

Tussenrapportage project temporisering directe financiering kinderopvang

Status: concept

1. Aanleiding temporisering

Aanleiding voor de start van het programma Directe Financiering Kinderopvang (DFKO) waren de verbetering van het belastingstelsel (vereenvoudiging toeslagenstelsel) waarbij de wens om te stoppen met het rondpompen van geld speelde, de uitvoeringsproblematiek bij de belastingdienst en grote fraudezaken aan ten grondslag lagen. Daarnaast heeft ook de complexiteit van het stelsel en de wens om deze te vereenvoudigen voor ouders een rol gespeeld en in samenhang daarmee een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen ouder en kinderopvangorganisatie.

De reacties op de internetconsultatie, uitvoeringstoetsen en diverse reviews waaronder van Bureau ICT-Toetsing (BIT) en ADR en hebben echter aanleiding gegeven een pas op de plaats te maken en het reeds ingezette programma DFKO tegen het licht te houden (temporisering/heroriëntatie).

In deze tussenrapportage komen na de hoofdconclusies van het project temporisering (hoofdstuk 2) aan de orde:

- een herbeoordeling van de probleemanalyse (hfdst. 3),
- een beoordeling van het voorstel directe financiering en een alternatief binnen het toeslagenstelsel (hfdst. 4),
- de alternatieven die door het BIT zijn voorgesteld (hfdst. 5),
- een herbeoordeling van het huidige programma directe financiering kinderopvang (hfdst. 6),
- in een afsluitende paragraaf wordt expliciet ingegaan op een aantal punten die voor een goede afweging van belang zijn (hfdst. 7).

De projectgroep is sinds een aantal weken bezig de meegegeven opdracht uit te voeren. Dit onderzoek is tot nog toe voornamelijk kwalitatief van aard is. In het eindrapport van de projectgroep zal, voorzover mogelijk, ook een nadere kwantitatieve duiding van de problematiek worden geschetst.

2. Samenvatting en voorlopige conclusies

Probleemanalyse

- De financieringssystematiek van de kinderopvangtoeslag legt de gehele financiële en bijna de gehele administratieve verantwoordelijkheid bij ouders en roept in de uitvoering veel problemen op. Relatief kleine fouten kunnen tot grote financiële schade leiden. Daar komt bij dat de wetgeving complex is en daarmee in combinatie met de voorschotsystematiek van het toeslagenstelsel de uitvoerder van de KOT, de Belastingdienst, voor lastige uitvoeringsvraagstukken heeft gesteld.
- De problematiek van de KOT in combinatie met de politieke wens om tot een vereenvoudiging van het toeslagenstelsel te komen heeft ten grondslag gelegen aan het besluit in 2014 om een vorm van directe financiering (DF) te onderzoeken. Tegen die achtergrond heeft in het programma ook geen expliciete weging meer tussen de KOT en het stelsel van directe financiering plaatsgevonden.
- De eerder gedane analyse van de problematiek van de KOT wordt grotendeels door de projectgroep onderschreven, maar een meer kwantitatieve duiding van de problematiek wordt gemist. De projectgroep is nog in overleg met de Belastingdienst om nadere informatie in beeld te brengen.

De heroriëntatie

- In principe zijn er twee hoofdstelsels voor de financiering van de kinderopvang denkbaar: financiering via de gebruikers (toeslag) dan wel financiering van de dienstverleners (directe financiering). Binnen die stelsels zijn meerdere subvarianten mogelijk.
- De projectgroep heeft, naast het opnieuw tegen het licht houden van DF, gekeken of binnen de huidige KOT aanpassingen mogelijk zijn die de huidige problemen binnen de KOT kunnen ondervangen (zogenoemde KOT2.0). De voorgestelde aanpassingen (zie hoofdstuk 4) verminderen de problematiek, maar belasten de uitvoering bij de Belastingdienst aanvullend en verhogen de administratieve lasten voor kinderopvangorganisaties ten opzichte van de huidige situatie. Deze variant is naar verwachting in elk geval qua uitvoeringskosten duurder, o.a. vanwege de introductie van een vangnetregeling.
- DF is naar verwachting op onderdelen eenvoudiger voor ouders en voor de uitvoering. Wel vraagt het meer van kinderopvangorganisaties in termen van administratieve handelingen enerzijds, maar ook in termen van verantwoordelijkheid anderzijds. Dit vloeit voort uit de wens om de verantwoordelijkheden evenwichtiger te verdelen. DF is naar verwachting minder fout- en fraudegevoelig. Een verdere daling van het bedrag dat met de opgespoorde fraude wordt teruggevorderd, kan optreden, maar zal gelet op de gemiddelde hoogte van het jaarlijks geregistreerde fraudebedrag naar verwachting niet veel verder meer kunnen dalen. De winst zal hier dan ook naar verwachting minimaal zijn en zit op dit punt veel meer in de preventieve werking **doordat de ouder niet meer eenzijdig een financiële toekenning kan aanvragen.**
- Op basis van de gegevens uit de U-toets Belastingdienst en de eerste kostenraming van DUO is er in potentie een besparing op de uitvoeringskosten te realiseren. Hierin moeten nog wel de aanbevelingen van de ADR worden meegewogen. Ook aanvullingen op DF (DF2.0) en KOT (KOT2.0) zullen gevolgen hebben voor de uitvoeringskosten.
- De uitvoering kan verder worden vereenvoudigd door een of meerdere voorwaarden die ten grondslag liggen aan het toekennen van de overheidsbijdrage te schrappen of naar een totaal andere financiering over te stappen. Deze passen in de regel niet aan de randvoorwaarden die bij de start van het programma door de politiek zijn meegegeven. Veel van de wijzigingen raken de doelstelling van de wet (bevorderen arbeidsparticipatie) of hebben grote budgettaire gevolgen. De voordelen van een vereenvoudiging van de voorwaarden zal beide stelsel eenvoudiger maken en is in dat opzicht niet discriminerend tussen de KOT(2.0) en DF.
- Vraag is of de voordelen voor de ouders en de uitvoering/overheid een overgang naar een ander financieringstelsel, met daarbij behorende risico's en extra lasten voor kinderopvangorganisaties, rechtvaardigen. Dit ook omdat een deel van de ouders geen problemen ervaart of deze niet als problematisch kenmerkt.

Voorlopige conclusie ten aanzien van het programma

- **Er zijn gegeven het politiek bestuurlijke kader waarin het programma directe financiering is gestart geen essentiële zaken in de analyse en de voorgestelde oplossing directe financiering over het hoofd gezien.**
- **Ingegeven vanuit de politiek-bestuurlijke opdracht die aan dit wetsvoorstel ten grondslag ligt, namelijk het vereenvoudigen van het toeslagenstelsel, is er initieel geen aanleiding**

geweest om naar aanpassingen binnen de huidige kinderopvangtoeslag bij de Belastingdienst te kijken.

- Geconstateerd is ook dat de onderbouwing van het wetsvoorstel zich vooral heeft geconcentreerd op de problematiek van de ouders en niet op de wens om het stelsel van toeslagen te vereenvoudigen.
- Het programma heeft op cruciale elementen, enkele keuzes gemaakt die wellicht nog onvoldoende uitgehard waren. Daarnaast is er een te ambitieuze planning gehanteerd waardoor er te weinig tijd is geweest om met oplossingen te komen die op draagvlak bij alle betrokken partijen konden rekenen, ondanks de vele inspanningen die op dit terrein zijn gedaan.

Advies van de projectgroep temporisering voor het vervolg

- De projectgroep heeft bij de eerste beoordeling van de varianten inclusief het daarbij behorende transitietraject geconstateerd dat een weging van voor- en nadelen van de varianten voor een belangrijk deel ook een meer politiek bestuurlijke afweging is. Het belang van de vermindering van de problematiek bij ouders is immers niet goed af te zetten tegen het belang van een vereenvoudiging van het toeslagenstelsel of het verschuiven van de verantwoordelijkheidsverdeling van ouders naar kinderopvangorganisaties. Dat heeft vervolgens ook weer invloed op de afweging tussen verminderde problematiek bij een overstap naar een nieuw/aangepast stelsel enerzijds en transitie met bijbehorende risico's anderzijds. De projectgroep zal dit nog verder uitwerken en ook de toekomstbestendigheid van de onderscheiden varianten inzichtelijk maken.
- De projectgroep adviseert om ter voorbereiding van het overleg met de bewindslieden twee varianten nader uit te werken:
 - Een variant gebaseerd op de omschrijving van de KOT2.0
 - Een variant gebaseerd op voorstel directe financiering zoals in het concept-wetsvoorstel is opgenomen.

3. Herbeoordeling probleemanalyse

De projectgroep heeft de probleemanalyse van de huidige kinderopvangtoeslag (hierna KOT) zoals die in 2014 is opgesteld¹, opnieuw tegen het licht gehouden. In figuur 1 is een samenvattend overzicht van de probleemanalyse van de projectgroep opgenomen. Uit de figuur wordt duidelijk dat de problematiek is geconcentreerd bij de ouders en de uitvoering (Belastingdienst).

Aan de kern van de problematiek van ouders ligt enerzijds de voorschotsystematiek en de daaruit voortvloeiende nabetalingen en terugvorderingen² ten gronde, en anderzijds de complexe regelgeving waardoor het voor een beperkte groep ouders niet duidelijk is of er sprake is van een recht (of de hoogte daarvan) op de kinderopvangtoeslag³. Indien er geen recht blijkt te zijn,

¹ Zie onder andere de volgende documenten: PM

² Zie box 1 voor nadere kwantificering.

³ De regelgeving kan onduidelijk zijn waardoor ouders de 'fout' ingaan dan wel bewust het 'risico nemen'.

kunnen terugvorderingen oplopen tot meer dan tienduizend euro's⁴. De administratieve verantwoordelijkheid voor een juiste aanvraag van de KOT en het tijdig doorgeven van wijzigingen ligt geheel bij de ouders. Dit geldt ook voor de financiële verantwoordelijkheid. Gelet op de inkomensafhankelijke hoogte van de KOT zijn de terugvorderingen het hoogste bij ouders uit de lagere inkomensgroepen.

Naast de eenvoud voor ouders is tevens sterk ingezet op de fout- en fraudegevoeligheid van de KOT.

De wens om tot een vereenvoudiging van het toeslagenstelsel te komen heeft bij de start van het programma een cruciale rol gespeeld bij de vormgeving van het alternatief op de toeslag. Er was ook een breed gedragen gevoel (ook bij de politiek) dat het huidige KOT-stelsel op langere termijn aan verbetering en wellicht zelfs vervanging toe was. In het wetsvoorstel is dat niet zo gecommuniceerd naar de buitenwereld.

Box 1. Kwantificering terugvorderingen KOT 2014

Informatie Belastingdienst

- Op basis van gegevens van de Belastingdienst rondom terugvorderingen en nabetalingen bij definitieve toekenning Kinderopvangtoeslag 2014, zijn de volgende conclusies te trekken:
 - Er waren circa 450.000 aanvragen;
 - Voor 93% van de aanvragen heeft op dit moment reeds een definitieve toekenning 2014 plaatsgevonden;
 - Circa 13% van de aanvragers betreft alleenstaande ouders, de overige aanvragen zijn afkomstig van meerpersoonshuishoudens (partners);
 - Bij ruim 80% van de ouders is er sprake van nabetaling of terugvordering bij het vaststellen van de definitieve toekenning van de toeslag, waarbij voor zo'n kleine 10.000 personen een terugvordering van meer dan € 1.000 aan de orde is;
 - Over het algemeen zijn alleenstaande ouders de terugbetalers (circa 300 euro);
 - Nabetalingen worden vaker uitbetaald aan meerpersoonshuishoudens (circa 13 euro);
 - 25% van de terugvorderingen zijn op basis van gebruik (uren, inkomen, type opvang, uurprijs e.d.). Gemiddelde terugvordering bedraagt in dat geval circa 900 euro;
 - Terugvorderingen door gebruik komen vaker voor bij lagere inkomensgroepen;
 - 75% van de terugvorderingen zijn puur op basis van een verkeerd geschatte inkomen. Gemiddelde terugvordering bedraagt in dat geval circa 200 euro;
 - 1% (4.500 huishoudens) van de terugvorderingen betreft een zogenoemde nulbeschikking: er bleek achteraf geen recht te zijn op kinderopvangtoeslag. Het betreft in dit geval in 20 tot 25% van de huishoudens een terugvordering van meer dan 10.000 euro;

De voorschotsystematiek en complexe regelgeving liggen ook ten grondslag aan de problemen bij de uitvoering door de Belastingdienst. De KOT is in verhouding tot de andere toeslagen qua uitvoering de duurste toeslagregeling, roept in verhouding de meeste bezwaarschriften op en scoort qua klanttevredenheid lager dan de overige toeslagen.

⁴ Zie box 1 voor nadere kwantificering.

Vanwege de vele terugvorderingen en de hoogte hiervan blijkt ook een deel van de vorderingen oninbaar. Het bedrag aan openstaande vorderingen bedraagt circa € 700 mln. De post 'oninbare vorderingen' bedraagt inmiddels €174 mln.⁵ en blijft oplopen. Tussen 2010 - 2015 is jaarlijks gemiddeld 25 miljoen aan openstaande vorderingen oninbaar verklaard door de Belastingdienst. Waarschijnlijk zal ook nog een deel van de openstaande invorderingen uiteindelijk oninbaar blijken. Voor toekomstige jaren wordt uitgegaan dat jaarlijks zo'n 25 miljoen aan vorderingen oninbaar blijkt. Dit ligt lager dan in het verleden doordat de BD in het proces meer toezicht aan de voorkant van het proces is gaan houden

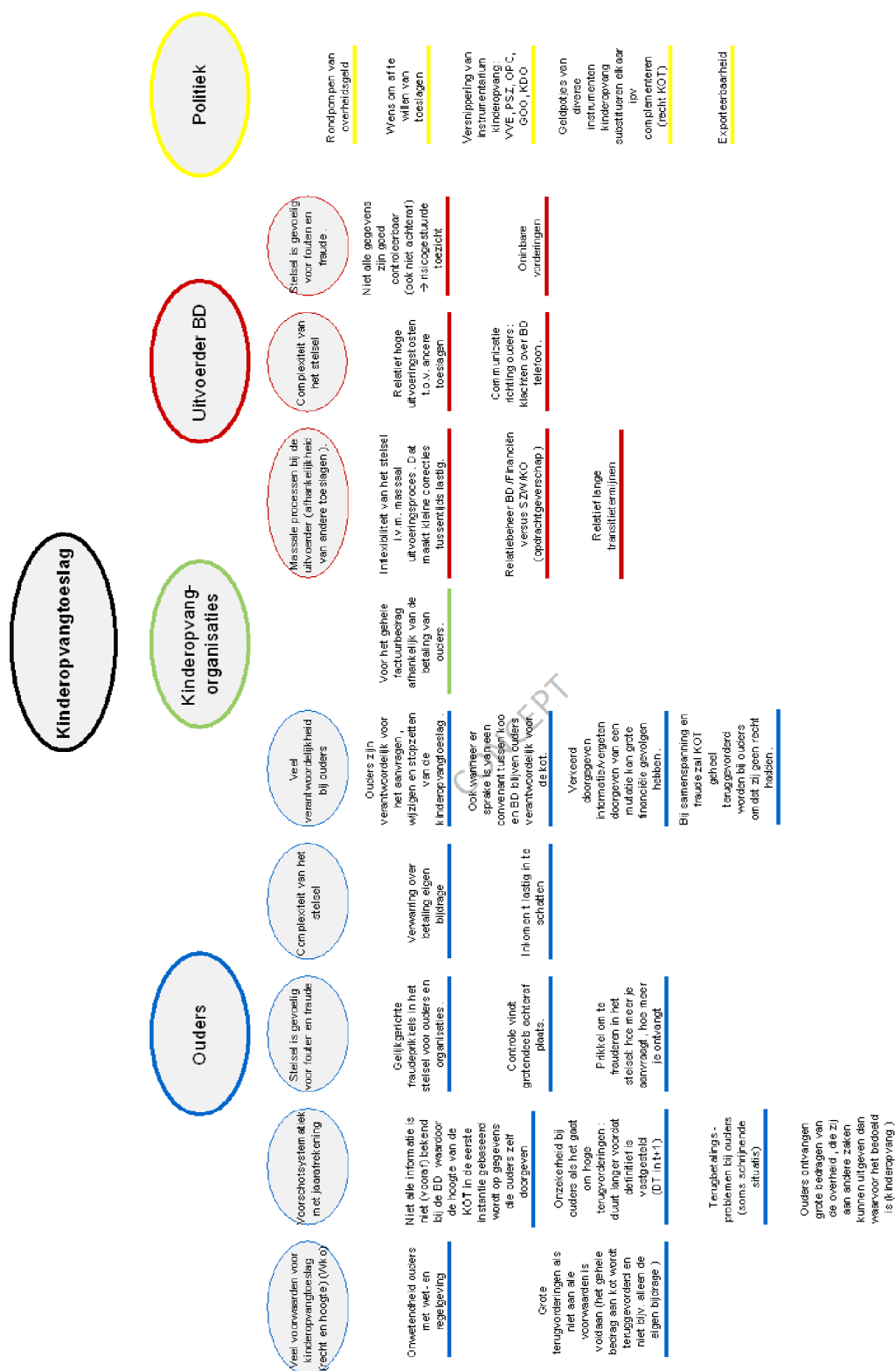
Bedacht dient te worden dat een groot deel van de ouders geen problemen ervaart met de KOT en de onzekerheid over de hoogte van de definitieve toeslag accepteert. Dit is de zogenoemde 'happy flow'. De complexiteit van het stelsel richt zich vooral op het partnerbegrip, betaling van de eigen bijdrage, en het feit dat de voorschotsystematiek vergissingen of fouten later doet ontdekken waardoor ouders soms forse bedragen moeten terugbetalen. De problematiek concentreert zich dan ook bij een in verhouding kleine groep ouders die te maken krijgt met relatief grote problemen ('schrijnende gevallen'). Ter illustratie: Over toeslagjaar 2012 moesten 8.603 aanvragers meer dan € 5.000 terugbetalen na definitieve toekenning. In 2013 betrof dit aantal 5.896.

De kinderopvangorganisaties hebben ten aanzien van de uitvoering van de KOT slechts beperkte verplichtingen.

CONCEPT

⁵ In 2016 is tot en met maart 2016 €11,6 mln als oninbaar afgeschreven.

Figuur 1: Probleemanalyse huidige KOT



CONCEPT

Conclusie

- De problematiek met (de uitvoering van) de KOT in combinatie met de politieke wens om tot een vereenvoudiging van het toeslagenstelsel te komen heeft ten grondslag gelegen aan het besluit in 2014 om een vorm van directe financiering te onderzoeken. Wellicht dat elk van de problemen afzonderlijk niet tot het besluit naar nader onderzoek naar een nieuwe financieringssystematiek zou hebben geleid.
- De problematiek van de KOT zoals die in de aanloop naar het wetsvoorstel is omschreven wordt door de projectgroep grotendeels onderschreven, maar een meer kwantitatieve duiding van de problematiek wordt gemist. De projectgroep is in overleg met de Belastingdienst bezig nadere informatie in beeld te brengen om de probleemanalyse verder aan te scherpen en ten behoeve van een meer objectieve weging van de gekozen oplossing. **In het eindrapport zal ook een kwantitatieve duiding van de problematiek worden gegeven.**

4. Herbeoordeling directe financiering en mogelijke alternatief binnen het toeslagenstelsel

Vanuit de doelstelling om de arbeidsparticipatie te bevorderen en daarbij de ouders in hun beslissing te stimuleren zijn er in principe twee hoofdvormen ⁶te bedenken om ouders tegemoet te komen in de kosten van kinderopvang:

- Een stelsel waarbij de overheid de kinderopvangorganisaties direct financiert en de eigen inkomensafhankelijke bijdrage van de ouder incasseert (directe financiering)
- Een stelsel waarbij de overheid een inkomensafhankelijke toeslag verstrekt aan de ouder (KOT).

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 dat de kinderopvangorganisatie inzicht krijgt in de inkomenssituatie van de ouder. Op basis van privacy-wetgeving wordt dat niet gewenst. De projectgroep gaat om die reden niet verder op deze tussenvorm.

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 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. 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. Omdat de Belastingdienst geen instellingsfinanciering zal uitvoeren, is na een selectieprocedure onder leiding van ABD-topconsult DUO als de beoogde uitvoerder aangewezen.

In figuur 2 visualiseert in dezelfde probleemanalyse als figuur 1 welke problemen middels directe financiering in meer of mindere mate worden opgelost en welke nieuwe problematiek ontstaat als gevolg van de overgang naar directe financiering.

⁶ Binnen deze hoofdvarianten zijn meerdere subvarianten/varianties mogelijk.

Figuur 2: Verwachte gevolgen introductie directe financiering

CONCEPT



Figuur 2 maakt inzichtelijk dat met directe financiering de problematiek bij ouders en bij de uitvoering wordt verminderd en dat er één toeslag uit beeld verdwijnt. 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, en het bezwaar van de sector met betrekking tot het debiteurenbeheer en –risico bij kinderopvangorganisaties. Omdat de voorschotsystematiek grotendeels verdwijnt, is de uitvoering op dat punt vereenvoudigd, maar hoe zich dat verhoudt tot de extra problematiek die in de uitvoering mogelijk kan ontstaan, zal de projectgroep nader in kaart brengen. Met de overgang naar een nieuwe uitvoerder vervalt het oordeel over de aard en kwaliteit van dienstverlening van de Belasting en de relatie tussen Belastingdienst en SZW. Het is op voorhand niet duidelijk dat hoe de dienstverlening door DUO en de governance relatie zich gaat ontwikkelen.

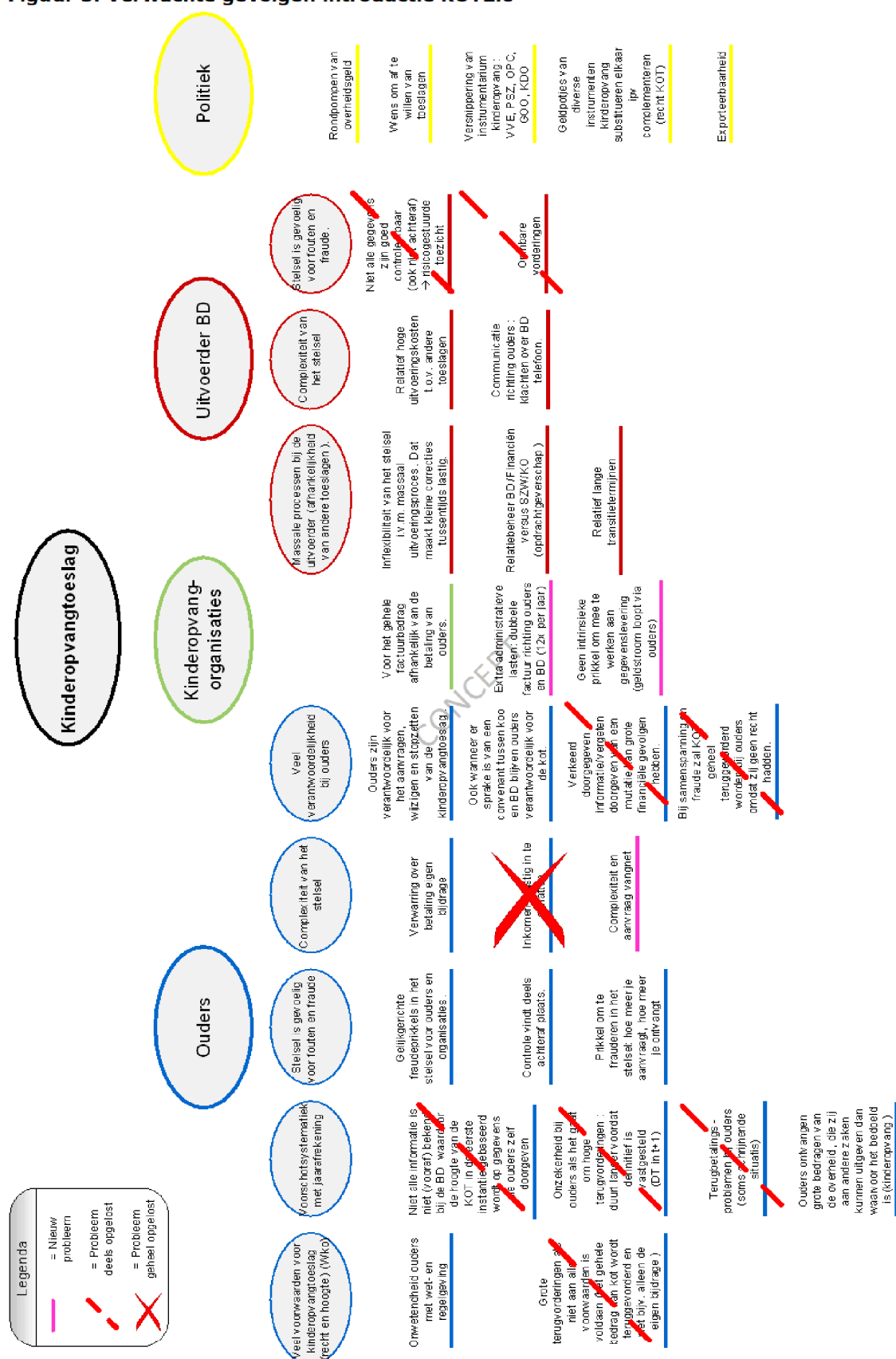
Alternatief binnen het toeslagenstelsel: KOT2.0

De projectgroep heeft ook gekeken of er binnen het huidige toeslagstelsel aanpassingen mogelijk zijn die de problematiek bij ouders en Belastingdienst kunnen verminderen; een alternatief voor de huidige kinderopvangtoeslag zonder de transitierisico's die gepaard gaan bij de overstap van een andere uitvoerder. Het alternatief heeft de werktitel KOT2.0 gekregen. Het is een exercitie waarbij de technische uitvoerbaarheid (en wenselijkheid) bij de Belastingdienst en de gevolgen onder andere voor de kosten nog nader zullen moeten worden onderzocht.

De aanpassingen richten zich vooral 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. Zie in bijlage 3 de omschrijving van de KOT2.0.

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

Figuur 3: Verwachte gevolgen introductie KOT2.0



Uit figuur 3 wordt 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 Belastingdienst zal vanwege het werken met een vastgesteld inkomen t-2 nu ook belast worden 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 Belastingdienst.

Een vergelijking tussen KOT, KOT 2.0, directe financiering en directe financiering 2.0

PM In bijlage 5 wordt 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 weging uiteindelijk politiek bestuurlijk zal zijn.

Er is verder gekeken of in aanvulling op het wetsvoorstel nog aanpassingen binnen directe financiering kunnen worden aangebracht. Dit heeft de werktitel directe financiering 2.0 (DF2.0) gekregen. De aanpassingen hebben vooral het doel de gevolgen voor het debiteurenbeheer- en risico voor de kinderopvangorganisaties op te vangen en de draagvlak met het veld te vergroten.

In tabel 1 is een samenvattend overzicht opgenomen.

Tabel 1: Voorlopige omschrijving van mogelijke aanpassingen van KOT en DF: KOT 2.0 en DF 2.0

KOT 2.0 Aanpassingen ten opzichte van de huidige uitvoering KOT		DF 2.0 Aanpassingen ten opzichte van wetsvoorstel DF	
Voorgestelde aanpassingen	Toelichting	Voorgestelde aanpassingen	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 beperkte tijd voorschot (maximaal 2 maanden) door DUO (doorfinanciering) mogelijk maken. Met deze maatregel wordt beoogd om het debiteurenbeheer twee maanden van de sector over te nemen en daarmee de sector tegemoet te komen. Alternatief: Scheiden van betalen en inningsproces?	Voorwaarde is dat KOO is ingeschreven in LRK en kind via BRP gekoppeld is aan ouder.
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 DF (zie concept-wetsvoorstel incl. bewijslast ouder). 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.	Aanvraag procedure via factuurproces laten lopen door te starten met een zogenaamde nulfactuur. Dit past al binnen het huidige wetsvoorstel.	
Gebruik	Werkwijze bij DF wordt door BD		

brongegevens (BRP, BRI, polisadministratie UWV en doelgroepregistratie UWV en gemeenten, DUO (schoolgaande kinderen, inburgeringstrajecten etc.)	(zoveel) overgenomen: Voor (basis)gegevens die in registraties zijn opgenomen hoeven de ouders geen informatie aan te leveren. BD zal de gegevens rechtstreeks verwerken. Wijzigingen worden rechtstreeks van de gegevensleveranciers ontvangen en automatisch verwerkt. Bij info afkomstig uit andere dan basisregistraties zal verificatie bij ouder plaatsvinden (nog onduidelijk wanneer in het proces).		
Opgave van maandelijks gebruik achteraf kinderopvang per kind/ouder door KOO: aanpassen van voorschot.	Om afwijkingen zo beperkt mogelijk te maken, geven kinderopvangorganisaties maandelijks het feitelijke gebruik van ouders (factuurgegevens) door aan de BD. Op basis daarvan kunnen voorschotten ambtshalve in de volgende maand worden aangepast als de afwijking buiten de (nog nader te bepalen) marges valt. Ouders blijven verantwoordelijk en kunnen zelf wijzigingen blijven doorgeven. Dit moet leiden tot het beperken van de terugvorderingen/nabetalingen aan het einde van het jaar.	Factuur via DUO, ook voor aanvullende kosten, maar incassorelatie voor additionele diensten loopt via de KOO (dus ook betaling van dit deel rechtstreeks naar KOO), vergoeding van kosten kinderopvang loopt wel via DUO. Dit past al binnen het huidige wetsvoorstel.	
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.	Bij terugvordering DF wordt ouder aansprakelijk gesteld voor het betalen van de ouderbijdrage zolang er recht op een kinderopvangvergoeding is. Na twaalf maanden vervalt recht en moet de gehele factuur worden betaald.	Bij terugvordering wegens niet betalen ouderlijke bijdrage in het geval van voor/doorfinanciering maar ook bij stromering, wordt naar rato van het voldoen van een deel van de ouderbijdrage de hoogte van de rijksbijdrage bepaald en daarmee de hoogte van de vordering.	Het huidige wetsvoorstel: Wanneer binnen een jaar na het betalingsverzoek van de KOO de ouderlijke bijdrage niet is betaald bestaat geen recht op vergoeding en wordt de verstrekte vergoeding aan de KOO teruggevorderd van de ouder.
Belastingdienst promoot rechtstreekse financiering van KOO op basis opgave KOO (ouder blijft verantwoordelijk) a la convenant	Instellingen krijgen geld van de Belastingdienst. 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. Dit wordt vanuit de overheid als randvoorwaarde aan KOO opgelegd.		
Voor de bepaling van het recht /hoogte wordt door Belastingdienst	De KOO levert via factuur of apart bestand wijzigingen aan die voor de bepaling van de hoogte van belang zijn		

gebruik gemaakt van factuurgegevens die door KOO worden aangeleverd.	(wijziging LRKP, aard opvang, uurtarief). De ouder hoeft deze wijzigingen niet meer zelf aan BD door te geven. Dit betreft ook wijzigingen die van tijdelijke aard zijn, zoals 1 week een andere gastouder (en dus ander LRKP) nummer.		
--	---	--	--

PM: Weging en beoordeling. Deze weging is nog onderwerp van bespreking in de projectgroep.

5. Beoordeling BIT alternatieven

Het BIT heeft geadviseerd om eerst een aantal minder risicovolle alternatieven te onderzoeken alvorens een definitieve keuze voor directe financiering te maken. In deze paragraaf wordt op de genoemde alternatieven ingegaan. De projectgroep zal na de beoordeling en weging van de varianten 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 Belastingdienst,	Is onderdeel van KOT2.0, Introductie van vangnet, Vanwege de voorschotsystematiek blijft urenproblematiek bestaan, Ook terugvorderingsproblematiek bij het ontbreken van het recht blijft bestaan.	
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 Belastingdienst toegepast bij KOT	
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 ook vanwege privacy-problematiek niet verplicht worden.	
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 hoogte beïnvloeden. De voorschotsystematiek blijft bestaan. Vereenvoudigingen kosten door gedragseffecten en verandering van doelgroep(grootte) veel geld.	
Fraude en oneigenlijk gebruik		
Uitbouwen risicogerichte sturing bij Belastingdienst	Is een no regret activiteit. Is vooral preventief inzetbaar. Grote fraudezaken hebben te maken met een combinatie van samenspanning en naïeve ouders. Bij Directe Financiering moet ouder altijd eerst zelf betalen.	
Intensivering samenwerking Belastingdienst met GGD	Is een no regret activiteit. Punt van aandacht is de juridische basis voor optreden Belastingdienst richting organisaties	

6. Herbeoordeling van het huidige programma directe financiering kinderopvang

Inhoudelijk

- In het wetsvoorstel is de onderbouwing nagenoeg geheel op de problematiek van de ouders en het voorkomen van fraude gericht. Dat is een bewuste keuze binnen het programma geweest. De bijdrage van DF aan het oplossen van de eerder benoemde problemen bij Belastingdienst en de toeslagen is daarmee uit het zicht verdwenen. De nut en noodzaak discussie is daarmee beperkt tot de problematiek van ouders en het voorkomen van fouten bij de uitvoering.
- De probleemanalyse was voornamelijk kwalitatief van aard. Een kwantitatieve duiding van de problematiek is globaal gegeven. Voor de beoordeling van de problematiek van ouders is dat een nadeel gebleken. De projectgroep heeft in de probleemanalyse buiten deze omissie geen grote hiaten kunnen constateren.
- Met een overstap naar een stelsel van directe financiering ontstaat er een directe relatie met de kinderopvangorganisaties, die in combinatie met de bestuursrechtelijke relatie van DUO met de ouder en de privaatrechtelijke overeenkomst tussen ouder en organisatie tot een bepaalde ketenafhankelijkheid kan leiden. De daarmee samenhangende door de kinderopvangorganisaties gepercipieerde problematiek van het debiteurenrisico is onderkend, maar de discussie daarover met het veld is niet afgerond. Voor het draagvlak van het wetsvoorstel is het van belang dat hierover met de sector en oudergeleding, indien mogelijk, overeenstemming wordt bereikt.
- Uitgaande van de opdracht en de daarbij meegegeven (politieke) randvoorwaarden zijn er geen grote hiaten in de opzet van het programma geconstateerd. Hoofdkeuzes in het programma en daarbij passende alternatieven zijn in beeld gebracht en tegen elkaar afgewogen.

Proces

- De projectgroep constateert dat op de drie door het kabinet aangekondigde toetspunten (budget, ICT en toezicht) en adviezen zijn ontvangen. Er komen vanuit deze toetspunten geen harde beletsels om met het wetsvoorstel verder te gaan. Uiteraard zijn er wel punten genoemd die in de uitwerking moeten worden opgelost.
- Er is een stuurgroep en afstemmingsoverleg met de direct betrokken partners ingericht. Er heeft gestructureerd overleg plaatsgevonden tussen SZW en DUO. Er zijn zeer breed, en op verzoek van SZW, externe reviews⁷ gehouden en uitvoeringstoetsen⁸ ontvangen. Bovendien is in nauwe afstemming met de maatschappelijke partners naar de uitwerking van de voorstellen gekeken. Belangrijkste kritiekpunten uit de adviezen zijn de zeer krappe en daarmee risicovolle invoeringstermijn en de inhoudelijk onvoldoende onderbouwing van nut en noodzaak van het wetsvoorstel waardoor deze punten expliciet opnieuw aan de orde zijn gesteld.
- Er is uitgegaan van een ambitieuze planning om het wetsvoorstel nog voor de verkiezingen door de Tweede Kamer aangenomen te krijgen. Het programma heeft daardoor voortdurend onder druk gestaan en onvoldoende tijd gehad om geschilpunten met branche-organisatie en oudervertegenwoordiging uit te onderhandelen.

⁷ Door het bureau Gateway (opzet en gehele programma, ADR (business case, kosten), platform BOD (fraude-risico-analyse), het Bureau ICT-toetsing (o.a. ICT-opzet).

⁸ Van Belastingdienst, DUO, SVB, Raad voor de Rechtspraak, VNG en GGD/GHOR

Voorlopige conclusie

- De projectgroep onderschrijft, gegeven het politiek bestuurlijke kader waarin het programma directe financiering is gestart, grotendeels de gemaakte probleemanalyse. Er zijn in ieder geval geen grote zaken met betrekking tot de voorgestelde oplossing directe financiering over het hoofd gezien.
- Wel heeft het programma op cruciale elementen, enkele keuzes gemaakt die wellicht nog onvoldoende uitgehard waren. Daarnaast is er een te ambitieuze planning gehanteerd waardoor er te weinig tijd is geweest om met oplossingen te komen die op draagvlak bij alle betrokken partijen konden rekenen, ondanks de vele inspanningen die op dit terrein zijn gedaan.

7. Overige punten

Inkomen t-2 bij de Belastingdienst; een realistische optie?

Directe aanleiding voor de heroriëntatie waren de kritische reacties vanuit de branche en oudergeleding enerzijds en het conceptoordeel van het BIT anderzijds waarin nadrukkelijk bij nut en noodzaak van het voorstel werd stilgestaan en werd gewezen op alternatieven die niet voldoende zouden zijn onderzocht. Het ging bij dit laatste vooral om de mogelijkheid om binnen de huidige kinderopvangtoeslag gebruik te maken van het vastgesteld inkomen uit het jaar t-2. Omdat het programma DFKO mede is gestart vanuit de ambitie om het toeslagenstelsel te vereenvoudigen is de variant om verbeteringen binnen de kinderopvangtoeslag niet (diepgaand) onderzocht.

De Belastingdienst heeft aangegeven dat het technisch uitvoerbaar is om met een ander inkomensbegrip binnen de kinderopvangtoeslag te werken. In bijlage 6 zijn de overwegingen van de Belastingdienst bij het gebruik van inkomen t-2 opgenomen. Eerder heeft de Belastingdienst bij de huurtoeslag, om dezelfde redenen als benoemd in de bijlage, afgezien van het gebruik van inkomen t-2.

Conclusie is dat het gebruik van inkomen t-2 bij de Belastingdienst haken en ogen heeft. Indien deze variant serieus wordt overwogen zal uiteindelijk een uitvoeringstoets moeten uitwijzen wat de precieze implicaties zijn en financiële gevolgen daarvan zijn. Een politieke wegging zou hier aan ten grondslag moeten liggen.

Veranderen van uitvoerder

Is uitvoering van de kinderopvangtoeslag (KOT of KOT2.0) door een andere uitvoerder een reële optie? De Belastingdienst voert 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 Belastingdienst (vereenvoudiging toeslagen),
- efficiency-overwegingen aan de orde zijn waardoor de uitvoering 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.

De overgang naar een nieuwe uitvoerder biedt wel kansen om tot aanpassingen in de systematiek over te gaan dan wel over te stappen naar een geheel ander stelsel.

CONCEPT

Transitieperiode

De duur van de transitieperiode wordt bepaald door de ontwikkelperiode van de nieuwe uitvoerder en de duur van de afbouwperiode door de Belastingdienst. Dat laatste blijkt een cruciale (en knellende) factor te zijn voor duur van de transitiefase.

De Belastingdienst hanteert een minimale periode van 6 kwartalen afbouw voorafgaand aan de start van de uitvoering door de nieuwe uitvoeringsorganisatie en onder voorwaarde dat de Eerste Kamer heeft ingestemd met het wetsvoorstel. Na het besluit tot afbouw door de Belastingdienst is er geen weg terug (point of no return). Dat betekent dat SZW ruim 6 kwartalen voor de startdatum voldoende zekerheid moet hebben dat de nieuwe uitvoerder echt van start kan gaan.

Het BIT heeft aangegeven dat de start van de afbouw van de Belastingdienst alleen kan plaatsvinden als de dienstverlening bij DUO goed functioneert. Het besluit tot afschakelen van de Belastingdienst moet echter 6 kwartalen voor dat DUO volledig operationeel is, zijn genomen. Het is niet duidelijk wat onder 'volledig operationeel' moet worden verstaan. Als het daarbij ook gaat om de belastbaarheid van het systeem dan wordt de facto gevraagd om zowel DUO als Belastingdienst gedurende 6 kwartalen volledig operationeel te houden. Oftewel: gedurende 6 kwartalen moeten twee systemen volledig operationeel naast elkaar werkzaam zijn.

De projectgroep gaat er vanuit dat dit niet de bedoeling van het BIT is. De projectgroep zal ten behoeve van de stuurgroep op 30 juni 2016 een voorstel doen voor de inrichting van de transitieperiode. Daarbij zal opnieuw naar de verschillende opties worden gekeken. De vraag of een geleidelijke invoering een duur van 2 jaar kan hebben waarbij het eerste half jaar wordt gebruikt om te bepalen of DUO gereed is en een besluit over de start van afbouw bij de Belastingdienst te nemen. Het ligt meer voor de hand om harde eisen aan de werking van onderdelen van het systeem te stellen in combinatie met goed uitgewerkte fall backscenario's. Zodoende worden de risico's om geen enkel werkend systeem te hebben geminimaliseerd.

De risico's schuilen in de aanpak van de transitie (big bang of geleidelijke overgang). Een big bang heeft als groot voordeel dat kinderopvangorganisaties geen rekening hoeven te houden met twee verschillende stelsels, maar voor DUO betekent dit een forse en zeer risicovolle operatie. Vraag is overigens wel in hoeverre dat een wezenlijke factor voor de werkbelasting van organisaties is.

Vereenvoudigingsvoorstellen en randvoorwaarden

Bij de probleemanalyse heeft de projectgroep ook gekeken in hoeverre de bij de start van het programma opgelegde randvoorwaarden losgelaten of vereenvoudigd kunnen worden en in hoeverre vereenvoudigingsvoorstellen passen binnen deze randvoorwaarden.

De randvoorwaarden zijn:

- Vrije keuze van ouders (marktwerking) moet gewaarborgd zijn
- Geen grote inkomensgevolgen
- Inkomensafhankelijke bijdrage
- Geen wijziging in de doelgroep
- Budgettaire neutraliteit

Die randvoorwaarden zijn op politiek niveau bepaald. Het loslaten van een of meerdere randvoorwaarden draagt bij aan het vereenvoudigen van het stelsel en brengt ook andere oplossingen in zicht. Ook verandert dit de vergelijking tussen diverse alternatieven.

Voor het programma directe financiering zijn vooral de voorwaarden van het vasthouden aan de doelgroep (partnerbegrip en werkenden) en inkomensafhankelijkheid (incl. betalen eigen bijdrage) die het stelsel complexer maken. Loslaten van deze twee randvoorwaarden kunnen bijdragen aan een eenvoudiger stelsel.

Maar dezelfde conclusie kan ook getrokken worden indien vastgehouden wordt aan het huidige stelsel: loslaten van de twee randvoorwaarden zal bijdragen aan het vereenvoudigen van het stelsel.

Voor een groot deel van de voorwaarden zal gelden dat het loslaten daarvan niet spoort met de beleidsdoelen van het bevorderen van de arbeidsparticipatie of niet voldoet aan de politieke randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit. In tabel 2 zullen verschillende vereenvoudigingsvoorstellen worden opgenomen en wordt aangegeven welke randvoorwaarden in dat opzicht knellend zijn. Dit zijn bij uitstek politieke vraagstukken en die zullen bijvoorbeeld in het kader van een kabinetsformatie moeten worden aangepakt.

Tabel 2: Vereenvoudigingsvoorstellen en voorwaarden

PM tabel

Reacties internetconsultatie, uitvoeringstoetsen en reviews

In bijlage 7 reacties uit het veld is aangegeven welke reacties vanuit de internetconsultatie en vanuit de toetsen/adviezen in de temporisering zijn en zullen worden betrokken. Daarnaast is er een aantal reacties ontvangen die we in een latere fase zullen verwerken in de wetgeving. Met name de internetconsultatie heeft reacties opgeleverd die gebaseerd zijn op een beeld van de wetgeving dat de projectgroep niet herkent. Dat kan aan de wijze van communicatie liggen. Bij de verwerking van de reacties in de memorie van toelichting zal hiervoor expliciet aandacht moeten zijn.

De reacties die zich richten op nut en noodzaak zijn gedeeltelijk in de basisprobleemanalyse meegenomen. Dat geldt ook voor reacties die wijzen op de gevolgen voor de administratieve lasten van ouders en ondernemers.

CONCEPT

BIJLAGE 5: Vergelijking en beoordeling van KOT, KOT 2.0, directe financiering en directe financiering 2.0

PM: nog in bewerking bij projectgroep

Criteria	KOT	KOT2.0	DF	DF2.0
Ouders				
• Verantwoordelijkheid				
• Onzekerheid hoogte vergoeding uren (voorschotsystematiek)				
• Onzekerheid hoogte vergoeding inkomen(voorschotsystematiek)				
• Vaststellen voorwaarden (recht)				
• Kans op fouten				
• Administratieve lasten (aanvraag, doorgeven wijzigingen)				
•				
Kinderopvangorganisatie				
• Verantwoordelijkheid				
• Debiteurenbeheer/risico				
• Liquiditeitspositie				
• Administratieve lasten (factuur, aanvraag, jaaropgave)				
•				
Uitvoering				
• Uitvoering: aantal mutaties (voorschotsystematiek)				
• Uitvoering: foutgevoeligheid				
• Dienstverlening (burgers)				
• Governance / aansturing (opdrachtgever/opdrachtnemer relatie, samenhang met andere uitvoeringsprocessen)				
• Uitvoeringskosten				
• Flexibiliteit/wendbaarheid in relatie met ICT				
•				
Overheid				
• Realisatie beleidsdoel KO				
• Vereenvoudigen belastingstelsel				
• Vereenvoudigen toeslagenstelsel				
• Terugdringen fraude en fouten				
• Exporteerbaarheid				
• Beleidsuitgaven (gedragseffecten, oninbare vorderingen)				
• WNT				
Toekomstbestendigheid				
• Instellingsgerichte financiering				
• Herstructurering financiële stromen ('rondpompen van geld')				
• Flexibiliteit van het stelsel ten opzichte				

van wijzigingen in het belastingstelsel				
---	--	--	--	--

Voor de weging van de verschillende voorstellen wordt de volgende aanpak voorgesteld:

- I. Vergelijking van de verschillende varianten ten opzichte van de huidige uitvoering van de kinderopvangtoeslag (KOT). De kolom KOT hoeft dus niet ingevuld te worden. Daarbij wordt de volgende score per wegingcriterium toegepast:

Variant scoort minder dan KOT: -

Variant scoor gelijkwaardig aan KOT: =

Variant scoort beter dan KOT: +

Indien een variant op een afwegingscriterium veel beter dan wel veel minder scoort dan KOT en dit is significant beter dan een andere variant mag een + + of - - worden gescoord. Indien geen uitspraak kan worden gedaan dan wordt een ? gescoord.

CONCEPT

BIJLAGE 6: Notitie Belastingdienst

Overwegingen bij mogelijk gebruik inkomen t-2 voor KOT

Beleid: toeslagen zijn gebaseerd op actueel inkomen

De andere toeslagen worden berekend op het inkomen in het toekenningjaar. Dat is op grond van de politieke keus om de inkomensafhankelijke regelingen die vallen onder de Awir te laten passen bij de actuele inkomenssituatie van burgers. De gebruikte inkomensbegrippen voor de verschillende toeslagen zijn geharmoniseerd. Voor de burgers die verschillende toeslagen willen aanvragen is dit eenvoudig.

Effect voor de burger: ander inkomensbegrip

Het introduceren van verschillende inkomens maakt het voor burgers die naast de KOT nog een andere toeslag hebben ingewikkelder. Zeker als zij zich ook nog moeten afvragen of zij dan voor de KOT gebruik zouden moeten maken van een vangnetregeling. De Belastingdienst zal maatregelen moeten nemen om verwarring te voorkomen.

De overlap tussen de doelgroep KOT en andere toeslagen is tegelijkertijd gering. Van alle ontvangers HT heeft 4% KOT, van alle ontvangers ZT heeft 4% KOT, en van alle ontvangers KGB heeft 18% KOT. KGB wordt door de Belastingdienst uit eigen beweging toegekend op basis van het recht op kinderbijslag (Factsheet Overlap Doelgroepen, B/CKC, februari 2013). De groep waarbinnen verwarring kan ontstaan is daarmee relatief beperkt. De dienstverleningsvisie van B/T houdt in dat op termijn gecombineerde beschikkingen op papier ontvlochten worden.

Effect voor de burger: aantallen en bedragen van terugvorderingen op grond van inkomensverschillen

De winst van het gebruik van inkomen t-2 voor de KOT is gering. De afhankelijkheid tussen inkomen en toekenning KOT verloopt langs een geleidelijke schaal, wat met zich meebrengt dat er wel een flink *aantal* terugvorderingen is op grond van inkomensverschillen, maar het gemiddelde *bedrag* van deze terugvorderingen is bescheiden. B/T schat dat in de gevallen waarin bij de KOT op basis van inkomen wordt teruggevorderd, de terugvordering gemiddeld EUR 300 bedraagt (tegenover een jaarlijkse toekenning van KOT van gemiddeld EUR 4.000 - 4.500), die in termijnen betaald of verrekend kan worden met een nieuwe toekenning KOT. Bij de pilot natuurlijke dialoog blijkt dat burgers die KOT ontvangen niet zo'n behoefte hebben aan extra begeleiding bij de exacte schatting van het inkomen, dat er een (bescheiden) terugvordering of nabetaling kan volgen nemen ze voor lief.

Effect voor de burger: gebruik van ander inkomensgegeven als inkomen t-2 (nog) niet beschikbaar is

Het gebruik van inkomen uit jaar t-2 past niet zo goed bij de systematiek die gevolgd wordt voor de toeslagen waar het gaat om het massaal automatisch continueren. Voor bijvoorbeeld het continueren naar 2017 zou in het najaar van 2016 het inkomen over 2015 beschikbaar moeten zijn. De ervaring van B/T is dat het in afgelopen jaren voorkwam dat kort voor de start van de MAC-campagne voor jaar t aan het begin van oktober t-1, voor iets meer dan 15% van de gezinnen met KOT er nog geen (volledig) huishoudinkomen over het voorgaande jaar t-2 beschikbaar was. Dat is een substantieel aandeel, dit zijn bijvoorbeeld zzp-ers die uitstel van het doen van aangifte IB hebben gekregen. Voor deze gezinnen moet je tijdelijk het voorschot toekennen op basis van een surrogaat inkomen, bijvoorbeeld volgens de systematiek van het vangnet. Belastingdienst gaat herrekenen zodra het inkomen over t-2 beschikbaar is en mogelijk volgt een nabetaling of

terugvordering. En misschien blijkt dan wel dat de aanvrager gebruik had moeten maken van de vangnetregeling omdat sprake is van een inkomensdaling. Dat maakt het voor niemand eenvoudiger.

Nieuwe complexiteit voor burger en uitvoering: vangnet

Voor burgers en voor de uitvoering is essentieel dat een eventuele vangnetregeling eenvoudig opgezet wordt. Dit kan bijvoorbeeld door als vangnet de huidige systematiek van schatting door de burger toe te passen, inclusief de bestaande verplichting om wijzigingen die leiden tot een lagere toeslag binnen 4 weken door te geven, en mogelijk ondersteund door het aanbieden van een verbeterde schattingstechniek en recente loongegevens. Na afloop van het jaar wordt aan de hand van de BRI gecheckt of de inkomensdaling inderdaad zodanig was dat terecht een beroep gedaan is op het vangnet. Een kleine toename in de complexiteit van de vangnetregeling leidt makkelijk tot een meer dan evenredige toename van de uitvoeringskosten van de vangnetregeling.

Het toepassen van inkomen t-2 voor de KOT kan aanzienlijk veel complexer worden als er ook andere wijzigingen in het inkomensbegrip doorgevoerd worden.

Uitvoering: systeemaanpassingen, uitvoeringskosten

Er moet een aantal technische wijzigingen plaatsvinden in het toeslagensysteem (beslisbomen, rekenregels, invulschermen, beschikkingen en dergelijke). Dat is een investering maar als de middelen daarvoor beschikbaar komen is die niet onoverkomelijk.

Op de uitvoering is een besparing mogelijk doordat er minder terugvorderingen zijn als gevolg van inkomensverschillen. Daar staat tegenover dat een vangnetregeling voor de gevallen waarin een inkomensdaling plaatsvindt weer extra capaciteit gaat kosten.

Mocht alleen voor de KOT het inkomen t-2 gekozen worden dan moet in een impactanalyse gekeken worden naar de extra kosten die nodig zijn om verwarring bij burgers te voorkomen (bijvoorbeeld: geen samengestelde beschikkingen meer voor KOT en andere toeslagen samen) of te verhelpen (extra kosten dienstverlening).

Gevolgen voor programmabudget

In het verleden is onderzoek gedaan naar de gevolgen van het gebruik van inkomen t-2 voor de programmabudgetten zorgtoeslag en huurtoeslag. Conclusie was dat dit naar verwachting structureel honderden miljoenen euro's extra programmageld zou kosten. Gemiddeld genomen stijgt het inkomen van mensen in de loop van de tijd, waardoor je in jaar t dus eigenlijk teveel betaalt op basis van inkomen uit jaar t-2, en mensen die er erg op achteruit gaan compenseer je door een vangnetregeling. Bij verder gelijkblijvende parameters worden de regelingen dus kostbaarder. Bij de DF wordt dit opgelost door inkomensgrenzen en de procentuele tegemoetkoming zo te kiezen dat het effect op het programmageld neutraal is.

Bijlage, TK 2011-2012, Kamerstuk 31066 nr. 146

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 augustus 2012

De Belastingdienst/Toeslagen heeft het afgelopen jaar stevig ingezet op de aanpak van fraude. Tot dusverre is voor circa € 40 miljoen aan fraude vastgesteld en worden 160 dossiers met een belang van nog eens € 40 miljoen strafrechtelijk vervolgd. Fraudebestrijding zal ook voor de komende tijd onverminderd prioriteit hebben. Naast fraudebestrijding in de repressieve sfeer is het ook belangrijk om te kijken naar mogelijkheden die er zijn om fraude met en oneigenlijk gebruik van toeslagen te voorkomen. Daarbij gaat het niet alleen om de op dit moment geconstateerde fraude; ook de potentieel in het systeem vervatte fraudemogelijkheden moeten worden aangepakt. Daarom presenteer ik mede namens de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in deze brief enkele antifraudemaatregelen. Het gaat dan om:

- (1) samenwerking tussen de beheerders en gebruikers van basisregistraties;
- (2) schatten van het inkomen door de Belastingdienst/Toeslagen;
- (3) aanscherpen van het handhavingsbeleid;
- (4) verstevigen van het strafrecht en
- (5) het in rekening brengen van rente.

(...)

7. Afstappen van actueel inkomen

Een van de kwetsbaarheden in het huidige toeslagenproces wordt gevormd door de veelheid aan terugvorderingen en nabetalingen bij de definitieve toekenning van de toeslag na afloop van het toeslagjaar. De voornaamste oorzaak van deze kwetsbaarheid volgt uit het uitgangspunt van de Awir dat de in aanmerking te nemen draagkracht voor de toeslag wordt gebaseerd op het toetsingsinkomen in het berekeningsjaar van de toeslag (het actuele inkomen).

Overwogen zou kunnen worden om dit uitgangspunt los te laten en de draagkracht voor de toeslagen te baseren op een toetsingsinkomen van enkele jaren geleden.

Het aansprekende voordeel ervan om de toeslagen in plaats van op het actuele inkomen te baseren op een ouder inkomen dat reeds is vastgesteld, is dat het recht op en de hoogte van de toeslag direct definitief kan worden vastgesteld. Het nabetalen en terugvorderen van toeslagen is dan veel minder vaak nodig. Het baseren van de toeslag op een eerder reeds vastgesteld inkomen (t-2) is ook in lijn met de aanbeveling van project 12 van de Compacte Rijksdienst om uitkeringen in één keer vast te stellen. Deze werkwijze leidt tot een besparing op de uitvoeringskosten van de Belastingdienst/Toeslagen en geeft zekerheid aan burger en overheid. Burgers hoeven minder vaak toeslag terug te betalen, raken minder snel in de schulden en de eventuele verleiding om een te hoog voorschot op de toeslag aan te vragen vervalt.

Aan het afstappen van het actueel inkomen zitten echter ook aanzienlijke nadelen. De belangrijkste is dat de hoogte van de toeslag minder goed aansluit bij de actuele omstandigheden van de burger. Toetreders en herintreders tot de arbeidsmarkt ontvangen twee jaar lang een te hoge toeslag, terwijl iemand die een grote inkomensdaling meemaakt twee jaar op de benodigde toeslag moet wachten. Ook andere veranderingen in inkomen bij pensionering, samenwonen, scheiding of overlijden van de partner werken met vertraging door in de toeslagen. Een vangnet voor schrijnende gevallen kan het nadeel beperken maar kost per saldo extra programmageld en maakt daarnaast de besparing op de uitvoeringskosten kleiner. De consequenties van een vangnet voor het programmbudget en de uitvoeringskosten zullen sterk afhangen van de vormgeving van een vangnetregeling. Een ander nadeel betreft de eenmalige invoeringskosten.

Alles overwegende is deze aanpak de komende jaren waarschijnlijk hooguit interessant voor de huurtoeslag. Bij de huurtoeslag is de problematiek van terugvorderen veruit het grootst. De ontvangers hebben vaak een laag inkomen en ten opzichte daarvan zijn de toeslagbedragen relatief hoog. Dat betekent dat een terugvordering bij deze groepen hard aan kan komen. Voor toeslagontvangers met een uitkering is het inkomen in de tijd vrij constant. Een vangnet zou als gevolg hiervan beperkt kunnen blijven tot gevallen waarbij een fors inkomensverlies optreedt door scheiding of baanverlies. Desalniettemin zijn er ook voor de huurtoeslag eerder genoemde opties om de problematiek van het terugvorderen te beperken zoals het berekenen van rente, vaker beboeten en het laten schatten van het inkomen bij automatische continuering door de Belastingdienst/Toeslagen. Ik zie op dit moment meer kansen voor deze voorliggende, minder vergaande aanpak, mede vanwege de disharmonie met de andere toeslagen die het afstappen van het actuele inkomen voor de huurtoeslag zou betekenen.

(...)

CONCEPT

BIJLAGE 7 Reacties vanuit het veld.

Hieronder wordt aangegeven welke opmerkingen er zijn geplaatst bij het wetsvoorstel zoals het voor advies, toetsing en consultatie is aangeboden. De internetconsultatie van het wetsvoorstel heeft geduurd van 11 februari tot 12 maart en dat heeft 85 reacties opgeleverd. Verder is er een toets/advies ontvangen van DUO, BD, SVB, GGD-GHOR, VNG, Actal, Autoriteit Persoonsgegevens en de Raad voor de Rechtspraak. Daarnaast is er gereageerd door de Boink en "Voor werkende ouders". Hieronder de belangrijkste opmerkingen en de te nemen vervolgstap.

Onderwerp	wie	vervolgstap
Debiteurenbeheer en -risico	Diverse partijen, mn KOO	Geen gevolg voor heroriëntatie Voorstel opstellen en voorleggen aan veld
Administratieve lasten en regeldruk	Branche-organisatie , KOO	Dit is aandachtspunt in de heroriëntatie. Oplossingen (o.a. doorlooptijden verminderen bij DUO, beperken aanleveren gegevens) worden uitgewerkt, KOO zullen overigens meer administratieve lasten gaan ervaren, ouders zullen minder administratieve lasten hebben.
Verantwoordelijkheidsverdeling KOO en ouders	KOO	Dit is een aandachtspunt in de heroriëntatie. Is deels een beoogd effect, de verdeling ouders-KOO wordt evenwichtiger
Liquiditeitspositie KOO	KOO/BOink voor werkende ouders	Dit is een aandachtspunt in de heroriëntatie. Doorlooptijden beoordeling aanvraag en betaling factuur worden nader bekeken mhoo op verkorten van de termijnen.
Inkomen T-2 wijkt te veel af van het actueel inkomen of is onbekend	KOO	Geen gevolg voor heroriëntatie. Vangnetregeling voor ouders
Juridische verhoudingen tussen ouders, KOO en DUO	Brancheorganisatie KO, BOink/voor werkende ouders	Geen onderdeel van heroriëntatie? Nader uit te werken
Vangnetregeling te ingewikkeld	BOink/voor werkende ouders	Geen gevolg voor heroriëntatie.Wordt aangepast in nieuw wetsvoorstel
Koppeling gewerkte uren	Boink/voor werkende ouders en DUO	Aandachtspunt voor heroriëntatie.Wordt nu nader uitgewerkt
Doorbetalingsregeling	Voor werkende ouders (o.a.)	Aandachtspunt in de uitwerking van het wetsvoorstel. Zie ook debiteurenrisico.
Toename ketenafhankelijkheid	Actal	Geen onderdeel heroriëntatie Meenemen in de uitwerking van de uitvoering binnen het programma
Versterking toezicht door	GGD-GHOR	27

samenwerking te verbeteren		Geen onderdeel heroriëntatie Wordt meegenomen in de uitwerking van het wetsvoorstel.
Financiële risico's voor KOO's leiden tot gebrek aan aanbod van KOO's in wijken met veel ouders met lage inkomens	Gemeente Amsterdam	Geen onderdeel heroriëntatie Betrekken bij uitwerken van debiteurenbeheer en –risico.
Zorg voor betalingsproblemen bij ouders en kleine ondernemers	FNV	Geen onderdeel heroriëntatie Betrekken bij uitwerken van debiteurenbeheer en –risico.
Positie van gastouders en gastouderbureaus	Brancheorganisatie KO	Geen onderdeel heroriëntatie Meenemen in verdere uitwerking van het wetsvoorstel
Relatie met peuters en harmonisatie peuterspeelzalen	MO-groep	Geen onderdeel heroriëntatie Meenemen in verdere uitwerking van het wetsvoorstel
Suppletiereregeling bij geleidelijke invoering.	DUO	Wordt nader uitgewerkt in overleg met de uitvoerders en komt terug in lagere regelgeving
Zorg dat ook andere financieringsstromen vanuit bijvoorbeeld gemeentelijk beleid in de uitvoering kunnen worden meegenomen	VNG, MO-groep, R Sängers	Geen onderdeel heroriëntatie. Is een zaak van DUO en gemeenten bij de uitvoering van het gemeentelijke beleid.