



Staatssecretaris

nota

Oplossingen voor proportioneel terugvorderen

Akkoord SG/DG

1 Status nota

Ter beslissing en ter voorbereiding

2 Aanleiding

In een eerdere brief aan de TK over de CAF-11 zaak heeft u, samen met de staatssecretaris van Financiën, toegezegd nader te onderzoeken of tot een meer proportionele benadering gekomen kan worden bij het terugvorderen van de kinderopvangtoeslag. Een ambtelijke werkgroep van SZW-FIN-BD heeft een eerste verkenning uitgevoerd.

9 oktober heeft u een gesprek met de staatssecretaris van Financiën. Op de agenda staat onder andere deze verkenning en vervolgstappen hierop. De staatssecretaris van Financiën ontvangt dezelfde nota.

3 Beslipunten/advies/beslistermijn

- Om duurzaam tot een proportionele benadering van het terugvorderen van kinderopvangtoeslag te komen, is een wetswijziging noodzakelijk. Opties hiervoor (A en B) worden hiervoor voorgedragen. Optie A ziet op proportionele berekening-vaststelling van de toeslag op basis van de daadwerkelijk betaalde kosten kinderopvang. Bij optie B vindt ~~er een~~ berekening-plaatsvaststelling van de kinderopvangtoeslag plaats op basis van de betaalde eigen bijdrage.
- U wordt geadviseerd in te stemmen met het uitwerken van optie A, waarbij in de verdere uitwerking expliciet stilgestaan moet worden bij de frauderisico's die hier mogelijk bij gepaard gaan.
- De voorkeur voor optie A is omdat proportionaliteit in de toekenning van de kinderopvangtoeslag naar betaalde kosten beter geborgd is. Ouders ontvangen naar rato een tegemoetkoming naar gelang de daadwerkelijke kosten. Ook past deze rekenwijze bij andere aanpassingen in de kinderopvangtoeslag, zoals aanpassingen bij wijzigingen in het aantal uren kinderopvang en inkomen. De

Directie
Kinderopvang/Team

Directie Kinderopvang/Team

Contactpersoon

Gewijzigde veldcode

Gewijzigde veldcode

Gewijzigde veldcode

@minszw.nl
@minszw.nl

@minszw.nl

@minszw.nl

Datum

Onze referentie

terugvordering is uitlegbaar aan de burger. Optie B is in bepaalde situaties nog steeds disproportioneel;

- Voor deze optie zal budgettaire dekking nodig zijn van circa € 6 ton. Dekking hiervoor was niet voorzien. Voorgesteld wordt om de dekking vooralsnog uit de € 2 mln. nog beschikbare middelen vanuit de RA-maatregel te halen. Dit geld is initieel gereserveerd voor het Verbetertraject Kinderopvangtoeslag.
- In afwachting van de uitwerking van de optie wordt u geadviseerd overeenstemming te bereiken over twee maatregelen die op korte termijn geïmplementeerd kunnen worden:
 1. het formaliseren van de uitvoeringspraktijk van betalingsregelingen.
 2. een campagne voor ouders die hen beter informeert over de betaling van de kosten kinderopvang (incl. eigen bijdrage).

4 Kernpunten

- Aanleiding voor de verkenning is de CAF 11-zaak. Bij een groot aantal ouders is in deze zaak ten onrechte de kinderopvangtoeslag stopgezet. Naast aandacht voor het handelen van de Belastingdienst, heeft dit ook geleid tot (publieke) aandacht voor rigide aspecten van de wet- en regelgeving op het gebied van de kinderopvangtoeslag. Dit betreft o.a. de gevolgen van het niet betalen van alle kosten.

Probleemanalyse

- Het toeslagensysteem is ingericht om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de actuele situatie van burgers. Daarom werkt het systeem met twee fases: voorlopige toekenning en definitieve toekenning.
- Voorlopige toekenning: ouders krijgen lopende het toeslagjaar maandelijks een voorschot gebaseerd op een schatting van het (gezamenlijke) jaarinkomen en andere relevante grondslagen, zoals het aantal uren kinderopvang.
- Definitieve toekenning: op het moment dat alle gegevens bekend zijn worden het definitieve recht op en de hoogte van de kinderopvangtoeslag vastgesteld.
- Wanneer de definitieve vaststelling afwijkt van de voorlopige toekenning, wordt het verschil nabetaald of teruggevorderd.
- Wanneer een ouder aan bepaalde voorwaarden niet heeft voldaan, zoals onvolledige betaling van de eigen bijdrage, wordt de kinderopvangtoeslag vastgesteld op nihil (nihilstelling). In dat geval wordt het gehele voorschot kinderopvangtoeslag teruggevorderd.
- Dit is geregeld in de Wet Kinderopvang. Jurisprudentie heeft deze lezing meermaals herbevestigd.
- Nihilstellingen hebben vooral voor mensen met lage inkomens vaak schrijnende gevolgen, omdat zij zeer hoge voorschotten kinderopvangtoeslag (tot 96% van de kosten) ontvangen.
- Daarbij kent juist deze doelgroep een relatief hoog risico op nihilstellingen, omdat zij soms meer moeite hebben om alle gezinskosten (incl. kosten kinderopvang) te betalen.

Grootte van de problematiek:

- Een exacte cijfermatige onderbouwing van de problematiek is lastig te geven, aangezien de Belastingdienst niet apart registreert dat het niet betalen van alle kosten de reden van het niet toekennen van kinderopvangtoeslag is.

Directie
Kinderopvang/Team

Directie Kinderopvang/Team

Datum

Onze referentie

- Over 2015 zijn circa 1.100 posten op nihil gesteld. Naar schatting was in een paar honderd gevallen de reden hiervan het niet betalen van alle kosten.
- De indruk is dat het aantal in de loop der jaren kleiner is geworden ten opzichte van de beginjaren, als gevolg van de maatregelen die zijn getroffen om de betalingen verplicht via gastouderbureaus te laten lopen. Het gaat om relatief kleine aantallen, maar de terugvorderingen zijn wel hoog (gemiddeld €5.400) omdat het gehele recht vervalt. De kans dat bij deze populatie zich betalingsproblemen voordoen lijkt daarom ook groter.
- De groep is weliswaar relatief klein, de terugvordering wordt in de beeldvorming gezien als disproportioneel en onrechtvaardig. Het levert beeld op dat de overheid en Belastingdienst geen oog hebben voor de complexiteit en consequenties voor getroffen ouders.
- Tevens dient de kanttekening gemaakt te worden dat het om een beperkte doelgroep gaat omdat de betaling van de **eigen bijdragekosten voor de kinderopvang, inclusief de eigen bijdrage**, in het toezichtstraject steekproefsgewijs gecontroleerd word. Bij afwijkende uitkomsten en signalen kan een achterblijvende betaling geconstateerd worden. Zo kwam ook in de CAF-zaak, pas bij controle n.a.v. fraudesignalen, een onvolledige betaling van de eigen bijdrage door ouders naar voren.

Proportioneel vaststellen

- De ernst van de gevolgen van het niet volledig voldoen van de kosten kinderopvang (incl. eigen bijdrage) wordt verkleind door de kinderopvangtoeslag proportioneel vast te stellen.
- Hiervoor zijn twee opties onderzocht, beiden vergen een wetwijziging:
 - **Optie A:** Proportioneel vaststellen op basis van de betaalde kosten kinderopvang.
 - **Optie B:** Proportioneel vaststellen op basis van de betaalde eigen bijdrage.
- De oplossingen zijn globaal juridisch en uitvoeringstechnisch getoetst. Dit zal bij de verdere uitwerking nadrukkelijker plaatsvinden.
- In de verkenning zijn ook andere opties verkend, zoals een hardheidsclausule en aanpassingen in de AWIR. Deze oplossingen hadden bredere implicaties dan de problematiek die hier voor ligt. Om deze redenen zijn ze niet verder onderzocht.
- De opties worden middels een rekenvoorbeeld nader toegelicht.

Rekenvoorbeeld:

Het rekenvoorbeeld gaat uit van een casus waarin de totale (gefactureerde) kosten voor de kinderopvang €10.000,- bedragen. De vraagouder ontvangt €9.000,- (90%) aan voorschotten kinderopvangtoeslag en dient €1.000,- zelf te betalen. Na afloop blijkt dat deze vraagouder slechts €9.500,- heeft voldaan. Van de eigen bijdrage van €1.000,- is de helft nog niet voldaan aan de kinderopvangorganisatie.

Directie
Kinderopvang/Team

Directie Kinderopvang/Team

Datum

Onze referentie

Met opmerkingen []: Ik wil deze
winstwaarschuwing er in houden.

Definitieve vaststelling	Huidige situatie	Optie A	Optie B
Toetsingsinkomen ouders	€ 35.000	€ 35.000	€ 35.000
Percentage recht opvangtoeslag	90%	90%	90%
Factuurbedrag kinderopvang (eigenlijke kosten)	€ 10.000	€ 10.000	€ 10.000
Gedeelte van de factuur dat is betaald.	€ 9.500	€ 9.500	€ 9.500
Ontvangen toeslagvoorschot	€ 9.000	€ 9.000	€ 9.000
Vereiste eigen bijdrage	€ 1.000	€ 1.000	€ 1.000
Werkelijke eigen bijdrage	€ 500	€ 500	€ 500
Vastgestelde recht kinderopvangtoeslag	€ 0 (0% van de eigen bijdrageminder dan 100% van de eigenlijke kosten = 0% KOT)	€ 8.550 (90% van 9.500)	€ 4.500 (50% van de eigen bijdrage = 50% KOT)
Terugvordering Belastingdienst	€ 9.000	€ 450	€ 4.500
Openstaand bij kinderopvangorganisatie	€ 500	€ 500	€ 500
Totale schuld ouder bij BD/T+KOO	€ 9.500	€ 950	€ 5.000

De Belastingdienst constateert dat niet de volledige kosten voor de kinderopvang binnen het lopende toeslagjaar tijdig zijn voldaan. Omdat €500,- niet is betaald, is geen sprake van afronding of van een klein bedrag dat niet is betaald. De Belastingdienst stelt, conform de **huidige wet en regelgeving**, vast dat het recht op kinderopvang op nihil moet worden vastgesteld. De terugvordering bedraagt in dit geval €9.000,-.

Bij **optie A** constateert de Belastingdienst dat niet de volledige kosten voor de kinderopvang zijn voldaan. De belastingdienst constateert dat slechts €9.500,- is voldaan in plaats van de gefactureerde €10.000,-. Het definitieve recht op kinderopvangtoeslag wordt vastgesteld op basis van €9.500,- in plaats van €10.000,- en bedraagt €8.550,- (90% van €9.500,-). De Belastingdienst vordert daarom €450,- (€9.000,- minus €8.550,-) terug.

Bij **optie B** constateert de Belastingdienst dat niet de volledige kosten voor de kinderopvang zijn voldaan. De Belastingdienst constateert dat €9.500,- is betaald in plaats van €10.000,-. De Belastingdienst constateert dat de vereiste eigen bijdrage €1.000,- bedraagt en dat hiervan slechts €500,- is voldaan. Dat is 50% van de oorspronkelijk bijdrage. Het recht op kinderopvangtoeslag wordt vastgesteld op €4.500,- (50% van €9.000,-). De Belastingdienst vordert daarom €4.500,- terug (€9.000,- minus €4.500,-).

In alle situaties bedraagt de schuld aan de kinderopvangorganisatie €500,-. Wanneer de Belastingdienst accepteert dat de vraagouder dit openstaande bedrag voldoet door middel van een betalingsregeling, die binnen een bepaalde, nader vast te stellen termijn geëffectueerd dient te zijn, kan een terugvordering geheel worden voorkomen. Deze **formalisatie van de uitvoeringspraktijk** kan in huidige situatie worden toegepast, maar ook bij optie A en optie B.

Optie A: proportioneel vaststellen o.b.v. volledige kosten kinderopvang

- Wanneer blijkt dat niet alle kosten voor de kinderopvang zijn betaald, wordt vastgesteld welk deel wel betaald is. Op basis daarvan wordt de definitieve toeslag vastgesteld. Zo wordt voorkomen dat het niet betalen van (een deel van) de kosten leidt tot de terugvordering van het gehele voorschot kinderopvangtoeslag. In plaats daarvan wordt de toeslag berekend over het gedeelte van de kosten dat wel is betaald. In de bijlage is deze optie uitgewerkt in een rekenvoorbeeld.

Optie B: proportioneel terugvorderen o.b.v. betaalde eigen bijdrage

- Wanneer blijkt dat niet alle kosten voor de kinderopvang zijn betaald, wordt vastgesteld welk deel wel betaald is. Aan de hand hiervan kan worden vastgesteld welk deel van de eigen bijdrage door de toeslaggerechtigde is voldaan. De definitieve kinderopvangtoeslag wordt vervolgens vastgesteld op basis van het deel van de eigen bijdrage dat is voldaan. Wanneer bijvoorbeeld 75% van de eigen bijdrage is voldaan, wordt de kinderopvangtoeslag vastgesteld op 75% van de kinderopvangtoeslag. 25% wordt teruggevorderd. In de bijlage is deze optie uitgewerkt in een rekenvoorbeeld.

Fraude en risico's

- De beide opties kunnen tot meer mis-/oneigenlijk gebruik leiden omdat de "straf" op onvolledige betaling van de eigen bijdrage afneemt: de uiteindelijke terugvordering (indien "gepakt") halveert gemiddeld genomen (optie B) of daalt zelfs met 90% (optie A).
- De straf bij misbruik of oneigenlijk gebruik is goed ingebed in het systeem. Bij constatering van fraude volgt er een fraudetraject en zijn de sancties hoog.
- Controle op betaling van de eigen bijdrage is op dit moment op basis van afwijkingen en fraudesignalen. Ook de mogelijkheden op samenspanning tussen kinderopvangorganisaties en ouders worden groter bij de keuze voor met name optie A.
- Om de fraudeprikkel die door de keuze van één van de opties ontstaan weer recht te trekken zal met name de pakkans op frauduleus handelen aangepakt moeten worden.
- Controle op betaling van de eigen bijdrage is op dit moment op basis van afwijkingen en fraudesignalen. Controle hierop zal m.n. bij optie A geïntensiveerd moeten worden ter voorkoming van nieuwe fraudezaken.
- De straf bij misbruik of oneigenlijk gebruik is goed ingebed in het systeem. Bij constatering van fraude volgt er een fraudetraject en zijn de sancties hoog.

Consequenties

- Beide opties hebben budgettaire implicaties. Optie A zal circa €7 ton programmakosten met zich meebrengen en voor optie B is dit circa € 2 ton. Deze kosten moeten van dekking worden voorzien. We stellen voornamelijk voor om dekking te halen uit de €2 mln. nog beschikbare middelen vanuit de RA-maatregel.
- De eerste inschatting is dat zowel optie A als optie B uitvoerbaar is voor de Belastingdienst. Bij optie A volstaat naar verwachting een beperkte ICT-aanpassing. De noodzaak tot het berekenen van de

Directie
Kinderopvang/Team

Directie Kinderopvang/Team

Datum

Onze referentie

Met opmerkingen []: Voorbeeld toevoegen.

Met opmerkingen [3]: Algemeen: wij zien wel dat het risico bestaat dat vaker misbruik gemaakt wordt, maar niet dat de mogelijkheden hiervoor toenemen.

Voor mijn gevoel doet deze paragraaf onnodig af aan het voorstel om tot proportionele vaststelling te komen. Dat is jammer.

Met opmerkingen [4]: Staat hierboven al genoemd als kanttekening.

Met opmerkingen [5]: Die zie ik niet eerlijk gezegd. Ik denk wel dat (zoals hierboven aangegeven) de 'straf' kleiner is. Maar de mogelijkheden tot samenspannen veranderen op zichzelf niet met deze opties.

Met opmerkingen [6]: Ik kan me voorstellen dat dit een wens is van stas SZW, maar dit wordt volgens mij (nog) niet breed gedeeld. Wellicht kan het wel meegenomen in het uitwisselen van gegevens en bijvoorbeeld in het uitwerken van optie A/B. Bij ons is niet het beeld dat er dusdanig fraudeprikkel ontstaan als gevolg van optie A (op B), dat deze rechtgezet moeten worden.

Met opmerkingen [7]: Intensiveren van controle is een keuze die je bij iedere optie kan overwegen. Dit kan je o.a. meenemen in gegevensuitwisseling (verbetertraject KOT), maar staat denk ik helemaal los van de uitgewerkte opties. Ook in de huidige situatie en bij optie B zijn heel goede argumenten te verzinnen om dit wel/niet te doen. Die veranderen volgens mij ook niet als gevolg van een optiekeuze, maar ziet veel meer op de keuze voor toezicht in zijn algemeen.

vereiste en betaalde eigen bijdrage, maakt optie B voor de uitvoering complexer.

- Beide opties zullen een wetswijziging van de Wet Kinderopvang behoeven. Een wetstraject duurt circa 1,5 jaar. Hieronder worden twee maatregelen geschetst die op korte termijn al ingezet kunnen worden om de problematiek aan te pakken.

• PM uitvoeringsimplicaties:

Maatregelen op korte termijn

- Vooruitlopend op de uitwerking van een van bovenstaande wijzigingen, wordt geadviseerd de volgende maatregelen te nemen:
 1. het formaliseren van de uitvoeringspraktijk van betalingsregelingen.
 2. een campagne voor ouders die hen beter informeert over de betaling van de kosten kinderopvang (incl. eigen bijdrage).
- Deze maatregelen verkleinen de problematiek op korte termijn, maar bieden geen structurele oplossing.

Maatregel 1.

- Wanneer de Belastingdienst constateert dat een deel van de kosten kinderopvang niet tijdig is betaald, accepteert hij onder voorwaarden een betalingsregeling tussen de ouder en de kinderopvangorganisatie ook als (bewijs van) betaling. Geadviseerd wordt deze werkwijze te formaliseren.
- Formaliseren van deze werkwijze kan in voorkomende gevallen (hoge) terugvorderingen voorkomen. Het vraagt echter een zeker doenvermogen van de ouder om actief tot handelen over te gaan. Het is belangrijk dat ouders hierin begeleid worden. Ook is de vraagouder hierbij afhankelijk van de welwillendheid van de kinderopvangorganisatie.
- Wanneer om uiteenlopende redenen geen betalingsregeling getroffen wordt tussen de ouder en de kinderopvangorganisatie, moet onder de huidige regelgeving alsnog de geheel ontvangen toeslag worden teruggevorderd door de Belastingdienst.

Maatregel 2. Bewustzijns campagne

- Op dit moment lijkt de bekendheid rondom betaling eigen bijdrage bij ouders en kinderopvangorganisaties beperkt. Deze campagne dient aan te sluiten op de overige communicatie over de kinderopvangtoeslag.
- In het Verbetertraject Kinderopvangtoeslag wordt op dit moment een communicatiecampagne gestart om ouders en kinderopvangorganisaties meer te informeren over de werking van de kinderopvangtoeslag. De bekendheid rondom betaling eigen bijdrage kan hier in meelopen.

Directie
Kinderopvang/Team

Directie Kinderopvang/Team

Datum

Onze referentie