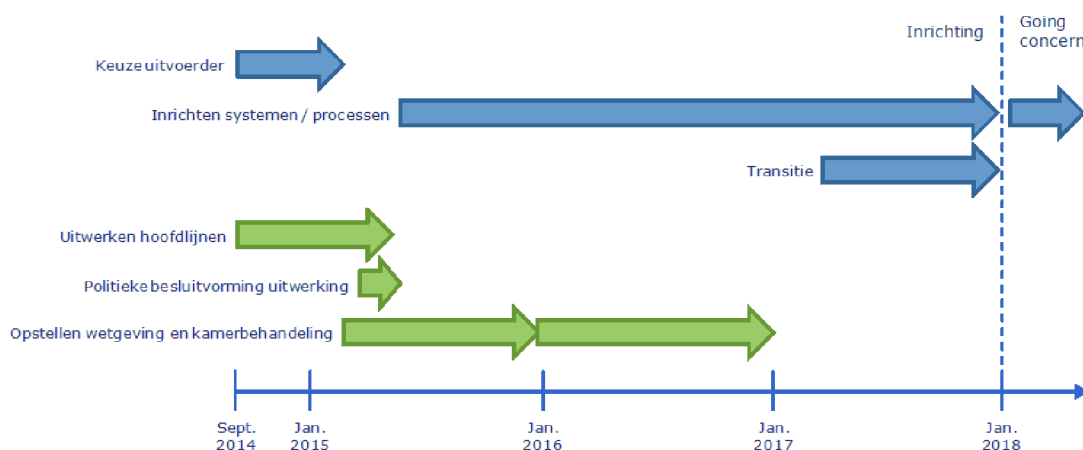
- Beleidsdoorlichting Kinderopvang: de Beleidsdoorlichting kan tot nieuwe inzichten leiden over de prikkelwerking in de huidige systematiek en de positie van de gastouderopvang in het bredere kinderopvangstelsel. Deze moeten, indien er voldoende politiek draagvlak voor is, een plek krijgen in de nieuwe systematiek. Aandachtspunt daarbij is dat de Beleidsdoorlichting pas na de zomer van 2015 gereed is.
- Herziening fiscale stelsel: parallel aan het onderhavige project wordt door Financiën nagedacht over de contouren van een nieuw belastingstelsel, inclusief toeslagen. Het is cruciaal om beide trajecten nauw op elkaar te laten aansluiten.
- Peuterplan: momenteel wordt een wetstraject voorbereid dat erin voorziet dat de peuterspeelzalen onder dezelfde noemer worden gebracht als reguliere kinderopvanginstellingen. Het ligt het voor de hand om 1 januari 2018 te kiezen als invoeringsdatum voor het peuterplan. Hiermee wordt voorkomen dat peuterspeelzalen eerst in 2017 onder de toeslag worden gebracht en in 2018 alweer met een nieuwe toeslagsystematiek worden geconfronteerd.
- Het Nieuwe Toezicht in de kinderopvang: dit project moet leiden tot eenvoudiger en meer doeltreffende regelgeving, toezicht en handhaving. Invoering voor reguliere kinderopvang is voorzien voor 2017; de gastouderbranche volgt in 2018. Raakvlakken met directe financiering zitten op de toezichtskant. Bekeken zal worden in hoeverre toezicht op kwaliteit en toezicht op financiën in dezelfde verantwoordingscyclus opgenomen kunnen/moeten worden.

3. Fasering en activiteiten

3.1 Fasering van het project

In het project kunnen de volgende fasen worden onderscheiden, waarbij fasen 2, 3 en 4 elkaar in de tijd deels overlappen:

1. Uitwerkingsbrief in het voorjaar, waarin voorstellen worden gedaan voor de belangrijkste uitvoeringsvragen. Politieke besluitvorming hierover binnen het kabinet (go/no-gobeslissing).
Afgerond: mei/juni 2015
2. Opstellen wetgeving (inclusief detailuitwerking uitvoeringsvragen) en kamerbehandeling.
Afgerond: eind 2016
3. Inrichten benodigde processen en informatiesystemen, inrichten nieuwe organisatie, voorbereiden transitie.
Afgerond: 2017
4. Transitie: hierin worden werkafspraken gemaakt met de partijen die een rol hebben in de keten. Daarnaast wordt hierin de communicatie richting eindgebruikers (kinderopvanginstellingen, ouders) georganiseerd en de algemene informatievoorziening.
Afgerond: eind 2017



Voorliggend projectplan is gedetailleerd uitgewerkt voor fase 1. Naar mate het project vordert, wordt het projectplan ook voor de opvolgende fasen in meer detail uitgewerkt.

3.2 Belangrijkste mijlpalen en beslismomenten

- Hoofdlijnenbrief Tweede Kamer: november 2014 (afgerond)
- Keuze uitvoerder: begin 2015
- Politiek besluit keuzes uitwerking: voorjaar 2015
- Uitwerkingsbrief Tweede Kamer: mei/juni 2015
- Verwerken resultaten beleidsdoorlichting: eind 2015
- Wetgeving naar Kamer: eind 2015
- Publicatie in Staatscourant: najaar 2016
- Inrichting nieuwe uitvoeringsorganisatie afgerond: 2017
- Invoering per 1 januari 2018 (incl. nieuwe uitvoerder)

3.3 Detailplanning fase 1

Met onderstaand schema wordt aangekoerst op agendering van de uitwerkingsbrief in de Ministerraad van 22 mei 2015.

Projectoverleg				Extern		
Wk	Start op	Datum	Onderwerpen	Stuurgroep	Klankbordgroep	Overig
7	9-feb	10-feb	planning, afbakening, fraude, juridische consequenties			
8	16-feb	17-feb	vangnet, projectplan			
9	23-feb	24-feb	gastouderopvang, communicatie	26-feb: projectplan, vangnet		
10	2-mrt	3-mrt	plenair projectoverleg: stand van zaken werkgroepen			
11	9-mrt	10-mrt	fraude		9-mrt	10-mrt: ondernemerspanel
12	16-mrt	17-mrt	vangnet, uitvoeringskosten	19-mrt: agenda nt.b.		expertgroep branche
13	23-mrt	24-mrt	juridische consequenties, communicatie			
14	30-mrt	31-mrt	eenvoud in de uitvoering, planning LT			
15	6-apr	7-apr	fraude, gastouderopvang, concept kamerbrief go/no-go			
16	13-apr	14-apr	kamerbrief go/no-go			expertgroep branche
17	20-apr	21-apr	kamerbrief go/no-go	23-apr: kamerbrief go/no-go	20-apr	
18	27-apr	28-apr	kamerbrief go/no-go			
19	4-mei	-				6-mei: CWIZO (aanlevering 27-apr?)
20	11-mei	12-mei				
21	18-mei	19-mei				19-mei: RWIZO; 22-mei: MR
22	25-mei	26-mei				
23	1-jun	2-jun				

3.4 Belangrijkste uit te voeren activiteiten fase 1

Er is een groot aantal vraagstukken dat – binnen de contouren van de beoogde nieuwe financieringssytematiek - nadere uitwerking behoeft binnen het project. Deze hebben we geclusterd in vijf hoofdthema’s:

- I. Systematiek vastgesteld inkomen
- II. Fraude
- III. Juridische consequenties
- IV. Eenvoud in de uitvoering
- V. Gastouderopvang

Voor elk hoofdthema wordt binnen het project een aparte werkgroep ingericht (zie paragraaf 4). Hieronder wordt per hoofdthema aangegeven welke uitvoeringsvragen daar onder vallen. Binnen elke werkgroep wordt nader bepaald welke van deze vragen (gedeeltelijk) beantwoord moeten zijn op het moment dat het kabinet een go/no-go-beslissing moet nemen, en dus prioriteit krijgen in de uitwerking. Daarnaast is er een aantal overkoepelende onderwerpen die centraal binnen het projectteam worden opgepakt:

- Vaststelling hoogte van de uitvoeringskosten (huidige en beoogde uitvoerder) en voorbereidingskosten (2016, 2017)
- Communicatie
- Detailplanning tot aan 1 januari 2018
- Vaststelling aan welke criteria het uitgewerkte voorstel straks wordt getoetst.

Hoofdthema I – Systematiek vastgesteld inkomen

Om de overheidsbijdrage en de eigen bijdrage vast te stellen, maakt de nieuwe uitvoerder gebruik van het vastgestelde verzamelinkomen. In geval van een sterke inkomensdaling tussen t-2 en t kunnen ouders een beroep doen op een vangnetregeling (peiljaarverlegging).

Hoofdvragen:

- Hoe zorgen we voor een systeem dat politiek en inhoudelijk uitlegbaar is, maar tegelijkertijd de uitvoeringslast beperkt houdt?
- Hebben ouders met baby’s te maken met een gemiddeld sterkere inkomensdaling?

- Wanneer kom je in aanmerking voor de vangnetregeling?
- Hoe voorkomen we dat een groot deel van de ouders een vangnetberekening aanvraagt ("noot geschoten is altijd mis")?
- Welk inkomensbegrip hanteren we wanneer op t-2 het definitieve inkomen nog niet vastgesteld is?
- Hoe om te gaan flexwerkers en zzp-ers met onregelmatige inkomens?
- Hoe gaan we om met kleine doelgroepen (reintegreerders, inburgeraars, etc.) die in t-2 geen of een klein inkomen hadden?
- Wat als de peiljaarverlegging wordt afgewezen en iemand achteraf wel recht bleek te hebben op een verlegging?
- Kan peiljaarverlegging met terugwerkende kracht worden aangevraagd?
- Welke partnerschapdefinitie moet gebruikt worden (sociale zekerheid of fiscaal partnerschap)?
- Hoe gaan we om met veranderingen in persoonlijke gegevens, bijvoorbeeld scheiding, nieuwe relaties, et cetera?

Hoofdthema II - Fraude

Fraude is in het huidige stelsel mogelijk en dat zal bij directe financiering ook zo zijn. Wel zal de aard en mogelijk de omvang van de fraude naar verwachting anders zijn.

Hoofdvragen:

- Hoe staan de fraudeprikkelers nu en straks bij directe financiering? Hoe groot zijn ze en hoe kunnen we worden opgelost of gemitigeerd?
- Welke mogelijkheden en bedreigingen biedt de verschuiving van de geldstroom van burgers naar instellingen op het gebied van fraude? Verwachten we meer grote en minder kleine fraude, et cetera?
- Hoe zien we het risico op samenspanning tussen ouder en instelling?
- Hoe maak je onderscheid tussen bewuste fraude en het maken van fouten?
- Welke controle- of verantwoordingsinformatie van ondernemers is nodig vanuit het oogpunt van fraudedetectie? Hoe controleer je of een dienst is geleverd door een instelling?
- Wat vraagt dit alles van (financieel) toezicht en handhaving?

Hoofdthema III - Juridische consequenties

De verschuiving van de financieringsstroom van burger naar instelling heeft ook juridische consequenties.

Hoofdvragen:

- Wordt de Wet Normering Topinkomens van toepassing?
- Hoe worden faillissementen afgewikkeld?
- Hoe verschuift de verantwoordelijkheidsverdeling tussen ouders, instellingen en uitvoerder?
- In welke zin verschuift de verantwoordingsplicht van de overheid nu de sector in directe zin gefinancierd wordt?
- Wat betekent directe financiering voor de verantwoordingsplicht van instellingen en in hoeverre moet de minister straks politieke verantwoording afleggen over de kinderopvangsector?
- Geldt de exportverplichting van de kinderopvangtoeslag ook in het beoogde nieuwe stelsel?
- Komen door de directe financiering KO-instellingen onder de Europese aanbestedingsrichtlijnen te vallen?
- Wat zijn de gevolgen voor staatssteun?

Hoofdthema IV - Eenvoud in de uitvoering

Doel van directe financiering is een reductie in complexiteit in de uitvoering en aan de kant van de ouders. Hoe gaan we dit bewerkstelligen?

Hoofdvragen:

Financiële verantwoordelijkheidsverdeling

- Hoe om te gaan met prijzen boven maximum uurprijs? Financiering via de uitvoerder, of toch nog via de ouders? Idem als ouders meer uren opvang afnemen dan waarvoor recht op bekostiging bestaat.
- Hoe om te gaan met de benodigde doorlooptijd in de gegevensverwerking bij de uitvoerder? Moeten KO-instellingen deze periode voorfinancieren?
- Wat als ouders eerste maand(en) opvang zelf betalen, omdat ze snel een plek nodig hebben? Hoe wordt dat verrekend? En hoe werkt dat als ouders pas achteraf een aanvraag indienen?
- Waar ligt het debiteurenrisico bij niet-betalende ouders of bij stopzetting geldstroom vanwege onderzoek naar rechtmatigheid van de aanvraag?

Informatie-uitwisseling uitvoerder – ouders

- Kan de gegevensverzameling van burgers zoveel mogelijk 'frontloaded' zijn, zodat retrospectieve beschikkingen zo beperkt mogelijk worden? Welke gegevens zijn hiervoor nodig?
- Wordt het voor ouders echt makkelijker? Hoe kunnen we daarvoor zorgen?
- Hoe problematisch is de koppeling aan gewerkte uren voor het vergaren van 'frontloaded' data?
- Wat zijn mogelijke dienstverleningsconcepten richting ouders?
- Hoe kan het leeuwendeel van de gebruikers van kinderopvang binnen het primaire proces vallen, en niet in alternatieve processen zoals de vangnetregeling (zie ook werkgroep I)?

Informatie-uitwisseling uitvoerder – kinderopvanginstellingen

- Hoe professioneel zijn de administratie en de administratieve processen van kinderopvanginstellingen ingericht?
- Hoe vindt gegevensuitwisseling tussen KO-instelling en uitvoerder straks plaats? Hoe kan het beste worden aangesloten bij bestaande (ICT-)systemen?
- Is het mogelijk om incidentele of flexibele contracten op een eenvoudige, niet bewerkelijke manier te integreren (zoals in het huidige stelsel)?
- Wat zijn mogelijke dienstverleningsconcepten richting KO-instellingen?

Gedrag ouders

- Welke gedragseffecten van burgers kunnen optreden? Bijvoorbeeld ten aanzien van ervaren prijsprikkels?
- Verandert de betrokkenheid bij de financiering van de opvang (en dus de bereidheid om tijdig wijzigingen door te geven) doordat ouders een minder sterke financiële relatie meer hebben met de instelling?

Hoofdthema V - Gastouderopvang

Gastouderopvang is een dwarsdoorsnijdend thema, maar wel met een aantal specifieke kenmerken die apart aandacht vragen. Deze werkgroep is inhoudelijk nauw verbonden met de lopende beleidsdoorlichting kinderopvang.

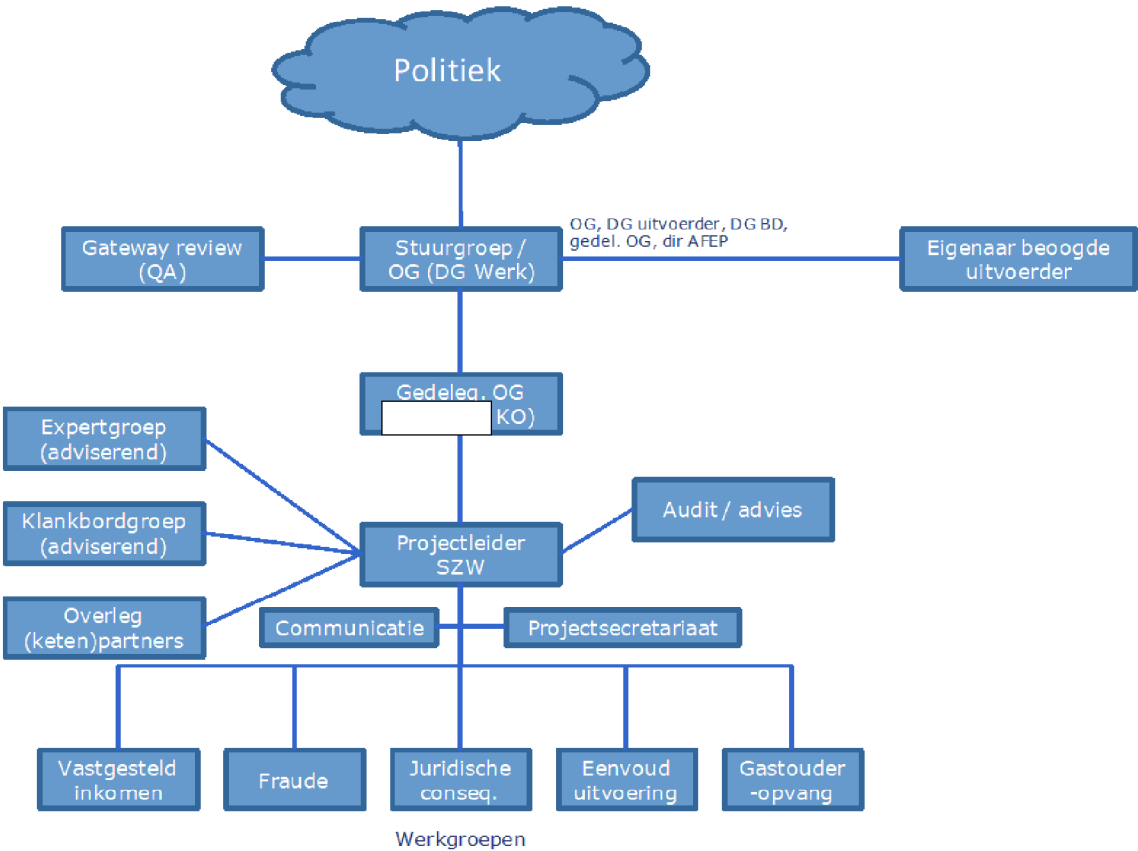
Hoofdvragen:

- Hoe past de gastouderopvang in het nieuwe stelsel?
- Hoe verhouden de plannen zich tot de kassiersfunctie?
- Wat betekent het voor de verhouding tussen gastouderbureau en gastouder?
- Hoe verhouden de plannen zich tot de Regeling dienstverlening aan huis?

4. Projectorganisatie

4.1 Opdrachtgever en stuurgroep

- [] Werk (SZW) is []
[]
Kinderopvang (SZW) is []
- Het projectteam rapporteert aan een stuurgroep waarin DG-en en directeuren van de meest betrokken Rijksorganisaties zitting hebben. [] Werk is voorzitter. Andere leden zijn: [] Kinderopvang, [] (DUO), [] Belastingdienst en [] Algemeen Financieel-Economische Politiek (FIN). De [] is [] van de stuurgroep.
- De stuurgroep is besluitvormend en komt in de eerste fase frequent bijeen (maandelijks).
- [] en [] zorgen voor verzending van de stukken. Deze worden voorafgaand in de projectgroepvergaderingen besproken. Er hoeft niet per se inhoudelijke overeenstemming te bestaan over de stukken. De projectleider beslist zonodig over het doorgeleiden van stukken. Indien er op punten geen overeenstemming is, dan wordt dit aan de stuurgroep vermeld.



Projectorganisatie fase 1

4.2 Interne organisatie (zie tevens bijlage B)

Projectleiding

- SZW levert de [] [] []. De projectleider wordt organisatorisch gepositioneerd bij de directie Kinderopvang (KO), direct onder de []. De [] stemt hoogfrequent af met de [] en opdrachtnemer aan de zijde van DUO.
- [] []
Beide zijn ook werkzaam bij KO.

Projectteam

- De uitwerking van de directe financiering raakt primair de departementen SZW en Fin, de Belastingdienst en de beoogde uitvoerder, en – als afgeleide – het departement dat eigenaar is van de uitvoerder (OCW).
- Er wordt een interdepartementaal projectteam gevormd dat de uitwerking van de beoogde systematiek ter hand neemt. In de projectgroep participeren medewerkers van de departementen SZW (KO, ASEA, FEZ, WBJA, UBN) en Financiën (IRF, [] Bel, Belastingdienst/Toeslagen), en van DUO. De directie Communicatie van SZW wordt apart bij het traject betrokken.
- Het projectteam komt in klein verband wekelijks bij elkaar. Het projectteam in den brede (alle leden van de werkgroepen) komt maandelijks bij elkaar, zodat iedereen goed op de hoogte is van de actuele stand van zaken in het hele project (zie bijlage B).
- Betrokken medewerkers coördineren de inbreng van expertise vanuit hun organisatieonderdeel. Participeren betekent meewerken. Dus niet alleen bewaken of meepraten.
- Uitwerking gebeurt in gezamenlijkheid, maar met oog voor de verschillende belangen. Belangentegenstellingen worden niet uitgediscussieerd in het projectteam, maar gesignaleerd en tijdig opgeschakeld naar stuurgroep of politieke besluitvorming.
- Gelet op het tijdpad en de complexiteit is betrokkenheid van ervaren medewerkers nodig. Zij moeten bovendien voldoende beschikbaar zijn. Teamleden zijn bij voorkeur een substantieel deel van hun werktijd beschikbaar, zodat het aantal teamleden relatief beperkt kan blijven. Versnippering werkt inefficiëntie in de hand. Medewerkers worden vrijgemaakt voor hun projecttaken, maar worden niet overgeheveld. Betrokken directies en organisatieonderdelen houden hun eigen verantwoordelijkheid. De projectleider wordt dus ook niet p-verantwoordelijk.

Werkgroepen

- Zoals gezegd worden vijf multidisciplinaire werkgroepen opgericht, met elk een trekker:
 - I. Systematiek vastgesteld inkomen: [] (SZW/FEZ)
 - II. Fraude: [] [] (SZW/KO)
 - III. Juridische consequenties: [] (SZW/KO)
 - IV. Eenvoud in de uitvoering [] [] (SZW/KO)
 - V. Gastouderopvang: [] (SZW/KO)
- De werkgroepen nemen, voor zover van toepassing, zowel het ouder- als het ondernemersperspectief mee in de uitwerking.
- Bewaking van de samenhang van de werkgroepen vindt plaats door:
 - Bespreking van tussen- en eindproducten in het wekelijkse projectoverleg
 - Bilaterale afstemming tussen de werkgroepen
 - Regulier overleg tussen de [] de [] en de trekkers van de werkgroepen
 - Maandelijks bijeenkomsten van de gehele projectgroep

Organisatie binnen DUO

- Met de selectie van DUO als meest gerede partij is invulling gegeven aan het voortraject. Opdrachtgever en opdrachtnemer hechten er aan om hier kort stil te staan bij de verschillende fasen die het project kent vanuit uitvoeringsperspectief en de daarmee samenhangende aspecten. Het traject tot de uiteindelijke implementatie van het beoogde beleid kent binnen DUO drie fasen:
 - De eerste fase kan omschreven worden als een (beleidsmatige) onderzoeksfase met als uiteindelijke mijlpaal de in mei beoogde beslisnotitie op basis waarvan het kabinet een go/no-go-besluit zal nemen. Invulling binnen DUO vindt plaats onder directe

verantwoordelijkheid van [] DUO, met [] Beleid en Strategie als gedelegeerd opdrachtnemer voor fase 1. [] Beleid en Strategie praat periodiek bij met [] Kinderopvang en de [] SZW. [] zal voor deze fase als dagelijks projectleider binnen DUO optreden.

- Uitgaande van een go-besluit kan fase 2 gekenschetst worden als de ontwikkelingsfase. Lopende fase 1 zal DUO nader invulling geven aan de inrichting van een dedicated eenheid voor de taakuitvoering voor SZW onder leiding van (in elk geval) een programmamanager.
- Fase 3 is de implementatiefase. Door DUO zal gezocht worden naar een natuurlijk momentum, en daarmee warme overdracht, tussen de ontwikkelingsfase en de implementatie fase waarin sprake zal zijn van overdracht aan [] voor taakuitvoering van de beoogde dedicated eenheid.
- De beschreven indeling in fasen heeft tevens gevolgen voor de opdrachtverstrekking. Inhoudende dat, overeenkomstig besluitvorming in de startbijeenkomst tussen [] en [] OCW, [] Werk en [] DUO, d.d. 6 febr. 2015) in de opdrachtverstrekking minimaal een tweedeling dient te worden aangebracht tussen fase 1 en latere fasen.
- Dit projectplan beoogt een gezonde basis te leggen voor opdrachtverstrekking voor de eerste fase. Hoewel de primaire beleidsverantwoordelijkheid bij SZW ligt en SZW in deze fase een trekkende rol vervult, streven opdrachtgever en opdrachtnemer ernaar zoveel mogelijk gezamenlijk op te trekken om tot het gewenste eindresultaat te komen. Een eindresultaat dat robuust genoeg is om als beoogd uitvoerder volledig achter te kunnen staan.
- Het gemeenschappelijke belang impliceert dat in deze eerste fase volstaan kan worden met het streven naar het maken van meer globale afspraken. Beleidsmatig uiteraard zonder afbreuk te doen aan toekomstige uitvoerbaarheidsaspecten en de voortijdige afstemming daarvan tussen DUO en de eigenaar. In meer financiële zin zal het daarmee gaan om een globale afspraak over de toe te rekenen kosten.

Invulling opdrachtgeverschap op lange termijn

- Vanaf 1 januari 2018, het moment waarop de nieuwe systematiek van start gaat, moet er aan de zijde van SZW ook een organisatie ingericht zijn die verantwoordelijk is voor de permanente aansturing van de uitvoerder vanaf 2018, vanuit de opdrachtgeversrol die SZW vervult en met het oog op de politieke verantwoordelijkheid van de minister van SZW voor de kinderopvang. Dit doet een andersoortig, en groter, beroep op SZW dan in de huidige situatie, waarbij de Belastingdienst primair vanuit het ministerie van Financiën wordt aangestuurd.

4.3 Verantwoordelijkheidsverdeling

- SZW is als opdrachtgever eindverantwoordelijk voor het welslagen van het project en, na de implementatie, voor de uitvoering van de regeling. De minister van SZW is politiek verantwoordelijk. De staatssecretaris van Financiën is nauw aangehaakt als verantwoordelijke voor de huidige systematiek.
- [] OCW heeft als eigenaar van DUO als taak om het totale portfolio van DUO te bewaken en de samenhang tussen directe financiering en de andere taken van DUO. Zich (mogelijk) manifesterende dilemma's, zeker waar die de relatie met de eigenaarsrol raken, zullen, met in achtneming van de eigen verantwoordelijkheden, door [] Werk en [] DUO tijdig en gezamenlijk voorgelegd worden aan [] OCW. Periodiek zullen [] Werk, [] DUO en [] OCW tussentijds afstemmen in een opdrachtgever-opdrachtnemeroverleg.
- Politieke besluitvorming binnen het kabinet wordt voorbereid in de Raad voor Werk, Inkomen, Zorg en Onderwijs (RWIZO), als onderraad voor de Ministerraad. Ambtelijke afstemming vindt plaats in de Commissie voor Werk, Inkomen, Zorg en Onderwijs (CWIZO).
- De [] van de minister van SZW zorgt voor de politieke sondering.

4.4 Externe organisatie

- Betrokkenheid vanuit en draagvlak in het veld zijn cruciaal voor het welslagen van het project. Dit geldt vooral voor de vertegenwoordigers van kinderopvanginstellingen (Brancheorganisatie, VGOB) en ouders (BOinK, Voor werkende ouders). Ook het Waarborgfonds Kinderopvang is hierbij aanwezig. Zij worden uitgenodigd om te participeren in een klankbordgroep, die in fase 1 tweemaal bijeenkomt. Doel: toetsen van voorstellen op (deel-)onderwerpen en bediscussiëren van eventuele uiteenlopende belangen. In de klankbordgroep zal ook financiële expertise worden betrokken.
- Om optimaal gebruik te kunnen maken van de aanwezige kennis en expertise bij kinderopvanginstellingen zal tevens een expertgroep worden opgericht. Doel: voorstellen aanscherpen en toetsen op uitvoerbaarheid door opvanginstellingen.
- De overige ketenpartners worden in een later stadium betrokken via een in te richten ketenpartneroverleg. Denk hierbij aan partijen als VNG, GGD GHOR, de Inspectie voor het Onderwijs en vakbonden. Waar dat nuttig is, wordt eerder al trilateraal (SZW-DUO-ketenpartner) afgestemd met deze partners.

4.5 Externe advisering en review

- Op verschillende manieren zal worden voorzien in externe reviews en audits. Zowel ten behoeve van het projectteam zelf, om tunnelvisie te voorkomen en scherp te blijven, als quality assurance voor de stuurgroep. Het projectteam zal onder andere gebruik maken van een interne dwarskijker. Dit is [] FEZ SZW). Ook stemt [] KO periodiek en informeel af met de [] van de binnen SZW betrokken directies.
- Voor de stuurgroep is een vorm van Gateway Review denkbaar. In te richten vanaf fase 2 van het project. Gedurende fase 1 wordt dit nader uitgewerkt.

5. Projectbegroting en budgetbeheersing

De transitie naar een nieuwe financieringssystematiek voor de kinderopvang brengt substantiële voorbereidingskosten met zich mee in (minimaal) de jaren 2015 tot en met 2017, voornamelijk bij de beoogde uitvoerder van de nieuwe systematiek. In het budget van de directie Kinderopvang voor 2015 is een stelpost opgenomen van 500k euro voor onder meer de financiering van de voorbereidingskosten – in deze fase primair de inzet van mensen – van de beoogde uitvoerder. Ook de overige projectkosten (externe inhuur, onkostenvergoedingen externe expertise, facilitaire kosten et cetera) in 2015 worden hieruit gedekt. De inzet van menskracht binnen SZW en FIN valt buiten de projectbegroting.

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

Voor de verdere opbouw van de uitvoeringsorganisatie en de inrichting van processen en systemen, vanaf 2016, zullen grotere bedragen benodigd zijn. Naar verwachting zal daarvoor in de loop van 2015 een claim moeten worden ingediend, omdat deze kosten niet uit bestaande budgetten kunnen worden gedekt.

6. Risicoanalyse en projectbeheersing

6.1 Risico's en mitigerende maatregelen

Vanuit het projectteam zijn de volgende risico's als de meest belangrijke aangemerkt.

Nr.	Risico's	Kans (1-3) ²	Impact (1-10) ³	Risico- waarde (kans x impact)	Tegenmaatregelen
1	Nieuwe wensen of eisen vanuit de ambtelijke of politieke omgeving	3	10	30	Bevriezen scope project op hoog ambtelijk en politiek niveau Inrichten change proces om tussentijdse wensen en eisen door te vertalen in wijzigingen en in impact op tijd en geld
2	Onvoldoende draagvlak branche en ouders	3	7	21	Veld goed betrekken via klankbordgroep en expertgroep
3	Politieke dynamiek: onvoldoende draagvlak, ook na 'go'	2	10	20	Tijdige politieke sondering Goed nadenken over centrale boodschap, a.d.h.v. krachtenveldanalyse
4	Vertraging in besluitvorming wetstraject: transitieperiode te kort	2	10	20	Kritische tijdspaden (<i>points of no return</i>) in kaart brengen gedurende fase 1 Tijdige politieke sondering Capaciteit BD/T niet te snel afschalen
5	Ouders en sector niet op tijd klaar: chaos bij invoering rond 1-1-'18	2	10	20	Tijdige communicatie en voorlichting naar ouders en KO-instellingen Systemen uitvoerder tijdig gereed
6	ICT-systemen niet tijdig klaar of qua functionaliteit onvoldoende	2	10	20	Een goed eindresultaat is een gedeelde verantwoordelijkheid van opdrachtgever, via het pakket aan eisen, en uitvoerder. Risico's kunnen deels beperkt worden door periodieke reviews te organiseren door een onafhankelijke externe partij.
7	Keuze beoogde uitvoerder vroeg in proces leidt tot onzekerheden	2	9	18	Gefaseerd contracteren / opdracht verlenen Zonodig tussentijdse aanpassing organisatiemodel
8	Onvoorziene knelpunten tijdens uitwerking (juridisch of in de uitvoering)	2	7	14	Uitvoering en juridische expertise betrekken in fase 1 Evt. bijstellen systematiek

² Kans: 1=klein; 2=middel; 3=groot

³ Impact: 1=kleinst; 10=grootst

9	Uitvoeringskosten als onderdeel van go/no-go niet tijdig in kaart (huidig en beoogd)	2	7	14	Zonodig werken met bandbreedtes ipv. harde cijfers Evt. externe audit op uitvoeringskosten
10	Onvoldoende tijd voor uitwerking in fase 1	2	6	12	Streng prioriteren Prioritering voorleggen aan stuurgroep Voldoende capaciteit binnen projectteam mobiliseren
11	Vorbereidingskosten DUO 2016/2017 niet tijdig bekend/gedekt	2	6	12	Eerste schatting kosten gedurende fase 1 Tijdig politiek insteken (voorjaar/augustus)
12	Hoge verantwoordingslast aan externe gremia (TK etc.) slokt te veel projectcapaciteit op	2	5	10	Gespecialiseerde mankracht hier op zetten Eventueel extra capaciteit mobiliseren binnen het project
13	Opdrachtgever komt aan de uitvoeringskant tussen verschillende partijen in te staan.	1	5	5	Aan de kant van de uitvoerder één opdrachtnemer. De beoogde uitvoerder is zelf verantwoordelijk is voor de inhuur van andere partijen voor bijvoorbeeld de bouw of inrichting van systemen.

6.2 Rol CIO's

- De opdrachtgever zal op kritische momenten in het project een advies ontvangen van de ☐ SZW over de ICT-aspecten van het traject. Dit is verplicht bij risicovolle projecten als deze. De CIO's van DUO en OCW worden hier bij betrokken. Opdrachtgever zal de ontvangen adviezen delen met de stuurgroep.
- ☐ OCW zal hoe dan ook kijken naar haalbaarheid en eventuele risico-inschatting van de uitvoering van de werkzaamheden bij DUO.
- Onderhavig project zal naar verwachting aangemerkt worden als een "risicovol ICT-project". Dat betekent dat de status van het project wordt gepubliceerd op www.rijksicddashboard.nl en het project wordt opgenomen in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk van BZK aan de Tweede Kamer.

7. Communicatie

Deze paragraaf heeft primair betrekking op de interne communicatie. We gaan hier niet in op communicatiestrategieën richting ouders en kinderopvanginstellingen, die in de aanloop naar invoering in 2018 geïnformeerd moeten worden over de nieuw in te voeren systematiek. Een communicatie- en implementatieplan hiervoor is aan de orde in fase 3.

7.1 Stakeholderanalyse

Tijdens fase 1 van het project wordt een stakeholderanalyse uitgevoerd, waarbij voor de verschillende organisaties en partijen rondom het project – binnen en buiten 'Den Haag' - in kaart wordt gebracht (1) hoe betrokken zij zijn bij het onderwerp, (2) wat belangrijk is voor hen en hoe zij zich naar verwachting zullen opstellen en (3) hoeveel invloed zij hebben op het uitwerkings-, besluitvormings- en implementatietraject. Hiermee wordt inzichtelijk in hoeverre van de verschillende organisaties steun te verwachten is voor een stelselwijziging. Tevens kunnen communicatie-uitingen en boodschappen aan de hand van de analyse goed op de ontvangende partij worden afgestemd.

7.2 Interne communicatie

Doelgroepen interne communicatie

- Medewerkers in het interdepartementale projectteam Directe financiering
- Medewerkers (DSZW, DUO, FIN) die direct betrokken zijn bij het onderwerp
- Medewerkers van SZW die niet direct betrokken zijn
- Bewindspersonen SZW, FIN, OCW
- [] Werk, [] BD, [] DUO
- [] SZW (KO, ASE, FEZ, WBJA en UBN)
- [] FIN/AFEP

Doelstelling

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

Aandachtspunten

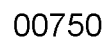
- Beschikbaarheid van medewerkers.
- Een intensieve samenwerking tussen DUO, SZW en FIN is noodzakelijk om de transitie communicatief goed te begeleiden.
- Er moet veel ruimte zijn voor dialoog, en ook voor kritische (tegen-)geluiden, ondanks de tijdsdruk waaronder het projectteam werkt.
- Als er sprake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

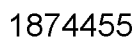
Activiteiten

- SZW-medewerkers worden geïnformeerd door een lunchlezing project Directe financiering (na fase 1) en door een artikel in de SoZaVox (of vergelijkbaar).
- Politieke en ambtelijke top SZW worden onder andere geïnformeerd via berichten voor de Ministerstafrapportage en via bilaterale contacten.
- Mijlpalen worden gepubliceerd op Rijksportaal.

- De leden van het interdepartementale projectteam worden geïnformeerd via de actie- en besluitenlijst van het wekelijkse overleg van het 'kleine' projectteam (zie bijlage B), via relevante vergaderstukken en zo nodig mondeling bijgepraat door de projectleider of de projectsecretaris. Ten minste een maal per week wordt het grote projectteam door de projectleider of –secretaris geïnformeerd over de laatste ontwikkelingen. Maandelijks is er een 'groot' projectoverleg om alle projectleden bij te praten.
- Bekeken wordt of relevante stukken en documentatie ook via gemeenschappelijke ICT-voorzieningen uitgewisseld kunnen worden (bijvoorbeeld Samenwerkingsruimte Rijk).
- De projectleider stemt geregeld bilateraal af met betrokken rondom het projectteam.

1874455





Bijlage B – Teambezetting per werkgroep

Rol	Naam	Organisatie
Projectteam		
PL		SZW/KO
Plv. PL		SZW/KO
Proj. secr.		SZW/KO
		DUO
		FIN/DG BEL
		FIN/IRF
		SZW/FEZ
N.B. Aanwezigheid van overige leden werkgroepen bij de projectoverleggen is afhankelijk van het te bespreken onderwerp.		
Werkgroep 1 - Vastgesteld inkomen		
Trekker		SZW/FEZ
		SZW/KO
		SZW/ASEA
		SZW/FEZ
		FIN/DG BEL
		DUO
Werkgroep 2 - Fraude		
Trekker		SZW/KO
		DUO
		SZW/WBJA
		SZW/UBN
		BD/T
Werkgroep 3 - Juridische consequenties		
Trekker		SZW/KO
		SZW/WBJA
		DUO
Werkgroep 4 - Eenvoud in de uitvoering		
Trekker		SZW/KO
		FIN/IRF
		DUO
		DUO
		BD/T
		SZW/UBN
		SZW/FEZ
		SZW/KO
Werkgroep 5 - Gastouderopvang		
Trekker		SZW/KO
		DUO
	N.t.b.	