



Ministerie van Financiën

TER BESPREKING, MAANDAG 15 JANUARI 2018 13:15 – 14:00 UUR

Aan

de minister
de staatssecretaris de minister
de staatssecretaris de minister
de staatssecretaris de minister
de staatssecretaris

notitie

Directe financiering kinderopvang

Aanleiding

- U (minister) heeft n.a.v. onze vorige notitie over onder andere wijziging van de financieringsystematiek voor de kinderopvangtoeslag (KOT) gevraagd om een bespreking, wanneer voordat dit onderwerp weer in de MR langskomt (zie bijlage).
- Op 5 december jl. is een [] geweest tussen SZW en [] en OCW.
- In februari zal naar verwachting het voorstel voor de Wet nieuw financieringsstelsel kinderopvang in de MR geagendeerd worden. Voorafgaand vindt op 18 januari a.s. een bewindslidenoverleg plaats tussen Stas Van Ark (SZW), minister Van Engelshoven (OCW) en Stas Snel.
- Op 15 januari a.s. bespreken wij met u en de Stas dit overleg voor. Kernvraag is hoe u en de Stas het wetsvoorstel inhoudelijk en politiek wegen.

Ter bespreking

Achtereenvolgens bespreken wij graag met u de volgende punten:

- Heeft u naar aanleiding van onze notitie nog technisch inhoudelijke vragen voor goed begrip van voorliggend (concept) wetsvoorstel?
- Hoe weegt u procesmatig, inhoudelijk en politiek dit wetsvoorstel, mede tegen de achtergrond van de passage hierover in het Regeerakkoord?
- Bent u van mening dat het wetsvoorstel, incl. beoogde vervolplanning, gereed is om te agenderen in de MR?

Advies Kern

- Bij de start van het traject werden door FIN de problemen binnen het huidige systeem van KOT onderkend. Echter, sindsdien zijn gedurende de ontwikkeling van de Directe Financiering (DF KOT) ook binnen deze systematiek nadelen opgekomen. zijn Daarnaast is het huidige systeem verbeterd stabiel geworden. en daarmee de problemen verminderd. Daarnaast zijn er gedurende de ontwikkeling van de Directe Financiering (DF KOT) ook binnen deze systematiek nadelen opgekomen. Hierdoor is Als IRF leggen wij dit wetsvoorstel open aan u voor. Daarbij merken wij wel op dat bij ons gaandeweg het voorbereidingsproces meer twijfel is ontstaan bij de vraag, in de woorden van de Raad van State, of de voordelen van het voorstel voldoende opwegen tegen de nadelen hiervan. In het bijzonder gelet op de risico's (ook niet voorziene) van een grote stelselwijziging. groot kunnen zijn, zoals de ervaring ons heeft geleerd.

Inspectie der Rijksfinanciën

Inlichtingen

k toegepast: Duits (standaard)

Datum

14 heeft opmaak toegepast: Duits (standaard)

Not

201 Gewijzigde veldcode

Auteur

Van

Bijlage

Notitie 215976 ("Uw vragen over kinderopvang-, huur- en zorgtoeslag")

Met opmerkingen []@DG BEL: hoe, wanneer, geen probleem meer nu of alleen kleiner? Etc.

Met opmerkingen [] Dit alleen opnemen als probleem daadwerkelijk kleiner is geworden.

- Vanuit het perspectief van de Belastingdienst ziet worden er ook grote risico's gezien bij de overgang naar een nieuw stelsel, zoals eerder al bleek uit de Uitvoeringstoets. In het bijzonder gaat het bij de nadelen om frauderisico's en risico op procesverstoringen in en op weg naar de nieuwe fase. De Belastingdienst is er voorstander van, ook gelet op toenemende stabiliteit binnen het huidige toeslagensysteem, om binnen de huidige KOT verbeteringen te realiseren en niet door te gaan met dit wetsvoorstel. *PM deze tekst in het bijzonder te bezien door DGBel.*
- Om deze reden adviseren wij om ook serieus te overwegen of er binnen het huidige systeem geen voldoende mogelijkheden zijn om verbeteringen door te voeren in plaats van een nieuw systeem op te tuigenen daarmee een groot deel van de oorspronkelijke problematiek weg te nemen.

heeft opmaak toegepast: Niet onderstrepen

Kernpunten-Toelichting

Hieronder is het traject rondom de Directe Financiering Kinderopvangtoeslag chronologisch weergegeven.

heeft opmaak toegepast: Lettertype: Niet Vet

A. Probleemanalyse

De initiële problematiek die heeft geleid tot de verkenning van een nieuwe systeem voor KOT is vierledig:

heeft opmaak toegepast: Lettertype: Niet Vet

1. Grote afwijkingen tussen ontvangen toeslag en uiteindelijk vastgestelde toeslag met veel (en soms ook grote) nabetalingen en terugvorderingen als gevolg.
2. Financiële schade voor de overheid als gevolg van niet kunnen innen van vorderingen. In de periode 2005 – 2016 is ruim 200 mln. buiten invordering gesteld op de KOT.
3. De complexe regelgeving en uitvoeringscomplexiteit leidt tot onzekerheid en verwarring bij ouders.
4. In het huidige stelsel zitten fraudeprikkel en komt door de bovengenoemde complexiteit oneigenlijk gebruik voor. Ouders moeten schattingen maken van zaken als inkomen, aantal af te nemen uren kinderopvang, aantal gewerkte uren en uurprijs. Daarnaast zit er een fraudeprikkel in het systeem, waarbij ouders en kinderopvanginstelling een aantal afgenomen uren kinderopvang registreren (en hier dus KOT voor ontvangen), terwijl het aantal daadwerkelijk afgenomen uren lager is.
5. Het huidige systeem werkt met voorschotten (op basis van schattingen), waarbij de KOT op de rekening van ouders wordt gestort enkele dagen voor zij de betaling samen met de eigen bijdrage aan de kinderopvanginstelling voldoen. Ouders hebben hierdoor de verleiding, of doen dit per ongeluk, mogelijkheid de KOT aan andere zaken uit te geven.

Met opmaak: Lijstallinea, Genummerd + Niveau: 1 + Nummeringstijl: A, B, C, ... + Beginnen bij: 1 + Uitlijning: Links + Uitgelijnd op: 0,63 cm + Inspringen op: 1,27 cm

Met opmerkingen : We noemen er nu 5, dat is wat verwarrend.

Met opmaak: Lijstallinea, Genummerd + Niveau: 1 + Nummeringstijl: 1, 2, 3, ... + Beginnen bij: 1 + Uitlijning: Links + Uitgelijnd op: 0,63 cm + Inspringen op: 1,27 cm

heeft opmaak toegepast: Lettertype: Vet

heeft opmaak toegepast: Lettertype: Vet

heeft opmaak toegepast: Lettertype: Vet

heeft opmaak toegepast: Lettertype: Vet

heeft opmaak toegepast: Lettertype: Vet

heeft opmaak toegepast: Lettertype: Vet

B. Directe Financiering

A. Kern voorstel:

* In essentie voorziet voorliggend wetsvoorstel in het verleggen van de financieringsstromen bij de kinderopvang: de tussen kinderopvangaanbieder en ouders overeengekomen prijs wordt door de overheid als kinderopvang-vergoeding vergoed aan kinderopvanginstellingen; ouders betalen een (inkomensafhankelijke) eigen bijdrage aan de overheid. Voor het bepalen van het toetsinkomen worden de gegevens van twee jaarjaren voor het relevante

heeft opmaak toegepast: Onderstrepen

Met opmaak: Standaard, Geen opsommingstekens of nummering

tijdvak gehanteerd (t-2). De regeling zal worden uitgevoerd door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Dit betekent dat de huidige uitvoering van de KOT bij de Belastingdienst zal worden beëindigd.

- * Het voorstel beoogt om de financiering van kinderopvang voor ouders eenvoudiger te maken en hen meer zekerheid te bieden, de complexiteit voor ouders te beperken en het stelsel minder gevoelig te maken voor fraude en fouten.

- * Door SZW wordt voorgesteld in het [] van 5 december is besproken om de eerdere planning (inwerkingtreding in 2020, met 2019 als transitiejaar) met één jaar uit te stellen. Hierdoor is het mogelijk om het parlementaire traject ruim voor de nieuwe harde datum van 30 juni 2019 af te ronden (bij voorkeur eind 2018). Dit betekent volgens SZW wel dat het wetsvoorstel op zo kort mogelijke termijn (begin 2018) aan de TK dient te worden aangeboden. Dat laatste kan alleen als het wetsvoorstel inhoudelijk nagenoeg ongewijzigd blijft.

- * Uitgangspunt is dat het voorstel binnen de huidige financiële kaders moet worden uitgevoerd. Er zijn geen besparingen aan verbonden, hoewel de verwachting van SZW is SZW wel verwacht dat het stelsel uiteindelijk goedkoper wordt. Het financiële beeld wordt nog nader gepreciseerd, m.n. gelet op genoemde uitstel. Die leidt vooral tot extra (door SZW te dekken) programmakosten.

BC. Passage Regeerakkoord:

In het regeerakkoord van Rutte-III is opgenomen:

"Er wordt momenteel gewerkt aan een voorstel voor een nieuwe financieringssysteem voor de kinderopvang, waarbij sprake is van directe financieringsstroom van het Rijk naar kinderopvanginstellingen, in plaats van via ouders. Dit is een kansrijke richting om verder uit te werken, die echter wel zorgvuldigheid vereist vanwege de ingrijpendheid van de wijzigingen."

Overzicht van voor- en nadelen van het beoogde nieuwe stelsel: De huidige stand van zaken:

Financiën zag bij de start van het project dat er problemen waren bij de uitvoering van de KOT. De situatie is sinds de start van het traject echter veranderd. PM [] BEL.

Er zijn nog steeds wel voordelen te noemen van het nieuwe stelsel, maar sommige oplossingen leiden tot nieuwe problemen. De nadelen aan het voorstel [] zeker zijn er afgelopen jaren ook nadelen te noemen. Deze willen we hieronder benoemen we hieronder.

In onderstaande overzicht sluiten wij aan bij wat uit bestaande bronnen al bekend is over het beoogde nieuwe stelsel, zoals het advies van de Raad van State (RvS), het advies van het Bureau IGT-toetsing van de Tweede Kamer en de Uitvoeringstoets van de Belastingdienst.

Voordelen nieuwe stelsel:

- o Het risico op grote terugvorderingen bij ouders zal naar verwachting (deels) worden beperkt. Dit voorkomt mede het ontstaan van schulden en oninbare vorderingen bij ouders. Daar staat tegenover dat, hoewel de t-2 systematiek meer zekerheid biedt, ook in het nieuwe stelsel ouders achteraf geconfronteerd kunnen worden met extra financiële lasten. Het definitief vaststellen van het recht op kinderopvangvergoeding vindt immers ook in

heeft opmaak toegepast: Lettertype: (Standaard) +Koppen (Cambria), 8 pt

Met opmerkingen [] Zie opmerking hierboven, hoe veranderd, waarom nu minder (grote) problemen, is dit voldoende, etc.

het nieuwe stelsel na afloop van het jaar plaats. Daarnaast neemt ook het aantal verrekeningen (terugvorderingen en nabetalingen) af.

- De fraudegevoeligheid aan de kant van ouders neemt af. Daar staan deels weer nieuwe frauderisico's tegenover (zie nadelen).
- Met dit wetsvoorstel wordt een grote uitvoeringstaak bij de Belastingdienst weggehaald. Dit leidt tot complexiteitsreductie voor de organisatie Financiënorganisatie. Dat is overigens niet hetzelfde als complexiteitsreductie bij het stelsel van financiering van kinderopvang (zie nadelen) e.g. in de overgangsfase.
- PM-?

Nadelen nieuwe stelsel:

- De Raad van State geeft aan dat in het nieuwe stelsel er een groot risico zit met betrekking tot privacywetgeving. DUO zal pas tot betaling van de kinderopvanginstelling overgaan als de ouder(s) hun eigen betaling aan de overheid hebben voldaan. Als ouders dit niet doen ligt de verantwoordelijkheid bij de kinderopvanginstelling om achter de betaling van de ouder aan te gaan. Hiervoor hebben zij de factuurgegevens (of in ieder geval de hoogte van de eigen bijdrage van de ouder) nodig. Hieruit kunnen zijn indirect echter gevoelige informatie halen omtrent bijvoorbeeld het inkomen van ouders. Het is om privacyredenen niet toegestaan dat de kinderopvanginstelling deze informatie heeft. Ondanks aandringen lijkt SZW dit nog niet opgelost te hebben.
- Fraudebestendigheid: de Belastingdienst constateert een hoog frauderisico, dat m.n. wordt veroorzaakt door het ontbreken van toezicht op en controle van gastouders, de toenemende mogelijkheden voor samenspanning tussen ouders en kinderopvangorganisaties en strategisch gedrag rond inkomensbepaling t-2. Ook een eerder PWC-rapport was kritisch t.a.v. fraudeaspecten onder het nieuwe beoogde stelsel.
- De Raad van State geeft in haar rapport bij het wetsvoorstel (maart 2017) aan dat de complexiteit van de regeling niet sterk afneemt t.o.v. de huidige regeling. Dit geldt in het bijzonder voor de driehoeksrelatie tussen DUO (de beoogde uitvoerder), kinderopvangorganisaties en ouders. Dit leidt volgens de RvS tot een lastige stapeling van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke betrekkingen en sterke onderlinge afhankelijkheid in de keten. Fouten kunnen op die manier elders in de keten ook grote effecten hebben.
- Het nieuwe systeem leidt, ook volgens RvS, tot aanzienlijke invoeringslasten en, vooral voor kinderopvangorganisaties, tot uitvoeringslasten. Voor de Belastingdienst wordt een omvangrijke taak afgebouwd; dit afbouwen van systemen is ingrijpend voor de dienst en kan leiden tot continuïteitsrisico's. Deze kunnen een toename van invorderingsactiviteiten en waarschijnlijk een toename van het niet invorderbare bedrag tot gevolg hebben.
- Een belangrijk element uit het voorstel, het uitgangspunt van t-2 voor het bepalen van het toetsingsinkomen, kan ook binnen het huidige toeslagenstelsel worden doorgevoerd. Dit bevestigen RvS en het BIT-advies (advies van bureau ICT toetsing) van de Tweede Kamer. Dit roept de vraag op, waarom een geheel nieuw stelsel (met alle risico's van dien) nodig is.
- Ook het gebruik van t-2 voor toetsingsinkomen zal niet voor iedereen leiden tot minder verrekeningen. Zo is het voor ZZP'ers, een groep die relatief vaak met variatie in inkomens te maken heeft, nog lang niet altijd zo dat in t+2 het inkomen over jaar t al is vastgesteld.
- Naar verwachting zal iedere systematiek zal leiden tot complexiteit en hoge administratieve en uitvoeringslasten, tenzij in de woorden van RvS

Met opmerkingen [] Misschien wat cijfers/percentages noemen?

heeft opmaak toegepast: Onderstrepen

heeft opmaak toegepast: Niet onderstrepen

Met opmerkingen [] Hier heb ik dus twijfels bij.

Met opmerkingen [] Dit snap ik niet?

Met opmerkingen [] Dit ligt blijkbaar zeer gevoelig en is richting formatietafel expliciet aangegeven als no go. Wel goed om te laten staan als dit niet weghaalt zijn we een heel eind denk ik

Met opmerkingen [] Niet per se een nadeel van het nieuwe stelsel

ingeleverd wordt op uitgangspunten als inkomensafhankelijkheid en arbeidsparticipatie (koppeling-gewerkte-uren). Hiervan valt sterk te betwijfelen of dit politiek haalbaar is.

- o De planning zoals door SZW voorgesteld is nog steeds erg strak. Die houdt in dat voor substantiële aanpassingen in het voorstel eigenlijk geen ruimte is en daarmee lijkt het invoeringsschema leidend te zijn i.p.v. de politieke wensen. De vraag is in hoeverre dit past binnen het in het RA genoemde criterium van zorgvuldigheid.

D. Belangrijke aspecten bij de weging van voor- en nadelen: Toekomstige acties

- o Er heeft gedurende de zittingstermijn van Rutte-II een uitgebreid ambtelijk voortraject plaatsgevonden, waarbij ook een zgh. "heroriëntatie" plaatsvond. FIN is echter van mening dat deze heroriëntatie teveel vanuit het oogpunt van het nieuwe systeem is gemaakt.
- o Het nieuwe kabinet heeft binnen de politieke kaders van het RA de ruimte om een nieuwe afweging te maken t.a.v. het voorstel.
- o Mede gelet op het kritische advies (dictum 4) van de RvS, dat binnenkwam toen het kabinet Rutte-II net demissionair was, heeft de vorige minister van SZW besloten om het wetsvoorstel niet meer aan te bieden aan de MR en daarmee het vervolg overgelaten aan het huidige kabinet.
- o Relatief nieuwe aspecten die bij deze weging een rol kunnen spelen zijn:
- o de veranderingen binnen de Belastingdienst en de aansturing hiervan in 2017, die focus vragen van de organisatie en leiden tot behoefte aan meer rust en stabiliteit in de systemen, leiden tot de wens om meer terughoudendheid bij het overgaan tot systeemveranderingen en nieuwe stelsels;
- o de laatste uitvoeringstoets van de Belastingdienst (september 2017, PM) van de Belastingdienst m.b.t. de Wet nieuw financieringsstelsel kinderopvang was op onderdelen zeer kritisch, in het bijzonder wat betreft de 'rode vlag' bij het onderdeel fraudebestendigheid (hoger risico dan eerder) en dienstverlening aan ouders in het overgangsjaar. De Belastingdienst is van mening dat tot dusverre deze toets nog tot weinig wijzigingen heeft geleid;
- o volgens de Belastingdienst heeft sinds 2014 geleidelijk een stabilisatie van systemen plaatsgevonden. Het aantal terugvorderingen vertoont nog geen echte daling; wel de hoogte hiervan. De urgentie voor een nieuw systeem is hiermee de laatste tijd afgenomen volgens de dienst.
- o Wij raden aan om (nogmaals) alternatieve opties te verkennen. Met de verbeteringen in de uitvoering kan het huidige systeem wellicht goed worden gecontinueerd, eventueel met enkele verbeteringen op nauwgezette plaatsen. Zo kunnen sommige verbeteringen (bijvoorbeeld het gebruik van inkomen uit t-2) ook binnen het huidige stelsel.

PM. Proces en planning wetsvoorstel (incl. heroriëntatie, vervolgplanning)

PM. nader inhoudelijke toelichting wetsvoorstel (incl. advies Raad van State en Nader rapport)

Met opmerkingen [] Wat mij betreft weg

Met opmerkingen [] Ook met het jaar uitstel uit het

Met opmerkingen [] Titel sluit nu niet helemaal aan. Dingen verplaatsen?

Met opmerkingen [] Heroriëntatie nav kritische geluiden o.a. van BIT, goed om te noemen denk ik.

Met opmerkingen [] Jaren wij hier eigenlijk niet bij betrokken dan?

Met opmaak: Met opsommingstekens + Niveau: 1 + Uitgelijnd op: 0 cm + Inspringen op: 0,63 cm

Met opmerkingen [] Dit ligt blijkbaar zeer gevoelig en is richting formatietafel expliciet aangegeven als no go. Misschien die actuele factuur info noemen? Of meer maandelijkse update?

Met opmerkingen [] Dat hoeft wat mij betreft niet als we bovenstaande goed uitwerken.