

NOTITIE GASTOUDEROPVANG

1 Inleiding

In het besluitvormingsmemorandum begrotingsvoorbereiding 2009 van 26 april 2008 is opgenomen dat € 360 mln. moet worden gevonden door maatregelen op het terrein van gastouderbureaus en gastouderopvang. Het kabinetsbesluit over de hoogte van het te vinden bedrag staat in deze notitie niet ter discussie.

In paragraaf 3 van deze notitie wordt een aantal oplossingsvarianten beschreven voor de benodigde maatregelen in de gastouderopvang. In paragraaf 4 is onderzocht of het mogelijk is om de inkomsten die worden verkregen uit informele kinderopvang vrij te stellen van belastingheffing. In paragraaf 2 is een vergelijkend overzicht opgenomen van de oplossingsvarianten en hun scores op de belangrijkste criteria voor besluitvorming.

1.1 Oplossingsvarianten¹

In paragraaf 3 van deze notitie worden drie oplossingsvarianten in beeld gebracht:

1. Gastouderopvang blijft bestaan, maximum uurprijs wordt (sterk) verlaagd
2. Afschaffen van de gastouderopvang in de huidige vorm en introductie thuiscrèches
3. Gastouderopvang blijft bestaan, introductie thuiscrèches én lagere maximumuurprijs

1.2 Uitgangsgegevens

Onderstaande tabel geeft weer wat de groei van het aantal kinderen en de groei van het budgettaire beslag zullen zijn wanneer geen maatregelen worden genomen. Tegen deze tabel kunnen de maatregelen worden afgezet.

Kinderen (x 1.000)	2010	2011	2012	2013
Totaal aantal kinderen in Gastouderopvang	218	218	218	218
waarvan :				
• voormalige informele opvang	115	115	115	115
• overig gastouderopvang	103	103	103	103

Toeslag GOO (x € 1 mln.)	2010	2011	2012	2013
totale toeslag zonder beleidsmaatregelen	685	685	685	685
waarvan :				
• voormalige informele opvang	360	360	360	360
• overig gastouderopvang	325	325	325	325

Het CPB veronderstelt dat na de gerealiseerde groei van 113% in 2007, en een geraamde groei van 71%, respectievelijk 30% in 2008 en 2009 de groei in de gastouderopvang tot stilstand zal komen. Op basis van die ramingen maken in 2010 218.000 kinderen gebruik van de gastouderopvang.

¹ Alle oplossingsvarianten zullen worden gecombineerd met een moratorium op nieuw gebruik van gastouderopvang onder de bestaande condities. Een dergelijk moratorium wordt ingesteld om te anticiperen op eventuele vertraging van de parlementaire behandeling van het dossier kinderopvang. Dit kan wetstechnisch geregeld worden in het Belastingplan 2009 zodat zekerheid bestaat dat – ongeacht het parlementaire tempo van het wetgevingstraject op terrein van kinderopvang – per 1 januari 2010 geen nieuwe kinderen in de gastouderopvang instromen.

2. Vergelijkend overzicht van de varianten

	1	2	3
	Gastouderopvang blijft bestaan, maximum uurprijs wordt (sterk) verlaagd	Afschaffen van de gastouderopvang in de huidige vorm en introductie thuiscrèches	Gastouderopvang blijft bestaan, introductie thuiscrèches én lagere maximumuurprijs
Beheersbaarheid (m.b.t. risico's groei en opheffen hybride systeem)	Nee	Ja	Nee
Toegankelijkheid (flexibiliteit openingstijden, meer aanbod in regio's, meer keuzevrijheid)	Ten dele: in de gastouderopvang door familie/buren en voor de "professionele gastouderopvang" die nog wordt afgenomen bij de verlaagde maximumuurprijs	Ten dele: thuiscrèches bieden hiervoor de mogelijkheid	Ten dele: in de gastouderopvang door familie/buren en voor de "professionele gastouderopvang" die nog wordt afgenomen bij de verlaagde maximumuurprijs
Beperking oneigenlijk gebruik (opheffen parallelle belangen)	Nee	Ja	Nee
Uitvoerbaarheid	Ja	Ja	Ja
Budgettaire voorwaarde (360 mln)	Nee, tenzij wordt verondersteld dat bij 75% verlaging van de maximumuurprijs, 50% van de 'professionele' gastouderopvang in stand blijft en niet overstapt naar kinderdagverblijven en bso	Ja	Nee

3. Oplossingsvarianten

3.1. Variant 1: Gastouderopvang blijft bestaan, maximum uurprijs wordt (sterk) verlaagd

N.B. Bij deze variant is het uitgangspunt geweest dat de benodigde € 360 mln wordt omgebogen. Dit blijkt mogelijk als de maximumuurprijs wordt verlaagd met 75% en toch 50% van de 'professionele' gastouderopvang in stand blijft. Ervan uitgaande dat in deze variant geen thuiscrèches bestaan is echter een meer realistische veronderstelling dat bij een verlaging van 75%, na de periode van uitfasering, nog 20% van de 'professionele' gastouderopvang zal bestaan². In dat geval wordt de opbrengst niet gerealiseerd.

Beschrijving

In deze variant blijft het huidige systeem in tact. Wel wordt de maximumuurprijs verlaagd tot het niveau waarop de beoogde opbrengst van € 360 mln. wordt gerealiseerd. Dit heeft een direct effect, namelijk lagere vergoeding per uur gastouderopvang.

Vervolgens heeft een lagere maximum uurprijs twee indirecte effecten:

1. Als de gastouders de prijzen die ze aan ouders in rekening brengen niet verlagen tot de nieuwe maximumuurprijs, zullen ouders meer zelf moeten betalen. Een verlaging van 25% van de maximumuurprijs leidt tot verdubbeling van de eigen bijdrage van ouders. Een verlaging van 75% leidt tot een verviervoudiging van de eigen bijdrage. Een deel van deze ouders zal daarom overstappen naar vormen van opvang waar geen / weinig verschil is tussen de maximumuurprijs en de in rekening gebrachte prijs. Bij deze ouders wordt geen opbrengst gerealiseerd.
2. Als de gastouders de prijzen die ze aan ouders in rekening brengen wel verlagen tot de nieuwe maximum uurprijzen zullen, afhankelijk van de omvang van de verlaging, steeds meer gastouders stoppen met het gastouder zijn. Het gastouder zijn wordt niet meer rendabel. Een deel van deze ouders stapt ook over naar andere vormen van formele opvang zonder dat opbrengst wordt gerealiseerd.

De genoemde indirecte effecten treden op in de gastouderopvang die professioneel wordt gerund, met gastouders die hier een inkomen aan over willen houden. Van de indirecte effecten zal geen sprake zijn bij gastouderopvang die door familieleden wordt verricht. Voor deze combinaties van gastouders en vraagouders blijft immers de win-win situatie ten opzichte van onbetaalde opvang bestaan. Deze laatste groep zal gebruik blijven maken van de toelage ook als de maximumuurprijs wordt verlaagd tot een zeer laag niveau.

Effecten

Aannames:

- Maximumuurprijs wordt met 75% verlaagd. Aangezien een deel van de gastouderopvang nog onder de maximumuurprijs zit, leidt dit tot een iets lagere opbrengst (71%).
- Gastouderopvang die vroeger nog informeel was, verandert niet. Deze gastouders blijven gastouder, ook bij de lagere maximumuurprijs.
- 50% van de kinderen in de 'professionele' gastouderopvang gaat geleidelijk over naar de reguliere Kinderdagverblijven en bso. Hier wordt geen opbrengst gerealiseerd.

² Dit is het niveau waarvoor geldt dat ouders geen andere keuze hebben én nog een koppeling tot stand komt met gastouders die een voor hen rendabel tarief hanteren.

- Voor circa de helft van dit deel van de kinderen zal de overstap in de loop van 2010 plaatsvinden: de opvang wordt of te duur voor de ouder (bij gastouders die meer vragen dan de nieuwe maximum uurprijs) óf niet meer interessant voor de gastouder (als ze niet meer kunnen vragen dan de nieuwe maximumuurprijs).
- Voor de andere helft van dit deel van de kinderen kunnen ouders en gastouders wel een voor beiden acceptabele uurprijs overeenkomen, maar voor de ouder is dat alleen tijdelijk acceptabel (voor zittende kinderen die ze niet van het vertrouwde adres willen weghalen).
- Deze laatste groep kinderen faseert uit in 8 jaar tijd (uitgaande van een gemiddelde verblijfsduur in de gastouderopvang van 8 jaar).
- In deze variant blijft de overige 50% van de kinderen die gebruik maken van 'professionele' opvang dat ook doen na invoering van de maatregel.
- In de eerdere jaren is sprake van een hogere opbrengsten, omdat een deel van de kinderen uitfaseert. In 2018 wordt het gewenste niveau van € 360 mln bereikt.

Kinderen (x 1000)	2010	2011	2012	2013	2014
Totaal aantal kinderen	218	218	218	218	218
waarvan na de maatregel:					
• voormalige informele opvang	115	115	115	115	115
• blijft in GOO	78	74	71	68	65
• naar regulier	26	26	26	26	26
• uitfasering GOO naar regulier	0	3	6	10	13

Toeslag (x € 1 mln.)	2010	2011	2012	2013	2014
Toeslag zonder beleidsmaatregelen	685	685	685	685	685
waarvan na de maatregel:					
• voormalige informele opvang	106	106	106	106	106
• blijft in GOO	71	69	66	63	60
• naar regulier	81	81	81	81	81
• uitfasering GOO naar regulier	0	10	20	30	41
opbrengst door minder toeslag³	427	419	412	405	398*

* in 2018 wordt het niveau van € 360 mln bereikt.

Scores op de belangrijkste criteria

Beheersbaarheid (m.b.t. risico's groei en opheffen hybride systeem)	Nee
Toegankelijkheid (flexibiliteit openingstijden, meer aanbod in regio's, meer keuzevrijheid)	Ten dele: in de gastouderopvang door familie/buren en voor de "professionele gastouderopvang" die nog wordt afgenomen bij de verlaagde maximumuurprijs
Beperking oneigenlijk gebruik (opheffen parallelle belangen)	Nee
Uitvoerbaarheid	Ja
Budgettaire voorwaarde (360 mln)	Nee, tenzij wordt verondersteld dat bij 75%

³ Nadere berekeningen van OCW leren dat de combinatie van de voorziene verlaging van de maximumuurprijs en de systeemveranderingen een extra opbrengst van € 23 mln oplevert, die zal worden ingezet in de verlaging van de ouderbijdragetabel.

	verlaging van de maximumuurprijs, 50% van de 'professionele' gastouderopvang in stand blijft en niet overstapt naar kinderdagverblijven en bso
--	--

N.B. Deze variant interfereert met varianten 3.1 en 3.2 van de maatregelen in de ouderbijdragentabel. Het financiële effect is echter zeer beperkt.

3.2. Variant 2: Afschaffen van de gastouderopvang in de huidige vorm en introductie thuiscrèches

Beschrijving

In deze variant worden mogelijkheden geboden voor een beter te beheersen vorm van kleinschalige en flexibele opvang in de vorm van thuiscrèches. Deze thuiscrèches hebben de volgende kenmerken:

- Opvang in een huiselijke/kleinschalige omgeving door een gekwalificeerde kracht;
- Opvangaanbod voor minimaal een bepaald aantal kinderen (bijvoorbeeld 5 in de loop van de week) en/of minimaal een bepaald aantal uren per week (bijvoorbeeld 20);
- Rechtstreeks toezicht door de GGD op de opvanglocatie;
- Er is geen rol meer voor gastouderbureaus in hun huidige vorm. Indien nodig kunnen zij voorzien in andere dienstverlening (bijv. administratiekantoor).

Een deel van de gastouderopvang vormt zich om tot thuiscrèches. Een deel van de gastouders kan of wil niet aan de nieuwe eisen voldoen en stopt of stapt uit het systeem. Dit laatste geldt voor het grootste deel van de opvang door familie, vrienden of burens. Deze opvang blijft wel grotendeels in takt. Tenslotte zal een deel van de kinderen worden overgebracht naar formele opvang in kinderdagverblijven en bso. De kwaliteit van de thuiscrèches wordt beter controleerbaar: GGD'en controleren rechtstreeks deze thuiscrèches.

Effecten

Aannames:

- Ouders die hun opvang voorheen informeel organiseerden (bijv. bij grootouders) zetten hun opvang op de eerdere informele manier voort. Deze opvang wordt per 01-01-2010 weer informele opvang.
- De 'professionele' gastouderopvang (niet door familie, vrienden e.d.) wordt voor 50% omgezet in reguliere opvang en voor 50% in thuiscrèches. Dit betekent dat ca 25% van het totaalvolume gastouderopvang in 2010 wordt omgezet naar formele kinderopvang/bsv en ca 25% naar thuiscrèches.
- Dit laatste betekent dat ca. 10% van de gastouders in 2010 zich zal omvormen tot thuiscrèches (op dit moment is ca 4% van het aantal gastouders al innovatief). Dit omdat het aantal kinderen in thuiscrèches gemiddeld circa een factor 2,5 hoger zal zijn dan het gemiddeld aantal kinderen in de huidige gastouderopvang.
- Het absorptievermogen van de reguliere opvang maakt het mogelijk dat direct per 1-1-2010 de benodigde opvang wordt gerealiseerd (in 2007 zijn er ca 90.000 plaatsen bijgekomen in de reguliere opvang).

Kinderen (x 1000)	2010	2011	2012	2013
Totaal aantal kinderen	218	218	218	218
waarvan na de maatregel:				
• informele opvang door familie, burens etc.	115	115	115	115
• opvang in formele dagopvang en buitenschoolse opvang	52	52	52	52
• thuiscrèches	52	52	52	52

Toeslag (x € 1 mln.)	2010	2011	2012	2013
Toeslag zonder beleidsmaatregelen	685	685	685	685
waarvan na de maatregel:				
• informele opvang door familie, burens etc.	0	0	0	0
• opvang in formele dagopvang en buitenschoolse opvang	163	163	163	163
• thuiscrèches	163	163	163	163
opbrengst door minder toeslag⁴	360	360	360	360

Scores op de belangrijkste criteria

Beheersbaarheid (m.b.t. risico's groei en opheffen hybride systeem)	Ja
Toegankelijkheid (flexibiliteit openingstijden, meer aanbod in regio's, meer keuzevrijheid)	Ten dele: thuiscrèches bieden hiervoor de mogelijkheid
Beperking oneigenlijk gebruik (opheffen parallelle belangen)	Ja
Uitvoerbaarheid	Ja
Budgettaire voorwaarde (360 mln.)	Ja

⁴ Nadere berekeningen van OCW leren dat de combinatie van de voorziene verlaging van de maximumuurprijs en de systeemveranderingen een extra opbrengst van € 23 mln oplevert, die zal worden ingezet in de verlaging van de ouderbijdragentabel.

3.3. Variant 3: Gastouderopvang blijft bestaan, introductie thuiscrèches én lagere maximumuurprijs

Beschrijving

In deze variant worden thuiscrèches geïntroduceerd maar blijft tegelijkertijd de gastouderopvang bestaan. Voor deze gastouderopvang wordt een veel lager maximumuurprijs gehanteerd dan in de huidige gastouderopvang het geval is (€ 2,-). Voor de thuiscrèches blijft het hogere maximumuurtarief gelden.

De gastouderopvang door familie, vrienden en kennissen blijft in stand. Voor deze gastouders blijft de win-win situatie ten opzichte van onbetaalde opvang bestaan. Hier wordt opbrengst gerealiseerd. Een deel van de 'professionele' gastouderopvang vormt zich om tot thuiscrèches. Een ander deel van de 'professionele' gastouders stopt, omdat ze niet aan de nieuwe eisen voor thuiscrèches kunnen voldoen en tevens onvoldoende inkomsten kunnen genereren met de nieuwe verlaagde maximumuurprijs. Een deel van de kinderen van deze gastouders gaat over naar andere vormen van formele opvang (thuiscrèches, kindercentra en bso). Voor zover de 'professionele' gastouders niet stoppen en de huidige uurprijs in rekening blijven brengen, zal een deel van de ouders ook overstappen naar thuiscrèches, dagopvang en buitenschoolse opvang, omdat zij hier een aanzienlijk groter deel van hun kosten vergoed kunnen krijgen via de kinderopvangtoeslag. Bij deze twee laatstgenoemde groepen kinderen wordt geen opbrengst gerealiseerd.

Deze variant zou niet uitvoerbaar zijn als de gastouderbureaus zouden verdwijnen. De Belastingdienst is immers afhankelijk van de registratie door de gastouderbureaus van de koppelingen tussen gastouders en vraagouders. De gemiddelde kosten van de gastouderbureaus liggen nu tussen € 0,60 en € 0,80 per afgenomen uur. Een verlaging van de maximum uurprijs zal de gastouderbureaus prikkelen deze diensten efficiënter en voor een lager tarief aan te bieden. Om de kosten voor de ouders te drukken kan worden overwogen om de taken van de gastouderbureaus t.a.v. de kwaliteitsbewaking te beperken. Dit vergt nadere politieke besluitvorming waarbij een afweging moet worden gemaakt tussen enerzijds het kostenaspect en anderzijds het belang van kwalitatieve kinderopvang én het terugdringen van de niet bonafide (internet)bureaus.

Effecten

Voor beide varianten gelden de volgende aannames:

- De max uurprijs voor GOO wordt € 2,00. Deze verlaging met 66% geeft een opbrengst van ca 61,5% van de opslag. Al het informele GOO blijft het voor de nieuwe prijs doen, dus géén substitutie effecten.
- Ouders die hun opvang voorheen informeel organiseerden (bijv. bij grootouders) zetten hun opvang op de eerdere informele manier voort. Deze opvang wordt per 01-01-2010 weer informele opvang.
- Van de "professionele" gastouderopvang blijft in eerste instantie 35% in stand. Dit omdat een aantal gastouders bereid is de opvang ook voor de lagere maximumuurprijs te verzorgen.
- In het geval gastouders niet bereid zijn om hun prijs te verlagen betekent dat voor de ouders gemiddeld een verdriedubbeling van de kosten. Toch zal een aantal ouders bereid zijn de opvang door te zetten, omdat zij hun kind(eren) niet van het vertrouwde adres willen weghalen.
- Laatstgenoemde groep ouders zal gaandeweg uitfaseren. Halvering van de maximumuurprijs bij gelijkblijvend tarief van de gastouder leidt ertoe dat hun eigen bijdrage verdrievoudigd. Het volume

ouders dat na de maatregel nog gebruik blijft maken van 'professionele' gastouderopvang neemt daarom in de loop der jaren af tot 20% in 2013.

- Dit is het niveau waarvoor geldt dat ouders geen andere keuze hebben én nog een koppeling tot stand komt met gastouders die een voor hen rendabel tarief hanteren.
- De resterende 'professionele' gastouderopvang (niet door familie, vrienden e.d.) wordt voor 40% omgezet in reguliere opvang en voor 40% in thuiscrèches.
- Het absorptievermogen van de reguliere opvang maakt het mogelijk dat per 1-1-2010 de benodigde opvang wordt gerealiseerd (in 2007 zijn er ca 90.000 plaatsen bijgekomen in de reguliere opvang).

Kinderen (x 1000)	2010	2011	2012	2013
Totaal aantal kinderen	218	218	218	218
waarvan na de maatregel :				
• GOO bij een maximumuurprijs van € 2,50	155	149	143	137
• reguliere dagopvang en buitenschoolse opvang	34	36	39	41
• thuiscrèches bij een niet verlaagde maximum uurprijs	34	36	39	41

Toeslag (x € 1 mln)	2010	2011	2012	2013
totale toeslag zonder beleidsmaatregelen	685	685	685	685
waarvan na de maatregel:				
• GOO bij een maximumuurprijs van € 2,- ('professioneel' en in familiale kring)	182	176	170	164
• reguliere dagopvang en buitenschoolse opvang	106	114	122	130
• thuiscrèches bij een niet verlaagde maximum uurprijs	106	114	122	130
opbrengst door extra volume goo bij maatregel ouderbijdragentabel	25	25	25	25
Totale opbrengst⁵	316	306	296	286

De post "opbrengst door extra volume goo bij maatregel ouderbijdragentabel" wordt hier ingeboekt en niet bij de maatregelen ouderbijdragentabel omdat deze opbrengst wel in deze variant wordt geboekt, maar niet in andere varianten gastouderopvang.

Scores op de belangrijkste criteria

Beheersbaarheid (m.b.t. risico's groei en opheffen hybride systeem)	Nee
Toegankelijkheid (flexibiliteit openingstijden, meer aanbod in regio's, meer keuzevrijheid)	Ten dele: in de gastouderopvang door familie/buren en voor de "professionele gastouderopvang" die nog wordt afgenomen bij de verlaagde maximumuurprijs
Beperking oneigenlijk gebruik (opheffen parallelle belangen)	Nee
Uitvoerbaarheid	Ja
Budgettaire voorwaarde (360 mln.)	Nee

⁵ Nadere berekeningen van OCW leren dat de combinatie van de voorziene verlaging van de maximumuurprijs en de systeemveranderingen een extra opbrengst van € 23 mln oplevert, die zal worden ingezet in de verlaging van de ouderbijdragentabel.

N.B. Om deze variant meer opbrengsten te laten genereren is bij de Belastingdienst nagegaan of het mogelijk is om in de gastouderopvang de kinderopvangtoelage te maximeren op een nader te bepalen bedrag, per kind, per jaar (bijv. € 1000,-). Dit blijkt niet uitvoerbaar voor de belastingdienst. Het blijkt niet mogelijk onderscheid te maken in het geval kinderen ook gebruik maken van andere vormen van opvang. Daarenboven levert de situatie dat een kind gedurende het jaar switcht naar een andere vorm van opvang onoverkomelijke complicaties op.

4. Voor kinderopvang buiten de Wet kinderopvang wordt geen inkomstenbelasting betaald

Inleiding/conclusie

Dit voorstel kan worden gecombineerd met variant 2 in de vorige paragraaf 3.

Bij de behandeling van het gastouderdossier in de politieke zeshoek van 30 mei jl. is gevraagd om de defiscaliseringsmaatregel nader uit te werken. De hier uitgewerkte variant heeft als voordeel dat hij de mogelijkheid biedt om de ouders te compenseren die na de maatregelen gebruik (blijven) maken van informele gastouderopvang. Van de zijde van ambtelijk Financiën worden de fiscale bezwaren echter als onoverkomelijk beschouwd. Dit zijn zowel bezwaren van principiële aard (creëren van een belastingvrij domein) als van (uitvoerings)technische aard. Dit in combinatie met moeilijk in te schatten budgettaire effecten en de te hanteren veronderstellingen.

Beschrijving

Inkomsten uit opvang die niet onder de Wet kinderopvang valt, worden vrijgesteld van inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen (en de inkomensafhankelijke bijdrage voor de zorgverzekering).

Gesteld zou kunnen worden dat dit een vorm is van legalisering van de bestaande praktijk: veel vormen van informele opvang buiten de Wet kinderopvang (door familie, burens e.d.) kennen immers ook nu al een financiële vergoeding die niet wordt opgegeven als inkomstenbelasting.

Hiermee worden alle ouders 'gecompenseerd' die na de maatregelen gebruik maken van informele kinderopvang; dit betreft zowel de ouders die uit het formele circuit van de Wet kinderopvang vallen, als de ouders waarvan de opvang (nog) niet is geformaliseerd. De 'compensatie' wordt verleend aan de gastouders en niet aan de ouders. Gastouders die kinderen opvangen worden vrijgesteld van het betalen van inkomstenbelasting over de inkomsten die dit oplevert. Daardoor zijn lagere tarieven mogelijk voor informele kinderopvang.

Voor deze opvang buiten de wet Kinderopvang gelden – net als nu reeds het geval is – geen wettelijke verplichtingen. Ouders en gastouders maken onderling afspraken over de hoogte van de vergoeding, maar ook over de veiligheid, opvangtijden, kwaliteit e.d.

Wat is de ratio van dit voorstel?

Voordelen:

- Deze compensatie komt terecht bij de informele gastouder. Hiermee wordt het politieke signaal afgegeven dat deze vorm van opvang niet verloren mag gaan c.q. vervangen moet worden door (minder flexibele) formele opvang in kinderdagverblijven of thuiscrèches.
- Het voorstel leidt tot minder administratieve lasten voor ouders en gastouders⁶. Gastouders hoeven niet langer bonnetjes te bewaren van uitgaven voor eten, vervoer, materialen e.d. Daarnaast vervalt de verplichting tot het hebben van een verklaring omtrent gedrag en de controle van het gastouderbureau op de kinderveiligheid.

Nadelen:

⁶ Hierbij is geen rekening gehouden met administratieve lasten voor de Belastingdienst.

- Gastouders waarvan het inkomen niet boven de heffingskorting (ca € 8000,-) uitkomt profiteren niet mee van deze maatregel⁷.
- Deze maatregel biedt een groter voordeel aan gastouders met hogere inkomens die in een hoger belastingtarief vallen dan aan gastouders met een lager inkomen.
- Defiscalisering van inkomsten uit informele kinderopvang heeft ook tot gevolg dat minder sociale premies worden geheven en dat deze inkomsten niet meer zichtbaar zijn in de sociale verzekeringsfeer.

Uitvoerbaarheid

Het defiscaliseren van de inkomsten uit kleinschalige kinderopvang kent een aantal bezwaren:

1. Defiscaliseren inkomsten uit kleinschalige kinderopvang is juridisch (en beleidsmatig) niet houdbaar.

Inkomsten uit arbeid worden in de inkomstenbelasting allemaal op dezelfde wijze belast. Hierop bestaan geen uitzonderingen. Het is dus niet relevant of het inkomen wordt verdiend als verpleegster, als manager of als gastouder. Een dergelijk onderscheid (bijvoorbeeld vrijstelling van inkomsten uit informele kinderopvang) is ook niet houdbaar.

Het gelijkheidsbeginsel bepaalt dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld, maar ook dat ongelijke behandeling in verhouding moet staan tot de mate van ongelijkheid. De rechter bepaalt of wetgeving in strijd is met het gelijkheidsbeginsel.

Als er een vrijstelling in de inkomstenbelasting wordt opgenomen voor inkomsten uit informele kinderopvang is er sprake van ongelijke behandeling. Belastingplichtigen die geen gebruik kunnen maken van deze vrijstelling kunnen bij de rechter met succes een beroep doen op deze vrijstelling. Dit betreft met name belastingplichtigen die in een vergelijkbare situatie verkeren (eerst andere informele diensten en kinderopvang maar zal zich uitbreiden).

Voorbeeld: iemand die kinderen opvangt aan huis, ontvangt (bijvoorbeeld) € 30.000 op jaarbasis belastingvrij; iemand die dezelfde activiteiten verricht maar dan in een formele kinderopvang ontvangt € 30.000 bruto, netto blijft daar zo € 10.000 minder van over. Beide personen zijn vergelijkbaar maar worden voor de belastingheffing flink anders behandeld.

Conclusie: voorstel voor vrijstelling van inkomsten uit informele kinderopvang in de inkomstenbelasting is juridisch niet houdbaar.

Als de vrijstelling door de rechter wordt uitgebreid, zullen de budgettaire gevolgen van dit voorstel fors oplopen.

De kinderopvangtoeslag voor informele kinderopvang verdwijnt bij de ouders. Dat is een andere belastingplichtige die dus buiten deze toets aan het gelijkheidsbeginsel staat. Het feit dat de ouders bij informele opvang geen kinderopvangtoeslag meer krijgen, is dus geen rechtvaardiging voor deze ongelijke behandeling, omdat dit niet ziet op de personen die ongelijk worden behandeld (de gastouders). Dat is voor de rechter dus geen rechtvaardiging.

NB. Dit staat los van vrijstellingen in de omzetbelasting of winstfeer. Deze heffingen hebben een andere doelstelling en karakter. Vergelijkingen met andere bijzondere regelingen in de premie of belastingfeer dan ook lopen mank. Die regelingen hebben allemaal hun eigen specifieke

⁷ Onderzoek door Research voor beleid toont aan dat 40% van de gastouders minder dan € 500,- per maand verdient en dat deze verdiensten in 2/3 van de gevallen de enige bron zijn van het persoonlijk inkomen.

achtergrond en bieden geen rechtvaardiging voor het verschillend behandelen van inkomsten uit arbeid al naar gelang de soort arbeid.

2. De maatregel is niet uitvoerbaar omdat de Belastingdienst de maatregel niet kan handhaven. Het beroep van de gastouder op de vrijstelling kan niet worden getoetst aan de hand van administratieve gegevens van derden. De Belastingdienst zou daarom bij de gastouders langs moeten gaan om vast te stellen of er daadwerkelijk sprake is van kinderopvang. De Belastingdienst mag dat niet: het is huisvredebreuk.
3. Dit betekent ook dat de maatregel de mogelijkheid biedt om zwarte inkomsten uit andere activiteiten (kluswerk, illegale activiteiten) wit te wassen door ze als inkomsten uit gastouderopvang op te geven (fraude).
4. Controle op misgebruik. Er moet controle plaatsvinden om zeker te stellen dat geen dubbel voordeel ontstaat: ouders ontvangen een kinderopvangtoeslag én de gastouders een vrijstelling. Dit betekent dat de Belastingdienst moet controleren of de gastouders die voor vrijstelling in aanmerking wil komen, niet staat geregistreerd als houder van een thuiscrèche. Dit soort fraude is vooraf lastig vast te stellen omdat de belastingaangifte van de gastouder en de vaststelling van de kinderopvangtoeslag aan de ouder op verschillende momenten plaatsvindt en bovendien worden verwerkt in gescheiden automatiseringssystemen⁸. Voordat de Belastingdienst de fraude heeft kunnen ontdekken, zijn er in een aantal gevallen geen verhaalsmogelijkheden meer. De Belastingdienst zou wel steekproefsgewijs dit soort fraude aan het licht kunnen brengen. Door dit breed uit te meten kan veel van dit soort fraude worden voorkomen.

⁸ Dit vergt extra aandacht bij de introductie van thuiscrèches.