Bijlage: Onderbouwing en Evaluatie Verbetertraject Kinderopvangtoeslag (CW 3.1)

Deze bijlage is onderdeel van de pilot naar het vergroten van de vindbaarheid van de naleving van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet.[1] Volgens artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet (CW 3.1) dienen alle voorstellen met financiële consequenties een toelichting te bevatten op de doelen, beleidsinstrumenten, doeltreffendheid, doelmatigheid en financiële consequenties. Tevens dienen voorstellen een evaluatieparagraaf te bevatten. Met de pilot wordt beoogd de vindbaarheid van de vereiste toelichtingen bij voorstellen met (kans op) significante financiële gevolgen te vergroten. Er lopen binnen Toeslagen meerder verbetertrajecten. Deze bijlage gaat in op het Verbetertraject Kinderopvangtoeslag, gericht op het verbeteren van de dienstverlening aan ouders en het verminderen van het aantal hoge terugvorderingen.

Onderdeel	Toelichting
Nagestreefde doelen	Een aanzienlijk deel van de ouders die gebruik maken van kinderopvangtoeslag, krijgt te maken met terugvorderingen en nabetalingen. Regelmatig mondt dit uit in hoge terugvorderingen. Er is een groep ouders voor wie de terugvordering kan oplopen tot enkele duizenden euro's of meer. Omdat de kinderopvangtoeslag inkomensafhankelijk is, krijgen vooral huishoudens met een laag inkomen en (dus) een relatief hoge toeslag, te maken met hoge terugvorderingen. Dit kan leiden tot betalingsproblemen, omdat deze terugvorderingen voor huishoudens met een laag inkomen een relatief grote financiële last kunnen veroorzaken. Dit kabinet geeft prioriteit aan het terugdringen van schuldenproblematiek. Om die reden zijn sinds 2018 het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Belastingdienst/Toeslagen samen in het programma gestart om de dienstverlening richting ouders te verbeteren en zodoende het aantal (hoge) terugvorderingen onder ouders terug te dringen. De doelstelling van het verbetertraject kinderopvangtoeslag is om het aantal hoge terugvorderingen kinderopvangtoeslag (>€1.000) met twee derde terug te dringen ten opzichte van 2015. In 2015 waren er in de definitieve toekenningsfase circa 38.000 hoge terugvorderingen. Toeslagen en SZW hebben hiervoor samen en in nauw contact met het maatschappelijke veld maatregelen ontwikkeld en gerealiseerd. Dit traject sluit aan op het bredere programma voor vernieuwing van de dienstverlening door Belastingdienst/Toeslagen.
Ingezette beleidsinstrument(en)	De verbetermaatregelen zijn gericht op drie thema's: 1) eerder signaleren, 2) begeleiden van ouders met kans op hoge terugvorderingen, en 3) verbeteren van de digitale dienstverlening. 1) De hoeksteen van het verbetertraject is om eerder te signaleren naar ouders als er verschillen ontstaan tussen de kinderopvangtoeslagaanvraag en de daadwerkelijke situatie. Een groot deel van de hoge terugvorderingen ontstaat door een verschil in de door de ouder opgegeven en daadwerkelijk afgenomen opvanguren. Een belangrijk onderdeel van het verbetertraject kinderopvangtoeslag is daarom de maatregel om kinderopvangorganisaties maandelijks gegevens over de afgenomen opvang aan de Belastingdienst/Toeslagen te laten leveren. Daarom zijn bestaande gegevensleveringen sinds begin dit jaar geïntensiveerd. Met actuele gegevens over het gebruik van kinderopvang kan de Belastingdienst/Toeslagen verschillen eerder signaleren en de juiste dienstverlening bieden aan ouders door hen tijdig op deze

[1] Op drie april 2020 is de derde voortgangsrapportage van de Operatie Inzicht in Kwaliteit aan de Tweede Kamer gestuurd, waarin de minister van Financiën de pilot naar het vergroten van de vindbaarheid van toelichtingen op nieuwe beleidsvoorstellen aankondigt.

verschillen te attenderen. Het attenderen van ouders gebeurt o.a. door middel van brieven en notificaties in de Kinderopvangtoeslagapp. Hierdoor wordt de kans op (hoge) terugvorderingen verkleind. Het jaar 2020 is een ingroeijaar waarin deze structurele maandelijkse gegevenslevering door kinderopvangorganisaties stapsgewijs wordt geïmplementeerd: in maart 2020 de KOO's uitgenodigd die vóór 2020 al gegevens leverden o.b.v. een convenant. Daarna zijn in april 2020 de KOO's uitgenodigd die al jaarlijks gegevens leverden. Tenslotte zijn in mei 2020 de KOO's uitgenodigd die nog niet eerder gegevens hebben geleverd. Indicatief betreft het circa 190 convenanthouders, circa 1500 jaarleveraars, en circa 1500 nieuwe leveraars. Vanaf 2021 wordt beoogd maandelijkse gegevenslevering verplicht te stellen. Dit wordt nu geregeld middels een aanpassing van de Awir en UB Awir, die meelopen in het Wetsvoorstel verbetering uitvoerbaarheid toeslagen als onderdeel van het Belastingplan 2021.

De instrumenten om ouders tijdig te attenderen zijn in 2020 ontwikkeld en ingezet. In 2020 is door middel van pilots de bruikbaarheid van de gegevens en de effectiviteit van eerder signaleren getest. In juli 2020 is op basis van de tot dan toe beschikbare gegevens een pilot uitgevoerd met eerder signaleren met een populatie van 300 ouders. De resultaten worden gebruikt om de instrumenten rondom eerder signaleren verder te ontwikkelen.

Ook de gegevenslevering van DUO, UWV en het Inlichtingenbureau (IB) wordt geïntensiveerd. Deze organisaties beschikken namelijk over gegevens over het aantal gewerkte uren en informatie die relevant is voor de doelgroepstatus van ouders. Ook deze gegevens zijn relevant voor het bepalen van het recht op kinderopvangtoeslag en kan gebruikt worden voor eerder signaleren. De uitrol naar maandelijkse gegevenslevering is in 2020 door de Belastingdienst/Toeslagen stapsgewijs geïmplementeerd. DUO en UWV leveren sinds de zomer al maandelijks gegevens. In het vervolg van het verbetertraject wordt bezien of ook de gegevenslevering door het IB op maandbasis plaats kan vinden.

2) Het tweede hoofdthema van de verbetermaatregelen betreft het begeleiden van burgers met een hoge kans op (hoge) terugvorderingen. Het gaat om ouders die een aanvraag voor kinderopvangtoeslag hebben ingediend en extra hulp nodig hebben bij het tijdig doorgeven van wijzigingen in de aanvraaggegevens van hun kinderopvangtoeslag. Een persoonlijke begeleider gaat aan de slag met de ouder, indien deze erom vraagt, om er samen voor te zorgen dat de juiste toeslag wordt toegekend. Indien nodig wordt de ouder langdurig begeleid. Nadat in 2019 gedegen is onderzocht welke groepen ouders in aanmerking komen voor persoonlijke begeleiding en welke begeleiding het meest effectief is, is in 2020 de persoonlijke begeleiding ook daadwerkelijk gestart. Het begeleiden van ouders levert nu al resultaten op. Zo is tot 1 oktober voor 54 ouders het voorschot van de kinderopvangtoeslag op jaarbasis naar beneden bijgesteld, met gemiddeld € 4.694,-. In 7 gevallen is het voorschot naar boven bijgesteld, met gemiddeld € 1.935,-. In de loop van 2021 zal het aantal ouders dat wordt begeleid verder worden uitgebreid.

3) Door het verbeteren van de digitale dienstverlening wordt het aanvraag- en wijzigingsproces voor de kinderopvangtoeslag makkelijker voor ouders. Dit is gedaan door het ontwikkelen van een app en het verbeteren van het burgerportaal. Dit jaar is de kinderopvangtoeslagapp gelanceerd. Daarnaast is in de zomer van 2020 gestart met een brede bewustwordingscampagne. Het doel van deze campagne is bewustwording creëren bij burgers dat belangrijke veranderingen in het leven van burgers (*life events*) gevolgen kunnen hebben voor belastingen en toeslagen en burgers te stimuleren deze wijzigingen tijdig door te

	geven. Een onderdeel van de communicatiecampagne is ook specifiek gericht aan kinderopvangorganisaties. Zodoende worden ouders ook via hun kinderopvangorganisatie geïnformeerd. Voor meer informatie over het Verbetertraject verwijs ik u naar de Kamerbrieven van Staatssecretaris van Ark over dit onderwerp, waaronder de Verzamelbrief Kinderopvang van 1 juli 2020.
Financiële gevolgen voor het Rijk	Het verbetertraject heeft vooralsnog geen directe gevolgen voor de Rijksbegroting. Het programma is uitgevoerd binnen de bestaande financiële kaders van de Belastingdienst door prioritering van werkzaamheden binnen de begroting van Toeslagen. Een lager aantal (hoge) terugvorderingen leidt tot een gering positief financieel bijeffect vanwege de afname van oninbaarheid bij de afhandeling van terugvorderingen ten opzichte van 2015. Deze component is niet expliciet in kaart gebracht en heeft geen enkele rol gespeeld bij het vaststellen van het programma.
Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren – als van toepassing	Het (verplicht) maandelijks leveren van opvanggegevens heeft geen significante financiële gevolgen voor de kinderopvangorganisaties (KOO's). Het gaat hierbij om het leveren van gegevens die kinderopvangorganisaties al hebben vanuit hun wettelijke administratieplicht. Voor KOO's die al gebruik maken van een softwarepakket uit de markt, is de inspanning beperkt. Voor KOO's die geen gebruik maken van een softwarepakket stelt de Belastingdienst een sjabloon voor het leveren van gegevens beschikbaar.
Doeltreffendheid	De doelstelling van het verbetertraject kinderopvangtoeslag is om het aantal hoge terugvorderingen kinderopvangtoeslag (>€1.000) met twee derde terug te dringen ten opzichte van 2015. De thema's en de onderliggende maatregelen zijn dusdanig gekozen om deze doelstelling te realiseren. Door afwijkingen in het aantal uren kinderopvang of inkomen van de ouder eerder te signaleren, kan de Belastingdienst contact leggen met de ouder en hierop attenderen. Dit om te voorkomen dat er aan het einde van het jaar een hoge terugvordering moet plaatsvinden. Als blijkt uit dit contact dat de ouder hulp nodig heeft bij het invullen van de toeslag, dan kan deze hulp meer gericht aangeboden worden, bijvoorbeeld via persoonlijke begeleiding. Op deze wijze is er dichter contact met ouders en kinderopvangorganisaties, en niet pas wanneer er al sprake is van hoge terugvordering wat eventueel tot grote financiële problemen in het huishouden kan leiden. Door kwetsbare doelgroepen te identificeren en meer te begeleiden wordt de ouder in een vroeg stadium geholpen met de toeslagaanvraag en doorgeven van wijzigingen. Dit voorkomt hoge terugvorderingen door tijdige aanlevering en aanpassing van gegevens en correcte aanvraag. Digitale dienstverlening zorgt ervoor dat ouders steeds makkelijker de kinderopvangtoeslag kunnen aanvragen en kunnen wijzigen. Door dit zo toegankelijk mogelijk te doen en in begrijpelijke taal, wordt de begrijpelijkheid en foutgevoeligheid verminderd. De publiekscampagne heeft er daarnaast toe geleid dat na de lancering het aantal gebruikers van de Kinderopvangtoeslagapp flink is toegenomen en richting de 75.000 gebruikers gaat. De tussentijdse effectmetingen om hoge terugvorderingen te verminderen laten een positieve voortgang zien.

Doelmatigheid	De instrumenten zien erop om zo gericht mogelijk hoge terugvorderingen te voorkomen, ook bij kwetsbare doelgroepen. Er wordt op drie fases in het aanvraag- en wijzigingsproces ingezet: door informatievoorziening en digitale toegankelijkheid om aanvragen zo goed mogelijk te laten verlopen (voor iedereen), door kwetsbare groepen te benaderen en te begeleiden in de aanvraag (en wijzigingen in de aanvraag), en door gedurende het gebruik van de toeslag wijzigingen in uren opvang en inkomen vroegtijdig te signaleren zodat een hoge terugvordering voorkomen kan worden. Door deze instrumenten in te zetten wordt gericht ingezet op kwetsbare groepen en hoge terugvorderingen voorkomen. Door betere dienstverlening en minder terugvorderingen wordt de rechtszekerheid en toegankelijkheid van de Kinderopvangtoeslag verbeterd. Dit stimuleert ook het gebruik van door het rijk gefinancierde kinderopvang. Door minder terugvorderingen en een afname van de oninbaarheid bij de afhandeling van terugvorderingen, is er ook sprake van efficiëntere invulling van overheidsgelden.
Evaluatieparagraaf (of en hoe)	Maandelijks wordt het aantal terugvorderingen gemeten. Daarnaast worden de maatregelen die worden ingezet op effectiviteit getoetst door middel van pilots. De Kamer wordt via Kamerbrieven periodiek geïnformeerd door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de voortgang van het traject en de resultaten daarvan. Daarnaast informeert het ministerie van Financiën de Kamer periodiek, via de voortgangsrapportages, over de terugvorderingen en nabetalingen van toeslagen in de brede context. 2020 is een implementatiejaar voor de maatregelen van het verbetertraject, zodat deze in 2021 geheel zijn ingevoerd. 2021 is daarom het eerste toeslagjaar waarin alle maatregelen goed effect kunnen hebben op de terugvorderingen. De resultaten kunnen na definitieve toekenning over het toeslagjaar 2021 gemeten worden. Dit is vanaf 2022. De Kamer zal ook hierover worden geïnformeerd.