

SPOED HEDEN



Ministerie van Financiën

TER BESLISSING

Aan
de Staatssecretaris

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Inlichtingen

T
F
@minfin.nl

Datum

11 mei 2011

Notitienummer

DGB/2011/2711

Rubriek

Kinderopvangtoeslag

Auteur

Van

cluster Uitvoeringsbeleid

Kopie aan

PA's, Minister

Bijlagen

1 (concept-brief)

notitie

concept-brief aanpak misbruik en oneigenlijk gebruik van
kinderopvangtoeslag

Paraaf
de Staatssecretaris

9/13/5

Via

broederschap

cc

Medeparaaf
de Directe Belastingen

9/11/5

Medeparaaf Communicatie

11/5

Bijgaand treft u aan de concept-brief aanpak misbruik en oneigenlijk gebruik.

Vraag

Gaat u akkoord met bijgevoegde brief?

*Ja, maar waarom wordt u niet
niet naar buitenlandse pa's
in 2013 ingevoerd?*

Over de onderliggende brief is ambtelijke overeenstemming bereikt met SZW.
Het bewindslidenoverleg van donderdag 12 mei a.s. is derhalve komen te
vervallen.

Dit neemt niet weg dat de Belastingdienst van mening is en blijft dat de
systematiek van de Kinderopvangtoeslag in de huidige vorm moeilijk uitvoerbaar
is. Zeker de controle van daadwerkelijk afgenomen uren is vrijwel onmogelijk.

De maatregelen in bijgevoegde brief nemen wel een aantal excessen weg. De
hogere uitvoeringskosten die hier uit voortvloeien voor de Belastingdienst zullen
worden gecompenseerd door SZW.

De belangrijkste maatregelen (met risico's) zijn:

- *Inperking maximum aantal uren.* Nu is het in theorie mogelijk 230 uur opvang bij een kinderopvanginstelling, 230 uur gastouderopvang en 230 uur buitenschoolse opvang aan te vragen. Dit wordt verkleind naar eenmaal 230 uur opvang voor alle drie.

- *Koppeling gewerkte uren aan recht op uren kinderopvangtoeslag.*
De Belastingdienst zal risicogericht toezicht houden op de naleving van deze koppeling. Deze controle gaat gepaard met extra uitvoeringskosten.
Uitvoeringsrisico: Slepende/mediagenieke procedures met toeslaggerechtigden over gewerkte uren.
Politiek risico: De uitvoeringstoets koppeling gewerkte uren is negatief. Op verzoek van SZW blijkt dit op geen enkele wijze uit de tekst. Indien de uitvoeringstoets wordt opgevraagd kan daar uiteindelijk doorheen worden geprikt.
- *Geen aanvraag met terugwerkende kracht*
De mogelijkheid om kinderopvangtoeslag met terugwerkende kracht aan te vragen wordt nagenoeg afgeschaft. Alleen kosten die gemaakt zijn vanaf één maand vóór de datum van aanvraag komen nog in aanmerking voor kinderopvangtoeslag.
Politiek risico: - In het verleden was de Tweede Kamer altijd tegen opheffen terugwerkende kracht.
- In de Fiscale Agenda wordt gewag gemaakt van oprekken terugwerkende kracht. Het is echter uitlegbaar om kinderopvangtoeslag anders te behandelen dan de huur- en zorgtoeslag. De zorg- en huurtoeslag hebben een ander karakter dan de kinderopvangtoeslag. De eerste twee toeslagen zijn gericht op inkomensondersteuning, terwijl de kinderopvangtoeslag beoogt de arbeidsparticipatie te bevorderen.
- *Hogere boetes*
De boete op fraude met de kinderopvangtoeslag wordt maximaal 100% van het fraudebedrag. Dit wordt bij BO 2012 wettelijk geregeld. Bij recidive ontvangt betrokkene vijf jaar geen kinderopvangtoeslag meer. Verder wordt onderzocht in hoeverre de boete verrekend kan worden met (voorlopige) teruggaaf belastingen en sociale uitkeringen, naast de bestaande mogelijkheid van verrekening met andere toeslagen.
- *Boete bij niet muteren van uren*
Naast een hogere boete bij fraude worden boetes opgelegd in geval een verlaging van het aantal opvanguren niet tijdig wordt doorgegeven aan de Belastingdienst. Wanneer bij controle van de Belastingdienst achteraf blijkt dat er een substantieel aantal uren minder is afgenomen dan vooraf opgegeven door de aanvrager, wordt voortaan een boete opgelegd.
Uitvoeringsrisico: Slepende/mediagenieke procedures met toeslaggerechtigden over juistheid boete.

Ten slotte: u heeft in het verleden aangegeven dat u een einde wilt maken aan de uitbetaling van exorbitante bedragen aan kinderopvangtoeslag. De inperking van het aantal uren, maar vooral de koppeling van gewerkte uren aan de toeslaguren zal uitbetaling van extreem grote bedragen tegengaan. Nu is het mogelijk bij één uur arbeid 230 uur opvang paar maand aan te vragen. In de toekomst mag er niet meer worden aangevraagd dan 1,4, maal het aantal gewerkte uren. Uitschieters blijven evenwel mogelijk (zelfstandigen die claimen enorm veel uren te maken). Deze uitschieters gaat de Belastingdienst wel proberen aan te pakken. Dit zal ongetwijfeld leiden tot juridische procedures.

Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 1 A
2513 AA S GRAVENHAGE
2513AA22XA

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
T 070 333 44 44
F 070 333 40 33
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
KQ/2011/8609

Datum

Betreft Aanpak fraude en oneigenlijk gebruik kinderopvangtoeslag

Het kabinet hecht aan goede en betaalbare kinderopvang. Dat stelt werkende ouders beter in staat om arbeid en zorg voor hun kinderen te combineren. De kinderopvangtoeslag is een belangrijk instrument om dit doel te bereiken. Het overgrote deel van de toeslagaanvragers maakt op een goede wijze gebruik van de kinderopvangtoeslag. In sommige gevallen is echter sprake van fraude of oneigenlijk gebruik van de kinderopvangtoeslag. Om de budgettaire beheersbaarheid van de kinderopvangtoeslag te verbeteren en het draagvlak in de samenleving voor de regeling te behouden is het noodzakelijk om fraude en oneigenlijk gebruik stevig aan te pakken.

In de brief van de minister en staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de aanpak van fraude van 10 maart jl. (Kamerstukken II 2010/2011, 17 050, nr. 403) en in de Fiscale agenda van de staatssecretaris van Financiën (Kamerstukken II 2010/2011, 32 740, nr. 1) zijn al maatregelen aangekondigd waarmee fraude op het terrein van de kinderopvangtoeslag wordt beperkt. In deze brief wordt een volgende stap gezet en wordt ook oneigenlijk gebruik van de kinderopvangtoeslag verminderd. Het is belangrijk op te merken dat het tegengaan van fraude en oneigenlijk gebruik in de kinderopvangtoeslag niet alleen vraagt om maatregelen door de overheid. Er ligt een belangrijke verantwoordelijkheid bij de kinderopvangsector. Het is nodig om het aantal uren waarvoor kinderopvangtoeslag wordt aangevraagd meer in overeenstemming te brengen met het aantal uren dat ouders nodig hebben om arbeid en zorg voor hun kinderen te combineren. Een aanscherping van de wet- en regelgeving draagt daaraan bij, maar is niet voldoende. Ouders moeten ook meer keuze krijgen in het type contract en het aantal uren dat ze kunnen afnemen. Met name voor ouders die minder dan 8 uur per dag werken is dit van belang. Van de sector wordt verwacht dat zij ouders hierin tegemoet komt door meer flexibiliteit te bieden in de contracten.

Ook vraagt een effectieve aanpak van fraude en oneigenlijk gebruik om een goede samenwerking binnen de toelagenketen van Belastingdienst, Inspectie van het Onderwijs, GGD-en en gemeenten. De signaleringsfunctie in deze keten is van groot belang. De Wet kinderopvang biedt nu al de mogelijkheid tot gegevensuitwisseling. De informatie uitwisseling kan echter worden verbeterd door het proces van informatie uitwisseling te standaardiseren en afspraken te maken over wanneer welke maatregelen worden genomen. Naast de maatregelen in deze brief zal daarom ook overleg plaatsvinden over de aanpak van fraude en oneigenlijk gebruik met de sector en andere betrokken partijen. In dit overleg

zullen ook de wensen van de Kamer die zijn verwoord in de motie de Mos worden betrokken.

Fraude en oneigenlijk gebruik kinderopvangtoeslag

De hoogte van de kinderopvangtoeslag hangt af van het inkomen van de aanvrager, de opvangsoort, de uurprijs, het aantal kinderen en het aantal uren opvang dat wordt afgenomen. Ouders kunnen maximaal voor 230 uur kinderopvangtoeslag per kind, per maand en per opvangsoort aanvragen. Daarnaast stelt de overheid een maximum uurprijs per opvangsoort waarvoor toeslag wordt verleend. Kosten boven deze maximum uurprijs komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Datum

Onze referentie
KO/2011/8609

Deze vergoedingssystematiek maakt het mogelijk om grote bedragen aan kinderopvangtoeslag aan te vragen, zeker als sprake is van aanvragers met lage inkomens en een groter aantal kinderen. Met dergelijke forse vergoedingen wijkt de kinderopvangtoeslag af van andere toeslagen. Hoewel deze relatief hoge vergoedingen ouders beter in staat stellen om werk en de zorg voor kinderen te combineren, maken zij de kinderopvangtoeslag ook kwetsbaar voor fraude en oneigenlijk gebruik. Daarom is het van belang de kinderopvangtoeslag aan te scherpen.

Het oneigenlijk gebruik van de kinderopvangtoeslag hangt voornamelijk samen met de gebrekkige relatie tussen de hoogte van de toeslag en de mate waarin wordt deelgenomen aan het arbeidsproces. Dit komt tot uiting in een hoog maximum aantal uren kinderopvang dat in aanmerking komt voor toeslag, maar ook door het ontbreken van een directe relatie tussen de toeslag en het aantal gewerkte uren. Dit laatste maakt het mogelijk om kinderopvangtoeslag aan te vragen voor uren waar feitelijk geen arbeid tegenover staat

Binnen de kinderopvangtoeslag is vooral de gastouderopvang gevoelig voor fraude. De wetswijziging per 2010 heeft de risico's verkleind. Alle gastouders zijn opgenomen in het Landelijk Register Kinderopvang, er is controle door de GGD bij gastouders op de kwaliteit van opvang en het betalingsverkeer loopt verplicht via het gastouderbureau. Er kan echter nog steeds sprake zijn van een gelijk belang voor gastouderbureaus, gastouders en vraagouders om meer uren te declareren dan er feitelijk zijn afgenomen.

Ten slotte zijn ook aspecten die samenhangen met de aanvraag van kinderopvangtoeslag van invloed op de fraudegevoeligheid. Zo is het mogelijk om met terugwerkende kracht een voorschot voor kinderopvangtoeslag aan te vragen. Op deze manier is het mogelijk om in één keer een fors bedrag uitgekeerd te krijgen, soms in verband met geldende beslistermijnen zonder een controle van de aanvraag vooraf. Om de fraudegevoeligheid te verminderen is het belangrijk dat de controle van aanvragen zoveel mogelijk vooraf plaatsvindt en dat geconstateerde fraude zwaar wordt bestraft.

Aanpak van fraude en oneigenlijk gebruik

Het kabinet zet stevig in op de aanpak van fraude en oneigenlijk gebruik bij de kinderopvangtoeslag. Deze aanpak bestaat uit drie onderdelen. De mogelijkheden tot fraude en oneigenlijk gebruik worden ingeperkt. De controles van de Belastingdienst/Toeslagen worden verder aangescherpt zodat fraude eerder wordt ontdekt. Ten slotte wordt geconstateerde fraude zwaarder gesanctioneerd.

A) Verminderen mogelijkheden tot fraude en oneigenlijk gebruik

Een maximum aantal uren voor alle opvangsoorten

Zoals gezegd maken de relatief hoge vergoedingen de kinderopvangtoeslag gevoelig voor fraude en oneigenlijk gebruik. Voor zover een vergoeding niet bijdraagt aan de ondersteuning van de arbeidsparticipatie, moet deze worden vermeden. Op dit moment kunnen ouders maximaal 230 uur per kind, per maand en per opvangsoort declareren. Dat betekent dat ouders bijvoorbeeld 230 uur voor buitenschoolse opvang en 230 uur voor gastouderopvang, samen 460 uur per maand kunnen declareren voor hetzelfde kind. Dit is zeer royaal. Hoewel dit zelden voorkomt, wordt het maximum toch aangepast om dergelijke gevallen helemaal te kunnen uitsluiten. In plaats van een maximum van 230 uur per opvangsoort, wordt een maximum van 230 uur voor alle opvangsoorten samen gehanteerd. Ouders kunnen dan voor alle opvangsoorten samen 230 uur per maand per kind declareren.

Datum

Onze referentie
KO/2011/8609

Koppeling kinderopvangtoeslag met gewerkte uren

Gezien het doel van de kinderopvangtoeslag om de arbeidsparticipatie te ondersteunen, is het onnodig en onwenselijk dat toeslag wordt verleend voor uren die niet gerelateerd kunnen worden aan gewerkte uren. Thans ontbreekt een relatie tussen het aantal uren opvang dat voor toeslag in aanmerking komt en het aantal uren dat wordt gewerkt. De Belastingdienst heeft een uitvoeringstoets uitgevoerd naar de mogelijkheden om een dergelijke koppeling tot stand te brengen. Mede op basis van deze uitvoeringstoets wordt het recht op het aantal uren kinderopvangtoeslag beperkt tot het aantal gewerkte uren van de minst werkende partner, vermeerderd met 40% voor ouders met kinderen tot 4 jaar. Voor ouders met kinderen vanaf 4 jaar wordt het recht beperkt tot 70% van het aantal gewerkte uren. Kinderen vanaf 4 jaar maken immers minder uren gebruik van kinderopvang omdat zij naar school gaan. Bij beide percentages wordt rekening gehouden met onder andere reistijd. In geval van werkloosheid wordt een overgangstermijn van 3 maanden gehanteerd waarin toeslagaanvragers recht houden op kinderopvangtoeslag. Met deze maatregel wordt de motie Linthorst uitgevoerd, waarin de regering wordt gevraagd om een koppeling tussen toeslaguren en gewerkte uren te realiseren (Kamerstukken I, 2008/2009, 31 874).

De Belastingdienst zal risicogericht toezicht houden op de naleving van deze koppeling. Deze controle gaat gepaard met extra uitvoeringskosten. Samen met een aanscherping van het maximum aantal uren, zal met een dergelijke koppeling het oneigenlijk gebruik van de kinderopvangtoeslag worden teruggedrongen. Ook wordt hiermee het risico op fraude bij de gastouderopvang in verband met parallelle belangen van vraagouders en gastouders verminderd.

Werk naast gastouderschap voor recht op kinderopvangtoeslag

Binnen de gastouderopvang zijn gevallen bekend waarbij ouders zonder werk, bekenden van elkaar, elkaars gastouder worden en daarvoor kinderopvangtoeslag ontvangen. Hoewel een dergelijke constructie wettelijk is toegestaan mits daadwerkelijk op elkaars kinderen wordt gepast, is de kinderopvangtoeslag hier niet voor bedoeld. Feitelijk wordt in deze gevallen alleen op elkaars kinderen gepast om een tegemoetkoming van de overheid te kunnen ontvangen. Om deze vorm van oneigenlijk gebruik van kinderopvangtoeslag tegen te gaan, kunnen gastouders die geen andere inkomsten hebben dan inkomsten uit gastouderopvang geen gebruik meer maken van kinderopvangtoeslag.

Geen aanvraag met terugwerkende kracht

Momenteel is het mogelijk om met terugwerkende kracht kinderopvangtoeslag aan te vragen. Hierdoor kunnen ouders achteraf in één keer een groot bedrag ontvangen in plaats van een maandelijks voorschot. Er zijn verschillende fraudezaken geconstateerd met aanvragen met terugwerkende kracht waarbij terugvordering moeilijk bleek. Daarom zijn de controles vooraf op dergelijke aanvragen inmiddels verscherpt. Om fraude in dit soort gevallen helemaal uit te sluiten, wordt de mogelijkheid om kinderopvangtoeslag met terugwerkende kracht aan te vragen nagenoeg afgeschaft. Alleen kosten die gemaakt zijn vanaf één maand vóór de datum van aanvraag komen nog in aanmerking voor kinderopvangtoeslag.

Datum

Onze referentie
KO/2011/8609

B) Aanscherpen controle systematiek

Aanscherping controles

Naast het verminderen van de mogelijkheden tot fraude en oneigenlijk gebruik van kinderopvangtoeslag is het van belang dat er voldoende controle plaatsvindt van aanvragen kinderopvangtoeslag. Zoals aangegeven in de Fiscale Agenda zijn de controles van de Belastingdienst op de aanvragen kinderopvangtoeslagen inmiddels verscherpt. Naast extra controle vooraf van aanvragen kinderopvangtoeslag met terugwerkende kracht, wordt ook een koppeling tot stand gebracht tussen DiGiD en het burgerservicenummer (BSN). Maar niet alleen de controle van aanvragen met terugwerkende kracht is naar voren gehaald, ook voor andere aanvragen zijn de controles verschoven: van controle bij definitieve toekenning naar controle bij (voorlopige) toekenning na de aanvraag. Er zullen meer controles plaatsvinden bij de aanvraag of zo snel mogelijk na het verlenen van een voorschot op basis van risico analyse. Daarnaast kan tussentijds op basis van risico analyse extra controle plaatsvinden.

Betaling gastouder binnen 2 maanden

Middels een wetswijziging per 2010 is reeds geregeld dat de betaling van de vraagouder aan de gastouder via het gastouderbureau moet verlopen (kassiersfunctie). Daarbij is echter niet geregeld dat de betaling periodiek moet plaatsvinden. Een periodieke betaling is pas een indicatie dat de opvang daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Het is immers onwaarschijnlijk dat een gastouder opvang verzorgt en daar pas achteraf, bijvoorbeeld na een jaar, voor wordt betaald. Een betaling ineens achteraf van een vraagouder aan een gastouder via een gastouderbureau zou daarom kunnen wijzen op fraude. Deze vorm van fraude wordt aangepakt door te regelen dat de betaling (inclusief eigen bijdrage) betrekking moet hebben op de dienstverlening in de periode van 2 maanden voorafgaand aan de betaling.

Voorlichtingsplicht aanbieder kinderopvang

Fraude of oneigenlijk gebruik kan ook het gevolg zijn van onwetendheid van vraagouders. Het komt voor dat ouders niet weten dat bijvoorbeeld kinderopvang onder schooltijd of voor tussenschoolse opvang niet in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag. In de brief 'kinderopvang' van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 8 april jl. (Kamerstukken II 2010/2011, 31 322, nr. 119) bent u geïnformeerd over signalen die via de buitenschoolse opvang Snoopy zijn ontvangen dat vervoerkosten worden gecompenseerd door extra opvanguren in rekening te brengen tijdens schooltijd. Deze opvanguren komen niet in aanmerking voor kinderopvangtoeslag. Om te voorkomen dat door onwetendheid dergelijke uren toch worden meegeteld bij de aanvraag van kinderopvangtoeslag, worden kinderopvanginstellingen verplicht om ouders te informeren over welk deel van de aangeboden uren kinderopvang volgens de Wet kinderopvang in

aanmerking komt voor kinderopvangtoeslag en welk deel van de aangeboden uren kinderopvang niet in aanmerking komt voor kinderopvangtoeslag. Hiervan dient melding te worden gemaakt in het contract met de ouders en in het jaaroverzicht van de afgenomen opvanguren die ouders elk jaar ontvangen.

Datum

C) Zwaarder sanctioneren

Hogere boetes

Onze referentie
KO/2011/8609

Ten slotte moeten overtredingen van de wet- en regelgeving worden gesanctioneerd waarbij de sanctie een afschrikkend effect moet hebben. Zoals in de kabinetsbrief van 10 maart 2011 'Aanpak van fraude in de sociale zekerheid en arbeidswetgeving' (Kamerstukken II 2010/2011, 17 050, nr. 403) is aangekondigd, wordt ~~in principe~~ de boete op fraude met de kinderopvangtoeslag ^{maximaal} 100% van het fraudebedrag en krijgt de betrokkene vijf jaar geen kinderopvangtoeslag meer indien opnieuw wordt gefraudeerd. Verder wordt onderzocht in hoeverre de boete verrekend kan worden met (voorlopige) teruggaaf belastingen en sociale uitkeringen, naast de bestaande mogelijkheid van verrekening met andere toeslagen.

Boete bij niet muteren van uren

De Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) verplicht de ouders wijzigingen die leiden tot een lagere kinderopvangtoeslag, zoals mutaties in het aantal opvanguren, door te geven aan de Belastingdienst. Inmiddels is gebleken dat ouders mutaties regelmatig niet doorgeven, waardoor de gegevens op basis waarvan voorschot wordt uitgekeerd niet juist zijn. Hiervoor wordt op dit moment geen boete opgelegd. Wanneer bij controle van de Belastingdienst achteraf blijkt dat er een substantieel aantal uren minder is afgenomen dan vooraf opgegeven door de aanvrager, wordt voortaan een boete opgelegd.

Slot

De in deze brief aangekondigde maatregelen zullen trapsgewijs worden ingevoerd afhankelijk van de benodigde voorbereiding van wetgeving en uitvoering.

2011	2012	2013
Aanscherping controles	Eén maximum aantal uren voor alle opvang soorten samen.	Werk naast gastouderschap
	Koppeling met gewerkte uren	
	Geen aanvraag met terugwerkende kracht	
	Betaling gastouder binnen 2 maanden	
	Voorlichtingsplicht aanbieder	
	Hogere boetes	

Met dit pakket aan maatregelen worden fraude en oneigenlijk gebruik in de kinderopvangtoeslag teruggedrongen. Het kabinet acht dit een noodzakelijke stap

om de kinderopvang betaalbaar te houden en het draagvlak voor deze regeling in de samenleving te behouden. We blijven uiteraard zoeken naar verdergaande mogelijkheden om fraude en oneigenlijk gebruik in de kinderopvangtoeslag tegen te gaan.

Datum

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

Onze referentie
KO/2011/8609

H.G.J. Kamp

De Staatssecretaris van Financiën,

Mr. drs. F.H.H. Weekers