

Transitiestrategie

Versie: 17 januari 2016

Deze rapportage is opgesteld door het projectteam Transitie strategie (SZW, BD, DUO) binnen het programma Directe financiering kinderopvang en gaat achtereenvolgens in op de volgende thema's:

1. Varianten geleidelijke invoering
2. Ketensturing
3. Terugvalscenario's
4. Proefdraaien
5. Communicatieaanpak
6. Flankerend beleid
7. Stakeholderstrategie

In bijlagen A en B is een gedetailleerde beschrijving opgenomen van twee varianten voor geleidelijke invoering. Deze dienen, samen met het concept wetsvoorstel, als basis voor de uitvoeringstoetsen van DUO en BD. Zie tevens paragraaf 1.

De belangrijkste thema's uit deze rapportage zijn reeds besproken in de stuurgroep van 3 december 2015. De besluiten die de stuurgroep toen heeft genomen zijn verwerkt in voorliggende rapportage. Hoofdstukken 6 en 7 en de twee bijlagen zijn nieuw toegevoegd.

Gevraagd besluit: stemt de stuurgroep in met voorliggende rapportage?

1. Varianten geleidelijke invoering

1.1 Inleiding

De stuurgroep heeft op 25/9/2015 geconcludeerd dat integrale invoering per 1/1/2018 te risicovol en daarom onverstandig is. De stuurgroep heeft daarom gevraagd de mogelijkheden te verkennen om directe financiering (DF) in 2018 geleidelijk in te voeren. Bij een geleidelijke invoering valt een deelpopulatie al onder het nieuwe systeem. Zodoende zullen op dat moment twee systemen in werking zijn: een deelpopulatie krijgt te maken met het nieuwe systeem, terwijl de rest van de gebruikers nog tijdelijk onder het huidige regime van de kinderopvangtoeslag (KOT) valt. Deze laatstgenoemde groep stroomt per 1/1/2019 alsnog in het nieuwe systeem in.

In deze paragraaf geven we een overzicht van relevante overwegingen die spelen bij de keuze om in enige vorm geleidelijk te gaan invoeren, werken we twee varianten voor geleidelijke invoering uit en zetten die af tegen de variant van integrale invoering per 1/1/2019. Algemene opmerking bij deze varianten is dat de systeemtechnische risico's en de haalbaarheid van (systeem-)aanpassingen nog niet onderzocht zijn. Dat vindt plaats bij het opstellen van de uitvoeringstoetsen van BD en DUO.

1.2 Besluiten stuurgroep

Op 3/12/2015 heeft de stuurgroep besloten dat de hierna beschreven variant II (geleidelijke invoering voor oudste kinderen geboren in 2018), indien wordt gekozen voor een geleidelijke invoering, de voorkeursvariant is (zie paragraaf 1.4). Deze wordt daarom in de concept wetgeving opgenomen ten behoeve van de internetconsultatie. Beide varianten van geleidelijke invoering (I en II) worden echter op uitvoerbaarheid getoetst in de Utoetsen van BD en DUO, evenals de variant van een big bang in 2019. In de Memorie van Toelichting wordt een 'haakje' opgenomen om eventueel op een later moment nog een andere keuze te maken.

In de wetgeving kan ingebouwd worden dat het mogelijk blijft om op een later moment nog te kiezen voor geleidelijke invoering of een *big bang* per 1/1/2019. Vanwege rechtszekerheid, en ook richting Parlement, is het wel van belang hier op korte termijn zoveel mogelijk duidelijkheid over te geven. Besluitvorming hierover is voorzien na oplevering van de Utoetsen van BD en DUO, in het voorjaar van 2016.

De stuurgroep heeft tevens ingestemd met het voorstel om, los van de gekozen invoeringsvariant, directe financiering proces-stapsgewijs te implementeren (zie paragraaf 1.5).

1.3 Overwegingen bij geleidelijke invoering

Wat beogen we met een geleidelijke invoering?

Met geleidelijke invoering is het mogelijk de uitvoeringsketen geleidelijk te belasten. De keten kan als het ware langzaam wennen aan het nieuwe stelsel en langzaam 'op temperatuur' komen. Het is mogelijk het uitvoeringsproces te optimaliseren en een piekbelasting bij de invoering wordt voorkomen. Het geeft kinderopvangorganisaties meer ruimte om zich goed voor te bereiden en langzaam aan het nieuwe stelsel te wennen. Geleidelijke invoering geeft DUO tevens de mogelijkheid om waardevolle uitvoeringsinformatie te verzamelen – bijvoorbeeld over het aantal klantcontacten en bezwaarschriften – voor het moment dat de rest van de populatie ook in het nieuwe stelsel instroomt. Indien de deelpopulatie die al overgaat op DF niet te groot wordt gekozen, kan DUO – indien noodzakelijk – 'handmatig' bijsturen.

Geleidelijke invoering is in principe niet bedoeld om kinderziektes uit het systeem te halen. Deze moeten zoveel mogelijk daarvoor al zijn geïdentificeerd en opgelost, bijvoorbeeld tijdens het proefdraaien (zie paragraaf 4). Geleidelijke invoering is ook niet bedoeld om, bij tegenvallende resultaten, alsnog af te zien van de (integrale) invoering. Dat is op dat moment een gepasseerd station, gelet ook op de termijnen die de Belastingdienst nodig heeft om de kinderopvangtoeslag in het huidige toeslagensysteem af te bouwen.

Aan geleidelijke invoering zijn ook nadelen en risico's verbonden. Het naast elkaar bestaan van twee stelsels kan tot verwarring leiden bij ouders en tot uitvoeringsproblemen bij de kinderopvangorganisaties, DUO en de Belastingdienst. De Belastingdienst ziet bijvoorbeeld behoorlijke risico's voor de uitvoering van de KOT als gevolg van het gelijktijdig naast elkaar bestaan van twee stelsels ten aanzien van communicatie, en rechtmatigheid en tijdigheid van de toekenningen. Opgemerkt moet ook worden dat het voor de Belastingdienst noodzakelijk is dat ten minste anderhalf jaar van te voren bekend is welk invoeringsscenario zal gaan worden gehanteerd.

Uitvoeringsaspecten

Bij de beoordeling van de uitvoeringsaspecten van een mogelijke geleidelijke invoering moet rekening worden gehouden met de volgende uitgangspunten:

1. De kenmerken op grond waarvan een aanvrager wel of niet deelneemt aan de DF zijn voor alle betrokkenen objectief en zelfstandig (dus zonder interactie tussen DUO en B/T) vast te stellen, of de groep aanvragers die gebruik maakt van de DF is voor aanvang van de overgangperiode gefixeerd.
2. Een aanvrager heeft op ieder moment in het overgangsjaar in principe te maken met één stelsel: KOT of DF. Nuancering hierop (zie ook bij uitwerking van de varianten): het zou kunnen dat een aanvrager voor verschillende kinderen onder verschillende regimes gaat vallen. De vraag is hoe erg dit is als het om zeer beperkte aantallen gaat. Heeft te maken met: (on-)gemak burger, uitvoeringsaspecten en kosten voor de ouder.
3. Een aanvrager die in het overgangsjaar te maken heeft gehad met DF gaat in principe niet terug naar de KOT.

Achtergrond bij deze uitgangspunten:

- Zoals ook in de voortgangsbrief aan de Tweede Kamer is aangegeven moet de deelpopulatie die in 2018 bediend wordt met DF makkelijk af te zonderen zijn uit de toeslagenpopulatie. Dit om dubbele betalingen te voorkomen.
- Daarmee en daarnaast moet voorkomen worden dat verwarring ontstaat bij ouders en kinderopvangorganisaties (KOO) over het stelsel dat van toepassing is voor de opvang van een bepaald kind. De verwachting is dat het gelijktijdig naast elkaar bestaan van twee stelsels ook bij intensivering van de communicatie toch leidt tot onduidelijkheid bij ouders en instellingen, en daarmee tot extra belasting van de dienstverlening leidt¹.
- Het recht op KOT wordt bepaald op het niveau van een huishouden (aanvrager + partner). De hoogte van de kinderopvangtoeslag voor het eerste kind (het kind met op jaarbasis de meeste opvanguren) is (aanzienlijk) lager dan de tegemoetkoming voor de tweede en volgende kinderen. Indien binnen één huishouden zowel KOT wordt ontvangen en deel wordt genomen aan DF is het recht niet door één of ieder van de uitvoerders zelfstandig vast te stellen. Er is bij iedere toekenning (KOT en DF) dus sprake van een 'eerste kind'.
- Indien de populatie huishoudens die in de overgangperiode gebruik maakt van DF niet bepaald wordt op basis van voor alle betrokkenen (ouders, kinderopvangorganisatie/gastouderbureau, DUO, Belastingdienst) begrijpelijke, objectieve kenmerken, of indien deze populatie huishoudens niet vooraf gefixeerd is, wordt de juistheid van de verwerking afhankelijk van het voortdurend juist, tijdig en volledig verstrekken van de ene uitvoerder en verwerken door de andere uitvoerder van signalen over toegekende rechten onder het ene of het andere stelsel. Dat leidt tot het risico op (a) te lange doorlooptijd tot de start van de financiering omdat een ouder en/of kinderopvangorganisatie zich aanvankelijk tot de verkeerde uitvoerder wendt en op (b) onterechte of dubbele betalingen. Indien dit gedetecteerd wordt, leidt dit tot terugvorderingen achteraf.
- Overwegingen rond eventuele marktverstoring als gevolg van vrije keuze van ouders of kinderopvangorganisaties tijdens het overgangsjaar hebben we niet meegewogen. Ook is nog niet gekeken naar kostenaspecten, waarbij aangetekend dat geleidelijke invoering altijd tot hogere transitiekosten zal leiden, omdat er twee systemen gelijktijdig actief zijn.
- Invoering ineens voldoet volledig aan de hiervoor genoemde uitgangspunten.

¹ Aangezien het inkomen in t-2 gemiddeld lager is dan inkomen in jaar t, zal voor een budgetneutrale invoering de toeslagtabellen die door DUO gehanteerd worden moeten worden aangepast. Hoewel dit macro neutraal is, leidt dit op microniveau wel tot inkomenseffecten (ten opzichte van het gebruik van inkomen jaar t).

Juridische aspecten

Bij een gefaseerde invoering valt een (nader te bepalen) deelpopulatie al onder het nieuwe stelsel. De rest blijft, tijdelijk, in het oude stelsel. Voor sommige ouders zal het nieuwe stelsel aantrekkelijker zijn, voor andere ouders het oude. Dit roept de vraag op of dit verschil in behandeling toegestaan is.

Ongeacht welke deelpopulatie genomen wordt, zal het hier niet gaan om onderscheid op grond van persoonskenmerken, maar om een algemeen onderscheid. De grondwet bepaalt hierover dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden. Hierin wordt de wetgever echter een grote mate van beleidsvrijheid gelaten. Onderscheid is in veel gevallen immers onvermijdelijk. Of het gemaakte onderscheid toegestaan is, is vooral afhankelijk van de rechtvaardiging van het onderscheid en de mate waarin het gelijke gevallen betreft. Aangenomen kan worden dat een stelsel waarin nieuwe gevallen anders worden behandeld dan oude gevallen niet op bezwaren zal stuiten. Dit komt regelmatig voor, en zal niet als discriminerend beschouwd worden.

In een stelsel waarin onderscheid naar geografische regio gemaakt wordt, rijst de vraag of het feit dat iemand op een andere plaats woont voldoende is om te stellen dat er geen sprake is van gelijke gevallen. Er zal een goede motivering nodig zijn waarin dit onderscheid gerechtvaardigd wordt. Daarin kan een rol spelen dat met een andere deelpopulatie niet hetzelfde effect bereikt kan worden, dat een gefaseerde invoering noodzakelijk is, en dat het om een tijdelijke situatie gaat. Mits goed gemotiveerd, is een onderscheid naar regio niet ondenkbaar. Een dergelijk onderscheid wordt, zij het sporadisch, ook wel gehanteerd in pilots.

Wetgevingsperspectief

Ten aanzien van het wetgevingstraject betekent een eventuele geleidelijke invoering dat de gehele nieuwe wet eerst in werking zal treden. De 'geleidelijkheid' is hierin niet zichtbaar. Dat wordt geregeld middels een overgangsbepaling waarin wordt neergelegd dat het oude recht op KOT nog van toepassing blijft op iedereen, met uitzondering van de groep die al onder DF moet gaan vallen. Er kan wel een bepaling worden ingebouwd waardoor het mogelijk blijft om op een later moment nog te kiezen voor geleidelijke invoering of niet. Bijvoorbeeld door die overgangsbepaling niet in werking te laten treden, en de wet pas met ingang van 1/1/2019, of door te regelen dat we de overgangsbepaling weer kunnen laten vervallen (bijvoorbeeld bij Koninklijk Besluit).

1.4 Varianten voor geleidelijke invoering

Binnen het projectteam zijn verschillende varianten voor geleidelijke invoering de revue gepasseerd en beoordeeld aan de hand van de uitgangspunten die hierboven onder 'Uitvoeringsaspecten' zijn genoemd. Op grond hiervan zijn de volgende varianten afgevallen:

- Startpopulatie DF bestaat uit een (volledige) opvangsoort: dagopvang, buitenschoolse opvang of gastouderopvang.
- Alle nieuwe aanvragen in het overgangsjaar worden toegekend op basis van DF.
- Gefixeerde populatie kinderopvangorganisaties op basis van LRKP-nummer.
- Gefixeerde populatie op basis van BSN.

Twee varianten kwamen uit deze analyse naar voren als zijnde het meest levensvatbaar.

Variant I. Geografische begrenzing opvanglocatie

1. Objectieve kenbaarheid	Alle en uitsluitend alle kinderopvanglocaties die gevestigd zijn in een geografisch afgebakend gebied participeren volledig in DF. Objectief kenbaar voor Belastingdienst (BD) en DUO op basis van RKP.
2. Eén stelsel per huishouden	Eerste analyse van de gegevens voor de provincie Friesland over 2015 heeft geleid tot de bevinding dat 0,9% van de kinderen met KOT woonachtig in Friesland opvang heeft buiten de provincie. In aantal is de groep kinderen van buiten de provincie die in Friesland opvang krijgen nog kleiner (zie bijlage A). De groep huishoudens die te maken krijgt met twee stelsels tegelijkertijd is een deelverzameling van deze groepen. Deze gezinnen kunnen te maken krijgen met een 'eerste kind' in beide systemen waarvoor een lagere vergoeding geldt dan voor tweede en volgende

	kinderen. Dit is niet op te lossen zonder (tijdrovende en foutgevoelige) uitwisseling van gegevens tussen DUO en B/T. Een mogelijkheid is dat DUO hiervoor een suppletierегeling uitvoert. Dit wordt nader verkend en meegenomen in de uitvoeringstoetsen van BD en DUO.
2. Geen terugval naar KOT	Terugval is wel mogelijk door mutaties in woonplaats en/of opvang. KOT moet dan door ouders opnieuw aangevraagd worden. Voldoet dus niet volledig aan dit uitgangspunt.
3. Overig	- Eerste communicatie met betrokken ouders idealiter bij MAC 2017 (najaar 2016). - Geen reguliere voorschotbetalingen KOT meer na 20 november 2017 voor de betrokken ouders. - Implementatie bij DUO en KOO's / GOB's gereed najaar 2017.

Variant II. Tegemoetkoming voor huishoudens waarvan het oudste kind geboren wordt in het overgangsjaar wordt toegekend op basis van DF

1. Objectieve kenbaarheid	Objectief kenbaar voor BD en DUO op basis van BRP.
2. Eén stelsel per huishouden	Een stelsel per huishouden. Uitzondering hierop zijn gezinnen die in de loop van 2018 ontstaan uit een gezin dat DF had en een gezin waarin kinderen aanwezig zijn die geboren zijn voor 2018. Dit is een deelpopulatie van de naar schatting 1% van de gezinnen met KOT waarin in de loop van het jaar een nieuw gezin ontstaat waarbij meer dan één kind betrokken is (cijfer voor 2015). Deze gezinnen kunnen te maken krijgen met een 'eerste kind' in beide systemen waarvoor een lagere vergoeding geldt dan voor tweede en volgende kinderen. Dit is niet op te lossen zonder (tijdrovende en foutgevoelige) uitwisseling van gegevens tussen DUO en B/T. Een mogelijkheid is dat DUO hiervoor een suppletierегeling uitvoert. Dit wordt nader verkend en meegenomen in de uitvoeringstoetsen van BD en DUO. <u>Het concept wetsvoorstel gaat er voorsnog vanuit dat een eventuele nieuwe partner met KOT ook (uitsluitend) met DF te maken gaat krijgen.</u>
3. Geen terugval naar KOT	Indien voor een kind DF is toegekend blijft dit kind DF houden, ook als dit kind in de loop van het jaar deel gaat uitmaken van een gezin waar kinderen geboren voor 2018 deel van uitmaken.
4. Overig	- Geen selectie op kinderopvangorganisaties: mogelijk krijgen alle of vrijwel alle organisaties met beide stelsels tegelijkertijd te maken. Opvang van nieuwgeborenen komt geleidelijk op gang, kleine instelling kan later in het jaar voor het eerst te maken krijgen met DF. - In het overgangsjaar komen er nog nieuwe aanvragers voor de KOT, namelijk wanneer het oudste kind in het huishouden geboren is voor het overgangsjaar. - Criterium is niet zonder meer kenbaar voor de kinderopvang-organisatie. Ouder meldt zich mogelijk eerst bij BD en krijgt afwijzing, waarna de kinderopvangorganisatie zich alsnog tot DUO moet wenden. - Wijzigingen in de gezinssamenstelling in de loop van het overgangsjaar kunnen er toe leiden dat een aanvankelijk oudste kind in een huishouden op een later moment niet meer het oudste kind is. Vanwege uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid wordt ervoor gekozen op het moment van aanvraag te kijken of een kind het oudste kind is en geboren is in 2018.

Een belangrijk verschil tussen varianten I en II is dat bij I sprake is van een redelijk stabiele deelpopulatie kinderopvangorganisaties die *volledig* in DF participeert. Deze kinderopvangorganisaties worden in één keer voor hun financiering volledig afhankelijk van de directe financiering. De betrokken ouders ontvangen in november 2017 voor het laatst

kinderopvangtoeslag, bij het massaal automatisch continueren in het najaar van 2016 zullen zij er reeds op gewezen moeten worden dat 2017 het laatste jaar is waarin zij KOT ontvangen. Bij variant II krijgt een (groot) deel van de kinderopvangorganisaties in het overgangsjaar te maken met twee stelsels. Dat heeft een voordeel: alle organisaties kunnen vast wennen aan DF voordat ze integraal overgaan. Nadeel is dat twee stelsels naast elkaar voor verwarring en onduidelijkheid kan zorgen.

Verskil tussen I en II is verder dat bij II de 'DF-populatie' langzaam groeit (vanaf maart met grofweg 2000 per maand tot in totaal ca. 20.000 kinderen), en dat bij I in een keer een deelpopulatie in DF terecht komt. De grootte daarvan is afhankelijk van het te kiezen gebied (in het geval van Friesland: ca. 24.000 kinderen). Een langzaam groeiende populatie is gunstig vanuit de gedachte van het langzaam 'op temperatuur' laten komen van de uitvoeringsketen.

periode	gebjaar	aanvragers	kinderen
201501	2015	7	7
201502	2015	5	5
201503	2015	192	192
201504	2015	1.238	1.249
201505	2015	1.774	1.789
201506	2015	1.961	1.987
201507	2015	1.475	1.493
201508	2015	2.822	2.852
201509	2015	3.306	3.363
201510	2015	2.688	2.726
201511	2015	2.306	2.329
201512	2015	752	764

Figuur: Nieuwe aanvragen voor oudste kind geboren in 2015

1.5 Proces-stapsgewijze implementatie

Bij proces-stapsgewijze implementatie wordt het totale nieuwe ketenproces stapsgewijs in productie genomen en niet op één moment in de tijd. Als voorbereiding kunnen alle gegevens die benodigd zijn voor directe financiering reeds ingewonnen, bepaald en vastgelegd kunnen worden. Hierbij kan gedacht worden aan het inwinnen van alle (bekende) contracten voor het nieuwe jaar, de benodigde persoonsgegevens, de benodigde inkomensgegevens, etc. maar ook het openen van digitale portemonnees, het vaststellen van het (voorlopige) recht op overheidsbijdrage, etc. Uitgaande van een implementatiedatum van 1/1/2019, kunnen deze werkzaamheden bijvoorbeeld in de laatste maanden van 2018 reeds uitgevoerd worden, zodat tijdig de eerste vergoedingen kunnen worden verstrekt aan kinderopvangorganisaties. Hiervoor is uiteraard een wettelijke basis nodig.

Deze aanpak is ook gehanteerd bij de invoering van Passend Onderwijs. De volledige inwerkingtreding van de wet was per 1/8/2014, maar al vanaf een eerdere datum konden samenwerkingsverbanden zich registreren bij DUO en werden er al beschikkingen gemaakt door DUO.

1.6 Tijdslijnen invoering

Uitgaand van een geleidelijke invoering van directe financiering volgens de voorkeursvariant (oudste kind geboren in 2018) zijn de tijdslijnen als volgt:

- Ingangsdata voor diverse onderdelen in de wet is 1/11/2017 en daarna, dit wordt geregeld bij Koninklijk Besluit;
- Per 1/11/2017 dienen ouders die hun eerste kind verwachten na 31/12/2017 zich te kunnen melden bij DUO voor het uitvoeren van een proefberekening en het openen van een account. DUO dient in staat te zijn om grondslaggegevens te onttrekken uit registers en ontbrekende gegevens op te vragen bij de ouders;
- Per diezelfde datum dienen kinderopvangorganisaties contractgegevens te kunnen aanleveren bij DUO van contracten die afgesloten zijn met ouders die hun eerste kind verwachten na 31/12/2017. Tevens dienen zij in staat te zijn hiermee een account te laten openen in de digitale portemonnee indien de ouders de ouders zich hiervoor nog niet hebben aangemeld;
- Per 1/1/2018 dienen kinderopvangorganisaties in staat te zijn om factuurgegevens te leveren aan DUO voor de betreffende doelgroep. Op grond hiervan dient DUO in staat te zijn

om deze factuurgegevens te verwerken en alle handelingen te kunnen verrichten die nodig zijn voor de uitvoering van directe financiering;

- Per 1/6/2018 dient DUO in staat te zijn om een account in de digitale portemonnee te openen voor alle ouders die vanaf 1/1/2019 gebruik wensen te maken van kinderopvang en in aanmerking komen voor een rijksbijdrage.
- Per 1/12/2018 dienen alle kinderopvangstellingen in staat te zijn te kunnen werken in het stelsel van directe financiering kinderopvang. Ook dient de uitvoeringscapaciteit bij DUO op dat moment maximaal beschikbaar te zijn.

2. Ketensturing

2.1 Inleiding

Het is van belang dat de uitvoeringsketen voor kinderopvang optimaal functioneert. Deze keten is straks net zo sterk als de zwakste schakel. Een zwak functionerende schakel heeft vaak negatieve gevolgen voor het goed kunnen presteren van andere partijen in de keten. Er dient helderheid te worden gecreëerd over welke partijen welke verantwoordelijkheden hebben voor te behalen ketenresultaten. Waar sprake is van ketenverantwoordelijkheid dient ook duidelijk te worden hoe doorzettingsmacht binnen de keten wordt geregeld. In dit hoofdstuk gaan we in op de volgende vragen:

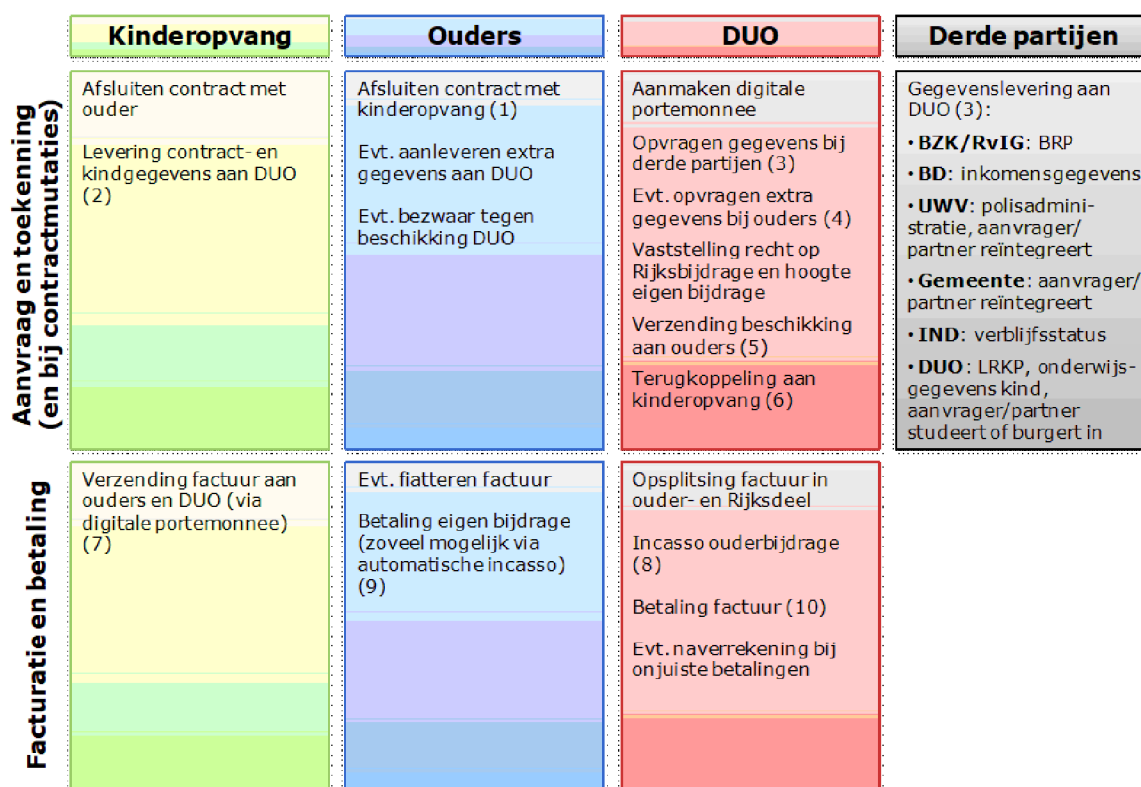
- Welke ketenpartijen hebben een rol in de transitie/uitvoeringsketen en welke rol is dat?
- Hoe kan de regie op de transitie/uitvoeringsketen het beste worden ingericht, en wie heeft daarin een trekkende rol?

2.2 Besluit stuurgroep

De stuurgroep heeft ingestemd met de in paragraaf 2.4 beschreven aanpak voor de inrichting van de ketenregie.

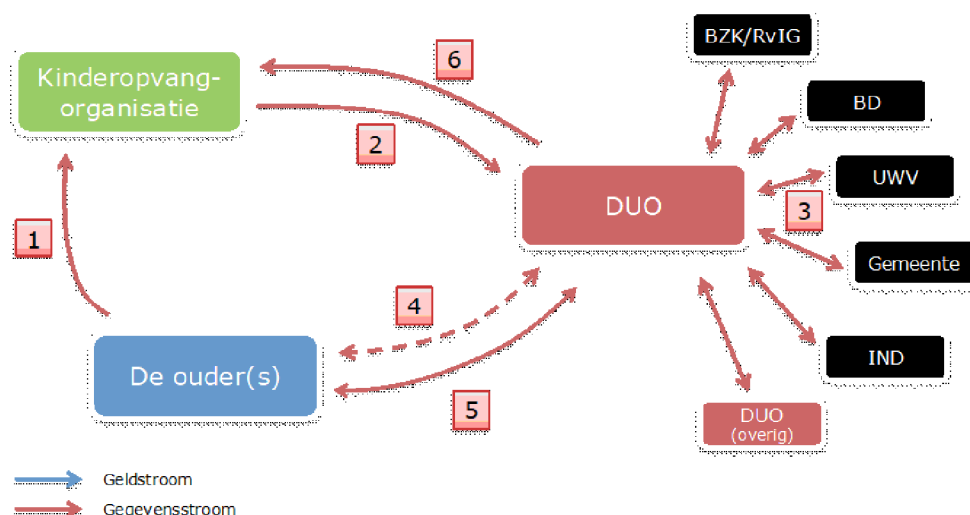
2.3 Partijen en hun rol in de uitvoeringsketen

In de hiernavolgende drie figuren is schematisch, en op hoofdlijnen, weergegeven welke partijen een rol hebben in de uitvoeringsketen, en tussen welke partijen gegevensstromen en geldstromen tot stand zullen komen. In de figuren is zichtbaar dat, naast de beoogde uitvoerder DUO, uiteraard kinderopvangorganisaties en ouders een belangrijke rol hebben in de uitvoeringsketen, en een aantal derde partijen die gegevens aan DUO aanleveren om vast te stellen of er recht is op een Rijksbijdrage en wat de hoogte is van de eigen bijdrage van ouders. De toezichtketen is hier buiten beschouwing gelaten. Die komt op een ander moment aan bod.



Figuur: Partijen in de uitvoeringsketen en hun taken en verantwoordelijkheden. De toezichtketen is in dit overzicht buiten beschouwing gelaten (cijfers verwijzen naar de navolgende figuren)

Die derde partijen (zwart gekleurd in de figuren), zijn, op een uitzondering na, andere Rijksdiensten. Die uitzondering is het Inlichtingenbureau, dat kan voorzien in informatie over burgers die een re-integratietraject volgen bij gemeenten. DUO moet met genoemde partijen nadere afspraken maken over de aan te leveren gegevens, net zoals hierover in de meeste gevallen nu afspraken zijn over aanlevering aan de Belastingdienst². Uitgangspunt daarbij is dat de aanleverende partij verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de gegevens, in die zin dat DUO daarop geen toets op correctheid zal toepassen. De aanleverende partij is verantwoordelijk voor zijn eigen primaire proces en werkzaamheden, en voor het tijdig signaleren en actief melden van mogelijke risico's en problemen bij de gegevensaanlevering.



Figuur: Schets uitvoeringsketen - aanvraag en toekenning (en bij contractmutaties)

Samen met ouders en kinderopvangorganisaties vormt DUO een soort uitvoeringsdriehoek, met daarin verschillende afhankelijkheden en belangen. De belangen liggen als volgt:

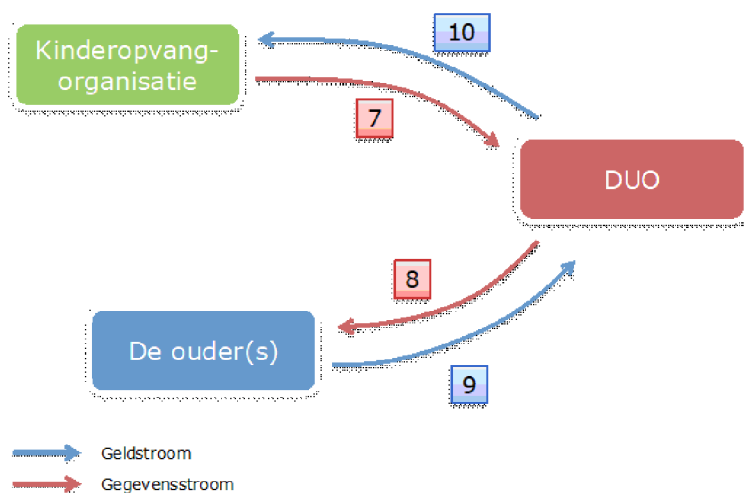
- Voor ouders is belangrijk dat zij snel en efficiënt de door hen gewenste opvang voor hun kind(-eren) geleverd krijgen, en zekerheid hebben over hun kosten;
- Kinderopvangorganisaties hebben belang bij financieringszekerheid en flexibiliteit in het kunnen inspelen op wensen van ouders;
- Het belang van DUO is primair dat de uitvoeringsprocessen glad verlopen, en dat hun klanten tevreden zijn over de dienstverlening.

Overkoepelend belang voor alle partijen is een (financieel) toegankelijke kinderopvang te realiseren, waarbij de financieringssysteem draait als een geoliede machine.

De afhankelijkheden binnen deze driehoek zijn, in grote lijnen, als volgt te beschrijven:

- Ouders zijn afhankelijk van DUO voor het snel verwerken van aanvraag en betalingen, en van kinderopvangorganisaties voor het juist en tijdig aanleveren van contract- en factuurinformatie;
- Kinderopvangorganisaties zijn afhankelijk van DUO voor het ontvangen van de vergoeding voor de met de ouders afgesproken diensten, en van ouders voor het tijdig betalen van de eigen bijdrage en het doorgeven van informatie die cruciaal is voor DUO om het recht op een vergoeding vast te stellen;
- DUO tot slot is afhankelijk van kinderopvangorganisaties voor het tijdig en juist ontvangen van contract- en factuurgegevens, en van ouders voor het tijdig en juist ontvangen van relevante informatie over hun persoonlijke situatie en voor het tijdig betalen van de eigen bijdrage. Daarnaast is DUO, buiten de driehoek om, afhankelijk van de genoemde derde partijen die gegevens aanleveren.

² Die afspraken kunnen wel andersoortig van aard zijn, omdat er, ten opzichte van het huidige stelsel, verschillen kunnen zijn in de frequentie van de gegevensuitwisseling en het moment in het proces. Voor de gegevensuitwisseling is een wettelijke basis nodig.



Figuur: Schets uitvoeringsketen - facturatie en betaling (minimaal maandelijks)

2.4 Ketenregie

In paragraaf 2.3 zijn de verschillende partijen in de uitvoeringsketen en hun onderlinge afhankelijkheden gekenschetst. In deze paragraaf gaan we in op de vraag hoe de samenwerking en regie in deze keten het beste vorm kunnen krijgen. Dat begint met de constatering dat, gegeven de onderlinge afhankelijkheden, een geoliede uitvoeringsmachine voor iedereen onontbeerlijk is. En dat we in de keten te maken krijgen met twee grote, en diverse, groepen gebruikers: circa 400.000 gezinnen en circa 4000 kinderopvangorganisaties. Uiteraard kunnen we niet met al die gebruikers apart afspraken maken. De uitdaging zal dus zijn om al die gebruikers 'mee' te krijgen in het beoogde systeem. In de lopende fase doen we dat door hen al zoveel mogelijk te betrekken bij de uitwerking van de beoogde systematiek. Tegen de tijd dat het moment van inwerkingtreding gaat naderen, zal veel afhangen van de communicatie met en voorlichting van gebruikers.

De belangrijkste opgave is om, op het moment van inwerkingtreding van de nieuwe systematiek, een *werkende* uitvoeringsketen te hebben staan, dat wil zeggen dat de afnemers van gegevens (hoofdzakelijk DUO) deze op het afgesproken moment, op de afgesproken wijze en in de afgesproken kwaliteit ontvangen, en dat de ontvangers van financiële middelen (DUO van ouders, kinderopvangorganisaties van DUO), deze ook op het afgesproken moment en op de afgesproken wijze ontvangen. Sommigen onderscheiden als volgend te bereiken plateau voor de uitvoeringsketen eerst een *stabiele* keten en tot slot een *robuuste* keten. Een stabiele keten is een keten waar tijdelijke oplossingen uit de werkende keten zijn omgezet in structurele oplossingen. Van een robuuste keten is sprake als de keten, binnen zekere grenzen, goed kan inspelen op wijzigingen in wet- en regelgeving³. Het is belangrijk om vooraf het ambitieniveau vast te stellen voor het moment van inwerkingtreding. Daarop vooruit lopend: dat de uitvoeringsketen werkend moet zijn is duidelijk. Maar wellicht zijn bepaalde tijdelijke oplossingen in de keten in het eerste jaar na inwerkingtreding nog acceptabel.

Uit eerdere ervaringen met het opzetten van ketens binnen de Rijksoverheid blijkt dat de volgende elementen belangrijke succesfactoren zijn⁴:

- Bouw aan vertrouwen in en een houding gericht op samenwerking;
- Streef een gezamenlijke ketendoelstelling na;
- Wees open en transparant naar elkaar. Onderdeel hiervan is dat mogelijke risico's en problemen tijdig worden gesignaleerd en actief gemeld aan de andere partijen;
- Zorg voor een duidelijke ketenstructuur;
- Maak duidelijke afspraken over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de keten;
- Heb respect voor ieders rol. Iedere partij is verantwoordelijk voor zijn eigen primaire proces en werkzaamheden;
- Werk aan kennis- en informatiedeling over de keten heen.

³ Zie bijvoorbeeld: *Loonaangifteketen, De aorta van BV Nederland*, Sdu uitgevers, september 2011

⁴ Zie bijvoorbeeld: *Ketens de baas, pijlers en bouwstenen voor ketensturing*, ICTU/NORA

De vraag is vervolgens welke partners betrokken worden bij de 'besturing' van de keten. Voor de hand liggend zijn de belangenvertegenwoordigers die momenteel ook al zitting hebben in de klankbordgroep voor het programma: in ieder geval de MO-groep, de brancheorganisatie kinderopvang en BOinK. Wellicht aan te vullen met de Stichting Voor werkende ouders en de VGOB (Vereniging Gastouderbureaus). Ook deze ketenpartners hebben hun achterban uiteraard niet aan touwtje. Dat moeten we goed voor ogen houden. Maar de steun en betrokkenheid van de belangenvertegenwoordigers is wel een minimale voorwaarde voor succes. Andere betrokkenen zijn uiteraard DUO als grootste partij in de keten en SZW als beleidsverantwoordelijk departement en opdrachtgever. Betrokkenheid van de Belastingdienst is ook cruciaal tijdens de transitiefase.

We stellen de volgende structuur voor de uitvoeringsketen voor:

- Met het oog op bestuurlijke borging, zal een 'ketenbestuur' worden ingesteld. De hierboven genoemde ketenpartners zijn hierin vertegenwoordigd, op bestuurlijk cq. hoogambtelijk niveau. Hun commitment aan en inzet voor een gezamenlijke ketendoelstelling is doorslaggevend voor een succesvolle ketensamenwerking. Onder het bestuurlijk overleg kan voorzien worden in een of meerdere operationele overleggen tussen de ketenpartners.
- De uitvoeringsketen wordt ondersteund en gefaciliteerd door een ketenbureau, dat een aanjagende, initiërende en bewakende rol speelt. In het ketenbureau hebben medewerkers zitting die afkomstig zijn uit de organisaties van de deelnemende ketenpartners, zodat op die manier ook de verbinding met die organisaties is geborgd. Deze medewerkers zijn dus de verbindende schakels tussen hun eigen organisaties en de andere ketenpartners. Het ligt voor de hand dat DUO, als centrale en grote partij in de keten, een leidende rol hierin heeft.
- Tot slot wordt een onafhankelijke 'ketenregisseur' of 'ambassadeur' aangesteld die in de eerste fase na de inwerkingtreding tijdelijk kan bemiddelen bij belangrijke hick-ups in de uitvoeringsketen of bij crisis- of conflictsituaties tussen partijen. De ketenregisseur moet beschikken over voldoende doorzettingsmacht, moet in noodgevallen rechtstreeks naar de politiek verantwoordelijke bewindspersoon/-personen kunnen escaleren en heeft zitting in het ketenbestuur. De onafhankelijkheid van de ketenregisseur moet ertoe bijdragen dat hij/zij gedragen wordt door alle ketenpartners. De rol van de ketenregisseur mag echter niet strijdig zijn met het mandaat van de stuurgroep en opdrachtgever. Deze rol is daarmee aanvullend op de staande governancestructuur.

Het ketenbestuur maakt afspraken over in ieder geval de volgende onderwerpen:

- Wijze van onderlinge samenwerking, communicatie en rolverdeling;
- Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de keten;
- De rol van elk van de ketenpartners in de communicatie met de gebruikers;
- Flankerend beleid om de gebruikers te faciliteren bij de transitie en de financiering hiervan;
- Monitoring, rapportage en verantwoording over de keten.

De afspraken hierover worden vastgelegd in een convenant of samenwerkingsovereenkomst⁵. De hier beschreven wijze van sturing is aanvullend op de sturing vanuit het programma Directe financiering tijdens de transitiefase en is vooral bedoeld om de overige ketenpartners zo goed mogelijk bij de uitvoering te betrekken.

De beschreven ketenstructuur zal al actief zijn tijdens de transitiefase en in stand blijven in de eerste fase na inwerkingtreding van de nieuwe systematiek. Het is dan zaak om goed te blijven monitoren hoe de uitvoeringsketen draait en eventueel bij te sturen. Op het moment dat sprake is van een stabiele uitvoeringsketen kan de intensiteit van de overleggen omlaag worden gebracht en kan het ketenbureau eventueel worden afgeschaald. Een vorm van ketensturing en -overleg moet echter te allen tijde worden gehandhaafd.

⁵ Dit doet niets af aan de verplichtingen voor partijen die voortvloeien uit wet- en regelgeving.

3. Terugvalscenario's

3.1 Inleiding

Tijdens of vlak voor de daadwerkelijk inwerkingtreding van de nieuwe systematiek kunnen risico's optreden die verstorend kunnen zijn voor de productiefase. Overal in de keten kunnen onvoorziene gebeurtenissen plaatsvinden waar in de voorgaande fases geen rekening mee is gehouden, hoe zorgvuldig deze ook zijn doorlopen.

Daartoe zal in een continuïteitsplan een aantal terugvalscenario's uitgewerkt worden, zodat bij calamiteiten de opvang van kinderen door kinderopvangorganisaties gewaarborgd blijft. De terugvalscenario's dienen zodanig concreet uitgewerkt te zijn dat deze direct kunnen worden toegepast indien de situatie daarom vraagt.

DUO zal samen met de andere ketenpartners in een vroeg stadium van het programma voor het totale ketenproces in kaart brengen welke productieverstorende scenario's tijdens of vlak voor de inwerkingtreding kunnen optreden en welke terugval dan voorzien wordt. Per terugvalscenario zullen de uit te voeren stappen beschreven worden en zullen de consequenties inzichtelijk worden gemaakt. Indien in het kader van de terugvalscenario's zaken gerealiseerd moeten worden, dan zullen die meegenomen worden in het realisatietraject.

Een terugvalscenario is een tijdelijke oplossing, die zo kort mogelijk moet blijven bestaan. Daarom wordt in het continuïteitsplan tevens per terugvalscenario aandacht geschonken aan de herstelstappen die doorlopen moeten worden om zo spoedig mogelijk terug te keren naar de gewenste en (indien van toepassing) rechtmatige situatie. We benadrukken dat het moeten toepassen van een terugvalscenario kan leiden tot een (tijdelijk) onrechtmatige verstrekking van vergoedingen aan kinderopvangorganisaties.

Vanwege het uitstralingseffect richting Parlement en maatschappij adviseert de projectgroep om op voorhand geen terugvalscenario's op te nemen in wet- en regelgeving. Dat zou het beeld kunnen oproepen dat we er op voorhand al vanuit gaan dat het niet systeem niet naar behoren zal functioneren. Daarnaast geldt dat voor opname in de wet niet gekozen kan worden voor een generieke bepaling, maar dat een bepaalde mate van detaillering en uitwerking van de terugvalscenario's nodig is. Omdat de terugvalscenario's in sterke mate afhankelijk zijn van de uiteindelijk gekozen oplossingen in de systematiek van DF, kan deze detaillering en uitwerking pas verderop in 2016 plaatsvinden.

3.2 Besluit stuurgroep

De stuurgroep stemt ermee in dat DUO de opdracht krijgt om voor 1/1/2017 gezamenlijk met andere ketenpartners een continuïteitsplan met terugvalscenario's op te stellen.

4. Proefdraaien

4.1 Inleiding

Onderdeel van de realisatiefase van de nieuwe systematiek van DF bestaat uit het uitvoeren van een aantal standaardtesten, waaronder integrale ketentesten en performancetesten. Daarnaast kan gekozen worden voor een aanvullende periode van proefdraaien.

Onder proefdraaien wordt verstaan dat de werking van het totale ketenproces getoetst wordt met als doel de ketenpartijen te laten wennen aan de nieuwe werkwijze en eventuele kinderziekten vroegtijdig te onderkennen en te verhelpen. Er zal op beperkte schaal fictief productie gedraaid worden, met een representatieve selectie van zowel kinderopvangorganisaties als ouders, waarbij gebruik wordt gemaakt van echte productiegegevens, maar zonder feitelijke effectuering qua financiering. De daadwerkelijke betalingen blijven via het huidige KOT-systeem plaatsvinden.

Door te proefdraaien kan inzicht verkregen worden in hoe ouders en kinderopvangorganisaties om zullen gaan met het nieuwe systeem. Dit levert belangrijke (gedrags-)informatie op voor de daadwerkelijke inwerkingtreding van het nieuwe systeem. De periode van proefdraaien zal plaatsvinden voorafgaand aan de daadwerkelijke inwerkingtreding van de nieuwe systematiek. Dit is afhankelijk van de gekozen wijze en het uiteindelijke moment van inwerkingtreding.

In 2016 zal verdere planvorming plaatsvinden, gezamenlijk met alle stakeholders. Hierin zal onder andere uitgewerkt worden welke stakeholders betrokken worden bij het proefdraaien en wanneer en hoe lang het proefdraaien zal plaatsvinden. Ook zal dan worden bepaald hoe groot de groep (ouders en kinderopvangorganisaties) is die betrokken wordt bij het proefdraaien. Deze groep moet voldoende groot zijn, zodat DUO alvast met zoveel mogelijk situaties die kunnen voorkomen geconfronteerd wordt.

Voor het proefdraaien zal gebruik worden gemaakt van echte productiegegevens, niet alleen afkomstig van kinderopvangorganisaties en ouders, maar ook van uitvoeringsorganisaties en uit basisregistraties. Betreffende onderdelen van de wet dienen voor het proefdraaien dus eerder in werking te treden.

4.2 Besluiten stuurgroep

De stuurgroep heeft ingestemd in met verstrekking aan DUO van de opdracht om voor 1/1/2017 gezamenlijk met andere stakeholders een plan op te stellen voor een periode van proefdraaien.

Tevens heeft de stuurgroep ingestemd met het voorstel om mogelijk te maken dat tijdens het proefdraaien productiegegevens ingewonnen kunnen worden bij kinderopvangorganisaties, ouders, uitvoeringorganisaties en basisregistraties, conform de gegevensleveringen die benodigd zijn na inwerkingtreding van de nieuwe systematiek.

5. Communicatieaanpak

5.1 Inleiding

Deze paragraaf schetst de hoofdlijnen voor communicatie over het nieuwe systeem voor financiering van de kinderopvang. De aanpak dient als basis voor communicatieplannen over de transitie van het oude op het nieuwe systeem voor zowel de externe als interne communicatie. De aanpak en de plannen zijn een gezamenlijk product van SZW, DUO en de Belastingdienst. Het plan voor externe communicatie tijdens de overgang zal te zijner tijd worden afgestemd met de ouder- en brancheorganisaties.

5.2 Besluit stuurgroep

De stuurgroep heeft ingestemd met de hieronder beschreven communicatieaanpak en de uitwerking daarvan in communicatieplannen per fase. Het thema 'communicatie' komt periodiek terug in de stuurgroep.

5.3 Hoofdlijnen communicatieaanpak

Analyse

Een flink deel van de kinderopvangorganisaties staat negatief of op zijn minst sceptisch tegenover het nieuwe systeem en zullen hun bezwaren in de media en aan het parlement (blijven) uiten. Zij moeten meer administratieve handelingen doen en verliezen de grip op de betalingen door ouders. Als ouders namelijk niet op tijd betalen, stopt DUO de betalingen aan de kinderopvang. De kinderopvang vreest onbeheersbare financiële risico's.

Voor ouders moet het nieuwe systeem voorspelbaar (wat moet ik betalen), eenvoudig, controleerbaar (klopt het wat ik moet betalen) en duidelijk (hoe staat het met de aanvraag of wijziging) zijn, zo blijkt uit een flitspeiling in opdracht van SZW. Ook geeft 60 procent aan zelf controle te willen houden over de kinderopvangtoeslag/vergoeding. De overheid als medefinancier van de kinderopvang verdwijnt door het afschaffen van de kinderopvangtoeslag naar de achtergrond. Daardoor kan bij ouders de indruk ontstaan dat ze alleen voor de kosten van de kinderopvang opdraaien. En dat terwijl de overheid ouders stimuleert om beiden te werken. Daarom krijgen ouders in hun account bij DUO ook de bijdrage van de overheid te zien.

Doel communicatie

Een nieuw systeem kan alleen goed starten als ouders, kinderopvangorganisaties en ouder- en brancheorganisaties weten wat het nieuwe systeem voor hen betekent, wat er verandert en als er vertrouwen in is dat het goed werkt. Daarom moeten deze doelgroepen op tijd en gericht geïnformeerd worden wat de invoering van het nieuwe systeem voor hen betekent en moeten zij gefaciliteerd worden tijdens de transitie van het oude naar het nieuwe systeem. Daarnaast wordt communicatie ingezet zodat de kinderopvangorganisaties DUO leren kennen. Een deel van de weerstand bij de kinderopvangorganisaties komt ook voort uit onbekendheid met DUO. Als de kinderopvangorganisaties DUO beter kennen zal het vertrouwen in DUO kunnen toenemen, wat de transitie en de samenwerking vergemakkelijkt. SZW kan DUO hierbij faciliteren.

Doelgroepen communicatie

Extern: Ouders, kinderopvang, ouders- en brancheorganisaties, intermediairs, media.

Intern: Werknemers Belastingdienst en DUO.

Boodschap

Er komen drie kernboodschappen: voor ouders, kinderopvangorganisaties en voor de interne communicatie. Centraal element: er komt een nieuw financieringssysteem voor de kinderopvang.

Tone of voice

De toon van de communicatie zal zakelijk en informatief zijn.

Rolverdeling DUO, Belastingdienst en SZW

In de communicatie hebben DUO, Belastingdienst en SZW verschillende rollen. SZW is verantwoordelijk voor de wetgeving en communicatie daarover. DUO en Belastingdienst voeren de directe financiering en kinderopvangtoeslag uit in opdracht van SZW. DUO en Belastingdienst communiceren met ouders en kinderopvangbranche over de transitie van KOT naar DF. Voor de overgang zullen duidelijke afspraken moeten worden gemaakt tussen alle drie partijen over wie wat wanneer communiceert, zodat de transitie voor ouders, kinderopvangbranche, Belastingdienst en DUO zo glad mogelijk verloopt.

Fases communicatie

Het project directe financiering kinderopvang kent verschillende fases. Een fase kan een of meer communicatiemijlpalen omvatten. Per fase verschilt doel en doelgroep van de communicatie. De boodschap zal toegespitst worden op de fase. In de matrix een overzicht van de fases, mijlpalen en communicatieactiviteiten. Voor de doelgroep media volgt een apart publiciteitsplan. Er zijn vier fases te onderscheiden:

1. Voorbereiding van wetsvoorstel. Deze fase loopt tot aan de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer. Communicatie heeft twee doelen: 1. de doelgroepen weten dat er een wetsvoorstel wordt voorbereid. 2. DUO en SZW beginnen met het winnen van vertrouwen van de kinderopvangbranche in DUO. Dit doen zij door de branche te betrekken bij opstelling van wetgeving en ontwikkeling van systemen.
2. Behandeling van het wetsvoorstel. Deze fase loopt tot en met instemming door de Eerste Kamer. Communicatie heeft twee doelen: 1. Doelgroepen weten dat het Parlement het wetsvoorstel behandelt en aanneemt, waardoor de financiering van de kinderopvang verandert. 2. Daarnaast weet de kinderopvangbranche wat er voor hen verandert en welke voorbereidingen er nodig zijn om de overgang van de financiering van de Belastingdienst naar DUO te kunnen starten.
3. Overgang van Belastingdienst naar DUO. Deze fase loopt tot de inwerkingtreding van het systeem. Communicatie heeft drie doelen: 1. Kinderopvangbranche weet wat zij moet doen. 2. Ouders weten wat er verandert en wat zij moeten doen. 3. Medewerkers Belastingdienst en DUO weten wat er van hen verwacht wordt tijdens deze fase en hoe zij problemen kunnen oplossen.
4. Inwerkingtreding nieuw systeem. Ouders en kinderopvangbranche weten nu hoe het systeem werkt en wat ze bij wijzigingen moeten doen.

Communicatieacties tijdens verschillende fases

Fase 1: Doelgroepen worden via nieuwsberichten en dossier op rijksoverheid.nl (factsheets) geïnformeerd over de voorbereiding van het wetsvoorstel en stand van zaken. DUO houdt e-labsessies waarbij ouderorganisaties en kinderopvangbranche kunnen meedenken over de inrichting van het elektronische portaal. SZW betreft ouderorganisaties en kinderopvangbranche via de klankbordgroep en expertisegroep bij de vormgeving van het wetsvoorstel. Interne communicatie zorgt er bij de Belastingdienst en DUO voor dat medewerkers weten wat er speelt en waar de andere organisatie mee bezig is.

Fase 2: Doelgroepen worden via nieuwsberichten en dossier op rijksoverheid.nl geïnformeerd over de behandeling van het wetsvoorstel en stand van zaken. Daarnaast zullen er diverse acties zijn zodat de branche zich kan voorbereiden op de transitie. Voor deze fase komt een publiciteitsplan, waarin de bewindspersoon wordt ingezet om het draagvlak voor het wetsvoorstel te vergroten, bijvoorbeeld via de media. Interne communicatie zorgt er bij de Belastingdienst en DUO voor dat medewerkers weten wat er speelt en waar de andere organisatie mee bezig is.

Fase 3: De communicatieacties hangen af van een aantal keuzes. In ieder geval zal 1-op-1-communicatie (brief of digitaal) gericht op ouders en ondernemers een actie zijn. Daarnaast zal de website waarop ouders en ondernemers kunnen inloggen een centrale plaats in de communicatie innemen. Interne communicatie zorgt ervoor dat de samenwerking tussen Belastingdienst en DUO soepel verloopt. Indien DUO 1-op-1 communiceert met ouders is wetgeving nodig, zodat DUO gebruik kan maken van persoonsgegevens van personen die nu KOT ontvangen.

Fase 4: Communicatie is erop gericht om de nieuwe ouders te informeren wat zij moeten doen, voordat met kinderopvang gestart kan worden. Bij de communicatie spelen DUO en de kinderopvangbranche een centrale rol. Communicatie zal 1-op-1 zijn en via de website gaan.

6. Flankerend beleid

Ondersteuning kinderopvangorganisaties en gastouderbureaus tijdens de transitiefase

Tijdens de transitiefase worden de kinderopvangorganisaties op verschillende momenten en op verschillende manieren betrokken bij het traject voor realisatie en implementatie. Niet alleen is een representatieve selectie van kinderopvangorganisaties vroegtijdig betrokken in de e-labs, maar ook in de vervolgstappen zal gezamenlijk (in de vorm van co-creatie) met een aantal partijen en softwareleveranciers de nieuwe systematiek en werking van systemen in de gehele keten afgestemd, gerealiseerd en geïmplementeerd worden.

De ketenpartners die niet actief deelnemen aan deze aanpak, zullen t.b.v. commitment intensief geïnformeerd en betrokken worden en zullen in een later stadium van de realisatie de benodigde aanpassingen in hun systemen, processen en organisatie dienen door te voeren. In het land zullen verschillende bijeenkomsten worden georganiseerd om lokaal kinderopvangorganisaties te informeren over Directe Financiering. Deze bijeenkomsten worden bij voorkeur in samenwerking met de brancheorganisaties en het ministerie van SZW georganiseerd. Een simulatietool zoals gehanteerd in de e-labsessies gaat hierbij ondersteuning bieden. Hiermee kan de nieuwe systematiek nagebootst en uitgelegd worden.

Periodiek zal er een scan uitgevoerd worden op de voortgang van de werkzaamheden voor realisatie en implementatie bij alle ketenpartners. Hierbij zullen ook de brancheorganisaties kinderopvang en gastouderopvang actief betrokken worden. Eventuele vertragingen worden daardoor vroegtijdig onderkend waardoor mogelijk nog passende maatregelen kunnen worden genomen.

Initieel zal in 2016 gestart worden met het in kaart brengen van de professionaliteit van de administraties en softwarepakketten in het veld.

Nog te onderzoeken is in welke mate door DUO ingespeeld kan worden op al bestaande exportfuncties van grote pakketten. Ook dient nog te worden onderzocht of er een bepaalde vorm van certificering van koppelingen van softwarepakketten aan de digitale portemonnee kan worden opgezet.

Tijdens de reguliere productiefase zal DUO een hulporganisatie bieden, bestaande uit een netwerk van relatiebeheerders waarmee de ketenpartners (die een dienstverleningscontract met DUO hebben afgesloten) rechtstreeks contact kunnen opnemen bij vragen etc. Deze hulporganisatie zal gedurende de implementatieperiode en het begin van de productiefase tijdelijk worden opgeschaald om extra vragen op te kunnen vangen.

Ondersteuning ouders tijdens de transitiefase

Tijdens de transitiefase worden de ouders op verschillende wijzen ondersteund. Naast een actieve communicatie over de (toekomstige) veranderingen, waarbij ook de belangenorganisaties een belangrijke rol zullen spelen, zullen vertegenwoordigers van ouders betrokken worden bij de ontwikkeling van de systematiek en systemen.

Het is de bedoeling dat een representatieve groep van ouders wordt meegenomen in de stappen die door hen verricht zullen worden.

Er zal gebruik worden gemaakt van ouderpanels om de effectiviteit van communicatie te toetsen en waar nodig te verbeteren. Dat kan betrekking hebben op communicatie binnen het proces van de uitvoering van DFKO en op communicatie over alle veranderingen waar ouders mee te maken krijgen.

Tijdens de transitiefase zullen ouders actief gestimuleerd en ondersteund worden met het aanleveren van benodigde gegevens t.b.v. het (voorlopig) vaststellen van recht op en hoogte van de overheidsbijdrage.

DUO zal tijdig zorgdragen voor het opzetten van helpdesk voor directe financiering kinderopvang waar ouders met vragen contact mee kunnen opnemen. Om de noodzaak tot het opnemen van het contact met de helpdesk te minimaliseren worden digitale communicatiekanalen ingezet ter bevordering van de selfservice bij het vinden van antwoorden voor eigen situaties.

Als klanten contact opnemen met de helpdesk, dan wordt er door DUO zoveel mogelijk naar gestreefd om in 1 klantcontact het probleem op te lossen.

Daarnaast wordt er naar gestreefd om, ook in aanloop naar de definitieve ingangsdatum van de wet), kinderopvangorganisaties en andere organisaties waarmee DUO een dienstverleningsovereenkomst heeft afgesloten in te schakelen voor de ondersteuning van ouders met (hulp-)vragen.

7. Stakeholderstrategie

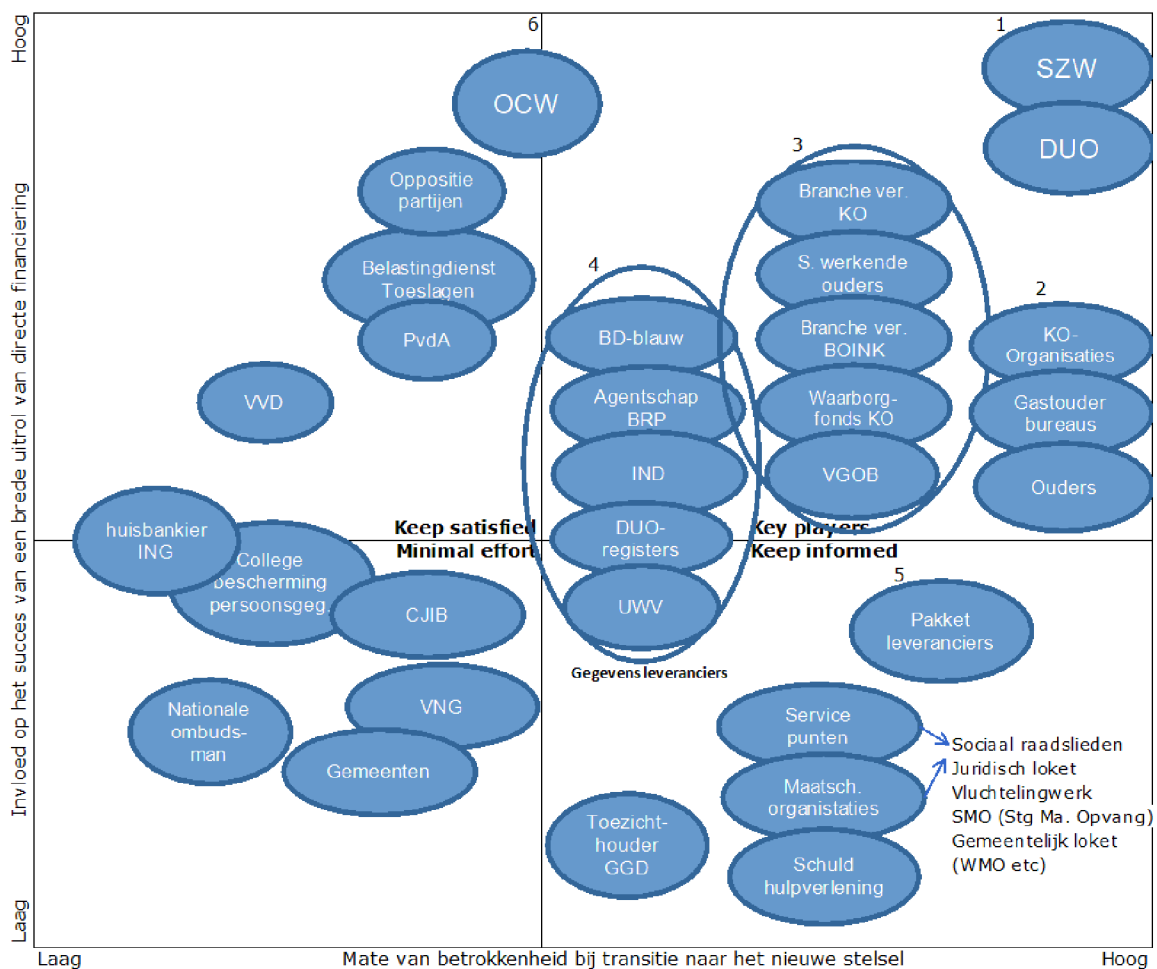
Het programma Directe Financiering Kinderopvang heeft te maken met vele actoren die elk hun eigen rol hebben in het traject op weg naar een succesvolle invoering.

Het betrekken van stakeholders, zie hieronder, tijdens het programma is van cruciaal belang voor het succesvol realiseren van benodigde veranderingen in de keten. De stakeholderstrategie is gebaseerd op de uitgevoerde stakeholderanalyse. Voor de stakeholderstrategie is per stakeholder bepaald op welke wijze en op welk moment deze betrokken dient te worden in de transitie. Vanuit het programma zullen ook stakeholders in bepaalde posities gewenst zijn en gebracht moeten worden. Stakeholder engagement richt zich op het voortdurend managen van het speelveld zodat alle stakeholders maximaal bijdragen aan het gewenste resultaat.

Uitgangspunten voor betrekken van stakeholders

In onderstaande figuur zijn alle relevante stakeholders voor de transitiefase grafisch afgezet tegen twee indicatoren:

- Invloed op het succes van een brede uitrol van DF in de keten
- Mate van betrokkenheid bij het nieuwe financieringsstelsel



Figuur: Stakeholderanalyse

Er worden vier kwadranten onderkend:

1. Key-players (hoge mate van invloed en betrokkenheid in het resultaat)
2. Keep satisfied (hoge mate van invloed, lage betrokkenheid in het resultaat)
3. Keep informed (lage mate van invloed, hoge betrokkenheid in het resultaat)
4. Minimal effort (Lage mate van invloed, lage betrokkenheid in het resultaat)

Per kwadrant betekent dit dat er andere uitgangspunten gelden en een andere strategie wordt gevolgd voor de wijze van en de intensiteit waarmee stakeholders worden betrokken.

Partijen die een uitvoerende rol hebben in de keten worden uitgenodigd tot co-creatie om zo te komen tot een ontwerp dat het best past bij de praktijk van partijen. Dit zal leiden tot een ontwerp dat tot de minste problemen leidt waardoor de invoering soepel zal verlopen.

De volgende partijen/groepen worden onderkend:

1. Opdrachtgever en opdrachtnemer, respectievelijk SZW en DUO
2. Brancheorganisaties van de kinderopvangorganisaties en belangenorganisaties voor ouders
3. Ketenpartners (gegevensleveranciers)
4. Kinderopvangorganisaties en ouders
5. Softwarepakketleveranciers
6. Eigenaar DUO

Daarnaast zullen branche- en belangenorganisaties ook gebruikt worden als intermediairs naar de achterban van ouders en kinderopvangorganisaties en als 'specialisten' van de doelgroep ingezet worden in klankbordgroepen/panels.

Co-creatie en het afsluiten van de transitiefase is pas succesvol als alle uitvoerende partijen met het nieuwe stelsel kunnen werken. Dat wil zeggen dat circa 435.000 ouders en minimaal 2500 kinderopvangorganisaties klaar moeten zijn voor het nieuwe stelsel. Door middel van tal van informatiekkanalen worden ouders hierover geïnformeerd, rechtstreeks door DUO maar ook via de kinderopvangorganisaties. Om te borgen dat alle partijen tijdig met het nieuwe stelsel kunnen werken, kan gedacht worden aan een transitiestrategie die erop gericht is via regelmatig 'meten' de voortgang te bewaken en bij te sturen. Hieraan gekoppeld mogelijk een strategie van certificering alvorens aan te sluiten op het 'systeem'.

De strategie in kwadrant 2 is er opgericht om partijen tevreden te houden en samen te werken daar waar nodig om het 'oude stelsel' af te bouwen en het nieuwe stelsel in te voeren. Daarvoor worden ze op de hoogte gehouden van de voortgang van het programma door middel van diverse nog in te richten overlegvormen.

De strategie in kwadrant 3 is erop gericht partijen te informeren over de inhoud en de voortgang van het nieuwe stelsel. Deze stakeholders zullen we betrekken door ze in te zetten als intermediairs naar specifieke doelgroepen (niet-digitaalvaardigen, niet-financieel-vaardigen) en als experts rondom specifieke doelgroepen.

Voor wat betreft kwadrant 4 zal er weinig inspanning worden geleverd bij het direct betrekken van deze stakeholders. Ze worden geïnformeerd over het nieuwe stelsel en het invoeringstraject. Voor wat betreft de VNG, gemeenten en GGD's zal voor zover mogelijk worden aangesloten bij de reeds bestaande regionale overlegstructuur en regionale bijeenkomsten.

Bijlage A – Beschrijving variant I: 'geografisch afgebakend gebied'

1. Geografische begrenzing van woonplaats aanvrager en opvanglocatie

criterium	
1. Objectieve kenbaarheid	Alle en uitsluitend alle kinderopvanglocaties die gevestigd zijn in een geografisch afgebakend gebied participeren volledig in DF. Objectief kenbaar voor Belastingdienst (BD) en DUO op basis van RKP.
2. Eén stelsel per aanvrager	Eerste analyse van de gegevens voor de provincie Friesland over 2015 heeft geleid tot de bevinding dat 0,9% van de kinderen met KOT woonachtig in Friesland opvang heeft buiten de provincie. In aantal is de groep kinderen van buiten de provincie die in Friesland opvang krijgen nog kleiner (zie tabel). Op Texel, die ook ter illustratie is geanalyseerd, ligt dit nog lager. De groep huishoudens die te maken krijgt met twee stelsels tegelijkertijd is een deelverzameling van deze groepen. Deze gezinnen kunnen te maken krijgen met een 'eerste kind' in beide systemen waarvoor een lagere vergoeding geldt dan voor tweede en volgende kinderen. Dit is niet op te lossen zonder (tijdrovende en foutgevoelige) uitwisseling van gegevens tussen DUO en B/T. Een mogelijkheid is dat DUO hiervoor een suppletierегeling uitvoert. Dit wordt nader verkend en meegenomen in de uitvoeringstoetsen van BD en DUO.
3. Geen terugval naar KOT	Terugval is wel mogelijk door mutaties in woonplaats en/of opvang. KOT moet dan door ouders opnieuw aangevraagd worden. Voldoet dus niet volledig aan dit uitgangspunt.
4. Hoe populatie vaststellen • B/T • DUO • KOO	• Postcode opvanglocatie LRKP
5. Welke communicatie, met wie, wanneer • Vooraf aan 1/1/2018 • In de loop van het jaar • Bij aanvragen?	• Zie scenario 'oudste kind', maar dan gericht op regio. • Op regionaal niveau is dit een 'big bang'. Er zijn in tegenstelling tot het scenario 'oudste kind' ook ouders die al KOT hebben. • Daadwerkelijke consequenties bij MAC: Friese opvang wordt niet gecontinueerd. • Meer nadruk op regionale kinderopvanginstellingen en verloskundigen, gemeenten. • Zwaartepunt ligt voor de KOO's in oktober / november 2017. Financiering voor deze instellingen vanaf januari 2018 volledig afhankelijk van DF. • Gastouderbureaus kunnen met twee systemen te maken hebben (als ze bemiddelen voor opvang binnen en buiten Friesland) • Grote kinderopvangorganisaties krijgen met twee systemen te maken.
6. Welke interactie tussen B/T en DUO in implementatiefase	• Vergelijkbaar met scenario 'oudste kind' (zie bijlage B)
7. Verhuizing ouder(s) • naar regio • uit regio	• Vestiging kinderopvanginstelling is leidend. Ouders kunnen teruggaan van DF naar KOT als zij gebruik gaan maken van opvang buiten Friesland. Dit is op te vangen door het gebruik van deeljaren. • B/T moet het systeem aanpassen om te voorkomen dat KOT

	aangevraagd wordt voor opvang in Friesland.
8. Andere gezinssamenstelling • combinatie met kinderen met KOT • combinatie met kinderen voorheen geen KOT • ... ?	• Probleem met samengestelde gezinnen die tegelijkertijd opvang hebben binnen Friesland en daarbuiten. Grove schatting: exoten. Zie ook scenario 'oudste kind' voor evt. suppletieregeling.

woonregio	kotregio	aanvragers	kinderen
Friesland	Friesland	14.973	23.688
Friesland	overig	149	206
overig	Friesland	128	177
overig	overig	408.979	617.537
overig	texel	3	3
texel	Friesland	1	1
texel	overig	2	2
texel	texel	291	412

Bijlage B – Beschrijving variant II: 'oudste kind geboren in 2018'

Variant II. Tegemoetkoming voor huishoudens waarvan het oudste kind geboren wordt in het overgangsjaar wordt toegekend op basis van DF

Criterium	
1. Objectieve kenbaarheid	Objectief kenbaar voor BD en DUO op basis van BRP.
2. Eén stelsel per aanvrager	Een stelsel per huishouden. Uitzondering hierop zijn gezinnen die in de loop van 2018 ontstaan uit een gezin dat DF had en een gezin waarin kinderen aanwezig zijn die geboren zijn voor 2018. Dit is een deelpopulatie van de naar schatting 1% van de gezinnen met KOT waarin in de loop van het jaar een nieuw gezin ontstaat waarbij meer dan één kind betrokken is (cijfer voor 2015). Deze gezinnen kunnen te maken krijgen met een 'eerste kind' in beide systemen waarvoor een lagere vergoeding geldt dan voor tweede en volgende kinderen. Dit is niet op te lossen zonder (tijdrovende en foutgevoelige) uitwisseling van gegevens tussen DUO en B/T. Een mogelijkheid is dat DUO hiervoor een suppletierегeling uitvoert. Dit wordt nader verkend en meegenomen in de uitvoeringstoetsen van BD en DUO. <u>Het concept wetsvoorstel gaat er voornamelijk van uit dat een eventuele nieuwe partner met KOT ook (uitsluitend) met DF te maken gaat krijgen (en dus wordt overgezet).</u>
3. Geen terugval naar KOT	Indien voor een kind DF is toegekend blijft dit kind DF houden, ook als dit kind in de loop van het jaar deel gaat uitmaken van een gezin waar kinderen geboren voor 2018 deel van uitmaken.
4. Overig	• Geen selectie op kinderopvangorganisaties: mogelijk krijgen alle of vrijwel alle organisaties met beide stelsels tegelijkertijd te maken. Opvang van nieuwgeborenen komt geleidelijk op gang, kleine instelling kan later in het jaar voor het eerst te maken krijgen met DF. • In het overgangsjaar komen er nog nieuwe aanvragers voor de KOT, namelijk wanneer het oudste kind in het huishouden geboren is voor het overgangsjaar. • Criterium is niet zonder meer kenbaar voor de kinderopvangorganisatie. Ouder meldt zich mogelijk eerst bij BD en krijgt afwijzing, waarna de kinderopvangorganisatie zich alsnog tot DUO moet wenden. KOO moet dit voor alle nieuwe contracten aan de ouders vragen. • Wijzigingen in de gezinssamenstelling in de loop van het overgangsjaar kunnen er toe leiden dat een aanvankelijk oudste kind in een huishouden op een later moment niet meer het oudste kind is. Vanwege uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid wordt ervoor gekozen op het moment van aanvraag te kijken of een kind het oudste kind is en geboren is in 2018.
5. Hoe populatie initieel vaststellen • B/T • DUO • KOO	• B/T: BRP. Inbouwen dat als een aanvraag komt voor een oudste kind geboren in 2018 deze in de beslisboom achter het burgerportal afgevangen wordt. • Samengestelde gezinnen, co-ouderschappen, buitenlandse kinderen: op dit moment niet in TVS. Op dit moment toont het burgerportaal de kinderen van de ingelogde persoon (aanvrager). Niet de kinderen van de toeslagpartner – die op hetzelfde adres wonen.

	• Stroom intermediairs: er moet ook achteraf gecheckt worden, want deze partijen gaan niet via burgerportaal en beslisboom. • Gegevens zijn bij B/T voorhanden. Moet wel gebouwd worden om online / real time te checken of aanvraag terecht KOT is. • DUO moet tegengestelde controle inbouwen in zijn portaal: als er een ouder kind is in het huishouden (cf Awir) wordt DF geweigerd, ongeacht of voor dat kind KOT wordt ontvangen. Als er een ouder kind is dat onder DF valt (en dus na 1/1/2018 geboren moet zijn), dan valt het nieuw geboren kind ook onder DF. • KOO's moeten ouders helpen: eerste check zit eigenlijk bij de KOO, want die moet ook weten of er een contract ingelegd moet worden voor de DF (is het kind een oudste kind in het huishouden?). • Criterium oudste kind in het huishouden: het huishouden zoals dat op de ingangsdatum van de aanvraag bestaat.
5. Welke communicatie, met wie, wanneer • Vooraf aan 1/1/2018 • In de loop van het jaar • Bij aanvragen?	• KOO's en iedereen die info verstrekt over de financiering van de kinderopvang (gemeenten, BOinK etc.) moeten goed voorbereid zijn: systemen moeten werken en KOO's moeten over beslisschema's beschikken om ouders naar de juiste tegemoetkoming te begeleiden (DUO/SZW). • Wanneer: op het moment waarop ouders zich beginnen te oriënteren. KOO's moeten daarop voorbereid zijn. • Websites Belastingdienst en DUO, Belastingtelefoon, folders bij verloskundigen en in de bljje doos. • KOO's moeten over de jaren t/m 2018 contra-informatie blijven leveren over opvanguren en -kosten aan B/T. Geen bezwaar als er ook contra-info over kinderen in de DF komt, we krijgen nu ook alles.
6. Welke interactie tussen B/T en DUO in implementatiefase	• Afspraken over communicatie: boodschappen, moment, doelgroep. • Afstemming over boodschap aan KOO's over gegevensleveringen: gegevenslevering aan B/T moet in stand blijven.
7. Verhuizing ouder(s) • naar regio • uit regio	• Nvt
8. Andere gezinssamenstelling • combinatie met kinderen met KOT • combinatie met kinderen voorheen geen KOT • ... ?	• Case: twee alleenstaanden met ieder een kind, één met KOT en één met DF. Ze gaan samenwonen: De ouder met het kind in de KOT verhuist naar het adres van de ouder met DF. • Alternatief: Kind met KOT gaat over naar DF. Maar geen objectieve kenbaarheid, BD weet niet welk kind DF heeft. Reconstructie op het moment van samenwonen / aanvragen om te kijken of een kind geboren in 2018 ooit oudste kind in een huishouden geweest is, is erg ingewikkeld. Omdat KOT als voorschot vooraf betaald wordt leidt dit altijd tot terugvorderingen. • Er zijn meer reële cases te bedenken van scheidingen, samenwonen en dergelijke die leiden tot ingewikkelde situaties.

	• Aantal partnerwisselingen waarbij meer dan één kind betrokken is bedraagt ongeveer één procent. Bij de populatie 'oudste kind geboren in 2018' leidt dit volgens een grove schatting tot enkele honderden probleemgevallen. De 'kruispopulatie' DF – KOT is hier weer een beperkt deel van. In deze gevallen kan het voorkomen dat er – als gevolg van mutaties in het huishouden – tegelijkertijd DF en KOT betaald wordt, of dat een samenloop van DF en KOT in een huishouden leidt tot een nadeel voor de aanvrager (omdat beide kinderen in de ongunstige eerste-kindtabel vallen). • Voor de gevallen waarbij latere wijzigingen in de gezinssamenstelling leiden tot combinatie van DF en KOT in één gezin kan er een suppletie-regeling komen bij DUO. Wettelijk mogelijk maken dat B/T maandelijks en na afloop van het jaar de gegevens over alle verstrekte KOT's verstrekt aan DUO. • Voor het overgrote deel van de gevallen komt dit scenario tegemoet aan de geformuleerde uitgangspunten.
8. Startmoment	• Aanvragen kunnen vanaf ongeveer het begin van het jaar gaan lopen. Betalingen in tientallen aantallen, waarschijnlijk vanaf maart met grofweg 2000 per maand tot in totaal ca. 20.000 kinderen • Kind moet geboren zijn in 2018. Als DUO op 1 januari opengaat voor registreren van contracten en facturen is het op tijd. • DUO koopt tijd om rustig op te starten. • Alle KOO's landelijk moeten op 1 januari gereed zijn om nieuwe stelsel te kunnen faciliteren.