

Behandelinformatie Verzamelbesluit Toeslagen "(proportioneel) toekennen van kinderopvangtoeslag" – Versie van 8 mei 2020

Besluit van 17 april 2020, nr. 2020-72441, Staatscourant 2020, 22720

Inhoudsopgave

1. Algemeen
2. Werkwijze
3. Toetsingscriteria vaststellen recht op kinderopvangtoeslag
 - Stap 1: opvangkosten volledig betaald
 - Stap 2: betalingsregeling
 - Stap 3: opvangkosten deels betaald (proportioneel toekennen)
 - Stap 4: bijzondere gevallen
4. Uitgangspunten bij muteren in TVS

1. Algemeen

Een ouder heeft aanspraak op kinderopvangtoeslag in de door hem of zijn partner te betalen kosten voor kinderopvang. De hoogte van de kinderopvangtoeslag is afhankelijk van de draagkracht van de ouder en de hoogte van de kosten van kinderopvang in het berekeningsjaar.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 23 oktober 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:3535) aangegeven dat de Belastingdienst/Toeslagen binnen het geldende wettelijke kader ruimte heeft om bij een gedeeltelijke betaling van de kosten van kinderopvang tot een andere vaststelling van het recht op kinderopvangtoeslag te komen dan dit recht in dit geval op nihil vast te stellen.

Naar aanleiding van deze uitspraak is op 24 december 2019 het Verzamelbesluit Toeslagen van 20 december 2019 gepubliceerd. In het Verzamelbesluit Toeslagen is aangegeven hoe de Belastingdienst/Toeslagen omgaat met de situatie dat een ouder in een berekeningsjaar de kosten van kinderopvang gedeeltelijk heeft betaald. Daarnaast is invulling gegeven aan het begrip tijdige betaling van kosten voor kinderopvang en is een goedkeuring gegeven voor de situatie waarin de ouder een betalingsregeling heeft getroffen met de kinderopvangorganisatie.

Op 22 april 2020 is een aangepaste Verzamelbesluit Toeslagen gepubliceerd. Dit besluit is een actualisering van het besluit van 20 december 2019, nr. 2019-215337 (Stcrt. 2019, 70486). Onderdeel 3 van het Verzamelbesluit Toeslagen bevat aanvullend beleid ten aanzien van het proportioneel vaststellen van de kinderopvangtoeslag.

Dit document vervangt de behandelinformatie van 14 april 2020 en is voor team Beroep opgesteld om als hulpmiddel te kunnen dienen voor de aanpak van de lopende (hoger) beroepszaken die zien op het proportioneel vaststellen van de kinderopvangtoeslag.

2. Werkwijze

Team Beroep is op 6 april 2020 gestart met het toepassen van de jurisprudentie en het Verzamelbesluit Toeslagen in lopende beroeps- en hoger beroepszaken om te beoordelen of de kinderopvangtoeslag proportioneel kan worden vastgesteld.

Cluster hoger beroep beoordeelt alle lopende zaken in beroep en hoger beroep en zorgt ervoor dat elke dossier voorzien wordt van een dossieranalyse. Elke dossieranalyse bevat:

1. een casusomschrijving waarbij de relevante feiten worden genoemd (in samenwerking met de behandelaar in beroep)
2. een schriftelijk vastgelegd juridisch oordeel over de te hanteren stappen
3. een beslissing

met als doel dat een derde die nog niet inhoudelijk bekend is met het dossier op snelle en gemakkelijke wijze kan zien hoe de besluitvorming in een dossier heeft plaatsgevonden.

Daarnaast selecteert cluster hoger beroep in het beroepsregister de categorie die van toepassing is op de zaak. Er kan gekozen worden uit de categorieën: *RvS 23-10 prop. actie / RvS 23-10 prop. geen actie / RvS 23-10 p + mt. actie / RvS 23-10 p + mt. geen actie*.¹ Graag de gekozen categorie ook vermelden bovenaan in het vakje casus omschrijving.

¹ De afkortingen staan voor: RvS 23-10 proportioneel toekennen, actie vereist / RvS 23-10 proportioneel toekennen, geen actie vereist / RvS 23-10 proportioneel toekennen + matiging/afzien terugvordering, actie vereist / RvS 23-10 proportioneel toekennen + matiging/afzien terugvordering, geen actie vereist.

De behandelaar (verweerder/schrijver) in beroep dan wel hoger beroep is en blijft verantwoordelijk voor de afhandeling van zijn zaak. Dit betekent dat na de beoordeling door cluster hoger beroep het dossier naar de behandelaar gaat die het (hoger) beroep in behandeling heeft (gehad). De behandelaar loopt de stappen na en geeft aan of hij/zij zich kan vinden in de inhoudelijke afweging en beslissing inzake het proportioneel toekennen en schrijft de herziene beslissing op bezwaar. Ook stelt de behandelaar een mutatieformulier TVS op waar cluster herziene BOB vervolgens mee aan de slag gaat zodat er een beschikking kan worden gerealiseerd.

Let op: gaat het om een CAF zaak of zelfmelder (te herkennen aan een werkopdracht in TVS) dan moet er ook nog contact worden opgenomen met voor verdere afstemming.

3. Toetsingscriteria vaststellen recht op kinderopvangtoeslag

Stap 1: opvangkosten volledig betaald

Komen de volledige opvangkosten voor vergoeding in aanmerking?

In de tweede stap dient beoordeeld te worden of de opvangkosten, zoals die blijken uit de jaaropgave/facturen, volledig en tijdig zijn betaald. Als hiervan sprake is, komen in principe alle opvangkosten voor vergoeding in aanmerking.

NB: indien de opvangkosten volledig en tijdig betaald zijn dient, voordat de herziene bob genomen wordt, nog wel getoetst te worden aan de eisen v.w.b. de gewerkte uren, maximaal aantal uren, uurtarief etc. die van invloed kunnen zijn op de hoogte van het recht op kinderopvangtoeslag.

1.1 Hoofddregel tijdige betalingen

In artikel 11f van de Regeling Wko is voor gastouderopvang geregeld dat de ouder de kosten voor gastouderopvang periodiek betaalt uiterlijk binnen twee kalendermaanden na afloop van het tijdvak waarover de kosten op grond van de overeenkomst worden berekend. Voor de betaling van de kosten voor de overige soorten kinderopvang, niet zijnde gastouderopvang, is in de wet- en regelgeving geen termijn opgenomen. Uit het Verzamelbesluit Toeslagen volgt dat de termijn voor gastouderopvang overeenkomstig van toepassing is op overige soorten van kinderopvang.

Het bovenstaande betekend dat alle betalingen aan een kinderopvangorganisatie die de ouder heeft gedaan vóór 1 maart van het jaar volgend op het berekeningsjaar, worden aangemerkt als tijdige betaling voor de vaststelling van het recht op kinderopvangtoeslag.

1.2 Uitzonderingen op de hoofddregel

Op de hierboven beschreven hoofddregel gelden een aantal uitzonderingen die getoetst moeten worden. Indien sprake is van één van deze uitzonderingen, wordt aangenomen dat alle opvangkosten tijdig zijn betaald zodat ook in die gevallen alle kinderopvangkosten voor vergoeding in aanmerking komen.

- Indien er sprake is van een afrondingsverschil, dat wil zeggen bij kleine verschillen tussen de totale kosten van kinderopvang en de aantoonbaar betaalde kosten, gaat Belastingdienst/Toeslagen er vanuit dat alle kosten zijn voldaan (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:773). Hetzelfde geldt in het geval dat gegevens bij de vraagouder zijn opgevraagd, deze zijn overgelegd en vervolgens bij de Belastingdienst/Toeslagen een langere periode (minimaal drie jaar) zijn blijven liggen zonder vervolgstappen van de dienst. De eventueel daardoor ontstane bewijsnood van de vraagouder wordt de ouder niet tegengeworpen. In het geval het totale bedrag aan voorschotten hoger was dan de totale kosten van kinderopvang, is geen sprake van een afrondingsverschil als hiervoor bedoeld (uitspraak van 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:137), maar dat laat onverlet dat onder bepaalde omstandigheden sprake kan zijn van een zodanig klein verschil dat de Belastingdienst/Toeslagen niet kan tegenwerpen dat de kosten in dit geval niet zijn voldaan (uitspraak van 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1333).

- De Belastingdienst/Toeslagen aanvaardt de kosten van kinderopvang ook indien zij niet ten tijde van de opvang of kort daarna zijn gemaakt, mits aannemelijk wordt gemaakt dat tijdige voldoening niet mogelijk was en een door partijen overeengekomen uitstel van de voldoening tijdig aan hem wordt doorgegeven en binnen een redelijke termijn de kosten alsnog worden voldaan. Is hiervan sprake dan dient er getoetst te worden aan stap 2.

- Verder kan in gevallen waarin de Belastingdienst/Toeslagen de voorschotten lopende het toeslagjaar heeft stopgezet, terwijl de opvang wel doorliep en de dienst bij de stopzetting van het voorschot niet de vereiste zorgvuldigheid heeft betracht en in strijd met de voor opschorting geldende regels heeft gehandeld, een uitzondering worden gemaakt op de regel dat de kosten voor het hele jaar moeten zijn voldaan. Dit leidt er in zo'n geval toe dat over de periode vóór de stopzetting en over de periode ná de stopzetting afzonderlijk moet worden bezien of is voldaan aan de voorwaarden om voor kinderopvangtoeslag in aanmerking te komen (uitspraak van 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:589). Om in zo'n geval ook aanspraak te hebben voor volledige toekenning over het gedeelte van het berekeningsjaar na het tijdstip van de stopzetting, is het voldoende dat is aangetoond dat tijdig uitstel van betaling is verkregen, dat sprake is van betalingsonmacht en dat het bedrag dat voor eigen rekening komt wel tijdig is betaald (uitspraak van 29 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:806).

Stap 2: betalingsregeling

Is er sprake van kosten die later dan twee kalendermaanden na afloop van het tijdvak waarover de kosten op grond van de overeenkomst worden berekend zijn voldaan?

In de praktijk doen zich situaties voor dat een ouder door omstandigheden niet in staat is om tijdig de kosten aan de kinderopvangorganisatie te betalen. De ouder kan met de kinderopvangorganisatie een betalingsregeling treffen. Het is mogelijk dat deze betalingsregeling de gestelde termijn van twee kalendermaanden na afloop van het berekeningsjaar overschrijdt. Het Verzamelbesluit Toeslagen biedt ruimte om deze te late betalingen in het kader van een betalingsregeling in aanmerking te nemen voor het recht op kinderopvangtoeslag en ze daarmee alsnog als tijdig aan te merken. Daarvoor gelden de volgende voorwaarden die strikt dienen te worden toegepast. Wordt er niet voldaan aan deze eisen, dan worden deze betalingen niet als tijdige betaling aangemerkt:

-De betalingsregeling is schriftelijk overeengekomen vóór 1 maart van het jaar volgend op het berekeningsjaar;

-De ouder komt de betalingsregeling na;

-De betalingsregeling loopt niet langer dan één jaar;

-De ouder gebruikt eventuele (na)betalingen van de kinderopvangtoeslag over het betreffende berekeningsjaar om de schuld bij de kinderopvangorganisatie af te lossen.

NB: bij gedeeltelijke nakoming van de betalingsregeling wordt het recht op kinderopvangtoeslag proportioneel vastgesteld conform stap 3.

Stap 3: opvangkosten deels betaald (proportioneel toekennen)

Is er sprake van het deels tijdig betalen van de kosten kinderopvang?

Het Verzamelbesluit Toeslagen biedt de Belastingdienst/Toeslagen de mogelijkheid om in de situatie dat een ouder deels de kinderopvangkosten tijdig heeft betaald, het recht op kinderopvangtoeslag vast te stellen naar rato van het bedrag aan kosten die de ouder tijdig heeft betaald aan de kinderopvangorganisatie. Dit betekent dat in die gevallen de kinderopvangtoeslag berekend wordt op basis van alle betalingen aan de kinderopvangorganisatie die de ouder heeft gedaan vóór 1 maart van het jaar volgend op het berekeningsjaar.

Was de (herziene) definitieve vaststelling op 23 oktober 2019 onherroepelijk, dan wordt alleen proportioneel toegekend indien:

- nog geen vijf jaar zijn verstreken na de laatste dag van het berekeningsjaar² en
- het recht op kinderopvangtoeslag over het berekeningsjaar met ten minsten € 1.500 is verlaagd.

² Bij een verzoek om proportioneel toekennen wordt bij de beoordeling of vijf jaar zijn verstreken uitgegaan van het moment van indienen van het verzoek.

Stap 4: bijzondere omstandigheden

Zijn er bijzondere omstandigheden aanwezig in het dossier waardoor Belastingdienst/Toeslagen zou moeten afwijken van stap 1 en 2?

In bijzondere gevallen waarin niet aan de ouder te wijten is dat de betaling niet tijdig is verricht aan de kinderopvangorganisatie, kan de Belastingdienst/Toeslagen afwijken van de uitgangspunten die geformuleerd zijn om een betaling als een tijdige betaling te kunnen aanmerken.

NB: het gaat hierbij niet om situaties waarin de ouder financiële problemen heeft om de kosten van kinderopvang te betalen.

Deze stap biedt de mogelijkheid om tot een ruimere uitleg van het Verzamelbesluit Toeslagen te komen. Het is aan het cluster hoger beroep om in elke procedure goed te kijken of de menselijke maat de Belastingdienst/Toeslagen ertoe noopt om tot een ander besluit te komen dan er op basis van de stappen 1 tot en met 3 genomen zou moeten worden als het beleid strikt wordt toegepast. De relevante vraag in dit kader is dan ook: kan een betaling toch als tijdig worden aangemerkt, ondanks dat er formeel niet wordt voldaan aan de eisen zoals genoemd in de stappen 1 en 2?

Omstandigheden die misschien wel als bijzonder zouden kunnen worden gezien (om jullie een idee te geven welke vragen je jezelf zou moeten stellen bij het hanteren van stap 4):

- De belanghebbende is binnen de termijn van twee kalendermaanden na afloop van het tijdvak waarover de kosten op grond van de overeenkomst worden berekend in gesprek gegaan met de kinderopvang om tot een betalingsregeling te komen. Maar wegens omstandigheden is het net niet gelukt om deze regeling vóór 1 maart T+1 op schrift te krijgen. Is het dan redelijk om strikt vast te houden aan de eis dat de betalingsregeling schriftelijk overeengekomen moet zijn vóór 1 maart van het jaar volgend op het berekeningsjaar?

- Is het redelijk om vast te houden aan de eis dat een betalingsregeling niet langer dan één jaar mag lopen als Belastingdienst/Toeslagen er door zijn eigen handelen voor heeft gezorgd dat de schuld aan de kinderopvang hoger was (waardoor er meer tijd nodig is voor de belanghebbende om de schuld af te betalen)? Denk hierbij aan het niet uitkeren van het volledige voorschot waardoor de belanghebbende een hogere schuld kreeg dan hij had gehad als het voorschot wel was uitgekeerd.

- Als een belanghebbende niet voldoet aan alle eisen waaraan voldaan moet zijn om betalingen in het kader van een betalingsregeling mee te nemen omdat de looptijd van de regeling te lang is, is het dan redelijk dat we de betalingen die wel binnen dat jaar zijn gedaan ook niet meenemen voor de berekening van het recht op kinderopvangtoeslag?

Mochten jullie van mening zijn dat er sprake is van bijzondere omstandigheden, dan dienen deze beroepsprocedures te worden voorgelegd aan de VTA Postbus omdat deze gevallen afgestemd gaan worden in de vaktechnische lijn. Zodoende kan er wellicht in de uitvoering een eenduidige lijn ontstaan over wanneer er zich wel en wanneer er zich over het algemeen geen bijzondere omstandigheden voordoen.

4. Uitgangspunten bij muteren in TVS

Wanneer besloten is dat de kinderopvangtoeslag proportioneel toegekend kan worden, is het vervolgens zaak om tot een juiste berekening en mutatie in TVS te komen. De volgende uitgangspunten dienen te worden gehanteerd:

1: de te hanteren formule voor proportioneel vaststellen

De formule die we gaan hanteren om tot een berekening van de kinderopvangtoeslag te komen is:

$$\text{Tijdig betaalde kinderopvangkosten} \times \text{KOT-\%}^3 = \text{KOT recht}$$

Voor proportioneel vaststellen van kinderopvangtoeslag is het dus niet van belang of (eerder) een eigen bijdrage is voldaan. Ook is niet van belang of de betaling van kinderopvangkosten aan de kinderopvang hoger (of lager) was dan het ontvangen voorschot. De systematiek van proportioneel vaststellen is zodanig dat hieruit automatisch een eigen bijdrage resulteert (er wordt immers nooit 100% van de kosten vergoed).

³ Conform bijlage 1 bij het Besluit kinderopvangtoeslag.

Voorbeeldberekening:

Een kinderopvangorganisatie factureert € 10.000 voor de kosten voor kinderopvang in een berekeningsjaar. De ouder ontvangt € 9.000 (90%) aan voorschotten kinderopvangtoeslag. De eigen bijdrage is € 1.000. De Belastingdienst/Toeslagen constateert na afloop van het berekeningsjaar dat de ouder slechts € 9.500 van de gefactureerde € 10.000 tijdig heeft betaald aan de kinderopvangorganisatie. De schuld van de ouder aan de kinderopvangorganisatie bedraagt € 500.

De Belastingdienst/Toeslagen berekent in die situatie het definitieve recht op kinderopvangtoeslag op basis van € 9.500 aan kinderopvangkosten in plaats van € 10.000. Dit betekent dat het recht op kinderopvangtoeslag op € 8.550 (90% van € 9.500) wordt vastgesteld. Het terug te vorderen bedrag aan onverschuldigd betaalde kinderopvangtoeslag bedraagt in beginsel € 450 (€ 9.000 minus € 8.550). De schuld van de ouder aan de kinderopvangorganisatie blijft hierbij € 500.

2: aantal gewerkte uren

We gaan uit van de gewerkte uren op jaarbasis en dus niet naar rato van welke kosten kinderopvang er tijdig zijn voldaan. Artikel 8a van het besluit kinderopvangtoeslag heeft het immers over een maximum aantal uren per berekeningsjaar dat in aanmerking komt voor vergoeding vanuit de kinderopvangtoeslag op basis van de gewerkte uren van de minst werkende ouder. Uitgaan van de betaalde in plaats van de gefactureerde kosten (proportioneel vaststellen) heeft alleen invloed op de kosten die mee worden genomen en dus niet op het aantal uren dat op basis van de urenkoppeling maximaal meegenomen mag worden.

3: berekening kinderopvangtoeslag bij gebruikmaking van meer dan 1 kinderopvang

Het recht op kinderopvangtoeslag wordt per afzonderlijke kinderopvangorganisatie berekend. Per kinderopvangorganisatie moet dus de standaard formule worden toegepast.

4: berekening kinderopvangtoeslag bij meerdere kinderen

Als er proportioneel wordt toegekend en er is sprake van meerdere kinderen in het gezin die opvang hebben genoten, dan moet worden beoordeeld hoeveel uren er per kind vanuit de kinderopvangtoeslag worden vergoed. Als uit het dossier duidelijk is op te maken welke betalingen op welk kind zien, dan kunnen die betaalde uren voor dat kind worden verwerkt in TVS. In het grootste deel van de gevallen zal dat echter niet duidelijk zijn. In die gevallen worden de betaalde kosten toebedeeld naar verhouding van de opvanguren per kind.

5: berekening aantal te vergoeden uren kinderopvang per kind als grondslag voor TVS

Dit onderdeel ziet op de verwerking van de beslissing in TVS. In TVS is het niet mogelijk om de betaalde kosten als grondslag in het systeem te verwerken, maar dient een uurtarief en het aantal uren per kind te worden opgevoerd. Bij een proportionele toekenning kun je niet uitgaan van het aantal uren en gehanteerde uurtarief zoals deze uit de jaaropgave/facturen volgen. Daarvan zal moeten worden afgeweken. Wij hebben ervoor gekozen om het uurtarief in tact te houden en enkel het aantal uren per kind te verminderen. Op die manier zal TVS de hoogte van de kinderopvangtoeslag vaststellen op basis van de betaalde kosten. Om het aantal te vergoeden uren kinderopvang per kind te berekenen hanteren we de volgende formule:

Betaalde kosten per kind : Daadwerkelijke uurtarief = Aantal uren per kind

Van het uitgangspunt dat wordt uitgegaan van een gelijkblijvend uurtarief en minder uren kan worden afgeweken, indien blijkt dat dit in het nadeel van belanghebbende werkt.