Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Herorientatie Programma Directe Financiering Kinderopvang

Versie 1.0

datum 6 september 2016
status Eindrapport

Inhoud

Inhoud—2
Inleiding—4

A. Bevindingen en conclusies—5
A.1 Vooraf—5
A.2 Conclusies en advies—5
A.3 Overwegingen—6

B. Aanleiding en opdrachtformulering heroriëntatie DFKO—15
B.1 Aanleiding—15
B.2 Opdracht—15

C. Heroriëntatie Directe financiering—17
C.1 De tijdlijn van Directe financiering kinderopvang—17
C.1.1 De periode voorafgaand aan de heroriëntatie van DFKO—17
C.1.2 Uit beeld verdwenen doelstelling—19
C.2 Herbeoordeling probleemanalyse—20
C.2.1 Ouders—22
C.2.2 Kinderopvangorganisaties—30
C.2.3 Uitvoering—31
C.2.4 Overheid—31

D. Alternatieve financieringsvormen—35
D.1 Introductie—35
D.2 Afwegingskader alternatieven—35
D.2.1 Doelstelling kinderopvang—35
D.2.2 Vraagfinanciering—36
D.2.3 Budgettair- en inkomensbeeld—36
D.2.4 Oplossingsvermogen alternatief—36
D.3 Alternatieven buiten een stelstel van rechtstreekse financiering—36
D.3.1 Fiscalisering—36
D.3.2 Uitvoering: centraal vs. decentraal—37
D.4 Alternatieven binnen een stelstel van rechtstreekse financiering van kinderopvangorganisaties—37
D.5 Alternatieven binnen een stelsel van directe financiering van kinderopvangorganisaties—38
D.5.1 Rechtstreekse betaling van kinderopvangplaatsen—38
D.5.2 Basisvoorziening—38
D.5.3 Vouchers—39
D.6 Alternatieven binnen een stelsel van directe financiering van ouders (KOT)—39
D.6.1 Een vast bedrag per kind—39
D.6.2 Alternatieven binnen de KOT—39
D.7 De uitvoerder—39
D.7.1 Een andere uitvoerder?—39
D.7.2 Keuze voor uitvoerder DUO: voldoende onderbouwd en gedocumenteerd—40

E. Kinderopvangtoeslag en Directe Financiering; een verdieping—41
E.1 Inleiding—41
E.2 Directe financiering—41

E.3 Welke KOT-problemen met betrekking tot het recht kunnen opgelost worden met DFKO?—43
E.3.1 Kosten van kinderopvang—43
E.3.2 Criteria voor ouder en partner—44
E.4 Welke KOT-problemen m.b.t. de hoogte kunnen opgelost worden met DFKO?—45
E.4.1 Inkomen van ouder en partner—46
E.4.2 Kosten van kinderopvang—46
E.5 Fraude en fouten—47
E.6 Wat verandert er voor ondernemers en ouders als gevolg van een stelselwijziging van KOT naar DFKO—47
E.7 Alternatief binnen het toeslagenstelsel—47
E.8 KOT2.0—47
E.8.1 Alternatief binnen het toeslagenstelsel—48
E.9 Een vergelijking tussen KOT, KOT2.0 en directe financiering—50
E.10 Alternatieven aangedragen door het BIT—50

F. Financieel kader—52
F.1 Inleiding—52
F.2 Exploitatielasten Directe Financiering—52
F.3 Eenmalige kosten en baten: transitiekosten Directe Financiering—53
F.4 KOT2.0—54

G. BIJLAGE:—56
G.1 Bijlage 1. Vergelijking en beoordeling van KOT2.0—56

Inleiding

In dit rapport worden de bevindingen en conclusies van de projectgroep Heroriëntatie Directe financiering kinderopvang gepresenteerd.

Het rapport bevat bouwstenen om tot een politiek-bestuurlijke conclusie te komen over de verdere voortgang van het programma Directe financiering kinderopvang.

Het rapport is als volgt opgebouwd. De bevindingen en conclusies zijn in onderdeel A opgenomen. De door de projectgroep opgestelde achtergrondnotities die tot de bevindingen en conclusies hebben geleid zijn in de onderdelen B tot en met F, en bijbehorende bijlage opgenomen.

A. Bevindingen en conclusies

A.1 Vooraf

Naar aanleiding van reviews van Gateway, Bureau ICT-toetsing (BIT), Auditdienst Rijk (ADR), uitvoeringstoetsen en de reacties op de internetconsultaties is besloten het programma Directe Financiering Kinderopvang (DFKO) een pas op de plaats te laten maken. De probleemanalyse en oplossingsrichtingen zijn opnieuw onder de loep genomen. Waar mogelijk is aanvullende (kwantitatieve) informatie gebruikt. Deze aanvullingen zullen tevens gebruikt worden voor de aanvulling van het wetsvoorstel directe financiering, teneinde de motivering te verbeteren.

De problematiek rondom de kinderopvangtoeslag (KOT) heeft, in combinatie met de politieke wens om tot een vereenvoudiging van het toeslagenstelsel te komen, ten grondslag gelegen aan het in 2014 genomen besluit om een vorm van directe financiering (DFKO) nader te onderzoeken en een wetsvoorstel voor te bereiden. De problematiek van de KOT zal nader in onderdeel B aan bod komen. Kort komt de problematiek op het volgende neer:

- hoge terugvorderingen, waarvan veel oninbare vorderingen;
- uitbetaling aan ouders, waarbij alle verantwoordelijkheid bij de ouders ligt;
- lastige uitvoering door Belastingdienst/Toeslagen (BDT);
- en gevoeligheid voor fouten en fraude.

A.2 Conclusies en advies

1. De projectgroep is van oordeel dat de voorliggende heroriëntatie, de uitgevoerde toetsen door externe organisaties en het feit dat er inzicht is in de budgettaire gevolgen van DFKO voldoende basis is om tot een definitieve politieke weging en besluitvorming te komen.

2. De heroriëntatie heeft tot een nadere kwantitatieve onderbouwing van de probleemstelling geleid, waardoor de problematiek en de daaraan ten grondslagliggende factoren scherper in beeld zijn gekomen. Daarbij is ook de conclusie getrokken dat er in de voorbereiding van het wetsvoorstel, behalve een verdieping van de probleemanalyse, geen elementaire zaken met betrekking tot de voorgestelde oplossing directe financiering over het hoofd zijn gezien.

3. Met het programma directe financiering wordt beoogd:
    a. Eerder zekerheid te bieden over het recht op kinderopvang (vergoeding) en de hoogte van de eigen bijdrage kinderopvang;
    b. Hoge vorderingen zoveel mogelijk terug te dringen om zo problematische schulden te voorkomen;
    c. De uitvoering eenvoudiger te maken;
    d. De mogelijkheden voor fraude en fouten te verminderen.

4. De projectgroep concludeert dat:
    a. De problematiek die zich voordoet bij de huidige KOT in belangrijke mate wordt veroorzaakt door de voorschotsystematiek, waarbij na afloop van het jaar de definitieve toeslag wordt vastgesteld. Gecombineerd met de complexe regelgeving leidt dit ertoe dat de KOT een voor de BDT lastig uit te voeren regeling is en voor een deel van de ouders tot nadelige effecten leidt.

b. De BDT heeft in de afgelopen tijd enkele belangrijke verbeteringen in de KOT doorgevoerd. Met deze maatregelen kunnen de hierboven beschreven doelen echter in onvoldoende mate worden gerealiseerd.
c. Het gebruik van het vastgestelde inkomen uit jaar t-2 helpt om het totaal aantal vorderingen terug te dringen. De problematische vorderingen worden echter veroorzaakt door verschillen die ontstaan tussen geschatte en gerealiseerde opvanglasten (uren, tarief) of het achteraf constateren dat er geen recht op KOT was. In het rapport wordt dit verschil geduid als *het gebruik van de kinderopvang.*
d. De projectgroep heeft zowel het stelsel van DFKO als mogelijke verdergaande verbeteringen in de KOT, zoals de zogenoemde KOT2.0, nader onderzocht. In termen van doelrealisatie en budgettaire gevolgen 'scoort' DFKO over het geheel bezien beter dan de KOT2.0 en is een overgang naar DFKO te rechtvaardigen. DFKO kent ook echter ook nadelen, zoals een verhoging van administratieve lasten voor kinderopvangorganisaties.
e. Een overgang naar DFKO en uitvoerder DUO kent, zoals elk ICT-project, risico's. Ook bij de overstap naar een KOT2.0 zullen risico's kunnen optreden. Denk daarbij onder meer aan een grotere ketenafhankelijkheid en een ICT-transitietraject binnen de BDT. Deze risico's zullen moeten worden meegewogen in de afweging tussen het in stand houden van de huidige KOT met daaraan elementen van de KOT2.0 toegevoegd enerzijds en de overgang naar een nieuw stelsel met een nieuwe uitvoerder anderzijds.
f. Het feit dat de BDT heeft aangegeven dat het gebruik van inkomen t-2 voor uitsluitend de KOT als een niet-realistisch scenario wordt gezien, beperkt het vermogen een variant binnen de KOT om de huidige problematiek op te lossen.

A.3 Overwegingen

De projectgroep komt tot deze conclusies en advisering op basis van de volgende overwegingen:

Probleemanalyse

1. Jaarlijks moeten zo'n 75.000 ouders (gemiddeld 13% van de KOT-ontvangers) € 500 of meer aan de overheid terugbetalen, omdat zij een te hoog voorschot van de toeslag hadden ontvangen. Voor bijna 7.000 ouders is dat bedrag meer dan € 5.000.

2. In april 2016 heeft de BDT met 30.000 ouders een specifieke betalingsregeling getroffen. Voor bijna 20.000 ouders is er sprake van een problematische schuld die niet meer op een normale wijze kan worden afgelost. De betalingscapaciteit van de ouders is onvoldoende om de schuld af te lossen. Hoge terugvorderingen vinden vaker plaats bij ouders in de lagere inkomensgroepen. Juist ouders in de lagere inkomensgroepen zijn niet altijd in staat dergelijke terugbetalingen op te vangen. Dit heeft als gevolg dat er betalingsproblemen bij ouders ontstaan.

3. Het recht op KOT is in het huidige stelsel afhankelijk van omstandigheden die in de loop van het jaar kunnen wijzigen en die tijdig door de ouders aan de BDT moeten worden gemeld. Zo kan gedurende het jaar onder meer het recht vervallen of gebruik en inkomen wezenlijk

gaan afwijken, waardoor grote terugvorderingen van de KOT kunnen ontstaan.

4. In mei van het volgende toeslagjaar (t+1) begint de BDT met het definitief toekennen over het voorgaande toeslagjaar (t). Indien ouders relevante wijzigingen niet doorgegeven hebben, kan het gebeuren dat zij door middel van de definitieve toekenning merken dat hun voorschot voor het lopende jaar (t+1) ook te hoog is. In september van het volgende jaar (t+1) is ongeveer de helft van de toeslagen definitief vastgesteld, de rest volgt later. Het feit dat de KOT in verhouding tot andere toeslagen een hoge vergoeding kent, zorgt ervoor dat hoge terugvorderingen kunnen ontstaan.

5. De hoge bedragen aan terugvorderingen worden vooral veroorzaakt door veranderingen in gebruik of door het ontbreken van een recht op KOT. Dit heeft betrekking op 60 á 70% van het totale bedrag dat wordt teruggevorderd. Terugvorderingen als gevolg van wijzigingen in het inkomen zijn gemiddeld veel lager, maar raken wel meer mensen. In de regel zijn deze laatste terugvorderingen minder problematisch. Het gaat hier om circa 30 á 40% van het totale terugvorderingsbedrag.

6. Het huidige stelsel legt de verantwoordelijkheid voor de aanvraag en het doorgeven van wijzigingen geheel bij de ouder. De regeling is complex waardoor ouders snel fouten maken en acties moeten ondernemen om deze fouten te herstellen. Ook kunnen er afwijkingen ontstaan als gevolg van de schatting van inkomen en/of gebruik). De uitbetaling loopt automatisch door in het volgende toeslagjaar (t+1) aan de hand van door de ouder geschatte gegevens, tenzij de ouder actief een wijziging doorgeeft[1].

7. Door een groot deel van de ouders wordt bovenstaande niet als een probleem ervaren en is ook eventuele terugbetaling geen probleem. Er is echter ook een belangrijke minderheid die de regeling niet begrijpelijk vindt en door de definitieve toekenning wordt verrast. Juist voor ouders die minder goed met een dergelijke complexe systematiek kunnen omgaan, kan dat tot schrijnende situaties leiden.

8. De overheid loopt mede door de hiervoor geschetste problematiek jaarlijks enkele tientallen miljoenen euro's aan niet meer te innen openstaande vorderingen mis. Dat is ongeveer 1 á 2 % van de jaarlijkse uitgaven aan de KOT. In totaal staat € 625 mln. aan terugvorderingen bij de KOT open (stand april 2016). Voor ongeveer 34% van het openstaande bedrag zijn incassomaatregelen getroffen, omdat desbetreffende aanvragers niet aan hun betalingsverplichtingen voldoen. Sinds de invoering van de KOT (2006) is ruim € 175 mln. over de toeslagjaren 2006 en tot en met april 2016 buiten invordering is gesteld (= oninbaar). Omdat een deel van de ouders de toeslag niet kan terugbetalen, wordt in de raming van SZW voor toekomstige toeslagjaren jaarlijks circa € 35 mln. aan terugvorderingen als oninbaar

[1] Als gevolg van toezicht door de BDT kunnen ook wijzigingen worden doorgevoerd of kan de toeslag worden gestopt.

afgeschreven. Over de oudere toeslagjaren tot en met 2012 wordt uitgegaan van ruim € 50 mln. aan oninbare vorderingen per toeslagjaar.

9. Met het preventieve toezicht wordt jaarlijks circa € 36 mln. aan resultaat geboekt. Dit zijn vaak fouten die in een vroeg stadium gedetecteerd en hersteld worden. Een analyse laat zien dat er in het huidige stelsel verschillende vormen van fraude mogelijk zijn (zoals valsheid in geschrifte: te veel uren factureren, geen recht, samenspanning). De meeste fraudezaken hebben betrekking op de gastouderopvang waarbij zowel ondernemers als ouders betrokken zijn. Het aantal fraudezaken waarbij door de rechter uitspraak is gedaan, heeft betrekking op een benadelingsbedrag van gemiddeld € 6 mln. per jaar.

10. De hierboven beschreven problematiek wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door:
    a. De voorschotsystematiek van de KOT, waarbij ouders voorafgaand aan, en in de loop van, het jaar waarop de toeslag betrekking heeft moeten inschatten wat hun toekomstig gebruik en inkomen is. Omdat dit een schatting vooraf is, is het werkelijke recht en de hoogte van de KOT vaak anders;
    b. De eenzijdige verantwoordelijkheidsverdeling, waarbij de ouder(s) volledig verantwoordelijk is voor het doorgeven van de relevante wijzigingen;
    c. De complexe regelgeving, waardoor het voor ouders niet altijd duidelijk is wanneer wijzigingen moeten worden doorgegeven of wanneer er geen recht meer is op KOT;
    d. Het proces van vaststellen van de definitieve toeslag. Tussen het einde van jaar t en het moment van definitief vaststellen van de KOT zit gemiddeld meer dan een half jaar.

    Deze problematiek, in combinatie met de wens om tot vereenvoudiging van het toeslagenstelsel te komen, was aanleiding om naar een alternatieve regeling te zoeken.

Doelstellingen van het programma

11. Met het ingezette programma DFKO wil het kabinet het volgende bereiken:
    a. de financiering van de kinderopvang eenvoudiger en inzichtelijker maken door:
        i. ouders meer en eerder zekerheid te bieden over de hoogte van de eigen bijdrage en het recht op kinderopvangvergoeding;
        ii. hoge vorderingen zoveel mogelijk terug te dringen zodat ouders niet in de (financiële) problemen komen;
        iii. de uitvoering van het stelsel eenvoudiger maken voor ouders en uitvoerder.
    b. Het stelsel minder gevoelig maken voor fouten en fraude.

    Er kan een spanningsveld ontstaan tussen maatregelen gericht op het terugdringen van de fraude en het realiseren van oplossingen die de problematiek van ouders verminderen.

12. Vereenvoudiging van het toeslagenstelsel lag in 2014 mede ten grondslag aan het onderzoek dat tot het programma heeft geleid. Dat werd naast de politiek bestuurlijke wens ook ingegeven door de complexe uitvoering van het toeslagenstelsel bij de BDT. De wens om het toeslagenstelsel te vereenvoudigen is inmiddels minder urgent geworden. De wens om in de uitvoering door de BDT tot complexiteitsreductie over te gaan, bestaat nog steeds.

13. Vanuit het veld wordt de wens geuit om de regelgeving minder complex te maken. Reductie van de complexiteit maakt de uitkomsten van de systematiek meer voorspelbaar voor ouders, maar heeft als nadelig gevolg dat het veelal tot grote inkomenseffecten leidt en mogelijk een kleinere bijdrage levert aan het stimuleren van arbeidsparticipatie.

Oplossingsrichtingen: twee hoofdvormen

14. In principe zijn er twee hoofdstelsels voor de uitvoering van de financiering van de kinderopvang denkbaar:
    a. financiering via de gebruikers / ouders (toeslag)
    b. financiering van de dienstverleners / kinderopvangorganisaties (DFKO).

    Binnen die stelsels zijn meerdere subvarianten mogelijk.

15. De projectgroep heeft naar alternatieven binnen deze twee hoofdrichtingen gekeken om de financiering van de kinderopvang dusdanig in te richten dat in het bijzonder de problematiek van de hoge terugvorderingen en de hoge nog openstaande terugvorderingen wordt opgelost.

16. Varianten waarbij ouders en overheid elk hun eigen betalingsrelatie met de kinderopvangorganisaties hebben en toch willen uitgaan van een inkomensafhankelijke bijdrage zijn alleen mogelijk als over privacy-bezwaren om inkomensgegevens aan de kinderopvangorganisaties bekend te maken, wordt heengestapt. Dat zal daarmee ook op juridische bezwaren stuiten.

Variant A: Financiering via de gebruikers en binnen het huidige stelsel (KOT, KOT2.0)

17. De huidige, en reeds, doorgevoerde verbeteringen in de uitvoering van de KOT door de BDT (o.a. in toezicht, betere inkomensschatting, voor gebruik bij het Massaal Automatisch Continueren) verminderen de problematiek enigszins, maar zullen de kern van de problematiek door het werken met voorschotten (hoge terugvorderingen door langdurig lager gebruik terwijl de burger relevante mutaties niet heeft doorgegeven) niet kunnen oplossen. Deze maatregelen kunnen de beoogde doelen, onder andere het sneller zekerheid bieden aan ouders en het voorkomen van (hoge) terugvorderingen, in onvoldoende mate realiseren.

18. De problematiek kan wellicht binnen het huidige toeslagenstelsel worden teruggedrongen door de effecten van de voorschotsystematiek te verminderen. Daarom heeft de projectgroep gekeken of binnen de KOT aanpassingen mogelijk zijn (KOT2.0):

a. Actuele informatie van het feitelijke gebruik op basis van factuurgegevens van de kinderopvangorganisaties benutten met als gevolg dat de BDT de ouders sneller op relevante afwijkingen kan attenderen en daardoor het voorschot sneller kan worden aangepast. Terugvorderingen door wijzigingen in het gebruik zullen hierdoor 40% lager worden, maar niet geheel worden voorkomen. De post oninbare vorderingen wordt 30% lager.
b. Gebruik van inkomen t-2. Hiermee worden (de niet problematische) terugvorderingen gebaseerd op inkomenswijzigingen voorkomen incl. instellen van een vangnet.
c. Enkele andere 'kleinere' voorstellen zoals het beter benutten van brongegevens, aanpassing terugvorderingsregime bij deelbetaling ouderbijdrage, bevorderen convenant met kinderopvangorganisaties waardoor rechtstreekse betaling aan organisaties mogelijk wordt.

19. Tegenover de vermindering van problematiek staan nadelen. Introductie van een vastgesteld inkomen op basis van inkomen t-2 heeft als complicerend gevolg dat een vangnetregeling moet worden geïntroduceerd voor situaties waarin het actuele inkomen fors lager is dan het vastgestelde inkomen. Bovendien zal het maandelijks gebruik van factuurgegevens in een systeem dat gebaseerd is op een jaarsystematiek een nieuw element aan het stelsel toevoegen. De ketenafhankelijkheid neemt daarmee in omvang én complexiteit toe.

20. Dit heeft gevolgen voor de uitvoeringsproblematiek bij de BDT en leidt tot extra uitvoeringskosten. Ten opzichte van de huidige KOT worden de administratieve lasten voor de kinderopvangorganisaties hoger.

21. De BDT heeft aangegeven niet uitsluitend voor de KOT uit te kunnen gaan van het vastgestelde in plaats van het actuele inkomen. Voor zorg- en huurtoeslag en het kindgebonden budget is vanuit de doelstelling van inkomensondersteuning een vorm van actueel inkomen gewenst. Vanuit het oogpunt van een heldere communicatie naar burgers wordt door de BDT afgeraden om in het toeslagenstelsel met twee inkomensbegrippen te werken.

Variant B: Financiering van de dienstverleners in een stelsel met directe financiering

22. Met DFKO wordt de financieringsstroom verlegd. De kinderopvangorganisaties krijgen een recht op een vergoeding als de ouder voldoet aan de voorwaarden en een inkomensafhankelijke eigen bijdrage heeft betaald.[2] De voorschotsystematiek wordt nagenoeg geheel vervangen door actuele betalingen, door gebruik te maken van eerder vastgestelde gegevens en van factuurgegevens. Alleen voor de arbeidseis[3] en de ouders die een (succesvol) beroep hebben gedaan op de vangnetbepaling is dat laatste niet het geval.

[2] De kinderopvangorganisatie moet ook aan een voorwaarde voldoen: inschrijving in het landelijk register kinderopvang.
[3] Beide ouders dienen te werken of deel te nemen aan een programma tot arbeidsinschakeling willen de ouders voldoen aan de voorwaarden voor kinderopvang.Het totaal aantal gewerkte uren van de minst werkende partner is van belang voor de totale hoeveelheid uren waarvoor de ouder in aanmerking komen voor rijksgefinancierde kinderopvang.

23. DFKO draagt op de volgende onderdelen bij aan het voorkomen van de eerder gesignaleerde problematiek:
    a. Voorkomen van (grote) terugvorderingen door:
        i. Gebruik te maken van factuurgegevens. Doordat gewerkt wordt met het actuele gebruik, hoeft er geen schatting van het gebruik van de kinderopvang te worden gegeven en zal daardoor het bedrag aan terugvorderingen worden teruggedrongen. Daarnaast stopt het factuurproces op het moment dat de kinderopvang stopt. Dit voorkomt dat er te lang overheidsgeld wordt uitbetaald.
        ii. Uit te gaan van een vastgesteld inkomen t-2. Dit betreft gemiddeld 30 á 40% van het huidige bedrag aan terugvorderingen.
        iii. Sneller inzicht te geven in het voldoen aan de voorwaarden voor een kinderopvangvergoeding. Door actiever gebruik van (basis)registraties zal er een snellere detectie plaatsvinden of ouder nog aan de voorwaarden voldoet. Het controleren van de arbeidseis zal daarbij een aandachtspunt blijven.
    b. Verminderen van de hoogte van openstaande posten. Verwachting is dat de jaarlijkse afschrijving op de post openstaande vorderingen zal afnemen.
    c. Opwerpen van extra drempels voor fraude en samenspanning. Het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten constateert dat in DFKO ten opzichte van de KOT verbeteringen zijn aangebracht, maar wijst ook op nieuwe risico's. Samenspanning blijft mogelijk, maar binnen DFKO wordt het lastiger om zonder medeweten van een ouder of kinderopvangorganisatie te frauderen. Een positief effect van DFKO is dat met dit stelsel de ouder geen geld krijgt dat hij op een andere manier kan 'gebruiken' en daardoor geen geld meer heeft om de kinderopvang te betalen'.

24. DFKO lost niet alle problemen op en heeft ook een aantal negatieve effecten die het risico in zich dragen de realisatie van de beoogde doelen onder druk te zetten.
    a. De overheid plaatst zich tussen ouder en kinderopvangorganisatie en vormt een extra schakel in het factuurproces. Aandachtspunten in dit verband zijn:
        i. De juridische complexiteit die ertoe kan leiden dat de eenvoud voor ouder en/of kinderopvangorganisatie niet gemakkelijk wordt bereikt.
        ii. Doordat in het concept wetsvoorstel wordt uitgegaan van een stelsel van het onder voorwaarden voorschieten van 50% van de rijksvergoeding voor 2 maanden, wordt de post openstaande vorderingen minder verkleind. Als voor deze optie wordt gekozen, zal toch een vorm van een voorschotregeling worden geïntroduceerd. Dit beperkt de toegevoegde waarde van DFKO iets.
        iii. Kinderopvangorganisaties komen in het gedrang door langere betalingstermijnen, waardoor de liquiditeitspositie van de kinderopvangorganisatie onder druk kan komen te staan. Die termijnen kunnen verder oplopen doordat de

betaling van de eigen bijdrage door ouders voorwaarde is voor betaling van de kinderopvangvergoeding.

iv. Administratieve lasten voor kinderopvangorganisaties nemen mogelijk toe, onder andere door de eenmalig benodigde aanpassingen aan ICT. Kinderopvangorganisaties moeten factuurgegevens aanleveren aan DUO, terwijl deze nu naar ouders gaan. Dat stelt eisen aan de professionaliteit van de administratie, waardoor de administratieve lasten kunnen stijgen. Omdat er op dit moment ook al facturen moeten worden gestuurd, zullen de feitelijk ervaren uitvoeringslasten echter minder stijgen dan de formeel vastgestelde administratieve lastendruk.

Voor de sector zijn dit belangrijke punten. Aanpassingen op bovenstaande punten moeten worden afgewogen tegen de mate waarin de doelrealisatie nog kan worden gerealiseerd en de risico's voor de overheid beheersbaar blijven.

b. Door de introductie van het vangnet blijft een deel van de voorschotsystematiek voor het inkomensdeel bestaan en daarmee ook een deel van de openstaande vorderingen. Het vermindert het positieve effect van het hanteren van vastgestelde gegevens (factuurgegevens, inkomen t-2) voor een beperkte groep ouders.

Budgettaire gevolgen van een overgang naar DFKO of voortzetting binnen het huidige stelsel KOT2.0

25. De structurele uitvoeringskosten van DUO worden op basis van een opgestelde businesscase en inclusief een risico-opslag op circa € 38 mln. geraamd[4]. In de uitvoeringtoets geeft de BDT aan dat er een besparing van € 38 mln. wordt gerealiseerd, die geleidelijk vrijvalt als de KOT wordt afgebouwd. Door het terugdringen van vorderingen ontstaat er budgettaire ruimte die kan worden ingezet om de extra uitgaven die samenhangen met de introductie van het vangnet en vereenvoudigingen in de randvoorwaarden gedeeltelijk te kunnen financieren. De eenmalige implementatiekosten bedragen naar verwachting maximaal € 73,3 mln.[5].

26. De kosten van de BDT zullen naar verwachting met € 6,5 mln. per jaar toenemen als de voorgestelde KOT2.0 zal worden uitgevoerd. De voorschotsystematiek blijft (tot op zekere hoogte) bestaan. Het aantal oninbare vorderingen zal worden verminderd, waardoor ook bij de KOT2.0 er sprake is van het terugdringen van oninbare vorderingen, maar in beperktere omvang dan bij DFKO. De eenmalige implementatiekosten bedragen circa € 5 mln.

27. De kosten van de afhandeling van de KOT van de jaren voor overgang naar DFKO bij de BDT lopen nog vijf jaar door terwijl DUO in die periode volledig operationeel is. Dit vergt extra budgettaire middelen in de betreffende periode.

28. Als voorwaarde is gesteld dat de overgang naar een nieuw stelsel budgettair neutraal verloopt, zowel in termen van programmagelden als

[4] Hierbij is rekening gehouden met een risico-opslag van 50%.
[5] Hierbij is rekening gehouden met een risico-opslag van 50%.

in termen van uitvoeringskosten. Aan de voorwaarde wordt voldaan. De implementatiekosten kunnen door éénmalige baten worden opgevangen.

Toekomstbestendigheid

29. Bij de heroriëntatie is ook gekeken naar de toekomstbestendigheid van de beide varianten. In een financieringsstelsel voor de kinderopvang waarbij de ouder een inkomensafhankelijke eigen bijdrage moet betalen en waarbij het uit oogpunt van de privacy niet wenselijk is de kinderopvangorganisatie inzicht in het inkomen van de ouder te geven, zal de overheid altijd een rol vervullen.

30. In die zin zal een overstap naar een nieuw financieringsstelsel zoals DFKO beleidswijzigingen niet moeilijker maken en wellicht zelfs kunnen ondersteunen, omdat er een directe relatie met kinderopvangorganisaties gaat ontstaan.

31. De overheidsvergoeding voor kinderopvang maakt op dit moment onderdeel uit van het toeslagenstelsel. Deze wordt, in tegenstelling tot de andere toeslagen, niet gezien als een (direct) inkomensondersteunend instrument, maar als arbeidsparticipatiebevorderend. Indien de KOT wordt vervangen door een ander instrument, vereenvoudigt dat het toeslagenstelsel. Beleidsmatige wijzigingen in dat stelsel of andere ingrepen gericht op het vereenvoudigen van (de uitvoering van) het belastingstelsel) zijn dan door te voeren zonder dat met de KOT rekening hoeft te worden gehouden. Daar staat tegenover dat de burger dan met meer loketten en mogelijk verschillende inkomensbegrippen (zie beleidstraject rond inkomensharmonisatie) te maken krijgt.

Risico's bij een transitie naar DFKO of KOT2.0

32. De overstap naar een nieuw financieringsstelsel en eventueel nieuwe uitvoerder brengt risico's met zich mee. De volgende risico's worden onderkend:
    a. Medewerking van de sector: de dienstverlening is gebaseerd op een vergaande massale digitale verwerking van de aanvragen en facturen. Daarbij is de uitvoerder ook afhankelijk van de samenwerking met ketenpartners. De medewerking van de sector bij de voorbereiding van de transitie is hiervoor (zeer) gewenst. Voor aanpassingen binnen de systemen van BDT geldt dit in mindere mate omdat het betalingsproces niet hoeft te worden uitgewerkt.
    b. Krappe tijdspad: het BIT heeft aangegeven het tijdpad voor implementatie als zeer krap te beoordelen. Met de nu beoogde invoeringstermijn (inwerkingtreding op 1-1-2020, met eventuele gedeeltelijke inwerkingtreding voor een deelpopulatie op 1-1-2019) wordt de implementatieperiode met één jaar verlengd en daarmee wordt tegemoet gekomen aan het advies van het BIT als het betreffende jaar ook daadwerkelijk wordt benut.
    c. Risico's bij de transitie:
        i. De overstap naar een nieuwe uitvoerder en toezichthouder vraagt veel aandacht en een zorgvuldige overdracht, zeker als ICT een behoorlijke component is voor het

verwezenlijken van de doelen. Het gaat dan onder meer om het inregelen van systemen tussen uitvoerder, andere gegevensleveranciers (basisregistraties, polisadministratie etc.) en kinderopvangorganisaties. Het BIT heeft inhoudelijk over de ICT-component aangegeven om voor alle onderdelen van de oplossing zoveel mogelijk bestaande en bewezen technologie in te zetten.

ii. In deze fase van het project is er nog onzekerheid over het beheersen van de verwachte kosten en realiseren van de baten die door DFKO gerealiseerd kunnen worden. Hiervoor moeten in de governance en sturing van het programma beheersmaatregelen worden getroffen.

d. De komende Tweede Kamerverkiezingen kunnen tot beleidswijzigingen leiden en daarmee de ontwikkeling van DFKO en ook van KOT2.0 onder druk zetten.

Tijdpad

33. De overgang naar een nieuw financieringsstelsel door een nieuwe uitvoerder duurt naar verwachting minimaal 3 jaar (wetgevingstraject en implementatie). Dit geldt ook voor de beschreven oplossing binnen het huidige stelsel (KOT2.0), omdat voor enkele onderdelen een wetswijziging nodig is (gebruik inkomen t-2, proportioneel terugvorderen). Inwerkingtreding kan dan in 2019/2020 plaatsvinden. Uitstel van besluitvorming tot na het aantreden van een nieuw kabinet leidt er toe dat DFKO op zijn vroegst op 1 januari 2021 volledig operationeel kan zijn.

Achtergrondnotities

B. Aanleiding en opdrachtformulering heroriëntatie DFKO

B.1 Aanleiding

Bij de uitwerking van het wetsvoorstel Directe Financiering Kinderopvang (DFKO) gaat zorgvuldigheid boven snelheid. In het wetstraject is daardoor gekozen voor een uitgebreide reviewaanpak om mijlpalen in het traject op een onafhankelijke wijze te laten toetsen. De reviews hebben naast de gebruikelijke toetsen die bij ieder vergelijkbaar wetstraject - zoals de toetsen op de kwaliteit van de wetgeving en bestendigheid van het wetsvoorstel in het kader van de bescherming van persoonsgegevens.worden uitgevoerd, plaatsgevonden.

De verschillende geluiden uit de internetconsultatie, het BIT-advies en de overige toetsen roepen een divers beeld op van prioriteiten en aandachtspunten, die vragen om een zorgvuldige analyse en afweging. In de reacties op de internetconsultatie en in de toetsen zijn onder meer vragen gesteld over nut en noodzaak van de wijziging van de financieringssystematiek, over de rolverdeling in het debiteurenbeheer richting ouders en over de precieze verantwoordelijkheidsverdeling tussen kinderopvangorganisaties, DUO en ouders.

Om tot een goede verwerking van de binnengekomen en soms tegengestelde reacties te komen, was tijd nodig. Het tijdpad voorzag daar feitelijk onvoldoende in. De knellende planning en de reacties op het conceptwetsvoorstel hebben in de weging bij het besluit tot heroriëntatie een rol gespeeld.

De stuurgroep DFKO heeft op 7 april 2016 ingestemd met de aanpak voor de heroriëntatie . De heroriëntatie heeft met grote zorgvuldigheid, maar ook vaart, moeten gebeuren.

B.2 Opdracht

Opdracht en doel van de projectgroep is om gezien de diverse reviews en reacties van de maatschappelijke organisaties te komen tot een herweging van het voorstel DFKO en de daaronder liggende argumenten.

Bij de uitwerking van de opdracht staan niet zozeer de doelstellingen die aan DFKO ten grondslag liggen, ter discussie, maar wordt op basis van de probleemstelling, doelstellingen en randvoorwaarden de analyse herhaald. Bij het nader uitwerken van de analyse staat de vraagstuk centraal of op basis van huidige inzichten, DFKO nog steeds als meest doelmatige oplossing naar voren komt. Om dit te bewerkstelligen worden alternatieve oplossingen (opnieuw) in beeld gebracht en tegen het licht gehouden. Indien de omstandigheden zijn gewijzigd, wordt ook gekeken of dit aanleiding geeft voor het maken van een andere keuze.

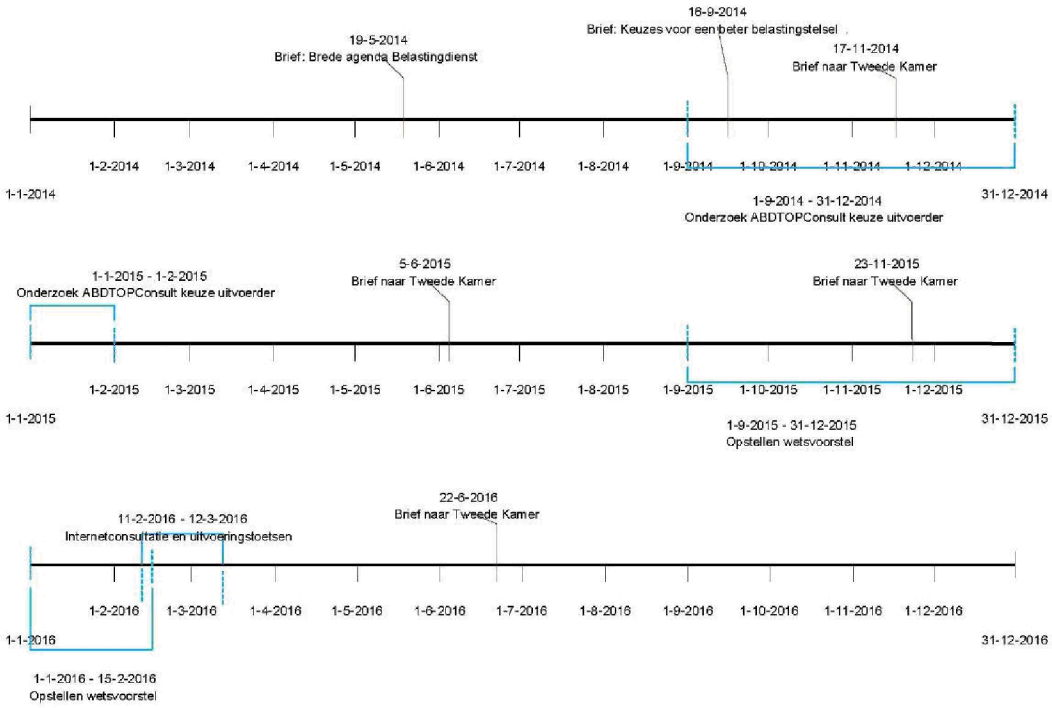
De projectgroep zal een uitspraak doen over de 'kracht' van de onderbouwing van DFKO en in hoeverre maatregelen daadwerkelijk bijdragen aan het bereiken van de (beleids)doelstellingen. Op basis daarvan zal de projectgroep een voorstel doen voor het vervolgtraject.

Nevendoelstellingen van de projectgroep zijn:

- Indien aan de orde, het versterken inhoudelijke onderbouwing van het in te dienen wetsvoorstel en het doen van voorstellen om het wetsvoorstel te verbeteren.
- Aanvullen van ontbrekende documentatie

C. Heroriëntatie Directe financiering

C.1 De tijdlijn van Directe financiering kinderopvang



C.1.1 De periode voorafgaand aan de heroriëntatie van DFKO

In de afgelopen jaren zijn diverse onderzoeken verschenen over het toeslagenstelsel. Zo is in 2009 de *IBO Vereenvoudigingen toeslagen* en in 2010 de *Brede heroverweging toeslagen* verschenen. De commissie Inkomstenbelasting en toeslagen (Commissie Van Dijkhuizen) heeft in 2013 aandacht geschonken aan de toeslagen en hervormingsvoorstellen neergelegd.

De Commissie Van Dijkhuizen deed ook een concreet voorstel (huishoudenstoeslag) voor het vereenvoudigen van het stelsel door uniformering van de toeslagen. De kinderopvangtoeslag (KOT) is vanwege de participatiebevorderende doelstelling niet in de voorgestelde huishoudentoeslag opgenomen. De KOT wijkt niet alleen qua aard (doelstelling), maar ook qua doelgroep en vormgeving (aantal voorwaarden en de hoogte van de toeslag) af van de andere toeslagen.

Op 19 mei 2014 heeft de staatssecretaris van Financiën een brief aan de Tweede Kamer gestuurd[6]. Daarin gaat hij in op de problemen bij de belastingen en toeslagen en presenteert hij een verbeterprogramma:

"De toeslagen zijn een goed voorbeeld: de uitvoering door Belastingdienst/Toeslagen is door schade en schande inmiddels fors verbeterd, ook waar het om de voortijdige opsporing van fraude gaat. Maar grenzend aan foutloos

[6] Kamerstukken II 2013/14, 31 066, nr. 201.

wordt het met deze regelingen nooit. […] Het grootste risico manifesteert zich sluipenderwijs: de stapeling van complexiteit."

September 2014

De complexiteit van de toeslagen is dan ook een belangrijke drijfveer geweest om de mogelijkheden te onderzoeken om voor de financiering van de kinderopvang over te gaan naar een andere systematiek. Hiertoe is in het voorjaar 2014 de ambtelijke opdracht gegeven en is binnen SZW gestart met het denkproces om de financiering van de kinderopvang te veranderen. In plaats van de KOT die naar de ouders wordt overgemaakt, werd de optie uitgewerkt om de vergoeding direct aan de kinderopvangorganisaties en gastouderbureaus over te maken.
Dat heeft ertoe geleid dat het kabinet op 16 september 2014 in de Kamerbrief *Keuzes voor een beter belastingstelsel* heeft aangegeven een stelsel van directe financiering nader te gaan onderzoeken waarna het kabinet de definitieve afweging zal maken over het al dan niet omdraaien van de financieringsstroom[7]. Hiermee is DFKO 'geboren'.

In deze brief worden de volgende argumenten ter ondersteuning van het nader onderzoek genoemd:

- De KOT is voor de BDT en voor de aanvrager niet de grootste, maar wel de lastigste in het assortiment. Per ontvangend huishouden levert de KOT de meeste problemen in de uitvoering op;
- uitvoeringskosten van de BDT per aanvraag – dat tevens een goede maatstaf is voor de hoeveelheid 'invulwerk' door de aanvrager – liggen op ruim het tienvoudige van die van de zorgtoeslag;
- Terugvorderingen van tienduizenden euro's komen geregeld voor.

September 2014 – februari 2015: onderzoek

In oktober 2014 is begonnen met de start van het proces om te komen tot een eventuele uitvoerder voor DFKO. Dit adviestraject is uitgevoerd door ABD TOPConsult en heeft ertoe geleid dat DUO als beoogde uitvoerder van de nieuwe financieringssystematiek is gekozen.

November 2014: brief naar de Tweede Kamer

Op 17 november 2014 is er voor het eerst, door middel van een brief richting de Tweede Kamer, gecommuniceerd over de hoofdcontouren van DFKO. In deze brief wordt ingegaan op de beoogde situatie, de randvoorwaarden en de doelstellingen van het beoogde wetsvoorstel. Als eerste doel wordt (1)'minder complexiteit' genoemd. In deze brief wordt de complexiteit gekoppeld aan de uitvoering. De daarna volgende doelstellingen die worden genoemd zijn (2)'eenvoud voor ouders' en (3)'vermindering van fouten en fraude'.

Juni 2015: brief naar de Tweede Kamer

Op 5 juni 2015 is er in aansluiting op de eerdere berichtgeving een brief naar de Tweede Kamer verzonden. In deze brief wordt uitgebreider ingegaan op de probleemanalyse, de uitwerking en de consequenties van de nieuwe financieringssystematiek. Met betrekking tot de doelstellingen staan, in tegenstelling tot de brief van november 2014, in de volgende volgorde:

"Met de directe financiering van kinderopvanginstellingen beoogt het kabinet naast (1)eenvoud en zekerheid voor ouders, ook de (2)complexiteit van het stelsel te beperken en het stelsel (3)minder gevoelig te maken voor fouten en fraude."

[7] Kamerstukken II 2014/15, 31 322, nr. 261.

De randvoorwaarden zijn gelijk gebleven aan de voorgaande brief.
In deze brief wordt ook het volgende aangegeven:

"Het kabinet wil de terugvorderingen van tienduizenden euro's, maar ook de veel vaker voorkomende, relatief kleinere tegenvallers vanwege bijvoorbeeld een verkeerd ingeschat inkomen of niet (tijdig) doorgegeven wijziging, tot een minimum beperken."
November 2015: brief naar de Tweede Kamer
De brief die op 23 november 2015 naar de Tweede Kamer is gegaan, is een voortgangsbrief waarin onder andere wordt aangegeven dat de initiële invoeringsdatum van 1 januari 2018 voor de gehele doelgroep één jaar wordt uitgesteld. In deze brief wordt de complexiteit van het stelsel voor de uitvoering niet meer expliciet genoemd als doelstelling, maar ligt de focus op het ontlasten van ouders en het verminderen van fraude.

September 2015 – februari 2016: opstellen wetsvoorstel
In bovenstaande periode is gewerkt aan de verdere inhoudelijke uitwerking van DFKO en het opstellen van de wetteksten, inclusief de memorie van toelichting.

Februari 2016: start internetconsultatie en uitvoeringstoetsen
Van 11 februari t/m 12 maart 2016 is het wetsvoorstel opengesteld voor internetconsultatie. In deze periode zijn tevens diverse uitvoeringstoetsen uitgevraagd bij verschillende organisaties, zoals DUO, BD, de SVB en UWV.

Juni 2016: brief naar de Tweede Kamer
Op 22 juni is er een brief naar de Tweede Kamer gestuurd over de voortgang van DFKO en met een reactie op het advies van het Bureau ICT-toetsing (BIT). In deze brief geeft de Minister aan dat zorgvuldigheid boven snelheid gaat, gelet op de impact van een stelselverandering voor ouders en kinderopvangorganisaties en de risico's die zich daarin kunnen voordoen. Ook kondigt de minister aan een pas op de plaats te maken en over te gaan tot een heroriëntatie.
Dit heeft tot gevolg dat de invoeringsdatum van 1 januari 2018 niet meer haalbaar is. De (geleidelijke) invoering van directe financiering vindt, vanwege de voorbereidingstijd die DUO, BDT en de andere ketenpartners nodig hebben, in ieder geval niet plaats voor 1 januari 2019, ervan uitgaande dat directe financiering als beste oplossing uit de heroriëntatie komt.

C.1.2 Uit beeld verdwenen doelstelling

Terugkijkende naar de geschetste tijdslijn in paragraaf 3.1.1 zijn de doelstellingen in de loop van de tijd verschoven en in formulering aangepast. De doelstellingen van het conceptwetsvoorstel zoals deze is uitgegaan voor internetconsultatie sluiten het meest aan op de doelstellingen zoals genoemd in de brief van 5 juni 2015. In het programma is de keuze voor het benadrukken van de extern gerichte doelstellingen gericht op eenvoud voor ouders en gevolgen voor de organisaties bewust gemaakt. Tegelijkertijd is door het wegvallen van de hervorming van het belastingstelsel het belang van een herziening van het toeslagenstelsel uit beeld verdwenen. Gevolg is dat door deze (ogenschijnlijke) versmalling van de onderbouwing het wetsvoorstel mogelijk 'kwetsbaarder' kan zijn geworden voor discussie rondom de nut en noodzaak van het traject.

In de loop van de tijd is ook steeds meer als doelstelling genoemd het meer in balans brengen van de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen ouders, kinderopvangorganisaties en uitvoerder. De vraag is of dit als een doelstelling an

sich gepresenteerd moet worden of veeleer als een logisch gevolg van de keuze voor een stelsel van directe financiering moet worden gezien (positieve externaliteit).

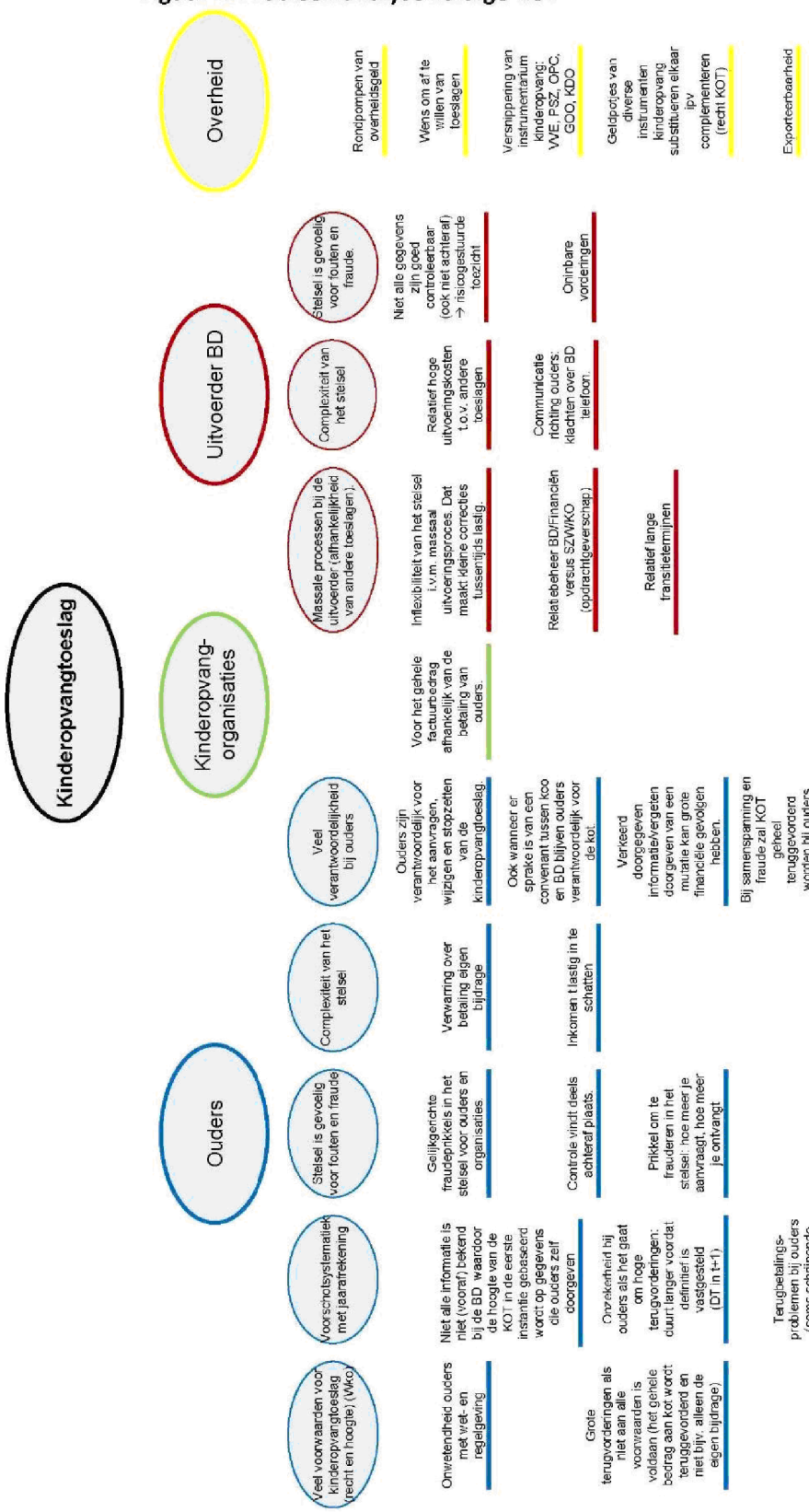
C.2 Herbeoordeling probleemanalyse

De projectgroep heeft de probleemanalyse van de huidige KOT zoals die in 2014 is opgesteld, opnieuw tegen het licht gehouden. Dit heeft ertoe geleid dat de probleemanalyse verder is aangescherpt en is voorzien van een kwantitatieve onderbouwing.

In figuur 1 is schematisch een overzicht opgenomen van de problemen die de verschillende actoren bij de uitvoering van de KOT ervaren.

Uit het figuur blijkt dat de problematiek zich met name concentreert bij ouders, terwijl kinderopvangorganisaties vrijwel geen problemen hebben, die samenhangen met de inrichting van de KOT. Daarnaast zijn er een aantal problemen voor de uitvoerder en de politiek. In de probleemanalyse is ook te zien dat een aantal problemen zowel een probleem is voor de ouders als voor de uitvoerder. Het gaat om de complexiteit van het stelsel en dat het stelsel gevoelig is voor fouten en fraude. In deze paragraaf wordt de probleemanalyse voor respectievelijk ouders, kinderopvangorganisaties, de uitvoering en de politiek uitgewerkt en, waar mogelijk, kwantitatief onderbouwd.

Figuur 1: Probleemanalyse huidige KOT



C.2.1 *Ouders*

Een kenmerk van de KOT is dat gewerkt wordt met een voorschotsystematiek. De BDT kent een maandelijks voorschot toe, dat voorafgaand aan de betreffende opvangmaand wordt uitbetaald. De hoogte van het voorschot is gebaseerd op een inschatting van de ouder van het inkomen voor het jaar waar de toeslag betrekking op heeft, de gegevens die betrekking hebben op de opvang (zoals uurprijs, aantal uren, soort opvang) en de persoonlijke gegevens die de ouder doorgeeft. De ouder is verplicht gedurende het jaar wijzigingen die leiden tot een lagere toeslag of stopzetting van de toeslag door te geven.[8] Meer dan 70% van de ouders heeft jaarlijks te maken met wijzigingen in hun situatie. Ook zijn ouders zelf verantwoordelijk voor het aanvragen van de KOT en het stopzetten ervan als er geen gebruik meer wordt gemaakt van kinderopvang.

Grote "happy flow": meerderheid ouders geen problemen met KOT

Een groot deel van de ouders ervaart geen problemen met de KOT en accepteert de onzekerheid over de hoogte van de definitieve toeslag. Uit onderzoek van de BDT komt dit beeld ook naar voren. Ook uit in opdracht van SZW uitgevoerde enquête blijkt dat het merendeel van de ouders geen problemen kent (zie overzicht 1). Dit is de zogenoemde 'happy flow'.

Overzicht 1: Ervaringen ouders met de kinderopvang 2015

Ervaringen met de kinderopvang	Helemaal/grotendeels mee eens (% van steekproef)	Helemaal/grotendeels oneens (% van steekproef)
KOT is veel werk	23	56
Aanvraag KOT is ingewikkeld	24	54
Bij aanvraag is duidelijk hoeveel ik moet betalen	43	34
Tussentijdse wijzigingen doorgeven is eenvoudig	53	25
Tussentijdse wijzigingen geef ik nauwgezet door	63	16
De eindafrekening is begrijpelijk	50	24
De eindafrekening biedt geen verrassingen	49	25

Bron: TNS 2015/2016

Minderheid heeft moeite met regeling

Er is echter ook een minderheid die de KOT veel werk vindt en de regeling als ingewikkeld ervaart en voor wie de eindafrekeningen nare verrassingen behelst. De manier waarop de KOT is ingericht vraagt veel van ouders. Zij moeten zelf de kinderopvangtoeslag tijdig aanvragen, wijzigingen doorgeven en de toeslag stopzetten. Wanneer de ouder vergeet relevante informatie door te geven, zorgt het stelsel er niet voor dat dit tijdig aan het licht komt. De controle achteraf leidt ertoe dat voorschotten gedurende een relatief lange tijd ten onrechte uitbetaald kunnen worden waardoor grote terugvorderingen ontstaan.

[8] Uit een in opdracht van SZW door TNS uitgevoerde enquête onder kinderopvanggebruikers blijkt dat niet alle ouders (circa 20%) dat even nauwgezet doen.

Tussen het einde van jaar t en het moment van definitief vaststellen van de kinderopvangtoeslag zit gemiddeld meer dan een half jaar.[9] Het duurt dus enige tijd voordat een ouder definitief weet wat de hoogte van de toeslag wordt. Uit de SZW-enquête (TNS juni 2015/2016) onder gebruikers van kinderopvang komt naar voren dat een kwart van de geënquêteerden verrast is door de definitieve vaststelling van de toeslag. Dat betekent dat een deel van de ouders geen correcte inschatting heeft gegeven van hun gebruik en inkomen, en daardoor de financiële gevolgen daarvan niet goed heeft ingeschat.

De voorschotsystematiek leidt ertoe dat jaarlijks zo'n 80% van de ouders te maken heeft met een terugvordering of nabetaling, omdat het uitgekeerde voorschotbedrag niet het bedrag is waar de ouder naderhand recht op bleek te hebben. Bij een deel van deze terugvorderingen en nabetalingen gaat het om kleine bedragen die niet als een verrassing binnenkomen bij ouders. Dit geldt echter niet voor iedereen. Gegeven de hoogte van de financiering kunnen terugvorderingen oplopen tot grote bedragen, met name wanneer achteraf blijkt dat er geen recht was op KOT. Omdat de KOT inkomensafhankelijk is, kan het vooral bij huishoudens met een laag inkomen tot betalingsproblemen leiden. Zij ontvangen immers een hoger toeslagbedrag per uur kinderopvang. Het doorgeven van een foutief gegeven of het niet doorgeven van een gewijzigd gegeven kan dan hard aankomen bij het huishouden.

Ouders worden niet alleen geconfronteerd met hoge terugvorderingen over afgelopen jaar t, maar kunnen ook nog eens met forse terugvorderingen over de eerste helft van het lopende jaar worden geconfronteerd. Als de ouder een wijziging niet doorgeeft, loopt de KOT automatisch door. Ook dit hangt nauw samen met de gekozen voorschotsystematiek en het niet tijdig (kunnen) signaleren van de ouders of uitvoerder dat de opgegeven informatie niet geheel correct is:

- Een verkeerde inschatting van het gebruik of inkomen kan - afhankelijk van de afwijking van de realisatie - door de hoogte van de toeslag tot grote verschillen in het uitgekeerde voorschot en definitief vastgestelde bedrag leiden (zie informatieve box 1).
- Ook het niet doorgeven van informatie (zie informatieve box 2) zal in de regel bij toezichtsactiviteiten door de BDT, na afloop van het jaar bij de jaaropgave van de kinderopvangorganisaties of bij de definitieve vaststelling van de toeslag naar voren komen.[10]

[9] De BDT start het proces in juni van het volgende jaar (t+1).
[10] De BDT ontvangt voor circa 85% van de ouders de jaaropgave van de kinderopvangorganisaties. Het restant wordt door de ouders zelf aangeleverd.

Informatieve box 1: Financiële gevolgen door foutieve inschatting gegevens vooraf

CASUS 1: Alleenstaande ouder, 2 kinderen kinderopvang, inkomen € 33.000

December t-1: Beschikking voorlopige toeslag
Verwachting: gemiddeld 25 uur kinderopvang per kind per week
Benodigde opvang: 44 weken
Tarief KOO = maximumtarief € 6,89 per uur

Totale kosten: € 15.158
Voorlopige KOT: € 12.997

Augustus t+1: Definitieve toekenning
Realisatie: gemiddeld 2 uur per week minder,

Totale nieuwe kosten: € 13.945
Definitieve KOT: € 11.891
Terugvordering:
€ 12.997 -/- € 11.891 = € 1.106

Toeslag loopt automatisch door:
Voorlopige KOT t+1 is op basis gegevens jaar t-1 vastgesteld.
Dus ook hier nog verrekening over 9 maanden € 90 per maand: € 810

Informatieve box 2: Wijzigingen niet (tijdig) doorgegeven

CASUS 2: Echtpaar, 2 kinderen kinderopvang, inkomen € 55.000

December t-1: Beschikking voorlopige toeslag
Verwachting: gemiddeld 25 uur kinderopvang per kind per week
Benodigde opvang: 44 weken
Tarief KOO = maximumtarief € 6,89 per uur

Totale kosten: € 15.158
Voorlopige KOT: € 11.686

April t+1: Definitieve toekenning
Realisatie: 1 kind, geen kinderopvang voor kind 2, gedurende laatste 10 weken van jaar t maar niet doorgegeven,

Totale nieuwe kosten: € 13.435
Definitieve KOT: € 10.185
Terugvordering:
€ 11.686 -/- € 10.185 = € 1.501 over jaar t

Toeslag loopt automatisch door:
Terugvordering/verrekening over jaar t+1 (op basis jaaropgave KOO in februari t+1: 3 maanden voorschot tweede kind): € 1.275

Een kwantitatieve verkenning van de KOT over periode 2012-2014
In de periode 2012-2014 maakten meer dan een half miljoen ouders gebruik van de KOT.

In overzicht 2 zijn enkele belangrijke financiële kerngegevens voor de periode 2012-2014 opgenomen. Het overzicht geeft het aantal mutaties weer tussen de laatste voorlopige toekenning (VT) van de toeslag en de definitieve toekenning (DT). Overzicht 2 geeft ook weer met welk bedrag de toeslag gemiddeld muteert.
Zo waren er in 2013 circa 222 duizend nabetalingen. De nabetaling bedroeg gemiddeld € 522.

Uit de cijfers wordt het karakter van de voorschotsystematiek van de KOT duidelijk. Voor een relatief beperkt aantal huishoudens is de afwijking tussen de voorlopig toegekende KOT en definitief vastgestelde KOT klein tot nihil. Tussen 35% en 40% van de ouders krijgt een DT die minder dan € 100 afwijkt van de laatste VT. Voor circa 75% van de ouders is het verschil in de geanalyseerde periode minder dan € 500. Maar, van de ruim half miljoen aanvragers per jaar, moet gemiddeld 14% van de ouders meer dan € 500 terugbetalen. Het komt er op neer dat in de periode 2012-2014 gemiddeld 75.000 huishoudens per jaar met een terugvordering van deze orde van grootte te maken hebben gehad.11% van de aanvragers ontvangt een nabetaling van meer dan € 500.

Overzicht 2: Verschil tussen de voorlopige en definitieve toekenning KOT voor de jaren 2012-2014

	KOT 2012		KOT 2013		KOT 2014	
	Aantal	Gem. bedrag	Aantal	Gem. bedrag	Aantal	Gem. bedrag
Nabetalingen	191.270	€ 431	222.762	€ 522	213.266	€ 424
Geen verschil	101.613	€ 0	81.911	€ 0	74.317	€ 0
Terugvorderingen	240.851	€ 891	207.559	€ 845	176.726	€ 654

Bron: BDT (cijfers t/m april 2016). Cijfers geven mutaties weer tussen de laatste voorlopige toekenning (VT) en de definitieve toekenning (DT); mutaties uit de VT-fase zijn niet meegenomen.

Analyse 2013

Voor het verder duiden van de problematiek binnen de huidige KOT, is er door de projectgroep een analyse uitgevoerd op basis van de gegevens van de BDT voor de periode 2012-2014. Er is alleen gekozen om dieper in te zoomen op de mutaties in 2013. Dit omdat de gegevens voor het laatste jaar – 2014 – nog niet compleet zijn[11]. Het beeld dat uit de analyse naar voren komt, is grosso modo ook in 2012 te zien en lijkt ook voor 2014 te gaan gelden.

De analyse heeft alleen betrekking op mutaties tussen de laatste VT en de DT en bevatten alleen mutaties die t/m april 2016 in de systemen zijn verwerkt. Doordat het alleen mutaties betreft tussen de VT en DT fase zijn niet alle terugvorderingen en nabetalingen meegenomen. Concreet betekent dit dat in 2013 ongeveer € 175 mln. van de € 400 mln. aan terugvorderingen in de DT-fase zijn ontstaan en daarmee in de analyse zijn meegenomen.

In overzicht 3 is een onderscheid naar inkomensgroepen gemaakt en wordt naar de oorzaak van de terugvordering gekeken.[12] Oorzaken kunnen te maken hebben met wijzigingen in gebruik (incl. stopzetten KOT), wijzigingen in het inkomen en een combinatie van gebruik en inkomen.

[11] Tot en met april 2016 is 92% van de toeslagen definitief vastgesteld. 8% nog niet. Verwachting is dat deze groep het beeld nog kan wijzigen omdat het hier gaat om een relatief lastige groep waarbij bijvoorbeeld het inkomen nog niet is vastgesteld.

[12] Onderscheiden inkomensgroepen: Laag (verzamelinkomen minder dan € 35.000), Midden (verzamelinkomen tussen € 35.000 en € 80.000) en Hoog (verzamelinkomen groter dan € 80.000).

Overzicht 3: Terugvorderingen 2013 (niet-nulbeschikkingen) onderscheiden naar oorzaak en inkomenscategorie[13]

	Inkomenscategorie		
Uitsplitsing naar oorzaak	**Laag**	**Midden**	**Hoog**
Gebruik			
Aantal	9.495	13.458	3.178
Gemiddelde	€ 1.677	€ 853	€ 737
Inkomen			
Aantal	16.771	75.594	44.079
Gemiddelde	€ 126	€ 300	€ 623
Gebruik en inkomen			
Aantal	6.865	13.642	9.387
Gemiddelde	€ 2.157	€ 1.451	€ 1.497

Veel, relatief kleine, terugvorderingen zijn te relateren aan wijzigingen in het inkomen. Voor circa 136.000 huishoudens is dat de reden voor de terugvordering. Voor ruim 56.000 ouders ligt de oorzaak echter bij wijzigingen in het gebruik al dan niet in combinatie met het inkomen. Ook wordt duidelijk dat wijzigingen in gebruik vaak gepaard gaan met een gemiddeld hogere terugbetaling dan wijzigingen in het inkomen. Dit verschil is met name bij de lagere inkomens goed zichtbaar. Dit laatste is inherent aan het gekozen stelsel: lagere inkomens ontvangen per uur kinderopvang een hogere toeslag. Een terugvordering omdat er voor 100 uur minder kinderopvang is afgenomen, dan waarop het voorschot is gebaseerd, leidt bij een laag inkomen tot een hogere terugvordering dan bij iemand met een hoog inkomen.

Nulbeschikkingen

Bij nulbeschikkingen wordt geconstateerd dat de ouder niet aan (één van) de voorwaarden voldoet om recht te hebben op KOT. Als pas na ontvangst van KOT geconstateerd word dat er geen recht is geweest, is een nulbeschikking tevens een terugvordering.
Dat betekent dat een VT voor een jaar is afgegeven en dat op enig moment in het lopende jaar of bij DT in het jaar erna wordt vastgesteld dat er geen recht op KOT was. In dit geval moet het uitgekeerde bedrag aan KOT voor het betreffende jaar terugbetaald worden door de ouder. Dat verklaart de hoge gemiddelde terugvordering bij nulbeschikkingen in overzicht 4 en 5.

Redenen voor het ontvangen van een nulbeschikking zijn bijvoorbeeld het ontbreken van een recht op KOT omdat:

- Er geen kinderopvang is genoten;
- Niet aan de arbeidseis of een daaraan gelijk gesteld alternatief is voldaan;
- Of indien wordt vastgesteld dat er geen eigen bijdrage is betaald.

Om een van bovenstaande redenen zijn er in 2013 zijn in de loop van het jaar zo'n 25.000 nulbeschikkingen door de BDT afgegeven. Bij definitieve toekenning na afloop van het jaar zijn er nog eens 23.000 nulbeschikkingen bijgekomen. In overzicht 4 is de verdeling van de nulbeschikkingen naar oorzaak geschetst.

[13] Het betreft hier de terugvorderingen tussen VT en DT op basis van niet-nul beschikkingen. Indien nulbeschikkingen wel worden meegenomen ontstaat een totaal aantal terugvorderingen dat (grosso modo) gelijk is aan het totaal aantal terugvorderingen in overzicht 2.

Het jaar 2013 was wat betreft nulbeschikkingen een uitzonderlijk jaar. Het aantal nulbeschikkingen lag hoger dan in 2012 en vooralsnog hoger dan in 2014. Dit hangt samen met de beleidswijziging in dat jaar: eerste kinderen van de hoogste inkomens in 2013 hadden geen recht meer op KOT en krijgen dus een nulbeschikking; dit betreft circa 12.000 nulbeschikkingen. In 2014 is deze maatregel niet meer van kracht.

Overzicht 4: Nulbeschikkingen 2013 naar oorzaak[14]

Nulbeschikkingen	
a. Eerste kinderen van hoge inkomens (VT en DT)[15]	**12.000**
b. nulbeschikkingen VT	**25.000**
w.v. opvang gestopt 1e 2 mnd	15.000
w.v. opvang gestopt door burger later	5.000
w.v. geen/ recht niet aangetoond	5.000
c. nulbeschikkingen DT	**10.000**
w.v circa 1/3 geen reactie op verzoek om bewijsstukken of onvoldoende bewijsstukken	3.333
w.v circa 1/3 toezicht/risico: meestal opvang gestopt/geen recht	3.333
w.v. circa 1/3 overig	3.333
d. totaal	50.000

Bijna 60% van de nulbeschikkingen worden gedurende het jaar vastgesteld en ontstaan daarmee in de eerste maanden van het jaar waarover de KOT wordt verstrekt. Ouders constateren bijvoorbeeld op basis van de beschikking voor het nieuwe jaar dat zij wijzigingen (nog) niet hebben doorgegeven en doen dat alsnog. Van de nulbeschikkingen die in de rest van het jaar worden afgegeven is het vermoeden van de BDT dat ongeveer 20% met wijzigingen in het gebruik samenhangt en de resterende 20% met geen recht of waarvan het recht niet aangetoond kan worden. Voor de nulbeschikkingen die bij definitieve toekenning worden afgegeven is de verwachting dat daar dezelfde verhouding van oorzaken aan de orde is. Dat betekent dat in totaal 60% van de nulbeschikkingen samenhangen met wijzigingen in het gebruik gedurende het jaar. Voor de beoordeling van het probleemoplossend vermogen van directe financiering is de achterliggende oorzaak van nulbeschikkingen een relevant gegeven.

Terugvorderingen nader onder de loep

In overzicht 5 worden de grote terugvorderingen (incl. de nulbeschikkingen die in de DT-fase zijn ontstaan) in kaart gebracht. Hieruit wordt zichtbaar dat hoge vorderingen bijna nooit samenhangen met grote wijzigingen in het inkomen gedurende het jaar of wegens schattingsfouten ten aanzien van het inkomen van ouders. Hoge vorderingen hangen vooral samen met wijzigingen of schattingsfouten in gebruik en het stopzetten van de KOT. Overzicht 5 laat zien dat in 2013 ruim

[14] Het betreft hier niet de exacte cijfers maar een globale verdeling op basis van informatie van de BDT
[15] In 2013 was de toeslag voor het eerste kind van voor ouders met een hoog inkomen nihil.

1.700 huishoudens een terugvordering hebben ontvangen van meer dan € 10.000. Terugvorderingen van deze orde van grootte zijn jaarlijks te constateren.

Overzicht 5: Vorderingen groter dan € 10.000 onderscheiden naar oorzaak en inkomenscategorie

	Inkomenscategorie		
Uitsplitsing naar oorzaak	**Laag**	**Midden**	**Hoog**
Gebruik			
Aantal	143	22	2
Gemiddelde	€ 12.843	€ 11.933	€ 13.039
Inkomen			
Aantal	1	0	7
Gemiddelde	€ 12.279	€ 0	€ 12.198
Gebruik en inkomen			
Aantal	168	59	22
Gemiddelde	€ 12.856	€ 12.570	€ 11.540
Nulbeschikkingen	**Geen inkomenscategorie**		
Aantal	1.277		
Gemiddelde	€ 14.788		

Openstaande vorderingen

In overzicht 6 wordt inzicht gegeven in het totaal aan *openstaande* vorderingen voor de onderdelen nulbeschikking, voor huishoudens met een laag inkomen en voor alle huishoudens (totaal). Openstaande vorderingen kunnen zowel ontstaan zijn in de VT-fase als in de DT-fase. Het betreft een stand, geen mutatie. Het gaat hier om openstaande vorderingen die tussen 2013 en april 2016 zijn ingesteld over 2013 en die in april 2016 nog niet volledig zijn ingelost. Het is een indicatie van mogelijke problematiek omdat in de huidige uitvoeringsregeling Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) bij terugbetalingsregelingen wordt uitgegaan van een termijn van 24 maanden. Bij veel huishoudens bij wie de vordering open staat, is dat nog aan de orde.

De problematiek van de openstaande vorderingen concentreert zich hoofdzakelijk bij de ouders met een laag inkomen, zoals in bovenstaande overzichten ook is vastgesteld. Ervaring van de BDT is dat het vaak gaat om eenoudergezinnen met een laag inkomen. Eenoudergezinnen hebben vaker een lager inkomen omdat zij, in tegenstelling tot veel paren, afhankelijk zijn van één inkomen.

Overzicht 6: Openstaande vorderingen in 2016 over 2013 incl. nulbeschikkingen onderscheiden naar hoogte van de vordering[16]

Hoogte vordering	Totaal	Waarvan nulbeschikkingen	Waarvan laag inkomen
<500	19.970	843	4.610
Gemiddelde	€ 209	€ 217	€ 222
500-1.000	6.451	581	1.914
Gemiddelde	€ 711	€ 747	€ 715
1.000-5.000	10.416	2.796	3.436
Gemiddelde	€ 2.345	€ 2.770	€ 2.317
5.000-10.000	3.842	2.445	931
Gemiddelde	€ 7.208	€ 7.384	€ 6.992
10.000+	3.736	3.247	376
Gemiddelde	€ 16.154	€ 16.549	€ 13.677
Totaal aantal	44.415	9.912	11.267
Totaal toeslag	€ 121.227.204	€ 80.149.597	€ 22.005.625

Een groot deel van de ouders met een openstaande schuld van meer dan € 5.000 zal tot de groep met lage inkomens worden gerekend. Die groep is voor het jaar 2013 circa 7.000 ouders groot. Daar komen nog eens 6.000 ouders bij als een openstaande schuld van meer dan € 1.000 ook als problematisch wordt ervaren. Voor 2012 en 2014 is het beeld vergelijkbaar.

In overzicht 7 wordt de hoogte van de vorderingen in relatie gebracht tot het inkomen van de betreffend huishoudens in het betreffende jaar: de vordering als percentage van het inkomen[17]. Drie procent van de ouders met KOT wordt geconfronteerd met een terugvordering van de toeslag van meer dan 5% van het inkomen. Specifiek voor ouders met een laag inkomen bedraagt de grootte van de groep 7,8% van de totale groep lage inkomens. Vijf procent van de ouders met een laag inkomen moet zelfs meer dan 10% van het inkomen terugbetalen aan toeslag.

Als ouders door wijzigingen in het gebruik of door wijzigingen in de persoonlijke situatie minder recht hebben op de toeslag, moeten ze de extra ontvangen toeslag terugbetalen.

[16] De gepresenteerde aantallen (10.000+) sluiten niet aan bij de aantallen in overzicht 5. Dit komt omdat openstaande vorderingen zowel in de VT- als DT-fase kunnen ontstaan (overzicht 6). Overzicht 5 heeft alleen betrekking op mutaties tussen VT- en DT-fase..

[17] Inkomen betreft hier het inkomen uit de DT-beschikking of de VT-beschikking. In het overzicht zijn ook vorderingen samenhangend met nulbeschikkingen opgenomen.

Overzicht 7: Aantal huishoudens gerangschikt naar hoogte van de openstaande vordering als % van het inkomen, 2013[18]

	Laag	Midden	Hoog	Totaal
geen vordering	35.075	92.745	53.967	182.267
0%- 5%	12.706	42.441	26.042	82.328
5% - 10%	2.992	2.176	419	6.273
10% - 25%	2.911	758	24	4.771
25% - 50%	1.225	46	0	2.179
50% - 100%	580	2	0	1.354
>100%	487	0	0	1.075
nabetaling	47.229	142.041	31.748	221.354
Overig/onbekend/geen inkomen/nulbeschikking	1.535	0	0	42.478
Totaal	**104.740**	**280.209**	**112.200**	**544.079**
Vordering >5% inkomen	7,8%	1,1%	0,4%	2,9%
Vordering >10% inkomen	5,0%	0,3%	0%	1,7%
Vordering >25% inkomen	2,2%	0%	0%	0,8%

De BDT heeft een aantal maatregelen genomen om de afwijkingen tussen VT en DT te verkleinen. Voor de toekomst is daarom de verwachting dat de post oninbaar zal verminderen.

C.2.2 *Kinderopvangorganisaties*

In deze paragraaf wordt ingegaan op de situatie van de kinderopvangorganisaties en gastouderbureaus. Kinderopvangorganisaties hebben ten aanzien van de uitvoering van de KOT slechts beperkte verplichtingen. Die verplichtingen hebben ten eerste betrekking op het aanleveren van de jaaropgave aan de BDT. Ten tweede, indien op vrijwillige basis een convenant met de BDT is afgesloten over het rechtstreeks uitbetalen van de KOT aan de kinderopvangorganisatie, moet de organisatie aan een aantal administratieve verplichtingen voldoen.

Met DFKO verandert de verantwoordelijkheidsverdeling en krijgen kinderopvangorganisaties en gastouderbureaus een eigen rol in het stelsel.
Om de gevolgen van DFKO voor de sector te kunnen beoordelen wordt kort gekeken naar de huidige gesteldheid van de sector. Overzicht 8 laat middels het aantal locaties kinderopvang en gastouderbureaus de grootte van de sector zien. In de kinderopvangsector gaat er jaarlijks zo'n € 2,5 á 3 mld. om. De sector heeft in de afgelopen periode echter wel onder druk gestaan. Het aantal kinderen dat van formele kinderopvang gebruik heeft gemaakt is behoorlijk gedaald. Dit geldt ook voor het gemiddelde aantal uren opvang per kind dat is afgenomen.

Overzicht 8: Kerngegevens sector kinderopvang

Soort opvang	aantal
locaties dagopvang	7.003
locaties buitenschoolse opvang	6.481
locaties gastouderopvang	34.436
gastouderbureaus	704
peuterspeelzalen	2.057

Bron: Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen, 13 juni 2016.

[18] De gepresenteerde aantallen nabetalingen, terugvorderingen en gelijk sluiten niet aan bij de aantallen in overzicht 2. Dit komt omdat openstaande vorderingen zowel in de VT- als DT-fase kunnen ontstaan (overzicht 7). Overzicht 2 heeft alleen betrekking op mutaties tussen VT- en DT-fase. Daarnaast gaat dit overzicht in op de openstaande vorderingen, terwijl overzicht 2 ook mutaties weergeeft die niet langer openstaan.

C.2.3 *Uitvoering*

De KOT is een van de vier toeslagen die wordt uitgevoerd door de BDT. De andere toeslagen zijn de huur- en zorgtoeslag, en het kindgebonden budget. Het gaat daarbij om een aantal van ruim 7 mln. toeslagen die op tijd moeten worden uitgekeerd aan burgers of kinderopvangorganisaties. Van dit laatste is sprake in het geval van het direct overmaken van de KOT indien er sprake is van een convenant tussen BDT en kinderopvangorganisatie. Het is een massaal dienstverleningsproces dat een zo uniform mogelijke aanpak en communicatie vereist en daarmee ook weinig verschillen in de uitvoering van individuele toeslagen toestaat. De KOT is, in termen van aantal aanvragers, in verhouding tot andere toeslagen, de kleinste toeslagregeling. De regeling is daarentegen in verhouding qua uitvoering wel de duurste toeslagregeling, roept in verhouding de meeste bezwaarschriften op, en scoort qua klanttevredenheid lager dan de overige toeslagen.

De Algemene Rekenkamer (zie Informatieve box 4) heeft zich over de uitvoering van de toeslagen ook uitgesproken. De Algemene Rekenkamer wijst op de complexe regelgeving die een goede uitvoering in de weg staat. De Nationale Ombudsman wijst op een ander uitvloeisel daarvan: te weten dat in de geautomatiseerde digitale massale verwerking fouten kunnen worden gemaakt die door de BDT lastig zijn te herstellen[19].

Informatieve box 4: Lastige uitvoering door complexe regelgeving

Rekenkamer: Belastingdienst doet stinkende best met toeslagen

Problemen met de toekenning van toeslagen heeft meer met de ingewikkelde wetgeving te maken dan met het werk van de Belastingdienst. Dat zei Saskia Stuiveling, de president van de Algemene Rekenkamer, woensdag bij de presentatie van het rapport over het jaarverslag van het Rijk.

Bron: Volkskrant 15 mei 2013

De KOT: onderdeel van het toeslagenstelsel

De KOT valt net als de andere toeslagen onder de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). In de Awir zijn de gebruikte inkomensbegrippen voor de verschillende toeslagen geharmoniseerd en is ook het verwerkingsproces vergaand geïntegreerd. Indien wijzigingen binnen een van de toeslagen of binnen het belastingstelsel worden overwogen zal ook naar de gevolgen voor het toeslagenstelsel en de uitvoering in den brede moeten worden gekeken. Er zal een bredere afweging plaatsvinden.

Deze afhankelijkheid beperkt de flexibiliteit om beleidswijzigingen die relevant zijn voor de kinderopvang en is van invloed op reactietermijnen om wijzigingen door te voeren. Daarbij speelt mee dat de KOT wordt gezien als een arbeidsparticipatiebevorderend instrument en de overige toeslagen als inkomensondersteunende.

C.2.4 *Overheid*

Oninbare vorderingen

In totaal staat bij de BDT € 625 mln. (stand april 2016) aan vorderingen bij de KOT open. Dit bedrag bestaat uit vorderingen waarvan de vervaldatum nog niet verstreken is (14% van het bedrag), vorderingen die in afwachting van een uitspraak op een bezwaarschrift niet ingevorderd worden (20%), vorderingen waarvoor de standaard betalingsregeling of een andere vorm van uitstel geldt

[19] In 2014 zijn bij de BDT bijna 6.000 klachten ontvangen. De Nationale Ombudsman heeft in 2014 1.726 klachten ontvangen.

(16%), en vorderingen waarvoor een individuele betalingsregeling op grond van draagkracht is getroffen (16%). Daarnaast zijn incassomaatregelen getroffen voor ongeveer 34% van het openstaande bedrag omdat de desbetreffende aanvragers niet aan hun betalingsverplichtingen voldoen. Deze laatste post is ten opzichte van april 2015 toegenomen en zal naar verwachting verder oplopen.

In april waren er zo'n 30.000 ouders met wie een persoonlijke betalingsregeling op grond van draagkracht overeen is gekomen. Circa 20.000 ouders hebben te maken met incassomaatregelen. De gemiddelde openstaande vordering van deze laatste groep bedraagt circa € 11.000.

Sinds de invoering van de KOT (2006) is ruim € 175 mln. over de toeslagjaren 2006 en tot en met april 2016 buiten invordering gesteld (= oninbaar).

Fraude en oneigenlijk gebruik
Fraude en oneigenlijk gebruik is per definitie lastig te kwantificeren. Een ongewis deel van fraude blijft onder de radar. De algemene indruk is – dat ook wordt bevestigd door gegevens over in verhouding lage bedrag van geconstateerde fraude (zie later)– dat het overgrote deel van de ouders zich aan de regels houdt.

De huidige toeslagsystematiek is om een aantal redenen gevoelig voor fouten en fraude:

1. In het huidige systeem ontvangen ouders KOT op basis van zelfgemaakte schattingen voor inkomen, het aantal af te nemen uren, het soort opvang, het aantal gewerkte uren en de uurprijs. Dit biedt gelegenheid voor verkeerde invoer van gegevens, zonder dat de kinderopvanginstelling hiervan op de hoogte is. De ouder kan hiermee ten onrechte te hoge voorschotten aanvragen.
2. De KOT is een voorschot, waarbij voor een groot deel achteraf gecontroleerd wordt. Het risico bestaat dat hierdoor een onrechtmatig ontvangen toeslag na afloop van het jaar en soms pas jaren later geconstateerd en teruggevorderd wordt.
3. De KOT wordt rechtstreeks op de rekening van de ouder gestort, die daardoor de mogelijkheid heeft en in de verleiding kan komen om de kinderopvangtoeslag aan andere zaken dan aan kinderopvang uit te besteden.
4. Kwaadwillende ouders en instellingen hebben op dit moment gelijkgerichte belangen. Als ouder en instelling een contract afsluiten voor meer uren dan er daadwerkelijk aan opvang wordt afgenomen, krijgt de ouder meer kinderopvangtoeslag op zijn rekening gestort en de instelling meer betaald door de ouder. Ouder en instelling delen in dit geval vaak de onterecht ontvangen toeslag, waardoor de ouder netto geen extra kosten heeft en de instelling meer verdient, gefinancierd uit een onterechte claim op de KOT.
5. Daarbij komt dat ouders zich niet altijd bewust zijn van wat wel en niet mag. Instellingen met frauduleuze bedoelingen kunnen hiervan profiteren.

Analyse strafrechtzaken kinderopvangtoeslag
De projectgroep toezichtketen DFKO heeft een aantal belangrijke recente strafzaken rond fraude met KOT onderzocht. Het gaat om acht uitspraken uit 2015 en 2016, in eerste aanleg of in hoger beroep, en twee zaken waarvan de uitspraak nog niet is gepubliceerd. Het betreft hier fraudezaken gericht tegen aanbieders van kinderopvang en tegen vraagouders, in de periode van globaal 2007 tot 2015.

Het merendeel van de gevallen gaat om fraude met gastouderopvang, waarbij voor meer uren opvang toeslag is aangevraagd en verkregen dan er daadwerkelijk werd afgenomen en/of waarop geen recht bestond. Hierdoor werd de BDT bewogen tot uitbetaling van KOT (oplichting). Een onvolledige of onjuiste administratie met valselijk opgemaakte of vervalste overeenkomsten en/of facturen dient veelal ter afdekking van deze praktijken (valsheid in geschrift). De hierdoor ten onrechte ontvangen geldbedragen worden veelal op andere manieren verhuld (witwassen). Een enkele keer blijkt de gehele organisatie opgezet te zijn om fraude te plegen (criminele organisatie).

In de meeste gevallen bleek sprake van een vorm van samenspanning tussen de aanbieder en vraagouder. In één casus was feitelijk sprake van identiteitsfraude. De aanvrager maakte in dat geval gebruik van (ontfutselde) persoonlijke gegevens, zoals BSN-nummers, DigiD-gegevens, bankrekeningnummers, bankpassen en dergelijke. Daarmee was de fraudeur in staat om, zonder medeweten van de betrokkenen, digitaal aanvragen voor toeslagen in te dienen en de betalingen daarvoor op andere rekeningnummers te laten plaatsvinden.
In de drie hoger-beroepszaken rond fraude met KOT wordt de ernst van de vergrijpen steeds bevestigd, al komt het gerechtshof soms tot een andere afweging van de feiten, hetgeen in twee gevallen tot een lagere gevangenisstraf en in één geval tot een hogere (werk)straf leidde.

Fraude-aanpak Kinderopvangtoeslag

De BDT is voortdurend bezig om fraude en oneigenlijk gebruik van de KOT te voorkomen. In 2014 is een aantal maatregelen genomen ondermeer gericht op een versterking van het preventief toezicht. Dit heeft tot goede resultaten geleid en het oneigenlijk gebruik is daardoor verder teruggedrongen.
Onderdelen daarvan zijn een op basis van een risicoclassificatiemodel ingezette toezicht waarbij intensiteit en behandelmethode worden bepaald. Het stopzetten van het verstrekken van een voorschot kan daarvan onderdeel uitmaken.

Binnen de BDT zijn verder nog de volgende initiatieven ontplooid:

- Het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF) is in 2013 opgericht om fraude door facilitators gestructureerd en zichtbaar aan te pakken en te voorkomen. Het CAF heeft zich in 2015 onder andere beziggehouden met de aanpak van: misbruik toeslagen (51 zaken, waarvan 39 afgerond).
- Bij het project Kwaliteitsverbetering en Fraudebestrijding gastouderopvang (KEF) werkt de BDT samen met het ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en GGD-Nederland. GGD-inspecteurs en medewerkers van de BDT zijn op basis van een risicoanalyse bij 42 gastouderbureaus langsgegaan. In ongeveer de helft van de gevallen bleek sprake van onregelmatigheden. Dit heeft inmiddels in drie gevallen geleid tot uitschrijving uit het Landelijk Register Kinderopvang. De overige gastouderbureaus waarbij bijzonderheden zijn geconstateerd, worden in 2016 nader onderzocht. Door de deelnemende partijen is een folder ontwikkeld voor de gastouderbureaus waarin de administratieve eisen verduidelijkt worden.

Enige kwantitatieve informatie over fraude en oneigenlijk gebruik

Zoals aangegeven is het lastig om de omvang van de fraude te kwantificeren.
De volgende informatie geeft een fragmentarisch beeld daarvan :

- In 2015 zijn op Rechtspraak.nl gepubliceerde vonnissen ten aanzien van de kinderopvangtoeslag onderzocht. Er waren in totaal 15 strafrechtzaken vermeld.

- De BDT meldde dat er over 2015 4 vergrijpboetes: (€ 51.088) zijn opgelegd.
- Er zijn vanuit het toezichtstraject verder bestuurlijke boetes opgelegd. Over 2015 zijn (stand begin 2016) voor de toeslagen gezamenlijk circa 1.700 verzuimboetes opgelegd.
- In overzicht 9 wordt een overzicht gegeven van de strafrechtelijk geaccepteerde onderzoeken in de periode 2012-2015 en het daarmee samenhangende benadelingsbedrag. Hieruit komt naar voren dat de geconstateerde fraude in die periode gemiddeld € 6 mln. per jaar bedroeg.

Vanaf 2013 is de fraudeketen ingericht met onder andere een fraudeteam, een contactambtenaar van de BDT en een officier van justitie. Fraude met toeslagen kan strafrechtelijk worden vervolgd (door het openbaar ministerie), maar ook bestuursrechtelijk. Over de wijze waarop in voorkomende gevallen wordt gehandhaafd vindt in een stuur- en weegploegoverleg (voorheen tripartite-overleg) tussen OM, de FIOD en BDT afstemming plaats. Ten aanzien van de in het stuur- en weegploegoverleg geaccepteerde strafrechtelijke onderzoeken naar fraude met toeslagen gaat het in de periode van 2012 tot en met 2015 om de volgende aantallen en bedragen:

Overzicht 9: Geaccepteerde onderzoeken in het strafrecht en het daarmee samenhangende benadelingsbedrag

Jaar	Aantal geaccepteerde zaken	Benadelingbedrag (in € mln.)
2012	159	5,4
2013	35	6,3
2014	45	8,2
2015	37	3,9

Zowel bij de bestuursrechtelijke handhaving (met oplegging van boetes) als bij de strafrechtelijke onderzoeken worden onterecht uitgekeerde bedragen teruggevorderd.

D. Alternatieve financieringsvormen

D.1 Introductie

In de voorgaande hoofdstukken is de problematiek waar ouders en de uitvoering mee te maken hebben bij de KOT aan de orde geweest.

In reacties op de internetconsultaties en in de toetsen zijn onder meer vragen gesteld over alternatieve oplossingen voor de huidige problematiek bij de KOT. Zo heeft het BIT alternatieve oplossingen voorgedragen die wellicht minder risico's met zich meebrengen en de problematiek mogelijk (gedeeltelijk) oplossen.
Mede tegen deze achtergrond heeft de projectgroep opnieuw alternatieven voor het bereiken van de doelstellingen heroverwogen. Dit hoofdstuk schetst de alternatieven die de revue hebben gepasseerd en de afwegingen die de projectgroep hierbij heeft gemaakt. Op de alternatieven zijn subvarianten mogelijk. De lijst van alternatieven is dus niet uitputtend.

D.2 Afwegingskader alternatieven

De alternatieven voor directe financiering die aan de orde komen worden langs een aantal criteria gelegd om te beoordelen in hoeverre het (op dit moment) realistische alternatieven betreft.

Het afwegingskader voor de alternatieven ziet er als volgt uit.
Alternatieven moeten:

1. bijdragen aan doelstelling 'bevorderen van de arbeidsparticipatie';
2. vraagfinanciering betreffen;
3. geen (grote) budgettaire gevolgen hebben;
4. inkomenseffecten moeten beperkt blijven, en;
5. in belangrijke mate een oplossing bieden voor de problematiek (hoge terugvorderingen) waarmee ouders te maken hebben bij de KOT.

D.2.1 Doelstelling kinderopvang

Voor dit hoofdstuk verder ingaat op alternatieven, is het van belang terug te gaan naar de basis van kinderopvang: de reden achter het hebben van een financieringsregeling. Goede kinderopvang dient twee doelen: ouders kunnen met een gerust hart deelnemen aan het arbeidsproces en kinderen krijgen een goede start in hun leven en een goede voorbereiding op de basisschool. Op deze manier vervult kinderopvang een belangrijke randvoorwaarde voor het combineren van arbeid en zorg.

1. *Bevorderen van arbeidsparticipatie*
   De zorg voor kinderen kan ouders belemmeren in hun deelname aan de arbeidsmarkt. Financiële afwegingen spelen daarbij een rol. Bij het bepalen van de keuze wel/geen/minder/meer participatie aan de arbeidsmarkt speelt onder andere de marginale druk een rol. In dit kader zijn onder andere van belang het inkomen van het huishouden, de hoogte van de bijdrage van de overheid en de prijs van de kinderopvangvoorziening.

2. *Zorg voor de ontwikkeling van het kind*
   De financiële ondersteuning vanuit de overheid heeft tot doel om kinderen ontwikkelingskansen te bieden en achterstanden in ontwikkeling te voorkomen door kinderen in kwalitatief goede kinderopvanglocaties op te vangen.

Er is breed maatschappelijk draagvlak voor de link van de KOT aan arbeidsparticipatie. De overheidsbijdrage is alleen beschikbaar voor ouders die beiden werken, een traject naar werk volgen of studeren. Dit is een harde bestuurlijke voorwaarde voor het ontwikkelen van een alternatief voor de KOT. Het is daarom in het kader van het onderzoek naar een wijziging van het financieringsstelsel geen reëel alternatief om de vergoeding van de rijksoverheid beschikbaar te stellen voor alle ouders, ongeacht of zij werken. Het instrument wordt dan veel breder ingezet en dat leidt bovendien tot hogere kosten. Om deze reden wordt niet verder ingegaan op alternatieven die geen directe bevordering van de arbeidsparticipatie als doelstelling in zich hebben.

D.2.2 Vraagfinanciering

Daarnaast is er breed draagvlak voor de keuzevrijheid van ouders bij het kiezen van kinderopvang en dus de vraaggefinancierde organisatie van kinderopvang. Ook vraagfinanciering (waarbij de vraag van ouders naar kinderopvang wordt gefinancierd) is daarom een criterium waarlangs de alternatieven worden afgewogen. Dit hangt samen met de marktwerking, waarbij kinderopvangorganisaties zich kunnen onderscheiden ten opzichte van elkaar.

D.2.3 Budgettair- en inkomensbeeld

Er is momenteel geen maatschappelijke ruimte om de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de kinderopvangvergoeding (sterk) te verruimen. Bovendien heeft dit grote budgettaire gevolgen. Alternatieven met (grote) budgettaire gevolgen passen niet binnen de bestuurlijke randvoorwaarden zoals die bij de start van DFKO zijn gesteld.

Er zijn ook alternatieven die geen budgettaire gevolgen, maar wel grote inkomenseffecten zullen hebben. Voor sommige groepen vallen die positief uit, maar voor andere negatief. Vanwege dit ongewenste effect is een afweging ook dat het alternatief slechts beperkte inkomenseffecten mag hebben.

D.2.4 Oplossingsvermogen alternatief

Directe financiering biedt in belangrijke mate een oplossing van de problematiek waar ouders tegenaan kunnen lopen bij de KOT. Hier wordt in het volgende hoofdstuk nader op ingegaan. De problematiek richt zich vooral op de onzekerheid over de hoogte van de overheidsbijdrage. Dit hangt samen met het risico van hoge terugvorderingen als gevolg van de voorschotsystematiek. Dit alles in combinatie met een late vaststelling van de definitieve overheidsbijdrage. Bij de alternatieve oplossingen wordt bekeken in hoeverre deze problematiek in stand blijft/wordt opgelost.

D.3 Alternatieven buiten een stelstel van rechtstreekse financiering

In deze paragraaf komt een aantal alternatieven aan de orde die een geheel andere vorm van financiering zijn dan het huidige voorstel (DFKO) en de huidige situatie (KOT). Per alternatief zal aan de hand van bovenstaande criteria uit het afwegingskader worden aangegeven in hoeverre het alternatief op dit moment als realistisch alternatief wordt gezien door de projectgroep.

D.3.1 Fiscalisering

Een optie is het fiscaliseren van de overheidsvergoeding voor kinderopvang. Ouders die werken en gebruik maken van kinderopvang kunnen een heffingskorting krijgen. Bij fiscalisering is echter de problematiek van verzilvering aan de orde. Dit betekent dat ouders met een laag inkomen al dusdanig weinig belasting over hun inkomen hoeven te betalen, dat zij geen profijt meer hebben van een aanvullende

heffingskorting. Deze variant heeft daarom sterke inkomenseffecten: een deel van de doelgroep kan namelijk niet meer profiteren van de financiële tegemoetkoming. De variant is daarom niet verder onderzocht.

D.3.2 Uitvoering: centraal vs. decentraal

De verschillende (sub)varianten van financiering aan de ouders en direct aan de kinderopvangorganisaties kunnen worden uitgevoerd op centraal niveau (zoals dit nu is geregeld) en op decentraal niveau.

De kinderopvangtoeslag is centraal geregeld, zowel qua wet- en regelgeving als qua uitvoering. Dat betekent dat alle ouders die in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag aan dezelfde voorwaarden moeten voldoen en deze moeten aanvragen bij de BDT. In het voorstel van DFKO blijft de financiering centraal geregeld en gelden voor alle ouders dezelfde voorwaarden.

Op dit moment zijn toezicht en handhaving van de geldende kwaliteitseisen decentraal ingericht: gemeenten houden toezicht (uitgevoerd door de GGD) en zijn verantwoordelijk voor de handhaving. Daarnaast hebben gemeenten ook de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg en voor doelgroepkinderen. In die zin zou de uitvoering van de kinderopvangfinanciering een taak zijn die ook bij gemeenten kan liggen. Een mogelijk alternatief is dan ook om de financiering decentraal in te richten en dat alle gemeenten zelf een toeslagenstelsel of stelsel van directe financiering inrichten. Ouders of kinderopvangorganisaties moeten dan naar de gemeente om een (inkomensafhankelijke) bijdrage te ontvangen. Hierdoor kan er maatwerk binnen een gemeente worden geleverd, waar mogelijk positieve effecten uit ontstaan. Wel zal deze mogelijkheid tot het leveren van maatwerk leiden tot verschillen tussen gemeenten, waardoor de inkomenseffecten voor ouders heel wisselend kunnen zijn en daardoor ook de bevordering van de arbeidsparticipatie verschillend kan uitwerken bij de verschillende gemeenten.

Behalve de gevolgen voor ouders, heeft een decentralisatie ook behoorlijke uitvoeringsgevolgen. Waar de uitvoering van de financiering van de kinderopvang nu centraal, door één, organisatie gebeurt, zouden bij een decentralisatie gemeenten afzonderlijk verantwoordelijk worden. Die zouden elk voor een eigen uitvoering kunnen kiezen. Daarnaast zou de uitvoering ook schaalvoordelen mislopen door de keuze voor een decentrale aanpak.

Uiteraard kan worden onderzocht of er net zoals bij de zorg een landelijke uitvoerder een meer doelmatige optie is. Een decentralisatie zal budgettaire effecten en inkomenseffecten hebben en hoeft niet meer geheel aan te sluiten bij de doelstelling arbeidsparticipatie. Om deze redenen is deze variant niet verder onderzocht.

D.4 Alternatieven binnen een stelstel van rechtstreekse financiering van kinderopvangorganisaties

Vanuit de doelstelling om de arbeidsparticipatie te bevorderen en daarbij de ouders in hun beslissing te stimuleren zijn er in principe twee hoofdvormen te onderkennen om ouders tegemoet te komen in de kosten van kinderopvang en tegelijkertijd een inkomensafhankelijke bijdrage te laten betalen: [20]

- een stelsel waarbij de overheid de kinderopvangorganisaties direct financiert en de eigen inkomensafhankelijke bijdrage van de ouder incasseert (directe financiering);

[20] Binnen deze hoofdvarianten zijn meerdere subvarianten/variaties mogelijk.

- een stelsel waarbij de overheid een inkomensafhankelijke toeslag verstrekt aan de ouder (KOT).

In deze paragraaf wordt binnen deze twee hoofdvormen een aantal alternatieven geschetst.

Een tussenvorm van beide stelsels waarbij de ouder rechtstreeks de kinderopvangorganisatie betaalt en de overheid op basis van de hoogte van het inkomen van de ouder het restant van de factuur betaalt, betekent, naast allerlei uitvoeringstechnische problemen, ook dat de kinderopvangorganisatie inzicht krijgt in de inkomenssituatie van de ouder. Op basis van privacywetgeving wordt dat niet wenselijk geacht.

Een mogelijk alternatieve optie zou zijn om de inkomensklassen van de KOT-tabel te verruimen. Er zijn momenteel 69 inkomensklassen, waardoor de hoogte van het inkomen nauwkeurig is na te rekenen door de kinderopvangorganisatie, wanneer bij hem bekend is welk percentage een ouder aan eigen bijdrage moet betalen. Door de inkomensklassen te verruimen en bijvoorbeeld terug te gaan naar 10 klassen van elk € 10.000, is dit veel minder precies na te gaan. Het grote nadeel hiervan is dat dit (grote) inkomenseffecten zal hebben, die voor bepaalde groepen positief en voor andere juist negatief zal uitpakken. De projectgroep gaat om deze reden niet verder op deze tussenvormen in.

D.5 Alternatieven binnen een stelsel van directe financiering van kinderopvangorganisaties

Voor een stelsel waarbij de overheid de kinderopvangorganisaties financiert (directe financiering) is gekeken naar alternatieven op het huidige (concept) wetsvoorstel. Deze komen hieronder aan de orde.

D.5.1 Rechtstreekse betaling van kinderopvangplaatsen

Een mogelijke variant is dat de overheid kindplekken inkoopt bij een kinderopvangorganisatie. De overheid betaalt voor deze plekken aan de kinderopvangorganisatie, ongeacht of er daadwerkelijk kinderen worden opgevangen.
De ouders ontvangen geen factuur van de kinderopvangorganisatie en betalen hun inkomensafhankelijke bijdrage aan de overheid. In een dergelijke situatie heeft de ouder weinig zicht op de gebruikscijfers zoals die door de kinderopvangorganisatie worden doorgegeven.
Groot verschil met directe financiering is dat de overheid ook betaalt voor kinderopvang wanneer hier geen gebruik van wordt gemaakt en dus geen reëel zicht op het gebruik heeft. Deze variant is dus minder gericht dan het huidige voorstel van DFKO. Bovendien is het een dure variant, omdat de overheid ook betaalt voor plekken wanneer er geen gebruik van wordt gemaakt. Dit maakt dat deze variant niet verder is uitgewerkt.

D.5.2 Basisvoorziening

Een andere vorm van directe financiering van kinderopvangorganisaties is het invoeren van kinderopvang als basisvoorziening, waarbij in ieder geval voor een aantal dag(del)en per week geen eigen bijdrage door de ouders betaald hoeft te worden. De overheid financiert in dat geval voor 100% de kinderopvangorganisatie voor de dagdelen die als basisvoorziening aan ouders wordt aangeboden. Dit maakt de systematiek eenvoudiger, omdat er geen eigen bijdrage van ouders berekend en geïnd hoeft te worden.
Deze variant heeft echter grote budgettaire gevolgen, omdat de overheid voor een deel van de uren 100% gaat financieren, terwijl er in de huidige en voorgestelde

systematiek een eigen bijdrage door ouders wordt betaald. Bovendien vervalt de koppeling met arbeidsparticipatie, omdat de basisvoorziening voor alle ouders beschikbaar is, ongeacht of zij werken. Een dergelijke overgang kan alleen zeer geleidelijk plaatsvinden en vraagt om een stevig politiek en maatschappelijk draagvlak. Deze variant is om bovengenoemde redenen niet verder uitgezocht door de projectgroep.

D.5.3 Vouchers

Een mogelijk alternatief is een systeem gebaseerd op vouchers. De ouder ontvangt, afhankelijk van zijn inkomen, een voucher van de overheid waarmee hij kinderopvang kan inkopen. De ouder betaalt in dat geval een eigen bijdrage, onafhankelijk van de uurprijs van de kinderopvangorganisatie aan de overheid. Deze voucher kan hij vervolgens inwisselen bij een geregistreerde kinderopvangorganisatie naar keuze. De kinderopvangorganisatie verzilvert deze voucher vervolgens bij de overheid. Nadeel hiervan is dat de overheid een gestandaardiseerd (uur)tarief uitbetaalt, terwijl de tarieven van de kinderopvangorganisaties van elkaar verschillen, en dus daar boven of onder kunnen liggen. Dit kan daarom de marktwerking beïnvloeden, is uitvoeringstechnisch omslachtig en om die redenen niet verder onderzocht.

D.6 Alternatieven binnen een stelsel van directe financiering van ouders (KOT)

Daarnaast is gekeken naar alternatieven binnen een stelsel waarbij de overheid een inkomensafhankelijke toeslag verstrekt aan de ouder.

D.6.1 Een vast bedrag per kind

Een andere variant op de KOT is het uitkeren van een vast bedrag per kind, voor ouders die werken en gebruik maken van kinderopvang. Het bedrag is niet afhankelijk van het inkomen, maar is gerelateerd aan het aantal kinderen en de hoeveelheid gebruik van kinderopvang. In deze variant staat expliciet het kind centraal. Om de variant zo budgetneutraal mogelijk vorm te geven, zullen hogere inkomens een hogere bijdrage dan nu ontvangen ten kosten van de bijdrage voor lagere inkomens. Deze optie zal dan ook grote inkomenseffecten hebben en is om die reden niet verder uitgewerkt.

D.6.2 Alternatieven binnen de KOT

De projectgroep heeft een aantal wijzigingen binnen het stelsel van de KOT onderzocht. Het BIT heeft hier ook een aantal adviezen over uitgebracht. Deze alternatieven komen in het volgende hoofdstuk aan de orde.

D.7 De uitvoerder

D.7.1 Een andere uitvoerder?

Voordat er gekeken wordt naar andere varianten, zou een optie ook kunnen zijn om de uitvoering van de KOT (of KOT2.0) bij een andere uitvoerder neer te leggen. De projectgroep heeft deze optie niet verder uitgewerkt, om onderstaande redenen.

De BDT voert naast de KOT ook de andere toeslagen uit. Dat biedt schaalvoordelen in termen van bedrijfsvoering en maakt verrekeningen met andere toeslagen mogelijk. Een overstap naar een andere uitvoerder voor dezelfde regeling ligt alleen voor de hand als:

- de uitvoering niet meer past binnen het takenpakket van de BDT (bijvoorbeeld als gevolg van een proces gericht op vereenvoudiging van het toeslagenstelsel);

- efficiencyoverwegingen aan de orde zijn waardoor de uitvoering door een andere organisatie beter /goedkoper kan werken;
- of andere bestuurlijke overwegingen die aan de orde zijn zoals herverkaveling van taken binnen de overheid.

Met een overstap zijn, naast de ICT-risico's van een dergelijke overgang, frictiekosten gemoeid.

Zoals de projectgroep het ziet, lost alleen de overstap naar een andere dienstverlener zonder aanpassing in het stelsel weinig op aan de problemen zoals die hierboven in basisprobleemanalyse zijn geschetst. Kern van de problematiek waarmee de BDT als dienstverlener wordt geconfronteerd zijn de complexe regelgeving en de massale procesverwerking. Een andere dienstverlener zal met dezelfde problematiek geconfronteerd worden. Sterker nog waarschijnlijk zal in de eerste jaren na overname van het takenpakket de dienstverlening moeizamer verlopen. Bovendien blijft de problematiek voor ouders hetzelfde, als er alleen gekozen wordt voor een andere uitvoerder.

D.7.2 Keuze voor uitvoerder DUO: voldoende onderbouwd en gedocumenteerd

De projectgroep zal niet alles opnieuw tegen het licht houden. Onderdelen in de beleidsontwikkeling van DFKO die naar het oordeel van de projectgroep goed zijn uitgezocht en gedocumenteerd zullen niet opnieuw door de projectgroep tegen het licht worden gehouden.

ABD-topconsult heeft op verzoek van het kabinet geadviseerd over de vraag welke organisatie als beste de ontwikkeling en uitvoering van DFKO ter hand kan nemen. ABD-topconsult heeft geadviseerd om voor DUO te kiezen. Het kabinet heeft dit advies overgenomen.

E. Kinderopvangtoeslag en Directe Financiering; een verdieping

E.1 Inleiding

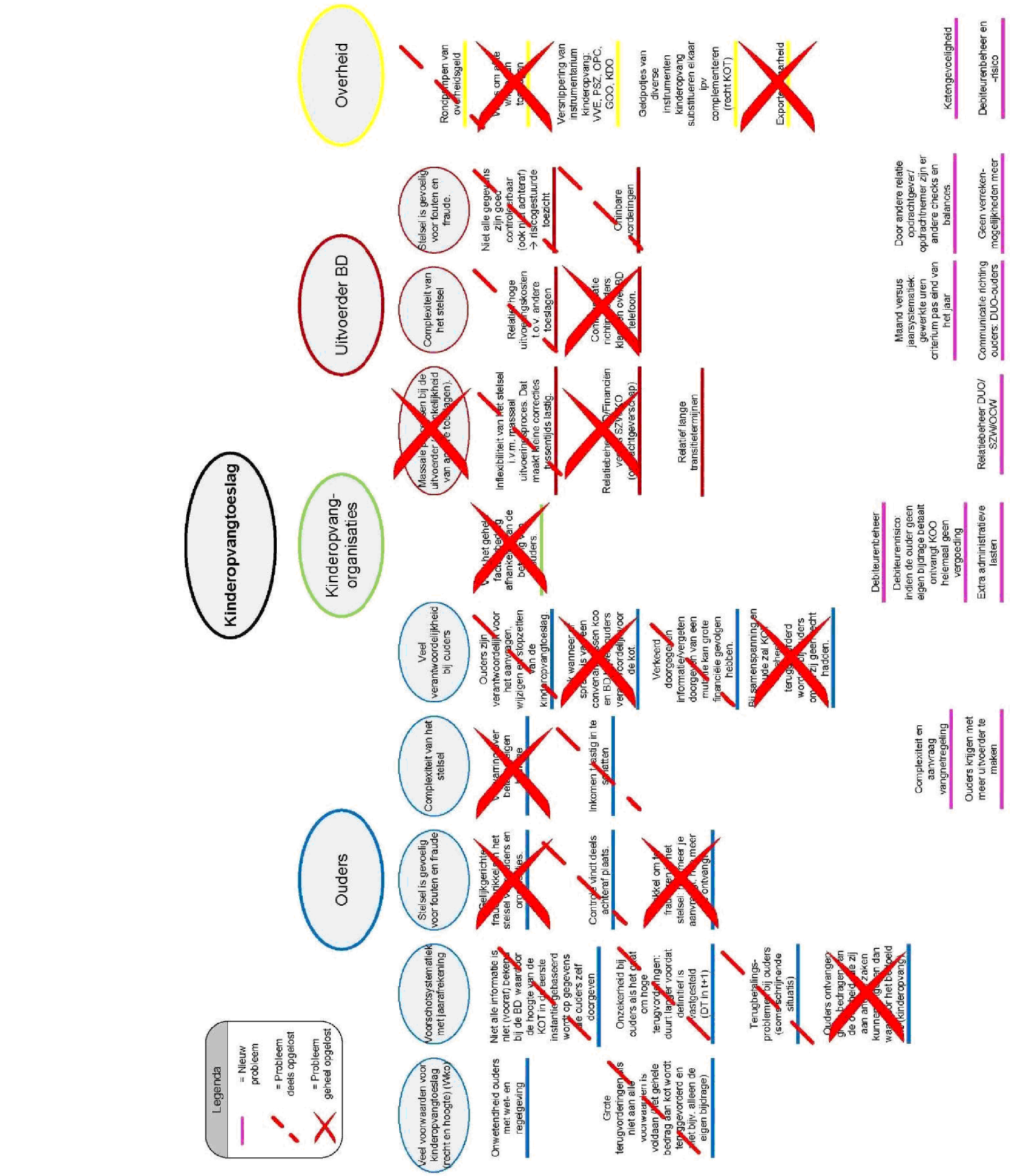
Het oplossend vermogen van DFKO wordt in dit hoofdstuk nader tegen het licht gehouden (paragraaf E.2 tot en met E.6). De projectgroep heeft, naast het opnieuw tegen het licht houden van het programma DFKO, gekeken of binnen de huidige KOT aanpassingen mogelijk zijn die de huidige problemen binnen de KOT kunnen ondervangen. Dit heeft de werktitel "KOT2.0" gekregen (paragraaf E.7). In paragraaf E.8 en bijlage 1 zijn DFKO, KOT en KOT2.0 met elkaar vergeleken.

E.2 Directe financiering

Bij directe financiering wordt op maandbasis aan de kinderopvangorganisaties betaald op basis van de daadwerkelijk afgenomen en gefactureerde uren kinderopvang. Er worden dus geen voorschotten meer aan ouders uitbetaald. Voor de berekening van de hoogte van de eigen bijdrage van de ouders wordt uitgegaan van het inkomen van jaar t-2. Gevolg van dit inkomensbegrip is wel dat bij grote inkomensveranderingen er voor ouders nadelige effecten kunnen optreden; de eigen bijdrage past immers niet meer bij het actuele inkomen. Om dit te ondervangen wordt een vangnetregeling op basis van het actuele inkomen geïntroduceerd. Mede door deze vangnetregeling zal de voorschotsystematiek niet geheel worden weggenomen in het nieuwe financieringsstelsel. Op basis van de meest recente inzichten zouden circa 24.000 aanvragers hiervoor in aanmerking komen. Dit is circa 5% van het totaal aantal aanvragers.

Figuur 2 visualiseert in dezelfde probleemanalyse als figuur 1 welke problemen door middel van directe financiering in meer of mindere mate worden opgelost en welke nieuwe problematiek ontstaat bij de DFKO.

Figuur 2: Verwachte gevolgen introductie directe financiering



De figuur maakt inzichtelijk dat met directe financiering de problematiek bij ouders en bij de uitvoering wordt verminderd.

DFKO is op vele onderdelen eenvoudiger voor ouders: de aanvraag- en wijzigingsprocedure vervalt grotendeels. Wel vraagt het meer van kinderopvangorganisaties in termen van administratieve handelingen enerzijds, maar ook in termen van verantwoordelijkheid anderzijds. Als gevolg hiervan worden de verantwoordelijkheden binnen het stelsel evenwichtiger verdeeld over de actoren.

DFKO is naar verwachting minder fout- en fraudegevoelig dan het huidige stelsel. Binnen het huidige stelsel is al veel gedaan. Een verdere daling van dat bedrag kan optreden, maar zal gelet op de hoogte van het jaarlijks geregistreerde fraudebedrag naar verwachting niet veel verder meer kunnen dalen. De winst zit naar verwachting veel meer in de preventieve werking: de ouder kan niet meer eenzijdig een financiële toekenning aanvragen.

De uitvoering zal op onderdelen eenvoudiger worden, maar DFKO brengt ook enkele complicerende elementen met zich mee. Verbetermogelijkheden voor DFKO zullen in kaart gebracht worden en waar mogelijk opgenomen worden in het nieuwe stelsel en in het wetsvoorstel. Duidelijk wordt ook de gedeeltelijke verschuiving van verantwoordelijkheid van ouders naar kinderopvangorganisaties.

Met de overgang naar directe financiering ontstaat echter ook nieuwe problematiek zoals de complexiteit van de vangnetregeling voor ouders en de uitvoering. Het debiteurenbeheer en -risico bij kinderopvangorganisaties is een punt van aandacht dat met DFKO naar voren komt. De omvang van deze problematiek is echter naar verwachting kleiner waardoor het nieuwe stelsel per saldo vooralsnog beter uitvoerbaar zal zijn.

In de probleemanalyse is ook stilgestaan bij de uitvoering door de BDT en de daarmee samenhangende dienstverlening. Het is op voorhand niet duidelijk hoe de dienstverlening door DUO en de governance relatie zich gaat ontwikkelen.

E.3 Welke KOT-problemen met betrekking tot het recht kunnen opgelost worden met DFKO?

De criteria voor het recht kunnen opgedeeld worden in twee categorieën:

- Kosten van kinderopvang:
  - Gebruik van kinderopvang;
  - Betaling eigen bijdrage voor kinderopvang;
- Criteria die aan ouder en partner gesteld worden.

Deze criteria kunnen in het KOT-stelsel leiden tot een nulbeschikking hetgeen betekent dat er in het gehele kalenderjaar geen recht bestaat op KOT.

E.3.1 Kosten van kinderopvang

In deze paragraaf zal beoordeeld worden of en in hoeverre invoering van DFKO zal leiden tot een reductie van het aantal terugvorderingen die samenhangen met het hebben van kosten van kinderopvang (daadwerkelijk gebruik van de kinderopvang, betalen eigen bijdrage). Het niet voldoen aan de voorwaarde van het hebben van kosten van kinderopvang leidt ertoe dat geen recht op KOT bestaat.

Criterium	Gebruik in DFKO-proces	Volledige/gedeeltelijke oplossing in DFKO
Kosten voor kinderopvang: daadwerkelijk gebruik kinderopvang	In DFKO geeft de KOO maandelijks in de factuurgegevens de afgenomen/gecontracteerde uren kinderopvang door aan de overheid en de vergoeding en de eigen bijdrage worden daarop gebaseerd.	Geheel Uitbetaling vindt niet plaats als geen kosten worden gefactureerd
Kosten voor kinderopvang: betalen eigen bijdrage door ouder	In DFKO betaalt de ouder zijn eigen bijdrage aan de overheid en pas daarna wordt de kinderopvangvergoeding uitbetaald aan de organisatie. Zodoende heeft de overheid van alle ouders zicht op het naleven van deze eis.	Grotendeels Uitbetaling vindt niet plaats als geen eigen bijdrage is voldaan. Uitzondering vormen aanvragers die in aanmerking komen voor de doorfinancieringsregeling

E.3.2 *Criteria voor ouder en partner*

In deze paragraaf wordt beoordeeld of en in hoeverre invoering van DFKO tot een reductie van het aantal terugvorderingen zal leiden die samenhangen met het voldoen aan criteria om recht te kunnen hebben op KOT. Het niet voldoen aan deze voorwaarden leidt ertoe dat vanaf een bepaalde datum geen recht op KOT bestaat.

Criterium	Gebruik in DFKO-proces	Volledige/gedeeltelijke oplossing in DFKO
Arbeidseis: werkend[21]	Gegevens over verloonde uren en contractgegevens via gebruik van gegevens in de polisadministratie van het UWV, dagelijkse leveringen zijn mogelijk.	Gedeeltelijk Het is een gedeeltelijke oplossing voor mensen in loondienst. Actualiteit en kwaliteit van de gegevens zijn van belang. Het is geen oplossing voor ouders die in het buitenland werken. Voor zelfstandigen wordt naar gebruik van andere, bij de overheid beschikbare gegevens gekeken om deze eis te kunnen controleren. Deze verkenning door DUO is nog niet afgerond.

[21] Bij werkloosheid blijft het recht op KOT gedurende 6 maanden na het begin van de werkloosheid bestaan

Arbeidseis: uitkering en traject naar werk	Levering gegevens van gemeenten, UWV en SVB. Mogelijk door tussenkomst van het Inlichtingenbureau of het UWV. Frequentie van leveringen zijn nog onderwerp van gesprek.	Gedeeltelijk Actualiteit en kwaliteit van de gegevens zijn van belang. Een en ander is afhankelijk van de frequentie van gegevensleveringen. De gegevensleveringen zijn nog onderwerp van gesprek met de leveranciers.
Studie-eis	Controles in systemen van DUO	Geheel Actualiteit van gegevens m.b.t. inschrijving in BRON is 7 dagen. Het proces van studiefinanciering kent een realtime toekenning. Maandelijks achteraf vinden controles op inschrijving in BRON plaats, halverwege de maand. Indien van toepassing volgt ambtshalve intrekking van de studiefinanciering.
Eis inburgeringscursus	Controles in systemen van DUO	Gedeeltelijk Inburgeringsplicht: gegevens zijn juist op het moment van aanlevering. Inburgeringscursus: cursusinstellingen hebben geen wettelijke plicht om inschrijvingsgegevens aan te leveren
Eisen aan nieuwe partner: niet doorgegeven partner blijkt niet aan eisen te voldoen waardoor geen recht op KOT bestaat. Bij samenwoning m.i.v. januari.	Controles in BRP Vervolgens controles aan de hand van gegevens van gemeenten, UWV en SVB.	Gedeeltelijk Door maandsystematiek zal samenleving mogelijk eerder gedetecteerd en nader onderzocht worden.

E.4 Welke KOT-problemen m.b.t. de hoogte kunnen opgelost worden met DFKO?

De hoogte van de KOT is afhankelijk van:

- de hoogte van het inkomen;
- de kosten van kinderopvang:
  - aantal uren;
  - uurprijs;
  - soort opvang.

Het bedrag van de KOT kan gewijzigd worden als gevolg van een vastgesteld inkomen dat hoger of lager blijkt te zijn dan het geschatte inkomen. Dit leidt tot een wijziging in de hoogte van de toeslag. Ook wijzigingen in de kosten (aantal uren, de prijs of de soort opvang) leiden tot een wijziging in de toeslag.

E.4.1 Inkomen van ouder en partner

In deze paragraaf wordt beoordeeld of en in hoeverre invoering van DFKO tot een reductie van het aantal wijzigingsbeschikkingen met terugvordering zal leiden. Een wijziging van het inkomen heeft gevolgen voor de hoogte van de toeslag.

Criterium	Gebruik in DFKO-proces	Volledige/gedeeltelijke oplossing in DFKO
Huidig inkomen	DFKO werkt met vastgesteld inkomen, t-2 en niet met huidig inkomen. Indien het vastgestelde inkomen niet beschikbaar is in BRI wordt uitgegaan van het inkomen t-1 dan wel t-3.	Gedeeltelijk In oktober is bij 83% van de burgers het inkomen t-1 vastgesteld[22]. In januari 2015 was inkomen t-3 bijna volledig gevuld[23]. Voor het vangnet geldt dat wel met een schatting van het huidige inkomen wordt gewerkt.

E.4.2 Kosten van kinderopvang

In deze paragraaf wordt beoordeeld of en in hoeverre invoering van DFKO tot een reductie van het aantal wijzigingsbeschikkingen met terugvordering zal leiden. Een wijziging in de kosten van de kinderopvang heeft gevolgen voor de hoogte van de toeslag.

Criterium	Gebruik in DFKO-proces	Volledige/gedeeltelijke oplossing in DFKO
Kosten voor kinderopvang: wijziging aantal uren opvang	In DFKO geeft de KOO maandelijks in de factuurgegevens het aantal afgenomen/gecontracteerde uren kinderopvang door aan de overheid en de vergoeding en de eigen bijdrage worden daarop gebaseerd.	Geheel Uitbetaling vindt niet plaats als geen opvanguren worden gefactureerd
Kosten voor kinderopvang: wijziging uurprijs voor zover deze minder bedroeg dan de maximale uurprijs	In DFKO geeft de KOO maandelijks in de factuurgegevens de uurprijs van de gefactureerde uren kinderopvang door aan de overheid en de vergoeding en de eigen bijdrage worden daarop gebaseerd.	Geheel Uitbetaling vindt niet plaats als geen uurprijs wordt geleverd door de KOO
Kosten voor kinderopvang: soort opvang	In DFKO geeft de KOO maandelijks in de factuurgegevens de soort opvang door aan de overheid en de vergoeding en de eigen bijdrage worden daarop gebaseerd.	Geheel Uitbetaling vindt niet plaats als geen opvangsoort wordt geleverd door de KOO

[22] Technische uitwerking Nieuwe financieringssystematiek kinderopvang
[23] 73% definitieve aanslag, 5% voorlopige aanslag en 21% belastbaar loon

E.5 Fraude en fouten

Op basis van de analyse van de strafzaken (zie paragaaf C.2.3) kan worden geconcludeerd dat het nieuwe stelsel de verschillende voorkomende fraudevormen lastiger en minder aantrekkelijk maakt. Belangrijk is dat bij directe financiering geen middelen naar ouders gaan én dat er bij gebruikmaking van het vastgestelde inkomen geen voorschotten worden verstrekt voor langere tijd, maar dat wordt betaald op basis van actuele factuurgegevens. Daarnaast kunnen ouders elke factuur controleren en dienen zij voor elk afgenomen uur een eigen bijdrage te betalen. Door deze aanpak worden misbruik en oneigenlijk gebruik teruggedrongen. Dat door samenspanning onterecht een (te hoge) kinderopvangvergoeding wordt uitbetaald aan de kinderopvangorganisatie zal in het DFKO-regime echter nog steeds plaatsvinden. Het wordt wel minder aantrekkelijk door het feit dat ouders hun eigen bijdrage eerst moeten betalen aan DUO voordat deze het gehele bedrag naar de kinderopvangorganisatie overmaakt.

E.6 Wat verandert er voor ondernemers en ouders als gevolg van een stelselwijziging van KOT naar DFKO

De projectgroep heeft de gevolgen zijn van de invoering van een stelsel van directe financiering van kinderopvang voor ouders en voor de kinderopvangorganisaties nader beschouwd. Veel processtappen zijn vergelijkbaar. Doordat bij DFKO de kinderopvangorganisatie de ontvanger (en dus ook aanvrager) van de kinderopvangvergoeding wordt, houdt in dat de kinderopvangorganisatie op het punt van de financiering direct met de overheid te maken krijgt en moet voldoen aan een aantal administratieve vereisten om tot een rechtmatige uitbetaling van de kinderopvangvergoeding te komen. Omdat de hoogte van de vergoeding gekoppeld is aan voorwaarden waaraan de ouder moet voldoen, zal ook de ouder in het administratieve proces een aantal stappen moeten uitvoeren.

Duidelijk is dat een deel van de last en verantwoordelijkheid bij de ouders wordt weggenomen, waarmee invulling wordt gegeven aan de doelstelling om het stelsel eenvoudiger te maken voor ouders en hen meer zekerheid te bieden. Daarnaast wordt zichtbaar dat een deel van de last en verantwoordelijkheid bij de kinderopvangorganisaties komt te liggen en daarmee per saldo een verzwaring van de last en verantwoordelijkheid toeneemt. Maar ook voor deze organisaties betekent het nieuwe proces op onderdelen een vermindering van de last (bijvoorbeeld geen verstrekking jaaropgave). Enkele processtappen worden gewijzigd, maar hebben geen wijziging van last tot gevolg voor ouders of kinderopvangorganisaties. Ook blijft een aantal processtappen voor zowel ouders als voor kinderopvangorganisaties ongewijzigd blijft na invoering van directe financiering.
Bij de verdere uitwerking en zoektocht naar verdere vereenvoudigingen in het proces zal de sector betrokken worden.

E.7 Alternatief binnen het toeslagenstelsel

De projectgroep heeft ook gekeken of er binnen het huidige toeslagstelsel aanpassingen mogelijk zijn die de problematiek bij ouders en BDT kunnen verminderen; een alternatief voor de huidige KOT zonder de transitierisico's die gepaard gaan bij de overstap van een andere uitvoerder. Het alternatief heeft de werktitel KOT2.0 gekregen. Ook het BIT heeft een aantal alternatieven aangedragen. In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op de alternatieven die door het BIT zijn aangedragen en vervolgens op de KOT2.0.

E.8 KOT2.0

De aanpassingen binnen de KOT2.0 richten zich op het verminderen van de verrekeningen achteraf als gevolg van de voorschotsystematiek. Er wordt uitgegaan van een vastgesteld inkomen (t-2) en gebruik gemaakt van maandelijkse informatie

over de factuurgegevens van kinderopvangorganisaties om de voorschotten gedurende het jaar binnen bepaalde marges aan het feitelijke gebruik aan te passen. Daarnaast houdt het alternatief in dat intensiever gebruik gemaakt wordt van registraties om waar mogelijk de hoogte van het voorschot zo dicht mogelijk in de buurt van het uiteindelijke recht op toeslag te brengen. Bovendien zal het gebruik van de convenanten worden gestimuleerd waarbij wel als voorwaarde geldt dat het voor ouders vrijwillig moet zijn. Zie in bijlage 3 de omschrijving van de KOT2.0.

In figuur 3 is op basis van de basisprobleemanalyse (figuur 1) aangegeven welke problemen door de KOT2.0 in meer of mindere mate worden opgelost en welke nieuwe problematiek ontstaat als gevolg van de aanpassingen in de KOT.

Figuur 3 maakt duidelijk dat met een KOT2.0 op onderdelen de eerder geschetste problematiek bij de KOT wordt verkleind. Dat geldt zeker voor de financiële gevolgen bij de ouders. De uitvoering bij de BDT zal vanwege het werken met een vastgesteld inkomen t-2, worden belast met een vangnetregeling voor een beperkte groep ouders die met een inkomensdaling wordt geconfronteerd. Daarnaast zal complexiteit bij de uitvoering toenemen omdat het toeslagenstelsel nu met twee inkomensbegrippen zal gaan werken. Ook kinderopvangorganisaties krijgen met een extra informatielast te maken omdat zij maandelijks gegevens moeten leveren aan de BDT.

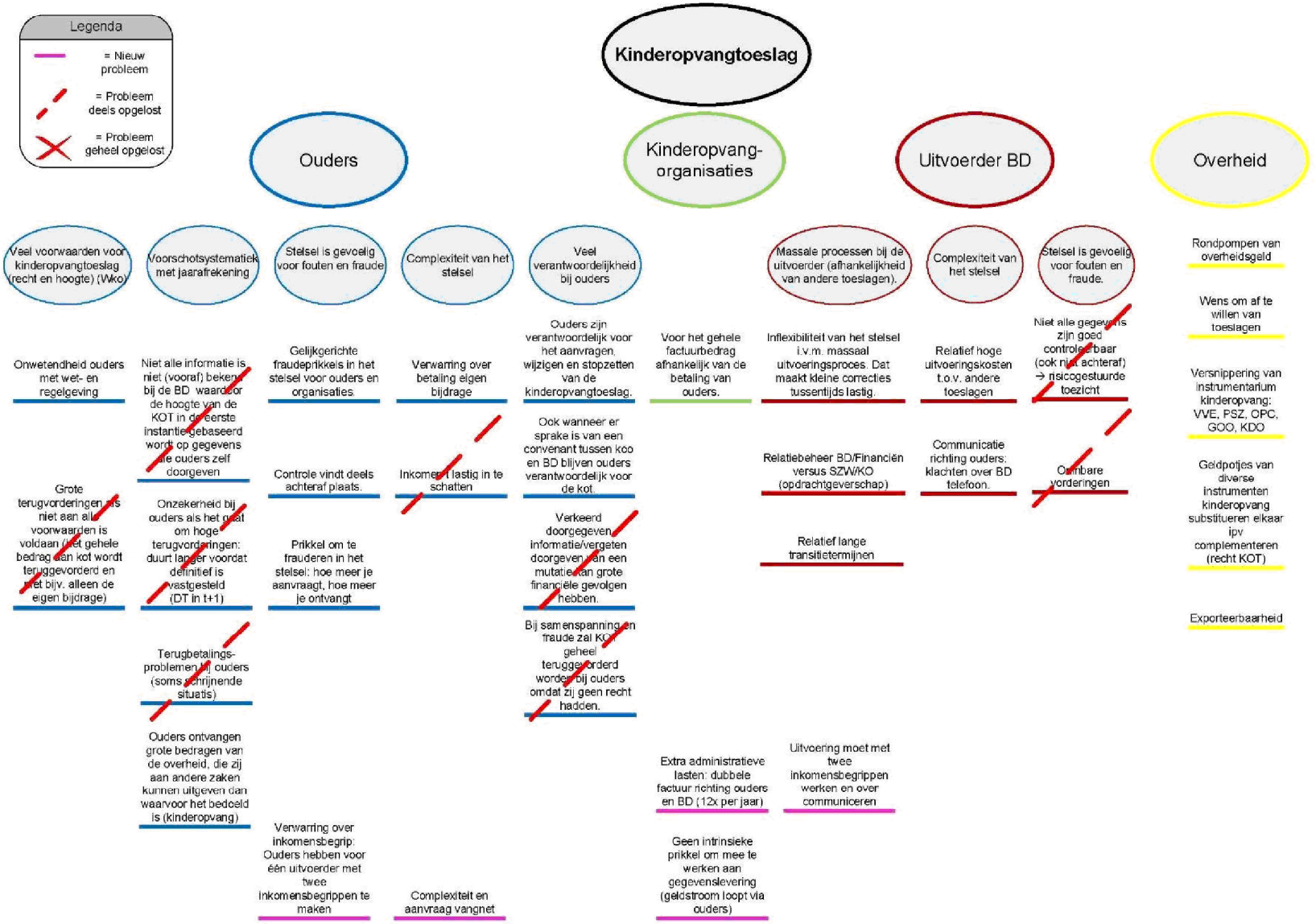
Dit alternatief is door de BDT beoordeeld op uitvoerbaarheid, wenselijkheid en kosten. Op basis van een impactanalyse op hoofdlijnen is geconcludeerd dat dit alternatief geen realistische optie is. Daarbij is in overweging genomen dat dit alternatief tot gevolg heeft dat de BDT met twee inkomensbegrippen moet gaan werken en een vangnet moet uitvoeren. Dit komt de eenvoud van het stelsel niet ten goede.

E.8.1 *Alternatief binnen het toeslagenstelsel*

Nadat gebleken was dat KOT2.0 een niet realistische optie is vanwege het moeten werken met twee inkomensbegrippen in het toeslagenstelsel, is stilgestaan bij de mogelijkheid van een vorm van een aangepaste uitvoering van de KOT zonder introductie van dat tweede inkomensbegrip.
Verwacht wordt dat KOT1.5 net als KOT2.0 winst oplevert (gebruik van factuurgegevens) maar ook een ingrijpende wijziging is ten opzichte van de huidige KOT. Dit kost tijd om te implementeren.

KOT1.5 vereist, net als KOT2.0, een robuustere inrichting van de bestaande koppelvlakken met de kinderopvangorganisaties en inrichting van nieuwe (massale) processen. De afhankelijkheid van kinderopvangorganisaties wordt groter, waarbij hun medewerking niet op voorhand gegarandeerd is, aangezien zij geen belang hebben bij het doorgeven van factuurgegevens. Het doorgeven hiervan is namelijk niet relevant voor de betaling van ouders aan de kinderopvangorganisaties.
Het probleemoplossend vermogen is bij KOT1.5 in vergelijking met DFKO en KOT2.0 minder. Daarom wordt deze variant (KOT1.5) niet expliciet meegenomen in de vergelijking die in onderstaande paragraaf wordt gemaakt.

Figuur 3: Verwachte gevolgen introductie KOT2.0



E.9 Een vergelijking tussen KOT, KOT2.0 en directe financiering

In bijlage 1 is een uitgebreide vergelijking opgenomen tussen de verschillende varianten en zullen deze ten opzichte van de huidige situatie met KOT op een aantal criteria worden gewogen. Daarbij zij aangegeven dat de uiteindelijke weging politiek bestuurlijk van aard zal zijn.

E.10 Alternatieven aangedragen door het BIT

Het BIT heeft geadviseerd om eerst een aantal minder risicovolle alternatieven te onderzoeken alvorens een definitieve keuze voor directe financiering te maken. Hieronder wordt op de genoemde alternatieven ingegaan. Het betreft veelal alternatieven binnen de KOT. De projectgroep zal na de beoordeling en afweging van de varianten aan de hand van het afwegingskader, conclusies trekken ten aanzien van de door het BIT voorgestelde varianten.

Alternatief BIT	Reactie	Conclusie
Regelgeving		
Grondslag 't-2' kan ook worden gerealiseerd in het huidige stelsel bij de BDT	Is onderdeel van KOT2.0, zie aldaar. Uit een nadere kwantitatieve analyse blijkt dat de problematiek van het actuele inkomen vooral voor veel terugvorderingen zorgt, maar de hoogte van de bedragen relatief beperkt is. Problematiek bij de kinderopvangtoeslag ontstaat vooral door wijzigingen in het gebruik. Vanwege de voorschotsystematiek blijft de problematiek van het gebruik bestaan als alleen wordt overgegaan op de grondslag t-2. Uitvoeringstechnisch geldt dat met dit alternatief binnen het toeslagenstelsel met t-2 een tweede, afwijkend inkomensbegrip wordt geïntroduceerd. De BDT kan dit technisch uitvoeren, maar vindt dit geen realistische optie.	De bijdrage van t-2 aan de oplossing van het probleem is vooral gericht op de grote aantallen kleine terugvorderingen en levert daarmee een beperkte bijdrage aan de problematiek van de hoge terugvorderingen. Bovendien is het vanuit oogpunt van communicatie voor de BDT geen realistische optie.
Betere schatting inkomen	In KOT2.0 wordt van t-2 uitgegaan. Is bij gebruik t-2 alleen voor vangnet nodig. Betere schattingsmethodiek wordt nu al door BDT toegepast bij KOT. Uit een nadere kwantitatieve analyse wordt duidelijk dat inkomensverschillen slechts een deel van de problematiek oplost.	Betere schatting inkomen is geen oplossing voor de hoge terugvorderingen als gevolg van wijzigingen in gebruik (zie ook bovenstaande conclusie).
Uitbouwen convenant voor directe uitbetaling KOT aan kinderopvangorganisatie van ouders die dat wensen	Is onderdeel KOT2.0 Animo voor convenanten is niet groot (5%): niet bij ouders (privacy) en niet bij KOO (extra administratieve last, meer toezicht). Het kan vanwege privacy-aspecten niet verplicht worden.	Is een optie die alleen op voor ouders vrijwillige basis kan worden opgepakt door de BDT.
Wetgeving kan – indien hier politiek voldoende draagvlak voor is – vereenvoudigd worden zonder het stelsel te veranderen	Het betreft hier vooral de randvoorwaarden die het recht en/of de hoogte beïnvloeden. Vereenvoudigingen van het stelsel kosten door gedragseffecten en verandering van doelgroep(grootte) veel geld. Bovendien blijft de voorschotsystematiek bestaan en zal er dus altijd sprake zijn van terugvorderingen en nabetalingen.	Oplossingen moeten passen binnen de BDT binnen de algemene toeslagensystematiek (Awir).
Fraude en oneigenlijk gebruik		
Uitbouwen risicogerichte sturing bij BDT	Is vooral preventief inzetbaar. Grote fraudezaken hebben te maken met een combinatie van samenspanning en naïeve ouders. Ouders hebben bijvoorbeeld geen eigen bijdrage betaald. Bij Directe Financiering moet de ouder altijd eerst zelf betalen. Dit zal in zeer beperkte mate bijdragen aan verminderen hoe terugvorderingen.	In de huidige KOT is de BDT voortdurend bezig om risico-gestuurd toezicht te verbeteren. Is een no regret-activiteit.
Intensivering samenwerking BDT met GGD	Punt van aandacht is de juridische basis voor optreden BDT richting organisaties.	Idem. Is een no regret activiteit.

F. Financieel kader

F.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de financiële gevolgen van een overgang van het toeslagenstelsel naar DFKO op hoofdlijnen in kaart gebracht.
Het programma staat nog aan het begin van een lange implementatiefase waardoor er ook ten aanzien van de financiële gevolgen nog onzekerheden en risico's zijn.

De structurele exploitatielasten en de programmakosten worden in beeld gebracht. Er wordt uitgegaan van de situatie op basis van het wetsvoorstel en tijdpad begin april 2016. Deze paragraaf sluit aan op de businesscase zoals die door DUO is opgesteld (versie 1.5). Dat wil zeggen dat geleidelijke invoering per 1 januari 2018 start.

F.2 Exploitatielasten Directe Financiering

DUO heeft een businesscase opgesteld. De inrichting van de organisatie is gebaseerd op de uitvoering van de wetgeving zoals die in de internetconsultatie is gepresenteerd en gebaseerd op een geleidelijke invoering per 1 januari 2018 en volledige invoering per 1 januari 2019.

In overzicht 10 zijn in meerjarig perspectief de exploitatiekosten weergegeven. De verwachting is dat de kosten € 31,5 mln. structureel bedragen. Daarbij is rekening gehouden met een interne risicomarge van 25%. De ADR heeft in de review van de businesscase van DUO gewezen op de verwerking van onzekerheidsmarges. Daarbij werd een onzekerheidsmarge van 50% in deze fase van ontwikkeling aanbevolen. In overzicht 10 is deze onzekerheidsmarge opgenomen.

Overzicht 10 :
Structurele exploitatielasten DUO (geleidelijke invoering 1-1-2018)

Kosten x € 1.000	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 e.v.
Exploitatie kosten conform advies ADR		3.000	12.000	39.000	38.400	37.800	37.800	37.800	37.800	37.800

De Raad voor de Rechtspraak heeft becijferd dat de overstap naar DFKO leidt tot complexere juridische zaken waardoor de kosten voor de Rechtspraak toenemen. Voor het eerste jaar wordt uitgegaan van een bedrag van € 2,5 mln. en structureel € 1,5 mln. Hierover moet nog overleg met het Ministerie van VenJ plaatsvinden. Dit is om die reden niet in de cijfers verwerkt.

Geleidelijke vrijval structurele middelen BDT

Tegenover de uitvoeringskosten van DUO zullen er bij de BDT middelen vrijvallen. 2018 is volgens de huidige planning het laatste jaar dat de KOT door de BDT wordt uitgevoerd. De reguliere afhandeling van de KOT uit 2018 en voorgaande jaren zal uiteindelijk in 2025 worden afgerond. Dat betreft de definitieve toekenning van de gehele toeslag uit 2018, de nog openstaande definitieve toekenningen van voorgaande jaren, de daarmee samenhangende bezwaar- en beroepsprocedures en invorderingsactiviteiten. Dit veroorzaakt een geleidelijke afname van de uitvoeringskosten bij de BDT terwijl DUO al volledig operationeel is.

In de uitvoering van de KOT wordt gebruik gemaakt van generieke voorzieningen binnen de BDT. Die kosten worden nu over vier toeslagen omgeslagen. Bij de overgang naar DFKO vallen deze middelen niet vrij. De vrijvallende exploitatielasten komen daardoor lager uit dan de integrale kosten bij de BDT.

Overzicht 11:
Structurele vrijval exploitatielasten BDT (geleidelijke invoering 2018)

Kosten x € 1.000	2016 2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Structurele vrijval exploitatiekosten		230	660	8.460	14.560	22.060	26.960	32.060	38.060	38.060

Grote geldstroom
Met de overstap naar een stelsel waarin geen sprake meer is van een voorschotsystematiek en wordt afgerekend op basis van feitelijke gefactureerde uren kinderopvang, zullen ook terugvorderingen verminderen. Verwachting is dat de vorderingen op basis van wijzigingen van gebruik en inkomen nagenoeg niet meer zullen voorkomen.

Alleen als gevolg van het vangnet zullen terugvorderingen op basis van het inkomen blijven bestaan. De vorderingen die voortvloeien uit het feit dat ouders geen recht hebben, nemen ook af, maar voor een deel zal dit blijven bestaan.
Met de directe relatie met de kinderopvangorganisaties en de mogelijkheden om tot doorfinanciering [24]over te gaan, ontstaan er nieuwe vorderingen met kinderopvangorganisaties en ouders. Het is op dit moment nog niet duidelijk hoe dit gaat uitwerken.

De afname van terugvorderingen heeft ook effect op de post oninbare vorderingen. De achterliggende reden en motieven om niet te kunnen voldoen aan betalingsverplichtingen voor de huidige oninbare vorderingen is niet altijd bekend. Desalniettemin ligt het in de rede dat de afname van terugvorderingen ook leidt tot een afname van de post oninbare vorderingen.
In tegenstelling tot de KOT zal bij DFKO geen sprake zijn van exporteerbaarheid van de vergoeding naar kinderopvangorganisaties in het buitenland. Dit brengt een kleine besparing met zich mee.

Tegenover deze potentiële besparingen staan extra uitgaven die samenhangen met bijvoorbeeld de introductie van het vangnet, vereenvoudigingen in de randvoorwaarden etc.. Bij het indienen van het wetsvoorstel zal een integraal financieel meerjarig overzicht worden gegeven.

F.3 Eenmalige kosten en baten: transitiekosten Directe Financiering

Eenmalige programmakosten
Onder de programmakosten worden de kosten gerekend om tot een stelsel van directe financiering over te gaan. Het zijn de kosten van het programma en de kosten die moeten worden gemaakt om de transitie mogelijk te maken. Ook de afbouw van de activiteiten bij de BDT vergt eenmalige middelen. In overzicht 12 is de opbouw van de programmakosten in beeld gebracht. Daarbij is ook het budgettaire effect van het advies van de ADR in beeld gebracht.

[24] Doorfinanciering wil zeggen dat de kinderopvangorganisatie 50% van de factuur kan ontvangen ook als de ouder niet meteen betaalt.

Overzicht12:
Programmakosten Directe Financiering 2016-2025 (geleidelijke invoering per 1-1-2018)

Kosten x € 1.000	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 e.v.
Invoeringskosten DUO	12.500	16.800	8.800	4.200						
Invoeringskosten SZW	325	375	825	375						
Invoeringskosten BD			3.700						900	
Programmakosten	12.825	17.175	13.325	4.575	0	0	0	0	900	
Programmakosten conform advies ADR +50%	19.278	25.763	19.988	6.863	0	0	0	0	1.350	0

DUO

De ontwikkelkosten bij DUO bedragen in totaal verspreid over de periode 2016-2019 € 42,3 mln. Ook hiervoor geldt dat met enige onzekerheidsmarges rekening moet worden gehouden. De ADR adviseert een marge van 50% te hanteren, die nog niet in de genoemde € 42,3 mln. is opgenomen.

SZW

De interne kosten van SZW hebben onder meer te maken met extra personele inzet en de communicatiecampagne. De totale investeringskosten bedragen € 1,9 mln.

BDT

Bij de BDT zal voor de ontvlechting nog een aantal eenmalige uitgaven moeten doen in termen van communicatie (o.a. website) en het aanpassen van systemen. De totale kosten bedragen € 4,6 mln.

F.4 KOT2.0

Aanpassingen binnen het toeslagenstelsel KOT2.0

De projectgroep heeft ook gekeken naar de mogelijkheden om binnen de KOT aanpassingen te doen om de effecten van de voorschotsystematiek te verminderen. De BDT heeft, zonder op een uitvoeringstoets vooruit te willen lopen, een indicatie van de extra kosten gegeven die met een KOT2.0 gepaard zullen gaan[25]. De resultaten staan in overzicht 13 weergegeven.

[25] De BDT heeft nog geen uitvoeringstoets uitgevoerd voor deze variant. De cijfers zijn zeer indicatief en zijn vooral bedoeld om technisch de financiele effecten te onderzoeken van de zogenaamde KOT2.0

Overzicht 13: Kosten BDT KOT2.0

Onderdelen wijzigingen KOT	Kosten invoering (eenmalig)	Kosten uitvoering (structureel)
1. Toetsingsinkomen t-2	0,2 mln.	-
2. Vangnet inkomen	1,6 mln.	1,5 mln.
3. Intensivering gebruik brongegevens (basis)registraties	0,3 mln.	0,8 mln.
4. Opgave van maandelijks gebruik KOO	1,3 mln.	2,5 mln.
5. Proportionele terugvordering bij geen eigen bijdrage	0,6 mln.	-
6. Promotie betaling KOT aan KOO	-	0,2 mln.
Totaal	**4 mln.**	**5 mln.**

Gezien de genoemde onzekerheid geeft de BDT als indicatie voor de invoeringskosten exclusief kosten vangnet een bedrag tussen € 2 en € 3 mln. en voor het vangnet circa € 1,6 mln. (in totaal tussen € 3,6 en € 4,6 mln.) afgegeven. Voor de structurele kosten van de uitvoering wordt uitgegaan van een bedrag tussen € 3 en € 5 mln. en voor het vangnet € 1,5 mln.; tussen € 4,5 en € 6,5 mln. In overleg met de BDT is gelet op de onzekerheid gekozen voor de maximale variant:

- invoeringskosten (eenmalig): € 4,6 mln.;
- uitvoeringskosten: € 6,5 mln.

Gevolg van de aanpassingen is dat terugvorderingen op basis van inkomensstijgingen minder voor zullen komen. Mede als gevolg van het hanteren van factuurgegevens, zullen ook sneller wijzigingen in het gebruik worden gedetecteerd waardoor ook de kans op te lang doorlopende hoge voorschotten vermindert.

G. BIJLAGE:

G.1 Bijlage 1. Vergelijking en beoordeling van KOT2.0

1. Inleiding

De projectgroep temporisering heeft onderzocht of aanpassingen binnen de huidige kinderopvangtoeslag mogelijk zijn om bepaalde nadelen van de KOT te ondervangen. Het gaat dan om:

- effecten van de voorschotsystematiek te verminderen (inkomen, opgenomen uren en tariefwijzigingen)
- sneller het recht op KOT vast te stellen dan wel eerder wijzigingen te detecteren die het recht kunnen beïnvloeden (gebruik (basis)registraties).
- Onwenselijke effecten van regelgeving aanpassen waardoor hoge terugvorderingen worden voorkomen.

In onderstaande tabel zijn de onderdelen beschreven die technisch mogelijk zijn. Dit heeft de werktitel KOT2.0 gekregen. Dat wil niet zeggen dat uitvoering daarvan door de BDT als realistisch wordt beoordeeld. Elk van de beschreven mogelijkheden kan los van de andere maatregelen worden uitgevoerd. Vervolgens wordt in een vergelijkend overzicht de KOT2.0 en Directe Financiering (hierna DFKO) ten opzichte van de KOT op basis van een aantal criteria vergeleken. De weging kan op onderdelen anders gaan uitpakken als essentiële aanpassingen niet worden doorgevoerd.

2. Aanpassingen binnen de KOT

Overzicht: Mogelijke aanpassingen van KOT: KOT2.0

KOT2.0: Aanpassingen ten opzichte van de huidige uitvoering KOT		
Voorgestelde aanpassingen	**Toelichting**	**Opmerkingen**
Vastgesteld inkomensbegrip (inkomen t-2)	Om voorschotsystematiek terug te dringen wordt uitgegaan van een vastgesteld inkomensbegrip: inkomen t-2 (BD/T heeft hierover een afzonderlijk memo opgesteld.)	Voor ca. 15% van de huishoudens is op bij de start van het massaal automatisch continueren in jaar t-1 naar jaar t nog geen (volledig) huishoudinkomen over jaar t-2 beschikbaar.

	Indien inkomen t-2 niet bekend is, wordt gebruik gemaakt van het meest actuele vastgestelde inkomen (t-3 of indien beschikbaar t-1, tot het moment waarop het inkomen over jaar t-2 beschikbaar is. Vanaf dat moment wordt voor de bepaling van het voorschot danwel de vaststelling over het gehele jaar uitgegaan van inkomen over jaar t-2, tenzij de aanvrager een beroep heeft gedaan of doet op het vangnet.	
Introductie vangnet (t)	Gebruik van inkomen t-2 leidt tot de introductie van een vangnet binnen het toeslagenstelsel. Karakteristiek van het vangnet is gelijk aan DFKO. Er wordt gewerkt aan een variant waarbij gebruik van vangnet uitsluitend is gekoppeld aan de wijziging van het inkomen. Hierover is nog geen besluit genomen. Aanname is dat de alternatieve variant in het wetsvoorstel zal worden opgenomen. In het wetsvoorstel Directe Financiering wordt om strategisch gedrag (keuze t en t-2) en misbruik/oneigenlijk gebruik te voorkomen van ouder gevraagd om bij beroep op het vangnet de geschatte hoogte van het actuele inkomen aannemelijk te maken.	Dit wijkt af van huidige praktijk bij BDT[26]. Deze vormgeving van het vangnet verhoogt de kosten van uitvoering door de BD. waarschijnlijk aanzienlijk.
Gebruik brongegevens (basisregistraties BRP, BRI en polisadministratie UWV en doelgroepregistratie UWV en gemeenten, DUO (schoolgaande kinderen, inburgeringstrajecten etc.)	Werkwijze bij Directe Financiering wordt in KOT2.0 (zoveel mogelijk) overgenomen: Onderscheid wordt gemaakt in gegevens voor het bepalen van het recht (eerste aanvraag en wijzigingen) en de hoogte van de tegemoetkoming. BD vult bij de aanvraag zoveel mogelijk gegevens in op basis van de authentieke gegevens uit de basisregistraties. Ouder blijft verantwoordelijk voor de juistheid van gegevens (dus controleren) en dient de overige ontbrekende gegevens tijdig aan te leveren. **Recht** Bepalend voor het recht zijn: arbeidseis (inclusief ww-periode, doelgroepen en het volgen van een re-integratietraject) van de ouder en diens partner, betaling eigen bijdrage, woon- en werkland en land van opvang. *Aanvraag* Voor authentieke gegevens die in (basis)registraties zijn opgenomen hoeven de ouders in principe geen informatie aan te leveren. BD zal de gegevens	

[26] Nagaan in hoeverre in de huidige praktijk lage inkomens worden opgegeven om een hogere toeslag te krijgen.

	rechtstreeks verwerken na signaal aan ouders. Wel dient de ouder de gegevens te controleren en aan te passen als ze niet kloppen. *Wijzigingen* Wijzigingen worden rechtstreeks van de gegevensleveranciers ontvangen en op de volgende wijze verwerkt. Er zal altijd eerst instemming/verificatie van ouders worden gevraagd (signalering). BDT zal verder alleen authentieke gegevens afkomstig uit een basisregistratie na signalering automatisch (ambtshalve) verwerken. Ouders blijven verantwoordelijk en zullen altijd zelf ook wijzigingen via de portal door moeten geven. **Hoogte** Bepalend voor de hoogte zijn: inkomen, uurprijs en soort opvang en mogelijk gewerkte uren. *Aanvraag* Inkomen is afkomstig uit BRI. Ouder controleert. Uurprijs, soort opvang en LRKP-nummer vult ouder zelf in. *Wijzigingen* Wijzigingen in inkomen (afkomstig uit BRI) worden na signalering aan ouder ambtshalve verwerkt in de hoogte van het voorschot als bepaalde marges worden overschreden (zie ook bij opgave maandelijks gebruik door kinderopvangorganisatie) Wijzigingen in uurprijs en soort opvang worden door ouder zelf via portal gewijzigd en door BD voor kennisgeving aangenomen.	
Opgave van maandelijkse gebruik achteraf kinderopvang per kind/ouder door KOO. De BDT maakt gebruik van factuurgegevens om te bepalen of de hoogte van het voorschot moet worden aangepast of om wijzigingen die van belang zijn voor het bepalen van het recht vast te stellen.	Ouders blijven verantwoordelijk voor de gegevens en kunnen zelf ook wijzigingen doorgeven. *Hoogte voorschot* Om afwijkingen tussen voorschot en definitieve toekenning zo beperkt mogelijk te laten zijn, geven kinderopvangorganisaties maandelijks het feitelijke gebruik van ouders (factuurgegegevens) door aan de BD. Op basis daarvan kunnen voorschotten worden aangepast als de afwijkingen van dien aard zijn dat het waarschijnlijk is dat het verschil tussen het aangevraagde voorschot en de meest waarschijnlijke definitieve toekenning buiten een door de toezichtsfunctie te hanteren marge komt. Ouder krijgt in	Als in de factuur de volgende records worden opgenomen,is met uitzondering van de persoonlijke gegevens alle voor de uitvoering relevante gegevens beschikbaar: bsn ouder – naam ouder (bvk zelfde als KOT-aanvrager) – bsn kind – naam kind – LRK nr. – soort opvang (do, bso, go) – aantal uren opvang – tarief per uur opvang – bemiddelingskosten opvang – totaal kosten in periode – start periode – einde periode Een wijziging van het tarief van kinderopvang hoeft niet te betekenen dat het voorschot aangepast moet worden, want misschien heeft de ouder daar al rekening mee gehouden bij zijn aanvraag. Dit loopt mee in de toetsing of het voorschot nog

	dat geval tijdig een signaal dat voorschot ambtshalve zal worden aangepast. *Mutaties van belang voor het recht* De KOO levert via factuur of apart bestand wijzigingen aan die voor de bepaling van de hoogte van de KOT van belang kunnen zijn (wijziging LRKP, aard opvang, actueel uurtarief). Indien wijzigingen directe relevantie hebben voor recht of hoogte voorschot krijgt ouder een signaal van de BD. Ouder kan gegevens verifieren. De ouder blijft verantwoordelijk voor de juistheid van de gegevens en kan wijzigingen ook via de portal doorgeven. Indien BD op basis van aangeleverde gegevens of het ontbreken van een factuur van oordeel is dat de hoogte van het voorschot te hoog is vastgesteld of ten onrechte nog wordt uitgekeerd wordt de ouder daarvan in kennis gesteld. BD kan bij uitblijven reactie ouder het verstrekken van het voorschot ambtshalve stopzetten. Als de KOO deze gegevens maandelijks met de factuur meestuurt, vervalt de noodzaak om een jaaropgave van de KOO te ontvangen.	correct is. *Hoogte voorschot* Dit moet leiden tot het beperken van de terugvorderingen/nabetalingen aan het einde van het jaar. *Mutaties van belang voor het recht* Een wijziging van LRKP die een KOO kan doorgeven is nogal beperkt, namelijk alleen de wijzigingen binnen zijn eigen organisatie. Als een kind van de ene naar de andere opvang verhuist of er een andere opvang bij krijgt moet je dit anders regelen.
Indien het recht op KOT vervalt vanwege het niet voldoen van de eigen bijdrage, wordt bij terugvordering naar rato van het voldoen van de ouderbijdrage de hoogte van de rijksbijdrage bepaald en daarmee de hoogte van de vordering.	Indien een ouder geen eigen bijdrage heeft betaald en geen formele schenking geregeld heeft van het bedrag van de eigen bijdrage, moet hij het hele bedrag dat hij aan kinderopvangtoeslag ontvangen heeft terugbetalen. Dit terwijl er wel opvang heeft plaatsgevonden, en hier ook voor betaald is. De volledige terugvordering benadeelt de burger onevenredig (vooral bij de laagste inkomens), legt een groot beslag op de werkzaamheden voor de terugvordering, en is publicitair onaantrekkelijk. Het beperken van de terugvordering tot de hoogte van de niet-betaalde eigen bijdrage komt hier in belangrijke mate aan tegemoet.' Na constatering van het feit dat eigen bijdrage niet (of niet volledig) is voldaan, zal BD ouder hiervan in kennis stellen en vordering instellen tot de hoogte van de eigen bijdrage, verhoogd met een boete. PM: In consultatieversie wetsvoorstel DFKO is opgenomen dat als na twaalf maanden na betalingsverzoek van de kinderopvangorganisatie de eigen bijdrage niet door ouder is betaald, het recht op de kinderopvangvergoeding vervalt en bij de ouder het gehele bedrag van de vergoeding wordt teruggevorderd. Uitvoeringstechnisch is dit voor de BD waarschijnlijk lastig omdat dit een apart	Omdat bij directe financiering op maandbasis wordt 'afgerekend' en via de factuur de hoogte van de eigen bijdrage moet worden betaald is dit binnen DFKO vast te stellen. Bij de kinderopvangtoeslag is er sprake van een jaarsystematiek waardoor het lastiger is om vast te stellen of de eigen bijdrage is betaald.

	invorderingsregime vergt.	
BDT promoot rechtstreekse financiering van KOO op basis opgave KOO (ouder blijft verantwoordelijk) a la convenant	Instellingen krijgen de kinderopvangtoeslag rechtstreeks uitbetaald door de BDT. Voorwaarde is dat ouders hiermee akkoord gaan en KOO aan de administratieve voorwaarden van BD voldoet. Voorwaarde is wel dat ouder niet mag worden gedwongen onder druk gezet. Dit wordt vanuit de overheid als randvoorwaarde aan KOO opgelegd.	Nog nader zal moeten worden bezien of er voor kleine kinderopvangorganisaties en gastouderbureaus dezelfde eisen worden gesteld.

3. Vergelijking KOT2.0 en DFKO ten opzichte van KOT

De projectgroep heeft op basis vanuit verschillende betrokken partijen en op basis van verschillende criteria KOT2.0 en DFKO met elkaar vergeleken. Het is een beoordeling op basis van de opvattingen van de leden van de projectgroep en heeft vooral tot doel gehad om de beoordeling te objectiveren en meer inzichtelijk te maken. Aan deze beoordeling ligt geen wetenschappelijk verantwoorde methode ten grondslag. Het is een hulpmiddel om probleemanalyse en prioritering van de beleidsdoelstellingen inzichtelijker te maken.

Zowel KOT2.0 als DFKO 'scoren' bij ouders, uitvoering en overheid(wetgever) ten opzichte van de KOT overwegend positief. De verschillen tussen KOT2.0 en DFKO zijn beperkter. Globaal bekeken zal KOT2.0 slechter scoren als geen gebruik wordt gemaakt van een vastgesteld inkomensbegrip t-2 (incl. vangnet). De vergelijking maakt ook duidelijk dat een verschuiving van verantwoordelijkheden van ouders naar kinderopvangorganisaties en gastouderbureaus optreedt. Vanuit de overheid bezien is dat een gewenste ontwikkeling. De organisaties ervaren dat als een (aanzienlijke) verslechtering, die ook mogelijk financiële gevolgen heeft.

Naast de verschillende betrokken partijen en de effecten die de verschillende stelsels hebben op de onderscheiden criteria, is ook gekeken naar de toekomstbestendigheid van KOT2.0 en DFKO. Daarbij is niet alleen gekeken naar de ontwikkelingen binnen de kinderopvang, maar ook naar de ontwikkelingen bij de overheid (bijvoorbeeld vereenvoudigen belastingstelsel). DFKO heeft ten opzichte van KOT2.0 het voordeel dat de uitvoerder in staat en bereid is om ook een rechtstreekse financieringsrelatie met instellingen aan te gaan. Bovendien zal met een overstap naar DFKO het toeslagenstelsel eenvoudiger worden.

Overzicht 2: Vergelijking KOT2.0 en DFKO ten opzichte van KOT.

Criteria	KOT2.0	DFKO	Opmerkingen
Ouders			
• Verantwoordelijkheidsverdeling (financieel)	+	++	Vanwege alleen terugvorderen eigen bijdrage in geval van ontbreken recht. Bij DFKO ++ omdat er ook bij KOO teruggevorderd kan

			worden.
• Onzekerheid hoogte vergoeding uren (voorschotsystematiek)	+	++	BD gaat bij KOT2.0 gedurende het jaar de verschillen in de gaten houden. Bij afwijkingen buiten de marge, past BD het voorschot aan. Binnen de marges gebeurt dit niet. Ouder houdt de verantwoordelijkheid. Bij DFKO wordt de vergoeding direct gebaseerd op de uren.
• Onzekerheid hoogte vergoeding inkomen(voorschotsystematiek)	+	+	Bij allebei gebaseerd op inkomen t-2.
• Vaststellen voorwaarden (recht)	+	+	Bij allebei gebruik van (basis)registraties vooraf en tijdens het jaar.
• Kans op fouten die ouders maken	+	++	Bij DFKO levert de ouder minder gegevens aan, dus zijn er ook minder mogelijkheden om fouten te maken dan bij KOT2.0.
• Administratieve lasten (aanvraag, doorgeven wijzigingen (inclusief stopzetten))	+	++	Op basis van factuur kunnen gegevens worden aangepast.
Kinderopvangorganisatie			
• Verantwoordelijkheidsverdeling (financieel)	=	-	Juridische positie verandert. KOO is verantwoordelijk voor aanvraag.
• Debiteurenbeheer/risico (zicht op ouders)	=	-/--	Als risico bij KOO ligt is DFKO een verslechtering voor KOO.
• Debiteurenbeheer/risico (overheid als financierder)	=	+	Als risico bij overheid ligt is DFKO een financiële verbetering voor KOO.
• Debiteurenbeheer inningskosten automatische incasso	=	+	Bij DFKO neemt DUO deze kosten over.
• Liquiditeitspositie m.b.t. doorlooptijden	=	-	Bij DFKO komt DUO 'ertussen' te zitten, waardoor doorlooptijden langer kunnen zijn.
• Liquiditeitspositie m.b.t. storneringsrisico	=	+	Bij DFKO is het zo dat als de ouder storneert, het beheer en risico bij DUO liggen en niet bij de KOO.
• Administratieve lasten (factuur, aanvraag, jaaropgave)	-	-	Bij KOT2.0 moeten de KOO's maandelijks gegevens aan de BDT verstrekken. Bij DFKO moeten KOO's aanvragen indienen en

			factuurgegevens aanleveren. Jaaropgave vervalt.
• Kans op fouten die KOO's maken	-	--	Als de KOO de aanvraag indient kunnen daarbij fouten gemaakt worden door de KOO
Uitvoering			
• Ketenafhankelijkheid	-	--	Werkprocessen zullen bij KOT2.0 en bij DFKO in versterkte mate afhankelijk zijn van de
• Dienstverlening (burgers): ○ Communicatie/klantgerichtheid ○ Digitaal minder vaardige burgers	- =	+/= -	BD heeft meer klantcontactpunten waar men met vragen langs kan gaan. Echter kan DUO klanten gerichter – namelijk voor één toeslag – benaderen. BDT zal uit moeten leggen dat er twee verschillende inkomensbegrippen zijn.
• Governance / aansturing (opdrachtgever/opdrachtnemer relatie, samenhang met andere uitvoeringsprocessen)	=	+	Bij KOT2.0 is sprake van afhankelijkheid met de andere toeslagen. Bij DFKO is sprake van beperkte afhankelijkheid met andere regelingen
• Uitvoeringskosten ○ Structurele kosten ○ transitiekosten	 - -	 + --?	Volgt uit U-toetsen en businesscase. Er is nog sprake van grote onzekerheidsmarges.
• Flexibiliteit/wendbaarheid in relatie met ICT	=	+?	DUO heeft in de opbouw van het systeem gekozen voor een aanpak waarbij afhankelijkheid van andere processen zo veel mogelijk wordt beperkt
• Bezwaar en beroep	-	--	Bij DFKO is er sprake van juridisch complexere beschikkingen door de relatie ouder/KOO/DUO. Vraag is hoe dit bij KOT2.0 uitwerkt. M.b.t. het vangnet zijn er meer beschikkingen en dus meer bezwaar en beroep.
• Complexiteit: ○ Vangnet ○ T-2	 - +	 - +	Complexiteit is hier gedefinieerd in termen van extra regels en of minder zekerheid.
Overheid			
• Realisatie beleidsdoel KO	+	+	Beide werken met vastgesteld inkomen. DFKO scoort net iets beter,

			omdat ouders beter zicht hebben op de nettokosten en dan gemakkelijker een afweging kunnen maken.
• Vereenvoudigen toeslagenstelsel	=	+	Één regeling minder in het gehele toeslagenstelsel. Bij KOT2.0 blijft KOT een taak van de BD, bij DFKO gaat de taak bij de BD weg.
• Terugdringen fraude en fouten	+	++	Onderdeel van DFKO en KOT2.0 is dat voor het vaststellen van het recht en de hoogte ervan gebruik wordt gemaakt van (basis)registraties. Bij DFKO wordt daarnaast het gelijkgerichte belang i.v.m. samenspanning verminderd. Bij DFKO wordt voorschotsystematiek afgeschaft. Bij KOT2.0 wordt het effect van de voorschotsystematiek gematigd.
• Exporteerbaarheid	=	+	Er hoeven geen overheidsmiddelen meer naar het buitenland.
• Beleidsuitgaven (gedragseffecten, oninbare vorderingen)	+	+	In KOT2.0 wordt met het gebruik van (basis)registraties en urenopgaven van de KOO's de toeslag gedurende het jaar bijgesteld zodat deze niet veel meer afwijkt van de definitieve toekenning. Bij DFKO wordt de hoogte van de eigen bijdrage op basis van die gegevens vastgesteld. Bij DFKO ontvangen ouders geen geld meer op hun rekening. Dit alles geeft minder oninbare vorderingen.
Toekomstbestendigheid			
• Instellingsgerichte financiering	=	+	BD ziet instellingsfinanciering niet als primaire taak. Bij DFKO is dit wezenlijk onderdeel van het proces.
• Fiscalisering eigen bijdrage KO	=	-	Als kosten kinderopvang een heffingskorting of aftrekpost voor de inkomstenbelasting worden.
• Herziening/vereenvoudiging belastingstelsel	=	+	DFKO kan gezien worden als een eerste stap naar afschaffen van toeslagen zijn.
• Politieke sturing/ verantwoordelijkheid	=	+	Bij DUO heb je alleen te maken met de beleidsdoelen van OCW en SZW en is de afhankelijkheid van andere beleidsterreinen kleiner. In de uitvoering is bij DFKO dan ook minder afhankelijkheid van andere wet en regelgeving Daarnaast er qua dossier Ontwikkeling Kind, meer raakvlakken tussen OCW en SZW op dit dossier.

Legenda
"KOT2.0": Kinderopvangtoeslag met voorgestelde aanpassingen
"DFKO": directe financiering
"KOO" : kinderopvangorganisatie, gastouderbureau
"+": verbetering ten opzichte van KOT
"++": aanzienlijke verbetering van KOT
"=" : geen wezenlijk verschil
"-" : verslechtering ten opzichte KOT
"—": aanzienlijke verslechtering ten opzichte van KOT