



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

OGC Gateway™

Gateway Reviewrapport
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid /
Ministerie van Financiën-Belastingdienst
Verbetertraject KOT



Programma/project-titel: Verbetertraject KOT
Gatewaynummer: 2019-RO-20
Versienummer: definitief
Privacy-rubricering: Organisatievertrouwelijk

Gateway Review 0 – Strategie en bereik

Versie nummer: definitief
Datum van oplevering aan SRO: 28 juni 2019
Organisatie: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid /
Ministerie van Financiën-Belastingdienst
Opdrachtgever: SZW:
FIN:
Gateway Review periode: 24-06-19 t/m 28-06-19
Gateway Review Teamleider:
Leden Gateway Reviewteam:

Context

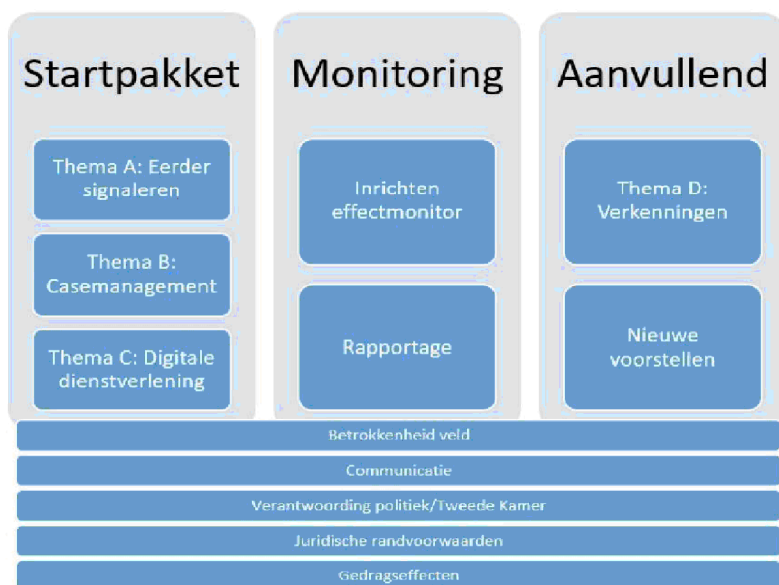
In het voorjaar van 2018 heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) besloten het wetsvoorstel 'Wet nieuw financieringsstelsel kinderopvangtoeslag', dat een omvangrijke stelselwijziging van de kinderopvangtoeslag beoogde, te beëindigen. In plaats daarvan heeft zij besloten in te zetten op verbeteringen binnen het bestaande stelsel zoals dat door de Belastingdienst Toeslagen (BD/T) wordt uitgevoerd.¹

Er is hierop aan de zijde van zowel SZW als de Belastingdienst een (gezamenlijk) programma ingericht dat als doelstelling heeft: 'Het terugdringen van terugvorderingen – en dan vooral het aantal hoge terugvorderingen – met circa tweederde ten opzichte van 2015, uiterlijk in 2021 te bereiken'.

Het realiseren van deze doelstelling gebeurt door het uitwerken en implementeren van verbetermaatregelen gecategoriseerd in vier thema's:

- A: Eerder signaleren
- B: Begeleiden burgers met (kans op) problematische schulden
- C: Verbetering digitale dienstverlening
- D: Verkenningen

In onderstaand figuur is een weergave van de inhoudelijke structuur van het verbetertraject gegeven, waarbij de verticale stroken de 'deeltrajecten' en de horizontale stroken de 'ondersteunde trajecten' zijn.



Figuur 1 Opzet verbeterprogramma

Bij de start van het programma is de wens uitgesproken, en ook richting Tweede Kamer toegezegd, een gateway review te laten plaatsvinden.

¹ Kamerstukken II, 2017/18, 31 322, nr. 361

Vraagstelling

Bij het ministerie van SZW vervult [] de rol van []
[]. In die hoedanigheid vraagt hij een Gateway Reviewtype Gateway type 0 aan op het
programma Verbetertraject KOT. Bij de Belastingdienst vervult [] de
rol als []

De vraagstelling luidt:

In hoeverre zijn de gehanteerde uitgangspunten en randvoorwaarden, als ook het doel en scope van het programma helder en toereikend en hebben deze als basis gediend voor de gekozen aanpak, zodat de bedoelde doelstelling wordt gerealiseerd.

Hierbij kunnen de volgende onderwerpen aan bod komen:

- Samenhang aanpalende trajecten
- Governance (structuur en sociaal)
- Samenwerking binnen het project en naar buiten toe
- Omgaan met (onverwachte) externe ontwikkelingen (o.a. politiek)
- Decharge criteria project

Tijdens de Gateway Review zullen alle aspecten van het Klavertje 4 (inhoud, proces, relatie en cultuur) in ogenschouw worden genomen.

Wat is de (onderliggende) oorzaak?

In 2017 keerde de Belastingdienst voor 882.000 kinderen de Kinderopvangtoeslag uit (583.000 huishoudens). Het ging in totaal om een bedrag van 2,3 mld euro en de toeslag bedraagt gemiddeld 4800 euro per huishouden.

Voor het monitoren van de beoogde terugdringing van het aantal terugvorderingen met tweederde deel wordt het jaar 2015 als basisjaar gehanteerd. Er vonden over het jaar 2015 in totaal ruim 217.000 terugvorderingen plaats, waarvan 37.000 hoge terugvorderingen boven de 1000 euro. De hoge terugvorderingen (> €1000) blijken zich voornamelijk voor te doen bij de lage inkomens, met onder meer als oorzaak het niet doorgeven van wijzigingen en het niet voldoen aan de voorwaarden voor de kinderopvangtoeslag (nihilstellingen). De doelgroepen (studenten, inburgeraars, reïntegreerders) zijn in verhouding oververtegenwoordigd en kennen gemiddeld de hoogste terugvorderingen. De terugvorderingen (<€1000) zijn voornamelijk het gevolg van verschillen tussen het geschatte en het uiteindelijke gerealiseerde inkomen, inkomenswijzigingen en bijstelling van de opvanguren en -tarieven.

Tabel 1 Overzichtstabel terugvorderingen (2015)

	Totaal terugvorderingen		Hoge terugvorderingen (>€1000)		Zeer hoge terugvorderingen (>€5000)		Gem tv
Totaal	207.717	100%	37.104	100%	3.916	100%	
Inkomen	133.493	64,3%	8.686	23,4%	151	3,8%	€310
Opvanguren	51.931	25,0%	15.972	43,5%	1064	27,2%	€1.010
Overig	9.854	4,7%	4.529	12,2%	789	20,1%	€1.782
Gewerkte uren	9.643	4,6%	5.134	13,8%	789	20,1%	€1.869
Nihilstellingen	2.796	1,3%	2.783	7,5%	1123	28,7%	€5.449

Leeswijzer

In de volgende paragraaf wordt de eindconclusie door het Gateway Reviewteam in de vorm van een Gateway Review Delivery Confidence uitspraak gepresenteerd. De toegekende statuskleur wordt hier nader toegelicht.

Aansluitend worden de aanbevelingen die bedoeld zijn om de slaagkans van het programma te vergroten weergegeven. Per aanbeveling wordt de urgentie aangegeven. In de laatste paragraaf worden de belangrijkste bevindingen uit de Gateway Review beschreven. Deze dienen voor beeldvorming en tevens als onderbouwing voor de aanbevelingen. Het rapport wordt afgesloten met een drietal bijlagen, namelijk:

Bijlage A geeft een volledige opsomming van de doeleinden van een Gateway Review 0.

Bijlage B bevat de lijst van documenten die voor de Gateway Review zijn bestudeerd.

Dankwoord

Wij bedanken alle geïnterviewden voor hun vertrouwen en openhartigheid. Hun ambitie om de kwaliteit van de KOT te verhogen werkt zeer enthousiasmerend. Wij wensen allen succes bij hun belangrijke werk voor deze ingewikkelde sector. Het doel om ouders veel minder te belasten met vaak omvangrijke terugvorderingen is erg de moeite waard om aan te werken!

Wij danken de SPOC en de beide voor de goede voorbereiding en ondersteuning. In het bijzonder bedanken we voor alle goede zorgen.

Gateway Review Delivery Confidence uitspraak

Een Gateway Review is een collegiale reflectie die wordt uitgevoerd op verzoek van de eigenaar van een programma/project. Het is een voor de eigenaar persoonlijk uitgebracht collegiaal advies voorafgaand aan belangrijk besluit of start van een volgende fase. Hierbij wordt, rekening houdend met de actuele situatie, bekeken in hoeverre het voorgenomen besluit realistisch en realiseerbaar is en wordt een beperkt aantal aanbevelingen gedaan om de slaagkans te vergroten

Status:



Het Gateway Reviewteam is, op basis van de bevindingen in de Gateway Review van oordeel dat de beoogde doelstelling met de voorgestelde aanpak gerealiseerd kan worden. Het reviewteam is daarnaast van mening dat de in de doelstelling vastgestelde tijdslijn van 2021 niet haalbaar is. Dit is echter ook niet wenselijk, omdat binnen de gestelde periode de vereiste kwaliteit niet gerealiseerd kan worden. De kwaliteit van de gegevens vormt de hoeksteen van dit programma.

Mits aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan, kan in 2021 wel een substantieel resultaat worden behaald, dat in de jaren daarna wordt uitgebouwd.

De gekozen samenwerkingsstructuur heeft geleid tot een positieve omslag in de samenwerkingscultuur tussen het ministerie van SZW en de Belastingdienst.

Bij de bepaling van de Status van de Gateway Review Delivery Confidence uitspraak dienen de volgende definities gebruikt te worden.

Kleur	Toelichting status
	GROEN Een geslaagde implementatie van het programma (binnen tijds-, begrotings- en kwaliteitseisen) is zeer waarschijnlijk; er zijn in dit stadium geen grote problemen die de uitvoering ernstig lijken te bedreigen.
 	ORANJEGROEN Een geslaagde implementatie lijkt zeer waarschijnlijk, maar er zal voortdurend voor moeten worden gewaakt dat risico's niet omslaan in grote problemen die de implementatie bedreigen.
	ORANJE Een geslaagde implementatie lijkt waarschijnlijk, maar er zijn reeds aanzienlijke problemen waar het management aandacht aan moet besteden. Deze problemen lijken in dit stadium oplosbaar, als ze nu worden aangepakt hoeft de begroting en/of de deadline niet te worden overschreden.
 	ORANJEROOD Een geslaagde implementatie van het programma is onzeker. In meerdere essentiële opzichten zijn er grote risico's of problemen. Er zijn dringende maatregelen nodig om te zorgen dat deze worden aangepakt en om vast te stellen of het haalbaar is om ze op te lossen.
	ROOD Een geslaagde implementatie van het programma lijkt onhaalbaar. Er zijn grote problemen (met de programmadefinitie, tijdsplanning, begroting of op te leveren opbrengsten) die in dit stadium niet beheersbaar of oplosbaar lijken. Het kan nodig zijn het programma te herstructureren en/of de algehele levensvatbaarheid opnieuw te beoordelen.

Aanbevelingen Gateway Reviewteam

Het Gateway Reviewteam doet de volgende aanbevelingen met bijbehorende urgentie volgens onderstaande definities.

Aanbeveling	Urgentie
1. Pas de programmaplanning en methodiek aan, waarbij de kwaliteit van de gegevens het leidende uitgangspunt is.	Essentieel
2. Zorg dat aan de juridische randvoorwaarden wordt voldaan, die noodzakelijk zijn voor een succesvolle implementatie.	Kritiek
3. Houd vast aan de gekozen samenwerkingsstructuur en borg deze ook op de lange termijn in de lijnorganisatie.	Aanbevolen
4. Zet stevig in op communicatie en plaats dit hoog op de strategische agenda.	Kritiek
5. Blijf hoge prioriteit toekennen aan dit verbeterprogramma, ter voorkoming van verdringing door andere KOT-ontwikkelingen.	Essentieel
6. Verken de aanvullende verbetersuggesties binnen het bestaande stelsel.	Aanbevolen

Kleur aanbeveling	Toelichting
Kritiek Doe onmiddellijk	Om de kans op een succesvolle uitkomst te vergroten, is het van het grootste belang dat het programma onmiddellijk actie onderneemt.
Essentieel Doe binnenkort	Om de kans op een succesvolle uitkomst te vergroten, is het van het grootste belang dat het programma binnenkort actie onderneemt.
Aanbevolen	Het programma kan zijn voordeel doen met het opvolgen van deze aanbeveling.

Bevindingen en aanbevelingen

Aanpak en tijdsplanning

Aanbeveling 1

Pas de programmaplanning en methodiek aan, waarbij de kwaliteit van de gegevens het leidende uitgangspunt is.

Aanbeveling 2

Zorg dat aan de juridische randvoorwaarden wordt voldaan, die noodzakelijk zijn voor een succesvolle implementatie.

Toelichting op aanbeveling 1 en 2

Het Reviewteam heeft vastgesteld dat de beoogde resultaten binnen de gestelde tijdslijn van 2021 niet gehaald kunnen worden.

Kwaliteit in de gegevensuitwisseling is zeer belangrijk om de doelstelling te behalen en is daarmee de belangrijkste voorwaarde voor het welslagen van de projectdoelstellingen. Daar wordt op dit moment onvoldoende aan voldaan. Daarom is het ook ongewenst om aan de vastgestelde programmaplanning te blijven vasthouden.

Voorkom dat onjuiste gegevens die nog niet de benodigde kwaliteit hebben in het primair proces komen. Overhaast en onzorgvuldig handelen zorgt voor verkeerde gegevens in het uitvoeringproces. Dit leidt tot verkeerde beschikkingen en tast het vertrouwen in het stelsel aan.

Daarom raadt het Reviewteam aan de aanpak zodanig in te richten dat de kwaliteit van de gegevens voorop staat en toch een substantieel resultaat behaald zal worden. Dat kan door te beginnen met de instellingen die reeds aangesloten zijn. En bij deze instellingen (die een substantieel deel van het werkterrein afdekken) de gegevens op orde te brengen, te notificeren en daarna ook te muteren. Deze aanpak kan vervolgens ook stap voor stap bij de andere kinderopvanginstellingen gerealiseerd worden. Daarmee kan het projectresultaat op een beheersbare en verantwoorde wijze bereikt worden.

Om de doelstellingen te kunnen realiseren, dient aan een aantal juridische randvoorwaarden te worden voldaan. Vastgesteld is dat daaraan nog niet wordt voldaan. De belangrijkste drie randvoorwaarden zijn:

- Pas de bestaande Regeling WKO aan (actor: SZW). Deze vormt de basis voor de uitwisseling en het gebruik van de gegevens. De inrichting van de regelgeving met de 'kan-bepaling' biedt voldoende flexibiliteit.
- Maak op korte termijn afspraken met de software leveranciers van de kinderopvanginstellingen (actor: Belastingdienst). De aanpassing van de software is van essentieel belang voor het kunnen uitwisselen van gegevens.
- Stel op zeer korte termijn de Privacy impact assessment (PIA) voor de procesaanpassing van de KTO vast (actor: BD/FIN). Dit is noodzakelijk voor de levering en gebruik van gegevens en voor de selectie van kandidaten voor casemanagement.

Governance

Aanbeveling 3

Houd vast aan de gekozen samenwerkingsstructuur en borg deze ook op de lange termijn in de lijnorganisatie.

Toelichting

In het huidige programma is een omslag gemaakt in de samenwerking op alle niveaus. Dit wordt door de betrokken partijen als zeer positief ervaren, wat ook door het reviewteam wordt onderschreven. Dit uit zich in onderling vertrouwen, een positieve samenwerkingscultuur en respect en begrip voor elkaars werkteerterrein en wederzijdse opgaven. De stakeholders zijn in de programmastructuur betrokken. Uit de gesprekken is echter ook gebleken dat hier nog meer te halen is, ook voor de langere termijn.

Houd voor de huidige programmaperiode de ingerichte governance in stand. Na afronding van dit programma is het van belang om de governance en de succesfactoren hiervan te borgen in de lijnorganisatie. Dat is belangrijk om permanent te verbeteren en knelpunten vroegtijdig te herkennen en bij te sturen. We hebben in de gesprekken gemerkt dat in de huidige samenwerking meer scherpste aangebracht kan worden in het elkaar aanspreken en in het oplossen en escaleren van knelpunten. Het directeurenoverleg heeft hierin een sleutelrol.

De effectenmonitor kan hierbij een belangrijke rol spelen. Het is een positief instrument dat meerdere doelen kan dienen, zowel gericht op de interne sturing en het permanent ervan kunnen leren. Daarnaast heeft de monitor ook een externe werking, door te laten zien welke effecten worden behaald. Daardoor kan het vertrouwen ten aanzien van de gekozen aanpak groeien.

Communicatie

Aanbeveling 4

Zet stevig in op communicatie en plaats dit hoog op de strategische agenda.

Toelichting

Het reviewteam constateert uit de gesprekken dat communicatie als veranderinstrument tot nog toe ten onrechte onderbelicht is gebleven en geen urgentie heeft. Uit de gevoerde gesprekken is ons gebleken dat het gebrek aan goede en heldere communicatie over de bestaande regeling en het achterliggende gedachtegoed en de bedoeling van het programma leidt tot weerstand, onbegrip en misverstanden. Voor het succes van het programma is het cruciaal dat er draagvlak is bij alle betrokken actoren. Dit vereist goede communicatie op alle niveaus en zowel naar ouders als kinderopvanginstellingen. Communicatie is meer dan alleen het ontwikkelen van een app!

Verdringingseffecten

Aanbeveling 5

Blijf hoge prioriteit toekennen aan dit verbeterprogramma, ter voorkoming van verdringing door andere KOT-ontwikkelingen.

Toelichting

Het programma beweegt zich in een dynamisch speelveld. Op dit werkterrein van de KOT, lopen meerdere onderzoeken (zoals CAF11, onderzoek Donner, IBO), waarvan de resultaten nog niet bekend zijn. Deze dynamiek zorgt ervoor dat ook capaciteitsinzet en projectplanningen onder druk komen staan. We hebben in de gesprekken geconstateerd dat dit in de actualiteit ook al speelt. Om de projectdoelstellingen te behalen, vraagt dit nu en in de toekomst continue aandacht voor de prioriteitsstelling en focus. Dit geldt binnen het programma alsook tussen betrokken afdelingen.

Indien deze effecten optreden dreigt dat het programma de doelstellingen niet gaat behalen, waarmee het aantal terugvorderingen onverminderd hoog blijft.

Bijvangst

Aanbeveling 6

Verken de aanvullende verbetersuggesties binnen het bestaande stelsel.

Toelichting

Het Reviewteam heeft in de gesprekken consequent gevraagd naar suggesties die het KOT-proces binnen het bestaande stelsel kunnen vereenvoudigen en verbeteren, met als gevolg dat er minder terugvorderingen plaatsvinden. De volgende suggesties kunnen de uitvoerbaarheid verbeteren en complexiteit verminderen.

- Hanteren normtarief voor de uurprijs van kinderopvang.
- Werk met een staffel van dagdelen (in plaats van gewerkte uren).
- Bewijslast gewerkte uren ZZP-ers vereenvoudigen.
- Eigen bijdrage uniformeren.
- Proportionaliteit. Verminderen aantal nihilstellingen door bijvoorbeeld de regelruimte bij uitvoeringsmedewerkers te verhogen (denk aan verificatie van de bewijsstukken).

Bijlage A

Doelen Gateway Review 0: Strategie en bereik

Tijdens de Gateway Review 0 kan in elke fase van een programma getoetst worden in hoeverre een programma op koers ligt, waarbij de bestaansgrond voor het programma en de planning als uitgangspunt worden genomen. Daarnaast toetst het Gateway Reviewteam de aanpak, de beoogde resultaten en de voortgang van de trajecten die onderdeel van het programma uitmaken (oftewel, er wordt gekeken naar zowel opzet, bestaan als werking). Evenals bij de overige Gateway Reviews is het uitgangspunt dat het goed gaat en dat bekeken wordt in hoeverre de manager nog succesvoller kan zijn. Dit betekent dat de focus bij de Gateway Review 0 ligt op zowel effectiviteit als doelmatigheid. In dit type Gateway Review kunnen onder andere de volgende vragen aan bod komen:

- Is duidelijk welke resultaten er gehaald worden en waarom dat nú moet?
- Past de verandering binnen de strategische koers van de organisatie(s)?
- Is er vertrouwen dat de programma-aanpak tot succes gaat leiden?
- Is er aansluiting met andere programma's en projecten?
- Zijn de belanghebbenden in beeld en is hun steun verzekerd?
- Is er een realistische planning en effectieve controle van de voortgang?
- Is er een passende sturing voor de huidige programmafase?
- Zijn de benodigde financiële en andere bronnen beschikbaar?
- Beschikt het programmateam over de juiste kennis en ervaring?
- Wat is er nog nodig om de volgende fase in te kunnen gaan?

BIJLAGE B

Geraadpleegde documenten

Onderstaande lijst geeft weer welke documenten bij de voorbereiding of in de loop van de Gateway Review zijn geraadpleegd.

Nr.	Naam document
1	Kamerbrief Kinderopvang
2	Kamerbrief Kinderopvang
3	Kamerbrief Kinderopvang
4	Kamerbrief Kinderopvang
5	Startdocument Verbetering Kinderopvangtoeslag
6	Samenvattend overzicht voorstellen Verbetertraject Kinderopvangtoeslag
7	Fiche A1, A2, A3, B, C, D1, D2 en D3
8	Programma realisatieplan Verbetertraject Kinderopvangtoeslag
9	Plan van aanpak SZW voor het Verbetertraject KOT
10	Betrokkenheid veld
11	Samenwerking SZW-Belastingdienst
12	Programma voortgangsrapportage tm maart 2019 + overzichtstabel mijlpalen
13	Beslisnotitie effectmonitor
14	Implementatie eerder signaleren
15	Implementatie casemanagement
16	Implementatie verbeteren digitale dienstverlening
17	Verkenning t-2 en 90%
18	Rapport Kinderopvang en ouderschap
19	Inbreng brancheorganisatie Kinderopvang voor de stuurgroep Financiën & Economie
20	CBS-artikel: Record aantal kinderen met kinderopvangtoeslag