

Bijlage 1. Probleemanalyse

Met de probleemanalyse brengen we bestaande problematiek rond de kinderopvangtoeslag in kaart. Deze analyse vormt de basis voor de doelstellingen voor het vervolg van het verbetertraject. De analyse bestaat uit een kwalitatief en kwantitatief deel.

Kwalitatieve analyse

De kwalitatieve analyse betreft een synthese van bevindingen uit reeds bestaande onderzoeken/analyses/rapporten over de kinderopvangtoeslag. De relevante bevindingen uit eerdere onderzoeken en probleemanalyses rondom het toeslagenstelsel, en specifiek de kinderopvangtoeslag, worden hierin gebundeld. Op basis daarvan zijn zes hoofdthema's te onderscheiden waarin de problematiek in het huidige stelsel van de kinderopvangtoeslag kan worden samengevat (zie figuur 1).

Figuur 1 Overzicht synthese onderzoek problematiek kinderopvangtoeslag



De zes hoofdthema's worden in onderstaande tabel toegelicht door per hoofdthema de rode draad die uit de onderzoeken komt, kort op te sommen. Het is goed om te vermelden dat dit een synthese op hoofdlijnen betreft. De tabel brengt verschillende bevindingen samen tot onderzoeksoverstijgende inzichten over de problematiek binnen de kinderopvangtoeslag. Het is daarmee niet volledig en zal niet alle bevindingen en conclusies uit de verschillende rapporten bevatten. De synthese gebruiken we als middel om overstijgende thema's te identificeren.

Tabel 1 Samenvatting synthese kwalitatieve probleemanalyse

Thema	Toelichting
1. Cognitieve schaarste	Het toeslagenstelsel is teveel gebaseerd op een onrealistisch handelings- en inschattingsvermogen: dat van de rationele mens met voldoende denk- en doenvermogen. Dat veronderstelt bijvoorbeeld dat mensen altijd correct hun toetsingsinkomen inschatten, dat mensen begrijpen welke veranderingen van belang zijn om door te geven (en daarnaar handelen). En dat zij daar in alle

	<p>omstandigheden naar blijven handelen. Ook bij stressvolle situaties of ingrijpende gebeurtenissen in het persoonlijk leven, zoals de geboorte van een kind of een scheiding. Het stelsel vereist meer van toeslagontvangers dan wat redelijkerwijs van hen verwacht mag worden. Ouders met jonge kinderen hebben veel aan hun hoofd. Ze zijn niet altijd bewust of in staat om gegevens goed in te schatten en actueel te houden. Andere zaken gaan vaak voor; kinderen, huishouden, studie, ziekte, familie en vrienden.</p>
<p>2. Complexiteit van het KOT-systeem</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De meeste ouders ervaren het aanvragen als een gedoe. De regels/voorwaarden zijn te complex (doenvermogen). Definities zijn niet eenduidig. • Bij het doorgeven van wijzigingen gaat nog veel fout, doordat men niet weet welke wijzigingen doorgegeven moeten worden en wanneer dat nodig is. Het lukt niet iedereen om dit zelfstandig te doen (doenvermogen). • Berekeningen ontbreken of zijn onbegrijpelijk voor ouders. De berekening gaat over het recht en geeft geen duidelijkheid over wat ouders uitbetaald krijgen. • Voor specifieke groepen is het lastig om vooraf inschattingen te maken over hoogte van het inkomen of aantal gewerkte uren.
<p>3. Ontoereikende informatievoorzieningen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Er wordt te weinig informatie over de werking van het systeem verstrekt en de beschikbare informatie is te complex. • De informatie sluit onvoldoende aan bij de behoefte van mensen. • Niveau van taal en woordgebruik is te hoog en sluit niet aan op doelgroep. • Informatievoorziening via BelTel is onvoldoende. MijnToeslagen wordt als ingewikkeld ervaren. • Ouders kunnen geen persoonlijke afspraak maken met Toeslagen. • Het is niet altijd duidelijk hoe toeslaggegevens op MijnToeslagen tot stand gekomen is en vanuit de informatievoorziening is het voor burgers niet altijd duidelijk hoe de hoogte van de kinderopvangtoeslag bepaald wordt.
<p>4. Onevenredig negatieve effecten door uitvoering van het stelsel door Toeslagen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Lange termijnen tot verrekeningen van wijzigingen en DT • Hardheden in het systeem als gevolg van niet bewaarde of onjuiste documenten. • Afhandeling van klachten en missers binnen Toeslagen neemt te veel tijd in beslag. Burgers worden niet geïnformeerd over de status van afhandeling klacht. • Geen goede verdediging mogelijk voor ouders. Geen hulp beschikbaar bij onjuiste besluiten/handelingen van Toeslagen.
<p>5. Onvoldoende ruimte voor menselijke maat</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Er is nog onvoldoende ruimte voor menselijke maat in dienstverlening bij Toeslagen en in KOT systematiek/regelgeving. • Er wordt geen rekening gehouden met (financiële) kwetsbaarheid van burgers in uitzonderlijke situaties. • Er wordt onvoldoende rekening gehouden met de feiten en omstandigheden aangedragen door burger. Zowel in de dienstverlening als het systeem.

6. Digitaal minder vaardigen en laaggeletterden

- Aanvragen en wijzigen toeslaaanvraag vergt digitale vaardigheden (bijvoorbeeld DigiD), voor een deel van de ouders is dat moeilijk.
- Post van Toeslagen is moeilijk te begrijpen voor laaggeletterden. Dit vergt inspanning en energie en leidt tot negatieve gevoelens.
- Deze ouders hebben ondersteuning nodig (persoonlijk contact en begeleiding) en krijgen dat nu nog te weinig. Deze groep heeft niets aan het verbeteren informatievoorzieningen.

Kwantitatieve analyse

De kwantitatieve analyse betreft een cijfermatige analyse van het aantal terugvorderingen in 2018, waarbij is gekeken naar de hoogte en de primaire oorzaak daartoe. Dit is een update van de kwantitatieve analyse van het aantal terugvorderingen in 2015 die in 2018 is uitgevoerd bij de start van het verbetertraject. Een kanttekening die vooraf gemaakt dient te worden is dat daarbij in eerste instantie niet is gekeken naar welke terugvorderingen van problematische aard zijn voor burgers. Hier is ook moeilijk een vaste waarde aan te koppelen omdat vanuit burgerperspectief niet elke terugvordering een probleem is en niet elk probleem een terugvordering. In de analyse maken we een onderscheid tussen lage terugvorderingen (< €1.000), hoge terugvorderingen (>€1.000) en erg hoge terugvorderingen (>€5.000).

De belangrijkste bevindingen uit de kwantitatieve analyse zijn:

- Verschil in inkomen (draagkracht) zorgt slechts in zeer beperkte mate voor (erg) hoge terugvorderingen. Wel komen terugvorderingen op basis van inkomen vaker voor en betreft dit in grote mate lagere terugvorderingen (<1000)
- Verschil in kinderopvanguren zorgt voor de meeste (zeer) hoge terugvorderingen.
- Nihilstellen¹ veroorzaakt gemiddeld het hoogste bedrag aan terugvorderingen.
- Ook het niet voldoen aan de arbeidseis en/of doelgroepstatus kan tot (erg) hoge terugvorderingen leiden.
- De omvang van het aantal (hoge) terugvorderingen en de primaire oorzaak daarvan is ook deels afhankelijk van hoeveel toezichtscapaciteit er beschikbaar is bij Toeslagen en waar het accent ligt.

Bronnenlijst kwalitatieve probleemanalyse

- Panteia, april 2017. Niet digitaal vaardige ouders kinderopvang. *Kenmerken doelgroep en mogelijkheden voor ondersteuning.*
- Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Toeslagen deel 1 en 2, november 2019, januari 2020. *Eenvoud of maatwerk.*

¹ Nihilstellen kan plaatsvinden op eigen verzoek of door Toeslagen. Indien er geen contra-informatie beschikbaar is (gegevens van de kinderopvangorganisatie over afgenomen opvang) ontvangt de ouder in de definitieve toekenningsfase een vraagbrief. Nihilstellen op eigen verzoek betekent dat ouders als reactie op onze vraagbrief hebben aangegeven geen kinderopvang af te nemen. Als de burger geen reactie geeft op de vraagbrief (en herinnering) én er is geen contra-informatie, dan wordt de burger voor het betreffende jaar nihilgesteld.

- De Nationale ombudsman, 12 februari 2015. *Gevraagd: maatwerk! Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk bij de Belastingdienst/Toeslagen.*
- BOinK, december 2019. *Praktijkonderzoek Verbetertraject KOT.*
- Blauw Research, januari 2019. *Laaggeletterden in beeld – kwalitatief communicatieonderzoek voor de Belastingdienst.*
- D&B, april 2020. *Tussenrapportage Verbetertraject terugvordering kinderopvangtoeslag.*
- Blauw Research, oktober 2018. *Kinderopvangtoeslag doelgroepen.*
- Motivaction, 24 december 2020. *Toeslagenmonitor 0-meting.*
- Parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag, 17 december 2020. *Ongekend onrecht.*