Stelselherziening toeslagen
Kinderopvangtoeslag

Wat zijn de knelpunten bij de KOT?

Verzoek van de staatssecretaris van Financiën om inzicht de krijgen in veel voorkomende knelpunten kinderopvangtoeslag. Waar zit de fraude. Waar knelt het in de uitvoering? Het overzicht kan worden gebruikt als checklist om te zien of variant aanbodfinanciering zaak ook echt eenvoudiger maakt.

Samenvatting

Er zijn twee knelpunten:

1. **Onbegrip in maatschappij (ouders, sociaal raadslieden, Ombudsman, media en politiek) over terugvorderen van grote voorschotbedragen kinderopvangtoeslag**

   Probleem
   Voor kinderopvang kan men een hoog voorschot aan toeslag ontvangen (gemiddeld € 4.500 oplopend tot wel € 50.000 per jaar). Een terugvordering kan dan ook om veel geld gaan. Het terug te betalen bedrag kan nog verder oplopen als er over meerdere jaren wordt teruggevorderd. Het leidt tot een circus van stapeling van betaalregelingen, verrekeningen, dwanginvordering, bezwaar en beroep, etc.
   Ouders overzien niet goed de ingewikkelde voorwaarden van de regeling kinderopvang. Ze kunnen het actuele inkomen niet goed schatten, geven wijzigingen in aantal uren opvang niet (tijdig) door en stoppen te laat de toeslag als de kinderen niet meer naar de opvang gaan. Het toezicht op de naleving van de voorwaarden is arbeidsintensief en kostbaar. De gemiddelde kostprijs van een kinderopvangtoeslag bedraagt € 113 tegen € 11 voor een zorgtoeslag. Het vaststellen van de rechtmatigheid van een kinderopvangtoeslag kost veel tijd. Als gevolg daarvan worden de kinderopvangtoeslagen in vergelijking met de andere toeslagen later definitief vastgesteld: op 1 januari 2014 moest nog 52% van de toeslagen over het toeslagjaar 2012 worden vastgesteld. Als gevolg van dit alles vinden ouders de Belastingdienst/Toeslagen bureaucratisch, traag en hardvochtig.

   Oorzaak
   Het vooraf te hoge bedragen onder te ingewikkelde voorwaarden aan burgers geven.
   Er wordt een te groot beroep gedaan op de zelfredzaamheid van de ouder. Ouder wil gemak en kan en wil zich niet verdiepen in de ingewikkelde regels van de kinderopvangtoeslag. Nog meer communiceren helpt niet.

   Oplossing aanbodfinanciering
   - Geen voorschotten naar ouders
   - Inkomen baseren op het verzamelinkomen of belastbaar loon uit de Basisregistratie inkomen t- 2
   - T-2 zal het aantal terugvorderingen van de overheid terugdringen afhankelijk van de grote van het vangnet (alleen een vangnet voor inkomensdalingen anders is het in feite het huidige actuele inkomen); vangnet is op basis van piepsysteem en daarmee arbeidsintensief
   - T-2 kost zonder aanpassing van de parameters programmageld omdat het inkomen twee jaar geleden lager was dan nu
   - Als t-2 budgettair neutraal kan worden vormgegeven, zal nog op individueel niveau sprake zijn van een inkomensherverdeling omdat er individueel verschillen kunnen

bestaan tussen de situatie nu en toen (werkloos, student, hoger of lager inkomen)

- Regeling moet wel eenvoudig zijn. Vereenvoudigen door:
  - kinderopvanginstellingen te subsidiëren in plaats van ouders
  - ze een genormeerd bedrag per kind te geven zoals in het primair en voortgezet onderwijs ook gebeurd bij scholen
  - ouders een inkomensafhankelijke eigen bijdrage te laten betalen
  - de hoogte van de eigen bijdrage moet direct kunnen worden vastgesteld anders ontstaat alsnog een systeem waarbij na afloop van het jaar de overheid geld bij ouders moet ophalen
    - Opmerking: als de subsidie aan de kinderopvanginstelling onterecht was – bijvoorbeeld om dat later blijkt dat één van de ouders niet heeft gewerkt – dan moet het financiële risico liggen bij de kinderopvanginstelling
    - de kinderopvanginstelling zal dan het geld alsnog bij de ouders moeten terugvorderen
    - De vraag is of de sector dat risico wil lopen.
  - daarnaast moet de eigen bijdrageregeling aangepast worden. Nu leidt het niet voldoen van een eigen bijdrage tot de terugvordering van het hele toeslagbedrag bij de ouders. Ongeacht of er geld betaald is aan een kinderopvangcentrum of gastouderbureau èn er wel opvang heeft plaatsgevonden. In het geval van aanbodfinanciering, wordt deze regeling nog onbegrijpelijkeler.
  - het partnerbegrip van de Awir te vervangen door een definitie die enkel gebaseerd is op gegevens uit de Basisregistratie personen.
  - de eis dat ouders ook zelf moeten betalen aan de kinderopvang te schrappen
  - de koppeling met het gewerkte aantal uren van de minst werkende partner te schrappen
  - niet langer gastouderopvang te vergoeden

2. Geen zekerheid dat opvang heeft plaatsgevonden en te groot risico op misbruik en oneigenlijk gebruik

Probleem
De kinderopvangtoeslag is een tegemoetkoming voor afgenomen uren kinderopvang. De Belastingdienst kan echter niet controleren of daadwerkelijk opvang is afgenomen. In de praktijk wordt er naar verhouding met de andere toeslagen het meest gefraudeerd met de kinderopvangtoeslag. Diverse strafzaken zijn voor de rechter geweest. Er vindt misbruik en oneigenlijk gebruik plaats o.a. door niet bestaande opvangrelaties en teveel uren op te voeren, inkomens veel te laag te schatten en geen eigen bijdrage te betalen.

Oorzaak
Hoge bedragen aan voorschotten toeslag worden toegekend op basis van niet goed te controleren grondslagen. De Belastingdienst heeft geen zekerheid dat daadwerkelijk opvang heeft plaatsgevonden en of het aantal afgenomen uren opvang klopt. Als kinderopvanginstellingen en ouders samenspannen komt de Belastingdienst daar niet achter. Bij de gastouderopvang is het risico op fraude het grootst. Het is heel eenvoudig om een gastouderbureau te beginnen, het betreft opvang in een informele sfeer (kan bij opa en oma, maar ook thuis,). De belangen van vraagouder, gastouderbureau en gastouder lopen parallel.

DE HIERBOVEN GESCHETSTE OPLOSSING – "AANBODFINANCIERING" – IS GEEN OPLOSSING VOOR HET RISICO OP MISBRUIK EN ONEIGENLIJK GEBRUIK!

- De overheid heeft nog steeds geen zekerheid dat opvang daadwerkelijk heeft plaatsgevonden
- Geld gaat rechtstreeks naar de kinderopvanginstellingen

- Dat is niet de meest compliante en transparante sector
- Voor een deel staat in deze sector geld verdienen centraal, zie de avonturen van het durfkapitaal in de kinderopvang
- In het bijzonder is het rechtstreeks geld overmaken naar gastouderbureaus risicovol.

Toelichting

1. De hoge terugvorderingen

Probleem: maatschappelijk onbegrip over de hoge terugvorderingen kinderopvangtoeslag

- Er is meer en meer onbegrip in de maatschappij over het terugvorderen van hoge bedragen aan kinderopvangtoeslag.
- De Nationale Ombudsman (NO) onderzoekt de uitvoering van toeslagen door de Belastingdienst.
- Met name het aantal klachten bij de NO over de kinderopvangtoeslag en de hoge terugvorderingen waardoor ouders in de financiële problemen komen baart hem zorgen
- Zie bijgevoegd persbericht van BOINK van 2 juli.
- De Tweede Kamer stelt vragen over de terugvorderingen , zie onder andere de vragen naar aanleiding van de uitzending van SBS Hart van Nederland over [redacted]
- Zie ook de motie Nijboer/Neppérus waarin gevraagd wordt om het aantal terugvorderingen terug te brengen.
- Zie ook de toezegging van minister Asscher in de brief d.d. 24 mei jl. TK 2013 – 2014 17.050 nr. 474:

"Tijdens de begrotingsbehandeling SZW 2014 heeft het lid Dijkgraaf aandacht gevraagd voor de problematiek van fouten die burgers maken bij de kinderopvangtoeslag en de doorwerking die deze fouten hebben. In de brief van 4 december 2013[10] geef ik aan dat burgers een eigen verantwoordelijkheid hebben in het op de juiste wijze aanvragen en wijzigen van kinderopvangtoeslag. Desondanks ben ik bereid om, in navolging van de vragen van de heer Dijkgraaf, samen met de Belastingdienst te kijken naar de proportionaliteit van de sanctionering (en niet op de proportionaliteit van de terugvordering van het ten onrechte uitgekeerde bedrag) in geval er sprake is van verminderde verwijtbaarheid van burgers. Ik informeer u later dit jaar over de uitkomsten hiervan."

- Ook Belastingdienst/Toeslagen geeft aan moeite te hebben met de uitvoering van de kinderopvangtoeslag.
- Zo wordt de regel dat bij geen eigen bijdrage de gehele kinderopvangtoeslag moet worden terugbetaald als buitenproportioneel ervaren.
- De kinderopvangtoeslag valt niet onder de beslagvrij voet.
- Dat betekent dat lopende voorschotten kinderopvang kunnen worden aangewend voor de verrekening van toeslagschulden. Gevolg: mensen met schulden moeten hun kinderen van de opvang halen.
- Het toezicht is arbeidsintensief en kostbaar.
- De gemiddelde kostprijs van een kinderopvangtoeslag is veruit het hoogst.
- Ter vergelijking:

Uitgaven Toeslagregelingen *x € 1 mln.*	(1) Variabele uitgaven	(2) vaste uitgaven	(1) + (2) Som	volume aantallen	gemiddelde kostprijs x € 1
Huurtoeslag	27	17	45	1.100.000	41
Kinderopvangtoeslag	31	20	51	450.000	113
KindgebondenBudget	11	7	18	1.000.000	18
Zorgtoeslag	35	22	58	5.400.000	11
Totaal	105	66	171	7.950.000	

bron: cluster bedrijfsvoering

- Bedacht moet worden dat bij het afschaffen van de kinderopvangtoeslag alleen de variabele kosten van deze toeslag verdwijnen. De vast kosten blijven voor de overige toeslagen in stand.
- Bij het afschaffen van de zorgtoeslag zal dan ook de gemiddelde kostprijs van de andere toeslagen stijgen.
- Het vaststellen of een kinderopvangtoeslag rechtmatig is vastgesteld, is tijdrovend.
- Om enige zekerheid te hebben wordt op grote schaal bij ouders en kinderopvanginstellingen bewijsmiddelen opgevraagd, zoals jaaroverzichten, urenstaten, facturen en contracten.
- Het definitief vaststellen van de kinderopvangtoeslag neemt dan ook meer tijd in beslag dan andere toeslagen.
- Op 1 januari 2014 was 48% van alle kinderopvangtoeslagen over het jaar 2012 definitief beschikt (ter vergelijking iets meer dan 70% van de zorgtoeslag was op die datum over 2012 definitief beschikt).

Te hoge voorschotten

- Voorschot bedraagt gemiddeld € 4.500
- Voorschot kan – afhankelijk van het aantal kinderen en uren opvang - oplopen tot wel € 60.000 per jaar
- Over het toeslagjaar 2011 werden 461.000 kinderopvangtoeslagen definitief beschikt.
- Daarvan werd bij 164.000 toeslagen (36 %) geld teruggevorderd.
- Het terug te vorderen bedrag betrof gemiddeld € 2.400.
- Ouders kunnen met terugvorderingen voor meerdere toeslagjaren worden geconfronteerd.
- Dit is bijvoorbeeld het geval indien uit het toezicht blijkt dat meerdere jaren niet aan een of meerdere voorwaarden zijn voldaan.
- De meeste terugvorderingen zijn het gevolg van een te lage inschatting van het inkomen.
- De meeste klachten zien op het aantal uren kinderopvang waarop de toeslag is gebaseerd.
- Daarnaast ervaren ouders het geheel terugvorderen van de kinderopvangtoeslag als gevolg van het ontbreken van een eigen bijdrage als bijzonder onrechtvaardig.
- Dit speelt bijvoorbeeld bij kinderdagverblijf "[redacted], zie bijlage 2.

Te veel maatwerk & te ingewikkeld & te harde eisen

- De regeling kent een vergoeding per afgenomen uur opvang, tegen werkelijke kosten met maximumbedragen voor verschillende soorten opvang.
- de hoogte van de toeslag is afhankelijk van het actuele inkomen van de aanvrager en diens toeslagpartner.
- Voor het recht op kinderopvangtoeslag is ook van belang wie de toeslagpartner is.
- Het inkomen van de toeslagpartner telt namelijk mee voor de bepaling van de hoogte van de toeslag.
- Uit wordt gegaan van het partnerbegrip van de AWIR.
- Toeslagpartners zijn niet alleen ouders, maar ook bijvoorbeeld pensioendelers en eigenaren van een woning.
- Een ingewikkelde uitzondering is dat bij de kinderopvangtoeslag, in afwijking van andere toeslagen, samenwonende partners in een samengesteld gezin elkaars toeslagpartner zijn (Omtzigtcriterium), maar dat de eis van werk weer niet geldt indien de toeslagpartner familie van de aanvrager is en de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt.
- Een door ouders als onrechtvaardig ervaren voorwaarde is dat ouders een eigen bijdrage in de kosten van opvang moeten betalen anders verliezen ze het recht op de gehele toeslag

- Een ingewikkelde voorwaarde is dat het aantal uren kinderopvang is gekoppeld aan het aantal gewerkte uren van de minst werkende partner, waarbij voor dagopvang wordt uitgegaan van 140% van het aantal gewerkte uren en bij buitenschoolse opvang van 70%.

Te groot beroep op eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid ouders

- Ouders zijn wettelijk verantwoordelijkheid voor de juistheid van de aanvraag voorschot
- Ze moeten goed opletten of ze wel recht hebben op een voorschot en op tijd wijzigingen doorgeven inzake de opvang, huishoudsituatie en inkomen.
- Ouders geven niet of niet op tijd wijzigingen door in hoogte inkomen, in huishoudsituatie of gebruik kinderopvang.
- Betalen niet altijd de eigen bijdrage.
- Ouders overzien en snappen de regeling niet.
- Ouders zijn net als alle mensen niet alleen rationeel: ze willen ook gemak.

Gevolg:

- Hoge terugvorderingen over oudere jaren en een stapeling van betaalregelingen, verrekeningen en beroep op schuldsanering.
- Gevolg
  onbegrip bij ouders, Nationale Ombudsman, sociaal raadslieden e.d.
- Gevolg
  naar verhouding met andere toeslagen veel bezwaar- en beroepsschriften
- Gevolg
  het kost de Belastingdienst/Toeslagen naar verhouding met andere toeslagen veel tijd en capaciteit om de toeslag definitief vast te stellen
- Gevolg
  contracten, jaaroverzichten en facturen moeten worden opgevraagd bij ouders en kindercentra, bezwaar en beroepsschriften moeten worden afgehandeld, etc.

2. Geen zekerheid dat opvang heeft plaatsgevonden en te groot risico op misbruik en oneigenlijk gebruik

- De voorschotten van de kinderopvangtoeslag zijn in vergelijking met de voorschotten van de andere toeslagen hoog waardoor frauderen lucratief wordt.
- Het is ook makkelijk om te frauderen omdat de grondslagen gebaseerd zijn op werkelijke aantal afgenomen uren opvang en werkelijke prijzen: dit valt nooit goed te controleren in geval van samenspanning van een kinderdagverblijf en ouders.
- Er zijn nog meer grondslagen die niet goed te controleren zijn, zoals het gewerkte uren criterium: het aantal uren kinderopvang is gekoppeld aan het aantal gewerkte uren van de minst werkende partner, waarbij voor dagopvang wordt uitgegaan van 140% van het aantal gewerkte uren en bij buitenschoolse opvang van 70%.
- Deze grondslag is niet goed te controleren omdat er geen betrouwbare contra informatie over gewerkte uren beschikbaar is.
- Dit alles maakt de kinderopvangtoeslag gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik.
- Dit speelt in verhoogde mate bij de gastouderopvang.
- Daar lopen de belangen van vraagouder, gastouderbureau en gastouder volledig gelijk.
- Om die reden oordeelt de Algemene Rekenkamer ieder jaar dat de rechtmatigheid van de uitgaven aan gastouderopvang inherent onzeker zijn.

Bijlage 1

Persbericht BOINK (vereniging ouders in de kinderopvang) 2 juli jl.

BOinK gaat strijd aan met terugvorderen kinderopvangtoeslag

Duizenden ouders komen in de problemen doordat de Belastingdienst kinderopvangtoeslag terugvordert. Soms moeten ouders tienduizenden euro's terugbetalen. Een financiële afgrond volgens de Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang & Peuterspeelzalen (BOinK). De organisatie laat het er niet bij zitten.

Foto: ANP XTRA

De Nationale ombudsman heeft in de eerste vijf maanden van dit jaar verhoudingsgewijs veel meer klachten over toeslagen ontvangen dan vorig jaar en start daarom een onderzoek naar het probleem. BOinK schat in dat het om duizenden gedupeerden gaat. Volgens de binnenstromende klachten vordert de Belastingdienst onterecht grote bedragen geld terug.

Fraude

BOinK-voorzitter Gjalt Jellesma zegt dat de Belastingdienst veel scherper is gaan controleren of de kinderopvangtoeslag wel rechtmatig is uitgekeerd en of er geen sprake is van fraude. De regels over het aanvragen van de toeslag zijn veel ingewikkelder geworden. Hier komen de problemen vandaan. Volgens de voorzitter worden ouders die niets verkeerd hebben gedaan hier de dupe van. 'Bij sommige ouders is er alleen sprake van een kinderopvangcontract dat niet deugt en dan nog vordert de Belastingdienst geld bij hen terug. Erg tegenstrijdig, want deze ouders kunnen aantonen dat de toeslag gewoon voor kinderopvang is gebruikt. Het is net alsof de Belastingdienst met hagel rond aan het schieten is tot het raak is'.

Financiële afgrond

Voor ouders kan deze terugvordering een financiële afgrond betekenen. Volgens de voorzitter wordt het hele bedrag teruggevorderd in plaats van alleen het deel dat misschien onterecht aan toeslagen is gegeven. Dit zelfs tot jaren terug. 'Alleen het bedrag dat omstreden is zou

teruggevorderd moeten worden. Niet het volle pond. Nu is de ellende heel groot, omdat het gelijk om grote bedragen gaat. Volgens Jellesma kan het al snel om tienduizenden euro's gaan. 'Wanneer een gezin met twee kinderen 1.200 tot 1.600 uur aan kinderopvang afneemt, en er een bedrag van meerdere jaren wordt teruggevorderd, dan kan het al snel om een totaalbedrag van 50.000 tot 60.000 euro gaan.'

Aanvechten

Ouders staan volgens de belangenorganisatie compleet machteloos. Het is heel ingewikkeld om te procederen. Bovendien communiceert de Belastingdienst slecht richting de gedupeerden. Vaak krijgen ouders alleen maar een brief waarin staat dat er aan bepaalde punten niet is voldaan, maar staat daar niet bij om welke punten het gaat. 'Dit kan zo niet. BOinK zal zich hier niet bij neerleggen', zegt Jellesma. 'Ondanks het aankomend zomerreces gaan wij net zoveel stampij maken als vorig jaar bij de problemen rondom de terugwerkende kinderopvangtoeslag.'

Bijlage 2: Casus

Telegraaf 30 juli 2013

’Diep in de schulden door kinderopvang’

door Wessel Wit

CAPELLE AAN DEN IJSSEL -

Meer dan honderd ouders zeggen het slachtoffer te zijn van een frauderende kinderopvang in Capelle aan den IJssel. Ze hebben een belastingschuld van tienduizenden euro’s, doordat kinderdagverblijf De Parel volgens hen jarenlang sjoemelde met toeslagen.

Foto: Roel Dijkstra

De opvang zou volledig gratis zijn als de klanten, veelal allochtonen, hun kinderopvangtoeslag direct zouden overmaken aan de directeur. Maar doordat er geen eigen bijdrage voor de crèche werd betaald, hadden de ouders helemaal geen recht op die toeslag. Met als gevolg dat de Belastingdienst de bedragen, soms meer dan 50.000 euro, nu wil terugzien.

„De directeur van de opvang is over onze rug rijk geworden”, zegt moeder Touria Adbaili. Net als veel van de gedupeerden staat ze financieel met haar rug tegen de muur. „De Belastingdienst stelt mij aansprakelijk voor de weggesluisde bedragen. Daarom ben ik alle andere toeslagen, zoals de huurtoeslag en de zorgtoeslag, kwijt. Ik ben aangewezen op de voedselbank en kledingbank en bungel aan de onderkant van de samenleving, terwijl ik mijn hele leven keihard gewerkt heb.”

Volgens de advocaat van de directeur treft De Parel echter geen blaam. De handelswijze, waarbij de toeslag rechtstreeks wordt doorgesluisd, zou gebruikelijk zijn omdat die minder administratieve rompslomp met zich meebrengt. „En wat de ouders miskennen, is dat zij de toeslag zélf hebben aangevraagd.” De advocaat spreekt over een ’onjuiste voorstelling van zaken’, omdat de ouders de werking van het toeslagensysteem niet zouden begrijpen. De ouders beseffen dat ze zelf verantwoordelijk zijn voor hun belastingaangiften. „Maar ik kreeg vertrouwen doordat onze basisschool de theorie ondersteunde”, vertelt moeder Pamela da Costa-Gomez. „De leiding van de school vertelde dat De Parel goed én gratis was. Bovendien spreken veel van de gedupeerden niet of nauwelijks Nederlands. Ze waren makkelijk te misleiden.]

”De gemeente Capelle aan den IJssel is op de hoogte van de mogelijke fraude. „Wij hebben minister Asscher ingelicht, nadat we vanuit verschillende kanten signalen opvingen”, laat een woordvoerder weten. „Naar aanleiding daarvan doet de Belastingdienst nu onderzoek. De ouders, van wie sommigen uitstel van betaling hebben gekregen, willen de torenhoge claims van de Belastingdienst uiteindelijk gezamenlijk gaan verhalen op de directeur van het kinderdagverblijf.