

Memo

Aan Ministerie van OCW/Jos van der Ploeg

Van DGBel/Dennis Blansjaar

Datum 19 november 2008

Onderwerp Uitvoeringstoets voorstellen kinderopvangtoeslag van 28 oktober 2008

Aanleiding

Op 28 oktober 2008 heeft de Belastingdienst het wetsvoorstel "Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een verbetering van het toezicht op de financiering van de kinderopvang en een herziening van het stelsel van gastouderopvang" ontvangen voor een uitvoeringstoets.

Het onderhavige wetsvoorstel houdt op hoofdlijnen het volgende in, genoemd worden de onderwerpen die vooral voor de Belastingdienst van belang zijn:

1. De huidige gastouderopvang wordt gesplitst in twee vormen van kleinschalige opvang in huiselijke kring, te weten gastouderopvang en thuisopvang. Hierdoor ontstaan er drie vormen van opvang¹;
2. Het maximum aantal uren opvang per maand waarvoor een toeslag kan worden verkregen kan per vorm van opvang worden gemaximeerd². Het maximum aantal uren per maand waarvoor een toeslag kan worden verkregen wordt per AMvB vastgesteld;
3. Per vorm van opvang geldt een maximumuurprijs waarbij onderscheid in dagopvang of buitenschoolse opvang gemaakt kan worden;
4. Er wordt een centraal register ingericht. Alle opvanginstellingen dienen te worden geregistreerd in het centrale register, inclusief de gastouderopvang en de thuisopvang alsmede de gastouderbureaus. Aanvullende regels voor het centrale register worden per AMvB vastgesteld;
5. Er komt een centraal register met binnen Nederland gevestigde kinderopvanginstellingen en er komt een centraal register met buiten Nederland gevestigde kinderopvanginstellingen³;
6. Er komt een norm voor het aantal uren opvang dat door de houder van de opvanginstelling, gegeven het feitelijk gebruik, in rekening gebracht kan worden aan de ouders. Deze norm wordt per AMvB vastgesteld;
7. Een gastouderbureau brengt de gastouderopvang en de thuisopvang tot stand, begeleidt deze vormen van opvang en verzorgt het betalingsverkeer tussen ouders, gastouders en opvangouders⁴;
8. De GGD voert toezicht uit op alle opvanginstellingen, voert controle uit op de norm, bewaakt en stelt vast of de opvanginstellingen voldoen aan de kwaliteitseisen die gesteld worden aan de opvanginstellingen.

Wat kan de Belastingdienst uitvoeren

De volgende onderdelen van het wetsvoorstel kunnen zondermeer door de Belastingdienst worden uitgevoerd en per 1 januari 2010 worden gerealiseerd;

1. het splitsen van de huidige gastouderopvang in thuisopvang en gastouderopvang;
2. het maximeren van het aantal uren opvang per maand per vorm van opvang waarvoor een toeslag

¹ Opvang in een kindercentrum is de derde vorm van opvang.

² Het is uitvoeringstechnisch niet mogelijk een maximum te stellen aan het totaal aantal uren opvang per maand als dit maximum lager is dan de som van de maxima van de afzonderlijke vormen van opvang;

³ Het heeft sterk de voorkeur van de Belastingdienst dat dit hetzelfde register is.

⁴ De betaling van de toeslag vindt bij voorkeur aan de ouders plaats.

- kan worden verkregen;
3. het maximaliseren van de uurtarieven per vorm van opvang waarbij onderscheid kan worden gemaakt in dagopvang en buitenschoolseopvang⁵.

Het centrale register en het betalingsverkeer via gastouderbureaus (de punten 4, 5 en 7) stelt de Belastingdienst in staat betere controles uit te voeren. Daarvoor dient door OC&W invulling te worden gegeven aan de eisen die door de Belastingdienst worden gesteld aan het centrale register. Deze eisen worden hieronder weergegeven evenals de beschouwing ten aanzien van de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van het centrale register.

De punten 6 en 8 liggen buiten de scope van de Belastingdienst.

Het centrale register

De Belastingdienst stelt als eis dat het centrale register een basisregistratie vormt. Hierdoor wordt het voor de Belastingdienst mogelijk een goede controle uit te voeren⁶. Opgaven van ouders kunnen daardoor tijdens het moment van verwerking direct worden gecontroleerd. Om deze directe controle te kunnen uitvoeren is een online koppeling nodig tussen het centrale register en het nieuwe toeslagen systeem.

Het op deze wijze controleren van opgaven stelt eisen aan het centrale register. Op basis van de inschrijvingen in het register wordt (geautomatiseerd) door de Belastingdienst vastgesteld of er recht bestaat op kinderopvangtoeslag. Als de inschrijvingen in het register niet overeenkomen met de werkelijke situatie of niet actueel zijn worden toeslagen ten onrechte toegewezen of afgewezen met de gevolgen van dien. In onderstaande paragraaf wordt aangegeven welke eisen er door de Belastingdienst aan het centrale register worden gesteld.

De Belastingdienst voorziet een enorme hoeveelheid werk op de GGD's afkomen benodigd voor het inrichten en actueel houden van het register, het vaststellen of een opvanginstelling voldoet aan de kwaliteitseisen alvorens de kinderopvanginstelling wordt ingeschreven en het adequaat uitvoeren van toezicht. Het gegeven dat alle gastouders en opvangouders geregistreerd moeten worden in het register zal leiden tot zeer veel mutaties. Het verloop is groot. De GGD dient vast te stellen of de opvanginstellingen voldoen aan de kwaliteitseisen en daaraan blijven voldoen. De door de GGD geconstateerde onregelmatigheden of het niet nakomen van de administratieve plichten moet leiden tot het beëindigen van de registratie. De Belastingdienst vraagt zich af of de GGD's in staat zullen zijn deze hoeveelheid werk uit te voeren. Er bestaat hierdoor een risico dat het register niet actueel is.

Als het register niet actueel is het af te raden opgaven direct (online) te controleren. Dat houdt in dat het gewenste niveau van controle door de Belastingdienst niet kan worden gerealiseerd. Er zal dan net als nu alleen handmatige controle achteraf mogelijk zijn. Het achteraf handmatig uitvoeren van de controle zal in vergelijking met de huidige situatie dan wel verbeterd zijn. Aangenomen wordt dat het centrale register in ieder geval betere gegevens zal bevatten dan de huidige lokale registers.

Een actueel register stelt de Belastingdienst tevens in staat om vast te stellen of de geldstromen die via kindercentrum en het gastouderbureau lopen volledig zijn. Eveneens wordt inzicht verkregen in de omzet van een kindercentrum en gastouderbureau.

De regelgeving ten aanzien van het centrale register dient te worden aangescherpt. Door de Belastingdienst wordt als uitgangspunt genomen: geen toeslag als er sprake is van een niet

⁵ Dit geldt alleen voor opvang in een kindercentrum.

⁶ Er bestaat alleen recht op kinderopvangtoeslag als de opvang wordt genoten in een geregistreerde opvanginstelling (inclusief gastouderopvanginstellingen en thuisopvanginstellingen).

geregistreerde gastouder, opvangouder of gastouderbureau of als de registratie is beëindigd Dit impliceert dat gastouders of opvangouders uitsluitend geregistreerd kunnen zijn als ze zijn aangesloten bij een geregistreerd gastouderbureau. Of anders gezegd er kan geen toeslag worden verkregen als het gastouderbureau waar de gastouder of de opvangouder bij aangesloten is niet geregistreerd (meer) is.

Eisen Belastingdienst centraal register

Teneinde een goede controle en toezicht mogelijk te maken worden door de Belastingdienst de volgende eisen gesteld aan het centrale register:

- het centrale register krijgt de status van een basisregistratie. De Belastingdienst beschouwt het centrale register als authentieke bron;
- iedere inschrijving in het centrale register dient te worden voorzien van een unieke identificatie zodat éénduidig door de Belastingdienst kan worden vastgesteld welke kinderopvanginstelling of gastouderbureau de inschrijving betreft. Een ouder dient bij een aanvraag dit unieke nummer te vermelden;
- het register dient aan te geven of de inschrijving een kindercentrum, gastouderbureau, gastouder of opvangouder betreft;
- het adres van de opvanglocaties dient opgenomen te worden in het register. Dit adres is nodig om vast te stellen welke huidige opvanginstellingen een registratie hebben gekregen in het centrale register;
- van gastouders en opvangouders dient eveneens het BSN opgenomen te worden;
- het register dient duidelijk te maken welk gastouderbureau voor welke gastouderopvang en thuisopvang de opvang tot stand brengt. Er dient een éénduidige "link" aanwezig te zijn in het register;
- de Belastingdienst/Toeslagen dient een online koppeling (voor het geautomatiseerd verwerken van aanvragen en mutaties) en een raadpleeg functie te krijgen met het centrale register. De raadpleeg functie dient beschikbaar te zijn voor de medewerkers van de Belastingdienst/Toeslagen;
- iedere inschrijving dient een begindatum te hebben en indien van toepassing een einddatum;
- de begindatum is de datum waarop de instelling in exploitatie is genomen waarbij door de GGD is vastgesteld dat de instelling voldoet aan de kwaliteitseisen. Verklaringen omtrent het gedrag dienen voor die tijd te zijn verkregen;
- Vanaf de begindatum bestaat er recht op toeslag. Indien de begindatum ligt na de eerste van de maand dan bestaat er in die maand geen recht op toeslag;
- een datum van inschrijving van een opvangouder of gastouder dient met terugwerkende kracht opgenomen te kunnen worden in het register. Het register dient hoe dan ook de werkelijke begindatum van de kinderopvanginstelling te bevatten evenals de datum waarop de inschrijving is aangebracht in het register (de systeemdatum);
- registraties dienen met onmiddellijke ingang geschrapt te kunnen worden. Een doorlooptijd zoals nu noodzakelijk lijkt te zijn is niet werkbaar. Betalingen gaan door, onhoudbare situaties blijven nog maanden bestaan. Daar moet een noodvoorziening voor komen;
- de registratie dient ook zicht te geven op de natuurlijke personen die de Kinderopvanginstellingen en gastouderbureaus drijven. Dat is nodig om zichtbaar te maken of ze na beëindiging van de registratie elders in het land weer beginnen;
- de registratie moet ook beëindigd kunnen worden als sprake is van administratieve gebreken en fiscale tekortkomingen (waardoor de renseignering van uren en uurtarieven niet goed kan plaatsvinden respectievelijk waardoor te weinig belasting geheven wordt);
- kinderopvanginstellingen die hun registratie hebben verloren dienen onmiddellijk als zodanig in het register geregistreerd te worden. De Belastingdienst dient hiervan een melding te ontvangen;
- Het register dient per 1 oktober 2009 gereed, gevuld en actueel te zijn zodat de registratie van kinderopvanginstellingen gebruikt kan worden bij het migreren van de huidige situatie naar de nieuwe situatie.

Uitgangspunten invoering wetsvoorstel

Ten aanzien van de invoering van het wetsvoorstel worden door de Belastingdienst de volgende randvoorwaarden en uitgangspunten gesteld:

- Het centrale register wordt niet door de Belastingdienst ingericht. Dit geldt zowel voor het register met de binnenlandse kinderopvanginstellingen als het register met de buitenlandse kinderopvanginstellingen;
- De Belastingdienst voert geen controle uit op het aantal gefactureerde uren in relatie tot het aantal daadwerkelijk afgenomen aantal uren en de norm zoals deze voor de verschillende vormen van opvang kan worden vastgesteld. Voor het vaststellen van de toeslag gaat de Belastingdienst uitsluitend uit van het aantal uren opvang zoals in het contract tussen ouder en opvanginstelling is opgenomen en voert uitsluitend hierop een administratieve controle uit;
- De Belastingdienst voert geen controles uit op de aanwezigheid van kinderen in opgegeven instellingen;
- Het per AMvB vastgesteld maximum aantal uren per maand waarvoor een toeslag kan worden verkregen wijzigt niet gedurende het jaar;
- Of er sprake is van dagopvang of buitenschoolse is alleen van belang bij opvang in een kindercentrum. De maximumuurprijs bij opvang in een kindercentrum kan verschillen bij dagopvang en buitenschoolse opvang. Bij gastouderopvang of thuisopvang geldt altijd één maximumuurprijs. De Belastingdienst gaat er in zijn toezicht vanuit dat uitsluitend de leeftijd bepalend is voor de ene of de andere vorm;
- De Belastingdienst voert geen controle uit op het aantal kinderen in de thuisopvang of gastouderopvang;
- Een toeslag kan slechts worden verkregen als de opvang wordt genoten in een in het centrale register geregistreerde kinderopvanginstelling. Het centrale register dient ter vervanging van de huidige (lokale) registers;
- Er wordt door de Belastingdienst gestreefd naar een geautomatiseerde koppeling tussen centraal register en het nieuwe toeslagen systeem. Deze koppeling kan alleen in productie worden genomen als het centrale register actueel is en te allen tijde de werkelijke situatie en de historie weergeeft. Voor het efficiënt en effectief uitvoeren van toezicht is een online koppeling noodzakelijk;
- Om implementatie van het wetsvoorstel per 1 januari 2010 mogelijk te maken moet de besluitvorming in de Ministerraad uiterlijk december 2008 plaatsvinden;
- De kosten voor deze wetwijziging worden in dezelfde Ministerraad geaccordeerd (zie hierna);
- Gezien de samenloop met de implementatie van het nieuwe toeslagensysteem zorgen wijzigingen die gedurende het wetgevingstraject in 2009 worden aangebracht – voor zover die de Belastingdienst aangaan – dat invoering per 1 januari 2010 niet haalbaar is;
- Als het wetgevende traject wordt vertraagd of het wetsvoorstel wordt gewijzigd, dan heeft dit tot gevolg dat de splitsing tussen gastouderopvang en thuisopvang niet meer is terug te draaien in de uitingen van de Belastingdienst (bijv. op de formulieren) per 1 januari 2010.

Communicatie

De Belastingdienst zal samen met OC&W de burger informeren over de voorgenomen wetwijziging. De wijze waarop dient nog in overleg met OC&W te worden vastgesteld;

Migratie

Migratie van de huidige situatie naar de nieuwe situatie zal in beginsel op een voor de burger gebruikersvriendelijke wijze worden uitgevoerd. De wijze waarop de migratie wordt vormgegeven dient nader te worden vastgesteld. De volgende uitgangspunten worden hierbij vooralsnog gehanteerd:

- Burger hoeft zelf geen nieuwe aanvraag te doen als de opvanginstelling waarvan in 2009 gebruik gemaakt wordt eenduidig kan worden “vertaald” naar een in het centrale register opgenomen instelling;
- Bij het automatisch continueren van de 2009 situatie naar de 2010 situatie wordt als er in 2009 sprake is van gastouderopvang de toeslag voor 2010 vastgesteld op basis van thuisopvang tenzij

- eenduidig is vast te stellen dat de betreffende gastouder houder is geworden van een minicrèche;
- als er in 2010 toch sprake is van gastouderopvang in tegenstelling tot de door de Belastingdienst vastgestelde thuisopvang op basis waarvan het voorschot voor 2010 is bepaald zal de ouder zelf een nieuwe opgave moeten doorgeven. Dit kan leiden tot veel bezwaren en/of mutaties;
- als de opvanginstelling waarvan in 2009 gebruik wordt gemaakt niet eenduidig is te herleiden tot een kinderopvanginstelling in het centrale register dan ontvangt de burger een brief (of formulier) zodat hij de geregistreerde opvanginstelling kan opgeven.

Deze uitgangspunten staan niet vast. In overleg met OC&W dient vastgesteld te worden hoe de migratie het beste vorm gegeven kan worden. Voorwaarde is wel dat de omzetting van de huidige situatie naar de nieuwe situatie eenduidig moet kunnen worden uitgevoerd.

Consequenties

De voorgenomen wetwijziging heeft de volgende consequenties voor de Belastingdienst:

- Formulieren, toelichtingen en brochures dienen aangepast te worden;
- Het burgerportaal (de inkijschermen, digitale formulieren en beslisboom) dient aangepast te worden;
- Informatie op de site van de Belastingdienst/Toeslagen dient te worden aangepast;
- De beschikking kinderopvangtoeslag dient te worden aangepast;
- De poort systemen dienen aangepast te worden;
- Het nieuwe toeslagen systeem dient aangepast te worden (maximeren van het aantal uren en splitsen van gastouderopvang);
- Er dient (op termijn) een online koppeling gerealiseerd te worden tussen het nieuwe toeslagen systeem en het centrale register het binnenlandse kinderopvanginstellingen. Voor het uitvoeren van een efficiënt en effectief is een online koppeling noodzakelijk. Ten aanzien van het register met buitenlandse kinderopvanginstellingen wordt volstaan met een inkijsfunctie;
- Indien besloten wordt een fallback scenario te realiseren voor 2010 voor het nieuwe toeslagen systeem dan dient het bestaande systeem (RKT) eveneens aangepast te worden inclusief de bijbehorende formulieren, toelichtingen, beschikkingen, poort systemen enz.
- het aantal BelTel calls zal in eerste instantie zeker toenemen. Een wijziging leidt altijd tot reacties. Het aantal BelTel calls zal structureel niet toenemen;
- onder de door de Belastingdienst gepostuleerde randvoorwaarden zijn de gevolgen voor de klantbehandeling beperkt. Het toezicht lost zich grotendeels op in de registratie die door de Belastingdienst als een authentieke wordt beschouwd. Het aantal contracturen is toezicht dat steekproefsgewijs zal plaatsvinden.
- de Belastingdienst verwacht dat de GGD de noodzakelijke controles die nodig zijn om de registratie met recht een authentieke rol te laten spelen niet aan kan. De criteria voor de bepaling van de soort opvang zijn zo vaag dat voor slagvaardige verandering van de soort of zelfs beëindiging van de registratie ongetwijfeld niet voldoende menskracht voorhanden zal zijn bij de GGD. Nog daargelaten of deze organisatie geëquipeerd is om tegen weerstand in beslissingen te nemen waarmee mensen van inkomensbronnen worden beroofd;
- Het werk voor de Belastingdienst/Toeslagen zal niet substantieel gaan toenemen. Het aantal bezwaren als gevolg van het invoeren van een maximum aantal uren waarvoor een toeslag kan worden verkregen zal gaan stijgen;
- Het centrale register maakt een betere controle door de Belastingdienst/Toeslagen mogelijk. Misbruik en oneigenlijk gebruik kan daardoor beter worden tegengegaan.

Rariteiten

De volgende zaken worden niet door het wetsvoorstel opgelost:

- controle op het daadwerkelijk gemaakte aantal uren blijft probleem;
- het ontbreken van een relatie tussen arbeid en zorg (de tennissende ouder);
- inschrijving gastouder als ondernemer;
- dat de jaargaven worden verstrekt door het gastouderbureau;

- administratieve verplichtingen zijn nog steeds verblijvend;
- ronselpraktijken vraagouders blijft mogelijk;
- over en weer gastouder zijn en dat terwijl er maar één inkomen is (a-b-c-constructies);
- persoon wordt als werknemer opgenomen, terwijl er geen werk wordt verricht;
- actualiteit van de contracten;
- controle door GGD van GOB met nevenvestigingen in andere gemeenten;
- gescheiden ouders waarvan de een als gastouder optreedt onder omstandigheden.

Risico's

De migratie bevat de nodige risico's. Ouders kunnen (massaal) bezwaar maken tegen de door de Belastingdienst afgegeven beschikking omdat de opvang is gebaseerd op thuisopvang terwijl er sprake is van gastouderopvang. Als niet (eenduidig) is vast te stellen van welke geregistreerde opvanginstelling gebruik wordt gemaakt is de Belastingdienst nadat ouders zijn geïnformeerd en is gevraagd opnieuw een opgave te doen maar niet reageren genoodzaakt de toeslag stop te zetten. Dit kan leiden tot de nodige (politieke) discussies, Kamervragen en/of maatschappelijke onrust.

Bij de overgang van het huidige stelsel naar het nieuwe stelsel zullen alle huidige gastouders en gastouderbureaus zich moeten kwalificeren om opgenomen te worden in het centrale register. Hierdoor ontstaat een enorme druk op de GGD. De Belastingdienst vraagt zich af of de GGD's instaat zullen zijn deze hoeveelheid werk tijdig uit te voeren.

Het actueel houden van het register vergt, gezien het grote aantal te verwachten mutaties en verloop van gastouderopvang- en thuisopvanginstellingen, eveneens een behoorlijke inspanning van de GGD's inclusief het vaststellen of een kinderopvanginstelling voldoet aan de kwaliteitseisen en het houden van toezicht hierop. De gevolgen van een niet-actueel register zijn dat toeslagen ten onrechte worden afgewezen of toegewezen met de gevolgen van dien.

Kosten

De kosten voor het realiseren van deze wetswijziging kunnen als volgt worden onderverdeeld:

- aanpassen van de formulieren, toelichtingen en brochures;
- aanpassen van het burgerportaal;
- aanpassen van de beschikking;
- aanpassen van de poort systemen (inclusief BMG);
- aanpassen van het nieuwe toeslagen systeem;
- realiseren van een online koppeling. Hiervoor dienen afspraken gemaakt te worden met OC&W ten aanzien van de gegevensuitwisseling en interface;
- het eventueel realiseren van een fallback scenario;
- communicatie ten behoeve van het informeren van de burger;
- toename van het aantal bezwaren;
- toename van het aantal BelTel calls;
- uitvoeren van de migratie;
- toename van het aantal mutaties en dientengevolge het aantal beschikkingen.

De kosten worden geschat op € 1 tot 2 miljoen. De kosten hangen sterk af van de wijze waarop de migratie wordt vormgegeven. Structurele kosten bedragen 40% van de incidentele kosten. De kosten voor een fall-back scenario zijn hierin niet meegenomen.

Conclusie

Het wetsvoorstel is uitvoerbaar per 1 januari 2010. Het centrale register moet daarvoor per 1 oktober 2009 ingericht en actueel zijn. Is het centrale register niet ingericht en actueel op 1 oktober 2009 dan kunnen in 2010 de opgaven niet direct worden gecontroleerd. Controle is dan alleen handmatig achteraf mogelijk zoals in de huidige situatie. Het gewenste niveau van controle wordt in 2010 dan niet

gerealiseerd.

De overige onderdelen van het wetsvoorstel kunnen per 1 januari 2010 worden ingevoerd. Mits besluitvorming in december 2008 plaatsvindt en het wetsvoorstel in het wetgevende traject niet gewijzigd wordt ten aanzien van onderwerpen die de Belastingdienst raken.

Ten aanzien van de overgang van het huidige stelsel naar het nieuwe stelsel (de migratie) dienen nadere afspraken met OC&W te worden gemaakt.

De risico's zoals de Belastingdienst deze ziet liggen vooral op het terrein van de GGD's. De Belastingdienst voorziet een enorme toename van het werk van de GGD's waarop de GGD's niet zijn ingericht.

De regeling biedt geen oplossing voor alle rariteiten.