

Uitvoeringsverslag eerste twee jaar Wet kinderbijslagvoorziening BES

Inleiding

Bij gelegenheid van de parlementaire behandeling van de Wet kinderbijslagvoorziening BES is gevraagd om na een redelijke termijn een evaluatie te geven van de nieuwe wet, waarbij wordt ingegaan op effectiviteit op armoedebestrijding, de uitvoering, de aantallen en de kosten¹. In reactie daarop heeft de toenmalige regering aangegeven dat in de verantwoordingsstukken jaarlijks zal worden gerapporteerd over het aantal gezinnen en het aantal kinderen waarvoor kinderbijslag BES is verstrekt. Bovendien is toegezegd om eenmalig na de eerste twee jaren van werking de Wet kinderbijslagvoorziening BES de Tweede Kamer te rapporteren over de uitvoering. Reguliere rapportage over de Wet kinderbijslagvoorziening BES loopt via het departementale jaarverslag. Over het punt van het effect op armoede wordt – in afwachting van de daartoe door het CBS te leveren informatie – op een later moment gerapporteerd.

Dit uitvoeringsverslag is hierna opgebouwd uit de volgende onderdelen:

1. Voorbereiding invoering
2. Voortgaande inspanningen bereik doelgroep
3. Gegevensuitwisseling en verificatie
4. Rechtmatigheid en financieel beheer
5. Kosten
6. Slotbeschouwing

§ 1. Voorbereiding invoering

De bij de Rijksdienst Caribisch Nederland ondergebrachte RCN-unit SZW, die onderdeel is van het ministerie van SZW, is belast met de onder rechtstreekse verantwoordelijkheid van het departement vallende uitvoeringstaken in Caribisch Nederland. Deze taken betreffen met name de uitkeringsverstrekking, afgifte van tewerkstellingsvergunningen, verlenen van ontslagvergunningen en arbeidsinspectie. Met de komst van de Wet kinderbijslagvoorziening BES is er een taak bijgekomen voor de RCN-unit SZW, waarbij het kerndepartement met name in de aanloopfase voor extra ondersteuning heeft gezorgd.

Ruim voordat het wetsvoorstel voor de Wet kinderbijslagvoorziening BES bij de Tweede Kamer is ingediend (9 september 2015) zijn de voorbereidingen voor de implementatie gestart. Dat moest ook wel om de wet op 1 januari 2016 te kunnen invoeren. De nadruk in de voorbereiding lag op het ontwerp van het werkproces, de opdrachtverlening voor de bouw van een ICT-applicatie om de uitvoering te ondersteunen, de personele invulling, de communicatie (met inbegrip van de zogeheten 'preregistratie') en de eerste fase van beslissen en betalen.

¹ Nota naar aanleiding van het Verslag, Kamerstukken II 2015/16, nr. 6, pag. 4-5

Ontwerp werkproces

Parallel aan het opstellen van het wetsvoorstel heeft de RCN-unit SZW een ontwerp voor het werkproces opgesteld. Dit ontwerp bestaat in hoofdzaak uit een beschrijving van het procesverloop in verschillende situaties en fasen van de uitvoering, zoals de verschillende stappen (acties en rollen) in het aanvraagproces. Ook de verschillende stappen bij relevante mutaties zijn beschreven (bijvoorbeeld kind wordt 18 jaar, verhuizing). Tevens is in samenhang hiermee een werkinstructie opgesteld en zijn formulieren ontworpen (zoals het aanvraagformulier). Hierbij zijn ook de relevante door de aanvrager te overleggen bewijsdocumenten in beeld gebracht.

Bouw ICT-applicatie

Na gebleken ontbreken van belangstelling bij de zogeheten 'mantelpartijen' in Europees Nederland is besloten ontwikkeling en beheer van de ICT-applicatie – volgens de toepasselijke procedure van Europese aanbesteding – lokaal aan te besteden. De opdracht is op basis van het criterium 'economisch meest gunstig' gegund aan Ictual te Curaçao. Ictual is in de loop van november 2015 gestart met de bouw van de applicatie. Bij de start van de uitvoering kon de RCN-unit SZW dan ook nog niet over een (volledig werkend) ICT-systeem beschikken. Dit neemt niet weg dat de applicatie een belangrijke functie heeft vervuld in het invoeren van cliëntgegevens. Wel deden zich aanvankelijk nog onvolkomenheden voor, met onder meer fouten in de uitbetaling en de noodzaak van herstelacties tot gevolg. Deze problemen zijn in de loop van voorjaar 2016 opgelost.

Personele invulling

In verband met de Wet kinderbijslagvoorziening BES is de formatie van de RCN-unit SZW uitgebreid. Dit betreft de functies medewerker voorbereiding Kinderbijslagvoorziening (2 fte) en medewerker Kinderbijslagvoorziening (1 fte). Binnen de bestaande functie van coördinerend medewerker Uitkeringen (onderstand) is bovendien 0,4 fte vrijgemaakt voor het taakveld kinderbijslag. Tevens is in verband met de uitvoering van de kinderbijslag BES extra capaciteit ingezet vanuit het Functioneel Beheer bij de RCN-unit SZW.

Naast de structureel toegevoegde extra formatie is tijdelijk extra menskracht ingehuurd. Dit betreft met name externe ondersteuning rond de opdrachtverlening en bouw van de ICT-applicatie, lokale ondersteuning op de projectcoördinatie en tijdelijke extra capaciteit voor de inname en verwerking van aanvragen. Dit laatste was nodig omdat er rond het tijdstip van invoering gedurende een relatief korte periode een groot aantal aanvragen moest worden verwerkt.

Communicatie en preregistratie

Om de Wet kinderbijslagvoorziening BES onder de aandacht van belanghebbenden te brengen heeft de afdeling communicatie van de Rijksdienst Caribisch Nederland op verzoek van de RCN-unit SZW een communicatieplan opgesteld. Vanaf november 2015 is (met vermelding van het voorbehoud van parlementaire goedkeuring) in diverse communicatie-uitingen de op handende zijnde invoering van de kinderbijslag onder de aandacht gebracht. Hierbij is met name gebruik gemaakt van radiospotjes en publicaties in de lokale pers.

Om de potentiële gerechtigden tijdig in beeld te hebben en het grote volume bij de start van de wet snel te kunnen afdoen, heeft de RCN-unit SZW ervoor gekozen al eind 2015 te starten met een zogeheten 'preregistratie'. Vanaf november 2015 stond deze

'preregistratie' centraal in de communicatie. Ouders zijn opgeroepen zich te komen registreren als rechthebbende door middel van het ondertekenen van een aanvraagformulier met de bijbehorende bewijsdocumenten. De RCN-unit SZW heeft in november/december 2015 op alle eilanden 'open dagen' georganiseerd waarop belanghebbenden zich voor de kinderbijslag konden inschrijven.

Eerste fase beslissing en betaling

In artikel 12 van de Wet kinderbijslagvoorziening BES is opgenomen dat de beslissing op de aanvraag kinderbijslag in beginsel binnen 8 weken moeten worden genomen, welke termijn indien nodig met nog eens 8 weken kan worden verlengd. De betaling geschiedt wettelijk vervolgens binnen één maand na de vaststelling van het recht, met dien verstande dat voor de tot 1 mei 2016 gedane aanvragen een uiterlijke betalingstermijn van drie maanden na vaststelling van het recht geldt (artikel 17, eerste en vijfde lid, Wet kinderbijslagvoorziening BES). Deze laatste bepaling heeft een tijdelijke werking, bedoeld om de RCN-unit SZW in de beginfase meer tijd te geven om de grote hoeveelheid aanvragen binnen een haalbare termijn af te doen en de betaling over te maken.

De wettelijke mogelijkheid van latere betaling laat onverlet dat de RCN-unit SZW zich heeft ingespannen om zoveel mogelijk van de per ultimo 2015 ingediende aanvragen (uit de preregistratie) af te doen voor betaling op het eerste betaalmoment eind januari 2016. In ongeveer de helft van de geregistreerde aanvragen uit de preregistratie kon eind januari 2016 al daadwerkelijk op de rekening van de betrokken rechthebbenden worden betaald. Voor onderstandgerechtigden met kinderen kon de kinderbijslag in 100% van de gevallen al eind januari 2016 worden uitbetaald.

§ 2. Voortgaande inspanningen bereik doelgroep

Speerpunt bij de invoering van de kinderbijslag BES is het bereiken van alle kinderen in Caribisch Nederland. Daaraan is niet alleen in de fase vóór 1 januari 2016, maar ook daarna voortdurend aandacht geschonken. Publieksinformatie heeft hierin een grote rol gespeeld, maar is niet het enige. De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) heeft medio 2016 een eenmalige selectie van kinderen van 0-18 jaar beschikbaar gesteld, wat de RCN-unit SZW in staat stelde te bekijken voor welke kinderen er nog geen kinderbijslag is aangevraagd. Daarnaast levert de RvIG maandelijkse bestanden op basis waarvan potentiële gerechtigden actief kunnen worden opgezocht.

Om het bereik te maximaliseren zijn in 2017 op Sint Eustatius mogelijke gerechtigden telefonisch benaderd met het verzoek om zich te melden bij het plaatselijke kantoor van de RCN-unit SZW. Een aantal van hen heeft zich daadwerkelijk gemeld bij de RCN-unit SZW voor een aanvraag. Aanvullend op de telefonische benadering zijn mogelijke gerechtigden thuis benaderd met het verzoek zich te melden. Op Saba zijn mensen eveneens actief benaderd. Aanvullend op de telefonische benadering zijn potentiële gerechtigden ook schriftelijk benaderd en is het maatschappelijk werk op Saba verzocht om gerechtigden bij de RCN-unit SZW te melden. Op Bonaire lag het accent op voorlichting in de wijken, via de media en inzet van foldermateriaal.

Het succes van de inspanningen blijkt uit de ontwikkeling van het aantal kinderen zoals weergegeven in de hierna volgende tabel.

TABEL 1 Ontwikkeling aantal kinderen waarvoor kinderbijslag wordt verstrekt

per 31 december 2015	per 31 december 2016	Per 31 december 2017
0	4.184	4.311

De uitvoering is hiermee in een vrijwel reguliere fase gekomen. De voorlichting gericht op het bereiken van de doelgroep is daarbij een doorgaand proces. De RCN-unit SZW heeft bovendien recent nog voorlichting gegeven aan ketenpartners, om ook via die weg maximaal bereik van de regeling te bevorderen en om gebleken misverstanden over de voorwaarden voor kinderbijslag weg te nemen. Nieuwe gevallen worden geïnformeerd via een nieuwe ontworpen (drietalige) folder die beschikbaar is bij de ketenpartners. Belangrijke mijlpaal is tevens dat nu ook de mogelijkheid is gecreëerd om het aanvraagformulier te downloaden van de website van de Rijksdienst Caribisch Nederland. Aanvragers kunnen hun aanvraag desgewenst digitaal indienen.

§ 3. Gegevensuitwisseling en verificatie

De gerechtigde die de kinderbijslag ontvangt is op grond van de wet verplicht onverwijld of op verzoek alle feiten en omstandigheden mee te delen, waarvan hem of haar redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op het recht op kinderbijslag BES. De gerechtigde moet de RCN-Unit SZW dus informeren over bijvoorbeeld: emigratie, verhuizingen, overlijden, bereiken leeftijd van 18 jaar enz.

De RCN-Unit SZW controleert deze verplichting van de gerechtigden door maandelijks mutatiebestanden uit PIVA² in te zetten en voor wat betreft het bereiken van de leeftijd van 18 jaar het draaien van overzichten uit de eigen systemen. Het mutatiebestand uit PIVA is een overzicht van kinderen tot 18 jaar waarop selecties worden toegepast waarmee inzicht wordt verkregen in mutaties die van invloed kunnen zijn op het recht op of de hoogte van de kinderbijslag. De mutatiebestanden hebben in de loop van 2017 een vaste inbedding gekregen binnen het werkproces van de kinderbijslag.

Bij het aanvragen van kinderbijslag BES wordt het PIVA-V systeem³ ad hoc bevestigd. In eerste instantie wordt het ingevulde aanvraagformulier vergeleken met de registratie volgens PIVA. Daarna wordt bij de stap 'beoordelen' nogmaals per status een ad hoc bevestiging gedaan binnen PIVA. Daarmee wordt de juistheid van de bij de intake verzamelde informatie genoegzaam geverifieerd.

Betrouwbaarheid van het bronbestand is voor de verificatie essentieel. Eventuele verbeteringen van de betrouwbaarheid worden besproken in het lokale 'gebruikersoverleg PIVA-V'. In het gebruikersoverleg nemen verschillende partijen deel die tevens afnemer zijn van het bronbestand. De RCN-unit SZW is één van de deelnemers.

In de praktijk blijkt dat niet alle aanvragers die zich melden daadwerkelijk rechthebbenden zijn. Veel voorkomende afwijzingsgronden zijn het niet tot het huishouden behoren van het kind, het ouder zijn dan 18 jaar van het kind, of het recht hebben op studiefinanciering BES.

² PIVA staat voor Persoonsinformatievoorziening Nederlandse Antillen en Aruba en fungeert als bevolkingsadministratie, vergelijkbaar met de Basisregistratie Personen (BRP) in Europees Nederland.

³ PIVA-V is de centrale database die gebaseerd is op de PIVA's van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

§ 4. Rechtmatigheid en financieel beheer

Naar aanleiding van de bevindingen van de Auditdienst Rijk over 2016, signaleert de Algemene Rekenkamer tekortkomingen in het financieel beheer bij de RCN-unit SZW, waaronder ten aanzien van de kinderbijslag. De ADR is van oordeel dat de applicatie onvoldoende ondersteuning biedt voor de maandelijkse financiële aansluiting tussen de afgegeven beschikkingen en de betaallijsten⁴. Bovendien kan de betaallijst handmatig aangepast worden. De betaallijst hoeft dus niet een juiste weergave te zijn van het exportbestand op basis van rechtmatig afgegeven beschikkingen. Een financiële aansluiting van de uit te keren bedragen in de applicatie en de betaallijst is niet mogelijk. De ADR wijst ook op het ontbreken van functiescheiding tussen invoeren en controleren/goedkeuren van de betaallijst.

De bevindingen van de ADR – en bijbehorende aanbevelingen om de geconstateerde problematiek op te lossen – zijn betrokken bij het Plan van aanpak verbetering rechtmatigheid en financieel beheer RCN-unit SZW, waarover de Tweede Kamer is geïnformeerd⁵. Voor de onderhavige problematiek zijn met name de in het plan van aanpak genoemde verbeteracties op het terrein van ICT en het betaalproces relevant. Met betrekking tot het betaalproces heeft de RCN-unit besloten de betalingen op termijn via het betaalsysteem van de Belastingdienst Caribisch Nederland (BCN) te laten lopen. Aansluiting bij dit systeem maakt een eind aan kwetsbare handmatige handelingen in het betaalproces en biedt zekerheid over de juiste betaalgegevens bij de uitbetaling. Voor het verbeteren van de ICT-applicatie is in het kader van het plan van aanpak een issuelijst opgesteld, waarover het gesprek met de bouwer van de applicatie nog loopt.

Sinds begin 2017 is wel in functiescheiding voorzien. Dit houdt in dat de medewerker die de beoordeling doet, een andere persoon is dan degene die verantwoordelijk is voor de betalingen. De functiescheiding is op het niveau van de werkinstructies en wordt nog niet afgedwongen door het systeem.

§ 5. Kosten

De uitvoeringskosten van de RCN-unit SZW worden niet uitgesplitst naar wettelijke regeling. Uitsplitsing zou gezien de veelheid aan taken ondoenlijk zijn. Specifieke kosten als de kosten van inhuur en ondersteuning en de inzet van communicatie in de opbouwfase van de invoering van de Wet kinderbijslagvoorziening BES zijn wel apart geregistreerd. Uit de door de RCN-unit SZW verstrekte informatie valt af te leiden dat hiermee naar schatting een bedrag van circa USD 150.000 gemoeid is geweest. Dit is exclusief de kosten van ondersteuning via het kerndepartement.

De kosten voor de bouw van de ICT-applicatie zijn bij de opdrachtverlening geraamd op USD 250.000. De werkelijke kosten tot en met eind 2017 komen daarmee nagenoeg overeen. Daarbij komt nog bij de eenmalige vergoeding die voor het gebruiksrecht van het pakket Decos JOIN is verschuldigd (ruim USD 40.000). De jaarlijkse kosten voor onderhoud en abonnement van de ICT-applicatie bedragen contractueel USD 14.415.

⁴ In de uitvoeringspraktijk ook wel 'FEP-bestand' genoemd.

⁵ Kamerstukken II, 2016/'17, 34550 XV nr. 77

De structurele kosten voor de uitvoering van de Wet kinderbijslagvoorziening BES betreffen verder met name de personeelskosten (inclusief alle bijkomende kosten als huisvesting etc.), kosten aansluiting PIVA en de door SSO RCN belaste kosten voor ondersteuning van de ICT. Ook hiervoor geldt dat er geen toerekening van kosten per wettelijk regeling plaatsvindt. Bij de start van de Wet kinderbijslagvoorziening BES heeft de RCN-unit SZW wel een inschatting gemaakt van de benodigde extra uitvoeringskosten, op basis waarvan het budget voor uitvoeringskosten met ruim USD 500.000 is bijgesteld. In dit bedrag zitten alle kosten, dus zowel de personeelskosten en bijkomende kosten als die van huisvesting, bureaunkosten, communicatiekosten, kosten ICT, etc.

De uitvoeringskosten ten behoeve van de Wet kinderbijslagvoorziening BES zijn relatief hoog. Dit is bij de andere regelingen die in Caribisch Nederland worden uitgevoerd niet anders. De kosten worden in hoge mate door de schaalnadelen beïnvloed. De ICT-infrastructuur is daar een voorbeeld van. Er moet een adequate ICT-infrastructuur zijn, die aansluit op de Wet kinderbijslagvoorziening en de context waarbinnen deze wordt uitgevoerd. Het in uitkeringsontvangers of verstrekte kinderbijslag uitgedrukte volume dat daar tegenover staat is echter relatief gering, gelet op de schaal van de eilanden.

Het financieel volume van de uitbetaalde kinderbijslag is opgelopen van € 1.868.000 in 2016 naar € 2.050.000 in 2017. Het in 2016 vastgestelde bedrag van de kinderbijslag (USD 40 per kind per maand op Bonaire en USD 42 op Sint Eustatius en Saba) is in 2017 gelijk gebleven. De bedragen zijn wel administratief geïndexeerd, maar door afronding heeft dit geen effect gehad op het vastgestelde bedrag.

TABEL 2 Volume uitgaven kinderbijslag BES

Totaal over 2016 in € x 1.000	1.868
Totaal over 2017 in € x 1.000	2.050

§ 6. Slotbeschouwing

Implementatie van de nieuwe wet

De RCN-unit SZW heeft een korte tijd gehad om zich voor te bereiden op de invoering van de nieuwe wet. Dankzij de inzet op preregistratie eind 2015 is het gelukt om een groot deel van de rechthebbenden al in januari 2016 – en anderen goeddeels in februari 2016 – te betalen. De wettelijke mogelijkheid voor een langere betaaltermijn in de eerste periode van de uitvoering van de nieuwe wet, hoefde niet te worden benut. Daarmee is op uitvoeringsniveau een bijzondere prestatie geleverd.

Het feit dat een aantal rechthebbenden geen gehoor heeft gegeven aan de oproep tot preregistratie en zich pas in de loop van 2016 heeft gemeld, heeft enigszins in het voordeel van de uitvoering gewerkt, omdat hierdoor spreiding in werklast is ontstaan. Naar de redenen waarom rechthebbenden niet al bij de start van de regeling een aanvraag voor kinderbijslag hebben ingediend, is geen specifiek onderzoek gedaan. Overigens hebben belanghebbenden die later in het jaar een aanvraag hebben ingediend, daarvan geen nadeel ondervonden. Artikel 11, derde lid, van de Wet kinderbijslagvoorziening BES voorziet in betaling met terugwerkende kracht tot maximaal één jaar.

Lopende uitvoering en toekomstbeeld ICT

De ICT-applicatie JOIN die speciaal is ontwikkeld als registratie- en betaalsysteem draait per 1 januari 2017 in de productieomgeving. Wel zijn er verbeterpunten in de applicatie te constateren. De gebruikers lopen er met name tegenaan dat het systeem meer is ingericht als 'document support system' en minder goed scoort op de ondersteuning van het proces. Een specifiek punt betreft het ontbreken van de registratie van het proces rond bezwaar en invordering in de applicatie. Bovendien is de mogelijkheid van het genereren van managementinformatie nog onvolledig (voorbeeld is het nog niet vanuit de applicatie kunnen rapporteren over aantallen kinderen die geen ingezetene zijn vanwege onderwijs of om medische reden). Vorenstaande zijn aandachtspunten voor verdere doorontwikkeling van de applicatie.

Bereik van de Wet kinderbijslagvoorziening BES

Hoewel de huidige aantallen van de kinderbijslag BES op een hoog bereik van de regeling duiden, laat vergelijking met de gegevens uit de bevolkingsadministratie nog een verschil zien tussen enerzijds het aantal kinderen tot 18 jaar in PIVA en anderzijds het aantal kinderen waarvoor kinderbijslag wordt verstrekt. Een belangrijk deel van de geconstateerde verschillen kan worden verklaard uit uitsluitingsgronden als verlopen verblijfsvergunning of ontvangen van studiefinanciering. Ook komt het voor dat de kinderbijslag is geblokkeerd. Dit gebeurt wanneer de RCN-unit SZW concludeert dat er mogelijk sprake is van ten onrechte uitbetaalde kinderbijslag die verband houdt met eerdergenoemde uitsluitingsgronden of een bankrekening die kennelijk is geblokkeerd. De RCN-unit SZW schort dan de betaling op totdat er zekerheid is over de situatie.

Uitvoerbaarheid

Bij het opstellen van de Wet kinderbijslagvoorziening BES is de uitvoerbaarheid een belangrijk aandachtspunt geweest. Er is bewust voor een ten opzichte van de Algemene Kinderbijslagwet enigszins vereenvoudigde systematiek gekozen. Geconcludeerd kan worden dat dit uitgangspunt heeft bijgedragen aan de uitvoerbaarheid. Alles overziende is de Wet kinderbijslagvoorziening BES een goed uitvoerbare regeling gebleken.

De bijzondere context van Caribisch Nederland dient wel steeds in aanmerking te worden genomen, zoals het relatief veelvoorkomende verschijnsel dat kinderen bij wisselende verzorgers zijn ondergebracht, zonder dat dit juridisch wordt geregeld of aan de bevolkingsadministratie wordt doorgegeven. Ook wanneer dit laatste wel het geval is, kan niet uitsluitend op basis van de gegevens van degenen die wonen op het adres vastgesteld worden wie de rechthebbende voor de kinderbijslag is. Automatische verstrekking is dan ook – conform hetgeen is aangegeven in de brief van 28 februari 2017 (Kamerstukken II 2016/'17, 34 275, nr.19) – niet aan de orde. De RCN-unit SZW heeft bovendien de indruk dat aanvragers het persoonlijk contact bij de aanvraag als prettig ervaren. Afgezien daarvan zou een dergelijke herinrichting van het (werk)proces een risico vormen voor de stabiliteit en kwaliteit van de lokale uitvoering, die een beperkt absorptievermogen heeft. Het is van belang om zuinig te zijn op de uitvoerbaarheid en de resultaten die de afgelopen periode zijn bereikt, niet op het spel te zetten.