

Vergaderjaar 2022–2023

31 066

Belastingdienst

Nr. 1219

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2023

Inleiding

Ouders die kinderopvangtoeslag (KOT) aanvragen, dienen zo veel mogelijk zekerheid te ervaren over hun toeslag, waarbij de dienstverlening zo goed mogelijk aansluit bij het doel van de KOT: het toegankelijk en betaalbaar maken van kinderopvang en het ondersteunen van ouders bij de combinatie van arbeid en de zorg voor kinderen. Momenteel wordt hard gewerkt aan de ontwikkeling van een nieuw financieringsstelsel voor kinderopvang. Wij blijven ons echter ook binnen het huidige stelsel inzetten voor verbeteringen. Ook ouders die op dit moment KOT ontvangen, hebben immers recht op een goedwerkend stelsel. Binnen het verbetertraject KOT werken het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Dienst Toeslagen, in samenwerking met veldpartijen, stakeholders en de doelgroep, sinds 2018 aan verbetermaatregelen rondom de KOT. Verbeteringen worden met het nieuwe stelsel in ogenschouw ontworpen, om waar mogelijk een soepele transitie te ondersteunen.

Het verbetertraject KOT is de afgelopen jaren essentieel geweest om noodzakelijke verbeteringen in beleid, uitvoering en dienstverlening van KOT in gang te zetten. Daarin zijn belangrijke stappen gezet, zoals de ontwikkeling van de KOT-app, verplichte maandelijkse gegevenslevering door kinderopvangorganisaties (KOO's) en verbeteringen in dienstverlening, zoals persoonlijke begeleiding. Dit heeft bovendien een aanjagende werking op verbetering van de bredere dienstverlening van Dienst Toeslagen, door ideeën vanuit het verbetertraject KOT door te ontwikkelen en toe te passen op de gehele toeslagpopulatie.

Op 20 april 2022 is uw Kamer voor het laatst geïnformeerd over de voortgang van het verbetertraject KOT.¹ Ook in het afgelopen jaar zijn stappen gezet om verdere verbeteringen in de dienstverlening te realiseren. In deze brief geven wij een stand van zaken van de verschillende maatregelen die recentelijk zijn gerealiseerd en wordt een doorkijk gegeven naar de komende periode.

Stand van zaken

1. Gegevens

Eén van de pijlers binnen het verbetertraject KOT richt zich op verbeterde benutting van gegevens. Dit stelt Dienst Toeslagen in staat om de dienstverlening richting ouders te verbeteren. Ouders kunnen hiermee beter worden ondersteund bij het tijdig actualiseren van hun aanvraag. Zo worden gegevens gebruikt om ouders te attenderen op eventuele afwijkingen in hun aanvraag (vroegsignalering) en om transparantie richting ouders te vergroten. Hiermee kunnen terugvorderingen en nabetalingen beter worden beperkt of voorkomen. Daarvoor is het van belang dat gegevens zo compleet en betrouwbaar mogelijk zijn en tijdig worden ontvangen. Enkele verbeterinitiatieven omtrent het benutten van gegevens binnen het verbetertraject KOT worden hieronder van een update voorzien.

1.1 Verplichte gegevenslevering kinderopvangorganisaties

Sinds 1 januari 2022 is het voor kinderopvangorganisaties verplicht maandelijks gegevens te leveren aan Dienst Toeslagen over het aantal genoten opvanguren. Zoals ook in de vorige voortgangsbrief aangegeven, hebben partijen uit de sector zich ingespannen om reeds vóór inwerking-treding Dienst Toeslagen van tijdige gegevens te voorzien. Daardoor verstrekte eind 2021 ongeveer 80% van de KOO's vrijwillig gegevens aan Dienst Toeslagen ter verbetering van de dienstverlening. Met de wettelijke verplichting steeg dit in januari 2022 naar ongeveer 90%. In 2022 is dit dankzij gezamenlijke inspanning van Dienst Toeslagen, KOO's en de sector verder gestegen naar circa 93%, waarmee KOO's breed zijn aangesloten.

Kwaliteit gegevens

Een zekere mate van niet-aangeleverde gegevens is onvermijdelijk, bijvoorbeeld in het geval van een net startende KOO die nog aan de vorm van de gegevenslevering moet wennen. Het is echter van belang het aantal leverende KOO's structureel verder te verhogen en de kwaliteit te verbeteren. Uit analyse van de gegevensleveringen blijkt dat de samenstelling van de niet-leverende KOO's maandelijks wisselt. Slechts enkele KOO's leveren structureel geen maandelijks gegevens aan. Problemen met gegevensleveringen lijken zich vooral voor te doen bij kleinere KOO's zonder softwarepakket.

Sinds aanvang van de regeling wordt in de eerste plaats ondersteuning geboden aan KOO's om de aansluiting en kwaliteit van gegevensleveringen te verbeteren. Hiervoor is het supportteam voor kinderopvangorganisaties in 2022 uitgebreid. Zij beantwoorden vragen van KOO's over gegevensleveringen en nemen zo nodig zelf contact op met KOO's. Daarnaast worden KOO's door Dienst Toeslagen voorzien van informatie voor ouders over het aanleveren van het BSN. Deze inspanningen hebben geleid tot verbetering van de gegevensleveringen, maar verdere inzet blijft noodzakelijk.

¹ Kamerstuk 31 066, nr. 1016.

Op het gebied van de kwaliteit van aangeleverde gegevens blijkt nog winst te behalen. Een deel van de informatie uit de geleverde gegevens kan (uit voorzorg) niet gebruikt worden voor vroegsignalering, omdat deze niet voldoet aan de kwaliteitscriteria voor vroegsignalering. Dit kan bijvoorbeeld zijn omdat de leveringen geen BSN's bevatten of dat sprake is van inconsistenties met eerdere leveringen. Echter is ook binnen de kwaliteit van de gegevensleveringen reeds verbetering zichtbaar: waar in maart 2021 nog voor 59% van de kinderen in een aanvraag bruikbare opvanggegevens beschikbaar waren, is dit nu 67%. Dienst Toeslagen zet zich in voor verdere verbeteringen in de kwaliteit om zodoende bij te dragen aan de effectiviteit van de dienstverlening.

Gebruik gegevens

Aan de hand van maandelijks verstrekte gegevens door KOO's zijn in 2022 ruim 41.000 ouders per brief of via de KOT-app gevraagd om de gegevens van hun KOT-aanvraag te controleren. Daarop hebben ruim 11.000 ouders hun aanvraag naar beneden aangepast, waarmee terugvorderingen zijn beperkt of voorkomen. KOO's hebben in 2022 meer jaaropgaven (eindafrekeningen) ingezonden, mogelijk door inspanningen uit de sector en doorwerking van de verplichte leveringen. Hierdoor nam het aantal uitvragen van jaaropgaven bij ouders met 45% af.

Effecten op terugvorderingen

In de bijlage is een tabel opgenomen met het aantal KOT-aanvragen en hoge terugvorderingen over de jaren 2016–2020, waarover het proces definitief toekennen nagenoeg is afgerond. Dit percentage ligt de laatste jaren stabiel ongeveer een derde lager dan in 2015. Het is nog te vroeg om met zekerheid uitspraken te kunnen doen over de effecten van gegevensleveringen, vroegsignalering en de inzet van de KOT-app op het aantal (hoge) terugvorderingen. Tevens hebben andere ontwikkelingen in beleid en dienstverlening invloed op het aantal en de hoogte van terugvorderingen.

Op peildatum 1 maart 2023 is bij 82% van de ontvangers de KOT over 2021 definitief toegekend (DT). Afgezet tegen eerdere jaren waar binnen het DT-proces 82% definitief was toegekend, is sprake van een afname van het aantal terugvorderingen (figuur bijlage). Tegelijkertijd is het aantal ouders dat KOT gebruikt de laatste jaren toegenomen en ligt het gemiddelde KOT-bedrag hoger. De (voorzichtige) prognose is dan ook dat terugvorderingen zowel procentueel als in absolute aantallen afnemen ten opzichte van de jaren ervoor. De ervaring leert ook dat *hoge* terugvorderingen relatief vaak laat in het DT-proces zitten, waardoor nog geen uitspraken over deze ontwikkeling in 2021 kan worden gedaan.

Verbetering gegevens

Binnen Dienst Toeslagen is ingezet op verbetering van de maandelijkse gegevensleveringen, maar verdere inspanningen van Dienst Toeslagen, SZW en de sector blijven nodig om de dienstverlening voor alle ouders te verbeteren. Zo heeft Dienst Toeslagen een dashboard ontwikkeld waarmee monitoring van de kwaliteit van gegevensleveringen is verbeterd. De monitoring biedt handvatten voor verdere verbeteringen. Een aandachtspunt is bijvoorbeeld dat niet alle ouders bereid zijn hun BSN met de KOO te delen. Gezamenlijk met een KOO waar veel BSN's ontbraken, is daarom een pilot opgezet om ouders het belang van het doorgeven van het BSN te illustreren. Afhankelijk van de resultaten hiervan zal deze op punten worden verbeterd en breder worden toegepast.

Bij de implementatie van wettelijke gegevenslevering ter waarborging van de kwaliteit van gegevens is nagedacht over een geautomatiseerde gegevenslevering vanuit KOO's naar Dienst Toeslagen. In het nieuwe financieringsstelsel zijn gegevensleveringen ook noodzakelijk. Om te voorkomen dat KOO's binnen korte tijd twee keer softwareaanpassingen moeten doorvoeren, wordt nu nog niet ingezet op automatische gegevenslevering. Dit wordt wel meegenomen in de uitwerking van het nieuwe stelsel; ook daar is het van groot belang dat opvanggegevens gemakkelijk kunnen worden aangeleverd. Op het moment dat meer duidelijk is over de inrichting en uitvoering van het nieuwe financieringsstelsel kan de optie heroverwogen worden om mogelijk eerste stappen hiertoe binnen het huidige stelsel te zetten.

Handhaving gegevenslevering

Omdat de verplichte maandelijkse gegevenslevering administratieve inspanningen met zich meebrengt, waarbij niet kan worden verwacht dat iedere KOO deze direct zonder problemen kan volbrengen, wordt zoals gezegd tot nu toe ondersteuning geboden aan KOO's. Vooralsnog zijn daarom geen sancties opgelegd aan KOO's die deze verplichting niet of slechts ten dele zijn nagekomen. Nu de ondersteuning geruime tijd wordt geboden, wordt ook de stap naar handhaving geïntroduceerd. Op dit moment wordt er gewerkt aan het aanpassen van het handhavings- en sanctiebeleid, zodat naast dienstverlening op korte termijn ook meer handhavend zal worden opgetreden als nakoming van de informatieverplichting structureel uitblijft.

1.2 Onderzoek Regioplan: optimalisatie bedrijfsvoering kinderopvangorganisaties

In opdracht van SZW en Dienst Toeslagen heeft het onderzoeksbureau Regioplan een onderzoek uitgevoerd naar de huidige staat en eventuele knelpunten van de bedrijfsvoering en financiële administratie van KOO's in relatie tot de maandelijkse gegevenslevering. Het overgrote deel van de KOO's kan de bedrijfsvoering en financiële administratie op een goede manier uitvoeren. Met name kleinere KOO's zonder een softwaresysteem of een financieel-administratief medewerker in dienst ervaren knelpunten in het uitvoeren van de financiële administratie. KOO's met deze mate van professionalisering hebben ook vaker moeite met de maandelijkse gegevenslevering.

Daarbij is door Regioplan ook gekeken welke mogelijkheden er zijn om beter te kunnen voldoen aan de verplichte gegevenslevering. Het onderzoeksrapport is recent opgeleverd en is als bijlage aan deze brief aan de Kamer toegevoegd. In het rapport staan aanbevelingen die als strategie kunnen worden gebruikt om verdere professionalisering van de sector op het gebied van bedrijfsvoering en financiële administratie te stimuleren (en zo de kwaliteit van gegevenslevering te verbeteren), zoals:

1. Creëer één centrale plek waar alle actuele informatie rond verplichte administraties overzichtelijk te vinden is.
2. Ontwikkel een e-learning over regelgeving rond financiële administratie.
3. Maak beschikbare hulpmiddelen en informatie zo eenvoudig mogelijk.
4. Ondersteun kinderopvangorganisaties bij het opvragen van de benodigde gegevens van ouders.
5. Faciliteer kinderopvangorganisaties om van elkaar te leren.
6. Onderzoek beleidsopties om softwaregebruik voor de maandelijkse gegevenslevering te stimuleren.

De komende periode wordt bekeken hoe met de aanbevelingen zal worden omgegaan, zowel voor het huidige stelsel als het nieuwe stelsel.

1.3 Inzicht en overzicht gegevenslevering KOO's

Zoals in de vorige voortgangsbrief is aangekondigd, wordt de mogelijkheid onderzocht om ouders (standaard) inzicht te geven in de opvanggegevens die Dienst Toeslagen ontvangt van KOO's. Op 22 maart is daartoe een proef gestart waaraan in de laatste fase tot 10.000 ouders zullen deelnemen. Op basis van de bevindingen wordt een advies opgesteld en wordt bezien in hoeverre deze dienst kan worden aangeboden aan alle ouders die gebruik maken van de KOT-app.

Binnen de proef worden gegevens die bij Dienst Toeslagen bekend zijn voor ouders inzichtelijk gemaakt in de KOT-app. Zo ziet de ouder het verschil tussen opvanguren die de KOO doorgeeft en uren die de ouder zelf heeft doorgegeven in de KOT-aanvraag. Bij een verschil wordt voor de burger een wijzigingsaanvraag klaargezet, zodat met één druk op de knop KOO-gegevens worden overgenomen. Afhankelijk van de uiteindelijke resultaten van de pilot, opschaalmogelijkheden binnen de IV-architectuur en de beperkte ruimte in het IV-portfolio van Dienst Toeslagen, wordt bezien in hoeverre bredere toepassing hiervan mogelijk is.

1.4 Gegevensleveringen Stichting Inlichtingenbureau

Voor een adequate dienstverlening en vroegsignalering zijn niet enkel tijdige opvanggegevens van KOO's van belang. De arbeids- of doelgroepstatus van de aanvrager en diens partner bepalen mede of aanspraak bestaat op KOT. DUO, UWV en Stichting Inlichtingenbureau leveren hier periodiek informatie over aan. In navolging van DUO en UWV wordt sinds kort ook door Stichting Inlichtingenbureau maandelijks gegevens geleverd, waar dit voorheen per kwartaal gebeurde.

De nieuwe gegevenslevering is samen met Stichting Inlichtingenbureau ingericht. Het is van belang dat Dienst Toeslagen maandelijks kan controleren en gepast actie kan ondernemen bij afwijkende gegevens. Hierdoor wordt eerder inzichtelijk voor de ouder dat de aanvraag mogelijk niet klopt en kan de KOT-aanvraag tijdig worden gewijzigd. Zo lopen eventuele terugvorderingen niet onnodig verder op.

2. Gedragsonderzoek D&B

De vorige voortgangsbrief informeerde uw Kamer over het gedragsonderzoek dat onderzoeksbureau Dijksterhuis & Van Baaren (D&B) heeft uitgevoerd naar KOT-terugvorderingen. Op basis van de uitkomsten hiervan heeft D&B een aantal aanbevelingen gedaan, zoals het vaker herinneren van ouders, het vooraf toetsen van de inhoud van een folder bij bepaalde doelgroepen en het sturen van een brief en folder naar andere doelgroepen. De aanbevelingen geven Dienst Toeslagen belangrijke handvatten om de dienstverlening en interactie richting burgers te verbeteren om ze in de actualiteit beter te kunnen ondersteunen.

Komend jaar is het plan de gebruikte folder in het onderzoek door te ontwikkelen. Deze wordt breder getrokken dan de KOT-populatie en wordt gericht op «nieuwe toeslaggerechtigden». Deze wordt getest onder de doelgroep en waar nodig wordt aanvullend burgeronderzoek gedaan naar de startende doelgroep in het algemeen. Daarnaast is vanuit het verbetertraject KOT samen met vertegenwoordigers van de kinderopvangsector een plan ontwikkeld voor een startpakket, waarmee de doelgroep kan worden ondersteund bij het oriënteren op en aanvragen en wijzigen van

hun kinderopvangtoeslag. De inzichten hieruit en de bredere inzichten uit het onderzoek van D&B worden meegenomen in de ontwikkeling van de interactie richting de startende doelgroep. De boodschappen die hieruit voortvloeien, worden aanvullend geïntegreerd in de digitale kanalen. Daar is het bereik groter, kunnen informatievormen zoals animaties worden gebruikt en profiteren ook bestaande toeslaggebruikers ervan.

Dienst Toeslagen ziet het belang van het benutten van verschillende kanalen, zoals ook aangestipt in het onderzoek. In de communicatie naar burgers hanteert Dienst Toeslagen een brede, integrale aanpak langs vier complementaire sporen: (aansluiten bij) algemene publieksbenadering; een doelgroep- en themagerichte benadering; benutten van contactmomenten en proactief benaderen van individuele burgers. Inzichten uit het D&B-onderzoek worden binnen deze sporen verwerkt. In 2022 en 2023 is het onderwerp «wijzigingen doorgeven» het belangrijkste thema van campagnes. Uit verschillende onderzoeken, zoals het D&B-gedragsonderzoek en de recente Awir-evaluatie, komt naar voren dat mensen niet altijd lijken te begrijpen waarom het urgent is om informatie door te geven en te wijzigen. Dit gegeven wordt bijvoorbeeld toegepast in de landelijke mediacampagne «Check, Pas aan En door» of bij het attenderen van burgers via brieven, berichten in de KOT-app, telefonisch contact of bij fysieke servicepunten. Voortdurend wordt bezien of er andere mogelijkheden of momenten zijn om ouders te attenderen op het doorgeven van wijzigingen.

3. Evaluatie convenantstructuur

Als een KOO een convenant heeft afgesloten met Dienst Toeslagen kunnen ouders bij de betreffende KOO ervoor kiezen om hun toeslag direct te laten overmaken naar deze KOO. Onderzoeksbureau Bureau Bartels heeft, zoals aangekondigd in de vorige voortgangsbrief verbetertraject KOT, een evaluatie hierop uitgevoerd. Dit is gedaan op basis van veldonderzoek en data van Dienst Toeslagen. Het eindrapport is medio vorig jaar opgeleverd en gepubliceerd.² Hierbij bieden wij deze ook aan uw Kamer aan.

Het bureau concludeert dat relatief weinig KOO's (6%) een convenant hebben afgesloten en in totaal relatief weinig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid tot directe uitbetaling (14%). De convenantenstructuur voorziet bij een deel van de ouders en KOO's echter wel in de behoefte aan ondersteuning en vermindering van betalingsrisico's. De effecten op terugvorderingen zijn ambigu; er zijn gemiddeld meer terugvorderingen bij ouders die zijn aangesloten bij een KOO met een convenant dan bij KOO's zonder convenant. De verschillen tussen KOT-aanvragers met en zonder directe uitbetaling zijn beperkt. De reden achter de hoeveelheid terugvorderingen bij convenanthouders is binnen deze evaluatie niet duidelijk geworden. Cijfermatig lijkt de convenantstructuur niet aanwijsbaar bij te dragen aan het terugdringen van het aantal terugvorderingen.

Het bureau doet aanbevelingen voor de korte termijn binnen het huidige stelsel:

1. Slecht de drempels die ouders met kinderen bij verschillende KOO's ervan weerhoudt om gebruik te maken van directe uitbetaling.
2. Zoek naar een mogelijkheid om meer financieel inzicht te bieden aan KOO's en ouders.

² Evaluatie convenantstructuur kinderopvangtoeslag | Rapport | Kennisplatform Werk en Inkomen.

3. Richt voor zowel KOO's als ouders een heldere en makkelijk vindbare website in met informatie over de convenantstructuur
4. Zorg voor een duidelijk «contactenoverzicht» voor KOO's, zodat ze weten bij welke medewerkers van Dienst Toeslagen zij voor specifieke vragen terecht kunnen.
5. Zorg voor een duidelijk overzicht van het type informatie dat medewerkers van Dienst Toeslagen wel mogen verstrekken aan KOO's en welk type informatie niet.
6. Zorg voor een helder stappenplan voor ouders.
7. Zorg bij het belcentrum van Dienst Toeslagen (en de Belastingtelefoon) dat alle medewerkers over uniforme kennis over directe uitbetaling beschikken.

Met de beperkte ruimte in het IV-portfolio van Dienst Toeslagen kunnen enkel verbeteringen zonder IV-impact worden uitgewerkt. De laatste vijf korte termijn aanbevelingen van het onderzoeksbureau voldoen aan deze voorwaarde en zien vooral op verbeteringen in de informatievoorziening, zowel richting burgers als voor medewerkers van Dienst Toeslagen. Er is een werkgroep opgestart en een plan van aanpak opgesteld om deze aanbevelingen opvolging te geven.

Bureau Bartels heeft op basis van de bevindingen ook een aantal aanbevelingen gedaan voor het nieuwe financieringsstelsel voor de kinderopvang, zoals:

- Overweeg de structuur en grondslagen van het systeem van directe uitbetaling meer geschikt te maken voor een brede invoering.
- Vereenvoudig de verantwoordelijkheidsverdeling.
- Bepaal welke informatie nog nodig is om goed financieel inzicht te bieden aan ouders (en KOO's) en regel dit juridisch.

De lange termijn aanbevelingen worden meegenomen in de uitwerking van het nieuwe stelsel.

Vooruitblik

Wij blijven ons in gezamenlijkheid met stakeholders, veldpartijen en de doelgroep inzetten om het huidige stelsel van kinderopvangtoeslag te verbeteren. Zo loopt bijvoorbeeld een onderzoek naar dienstverlening voor burgers met een laag doenvermogen. Daarin wordt de doelgroep bevraagd over drempels die zij ervaren om toeslagen aan te vragen en te beheren. In samenspraak met de doelgroep worden mogelijke nieuwe interventies of interactieproducten ontworpen tussen Dienst Toeslagen en de burger. De inzichten uit dit onderzoek zijn niet alleen bruikbaar binnen het huidige stelsel rondom kinderopvangtoeslag, maar ook voor de bredere dienstverlening vanuit Dienst Toeslagen.

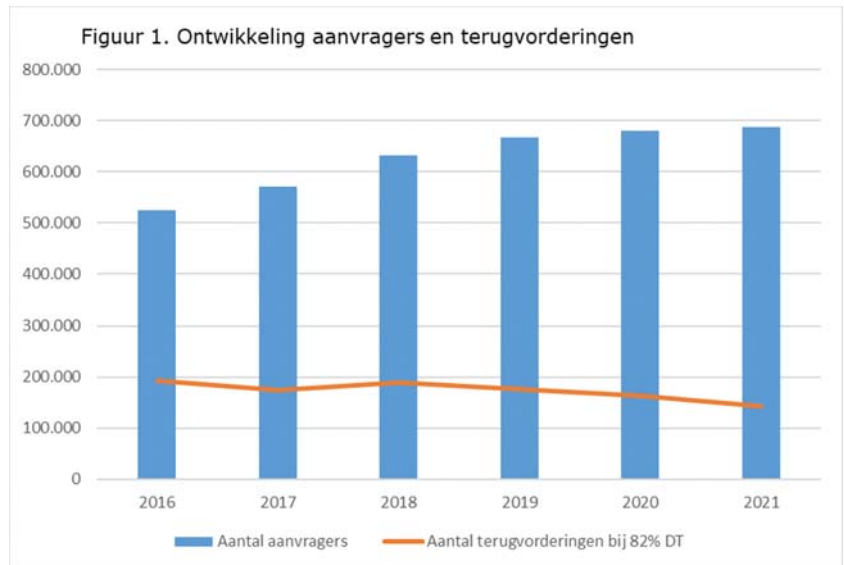
Om de dienstverlening richting de burger nog verder te kunnen verbeteren, is het van belang dat verbetermaatregelen KOT, reguliere werkzaamheden en andere verbeterinitiatieven en uitdagingen binnen Dienst toeslagen nóg meer in samenhang opgepakt worden.

Daarom wordt uw Kamer hierover voortaan, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, geïnformeerd via de halfjaarlijkse Stand van Zakenbrief Toeslagen van de Staatssecretaris van Financiën

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip

De Staatssecretaris van Financiën,
A. de Vries

Bijlage



Tabel 1. Ontwikkeling hoge terugvorderingen KOT ten opzichte van 2015

	Terugvorderingen > € 1.000 en <= € 5.000	# > € 5.000	Totale Populatie	% Beschikt	Ontwikkeling populatie ten opzichte van 2015	ontwikkeling # terugvorderingen > € 1.000	ontwikkeling # terugvor- deringen > € 1.000 Gecorrigeerd naar toename populatie
2020	29.017	3.702	691.110	98%	+35%	-13%	-37%
2019	28.893	3.739	679.615	100%	+33%	-13%	-35%
2018	27.894	2.632	646.424	99%	+26%	-19%	-36%
2017	28.565	2.990	587.921	100%	+15%	-16%	-27%
2016	34.236	3.536	546.204	100%	+7%	+1%	-6%
2015	33.663	3.910	512.139	100%	100%	100%	100%