



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De minister, de heer dr. L.F. Asscher
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Bureau ICT-toetsing

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

BIT@rijksoverheid.nl

Kenmerk

Uw kenmerk

Datum 20 mei 2016
Betreft BIT-advies programma Directe Financiering Kinderopvang

Geachte heer Asscher,

U heeft ons verzocht een toets uit te voeren op het plan voor het programma 'Directe Financiering Kinderopvang'. De opdrachtgever voor dit programma is de directeur-generaal Werk van uw ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Wij hebben in de toets gebruik gemaakt van de programmadocumentatie die de stuurgroep op 5 februari 2016 heeft goedgekeurd. De toets is uitgevoerd tussen 3 januari en 1 april 2016.

De doelstellingen van dit programma zijn volgens het concept wetsvoorstel¹ om de financiering van kinderopvang voor ouders eenvoudiger te maken en hen meer zekerheid te bieden, de complexiteit voor ouders te beperken en het stelsel minder gevoelig te maken voor fraude en fouten. Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) realiseert hiertoe een nieuwe uitvoerings- en toezichtorganisatie, en nieuwe systemen met nieuwe technologie en interfaces. Gedeeltelijke invoering is voorzien op 1 november 2017 en de volledige invoering op 1 januari 2019. Het volledig afbouwen van de huidige dienstverlening van de Belastingdienst/Toeslagen (BD/T) duurt tot 2024. De programmakosten bedragen volgens SZW tussen de 40 en 55 miljoen euro. De extra beheerlasten als gevolg van dubbel beheer in de overgangperiode bedragen tussen de 44 en 106 miljoen euro. De terugverdienperiode is door SZW berekend op negen jaar.

In het nieuwe stelsel is gekozen voor een facturatie- en betaalproces via DUO. Dat komt in de plaats van de huidige bilaterale interacties tussen ouders en BD/T, en tussen ouders en de kinderopvangorganisaties (inclusief gastouderbureaus). In het nieuwe stelsel declareren kinderopvangorganisaties de bestede uren per kind maandelijks bij DUO. DUO berekent elke maand de ouder- en overheidsbijdrage op basis van reeds vastgestelde ouderinkomens per kind en stuurt een netto factuur (kosten minus overheidsbijdrage) naar de ouders. De ouders betalen DUO. DUO betaalt vervolgens de kinderopvangorganisatie, maar pas als het geld van de ouders binnen is. Het debiteurenrisico blijft bij de kinderopvangorganisatie; als ouders niet tijdig betalen is het aan de kinderopvangorganisatie om hierover contact op te nemen met de ouders.

Het nieuwe stelsel stelt hoge eisen aan juistheid, volledigheid en tijdigheid van de uit te wisselen gegevens met gegevensleveranciers (o.a. Belastingdienst, UWV, SVB, IND en RvIG²). Uitwisseling van gegevens met de gegevensleveranciers

¹ https://www.internetconsultatie.nl/wijziging_financieringsstelsel_kinderopvang/document/2042

² UWV = Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen, SVB = Sociale Verzekeringsbank, IND = Immigratie en Naturalisatie Dienst, RvIG = Rijksdienst voor Identiteitsgegevens

vindt namelijk vaker plaats dan in de huidige situatie. Kinderopvangorganisaties moeten hun administratieve systemen aanpassen en bij overgang eenmalig 600.000 contractgegevens aanleveren. Zij krijgen in het jaar van de gedeeltelijke invoering tijdelijk te maken met twee regelingen.

Datum
20 mei 2016
Kenmerk

Het BIT-team heeft de aangeleverde documentatie bestudeerd en gesproken met betrokkenen. Wij danken alle gesproken personen voor hun medewerking.

De conclusie van onze toets luidt als volgt:

Het BIT vindt het voorgestelde tijdspad voor implementatie van het nieuwe stelsel zeer krap. Dat kan tot grote problemen leiden, omdat in de huidige plannen uitloop niet soepel kan worden opgevangen. Wij zijn niet tegen het hanteren van een ambitieus tijdspad, maar vinden dat de afbouw bij de Belastingdienst pas mag starten als DUO de dienstverlening volledig heeft overgenomen en deze goed werkt zodat uitloop niet voor problemen zorgt. Ook adviseren we om voor alle onderdelen te kiezen voor bewezen technologie en steviger te sturen op mijlpalen.

Wij hebben twijfels bij de stelselwijziging zelf. Wij vinden dat er weinig winst wordt geboekt op de door u gestelde doelen en wij vragen ons af waarom niet gekozen is voor minder risicovolle alternatieven om de doelstellingen te realiseren. Wij adviseren u daarom vooral om deze alternatieven eerst nader te onderzoeken.

Hieronder lichten wij onze analyse en adviezen toe.

TIJDSPAD IS ZEER KRAP EN UITLOOPRUIMTE IS AFGESNEDEN

Net als de opdrachtgever vinden wij dat deze stelselwijziging een grote en risicovolle operatie is. Om de voorgestelde stelselwijziging te realiseren, moeten SZW, DUO en de ketenpartijen in korte tijd veel stappen zetten. We denken dat het tijdspad voor implementatie zeer krap is en dat eventuele uitloop in de huidige plannen onvoldoende soepel kan worden opgevangen.

De tijd voor afronding van alle noodzakelijke activiteiten is zeer krap

Er rest de verschillende partijen nog anderhalf jaar tot 1 november 2017 om een werkend stelsel en een goed geteste keten te realiseren. Dat vinden wij zeer krap in relatie tot wat er nog allemaal moet gebeuren:

- SZW en DUO moeten nog veel onderzoeken, uitwerken en besluiten:
 - Er moeten beleidskeuzes gemaakt worden in de uitwerking van het partnerbegrip, de vangnetregeling en de doorlopende financiering.
 - Er moet vervolgonderzoek plaatsvinden naar beschikbaarheid van de gewenste gegevens van de gegevensleveranciers en of deze voldoen aan de gestelde eisen van juistheid, volledigheid en tijdigheid.
 - De processen en de dataflow tussen DUO, de kinderopvangorganisaties en de gegevensleveranciers moeten uitgewerkt worden, inclusief de definities van de koppelvlakken.
- Van gerealiseerde bouwblokken door andere programma's binnen DUO moet worden vastgesteld in hoeverre ze generiek genoeg zijn om voor deze oplossing te kunnen worden ingezet.
- De kinderopvangorganisaties moeten onderhandelen met hun ruim 30 softwareleveranciers, overeenkomsten sluiten, de gewijzigde software implementeren en administratieve processen aanpassen. Als een softwareleverancier niet op tijd klaar is, gaat de keten voor de betreffende kinderopvangorganisaties niet werken zoals voorzien en moet van arbeidsintensieve en foutgevoelige fallbackscenario's gebruik gemaakt worden.
- SZW en DUO moeten de keten – in samenwerking met de gegevensleveranciers en de kinderopvangorganisaties – goed testen alvorens

een go/no-go besluit te kunnen nemen. In een integrale ketentest die nodig is vanwege de complexiteit in de keten, is echter in de planning niet voorzien.

Datum
20 mei 2016
Kenmerk

DUO voert op dit moment onderzoeken uit naar de inzet van nieuwe technologie voor het regelsysteem (Blueriq) en naar een nieuw concept voor het doen van betalingen (de digitale portemonnee). Wij denken dat er gezien het krappe tijdspad nauwelijks ruimte is voor de inzet van nieuwe technologie en nieuwe concepten. In een later stadium van het programma levert eventuele inzet van nieuwe technologie extra risico op uitloop.

Uitloop kan onvoldoende worden opvangen

Na een positief go/no-go besluit op 1 juli 2017 start de afbouw van de systemen van de Belastingdienst. Als er uitloop optreedt na die datum is terugvallen naar de huidige systemen en dienstverlening bij de Belastingdienst niet zonder meer mogelijk. Hierdoor wordt het risico van het krappe tijdspad in onze ogen onnodig groot.

TWIJFEL OF STELSELWIJZIGING VOLDOENDE WINST OPLEVERT

Het concept wetsvoorstel geeft aan dat deze operatie drie doelen dient. Wanneer wij alles in beschouwing nemen, vragen wij ons af of de opbrengst per doelstelling voldoende is in relatie tot de kosten en de risico's. Er zijn minder risicovolle alternatieve oplossingen beschikbaar en die zijn naar onze mening niet of onvoldoende diepgaand onderzocht door SZW. Hieronder geven we onze bevindingen per doelstelling en geven we voorbeelden van mogelijke alternatieven.

Eenvoudiger maken en meer zekerheid bieden aan ouders

- SZW schat dat de regeldruk voor ouders daalt met gemiddeld 1 $\frac{3}{4}$ uur per jaar per huishouden. Adviescollege Toetsing Regeldruk (Actal) heeft deze daling nog niet bevestigd. Het ziet op basis van het concept wetsvoorstel wel kansen om de regeldruk te verminderen, maar ook een aantal risico's op extra regeldruk door een grotere ketenafhankelijkheid in het nieuwe stelsel³. We vinden de geschatte tijdswinst beperkt gezien de omvang, kosten en risico's van de operatie. De tijdswinst voor de ouders moet bovendien afgezet worden tegen de tijd die het ouders extra zal kosten om zich dit nieuwe stelsel eigen te maken. SZW schat deze eenmalige kennismakingstijd op 30 minuten per huishouden. Wij achten dit zeer optimistisch.
- Het nieuwe stelsel beoogt de zekerheid voor de ouders te vergroten door als inkomensgrondslag uit te gaan van het inkomen van twee jaar daarvoor (kortweg aangeduid met grondslag 't-2'), in plaats van het inkomen in het lopende jaar. Door deze aanpassing zal het hoge aantal 'kleine' correcties naar verwachting sterk verminderen. Grote correcties zullen in het nieuwe stelsel nog steeds plaatsvinden omdat die meestal het gevolg zijn van onterechte toekenning doordat ouders niet voldoen aan de voorwaarden. DUO kan niet van tevoren toetsen of aan alle voorwaarden voor toekenning wordt voldaan.
- Gevolgen van foute gegevens bij de gegevensleveranciers hebben direct impact op de maandelijkse berekening van de ouderbijdrage. Ouders hebben te maken met meer partijen om deze fouten te herstellen.
- *Alternatief:* Grondslag 't-2' kan ook worden gerealiseerd in het huidige stelsel bij de Belastingdienst, in tegenstelling tot wat hierover gezegd wordt in de memorie van toelichting bij het concept wetsvoorstel. Consequentie hiervan is dat inkomensbegrippen gaan afwijken voor de verschillende toeslagen, maar dit is feitelijk ook het geval bij de voorgestelde oplossing. Daarnaast zijn er diverse alternatieven beschikbaar die de eenvoud en zekerheid voor ouders verhogen. Bijvoorbeeld betere ondersteuning van ouders bij inkomensschatting

³ <http://www.actal.nl/wp-content/uploads/Ministerie-van-SZW-Wetsvoorstel-wijziging-financieringsstelsel-kinderopvang.w.g..pdf>

van het actuele inkomen. Of het uitbouwen van de bestaande regeling, waarbij de kinderopvangtoeslag voor ouders die dit wensen direct naar kinderopvangorganisaties wordt overgemaakt door de Belastingdienst om betalingsproblemen van ouders te voorkomen.

Datum
20 mei 2016
Kenmerk

Complexiteit van het financieringsstelsel voor ouders beperken

- We zien niet hoe het nieuwe stelsel de complexiteit voor ouders gaat verminderen. De bevoorschotting verdwijnt weliswaar, maar de huidige complexiteit wordt vooral veroorzaakt door de vele uitzonderingen en grondslagen in de huidige wetgeving en die blijven bestaan. Het opgeven van gewerkte uren en het bepalen welk kind het 'eerste kind' is, wordt voor ouders lastiger.
- De vangnetregeling en de doorlopende financiering introduceren nieuwe complexiteit.
- In geval van betalingsproblemen sluiten ouders met meerdere partijen betalingsarrangementen. Het debiteurenbeheer wordt in het nieuwe stelsel namelijk uitgevoerd door de kinderopvangorganisaties, terwijl de ouders hun maandelijksse betaling doen aan DUO.
- *Alternatief:* De meeste complexiteit voor de ouders komt voort uit de wetgeving. Deze kan – indien hier politiek voldoende draagvlak voor is – vereenvoudigd worden zonder het stelsel te veranderen.

Gevoeligheid voor fouten en fraude verminderen

- De claim dat fraudevermindering optreedt, vinden we niet overtuigend onderbouwd. Een gedegen inschatting van de fraude in de huidige en de toekomstige situatie is door het programma niet gemaakt. Daardoor kan de vermindering niet worden gekwantificeerd. Het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten ziet ten aanzien van de fraudegevoeligheid wel verbeteringen ten opzichte van de huidige situatie, maar constateert daarnaast risico's die niet verdwijnen of die zich op andere wijze aandienen.
- DUO heeft een minder goede kennispositie ten aanzien van huishoudens en kinderopvangorganisaties dan de Belastingdienst, waardoor DUO fraude lastiger kan opsporen.
- *Alternatief:* Beschikbare alternatieven zijn de uitbouw van risicogerichte sturing bij de Belastingdienst, intensievere samenwerking bij het toezicht met de Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD's) en het stellen van hogere eisen aan de gegevensverstrekking door kinderopvangorganisaties.

ADVIES

Wij adviseren om beschikbare minder risicovolle alternatieven nader te onderzoeken. Als u desalniettemin besluit om de voorgestelde oplossing te realiseren, adviseren we stevig te sturen op mijlpalen en te kiezen voor bewezen technologie. De afbouw van het huidige systeem bij de Belastingdienst mag pas starten als DUO de dienstverlening volledig heeft overgenomen en deze goed werkt.

1. Onderzoek alternatieve oplossingen

Wij adviseren om minder risicovolle alternatieven, waarmee dezelfde doelstellingen eenvoudiger en tegen lagere kosten gerealiseerd kunnen worden, nader te onderzoeken. Wij hebben hierboven enkele alternatieven genoemd; dit is echter geen uitputtende lijst.

2. Stuur stevig op mijlpalen en kies voor alle onderdelen bewezen technologie

Als desalniettemin de in het plan voorgestelde oplossing gekozen wordt, dan kan de geplande invoeringsdatum van 1 november 2017 alleen gehaald worden met de grootst mogelijke inspanning. Wij zijn niet tegen het hanteren van een ambitieus tijdpad, maar adviseren dan wel om voor alle onderdelen van de oplossing

zoveel mogelijk bestaande en bewezen technologie in te zetten, met name voor het regelsysteem en de wijze waarop ouders betalingen verrichten. Ook adviseren we om deadlines vast te stellen en die scherp te bewaken voor minimaal de volgende mijlpalen:

- Definitieve beleidskeuzes over het partnerbegrip, de vangnetregeling en de doorlopende financiering.
- Bevestiging dat DUO alle benodigde gegevens daadwerkelijk tijdig van de gegevensleveranciers kan ontvangen.
- Geformaliseerde afspraken met de gegevensleveranciers over formaten, kosten, aanlevermomenten, responstijden, kwaliteit, beschikbaarheid en corrigeerbaarheid van hun gegevens.
- Publicatie van interfacespecificaties en deadlines voor kinderopvangorganisaties en hun ICT-leveranciers.
- Definitie van hetgeen op 1 juli 2017 gereed moet zijn voor het nemen van een go/no-go besluit over het verder opbouwen van de operationele organisatie bij DUO.
- Startdatum van de integrale ketentest.

Datum

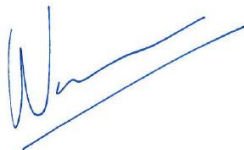
20 mei 2016

Kenmerk

3. Start afbouw bij Belastingdienst pas als dienstverlening bij DUO goed werkt

Wij vinden dat de Belastingdienst tot en met het einde van de duale periode geen enkele onomkeerbare stap moet zetten richting afbouw. Tot het moment dat DUO de dienstverlening volledig heeft overgenomen en deze goed werkt, moet de Belastingdienst in staat zijn om de dienstverlening volledig voort te zetten. Dit creëert ruimte om het feitelijke go/no-go besluit voor de start van invoering op een later moment te nemen.

Met de meeste hoogachting,
Namens het Bureau ICT-toetsing,



Hans Wanders
CIO Rijk