Ministerie van Financiën

Uitvoeringstoets afbouw Kinderopvangtoeslag en invoering Directe Financiering Kinderopvang

Uitvoeringstoets Belastingdienst

Versie 0.4.3

Datum 11 maart 2016
Status Concept

Colofon

Titel	Uitvoeringstoets afbouw Kinderopvangtoeslag en invoering Directe Financiering Kinderopvang
Auteur(s)	[redacted]
Bijlagen	
Inlichtingen	**Directoraat-Generaal Belastingdienst** [redacted] [redacted]@minfin.nl
Vastgesteld	Raad van Bestuur van ....

Inhoud

1 Stap 1: beschrijving voorstel—7
1.1 Verzoek SZW—7

2 Stap 2: uitwerking te beantwoorden vragen—8
2.1 Te beantwoorden vragen—8
2.2 Uitgangspunten/veronderstellingen/randvoorwaarden—8
2.3 Doorlooptijd—9

3 Stap 3: uitwerking mogelijkheden/varianten—10

4 Stap 4: perspectief van de Belastingdienst—12
4.1 Uitvoerbaarheid van de voorgestelde wijziging—12
4.1.1 Big-bang-scenario—12
4.1.2 Eerstgeborene na 1-1-2018—13
4.1.3 Regionale variant—15
4.1.4 Invoeringstermijn—16
4.1.5 Gegevensbepaling in het wetsvoorstel—16
4.1.6 Gegevensleveringen—16
4.1.7 Overgangsrecht—18
4.2 Handhaafbaarheid transitieperiode—19
4.3 Effecten kinderopvanginstellingen en vraagouders—19
4.3.1 Vraagouders—19
4.3.2 Kinderopvangorganisatie, gastouder en gastouderbureaus—20
4.4 Overzicht kosten en personele gevolgen—21
4.4.1 Geactualiseerde kosten big-bang-variant—21
4.4.2 Kosten variant eerstgeboren kind na 1-1-2018—21
4.4.3 Kosten regionale variant—22
4.5 Gevolgen verantwoordings- en beleidsinformatie—22
4.6 Geldigheidsduur uitvoeringstoets—22
4.7 Fraudebestrijding en FIOD—23

5 Stap 5: oordeel van de Belastingdienst—25
5.1 Begrijpelijkheid burgers—25
5.2 Handhaafbaarheid—25
5.3 Fraudebestendigheid—25
5.4 Bredere inpasbaarheid—25
5.5 Bijdrage complexiteitsreductie—25
5.6 Uitvoeringskosten—25
5.7 Personele gevolgen—25
5.8 Invoeringsmoment—25
5.9 Eindoordeel—25

6 Stap 6: afstemming met de bedrijfsonderdelen—26

7 Bijlage: Vragen en opmerkingen over Wettekst—27

1 Stap 1: beschrijving voorstel

1.1 Verzoek SZW

Op 5 februari heeft de Belastingdienst van SZW een verzoek gekregen om binnen 6 weken een aanvullende uitvoeringstoets uit te brengen op het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wko).

Daarbij is verzocht om op de onderstaande punten in te gaan, zoals opgenomen in paragraaf 2.1.

2 Stap 2: uitwerking te beantwoorden vragen

2.1 Te beantwoorden vragen

De [redacted] Werk van het ministerie van SZW heeft de [redacted] Belastingdienst gevraagd de volgende vragen te beantwoorden:

1. Uitvoerbaarheid van de voorgestelde wijziging. Ik wil u vragen daarbij in te gaan op beide geleidelijke invoeringstrategieën (inclusief suppletieregeling) en de big-bang-variant zoals die zijn vastgesteld door de stuurgroep programma Directe Financiering van 21 januari 2016.
2. Handhaafbaarheid van het voorstel gedurende de transitieperiode.
3. Haalbaarheid van de beoogde invoeringsdatum voor wat betreft de geleidelijke invoering en de algehele invoering. Ik verzoek u hierbij eveneens nader in te gaan op het uiterste besluitvormingsmoment.
4. Effecten voor de klant van de kinderopvangtoeslag, zowel voor kinderopvangorganisaties, gastouders, gastouderbureaus als ouders.
5. Effecten op de benodigde personele capaciteit van uw organisatie.
6. Eenmalige en structurele effecten op de uitvoeringskosten.
7. Gevolgen voor de verantwoordings- en beleidsinformatie.
8. Implementatie/risico's/control.
9. Geldigheidsduur van de uitvoeringstoets. Ik verneem graag op welke termijn of in welke situaties herijking van uitvoerbaarheid, haalbaarheid en kosten noodzakelijk is.

2.2 Uitgangspunten/veronderstellingen/randvoorwaarden

- Deze uitvoeringstoets is aanvullend op de uitvoeringstoets KOT die op 15 september 2015 is uitgebracht door de RvB i.o.. De uitvoeringstoets KOT 2015 met de daarin opgenomen uitgangspunten en uitvoeringskosten blijft onverkort van toepassing. Een aantal aanvullingen op deze toets is opgenomen in paragraaf 4.4.1. In het kostenoverzicht is de schuif van invoeringsjaar 2018 naar 2019 zichtbaar gemaakt en welke consequenties dat heeft voor de reeks. Daarin zijn ook de loonkosten uit de bestaande uitvoeringstoets geïndexeerd voor de loonkostenontwikkeling.
- De suppletieregeling wordt toegepast door DUO.
- De opsporingstaak voor de kinderopvangtoeslag blijft na de overgang van de kinderopvangtoeslag van de Belastingdienst naar DUO bij de FIOD. In het overgangsjaar 2018 en mogelijk ook daarna zal de FIOD mogelijk voor zowel Toeslagen als DUO uren maken in het kader van de kinderopvangtoeslag.
- Voor 2018 worden er geen wetswijzigingen anders dan hierboven beschreven doorgevoerd. In deze uitvoeringstoets is niet ingegaan op de mogelijk impact die inwerkingtreding van het wetsvoorstel inzake de harmonisatie van de Peuterspeelzalen heeft. Eerder is door de Belastingdienst in deze uitvoeringstoets (DGB/2015/5394) aangegeven dat de harmonisatie van de peuterspeelzalen ook gevolgen heeft voor de beoordeling van de mogelijkheden tot gefaseerde invoering. Daarbij heeft de Belastingdienst nadrukkelijk in overweging gegeven om de wenselijkheid te bezien om de harmonisatie van peuterspeelzalen tegelijkertijd met het stelsel van directe financiering in werking te laten treden. Inwerkingtreding van het voorliggend wetsvoorstel op 1 januari 2018 en inwerkingtreding van directe financieringsystematiek op 1 januari 2019 betekent voor peuterspeelzalen dat zij kort na elkaar twee relatief grote stelselwijzigingen

moeten implementeren binnen de eigen bedrijfsvoering. Voorstelbaar is dat dit grote impact heeft op de administratieve organisatie van peuterspeelzalen.
- De leveringen van gegevens naar DUO in het kader van handhaving (anders dan BRI en NINBI) zijn aperiodieke leveringen zonder structurele ICT-ondersteuning.
- DUO zal de benodigde contra-informatie vanuit de kinderopvanginstellingen zelfstandig gaan inwinnen vanaf de start van de transitiefase.

2.3 Doorlooptijd

5 februari 2016 – 23 maart 2016 (verlengd)

Maandag 21 maart Raad van Bestuur en MT's.

3 Stap 3: uitwerking mogelijkheden/varianten

In deze uitvoeringstoets worden drie varianten beoordeeld:

A. **Big-bang-variant**: hierbij verwijst de Belastingdienst naar de uitgangspunten en de transitiekosten zoals aangegeven in de uitvoeringstoets van 15 september 2015. N.B. een big-bang-situatie zal altijd plaatsvinden op 1 januari 2019 ook al wordt gekozen voor geleidelijke invoering in 2018 (immers op 1 januari 2019 gaat de hele populatie over). Het point of no return voor de Big bang en daarmee de uitfasering KOT voor de Belastingdienst blijft daarbij hard en onverkort noodzakelijk (6 kwartalen voor aanvang). Aanvulling t.o.v. de uitgebrachte uitvoeringstoets is het wegvallen van de besparing op de uitvoeringskosten voor de FIOD, omdat de FIOD ook in de nieuwe situatie voor opsporing worden ingezet, maar dan in opdracht van DUO.

B. Variant "**eerstgeboren kind na 1-1-2018**": In het kort vallen alle huishoudens met alleen kinderen geboren op of na 1 januari 2018 die in 2018 naar de kinderopvang gaan in het systeem van de Directe Financiering van DUO. Alle overige huishoudens blijven hun toeslag nog ontvangen van de Belastingdienst, ook als er bijvoorbeeld een eerste kind is dat geen gebruik maakt van de kinderopvang en een tweede kind dat geboren is na 1-1-2018. Indien er sprake is van samengestelde huishoudens die in 2018 ontstaan, is het mogelijk dat het nieuwe samengestelde huishouden te maken heeft met twee soorten kinderopvangtoeslag, van DUO en van de Belastingdienst.

C. De **"regionale variant"**: In het kort worden alle toeslagaanvragen voor opvang in een bepaalde proefperiode in een bepaalde regio door DUO afgehandeld. De splitsing in de afhandeling tussen Belastingdienst en DUO vindt plaats op basis van de locatie van de kinderopvanginstelling (KOI[1]). De splitsing vindt niet plaats op basis van het woonadres van de aanvrager of hoe lang of kort al van Toeslagen gebruik wordt gemaakt. Dit betekent dat één aanvrager in een grensgebied met beide soorten financiering te maken kan hebben. Een aanvrager met opvang volledig in de bepaalde regio kan bijvoorbeeld wel huurtoeslag ontvangen van de Belastingdienst, maar is voor de kinderopvangtoeslag aangewezen op DUO.

In de situatie waarin in één huishouden sprake is van beide vormen van financiering (één kind krijgt kinderopvangtoeslag van de Belastingdienst en het andere kind Directe financiering van DUO) wordt door DUO een suppletieregeling toegepast. De suppletieregeling is opgenomen omdat beide kinderen in beide systemen als "eerste kind" worden aangemerkt, terwijl de kinderopvangtoeslag voor het eerste kind lager is dan voor het tweede kind.

Het wetsvoorstel voorziet, naast beschrijving van de twee geleidelijke invoeringsvarianten zoals hierboven onder B en C kort beschreven, tevens in gegevensleveringen van inkomensgegevens vanuit de Belastingdienst: inkomensgegeven uit de basisregistratie inkomen (BRI) en het niet-in-Nederland-belastbaar inkomen (NINBI). Tevens biedt het wetsvoorstel, bijvoorbeeld voor toezichtsdoeleinden, de mogelijkheid tot additionele gegevensuitwisseling tussen Belastingdienst en DUO. Ook zou door DUO voor de transitieperiode om aanvullende

1 Iedere KOI heeft een uniek nummer in het landelijk register kinderopvang.

gegevensleveringen kunnen worden gevraagd om (on)bewuste dubbele aanvragen uit beide systemen te filteren.

4 Stap 4: perspectief van de Belastingdienst

In dit hoofdstuk worden de verschillende vragen van het ministerie van SZW beantwoord, aangevuld met aantal andere belangrijke aandachtspunten.

4.1 Uitvoerbaarheid van de voorgestelde wijziging

In deze paragraaf worden vragen **1, 3 en 8** van SWZ gelijktijdig beantwoord:

- *"Uitvoerbaarheid van de voorgestelde wijziging Ik wil u vragen daarbij in te gaan op beide geleidelijke invoeringstrategieën (inclusief suppletieregeling) en de big-bang-variant zoals die zijn vastgesteld door de stuurgroep programma Directe Financiering van 21 januari 2016.*
- *Haalbaarheid van de beoogde invoeringsdatum voor wat betreft de geleidelijke invoering en de algehele invoering. Ik verzoek u hierbij eveneens nader in te gaan op het uiterste besluitvormingsmoment.*
- *Implementatie/risico's/control. "*

Deze vragen worden in de volgende paragrafen beantwoord per scenario. Daarna volgen paragrafen over de invoeringstermijn, de gegevensleveringen en het overgangsrecht

4.1.1 Big-bang-scenario

De basis voor dit scenario is de bestaande uitvoeringstoets van 15 september 2015. De volgende actualisaties zijn nodig:

- Een wijziging in kosten, namelijk een loonindexering ten opzichte van de uitvoeringstoets van september 2015.
- Een verschuiving van de hele financiële reeks, zowel de besparingen en kosten schuiven een jaar naar achteren met het startmoment op 1 januari 2019 in plaats van 1 januari 2018. De herziene financiële reeks staat in paragraaf 4.4.1.
- In mindering brengen van de besparing bij de FIOD, omdat de FIOD ook in de nieuwe situatie de opsporing blijft doen (zie 4.7).
- Nu de datum waarop de gehele populatie van toeslaggerechtigden gebruik gaat maken van de Directe Financiering bij DUO met een jaar verschuift naar 1 januari 2019 verschuift het uiterste moment waarop daarover moet worden besloten ook met een jaar naar 1 juli 2017.

Communicatief is deze variant verreweg het eenvoudigst. Risico's op onjuiste toekenningen of afwijzingen, en daarmee rechtmatigheidsrisico's, als gevolg van deze invoeringsvariant zijn minimaal ten opzichte van de transitiescenario's. Geen enkel huishouden loopt het risico tegelijkertijd voor dezelfde periode met twee stelsels te maken. Ook is het in dit scenario niet mogelijk dat terugval plaats moet vinden op de kinderopvangtoeslag vanuit de Belastingdienst voor kinderen die reeds met Directe Financiering te maken hebben gehad. Uiteraard zal het wel massaal voorkomen dat voor een kind tot 31 december 2018 kinderopvangtoeslag wordt genoten, terwijl er vanaf 1 januari 2019 recht is op Directe Financiering. Hierdoor zullen ouders in 2019 dus mogelijk zowel berichtgeving over de afhandeling van de kinderopvangtoeslagen van 2018 bij vanuit de Belastingdienst ontvangen als over de Directe Financiering die in 2019 wordt ontvangen.

4.1.2 *Eerstgeborene na 1-1-2018*

De basis voor dit scenario is de controlevraag: "is een kind, geboren in 2018, waarvoor een toeslag wordt aangevraagd het oudste kind in het huishouden?" Is het antwoord op deze vraag bevestigend, dan valt het kind onder Directe Financiering, is het antwoord ontkennend dan wordt de toeslag onder de KOT gefinancierd. N.B. het criterium eerstgeborene in 2018 voor dit transitiescenario dat gaat over deelname aan de transitie in 2018 is niet hetzelfde als het eerste-kind-begrip uit de kinderopvangtoeslag dat gaat namelijk over welke kind de meeste uren in de opvang doorbrengt en is daarmee niet noodzakelijk het eerstgeboren kind.

In principe kan de Belastingdienst met de beschikbare informatie uit basisregistraties in 2018 in de daartoe aangepaste toeslagenportal bij een nieuwe aanvraag meteen controleren of wel of niet sprake is van een na 1 januari 2018 eerstgeborene. Aanvragen die voor Directe Financiering in aanmerking komen, kunnen direct worden afgevangen en doorverwezen naar DUO. De papieren formulieren zullen worden aangepast, maar bij papieren aanvragen bij toeslagenservicepunten is het denkbaar dat het formulier toch foutief wordt ingevuld en directe controle op het eerstgeborene-criterium is dan niet mogelijk. Het feit dat Directe Financiering aangevraagd had moeten worden, komt dan pas bij de verwerking van de aanvraag boven water.

Ook is een directe controle niet mogelijk in situaties waarin gezinssamenstellingen in de loop van 2018 veranderen. Een kind dat op het moment van de aanvraag eerstgeborene was, hoeft dat door wijzigingen later in het jaar met terugwerkende kracht niet meer te zijn. Bijvoorbeeld:

- een gescheiden ouder met een in 2018 geboren kind dat ook al in het begin van het jaar naar de opvang gaat, gaat later in 2018 samenwonen met een andere ouder die al een kind had dat voor 2018 was geboren en ook naar de kinderopvang gaat. De ouders en kinderen wonen vanaf het moment van samenwonen in hetzelfde huishouden. Op het moment dat voor het in 2018 geboren kind kinderopvangtoeslag werd aangevraagd, was noodzakelijkerwijs nog niet bekend dat de genoemde ouders met terugwerkende kracht voor heel 2018 elkaars toeslagpartners zijn geworden. Het toeslagenportal van de Belastingdienst verwees op dat moment naar DUO. Indien vervolgens Directe Financiering is aangevraagd, zal op een later moment met terugwerkende kracht blijken dat dit ten onrechte was. Het kind geboren in 2018 was na de gewijzigde huishoudsamenstelling namelijk niet meer de eerstgeborene. Op het moment van samenwonen bestonden in één huishouden ook beide kinderopvangtoeslagsystematieken. Voor beide kinderen had volgens het uitgangspunt van het scenario kinderopvangtoeslag aangevraagd moeten worden voor dat jaar zodat financiële effecten van de toeslag voor het tweede kind juist worden berekend.
- na een echtscheiding in 2018 in een gezin met meer kinderen woont een in 2018 geboren jongste kind na de scheiding bij de ene ouder, terwijl de andere kinderen bij de andere ouder blijven wonen. Het jongste kind is alsnog het oudste kind in het huishouden van de eerstgenoemde ouder. Indien voor het jongste kind na de scheiding kinderopvangtoeslag wordt aangevraagd, zal de ouder worden doorverwezen naar DUO terwijl deze ouder mogelijk alleen bekend was met de kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst voor de oudere kinderen.

Bij alle nieuwe aanvragen, of toevoegingen aan bestaande aanvragen, waarbij kinderen geboren in 2018 betrokken zijn, zou de Belastingdienst een reconstructie van gezinssituaties moeten maken om te bepalen of een in 2018 geboren kind bij zijn geboorte oudste kind in het huishouden was. Deze analyse is niet in te bouwen in de beslisboom achter het burgerportal.

Een duidelijk nadeel van dit scenario is dan ook de grote kans op onduidelijkheden bij toeslaggerechtigden, met name wanneer zij in de loop van het jaar door trouwen of samenwonen met beide varianten te maken krijgen. Naar verwachting zijn er 100.000 nieuwgeborenen in een jaar en naar verwachting vormt 1% van de totale groep toeslaggerechtigden nieuwe samengestelde gezinnen waarbij meer dan één kind is betrokken.

Het naast elkaar laten bestaan van Directe Financiering en Kinderopvangtoeslag van de Belastingdienst binnen één huishouden leidt tot een financieel nadeel voor de ouders omdat bij Directe Financiering met een ander inkomen (dat van 2 jaar terug; T-2) wordt gerekend (nadeel bij KOT of DF afhankelijk van een inkomensstijging of –daling) en ook omdat er voor het eerste kind in de opvang relatief minder toeslag wordt uitgekeerd dan voor het tweede kind (indien ze beide in hetzelfde toeslagensysteem zitten). Ook wordt in het systeem van Directe Financiering ander gedrag gevraagd van ouders, zij moeten maandelijks uren accorderen. Bij eventuele geschillen over de Directe Financiering kan ten principale worden aangevoerd dat bij een van de varianten sprake is van rechtsongelijkheid ten opzichte van de KOT. Aan de balie en de telefoon zal de Belastingdienst uiteindelijk de effecten van de rechtsongelijkheid merken.

Zoals uit het voorgaande blijkt is deze variant van geleidelijke invoering communicatief ingewikkeld. Ouders die een kind verwachten in 2018 kunnen zich vanaf medio 2017 gaan oriënteren op kinderopvang en kunnen rond deze periode vragen gaan stellen over de financiering. Onze dienstverleningskanalen moeten dan goed geïnformeerd zijn zodat er door alle partijen een goed een eenduidig antwoord wordt gegeven. Aan (aankomende) ouders moet uitgelegd worden onder welke omstandigheden zij recht hebben op Kinderopvangtoeslag vanuit de Belastingdienst, en onder welke omstandigheden zij in aanmerking komen voor Directe Financiering vanuit DUO. De verwachting is dat dit zal leiden tot een toename van de werkzaamheden. In de financiële paragraaf 4.4.2 is een opsomming opgenomen van de verwachte aanvullende werkzaamheden rondom extra communicatie en aanpassing van systemen en werkprocessen en de noodzakelijke coördinatie van het transitiejaar. In ieder geval zal er gezamenlijk met DUO een dienstverleningsaanpak moeten worden uitgewerkt, waarin ook gekeken wordt naar customer journeys van toeslaggerechtigden indien zij zowel met DUO als met de Belastingdienst te maken hebben.

(In de berekening van additionele kosten van de geleidelijke invoering volgens deze variant is rekening gehouden met de kosten van gegevensleveringen door Toeslagen van de toegekende kinderopvangtoeslagen die DUO in staat stellen het financiële nadeel voor de desbetreffende ouders door middel van enige vorm van suppletie te compenseren (moet dit niet na opgave van DUO zijn?)

Zoals verderop ook wordt aangegeven zullen bij deze transitievariant alle kinderopvanginstellingen al in het transitiejaar aangesloten moeten zijn op zowel de Belastingdienst als DUO omdat iedere kinderopvanginstelling kinderen kan opvangen

die in 2018 zijn geboren en het eerstgeboren kind in een huishouden zijn. Dat betekent dat de kinderopvanginstelling aan zowel DUO als aan de Belastingdienst gegevens zullen moeten verstrekken vanuit de eigen geautomatiseerde systemen zowel ten behoeve van de KOT-systematiek als de DF-systematiek. Voorstelbaar is dat dit grote impact heeft op de bedrijfsvoering van de KOI. Daarnaast bestaat het risico op onjuiste gegevensaanlevering aan één en/ of beide uitvoerders.

4.1.3 *Regionale variant*

Binnen dit transitiescenario worden alle toeslagaanvragen voor kinderopvanginstellingen die in de transitieregio vallen gefinancierd via het stelsel van Directe Financiering.

De controlevraag of een aanvraag wordt gedaan voor een kinderopvanginstelling in de transitieregio is aan de hand van het landelijk register kinderopvang tijdig te automatiseren in het burgerportal van Toeslagen. Aanvragen die volgens het regionale criterium door middel van Directe Financiering gefinancierd zouden moeten worden kunnen daarmee direct afgevangen worden. De aanvraag kan erop worden geagendeerd dat hij bij DUO Directe Financiering moet aanvragen. Anders is dat bij papieren aanvragen door toeslagenservicepunten. Deze kunnen niet op het moment van indienen afgevangen worden, maar pas bij verwerking van de aanvraag.

Ook in dit scenario is het mogelijk dat binnen één huishouden opvang *binnen* het aangewezen geografisch gebied voorkomt in combinatie met opvang *buiten* het aangewezen geografische gebied. Dit kan al bij aanvang van het kalenderjaar ontstaan indien één kind bijvoorbeeld op maandag in de transitieregio wordt opgevangen en op dinsdag daarbuiten. Daarnaast is de combinatie van meerdere financieringssystemen in één huishouden ook mogelijk doordat verschillende kinderen binnen en buiten de transitieregio worden opgevangen. En net als in het eerstgeboren-kind-scenario kan een dergelijke situatie ook ontstaan gedurende het jaar door bijvoorbeeld verhuizing in of uit de transitieregio. Daarnaast zal de Directe Financiering stoppen voor kinderen die niet langer opvang krijgen binnen het aangewezen geografische gebied. Voor deze kinderen moet mogelijk in de loop van 2018 alsnog KOT aangevraagd worden indien zij gebruik gaan maken van geregistreerde opvang buiten het aangewezen geografische gebied. Indien ouders niet op tijd doorgeven dat een kind geen gebruik meer maakt van opvang buiten het aangewezen gebied bestaat het risico dat de voorschotverstrekking van kinderopvangtoeslag te lang doorloopt, en er een terugvordering opgelegd zal worden.

Foutieve toekenningen leiden mogelijk tot terugvorderingen achteraf. Een duidelijk nadeel van dit scenario is de grote kans op onduidelijkheden bij toeslaggerechtigden. Het naast elkaar laten bestaan van Directe Financiering en Kinderopvangtoeslag van de Belastingdienst binnen één huishouden leidt tot een financieel nadeel voor de ouders omdat bij Directe Financiering met een ander inkomen (dat van 2 jaar terug; T-2) wordt gerekend. Ook wordt in het systeem van Directe Financiering ander gedrag gevraagd van ouders, zij moeten maandelijks uren accorderen. Bij eventuele geschillen over de Directe Financiering kan ten principale worden aangevoerd dat bij een van de varianten sprake is van rechtsongelijkheid ten opzichte van de KOT. Aan de balie en de telefoon zal de Belastingdienst uiteindelijk de effecten van de rechtsongelijkheid merken. Ook hier lijkt een gezamenlijk dienstverleningsconcept met DUO van belang.

Om ouders goed voor te bereiden op de aankomende wijziging zullen zij reeds zoveel mogelijk in najaar 2016 geïnformeerd moeten worden dat de continuering naar 2017 voor hen de laatste continuering is van de KOT. Op wie de nieuwe regeling uiteindelijk van toepassing zal zijn, wordt echter bepaald door de vraag waar in 2018 feitelijk kinderopvangtoeslag wordt afgenomen. De precieze doelgroep is als gevolg van verhuizingen en switchen tussen kinderopvanginstelling eind 2016 en in 2017 dan ook niet volledig in beeld.

In de financiële paragraaf 4.4.3 is een opsomming opgenomen van de verwachte aanvullende werkzaamheden rondom extra communicatie en aanpassing van systemen en werkprocessen en de noodzakelijke coördinatie van het transitiejaar. In ieder geval zal er (net als bij de andere transitievariant) gezamenlijk met DUO een dienstverleningsaanpak moeten worden uitgewerkt, waarin ook gekeken wordt naar customer journeys van toeslaggerechtigden indien zij zowel met DUO als met de Belastingdienst te maken hebben.

(In de berekening van additionele kosten van de geleidelijke invoering volgens deze variant is rekening gehouden met de kosten van gegevensleveringen door Toeslagen van de toegekende kinderopvangtoeslagen die DUO in staat stellen het financiële nadeel voor de desbetreffende ouders door middel van enige vorm van suppletie te compenseren (moet dit niet na opgave van DUO zijn?)

In tegenstelling tot de variant met eerstgeboren kinderen in 2018 moeten bij dit transitiescenario alleen de kinderopvanginstellingen in de betreffende regio aangesloten te zijn op Directe Financiering. De andere kinderopvanginstellingen blijven aangesloten op de systematiek van de Belastingdienst. Desalniettemin zullen er onbedoeld foutieve aanvragen zijn die moeten worden hersteld en doorgegeven aan de andere financieringspartij, hetzij DUO, hetzij Belastingdienst.

4.1.4 *Invoeringstermijn*

- Big bang: Om tijdig de benodigde aanpassingen aan systemen en werkprocessen door te kunnen voeren om wel of niet de Kinderopvangtoeslag in 2019 te kunnen uitvoeren moet uiterlijk 1 juli 2017 definitief bekend zijn dat de verstrekking van kinderopvangtoeslag per 1 januari 2019 eindigt. N.B. deze datum ligt voor de start van de transitiefase in 2018.
- Eerstgeborene in 2018: Om tijdig de benodigde aanpassingen aan systemen en werkprocessen door te kunnen voeren moet uiterlijk 1 juli 2016 de keuze voor deze variant bekend zijn. In de loop van 2017 zal zo veel als mogelijk gerichte communicatie moeten starten, met name door DUO. Dit is lastig, omdat niet duidelijk is wie kinderen gaat krijgen in 2018 die naar de kinderopvang gaan.
- Regionale variant: Het natuurlijke startmoment voor actieve communicatie is het massaal automatisch continueren voor 2017 in november 2016 voor de bewoners van de regio die onder het transitiescenario vallen. Om tijdig de benodigde aanpassingen aan systemen en werkprocessen door te kunnen voeren moet uiterlijk 1 juli 2016 de keuze voor deze variant bekend zijn.

4.1.5 *Gegevensbepaling in het wetsvoorstel*

Het is de vraag of de gegevensbepaling in het wetsvoorstel niet te ruim is geformuleerd. Hierdoor kan strijdigheid ontstaan met de Wet bescherming persoonsgegevens en het hierin opgenomen beginsel van proportionaliteit.

4.1.6 *Gegevensleveringen*

Er moeten een aantal structurele gegevensvoorzieningen richting DUO worden ingericht, deze zijn uitgewerkt in 4.1.6.3 tot en met 4.1.6.5. Daarnaast zijn ten behoeve van het transitiejaar een aantal tijdelijke aanpassingen in gegevensbeheer binnen de Belastingdienst en met de kinderopvanginstelligen nodig, deze zijn uitgewerkt in paragraaf 4.1.6.1 en 4.1.6.2.

4.1.6.1 Gegevensbeheer tijdens transitie

In beide transitievarianten verwacht de Belastingdienst additionele workload in de vorm van extra controles, gegevensonderzoek en het voorkomen en oplossen van verstoringen gedurende het transitiejaar. Bijvoorbeeld zullen onduidelijkheden bij ouders en kinderopvanginstellingen ten aanzien welke van de beide regelingen van toepassing is (al dan niet door wijzigingen tijdens het transitiejaar) leiden tot foutieve aanmeldingen en dit heeft mogelijk onjuist gegevensverkeer tot gevolg.

4.1.6.2 Inwinnen gegevens kinderopvanginstellingen tijdens transitiejaar

Voor de huidige kinderopvangregeling worden door de Belastingdienst gegevens ingewonnen vanuit kinderopvanginstellingen (KOIs) die gebruikt worden als contra-informatie voor het vaststellen van vergoedingen. Het gaat daarbij om jaarleveringen en maandleveringen waarin de KOIs gegevens leveren over het gebruik van de kinderopvang door toeslaggerechtigden. Voor de transitiescenario's verwacht de Belastingdienst de volgende aanvullende activiteiten:

- Specificaties van de inwinstroom aanpassen welke aanpassing is dit bij 1e kind?
- Actieve communicatie en begeleiding KOIs m.b.t. gegevensaanlevering.

Risico hierbij is dat KOIs foutief gegevens aanleveren omdat onduidelijk is aan wie de contragegevens geleverd moeten worden. Hierdoor worden mogelijk gegevens die bestemd zijn voor DUO aangeleverd bij de Belastingdienst en andersom.

4.1.6.3 BRI

De Belastingdienst levert momenteel inkomens uit de BRI aan DUO voor de studiefinanciering. DUO stuurt een vraagbestand met BSN's en krijgt eens per twee weken de inkomens geleverd. Indien voor de Directe Financiering aangesloten wordt op de bestaande frequentie van twee weken, kan het bestaande proces gebruikt worden en zal de extra levering van inkomens voor Directe Financiering slechts geringe impact hebben.

Wanneer inkomens in een hogere frequentie dan de huidige aangeleverd moeten gaan worden, zal het huidige, deels handmatig ondersteunde queryproces, niet volstaan. Er zal dan een proces moeten worden ontwikkeld waarbij gegevens geautomatiseerd uit de BRI en ook Ninbi inkomens afkomstig uit ABS via een robuust elektronisch berichtenkanaal aan DUO aangeleverd kunnen worden. Het ontwikkelen van deze koppeling zal niet voor 1 januari 2018 gerealiseerd kunnen worden en zal additioneel nader te bepalen ontwikkel- en implementatiekosten vergen. Aansluiten bij de systematiek voor de studiefinanciering normaliseert en vereenvoudigt het proces. Voorkomen moet worden dat voor iedere wet of toeslag een specifieke gegevensstroom ontstaat.

4.1.6.4 Ninbi

Volgens de voorgestelde wet zal de Belastingdienst op verzoek van DUO het relevante inkomen vaststellen van de personen die over een Niet in Nederland belastbaar inkomen (Ninbi) beschikken. Voor zowel de transitiefase als de structurele overgang van de kinderopvangtoeslag naar DUO zal het proces voor het uitwisselen van deze gegevens moeten worden ingeregeld. Om deze

gegevensstroom voor 1 januari 2018 beschikbaar te hebben voor DUO zal er aangesloten moeten worden op de huidige portaaloplossing. Het ophalen en verwerken van de Ninbi-vraagbestanden vanuit DUO en weer terugleveren van Ninbi-antwoordbestanden betreft een handmatig proces en zal leiden tot een beperkte extra beheerlast binnen het domein gegevens.

4.1.6.5 Herziene inkomens

Het wetsvoorstel met betrekking tot de directe financiering voorziet in artikel 3.22 ook in het gebruik maken van herziene inkomens voor het zo nodig bijstellen van de eigen bijdrage. Het leveren van herziene inkomens kan geschieden door middel van het bestaande proces voor studiefinanciering waarbij via een abonnement van BSN's herziene inkomens uit de BRI worden aangeleverd.

4.1.6.6 Speciale leveringen voor toezicht

Het wetsvoorstel biedt, bijvoorbeeld voor toezichtdoeleinden, de mogelijkheid tot additionele gegevensuitwisseling tussen Belastingdienst en DUO. De Belastingdienst maakt voor haar eigen toezichtsproces gebruik van diverse bronnen, waarvan bij de meeste gegevens de Belastingdienst niet de bronhouder is, van sommige is dat DUO zelf. Voorbeelden hiervan zijn: contra-informatie over verloonde uren, doelgroepers, het LRK-register, deelname primair onderwijs, etc.
Door het ontbreken van een specifieke informatiebehoefte vanuit DUO over het leveren van specifieke informatie voor het uitvoeren van toezichtprocessen is niet zonder meer aan te geven wat de benodigde capaciteit met betrekking to voortbrenging en beheer zal zijn. Doorlooptijden voor realisatie van een levering kunnen oplopen tot een jaar.

4.1.6.7 Speciale leveringen voor tijdens transitieperiode

Door het ontbreken van een specifieke informatiebehoefte vanuit DUO voor het uitvoeren van toezichtprocessen is nu nog niet aan te geven wat de benodigde capaciteit met betrekking to voortbrenging en beheer zal zijn. Doorlooptijden voor realisatie van een levering kunnen oplopen tot een jaar en zullen dus na specificatie in een nieuwe uitvoeringstoets moeten worden uitgewerkt.

4.1.6.8 Proportionaliteit

Vanuit DUO is de wens geformuleerd om in het laatste kwartaal vóór de totale invoering per 1 januari 2019 een levering van de Belastingdienst te ontvangen van het BRI-gegeven van de dan bij de kinderopvangtoeslag betrokken huishoudens. Dit om zo soepel mogelijk tot een transitie te komen vanuit de kinderopvangtoeslag naar het stelsel van directe financiering. Deze wens is niet specifiek opgenomen in het voorlopige wetsvoorstel of de bijbehorende transitiestrategie. De initiële gegevensleveringwens zal naar alle waarschijnlijkheid technisch uitvoerbaar zijn via de bestaande koppeling maar dient verder op logistieke en juridische (proportionaliteitsbeginsel) aspecten onderzocht te worden.

4.1.7 Overgangsrecht

Tot slot is voor de uitvoerbaarheid het overgangsrecht van belang. Met betrekking tot het overgangsrecht voor het wetsvoorstel geldt het volgende. In het Besluit ambtshalve verminderen of teruggeven van 16 dec 2010, nr. DGB2010/6799M (voortbordurend op art. 65AWR), staat in paragraaf 3, onderdeel 2 dat de ambtshalve termijn vervalt 5 jaar na het kalenderjaar waarop de belastingaanslag betrekking heeft.

In het overgangsrecht voor Directe Financiering wordt daarentegen een termijn van

7 jaar genoemd. Op basis van de hoofdregel vervalt de termijn wettelijk na 5 jaar. De laatste 2 jaar van de overgangstermijn zijn niet van toepassing, tenzij wordt besloten dan los van de BRI het inkomen kan worden vastgesteld door Toeslagen of DUO. In dat laatste geval moeten DUO & Toeslagen die bevoegdheid krijgen en tegelijk moet een proces ingericht worden om een grondslag vast te stellen. Vanuit het oogpunt van de BRI is dit echter onwenselijk. Afwijken van de hoofdregel heeft gevolgen voor veel meer inkomensafhankelijke regelingen dan de Directe Financiering. Als de discussie ontstaat over andere regelingen, dan kan dat ook voor die andere regelingen budgettaire consequenties hebben.

Herzieningen na afloop van de ambtshalve termijn vinden volgens het wetsvoorstel alleen plaats op verzoek van de belanghebbende. De Belastingdienst stelt voor een redelijke termijn te verbinden aan de herzieningen op verzoek van de belanghebbende. Daarnaast stelt de Belastingdienst voor herzieningen op verzoek van de inspecteur binnen dezelfde redelijke termijn mogelijk te maken (conflicteert dit niet met de hoofdregel?.

4.2 Handhaafbaarheid transitieperiode

Deze paragraaf beantwoordt **vraag 2** van SZW.

"Handhaafbaarheid van het voorstel gedurende de transitieperiode."

Tijdens de transitieperiode zal Toeslagen voor de resterende populatie bestaande handhavingsactiviteiten inzetten. Indien (on)bewust gebruik wordt gemaakt van beide systemen voor een kinderopvangtoeslagaanvraag is het alleen mogelijk om **achteraf aan het einde van het kalenderjaar** bestandsvergelijking te doen met DUO. Het is niet mogelijk om nieuwe aanvragers te toetsen bij de aanvraag of er niet ook een aanvraag voor kinderopvangtoeslag is gedaan. Er zullen namelijk mogelijk huishoudens zijn die weliswaar een nieuwe aanvraag doen in 2018, maar waarbij de eerstegeborene al voor 1-1-2018 was geboren (wat niet noodzakelijkerwijs het kind is waarvoor in 2018 voor het eerst kinderopvangtoeslag wordt aangevraagd, het kan ook zijn dat voor het eerstgeboren kind nooit kinderopvangtoeslag is aangevraagd). Daarnaast is het bij de regionale variant mogelijk dat terecht voor 1 kind in beide systemen een aanvraag wordt gedaan indien de ene kinderopvanginstelling wel in de transitieregio valt en de andere niet.

Als achteraf geconstateerd wordt dat onterecht voor hetzelfde kind in beide systemen een aanvraag is gedaan, kan dit tot terugvorderingsproblematiek leiden, waarbij in het uiterste geval zowel een deurwaarder namens DUO als van de Belastingdienst aan de deur staat.

4.3 Effecten kinderopvanginstellingen en vraagouders

Deze paragraaf beantwoordt **vraag 4** van SZW

"Effecten voor de klant van de kinderopvangtoeslag, zowel voor kinderopvangorganisaties, gastouders, gastouderbureaus als ouders."

4.3.1 Vraagouders

Het belangrijkste effect voor de vraagouders tijdens de transitieperiode, maar mogelijk ook daarna is dat het niet altijd direct duidelijk is waar zij moeten aankloppen voor de aanvraag van kinderopvangtoeslag. Allerlei situaties doen zich voor:

- grensgevallen in de regionale variant waarbij ouders van één zelfs van beide systemen gebruik zullen maken (een kind dat op maandag in de transitieregio naar de crèche gaat en dinsdag buiten de transitieregio thuis wordt opgevangen door een gastouder);

- onduidelijkheid over het van toepassing zijnde systeem als gevolg van verhuizingen;
- problematiek als gevolg van samengestelde gezinnen;
- andere specifieke groepen?, zoals WW'ers, bijstandsgerechtigden, genieters van studiefinanciering, pensioengerechtigden, asielzoekers, overledenen.

De complexiteit van de gefaseerde overgang doet de kans op terugvorderingen toenemen. Mogelijk, maar waarschijnlijk niet veelvuldig, kan er in de regionale variant bij vraagouders strategisch gedrag ontstaan. Zij zullen kiezen indien voor henzelf haalbaar voor een kinderopvanginstelling waar zij juist wel of juist niet in de transitiefase vallen. Daarnaast kunnen er wellicht pogingen zijn om van beide systemen gebruik te maken, zie ook paragraaf 4.7. Ook kan het zijn dat ouders door onzekerheid over welk systeem van toepassing is maar in beide systemen een aanvraag doen.

Ouders onderkennen niet altijd de relevantie van de wijziging van kinderopvanginstelling voor de toekenning van de KOT. Wijzigingen in kinderopvanglocatie worden daardoor niet altijd en tijdig doorgegeven. Dit brengt het risico met zich mee dat KOT doorloopt voor opvang waar ook DF voor wordt aangevraagd, wat bij constatering achteraf tot een terugvordering leidt. Door gegevensuitwisseling in de voorschotfase is niet voldoende om dit waterdicht te krijgen, want als een kind gebruik maakt van opvang binnen en buiten de regio is er een legitieme reden dat er zowel DF als KOT wordt toegekend.

Ook zal de bereidheid van aanvragers om te voldoen aan hun verplichtingen tot het doorgeven van wijzigingen en het verstrekken van gegevens mogelijk afnemen tegen de tijd dat de financiering van de Toeslag bij de Belastingdienst tegen haar einde loopt. De omvang van dit risico en van de mogelijke financiële gevolgen daarvan zijn niet te kwantificeren.

4.3.2 *Kinderopvangorganisatie, gastouder en gastouderbureaus*

Voor kinderopvangorganisaties en gastouderbureaus (er zijn in mindere mate effecten voro gastouders omdat zij werken via gastouderbureaus) is het grootste effect indien gekozen wordt voor de eerstgeboren-kind-variant in de overgangsfase, omdat dan alle kinderopvangorganisaties (incl. gastouderbureaus) tegelijkertijd aangesloten moeten zijn op zowel het systeem van de Belastingdienst als op het systeem van DUO.
Ook bij de regionale variant zal deze situatie zich voor doen voor bijvoorbeeld gastouderbureaus die bemiddelen voor opvang binnen de aangewezen regio en ook voor opvang daarbuiten, zo ook bij kinderopvangorganisaties met vestigingen binnen en buiten de transitieregio. De Belastingdienst verwacht dat dit tijdelijk naast elkaar bestaan van beide systemen vooral voor de administratief zwakkere organisaties zal leiden tot een afname van de mate waarin deze organisaties in staat zullen zijn een ordelijke administratie te voeren en van de mate waarin deze organisaties zullen voldoen aan hun verplichtingen om tijdige en correct gegevens te verstrekken ten behoeve van het toezicht op de kinderopvangtoeslag.
Toeslagenconvenantpartners zijn kinderopvangorganisaties na afsluiting van een convenant met de Belastingdienst rechtstreeks de kinderopvangtoeslag uitgekeerd krijgen voor de door hen opgevangen kinderen. Deze kinderopvangorganisaties leveren maandelijks informatie aan de Belastingdienst over de geleverde opvang. Het is voor de Belastingdienst noodzakelijk dat die gegevensleveringen blijven bestaan, maar dan wel alleen voor de kinderen die onder de KOT vallen. Als de Belastingdienst informatie van alle kinderen zou krijgen ontstaat er bij de

verwerking van die informatie allerlei onduidelijkheid (fouten in het bestand, fouten in aanvragen e.d.). Aanpassing in de software van de kinderopvanginstellingen is nodig om de kinderen die in Directe Financiering zitten uit te scheiden in de gegevensleveringen richting Belastingdienst en DUO.

Indien de inwerkingtreding van het wetsvoorstel over harmonisatie van peuterspeelzalen met kinderopvanginstellingen op 1 januari 2018 doorgaat en de inwerkingtreding van directe financieringsystematiek op 1 januari 2019 ook, betekent dit voor peuterspeelzalen dat zij kort na elkaar twee relatief grote stelselwijzigingen moeten implementeren binnen de eigen bedrijfsvoering. Voorstelbaar is dat dit grote impact heeft op de administratieve organisatie van peuterspeelzalen.

4.4 Overzicht kosten en personele gevolgen

Deze paragraaf beantwoordt **vraag 5 en 6** van SZW.

> "Effecten op de benodigde personele capaciteit van uw organisatie.
> Eenmalige en structurele effecten op de uitvoeringskosten."

4.4.1 Geactualiseerde kosten big-bang-variant

bedragen x € 1 mln.	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 e.v.
Besparing UT KOT (geactualiseerd)	0,0	-0,3	-0,7	-8,5	-14,6	-22,5	-27,6	-33,4	-40,4
Transitiekosten	0	3,9	0	0	0	0	0	0,9	0
Saldo	**0,0**	**3,6**	**-0,7**	**-8,5**	**-14,6**	**-22,5**	**-27,6**	**-32,5**	**-40,4**
Werkzaamheden FIOD	*0*	0	0	0	0	0,4	0,6	1,3	2,3
Saldo	**0,0**	**3,6**	**-0,7**	**-8,5**	**-14,6**	**-22,1**	**-27,0**	**-31,2**	**-38,1**

4.4.2 Kosten variant eerstgeboren kind na 1-1-2018

bedragen x € 1 mln.	*Toelichting*	2017	2018	2019	2020 e.v.
Overige uitgaven		**0,00**	**0,85**	**0,08**	**0,04**
Communicatie	*Brieven + calls + website*		0,08		
BelTel + toeslagen	*4,2 fte*		0,28		
Aanpassing systemen	*143d ontwerp, 200d ontwikkelwerk*		0,26		
Opleiding/werkinstructie			0,04		
	Tactisch, S10		0,03	0,03	
Gegevensbeheer	*Tactisch, S10*		0,07		
Inwinnen KOIs	*0,3 fte*		0,02		
Ninbi	*40d en 0,6 fte S10*		0,07	0,04	0,04
Saldo		0,0	0,8	0,1	0,04

Extra kosten kantoor (al verwerkt in bovenstaande?)

- 40 opleidingsdagen
- 4 pers x 60 weken x 2 dgn.p.week = 480 dagen van behandelaars

- 1 pers x 60 weken x 1 dgn p.week BCA UPG productie control= 60 dgn

Er zal ook deels een afbouw in de populatie zijn bij de BelastingTelefoon en Toeslagen zijn doordat de ouders die in 2018 met Directe Financiering te maken hebben met DUO contact zullen hebben. Deze afbouw zit alleen in de populatie, de systemen blijven immers bestaan tot aan de big bang. Daarnaast is het de verwachting dat de afbouwpopulatie niet tot significant minder contactmomenten zal leiden, omdat de deelnemers aan de transitiefase mogelijk juist zowel de Belastingdienst als DUO gaan bellen voor informatie.

4.4.3 *Kosten regionale variant*

bedragen x € 1 mln.	*Toelichting*	**2017**	**2018**	**2019**	**2020** e.v.
Overige uitgaven		**0,00**	**0,97**	**0,08**	**0,04**
Communicatie	*Brieven + calls + website*		0,07		
BelTel + toeslagen	*3,2 fte*		0,24		
Aanpassing systemen	*233d ontwerp, 250d ontwikkelwerk*		0,36		
Opleiding/werkinstructie			0,04		
	Tactisch, S10		0,03	0,03	
Gegevensbeheer	*Tactisch, S10 (2x)*		0,14		
Inwinnen KOIs	*0,3 fte*		0,02		
Ninbi	*40d en 0,6 fte S10*		0,07	0,04	0,04
Saldo		0,0	1,0	0,1	0,04

Extra kosten kantoor (al verwerkt in bovenstaande?)

- 40 opleidingsdagen
- 4 pers x 60 weken x 3dgn.p.week = 720 dagen van behandelaars
- 1 pers x 60 weken x 1 dgn p.week BCA UPG productie control= 60 dgn

In de regionale variant zal de Belastingdienst één jaar langer zaken moeten archiveren (10 provincies met kinderen geboren in 2018).
Er zal ook deels een afbouw in de populatie zijn bij de BelastingTelefoon en Toeslagen zijn doordat de ouders die in 2018 met Directe Financiering te maken hebben met DUO contact zullen hebben. Deze afbouw zit alleen in de populatie, de systemen blijven immers bestaan tot aan de big bang. Daarnaast is het de verwachting dat de afbouwpopulatie niet tot significant minder contactmomenten zal leiden, omdat de deelnemers aan de transitiefase mogelijk juist zowel de Belastingdienst als DUO gaan bellen voor informatie. Ook zal in de regionale variant een deel nog definitieve toekenningen over oudere jaren krijgen tijdens de transitiefase wat tot contactmomenten leidt.

4.5 Gevolgen verantwoordings- en beleidsinformatie

Deze paragraaf beantwoordt **vraag 7** van SZW

"Gevolgen voor de verantwoordings- en beleidsinformatie."

De verwachting is dat toepassing van een van de transitievarianten bij het samenstellen van die rapportage niet tot meer of minder werk voor de Belastingdienst zal leiden.

4.6 Geldigheidsduur uitvoeringstoets

Deze paragraaf beantwoordt **vraag 8** van SZW

> "Geldigheidsduur van de uitvoeringstoets. Ik verneem graag op welke termijn of in welke situaties herijking van uitvoerbaarheid, haalbaarheid en kosten noodzakelijk is."

Elke wijziging van het wetsvoorstel en/ of het verschuiven van termijnen kan leiden tot een aanpassing van de in de uitvoeringstoets opgenomen uitgangspunten, kosten en besparingen. Een wijziging van het wetsvoorstel zal in principe dan ook voor een uitvoeringstoets aan de Belastingdienst moet worden voorgelegd. Het point of no return voor zowel het big-bang-moment als ook de beide transitievarianten blijft daarbij hard en onverkort noodzakelijk: beide 6 kwartalen voor aanvang van de transitie of big bang.

Deze uitvoeringstoets is in ieder geval niet meer geldig indien (niet limitatief):

- nieuwe of gewijzigde gegevensleveringen gerealiseerd moeten worden, zoals bijvoorbeeld genoemd bij de BRI
- de frequentie van de bestaande gegevensleveringen wijzigt.
- de startdatum van de transitiefase en/of die van de volledige overgang gaat schuiven.
- aanvullende wetgeving voor de kinderopvangtoeslag in de transitieperiode moet worden geïmplementeerd.

4.7 Fraudebestrijding en FIOD

De FIOD blijft ook na introductie van Directe Financiering de opsporingsdienst in het domein van de financiering van de kinderopvang. In het overgangsjaar en mogelijk ook nog daarna zal de FIOD mogelijk voor zowel Toeslagen als DUO uren maken. In het overgangsjaar is de doelgroep van DUO nog klein. De kans op grootschalige fraude lijkt beperkt, maar wellicht komen er pogingen om van beide systemen gebruik te maken.

Het vertrekpunt is een neutrale overgang: eenzelfde omvang houden als nu voor Toeslagen (ca. 30.000 uur op jaarbasis). Bovenstaande lijn is gedeeld en afgestemd met het Openbaar Ministerie (OM). Tevens is afgesproken om DUO vroegtijdig (wellicht al in 2017) aan te laten haken bij het preweeg/signalenoverleg in het kader van kennisoverdracht en werkwijze. Dit moet nog nader worden uitgewerkt.
Voor de FIOD (en het OM) is het van groot belang hoe het toezicht in het nieuwe financieringsstelsel (na de volledige overgang) wordt georganiseerd en welke wettelijke bevoegdheden worden vastgelegd. Daarover is contact met SZW (en OM). Onder meer is de vraag aan de orde of DUO ook over een aantal bijzondere opsporingsambtenaren zou moeten beschikken.

5 Stap 5: oordeel van de Belastingdienst

5.1 Begrijpelijkheid burgers

5.2 Handhaafbaarheid

5.3 Fraudebestendigheid

5.4 Bredere inpasbaarheid

5.5 Bijdrage complexiteitsreductie

5.6 Uitvoeringskosten

5.7 Personele gevolgen

5.8 Invoeringsmoment

5.9 Eindoordeel

6 Stap 6: afstemming met de bedrijfsonderdelen

In dit hoofdstuk wordt vastgelegd wanneer de bedrijfsonderdelen met deze uitvoeringstoets hebben ingestemd.

Bedrijfsonderdeel	Reacties	Ingestemd
B/CA	X (	
B/CAO	X ( )	
B/CFD	X (	
B/CIE	X (	
B/CKC		
Belastingen	X (	
BelastingTelefoon	X (	
Douane	n.v	
FIOD	X (	
Toeslagen	X (	
DGBel/cluster UB/Fiscaliteit i.o.		
DGBe/cluster Bedrijf		
DGBel/cluster IV		

7 Bijlage: Vragen en opmerkingen over Wettekst

I. In de MvT is onder 1.2 (blz. 31) beschreven dat B/T jaarlijks de inkomens indexeert en dat dit (vaak) is gebaseerd op 'oude' inkomens. Dit genereert een fundamentele (inherente) onzekerheid v.w.b. de hoogte van de toeslag. Voor toeslagjaar 2016 heeft B/T bij wijze van proef niet de jaarlijkse indexering toegepast. In plaats daarvan gebruikt B/T de zo actueel mogelijk, binnen de Belastingdienst geregistreerde, inkomensgegevens als basis voor de berekening van het voorschot. De inherente onzekerheid wordt hier weliswaar niet mee weggenomen, wel wordt daarmee een daling in zowel het aantal als de omvang van de terug- en nabetalingen verwacht.

II. In de MvT is onder 3.1 (blz. 48) beschreven dat het inkomen in het jaar T-2 door B/T is vastgesteld. Dit is niet juist. Inkomens worden door de inspecteur van B/Belastingen vastgesteld. B/Belastingen zal deze gegevens ook aan DUO ter beschikking moeten stellen.

III. In de MvT is onder 1.9 (blz. 36) beschreven dat B/T, na de invoering van het nieuwe stelsel, verantwoordelijk blijft voor de basisinformatie en voor de afhandeling van toeslagaanvragen uit eerdere jaren. Hier worden twee verschillende verantwoordelijkheden beschreven: "B/T is verantwoordelijk voor de afhandeling van toeslagaanvragen uit eerdere jaren". Voor B/T betekent dit dat hij alle aanvragen afhandelt, waarbij er aanspraak is (gemaakt) op Kinderopvangtoeslag. Dus ook de aanvragen voor Kinderopvangtoeslag die tijdens een eventuele periode van geleidelijke invoering worden gedaan. Afhandelen betekent onder meer het uitbetalen, het behandelen van vragen en klachten, het uitoefenen van toezicht en het behandelen van bezwaar & beroep.
Vervolgens wordt van B/T verwacht dat hij "verantwoordelijk blijft voor aanleveren van basisinformatie". De vraag is wat onder basisinformatie wordt verstaan. B/T is van mening dat dit, vanuit het perspectief van de Belastingdienst, uitsluitend betrekking kan hebben op inkomensgegevens. Levering hiervan is geen verantwoordelijkheid van B/T, maar van B/Belastingen.

IV. Op p. 32, tweede alinea, staat dat bij een aanvraag voor te veel uren de ouder netto geen extra kosten heeft onder de KOT. Dit klopt niet. De KOT is altijd lager dan de kosten dus voor meer uren aanvragen betekent ook meer eigen bijdrage. Wordt wel voor meer uren aangevraagd maar worden deze uren niet volledig (dus incl. eigen bijdrage) betaald, dan vervalt het recht op KOT (als wij het zien). Voorwaarde voor de KOT is immers dat alle gestelde kosten ook gemaakt worden.

V. Op p. 34, een na laatste alinea, staat dat de fraude prikkel anders ligt, omdat voor meer uren in rekening brengen aanvragen ook meer KOT betekent. Er wordt echter niet vermeld dat meer uren ook voor meer uren een eigen bijdrage inhoudt. B/T ziet daarin geen verschil t.o.v. DF, anders dat bij DF de betaling op de eigen bijdrage vooraf gedaan wordt.

VI. Op p. 40, onderaan, staat dat er meer zekerheid komt bij DF, omdat gegevens uit basisadministraties worden gebruikt. Hierbij wordt ook de BRP gebruikt. B/T gebruikt voor de KOT echter de BRP ook al in de voorschotfase. De DF is dus geen veranderding op dit punt.

VII. Onderaan in de tabel op p. 53 staat dat eerste en volgende kind uit de BRP gehaald kan worden. Wie eerste kind is voor de KOT (en neem aan ook DF)

wordt echter niet bepaald door de leeftijd, maar door het aantal uren en evt. de kosten (art. 3 Besluit kinderopvangtoeslag).

VIII. Op p. 54, een na laatste alinea, staat dat B/T in de regel een termijn van 4 weken aanhoudt voor het doorgeven van wijzigingen. Deze termijn is echter wettelijk geregeld in art. 5, eerste lid, Uitvoeringsregeling Awir.

IX. Het systeem van DF is o.m. gebaseerd op goedkeuring van de factuur door de ouders in de digitale portemonnee. Het opmaken van een factuur is niet verplicht in de sector kinderopvang. In zowel de AWR, de AWIR als de WKO is er geen verplichting opgenomen.

X. @Belastingen: Art. I letter F: Artikel 3.13
1. Een ouder voldoet voor een berekeningsjaar aan de voorwaarden voor gefinancierde kinderopvang, indien de ouder:
a. tegenwoordige arbeid verricht waaruit inkomen uit werk en woning in de zin van de Wet inkomstenbelasting 2001 wordt genoten;
b. zonder enige vergoeding arbeid verricht in de onderneming van de partner in de zin van artikel 3.78 van de Wet inkomstenbelasting 2001;
Het is niet ondenkbeeldig dat DUO ten behoeve van zowel de vaststelling van de hoogte van de eigen bijdrage (vooraf!) als voor het toezicht achteraf gegevensleveringen gaat vragen. In aanmerking moet worden genomen dat het streven is in het nieuwe stelsel de toekenning van de financiering en de vaststelling van de hoogte van de eigen bijdrage zoveel mogelijk vooraf en zoveel mogelijk zonder gegevensverstrekking door de ouder tot stand te laten komen. Het leveren van gegevens waar DUO andere eisen aan stelt ten aanzien van betrouwbaarheid en actualiteit dan de eisen die (op dat moment) uit hoofde van het fiscale gebruik gelden, brengt nieuwe complexiteit voor de Belastingdienst met zich mee. Misschien is het mogelijk in de UT aan te geven dat deze gegevensleveringen alleen mogelijk zijn (a) indien en voorzover de Belastingdienst over deze gegevens beschikt en (b) de Belastingdienst kan vaststellen dat de betekenis, kwaliteit en actualiteit van deze gegevens van de Belastingdienst voldoet aan de eisen die DUO daar uit hoofde van het beoogde gebruik aan stelt.

XI. Bij V, op blz 5: De minister van SZW krijgt te bevoegdheid aanwijzingen te geven over het betalingsverkeer. Ik weet niet wat onze collega's van de GT/FM van een dergelijke breed geformuleerde bevoegdheid vinden. Voorheen was deze bevoegdheid ingekaderd, betalingen 'tussen gastouders, het gastouderderbureau en ouders'.

XII. *Artikel VI. Wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001*
De Wet inkomstenbelasting 2001 wordt als volgt gewijzigd:
A
Artikel 3.104, <u>onderdeel q</u>, vervalt.
B
Na artikel 10a.16 wordt een artikel ingevoegd, luidende:
Artikel 10a.17 Overgangsrecht beëindigen kinderopvangtoeslag
Artikel 3.104, <u>onderdeel q</u>, zoals dat luidde op de dag voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel II, onderdeel D, van de Wet wijziging financieringsstelsel kinderopvang blijft van toepassing op kinderopvangtoeslag waarop recht bestond in de berekeningsjaren gelegen voor dat tijdstip
→ onderdeel q moet waarschijnlijk zijn: onderdeel g.

XIII. Blz 31: '*Cijfers van de BD/T over 2013 laten zien dat 34% van de ouders kinderopvangtoeslag moet terugbetalen, 48% achteraf nog kinderopvangtoeslag ontvangt en dat bij slechts 18% sprake is van geen terugvordering of nabetaling.*' → hebben we actuelere gegevens?

XIV. Blz 31 / 32: '*In een deel van de gevallen wordt de schuld buiten invordering gesteld. In 2013 ging het om een fors bedrag, 45 miljoen euro.*'
De buiten invordering stellingen van terugvorderingen op de KOT zien er de afgelopen jaren als volgt uit:
2012 € 20,8 mln
2013 € 45,2 mln
2014 € 42,1 mln
2015 € 20,2 mln
Daarbij moet opgemerkt worden dat deze buiten invorderingstellingen bestaan uit verrekenbare en niet-verrekenbare buiten invordering stellingen. Een deel van de verrekenbare vorderingen wordt alsnog geïnd omdat er op een later moment een verhaalsmogelijkheid ontstaat.

XV. Blz 48: '*Door de berekening van de eigen bijdrage voor ouders te baseren op het inkomen in het jaar t-2, zal voor 83% van de huishoudens het inkomen reeds door de BD/T zijn vastgesteld. Zodoende wordt ouders meer zekerheid geboden in de netto kosten van kinderopvang.*
In 17% van de huishoudens is het inkomen van twee jaar geleden echter nog niet definitief vastgesteld.' → dit kan zo niet gebruikt worden. Dit is ooit aan SZW verstrekt als illustratie van het aantal inkomensgegevens over 2013 (t-2) dat nog ontbrak op het moment dat in 2014 de MAC 2015 (t) zou starten. Ook in de DF ongeveer een logisch moment waarop ouders willen weten waar ze een volgend jaar aan toe zijn. Staat nu niet in context.

XVI. Blz 98 '*Artikel 3.41*
Met de voorgestelde bepaling wordt aansluiting gezocht bij artikel 38 van de Awir. Enige afwijking van dat artikel vindt plaats door het gebruik van de term 'noodzakelijk' in plaats van 'van belang zijn'. Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens brengt immers met zich mee dat er geen inmenging van het openbaar gezag in het recht op eerbiediging voor het privé- en familieleven is toegestaan, tenzij dit noodzakelijk is.'

→ Dus de Awir is niet goed en zou eigenlijk ook anders moeten?