Ministerie van Financiën

Uitvoeringstoets afbouw Kinderopvangtoeslag en invoering Directe Financiering Kinderopvang

Uitvoeringstoets Belastingdienst

Versie 0.4.6

Datum 17 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/[redacted]@minfin.nl
Vastgesteld	Raad van Bestuur van 21 maart 2016

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—17
4.1.6 Gegevensleveringen—17
4.1.7 Overgangsrecht—19
4.2 Handhaafbaarheid transitieperiode—19
4.3 Effecten kinderopvanginstellingen en vraagouders—20
4.3.1 Vraagouders—20
4.3.2 Kinderopvangorganisatie, gastouder en gastouderbureaus—21
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—22
4.4.3 Kosten regionale variant—22
4.5 Gevolgen verantwoordings- en beleidsinformatie—23
4.6 Geldigheidsduur uitvoeringstoets—23
4.7 Fraudebestrijding en FIOD—23

5 Stap 5: oordeel van de Belastingdienst—25
5.1 Rol burgers/ bedrijven—25
5.1.1 Gefaseerde invoering—25
5.2 Handhaafbaarheid—26
5.3 Fraudebestendigheid—26
5.4 Bijdrage complexiteitsreductie—26
5.5 Maakbaarheid systemen—26
5.6 Uitvoeringskosten—27
5.7 Personele gevolgen—27
5.8 Invoeringsmoment—27
5.9 Eindoordeel—27

6 Stap 6: afstemming met de bedrijfsonderdelen—28

7—29

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 compensatie voor ouders met kinderen in beide stelsels die daar financieel nadeel van ondervinden wordt uitgevoerd door DUO.
- De opsporingstaak voor de tegemoetkoming kinderopvang blijft na de wijziging van het financieringsstelsel van kinderopvang 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 financiering van de kinderopvang.
- 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 waarvoor geen additionele specifieke ICT-ondersteuning ingericht hoeft te worden.

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 financiering van de tegemoetkoming kinderopvang, van DUO en van de Belastingdienst.

C. De **"regionale variant"**: In het kort worden alle toeslagaanvragen voor opvang tijdens de periode van de geleidelijke invoering in een bepaalde regio door DUO afgehandeld. Het onderscheid tussen financiering door middel van Kinderopvangtoeslag en door middel van Direct Financiering wordt gemaakt 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 financiering van detegemoetkoming kinderopvang 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 en dit is nadelig voor ouders, omdat de tegemoetkoming kinderopvang 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: inkomensgegevens uit de basisregistratie inkomen (BRI) en het niet in Nederland belastbaar inkomen (Ninbi). Tevens biedt het wetsvoorstel, bijvoorbeeld voor

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

toezichtsdoeleinden, de mogelijkheid tot additionele gegevensuitwisseling tussen Belastingdienst en DUO. Ook zou door DUO voor de transitieperiode om aanvullende 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 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 2018 en 2019 dus mogelijk zowel berichtgeving over de afhandeling van de kinderopvangtoeslagen van 2018 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, op het moment van zijn geboorte 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 op dat moment wel of niet sprake is van een na 1 januari 2018 eerstgeborene, en of dit kind op het moment van aanvragen het oudste kind in het huishouden is. Aanvragen waarvan de Belastingdienst constateert dat het oudste kind in het huishouden geboren is na 1 januari 2018, kunnen direct worden afgevangen en doorverwezen naar DUO. Als er tussen het moment van de geboorte van het kind en het moment waarop de aanvraag wordt ingediend veranderingen in de gezinssamenstelling hebben plaatsgevonden, kunnen er fouten optreden in deze toetsing. De papieren formulieren voor de aanvraag van kinderopvangtoeslag 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 niet meer te zijn. Enkele voorbeelden:

> **Voorbeeld 1**: een gescheiden ouder met een in 2018 geboren kind (bv. in januari) gaat later in 2018 samenwonen (bv. in juli) met een andere ouder die al een kind had dat voor 2018 was geboren (bv. in 2016). De ouders en kinderen wonen vanaf het moment van samenwonen in hetzelfde huishouden. Het kind dat in 2018 is geboren gaat pas na samenwonen naar de kinderopvang (bv. vanaf september). Op het moment dat in september voor het in 2018 geboren kind tegemoetkoming kinderopvang wordt aangevraagd is niet bekend dat kind bij geboorte het oudste kind was. Conform het wetsvoorstel zou dit kind Directe Financiering moeten ontvangen. Maar door het samenwonen zijn de genoemde ouders wel met terugwerkende kracht voor heel 2018 elkaars toeslagpartners geworden. Het toeslagenportaal van de Belastingdienst zal bij deze aanvraag niet naar DUO verwijzen, omdat de huishoudensamenstelling een kind kent dat voor 2018 is geboren.geboren.

Voorbeeld 2: indien in het geval van voorbeeld 1 het kind geboren in januari 2018 al in februari naar de kinderopvang was gegaan, dan was de tegemoetkoming via DUO verlopen. Als de ouder conform het voorbeeld later gaat samenwonen met de partner die ook een kind heeft (geboren in 2016) dat naar de kinderopvang gaat, dan worden vanaf dat moment twee financieringsystemen in één gezin gehanteerd.

Voorbeeld 3: indien in het geval van voorbeeld 2 later in 2018 een nieuwe aanvraag wordt gedaan, bijvoorbeeld voor een gastouder die op beide kinderen gaat passen, zullen de ouders op de Belastingdienst zijn aangewezen vanwege het oudere kind dat voor 2018 is geboren.

Bij alle nieuwe aanvragen, of toevoegingen aan bestaande aanvragen, waarbij kinderen geboren in 2018 betrokken zijn, zou de Belastingdienst een reconstructie van de gezinssituatie moeten maken van het moment dat het kind is geboren 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 burgerportaal van Toeslagen.

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.

De Directe Financiering en de Kinderopvangtoeslag kennen beide voor ieder huishouden een 'eerste kind': het kind in het huishouden dat het meest van opvang gebruik maakt. Voor eerste kinderen is de tegemoetkoming lager dan voor tweede en volgende kinderen. Een huishouden ondervindt daarom financieel nadeel indien het huishouden tegelijkertijd te maken heeft met Directe Financiering en met Kinderopvangtoeslag. 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 Kinderopvangtoeslag of vice versa. Aan de balie en de telefoon zal de Belastingdienst uiteindelijk de effecten van de gepercipieerde 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 van de tegemoetkoming. 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 de mogelijke varianten waarmee toeslaggerechtigden geconfronteerd worden indien zij zowel met DUO als met de Belastingdienst te maken hebben.

Bij deze transitievariant zullen alle kinderopvanginstellingen al in het transitiejaar gegevens moeten leveren naar zowel de Belastingdienst voor de Kinderopvangtoeslag als DUO voor de Directe Financiering omdat iedere kinderopvanginstelling kinderen kan opvangen die in 2018 zijn geboren en het eerstgeboren kind in een huishouden zijn. Voorstelbaar is dat dit grote impact heeft op de bedrijfsvoering van de Kinderopvanginstelling. Daarnaast bestaat het risico op onjuiste gegevensaanlevering aan één en/ of beide uitvoerders. Het is voor de Belastingdienst mogelijk om op verzoek van DUO aan de hand van BSN's van vraagouders na te gaan of zij onbedoeld of bedoeld ook Kinderopvangtoeslag hebben ontvangen voor kinderen geboren in 2018.

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 aanvrager kan erop worden geattendeerd 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.

> **Voorbeeld 5**: Gebruik van beide systemen kan bij de regionale variant al bij aanvang van het kalenderjaar ontstaan indien één kind bijvoorbeeld op maandag in de transitieregio wordt opgevangen en op dinsdag daarbuiten.

Voorbeeld 6: De combinatie van meerdere financieringssystemen in één huishouden is ook mogelijk doordat verschillende kinderen binnen en buiten de transitieregio worden opgevangen in het transitiejaar. Daarnaast zal de Directe Financiering weer moeten 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 kan leiden tot een financieel nadeel voor de ouders. 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 gepercipieerde rechtsongelijkheid merken. Ook hier lijkt een gezamenlijk dienstverleningsconcept met DUO van belang.

Om ouders goed voor te bereiden op de aankomende wijziging zullen de ouders die in 2016 gebruik gaan maken van opvang in de aangewezen regio, 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. Het is voor de Belastingdienst mogelijk om op verzoek van DUO aan de hand van BSN's van vraagouders na te gaan of zij onbedoeld of bedoeld ook Kinderopvangtoeslag hebben ontvangen voor kinderen geboren in 2018.

In tegenstelling tot de variant met eerstgeboren kinderen in 2018 krijgen bij dit transitiescenario alleen de kinderopvanginstellingen in de desbetreffende regio te maken met Directe Financiering. De andere kinderopvanginstellingen blijven werken op de bestaande manier. Desalniettemin zullen er onbedoeld foutieve aanvragen zijn die moeten worden hersteld en doorgegeven aan de andere uitvoerder, 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 geleidelijk invoering 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.

Het concept wetsvoorstel bevat verschillende bepalingen die verwijzen naar fiscale wetten of naar de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. Tegelijk wijken de karakteristieken van de Directe financiering op verschillende punten af van de toeslagen en van de fiscale behandeling. Gebruik van gegevens van de Belastingdienst buiten de context van fiscaliteit of toeslagen kan daardoor onbedoeld leiden tot onjuiste beslissingen. Op dit moment is nog niet duidelijk waar de gegevensuitvraag van DUO uit zal bestaan. Uit oogpunt van zorgvuldigheid wil de Belastingdienst de gegevensuitvragen die op grond van de gewijzigde wet gedaan worden toetsen aan tenminste de volgende criteria:

- Komt de inhoud en betekenis van de voor de uitvoering van de Directe financiering opgevraagde gegevens overeen met de gegevens waar de Belastingdienst over beschikt?
- Voldoen de gegevens waar de Belastingdienst over beschikt aan de eisen ten aanzien van onder meer proportionaliteit, nauwkeurigheid, actualiteit en volledigheid zoals die voor de uitvoering van de Directie Financiering aan deze gegevens gesteld moeten worden?

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 4.1.6.4. Daarnaast zijn ten behoeve van de geleidelijke invoering een aantal tijdelijke aanpassingen in gegevensbeheer binnen de Belastingdienst en met de kinderopvanginstellingen 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 bij de regionale variant.
- 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

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. Zowel voorafgaand aan het moment van geleidelijke invoering als het moment van 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.
De Belastingdienst kan alleen gegevens leveren waar zij van zijn, en niet als doorgeefluik voor derden optreden. Op dit moment is het nog niet duidelijk waar de gegevensvraag van DUO uit zal bestaan. Daardoor 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
Op dit moment is het nog niet duidelijk waar de gegevensvraag van DUO uit zal bestaan met betrekking tot het uitvoeren van toezichtprocessen. Daardoor is nu nog niet aan te geven wat de benodigde capaciteit met betrekking tot voortbrenging en beheer zal zijn. Mogelijk zal er bij DUO behoefte zijn om aan de hand van BSN's van vraagouders na te gaan of zij onbedoeld of bedoeld ook Kinderopvangtoeslag hebben ontvangen voor kinderen geboren in 2018. 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 artikel 65 uit de AWR), staat in paragraaf 3, onderdeel 2 dat de ambtshalve termijn vervalt 5 jaar na het kalenderjaar waarop de belastingaanslag betrekking heeft. [kunnen er geen zaken meer gevoerd worden na 5 jaar? hoe zit dit met buitenlandsituaties? Staat uit bij Belastingen]

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. Afwijken van de hoofdregel heeft gevolgen voor veel meer inkomensafhankelijke regelingen dan de Directe Financiering.

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.

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 bij de regionale variant alleen mogelijk om **achteraf aan het einde van het kalenderjaar** bestandsvergelijking te doen met DUO, omdat daarvoor jaaropgaves van de kinderopvanginstellingen nodig zijn. Maar ook daarbij is het lastig om dubbels te ontdekken omdat zoals genoemd in voorbeeld 5 er ook rechtmatig gebruik gemaakt kan worden van beide tegemoetkomingen voor hetzelfde kind. Daarbij gelden voor de Kinderopvangtoeslag en Directe Financiering verschillende maxima, zowel in uren als gerelateerd aan gewerkte uren. De gekozen transitiescenario's beperken het risico op dubbele toekenning, maar kunnen dit (in ieder geval in de voorschotfase) niet volledig uitsluiten.

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. Dit zal leiden tot veel negatieve emoties, negatieve sentimenten en frustratie oproepen.

Allerlei situaties doen zich voor:

- grensgevallen in de regionale variant waarbij ouders van één kind 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;
- geinventariseerd moeten worden of er ook effecten van het wetsvoorstel is op doelgroepers en ww-gerechtigden.

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 van geleidelijke invoering vallen. Daarnaast kunnen er wellicht pogingen zijn om van beide systemen gebruik te maken, zie ook paragraaf 4.7, om door gebruik van beide systemen het maximum aan uren die in aanmerking komen voor financiering te omzeilen of dubbele financiering te incasseren. 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. 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.

4.3.2 *Kinderopvangorganisatie, gastouder en gastouderbureaus*

Voor kinderopvangorganisaties en gastouderbureaus (er zijn in mindere mate effecten voor 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 gegevens leveren aan de Belastingdienst en 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 tijdig 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 (ook de jaarlijkse levering van jaaroverzichten door deze instellingen en door de instellingen waar geen convenant mee is afgesloten, maar dan wel alleen voor de kinderen die onder de Kinderopvangtoeslag vallen. Als de Belastingdienst ook informatie zou krijgen van kinderen waarvoor de kinderopvanginstelling Directe financiering heeft ontvangen, 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 er voor de zorgen dat de Belastingdienst geen gegevens krijgt over de opvang waarover Directe financiering ontvangen is.

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

De onderstaande kosten zijn aanvullend op de genoemde kosten van de big-bang-variant.

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

Er zal deels een afbouw zijn in de populatie van toeslaggerechtigden 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

De onderstaande kosten zijn aanvullend op de genoemde kosten van de big-bang-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

In de regionale variant zal de Belastingdienst één jaar langer zaken moeten archiveren (10 provincies met kinderen geboren in 2018).

Er zal deels een afbouw zijn in de populatie van toeslaggerechtigden 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 Rol burgers/ bedrijven

5.1.1 Gefaseerde invoering

Voor de beoordeling van de varianten van geleidelijke invoering naar Directe Financiering zijn de volgende criteria gebruikt:

- Objectieve kenbaarheid van het criterium of iemand in aanmerking komt voor DF of voor KOT.
- Geen combinatie van stelsels binnen één huishouden.
- Geen terugval van DF naar KOT.

De toets op uitvoerbaarheid van de varianten "eerstgeboren kind na 1-1-2018 en de "regionale variant" is opgenomen in paragraaf 4.1. Uitkomst hiervan is dat de "variant eerstgeboren kind na 1-1-2018" uitvoerbaar met de volgende belangrijke risico's als kanttekening:

- Deze variant van geleidelijke invoering is communicatief ingewikkeld richting burgers. Onderscheid voor opnamen in de transitiedoelgroep is afhankelijk van een gebeurtenis die zich pas in de loop van 2018 gaat voordoen. Het uitwerken van een gezamenlijk dienstverleningsconcept wordt in de toets dringend aangeraden.
- De toets of het kind op het moment van geboorte het oudste kind was is voor de Belastingdienst lastig uitvoerbaar op het moment dat de aanvraag binnenkomt. Alleen in een beperkt aantal gevallen zal voorkomen dat pas achteraf blijkt dat een kind eigenlijk Directe Financiering of Kinderopvangtoeslag had moeten krijgen voor een deel van het jaar.
- Bij deze transitievariant zullen alle kinderopvanginstellingen al in het transitiejaar te maken hebben met zowel de Belastingdienst als DUO. Voorstelbaar is dat dit grote impact heeft op de bedrijfsvoering van de kinderopvanginstellingen. Het risico op onjuiste gegevensaanlevering aan één en/of beide uitvoerders bestaat.

De regionale variant wordt als niet uitvoerbaar beschouwd gelet op feit dat geografische afbakening in de praktijk moeilijk hanteerbaar is (door verhuizingen en grensgevallen etc.) en zal leiden tot een veelheid aan mogelijke verstoringen.

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. De complexiteit van de gefaseerde overgang doet de kans op terugvorderingen toenemen. Aan de balie en de telefoon zal de Belastingdienst uiteindelijk de effecten hiervan merken.
- 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. Een heldere suppletieregeling kan hier soelaas bieden.
- 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
- Het tijdelijk naast elkaar bestaan van beide systemen zal vooral voor de administratief zwakkere organisaties 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.

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).

- 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.
- Actualisaties op de uitvoeringstoetst van 15 september 2015 zijn:
  - loonindexering heeft plaatsgevonden
  - zowel kosten als besparingen schuiven een jaar naar achteren
  - de FIOD blijft de opsporingsdienst, ook in het nieuwe stelsel

5.2 Handhaafbaarheid

De verwachting is dat de handhaafbaarheid in het transitiejaar afneemt. Indien (on)bewust gebruik wordt gemaakt van beide systemen voor een tegemoetkoming kinderopvang is het alleen mogelijk om achteraf aan het einde van het kalenderjaar bestandsvergelijking te doen met DUO. Als achteraf geconstateerd wordt dat onterecht voor hetzelfde kind in beide systemen een aanvraag is gedaan, kan dit tot terugvorderingsproblematiek leiden.

5.3 Fraudebestendigheid

De kans op grootschalige fraude tijdens het transitiejaar lijkt beperkt, maar niet uitgesloten kan worden dat er wordt gepoogd om van beide systemen gebruik te maken.

5.4 Bijdrage complexiteitsreductie

De overgang van de kinderopvangtoeslag leidt uiteindelijk tot een complexiteitsreductie voor de Belastingdienst. Naar verwachting zal de complexiteit in het transitiejaar toenemen.

5.5 Maakbaarheid systemen

De aanpassingen aan het toeslagensysteem kunnen tijdig worden geïmplementeerd mits:

- zes kwartalen voor aanvang van het transitiejaar duidelijk is voor welke transitievariant is gekozen;
- zes kwartalen voor aanvang van het invoeringsjaar van de directe financiering voor de hele populatie.

Het passeren van één van de twee besluitvormingsmomenten zonder een duidelijk besluit betekent *de facto* dat de transitie of introductie van de nieuwe regeling met een jaar moet worden uitgesteld. De Belastingdienst kan geen 'achtervang' zijn indien onverhoopt tussentijds zou blijken dat de nieuwe regeling niet per 1 januari in werking kan treden.

5.6 Uitvoeringskosten

- [nog vullen]
- de uitvoeringskosten verschillen naar verwachting niet significant tussen beide varianten

5.7 Personele gevolgen

[nog vullen]

5.8 Invoeringsmoment

Om tijdig de benodigde aanpassingen aan systemen en werkprocessen door te kunnen voeren voor het transitiejaar moet uiterlijk 1 juli 2016 de keuze voor deze variant bekend zijn. 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.

5.9 Eindoordeel

Big bang en de eerst geboren kind na 1-1-2018-variant zijn uitvoerbaar waarbij wordt aangetekend dat voor de eerst geboren kind- variant er duidelijk risico's zijn: communicatief ingewikkeld, verhoogde kans op onrechtmatigheid en onzekerheid of alle kinderopvanginstelling gereed zijn om zowel aan DUO als aan de Belastingdienst de juiste gegevens te verstrekken.

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	X (	
DGBel/cluster IV		