



Aan

--	--	--	--

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Inlichtingen

--

	@minfin.nl/	
	@minfin.nl	

Datum
11 maart 2016

Auteur	
--------	--

memo

UTNS directe financiering

Aanleiding

Op 5 februari heeft de Belastingdienst van SZW een verzoek gekregen om een aanvullende uitvoeringstoets uit te brengen op het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wko). Deze uitvoeringstoets is aanvullend op de uitvoeringstoets KOT die op 15 september 2015 is vastgesteld 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 zijn in deze uitvoeringstoets opgenomen.

Kern

Dit memo dient ter voorbereiding van de bespreking van de contouren van de uitvoeringstoets op maandag 14 maart a.s. (conceptuitvoeringstoets treft u bijgevoegd aan). Graag willen wij de volgende onderwerpen ter bespreking voorleggen:

1. Gefaseerde invoering (twee varianten) versus big bang invoering
2. Gegevenslevering
3. Alternatief voorstel suppletieregeling

1. Gefaseerde invoering

In het traject in aanloop naar het ontwerp wetsvoorstel heeft een beoordeling plaatsgevonden van de mogelijke varianten van geleidelijke invoering. Daarbij zijn de volgende criteria gebruikt:

- Objectieve kenbaarheid van het criterium of iemand in aanmerking komt voor DF of voor KOT. Achtergrond hiervan is dat snel beschikt moet kunnen worden op aanvragen en dat het risico op onterechte toekenning zoveel mogelijk vermeden moet worden (ook om terugvorderingen te voorkomen). Indien de objectieve kenbaarheid van het criterium niet aanwezig is, neemt of het risico op onterechte toekenningen toe, of wordt de toekenning afhankelijk van tijdrovende en foutgevoelige uitwisseling van gegevens tussen DUO en Belastingdienst.
- Geen combinatie van stelsels binnen één huishouden. Achtergrond van dit criterium is dat beide stelsels een lagere tegemoetkoming kennen voor het kind met de meeste opvang (het 'eerste kind'), en in ieder huishouden is er altijd een eerste kind. Indien in één gezin dus voor één kind DF geldt en voor een ander kind KOT, lijdt het gezin financieel nadeel.
- Geen terugval van DF naar KOT. De gekozen variant van geleidelijke invoering zou zo weinig mogelijk met zich mee moeten brengen dat

ouders in de loop van het overgangsjaar alsnog voor enkele maanden KOT moeten aanvragen.

De varianten die op grond van deze criteria zijn afgevalen zijn: Startpopulatie DF bestaat uit een (volledige) opvangsoort: dagopvang, buitenschoolse opvang of gastouderopvang; Alle nieuwe aanvragen in het overgangsjaar worden toegekend op basis van DF; Gefixeerde populatie kinderopvangorganisaties op basis van LRKP-nummer; Gefixeerde populatie op basis van BSN.

De varianten 'eerstgeboren kind na 1-1-2018' en de regionale variant (met minimaal grensverkeer) zijn in het licht van de hiervoor genoemde criteria het minst bezwaarlijk, al voldoet geen enkele vorm van geleidelijke invoering volledig aan alle criteria.

1A. 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. Een suppletieregeling is dan nodig omdat beide kinderen in beide systemen als "eerste kind" worden aangemerkt, terwijl de tegemoetkoming voor het eerste kind (kind met meeste uren) lager is dan voor het tweede kind.

Uitvoerbaarheid:

- 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, naar de situatie op het moment van aanvragen. Maar bij een papieren aanvraag en in situaties waarin gezinssamenstellingen in de loop van 2018 veranderen is directe controle niet mogelijk.
- Het wetsvoorstel gaat er van uit dat in de loop van 2018 bij het ontvangen van een aanvraag nagegaan moet worden of het kind geboren in 2018 op het moment van zijn geboorte het oudste kind in het huishouden was. De toets of het kind op het moment van geboorte het oudste kind was is voor de Belastingdienst (waarschijnlijk) niet uitvoerbaar: in het portal moet direct uitsluitsel gegeven kunnen worden of een aanvrager wel of niet in aanmerking komt voor KOT. Het reconstrueren van de gezinssamenstelling naar het moment waarop het in de aanvraag betrokken kind geboren is, is niet in te bouwen in de zg. beslisboom achter het burgerportal. B/T onderzoekt dit nader in het kader van de uitvoeringstoets.
- Een vergelijkbare complicatie doet zich voor als in de loop van 2018 nieuwe samengestelde gezinnen ontstaan uit (a) een gezin met een oudste kind geboren in 2018 en (b) een gezin met kinderen geboren vóór 2018. Het wetsvoorstel gaat er vanuit dat een kind dat bij zijn geboorte het oudste kind in het huishouden is, onder de DF valt. Als er nadien een gezin ontstaat uit (1) een gezin met een oudste kind geboren in 2018 en (2) een gezin met kinderen geboren voor 2018, blijft gelden dat het eerstgenoemde kind bij de DF blijft en de andere kinderen niet. Bij alle nieuwe aanvragen, of toevoegingen aan bestaande aanvragen, waarbij kinderen geboren in 2018 betrokken zijn, zou B/T 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.

- In samenspraak tussen Belastingdienst en DUO is in werkgroepverband de keuze gemaakt de kinderen in nieuw samengestelde gezinnen te laten zitten in het stelsel waar zij oorspronkelijk in zaten, en het nadeel voor ouders te laten compenseren door DUO. DUO maakt nu op dit punt een terugtrekkende beweging.
- Deze variant van geleidelijke invoering is communicatief ingewikkeld richting burgers. In de aanloop naar de transitieperiode is heel lastig te onderscheiden wie in de potentiële doelgroep voor de pilot gaan vallen. Dat is immers afhankelijk van een gebeurtenis die zich pas in de loop van 2018 gaat voordoen: de komst van een eerstgeborene. Het uitwerken van een gezamenlijk dienstverleningsconcept wordt in de toets voorgesteld.
- Bij deze transitievariant zullen 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 eerstgeborene kind in een huishouden zijn. Dat betekent dat de kinderopvanginstellingen 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 KOIs. Daarnaast bestaat het risico op onjuiste gegevensaanlevering aan één en/of beide uitvoerders.

1B De "regionale variant": In het kort worden alle toeslagaanvragen voor opvang in een bepaalde proefperiode in een bepaalde regio (bijvoorbeeld Friesland) door DUO afgehandeld. De splitsing in de afhandeling tussen Belastingdienst en DUO vindt plaats op basis van de locatie van de kinderopvanginstelling. 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 (zelfs voor 1 kind). 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.

Uitvoerbaarheid:

- 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. Voor papieren aanvragen vindt de controle later in het proces van aanvraag plaats.
- 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.
- Het is mogelijk dat binnen één huishouden opvang *binnen* het aangewezen geografisch gebied voorkomt in combinatie met opvang *buiten* het aangewezen geografische gebied. Daardoor kan een gezin financieel nadeel lijden.

- 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.
- Ook dit scenario is communicatief ingewikkeld en vraagt mogelijk ook om een gezamenlijk dienstverleningsconcept met DUO.
- Om ouders die gebruik maken van opvang in het aangewezen gebied goed voor te bereiden op de aankomende wijziging zullen zij reeds 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 dit transitie scenario hoeven 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.

Voor beide varianten geldt:

- Geleidelijke invoering brengt altijd een rechtmatigheidsrisico in de voorschotfase met zich mee. Wijzigingen in de gezinssamenstelling of het gelijktijdig gebruik van opvang binnen en buiten de aangewezen regio leidt tot situaties waarin een mogelijke dubbele toekenning pas achteraf of na individueel onderzoek onderkend kan worden, of die aanvankelijk ten onrechte tot een afwijzing leiden.
- Het naast elkaar laten bestaan van Directe Financiering en Kinderopvangtoeslag van de Belastingdienst binnen één huishouden leidt tot een financieel nadeel voor de ouders indien een huishouden tegelijkertijd met deze twee stelsels te maken heeft..
- Bij eventuele geschillen kan ten principale worden aangevoerd dat sprake is van rechtsongelijkheid. Aan de balie en de telefoon zal de Belastingdienst uiteindelijk de effecten hiervan merken.
- 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.
- 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 KOT tegen haar einde loopt. De omvang van dit risico en van de mogelijke financiële gevolgen daarvan zijn niet te kwantificeren
- De Belastingdienst verwacht dat het tijdelijk naast elkaar bestaan van beide systemen vooral voor de administratief zwakkere organisaties zal leiden tot een afname van de mate waarin zij in staat zijn een ordelijke administratie te voeren en van de mate waarin zij zullen voldoen aan hun verplichtingen om tijdige de correcte gegevens te verstrekken ten behoeve van het toezicht op de kinderopvangtoeslag.
- de uitvoeringskosten verschillen naar verwachting niet significant tussen beide varianten

1 C. Big-bang: 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).

Uitvoerbaarheid:

- 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 hebben.
- Paar wijzigingen tov september: loonindexering, alles verschuift een jaar naar achteren en FIOD blijft opsporingsdienst, ook voor DUO.

2. Gegevensleveringen

- **Gegevensbepaling:** het is de vraag of de gegevensbepaling in het wetsvoorstel (en nu ook al in de Awir) niet te ruim is geformuleerd. Hierdoor kan strijdigheid ontstaan met de Wet bescherming persoonsgegevens en het daarin opgenomen beginsel van proportionaliteit.
- **Toezichtsinformatie en informatie ten behoeve van transitieperiode:** Door het ontbreken van een specifieke informatiebehoefte vanuit DUO over het leveren van specifieke informatie voor het uitvoeren van toezichtprocessen in en na de transitieperiode is niet zonder meer aan te geven wat de benodigde capaciteit met betrekking tot voortbrenging en beheer zal zijn voor de Belastingdienst.
- **Transitie:** Geen van de onderzochte scenario's voor geleidelijke invoering voldoet volledig aan de drie criteria. In specifieke situaties kunnen ouders te maken krijgen met twee stelsels en daardoor met een financieel nadeel. In overleg met SZW en DUO is eerder afgesproken dat DUO ouders daarvoor kan compenseren. Om deze compensatie mogelijk te maken zal de Belastingdienst aan DUO gegevens kunnen verstrekken over toekenningen KOT aan gezinnen waar DUO in het overgangsjaar de DF toepast. In beide transitievarianten verwacht de Belastingdienst additionele workload in de vorm van gegevensonderzoek en het voorkomen en oplossen van verstoringen gedurende het transitiejaar, omdat er twee systemen naast elkaar bestaan en door onduidelijkheid vragen zullen opkomen en fouten ontstaan
- **BRI & Ninbi:** 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.

3. Suppletierегeling

Duo zou de suppletierегeling uitwerken voor ouders die in beide stelsels vallen en dus twee keer te maken met eerste kind in 1 huishouden.

Vorige week hebben we van DUO een nieuw voorstel ontvangen waarin ze een terugtrekkende beweging maken en verantwoordelijkheid bij de ouders laten. Dit

lijkt zeer onwenselijk. Wij zullen hierover nog nader met DUO in overleg treden. Vooralsnog verwijzen we in de uitvoeringstoets naar de oorspronkelijke afspraak dat DUO hiervoor verantwoordelijk is en dat we graag vernemen of voor de uitvoering daarvan gegevenslevering van de Belastingdienst noodzakelijk zijn.

Overig

1. De opsporingstaak voor de kinderopvangtoeslag blijft na de overgang van de kinderopvangtoeslag van de Belastingdienst naar DUO bij de FIOD.