



Invoeringstoets recht op kinderopvangtoeslag bij Wlz-indicatie | November 2023

Ken je doelgroep

Beleid en uitvoering moeten in de beginfase van beleidsvorming van een maatregel tijd nemen om gezamenlijk realistisch en zo concreet mogelijk de doelgroep in kaart te brengen. Dit geeft zowel beleid als uitvoering de mogelijkheid om het beoogde doel van de maatregel goed te verkennen en verschillende beleids- en uitvoeringsopties aan de voorkant te toetsen. Door gezamenlijk het gesprek aan te gaan zullen maatregelen beter aansluiten op de aard en omvang van de doelgroep en van de uitvoeringsorganisatie en kan winst worden geboekt op doelmatigheid en doeltreffendheid.



4.000

Ouders met
een Wlz-indicatie



232

Aanvragen*



62

Afwijzingen*



€650.000

Eenmalige
uitvoeringskosten**

€80.000

Jaarlijkse
uitvoeringskosten**

Aanleiding

Vanwege een langdurige zorgbehoefte kan de ouder en/of partner met een Wlz-indicatie niet voor de kinderen zorgen. Een aantal burgerberichten over schrijnende situaties, waarbij de andere partner niet kon werken omdat deze voor de kinderen moest zorgen, gaven aanleiding tot wijziging van de wet.

Maatregel

Recht op kinderopvangtoeslag per 1-1-2021, voor huishoudens waarvan één van de partners beschikt over een permanente indicatie vanuit de wet langdurige zorg (Wlz-indicatie). Voorwaarde daarbij is dat de andere partner werkt of een traject naar werk volgt.

Signalen

De aanvragen op basis van deze nieuwe maatregel blijven sterk achter bij de verwachtingen vooraf. Van de aanvragen is voor ongeveer een kwart de kinderopvangtoeslag niet toegevoegd, omdat niet aan alle voorwaarden van deze specifieke uitzonderingssituatie is voldaan.

* Cijfers t/m mei 2023

** Geschatte uitvoeringskosten van CIZ en Dienst Toeslagen

Waarnemingen

In de beleidsvormingsfase is de aard en de omvang van de potentiële doelgroep onvoldoende in beeld gebracht. Veel gezinnen die onderdeel uitmaakten van de maximale doelgroep, blijken niet te voldoen aan alle vereisten voor kinderopvangtoeslag.

Burgerperspectief en uitvoeringsperspectief

De manier waarop de KOT-regeling is uitgevoerd en gecommuniceerd sluit niet volledig aan bij de doelgroep waar de regeling voor bedoeld is. Bij de doelgroep én professionals is de maatregel onvoldoende bekend. Daarnaast is het soms onduidelijk wanneer iemand wel of geen recht heeft op de regeling.

Dienst Toeslagen heeft voor deze populatie de meest maatwerkgerichte oplossing gekozen en ingericht die de organisatie kan bieden, waarbij de kans op terugvorderingen wordt beperkt. Deze maatwerkoptie vereist echter dat burgers meer stappen moeten doorlopen dan de gemiddelde aanvrager. Het is aan de voorkant minder doenlijk voor de burger, terwijl het aan de achterkant volledig gericht is op persoonlijke behandeling (bellen).

Deze frictie tussen doenlijkheid en maatwerk is toe te schrijven aan de aard en omvang van de populatie. Een populatie die aan zulke specifieke voorwaarden moet voldoen doelgroepgericht benaderen, vraagt bepaalde extra stappen vanuit de burger en om uitvoeringsafwegingen van een massaal ingerichte organisatie als Dienst Toeslagen. In verband met de diversiteit en geringe omvang van dergelijke populaties is de doelgroep vaak onvoldoende bekend en bestaat er onvoldoende mogelijkheid om deze burgers proactief gericht te benaderen.



Rapportage Invoeringstoets recht op kinderopvangtoeslag bij Wlz-indicatie

Inleiding

De invoeringstoets dient om eerder op signalen van burgers, organisaties en bedrijven te kunnen inspelen, door knelpunten uit de uitvoeringspraktijk te duiden en te adresseren en zo nodig terug te leggen op de beleids-
tafel. Daarbij kunnen inzichten worden opgedaan die waardevolle lessen bieden voor toekomstige beleidstrajecten.

Voor de eerste pilot heeft Dienst Toeslagen gekozen voor de maatregel recht op kinderopvangtoeslag voor gezinnen, waarbij één van de partners een permanente Wlz-indicatie heeft en de andere partner werkt of een traject naar werk volgt. Sinds de invoering van de maatregel liepen

Recht op KOT bij Wlz-indicatie

Sinds 1 januari 2021 kunnen huishoudens waarvan één van de partners beschikt over een permanente indicatie vanuit de wet langdurige zorg (Wlz-indicatie) gebruik maken van kinderopvangtoeslag. Voorwaarde daarbij is dat de andere partner werkt of een traject naar werk volgt. Vanwege een langdurige zorgbehoefte kan de ouder en/of partner met een Wlz-indicatie niet voor de kinderen zorgen. Een aantal burgerberichten over schrijnende situaties, waarbij de andere partner niet kon werken omdat deze voor de kinderen moest zorgen, gaven aanleiding tot wijziging van de wet. Hiervoor waren deze burgers geweest op een bijdrage voor kinderopvang op basis van een sociaal medische indicatie (SMI) bij gemeenten.

de aanvragen ver achter bij de vooraf gestelde verwachtingen. Van het totaal aantal aanvragen dat op basis van een Wlz-indicatie werd gedaan, is een groot deel niet toegekend.

De belangrijkste conclusie uit deze invoeringstoets is het belang van een goede doelgroep analyse. Door samen (beleid en uitvoering) in een voorfase zorgvuldig de aard en omvang van de doelgroep te analyseren, kan over de volle breedte beter ingeschat worden wat er nodig is om de doelgroep zo doelmatig en doeltreffend mogelijk te bedienen. Ontstane knelpunten hadden aan de voorkant dan mogelijk beter kunnen worden ondervangen. Daarnaast blijkt uit deze invoeringstoets dat het kan lonen om gedurende de fase van de uitvoeringstoets kritisch te kijken naar onzekere factoren waar beleid en uitvoering zich op baseren. Het is ook belangrijk dat beleid en uitvoering kritisch kijken of een specifieke regeling past bij de organisatie die de regeling gaat uitvoeren.

Leeswijzer

Dit rapport start met een beschrijving van hoe de maatregel geïmplementeerd is. Op basis van ervaringen uit de uitvoering, gesprekken met stakeholders en de resultaten van extern onderzoek naar de doelgroep, wordt beschreven hoe de maatregel uitpakt voor de doelgroep en de uitvoering. In samenhang met een analyse van het beleidstraject (bijlage 1) worden hieruit conclusies getrokken. Bijlage 2 licht het proces van deze invoeringstoets toe en in bijlage 3 staat een overzicht van de belangrijkste betrokken actoren.

Hoe is de maatregel recht op KOT bij WLZ-indicatie geïmplementeerd?

Aanpassing in de systemen van Dienst Toeslagen (kantoorproces)

In samenwerking met het CIZ is een zogenaamde 'api koppeling' gerealiseerd, waarmee behandelaars van Dienst Toeslagen gebruik kunnen maken van een inkijkfunctie. Daarmee kan een behandelaar in 'real time' bij de database van het CIZ voor een specifieke burger controleren of er sprake is van een permanente WLZ-indicatie of niet. Aanvragen op basis van een Wlz-indicatie kunnen niet automatisch worden verwerkt. Dienst Toeslagen heeft namelijk gekozen voor een controle vooraf, om te voorkomen dat burgers onterecht worden uitbetaald en tegen een (hoge) terugvordering aanlopen.

Communicatie richting de doelgroep

Vanuit Dienst Toeslagen is een generieke communicatie via de website ingericht. Gerichte, persoonlijke communicatie richting de potentiële doelgroep was vanuit Dienst Toeslagen niet mogelijk. Op basis van enkel de Wlz-indicatie weet Toeslagen niet of aan de overige voorwaarden voor kinderopvangtoeslag wordt voldaan. Dienst Toeslagen kan de potentiële doelgroep daarom niet in beeld brengen en dus niet persoonlijk aanschrijven. Ook vanuit derden heeft geen gerichte communicatie plaatsgevonden. Vanuit de VNG is een nieuwsbericht op de website gewijd aan het wetsvoorstel¹. Vanuit SZW en CIZ heeft ook geen gerichte communicatie plaatsgevonden naar de doelgroep.

Aanvraagproces

Mensen met een Wlz-indicatie worden via de website toeslagen.nl verwezen naar de BelastingTelefoon om telefonisch een aanvraag op basis van een Wlz-indicatie in gang te zetten. Vanuit de BelastingTelefoon worden deze burgers doorverbonden met kantoormedewerkers van Dienst Toeslagen. Op basis van dit telefonische contact krijgt de aanvrager, in geval aan de voorwaarden wordt voldaan, een papieren formulier toegestuurd om in te vullen en terug te sturen aan Dienst Toeslagen. De aanvraag wordt vervolgens doorgezet en (later) via het kantoorproces in behandeling genomen.

¹ <https://vng.nl/nieuws/ouders-met-tijdelijke-wlz-indicatie-ondersteunen-met-smi>

Hoe pakt de maatregel KOT bij WLZ-indicatie uit voor de doelgroep?

De regeling wordt minder gebruikt dan verwacht

Het gebruik van de maatregel is beneden verwachting en relatief veel aanvragen zijn afgewezen. Tot mei 2023 zijn 170 aanvragen toegekend en 62 afwijzingen geregistreerd. Aanvullend hebben burgers contact gezocht met Dienst Toeslagen over de Wlz-indicatie, die niet tot een formele aanvraag hebben geleid. De meest voorkomende afwijzingsgronden waren het ontbreken van een permanente Wlz-indicatie of omdat de aanvrager alleenstaand was. Bij de invoering van deze maatregel was voorzien dat een groep mensen die voorheen via de gemeente met een Sociaal Medische Indicatie (SMI) een vergoeding voor kinderopvang zouden krijgen, nu via Dienst Toeslagen in aanmerking zouden komen voor de KOT.

Aan de voorkant wordt relatief veel zekerheid geboden aan aanvrager

Doordat aan de voorkant bij de aanvraag het recht op kinderopvang-toeslag door Dienst Toeslagen wordt gecontroleerd, zijn er foutieve aanvragen voorkomen. Gezien de aantallen afgewezen aanvragen is daar in een behoefte bij deze (kwetsbare) doelgroep voorzien. Hiermee zijn (hoge) terugvorderingen voorkomen. Aanvragers weten bovendien snel waar ze aan toe zijn omdat bij de aanvraag het recht op KOT wordt gecontroleerd.

Formele kinderopvang en de kinderopvangtoeslag sluiten niet altijd aan op de aard van de potentiële doelgroep

Ouders met een Wlz-indicatie hebben een verschillende mate van zorgbehoefte en zijn in verschillende mate in staat om voor het kind te zorgen. Een groot deel van de ouders met een Wlz-indicatie heeft deze verkregen op basis van een verstandelijke beperking (~80%). Daarbij is de ervaring dat deze groep vaker een partner heeft met ook een zekere vorm van een verstandelijke beperking. Hierdoor is het onwaarschijnlijker dat deze partner aan de arbeidseis voldoet. Uit het externe onderzoek blijkt daarnaast dat er van veel andere opvangvormen gebruik wordt gemaakt. Kinderen kunnen soms niet naar een reguliere kinderopvang omdat zij zelf een aandoening hebben of er wordt in de persoonlijke kringen een oplossing gezocht. Professionals geven wel aan dat de structuur die professionele kinderopvang mee kan brengen, positief kan bijdragen aan de leefsituatie van een deel van deze burgers.

De maatregel is onder de doelgroep en hun professionele begeleiders onbekend, en relatief lastig aan te vragen

Uit het externe onderzoek bleek namelijk dat de maatregel onder professionals beperkt bekend is. Er is geen enkele partij die zicht heeft op welke gezinnen aan alle voorwaarden voor de uitbreiding op de KOT-regeling voldoen. Gezien de aard van de problematiek waar deze doelgroep mee te maken heeft is een groot deel van de doelgroep ook niet goed in staat om het aanvraagproces zelfstandig te doorlopen. Professionals kunnen in verschillende mate deze taak op zich nemen. Professionals gaven daarbij aan dat zij een laagdrempelige digitale aanvraagmogelijkheid missen.



De regeling is niet voor iedereen uit de doelgroep duidelijk

Ten eerste duiden de aantallen afwijzingen op een beperkte begripbaarheid voor de doelgroep. Daarnaast is binnen Dienst Toeslagen een verzoek van een alleenstaande geweest, die in samenwerking met een bewindvoerder een klacht heeft ingediend omdat de regeling onduidelijk was en de aanvrager verkeerd zou zijn geïnformeerd. De aanvrager geeft aan tussen wal en schip te vallen, omdat een alleenstaande met een Wlz-indicatie geen recht op KOT heeft en naar de gemeente wordt verwezen voor een regeling op basis van SMI. Wanneer burgers de regeling verkeerd begrijpen kan dit vervelende gevolgen hebben. In de stand van de uitvoering van Dienst Toeslagen² wordt beschreven hoe een burger met een Wlz-indicatie die niet aan alle overige voorwaarden voldeed werd afgewezen voor een aanvraag achteraf, maar inmiddels ook niet meer bij de gemeente terecht kon voor SMI over de tussengelegen tijd, omdat deze gemeente niet met terugwerkende kracht toekent.

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/12/21/stand-van-de-uitvoering-2022-dienst-toeslagen>

Hoe pakt de maatregel recht op KOT bij WLZ-indicatie uit voor de uitvoering?

Technische implementatie is soepel verlopen

De gekozen technische oplossing maakt het mogelijk om te toetsen of er bij de aanvraag sprake is van een permanente Wlz-indicatie. Deze inrichting is – gegeven de massale processen en de systeemmogelijkheden bij Dienst Toeslagen – de variant die het meeste maatwerk biedt aan deze doelgroep aanvragers, door vóór toekenning zoveel mogelijk zekerheid te bieden over het recht op de toeslag.

De maatregel was niet overal bekend binnen Dienst Toeslagen

Uit één casus bleek vanuit het extern onderzoek dat de maatregel niet goed bekend was binnen Dienst Toeslagen zelf. Een begeleider heeft er ongeveer een jaar over gedaan om een aanvraag KOT goedgekeurd te krijgen, omdat behandelaar(s) bij Dienst Toeslagen niet goed op de hoogte waren van de regeling.

Met de maatregel zijn incidentele en structurele kosten gemoeid gegaan

Er zijn structurele uitvoeringskosten om de gegevenskoppeling met het CIZ in stand te houden. Daarvoor moeten de systemen worden geüpdatet, gemonitord en getest en periodiek moet een A&P test worden uitgevoerd. Omdat de koppeling met het CIZ via een andere weg dan initieel gedacht werd gerealiseerd, komen de jaarlijks kosten vanuit de Dienst Toeslagen lager uit op circa €60.000,-. De totale incidentele kosten vanuit CIZ en Dienst Toeslagen voor voornamelijk de automatisering

kwamen daarmee op circa €650.000 euro, terwijl jaarlijks circa €80.000 gemoeid gaat met de uitvoering van deze maatregel.

De timing van het wetsvoorstel bracht knelpunten met zich mee

Door de timing waarmee deze maatregel parlementair is behandeld en parallel de voorbereidingen in gang moesten worden gezet in de uitvoering, was er geen ruimte meer om het aangenomen amendement voor mensen met een tijdelijke Wlz-indicatie tegelijkertijd tot uitvoering te brengen.

Daarnaast belemmerde de inwerkingtreding per 1-1-2021, van voornamelijk de grondslag voor de gegevensdeling, de mogelijkheden voor de uitvoering om in de maanden voorafgaand aan de wetswijziging reeds aanvragen volgens de beoogde wijze te verwerken.

Conclusies

Vanuit het doel van de kinderopvangtoeslag om arbeid te combineren met de zorg voor kinderen en het doel vanuit SMI om via gemeenten ouders in een kwetsbare situatie tijdelijk ondersteuning te bieden voor kinderopvang, is voorliggende maatregel een logisch gevolg. Daarbij is in overweging genomen dat de maatregel uitvoeringstechnisch goed haalbaar is, omdat op basis van de Wlz-indicatie, uitgegeven door het CIZ, het recht op kinderopvangtoeslag makkelijk en objectief is vast te stellen. Met de maatregel wordt daarmee een groep burgers effectief en gelijkwaardig ondersteund in de kosten voor kinderopvang via de KOT. Wetgeving en uitvoering zijn echter gebaseerd op een beperkte kennis van de doelgroep, waardoor slechts beperkte aantallen mensen worden geholpen tegenover relatief veel capaciteit en middelen.

De maatregel ging uit van een onzekere doelgroep

Ten tijde van het wetgevingstraject had de omvang van de te verwachten doelgroep nauwkeuriger kunnen worden geschat (op een lager aantal) en had er meer aandacht uit kunnen en mogen gaan naar de onzekerheden omtrent de omvang van de doelgroep. In de memorie van toelichting en uitvoeringstoets (zie bijlagen) wordt een maximale groep van ongeveer 4.000 ouders met een Wlz indicatie en 5.000 kinderen genoemd, waarbij wordt aangegeven dat niet valt te zeggen tot hoeveel aanvragen kinderopvangtoeslag dit zal leiden, ofwel de werkelijke doelgroep. In de uitvoeringstoets wordt van deze onzekerheid geen melding gemaakt. Deze cijfers baseren zich op de kerncijfers van de monitoring langdurige zorg van 31-12-2016. Recentere cijfers per 31-12-2021, over het aantal personen met een Wlz-indicatie met kinderen onder de 11 aangevuld met

adresgegevens, laten zien dat ondanks een stijging tot 9.000 kinderen met ouders met een Wlz-indicatie, slechts een derde van deze kinderen met beide ouders op één adres woont, waarbij één van de ouders een Wlz-indicatie heeft. In bepaalde gevallen ligt het voogdijschap niet meer bij de ouder, of de betreffende ouder is in werkelijkheid opgenomen in een instelling.

Op basis van een lagere schatting van de doelgroep waren (vermoedelijk) andere keuzes gemaakt

Voor de vormgeving van wetgeving en beleid, evenals de gekozen procesinrichting binnen uitvoeringsorganisaties, is het van belang de doelgroep te kennen. Gezien de lagere aantallen was mogelijk voor een minder geavanceerde oplossing binnen de uitvoering gekozen. Daarbij is de vraag is of de ingezette capaciteit en middelen in verhouding staan tot de aantallen aanvragen. Bovendien had binnen de dienstverlening beter ingespeeld kunnen worden op de behoeften van de doelgroep bij het inrichten van de dienstverlening en communicatie. Onder tijdsdruk is onvoldoende tijd genomen om aannames betreffende de grootte en de kenmerken van de doelgroep te toetsen bij relevante partijen. Het is van belang in de beleidsvoorbereiding de tijd te nemen en samen met beleid en uitvoering tot een goede analyse van de doelgroep te komen.

De maatregel is onvoldoende bekend bij zowel de doelgroep als professionals

Uit het externe onderzoek blijkt dat de uitbreiding op de KOT-regeling bij zowel de doelgroep als professionals onvoldoende bekend is. Dit terwijl de doelgroep veelal afhankelijk is van professionals of mensen in hun netwerk om hen te wijzen op het recht op kinderopvangtoeslag bij een permanente Wlz-indicatie.

De maatregel is niet voor iedere burger begrijpelijk

Hoewel de doelgroep in de wet duidelijk is afgebakend en er wordt gesproken van een uniforme groep, is dit voor de burger niet altijd duidelijk. Het onderscheid dat wordt gemaakt tussen een permanente en tijdelijke Wlz-indicatie is niet goed aan burgers uit te leggen³. Daarnaast is het lastig uit te leggen en voor burgers moeilijk te accepteren dat wanneer beide partners een Wlz-indicatie hebben zij niet in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag en idem voor alleenstaanden met een Wlz-indicatie. Burgers hebben behoefte aan een duidelijke ja of nee, op de vraag of zij in aanmerking komen voor een toeslag.

De maatregel en context is voor burgers met een Wlz-indicatie minder doenlijk dan voor de gemiddelde aanvrager

Het is aan de voorkant minder doenlijk voor de burger om een aanvraag in te dienen, terwijl het aan de achterkant volledig gericht is op persoonlijke behandeling. Hoewel het vooraf vaststellen van het recht op KOT op basis van een Wlz-indicatie van groot belang is om (hoge) terugvoeringen te voorkomen, kunnen deze belemmeringen er mogelijk aan bijdragen dat de aanvragen kinderopvangtoeslag op basis van een Wlz-

indicatie achterblijven. Een dergelijke doelgroep heeft daarnaast vaak te maken met verschillende overheidsinstanties, waarmee ook op andere vlakken veel van deze burgers wordt gevraagd.

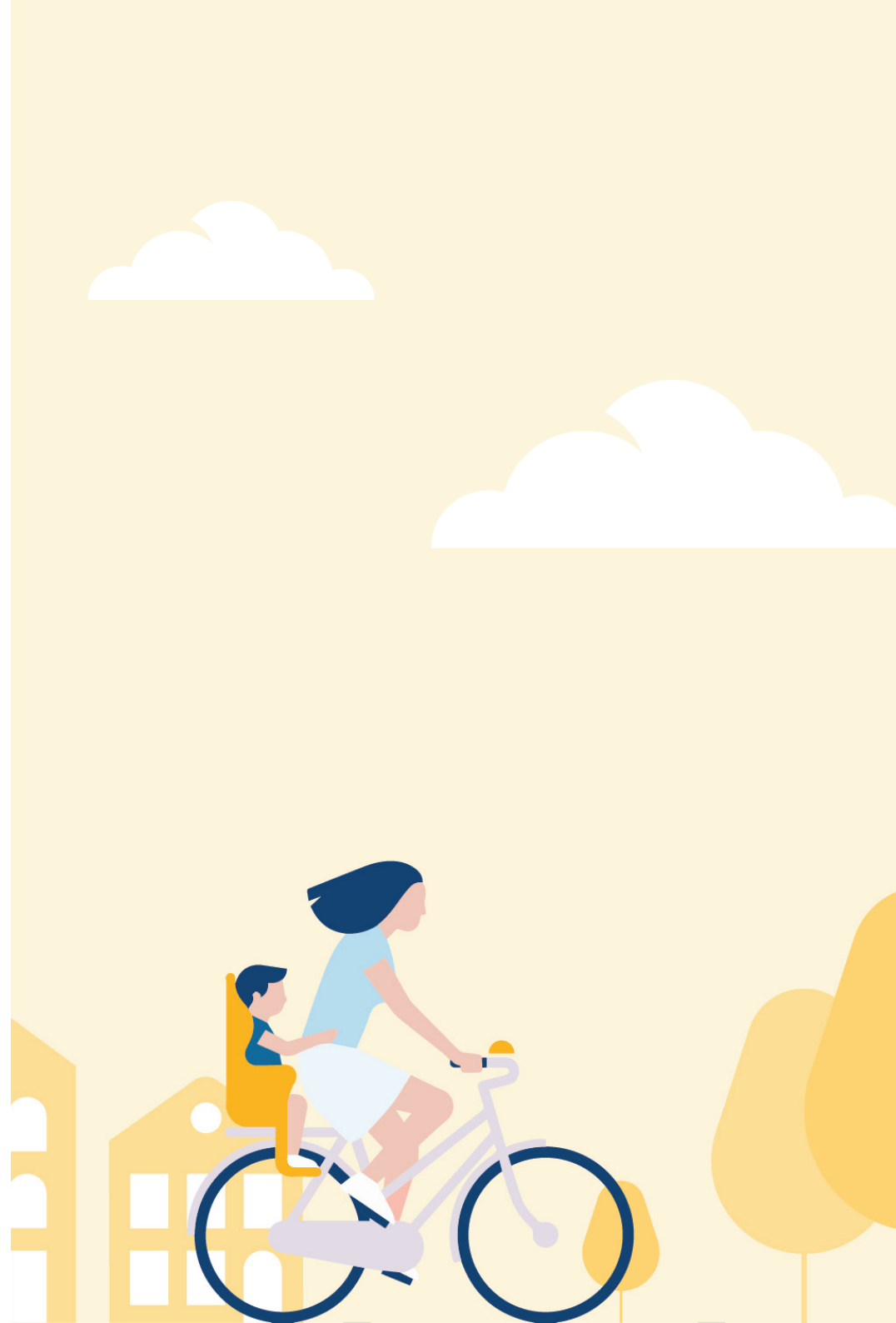
De aard en omvang van de doelgroep is een uitdaging voor de uitvoeringsorganisatie

Dienst Toeslagen is in de eerste plaats gericht op grote volumes en brede doelgroepen. Vanuit dat uitgangspunt bestaat de behoefte aan objectieve kadering om de handhavingsprocessen efficiënt in te richten en gelijkwaardige behandeling van burgers te borgen. Tegelijk bestaat vanuit wetgeving de wens de doelgroep zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij de (primaire) beleidsdoelstelling. Daarnaast is het de ambitie om maatwerk te leveren waar nodig, maar waarvoor op grote schaal capaciteitsproblemen kunnen ontstaan. Zoals ook bij voorliggende maatregel op basis van de Wlz-indicatie, kan dit resulteren in een zeer specifieke kleine uitzondering, waar door de objectieve kadering geen uitvoeringsruimte bestaat om tegemoet te komen aan de persoonlijke situatie van burgers. Hoewel uniform in het beschikken over een Wlz-indicatie, zijn overige kenmerken van deze groep burgers niet uniform gebleken. Binnen de dienstverlening brengt dit uitdagingen met zich mee, zoals een ingewikkelde vindbaarheid voor burgers, de (on)mogelijkheden tot doelgroepgerichte communicatie, uitdagingen met betrekking tot het kennisniveau van medewerkers en problemen met de uitlegbaarheid aan burgers die zich in een vrijwel identieke situatie bevinden, maar formeel niet aan de criteria voldoen.

³ Sinds 1-1-2023 hebben ook ouders met een tijdelijke Wlz-indicatie en een werkende partner recht op KOT en is deze onduidelijkheid weggenomen.

In de uitvoeringstoets is beperkt aandacht geweest voor risico's binnen de dienstverlening

De uitvoeringstoets van Dienst Toeslagen lijkt vooral ingestoken vanuit de gedachte om terugvorderingen bij de doelgroep te voorkomen en de daarbij behorende technische inrichting. Er is beperkt aandacht geweest aan welke aanvullende (on)mogelijke dienstverlenende aspecten de doelgroep mogelijk behoefte heeft. Er is daarbij beperkt aandacht en opvolging geweest op de wijze waarop de doelgroep bereikt zou moeten worden. Ook is gebleken dat onvoldoende aandacht uit is gegaan naar de timing van het wetsvoorstel. Mogelijk heeft het toetsen van vier afzonderlijke maatregelen binnen één toets hieraan bijgedragen. Idealiter wordt dit gesprek al uitgebreider gevoerd tussen opdrachtgever en opdrachtnemer vóór de uitvoeringstoets, in de beleidsvoorbereidende fase.



Bijlage 1

Analyse beleidstraject

Aanleiding

Vanaf 2011 zijn bij drie verschillende gelegenheden Kamervragen gesteld over schrijnende situaties waarbij gezinnen niet in aanmerking kwamen voor kinderopvangtoeslag omdat één van beide partners niet in staat was om te werken vanwege ernstige gezondheidsproblemen⁴. In de eerdere beantwoording van de Kamervragen verwijst het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) naar de mogelijkheid van een sociaal medische indicatie (SMI) bij gemeenten als alternatief middel voor deze gezinnen om een tegemoetkoming voor kinderopvang aan te vragen.

SMI is erop gericht gezinnen tijdelijk financieel te ondersteunen in de kosten van de kinderopvang als zij door bepaalde medische of sociale omstandigheden tijdelijk niet in aanmerking komen voor de kinderopvangtoeslag⁵. Gemeenten hebben beleidsvrijheid om de SMI in te richten naar eigen inzicht⁶, bekostigd uit het gemeentefonds. Dit zorgt ervoor dat de voorwaarden en de hoogte van de tegemoetkoming per gemeente kunnen verschillen en het risico op een ongelijke behandeling ontstaat onder burgers⁷. Gemeenten hanteren bijvoorbeeld verschillende inkomensgrenzen voor de tegemoetkoming voor SMI, verschillende vergoedingspercentages of een verschillend aantal dagen voor de vergoeding.

Beleidsvoorbereiding

In beantwoording op de vragen van 19 april 2018⁸, waarbij in de onderliggende casus één van de ouders in een wet langdurige zorg (Wlz)-instelling verblijft en de ander werkt, geeft het ministerie van SZW aan de mogelijkheid te onderzoeken voor dergelijke gevallen een uitzondering te creëren op de arbeidseis. Deze maatregel maakte ook deel uit van de invulling van het kabinet aan de motie Lodders/Van Weyenberg om knelpunten in de kinderopvangtoeslag te verhelpen. In de memorie van toelichting bij de daaruit volgende wijziging van de wet kinderopvang (Wko) is opgenomen:

In tegenstelling tot andere groepen die een beroep kunnen doen op een tegemoetkoming op basis van SMI, is de groep mensen met een Wlz-indicatie uniform. De ernstige en blijvende situatie waarin personen met een Wlz-indicatie zitten, zonder uitzicht op herstel of (ander) werk, en het feit dat het

⁴ Kamervragen (Aanhangsel) 2017-2018, nr. 2395 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl) / Kamervragen (Aanhangsel) 2014-2015, nr. 1791 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl) / Kamervragen (Aanhangsel) 2011-2012, nr. 358 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

⁵ <https://www.sociaalwerkknederland.nl/?file=15697&m=1519112924&action=file.download>

⁶ <https://vng.nl/sites/default/files/2020-11/significant-public-onderzoek-sociaal-medische-indicatie.pdf>

⁷ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-360548.pdf>

⁸ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20172018-2395.html#ID-2018Z06486-d37e94>

gaat om een landelijk, duidelijk afgebakende groep, maakt lokaal maatwerk ten aanzien van een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang niet voor de hand liggend. Het is voor deze groep daarnaast goed mogelijk om een tegemoetkoming op landelijk niveau te regelen... Er is gekozen om het recht op kinderopvangtoeslag alleen te laten gelden voor huishoudens waarvan één van de partners een permanente Wlz-indicatie heeft en de andere partner werkt of een traject naar werk volgt. Hiermee wordt beoogd dat het doel van de Wko, namelijk het combineren van arbeid en zorg voor de kinderen, gewaarborgd blijft...

Met de wijziging van de Wko per 1-1-2021, werd daarmee een (extra) uitzondering gecreëerd op de arbeidseis, in de gevallen dat de partner van een werkende ouder over een permanente Wlz-indicatie beschikt, met als doel het combineren van arbeid en zorg voor kinderen voor deze gezinnen mogelijk te maken. Er is gekozen de doelgroep onderdeel te maken van de landelijke kinderopvangtoeslag, omdat met de wetswijziging een specifieke (uniforme) landelijke doelgroep bediend zou worden. In de parlementaire behandeling van onderhavig wetsvoorstel is het amendement aangenomen om ook ouders met een tijdelijke Wlz-indicatie en een werkende partner recht te geven op kinderopvangtoeslag⁹. Dit amendement is per 1-1-2023 in werking getreden, omdat Dienst Toeslagen destijds niet langer de ruimte in het portfolio had om deze wijziging tegelijkertijd mee te nemen.

Doelgroep

De doelgroep is voorzien van een Wlz-indicatie uitgegeven door het centrum indicatiestelling zorg (CIZ). Dienst Toeslagen kon in beginsel beschikken over de overige gegevens om het recht op kinderopvangtoeslag te bepalen. Middels een gegevenskoppeling met het CIZ zou de maatregel daarom goed uit te voeren moeten zijn voor Dienst Toeslagen. Over de omvang van de daadwerkelijke doelgroep bestond rond het wetstraject enige ambiguïteit. In de memorie van toelichting is daarover het volgende opgenomen:

Een beperkte groep ouders krijgt met deze voorgestelde wetswijziging recht op kinderopvangtoeslag, terwijl zij dit voorheen niet hadden. Er zijn in Nederland ongeveer 5.000 kinderen in de leeftijd tot en met 11 jaar die ouders hebben met een Wlz-indicatie. Het valt nog niet te zeggen hoeveel van deze ouders aan de voorwaarden van de kinderopvangtoeslag zullen voldoen en met deze wetswijziging recht zullen krijgen op kinderopvangtoeslag of daar gebruik van gaan maken.

Over de verwachting van de doelgroep is onder andere contact geweest tussen het beleidsministerie, Dienst Toeslagen en het CIZ. De verwachting is gebaseerd op kerncijfers van de monitoring langdurige zorg van 31-12-2016¹⁰. Deze cijfers bieden geen inzicht hoe de huishoudsamenstel-

⁹ https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20201117/nader_gewijzigd_amendement_van_het_2/document3/f=Vl15p2b31xz6.pdf

¹⁰ <https://www.monitorlangdurigezorg.nl/kerncijfers/indicatie/publicaties/maatwerk-publicaties/2018/10/01/aantal-personen-met-een-wlz-indicatie-naar-leeftijd-van-kinderen>




ling van deze gezinnen eruit ziet en er wordt geen onderscheid gemaakt tussen een permanente of tijdelijke WLZ-indicatie. Daarom was het destijds lastig vooraf een goede inschatting te maken hoeveel burgers daadwerkelijk in aanmerking komen voor een uitzondering op de arbeidseis op basis van een permanente Wlz-indicatie.

In de beleidsvoorbereiding zijn gesprekken gevoerd om te overwegen ook gevallen waarin een partner beschikt over een tijdelijke Wlz-indicatie onderdeel uit te laten maken van het wetsvoorstel, zodat deze doelgroep direct meegenomen kon worden in de voorbereiding en implementatie van de wijziging. Er is voor gekozen het wetsvoorstel in te dienen enkel voor ouders met een permanente Wlz-indicatie, waarop de inrichting van de maatregel en de uitvoeringstoets destijds zijn gebaseerd. Hierdoor was ten tijde van de daadwerkelijke wetsbehandeling geen tijd meer om het amendement voor burgers met een tijdelijke WLZ-indicatie gelijktijdig uit te voeren, omdat implementatie reeds in een vergevorderd stadium zat.

Uitvoeringstoets

In bijgaand figuur is de destijds verwachte impact samengevat. Er werden (beperkte) risico's (vlaggen) geïdentificeerd ten aanzien van burgerinteractie, handhaving en de complexiteit. De geïdentificeerde risico's hebben betrekking op vier maatregelen uit dezelfde wetswijziging en zijn dus niet direct te koppelen aan enkel voorliggende maatregel. Over de Wlz-indicatie wordt het volgende gezegd.

Omdat het volledige recht op Toeslagen afhangt van het wel of niet hebben van een Wlz-indicatie bestond er in beginsel een risico op (hoge)

Gevolgen	ingrijpend / middelgroot / beperkt		
Risico's			
Interactie burgers/bedrijven	X		
Maakbaarheid systemen			X
Handhaafbaarheid	X		
Fraudebestendigheid			X
Complexiteitsgevolgen	X		
Risico procesverstoringen groot / gemiddeld / klein			
Uitvoeringskosten	Incidenteel	Structureel	
Dienstverlening	€0	€0	
Handhaving/toezicht	€0	€0	
Automatisering	€350.000	€350.000	
Personele gevolgen	0 fte indicenteel, 0 fte structureel		
Invoering mogelijk per	1-1-2021		
Beslag portfolio	middelgroot		
Eindoordeel	uitvoerbaar		

terugvorderingen. Om dit risico te mitigeren en vooraf te kunnen toetsen of daadwerkelijk sprake is van een Wlz-indicatie, was er een koppeling nodig met de gegevens van het CIZ, zodat behandelaars in real-time kunnen verifiëren of aan deze voorwaarde werd voldaan. Een verdergaande oplossing, namelijk het integreren van deze systeemkoppeling in het burgerportaal, zodat geautomatiseerd aanvragen op basis van een Wlz-indicatie kunnen worden verwerkt, betekende een flink grotere

impact en kosten, die niet in verhouding werden geacht tot de verwachte omvang van de doelgroep. De complexiteit in het stelsel neemt daarnaast toe, omdat een extra grondslag voor het recht op kinderopvangtoeslag wordt gecreëerd en bij de betreffende aanvragen een extra handeling moet worden verricht om het recht op kinderopvangtoeslag te verifiëren. De geïdentificeerde risico's ten aanzien van de handhaving zagen op een ander onderdeel van het onderhavige wetsvoorstel. Door middel van de gegevenskoppeling werden handavings- en frauderisico's minimaal geschat.

Om tot de voorgestelde inrichting van het proces te komen, moesten aannames worden gemaakt ten aanzien van de te verwachten doelgroep. Zowel het CIZ en Dienst Toeslagen gaven in de uitvoeringstoets aan dat rekening werd gehouden met een maximale doelgroep van 4.000 ouders en 5.000 kinderen, conform de aantallen aangegeven in de memorie van toelichting bij het betreffende wetsvoorstel.

De uitvoering van de maatregel werd uitvoerbaar geacht. Met een gegegen systeemkoppeling tussen de gegevens van het CIZ en van Dienst Toeslagen konden de risico's voldoende worden gemitigeerd.

De verwachte impact op de uitvoering zag grotendeels op deze systeemkoppeling. Er werd rekening gehouden met een eenmalige impact voor het realiseren van de systeemkoppeling van €350.000 euro en jaarlijkse onderhouds- en personeelskosten van circa €100.000,-. Ook het CIZ heeft destijds een impact afgegeven van circa 280.000,- incidenteel, en €30.000,- jaarlijks¹¹.

¹¹ https://www.eerstekamer.nl/nonav/overig/20201009/reactie_van_ciz/document



Bijlage 2

Methode invoeringstoets Wlz-indicatie

Met deze pilot invoeringstoets is zoals in de kader stellende brief van het ministerie van Justitie en Veiligheid¹² verwoord, een lerende aanpak gehanteerd. Daarbij zijn de daarin beschreven doelen van de invoeringstoets bij het opstellen van de rapportage leidend geweest:

1. “eerder en beter kunnen inspelen op signalen van burgers, organisaties en bedrijven over de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk”
2. “de knelpunten uit de uitvoeringspraktijk terugleggen op de beleidstafel”

“Het gaat erom te bewerkstelligen dat we na invoering van regelgeving de aandacht vasthouden voor wat we hebben willen bewerkstelligen op het betreffende onderwerp. Dat we nieuwsgierig zijn naar de gevolgen van ons beleidswerk in de samenleving, voor de doelgroep en voor de collega’s in de uitvoering. En dat we ook binnen de uitvoering de vraag stellen hoe de verdere vertaling van het beleid in bijvoorbeeld uitvoeringsbeleid en telefooninstructies uitpakt.”

De lerende aanpak binnen Dienst Toeslagen wil zeggen dat zonder een vooraf vastomlijnd proces, gestart is met het ophalen en duiden van signa-

len uit de uitvoering. Hiervoor is een werkgroep geformeerd met deelnemers uit verschillende directies van Dienst Toeslagen. Deze bijlage schetst de stappen die zijn doorlopen, waarmee tot voorliggende rapportage is gekomen. Daarbij zijn de hoofdvragen uit dezelfde brief van Justitie en Veiligheid beantwoord en de deelvragen als richtinggevend beschouwd:

1. Hoe pakt de regeling uit voor de mensen, organisaties of bedrijven voor wie de regeling is bedoeld?

- o Wie wordt er bereikt met de regeling?
- o In hoeverre zijn er signalen die erop kunnen wijzen dat de regeling niet werkt zoals bedoeld?
- o Ontstaan er in de praktijk knelpunten of onbedoelde effecten?
- o Zijn er mogelijk (indirect) discriminerende aspecten?

2. Hoe pakt de regeling uit voor de uitvoering?

- o Onstaan er in de uitvoeringspraktijk knelpunten of onbedoelde effecten?
- o In hoeverre is de kwaliteit van de uitvoering geborgd?
- o In hoeverre komt de praktijk overeen met de uitkomsten van de invoeringstoets?

¹² <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-e8cd51ee91db5565c6dc9b52cda3aeda120b6487/pdf>

Selectie van de maatregel

Vanuit de beleidsdirectie zijn enkele maatregelen geïnventariseerd, waarvan bekend was dat binnen deze maatregelen signalen bestonden dat de regeling niet geheel uitwerkte zoals vooraf voorzien. In gesprek met experts uit de uitvoeringsdirectie is de maatregel recht op KOT bij Wlz-indicatie gekozen. Belangrijke overweging hierin betrof de relatief beperkte omvang van de maatregel en de potentie om de impact van de maatregel te vergroten, aangezien het signaal was dat er minder gebruik van werd gemaakt dan voorzien. Dienst Toeslagen heeft deze maatregel gekozen en SZW hierover geïnformeerd.

Vooronderzoek

Op basis van de bijbehorende uitvoeringstoets, het wetsvoorstel, de memorie van toelichting en nader 'deskresearch', is door de werkgroep invoeringstoets het achterliggende beleidsdoel en de voorgenomen uitvoeringspraktijk in kaart gebracht (zie bijlage 1). Het beleidsdepartement is gevraagd mee te lezen en input te leveren op deze eerste analyse. Aan de hand daarvan, in combinatie met bekende signalen, zijn vragen opgesteld om de nadere context en uiteindelijke implementatie van de maatregel in kaart te brengen. Deze vragen zijn voor een eerste schriftelijke inputronde breed binnen de organisatie gedeeld, gebruikmakend van het al bestaande 'uitvoeringstoetsnetwerk'. De input van de signalen is in een digitale sessie met de betrokkenen besproken.

Aanvullend onderzoek

Waar de eerste input niet volstond om de signalen voldoende te duiden, zijn de relevante experts uit de uitvoering bij het verdere verloop van de invoeringstoets betrokken. Daarnaast is in gesprek gegaan met collega's van het CIZ, de VNG en het ministerie van VWS, die zich bezighielden met de uitgifte van de Wlz-indicatie, de uitvoering van SMI en met de monitoring langdurige zorg respectievelijk. Op basis van deze gesprekken kwam de noodzaak tot een extern onderzoek naar de aard en omvang van de doelgroep naar voren. Hiervoor is een onderzoeksbureau ingeschakeld vanuit een raamovereenkomst van Dienst Toeslagen, om snel en kort cyclisch onderzoek te faciliteren.

Rapportage en oplevering

Op basis van alle voorgaande input is binnen de werkgroep invoeringstoets de rapportage nader vorm gegeven. Op deze eerste conceptrapportages is het beleidsdepartement gevraagd om mee te lezen. Vervolgens is de rapportage in het DT van Dienst Toeslagen vastgesteld en teruggelegd bij de organisatieonderdelen.

Bijlage 3

Actoren betrokken bij de regeling KOT bij Wlz-indicatie

Bij de regeling Kinderopvangtoeslag met een Wlz-indicatie zijn verschillende actoren betrokken. Dit overzicht geeft inzicht in de rollen en de onderlinge verhoudingen van deze actoren.





Colofon

Dit is een uitgave van de directie Strategie, Recht & Beleid, Dienst Toeslagen.

www.toeslagen.nl

November 2023