



Ministerie van Financiën

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

Aan
de minister
de staatssecretaris

notitie

Directe financiering kinderopvang

Aanleiding

- U (minister) heeft n.a.v. onze vorige notitie over onder andere wijziging van de financieringssystematiek voor de kinderopvangtoeslag (KOT) gevraagd om een bespreking, voordat dit onderwerp weer in de MR langskomt (zie bijlage).
- Op 5 december jl. is een [] geweest tussen SZW, [] 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 bewindsliedenoverleg 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 vervolgplanning, gereed is om te agenderen in de MR?

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) binnen deze systematiek echter ook nadelen opgekomen. Daarnaast is het huidige systeem stabiel geworden en daarmee zijn de problemen verminderd. Hierdoor is bij ons gaandeweg het voorbereidingsproces meer twijfel ontstaan bij de vraag 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.

De Belastingdienst ziet ook grote risico's bij de overgang naar een nieuw stelsel, zoals eerder al bleek uit de Uitvoeringstoets. In het bijzonder gaat het 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 toelagensstelsel, 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** []

Inspectie der Rijksfinanciën

Inlichtingen

[]
[]@minfin.nl

Datum

14 januari 2018

Notitienummer

2017-0000242131

Auteur

[]

Van

[]

Bijlage

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

Met opmerkingen []@ [] hoe, wanneer, geen probleem meer nu of alleen kleiner? Als we dit opnemen moeten we dit wel hard kunnen maken!

Om deze reden adviseren wij te overwegen of er binnen het huidige systeem voldoende mogelijkheden zijn om verbeteringen door te voeren en daarmee een groot deel van de oorspronkelijke problematiek weg te nemen.

Toelichting

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

A. Probleemanalyse

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

1. Er zijn afwijkingen tussen ontvangen toeslag en uiteindelijk vastgestelde toeslag met veel (en soms ook grote) nabetalingen en terugvorderingen als gevolg. Zo is ca. 70% van alle huishoudens in 2013 geconfronteerd met een terugvordering.
2. Er is sprake van 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 complexiteit oneigenlijk gebruik voor. Ouders moeten schattingen maken van zaken als inkomen, aantal af te nemen uren kinderopvang, aantal gewerkte uren en uurprijs met oneigenlijk gebruik als gevolg. Daarnaast zit er een fraudeprikkel in het systeem, waarbij ouders en kinderopvanginstelling een aantal afgenomen uren kinderopvang registreren (en hier 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 mogelijkheid de KOT aan andere zaken uit te geven.

B. Directe Financiering

In essentie voorziet voorliggend wetsvoorstel in het verleggen van de financieringsstromen binnen het stelsel van 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 jaar voor het relevante 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 de financiering van kinderopvang voor ouders eenvoudiger te maken, hen meer zekerheid te bieden, het stelsel minder gevoelig te maken voor fraude en daarnaast bovenstaande problematiek op te lossen of in ieder geval te verminderen.

In het [] van 5 december is besproken 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 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 programmakosten (SZW heeft aangegeven dit in te kunnen passen).

C. 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."

D. De voor- en nadelen van DF

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.

Gedeeltelijk zijn de voordelen van het nieuwe stelsel nog steeds van toepassing, maar tegelijkertijd leiden sommige oplossingen tot nieuwe problemen. De voor- en nadelen aan het voorstel DF benoemen we hieronder.

Voordelen nieuwe stelsel:

- 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. Het inkomen voor t-2 is voor veel ouders (83% van de situaties) al vastgesteld. Desondanks kunnen, hoewel de t-2 systematiek meer zekerheid biedt, ook in het nieuwe stelsel ouders achteraf geconfronteerd worden met extra financiële lasten.
- 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 Financienorganisatie.
- ?

Nadelen nieuwe stelsel:

- De Raad van State geeft aan dat in het nieuwe stelsel 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.

Met opmerkingen [] @ [] Als ik het goed begrijp is dit echter een lange termijn complexiteitsreductie? Want op korte termijn is het afstoten van deze taak juist een extra complexiteit & verandering die bij de risico's hieronder staat?

- **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 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 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.
- 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.
- 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.

E. De huidige stand van zaken en wat nu?

Er heeft gedurende de zittingstermijn van Rutte-II een uitgebreid ambtelijk voortraject plaatsgevonden, waarbij ook een zgh. "heroriëntatie" plaatsvond. Deze heroriëntatie is ook gestart naar aanleiding van de kritische geluiden van onder andere het BIT. FIN is echter van mening dat deze heroriëntatie met een neutralere blik had kunnen gebeuren, in plaats vanuit een O-scenario dat DF het nieuwe systeem wordt.

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 het wetsvoorstel niet meer aan te bieden aan de MR en daarmee het vervolg overgelaten aan het huidige kabinet.

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; De Belastingdienst is van mening dat tot dusverre deze toets nog tot weinig wijzigingen heeft geleid; volgens de Belastingdienst heeft sinds 2014 geleidelijk een stabilisatie van systemen plaatsgevonden. Het aantal terugvorderingen vertoont nog geen echte

Met opmerkingen ☐ hoe werkt dit precies? Hoe kunnen in nieuwe systeem ouders nog steeds samenspannen? En wat is er dan precies minder fraudegevoelig binnen nieuwe systeem?

Met opmerkingen ☐ Deze bedoel ik hierboven bij opmerking 3.

Met opmerkingen ☐ Ook met het jaar uitstel uit het

Met opmerkingen ☐ : Waren wij hier eigenlijk niet bij betrokken dan?

daling; wel de hoogte hiervan. De urgentie voor een nieuw systeem is hiermee de laatste tijd afgenomen volgens de dienst.

Het bovenstaande in ogenschouw nemende raden wij aan om (nogmaals) alternatieve opties te verkennen. Met de verbeteringen in de uitvoering kan het huidige systeem wellicht goed worden gecontinueerd, met verbeteringen op nauwgezette plaatsen. Een belangrijk element uit het voorstel, het uitgangspunt van t-2 voor het bepalen van het toetsingsinkomen, kan ook binnen het huidige toelagenstelsel 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.

Daarnaast is er dus bij DF sprake van privacywetgeving die de systematiek kan doorkruisen volgens de RvS. Zolang SZW dit niet oplost is DF geen haalbare kaart. Als het privacyprobleem wel kan worden opgelost kan ook een ander alternatief (dat om precies deze juridische reden is afgefallen) nader verkent worden. In dit alternatief betalen zowel overheid als ouders hun bijdrage direct aan de kinderopvanginstelling.

Met opmerkingen Hierboven al genoemd, maar ik vind persoonlijk ~~dat~~ nog iets krachtiger moet:
-Waarom kan BEL nu niet aan om zo'n verandering door te voeren
-Welke verbeteringen zijn doorgevoerd, hoe veel beter is het nu, is het nu dus niet meer nodig?

Dit is namelijk wel de basis van waarom wij 2-3 jaar na begin van het traject onze mening eigenlijk veranderen van (gematigd) positief naar negatief!