

Bijlage 1. Impactanalyse realiseerbaarheid en uitvoerbaarheid

Inleiding

Het coalitieakkoord van het kabinet Rutte IV (december 2021) bevat het voornemen om te komen tot een grote stelselherziening van de financiering van de kinderopvang, met 1 januari 2025 als de beoogde datum van inwerkingtreding. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is verantwoordelijk voor het kinderopvangstelsel. In lijn met het advies van ABDTOPConsult (september 2022) heeft de minister van SZW gekozen voor een projectmatige aanpak waarbinnen in een *greenfield* een nieuw financieringsstelsel kinderopvang wordt ontworpen binnen de contouren van het coalitieakkoord. Centraal in deze aanpak staat een intensieve samenwerking tussen SZW, sectorpartijen (brancheorganisaties en oudervertegenwoordiging) en uitvoeringsorganisaties (DUO, Dienst Toeslagen, UWV en SVB).

De betrokken partijen binnen het greenfield project hebben vanaf november 2022 tot eind maart 2023 intensief gewerkt aan deze opdracht. Volgens planning is eind maart 2023 een eerste concept stelselontwerp voorgelegd aan de minister van SZW. Het stelselontwerp bestaat uit drie onderdelen: een baseline (concrete afspraken over de uitgangspunten en beleidskeuzes), een stelselarchitectuur (inzicht in de werking van het financieringsstelsel) en een narratief (beschrijving op hoofdlijnen van de werking van dit concept stelselontwerp).

In februari 2023 zijn de minister van SZW en de bestuurders van de vier betrokken uitvoeringsorganisaties overeengekomen om de realisatie van het stelselontwerp te laten verrichten door een voor dat doel nieuw op te bouwen werkorganisatie die in principe los van deze vier uitvoeringsorganisaties opereert (stand-alone). Deze werkorganisatie kan op enig moment worden ondergebracht bij de uitvoeringsorganisatie die verantwoordelijk wordt voor de uitvoering van het nieuwe financieringsstelsel. Realisatie is daarnaast afhankelijk van kinderopvangorganisaties en gastouderbureaus (hierna: KOO's), softwareleveranciers aan de KOO's en gegevensleveranciers overheid. Uitgangspunt is dat de vier uitvoeringsorganisaties gezamenlijk een rol hebben in de realisatie van het nieuwe stelsel. In lijn met het uitgangspunt van de werkorganisatie brengen de vier uitvoeringsorganisaties gezamenlijk een impactanalyse uit op het stelselontwerp. Het uitgangspunt van de werkorganisatie vraagt een zorgvuldig traject ten aanzien van transitie van de huidige toeslagenorganisatie, waarbij inzet en uitgangspunt is om alle aanwezige expertise, kennis en bemensing maximaal te betrekken en mee te nemen. Hierover zal vanzelfsprekend ook nadrukkelijk met medezeggenschap en ondernemingsraden worden gesproken.

Per brief van 26 april jl. heeft de minister van SZW het stelselontwerp ter informatie aangeboden aan de Tweede Kamer. In de begeleidende Kamerbrief plaatst de minister diverse kanttekeningen bij het eerste concept stelselontwerp. Ze stelt dat het verder zal worden uitgewerkt en dat de Kamer in het najaar een nieuw stelselontwerp (hoofdlijnennotitie) zal ontvangen. Volgens planning van de minister wordt het wetsvoorstel voor de zomer van 2024 verstuurd naar de Kamer en ze verwacht te kunnen starten met de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel vóór aanvang 2025. De minister geeft in haar brief aan dat de beoogde datum van inwerkingtreding opschuift naar 2027.

Het verzoek tot het uitbrengen van een gezamenlijke impactanalyse op het eerste concept stelselontwerp is daardoor zeker niet minder urgent. Het doel van voorliggend document is om inzicht te geven in de impact van het eerste concept stelselontwerp op de realisatie en uitvoering door de overheid.

Scope/reikwijdte impactanalyse

In de impactanalyse geven we, vanuit het perspectief van de uitvoering, op hoofdlijnen een indicatief antwoord op de volgende vragen:

1. Is het stelselontwerp realiseerbaar en zo ja wat is de verwachte doorlooptijd voor de realisatie? Wat moet allemaal worden gerealiseerd om het stelsel operationeel te krijgen, inclusief bijhorende randvoorwaarden, knelpunten en risico's;
2. Is het stelsel uitvoerbaar? Wat is allemaal nodig om het nieuwe stelsel uit te voeren, inclusief bijhorende randvoorwaarden, knelpunten en risico's;

3. Raming van realisatiekosten en uitvoeringskosten (incidentele en structurele kosten).

Voorliggende impactanalyse betreft geen uitvoeringstoets. Het is noodzakelijk dat de nieuwe werkorganisatie een uitvoeringstoets gaat uitbrengen zodra de concept wet- en regelgeving (inclusief toelichting) beschikbaar is.

Buiten de scope van de impactanalyse

- Deze impactanalyse doet geen uitspraken over de inspanningen en investeringen die nodig zijn bij andere deelnemende partijen (KOO's en gegevensleveranciers overheid) voor de bouw en implementatie van het financieringsstelsel.
- Deze impactanalyse doet geen uitspraken over de inspanningen en doorlooptijd die nodig zijn voor de implementatie van het nieuwe stelsel. Dit vereist eerst een uitwerking van een passende transitiestrategie, aanpak en planning voor de afbouw van het KOT-stelsel en de overgang naar het nieuwe financieringsstelsel. De politieke keuze over hoe de implementatie wordt uitgevoerd, geleidelijke overgang of overgang in één keer, moet nog plaatsvinden.
- Deze impactanalyse doet ook geen uitspraken over tegemoetkomingen in de kosten die KOO's moeten maken om aangesloten te worden op het nieuwe financieringsstelsel.

1. Uitvoerbaarheid

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de uitvoerbaarheid van de onderscheiden domeinen. Digitale aansluiting tussen enerzijds de uitvoerder en anderzijds de externe gegevensleveranciers overheid, alle bestaande KOO's vanaf datum inwerkingtreding van het nieuwe stelsel en alle nieuw toetredende KOO's ná genoemde datum is een randvoorwaarde voor een goede uitvoering. In aanvulling hierop is met de huidige vormgeving van het concept stelselontwerp een grote uitvoeringscapaciteit (600-1.100 fte) benodigd voor communicatie met ouders en KOO's, het ophalen van gegevens voor vaststellen (en continueren) recht buiten het massaal geautomatiseerde (Straight Through Processing/STP) proces om en het achteraf verrichten van controles op rechtmatigheid. STP gaat uit van directe, volledige en automatische uitvoering.

Vertrekpunt bij onze analyse van de impact op de uitvoerbaarheid van het stelselontwerp is een succesvol afgeronde realisatiefase voor externe gegevensleveranciers overheid, KOO's en uitvoerder (zie hoofdstuk 2).

We hanteren in voorliggende impactanalyse het uitgangspunt dat we pas starten met de uitvoering nadat alle domeinen volledig zijn gerealiseerd. Zoals ook aangegeven in de aanbiedingsbrief zijn echter varianten denkbaar waarin wordt gestart met de uitvoering terwijl de realisatie nog niet volledig is afgerond. Voorstelbaar is dat een start wordt gemaakt met eerste facetten en voorbereidingen van de bouw en vervolgens aanvullende domeinen worden meegenomen in het implementatieplan van de nieuwe werkorganisatie.

1.1. Vaststellen (en continueren) recht

Voorwaarden kunnen voor het grootste deel van de ouders automatisch vastgesteld worden

Om het recht te kunnen vaststellen (inclusief continueren recht) maakt de uitvoerder gebruik van een voor dat doel ingericht STP-gestuurd digitaal proces. Binnen dit proces vindt in principe het toetsen van de voorwaarden van elke ouder-kind-KOO combinatie plaats. Bij de toets op de voorwaarden voor de ouder gaat het specifiek om de ouder-kind relatie (ouderbegrip) en de toets op de arbeidseis. De uitvoerder maakt gebruik van gegevens uit externe bronnen (registers). De uitvoerder maakt daarvoor gebruik van digitale koppelingen met externe gegevensleveranciers overheid (registers) om te kunnen beschikken over gegevens. Naar verwachting kan de uitvoerder de voorwaarden voor 75-90% van de ouders geautomatiseerd toetsen.

- De betrouwbaarheid van gegevens uit externe gegevensbronnen van de overheid voldoet niet in alle gevallen aan de gestelde kwaliteitseisen voor het vaststellen van recht. De beschikbare gegevens zijn niet altijd van voldoende kwaliteit en/of niet real-time voorhanden, zoals een automatisch te bevragen centraal gezagsregister (under construction), re-integratie via UWV, detentie en LRK.
- In gevallen ontbreken gegevens, met name gegevens voor het kunnen vaststellen van de arbeidseis voor ouders die niet in loondienst werken.

In dergelijke situaties is de uitvoerder genooddaakt om gegevens over de oudersituatie en met name de arbeidseis uit te vragen bij de betreffende ouders (zie hierna: arbeidseis). Om deze gegevens te verwerken en het recht vast te stellen zoals dat is beschreven in de baseline is een team van 295-550 fte noodzakelijk. Mogelijk is dit (fors) terug te brengen bij fundamenteel eenvoudiger te toetsen grondslagen. We adviseren om definities van begrippen (ouderbegrip, arbeidseis) één-op-één te laten aansluiten op de definities die in registers worden gehanteerd en om tijdig in te zetten op de kwaliteit van deze registers, om langs deze weg handmatige uitvragen zoveel mogelijk te voorkomen.

Aanvullende opmerkingen bij de uitvoerbaarheid van 'vaststellen recht':

- Wijzigingen in de benodigde gegevens voor het vaststellen van de voorwaarden vinden plaats bij de bron. Indien de uitvoerder verbeterde gegevens ontvangt van de ouder, zal de uitvoerder deze moeten doorgeven aan de externe bron. De uitvoerder ontwikkelt hiervoor een terugmeldvoorziening. Op basis van de vastgestelde gegevens kunnen de voorwaarden vervolgens worden getoetst, waarna de uitvoerder het recht kan vaststellen.
- Afhankelijk van de concrete situatie waarin de ouders zich bevinden, worden zij verschillend behandeld, variërend van automatische controles op basis van bestandsvergelijkingen tot het noodzakelijkerwijs elke drie maanden vragen om relevante stukken aan te leveren. De uitvoerder loopt het risico dat haar ongelijke behandeling wordt verweten.
- De arbeidseis is kwetsbaar voor misbruik/oneigenlijk gebruik. De door de ouders aangeleverde informatie over de arbeidseis is door de uitvoerder slechts in beperkte mate te beoordelen op authenticiteit en juistheid. Dit staat in schril contrast met de relatief grote uitvoeringscapaciteit die we denken nodig te hebben voor deze uitvoeringstaak.

Veel communicatie voorafgaand aan indienen aanvraag recht

Op basis van onderzoek van het CBS en de ervaring van de uitvoerders is de verwachting dat een deel van de ouders vanwege beperkte digitale vaardigheden (circa 25% volgens het CBS) meer ondersteuning nodig heeft om het digitale proces soepel te doorlopen. Ook de complexiteit van verschillende gehanteerde begrippen zullen leiden tot vragen van KOO's en ouders. De uitvoerder zorgt ervoor de capaciteit beschikbaar te hebben voor het bieden van ondersteuning aan ouders bij onder meer het aanleveren van de juiste informatie voor vaststellen recht. Voor de ondersteuning aan ouders is indicatief 110-210 fte nodig voor onder meer balies en telefonisch contact. Langs deze weg kan zo veel als mogelijk ondersteuning van ouders bij het toetsen van voorwaarden worden geboden voorafgaand aan het indienen van de 'aanvraag recht' door de KOO.

- De optelsom van kleine percentages uitzonderingen (co-ouder, meewerkend partner enz.) en diversiteit in doenvermogen van ouders zorgen naar verwachting voor een grotere ondersteuningsbehoefte die mogelijk beperkter wordt als er minder uitzonderingen zijn.
- De uitvoerder moet zorgen voor interactie met zowel de ouder die wordt genoemd in de aanvraag door de KOO als de andere ouder die samenwoont met hun kind. De arbeidseis geldt voor beiden, terwijl elke ouder alleen zicht krijgt op de eigen gegevens. De uitvoerder moet interactie en notificatie voor beiden verzorgen, terwijl het gaat om het vaststellen van recht voor één ouder-kind-KOO combinatie.

Korte beslistermijnen brengen het risico met zich mee dat het recht nog niet is vastgesteld bij de start van de opvang

Met de korte beslistermijnen bestaat het risico dat de uitvoerder het recht nog niet heeft kunnen vaststellen op het moment dat de opvang start. De uitvoerder is afhankelijk van (1) moment van indienen aanvraag door de KOO, (2) beschikbaarheid van digitale gegevens voor het toetsen van voorwaarden op basis van het STP-proces en (3) de snelheid waarmee ouders succesvol kunnen reageren op de gegevensvraag buiten het STP-proces om.

- In de voorlichting aan de KOO's vanuit de uitvoerder moet worden benadrukt dat KOO's zoveel als mogelijk moeten zien te voorkomen dat aanvragen op recht dicht op de startdatum van de kinderopvang worden ingediend.
- Uitvraag van gegevens bij de ouders betekent een toename van de administratieve last bij de ouders en de uitvoerder. De uitvoerder is afhankelijk van de mate waarin ouders tijdig gegevens aanleveren om na te gaan of wordt voldaan aan alle voorwaarden. De uitvoerder is in geval van twee ouders afhankelijk van de respons van beide ouders. De uitvraag herhaalt zich elke drie maanden. De uitvoerder zal een deel van de ouders elke drie maanden moeten

rappelleren om te zorgen dat ze tijdig gegevens m.b.t. de arbeidseis aanleveren. Het stelselontwerp is niet duidelijk over de vraag wat er gebeurt bij het verstrijken van de reactietijd van ouders bij het continueren van recht (volgt wel/geen recht).

- Negatief beschikken zal naar verwachting in ca. 4% van de gevallen leiden tot het aantekenen van bezwaar door ouders. Het (financiële) belang van de ouders is immers groot. Naast het niet ontvangen van de VKO raakt het ook meteen aan de continuïteit van de opvangplaats van het kind. In de raming is een uitvoeringscapaciteit van 15 fte opgenomen voor de afhandeling van bezwaar- en beroepszaken.

De beschrijving van het stelselontwerp is niet duidelijk over de beslistermijn die de uitvoerder moet hanteren bij het vaststellen van het recht. In de baseline (#34, #35) is opgenomen dat de uitvoerder binnen twee weken na ontvangst van alle *benodigde informatie* een beslissing neemt op de aanvraag van de KOO. Als de uitvoerder alle *benodigde informatie* heeft ontvangen en hij neemt geen beslissing binnen twee weken, dan leidt dit automatisch tot een positieve beschikking. Het is onduidelijk wat wordt bedoeld met de woorden '*benodigde informatie*'. We gaan ervan uit dat hier wordt bedoeld dat de uitvoerder moet beschikken over alle *correcte* gegevens op grond waarvan de uitvoerder vervolgens kan overgaan tot het nemen van een beslissing.

In voorgaande hanteren we het uitgangspunt zoals hierboven is aangegeven, te weten een strakke doorvertaling van het stelselontwerp (baseline) naar de uitvoering waarbinnen geen onderscheid wordt gemaakt tussen ouders. We zien echter mogelijkheden om toe te werken naar alternatieve stelselkeuzes die voor de verschillende doelgroepen andere regimes hanteren. Dit geldt met name voor mensen met wisselende inkomens, voor wie de combinatie van het in de actualiteit vaststellen van arbeid en zekerheid vooraf, knelpunten oplevert.

Arbeidseis in groot aantal gevallen niet automatisch vast te stellen

Het stelselontwerp gaat uit van het vaststellen van de arbeidseis als noodzakelijke voorwaarde om het recht te kunnen vaststellen. Evenals alle andere voorwaarden moet ook de controle op de arbeidseis daarna voor elke periode van drie maanden opnieuw worden bepaald. De inschatting is dat voor in totaal 10-25% van de aanvragen handwerk benodigd is met betrekking tot de check op de arbeidseis. Het gaat om vier hoofdgroepen:

1. Ouder verricht betaalde arbeid, hetzij in loondienst of als ondernemer of in de onderneming van de partner

- o Circa 80% van de ouders is in loondienst.
 - o Voor hen kan in vrijwel alle gevallen automatisch via de polisadministratie vastgesteld worden dat ze voldoen aan de arbeidseis. Het vergt een automatische koppeling met de polisadministratie die in elk geval in staat is op dagelijkse basis tussen de 10.000 en 1 miljoen ouders te controleren.
 - o Bij 10-30% van de circa 800.000 ouders werkzaam in loondienst is de polisadministratie naar verwachting niet actueel of niet correct. De uitvoerder vraagt de ouder een bewijsstuk aan te leveren waarmee de ouder aantoont dat deze voldoet aan de arbeidseis.
- o Circa 20% van de ouders is ondernemer, voor hen wordt gecontroleerd of de ouder als ondernemer aangifte omzetbelasting of inkomstenbelasting heeft gedaan.
 - o Voor circa 95% van de ondernemers zijn bevestigende gegevens beschikbaar.
 - o Voor circa 5% van de ondernemers zijn geen gegevens beschikbaar; de uitvoerder vraagt de ouder om een bewijsstuk aan te leveren waarmee de ouder aantoont dat deze voldoet aan de arbeidseis.

2. Ouder bereidt zich in de komende periode voor op betaalde arbeid (re-integratie, opleiding, inburgering, etc.)

Het gaat hierbij om de re-integratietrajecten, maar ook om inburgering of het volgen van een opleiding. Deze gegevens zijn voor het grootste deel af te leiden van bestaande overheidsregisters. Waar dat niet het geval is (zoals bij een groep promovendi en bij re-integratie via de werkgever) zal het proces vergelijkbaar zijn met het handmatige proces onder 1. Noodzakelijk is om eenduidige definities vast te leggen van de door de uitvoerder gehanteerde begrippen 're-integratietraject', 'inburgeringstraject' en 'opleiding'.

3. Ouder start in de komende periode met betaalde arbeid

Ouders die in de periode voorafgaand aan de start van de kinderopvang niet aan de arbeidseis

voldoen, maar aangeven dat ze ergens in de komende periode van 3 maanden wel gaan voldoen aan de arbeidseis. Ook hier zal uitvraag van een bewijsstuk nodig zijn waaruit blijkt dat de ouder ergens in de komende periode van 3 maanden voldoet aan de arbeidseis. Om te controleren of de ouder inderdaad in genoemde periode voldoet zal achteraf een controle bij deze groep nodig zijn.

4. *Ouder is de komende periode (3 maanden) uitgesloten van deelname aan arbeidsproces (vb. langdurige zorg en detentie)*

Dit gaat om een kleine groep ouders met een WLZ-indicatie waarvan door de uitvoerder de gegevens van het CIZ gebruikt kunnen worden. Deze gegevens zijn beschikbaar in de registers. Voor detentie zal de uitvoerder waarschijnlijk ook een uitvraag bij de ouder moeten doen; ook kan worden uitgezocht of gegevens kunnen worden verkregen bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).

1.2. Verwerken kostenoverzichten; verrichten betalingen

De uitvoerder handelt de ingediende maandelijkse kostenoverzichten van de KOO's en bijhorende betalingen aan de KOO's af via een voor dat doel gerealiseerd STP-gestuurd digitaal proces. KOO's hebben de keuze voor communicatie via M2M (machine-to-machine) of H2M-(human-to-machine) kanaal (voorkeur uitvoerder: M2M).

Digitale aansluiting noodzakelijk voor correcte verwerking

De snelle massale verwerking van een groot aantal kostenoverzichten inclusief correcties op betaalverzoeken (vaststellen grondslag VKO resp. maandbedrag VKO, betalen maandbedrag VKO) op maandbasis, waarbij de KOO's de mogelijkheid wordt geboden om te kiezen voor vooraf of achteraf indienen van kostenoverzichten, is enkel mogelijk als de ingediende kostenoverzichten digitaal verwerkt kunnen worden in een STP-gestuurd digitaal proces. Correcte digitale aanlevering van de kostenoverzichten is een randvoorwaarde. Dat wil zeggen dat ze moeten voldoen aan de voor dat doel voorgeschreven (IV-technische) standaarden. In het verlengde hiervan geldt dat het (tijdig) kunnen betalen van ca. 1 mln. VKO-bedragen op maandbasis enkel uitvoerbaar is als deze kostenoverzichten automatisch afgehandeld kunnen worden met zo weinig mogelijk benodigde handmatige activiteiten.

- We adviseren om in de wet- of regelgeving eisen op te nemen voor de aansluiting van KOO's. We adviseren tevens om in de wet- of regelgeving een bepaling om te nemen op grond waarvan de uitvoerder een KOO indien nodig kan schorsen indien niet aan de voorwaarden wordt voldaan en de mogelijkheid kan geven om een verbetertraject te doorlopen, waarna de uitvoerder kan besluiten over hernieuwde deelname van de KOO aan het stelsel.
- Als de kostenoverzichten door de KOO's niet volgens de afgesproken regels worden ingediend, stuurt de uitvoerder automatisch foutmeldingen. Het is voorstelbaar dat dit als hardvochtig wordt ervaren door de KOO's.
- Zolang de kostenoverzichten niet correct zijn aangeleverd kan geen uitbetaling van VKO plaatsvinden. Er moeten voorwaarden worden gesteld hoe te handelen in dergelijke situaties. We wijzen op het risico dat het niet kunnen vaststellen van maandbedragen VKO vanwege niet correct ingediende kostenoverzichten tot gevolg kan hebben dat de betrokken ouders het volledige bedrag van de geleverde dienst kinderopvang moeten betalen. Immers, de KOO zal in dergelijke situaties geen maandbedrag VKO in mindering brengen op de factuur aan de ouders.
- De sector kenmerkt zich door KOO's die van elkaar verschillen in omvang en digitale mogelijkheden. Vanuit eerdere signalen in het greenfield traject en huidige ervaring bij Dienst Toeslagen is de verwachting dat een deel van de KOO's op korte termijn niet zelfstandig kan voldoen aan de benodigde digitale aansluitingen. Daarom is een periode van proefdraaien gedurende de realisatiefase een noodzakelijke randvoorwaarde om systeemfouten tijdig op te kunnen lossen. De uitvoeringsorganisatie zet daarnaast in de eerste 3 jaar van de uitvoering extra capaciteit ter grootte van 15% van de structureel geraamde capaciteit in, bedoeld om te anticiperen op kinderziekten en voor het kunnen leveren van extra (digitale) ondersteuning aan de KOO's.
- Niet alle verwerking kan geautomatiseerd plaatsvinden. Wijzigingen in de administratieve werkelijkheid van de KOO (zoals wijziging rekeningnummer, tenaamstelling) kunnen leiden tot handmatige (herstel)werkzaamheden bij de uitvoerder. De uitvoerder handelt de meer complexe zaken in de financiële afhandeling met een KOO (denk aan opheffing, fusie of overname) af buiten het STP-gestuurde proces.

- We stellen vast dat de uitvoerder rondom het uitbetalen een hoog afbreukrisico loopt. De overheid moet het in alle gevallen goed doen en kan zich geen fouten veroorloven. Maar dat is niet reëel, gelet op de grote hoeveelheid records (aanvragen en kostenoverzichten).
- Volgens het stelselontwerp moet de KOO contractgegevens overleggen aan de uitvoerder, onder andere de contractprijs. We gaan ervan uit dat prijzen elk jaar worden geïndexeerd. Dit heeft tot gevolg dat de uitvoerder bij de jaarovergang minstens 1 miljoen berichten met een prijswijziging zal ontvangen.
- Nieuwe kinderopvangorganisaties kunnen de markt betreden. Voor nieuwe toetreders gelden dezelfde digitale aansluitvoorwaarden als voor bestaande KOO's. We gaan er van uit dat er straks (in de wet- of lagere regelgeving) spelregels voor toetreding tot deze markt voor nieuwkomers worden opgesteld, inclusief een indicatie van het bijhorende tijdspad voor nieuw toetreders.

Bovenstaande beschrijft de impact van het concept stelselontwerp. Vanuit uitvoeringsperspectief willen we de mogelijkheid tot meer gedigitaliseerde verwerking van kostenoverzichten verkennen met het oog op een zo groot mogelijk aandeel massale, geautomatiseerde verwerking. Door tijdig te starten met verbeterde gegevensleveringen en digitale aansluitingen van, ook kleinere KOO's, kan in een nieuw stelsel eenvoudiger aansluitingen worden gerealiseerd. Uitgangspunt is om een papieren proces zoveel mogelijk te voorkomen.

Transparantie over correcties op betaaloverzichten verlaagt druk op de uitvoerder

Binnen het stelselontwerp heeft de KOO de mogelijkheid om ofwel voorafgaand aan de maand waarin de dienst wordt geleverd ofwel achteraf (dus nadat de dienst is geleverd) een aanvraag maandbedrag VKO in te dienen bij de uitvoerder. Op zichzelf zijn beide tijdstipmomenten voor het indienen van kostenoverzichten uitvoerbaar. Een model met de mogelijkheid om zowel vooraf als achteraf de aanvraag in te dienen gaat zeer waarschijnlijk gepaard met de ontvangst van meer correcties op kostenoverzichten, hetgeen een zwaardere uitvoeringslast met zich meebrengt door het verwerken van nieuwe gegevens en communicatie met ouders.

- Wisselend gebruik van uren kinderopvang door ouders en vrijheid in contractvormen (wat betreft afname van aantal uren, tariefkorting gedurende bepaalde dagdelen) zal bij de keuze van de KOO om kostenoverzichten vooraf in te dienen naar verwachting leiden tot het indienen van een groot aantal gecorrigeerde kostenoverzichten achteraf die moeten worden verwerkt.
- Meer verwerking van correcties door de uitvoerder leidt tot meer correcties op eerder afgegeven betalingsbeschikkingen en meer correcties op betalingen VKO. Voor de KOO betekent dit ook meer correcties op eerder verstuurde facturen aan de ouders (met daarin opgenomen de gecorrigeerde (prijs en uren) uit het kostenoverzicht en de door de uitvoerder gecorrigeerde VKO en WOB). Meer correcties zullen naar verwachting tot gevolg hebben dat ouders meer vragen gaan stellen aan de uitvoerder over de juistheid van de door de KOO toegepaste maandbedragen VKO en WOB in de facturen. De uitvoerder kan deze vragen beperkt beantwoorden.
- De KOO zal correcties en "middelen" in de eigen administratie doorvoeren en de kostenoverzichten zo indienen dat verrekening van betaalde bedragen VKO mogelijk is. De uitvoerder kent de details niet.
- We verwachten dat ouders de uitvoerder zullen benaderen met vragen, klachten, signalen en meldingen over het handelen van de KOO's. Ondanks de verwachting dat deze vragen in veel gevallen binnen de privaatrechtelijke sfeer tussen ouders en KOO's liggen, zal de uitvoerder de ouders wel te woord moeten staan.

Beschikbaar budget

Tot slot wijzen we op de noodzakelijke voorwaarde dat de uitvoerder op maandbasis tijdig beschikt over het benodigde budget voor het verrichten van de maandelijkse betalingen. De uitvoerder zal hierover heldere financiële afspraken moeten maken met de opdrachtgever (SZW). Door de mogelijkheid om maandelijks verschillende uren op te nemen in de kostenoverzichten (gefactureerde uren) is niet duidelijk hoeveel budget maandelijks beschikbaar moet zijn. Naar alle waarschijnlijkheid zal zich na verloop van enkele jaren een patroon aftekenen.

1.3. Controles op rechtmatigheid

Binnen het stelselontwerp hebben de KOO, ouder en uitvoerder een gedeelde verantwoordelijkheid om te zorgen dat de uitvoerder recht op VKO en de maandelijkse bedragen VKO kan vaststellen op grond van correcte gegevens (rechtmatigheid). Tevens hebben de KOO's een verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat de vastgestelde maandbedragen VKO volledig ten goede komen aan de ouders (i.c. in mindering worden gebracht op de factuur) ter ondersteuning van de financiering van de kosten van geleverde dienstverlening kinderopvang (doeltreffendheid). We stellen vast dat in het stelselontwerp het borgen van de rechtmatigheid en doeltreffendheid onvoldoende is uitgewerkt en derhalve aanscherping behoeft.

Controles op rechtmatigheid vooraf bij vaststellen recht beperkt mogelijk

In het primaire proces is beperkt vooraf vast te stellen of de VKO rechtmatig besteed wordt.

- De noodzakelijke toets op voorwaarden voor ouders, kind en KOO om het recht te kunnen vaststellen is hoofdzakelijk een procedurele check. Zoals aangegeven in 1.1 is de verwachting dat er weinig tijd beschikbaar is voor controle vooraf op de juistheid van de verstrekte gegevens door ouders en KOO's. De door de ouders aangeleverde informatie over de arbeidseis is door de uitvoerder daarnaast slechts in beperkte mate te beoordelen op authenticiteit en juistheid. Er bestaat een reëel risico dat de KOO drie maanden of meer recht krijgt zonder dat er feitelijk wordt voldaan aan alle gestelde voorwaarden.
- Als de ouders 3 maanden aaneengesloten de door de KOO in rekening gebrachte WOB niet betalen, moet de uitvoerder het lopend recht intrekken. De KOO moet de uitvoerder hier zelf actief over informeren. Als dit niet gebeurt weet de uitvoerder niet of deze voorwaarde voor het continueren van recht wordt geschonden. De uitvoerder kan zelf achteraf vaststellen of de KOO het vastgestelde bedrag WOB in rekening brengt bij de ouders en zorgdraagt dat dit bedrag ook daadwerkelijk wordt betaald aan de KOO via het controleren van factuurgegevens en door bewijsmateriaal op te vragen over de inning van de WOB.
- Bij de start van deelname van de KOO's aan het nieuwe stelsel is beperkt inzicht in de fraude-antecedenten van KOO's. Dit maakt het differentiëren in de zwaarte van uit te voeren controles beperkt mogelijk. Dit geldt ook voor het in te richten en te hanteren risicomodel. Het opbouwen hiervan vergt de nodige tijd.

Controles op juistheid van de gegevens bij vaststellen hoogte betaling VKO (beschikken op hoogte maandbedrag VKO) is in het primaire proces niet mogelijk; deze controles zijn enkel achteraf mogelijk

De KOO's leveren elke maand digitaal de kostenoverzichten aan op basis waarvan de uitvoerder de maandelijkse bedragen VKO rechtmatig kan vaststellen. De uitvoerder kan niet op voorhand weten of de kostenoverzichten identiek zijn aan de gefactureerde bedragen.

- Het is voor de uitvoerder niet mogelijk om tijdens het primaire proces vast te stellen of de maandbedragen VKO op grond van de juiste gegevens worden vastgesteld. Dit zal noodzakelijkerwijs achteraf moeten plaatsvinden via het verrichten van controleactiviteiten door de kostenoverzichten (prijs en uren) te vergelijken met de factuurgegevens (prijs en uren).
- Indien blijkt dat het door de uitvoerder vastgestelde maandbedrag VKO op onjuiste gegevens is vastgesteld, heeft de uitvoerder de mogelijkheid om de eerder afgegeven vaststelling maandbedrag VKO te herzien. In dat geval volgt een nieuwe beschikking (die openstaat voor bezwaar en beroep). De uitvoerder kan waar nodig over zijn bevindingen in contact treden met de desbetreffende KOO en zal indien nodig het voor dat doel beschikbaar gestelde sanctie-instrumentarium inzetten bij geconstateerde onrechtmatigheden.

Controle om vast te stellen of de KOO het vastgestelde bedrag VKO volledig doorgeeft aan de ouders (doeltreffendheid) is in het primaire proces niet mogelijk; deze controles zijn enkel achteraf mogelijk

De KOO moet de door de uitvoerder vastgestelde VKO volledig doorgeven aan de ouders via het in mindering brengen van het bedrag VKO op de gefactureerde kosten. Dit is enkel achteraf te controleren door de factuurgegevens te controleren.

Controles achteraf vragen veel uitvoeringscapaciteit

- We gaan er van uit dat de uitvoerder bovengenoemde controles zal gaan verrichten.

- De uitvoerder zal naar verwachting ook aanvullende controleactiviteiten verrichten, gericht op misbruik en oneigenlijk gebruik:
 - o Totaal van uren in de kostenoverzichten relateren aan het aantal opvangplaatsen;
 - o Uren in kostenoverzicht relateren aan aantal openingsuren;
 - o Traceren van afwijkingen/bijzondere trends t.o.v. kostenoverzichten van eerdere maanden of contractwijzigingen. Deze signalen worden samen met andere (externe) signalen opgepakt en kunnen aanleiding zijn voor nader onderzoek en extra controles.
- De uitvoerder gaat gebruik maken van de inzet van fysieke controles, eventueel in samenwerking met GGD's/andere derde partijen. Controles op locaties is een noodzakelijke aanvulling op de controle van beschikbare gegevens uit het primaire proces en de hierboven aangehaalde factuurgegevens. Verder zal de uitvoerder aanvullend onderzoek en fysieke controles verrichten op de kwaliteit van de gevoerde administratie van de KOO's (onder meer over de wijze van opslaan en verwerken van gegevens kinderopvang, ingebouwde controles).
- De beschikbare sanctiemogelijkheden bepalen mede de kwaliteit en kwantiteit van de te verrichten controleactiviteiten. In het eerste concept stelselontwerp ontbreekt een opgave van het voorgenomen sanctie-instrumentarium.

In de kostenraming is opgenomen dat de uitvoerder een uitvoeringscapaciteit tussen de 100 en 200 fte op jaarbasis zal inzetten voor controle- en toezichttaken.

Aanwezigheidsuren

In het stelselontwerp is gekozen voor de variabele 'gefactureerde uren' als basis voor de grondslag VKO. Hierbij is als aanname gehanteerd dat de gefactureerde uren gelijk zijn aan de uren waarop dienstverlening wordt geleverd (i.c. aanwezigheidsuren). De mogelijkheid bestaat dat KOO's meer uren factureren dan de aanwezigheidsuren. We stellen echter vast dat in het stelselontwerp de 'aanwezigheidsuren' geen rol spelen bij het vaststellen van de maandbedragen VKO. De VKO wordt immers vastgesteld op basis van ingediende kostenoverzichten, waarbij de aanname is dat de kostenoverzichten identiek zijn aan de gefactureerde gegevens (prijs en uren). Dit betekent dat de variabele 'aanwezigheidsuren' geen rol speelt bij het beoordelen van de rechtmatigheid van betaalde maandbedragen VKO.

- Maar er bestaat een relatie tussen gefactureerde uren en aanwezigheidsuren. In het stelselontwerp is echter geen norm gesteld voor het maximaal toelaatbare verschil tussen gefactureerde uren en aanwezigheidsuren. In het stelselontwerp wordt aangegeven dat voor dit onderdeel een monitor kan worden ingericht. We gaan er van uit dat bovengenoemde monitor zal worden ingericht en dat de uitvoerder de resultaten wel meeneemt als triggers in zijn risicoanalyses.
- Op grond van GGD-regelgeving is elke KOO verplicht tot het bijhouden van een aanwezigheidsregistratie. Openstaand uitzoekpunt is of de GGD hier afdoende toezicht op uitoefent.

1.4. Bezwaar en beroep

Belang en hoge frequentie leidt tot veel bezwaar- en beroepszaken

Aangezien het bezwaar- en beroepsproces niet is uitgewerkt in het concept stelselontwerp is het niet voorspellen wat de verwachte impact of fte's zijn. De keuzes die worden gemaakt in het bezwaar-/beroepsproces (in de basis voor welke 'stappen' in het proces bezwaar of beroep openstaat) zijn zeer bepalend voor de uitvoerbaarheid. Daarnaast is de respons van betrokken partijen (ouders, KOO's) niet goed te schatten. Op basis van de huidige systematiek lijken er wel een aantal uitgangspunten voor het bezwaar-/beroepsproces, die in een vervolgfase in meer detail kunnen worden verkend en uitgewerkt:

- Bezwaar kan plaatsvinden op primaire beschikkingen (vaststellen recht, vaststellen hoogte bedrag VKO) in het primaire proces, beschikkingen naar aanleiding van opgelegde sancties en terugvorderingen en beschikkingen (vastgestelde, betaalde) maandbedragen VKO. De hoge frequentie van de beschikkingen (elke drie maanden) leidt tot potentieel veel bezwaar- en beroepszaken.
- Het uitvoeren van bezwaar- en beroepszaken vereist dat de uitvoerder een unit Bezwaar en Beroep moet inrichten van afdoende omvang en (juridische) kwaliteit.

- Meer handmatige afhandeling van het vaststellen van het recht vergroot de kans op een groot volume bezwaarzaken.
- Mogelijk gaan ouders bezwaarzaken aanspannen zonder dat er een beschikking aan ten grondslag ligt dan wel een beschikking waar ze zelf geen belanghebbende zijn (hoogte bedrag VKO). De uitvoerder zal moeten proberen via opleiding en werkinstructies binnenkomende vragen en klachten inhoudelijk af te handelen voordat dit leidt tot een (te) hoog aantal bezwaarzaken.
- Een (positieve en negatieve) beslissing op het recht op VKO krijgt naar verwachting een opschortende werking gedurende de bezwaarfase. De nog uit te werken mogelijkheden voor bezwaar en beroep hebben potentieel grote implicaties voor de uitvoerbaarheid en betreffen fundamentele keuzes in het ontwerp. Als het recht tijdens de bezwaarfase doorloopt, raakt dat aan de doelmatigheid en toegankelijkheid. Als het recht tijdens de bezwaarfase vervalt, raakt dat aan de rechtsbescherming en het uitgangspunt van vertrouwen.

Advies om ouders geen bezwaarmogelijkheid te geven bij betaalbeschikkingen

- De uitvoerder maakt zijn beslissing over het vastgesteld en uit te betalen maandbedrag VKO kenbaar aan de KOO via een beschikking. De ouder kan de uitkomst van de beslissing van de uitvoerder inzien via het raadplegen van een portaal. Mocht blijken dat de factuur een ander bedrag VKO bevat dan het vastgestelde bedrag VKO, dan kan de ouder hierover contact opnemen met de KOO (privaatrechtelijke sfeer) en zo nodig met de uitvoerder. In het stelselontwerp is niet opgenomen of de ouder ook in bezwaar mag gaan tegen een betaalbeschikking. We adviseren SZW om ouders geen mogelijkheid te geven om in bezwaar te gaan tegen betaalbeschikkingen. Voorkomen dient te worden dat de uitvoerder belandt in een onuitvoerbaar proces waarbinnen de juristen van de uitvoerder vragen moeten afhandelen via beslissingen op bezwaar. (NB De ouder kan uiteraard wel in bezwaar tegen de onderliggende beschikking op grond waarvan de uitvoerder het vastgestelde recht kenbaar maakt aan de KOO en in afschrift aan de ouders. Ouders zijn derde-belanghebbende.)

1.5. Exporteerbaarheid

Op grond van Europees recht betreft de VKO een 'gezinsbijslag'; dat tevens kwalificeert als sociaal voordeel voor werkenden. De VKO is hiermee exporteerbaar voor arbeidsmigranten uit de EU en grensarbeiders.

- In artikel 1, onder z van Verordening (EG) nr. 883/2004 (basisverordening) is neergelegd dat onder gezinsbijslag wordt verstaan alle verstrekkingen en uitkeringen ter tegemoetkoming van de gezinslasten. De VKO voldoet aan de opgenomen kenmerken van een gezinsbijslag, waarmee deze onder de coördinatieverordening voor het sociale zekerheidsstelsel valt en exporteerbaar is.
- De VKO kwalificeert ook als sociaal voordeel voor werkenden. Op grond van Verordening (EU) nr. 492/2011 kan een werknemer die onderdaan is van een andere lidstaat in Nederland niet anders worden behandeld dan de nationale werknemers. Deze persoon die in Nederland werkt komt dezelfde sociale voordelen toe als een Nederlands onderdaan die in Nederland werkt.
- Met het uitgangspunt in het stelselontwerp dat ouders in Nederland inkomstenbelasting moeten betalen wordt naar waarschijnlijkheid ongeoorloofd onderscheid gemaakt; dit is niet houdbaar op basis van Europese wet en regelgeving. Dat betekent dat de VKO ook beschikbaar zal moeten zijn voor:
 - o Grensarbeiders die wonen in Nederland en werken in een ander land binnen de EU (bv. België en Duitsland);
 - o Grensarbeiders die in Nederland werken, maar in het buitenland wonen;
 - o Arbeidsmigranten vanuit de EU (met name Polen, Bulgarije en Roemenië). De eventuele VKO rechthebbende verblijft en werkt in Nederland, maar woont met partner en kinderen in het land van herkomst, en gebruikt daar kinderopvang;
 - o Bewoners in de grensstreek die kiezen voor kinderopvang in het buitenland.

Het bepalen van recht op vergoeding en de afhandeling van betalingen vraagt voor deze ouders en KOO's om een afwijkend en handmatig werkproces, waarbij specialistische expertise nodig is die schaars is.

- Aanvullend dataonderzoek is nodig om te bepalen hoe groot het aantal betreffende ouders is dat naar verwachting gebruik zal maken van de VKO in het nieuwe stelsel. In de huidige KOT-

systematiek gaat het om circa 3.350 ouders. Het potentieel aantal ouders dat binnen deze groepen recht heeft op VKO is echter vele malen groter. Een groot deel van deze ouders – met name arbeidsmigranten – kiest momenteel (nog) niet voor een internationale oplossing voor kinderopvang. De verwachting is dat dit deel in de toekomst wel zal toenemen als gevolg van stijging van internationaal woon-werkverkeer en een toename in het gebruik van kinderopvang als gevolg van de ruimere vergoeding. Een verdubbeling wordt verwacht.

- Doorlooptijden bij het bepalen van recht en betalingen zijn lang, met weinig mogelijkheden voor toezicht en handhaving. Gegevens die in een Nederlandse situatie geautomatiseerd kunnen worden uitgewisseld, zijn niet of moeilijker beschikbaar wanneer ze uit het buitenland moeten komen. Deze zullen veelal handmatig moeten worden opgevraagd en zijn in veel gevallen minder nauwkeurig/betrouwbaar. Hierbij is de schaalbaarheid begrensd, als gevolg van beperkingen in de capaciteit bij externe zusterorganisaties om handmatige aanvragen af te kunnen handelen.
- De doorlooptijden voor het verkrijgen van gegevens van instanties en informatie van ouders zijn lang, waarmee er lang onzekerheid is voor ouders en een hoog risico voor onrechtmatige toekenning. Hier zit een belangrijk risico, in combinatie met de herhaalde controle van de arbeidseis waarbij actuele gegevens iedere drie maanden nodig zijn.
- Bij samenloop van overeenkomstige bijslagen uit andere lidstaten moeten vergoedingen gekort worden (anti-cumulatie), wat een complex uitvoeringsproces is dat om specialistische expertise vraagt.
- Een eis van digitale aansluiting voor een kinderopvang in het buitenland lijkt niet haalbaar, waardoor hier een alternatieve werkwijze en/of veel aanvullend handwerk zal zijn.
- Toezicht en handhaving ten aanzien van de kwaliteit van buitenlandse KOO's en de rechtmatigheid van vergoeding naar deze organisaties is beperkt mogelijk en vraagt om uitvoerbare afspraken met buurlanden en andere lidstaten.

2. Realiseerbaarheid

De realisatie van het financieringsstelsel betreft de inrichting van de organisatie en de verwerving en ontwikkeling van alle benodigde mensen en middelen op vanaf de eerste dag van inwerkingtreding van het nieuwe stelsel alle benodigde taken en processen uit te kunnen voeren.

Zoals hierboven al is aangegeven, hanteren we in voorliggende impactanalyse het uitgangspunt om te starten met de uitvoering zodra de opdracht volledig helder is. Ook zijn verschillende elementen in de realisatie volgtijdelijk opgenomen, waarbij mogelijk ruimte is om zaken parallel uit te werken. Zoals in de aanbestedingsbrief aangegeven kan worden verkend om met onderdelen van de bouw al eerder te starten. Ook kan worden gezien of eventuele uitvoering (bijvoorbeeld in een proefdraaifase) al eerder kan worden opgestart waar de realisatie nog niet volledig is afgerond. Volledige afronding van de realisatie van alle domeinen bepaalt ook de doorlooptijd. Vanuit de uitvoering wordt meegewerkt aan het kaart brengen van mogelijke andere ontwerpkeuzes die een versnelling kunnen betekenen voor de (gehele) doorlooptijd.

Gehanteerde uitgangspunten

- De realisatie heeft betrekking op alle voorbereidingen die nodig zijn om de uitvoering aan de zijde van de overheid gereed te hebben vanaf de eerste dag én op alle voorbereidingen die nodig zijn bij de andere deelnemende partijen binnen het financieringsstelsel.
- Er moet ook gekeken worden naar alle ondersteuning die door de overheid geboden dient te worden aan andere deelnemende partijen, met name de KOO's, bij hun overgang naar het nieuwe financieringsstelsel.
- De realisatie betreft ontwerp uitvoering, bouw, implementatie inclusief proefdraaien in testomgevingen.
- De realisatiefase betreft de periode van de opdrachtverstrekking voor de bouw van het nieuwe financieringsstelsel tot aan het (wettelijke) moment dat de uitvoeringsfase start. Vanaf dat moment kunnen de eerste aanvragen voor VKO worden ingediend.
- Uitgangspunt is dat voor de uitvoering een gezamenlijke werkorganisatie wordt opgezet die ondergebracht kan worden bij een van de uitvoerders of kan worden doorontwikkeld naar een zelfstandige uitvoeringsorganisatie.

Gehanteerde aannames

- Omdat er geen uitvoeringsontwerp aanwezig is, zijn er aannames gedaan over de vertaling van capabilities uit de stelselarchitectuur naar de te realiseren ICT-voorzieningen voor de uitvoering.
- Voor het inschatten van de te leveren ondersteuning aan KOO's tijdens de voorbereiding van het stelsel is inzicht nodig in de impactanalyse vanuit het perspectief van de KOO's. Omdat deze (nog) niet beschikbaar is, doen we de aanname dat de raming bij het traject Directe Financiering Kinderopvang (DFKO) voor de ondersteuning door een keten/implementatie-bureau tijdens de bouwfase een goede indicatie is voor de werkbelasting aan de zijde van de overheid.

Voorbehoud

- Het stelselontwerp betreft geen ontwerp van de uitvoering. Het onderzoek naar de realiseerbaarheid van de uitvoering betreft daarom een eerste indicatie. Deze indicatie kent een grote onzekerheidsmarge omdat het ontwerp van het financieringsstelsel geen ontwerp van de uitvoering betreft.
- Omdat er geen business analyse is uitgevoerd en er geen uitgewerkt uitvoeringsontwerp ligt, is het niet uit te sluiten dat bepaalde aspecten niet meegenomen zijn in de vertaling van capabilities naar wat er gerealiseerd moet worden voor de uitvoering.

2.1. Realisatie van de verschillende domeinen

2.1.1 Interactie tussen uitvoerder en ouders respectievelijk KOO's

Communicatie uitvoerder en ouders respectievelijke KOO's

De uitvoerder maakt gebruik van diverse communicatiekanalen voor de interactie met ouders, KOO's en externe gegevensleveranciers overheid. Dit hangt samen met enerzijds de afhankelijkheid van de voorkeur van ouders en KOO's en anderzijds de aard (complexiteit) van de geleverde dienst. De volgende communicatiekanalen worden onderkend:

- Mens-mens (H2H): direct contact tussen mensen via telefonie, bezoeken (balie of buitendienst)
- Mens-machine (H2M): portalen voor KOO en ouders, email, informatiesite, apps
- Machine-machine (M2M): betreft volledig geautomatiseerde gegevensuitwisselingen tussen uitvoerder en KOO's (bijvoorbeeld via Digipoort).

Voor ouders betreft het ook het realiseren van niet-digitale kanalen, omdat de ervaring leert dat niet alle ouders uit de voeten kunnen met de standaard (digitale) processen. Deze niet-digitale kanalen kunnen bijvoorbeeld worden gerealiseerd door het opzetten en bemensen van balies verspreid over het land. Op deze manier is het mogelijk om extra aandacht te geven aan ouders die hier behoefte aan hebben, bijvoorbeeld omdat ze in mindere mate digitaal vaardig zijn. Voor het contact met de KOO's wordt een team van consultants geworven die de KOO's kunnen ondersteunen.

Er dient een team van 110-210 fte verworven en opgeleid te worden voor contact met de ouders en contact met de KOO's.

2.1.2 Vaststellen en continueren van het recht

De benodigde systemen om het recht vast te stellen zijn te realiseren. De minimale realisatietermijn voor het realiseren van systemen voor vaststellen recht inclusief het realiseren van gegevenskoppelingen, ligt tussen de 2 tot 3 jaar, exclusief doorlooptijd voor aanbesteding van software.

- Aanname is dat voor het modelleren van bedrijfsregels een standaard softwarepakket wordt gebruikt.
- De doorlooptijd is afhankelijk van derden, omdat meerdere bronnen ontsloten moeten worden bij verschillende organisaties; het grootste deel hiervan is nodig voor het vaststellen van de arbeidseis. De externe gegevensleveranciers (overheidsorganen) dienen voldoende ruimte te hebben in hun ICT-portfolio om de koppelingen te realiseren.
- Een aantal bronnen in het stelselontwerp bevatten gevoelige data. De uitvoerder moet een wettelijke grondslag krijgen om deze bronnen proportioneel te bevragen in lijn met de AVG.

- Er dient een team van 295-550 fte verworven en opgeleid te worden voor afhandeling van aanvragen buiten het STP proces om.
- De complexiteit van de begrippen ouderschap en arbeidseis, en met name de discretionaire ruimte bij het vaststellen van de arbeidseis, stelt hoge eisen aan de medewerkers.

2.1.3 Verwerken kostenoverzichten; verrichten betalingen

In het stelselontwerp is vastgelegd dat de kostenoverzicht enkel digitaal aangeleverd mogen worden. Voor de verwerking van een omvangrijke aantal maandelijks kostenoverzichten (ca. 1 mln.) en het aansluitend betalen van vastgestelde maandbedragen VKO zal de uitvoerder een STP-gestuurd digitaal proces inrichten. Het systeem moet het mogelijk maken om kostenoverzichten ofwel M2M ofwel H2M in te dienen.

De benodigde ICT-systemen zijn te realiseren met standaard softwarepakketten in combinatie met het zelf instellen van business rules en een standaard in de markt beschikbare oplossing voor het effectueren daarvan. In het ontwerp is opgenomen dat KOO's op elk moment een kostenoverzicht kunnen indienen en bij gebruikmaking van het M2M-kanaal binnen 5 werkdagen uitbetaald krijgen. Dit vraagt om een hoogwaardig ICT-systeem met weinig kans op storingen en hoge mate van beschikbaarheid. De minimale realisatietermijn wordt geraamd op 2 tot 4 jaar.

Er ontstaan situaties die (deels) handmatige verwerking vereisen zoals bij verwerking van wijzigingen in de administratieve werkelijkheid van KOO's en de meer complexe financiële afhandelingen vanwege opheffing, fusie of overname. Dit alles vraagt om de verwerving en opleiding van een team van 10-40 fte.

2.1.4 Toezicht en handhaving op rechtmatigheid

De uitvoerder dient de rechtmatigheid van de betalingen te controleren. Werkstromen in het kader van toezicht en handhaving volgen aaneensluitend een drietrapscyclus: (1) monitoren, (2) controle en (3) oordeelsvorming/sanctionering. Kern van het in te richten controleapparaat is het verwerken van een veelheid aan gegevens. De uitvoerder ontwikkelt een systeem waarmee gegevens van KOO's en derden geautomatiseerd opgehaald en gemonitord worden. Dit betreft ook de ontwikkeling van risicomodellen. De uitvoerder zal voor toezicht gebruik maken van een datawarehouse in combinatie met een zelf te bouwen en in te richten controle-administratie en sanctie-administratie. De minimale doorlooptijd wordt geraamd op 2 tot 3 jaar, exclusief aanbestedingen van standaard software.

Er dient daarnaast een team geworven te worden voor het verrichten van de toezicht -en handhavingsactiviteiten. Dit team zal vanuit een nog te ontwikkelen visie op handhaving en toezicht risico gestuurd en met hulp van de uitkomsten van de risicomodellen de controlewerkzaamheden uitvoeren.

Naast digitale controleactiviteiten zal de uitvoerder ook een buitendienst moeten inregelen voor het uitvoeren van fysieke controles bij de KOO's.

Dit alles vraagt om de verwerving en opleiding van een team van 100-200 fte. Gegeven deze specifieke expertise en de krapte op de arbeidsmarkt is dit een uitdaging.

2.1.5 Deelname KOO's in het financiële stelsel

In het stelselontwerp is de verplichting opgenomen dat KOO's digitaal dienen aan te sluiten op de systemen van de uitvoerder. De aansluiting op digitale kanalen (H2M of M2M) is noodzakelijk voor de massale verwerking van aanvragen van het recht en de op maandbasis ingediende kostenoverzichten. De benodigde systemen zijn te realiseren met standaard oplossingen. Het realiseren van een (test)omgeving, het faciliteren van ketentesten en acceptatietesten met softwareleveranciers en KOO's wordt geraamd op minimaal 2 à 3 jaar, exclusief doorlooptijden voor aanbestedingen en afstemming over standaarden voor het berichtenverkeer. De afhankelijkheid van derden is groot, met name de digitale aansluiting van de KOO's.

- De uitvoerder stelt hoge eisen aan de KOO's om te garanderen dat ze tijdig de juiste gegevens kunnen aanleveren.
- De uitvoerder voert in samenspraak met de softwareleveranciers van de KOO's regie op de aansluiting van KOO's op de H2M- en de M2M-systematiek en moet zorgdragen voor tijdig aanbieden van de techniek en op de te stellen eisen omtrent betrouwbaarheid, veiligheid en aansprakelijkheid.

- Een periode van proefdraaien is een randvoorwaarde om systeemfouten tijdig op te kunnen lossen tijdens de realisatiefase.

2.1.6 Projectorganisatie realisatie

Om het stelsel te realiseren dient een projectorganisatie opgericht worden.

2.2. Doorlooptijden realisatie financieringsstelsel

Voor de raming van de doorlooptijden is uitgegaan van een realisatietraject dat een programmamatische en projectmatige aanpak kent. De verschillende capabilities worden parallel ontwikkeld. Dit verkort de doorlooptijd t.o.v. sequentieel ontwikkelen. Er bestaan onderlinge afhankelijkheden en er zullen keuzes moeten worden gemaakt over een mogelijke volgordelijkheid van hoofdactiviteiten. Er zijn activiteiten benoembaar die op het kritieke tijdpad (kunnen) liggen i.c. de bepalende factoren voor de totale doorlooptijd voor realisatie en implementatie. Per saldo ramen wij de doorlooptijd die nodig is op minimaal 3 tot maximaal 6 jaar.

De raming van de benodigde doorlooptijd is gebaseerd op een aantal hoofdactiviteiten die gezamenlijk de meeste doorlooptijd vergen en deels volgordelijk en deels parallel uitgevoerd worden:

- Voor de raming van de benodigde doorlooptijd voor de realisatie van het voorliggende stelselontwerp is de aanname dat voorbereiding voor de bouw start met een opdracht voor de gezamenlijke werkorganisatie.
- Parallel aan het wetgevingstraject wordt gerekend met (minimaal) 1,5 jaar werkzaamheden voor o.a. ontwerp uitvoering en voorbereiding Europese aanbestedingen.
 - o Het ontwerp van de uitvoering en het plan voor de realisatie van de uitvoering worden onderworpen aan onafhankelijke toetsing, waaronder door de adviescommissie ICT-toetsing (AcICT). Het is niet ondenkbaar dat de uitkomsten leiden tot aanpassingen.
 - o Normaliter spreekt eerst de politiek zich uit over nieuwe wetgeving voordat Europese aanbestedingen in de markt worden uitgezet en grote financiële verplichtingen worden aangegaan. Het is aan het kabinet om indien gewenst hiervan af te wijken en parallel aan de politieke besluitvorming over de wetgeving reeds te starten met het aangaan van meerjarige financiële verplichtingen. In onze raming van de doorlooptijd wordt hier niet van uitgegaan. Desgewenst kunnen we apart in kaart brengen wat de mogelijkheden, consequenties en risico's van een kortere doorlooptijd zijn.
- Nadat de wetgeving is aangenomen door de Tweede Kamer is de doorlooptijd indicatief 3 tot 6 jaar.
 - o Voor de realisatie van (ICT-) voorzieningen voor o.a. interactie met ouders, KOO's, voor het vaststellen van recht op vergoeding VKO, voor betaling en voor toezicht en handhaving zullen diverse ontwikkelactiviteiten parallel worden uitgevoerd. De langste doorlooptijden hiervoor worden geraamd op 4 tot 5 jaar. Hierbij inbegrepen is de ontwikkeling van koppelingen met databronnen bij andere uitvoerders binnen de overheid, met als randvoorwaarde dat deze andere partijen hiervoor tijdig capaciteit beschikbaar stellen. Een deel van de bouwwerkzaamheden kan mogelijk starten parallel aan politieke besluitvorming over het wetsvoorstel, maar niet eerder dan dat voorbereidingen daarvoor gereed zijn. De mogelijkheden, consequenties en risico's van het eerder parallel starten vraagt om nadere uitwerking.
 - o De realisatie van een werkend concept stelselontwerp voor de financiering van de kinderopvang vraagt om de ontwikkeling van een geautomatiseerd systeem (STP). Voor het realiseren van koppelingen met softwarepakketten die gebruikt worden in de kinderopvangsector en voor het faciliteren van de technische en administratieve aansluiting van KOO's wordt rekening gehouden met een doorlooptijd van 2 tot 3 jaar. Dit heeft mede te maken met het grote aantal KOO's in de sector, de grote diversiteit in gebruikte software en administratieve professionaliteit. In de raming gaan we er vanuit dat alle KOO's aangesloten worden op het financieringsstelsel, ook partijen die hier moeite mee hebben en extra ondersteuning van de uitvoerder nodig hebben. Ervaringen bij SVB (PGB) en UWV (polisadministratie) leren dat

- rekening gehouden moet worden met serieuze tegenvallers in de doorlooptijd om alle partijen op het gewenste kwaliteitsniveau te krijgen.
- Het werken vanuit een gezamenlijke werkorganisatie vraagt ook om voldoende tijd om deze in te richten en tot de juiste personele bezetting te komen. Voor de primaire uitvoeringsprocessen zijn 600-1.100 fte medewerkers nodig die geworven en geselecteerd dienen te worden en vervolgens opgeleid voor de functie. De totale doorlooptijd hiervoor wordt geraamd op ca. 2 jaar. Dit loopt slechts deels parallel aan de bouw van ICT-systemen, aangezien voor de opleiding gebruik gemaakt moet kunnen worden van functionerende systemen.
- Een periode van proefdraaien is onontbeerlijk om systeemfouten tijdig op te kunnen lossen. Zowel de uitvoerder als KOO's zullen organisatorisch, administratief en technisch hiervoor klaar dienen te zijn. Voor proefdraaien wordt gerekend met een periode van 0,5 tot 1 jaar. Dit is ook afhankelijk van de implementatiestrategie die buiten scope is geplaatst. Mogelijk kan al eerder worden gestart met (delen van) de uitvoering.
- Voor de raming van de doorlooptijden wordt uitgegaan van een realisatietraject met een programmatische aanpak gecombineerd met moderne software-ontwikkelmethodieken zoals AgileSafe, teststrategieën zoals geautomatiseerd testen en Continuous Delivery.
- Om het financieringsstelsel te kunnen laten werken is het nodig dat alle partijen gereed zijn met hun voorbereidingen. Alle KOO's dienen te zijn aangesloten op het financieringsstelsel. Dat betekent dat de doorlooptijd voor de realisatie van het stelsel afhangt van een groot aantal partijen die klaar moeten zijn.
- Voor de raming van de doorlooptijd is in deze impactanalyse gekeken naar zowel de realisatie van een werkend ICT-landschap om de primaire stelselprocessen te kunnen uitvoeren als de realisatie van een werkende uitvoeringsorganisatie die ondergebracht kan worden bij een uitvoerder of kan doorontwikkelen naar een zelfstandige uitvoeringsorganisatie.
- Er is niet gekeken naar het hergebruiken van onderdelen die reeds aanwezig, bruikbaar en beschikbaar zijn bij een van de uitvoerders. Dit kan pas op basis van een uitvoeringsontwerp (volgende fase).

Ten aanzien van de doorlooptijden worden een aantal algemene aandachtspunten meegegeven:

- Het betreft een eerste beeld gebaseerd op huidige inzichten over het stelselontwerp en de context waarbinnen de realisatie dient plaats te vinden. De doorlooptijden zijn indicatief waarbij hoofdactiviteiten relatief korter en langer kunnen duren.
- Er bestaat onzekerheid over de looptijd van politieke besluitvorming over de wetgeving en regelgeving. Het is niet ondenkbaar dat, vergelijkbaar met DFKO, er tussentijds een kabinetswissel optreedt. In dat geval wordt het besluitvormingsproces vertraagd met minimaal de duur van kabinetsformatie en beïnvloed door de politieke prioriteiten van een nieuw kabinet.

3. Raming realisatiekosten en uitvoeringskosten

3.1. Raming realisatiekosten

Onderstaand overzicht geeft een onderbouwing van de raming van de totale incidentele kosten. Dit omvat kosten voor het realiseren van (ICT) voorzieningen, de kosten voor de ICT-infrastructuur inclusief werkplekken, de kosten voor verwerving van medewerkers voor de uitvoering en hun opleiding voor de te vervullen functie, kosten voor de implementatie die ten laste komen van de werkorganisatie en kosten voor boven-formatieve capaciteit die in de eerste jaren van de uitvoeringsfase nodig is.

De geraamde realisatiekosten bedragen € 160 – 280 mln. exclusief huisvesting en kosten ondersteunend personeel (PM).

De raming kent een grote onzekerheidsmarge omdat er geen uitgewerkt ontwerp van de uitvoering ligt, geen implementatiestrategie is bepaald en onvoldoende beeld is van de ondersteuning die geleverd dient te worden aan sectorpartijen en softwareleveranciers bij hun voorbereidingen voor het nieuwe stelsel. Voor de ramingen gaan we uit van een onzekerheidsmarge van -25% tot +75%.

Tabel 1 Raming incidentele kosten (in € mln.)

INCIDENTELE KOSTEN	Geraamde bedragen (in € mln.)
Kosten voor realisatie	70 – 127
Aanschaf	
Inzet	
Kosten voor infra	30 – 50
Rekencentra	
Werkplekken	
Huisvesting	PM
Kosten voor inrichting organisatie	
Projectteamkosten	5 – 10
Aanbestedingskosten	2 – 3
Werving en selectie	2 – 5
Opleidings-/trainingskosten (450 uur per medewerker per jaar)	9- 18
Ondersteunend apparaat	PM
Implementatiekosten	
Communicatie	5 – 10
Ondersteuning derde partijen (implementatiebureau/ voorloper helpdesk)	4 – 6
Aanloop- en inleerkosten	
Proefdraaien (0,5 jaar proefdraaien met voorlopers)	10
Extra benodigde capaciteit gedurende eerste 3 jaren van de uitvoering (aanne: 15% extra capaciteit)	20 – 40
Totaal (afgerond)	160 – 280

Toelichting bij de kostenposten aanschaf en inzet van de te realiseren ICT-oplossingen:
Het betreft een indicatie van de te realiseren ICT-voorzieningen op alle domeinen zoals vermeld in de stelselarchitectuur. Per domein resp. afzonderlijke voorziening zijn aannames gemaakt over hergebruik, inkoop en zelfbouw.

3.2. Raming uitvoeringskosten

De raming van de structurele kosten heeft betrekking op de uitvoering van het stelselontwerp in de steady state. Daarmee bedoelen we de structurele situatie ná een initiële opstartfase met 'verhoogde dijkbewaking' waarin er meer capaciteit in de uitvoering nodig is voor het beantwoorden van vragen, het bieden van ondersteuning en het oplossen van kinderziektes. Voor de opstartfase wordt uitgegaan van een periode van 3 jaren na start stelsel waarin extra inzet noodzakelijk is. Hiervoor is 15% extra benodigde capaciteit opgenomen bij de kosten voor realisatie.

De geraamde uitvoeringskosten per jaar (steady state) bedragen **tussen €80 en 160 mln.**, onderverdeeld naar personele lasten en materiële lasten voor beheer en onderhoud:

- Personele lasten inclusief management en werkplekkosten: **tussen €60 en 110 mln.**
- Materiele lasten voor beheer en onderhoud, inclusief life-cycle management en abonnementen: **tussen €20 en 50 mln.** Gehanteerd uitgangspunt: bandbreedte van 20%-30% van de incidentele realisatie van IV.

Voor de ramingen gaan wij uit van een algemene onzekerheidsmarge van -25% tot +75%. Het onderzoek naar de uitvoerbaarheid betreft een eerste indicatie en kent een grote onzekerheidsmarge vanwege de volgende punten:

- Witte vlekken ten aanzien van onderdelen die nog niet/beperkt zijn uitgewerkt in het stelselontwerp, zoals de implementatie.
- Keuzes die nog moeten worden gemaakt in het (nog op te stellen) uitvoeringsontwerp, bijvoorbeeld waar het gaat om het dienstverleningsconcept, de definitieve uitwerking van de arbeidseis en de intensiviteit van controles en toezicht.
- Onzekerheid ten aanzien van de mogelijkheden en ondersteuningsbehoeften van ouders en KOO's.

Tabel 2 Raming personele lasten uitvoering (per jaar, in fte en € mln.)

	FTE		KOSTEN (in € mln.)	
	Min	Max	Min	Max
<i>Bandbreedte</i>				
INTERACTIE	110	210	11	21
<i>Balie</i>	10	20	1	2
<i>Telefonisch klantencontact (vragen, klachten)</i>	80	170	8	17
<i>Consulenten (onderhoud relatie uitvoering en KOO)</i>	20	20	2	2
RECHT OP VERGOEDING	310	565	31	56,5
<i>Voorlopige beoordeling (beoordeling ouder-kind relatie)</i>	25	50	2,5	5
<i>Bepalen/continuering/beëindigen recht op vergoeding</i>	270	500	27	50
<i>Bezwaar en beroep</i>	15	15	1,5	1,5
TOEGANG TOT HET FINANCIERINGSSTELSEL	10	15	1	1,5
<i>Toetsen aan de voorkant - technisch en administratief</i>	10	15	1	1,5
BETALING	10	40	1	4
<i>Bepalen hoogte (VKO en WOB) en effectuering</i>	10	40	1	4
TOEZICHT	100	200	10	20
<i>Binnendienst (monitoring, risicoanalyses, sancties)</i>	50	100	5	10
<i>Buitendienst (controles uitvoeren)</i>	50	100	5	10
INTERNATIONAAL	25	50	2,5	5
<i>Interactie, bepalen recht, betaling en toezicht internationaal</i>	25	50	2,5	5
OVERHEAD	20	30	2	3
<i>Verantwoording</i>	20	30	2	3
TOTAAL (afgerond)	600 fte	1.100 fte	60	110

Toelichting bij de tabel Personele lasten uitvoering

Met het oog op onzekerheden zijn de ramingen uitgewerkt in een bandbreedte per post:

- De minimale variant gaat uit van maximaal geautomatiseerde processen en systemen, waarbij weinig handmatige activiteiten nodig zijn voor uitval en controles. Het betreft hierbij de uitvoering, er vanuit gaande dat alles werkt zoals beoogd in het stelselontwerp.
- De maximale variant gaat uit van meer handmatige werkzaamheden als gevolg van ondersteuning en vragen, het deels ontbreken van (betrouwbare) data uit digitale bronnen en meer controles met een grotere buitendienst.

Omdat nog niet duidelijk is waar de gezamenlijke werkorganisatie uiteindelijk zal worden ondergebracht zijn kosten voor huisvesting en ondersteunde diensten (communicatie, HRM, facilitair) niet meegenomen.

Aannames

- De ramingen zijn gebaseerd op basis van ervaringen ten aanzien van ondersteuningsbehoeften, behandeltijden en uitval in de huidige dienstverlening van de uitvoeringsorganisaties rond KOT, AKW, KGB, onderwijsbekostiging en andere regelingen.
- Daarbij zijn de volgende kengetallen gehanteerd:
 - o 1.000.000 ouders, waarvan 80% in loondienst, 19% ZZP en 1% doelgroep
 - o 870.000 kinderen
 - o 3.750 houders/gastouderbureaus

- We baseren ons op de beschikbare aantallen in het huidige stelsel. Een mogelijke ontwikkeling in deze aantallen als gevolg van het nieuwe stelsel en de ruimere vergoeding daarbinnen is niet meegenomen.
- Voor de berekening van de personele lasten is gerekend met gemiddelde kosten van 100.000 per fte. In dit bedrag is een opslag meegenomen voor management en werplekken en is ruimte voorzien voor inhuur van uitzendkrachten.
- Toelichting bij enkele specifieke posten in de tabel:
 - o Telefonisch klantencontact
De benodigde fte van 80-170 is gebaseerd op:
 - De inschatting dat 10-25% van de 1.000.000 ouders en kinderopvangorganisaties contact zal opnemen met de uitvoerder in verband met de vragen of klachten rond het recht op vergoeding of betalingen (aansluiting KOO's, checks ouders)
 - o Bepalen/continueren/beëindigen recht op vergoeding (arbeidseis)
De benodigde fte van 270-500 is berekend op basis van:
 - De inschatting dat voor in totaal 10-25% van de aanvragen handwerk benodigd is met betrekking tot de check op de arbeidseis
 - Voor de 80% van de ouders in loondienst zijn polisgegevens beschikbaar. Daarbij wordt uitval/handwerk verwacht van 10-30%
 - Voor de 19% ouders in loondienst en 1 % doelgroep zijn deels gegevens op basis van BTW aangifte en registers beschikbaar. Hier wordt uitval/handwerk verwacht van 10-20%
 - o Bezwaar en beroep
 - De verwachting is dat er op circa 4% van de in totaal 1.000.000 aanvragen een bezwaar/beroep procedure zal worden gestart vanuit ouders of KOO.
 - o Toezicht/controle
De bandbreedte van 100-200 fte is afhankelijk van de controledichtheid:
 - De inschatting is dat het ongeveer een week kost voor 1 medewerker om een van de 3.750 houders te bezoeken en onderzoeken
 - Voor het 1x per jaar bezoeken van 2.500 houders is 50 fte buitendienst nodig.

4. Varianten arbeidseis respectievelijk controle op rechtmatigheid

4.1 Arbeidseis

We stellen vast dat de invulling van de arbeidseis in het stelselontwerp te licht is d.w.z. er kan eenvoudig aan worden voldaan. We stellen bovendien vast dat de invulling van de arbeidseis gevoelig is voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Vandaar dat we zijn nagegaan of er zwaardere varianten denkbaar zijn. We hebben vier varianten bekeken:

1. *Ondergrens vanaf een x aantal dagdelen.* Voldoen aan de arbeidseis zoals deze staat beschreven in het stelselontwerp (i.c.m. het baseline document) geeft recht op een aantal dagen of dagdelen VKO. Willen ouders daarboven aanspraak maken op VKO dan dient/dienen ouder(s) een minimum aantal uren te werken. De ondergrens van minimaal gewerkte uren treedt in werking indien meer dan x aantal dagdelen opvang wordt afgenomen
2. *Ondergrens aan uren.* Willen ouders aanspraak maken op VKO dan dienen ze beiden een minimum aantal uren te werken.
3. *Herintroductie KGU* (koppeling gewerkte uren; afgeschaft per 1-1-2023). Hoogte VKO is afhankelijk van de gewerkte uren.
4. *Ondergrens aan inkomen.* Willen ouders aanspraak maken op VKO dan dienen ze beiden een minimum inkomen uit arbeid te hebben.

Mogelijkheden en effecten voor uitvoering

De varianten 1,2 en 3 hebben gemeen dat het aantal gewerkte uren moet worden vastgesteld. Dit kan worden vormgegeven door een gemiddeld aantal uren te nemen over een vastgestelde periode. Het bepalen van gewerkte uren is slechts, met een vertraging, mogelijk voor ouders die uitsluitend in loondienst zijn (werkgever moet de loongegevens over maand [t] uiterlijk aanleveren ultimo maand [t+1]). Waarbij de opgave van 'verloonde uren' uit de polisadministratie wordt gebruikt voor 'gewerkte uren'. Door de vertraging ligt de beschouwingsperiode voor bepalen recht verder af van de actualiteit dan in het huidige ontwerp. Verloonde uren of actuele inkomensgegevens zijn niet beschikbaar voor ondernemers.

In variant 4 moet het inkomen in de actualiteit bepaald moet worden. Een ondergrens in inkomen kan voor ouders in loondienst worden vastgesteld op basis van de eerdergenoemde polisadministratie. Voor ondernemers/zelfstandigen is geen administratie beschikbaar waarin het inkomen in de actualiteit wordt vastgelegd. Het inkomen vanuit de inkomstenbelasting is met een vertraging van 1 à 2 jaar beschikbaar vanuit de inkomstenbelasting.

Alle varianten hebben de volgende uitvoeringsvraagstukken:

- Ouder(s) met wisselende uren (zoals oproepkrachten, seizoenwerkers) krijgen te maken met fluctuaties in VKO. Mogelijk zelfs met na-ijlende effecten, die niet in lijn zijn met de actueel te werken uren.
- Een ouder kan in loondienst zijn en daarnaast als ondernemers/zelfstandige actief zijn. Er dient nader bepaald te worden op grond waarvan deze ouders getoetst worden.
- Voor ouders die zich voorbereiden op werk, of gaan werken of uitgesloten zijn van werk (de zogenaamde doelgroepen) is een ureneis niet vast te stellen en is de inkomensgrens niet van toepassing.

Afwegingen

Uit een eerste weging komt naar voren dat de varianten leiden tot een gericht systeem (enkel burgers die aan een bepaalde zwaardere voorwaarde voldoen hebben toegang).

Geen van de vier varianten is eenvoudig uit te voeren. De uitvoerder kan de zwaardere eisen niet in alle gevallen toetsen op basis van beschikbare registraties. We hebben twee opties verkend als oplossing voor dit probleem.

- a. Omdat er geen passende registratie is, worden werkende ouders verplicht gesteld om aannemelijk te maken hoeveel uur er is gewerkt. In deze optie ligt er een verantwoordelijkheid bij de ouder. Deze optie leidt zowel voor de ouder(s) als de uitvoerder tot veel extra, handmatig werk. Ouders dienen stukken te overleggen die de uitvoerder grotendeels handmatig, al dan niet steekproefsgewijs, moet controleren. Dit is een papieren controle waarbij het onzeker is of de gegevens overeenkomen met de werkelijkheid. Dat laatste is door de uitvoerder niet vast te stellen, omdat er dan op locatie gecontroleerd moet worden of de ouder werkt.
- b. Ouders in loondienst worden anders getoetst dan ouders die als ondernemer/ zelfstandige actief zijn resp. ouders die zich voorbereiden op werk. Door onderscheid te maken komt de groep ouders in loondienst de facto onder een sterker controle- en toezichtregime dan ouders die niet in loondienst zijn. Ouders dienen allen aan dezelfde voorwaarden te voldoen, maar de mate van controleerbaarheid bepaalt echter of het recht kan worden verleend. Dit is juridisch niet correct.

Voor alle varianten geldt dat een deel van de ouders te maken heeft met wisselende inkomens. Er dient een mogelijkheid gerealiseerd te worden waarin ouders zelf aangeven dat ze voldoen aan de ondergrens (vangnet), om te voorkomen dat ouders geen gebruik kunnen maken van de voorziening. Dit brengt het vraagstuk met zich mee hoe gehandeld dient te worden indien ouders achteraf niet blijken te voldoen.

Voor alle zwaardere varianten geldt dat er ouders zijn voor wie de wijziging een verzwarende betekenis heeft ten opzichte van het huidige kinderopvangtoeslagstelsel. Dit betekent dat er bij een eventuele keuze voor één van deze varianten (of een andere verzwarende) nagedacht moet worden over het vormgeven van een overgangsrecht zodat het recht van die ouders bij de invoering van het nieuwe stelsel niet direct vervalt of vermindert.

Conclusie

- Alle vier varianten maken het stelsel gericht, minder ouders voldoen aan de eis, ten opzichte van het concept stelselontwerp. De toegenomen gerichtheid verzwaart de handmatige uitvoeringslast bij de uitvoerder en de ouder. De toekenningszekerheid voor ouders neemt mogelijk af en de kans dat ouders verdwalen in het stelsel neemt daardoor toe.
- Voor ouders met wisselende arbeid leiden alle varianten tot grotere onzekerheid op het recht op VKO en in de varianten 1 en 3 tot wisselende hoogte van de VKO. Juist deze ouders zijn kwetsbaar gebleken in het huidige stelsel.

- Gewerkte uren of inkomen in de actualiteit vaststellen is niet voor alle ouders mogelijk. Dit leidt tot beleid dat niet te handhaven is, tot zeer forse en complexe inspanningen van ouders en uitvoerder en tot mogelijk onrechtvaardig (verschillende toetsing bij het beoordelen van recht) behandelen van de ouder(s).

4.2 Controle op rechtmatigheid

Een aantal uitgangspunten en keuzes in het stelselontwerp staan op gespannen voet met de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het verstrekken van VKO (i.c. vindt de vaststelling van VKO plaats op correcte gegevens; komt de toegekende VKO volledig ten goede aan de ouders). Financiële zekerheid aan de voorkant maakt dat het recht op kinderopvang volledig aan de voorkant moet worden vastgesteld. Het stelselontwerp kan worden aangevuld met meer controles aan de voorkant. We schetsen hier enkele mogelijkheden.

- In het stelselontwerp kan naast kwaliteitseisen en technische aansluitseisen een extra aansluitvoorwaarde voor de KOO's worden opgenomen. De administratieve organisatie van de KOO moet zodanig zijn ingericht dat de kostenoverzichten naar de uitvoerder en de facturen naar de ouders vanuit één bron in de digitale kinderopvangadministratie worden opgemaakt.
- In het stelselontwerp kan een verplichting voor KOO's vanaf een bepaalde omvang (gemeten in fte's of bedrag jaarlijkse omzet of balanstotaal) worden opgenomen: elke KOO die behoort tot deze doelgroep moet op jaarbasis een bewijsstuk overleggen over de kwaliteit van het door de KOO gevoerde administratieve organisatie/ interne controle model (AO/IC-model). Een dergelijke controle achteraf voor boekjaar [t] biedt zekerheid over de kwaliteit van de uitvoering van de KOO's in het lopende/komende jaar [t+1]. Bijkomend voordeel is dat deze controle vooraf voor boekjaar [t+1 en verder] gepaard kan gaan met minder controles door de uitvoerder aan de achterkant. Het is van belang om met de sector te bezien in hoeverre additionele afspraken gemaakt kunnen worden ten aanzien van (horizontaal) toezicht.
- De sector kan worden gevraagd om zelf invulling te geven aan manieren om de uitvoerder te overtuigen dat de kostenoverzichten correcte gegevens bevatten en dat de maandbedragen VKO volledig ten goede komen aan de ouders. Dit kan door de uitvoerder extra inzage te geven in betreffende gegevens (factuur, betalingen WOB, aanwezigheidsuren), bij voorkeur digitaal aangeleverd door de KOO. De uitvoerder kan dan zijn controleactiviteiten afstemmen op de mate waarin de sector zelf overgaat tot borging van rechtmatigheid.
- Gastouderbureaus vervullen een kassiersfunctie richting de ouders. Het gastouderbureau kan verantwoordelijk gesteld worden voor het verkrijgen van de juiste informatie van de gastouders om de hoogte van de vergoeding te kunnen verantwoorden, zowel qua doelmatigheid als rechtmatig, zoals het aantal uren dat er kinderen zijn opgevangen.
- Er kan eventueel een normenkader worden opgesteld m.b.t. toegestane afwijkingen tussen gefactureerde uren en aanwezigheidsuren. Dit is alleen effectief als dat in combinatie met prijs- en kwaliteitsregulering plaatsvindt.
- Tenslotte kunnen ouders meer ingeschakeld worden door hen te vragen een meer expliciete (en dus lastenverzwarende) controle te verrichten op facturen/kostenoverzichten.

Deze extra werkzaamheden kunnen leiden tot meer zekerheid op rechtmatige verstrekking. Het effect op de benodigde uitvoeringscapaciteit is moeilijk aan te geven. Met extra voorwaarden aan de voorkant zal de uitvoerder mogelijk iets minder fte aan de achterkant nodig hebben, omdat we bij controles achteraf gericht naar de risicovolle KOO's kunnen kijken. Maar vooralsnog hanteren we de aanname dat dit niet zal leiden tot een significant kleiner totaal aantal fte's voor het verrichten van controles.