Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
t.a.v. drs. G.J. Buitendijk
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen
mw. drs. [redacted]

T 06[redacted]
F 070-[redacted]
[redacted]@minfin.nl

Ons kenmerk
2018-0000031928

Uw brief (kenmerk)

Datum 2 maart 2018
Betreft Verbetervoorstel Kinderopvangtoeslag

Geachte heer Buitendijk,

Op 30 januari jl. hebben onze bewindspersonen met elkaar gesproken over de toekomst van het wetsvoorstel Nieuw financieringsstelsel kinderopvang. Naar aanleiding hiervan heb ik u toegezegd om met een voorstel te komen om de doelstelling van het wetsvoorstel, nl. het verminderen van de terugvorderingen en het voorkomen van fouten, binnen het huidige stelsel te realiseren. Dit voorstel zal onderdeel worden van het afwegingskader voor onze bewindslieden voor hun politieke afwegingen over het wetsvoorstel.
Met deze brief bied ik u hiervoor een voorstel met een pakket aan maatregelen aan die bijdragen aan het terugdringen van het aantal terugvorderingen en het voorkomen van fouten binnen het huidige stelsel.

Analyse
De inventarisatie van de maatregelen om het aantal terugvorderingen te verminderen is gestart met een inhoudelijke analyse van de terugvorderingen. Deze vindt u terug in de bijlage bij deze brief. Er is gekeken naar de aantallen, de oorzaken, de gemiddelde terugvorderingsbedragen en de spreiding over de verschillende inkomensgroepen.

Kort samengevat blijken hoge terugvorderingen (>€ 1000) zich vooral bij de lage inkomens voor te doen. Belangrijkste oorzaken voor hoge terugvorderingen zijn nihilstellingen als gevolg van het niet reageren op informatieverzoeken en het niet voldoen aan de voorwaarden voor de kinderopvangtoeslag. De doelgroepers (studenten, inburgeraars, reïntegrerenden) zijn in verhouding oververtegenwoordigd en kennen gemiddeld de hoogste terugvorderingen.
De lage terugvorderingen (<€1000) zijn voornamelijk het gevolg van verschillen tussen het geschatte en het uiteindelijk gerealiseerde inkomen, inkomenswijzigingen en bijstelling van de opvanguren en -tarieven.

Maatregelpakket
Op basis van de inhoudelijke analyse de aantallen, oorzaken en de gemiddelde terugvorderingsbedragen concludeer ik dat het meest effectief is om in te zetten

Directoraat-Generaal Belastingdienst

Ons kenmerk
2018-0000031928

op maatregelen die nihilstellingen en grote afwijkingen in opvang- of arbeidsuren voorkomen, in het bijzonder bij de doelgroepers.
Daarom stel ik u een aantal maatregelen voor die vooral gericht zijn op het eerder signaleren van afwijkingen, het beter begeleiden van burgers met grote terugvorderingen en het verbeteren van de digitale dienstverlening ter voorkoming van fouten. Dit geeft invulling aan de lijn van het WRR-rapport 'weten is nog geen doen' om het doe-vermogen van burgers te versterken of de effecten van een gebrek aan doe-vermogen op te vangen voordat fouten of terugvorderingsproblemen kunnen ontstaan.
De maatregelen sluiten aan bij de reeds door de Belastingdienst/Toeslagen ingezette beweging naar het meer proactief benaderen van burgers gedurende het toeslagenjaar. Dit vermindert en voorkomt terugvorderingen achteraf.
Er is ook gekeken naar de mogelijkheid om het aantal terugvorderingen als gevolg van wijzigingen in het inkomen te kunnen verminderen. Het blijkt dat de maatregel 90% bevoorschotting op termijn het meest kansrijk lijkt, gelet het effect op het aantal terugvorderingen, de kosten en het tempo van invoering. In het vervolg van deze brief treft u een passage aan met een nadere toelichting. De maatregel vergt echter een nadere weging tussen het belang van de vermindering van terugvorderingen en de effecten van het verminderde voorschot op de burger. Hierover ga ik graag het overleg met u aan, mede in het licht van de komende IBO Toeslagen. Voor de korte termijn verwacht ik dat de doorontwikkeling van het Massaal Automatisch Continueren (MAC), de komende jaren bij zal dragen aan de verminderingen van het aantal en de hoogte van de terugvorderingen door de verbeteringen van de inkomensschattingen.

Maatregel	**Effect op vermindering terugvorderingen**	**Investerings-kosten**	**Start**
A1 Intensivering gegevenlevering kinderopvangorganisaties -korte termijn: uitbreiden convenantaanpak - lange termijn: maandelijkse gegevenslevering	20.000 vorderingen	6,5 fte Korte termijn IV-kosten €0,05-€0,1 mln Lange termijn IV-kosten: €0,1-€0,5 mln	Korte termijn: per direct. Maximaal effect Q2 2019 Lange termijn: wetswijziging
A2 Intensivering controle gewerkte uren en doelgroepstatus	4500 vorderingen	2,5 fte	Groeipad. Kan per direct gestart. Volledige levering Q2 2019
A3 Beperking maximum uren doelgroepers	3000 vorderingen	€0,1 - €0,2 mln	Wetswijziging. Technisch mogelijk per 2020, wellicht 2019
B1 Begeleiden burgers 1 Regelmatig controleren risicogroep 2 casemanagement herhaalde schulden 3 Niet-reageerders	1 2800 vorderingen 2 1200 vorderingen 3 3300 vorderingen	ca 25 fte	Vanaf Q2 2018
C1 Gewerkte uren in aanvraag opnemen + bevestiging mutatie	Draagt bij aan vermindering huidige ruim 9500	€0,5 mln	2020

Directoraat-Generaal Belastingdienst

Ons kenmerk
2018-0000031928

Maatregel	Effect op vermindering terugvorderingen	Investerings-kosten	Start
	vorderingen		
C2 Doelgroepstatus begrenzen en periodiek laten bevestigen	Draagt bij aan vermindering van 3000 hoge terugvorderingen	onderdeel van kosten maatregel C1	2020, wellicht nog 2019
C3 Digitaal notificeren via app	Optimaliseert andere verbetervoorstellen	1,5 fte IV-kosten: €0,7 mln	Q4 2018 zou app gereed kunnen zijn
C4 Verbetering schatting opvanguren	10.000 vorderingen	Onderdeel van kosten maatregel C1	2020, mogelijk 2019
D1 90% bevoorschotten	105.000 vorderingen	IV-kosten: €0,25 mln	2020
D2 Proportioneel terugvorderen	Draagt bij aan vermindering van 3000 hoge vorderingen	IV-kosten: €0,6 mln	Wetswijziging

In bijlage 1 van deze brief zijn de maatregelen toegelicht en nader uitgewerkt. De maatregelen zijn verdeeld over vier thema's:

1. Eerder signaleren
2. Versterken begeleiding
3. Verbeteringen digitale dienstverlening
4. Verlaging volume terugvorderingen

Op korte termijn zijn goede resultaten te bereiken in de vermindering van het aantal hoge terugvorderingen door maandelijks de opvanguren te controleren bij kinderopvangorganisaties waar relatief veel ouders te maken hebben met hoge terugvorderingen en door casemanagement. Ook het actief opvragen van gegevens bij kinderopvangorganisaties in geval van niet-reagerende burgers voorkomt een aanzienlijk aantal hoge terugvorderingen en beroep- en bezwaarprocedures.
Op de middellange termijn, vanaf 2020, blijken de generieke controle van de opvanguren en de gewerkte uren alsmede enkele aanpassingen van het portal waardoor fouten worden voorkomen aanzienlijke bijdragen te kunnen leveren in het verminderen van het aantal en de hoogte van de terugvorderingen.
Bijzondere aandacht wordt gegeven aan de doelgroepers, omdat deze groep oververtegenwoordigd is in de hoge terugvorderingen en gemiddeld de hoogste terugvorderingen kent. Het voorstel is dan ook om voor deze groep enkele extra zekeringen in te bouwen die hoge terugvorderingen bij deze groep zo mogelijk voorkomen.

Met het totale pakket aan maatregelen verwacht ik dat het aantal terugvorderingen, en met name het aantal hoge terugvorderingen, bij het definitief toekennen met pakweg tweederde terug kan worden gebracht ten opzichte van 2015. De investeringskosten aan ICT voor de verbeteringen binnen het huidige stelsel bedragen ca € 2 miljoen en ruim 30 fte personeel. Deze maatregelen kunnen worden uitgevoerd binnen het huidige financiële kader.

Er zijn drie maatregelen die een wetswijziging vergen. De kosten voor deze maatregelen zijn voorzien op ruim € 1 miljoen. Dit betreft een quickscan. Bij de voorbereiding van de wetswijzigingen zullen deze zoals gebruikelijk voorzien worden van een uitvoeringstoets.

Los van de voorgestelde maatregelen in deze brief zijn er op dit moment ook toeslagenbrede ontwikkelingen gaande die een groeiende bijdrage leveren aan het terugdringen van het aantal en de hoogte van de terugvorderingen. Dit betreft, zoals hierboven reeds aangestipt, de verbetering van de inkomensschattingen voor het jaarlijks massaal automatisch continueren (MAC). Deze systematiek is nog in ontwikkeling. Op dit moment verlaagt het vooral de hoogte van de terugvorderingen, het doel is dat uiteindelijk ook het aantal terugvorderingen zal dalen. Ook worden in het kader van De Natuurlijke Dialoog ouders tijdig geïnformeerd als hun kinderen de 4 of 12 jarige leeftijd bereiken. De effecten op de terugvorderingen van deze reeds lopende maatregelen voor de komende jaren zijn overigens niet meegerekend in de voorstellen in deze brief.

Nadere overweging maatregel tot 90% bevoorschotting

Een groot deel van terugvorderingen wordt veroorzaakt door onjuiste schattingen van het inkomen en van wijzigingen in het inkomen. Hoewel dit grotendeels kleine terugvorderingen betreffen, kunnen maatregelen ter vermindering van dit soort terugvorderingen een aanzienlijk effect hebben op het aantal terugvorderingen. Voor het terugdringen van deze terugvorderingen bestaan grofweg twee modellen, nl. inkomens gebruiken uit het jaar t-2 en vermindering van het voorschot. Beide zijn verkend en bij de vermindering van het voorschot twee varianten bekeken, nl. 90% en 80% bevoorschotting. Bij deze laatste opties is ook gekeken naar de mogelijkheid om burgers een keuze te geven.

De conclusie is dat 90% bevoorschotting de meest optimale oplossing blijkt te bieden in het terugdringen van het aantal terugvorderingen als gevolg van inkomenswijzigingen. Het aantal terugvorderingen dat hiermee voorkomen kan worden is gelijk aan dat voor inkomen t-2, maar er is geen vangnetregeling of wetswijziging voor nodig en het behoeft niet gelijk voor alle toeslagen te worden ingevoerd. Nadeel is uiteraard wel dat de toeslag dan minder precies wordt toegesneden op de situatie van de aanvrager. Ook zal in de voorschotfase een hogere eigen bijdrage moeten worden betaald wat lastig kan zijn voor met name de lagere inkomens. Daarnaast zal het aantal nabetalingen fors toenemen en kan de maatregel aanleiding geven tot calculerend gedrag van burgers. De keuze voor 90% bevoorschotting vergt dan ook een afweging tussen het belang van precieze toekenning en van voorkoming van terugvorderingen. Bij eerdere verkenningen van dit vraagstuk is vanwege de effecten op de burger geen werk gemaakt van deze optie. Nu het beleidsparadigma aan het opschuiven is van juiste toekenning naar het voorkomen van schulden kan deze optie opnieuw in afweging worden genomen. Overschakeling op 80% bevoorschotting zou overigens een nog groter effect hebben, maar raakt de lage inkomens te hard, waardoor het risico bestaat dat private schulden toenemen. Om die reden is deze variant niet opgenomen in het maatregelenpakket.

Er is een mogelijkheid om 90% bevoorschotting facultatief - op verzoek van burgers - toe te passen. De gedachte is sympathiek, maar de inschatting is dat deze mogelijkheid minder effectief zal blijken, omdat de lagere inkomensgroepen voor wie de maatregel bedoeld zou zijn toch voor 100% bevoorschotting zullen kiezen. Bovendien vergt dit een complexe systeemwijzing.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2018-0000031928

Conclusie
Met deze brief en de bijlagen bied ik u een pakket maatregelen aan dat binnen het kader van het huidige stelsel zal bijdragen aan een aanzienlijke vermindering van het aantal en de hoogte van de terugvorderingen. Hiermee kunnen de doelstellingen van het wetsvoorstel Nieuw financieringsstelsel kinderopvang ter verminderingen van de terugvorderingen zonder grote stelselwijzigingen worden gerealiseerd. Een aantal maatregelen kan snel worden gestart als de politieke keuze wordt gemaakt om de verbeteringen binnen het bestaande stelsel door te voeren. Het pakket aan maatregelen zorgt ervoor er onder meer voor dat wijzigingen eerder en actiever kunnen worden gesignaleerd waardoor problematische terugvorderingen kunnen worden voorkomen. Ook zal hierdoor de kans op het maken van fouten worden verkleind. Dit alles zal ervoor zorgen dat burgers meer zekerheid zullen ervaren in hun recht op kinderopvangtoeslag.

Hoogachtend,

De directeur-generaal Belastingdienst,

Prof. dr. W.M. Uijlenbroek

Bijlagen
1. Verbetervoorstellen KOT
2. Analyse terugvorderingen