

Wetenschappelijke toets conform artikel 3.1 Comptabiliteitswet 2016 (3.1 CW)

Oordeel op basis van externe toetsing door: dr. mr. Hans Bosselaar (Vrije Universiteit Amsterdam) en prof. dr Wilco van Dijk (Universiteit Leiden)

Rapporteur: Helma Lodders

Contactpersoon: Dienst Analyse en Onderzoek (Kenniscoördinator): Jeannette Mak

Verbetertraject Kinderopvangtoeslag (Bijlage 3.1 CW meegestuurd met de 4^e voortgangsrapportage Hersteloperatie Kinderopvangtoeslag, Kamerstukken II, vergaderjaar 2020-2021, [31066, nr. 754](#)). Bij deze toets zijn betrokken:

- Aanbiedingsbrief 4^e voortgangsrapportage Hersteloperatie Kinderopvangtoeslag, 4 december 2020 ([31066, nr. 754](#))
- 4^e voortgangsrapportage Hersteloperatie Kinderopvangtoeslag ([bijlage](#) bij 31066, nr. 754)
- Onderbouwing en Evaluatie Verbetertraject Kinderopvangtoeslag, Bijlage 3.1 CW ([bijlage](#) bij 31066, nr. 754)
- Brief Kwaliteit van de Kinderopvang ('voortgangsbrief' in paragraaf 3.3), 18 december 2020 ([31 322, nr. 422](#))

Legenda:  voldoende  verdient aandacht  verbeterpunt

Onderdeel	Oordeel	3.1 CW-informatie in het voorstel	Verbetersuggesties o.b.v. wetenschappelijke kennis
1 Vindbaarheid van 3.1 CW-informatie		• Verwerkt in bijlage (Onderbouwing en Evaluatie Verbetertraject Kinderopvangtoeslag 3.1 CW) bij 4^e voortgangsrapportage Hersteloperatie Kinderopvangtoeslag. • Relatie bijlage 3.1 CW - 4^e voortgangsrapportage niet evident. • Begeleidende brief refereert aan verbetertraject (ingezet in 2018) en wijst vooruit naar rapportage staatssecretaris SZW hierover (18 december 2020) • Informatie is compleet (in bijlage 3.1 CW, lastig te vinden in onderliggende stukken).	N.v.t.
2. Maatschappelijke opgave (bedoeling)		• Maatschappelijke opgave expliciet beschreven, namelijk <i>"dienstverlening richting ouders te verbeteren en zodoende het aantal (hoge) terugvorderingen onder ouders terug te dringen"</i>. Hiermee beoogt het bij te dragen aan het terugdringen van de schuldenproblematiek (blz. 1, bijlage 3.1 CW). • Tevens wordt genoemd: <i>"rechtszekerheid en toegankelijkheid van de Kinderopvangtoeslag"</i> (blz. 4, bijlage 3.1 CW). • Maatschappelijke opgave niet nader gedefinieerd in 4^e voortgangsrapportage of 'voortgangsbrief'.	Overweeg om de maatschappelijke opgave breder te formuleren: - De maatschappelijke opgave zou het 'terugwinnen van vertrouwen', kunnen bevatten. Het gaat daarbij niet om meer en nieuwe instrumenten, maar om een correcte uitvoering, een snelle en adequate reactie op fouten en een hoge en zichtbare tevredenheid.¹ - De concrete opgave kan daarbij worden 'verlegd' van een focus op 'te veel' toekennen en terugvordering naar een juiste en tijdige toekenning en daarmee <i>het bevorderen van arbeidsparticipatie, toegankelijkheid van kinderopvang en rechtszekerheid. Hiertoe dient het proces van aanvraag, verwerking en opvolging van kinderopvangtoeslag te worden verbeterd.</i> • Het juist en tijdig toekennen is vooral administratief van aard (bestuurskunde: een 'eenvoudig sturingsvraagstuk'). Dit vereist een optimaal uitvoeringsproces met 'checks and balances'².
3. Ingezette beleidsinstrumenten		Uit de stukken blijkt de inzet van drie instrumenten: 1) Eerder signaleren verschillen tussen de kinderopvangtoeslag-aanvraag en de daadwerkelijke situatie door kinderopvangorganisaties maandelijks gegevens over afgenomen opvang aan de Belastingdienst/Toeslagen te laten	<u>Beleidstheorie:</u> • Een probleemanalyse ontbreekt. Welk gedeelte van terugvorderingen is veroorzaakt door falen van de Belastingdienst en welk gedeelte door de ouders? • In de impliciete onderliggende beleidstheorie ligt de focus op het niet juist vervullen van de informatieplicht. Er is ten

¹ Zie bijvoorbeeld Van den Bos 2011

² Zie bijvoorbeeld Bannink & Trommel 2019

		leveren en de gegevenslevering van DUO, UWV en het Inlichtingenbureau (IB) van gemeenten over gewerkte uren te inventariseren. 2) Begeleiden van ouders met kans op hoge terugvorderingen door op aanvraag persoonlijke begeleider te bieden. 3) Verbeteren van de digitale dienstverlening door vergemakkelijken aanvraag- en wijzigingsproces m.b.v. nieuwe app en verbeteren van het burgerportaal. Bewustwordings-campagne is gestart over noodzaak tijdig doorgeven wijzigingen. (blz. 1-3 bijlage 3.1 CW, er wordt verwezen naar eerdere 'voortgangsbrieven'). • Verschillende instrumenten zijn inmiddels getest in pilots (blz. 12 en 15, voortgangsbrief) • Keuze voor deze instrumenten is niet verantwoord met beleidstheorie.	onrechte minder aandacht voor de mogelijk falende uitvoering. • Onderzoek laat zien dat (administratieve) verplichtingen van ouders drempels opwerpen³ en kunnen leiden tot niet-gebruik. Dat kan de doelstelling 'bevorderen arbeidsparticipatie' bedreigen. <u>Keuze voor instrumenten:</u> • De belemmeringen voor het gewenste gedrag van ouders zijn niet inzichtelijk gemaakt. Wat is de motivatie voor de instrumenten? • Niettemin kan de aanpak als plausibel worden beoordeeld. Aangegeven is hoe de doelgroep te bereiken (instrument 3), hoe de capaciteit te vergroten of beter te benutten (instrument 1) en hoe gedrag van betrokkenen te veranderen (instrument 2)⁴. • De aanpak, met name met instrument 2 en 3 lijkt echter niet realistisch, want afhankelijk van de (feilbare) inbreng van (kwetsbare) gebruikers.⁵ Mensen voldoen (vaak onopzettelijk) niet aan administratieve verplichtingen⁶. Het kan daarom beter zijn om informatie uit beschikbare bestanden te halen. <u>Instrumenten- suggesties:</u> • Gegevens: neem informatie op over financiële voorzieningen, rechtspositie en bezwaarprocedures voor ouders. • Begeleiding: Ondersteuning en vroegsignalering is effectief, zo leert onderzoek. Toevoegen van weer een nieuw type begeleider aan het arsenaal van hulpverleners lijkt niet adequaat en kan leiden tot verdringing. Inactiviteit (door bijv. stress) kan een drempel vormen⁷. Stem de ondersteuning kinderopvangtoeslag af met de brede (lokale) dienstverlening aan mensen met (dreigende) schulden. • Digitale dienstverlening: betrek wetenschappelijke gedraginsichten bij de app en verbetering van het burgerportaal⁸. Test beide op effectiviteit. Aandachtspunten zijn (digitale) geletterdheid en aansluiting bij doelgroep. Betrek gebruikers bij de ontwikkeling en monitoring ervan. Combineer informatievoorziening met andere interventies.⁹ <u>Overige suggesties:</u> • Verleg aandacht verbetertraject naar de (verbetering van) de <i>toekenning</i> van de toeslagen. Kan informatievoorziening daarbij goed worden georganiseerd met enkel registratie van afgenomen uren (kinderopvang-organisaties) en de tussentijdse wijziging van de inkomenssituatie (Belastingdienst)? • Voeg <i>checks & balances</i> toe om te monitoren hoe het verbetertraject volgens de gebruikers uitpakt.¹⁰ • Beoordeel aanwezigheid een financieel en juridisch vangnet voor ouders.
--	--	---	---

3 Wildeboer-Schut, J.-M. en Hoff, S. 2007

4 Mayne 2015

5 Mullainathan & Sharif 2013, Van Dijk 2016, WRR 2017, Jungmann e.a. 2020.

6 WRR 2017, Jungmann, Lako & de Bruin 2020

7 Van Dijk 2016

8 Thaler & Sunstein 2008

9 Van Dijk 2016, WRR 2017

10 Habermas stelt dat de systeemwereld de neiging heeft de leefwereld van mensen te koloniseren. Is er voldoende aandacht voor bijvoorbeeld klachtenregeling, ombudswerk en cliëntenparticipatie?

4 Doeltreffendheid		• SMART-doel aanwezig, nl. terugdringen aantal hoge terugvorderingen kinderopvangtoeslag (>€1.000) met twee derde ten opzichte van 2015 (circa 38.000 hoge terugvorderingen) (bijlage CW 3.1, blz 1). Dit brengt de doelstelling op maximaal circa 13.000 hoge terugvorderingen (eigen berekening, streefjaar is onduidelijk, concrete doelstelling niet terug te vinden in achterliggende stukken). • Bijdrage afzonderlijke instrumenten aan doel niet genoemd. • Overige meer specifieke indicatoren niet benoemd. Ook niet voor de afzonderlijke instrumenten. • Invloed van externe factoren niet genoemd. • Doelen niet gekoppeld aan brede welvaartsdoelen.	<u>SMART-doelen – suggesties:</u> • Beperkte kwantitatieve informatie maakt het lastig SMART-doelen te (her)formuleren en te beoordelen of de beoogde dienstverlening adequaat is. • Bij de formulering van SMART-doelen moet een onderscheid worden gemaakt tussen de populatie die betrokken was bij de toeslagenaffaire en overige toeslagenontvangers. • SMART-doelen kunnen worden geformuleerd voor aantallen nabetalingen en niet-gebruik. • Formuleer meetbare doelen voor rechtszekerheid, vertrouwen in de overheid en toegankelijkheid van de regeling. • Definieer SMART-doelen per instrument, evenals indicatoren om doeltreffendheid te meten. <u>Brede Welvaart – suggesties:</u> • Verbind variabelen (vertrouwen in de overheid, ervaren rechtszekerheid, besteedbaar huishoudinkomen, werkloosheid en aantal uren werk van de beroepsbevolking) met de Brede-Welvaartdimensies <i>Subjectief welzijn, Materiële welvaart, Banen, Maatschappij en Balans werk/privé</i>. • Formuleer doelstellingen voor de ervaringen van ouders met kinderopvangtoeslag om na te kunnen gaan of de wijzigingen een positief effect hebben op de (beleving van) ouders, en of er speciale gevolgen zijn voor bepaalde groepen?
5 Doelmatigheid		• Doelmatigheid is kwalitatief beschreven: <i>"Door betere dienstverlening en minder terugvorderingen wordt de rechtszekerheid en toegankelijkheid van de Kinderopvangtoeslag verbeterd. Dit stimuleert ook het gebruik van door het rijk gefinancierde kinderopvang. Door minder terugvorderingen en een afname van de oninbaarheid bij de afhandeling van terugvorderingen, is er ook sprake van efficiëntere invulling van overheidsgelden"</i> (bijlage CW 3.1, blz. 4). • Doelmatigheid niet in bijlage of onderliggende stukken gekwantificeerd: geen expliciete vermelding kosten van inzet van instrumenten, aanname van minieme additionele financiële gevolgen. Baten worden evenmin gekwantificeerd.	• Inzicht in de kosten van elk van de instrumenten is nodig voor een oordeel over doelmatigheid. • Voor beoordeling van de kosten voor de ondersteuning van ouders is meer inzicht nodig in de feitelijke vormgeving van dit instrument. • Indicatoren op het gebied van Brede Welvaart kunnen interessanter en bruikbaar zijn dan een kosten-batenanalyse. • De inzet van een Maatenschappelijke Kosten- en Batenanalyse (MKBA) kan daarentegen wel bijdragen aan het oordeel over de doelmatigheid van het pakket aan maatregelen.¹¹
6 Financiële gevolgen voor het Rijk		• Financiële gevolgen en uitvoeringskosten kwalitatief beschreven maar niet gekwantificeerd, aanname minieme additionele kosten. Geen financiële informatie in onderliggende stukken. • <i>"Een lager aantal (hoge) terugvorderingen leidt tot een gering positief financieel bijeffect vanwege de afname van oninbaarheid bij de afhandeling van terugvorderingen ten opzichte van 2015. Deze component is niet expliciet in kaart"</i>	• Nieuwe regelgeving pleegt de werkbelasting van uitvoerende instanties te verhogen. Het lijkt daarom onwaarschijnlijk dat er geen aanvullende (indirecte) kosten zijn. • Investerings zijn gemoeid met a) de inzet van persoonlijk begeleiders; b) het ontwikkelen en toetsen van de keuzeomgeving (app en portaal) en c) evaluatie. • In beleidsvoorstellen wordt wel vaker verondersteld dat een verbeteroperatie leidt tot besparingen op uitvoering en/of uitbetalingen. Dit leidt in de praktijk vaak tot wat de <i>performance paradox</i> wordt

		<i>gebracht en heeft geen enkele rol gespeeld bij het vaststellen van het programma</i>" (bijlage CW 3.1, blz. 3) • Risico's en onzekerheden zijn niet benoemd.	genoemd¹²; het behalen van de besparing wordt belangrijker gevonden dan de kwaliteit van dienstverlening.¹³ De beoogde kostenneutrale verbetering van de uitvoering brengt dan ook risico's met zich mee. Suggesties: • Bied meer inzicht in de aanvullende (indirecte) kosten van het verbetertraject. • Onderbouw de verwachting dat de verbeteringsoperatie kostenneutraal kan worden doorgevoerd zonder de doeltreffendheid en kwaliteit (klanttevredenheid) aan te tasten.
7 Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren en derden		• Financiële gevolgen niet expliciet beschreven en niet gekwantificeerd, evenmin als uitvoeringskosten en risico's en onzekerheden. • Aanvullende kosten worden als miniem beschouwd: <i>"Het (verplicht) maandelijks leveren van opvanggegevens heeft geen significante financiële gevolgen voor de kinderopvangorganisaties"</i> (bijlage CW 3.1, blz. 3) • Maatschappelijke gevolgen voor de betreffende ouders kunnen van groot belang zijn maar dit wordt niet genoemd en niet gekwantificeerd in de bijlage CW 3.1 of onderliggende stukken. • Evenmin als mogelijke kosten van leveranties van gegevens door het UWV, DUO en het inlichtingenbureau van gemeenten.	• Voor maatschappelijke sectoren en derden zijn er directe en indirecte kosten en baten. Naast de directe <i>kosten</i> voor opvangorganisaties (bijv. de meldplicht en het screenen van ouders voor begeleiding), kan een betere dienstverlening <i>baten</i> opleveren, zoals meer zekerheid bij de ouders. Dit kan (indirecte) kosten tegengaan van stress en schulden door het later/niet betalen van rekeningen, verminderde arbeidsparticipatie, huisuitzettingen, hogere zorgkosten, etc. Het verbetertraject heeft op deze manier positieve gevolgen voor de betrokken ouders én voor de maatschappij als geheel.¹⁴ Suggestie: • Breng in kaart wat de directe en indirecte kosten en baten zijn voor maatschappelijke sectoren en derden (inclusief de betrokken personen).
8 Evaluatieparagraaf: leren, bijsturen, verantwoorden		• Evaluatieparagraaf van bijlage CW 3.1 bevat minimale informatie en geen kwantitatieve gegevens (en geen informatie over indicatoren en evaluatiemethoden). • <i>"Maandelijks wordt het aantal terugvorderingen gemeten. Daarnaast worden de maatregelen die worden ingezet op effectiviteit getoetst door middel van pilots"</i>. (Bijlage CW 3.1, blz. 4) • Kamer ontvangt tweemaal per jaar rapportage over voortgang van verbetertraject. • Voortgangsbrieven vermeldt resultaten pilot 'eerder signaleren' (blz. 12), er wordt een andere pilot aangekondigd (blz. 14) en de eerste resultaten van de ouderbegeleiding en de waarderingscijfers van de app worden genoemd (blz. 15).	Voor de evaluatieaanpak suggereren we de volgende verbeteringen: 1. Stel alsnog een aantal SMART-indicatoren op en meet bijvoorbeeld aantallen terugvorderingen, nabetalingen en niet-gebruik. Meet ook de inspanningen van de uitvoeringsorganisatie voor de verbeteringen van registratie van gegevens; 2. Evalueer vanuit een breder perspectief: meet de ervaren rechtszekerheid, het vertrouwen in de overheid, de ervaren toegankelijkheid van de regeling, de (ervaren) kwaliteit van dienstverlening, verrijkt naar subdoelgroepen; 3. Meet indicatoren op het gebied van Brede Welvaart (zie sub 4). 4. Gebruik de leeruitkomsten van de pilots voor het bijsturen van beleid. 5. Stel een ouderpanel in (representatieve groep van ouders, die 1 à 2 keer per jaar een monitor invullen). Zo kan de beleving van ouders worden gevolgd en worden verschillen tussen groepen geconstateerd. Voorwaarde is een procedure om de uitkomsten te betrekken bij verbetering van de uitvoering. 6. Geef signalering en adressering van uitzonderingssituaties en extreme gevallen een plek.

12 Thiel, S. van, en F.L. Leeuw 2002.

13 We zien dit terug in de toeslagenaffaire, maar ook bij de uitvoering van de Jeugdzorg of de uitvoering van de Participatiewet.

14 Van Dijk 2016