



SPOED

TER BESLISSING

Aan

Staatssecretaris

notitie

*c niet acceptabel
b evenwel wel; met
haken door SZW worden
bedragen (ook met een plateau)
en bij voorkomen terugwerken de
kracht einde late infan 1/4
1/8 '13*

mogelijke coulantie regeling terugwerken kracht
Kinderopvangtoeslag

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Inlichtingen

@minfin.nl

Datum

22 maart 2013

Notitienummer

DGB/2013/1628

Rubriek

Kinderopvangtoeslag

Auteur

Van

cluster Uitvoeringsbeleid

Kopie aan

communicatie

PA

Bijlagen

3

Uitvoeringstoets BT

Collegiale toets

Nota Varianten omgaan met twk

Paraaf

Staatssecretaris

25/3

Via

Aanleiding

Al enige tijd is er maatschappelijke onrust over de gevolgen van de maatregel om de terugwerkende kracht aanvragen kinderopvangtoeslag vanaf toeslagjaar 2012 te bekorten tot maximaal een maand voorafgaand aan de maand van aanvraag. In ieder geval 16.000 toeslagaanvragers hebben door deze maatregel minder toeslag gekregen dan ze zonder deze maatregel zouden hebben gekregen. In de media wordt hierbij de schuld gelegd bij de Belastingdienst die niet voldoende zou hebben gecommuniceerd.

De maatschappelijke commotie komt politiek tot uiting in het aanbieden zwartboek van de SP en de indiening van 25 Kamervragen na de procedure vergadering SZW vorige week dinsdag. De vragen moeten uiterlijk 1 april a.s. worden beantwoord.

Bovenstaand politiek probleem heeft ambtelijk SZW doen besluiten om ABD-Topconsultant te vragen een 'collegiale toets' te laten doen naar de communicatie van de bewuste maatregel. is van mening dat de implementatie op te korte termijn heeft plaatsgevonden en dat (derhalve) de communicatie niet voldoende is geweest. De bevindingen van vind u in een bijlage.

Naar aanleiding van de eerste bevindingen van is ambtelijk SZW gestart met een het in kaart brengen van de mogelijkheden (zie bijlage). De varianten zijn:

- Beleid niet wijzigen;
- Terugwerkende kracht maatregel met terugwerkende kracht in laten gaan per 1 januari 2014;

- c. Terugwerkende kracht regel met terugwerkende kracht afschaffen.

Kern

De bevoegdheid om beleid aangaande de kinderopvangtoeslag te wijzigen ligt bij de minister van SZW. Aangezien er uitvoeringsconsequenties voor Belastingdienst/Toeslagen zijn verbonden aan varianten b. en c. aan u de vraag of u daarmee kunt instemmen indien de minister van SZW u verzoekt een beleidswijziging inzake terugwerkende kracht uit te voeren.

Uit een eerste grofmazige uitvoeringstoets van maatregel b. en c. komen de drie gevolgen naar boven.

1. De aanpak van fraude wordt belemmerd. De maatregel was succesvol om dat het niet meer mogelijk was in een keer het gehele jaarbedrag aan Kot op een rekening te laten storten. Overigens is de handhaving bij B/T de afgelopen twee jaar ingrijpend verbeterd; het is mogelijk om terugwerkende kracht aanvragen goed te onderzoeken. Dit is echter een tijdrovend en kostbaar proces.
2. Er zijn kosten aan verbonden. De terugwerkende kracht aanvragen kunnen niet via het toeslagen systeem worden afgehandeld. Dit kan alleen via een handmatig proces. Deze kosten moeten worden doorberekend aan SZW.
3. Definitief Toekennen van de Kinderopvangtoeslag kan vertraging oplopen.

Vraag: gaat u akkoord met een verzoek van de minister van SZW om de terugwerkende kracht regeling gewijzigd uit te voeren?

Toelichting

- In de media is veel te doen over het niet informeren van de groep burgers die eenmalig een toeslag aanvraagt en dan onmiddellijk de toeslag stop. Dit was in 2011 een groep van 4.000 burgers. Gelet op het feit dat er 16.000 aanvragers zijn die een probleem hebben bestaat de grootste groep die geraakt wordt uit nieuwe aanvragers. Deze groep is niet direct (brief) te bereiken.
- Ondanks dat de handhaving bij B/T fors is verbeterd is het onvermijdelijk dat er frauduleuze aanvragen doorheen zullen glippen. Dit is een politiek risico.

Aan (Ministerie van Financiën)
 (Ministerie van Financiën)
 Van (Belastingdienst/Toeslagen)
 Datum 21 maart 2013
 Kenmerk Versie 1.1 definitief
 Kopieën aan

Inleiding

heeft om een uitvoeringstoets gevraagd in het geval er een overgangsregeling wordt getroffen voor de TWK maatregel en de situatie waarbij de TWK maatregel wordt afgeschaft. De TWK maatregel is in december 2011 door de Eerste Kamer en Tweede Kamer aangenomen. Daarna is er een uitgebreide communicatieronde gestart (zie eerdere toelichting op vragen). Niettemin is het beeld ontstaan dat ouders onvoldoende kennis hebben kunnen nemen van de maatregel en daardoor mogelijk hun toeslag zijn misgelopen. De TWK maatregel houdt in dat er met ingang van 2012 pas recht bestaat vanaf de 1^e van de maand voorafgaand aan de maand van aanvraag. Dat houdt onder andere in dat er na afloop van het jaar geen aanvraag meer kan worden gedaan voor het hele (voorafgaande) jaar waarbij de toeslag in één keer wordt uitbetaald.

De voorliggende uitvoeringstoets geeft de consequenties weer van de twee genoemde varianten.

De twee varianten

De volgende twee varianten worden onderscheiden:

1. een overgangsregeling waarbij de TWK maatregel wordt uitgesteld tot 1 januari 2014 en niet geldt voor de berekeningsjaren 2012 en 2013;
2. de TWK maatregel wordt geschrapt.

Doel TWK maatregel

In brief van minister Kamp van 13 mei 2011 (kst-31322-123) aan de Tweede Kamer is de volgende motivatie opgenomen voor de invoering van de TWK maatregel.

"Momenteel is het mogelijk om met terugwerkende kracht kinderopvangtoeslag aan te vragen. Hierdoor kunnen ouders achteraf in één keer een groot bedrag ontvangen in plaats van een maandelijks voorschot. Er zijn meerdere fraudezaken geconstateerd met aanvragen met terugwerkende kracht waarbij terugvordering moeilijk bleek. Om fraude in dit soort gevallen uit te sluiten, wordt de mogelijkheid om kinderopvangtoeslag met terugwerkende kracht aan te vragen nagenoeg afgeschaft. Alleen kosten die gemaakt zijn vanaf één maand vóór de datum van aanvraag komen nog in aanmerking."

In de systematiek en naar de aard en bedoeling van de toeslagensystematiek, zijnde een actuele kostenvergoeding, is achteraf betalen een onlogische gedachte.

Categorieën aanvragers

In het kader van de twee varianten worden de volgende categorieën aanvragers onderscheiden:

- A. Aanvragers die lopende het jaar in 2012 een aanvraag hebben gedaan voor 2012. Deze aanvragers ontvangen een toeslag met een maximale terugwerkende kracht tot de 1^e van

de maand voorafgaand aan de maand waarin de aanvraag werd gedaan;

- B. Aanvragers die na afloop van het jaar hun aanvraag voor heel 2012 in één keer willen doen. Door de TWK maatregel ontvangen deze aanvragers geen toeslag;

Aantallen

Categorie A. Het totaal aantal nieuwe aanvragen in 2012 bedroeg zo'n 107.000. Zo'n 16.000 van deze aanvragen zijn deels afgewezen door het toepassen van de TWK maatregel. Zo'n 45.000 aanvragers hebben een aanvraag conform de beperking van de TWK gedaan en 46.000 aanvragers hebben een aanvraag gedaan waarbij de ingangsdatum na de datum van de aanvraag lag.

Categorie B betreft waarschijnlijk maximaal zo'n 4.000 aanvragers. Voor het bepalen van de omvang van de tweede categorie is gekeken naar het aantal ouders dat na 1 januari 2012 een aanvraag heeft gedaan voor 2011 met als ingangsdatum 1 januari 2011. De omvang van deze groep zal voor 2012 vermoedelijk kleiner zijn omdat een deel van deze groep ouders wel tijdig een aanvraag heeft gedaan voor 2012.

Daarnaast waren er in 2011 zo'n 25.000 aanvragen, waarbij sprake was van terugwerkende kracht. Deze aanvragen zijn direct volledig gecontroleerd om vast te stellen of er sprake was van fraude.

De verwachting is dat er per berekeningsjaar maximaal zo'n 90.000 verzoeken gedaan zullen worden. $90.000 = 16.000 \text{ van categorie A} + 45.000 \text{ categorie A} + 2.000 \text{ categorie B} + 25.000 + 2.000 \text{ onverwachte aanvragen}$.

Beschouwingen

Algemeen

Door een overgangsregeling te treffen voor of het afschaffen van de TWK maatregel zal de winst die de laatste tijd is behaald in het bestrijden van oneigenlijk gebruik, misbruik of fraude van de kinderopvangtoeslag in belangrijke mate verloren gaan.

Aanvragers

Ouders zullen zelf een verzoek moeten doen om in aanmerking genomen te worden voor de overgangsregeling. De Belastingdienst/Toeslagen kan zelf niet *alle* ouders bepalen die voor de overgangsregeling in aanmerking komen. Van de aanvragen die gedaan zijn gedaan conform de TWK maatregel kan de Belastingdienst/Toeslagen niet nagaan of er zonder TWK maatregel een aanvraag gedaan zou zijn met terugwerkende kracht. Van de ouders die helemaal geen aanvraag hebben gedaan kan de Belastingdienst/Toeslagen niet vaststellen welke ouders een aanvraag hadden moeten doen. Er zijn weliswaar ouders die achteraf een toeslag aanvraagt, maar dit is geen vaste groep. Deze groep heeft ieder jaar een andere samenstelling. Ieder jaar zijn er nieuwe ouders die een aanvraag met terugwerkende kracht doen en zijn er ouders die geen aanvraag meer doen omdat hun kinderen niet meer naar de opvang gaan.

Communicatie

De Belastingdienst/Toeslagen zal de ouders die in 2012 een aanvraag hebben gedaan en de ouders die achteraf (in 2012) voor 2011 een aanvraag hebben gedaan een brief sturen. Deze brief bevat uitleg over de overgangsmaatregel en geeft aan op welke wijze de ouders een verzoek kunnen doen om voor de overgangsmaatregel in aanmerking genomen te kunnen worden.

Het verzoek

Het verzoek om in aanmerking genomen te worden voor de overgangsregeling kan niet worden gedaan door gebruik te maken van de reguliere aanvraaghulpmiddelen (zoals MijnToeslagen of de papieren formulieren). Om de reguliere aanvraaghulpmiddelen hiervoor geschikt te maken zijn systeemaanpassingen benodigd. Deze systeemaanpassingen kunnen zeker niet tijdig worden gerealiseerd. Dat houdt in dat het verzoek middels een brief (een zogenoemd ongestructureerd bericht) door de ouders moet worden gedaan. Voor de ontvangst van deze verzoeken kan gebruik worden gemaakt van een speciaal

antwoordnummer. Hierdoor worden deze verzoeken direct gescheiden van overige ongestructureerde berichten en kunnen de verzoeken separaat worden behandeld.

Systeemaanpassingen

Het afschaffen van de TWK maatregel heeft grote systeemtechnische impact. De benodigde systeemaanpassingen kunnen niet eerder dan in de tweede helft van 2014 worden gerealiseerd. De overgangsregeling kan uitsluitend handmatig worden uitgevoerd. Nog vastgesteld dient te worden of het überhaupt mogelijk is om de overgangsmaatregel handmatig uit te voeren. De vraag hierbij is of er door een behandelaar een datum opgegeven kan worden die ligt voor de TWK datum.

Controle

Bij de behandeling van de verzoeken om in aanmerking te komen voor de overgangsregeling wordt zoveel mogelijk risicogericht gewerkt met behulp van profiling. Dit houdt in dat op basis van klantprofielen wordt bepaald of een laag- of hoog intensieve behandeling nodig is. De verzoeken om in aanmerking te komen voor de herzieningsmaatregel moeten nog vóór de uitbetaling worden behandeld. Het gevolg hiervan is dat er veel tijd nodig is voor het behandelen van de verzoeken. De benodigde behandeltijd per verzoek bedraagt ongeveer 2 uur.

Samenloop met DT

De behandeling van de verzoeken op rechtmatigheid houdt in dat er direct een definitieve vaststelling plaatsvindt of zou moeten plaatsvinden. Hiermee hebben deze verzoeken invloed op het DT proces. Hoe deze processen precies samenhangen dient nader onderzocht te worden. Het gehele DT proces kan hierdoor worden vertraagd.

Kennis en kwaliteit

Voor het behandelen en beoordelen van de verzoeken is een aanzienlijke aanvullende capaciteit benodigd van medewerkers die over voldoende kennis en kwaliteit beschikken om de verzoeken op de juiste wijze te kunnen beoordelen. Het zal een enorme inspanning vergen deze aanvullende capaciteit beschikbaar te hebben. Op korte termijn is een strat niet mogelijk.

Huisvesting

De extra benodigde medewerkers zullen ergens gehuisvest moeten worden. Op dit moment is er geen ruimte beschikbaar waar deze medewerkers ondergebracht kunnen worden. Die infrastructurele inrichting moet nog volledig worden vormgegeven en staat een directe uitvoering in de weg.

Consequenties

Een overgangsregeling heeft per berekeningsjaar de volgende consequenties:

- aanvragers moeten zelf een verzoek doen om in aanmerking genomen te worden voor de coulanceregeling;
- er zal door de Belastingdienst/Toeslagen voor het bereiken van de betreffende ouders een (massamediale) communicatiecampagne ingezet dienen te worden;
- aanvragers kunnen geen gebruik maken van de reguliere aanvraaghulpmiddelen zoals MijnToeslagen of de papieren formulieren. Aanvragers zullen een schriftelijk verzoek moeten doen, een zogenoemd ongestructureerd bericht;
- verzoeken dienen als zodanig herkenbaar door de Belastingdienst ontvangen te worden. Er kan hiervoor gebruik worden gemaakt van een tijdelijk antwoordnummer;
- voor de verwerking van deze verzoeken dient er een tijdelijk (separaat en handmatig) proces ingericht te worden;
- ieder verzoek dient voor het beperken van de risico's op fraude of misbruik (volledig) gecontroleerd te worden zodat kan worden vastgesteld dat er een rechtmatige toeslag wordt toegekend. Deze controle vergt veel capaciteit. De uitbetaling van de toeslag kan daardoor op zich laten wachten;
- voor het beoordelen van de verzoeken is aanzienlijk veel extra capaciteit benodigd van medewerkers die over de nodige kennis en kwaliteit dienen te beschikken. Het zal een aanzienlijke inspanning vergen deze capaciteit beschikbaar te krijgen;

- voor de extra benodigde medewerkers is huisvesting benodigd;
- (aanzienlijke) vertraging van het DT proces. Het DT proces voor 2012 kan hierdoor vermoedelijk pas in 2014 starten;
- de Belastingdienst/Toeslagen verwacht dat er per berekeningsjaar maximaal zo'n 90.000 verzoeken gedaan zullen worden;
- De Belastingdienst/Toeslagen verwacht dat de overgangsregeling of het afschaffen van de TWK maatregel een behoorlijk beslag zal leggen op het programmaged

Risico

Ten gevolge van de herzieningsmaatregel neemt het risico op fraude toe. Om deze risico's zoveel mogelijk te beperken wordt de intensiteit van de behandeling van de verzoeken met behulp van profiling bepaald. Uitbetaling vindt plaats na behandeling.

Kosten

Overgangsregeling

De kosten voor een overgangsregeling bestaan uit de volgende eenmalige kosten:

- | | |
|--|----------------|
| - communicatie (inclusief versturen brieven) | € 0,25 miljoen |
| - verwerken (inclusief beoordelen) verzoeken | € 6,75 miljoen |
| - verkrijgen kennis en kwaliteit | PM |
| - huisvesting | PM |
| - totaal per berekeningsjaar | € 7 miljoen |

Er wordt uitgegaan van maximaal 90.000 verzoeken per berekeningsjaar. Per berekeningsjaar is dan een capaciteit benodigd van 180.000 uur, oftewel 150 fte per jaar. De kosten per berekeningsjaar bedragen hiervoor € 6,75 miljoen. De totale kosten voor de voorgestelde overgangsregeling bedragen daarmee eenmalig € 14 miljoen. De kosten voor het verkrijgen van de benodigde kennis en kwaliteit en huisvesting worden PM meegenomen.

Afschaffen TWK

Indien besloten wordt de TWK maatregel af te schaffen nemen de kosten toe met de kosten voor het uitbouwen van de TWK maatregel. Deze kosten worden geschat op € 3 miljoen. Daarnaast dienen ook de aanvragen voor 2014 een halfjaar handmatig beoordeeld te worden omdat de benodigde systeemaanpassingen voor het afschaffen van de TWK maatregel niet eerder dan in de tweede helft van 2014 gerealiseerd kunnen worden. De kosten hiervan bedragen € 3,38 miljoen. Daarmee komen de totale kosten voor het afschaffen van de TWK maatregel op € 20,38 miljoen. De kosten voor het verkrijgen van de benodigde kennis en kwaliteit en huisvesting worden PM meegenomen.

Conclusie

De voorkeur van de Belastingdienst/Toeslagen gaat uit naar het volledig handhaven van de TWK maatregel (dus ook voor de berekeningsjaren 2012 en 2013). De forse inspanningen die de Belastingdienst/Toeslagen, mede op verzoek van de Kamer heeft gezet op versnelling afdoening DT en inperking van de fraude worden door deze maatregel teniet gedaan. Een verbetering voor een grote groep wordt ten gunste van een kleine groep teniet gedaan.

Indien het volledig handhaven van de TWK maatregel niet mogelijk is, is de voorkeursoptie van de Belastingdienst/Toeslagen de overgangsregeling. Daarmee wordt het voorkomen van fraude structureel geborgd.

Het volledig afschaffen van de TWK maatregel betekent dat de fraude aanpak zoals door de Belastingdienst/Toeslagen is ingezet niet kan worden geborgd. Als de TWK maatregel wordt afgeschaft zullen er in ieder geval geen discussies meer gevoerd hoeven te worden over het onrechtvaardig uitpakken van de TWK maatregel.

22 maart 2013.

Geachte

Op 13 maart verzocht u mij "—op de kortst mogelijke termijn een onderzoek in te stellen naar de informatievoorziening vanuit de overheid op dit punt (te weten de voorlichting over de beperking van de mogelijkheid om met terugwerkende kracht de kinderopvangtoeslag aan te vragen, en te beoordelen of van de verschillende onderscheiden groepen ouders die het hier betreft, in redelijkheid verwacht mag worden dat zij op de hoogte waren of konden zijn van de doorgevoerde wetswijziging en de timing van hun aanvraag voor de kinderopvangtoeslag daarop hadden kunnen afstemmen." . Hieronder ga ik op deze vraag in. Eerst ga ik in op de totstandkoming van de maatregel, vervolgens op de categorie burgers die hiervan op de hoogte zouden moeten zijn en vervolgens op de communicatieve inspanningen. Ten slotte geef ik de gevraagde beoordeling.

Ik moest inderdaad op een zeer korte termijn rapporteren (eerste reactie voor 19 maart) in verband met het verzoek van de Tweede Kamer aan de minister om zeer snel een reeks vragen van de Kamer over deze zaak te beantwoorden. Daardoor kon ik geen diepergaand onderzoek (doel, middelen, bereik, effectiviteit) overwegen naar de communicatie inspanningen. Ik heb kennis genomen van de dossierstukken die mij door ambtelijk SZW en DG Belastingdienst/toeslagen ter hand zijn gesteld. Ook kreeg ik op mijn nadere vragen van beide onderdelen van de Rijksdienst antwoorden; ik heb hun snelle antwoorden op prijs gesteld.

1. De wettelijke regeling van de kinderopvangtoeslag is tijdens het vorige kabinet op een aantal onderdelen gewijzigd. Dit betrof zeer in het oogspringende onderwerpen zoals de kwaliteit, veiligheid en het toezicht op de kinderopvang in verband met opgetreden schendingen op deze punten. Het betrof ook nadere regelgeving die een juiste uitvoering (doelmatigheid) en de handhaving ten goede zouden komen. Tegelijk is een versobering doorgevoerd gelet op de situatie van de rijksbegroting. Het spreekt voor zich dat deze wijzigingen voor de betrokken ouders van grote betekenis waren en bijgevolg vroegen om goede en tijdige communicatie inspanningen. Tegelijk is de regeling aangepast op het punt van het aanvragen met terugwerkende kracht.¹ Deze kwam voort uit overwegingen van fraudebestrijding: het was gebleken dat de regeling op dit punt kwetsbaar was. Deze wijze van aanvragen was een uitzondering op de in de toeslagenwetgeving voorziene systematiek, namelijk die van "boter bij de vis" . Die werkwijze beoogt het mogelijk te maken de tegemoetkoming (kinderopvangtoeslag) ter beschikking te stellen als de kosten voor de opvang moeten worden voldaan, dus per maand. Op zichzelf is de aanvraag met terugwerkende kracht over het jaar t-1 bruikbaar in situaties waarin de inkomsten wisselend zijn en mogelijk ook het aantal kinderopvang uren. 'Boter bij de vis' is dan een administratief bewerkelijker methode omdat het schatting van inkomen en opvanguren vereist. Dit systeem maakt het voor de belastingdienst/toeslagen op zich eenvoudig is alle genietters van de kinderopvangtoeslag aan te schrijven om van de wijzigingen mededeling te doen. Maar juist de categorie ouders die gewoon waren de

¹ Zie Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 13 mei 2011, van minister Kamp en staatssecretaris Weekers.

aanvraag met terugwerkende kracht te doen, werden in de gehanteerde systematiek niet geregistreerd omdat zij de toeslag niet plegen te continueren. Zij zullen immers een volgend jaar opnieuw met terugwerkende kracht de toeslag aanvragen. Aldus konden zij niet snel worden aangeschreven en zijn ook niet aangeschreven over deze voor hen van belang zijnde wijziging. En nieuwe aanvragers die voor het eerst van de aanvraag met terugwerkende kracht gebruik zouden willen maken over het jaar 2012, konden niet bij de dienst bekend zijn. Deze ouders konden dus alleen door actieve maar algemene voorlichting worden bereikt. De fact –sheet, die door SZW in november 2011 was verspreid door tussenkomst van alle kinderopvanginstellingen die zijn opgenomen in het landelijke register Kinderopvang en peuterspeelzalen (LRKP) , was de eerste overheidsvoorlichting die mede op deze wijziging was gericht. Die factsheet is verspreid via de organisaties en zou de ouders tot actie hebben kunnen aanzetten als ze die kort na op 1 december 2011 zouden hebben gelezen. En in ieder geval niet later dan eind februari 2012. En daarnaast zouden ouders in actie hebben kunnen komen op grond van de algemene publiciteit die door de indiening van het wetsvoorstel en de behandeling ervan in beide Kamers te weeg was gebracht. (zie verder onder 2). De beide sub categorieën ouders die resp gebruik maakten of zouden kunnen willen maken van de terugwerkende kracht regeling, hebben thans overigens juridisch gezien eenzelfde positie: zij kunnen niet met succes de kinderopvangtoeslag met terugwerkende kracht aanvragen over heel 2012, omdat die mogelijkheid per 1 december 2011 (toen de wet in het Staatsblad verscheen) was vervallen. Indien deze ouders in de loop van 2012 of begin 2013 (tegelijk met de IB aangifte 2012) de toeslag met terugwerkende kracht zouden aanvragen, zou een toekenning op grond van de nieuwe wettelijke regels zijn beperkt tot de lopende maand en de maand daarvoor.

2. In de publieke discussies was veel belangstelling voor de versoering van de regeling en de effecten op de koopkracht wat ondermeer blijkt uit de websites van de overheid, het NIBUD, de Consumentenbond, de Branche Vereniging kinderopvang en Boink en ook uit de behandeling in de Kamer. De fraudebestrijdingsmaatregelen waren naar hun aard niet beoogd het voorzieningenniveau omlaag te brengen. De normale gebruiker van de regeling zou er geen schade van ondervinden , zo moet de onderliggende gedachtegang zijn geweest. Ook in de communicatie vanuit de Belastingdienst/Toeslagen en vanuit SZW heeft het accent in informatiesheets daar ook niet gelegen; in het voorlichtingsmateriaal waarin rekenhulpen een belangrijke plaats innamen, is het vervallen van de aanvraagmogelijkheid met terugwerkende kracht aan het einde opgenomen onder het hoofd "andere (verwachte) wijzigingen". Daarvoor werd verwezen naar de relevante websites en die vroegen doorklikken. De wetswijzigingen werden – als eerder opgemerkt- zeer laat in 2011 aanvaard. De Eerste Kamer nam het wetsvoorstel op 23 november 2011 aan. Het werd van kracht op 1 december 2011 (staatsblad 616, Jaargang 2011) . Dit late moment in het jaar had tot interne discussie bij SZW en Financiën geleid over de noodzakelijke communicatie . De wijzigingen waren ingrijpend en zouden gelden in 2012, maar voorlichting naar de vele duizenden gebruikers en instellingen voorafgaand aan de aanvaarding van een wetsvoorstel is niet gebruikelijk om voor de hand liggende redenen. Niettemin was er – gegeven de als ingrijpend beoordeelde wijzigingen- wel overgegaan tot communicatie voor de aanvaarding van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer. In november 2011 is een- reeds hierboven genoemde- SZW-fact sheet waarin onder het hoofd "Wat gaat er waarschijnlijk nog meer veranderen?" wordt opgemerkt: "Aanvragen voor kinderopvangtoeslag kunnen

in de toekomst heel beperkt met terugwerkende kracht worden gedaan. U kunt straks alleen nog toeslag aanvragen over de kosten voor kinderopvang in de lopende maand en één maand daaraan voorafgaand." In een tweede SZW- sheet uit januari 2012 wordt weliswaar als "belangrijkste wijziging" de beperking van het aantal uren waarvoor de toeslag kan worden gevraagd aangewezen, maar onder overige nieuwe regels wordt de bijna afschaffing van de aanvraag met terugwerkende kracht vermeld. Via de websites van de overheid (toeslagen.nl en rijksoverheid.nl) werd dezelfde boodschap bekendgemaakt. De wijzigingen kwamen voor in de gebruikelijke campagne met wijzigingen voor 2012. De belastingdienst/toeslagen heeft een mediacampagne gevoerd en in het land presentaties gehouden, o.a. voor kinderopvanginstellingen. Met de Brancheorganisatie Kinderopvang is overleg gevoerd evenals met de ouderbelangen organisatie Boink. Ouderbelangenorganisatie Boink heeft op haar website aandacht besteed aan de wijzigingen voor 2012. Daarnaast konden ouders met vragen over de toeslag bij het spreekuur van Boink terecht. Ook in de media kreeg een en ander veel aandacht en niet alleen de verlagingen van het voorzieningenniveau en de maatregelen gericht op doelmatiger gebruik van de toeslagen, maar ook de fraudebestrijding. Of en in hoeverre de aandacht in de media in het algemeen en de activiteiten van de Belastingdienst/toeslagen en van SZW juist die ouders kon bereiken waarover het in dit onderzoek in het bijzonder gaat, dan wel hen heeft bereikt, kon niet in het bestek van dit kortlopende traject worden bekeken, als het al doenlijk is. In elk geval is in de loop van 2012, begin 2013 gebleken dat niet iedereen zodanig was doordrongen van de impact van de genomen fraudebestrijdingsmaatregel, dat men een "boter bij de vis"-aanvraag indiende voor 2012 om van een toeslag te zijn verzekerd. Naar de inzichten op het moment van het schrijven van deze brief waren er in het jaar 2011 circa 460.000 aanvragers van een kinderopvangtoeslag. Vanaf 1 november 2011 tot nu hebben in totaal 4787 ouders een aanvraag gedaan met als ingangsdatum 1 januari 2011. Dit geeft enige indicatie – en beslist niet meer dan dat- van het aantal terugwerkende kracht aanvragen in het verleden en daarmee enig zicht op de omvang van het aantal ouders dat nadeel kan hebben ondervonden. Echter: niet kan worden bepaald hoeveel ouders wel tijdig van wijze van aanvraag zijn gewisseld. En evenmin kan worden gezegd hoeveel nieuwe gevallen in deze cijfers zijn opgenomen of nog verwachtbaar zijn.

3. Uit bovenstaande zijn de onderstaande gevolgtrekkingen te maken:
 - a. de omstandigheid dat een wetswijziging dicht tegen het einde van het kalender jaar het Staatsblad bereikte, komt vaker voor bij wetgeving met financiële effecten voor burgers. De ervaring heeft vaak aanleiding gegeven dit soort klemsituaties zo enigszins mogelijk te vermijden vanwege de druk die er voor de implementatie uit voortvloeit. Tot die implementatie moet de communicatie en voorlichting zeker worden gerekend. Het is aan de wetgever de urgentie van de wettelijke regeling en de implementatieproblemen af te wegen.
 - b. Het was ondoenlijk tijdig en tevoren de goede voorlichting te geven nu de wetswijziging op 23 november 2011 door de Eerste Kamer werd aanvaard en op 1 december 2011 in het Staatsblad verscheen en op 1 januari 2012 in werking trad. De inspanningen nadien hebben in de loop van 2012 niet iedereen die werd geconfronteerd met de noodzaak de toeslag anders aan te vragen als gevolg van de fraudebestrijdingsmaatregel voldoende bereikt.

- c. De registratie van ouders bij de Belastingdienst/toeslagen is ingericht op "boter bij de vis"; dit op basis van de AWIR, de wettelijke regeling voor de toeslagen. Op basis van cijfers naar de stand 2011, het jaar voor de wijzigingen, werden circa 460 000 toeslagen in die systematiek verleend; naar huidige schatting wordt tot nu toe door een kleine 5000 aanvragers mogelijk een beroep gedaan op de terugwerkende kracht regel. Dit is echter op dit moment een onzeker cijfer. De gehanteerde registratiemethode leidde niet tot aanschrijving over deze wijziging van ouders die in het verleden met terugwerkende kracht een aanvraag hadden ingediend. Daarmee zouden ze tijdig een 'boter bij de vis'-aanvraag voor 2012 hebben kunnen doen. Was dat wel mogelijk geweest en ook gebeurd, dan waren daarmee anderen die een dergelijke aanvraag voor het eerst zouden overwegen in de loop van 2012 en begin 2013, nog niet bereikt, terwijl zij eveneens in 2012 kinderopvangkosten zouden hebben gemaakt. Er zou dan sprake zijn geweest van juridisch gelijke posities, maar van verschillende voorlichtingsinspanningen.
- d. Niet nagegaan kon worden wat de impact van de voorlichtingsinspanningen is geweest. Begrijpelijkerwijze lag het accent bij die inspanningen op de versoeringen en de doelmatigheid. Fraudebestrijdingsmaatregelen hebben dat doel niet. Wel is vanaf november 2011 door SZW en de Belastingdienst/toeslagen gewezen op het nagenoeg geheel vervallen van de mogelijkheid met terugwerkende kracht de kinderopvangtoeslag aan te vragen, maar het ligt in de rede dat meer effect van deze inspanning zou zijn uitgegaan als daaraan de expliciete conclusie zou zijn verbonden dat ouders er verstandig aan deden snel over te stappen op een "boter bij de vis"-aanvraag voor 2012 indien men over het hele jaar 2012 recht op de toeslag meende te hebben.
- e. Van burgers wordt in het algemeen verwacht dat zij "de wet kennen", meer in het bijzonder mag worden verwacht dat de dagelijkse nieuwsvoorziening over ingrijpende veranderingen in de publieke voorzieningen waarop zij recht doen gelden, hun aandacht heeft. (zie ook de antwoorden van de minister van SZW op de vragen van het Kamerlid Smits (SP) van 22 januari 2013) Zonder nader onderzoek is niet te beoordelen in hoeverre aanvragers met terugwerkende kracht wel kennis namen van de voorlichting via de verspreide informatie sheets en de websites van de overheid. Ook is geen licht te werpen op de effectiviteit: las men wel over de versoeringen en niet over wijzigingen in de terugwerkende kracht regeling, bijvoorbeeld omdat ze zich niet zien als ouders die misbruik maken van de toeslag.
- f. Deze brief ziet op de voorlichting en communicatie, niet op welke gevolgen moeten worden verbonden aan eventuele gebreken daarin. De omstandigheden die samen tot een aantal gebreken hebben geleid (publicatie Staatsblad op 1/12/2011 en ontbreken mogelijkheid gericht aanschrijven van eerdere aanvragers met terugwerkende kracht en de feitelijke onmogelijkheid nieuwe, maar onbekende aanvragers aan te schrijven en het ontbreken van een expliciet advies met betrekking tot de gevolgen), maken het plausibel dat veel van de betrokken ouders niet of althans niet volledig en tijdig konden zijn doordrongen van de gevolgen die de wetswijziging op dit punt voor hen zou hebben. En in de mate waarin dat zo was hebben zij niet tijdig op de verandering kunnen inspelen om hun

aanvraag niet alleen goed te timen, maar ook te opteren voor een "boter bij de vis"-aanvraag.

Ik hoop in de mij beschikbare tijd op afdoende wijze in mijn opdracht te zijn geslaagd.

Met vriendelijke groet,

Varianten vervolg terugwerkende krachtmaatregel

Onderstaand een aantal, dat ingaat op de wijze waarmee omgegaan kan worden met de kritiek op de terugwerkende kracht maatregel. Keuze voor een van de varianten wordt maandag 25 maart met de minister besproken.

De terugwerkende krachtmaatregel is een artikel in de Wko, te weten artikel 1.3, tweede lid onderdeel b, en maakt een uitzondering op de Awir. Het artikel luidt: "Op deze wet is de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen van toepassing (...) met dien verstande dat:

(...) in afwijking van artikel 15, eerste lid, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, een ouder over de berekeningsjaren 2012 en volgende geen aanspraak op kinderopvangtoeslag als bedoeld in artikel 1.5 heeft over de periode tot de eerste dag van de kalendermaand voor de datum waarop de aanvraag om kinderopvangtoeslag is ingediend bij de Belastingdienst/Toeslagen."

Artikel 15, eerste lid, in de Awir luidt:

"Een aanvraag om een tegemoetkoming met betrekking tot een berekeningsjaar kan tot 1 september van het jaar volgend op het berekeningsjaar worden ingediend bij de Belastingdienst/Toeslagen".

Uit de gegevens van de Belastingdienst blijkt dat bij ca. 16.000 mensen een aanvraag met terugwerkende kracht (deels) is afgewezen tussen maart 2012 en maart 2013. Wat betreft de omvang van het aantal maanden kan worden vastgesteld dat **PM BD**. In 2011 waren er ca. **PM (check systeem plus antwoord eerdere TK vragen)** gevallen **PM check BD(!)** die met terugwerkende kracht toeslag aanvroegen voor het gehele jaar. (**BD: hebben we info over aantallen die dat deels deden?**).

0. Geen aanpassing

De terugwerkende krachtmaatregel is een belangrijke fraudemaatregel. De communicatie/ voorlichting daaromtrent is eind 2011 ingezet en zou afdoende moeten zijn zodat ouders zichzelf ervan konden vergewissen welke regels golden voor het aanvragen van toeslag.

	Consequenties
Beleidsmatig/ politiek	De overheid is niet doof voor signalen vanuit de samenleving/heeft luisterend oor voor burgers die menen recht te hebben op niet ontvangen gelden, maar houdt de rug recht als het gaat om politieke koers van (in dit geval) bestrijden fraude en oneigenlijk gebruik van toeslagen.
Juridisch	In beginsel geen juridische consequenties. De wet hoeft niet te worden aangepast. Voor de ouders die recht op toeslag hebben omdat door een (technische) fout van de BD hun afmelding niet is geregistreerd: er kan over die periode gewoon worden toegekend, dit is geen ambtshalve toekenning want er is een aanvraag.
Uitvoeringstechnisch	
Kosten	
Communicatie	-

1. De terugwerkende kracht maatregel wordt uitgesteld tot 1 januari 2014

De terugwerkende krachtmaatregel is een belangrijke fraude maatregel en blijft als zodanig in stand. De wetgever heeft de maatregel pas eind 2011 bekrachtigd wat de implementatietermijn kort maakte. Naar nu blijkt is de maatregel onvoldoende bekend gebleken bij ouders. De maatregel wordt voor 2012 en 2013 niet van toepassing verklaard en zal ingaan op een later moment. Voor de beschrijving van de variant is gekozen voor 1 januari 2014. Dit kan ook eerder of later zijn.

	Consequenties
Beleidsmatig/ politiek	- Aangezien het verwijt is dat onvoldoende is gecommuniceerd over de beperking van de aanvraag met terugwerkende kracht en de insteek is om hieraan politiek tegemoet te komen, lijkt het onlogisch om alleen voor 2012 te repareren. Ook in 2013 zijn er immers al ouders die hierdoor geraakt worden. Om in één keer een einde te maken aan de discussie van wel/niet voldoende gecommuniceerd, ligt het voor de hand om te repareren voor heel 2012 en 2013 en de beperking van de aanvraag met terugwerkende kracht (goed gecommuniceerd) te laten gelden vanaf 1 januari 2014. - Deze fraudemaatregel was/is beleidsmatig en politiek noodzakelijk om fraude en oneigenlijk gebruik van de kinderopvangtoeslag terug te dringen. - Invoering in 2012 was gehaast, behandeling door de Kamer laat, communicatie naar (aankomende) gebruikers onvoldoende scherp. Er had meer tijd genomen moeten worden om deze maatregel goed te laten landen bij gebruikers van de kinderopvangtoeslag. - Signaal (zie rapport Ombudsman) dat overheid wetgeving gehaast invoert en vaak te weinig aandacht heeft voor implementatie en communicatie
Juridisch	- Het is mogelijk om de beperking van de aanvraag met terugwerkende kracht ongedaan te maken voor de berekeningsjaren 2012 en 2013. Dit kan door deze bepaling met terugwerkende kracht te laten vervallen en een nieuwe bepaling voor de berekeningsjaren 2014 en volgende op te nemen (of door de bestaande bepaling met terugwerkende kracht te wijzigingen). Dit is mogelijk, omdat sprake is van een begunstigende regeling. De snelste manier om dit te realiseren, is via een tweede nota van wijziging bij de Wijzigingswet KO 2013. - Je kunt anticiperen op de nieuwe wetgeving omdat dit begunstigend is voor de burger (niemand zal daar bezwaar tegen aantekenen). Je past de wet dan dus alvast toe, als ware deze al gewijzigd. Mogelijk stuit dit wel op uitvoeringstechnische problemen. - Als de bepaling met terugwerkende kracht vervalt (of wordt gewijzigd), val je terug op de algemene regeling van artikel 15 van de Awir zoals die nu geldt (aanvraag met betrekking tot een berekeningsjaar kan tot 1 september van het daarop volgende berekeningsjaar worden ingediend). De vraag is dan of overgangsrecht nodig is. Daarbij moet beoordeeld worden of ouders met de Awir-termijn tot 1 september 2013 voldoende in de gelegenheid zijn (of moeten worden geacht) om alsnog

	kinderopvangtoeslag over 2012 aan te vragen. Als de conclusie is dat dit inderdaad het geval is, is geen overgangsrecht nodig. Als dit niet zo is, moet wel overgangsrecht (in de vorm van een langere aanvraagtermijn) worden opgenomen.
Uitvoeringstechnisch	
Kosten	
Communicatie	- Lastig te communiceren boodschap. Boodschap kan voor verwarring zorgen, 2012 en 2013 wel terugwerkende kracht en 2014 niet, zorgt voor verwarring. Grote kans dat in 2014 of 2015 weer een groep opduikt die zegt het niet te weten. Discussie van nu zal zich herhalen. - Ook in de media kan hierop divers gereageerd worden, bijvoorbeeld opnieuw worden gezien als een teken van een kabinet dat zelf niet weet wat ze wil. <u>Alternatief voorstel:</u> Terugwerkende kracht over 2012 wordt ingetrokken, maar blijft voor 2013 in stand. Gedupeerden krijgen waar ze recht op hebben, maar ze worden geacht zich hiervan voor dit en volgende jaren bewust te zijn van de nieuwe situatie. De site van de Belastingdienst dient hierop goed aangepast te worden. Publicitair zal dit opgevat worden als een terecht gebaar richting gedupeerden, kabinet neemt klachten serieus.

Opmerking ☐ Lijkt me dat dit ook meer massa mediaal bendard moet worden.

2. De terugwerkende kracht maatregel wordt (met terugwerkende kracht) geschrapt per 1 januari 2012

De terugwerkende krachtmaatregel is ingezet als een belangrijke fraudemaatregel. De wetgever heeft de maatregel pas eind 2011 bekrachtigd wat de implementatietermijn kort maakte. Naar nu blijkt is de maatregel onvoldoende bekend gebleken bij ouders. De maatregel wordt vanaf 1 januari 2012 geschrapt en andere fraudemaatregelen in de uitvoering worden per 1 januari 2014 genomen.

	Consequenties
Beleidsmatig/ politiek	- Aanvragen met terugwerkende kracht over langere periode (maximaal 15 maanden) werkt fraude en oneigenlijk gebruik van kinderopvangtoeslag in de hand. Grote fraudezaken (miljoenenfraude) in periode voor 2012 komen nu naar boven en zorgen voor deuk in imago overheid, die fraude en oneigenlijk gebruik aanpakken. - Beperking termijn terugwerkende kracht maatregel bij kinderopvangtoeslag wijkt af van andere toeslagen: huurtoeslag en zorgtoeslag; bij deze twee toeslagen is dit nog wel mogelijk. Ook systematiek Inkomstenbelasting (IB) is anders. Lastig voor burgers om dit onderscheid te kunnen maken en voor de overheid om communicatie daar goed op af te stemmen. - <u>Toekomstig probleem met de 118.000 euro verdieners wordt hiermee opgelost.</u>
Juridisch	- Het is mogelijk om de beperking van de aanvraag met terugwerkende kracht ongedaan te maken. Dit kan door deze bepaling met terugwerkende kracht te laten vervallen via een tweede nota van wijziging bij de Wijzigingswet KO 2013. Dit is mogelijk, omdat sprake is van een begunstigende regeling. - Je kunt anticiperen op de nieuwe wetgeving omdat dit begunstigend is voor de burger (niemand zal daar bezwaar tegen aantekenen). Je past de wet dan dus alvast toe, als ware deze al gewijzigd. Of dat uitvoeringstechnisch op problemen stuit kan ik alleen niet overzien. - Zie verder onder 1. Voor wat betreft waar je op terugvalt.
Uitvoeringstechnisch	
Kosten	
Communicatie	- Goed te communiceren boodschap: maatregel wordt ingetrokken. Mensen krijgen waar ze recht op hebben. En terugwerkende kracht wordt weer in lijn gebracht met die van andere toeslagen, voorkomt verwarring en onduidelijkheid over wanneer iets aangevraagd kan worden. - Betekent publicitair wel dat overheid door het stof moet vanwege foutieve beslissing in het verleden. -

Met opmaak: Inspringing: Links: 0,63 cm, Geen opsommingstekens of nummering

Tot slot:

- Zijn er andere wettechnische zaken waar we aan zouden moeten denken? De Belastingdienst denkt aan de mogelijkheid om ambtshalve de kinderopvangtoeslag toe te kennen aan bepaalde groepen. Heb je daar specifieke wetgeving voor nodig?
- Om ambtshalve kinderopvangtoeslag toe te kennen zal de wet gewijzigd moeten worden. Nu kan alleen kinderopvangtoeslag worden verleend op aanvraag.