

Concept wetsvoorstel wijziging financieringsstelsel kinderopvang

Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een visuele beperking, zoals slechtzienden en blinden.

Brief aan De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Mr. Dr. L.F. Asscher
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

datum: 21 april 2016
e-mail: voorlichting@rechtspraak.nl
telefoonnummer: 06-46 11 65 48
uw kenmerk: 2016-0000025495

Geachte heer Asscher,

Bij brief van 17 februari 2016, kenmerk 2016-0000025495, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het concept wetsvoorstel financierings_stelsel kinderopvang (het 'Wetsvoorstel').

Het Wetsvoorstel

Het huidige systeem van de kinderopvangtoeslag is volgens het kabinet ingewikkeld en zorgt voor veel onzekerheid bij ouders. Het kabinet wil de financiering van de kinderopvang vereenvoudigen. In dit Wetsvoorstel wordt een nieuwe financieringswijze van kinderopvanginstellingen uitgewerkt. Hiermee wordt, naast eenvoud en zekerheid voor ouders ook beoogd de complexiteit van het stelsel te beperken en het stelsel minder gevoelig te maken voor fouten en fraude.

Huidige stelsel

In het huidige stelsel ontvangen de ouders een financiële tegemoetkoming in de vorm van een kinderopvangtoeslag, verstrekt door de Dienst toeslagen van de Belastingdienst (verder te noemen BD/T). Deze toeslag wordt uitbetaald in de vorm van een voorschot omdat het recht op toeslag uitgaat van het actuele inkomen. Op zijn vroegst in de tweede helft van het jaar volgend op het opvangjaar, weten ouders welke netto kosten

zij voor de kinderopvang in het voorafgaande jaar moeten betalen. In veel gevallen leidt dit tot terugvorderingen of nabetalingen.

Voorgesteld stelsel

Tussen ouders en kinderopvangorganisatie wordt – net als in het huidige stelsel - een kinderopvangovereenkomst gesloten waarin afspraken worden opgenomen met betrekking tot de af te nemen kinderopvang, zoals bijvoorbeeld het aantal af te nemen uren, de uurprijs en de begin- en einddatum van de kinderopvang. In het voorgestelde systeem wordt DUO in plaats van BD/T de uitvoerder van de financiering. De kinderopvangorganisatie doet een aanvraag bij DUO voor het recht op een kinderopvangvergoeding voor de kosten van de kinderopvang voor het betreffende kind. Zodra DUO de aanvraag binnen heeft opent hij een digitale portemonnee¹. DUO neemt een besluit naar aanleiding van de aanvraag. Dit besluit wordt naar de kinderopvangorganisatie en - in afschrift - naar de ouders (als belanghebbenden) gestuurd. Gelijktijdig met het bepalen van het recht op kinderopvangvergoeding, worden door DUO de gegevens verzameld die nodig zijn voor het vaststellen van de eigen bijdrage. Het geschatte inkomen van de ouders fungeert in het nieuwe systeem niet meer als uitgangspunt. Voor de vaststelling van de eigen bijdrage zal worden uitgegaan van het jaarinkomen in jaar t-2. Van de toepassing van dit peiljaar kan onder bepaalde voorwaarden op verzoek van de ouders worden afgeweken (verzoek tot peiljaarverlegging). DUO stelt de eigen bijdrage vast per beschikking die naar de ouders wordt gestuurd.

Het betalingsproces loopt als volgt. De kinderopvangorganisatie factureert de kosten bij DUO. Voordat DUO overgaat tot betaling van de kinderopvangvergoeding, stelt hij de ouders in kennis van het feit dat de kinderopvangorganisatie via de digitale portemonnee een factuur heeft gezonden. De ouder dient vervolgens eerst de eigen bijdrage aan DUO te betalen voordat DUO over gaat tot betaling van de kinderopvangvergoeding aan de kinderopvangorganisatie. Dit betekent dat ouders niet langer een voorschot krijgen uitgekeerd op hun eigen rekening.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.²

Advies

Eigen bijdrage

In het voorgestelde artikel 3.16 wordt bepaald hoe de eigen bijdrage van de ouders vastgesteld wordt. De Raad is van mening dat niet duidelijk in de MvT wordt uiteengezet voor welke uren er door ouders een rijksbijdrage kan worden ontvangen. Niet helder is of het aantal contracturen dat de ouders met de kinderopvangorganisatie overeenkomen,

¹ Dit is een portaal waarop ouders, kinderopvangorganisaties en DUO gegevens kunnen inzien, informatie kunnen uitwisselen en dat gebruikt wordt voor het versturen van de factuurgegevens en het verrichten van betalingen (MvT blz. 39).

² De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

gelijk is aan het maximale aantal uren waarvoor een rijksbijdrage kan worden ontvangen. Mocht dit niet het geval zijn dan is het de vraag op welke wijze ouders kennis kunnen nemen van het maximale aantal uren waarvoor een rijksbijdrage geldt. Wordt dit bijvoorbeeld door DUO vermeld in het besluit over de eigen bijdrage? En wordt dit maximale aantal uren op maand- of op jaarbasis bepaald? De Raad verzoekt u dit in de MvT te verduidelijken.

Rechtsbescherming

Door het nieuwe systeem ontstaan andere en meer juridische relaties. Waar er voorheen slechts één bestuursrechtelijke relatie was tussen BD/T en de ouder (kinderopvangtoeslag), ontstaat door het voorgestelde stelsel zowel een bestuursrechtelijke relatie tussen kinderopvangorganisatie en DUO (zoals kinderopvangvergoeding, terugvordering en bestuurlijke boete) als een bestuursrechtelijke relatie tussen ouder en DUO (zoals eigen bijdrage, terugvordering en bestuurlijke boete). Daarnaast blijft de civielrechtelijke relatie tussen ouder en kinderopvangorganisatie (kinderopvangovereenkomst) bestaan. Gezien de verscheidenheid aan juridische relaties wordt een rechtsbeschermingsparagraaf in het Wetsvoorstel gemist. De Raad adviseert om een rechtsbeschermingsparagraaf in het Wetsvoorstel op te nemen en helder uiteen te zetten op welke wijze ouders en kinderopvangorganisaties kunnen opkomen tegen de diverse besluiten die door DUO kunnen worden genomen. Daarnaast adviseert de Raad om te verhelderen wanneer civiele rechtsbescherming en wanneer bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat.

Hoger beroep

In het Wetsvoorstel wordt geen aandacht besteed aan de keuze voor de hoger beroepsinstantie. Nu daarover niets gemeld is, lijkt de keuze voor de Afdeling bestuursrechtpraak van de Raad van State (ABRvS) te zijn gemaakt. Het is de Raad niet helder op welke gronden deze keuze gemaakt is. De Raad is van mening dat het in het voorgestelde nieuwe stelsel meer passend is om de Centrale Raad van Beroep (CRvB) aan te wijzen als hoger beroepsinstantie. Immers, de CRvB is nu al hoger beroepsinstantie in zaken waarin DUO is aangewezen als uitvoeringsorganisatie (in het bijzonder: studiefinancieringszaken). De Raad wijst verder op het volgende. In het huidige stelsel worden de kinderopvangtoeslagzaken in hoger beroep behandeld bij de ABRvS. In zijn advies over het wetsvoorstel Wet organisatie hoogste bestuursrechtpraak³ heeft de Raad opgemerkt dat zaken op grond van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en daaronder vallende toeslagwetten, meer verwantschap hebben met het CRvB-domein dan met het ABRvS-domein. De Minister van BZK heeft dit onderschreven en het betreffende wetsvoorstel is vervolgens aangevuld⁴. Gelet op het voorgaande, adviseert de Raad om de CRvB aan te wijzen als hoger beroepsinstantie inzake kinderopvangvergoedingszaken.

Werklast

Het Wetsvoorstel heeft gevolgen voor de werklast van de Rechtspraak. De in het Wetsvoorstel voorgestelde wijziging van het stelsel van financiering van de kinderopvang

³ <https://www.rechtspraak.nl> (2015 nr. 14)

⁴ TK 2015-2016, 34 398 nr. 3 blz. 18



leidt tot meer juridische relaties. Dat zal tot een toename van het aantal zaken leiden. Door de wijzigingen zullen bepaalde zaken ook minder voorkomen. Per saldo zal sprake zijn van een toename in aantal zaken. De wijziging leidt verder tot andere (meer complexe) juridische relaties. Dit betekent dat de zaakswaarte zal toenemen. De Raad verwacht in de eerste jaren een toename in werklast die zorgt voor extra kosten van ruim € 2,5 miljoen. Daarna verwacht de Raad een structurele toename in werklast waarvan de extra kosten ruim € 1,5 miljoen bedragen. Hieronder wordt dit toegelicht.

Aantallen

Het aantal zaken per jaar met betrekking tot de kinderopvangtoeslag is 2.200. Dit volgt uit de systemen van de Rechtspraak.⁵

DUO - ouder

De nieuwe relatie tussen DUO en ouders is vergelijkbaar met de huidige relatie BD/T en ouders. Het aantal beschikkingen dat moet worden genomen is vergelijkbaar. De Raad verwacht door het nieuwe systeem een afname van het aantal (beroeps)zaken. In de eerste plaats neemt het aantal zaken af, omdat DUO eerst beschikt op de aanvraag van de kinderopvangorganisatie voordat het toekomt aan het beschikken over de eigen bijdrage van de ouders. Indien DUO afwijzend beschikt op de aanvraag, en die beschikking houdt stand, dan zal DUO niet beschikken over de eigen bijdrage. *De Raad verwacht daarom een afname van 50 zaken.* In de tweede plaats zal DUO bij het beschikken over de eigen bijdrage geen gebruik maken van een geschat toetsingsinkomen, maar van een vastgesteld toetsingsinkomen. Dat is (a) minder conflictgevoelig en (b) leidt tot een afname van herzienings- c.q. terugvorderingsbeschikkingen. *De Raad verwacht daarom een afname van 200 zaken.* Met het openen van de mogelijkheid tot het aanvragen van het verleggen van het peiljaar, zullen daarover conflicten kunnen ontstaan. *De Raad verwacht een toename van 50 zaken.*⁶ In totaal komt dit neer op een afname van 200 zaken.

In totaal verwacht de Raad 2000 zaken in de relatie DUO - ouders.

DUO - kinderopvangorganisaties

De relatie tussen DUO en kinderopvangorganisaties is nieuw. Omdat sprake is van een nieuwe relatie, kan niet op basis van ervaringsgegevens een schatting worden gemaakt van het aantal te verwachten zaken. De bij de Raad bekende gegevens leiden tot de volgende schatting. Het aantal te nemen beschikkingen door DUO is in deze relatie vergelijkbaar met het aantal te nemen beschikkingen in de relatie DUO - ouders. Het aantal kinderopvangorganisaties is echter kleiner dan het aantal ouders. De Raad verwacht dat uit de relatie DUO - kinderopvangorganisaties (beroeps)zaken voortkomen. De bereidheid van kinderopvangorganisaties om te procederen zal naar verwachting minder groot zijn dan de bereidheid van ouders om te procederen. Dit vanwege de professionaliteit van de organisaties en de kosten-batenanalyse die zij zullen maken alvorens beroep aan te tekenen. In de eerste jaren na (volledige) invoering van het

⁵ Uitgegaan is van het aantal zaken dat bij de Rechtspraak is geregistreerd onder de code 'Wet kinderopvang'. Die code is specifiek opengesteld voor zaken met betrekking tot de kinderopvangtoeslag.

⁶ DUO gaat uit van 20.000 verzoeken om verlegging van het peiljaar. Die verzoeken zullen conflictgevoeliger zijn dan de huidige 'reguliere' beschikkingen Kinderopvangtoeslag. Op de huidige 1.000.000 beschikkingen komen 2.200 zaken bij de bestuursrechter, in verhouding betekent dit op 20.000 verzoeken om een beschikking, 44 zaken, hetgeen naar boven wordt afgerond vanwege de hogere conflictgevoeligheid.



nieuwe systeem zal de procesbereidheid hoger zijn dan in de jaren daarna. Dit vanwege mogelijke aanloopproblemen en de nog te vormen jurisprudentie onder het nieuwe systeem. Als de aanloopproblemen (grotendeels) zijn opgelost, en jurisprudentie zich heeft gevormd, dan zal de procesbereidheid afnemen.

De Raad verwacht in de eerste twee jaar een toename van 1.000 zaken. In de jaren daarna verwacht de Raad een (structurele) toename van 700 zaken.

In totaal verwacht de Raad, in de eerste twee jaren na volledige invoering van het nieuwe systeem 3000 zaken, dat wil zeggen een toename van 800 zaken ten opzichte van het aantal zaken in het huidige systeem. In de jaren daarna verwacht de Raad (structureel) 2700 zaken, dat wil zeggen 500 zaken meer dan het aantal zaken in het huidige systeem.

Bewerkelijkheid zaken

In de relatie tussen DUO en kinderopvangorganisaties zijn ouders derde-belanghebbende. De Raad verwacht dat in 60% van die zaken de ouders om die reden als partij in de beroepsprocedure willen worden aangemerkt. De eerste jaren zullen dus in 600 zaken de ouders als partij worden aangemerkt, daarna zullen in 420 zaken de ouders als partij worden aangemerkt.

Zaken waarin ouders zijn aangemerkt als partij, zijn bewerkelijker, omdat bijvoorbeeld meer argumenten moeten worden beoordeeld, meer partijen ter zitting moeten worden gehoord en ouders een belangrijke factor zullen zijn bij het streven naar finale geschilbeslechting. Dus de voorbereidings-, zittings- en nabewerkingstijd zal toenemen.

Totale werklastconsequenties	2019-2020	structureel
Mutatie als gevolg van aantallen	1.765.160	1.103.225
Effect wijziging gemiddelde zaakzwaarte	666.659	416.662
Effect behandeltijd per zaak	79.818	56.021
Totale effect wetsvoorstel	2.511.637	1.575.908

Indien het advies van de Raad wordt overgenomen en de CRvB wordt als hoger beroepsinstantie aangewezen, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld de daaraan verbonden kosten inzichtelijk te maken.

Een keuze voor de wijze van invoering is in het Wetsvoorstel niet gemaakt. De Raad is uitgegaan van volledige invoering van het nieuwe systeem per 1 januari 2019.

Conclusie

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Wetsvoorstel. Het Wetsvoorstel stuit in zijn huidige vorm echter op een enkele bezwaren. De Raad vraagt u daarom om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen aan te passen.

**Tot slot**

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het Staatsblad. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend, mr. F.C. Bakker, Voorzitter Raad voor de rechtspraak



Wetstechnische bijlage

- Wat betreft de bevoegdheid om vorderingen en boetes te verrekenen⁷, vraagt de Raad zich af of deze verrekening per kind geldt of per kinderopvangorganisatie. In dit laatste geval zou de eigen *bijdrage van kind A* verrekend kunnen worden met *de bestuurlijke boete die ziet op kind B*. Het wetsvoorstel sluit dit nu niet uit.
- *Wat betreft het tweede lid van artikel 3.12 van het Wetsvoorstel merkt de Raad het volgende op. Uit de toelichting begrijpt de Raad dat de minister de vergoeding kan beëindigen. De Raad is van mening dat het doel van het tweede lid op een minder ingewikkelde manier kan worden beschreven. Nu verwijst het tweede lid naar het eerste lid. Volgens de Raad maakt dit de bepaling nodeloos ingewikkeld.*

⁷ Paragraaf 4 wetsvoorstel. Vanaf artikel 3.16