Ministerie van Financiën

TER ADVISERING
Aan
Staatssecretaris

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Inlichtingen

T
F
@minfin.nl

Datum
3 november 2009

Notitienummer
DGB2009/5794

Rubriek
Kinderopvangtoeslag

Auteur

Van
Team Handhavingsbeleid

Kopie aan
Minister
PA 2X
COMM

Bijlagen
3

notitie

voorbereiding gesprek staatssecretaris Dijksma inzake koppeling gewerkte uren - kinderopvangtoeslag

Paraaf
Staatssecretaris

Aanleiding

De Tweede Kamer heeft in juni jl. bij de behandeling van de Wet kinderopvang een amendement ingediend om gewerkte uren en uren kinderopvang te koppelen. In de tekst van dit amendement staat dat het doel is om het ouders onmogelijk te maken om zonder kinderen op vakantie te gaan of te gaan hobby's uit te oefenen, zie tekst amendement.
De EK heeft vervolgens in juli jl. een motie ingediend om de koppeling uiterlijk op 1 juli 2010 tot stand te brengen voor werknemers en voor zelfstandigen zo snel mogelijk daarna. Amendement en motie worden breed gesteund (o.a. CDA, PvdA, CU).
De staatssecretaris van OCW heeft aan de Tweede en Eerste Kamer een onderzoek toegezegd naar de mogelijkheid van een koppeling. Dit onderzoek is uitgevoerd door Deloitte.

Op basis van dit onderzoek wil OCW de Kamer per brief informeren dat een koppeling tussen gewerkte uren en kinderopvangtoeslag mogelijk is.

Advies

Niet in te stemmen met verzending van de brief van de staatssecretaris van OCW. De Belastingdienst vindt dat uit het onderzoek niet is gebleken dat de verloonde gegevens betrouwbaar genoeg zijn om te gebruiken.

Mogelijke opties in de geest van de motie:

Optie 1 maximum aantal uren naar beneden

De burger kan in 2010 voor maximaal 230 uur per maand een toeslag aanvragen. Door dit urenmaximum naar beneden bij te stellen wordt de mogelijkheid van oneigenlijk gebruik kleiner.

Optie 2 Vergaande verbouwing Kinderopvangtoeslag

Dit is onderwerp van bespreking in de heroverwegingsoperatie. De conclusies van de werkgroep afwachten.

Het onderzoek van Deloitte
In het onderzoek is gekeken naar:

- Op welke wijze kan een geautomatiseerde koppeling worden gemaakt tussen de uurloonadministratie en de kinderopvangtoeslag waarbij het maximaal aantal toeslaguren gelijk is aan de werkuren van de minst werkende ouder plus reistijd.
- De betrouwbaarheid van de verloonde uren uit de polisadministratie van het UWV bij gebreke van een registratie van daadwerkelijk gewerkte uren;
- Wat te doen met zelfstandigen (zij hebben geen urenadministratie).

Standpunt OCW
OCW concludeert op grond van het onderzoek dat een koppeling mogelijk is.

Standpunt Financiën

- Financiën is van mening dat een koppeling niet uitvoerbaar en handhaafbaar is. Een koppeling is alleen mogelijk als er sprake is van een betrouwbare urenadministratie (conform aanbeveling van Commissie Van Rijn). De Belastingdienst vindt dat uit het onderzoek niet is gebleken dat de verloonde gegevens betrouwbaar genoeg zijn om te gebruiken. Dit gaat problemen opleveren voor burger en bedrijfsleven. Daarnaast vindt de Belastingdienst dat de aannames in het onderzoek over gewerkte uren (forfaitaire opslagen voor reistijd, schattingen op basis van omzet bij zelfstandigen) voor de zelfstandige ondernemer niet herkenbaar zijn.
- Tevens is er twijfel over de juridische houdbaarheid: er is een behoorlijke mate van rechtsongelijkheid tussen zelfstandige (hier wordt gewerkt met zachte aanname) en werknemer (die allerlei zaken moet aantonen) . Er is een gerede kans dat de rechter hier een stokje voor steekt.

Geschilpunten OCW en Financiën

De betrouwbaarheid van verloonde uren
Standpunt OCW
Deloitte concludeert dat verloonde uren een betrouwbaar gegeven zijn. Deze conclusie is gebaseerd op een statistisch onderzoek (zie de gebruikte variabelen op pagina 38). Uit dit onderzoek zou volgens Deloitte blijken dat 94% van de verloonde gegevens van werknemers betrouwbaar zijn. Voor de groepen waarvan geen verloonde uren bekend zijn (zelfstandigen, studenten, mensen in een reïntegratietraject), stellen de onderzoekers voor om te werken met aannames en forfaits. Volgens de onderzoekers zijn de administratieve lasten nihil. Werkgevers zullen wel door hun werknemers onder druk worden gezet om verloonde uren niet te laag in te vullen, pagina 17.

Standpunt Belastingdienst
Uit het onderzoek van Deloitte blijkt niet dat de verloonde gegevens bruikbaar en betrouwbaar zijn:

- De onderzoekers geven aan dat in de 94% geen rekening is gehouden met foutieve loonaangiften. Foutieve loonaangiften zijn aangiften waarbij loonvariabelen, gewerkte dagen en verloonde uren op 0 zijn gezet. Volgens de onderzoekers is 8% van alle loonaangiften vervuild zie tabel 1 voetnoot 1 pagina 35. Op persoonsniveau zou het 3% vervuiling gaan, tabel 2, pagina 36.
- De onderzoekers gebruiken vervolgens een statistische methode (zie pagina 38) om vast te stellen of de verloonde uren betrouwbaar zijn. De Belastingdienst kan niets met statistische uitspraken omdat rechters dat

terzijde schuiven. De Belastingdienst kan alleen iets met harde en betrouwbare gegevens.
- Uit eerder onderzoek van CBS is gebleken dat verloonde uren niet betrouwbaar zijn, pagina 37.
- SenterNovem is bevoegd om verloonde uren in de polisadministratie apart uit te vragen. Deze bevoegdheid hebben ze gekregen nadat uit een eigen onderzoek was gebleken dat de administratie van verloonde uren onbetrouwbaar is (Besluit van 26 juli 2008 Stb. 2007, 563, 343).
- De onderzoekers grijpen voor de categorieën waar geen verloonde gegevens bekend zijn. naar zachte of ruime normen over de verhouding tussen het aantal uren werk en zorg. De Belastingdienst kan niet werken met zachte normen. Ze zijn niet te hanteren in een massaal proces en roepen juist oneigenlijk gebruik op in plaats van een mogelijkheid om het te bestrijden;
- De onderzoekers houden er geen rekening mee dat Kindercentra in de regel opvang aanbieden per dagdeel en niet in aantal uren. Dat maakt een vergelijking lastig.
- De onderzoekers stellen dat op grond van ervaring in het buitenland koppeling kan. Het betreft echter één e-mail, pagina 8. Dit vindt de Belastingdienst te dun.

Conclusie Belastingdienst: van 24% van alle toeslaggerechtigden (ca. 120.000 burgers !) is volgens de onderzoekers geen betrouwbaar loongegeven bekend (15% zelfstandigen e.d. + 3% vervuild + 6% zeker onbetrouwbaar). Hoe betrouwbaar de overige 77% is weten we overigens niet omdat het een statistische exercitie betrof.

Feiten

Wat zijn de feiten? (pagina's verwijzen naar rapport Deloitte)

- Koppeling van uren werk en zorg speelt al langer. De commissie van Rijn deed er begin dit jaar onderzoek naar. Conclusie: zolang aan de voorwaarde van een betrouwbare urenadministratie niet is voldaan, is een koppeling niet uitvoerbaar.
- Er is geen betrouwbare administratie van werkelijk gewerkte uren.
- De onderzoekers hebben daarom gekeken naar verloonde uren. Dit zijn uren uit de administratie van de werkgever die via de loonaangifte worden geregistreerd binnen de loonaangifteketen, pagina 9.
- Verloonde uren zijn niet bekend van zelfstandigen, mensen in een reintegratietraject en studenten, pagina's 14 en 24.
- Van 15% van alle toeslaggerechtigden zijn er geen verloonde gegevens. Er zijn 468.000 toeslagaanvragen gedaan in 2008. Daarvan hebben 68.000 aanvragen (=15%) betrekking op een huishouden met één of meer ouders die zelfstandige zijn of ouders die behoren tot een doelgroep (studenten, werkzoekenden en mensen in een reintegratietraject), pagina 6 tabel 1.
- Verloonde uren zijn niet gelijk aan gewerkte uren bij:
  - flexibele contracten;
  - overuren;
  - ADV;
  - verlof;
  - ziekte, werkonderbreking, ploegendienst;
  - stukloon.

  Pagina 18.
- Het veld verloonde uren wordt momenteel niet gecontroleerd, pagina 12 onderaan.
- Technisch gezien kan een koppeling tussen verloonde uren en uren zorg worden gemaakt, doch niet eerder dan vanaf 1 januari 2012, pagina 13.
- Koppeling lost probleem van de Tweede kamer met toeslag gedurende vakantie ouders en beoefening hobby's niet op. Een koppeling kan alleen op basis van gewerkte uren per maand. Of de uren werk en opvang in die maand synchroon liepen is niet bekend.

Gevolgen van een koppeling

Burger
De werknemer zal een toeslag krijgen op basis van verloonde uren met een reistijdforfait.
Bij zelfstandigen e.d. wordt de toeslag bepaald op grond van aannames over gewerkte uren.
De burger zal de uren op grond waarvan de toeslag is berekend niet herkennen. Dit leidt tot vragen aan de Belastingdienst en bezwaar- en beroepprocedures.

Bedrijfsleven
In het geval van een registratie van gewerkte uren zullen werkgevers hun administratie van verloonde uren goed moeten gaan bijhouden. Daarvoor bestond tot op heden geen noodzaak omdat het gegeven niet werd gecontroleerd, zie pagina 12 onderaan. Voor 10% van de beroepsbevolking moeten alle werkgevers hun administratie aanpassen want ze weten niet wie kinderopvangtoeslag heeft of gaat gebruiken (er zijn 700.000 werknemers – één of meerdere ouders - met kinderopvangtoeslag op een beroepsbevolking van 7 miljoen). In het geval van gebruik van verloonde uren krijgen werkgevers vragen van werknemers.

Belastingdienst
In geval van een koppeling zal de Belastingdienst worden geconfronteerd met aanzienlijke uitvoeringskosten. De kosten zitten nog niet ineens zozeer in de automatisering (ca. 5 miljoen), maar wel in de dienstverlening en toezicht. Op grond van bovengenoemd onderzoek weten we dat van de ca. 500.000 aanvragen kinderopvang in 2009 er in ieder geval voor 125.000 aanvragen géén of foute uren bekend zijn. Dat is dus handwerk voor in ieder geval 125.000 burgers en kost
tientallen miljoenen. Het werkelijke aantal burgers dat zich niet zal herkennen in de uren zal vermoedelijk nog hoger liggen omdat we zoals gezegd niet weten hoe betrouwbaar de overige gegevens zijn.

Koppeling bevordert niet de arbeidsparticipatie
Een van de doelstellingen van kinderopvang is bevorderen door de overheid van arbeidsparticipatie. Een urenkoppeling maakt ouders echter onzeker.
Bijvoorbeeld ouders die tijdelijk minder zijn gaan werken of zijn ontslagen. Door het huidige tekort aan opvangplaatsen willen ze hun opvang niet stoppen. Anders zijn ze hun opvang plaats kwijt. Zij zullen het onrechtvaardig vinden dat ze buiten hun schuld wel gebruik moeten maken van opvang maar hier niet voor worden vergoed.

IBO Toeslagen
Een koppeling is in tegenspraak met het concept kabinetsstandpunt over het IBO rapport Toeslagen (op 16 oktober as. in ministerraad) waarin staat dat toeslagen zo weinig mogelijk grondslagen moet kennen en dat toeslagen begrijpelijk en voorspelbaarheid moeten zijn. Koppeling betekent voor de kinderopvangtoeslag een grondslag erbij. Gezien de hierboven geschetste onbetrouwbaarheid van de gegevens is ook niet voldaan aan de criteria begrijpelijkheid en voorspelbaarheid.

al met al in mijn ogen een horror - scenario



3/11

Nota OCW

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

TER VOORBEREIDING

Aan: SPO
CC: staatssecretaris De Jager

KO

Van

T

Datum
2 november 2009

Registratienr
KO/166250

Bijlagen
Voorbereiding BD
Motie Linthorst
Onderzoeksrapport
Conceptbrief

Kopie voor
D. KO
DIV. KO

Datum afgedaan

Gekoppeld registratienr.

Deponeren in dossier

nota

Onderwerp: overleg stas de Jager koppeling uren

Paraaf KO	Paraaf DGPV
Datum	Datum

Aanleiding

As woensdag 4 november om 11:45 heeft u een overleg met stas de Jager over de koppeling gewerkte uren met kinderopvangtoeslag uren.
U heeft gevraagd om een gezamenlijke voorbereiding met de Belastingdienst. Echter ook hierover is geen ambtelijke overeenstemming bereikt. De Belastingdienst wil de koppeling hoe dan ook niet omdat het de uitvoering van de kinderopvangtoeslag ingewikkelder maakt. Gezien de grote politieke druk om de koppeling te realiseren snappen zij waarschijnlijk ook wel dat ingewikkelder maken van het proces geen argument is om de koppeling tegen te houden. Zij gebruiken betrouwbaarheid van de administratie en administratieve lasten als 'oneigenlijke' argumenten en daarom ontkennen zij de oplossingen die wij hebben bedacht voor hun bezwaren. Wij kunnen al hun argumenten weerleggen maar hun bezwaar blijft omdat de reden van hun weerstand ergens anders zit.

Hoe komen we uit deze impasse?

De beste manier om hier uit te komen is dat u met stas De Jager afspraken maakt over reële randvoorwaarden waar ons beleid aan moet voldoen als het om de koppeling gaat. Dan kunnen wij beleid maken dat voldoet aan de wensen van de Belastingdienst. Te denken valt aan:

- U kunt stas De jager afspreken dat de koppeling geen extra werk gaat opleveren voor de Belastingdienst. Dan kunnen we samen gaan kijken waar gesneden kan worden. Bijvoorbeeld de 100% controle op opvanguren kan worden verminderd. In plaats van jaaropgaaf van de kinderopvang gaan we bij een deel van de ouders loonstroken opvragen.
- Of als stas De Jager het belangrijk vindt dat administratieve lasten niet worden verhoogd, dan kunt u dat toezeggen maar daar tegenover staat dat zij erop vertrouwen dat wij de betrouwbaarheid van de gevraagde gegevens kunnen beoordelen.

Als stas De Jager andere dingen nodig heeft om meer comfort te krijgen dan kan hij dat aangeven.

Beslispunt

Voor de begrotingsbehandeling van OCW op 10 november dienen de EK en TK te worden geïnformeerd. Voor deze brief zijn drie opties:

- Motie Linthorst uitvoeren. De concrete invulling wordt samen met de Belastingdienst uitgewerkt. Hierbij kan eventueel voorbehoud worden gemaakt voor uitkomst aanvullend onderzoek betrouwbaarheid verloonde uren.
- Minimale reactie is onderzoeksrapport sturen met de procesafspraak dat nader onderzoek wordt gedaan naar betrouwbaarheid van verloonde uren. Dit heeft alleen nut als met de Belastingdienst afgesproken kan worden dat bij een positief uitkomst van het aanvullend onderzoek, waarbij zoals afgesproken 100 mensen nagebeld worden, de koppeling wordt ingevoerd. Dan zal ook een afspraak moeten worden gemaakt over wat een acceptabel percentage is voor de Belastingdienst, eerder is 75% genoemd door [redacted]
- De motie niet uitvoeren zal lastig uit te leggen zijn aangezien allerlei oplossingen in het onderzoeksrapport staan.

Toelichting

Kosten-baten afweging

Deloitte heeft berekend dat de opbrengst van de koppeling ervan uitgaande dat bij 12,6% van de aanvragen meer uren worden gedeclareerd €27 mln oplevert bij gemiddeld 1 uur teveel en oploopt met €27 mln tot €269 mln bij gemiddeld 10 uur te veel declareren.
De kosten van de koppeling worden geschat op ca. €1 mln per jaar.
Het is niet duidelijk hoeveel de koppeling van de uren gaat opleveren maar dat het miljoenen zal opleveren staat als paal boven water.

Onderzoek

Omdat de Belastingdienst bezwaren had tegen de uitvoering van de koppeling uren is een onderzoek uitgezet waarin nadrukkelijk gekeken is naar oplossingen voor de bezwaren van de Belastingdienst. In het onderzoek (zie bijlage) is gekeken naar technische haalbaarheid van de koppeling, de betrouwbaarheid van de verloonde uren (als alternatief voor administratie gewerkte uren) en een oplossing voor de zelfstandigen. De onderzoekers stellen dat een koppeling technisch haalbaar is, de betrouwbaarheid van de gegevens verloonde uren voldoende is en er zijn verschillende oplossingsrichtingen mogelijk zijn voor de zelfstandigen.

Betrouwbare urenregistratie

Het belangrijkste bezwaar van de Belastingdienst tegen de koppeling uren was het ontbreken van een betrouwbare administratie voor gewerkte uren. Hierin komen wij de Belastingdienst tegemoet met de oplossing om met verloonde uren te werken. De verloonde uren komen uit de polisadministratie van het UWV die via de loonaangifte bij de Belastingdienst binnen komt. Het bestaat sinds 2006, heeft kinderziektes gehad, maar dat is er nu uit en wij willen het pas vanaf 2012 gebruiken. Mogelijk worden de verloonde uren vanaf 2011 ook gebruikt bij de vaststelling van de WW-uitkering.

Verloonde uren zijn uren waarover loon is betaald. Doordat er een betaling tegenover staat zijn verloonde uren controleerbaar. Doordat verloonde uren controleerbaar zijn acht OCW deze administratie meer betrouwbaar dan een administratie van werkelijk gewerkte uren (inclusief onbetaald overwerk, verlof, ziekte) wat achteraf niet te controleren is. Op het moment dat bekend wordt gemaakt dat de verloonde uren zullen worden gebruikt voor kinderopvangtoeslag en de werkgevers weten dat verloonde uren controleerbaar zijn op grond van uitbetaalde salaris dan verwacht OCW dat zij de gegevens juist zullen invullen voor zover dat nu nog niet gebeurt.

De Belastingdienst vindt dat het onderzoek van CBS onvoldoende zekerheid geeft over de betrouwbaarheid van verloonde uren. We hebben afgesproken dat 100 mensen nagebeld zullen worden. Maar uiteindelijk kan geen enkel onderzoek 100% zekerheid geven en pas wanneer we de gegevens gaan gebruiken weten we hoe het precies zit en in hoeverre het verbeterd wordt door gebruik. Zolang we het niet gebruiken zullen we het ook niet weten. Het is een kip en ei probleem.

Manipuleren van de verloonde uren is niet te verwachten. De werknemers hebben geen belang om contracten af te sluiten met meer uren en lage uurloon omdat hun rechtspositie verzwakt. Werkgevers hebben geen belang bij te hoog invullen van de uren omdat bij structureel te hoog invullen van de verloonde uren ze aangepakt kunnen worden voor medewerking aan fraude. De werkgevers hebben er dus geen belang bij om te veel uren door te geven en zullen geen risico lopen terwijl er geen opbrengst tegenover staat. Verloonde uren zijn controleerbaar en dat weten zowel werknemers als werkgevers.

Hoe kan de koppeling worden gerealiseerd?
Een perfect en waterdicht systeem is niet mogelijk maar we kunnen wel de huidige situatie verbeteren, waarin slecht één uur per jaar gewerkt hoeft te worden om oneindig te kunnen declareren. Er zijn verschillende mogelijkheden om de motie uit te voeren. OCW heeft voorkeur voor een zoveel mogelijk geautomatiseerd proces waarbij de lasten voor zowel het bedrijfsleven als de burger als de Belastingdienst zo laag mogelijk zijn. In deze variant die ook onderzocht is door de onderzoekers wordt de koppeling als volgt vormgegeven:

- Het uitgangspunt is dat niet meer kinderopvangtoeslag uren gedeclareerd mogen worden dan de verloonde uren van de minst werkende partner plus een opslagpercentage voor reistijd, overwerk, verplichte uren afname etc.
- De gegevens van de verloonde uren worden geautomatiseerd gekoppeld aan de aangevraagde uren kinderopvangtoeslag.
- Het systeem signaleert wanneer het aantal uren kinderopvangtoeslag groter is dan het aantal uren verloonde uren van de minst werkende partner plus opslagpercentage. Aan deze ouders en werkgevers wordt een brief gestuurd waarin ze erop worden gewezen dat de uren niet kloppen en aangepast moeten worden.
- Het aantal uren kinderopvangtoeslag wordt bij definitieve vaststelling gemaximeerd op de verloonde uren van de minst werkende partner plus een percentage voor reistijd, overwerk, verplichte afname uren etc.
- Voor de zelfstandigen wordt een zo eenvoudig mogelijke optie gekozen met de minste administratieve lasten. Wanneer één van de ouders in loondienst is en de ander zelfstandige is dan worden de verloonde uren van de ouder in loondienst als uitgangspunt genomen. Voor de kleine groep (6000 en 2% van de aanvragen) waarvan beide ouders zelfstandigen zijn wordt aangesloten bij de zelfstandigen aftrek die Belastingdienst blauw hanteert. Iedereen die in aanmerking komt voor de

zelfstandigen aftrek komt automatisch in aanmerking voor het maximaal aantal uren kinderopvang. Wanneer beide ouders onder de 1225 uur blijven kan op dezelfde wijze als bij fiscaal aftrek het aantal uren aannemelijk worden gemaakt.

- Steekproefsgewijs of op basis van risico analyse kunnen loonstroken worden opgevraagd en gecontroleerd met de verloonde uren. De zelfstandigen kunnen op dezelfde wijze als bij fiscaal aftrek worden gecontroleerd.

Voordelen: verbetering ten opzichte van het huidige stelsel waarbij de ouders meer uren declareren. Geen administratieve lasten voor bedrijfsleven omdat verloonde uren reeds ingevuld worden bij loonaangifte. Geen administratieve lasten voor de burger omdat aan de burger niks gevraagd wordt. Minimale uitvoeringslasten voor de Belastingdienst omdat het proces geautomatiseerd plaats vindt.

Nadelen: Belastingdienst twijfelt aan de betrouwbaarheid van de gegevens ondanks het onderzoek en signalen van UWV dat het inmiddels goed gaat met de gegevens van de polisadministratie.

De uitvoeringskosten worden door Deloitte geschat op eenmalig €345.000 automatiseringskosten en structureel €930.000 voor met name bezwaar en beroep. Hierbij is men ervan uit gegaan dat de 100% controle van de afname van de uren verminderd kunnen worden aangezien het niet de verwachte opbrengst heeft opgeleverd.

Er zijn ook andere alternatieven voor het realiseren van de koppeling wat mogelijk de voorkeur heeft van de Belastingdienst. Daarbij wordt niet massaal de koppeling gelegd maar wordt steekproefsgewijs gecontroleerd. De controle kan plaatsvinden op basis van de gegevens verloonde uren of er kunnen loonstrookjes worden opgevraagd.

Voordelen: komt tegemoet aan de bezwaar van de Belastingdienst omdat geen gebruik wordt gemaakt van een administratie van de gewerkte uren.

Nadeel: hogere uitvoeringslasten voor de Belastingdienst. Administratieve lasten voor de ouders. Geen individuele waarschuwing vooraf dat de uren niet kloppen.

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2008–2009

31 874 Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang

Nr. 16

AMENDEMENT VAN HET LID KRANEVELDT-VAN DER VEEN C.S.
Ontvangen 2 juni 2009

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

Artikel I, onderdeel C, wordt als volgt gewijzigd:

I

De aanhef komt te luiden:
In artikel 7 worden onder vernummering van het derde en vierde lid tot vijfde en zesde lid twee leden ingevoegd, luidende:.

II

Onder vernummering van het derde lid tot vierde lid, wordt een nieuw lid ingevoegd, luidende:
3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de redelijke verhouding tussen het aantal, al dan niet in dienstverband, gewerkte uren van de ouder en zijn partner alsmede de in verband daarmee benodigde reistijd, en het aantal uren kinderopvang waarvoor toeslag kan worden aangevraagd. Desgevraagd toont de ouder ten genoegen van de Belastingdienst/Toeslagen aan dat aan de in de eerste volzin bedoelde regels is voldaan.

Toelichting

Het kan gebeuren dat ouders toeslag aanvragen voor veel meer uren kinderopvang dan zij op grond van het aantal gewerkte uren redelijkerwijs nodig hebben. Naar de mening van de indieners is kinderopvangtoeslag echter niet bedoeld om het mogelijk te maken dat ouders bijvoorbeeld zonder hun kinderen een weekje op vakantie gaan of een dagje in de week de eigen hobby's uitoefenen. Dit amendement schept de mogelijkheid om via een algemene maatregel van bestuur nader te bepalen wat een redelijke verhouding is tussen het aantal gewerkte uren en het aantal uren kinderopvang waarvoor toeslag kan worden aangevraagd.

Kraneveldt-van der Veen
Anker
Sterk

KST131350
0809tkkst31874-16
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2009

Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2008–2009

31 874 Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang

H

MOTIE VAN HET LID LINTHORST C.S.
Voorgesteld 7 juli 2009

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat de Wet op de Kinderopvang bedoeld is om de combinatie van betaalde arbeid en zorg te faciliteren,

constaterende, dat
- de huidige wet niet voorziet in een koppeling tussen het aantal uren verrichte betaalde arbeid en de aanspraak op een toeslag voor kinderopvang
- het ontbreken hiervan de mogelijkheid schept voor oneigenlijk gebruik van de toeslag
- het voorliggende wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om bij AMvB in deze koppeling te voorzien
- de situatie van de zzp-ers dermate complex is dat een koppeling voor deze categorie werkenden op korte termijn niet realiseerbaar is

draagt de regering op deze koppeling voor werknemers uiterlijk op 1 juli 2010 bij AMvB te realiseren en voor de zzp'ers op zo kort mogelijke termijn daarna een vergelijkbare regeling te treffen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Linthorst
De Boer
Goyert
Meulenbelt
Thissen
Schouw
Ten Hoeve
Dupuis

KST133067
ISSN 0921 - 7363
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2009

Deloitte.

Kinderopvang en gewerkte uren

Geautomatiseerde koppeling: knelpuntenanalyse en beleidsopties

Rapport voor het Ministerie van OCW

Concept, oktober 2009

(Deloitte)

en (CBS)

2 **Kinderopvang en gewerkte uren**

Inhoud

1. Inleiding 5
   1.1. Leeswijzer 5
2. Gebruik van de kinderopvangtoeslag: kerngegevens 6
3. Relevante buitenlandse ervaringen 7
4. Geautomatiseerde koppeling: technische haalbaarheid 9
   4.1. Inleiding 9
   4.2. Beschrijving geautomatiseerde koppeling 9
   4.3. Kwaliteitscontroles op de verloonde uren 12
   4.4. Technische haalbaarheid van de oplossing 13
   4.5. Automatische koppeling bij andere doelgroepen dan werknemers 14
      4.5.1. Personen in een re-integratietraject 14
      4.5.2. Studenten 14
   4.6. Automatische controle voor zelfstandigen 14
5. Mogelijke knelpunten 16
   5.1. Inleiding 16
   5.2. Betrouwbaarheid en controleerbaarheid van gegevens over verloonde uren 16
      5.2.1. Analyse gegevens verloonde uren 16
      5.2.2. Controleerbaarheid 17
      5.2.3. Prikkels 17
   5.3. Verschillen tussen verloonde uren en gewerkte uren 18
   5.4. Strategisch gedrag/fraude 19
   5.5. Reistijd 19
   5.6. Uitvoeringskosten 20
   5.7. Conclusies 21
6. Beleidsopties bij het gebruik van verloonde uren 22
   6.1. Inleiding 22
   6.2. Optie 1: Verloonde uren voor de definitieve vaststelling van het aantal toeslaguren 22
   6.3. Optie 2: Verloonde uren voor steekproefsgewijze controles 22
   6.4. Optie 3: Loonstrookjes beide ouders 23

7. Zelfstandigen 24
7.1. Inleiding 24
7.2. Optie 1: Gebruikmaken van de bestaande urenadministratie 25
7.3. Optie 2: Verplichte urenadministratie indien gebruik toeslag 25
7.4. Optie 3: Schatting op basis van aanname over het uurtarief 25
7.5. Optie 4: Maximale toeslaguren baseren op verloonde uren andere ouder 26
7.6. Optie 5: Zelfstandigenaftrek geeft recht op maximale uren 26
7.7. Optie 6: Keuzemenu 27
7.8. Samenvattend oordeel 27
8. Conclusies en aanbevelingen 29
8.1. Vraag 1: Geautomatiseerde koppeling 29
8.2. Vraag 2: Betrouwbaarheid van gegevens over verloonde uren 30
8.3. Vraag 3: Zelfstandigen 30
8.4. Aanbevolen vervolgstappen 31
Bijlage A. Bronnen en definities 32
Bijlage B. CBS Onderzoek: Bruikbaarheid 'verloonde uren' voor koppeling met uren kinderopvangtoeslag 34
B.1. Resultaten 34
B.1.1. Samenvatting 34
B.1.2. Resultaten analyses bruikbaarheid verloonde uren 34
B.2. Onderzoeksmethode 36
B.2.1. De polisadministratie 36
B.2.2. Eerdere analyses kwaliteit attribuut verloonde uren 37
B.2.3. Onderzoeksmethode 37
B.2.4. Selectie aangiften 37
B.2.5. Bruikbaarheid aantal verloonde uren 37
Bijlage C. Deloitte onderzoek uitvoeringskosten 39
C.1. Achtergrond 39
C.2. Het verwerkingsproces 39
C.2.1. Kwantificering toeslaggerechtigden 40
C.2.2. Kwantificering groep toeslaggerechtigden met te hoge claims 42
C.3. Automatiseringskosten 44

C.3.1. Kwaliteitscontroles 45
C.3.2. Aansluiten op SUWI infrastructuur 45
C.3.3. Koppelingen 46
C.3.4. Nieuwe functionaliteit 46
C.3.5. Jaarlijks beheer 46
C.4. Proceskosten 46
C.4.1. Kosten Bezwaar & Beroep 47
C.4.2. Steekproef 'Afname' 49
C.4.3. Steekproef 'Recht' 51
C.5. Besparingen op onterecht uitgekeerde kinderopvangtoeslag 51
C.6. Samenvatting uitvoeringskosten 53

1. Inleiding

Voor u ligt het rapport met de resultaten van onderzoek naar de koppeling tussen gewerkte uren en aangevraagde uren kinderopvangtoeslag. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in de periode augustus en september 2009.

Het onderzoek is gericht op het beantwoorden van de volgende vragen:

1. Op welke wijze kan de koppeling tussen de uurloonadministratie en de kinderopvangtoeslag geautomatiseerd plaatsvinden waarbij het maximaal aantal toeslaguren gelijk is aan de werkuren van de minst werkende ouder plus reistijd?
    a. Welke knelpunten kunnen hierbij ontstaan? En op welke wijze kunnen deze worden opgelost?

2. Hoe betrouwbaar zijn de gegevens in de administratie voor verloonde uren?
    a. Hoe kan de betrouwbaarheid van deze informatie worden verbeterd?

3. Wat is een goede oplossing voor de berekening van uren van zelfstandigen?

Deze vragen zijn onderzocht door respectievelijk Deloitte, CBS en [redacted] Het onderzoek is gebaseerd op deskresearch aangevuld met consultatie van experts (zie bijlage A voor een overzicht van de geraadpleegde experts).

1.1. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 presenteert achtergrondgegevens over gebruikers van de kinderopvangtoeslag.

Hoofdstuk 3 gaat in op relevante buitenlandse ervaringen (met name de VS).

Hoofdstuk 4 richt zich op de beantwoording van de eerste deelvraag; hoe kan een geautomatiseerde koppeling tussen uurloonadministratie en kinderopvangtoeslag tot stand worden gebracht?

Hoofdstuk 5 behandelt mogelijke knelpunten rond de automatische koppeling van de kinderopvangtoeslag aan verloonde uren, met name rond de betrouwbaarheid van de beschikbare gegevens (de tweede deelvraag).

Hoofdstuk 6 bespreekt beleidsopties om deze knelpunten te reduceren.

Hoofdstuk 7 gaat in op de specifieke situatie bij zelfstandigen (deelvraag 3).

Hoofdstuk 8 bevat de conclusies en aanbevelingen voor het vervolg.

1.1.1.1.1.1.Bijlage A geeft een overzicht van de gebruikte en geraadpleegde bronnen.

1.1.1.1.1.1.Bijlage B bevat het onderzoek van het CBS naar de bruikbaarheid van het veld verloonde uren.

1.1.1.1.1.1.Bijlage C bevat het onderzoek van Deloitte naar de uitvoeringskosten.

2. Gebruik van de kinderopvangtoeslag: kerngegevens

Kinderopvangtoeslag kan worden aangevraagd door werkenden met een kind dat naar enige vorm van kinderopvang gaat. Doel is bevordering van de arbeidsparticipatie.

Tabel 1 bevat kerngegevens over het gebruik van de kinderopvangtoeslag door verschillende typen huishoudens, onderverdeeld naar bron van hoofdinkomsten. In bijna 90% van alle gevallen zijn beide ouders werknemer. Van belang voor de analyse in dit rapport is ook, dat in minder dan 2% van de gevallen (6000 gezinnen) beide ouders werkzaam zijn als zelfstandige. Daarnaast mogen ook studerenden en personen in een re-integratietraject de toeslag aanvragen.

	2005	2006	2007	2008
Totaal aantal tweeoudergezinnen	**196**	**223**	**327**	**392**
Beide ouders werknemer	170	196	285	341
Eén werknemer en één zelfstandige	15	19	31	38
Eén werknemer en één doelgroep*	6	4	5	5
Beide ouders zelfstandige	2	3	5	6
Eén zelfstandige en één doelgroep*	1	0	0	0
Beide ouders doelgroep*	2	1	2	2
Totaal aantal éénoudergezinnen	**42**	**50**	**65**	**76**
Werknemer	33	36	49	59
Zelfstandige	1	1	2	2
Doelgroep*	8	13	14	15
Totaal	**238**	**273**	**392**	**468**

Tabel 1: Kerngegevens gebruik kinderopvangtoeslag 2005-2008, x 1000

* Doelgroep: ouders die opzoek zijn naar werk en in een re-integratietraject zitten, verplichte inburgeraars en studenten; zij krijgen 1/6 werkgeversdeel van de gemeente of UWV

Bron: Ministerie OCW

3. Relevante buitenlandse ervaringen

In andere landen met gesubsidieerde kinderopvang is, evenals in Nederland, de subsidie bedoeld voor werkenden[1] . Hiertoe dienen degenen die gebruik wensen te maken van de subsidieregeling doorgaans op een aanvraagformulier aan te geven hoeveel uren zij per week werken.

In de VS doet het Urban Institute, een non-profit organisatie, al jaren onderzoek naar ervaringen met gesubsidieerde kinderopvang. Uit dit onderzoek blijkt ondermeer dat gebruikers het als belastend ervaren wanneer de subsidie dikwijls opnieuw moet worden aangevraagd. Doen zij dit niet, dan wordt de subsidie automatisch stopgezet (dit wijkt dus af van de situatie in Nederland waar de default-optie continuering van de bestaande toeslag is). De meeste staten in de VS hanteren een standaardperiode van 6 of 12 maanden waarna opnieuw een aanvraag moet worden ingediend. De reden hiervoor is dat bij langere standaardperioden het risico bestaat van oneigenlijk gebruik, met als gevolg relatief grote terugbetalingsverplichtingen en mogelijk zelfs rechtszaken wegens fraude. Weliswaar zijn aanvragers verplicht om veranderingen van inkomen of arbeidsduur onmiddellijk door te geven, maar in de praktijk laten zijn dit vaak na.[2]

In de onderzoeksrapporten van het Urban Institute (noch in andere gepubliceerde documenten) wordt niet beschreven op welke wijze de gegevens over gewerkte uren worden gecontroleerd. Daarom is via e-mail contact op genomen met [redacted] Urban Institute op het terrein van kinderopvang. Een citaat uit haar reactie: "Usually what agencies do here is to verify the work hours with the employer (or ask for a copy of a paystub), and then add something on for commuting time. In some cases, these days, states have centralized employment databases which have information on the hours and work status of formal workers – they can also check these instead of having to

---

[1] Deze conclusie is gebaseerd op de situatie in Canada, de VS en Nieuw Zeeland, landen waarvoor via een internetzoekopdracht gegevens konden worden gevonden.

[2] Zie *Designing Subsidy Systems to Meet the Needs of Families: An Overview of Policy Research Findings*, Gina Adams, Kathleen Snyder, Patti Banghart, Urban Institute 2008. Een citaat: "One of the most important issues affecting families is how frequently they must recertify. Most states set their recertification periods at 6 or 12 months, though caseworkers may set limits at shorter periods. [..] As a result, one method for simplifying the recertification process is to make recertification occur less frequently—most often moving it from 6 to 12 months. However, some respondents were concerned about large increases in copayments at the end of that period or about parents becoming ineligible and continuing to receive subsidies. This not only affects the incidence of improper payments, which of course is an area of major concern to states, but also could result in parents having to pay back large overpayments or being cited for fraudulent activity against the state, affecting their ability to receive future support. [..] Some states refused to consider recertification periods of longer than six months because of this concern. But other states reacted differently. For example, respondents in Massachusetts reported that 86 percent of their 12,000 families continued to be eligible at the six-month recertification, so they felt confident that extending the authorization period was not likely to result in significant improper payments." (p. 28).

check directly with the employer." (e-mail dd 17-8-2009). Hieruit blijkt dat de uitvoerende instantie (direct of indirect) gebruikt maakt van de gegevens van de personeelsadministratie van de werkgever. Het Nederlandse voornemen om gebruik te maken van de verloonde uren zoals aangeleverd door werkgevers aan het UWV heeft dus min of meer een (kennelijk naar tevredenheid functionerend) precedent in de Amerikaanse situatie.

4. Geautomatiseerde koppeling: technische haalbaarheid

4.1.Inleiding

Sinds 1 januari 2006 dienen inhoudingsplichtigen (= werkgevers) per maand of per vier weken elektronisch de aangifte loonheffingen in te dienen bij de Belastingdienst. Eén van de verplichte items op deze aangifte is het aantal uren dat aan de werknemer in het aangiftetijdvak is verloond. Verloonde uren zijn overeengekomen uren (contracturen), vermeerderd met uitbetaalde overwerkuren (mits niet gecompenseerd in tijd), verminderd met niet gewerkte uren waar geen beloning tegenover staat. In principe beschikt de belastingdienst op basis van de elektronische aangiften dus over een goed beeld van het aantal verloonde uren. Het gebruiken van verloonde uren voor het bepalen van het maximaal aantal toeslaguren lijkt daarom een veelbelovende beleidsoptie.

Dit hoofdstuk analyseert de technische haalbaarheid van geautomatiseerde koppeling tussen gegevens over verloonde uren en aangevraagde toeslaguren.

4.2.Beschrijving geautomatiseerde koppeling

Voor het uitwisselen van gegevens over werk en inkomen, wordt binnen de overheid gebruik gemaakt van de SUWI[3]-keten. Deze keten is een standaard binnen de overheid voor het uitwisselen van gegevens die betrekking hebben op werk en inkomen. Belangrijke leveranciers zijn de Belastingdienst, die de inkomstenbelastinggegevens aanbiedt en het UWV die gegevens over niet werkenden aanbiedt. Afnemers zijn onder meer de Belastingdienst Toeslagen, Inlichtingenbureau, Centraal Bureau voor de Statistiek, Sociale VerzekeringsBank en de gemeentelijke sociale diensten. Binnen de keten worden gegevens aangeboden op basis van berichten. Een bericht is een verzameling gegevens met een specifiek doel. Zo biedt het UWV vanuit de Polisadministratie onder meer het loongegevensbericht aan in de SUWI-keten. Dit bericht bevat loongegevens van een medewerker. Het loongegevensbericht is voor dit onderzoek het belangrijkste bericht, aangezien deze het gegeven bevat waar het in dit onderzoek om draait: de verloonde uren. Dit veld is als volgt gedefinieerd in het gegevensmodel binnen de SUWI-keten[4]:

> *Het aantal uren waarover loon is betaald in het loontijdvak of de loontijdvakken die in het aangiftetijdvak zijn uitbetaald*

Dit veld wordt aangeleverd door werkgevers in de loonaangifte. Het kader gaat nader in op de definitie van verloonde uren[5]:

---

[3] SUWI: Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen

[4] Bron: Gegevensregister SUWI 6.0

[5] Bron: Belastingdienst: Toelichting aangifte loonheffing 2009

10 Kinderopvang en gewerkte uren

Definitie verloonde uren: toelichting

Het aantal verloonde uren moet groter of gelijk zijn aan 0.

Verloonde uren zijn overeengekomen uren (contracturen), vermeerderd met uitbetaalde overwerkuren (mits niets gecompenseerd in tijd), verminderd met niet gewerkte uren waar geen beloning tegenover staat.

Indien de contracturen flexibel worden ingevuld (als bij een contract van 30 uur per week de ene keer 24 uur en de andere keer 36 uur wordt gewerkt), wordt het vaste (dus gemiddelde)aantal opgegeven als de beloning in elke betaalperiode eveneens gebaseerd is op dit gemiddelde aantal te werken uren. Indien de vergoeding in de betaalperiode fluctueert met het aantal in die periode daadwerkelijk gewerkte uren, dan moeten de daadwerkelijk gewerkte en dus verloonde uren opgenomen worden. Verschoven diensten en onregelmatige werktijden zijn geen verloonde uren, indien er niet gemiddeld meer dan de contracturen wordt gewerkt.

Overuren zijn slechts dan verloonde uren indien ze én worden uitbetaald en indien ze niet worden gecompenseerd in tijd. Bij uurloners (veelal met een 0-urencontract, minimumurencontract of flexibel contract) worden de werkelijk gewerkte en verloonde uren opgegeven.

Een 40-uurs werkweek, waarbij 4 uur adv wordt opgebouwd, wordt gezien als een contractduur van gemiddeld 36 uur per week.

Verlof, ziekte en werkonderbrekingen hebben geen effect op het aantal verloonde uren. Indien sprake is van onbetaald (ouderschaps)verlof, moet het aantal verloonde uren worden aangepast. Voor werknemers die tijdelijk short-time werken geldt de oorspronkelijke arbeidsduur per week.

Voor werknemers die werken in ploegendienst wordt het aantal verloonde uren verkregen door het aantal uren op jaarbasis te delen door het aantal betaalperioden per jaar.

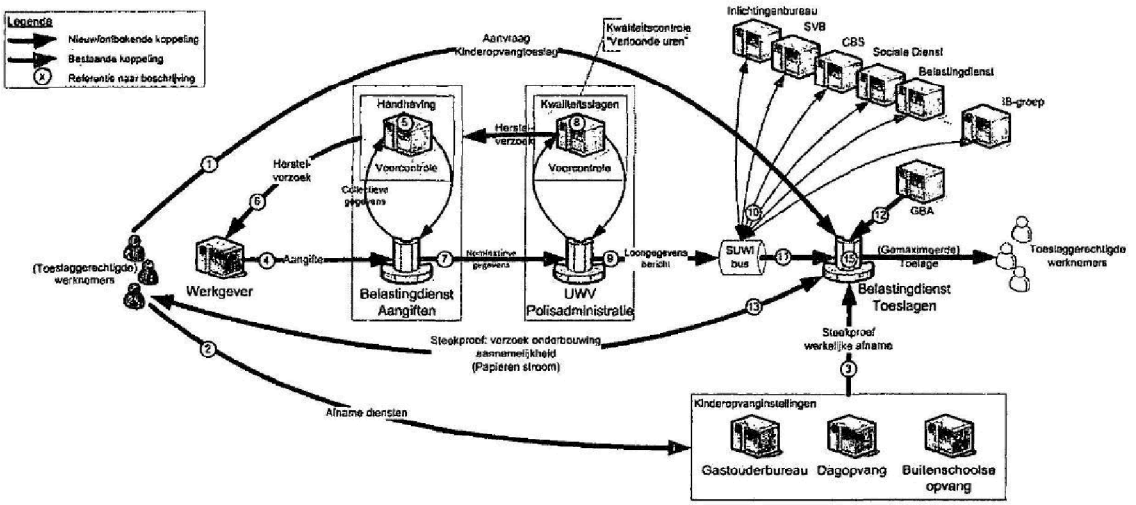
CBS en UWV gebruiken verloonde uren, zodat dit veld voor alle werknemers moet worden gevuld. In die gevallen waarin de beloning geheel afhankelijk is van de omvang van het aantal geleverde producten of diensten (stukloon of variant daarvan) en niet van de hoeveelheid gewerkte tijd, moet bij de verloonde uren 0 ingevuld worden.

Verloonde uren zijn altijd 0 bij pensioenen en alle uitkeringen incl. boven- en naast wettelijke uitkeringen uitgevoerd door inkomensverzekeraars.

Op dit moment is de Belastingdienst Toeslagen voor de kinderopvangtoeslag niet aangesloten op de SUWI-keten.

De Belastingdienst werkt momenteel aan het Nieuwe Toeslagen Systeem. De Belastingdienst geeft aan dat in dit systeem een koppeling met de SUWI-bus kan worden gerealiseerd. Door het realiseren van deze koppeling kunnen de gegevens over de verloonde uren worden geraadpleegd en worden gekoppeld met het aantal uren dat een toeslaggerechtigde kinderopvangtoeslag heeft aangevraagd bij de Belastingdienst Toeslagen.

In Figuur 1 is weergegeven hoe deze koppeling via de werkgever, Belastingdienst en UWV bij Belastingdienst Toeslagen terecht kan komen. Onder de figuur worden de verschillende gegevensstromen en componenten in overeenstemming met de nummers in het figuur beschreven.



Figuur 1: Geautomatiseerde koppeling verloonde uren aan aangevraagde kinderopvangtoeslaguren

1 - Burgers die een inkomen verwerven uit loondienst (werknemers), en tijdens het uitvoeren van de werkzaamheden hun kinderen onderbrengen bij een kinderopvanginstelling, kunnen een tegemoetkoming in de kosten van de kinderopvang aanvragen. Hiervoor dienen zij een aanvraagformulier Kinderopvangtoeslag in te vullen en op te sturen aan de Belastingdienst Toeslagen.

2 - Ouders nemen kinderopvangdiensten af van kinderopvanginstellingen. Deze kinderopvanginstellingen registreren welke kinderen opvang genieten en voor hoeveel uur zij opvang genieten.

3 - De Belastingdienst Toeslagen kan deze instellingen steekproefsgewijs benaderen om gegevens op te vragen over de daadwerkelijke afname van kinderopvanguren.

4 - De werkgever van de werknemers voert een salarisadministratie en dient vierwekelijks of maandelijks (loontijdvak) de loonaangifte in. In dit elektronisch bericht, gegenereerd vanuit de loonregistratiesoftware van de werkgever, bevinden zich de collectieve gegevens van het bedrijf, het collectieve deel genoemd, en individuele loongegevens van werknemers, ook wel het normatieve deel genoemd.

5 - De Belastingdienst Aangiften doet (voor)controles op de aangifte. Op het gehele bericht voert men syntactische controles uit, wat inhoudt dat gekeken wordt naar de vorm van het bericht en of deze technisch correct is. Daarnaast wordt een aantal logische controles uitgevoerd, waarmee vooral gecontroleerd wordt of de inhoud aannemelijk is.

6 - Wanneer men fouten detecteert of twijfelt over de correctheid van de gegevens, kan men een herstelverzoek doen aan de aanleverende partij. Het collectieve gedeelte van het bericht wordt uiteindelijk verwerkt in de werkgeversregistratie.

7 - Het normatieve deel wordt naar het UWV gestuurd. Het UWV is de eigenaar van de werknemersgegevens en beheert deze in de polisadministratie.

8 - Het UWV voert ook (voor)controles uit, maar dan op het normatieve deel. In de voorgestelde oplossing kunnen hier ook de kwaliteitscontroles worden uitgevoerd op de verloonde uren. De controles die hier uitgevoerd kunnen worden sluiten aan op de controles zoals die ook door het CBS zijn uitgevoerd ten behoeve van de tweede deelvraag. Denk aan bijvoorbeeld de detectie dat voor alle werknemers van een werkgever de verloonde uren gelijk zijn ingevuld. Wanneer men fouten detecteert of twijfelt over de correctheid van de gegevens, kan men de Belastingdienst Aanslagen een herstelverzoek laten doen (6); de aanleverende partij dient de gegevens dan verbeterd aan te leveren of de correctheid te onderbouwen.

Wanneer het UWV de aangeleverde gegevens goed vindt, verwerkt men deze gegevens in de Polisadministratie. Hierin verzamelt UWV informatie over loon, uitkeringen en arbeidscontracten. Het gaat om de gegevens van alle verzekerde werknemers in Nederland.

9 - Op basis van de gegevens uit de UWV Polisadministratie wordt het loongegevensbericht opgesteld.

10 - Het loongegevensbericht wordt via de SUWI-bus ter beschikking gesteld aan de afnemers.

11 – De Belastingdienst Toeslagen gebruikt de verloonde uren vanuit het loongegevensbericht dat beschikbaar is gesteld vanuit de UWV Polisadministratie

12 – De Belastingdienst bepaalt of een persoon toeslaggerechtigd is op basis van het feit dat deze op hetzelfde adres woont als het betreffende kind. Dit wordt bij het GBA opgevraagd.

13 – Als Belastingdienst Toeslagen twijfelt aan de aannemelijkheid van de claim, dan kan deze steekproefsgewijs burgers vragen de aannemelijkheid van hun claim te onderbouwen.

15 – De Belastingdienst toeslagen bepaalt op basis van de beschikbare gegevens het recht op toeslag. Voor de berekening van het inkomensafhankelijke deel van de kinderopvangtoeslag maakt de Belastingdienst Toeslagen bovendien gebruik van gegevens uit de Basisregistratie Inkomen (BRI). Dit valt buiten de scope van dit onderzoek.

4.3.Kwaliteitscontroles op de verloonde uren

Zoals alle gegevens die worden aangeleverd, moeten gegevens op basis waarvan toeslagen worden verstrekt gecontroleerd worden op correctheid en plausibiliteit. Voor veel gegevens gebeurt dit al, maar nog niet voor het veld verloonde uren. Controle op de verloonde uren zal zowel moeten plaatsvinden op het collectieve bericht, als op het normatieve bericht. De

controles, zoals die door het CBS zijn uitgevoerd om de betrouwbaarheid van het veld verloonde uren te bepalen[6], kunnen ook geautomatiseerd worden uitgevoerd.

Op het collectieve bericht kan de controle worden gecombineerd met bestaande controles bij de Belastingdienst (zie nr. 5 in Figuur 1). Collectieve controles zijn met name of voor vrijwel alle werknemers hetzelfde aantal uren is ingevuld, bijvoorbeeld 0 of 176 (wat zou betekenen dat er geen part-timers zijn binnen het bedrijf). Beide gevallen zijn indicatie van een onbetrouwbare invulling van gegevens.

Op het normatieve bericht kan de controle worden gecombineerd met de bestaande controles bij het UWV (zie nr. 8 in Figuur 1). Normatieve controles zijn met name of er een sterke wisseling in de uren is over de verschillende periodes terwijl er sprake is van een reguliere inkomensverhouding, of dat het aantal verloonde uren boven een logische grens ligt.

Daarnaast kan ook een extra controle worden ingevoerd op basis van het af te leiden uurloon. Deze kan afgeleid worden op basis van het loon waarover loonbelasting wordt berekend en het aantal verloonde uren. Als het op basis hiervan berekende uurloon onder of boven een bepaalde drempel komt kan het aantal verloonde uren ook als onbetrouwbaar worden gekenmerkt.

Door het invoeren van geautomatiseerde controles kan voor die gevallen waarvan de aanvraag duidelijk niet correct is een automatisch afhandelingsproces ingericht worden. Hier kunnen dan afhankelijk van de geconstateerde afwijking automatisch afwijsbrieven worden verstuurd, of kan om aanvullende informatie worden gevraagd.

4.4.Technische haalbaarheid van de oplossing

Na afstemming met de Belastingdienst is duidelijk geworden dat een koppeling tussen de aangevraagde kinderopvangtoeslag en het veld verloonde uren technisch goed mogelijk is.

De voorgestelde oplossing is op haalbaarheid getoetst op basis van de inpasbaarheid binnen de Belastingdienst en de administratieve lasten die het met zich meebrengt. Betrouwbaarheid van de gegevens en de uitvoeringskosten komen aan de orde in hoofdstuk 5.

De oplossing op basis van de SUWI ketenarchitectuur wordt door de Belastingdienst als technisch haalbaar gekwalificeerd. De oplossing past goed in het systeemlandschap en bestaande architectuur. De Belastingdienst geeft wel aan ontwikkelwerkzaamheden te moeten uitvoeren om deze oplossing te realiseren. Dit is een uitbreiding op het Nieuwe Toeslagen Systeem zoals dat in 2010 in gebruik wordt genomen. De Belastingdienst verwacht in 2010 de focus te hebben op het oplossen van initiële storingen en mogelijke kinderziektes in dit systeem. Aangezien wijzigingen alleen per start van het kalenderjaar kunnen worden doorgevoerd en de release voor 1 januari 2011 reeds vol gepland is, kan deze wijziging volgens de Belastingdienst op zijn vroegst op 1 januari 2012 worden gerealiseerd.

---

[6] Bron: 090910 Rapportage OCW 10 september, CBS.

De administratieve lastenverzwaring die gemoeid gaat met de oplossing is nihil. Er hoeven geen extra gegevens uitgevraagd te worden, deze zijn immers al beschikbaar in het loongegevensbericht dat via de SUWI-bus onder afnemers wordt verspreid.

4.5.Automatische koppeling bij andere doelgroepen dan werknemers

Er is een doelgroep gedefinieerd die wel toeslaggerechtigd is, maar geen arbeid verricht. Dit zijn de studenten, personen in een re-integratietraject en de verplichte inburgeraars. Er is kort gekeken of er een gegevenskoppeling mogelijk is om ook voor de doelgroep geautomatiseerde controles uit te kunnen voeren.

4.5.1. Personen in een re-integratietraject

Deze personen staan geregistreerd bij het UWV als zijnde uitkeringsgerechtigd. UWV doet in deze dienst als pseudo-werkgever van deze groep. Hiertoe leveren ze gegevens aan de Belastingdienst, onder andere de 'code soort inkomstenverhouding'. Hierin wordt aangegeven uit welke bron iemand inkomsten ontvangt en ingeval van een uitkering in welk kader dat is. Het verloonde uren veld wordt bij de groep uitkeringsgerechtigden op nul gesteld.

Binnen de SUWI-keten zijn geen gegevens beschikbaar over het aantal re-integratie-uren Er is wel een melding van deze uren door re-integratiebedrijven aan de gemeentelijke Sociale Dienst, maar deze gegevens worden niet gedeeld met anderen via de SUWI-keten.

Geconcludeerd kan dus worden dat voor re-integreerteers er geen gegevens in de SUWI-keten beschikbaar zijn om een geautomatiseerd controle uit te kunnen voeren.

4.5.2. Studenten

Het aantal uur dat een student studeert ligt niet vast binnen de SUWI-keten. De studenten met een kind betreffen een relatief kleine groep. Zo waren er in 2006 3.000 studenten met een kind geregistreerd bij de Informatie Beheer groep (IBG). Of iemand studeert is wel bekend binnen de SUWI keten in het bericht MELDING CRIHO. Dit kan dus van iedere toeslaggerechtigde worden opgevraagd. In dit bericht staat of iemand een voltijd- of een deeltijdstudie volgt.

Voor voltijdstudenten zou gesteld kunnen worden dat zij een 40-urige werkweek genieten en daarom voor de studietijd voor kinderopvangtoeslag in aanmerking komen. Van studenten die niet voltijd studeren (deeltijd of onbekend) is niet direct te achterhalen hoeveel uur zij studeren. Deze groep is dan ook niet in een automatische stroom te controleren. Onbekend is hoe groot de groep studenten exact is die toeslaggerechtigd is en niet voltijd studeert.

4.6.Automatische controle voor zelfstandigen

De groep zelfstandigen is onderwerp van Hoofdstuk 7. Vooruitlopend hierop blijkt dat het enige gegeven dat direct gebruikt zou kunnen worden voor een geautomatiseerde koppeling niet beschikbaar is binnen de SUWI-keten. Dit gegeven wordt wel aangeleverd in de

inkomensaangifte door ondernemers, maar wordt nog niet gedeeld binnen de SUWI-keten. Om gebruik te kunnen maken van dit gegeven zou de Belastingdienst een andere koppeling moeten ontwikkelen om dit gegeven uit haar systemen te halen en te koppelen in het Nieuwe Toeslagen Systeem. Aangezien dit gegeven wel binnen het domein van de Belastingdienst beschikbaar is, is dit een goede mogelijkheid.

5. Mogelijke knelpunten

5.1.Inleiding

Alvorens tot invoering van de in hoofdstuk 4 beschreven oplossing over te gaan, is het van belang te verkennen welke knelpunten zich kunnen voordoen, wat de ernst is van deze knelpunten, en in hoeverre de potentiële knelpunten zijn te ondervangen met aanvullend beleid.

Mogelijke knelpunten bij het gebruik van verloonde uren hebben betrekking op:

- betrouwbaarheid van de gegevens
- verschillen tussen verloonde uren en gewerkte uren
- ontbreken gegevens over reistijd
- strategisch gedrag
- uitvoeringskosten

In hetgeen volgt gaan we nader in op elk van deze knelpunten.

5.2.Betrouwbaarheid en controleerbaarheid van gegevens over verloonde uren

5.2.1. Analyse gegevens verloonde uren

Indien verloonde uren gebruikt gaan worden als basis voor het vaststellen van het recht op toeslaguren, is het uiteraard van groot belang dat deze gegevens betrouwbaar zijn.

Daarom is onderzocht of het aantal verloonde uren uit de loonaangifte voldoen aan controles op plausibiliteit. Hierbij is ondermeer nagegaan of een werkgever voor 95% of meer van alle werknemers hetzelfde aantal uren opgeeft. Als werkgevers standaard een vast aantal uren invullen in plaats van de feitelijke arbeidsduur, dan zou dit het geval zijn. Voor 6 procent van de ruim 8 miljoen personen met een baan in april 2009 geldt dat het attribuut aantal verloonde uren uit de loonaangifte niet voldoet aan de uitgevoerde controles. Voor ongeveer 1 procent van deze personen is het aantal verloonde uren (waarschijnlijk) hoger dan het daadwerkelijk aantal gewerkte uren. Bij confrontatie met het aantal aangevraagde kinderopvanguren wordt de aanvraag mogelijk ten onrechte goedgekeurd. Voor ongeveer 4 procent van de personen met een baan is het aantal verloonde uren (waarschijnlijk) lager dan het aantal daadwerkelijk gewerkte uren. Bij confrontatie met het aantal aangevraagde kinderopvanguren wordt een deel van de aangevraagde uren mogelijk ten onrechte afgekeurd. Ten slotte geldt voor ongeveer 0,5 procent van de personen dat het aantal verloonde uren niet betrouwbaar is, omdat bedrijven (dat wil zeggen de

inhoudingsplichtigen) in hun aangifte een identiek aantal verloonde uren heeft ingevuld voor 95 procent van hun werknemers. Het betreft hier slechts circa 200 bedrijven.

Uit deze analyse kan worden geconcludeerd dat voor 94% van de personen met een baan de gegevens over verloonde uren betrouwbaar zijn.

5.2.2. Controleerbaarheid

Gegevens over verloonde uren zijn te controleren door gebruik te maken van de informatie op de loonstrookjes. Werkgevers zijn verplicht hun werknemers een loonstrook te verstrekken bij de eerste loonbetaling na indiensttreding en vervolgens bij iedere loonbetaling die afwijkt van de vorige loonbetaling. In de praktijk krijgen de meeste werknemers elke maand een loonstrookje, Op deze loonstrookjes dienen werkgevers verschillende gegevens te vermelden, waaronder ook de overeengekomen arbeidsduur.

Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van gegevens over de zogenoemde SV-dagen. Het aantal SV-dagen is gedefinieerd als het aantal dagen waarover de werknemer premies voor sociale verzekeringen verschuldigd is. Dit gegeven is ook onderdeel van het loongegevensbericht en is in de voorgestelde oplossing dus ook automatisch beschikbaar. Het veld SV-dagen geeft daarmee het aantal dagen aan dat iemand gewerkt heeft. Het veld bevat geen gegevens over het aantal gewerkte uren per dag; dit kan bijvoorbeeld 1 uur zijn, maar ook 10 uur. Toch kan het veld SV-dagen gebruikt worden om een inschatting te maken van de betrouwbaarheid van de opgegeven verloonde uren. Zo is het bijvoorbeeld zeer onwaarschijnlijk dat een werknemer met 2 SV dagen per week meer dan 20 uur per week werkt.

5.2.3. Prikkels

In het algemeen is het aannemelijk, dat gegevens waarvan de onjuistheid geen nadelige financiële consequenties heeft voor degene die de gegevens aanlevert, vaak onbetrouwbaar zullen zijn. Zijn die nadelige financiële consequenties er wel, dan hebben werkgevers of werknemers een prikkel om de juiste cijfers in te leveren. Als de maximale toeslaguren worden gebaseerd op verloonde uren hebben werknemers in principe een prikkel om erop toe te zien dat het aantal verloonde uren in de administratie van werkgevers niet *kleiner* is dan het feitelijk aantal verloonde uren[7]. In principe, omdat een voorwaarde is dat werknemers op de hoogte zijn van de ze koppeling tussen maximale toeslaguren en verloonde uren. Bij de bespreking van de beleidsopties in hoofdstuk 6 komen we hierop terug.

Het is van belang erop te wijzen de prikkel als gevolg van het gebruik van verloonde uren voor het berekenen van de maximale toeslaguren asymmetrisch is: er ontstaat immers géén prikkel om te zorgen dat het aantal in de administratie opgenomen verloonde uren niet

[7] Ook het CBS wijst er op dat de kwaliteit van de gegevens zal toenemen met een toename in het gebruik.

groter is dan de feitelijke verloonde uren. Een dergelijke fout heeft immers geen negatieve financiële consequenties voor werknemers of werkgevers[8].

5.3.Verschillen tussen verloonde uren en gewerkte uren

Doorgaans is het aantal verloonde uren gelijk aan het aantal gewerkte uren in het betreffende loontijdvak (een maand of een periode van vier weken). Er zijn echter situaties waarin dit niet het geval is[9]:

1. Flexibele contracten: Indien de contracturen flexibel worden ingevuld (als bij een contract van 30 uur per week de ene keer 24 uur en de andere keer 36 uur wordt gewerkt), wordt het vaste (dus gemiddelde) aantal uren opgegeven *als de beloning in elke betaalperiode eveneens gebaseerd is op dit gemiddelde* aantal te werken uren. Indien de vergoeding in de betaalperiode fluctueert met het aantal in die periode daadwerkelijk gewerkte uren, dan moeten de daadwerkelijk gewerkte en dus verloonde uren opgenomen worden. Verschoven diensten en onregelmatige werktijden zijn geen verloonde uren, indien er niet gemiddeld meer dan de contracturen wordt gewerkt.

2. Overuren zijn slechts dan verloonde uren indien ze worden uitbetaald. Bij uurloners (veelal met een 0-uren of minimumurencontract) worden de werkelijk gewerkte en verloonde uren opgegeven.

3. Adv: Een 40-uurs werkweek, waarbij 4 uur adv wordt opgebouwd, wordt gezien als een contractduur van gemiddeld 36 uur per week. Op jaarbasis is er dus geen verschil.

4. Verlof, ziekte en werkonderbrekingen hebben geen effect op het aantal verloonde uren. Indien sprake is van onbetaald (ouderschaps)verlof, moet het aantal verloonde uren worden aangepast. Voor werknemers die tijdelijk short-time werken geldt de oorspronkelijke arbeidsduur per week.

5. Ploegendienst: Voor werknemers die werken in ploegendienst wordt het aantal verloonde uren verkregen door het aantal uren op jaarbasis te delen door het aantal betaalperioden per jaar. Op jaarbasis is er dus geen verschil.

6. Stukloon: In die gevallen waarin de beloning geheel afhankelijk is van de omvang van het aantal geleverde producten of diensten (stukloon of variant daarvan) en niet van de hoeveelheid gewerkte tijd, moet bij de verloonde uren 0 ingevuld worden.

---

[8] Bij werkloosheid is een dergelijke fout in de toekomst zelfs in het voordeel van de werknemers, wanneer de hoogte van de WW-uitkering gebaseerd gaat worden op het aantal verloonde uren in een tijdvak voorafgaand aan werkloosheid.

[9] Bron: Belastingdienst, Toelichting aangifte Loonaangifte 2008, versie 1.0 december 2007

Over de frequentie waarmee de bovengenoemde situaties zich voordoen bij gebruikers van kinderopvang zijn geen gegevens beschikbaar. In het algemeen geldt echter dat ouders van kleine kinderen (of althans één van hen) sowieso, *ook los van de toeslagregeling*, minder flexibel zijn in hun werktijden. Zij zullen immers afspraken moeten maken met formele en/of informele opvang over de opvangdagen en tijden, en zullen hier niet (of in ieder geval niet allebei) op ad hoc basis van kunnen afwijken. Al met al lijken deze verschillen tussen gewerkte uren en verloonde uren geen groot probleem te vormen. Nadere kwantificering van de omvang van deze groepen is echter wenselijk. Het gaat dan vooral om de omvang van de groepen waarbij de minst werkende ouder met één van de bovenstaande situaties te maken heeft.

5.4.Strategisch gedrag/fraude

In theorie kan een werknemer die voor meer uren toeslag wenst te ontvangen dan waarop recht bestaat op grond van het aantal verloonde uren, proberen met zijn werkgever af te spreken dat het aantal verloonde uren in de personeelsadministratie fictief wordt verhoogd (onder gelijktijdige verlaging van het uurloon, indien van toepassing). Het lijkt echter weinig aannemelijk dat de werkgever hieraan zou meewerken. Immers, het risico bestaat dat dit aan het licht komt; de werkgever loopt dan reputatieschade op en is bovendien strafbaar. Ook voor werknemers is dit een risicovolle strategie, omdat de werkgever mogelijk zal eisen dat de werknemer daadwerkelijk het aantal uren werkt dat in de personeelsadministratie is opgenomen. Al met al is dit knelpunt niet erg plausibel.

5.5.Reistijd

Verloonde uren houden doorgaans geen rekening met de tijd die gemoeid is met woon-werkverkeer. Hierdoor kan de behoefte aan opvang groter zijn dan het aantal verloonde uren. De meest eenvoudige manier om hier rekening mee te houden is via een vaste opslag voor reistijd.

Een dergelijke vaste opslag houdt geen rekening met het feit dat een gegeven aantal verloonde uren over meer of minder dagen kan zijn verdeeld. Bijvoorbeeld 4 halve dagen van 4 uur of 2 hele dagen van 8 uur. Dit is mogelijk op te lossen door gebruik te maken van gegevens over de eerder genoemde SV-dagen die ook verplicht worden aangeleverd door werkgevers. Omdat het veld aangeeft hoeveel dagen een werknemer heeft gewerkt, kan het veld gebruikt worden voor de berekening van de reistijd. Door een forfaitaire reisduur per dag vast te stellen (bijvoorbeeld 2 uur per dag) kan het gegeven SV-dagen gebruikt om de opslag voor reistijd te berekenen.

Een andere oplossing is het hanteren van een generieke X-factor. Dit houdt in dat het maximale aantal toeslaguren niet gelijk wordt gesteld aan het aantal verloonde uren, maar aan het aantal verloonde uren vermeerderd met een X-factor. Op deze wijze is rekening te houden met reistijd en onbetaalde overuren en wordt voorkomen dat actie moet worden ondernomen in gevallen waarin slechts sprake is van een beperkte discrepantie tussen het

aantal aangevraagde toeslaguren en het aantal uren waarop recht bestaat. Onderstaande voorbeeldberekening laat zien wat de gevolgen zijn bij verschillende keuzes van de X-factor.

Zo wordt bij een X-factor van ⅓ en 20 verloonde uren pas actie ondernomen als het aantal toeslaguren groter is dan 27.

	Maximaal aantal toeslaguren		
Verloonde uren minst werkende ouder:	X=½	X=⅓	X=0,1
10	15	13	11
20	30	27	22
30	45	40	33
40	60	53	44

Tabel 2: Voorbeeldberekening: gevolgen van verschillende keuzes van de X-factor voor maximum toeslaguren

5.6. Uitvoeringskosten

Het geautomatiseerd koppelen van verloonde uren met de aangevraagde kinderopvangtoeslaguren brengt uiteraard kosten met zich mee. Voor een deel betreft het eenmalige kosten, zoals kosten voor het ontwikkelen van de software om het Nieuwe Toeslagen Systeem aan te sluiten op de SUWI-keten zodat gebruik gemaakt kan worden van het loongegevensbericht. Daarnaast zijn er jaarlijks terugkerende kosten voor het steekproefsgewijs achteraf controleren van de rechtmatigheid van de toeslag (zowel op daadwerkelijk afgenomen zorg als op het recht op afname) en de kosten van Bezwaar en Beroep. In Bijlage C is het onderzoek naar deze uitvoeringskosten en de besparingen opgenomen. Hierin staan ook de aannames op basis waarvan deze raming is gemaakt.

De uitvoeringskosten gerelateerd aan de koppeling van de gewerkte uren met de kinderopvangtoeslag zijn als volgt geraamd:

Post	Eénmalig	Jaarlijks
Automatiseringskosten	€345.000,-	€34.500,-
Steekproef op afname		- €501.000,-
Steekproef op recht		€397.000,-
Kosten van Bezwaar en Beroep		€1.000.000,-
Totaal kosten	***€345.000,-***	***€930.500,-***

Tabel 3: Samenvatting uitvoeringskosten

De kosten voor de invoering van de geautomatiseerde koppeling liggen dus vooral in de eenmalige automatiseringskosten en de extra kosten van bezwaar en beroep. De verwachting

is dat door een toenemend gebruik van de geautomatiseerde koppeling en het invoeren van de controle de omvang van bezwaar en beroep snel zal afnemen.

De besparingen zijn bij gebrek aan goede cijfers over de omvang van het oneigenlijk gebruik en misbruik lastig te schatten. Er zijn indicaties dat de omvang van het oneigenlijk gebruik niet minimaal is. Onderstaande tabel geeft de mogelijke besparing weer, afhankelijk van de omvang van de te veel geclaimde uren op weekbasis.

Hoogte onterechte claim op weekbasis	Besparing op jaarbasis
1 uur per week	€27 miljoen
5 uur per week	€134 miljoen
10 uur per week	€269 miljoen

Tabel 4: Samenvatting besparingen

5.7. Conclusies

Een theoretisch knelpunt bij het gebruik van verloonde uren voor het vooraf bepalen of achteraf controleren van het maximaal aantal toeslaguren is de betrouwbaarheid van gegevens over verloonde uren. Analyses van het CBS wijzen uit dat voor 94% van alle werknemers de door werkgevers verstrekte gegevens betrouwbaar zijn. Bovendien zijn gegevens over verloonde uren goed steekproefsgewijs te controleren door gebruik te maken van de gegevens over de afgesproken arbeidsduur zoals vermeld op de loonstrookjes.

Een tweede mogelijk knelpunt is dat het gebruik van verloonde uren uitvoeringskosten met zich meebrengt. Deels gaat het om eenmalige kosten die te maken hebben met het aanpassen van software en ICT-infrastructuur, deels om terugkerende kosten die voortvloeien uit de periodiek controles. Deze uitvoeringskosten lijken echter niet op te wegen tegen de besparingen.

6. Beleidsopties bij het gebruik van verloonde uren

6.1.Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op beleidsopties rond het gebruik van verloonde uren als basis voor het bepalen van het maximale aantal toeslaguren waarvoor ouders recht hebben op een toeslag. We gaan er steeds vanuit dat de bepaling van het maximaal aantal toeslaguren c.q. de controle achteraf plaatsvindt door de Belastingdienst. Dit ligt in beide gevallen voor de hand omdat de Belastingdienst belast is met de uitvoering van de toeslagenregeling.

De volgende beleidsopties komen in dit hoofdstuk aan bod:

1. Gebruik van verloonde uren voor de definitieve vaststelling van het maximale toeslaguren. Dit is in feite de optie die is beschreven in hoofdstuk 4.
2. Als optie 1, maar dan slechts voor steekproefsgewijze controles en niet voor alle gebruikers.
3. Controle op basis van loonstrookjes.

6.2.Optie 1: Verloonde uren voor de definitieve vaststelling van het aantal toeslaguren.

Een eerste optie is gegevens over verloonde uren te gebruiken om achteraf (na afloop van het kalenderjaar waarin de toeslag is verleend) te controleren of niet meer uren zijn aangevraagd dan waarop recht bestaat. De uitvoerende instantie kan ervoor kiezen pas daadwerkelijk actie te ondernemen wanneer het aantal aangevraagde het aantal uren waarop recht bestaat met meer dan een bepaald percentage overschrijdt. Zo kan het aantal gevallen waarin ten onrechte actie wordt ondernomen door de controlerende instantie worden teruggedrongen. Dit kan in belangrijke mate bijdragen aan beheersing van de uitvoeringskosten.

Het verdient aanbeveling zoveel mogelijk te bevorderen dat de gegevens over verloonde uren een juist beeld geven van het aantal gewerkte uren. Dit kan door duidelijk te communiceren dat verloonde uren zullen worden gebruikt voor controle achteraf. In de toelichting op de regeling kan bijvoorbeeld worden aangeven dat de werknemer bij zijn werkgever moet nagaan of aangevraagde toeslaguren niet hoger zijn dan toeslaguren waarop recht ontstaat op basis van verloonde uren.

6.3.Optie 2: Verloonde uren voor steekproefsgewijze controles

Deze optie is een minder ambitieuze variant van optie 1. Bij deze variant worden gegevens over verloonde uren gebruikt slechts gebruikt voor steekproefsgewijze controles.

6.4.Optie 3: Loonstrookjes beide ouders

Indien en voor zover gegevens over verloonde uren (nog) niet goed bruikbaar zijn, is een terugvaloptie controle op basis van de contracturen zoals vermeld op de loonstrookjes. Om de uitvoeringskosten van deze optie te beperken zal slechts sprake kunnen zijn van steekproefsgewijze controle. Ook is het van belang gebruikers van de toeslagregeling erop te wijzen dat zij alle loonstrookjes gedurende een ander te bepalen periode dienen te bewaren, en niet slechts de jaaropgaaf. De jaaropgaaf bevat immers geen gegevens over de overeengekomen arbeidsduur.

7. Zelfstandigen

7.1.Inleiding

Zoals blijkt uit tabel 1 in hoofdstuk 2 was in 2008 in ongeveer 10% van de gevallen (44 000 gezinnen) minstens één van beide ouders werkzaam als zelfstandige. Voor zelfstandigen kan uiteraard geen gebruik worden gemaakt van informatie over de verloonde uren, om de eenvoudige reden dat zelfstandigen geen loon ontvangen. In dit hoofdstuk gaan we in op beleidsopties om ook bij zelfstandigen een koppeling te leggen tussen gewerkte uren en toeslaguren. Aan bod komen de volgende opties:

1. Gebruikmaken van de bestaande urenadministratie die zelfstandigen vaak bijhouden en die de Belastingdienst kan opvragen ter toetsing van het urencriterium voor het zelfstandig ondernemerschap (en de bijbehorende aftrekposten).
2. Zelfstandigen die gebruikmaken van kinderopvangsubsidie ertoe verplichten een urenadministratie bij te houden. Deze optie dekt ook die zelfstandigen die wél gebruik maken van de kinderopvangsubsidie maar die er voor hebben gekozen geen urenadministratie bij te houden (bijvoorbeeld omdat zij niet verwachten dat zij zullen voldoen aan het urencriterium).
3. Schatting van het aantal gewerkte uren door de omzet te delen door een normatief uurtarief (met eventueel een correctie voor reistijd).
4. Bij twee-ouder gezinnen waarvan de ene ouder werkt als zelfstandige en de andere ouder als werknemer: het maximale aantal toeslaguren uitsluitend baseren op de verloonde uren van de werknemer.
5. Recht op zelfstandigenaftrek geeft recht op maximale uren (tenzij de partner minder werkt, in dat geval geldt uiteraard het aantal gewerkte uren van de partner als uitgangspunt voor de bepaling van het maximale aantal toeslaguren). Voor deze groep is naar het oordeel van de Belastingdienst aannemelijk dat zij tenminste 1225 uren per jaar hebben gewerkt.
6. Een keuzemenu, waarbij de zelfstandige kan kiezen uit (een aantal van) bovenstaande opties.

Bij de beoordeling van de verschillende opties hanteren we de volgende beoordelingscriteria:

1. Kwaliteit gegevens. Bijvoorbeeld: het is niet altijd mogelijk om na te gaan in hoeverre de in de urenadministratie opgenomen aantallen uren een goed beeld geven van het werkelijk aantal gewerkte uren. Voorzover dit het geval is, kunnen zelfstandigen het aantal geregistreerde uren opvoeren om meer uren kinderopvang vergoed te krijgen.
2. Administratieve lastendruk. Zo wordt bij optie 2 een extra administratieve last opgelegd aan zelfstandigen die gebruik maken van kinderopvang maar die (nog) geen urenadministratie bijhouden.

3. Uitvoeringskosten: om te zorgen dat zelfstandigen een prikkel hebben om niet meer subsidie aan te vragen dan het toegestane maximum, is een steekproefsgewijze controle nodig.

7.2.Optie 1: Gebruikmaken van de bestaande urenadministratie

Zelfstandigen die in aanmerking willen komen voor fiscale aftrekposten zoals de zelfstandigenaftrek moeten aannemelijk maken dat zij tenminste 1225 uur hebben besteedt aan werkzaamheden in hun onderneming in het jaar waarop de aangifte betrekking heeft. Ook reistijd mag worden meegenomen bij het bepalen of aan het urencriterium is voldaan. De Belastingdienst raadt zelfstandigen aan om een urenadministratie bij te houden, maar dit is niet verplicht. Uit jurisprudentie blijkt dat ook andere gegevens zoals de omzet en de aard van de onderneming voldoende aannemelijk kunnen maken dat aan het urencriterium is voldaan. Dezelfde werkwijze zou gevolgd kunnen worden bij de controle of bepaling achteraf van het recht op toeslaguren. Zelfstandigen moeten dan aannemelijk kunnen maken dat minimaal het aantal aangevraagde toeslaguren in de onderneming is gewerkt. Deze optie heeft als voordeel de grote mate van flexibiliteit bij het beoordelen welke informatie mag worden gebruikt bij het aannemelijk maken van het aantal gewerkte uren.

7.3.Optie 2: Verplichte urenadministratie indien gebruik toeslag

Een optie is zelfstandigen die gebruik maken van de toeslagregeling, te verplichten een urenadministratie bij te houden waaruit blijkt dat het aantal in de onderneming gewerkte uren niet kleiner is dan het aantal toeslaguren. Op basis van deze urenadministratie kan de Belastingdienst dan achteraf en steekproefsgewijs controleren of aan deze vereiste is voldaan. Ook bij deze optie kan worden gekozen voor een X-factor (zie ook paragraaf 5.4). Een nadeel van deze beleidsoptie is de extra administratieve last voor ondernemers die nog geen urenadministratie bijhielden én die gebruik van de toeslag maken. De omvang van deze groep is onbekend. Ook de 'manipuleerbaarheid' van de gewerkte uren in de urenadministratie is een zwakte van deze optie.

7.4.Optie 3: Schatting op basis van aanname over het uurtarief

Een derde optie is het aantal uren besteed aan de onderneming te baseren op de omzet, door de omzet te delen door een normatief uurtarief. Bijvoorbeeld: stel dat de ondernemer een jaaromzet realiseert van 50 000 euro. Bij een fictief uurtarief van 50 euro heeft hij dan 1000 uur tegen betaling gewerkt. Het ligt voor de hand om hierop een opslag toe te passen voor onbetaalde werkzaamheden die verband houden met de onderneming, zoals acquisitie en administratie. Bij deze optie dient van te voren uiteraard duidelijkheid te worden verschaft over het te hanteren normatief uurtarief bij de berekening van het maximum aantal toeslaguren.

Voordelen van deze optie zijn de eenvoud, het uitblijven van extra administratieve lasten en de lage uitvoeringskosten. Hier staat echter tegenover dat de omzet veelal een slechte voorspeller zal zijn van het aantal gewerkte uren. Uurtarieven lopen sterk uiteen tussen sectoren maar ook binnen sectoren, en hetzelfde geldt voor het aantal onbetaalde uren besteed aan de onderneming. Een normatief uurtarief zou zelfstandigen met een laag uurtarief bovendien discrimineren ten opzichte van zelfstandigen met een hoog uurtarief. Immers, stel dat het normatief uurtarief gelijk is aan het gemiddelde uurtarief van alle zelfstandigen in Nederland of aan het gemiddelde in de sector. Dan resulteert bij zelfstandigen met een bovengemiddeld uurtarief een overschatting van het aantal gewerkte uren en bij zelfstandigen met een lager dan gemiddeld uurtarief een onderschatting.

Niettemin kan op basis van de omzet wel iets worden gezegd over het aantal gewerkte uren. Zo is het bij een jaaromzet van 1000 euro bijvoorbeeld niet aannemelijk dat meer dan 20 uur per week aan de onderneming is besteed. Een screening op basis van omzet van zelfstandigen die de toeslag aanvragen kan daarom behulpzaam zijn als eerste stap bij het uitfilteren van 'verdachte gevallen'.

7.5. Optie 4: Maximale toeslaguren baseren op verloonde uren andere ouder

Bij deze optie geschiedt de bepaling van de maximale toeslaguren uitsluitend op basis het aantal uren van de partner (indien deze werkzaam is als werknemer). De (arbitraire) aanname is dan, dat de zelfstandige tenminste zoveel uren werkt als zijn of haar partner in loondienst. Het zal duidelijk zijn dat deze optie *sec* een groot gevaar van misbruik met zich meebrengt. Immers, niet-werkende partners kunnen zich eenvoudigweg inschrijven bij de Kamer van Koophandel en komen hierdoor direct in aanmerking voor een aantal toeslaguren dat gelijk is aan het aantal gewerkte uren van de kostwinner. Om dit soort 'fictief ondernemerschap' (een vorm van ongewenst strategisch gedrag) tegen te gaan, kan een minimum-eis worden gesteld aan de omzet van de zelfstandige. Bijvoorbeeld: alleen indien de zelfstandige een minimumjaaromzet realiseert van 10 000 euro, geldt het aantal gewerkte uren van de partner als maximum voor het aantal toeslaguren. Ook kan een maximum-eis worden gesteld aan het aantal verloonde uren van de partner. Bijvoorbeeld: alleen indien de partner maximaal 20 uur per week werkt, geldt het aantal verloonde uren van de partner van een zelfstandige als maximum voor het aantal toeslaguren.

7.6. Optie 5: Zelfstandigenaftrek geeft recht op maximale uren

Bij deze optie krijgen alle zelfstandigen waarvan de Belastingdienst de zelfstandigenaftrek accepteert, automatisch recht op het maximale aantal toeslaguren, uiteraard op voorwaarde dat de andere ouder ook (vrijwel) fulltime werkt. De rationale hierbij is dat voor deze groep naar het oordeel van de Belastingdienst aan het criterium van 1225 gewerkte uren per jaar is voldaan, hetgeen overeenkomt met tenminste 33 weken van 36 uur. Ter vergelijking: een

voltijdswerknemer werkt in Nederland gemiddeld 1633 uur per jaar[10]. Deze optie heeft als belangrijk voordeel de zeer lage uitvoeringskosten voor de groep die het betreft.

7.7.Optie 6: Keuzemenu

Een laatste mogelijkheid is dat aan zelfstandigen die gebruik maken van de toeslag, een keuzemenu wordt geboden. Dit houdt in dat de zelfstandige kan kiezen op welke wijze de Belastingdienst achteraf controleert of recht bestond op het aantal aangevraagde toeslaguren. Hij of zij geeft deze keuze bijvoorbeeld aan bij de aanvraag van voor de toeslag. Het keuzemenu zou in principe opties 1 tot en met 4 kunnen bevatten, waarbij optie 4 alleen gekozen kan worden door zelfstandigen die aan de voorwaarden voldoen (minimumomzet en/of maximum uren partner, zie paragraaf 7.5)[11].

Ook hierbij dient van te voren uiteraard duidelijkheid te worden verschaft over het te hanteren normatief uurtarief bij de berekening van het maximum aantal toeslaguren indien de zelfstandige kiest voor optie 3. Zelfstandigen met een laag uurtarief zullen naar verwachting relatief vaak kiezen voor opties 2 of 4. Zelfstandigen met een grote aversie tegen de extra administratieve lasten van een urenadministratie zullen juist relatief vaak kiezen voor opties 2 en 4. Deze diversiteit in verwacht keuzegedrag is een belangrijk voordeel van deze optie ten opzichte van het verplicht opleggen van één van de andere opties: zelfstandigen kunnen immers een individuele afweging tussen de voor- en nadelen van de verschillende opties.

7.8.Samenvattend oordeel

Tabel 4 vat de kwalitatieve analyse van beleidsopties in dit hoofdstuk samen. Zoals aangeven in de vorige paragraaf is optie 5, het keuzemenu, aantrekkelijk omdat deze optie het beste aansluit bij de voorkeuren van gebruikers en bovendien bijdraagt aan beperking van de uitvoeringskosten.

---

[10]Bron: http://www.cpb.nl/nl/research/sector1/arbeidsmarktberichten/amb_sep2004/

[11] Optie 5 behelst een beleidsmatige keuze om aan een bepaalde groep automatisch een recht toe te kennen, en past daarom niet in dit keuzemenu.

Optie:	Kwaliteit gegevens	Effect op administratieve lastendruk	Uitvoeringskosten
1. Bestaande urenadministratie	Hoog, onvolledig; bovendien gericht op 1225 urengrens	Nihil	Nemen toe indien intensivering controle
2. Verplichte urenadministratie voor gebruikers toeslag	Onduidelijk, mogelijk laag en gevoelig voor oneigenlijk gebruik	Toename voor diegenen die nog geen urenadministratie bijhielden én die gebruik maken van de toeslag	Nemen toe door noodzaak steekproefsgewijze controle
3. Schatting gewerkte uren op basis van normatief uurtarief	Laag, vanwege aanname over uurtarief, maar niet gevoelig voor oneigenlijk gebruik; niet geschikt voor alle zelfstandigen	Nihil	Nemen toe, maar minder dan bij opties 1 en 2.
4. Verloonde uren partner	Goed	Nihil	Nemen toe; extra controles op omzet zelfstandige
5. Automatisch recht bij voldoen urencriterium	Hoog; bestaande beoordeling Belastingdienst	Nihil	Zeer laag

Tabel 5: Samenvatting kwalitatieve analyse

8. Conclusies en aanbevelingen

In dit rapport is verslag gedaan van onderzoek naar de volgende vragen:

1. Op welke wijze kan de koppeling tussen de uurloonadministratie en de kinderopvangtoeslag geautomatiseerd plaatsvinden waarbij het maximaal aantal toeslaguren gelijk is aan de werkuren van de minst werkende ouder plus reistijd?
    a. Welke knelpunten kunnen hierbij ontstaan? En op welke wijze kunnen deze worden opgelost?

2. Hoe betrouwbaar zijn de gegevens in de administratie voor verloonde uren?
    a. Welke mate van betrouwbaarheid is noodzakelijk om deze gegevens te kunnen gebruiken voor maximering van de uren kinderopvang?
    b. Hoe kan de betrouwbaarheid van deze informatie worden verbeterd?

3. Wat is een goede oplossing voor de berekening van uren van zelfstandigen?

Dit hoofdstuk vat de antwoorden samen. Het hoofdstuk sluit af met een aantal aanbevolen vervolgstappen.

8.1. Vraag 1: Geautomatiseerde koppeling

De algemene conclusie met betrekking tot de geautomatiseerde koppeling luidt, dat het technisch goed mogelijk is deze te realiseren. Hiervoor kunnen de gegevens gebruikt worden over verloonde uren zoals beschikbaar in de Polisadministratie van het UWV, samengevoegd met de aangevraagde kinderopvangtoeslag zoals bekend bij Belastingdienst Toeslagen. Deze koppeling kan gerealiseerd worden op basis van de SUWI ketenarchitectuur. Deze architectuur is standaard binnen de overheid.

De Polisadministratie bevat uitsluitend loongegevens over burgers met een inkomensverhouding. Hiermee is er dus geen oplossing voor zelfstandigen en de doelgroepen (studenten en personen in een re-integratietraject). Om de koppeling te realiseren geeft de Belastingdienst aan extra ontwikkelinspanning te moeten doen en dit op te kunnen nemen in de planning van het Nieuwe Toeslagen Systeem. Volgens de Belastingdienst kan de koppeling dan op zijn vroegst per 2012 operationeel zijn.

Bijkomend voordeel van de aansluiting op de SUWI-ketenarchitectuur is dat er meer informatie beschikbaar is die gebruikt kan worden in de toeslagberekening, zoals het gegeven SV-dagen, dat aangeeft hoeveel dagen een persoon in een loontijdvak heeft gewerkt. Dit gegeven kan gebruikt worden als basis voor het berekenen van de opslag voor reistijd, uitgaande van een forfaitaire reisduur per dag. Ook kan op basis van gegevens over het aantal SV-dagen een gedeeltelijke toets worden uitgevoerd op de juistheid van gegevens over het aantal verloonde uren.

Voor de doelgroepen is deels informatie beschikbaar binnen de SUWI keten die ook gebruikt kan worden voor een geautomatiseerde koppeling, maar deze zijn hetzij niet volledig, hetzij niet standaard via bestaande informatiestromen beschikbaar.

Een potentieel knelpunt is dat verloonde uren geen rekening houden met reistijd (en overwerk). Dit is op te lossen via een algemene (mogelijk procentuele) opslag voor reistijd, mogelijke in combinatie met informatie over het aantal gewerkte dagen. Een alternatief is invoering van een X-factor. Dit houdt in dat het maximale aantal toeslaguren niet gelijk wordt gesteld aan het aantal verloonde uren, maar aan het aantal verloonde uren vermeerderd met een factor, bijvoorbeeld ⅓. Op deze wijze is het mogelijk om rekening te houden met reistijd, en valt bovendien te voorkomen dat actie moet worden ondernomen in gevallen waarin slechts sprake is van een beperkte discrepantie tussen het aantal aangevraagde toeslaguren en het aantal uren waarop recht bestaat. Dit draagt bij aan beheersing van de uitvoeringskosten.

8.2.Vraag 2: Betrouwbaarheid van gegevens over verloonde uren

Onze analyses wijzen uit dat gegevens over verloonde uren voor 94% van de werknemers betrouwbaar zijn. De betrouwbaarheid zal naar verwachting nog toenemen wanneer verloonde uren gebruikt gaan worden voor het bepalen van de maximum toeslaguren. Om dit te bevorderen kunnen ouders en werkgevers worden gewezen op het belang van een correcte administratie van deze gegevens. Tenslotte kunnen verloonde uren worden gecontroleerd op basis van de loonstrookjes van beide ouders.

Als de verloonde uren gebruikt gaan worden voor het berekenen van de juistheid van de aangevraagde toeslag, dan zullen er bij het ontvangen van deze gegevens kwaliteitscontroles uitgevoerd moeten worden. Deze kunnen operationeel op dezelfde wijze uitgevoerd worden als het CBS in haar onderzoek naar de betrouwbaarheid heeft gedaan. De controles vinden dan plaats op de gecombineerde gegevens zoals die per bedrijf worden aangeleverd, en op de gegevens van elke werknemer afzonderlijk. Om de kwaliteit verder te vergroten kunnen nog steekproeven worden gedaan naar de juistheid van deze uren.

8.3.Vraag 3: Zelfstandigen

Ruim 10% van de aanvragende gezinnen bestaat uit tenminste 1 zelfstandige. In veruit de meeste gevallen is de partner van deze zelfstandige werkzaam in loondienst; in minder dan 2% van de gevallen (6000 gezinnen) zijn beide ouders werkzaam zijn als zelfstandige.

De volgende beleidsopties kunnen worden ingezet om bij zelfstandigen te controleren of het aantal aangevraagde toeslaguren niet hoger is dan het aantal uren dat wordt gewerkt door de minst werkende ouder: invoering van een verplichte urenadministratie voor aanvragers van de kinderopvangtoeslag; een schatting van het aantal gewerkte uren op basis van de gerealiseerde omzet gecombineerd met een normatief uurtarief; uitsluitend afgaan op de gewerkte uren van de partner (in die gevallen waarin de partner werkt in loondienst); automatisch recht op maximale uren toekennen indien recht bestaat op de zelfstandigenaftrek (hetgeen impliceert dat aan het urencriterium is voldaan).

De laatste optie heeft zeer lage uitvoeringskosten en dient daarom serieus te worden overwogen.

Daarnaast verdient het aanbeveling om aan zelfstandigen die niet aan het urencriterium voldoen , een keuzemenu te bieden. Dit houdt in dat de zelfstandige zelf kan kiezen op welke wijze de belastingdienst achteraf controleert. Zelfstandigen kunnen dan zelf een afweging maken tussen de voor- en nadelen van de verschillende opties. Ook voor de uitvoerder kunnen er voordelen zijn. Zo zal een aantal zelfstandigen waarschijnlijk (en hopelijk) kiezen voor opties met lage uitvoeringskosten, terwijl het uniform opleggen van deze opties waarschijnlijk onhaalbaar is vanwege nadelen (onderschatting of juist een overschatting van het werkelijk aantal gewerkte uren).

8.4.Aanbevolen vervolgstappen

Op basis van de bovenstaande conclusies doen wij de volgende aanbevelingen voor vervolg:

- Breid het Nieuwe Toeslagen Systeem uit met een koppeling naar de SUWI-bus en gebruik het veld verloonde uren uit het bericht loongegevens uit de Polisadministratie. Richt hierbij controles op juiste invulling van het veld op in de voorcontrole, conform de controles zoals door het CBS uitgevoerd voor deelvraag 2[12].
- Stel de berekeningswijze vast voor de maximale kinderopvangtoeslag op basis van het veld Verloonde uren en bepaal de reistijd aan de hand van een vaste opslag of op basis van een forfait voor de reistijd per dag en het aantal dagen dat men gewerkt heeft op basis van de SV-dagen.
- Stel een globale planning op voor de realisatie en implementatie van de koppeling van de Belastingdienst Toeslagen aan de SUWI-bus. Betrek de diverse stakeholders in een zo vroeg mogelijk stadium.

[12] Bron: 090910 Rapportage OCW 10 september, CBS. Zie ook 1.1.1.1.1.1.Bijlage B

Bijlage A. Bronnen en definities

In het kader van dit onderzoek is gesproken met de volgende personen en organisaties.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen:

- [redacted]

Belastingdienst:

- [redacted] (Handhavingsbeleid)
- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

UWV:

- [redacted] (UWV, Afdeling Gegevensdiensten markt & ontwikkeling)
- [redacted] (UWV Werkbedrijf)

Inlichtingenbureau:

- [redacted]
- [redacted]

Urban Institute, Washington DC:

- [redacted] expert kinderopvang

Internet:

Naast gesprekken met experts is gebruik gemaakt van publiek beschikbaar materiaal rondom kinderopvangtoeslag en SUWI, zoals:

Kinderopvangtoeslag:

- http://www.toeslagen.nl/particulier/kinderopvangtoeslag.html
- http://wetten.overheid.nl/BWBR0017017/geldigheidsdatum_18-08-2009#Hoofdstuk2_Paragraaf1_Artikel5

SUWI:

- http://www.bkwi.nl/suwinet/

Toelichting loonheffingen:

- http://www.belastingdienst.nl/download/2123.html

33 Kinderopvang en gewerkte uren

Term	Definitie
Kinderopvanginstelling	Hieronder wordt verstaan alle instellingen die een vorm van kinderopvang aanbieden. Denk hierbij aan gastouderbureaus, instellingen voor dagopvang en buitenschoolse opvang.
Werktijdfactor	Dit is een andere term die wordt gebruikt voor deeltijdfactor.
Deeltijdfactor	Berekening van de hoogte van bepaalde afdrachtverminderingen voor deeltijdwerkers. Deeltijdwerkers zijn hierbij werknemers die minder dan 36 uur per week werken. De deeltijdfactor is een breuk met in de teller het aantal gewerkte uren per week en in de noemer het getal 36. (bron: http://www.belastingdienst.nl/zakelijk/loonheffingen/glos/glos-04.html)
Verloonde uren	Dit is het aantal uren dat een medewerker heeft gewerkt en waarover loon wordt berekend.

Bijlage B. CBS Onderzoek: Bruikbaarheid 'verloonde uren' voor koppeling met uren kinderopvangtoeslag

B.1. Resultaten

B.1.1. Samenvatting

Voor 6 procent van de ruim 8 miljoen personen met een baan in april 2009 geldt dat het attribuut aantal verloonde uren uit de loonaangifte niet voldoet aan controles op plausibiliteit (zie tabel 2). Voor ongeveer 1 (0,1 + 0,8) procent van deze personen is het aantal verloonde uren (waarschijnlijk) hoger dan het daadwerkelijk aantal gewerkte uren. Bij confrontatie met het aantal aangevraagde kinderopvanguren wordt de aanvraag mogelijk ten onrechte goedgekeurd. Voor ongeveer 4 (3,7 + 0,5) procent van de personen met een baan is het aantal verloonde uren (waarschijnlijk) lager dan het aantal daadwerkelijk gewerkte uren. Bij confrontatie met het aantal aangevraagde kinderopvanguren wordt de aanvraag mogelijk ten onrechte afgekeurd. Ten slotte geldt voor ongeveer 0,5 procent van de personen dat het aantal verloonde uren niet betrouwbaar is, omdat bedrijven (dat wil zeggen de inhoudingsplichtigen) in hun aangifte een identiek aantal verloonde uren heeft ingevuld voor 95 procent van hun werknemers. Het betreft hier slechts circa 200 bedrijven.

B.1.2. Resultaten analyses bruikbaarheid verloonde uren

Het bestand met loonaangiftegegevens uit het vierde tijdvak van 2009 bevat ruim 8,7 miljoen records/banen, verkregen uit de aangifte van circa 524 duizend unieke bedrijven (loonheffingsnummers). Tabel 1 bevat de uitkomsten van een eerste analyse van deze aangiften.

Kinderopvang en gewerkte uren

Tabel 1. Banen, april 2009

	Banen	Bedrijven[3]	
	%	x 1 000	%
Aangiften	100,0	524,5	100,0
w.o. foutieve aangiften [1]	8,4	101,7	19,4
Banen [2]	100,0	505,1	100,0
Aantal verloonde uren te laag	4,6	48,2	9,5
Aantal verloonde uren waarschijnlijk te laag	0,5	8,7	1,7
Aantal verloonde uren te hoog	0,1	0,7	0,1
Aantal verloonde uren waarschijnlijk te hoog	1,1	21,7	4,3
Aantal verloonde uren onbetrouwbaar	0,6	0,3	0,1
Overig	93,1	484,3	95,9

1) Foutieve aangiften zijn aangiften waarbij nul is opgegeven voor alle loonvariabelen, het aantal gewerkte dagen en het aantal verloonde uren. Deze aangiften worden beschouwd als administratieve vervuiling en daarom niet meegenomen in de analyse.

2) Het aantal banen is het aantal aangiften exclusief het aantal foutieve aangiften.

3) Bedrijven kunnen voorkomen in meerdere categorieën waardoor de percentages niet optellen tot 100 procent.

De uiteindelijke koppeling van het aantal verloonde uren met de bestanden Toeslag Kinderopvang zal op persoonsniveau en niet op baanniveau gebeuren. Vandaar dat naast de analyse van de banen (tabel 1) ook een analyse van personen met een baan is gemaakt. Tabel 2 bevat eenzelfde analyse naar de bruikbaarheid van het aantal verloonde uren als opgenomen in tabel 1. In tabel 2 is echter gekeken naar de bruikbaarheid van het aantal verloonde uren van de hoofdbaan (baan met het hoogste loon) op persoonsniveau.

Van de bijna 7,8 miljoen unieke personen in het bestand april 2009, heeft ruim 3 procent alleen foutieve aangiften. Als de foutieve aangiften uit het bestand worden gehaald, resteren ruim 7,5 miljoen personen met minstens één baan. Circa 6 procent van de personen heeft twee of meer banen.

Tabel 2. Personen met baan, april 2009

	Banen	Bedrijven[3]	
	%	x 1 000	%
Personen met één of meer aangiften	100,0	524,4	100,0
w.o. met twee of meer aangiften	10,4	136,5	26,0
w.o. foutieve aangifte[1] hoofdbaan[2]	3,4	67,3	12,8
Personen met één of meer banen	100,0	505,	100,0
w.o. met twee of meer banen	6,1	106,1	21,0
Aantal verloonde uren te laag	3,7	41,9	8,3
Aantal verloonde uren waarschijnlijk te laag	0,5	6,9	1,4
Aantal verloonde uren te hoog	0,1	0,6	0,1
Aantal verloonde uren waarschijnlijk te hoog	0,8	18,1	1,4
Aantal verloonde uren onbetrouwbaar	0,6	0,2	0,0
Overig	94,3	472,4	93,5

1) Foutieve aangiften zijn aangiften waarbij nul is opgegeven voor alle loonvariabelen, het aantal gewerkte dagen en het aantal verloonde uren. Deze aangiften worden beschouwd als administratieve vervuiling en daarom niet meegenomen in de analyse.

2) De hoofdbaan van een persoon is de baan met het hoogste loon.

3) Bedrijven kunnen voorkomen in meerdere categorieën waardoor de percentages niet optellen tot 100 procent.

B.2. Onderzoeksmethode

Deze paragraaf beschrijft eerst het voor de analyse gebruikte bestand (de polisadministratie), vervolgens wat er uit eerdere analyses door het CBS al bekend is over de kwaliteit van het attribuut verloonde uren en tot slot de controles zoals uitgevoerd in dit onderzoek.

B.2.1. De polisadministratie

Sinds de invoering in 2006 is het proces van de loonaangifteketen belegd bij Belastingdienst en UWV. Inhoudingsplichtigen, waaronder alle werkgevers, sturen hun loonaangiften elke maand (of elke 4 weken) op naar de Belastingdienst. De nominatieve (individuele) gegevens van de aangifte worden doorgeleverd aan het UWV en daar opgeslagen in de Polisadministratie. Deze administratie bevat daarmee informatie van alle dienstverbanden en alle uitkeringen. Het CBS is hierbij, als mede-eigenaar van de Polisadministratie, betrokken om op basis van informatie uit de Polisadministratie statistieken samen te kunnen stellen.

Op termijn wordt de Polisadministratie een basisregistratie: de Basisregistratie Lonen, Arbeidsverhoudingen en Uitkeringsverhoudingen (BLAU). Dit betekent dat in de toekomst OCW het aantal verloonde uren ook niet zelf mag uitvragen, maar via UWV moet opvragen.[13)]

B.2.2. Eerdere analyses kwaliteit attribuut verloonde uren

Het CBS heeft eerder analyses gedaan naar de kwaliteit van het attribuut verloonde uren. Deze analyses zijn echter verricht met het oog op het samenstellen van statistische informatie. De kwaliteit van het attribuut verloonde uren kan beter. De kwaliteit zal echter toenemen met een toename in het gebruik. Op dit moment ligt er een wetsvoorstel voor behandeling om de verloonde uren ook bij bepaling van de hoogte van de WW-uitkering te gebruiken (nu wordt nog gebruik gemaakt van separaat uitgevraagde gewerkte uren in het geval een uitkering wordt aangevraagd). Op dit moment is er nog geen gedegen uitspraak te doen over de kwaliteit op persoonsniveau van het attribuut verloonde uren.

B.2.3. Onderzoeksmethode

Voor het uitvoeren van de analyses voor OCW naar de bruikbaarheid van het attribuut verloonde uren (AANTVERLU) in de Polisadministratie, is gebruik gemaakt van een bestand uit de Polis+ database. Het gebruikte bestand bevat de loonaangiften voor 'april 2009' (geoperationaliseerd als vierde maand voor inhoudingsplichtigen die per maand aangeven, vierde periode voor bedrijven die per vier weken hun loonaangifte doen). Een persoon met meerdere banen heeft meerdere aangiften in dit bestand.

B.2.4. Selectie aangiften

In het bestand zijn aangiften opgenomen waarvoor alle relevante variabelen gelijk zijn aan nul. Deze aangiften zijn beschouwd als administratieve vervuiling en niet meegenomen in de analyses. Relevante variabelen zijn:

Loon waarover de loonbelasting/premie volksverzekeringen wordt berekend (LNLBPH),
Loon voor de werknemersverzekeringen (LNSV),
Loon belast volgens tabel bijzondere beloningen (LNTABBB),
Loon in geld (LNINGLD),
Waarde niet in geld uitgekeerd loon (WRDLN),
Loon uit overwerk (LNOWRK),
Aantal SV-dagen (AANTSV) én
Aantal verloonde uren (AANTVERLU)

B.2.5. Bruikbaarheid aantal verloonde uren

Van de overgebleven aangiften (banen) is een analyse gemaakt van het aantal verloonde uren en het aantal verloonde uren in combinatie met loon waarover de loonbelasting/premie volksverzekering wordt berekend. De banen zijn als volgt ingedeeld:

[13)] Aandachtspunt is nog wel dat de zelfstandigen niet in de Polisadministratie zitten. Wel beschikt de Belastingdienst over inkomensgegevens van zelfstandigen (overigens is daarbij geen attribuut verloonde uren opgenomen).

- aantal verloonde uren te laag als AANTVERLU=0;
- aantal verloonde uren waarschijnlijk te laag als uurloon > 46,4 euro en AANTVERLU<20;
- aantal verloonde uren te hoog als AANTVERLU>744;
- aantal verloonde uren waarschijnlijk te hoog als uurloon<2.39 euro;
- aantal verloonde uren onbetrouwbaar als AANTVERLU van een baan gelijk is aan minstens 95 procent van de andere banen binnen hetzelfde bedrijf.

Voor dit onderzoek is uurloon geoperationaliseerd als LNLBPH / AANTVERLU. De ondergrens van 2,39 euro is het minimum uurloon voor 15-jarigen bij een werkweek van 40 uur. De bovengrens van 46,4 euro is de hoogste waarde van AANTVERLU uit het 3^{e} kwartiel plus 2,5 maal de afstand tussen de ondergrens van het 2^{e} en bovengrens van het 3^{e} kwartiel.

Eenzelfde analyse is daarna gemaakt op persoonsniveau. Hierbij is per persoon één baan in de analyse betrokken, namelijk de baan met het hoogste loon (LNLBPH).

Bijlage C. Deloitte onderzoek uitvoeringskosten

C.1. Achtergrond

In het hoofdonderzoek zijn diverse opties genoemd om de geautomatiseerde koppeling tussen gewerkte uren en het recht op kinderopvangtoeslag te realiseren. Hierbij zijn ook diverse knelpunten en alternatieven naar voren gekomen. Ter ondersteuning van het onderzoek zijn ook de uitvoeringskosten en mogelijke besparingen onderzocht. In deze bijlage zijn de details van dit onderzoek opgenomen.

Er wordt onderscheid gemaakt in de volgende doelgroepen, die elk hun eigen kenmerken hebben als het gaat om het geautomatiseerd beschikbaar zijn van gegevens.

- Werkenden: Werkenden in loondienst, uitzendkrachten, mensen met een 0-uren of min/max contract;
- Zelfstandigen: personen niet in loondienst, zoals zelfstandigen zonder personeel en freelancers;
- Doelgroepen: ouders die op zoek zijn naar werk en in een reïntegratietraject zitten, verplichte inburgeraars en studenten;

Dit onderzoek naar de uitvoeringskosten is een indicatief onderzoek. Doel van dit onderzoek is een algemeen beeld te krijgen van de omvang van de kosten en besparingen.

C.2. Het verwerkingsproces

Bij de schatting van de uitvoeringskosten wordt uitgegaan van een proces waarin achteraf berekend wordt wat het recht op kinderopvangtoeslag is. Op moment van de berekening zijn dus alle gegevens van de ouders bekend

In het proces wordt verondersteld dat de geautomatiseerde koppeling zoals deze is voorgesteld in het rapport gerealiseerd is. Dit betekent dat de volgende gegevens geautomatiseerd beschikbaar zijn:

- Verloonde uren (voor werkenden),
- Indicatie of een zelfstandige heeft aangegeven recht te hebben op zelfstandigenaftrek op basis van het urencriterium,
- Het in voltijd of deeltijd studeren van studenten.

Het nieuwe proces (zie Figuur 2) behandelt het merendeel van de aanvragen geautomatiseerd. Dit betreft 96% van de totale groep toeslaggerechtigden (ca. 448.000 huishoudens, voor bepaling van deze omvang zie verderop). De groepen niet-werkenden, deeltijd studenten en zelfstandigen die niet voldoen aan het urencriterium kunnen niet geautomatiseerd behandeld worden. Dit betreft ongeveer 4% van de totale groep toeslaggerechtigden (ca. 20.000 huishoudens).

Voor alle toeslaggerechtigden zijn in aanvulling op de geautomatiseerde controle een aantal handmatige steekproeven in het proces ingebouwd om de betrouwbaarheid verder te verhogen. Hierbij wordt per doelgroep een percentage aanvragers benaderd om aan te

tonen dat zij de uren inderdaad besteed hebben aan activiteiten die recht geven op kinderopvangtoeslag.

Naast de controle op het uitvoeren van activiteiten die recht geven op kinderopvangtoeslag, wordt tevens steekproefsgewijs gecontroleerd of de geclaimde uren niet hoger zijn dan het aantal uren dat is afgenomen bij een kinderopvanginstelling. Deze controle wordt uitgevoerd aan de hand van de jaaropgaaf van de kinderopvanginstelling. Deze wordt als bijlage bij de aanvraag voor kinderopvang meegestuurd door de aanvrager.

Als gevolg van de invoering van de geautomatiseerde controle op recht op kinderopvangtoeslag zal een groter deel van de populatie te maken krijgen met een volledige of gedeeltelijke afwijzing van de aanvraag. Het gevolg zal zijn dat een groter percentage aanvragers dan nu het geval is een bezwaarschrift zal indienen. De extra kosten hiervan worden geraamd onder het kopje Bezwaar en Beroep.

C.2.1.Kwantificering toeslaggerechtigden

Om een goede raming van de uitvoeringskosten te maken, moet de omvang van de verschillende groepen toeslaggerechtigden inzichtelijk worden gemaakt. De wijze waarop de controle wordt uitgevoerd verschilt namelijk per groep (bijvoorbeeld geautomatiseerd versus niet-geautomatiseerd).

Voor de omvang van de verschillende groepen is uitgegaan van de tabel zoals die is opgenomen in het hoofdrapport opgenomen in tabel 1, kerngegevens kinderopvangtoeslag. Voor de ramingen van de uitvoeringskosten is uitsluitend gebruik gemaakt van de cijfers over 2008.

Groep	Aantallen
Totaal aantal tweeoudergezinnen	***392***
Beide ouders werknemer	341
Eén werknemer en één zelfstandige	38
Eén werknemer en één doelgroep*	5
Beide ouders zelfstandige	6
Eén zelfstandige en één doelgroep*	0
Beide ouders doelgroep*	2
Totaal aantal éénoudergezinnen	***76***
Werknemer	59
Zelfstandige	2
Doelgroep*	15
Totaal	***468***

Tabel 6: Kerngegevens gebruik kinderopvangtoeslag 2008.

* Doelgroep: ouders die op zoek zijn naar werk en in een reïntegratietraject zitten, verplichte inburgeraars en studenten; zij krijgen 1/6 werkgeversdeel van de gemeente of UWV

Deze indeling in groepen sluit niet aan op de verdeling van groepen die wel en niet geautomatiseerd gecontroleerd kunnen worden. Daarom is een aantal groepen verder onderverdeeld.

Ten eerste wordt de groep 'Eén werknemer en één doelgroep' gesplitst in twee subgroepen omdat de subgroep werknemer en voltijd student geautomatiseerd gecontroleerd kan worden.

Bij de éénoudergezinnen is de verhouding tussen niet-werkenden en studenten 6:1. Deze verhouding wordt ook verondersteld waar te zijn voor de tweeoudergezinnen. De verhouding tussen voltijd- en deeltijdstudenten wordt gesteld op 50%-50%. Deze verhouding is niet nader onderzocht vanwege de kleine aantallen, waardoor de invloed op de totale kosten minimaal is. Op basis van deze verhouding kan de groep 'Eén werknemer en één doelgroep' worden onderverdeeld in de volgende subgroepen.

Groep	Aantallen
Werknemer + doelgroep	4.643
Werknemer + Voltijd-student	357

Tabel 7- Onderverdeling in subgroepen van "Eén werknemer en één doelgroep "

De groepen 'Werknemer + doelgroep' wordt steekproefsgewijs gecontroleerd omdat het aantal uren dat recht geeft op kinderopvangtoeslag van de niet-werkende en de deeltijdstudent niet beschikbaar zijn. Van zowel werknemers als voltijdstudenten zijn deze gegevens wel beschikbaar waardoor geautomatiseerd controle mogelijk is.

Ten tweede kan ook een deel van de groep 'Beide ouders doelgroep' geautomatiseerd gecontroleerd worden. Het betreft hier de situatie waarin beide ouders voltijd student zijn. Op basis van de verhouding niet-werkenden en studenten kan aangenomen worden dat van de groep waarin beide ouders doelgroep zijn het in 14% twee studenten betreft (280 huishoudens). De kans dat beide voltijd student zijn is 25%, wat neerkomt op 70 automatisch te controleren huishoudens in de groep waarin beide ouders doelgroep zijn.

Groep	Aantal
Voltijd student + voltijd student	70
Overige combinaties doelgroep	1.930

Tabel 8: Onderverdeling in subgroepen van 'Beide ouders in doelgroep

Op basis van bovenstaande twee verdere opdelingen van de groepen, komen we tot onderstaande verdeling van huishoudens naar groepen voor 2008.

	Groep	Omvang doelgroep
Twee-ouder gezinnen	Beide werknemer	341.000
	Werknemer + zelfstandige	38.000
	Werknemer + doelgroep m.u.v. voltijd student	4.643
	Werknemer + voltijd student	357
	Beide zelfstandige	6.000
	Zelfstandige + doelgroep	0
	Beide voltijd student	70
	Beide doelgroep m.u.v. voltijd student	1.930
Eénouder	Werknemer	59.000
	Zelfstandige	2.000
	Doelgroep m.u.v. voltijd student	13.184
	Voltijd student	1.816
	Totaal	**468.000**

Tabel 9: Onderverdeling in groepen van toeslaggerechtigden

C.2.2.Kwantificering groep toeslaggerechtigden met te hoge claims

Bij het bepalen van de omvang van de groep toeslaggerechtigden die meer kinderopvangtoeslag claimt dan waar recht op bestaat, zijn de volgende aannames gedaan:

- Er is sprake van een hogere claim dan waar recht op bestaat in iedere situatie waarbij het aantal aangevraagde uren groter is dan het aantal uren waar men recht op heeft (gewerkte uren plus 20% reistijd per dag). Bijvoorbeeld: 31 uur aangevraagd, 30 uur recht is een hogere aanvraag van één uur.
- Als 31 uur wordt aangevraagd terwijl men recht heeft op 30 uur wordt de aanvraag niet helemaal afgewezen, maar wordt 30 uur toegekend. Als de burger het er niet mee eens is, kan hij een bezwaar- of beroepschrift indienen.
- Als 31 uur wordt aangevraagd terwijl men recht heeft op 30 uur en de aanvrager 25 uur heeft afgenomen bij de kinderopvanginstelling wordt de aanvraag niet helemaal afgewezen, maar wordt 25 uur toegekend. Als de burger het er niet mee eens is, kan hij een bezwaar- of beroepschrift indienen.

Ten behoeve van het schatten van de omvang van de groep toeslaggerechtigden die meer claimt dan waar men recht op heeft, is gebruik gemaakt van het rapport Van Rijn 2009

(AVO2007, SCP-bewerking)[14]. De commissie van Rijn hanteert een percentage van 2% waarbij meer dan 130% van het aantal uren waar recht op bestaat wordt geclaimd. In dit onderzoek wordt niet uitgegaan van een opslag van 30%, maar van een opslag percentage van 20% vanwege reistijd. Als er meer dan 120% geclaimd wordt, is er dus sprake van een aanvraag die hoger is dan waar recht op bestaat.

Bij gebrek aan meer informatie over de achterliggende gegevens die gehanteerd zijn in het genoemde onderzoek van de commissie van Rijn, is de aanname gedaan dat de aantallen binnen de gespecificeerde populaties rechtlijnig zijn verdeeld. Op basis van deze aanname is per groep het percentage berekend dat meer uren kinderopvangtoeslag claimt dan waar het recht op heeft. Deze percentages zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Groep	Percentage	Groep	Aantal
0-3 jarigen: t/m 16 uur werkend, vraagt 20+ aan	7%	47.000	3.290
0-3 jarigen: t/m 24 uur werkend, vraagt 20+ aan	16%	155.000	24.800
0-3 jarigen: 25+ uur wekend, vraagt 20+ aan[15]	2%	163.000	3.260
4-12 jarigen: t/m 16 uur werkend, vraagt 24+ aan	34%	60.000	20.600
4-12 jarigen: t/m 24 uur werkend, vraagt 24+ aan	26%	139.000	35.619
4-12: 25+ uur werkend, vraagt 24+ aan[15]	2%	157.000	3.140
	Totaal	**721.000**	**90.709**

Tabel 10: Te hoge aanvraag op basis van minst werkende ouder+reistijd.

Voor ruim 90.000 gevallen van de 721.000 kinderen is er dus sprake van een hogere claim dan waar recht op bestaat. Dit is 12,6%. Dit percentage wordt verder in dit onderzoek toegepast als het percentage van de toeslaggerechtigden dat teveel claimt.

Op basis van de hiervoor gemaakte opdeling in groepen kan per groep bepaald worden welk aantallen wel en niet geautomatiseerd verwerkt worden. Bij het geautomatiseerde deel is vervolgens het onderscheid gemaakt naar aanvragen die correct zijn en aanvragen met een te hoge claim op basis van het berekende percentage van toeslaggerechtigden die teveel claimt.

[14] N.B. Het onderzoek van de commissie van Rijn rekent op basis van kinderen; dit onderzoek baseert zich op huishoudens. De aantallen liggen daarom in de commissie van Rijn hoger dan in dit onderzoek.

[15] De commissie van Rijn stelt dat 2% vraagt 130% uren aan, dit percentage is voor deze groepen gebruikt.

	Groep	Omvang doelgroep	% claim hoger dan recht	Geautomatiseerd		Niet geauto-matiseerd
				# te hoge claim	# Correct	
Twee-ouder gezinnen	Beide werkend	341.000	12,6%	42.901	298.099	
	Werknemer, zelfstandige	38.000	12,6%	4.781	33.219	
	Werknemer + doelgroep m.u.v. voltijd student	4.643	nvt			4.643
	Werknemer + voltijd student	357	12,6%	45	312	
	Beide zelfstandige	6.000	12,6%	755	5.245	
	Zelfstandige + niet werkende/student	0	nvt			
	Beide voltijd student	70	12,6%	9	61	
	Beide doelgroep m.u.v. voltijd student	1.930	nvt			1.930
Eénouder	Werknemer	59.000	12,6%	7.423	51.577	
	Zelfstandige	2.000	12,6%	252	1.748	
	Doelgroep m.u.v. voltijd student	13.184	nvt			13.184
	Student (voltijd)	1.816	12,6%	229	1.587	
	Totaal	**468.000**		**56.395**	**391.848**	**19.757**

Tabel 11: Totalen en te hoge claims per doelgroep.

In het vervolg van dit onderzoek worden afgeronde aantallen gehanteerd. Deze zijn in onderstaande tabel samengevat.

Groep	verdeling	Aantal
Geautomatiseerd		448.000
Correct	392.000	
Te hoge claim	56.000	
Niet-geautomatiseerd		20.000

Tabel 12: Gehanteerde afgeronde aantallen

C.3. Automatiseringskosten

Om de verloonde uren geautomatiseerd te kunnen controleren met de aangevraagde kinderopvangtoeslag, dient een aantal koppelingen gerealiseerd te worden en dienen functionaliteiten in het systeem van de Belastingdienst Toeslagen te worden gebouwd.

Daarnaast zijn er jaarlijks extra kosten voor het beheer. De volgende kostencategorieën worden onderscheiden:

- Kosten voor extra kwaliteitscontroles op het verloonde uren gegeven
- Aansluiten op SUWI infrastructuur
- Koppeling inlezen loonsgegevensbericht (doelgroep: werkenden)
- Koppeling inlezen CRIHO-bericht (doelgroep: studenten)
- Koppeling inlezen zelfstandigencriterum (doelgroep: zelfstandigen)
- Nieuwe functionaliteit in NTS
- Beheer

Opgemerkt dient te worden dat voor de groep niet-werkenden er geen koppeling is; deze groep wordt dan ook niet geautomatiseerd afgehandeld.

Bovenstaande kostenposten worden in onderstaande tabel gespecificeerd, waarbij wordt aangenomen dat het gemiddelde dagtarief van een automatiseerder € 1.000 bedraagt. Een nadere toelichting op deze posten is onder de tabel opgenomen.

Kostenpost	Aantal dagen	Kosten
Kosten voor extra kwaliteitscontroles op het verloonde uren gegeven	100	€ 100.000
Aansluiten op SUWI infrastructuur	0	0
Koppeling inlezen loongegevensbericht	25	€ 25.000
Koppeling inlezen CRIHO-bericht	25	€ 25.000
Koppeling inlezen zelfstandigencriterium	25	€ 25.000
Nieuwe functionaliteit in NTS	170	€ 170.000
Beheer	10% van ontwikkeling	€ 34.500
	Totaal	**€ 379.500**

Tabel 13: Overzicht automatiseringskosten

C.3.1.Kwaliteitscontroles

Op het veld verloonde uren zal een extra controle ingebouwd moeten worden om de kwaliteit van het veld verder te verbeteren. Hiervoor moet aparte functionaliteit ontwikkeld worden. Deze is gericht op het ontdekken van bepaalde patronen in de ontvangen gegevens. Bijvoorbeeld: werkgevers waarbij voor iedere werknemer 40uur als gewerkte uren is ingevuld is een signaal dat dit veld door de werkgever mogelijk niet goed wordt gevuld. De kosten voor deze functionaliteit zijn begroot op 100 dagen, dit is inclusief analyse, ontwerp, bouw, testen, in productie nemen en projectmanagement.

C.3.2.Aansluiten op SUWI infrastructuur

De Belastingdienst heeft de beschikking over GBA gegevens. Daarom wordt aangenomen dat deze van de SUWI-bus worden afgenomen. Dit impliceert dat de Belastingdienst over de

infrastructuur beschikt om berichten van de SUWI-bus af te nemen, waardoor hiervoor geen additioneel kosten gemaakt hoeven worden.

C.3.3.Koppelingen

De geschatte kosten voor de drie koppelingen omvatten kosten voor analyse, ontwerp, bouw, testen, in productie name en projectmanagement. Aanname is dat er geen kosten zijn verbonden aan het afnemen van berichten van de SUWI-bus.

C.3.4.Nieuwe functionaliteit

Binnen het "Nieuwe Toeslagen Systeem" van de Belastingdienst Toeslagen moet nieuwe functionaliteit worden gerealiseerd om een drietal controles mogelijk te maken. Het betreft de functionaliteit voor het berekenen en vergelijken van het aantal aangevraagde uren kinderopvangtoeslag met:

- de verloonde uren + reistijd
- voltijd of deeltijd student-gegeven + reistijd
- zelfstandige urencriterium-gegeven + reistijd

De wijze waarop de vergelijking plaatsvindt, verschilt per doelgroep. Onderdeel van de functionaliteit is ook het uitvoeren van geautomatiseerde acties bij een geconstateerde te hoge claim op kinderopvangtoeslag. De inschatting van de kosten is gebaseerd op 120 dagen voor analyse, bouw en testen, 20 dagen voor in productie name en 30 dagen voor projectmanagement.

C.3.5.Jaarlijks beheer

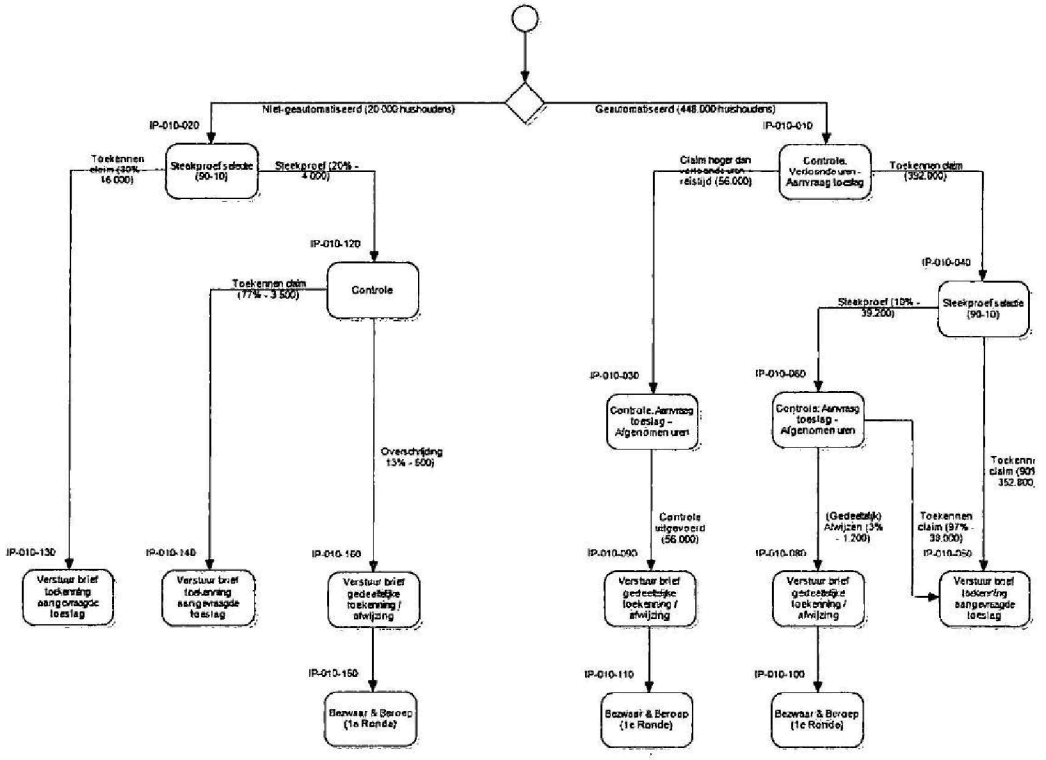
Voor het schatten van de beheerkosten wordt de stelregel gehanteerd dat de jaarlijkse beheerkosten 10% van de totale ontwikkelkosten bedragen. Daarmee komen de jaarlijkse beheerkosten op € 34.500,-.

C.4. Proceskosten

Als gevolg van het introduceren van de controle met de verloonde uren verandert een aantal zaken in het proces. Dit heeft gevolg voor de uitvoeringskosten.

De kosten gerelateerd aan uitval die het gevolg zijn van foutief ingevulde formulieren, worden niet meegenomen in de raming. Deze uitval bestaat in de huidige situatie al en zal als gevolg van het introduceren van de voorgestelde controle niet veranderen. Deze uitval ligt in het begin van het proces, de afgekeurde formulieren zullen later als goed ingevuld formulier in het proces zijn opgenomen.

IP-010 Procesmodel geautomatiseerde koppeling gewerkte uren en kinderopvangtoeslag



Figuur 2: Verwerkingsproces

In totaal is er voor circa 56.000 huishoudens waarbij een geautomatiseerde controle plaatsvindt een hogere claim op kinderopvangtoeslag dan waar recht op bestaat op basis van de gewerkte uren. Voor deze groep dienen extra activiteiten te worden ondernomen. Deels kan dit geautomatiseerd plaats vinden waarbij op geautomatiseerde wijze een gedeeltelijke toekenning of afwijzing wordt aangemaakt. De kosten hiervoor zijn meegenomen in de raming van de automatiseringskosten. Daarnaast zijn er voor deze groep proceskosten voor het afhandelen van bezwaar & beroep zaken en voor extra steekproeven. Steekproeven zijn ook aan de orde voor de gevallen die niet geautomatiseerd gecontroleerd kunnen worden.

C.4.1.Kosten Bezwaar & Beroep

Bezwaar & Beroep is van toepassing als burgers het niet eens zijn met de beslissingen die door de Belastingdienst Toeslagen worden genomen. Focus is op de extra kosten voor Bezwaar & Beroep als gevolg van het realiseren van deze koppeling. In de huidige situatie zijn er ook al kosten voor Bezwaar & Beroep.

Kinderopvang en gewerkte uren

Op basis van een overzicht van de stand van zaken rondom toeslagen[16] is het huidige aantal Bezwaar en Beroep geraamd. De instroom in een kwartaal bedroeg 465 bezwaarschriften. Dit aantal is geëxtrapoleerd naar een jaar. Het geraamde aantal huidig af te handelen bezwaarschriften bedraagt dus 1.860.

In de situatie die ontstaat na de invoering van de geautomatiseerde koppeling zullen er twee belangrijke groepen zijn die bezwaar aan zullen tekenen.

Ten eerste is dit de groep waarvan nu bekend is dat de werkgever voor hen een (waarschijnlijk) te laag aantal verloonde uren doorgeeft (zie Bijlage B). Op dit moment geldt dit voor zo'n 4,2% van de toeslaggerechtigden. Doordat er kwaliteitscontroles op de aangeleverde verloonde uren worden uitgevoerd, zal dit percentage in het eerste jaar sterk dalen. Op het moment dat de eerste feitelijke afrekening op basis van verloonde uren wordt uitgevoerd, zal dit percentage dus lager zijn dan de genoemde 4,2%.

Ten tweede is er de groep toeslaggerechtigden die een lagere toekenning gaat krijgen. Ook al is deze terecht, dan nog mag in het eerste jaar verwacht worden dat een deel van deze groep bezwaar zal aantekenen. Bezwaar aantekenen kost weinig moeite en op basis van het principe 'baat het niet, schaadt het niet', mag verwacht worden dat hiervan gebruik gemaakt gaat worden.

Om de totale kosten van het extra Bezwaar en Beroep te ramen zijn de volgende aannames gemaakt:

- Van de 4,2% toeslaggerechtigden waarvan initieel een te laag aantal verloonde uren is aangeleverd, zal 50% via de kwaliteitscontroles tijdig verbeterd zijn. De resterende 2,1% van de 468.000 huishoudens zal vrijwel allemaal bezwaar aantekenen; dit komt neer op ca. 10.000 bezwaarschriften.
- De groep toeslaggerechtigden die een op basis van de geautomatiseerde koppeling een lagere toekenning gaat krijgen is 56.000 (via automatische controle vastgesteld dat ze meer claimen dan de verloonde uren). Hiervan moeten de hierboven genoemde 4,2% van de huishoudens worden afgetrokken omdat deze een terechte hogere claim hebben. Uiteindelijk is er dus een groep van 56.000 – 20.000 = 36.000 – huishoudens die een lagere toekenning krijgen.
- De groep toeslaggerechtigden niet via een automatische koppeling te controleren zijn en op basis van een steekproef een lagere toekenning krijgen is zeer klein, dit zal om ongeveer 500 gevallen gaan.
- Van de totale groep toeslaggerechtigden die een lagere toekenning krijgen de claim zal een deel bezwaar aantekenen op basis van het principe: 'baat het niet, schaadt het niet'. Aanname is dat dit maximaal 10% zal zijn, wat neerkomt op zo'n 3.650 bezwaren.
- Een tweede bezwaarronde zal weinig voorkomen. Voor de 10.000 gevallen waar het aantal verloonde uren te laag is opgegeven is de aanname dat dit nog in 10% van de gevallen voorkomt. Voor de groep die bezwaar aantekent op basis van 'baat het niet,

[16] http://www.minfin.nl/Actueel/Kamerstukken/2008/02/Stand_van_zaken_Toeslagen

schaadt het niet', zal dit verwaarloosbaar zijn. In totaal gaat het dus om ca. 1000 gevallen waarin een tweede bezwaarronde zal worden ingegaan.

- Het behandelen van het tweede Bezwaar kost meer tijd dan het behandelen van het eerste Bezwaar omdat de situaties complexer zijn en meer handmatig werk vereisen. Voor de eerste ronde wordt dit geraamd op 90 minuten. Voor de tweede ronde op 120 minuten.
- De kosten van de afhandeling van Bezwaar & Beroep zijn loonkosten. We hanteren de gemiddelde loonkosten van één FTE op €82.500,-. Dit is gebaseerd op de aanname dat 75% van de afhandeling door een administratief medewerker wordt gedaan met loonkosten van €60.000,- per jaar en 25% door een belastinginspecteur en/of jurist met loonkosten van €150.000,- per jaar)
- Het aantal uren dat een FTE kan werken per jaar is geraamd op 1.475 uur.

	Aantal	Behandelkosten in uren	Benodigde FTE's	Uitvoeringskosten Bezwaar & Beroep
Aantal bezwaarschriften op basis van een te laag opgegeven verloonde uren.	10.000	15.000 uur	10,17	€839.000,-
Bezwaarschriften op basis van 'baat het niet, schaadt het niet'	3.650	5.475 uur	3,71	€306.000,-
2e ronde Bezwaar & Beroep	1.000	2.000 uur	1,36	€112.000,-
Totaal kosten bezwaar en beroep		***19.685 uur***	***15,2***	***€1.101.000,-***

Tabel 14: Geraamde aantallen en kosten van Bezwaar en Beroep gevallen

Deze kosten betreffen het eerste jaar waarin de controle wordt uitgevoerd. Verwacht wordt dat de kosten voor Bezwaar en Beroep in loop van de jaren zal afnemen. Het bestaan van een controle zal in de hand werken dat de aanvragen nauwkeuriger ingevuld worden. Zoals eerder gerefereerd worden er nu ook kosten gemaakt voor bezwaar en beroep.

	Aantal	Behandelkosten in uren	Benodigde FTE's	Uitvoeringskosten Bezwaar & Beroep
Huidig 1e ronde Bezwaar & Beroep	1.860	2.790 uur	1,89	€156.000,-
2e ronde Bezwaar & Beroep	186	372 uur	0,25	€21.000,-
Totaal		***3.162 uur***	***2,14***	***€177.000,-***

Tabel 15: Huidige kosten Bezwaar en Beroep

De totale extra kosten voor bezwaar en beroep worden voor het eerste jaar geraamd op ca. €1.000.000,- euro.

C.4.2.Steekproef 'Afname'

In deze steekproef wordt een percentage van de aanvragers gecontroleerd op de daadwerkelijk afgenomen uren bij de kinderopvang instelling. Aanname hierbij is dat de

aanvrager aan het einde van het jaar het jaaroverzicht van de kinderopvanginstelling mee heeft gestuurd en dat deze digitaal tot de beschikking staan van de behandelende belastingbeambte.

Voor deze steekproef worden drie groepen onderscheiden. Per groep wordt een percentage gehanteerd dat opgenomen wordt in de steekproef. Voor de bepaling van het percentage te controleren claims is de foutkans van de betreffende doelgroep in de afweging mee genomen. Zo is de kans dat er een verschil optreedt tussen de aangevraagde uren en het aantal uur dat er recht is bij de groep 'automatisch gecontroleerde met te hoge claim' hoger dan die van de groep 'automatisch gecontroleerde aanvragers met correcte claim'.

Bij de raming van de kosten van deze steekproef worden de volgende aannames gehanteerd:

- Van de groep waar geautomatiseerd is vastgesteld dat de aanvraag overeenkomt met de gewerkte uren van de minst werkende ouder + reistijd wordt in 10% van de gevallen een steekproef genomen.
- Van de groep waar geautomatiseerd is vastgesteld dat de claim hoger is dan het aantal verloonde uren + reistijd wordt in alle gevallen de afname gecontroleerd. Dit om te voorkomen dat een aanpassing wordt gedaan naar een aantal uren dat hoger zou kunnen zijn dan het aantal afgenomen uren.
- Van de groep die niet geautomatiseerd gecontroleerd kan worden wordt in 20% van de gevallen een steekproef genomen.
- Omdat de opgave van de kinderopvanginstelling onderdeel is van de aanvraag, zal deze steekproef zeer snel uitgevoerd kunnen worden, waarbij is aangenomen dat de opgaaf digitaal/gescand beschikbaar is. Onze inschatting is dat de gemiddelde duur van dit type steekproef voor alle categorieën 2 minuten is.
- De uitvoeringskosten voor deze steekproef zijn gerelateerd aan de loonkosten van een administratief medewerker. Deze zijn geraamd op €60.000,- per jaar.
- Een FTE heeft 1.475 werkbare uren per jaar.

Deze aannames leiden tot de volgende kosten voor de steekproef 'Afname'.

Groep	Aantal	Aantal steekproeven	Behandel-tijd	Benodigde FTE's	Uitvoerings-kosten
Geautomatiseerde controle – correct	392.000	39.200 (10%)	1.307 uur	0,9	€53.000,-
Geautomatiseerde controle – te hoge claim	56.000	56.000 (100%)	1.867 uur	1,3	€76.000,-
Niet geautomatiseerde controle	20.000	4.000 (20%)	133 uur	0,1	€5.000,-
Totaal	***468.000***	***99.200***	***3.307 uur***	***2,2***	***€134.000,-***

Tabel 16: Aantallen en kosten van steekproef 'Afname'

Op dit moment wordt er al gecontroleerd op de daadwerkelijke afname. Er van uitgaande dat op dit moment alle 468.000 aanvragen gecontroleerd worden, is er in dit geval dus sprake van een besparing.

Groep	Aantal	Behandel-tijd	Benodigde FTE's	Uitvoerings-kosten
Huidige kosten controle Afname	468.000	15.600 uur	10,6	€635.000,-
Nieuwe kosten steekproef Afname	99.200	3.307 uur	2,2	€134.000,-
Besparing				***€501.000,-***

Tabel 17: Besparingen op controle 'Afname'

C.4.3.Steekproef 'Recht'

In deze steekproef wordt gecontroleerd of de aangevraagde uren overeenkomen met het aantal uur waar de aanvrager recht op heeft.

Hierbij wordt per doelgroep een percentage aanvragers benaderd om aan te tonen dat zij de uren inderdaad besteed hebben aan activiteiten die recht geven op kinderopvangtoeslag. Dit gebeurt middels een per doelgroep gestandaardiseerde brief waarin aangegeven wordt welke documentatie benodigd is.

Per doelgroep kan de volgende documentatie als bewijs dienen:
- Werkenden: arbeidsovereenkomst
- Studenten: het inschrijfbewijs van de universiteit of hogeschool of van de registratie bij de Informatie Beheer Groep (IBG)
- Niet-werkenden: bevestiging van reïntegratie-instituut
- Zelfstandigen: urenadministratie eventueel ondersteund met contracten van klanten.

In de huidige verwerking van de aanvragen vindt deze steekproef ook al plaats. De grote verandering zit in het feit dat de steekproef nu gerichter kan plaatsvinden. Zo hoeven van de groep waarvan op basis van de geautomatiseerde koppeling is vastgesteld hoeveel uren gewerkt is geen of nauwelijks steekproeven meer gedaan te worden. De steekproeven kunnen dis geconcentreerd worden op de groep waar niet geautomatiseerd gecontroleerd kan worden.

De veranderingen in de steekproeven zal vooral plaatsvinden in de selectie van de groep waarop de steekproef wordt uitgevoerd; de kosten zullen gelijk blijven aan de huidige situatie.

C.5. Besparingen op onterecht uitgekeerde kinderopvangtoeslag

Naast de extra automatiserings- en proceskosten, zijn er ook besparingen te onderkennen als gevolg van het invoeren van een controle op de gewerkte uren. Deze besparingen liggen op het vlak van onterecht uitbetaalde kinderopvangtoeslag. Op basis het onderzoek van Van

Rijn is afgeleid dat in 12,6% van de gevallen meer dan 120% kinderopvangtoeslag wordt aangevraagd, dan waar recht op is.

Naast het percentage waarin sprake is van een hogere claim dan waar recht op is, is ook de omvang ervan van belang. Hiervan is helaas weinig bekend. Er zijn wel een aantal indicaties op basis waarvan het aannemelijk is om te veronderstellen dat deze omvang niet minimaal zal zijn:

- Er loopt nu een strafzaak waarbij de gevraagde zorg niet te billijken is met de gewerkte uren plus reistijd. Deze strafzaak richt zich op een relatief kleine groep (ca. 1.800 huishoudens), maar de indicatie is dat het per geval om gemiddeld €15.000,- gaat. De totale post is daarmee zo'n €27.000.000,-.
- Ook zijn er indicaties dat er gebruik wordt gemaakt van de regeling door ouders die maar enkele uren per maand werken, maar wel 800 uur kinderopvangtoeslag op jaarbasis claimen.
- Oneigenlijk gebruik wordt op dit moment niet voorkomen. De wet is bedoeld om een toeslag te geven voor het moment dat een ouder geen zorg kan verlenen vanwege arbeidsparticipatie, of aan een traject om arbeidsparticipatie mogelijk te maken. Door het ontbreken van controles is het op dit moment mogelijk dat ouders toeslag vragen voor de opvang tijdens vrijteijdsuren[17].

Om een schatting te maken van de besparing op de uitkering van de kinderopvangtoeslag worden de volgende aannames gemaakt:

- Als er in een huishouden meerdere kinderen zijn, dan geldt een te hoge claim voor beide kinderen; daarom wordt bij de besparingen gerekend met de hoeveelheid kinderen en niet met huishoudens. Het aantal kinderen waarbij sprake is van een te hoge claim is dan 12,6% van 715.000 kinderen, oftewel ca. 90.000 kinderen.
- Het aantal uren per kind dat teveel geclaimd wordt is helaas niet bekend. Er wordt daarom een overzicht gegeven wat de besparing is in het geval van een gemiddelde te hoge claim van 1, 5 en 10 uur per week. Dit komt overeen met respectievelijk een minimaal te hoge claim, een dagdeel en een gehele dag
- De gemiddelde vergoeding per uur kinderopvang wordt gesteld op € 5,74.

Dit leidt tot de volgende tabel met mogelijke besparingen op jaarbasis (afgerond op hele miljoenen):

Hoogte onterechte claim op weekbasis	Besparing op jaarbasis
1 uur per week	€27 miljoen
5 uur per week	€134 miljoen
10 uur per week	€269 miljoen

Tabel 18: Mogelijke besparingen afhankelijk van gemiddelde aantal teveel geclaimde uren

[17] Bron: 090119 Gastouderopvang-rapport DEF 3, ministerie van Sociale Zaken en het SIOD, 1 september 2008

C.6. Samenvatting uitvoeringskosten

De uitvoeringskosten gerelateerd aan de koppeling van de gewerkte uren met de kinderopvangtoeslag zijn als volgt geraamd:

Post	Eénmalig	Jaarlijks
Automatiseringskosten	€345.000,-	€34.500,-
Steekproef op afname		- €501.000,-
Steekproef op recht		€397.000,-
Kosten van Bezwaar en Beroep		€1.000.000,-
Totaal kosten	***€345.000,-***	***€930.500,-***

Tabel 19: Samenvatting uitvoeringskosten

De kosten voor de invoering van de geautomatiseerde koppeling liggen dus vooral in de eenmalige automatiseringskosten en de mogelijke extra kosten van bezwaar en beroep. De verwachting is dat door een toenemend gebruik van de geautomatiseerde koppeling en het invoeren van de controle de omvang van bezwaar en beroep snel zal afnemen.

De besparingen zijn bij gebrek aan goede cijfers over de omvang van het oneigenlijk gebruik en misbruik lastig te schatten. Er zijn indicaties dat de omvang van het oneigenlijk gebruik niet minimaal is. Onderstaande tabel geeft de mogelijke besparing weer, afhankelijk van de omvang van de te veel geclaimde uren op weekbasis.

Hoogte onterechte claim op weekbasis	Besparing op jaarbasis
1 uur per week	€27 miljoen
5 uur per week	€134 miljoen
10 uur per week	€269 miljoen

Tabel 20: Samenvatting besparingen