



Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
t.a.v.
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

T 06-
F 070-
@minfin.nl

Ons kenmerk
2018-0000031928

Uw brief (kenmerk)

Datum 2 maart 2018
Betreft Verbetervoorstel Kinderopvangtoeslag

Geachte

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 bewindsleden 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 doelgroepen (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.

Maatregelenpakket

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



op maatregelen die nihilstellingen en grote afwijkingen in opvang- of arbeidsuren voorkomen, in het bijzonder bij de doelgroepen.

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.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2018-000031928

Maatregel	Effect op vermindering terugvorderingen	Investeringskosten	Start
A1 Intensivering gegevenlevering kinderopvangorganisaties - korte termijn: uitbreiden convenantepak - lange termijn: maandelijkse gegevenlevering	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	Groei-pad. Kan per direct gestart. Volledige levering Q2 2019
A3 Beperking maximum uren doelgroepen	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 ruilm 9500	€0,5 mln	2020



Maatregel	Effect op vermindering terugvorderingen	Investeringskosten	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

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2018-0000031928

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 doelgroepen, 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.

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Ons kenmerk
2018-0000031928

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 systeemwijziging.



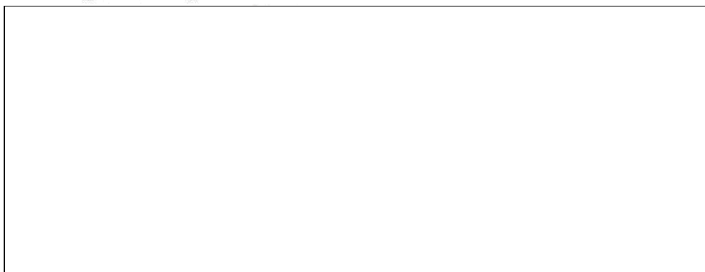
**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

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,



Bijlagen

1. Verbetervoorstellen KOT
2. Analyse terugvorderingen



Bijlage 2 Analyse van de terugvorderingen

1. Analyse van het aantal terugvorderingen

Bij DT 2015 bedraagt het aantal terugvorderingen 207.000. Dit is 40% van het aantal toekenningen. De terugvorderingen worden voor een groot deel, ruim 60%, veroorzaakt door veranderingen of onjuiste schatting van het inkomen. De rest is het gevolg van bijstelling van de opvanguren of de opvangtarieven aan de hand van de jaaropgave van de kinderopvangorganisatie (25%), bijstelling van de gewerkte uren (5%) of nihilstelling (1%).

2. Analyse van de hoogte van de terugvorderingen

De gemiddelde omvang van een terugvordering als gevolg van inkomensverschillen is ca. €300. Deze terugvorderingen komen met name bij de midden en hoge inkomens voor, minder bij de lage. Dit is verklaarbaar omdat veranderingen in inkomen bij lage inkomens niet direct of minder snel leiden tot een verlaging van de toeslag.

De gemiddelde omvang van een terugvordering als gevolg van wijzigingen in de opvanguren of de tarieven in jaaropgave van de kinderopvangorganisatie is €1000. Een gemiddelde terugvordering als gevolg van wijzigingen in het aantal gewerkte uren is €1900. Bij gebleken geen recht is de gemiddelde terugvordering €5000.

3. Analyse van de hoge terugvorderingen

Er is ook specifiek gekeken naar het aantal hoge terugvorderingen. Het aantal hoge terugvorderingen (>€1000) in het DT 2015 bedraagt 37.000, waarvan 3900 zeer hoog zijn (>€5000).

De zeer hoge terugvorderingen worden veroorzaakt door nihilstellingen die het gevolg zijn van het niet reageren op informatieverzoeken of het niet voldoende aan de voorwaarden en door grote inkomensverschillen (>€30.000).

Van de toeslagontvangers met een hoge terugvordering heeft 60% een inkomen tot €30.000. Bij nadere analyse blijkt dat in deze groep het aantal doelgroepen (studenten, inburgeraars, reïntegrerenden) oververtegenwoordigd is. Het aantal doelgroepen is nl. 5% ten opzichte van de totale populatie toeslagontvangers, maar van de hoge terugvorderingen komt 30% bij de doelgroepen terecht. Het gemiddelde inkomen van een doelgroep ligt lager het gemiddelde inkomen van de gehele groep kinderopvangtoeslagontvangers. De doelgroepen ontvangen daardoor een relatief hoge tegemoetkoming. Daarnaast geldt voor de doelgroepen de koppeling met de gewerkte uren niet, waardoor zij geen beperking ondervinden om de maximale toeslag voor 230 uur aan te vragen, ook als hun kinderen alleen buitenschoolse opvang nodig hebben. Doelgroepen vragen meer dan gemiddeld de maximale kinderopvangtoeslag aan.

Ook blijkt de doelgroepstatus lastig en doorgaans alleen achteraf controleerbaar, zodat doelgroepen, als zij niet zelf hun status wijzigen als zij niet meer aan de voorwaarden voldoen, te maken kunnen krijgen met hoge terugvorderingen.

Een aanzienlijk deel van de hoge terugvorderingen is het gevolg van het niet reageren van burgers op informatieverzoeken of het niet hebben voldaan aan de



voorwaarden. Dit leidt tot nihilstellingen waardoor burgers achteraf het gehele voorschot terug moeten betalen. Ongeveer 30% van de burgers die op deze grond te maken krijgen met de terugvordering van het gehele voorschot levert in de bezwaar- en beroepsfase de informatie aan op grond waarvan alsnog toekenning van de kinderopvangtoeslag plaatsvindt.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
2018-000031928

Achtergrondmateriaal

1. Overzicht vorderingen verdeeld over inkomens obv DT2015

draagkr	aanvragers		doelgrp	vord > 1000	vord > 5000	ww doelgrp	
0	3.903	0,8%	1.665	678	230	5,9%	158
t/m 10.000	9.846	1,9%	4.615	1.581	466	4,7%	310
10.001 - 20.000	29.505	5,8%	7.874	3.812	929	3,1%	432
20.001 - 30.000	32.111	6,3%	2.296	2.910	553	1,7%	120
30.001 - 40.000	45.745	9,2%	1.813	3.087	456	1,0%	74
40.001 - 50.000	70.257	13,9%	1.443	3.283	323	0,5%	36
50.001 - 60.000	73.083	14,4%	1.082	2.850	229	0,3%	18
60.001 - 70.000	61.888	12,2%	700	2.930	140	0,2%	6
70.001 - 80.000	47.378	9,3%	463	2.756	93	0,2%	8
80.001 - 90.000	34.745	6,9%	332	2.795	74	0,2%	3
90.001 - 100.000	24.543	4,8%	214	2.526	97	0,4%	5
100.001 - 120.000	30.552	6,0%	222	3.717	130	0,4%	5
120.001 - 140.000	16.136	3,2%	127	1.393	49	0,3%	3
140.001 - 160.000	9.146	1,8%	77	851	44	0,5%	1
160.001 - 180.000	5.408	1,1%	31	537	18	0,3%	-
180.001 - 200.000	3.372	0,7%	24	313	11	0,3%	-
meer dan 200.001	8.209	1,6%	75	815	46	0,6%	-
	506.827		23.053	36.834	3.888	0,8%	1.179
			4,5%	7,3%	0,8%		30,3%

Toelichting:

- de kolom vordering > 1000 is inclusief de kolom > 5000.
- de inkomensschaal tot 100.000 is per 10.000, daarboven per 20.000

2. overzicht van vorderingen verdeeld naar omvang en oorzaak obv DT 2015

Aantal terugvorderingen verdeeld naar omvang en oorzaak							
terugvorderingen	<€100	€100-€500	€500-€1000	€1000-€5000	>€5000	Eindtotaal	gem tv
inkomen	53.852	56.809	14.146	8.535	151	133.493	-310
opvanguren	3.282	19.064	13.613	14.908	1.064	51.931	-1.010
overig	789	2.571	1.965	3.740	789	9.854	-1.782
gewerkte uren	625	1.999	1.885	4.345	789	9.643	-1.869
nihilstellen		6	7	1.660	1.123	2.796	-5.449
Eindtotaal	58.548	80.449	31.616	33.188	3.916	207.717	-697

Aantal terugvorderingen verdeeld naar omvang en oorzaak excl. doelgroepen							
terugvorderingen	<€100	€100-€500	€500-€1000	€1000-€5000	>€5000	Eindtotaal	gem tv
inkomen	52.240	55.721	13.908	8.366	145	130.380	-311
opvanguren	3.214	18.320	12.863	13.615	774	48.786	-950
overig	738	2.369	1.787	3.177	501	8.572	-1.523
gewerkte uren	526	1.786	1.681	3.687	577	8.257	-1.752
nihilstellen		5	7	1.354	730	2.096	-4.884
Eindtotaal	56.718	78.201	30.246	30.199	2.727	198.091	-629

Aantal terugvorderingen doelgroepen naar omvang en oorzaak							
terugvorderingen	<€100	€100-€500	€500-€1000	€1000-€5000	>€5000	Eindtotaal	gem tv
inkomen	1.612	1.088	238	169	6	3.113	-270
opvanguren	68	744	750	1.293	290	3.145	-1.947
overig	51	202	178	563	288	1.282	-3.508
gewerkte uren	99	213	204	658	212	1.386	-2.567
nihilstellen		1		306	393	700	-7.140
Eindtotaal	1.830	2.248	1.370	2.989	1.189	9.626	-2.079