

Vergaderjaar 2010–2011

**31 322**

**Kinderopvang**

**Nr. 123**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 mei 2011

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

In deze brief wordt een probleemanalyse van fraude met en oneigenlijk gebruik van kinderopvangtoeslag geschetst. Vervolgens wordt de aanpak van fraude gepresenteerd, waarbij de maatregelen worden onderverdeeld naar A) vermindering mogelijkheden tot fraude en oneigenlijk gebruik, B) aanscherpen controlesystematiek en C) zwaarder sanctioneren. Ten slotte wordt de planning voor inwerkingtreding uiteengezet.

**Probleemanalyse fraude en oneigenlijk gebruik kinderopvangtoeslag**

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

Deze vergoedingssystematiek maakt het mogelijk om grote bedragen aan kinderopvangtoeslag aan te vragen, zeker als sprake is van aanvragers met lage inkomens en een groter aantal kinderen. Met dergelijke forse vergoedingen wijkt de kinderopvangtoeslag af van andere toeslagen.

Hoewel deze relatief hoge vergoedingen ouders beter in staat stellen om werk en de zorg voor kinderen te combineren, maken zij de kinderopvangtoeslag ook kwetsbaar voor fraude en oneigenlijk gebruik. Daarom is het van belang de regeling aan te scherpen.

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

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

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

### **Aanpak van fraude en oneigenlijk gebruik**

Naar aanleiding van een fraudezaak een aantal maanden geleden heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangekondigd maatregelen te zullen nemen om fraude met de kinderopvangtoeslag te bestrijden. In de brief van de minister en staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de aanpak van fraude van 10 maart jl. (Kamerstukken II 2010/2011, 17 050, nr. 403) en in de Fiscale agenda van de staatssecretaris van Financiën (Kamerstukken II 2010/2011, 32 740, nr. 1) zijn al maatregelen aangekondigd waarmee fraude op het terrein van de kinderopvangtoeslag wordt beperkt. Hierna worden aanvullende maatregelen beschreven.

Het is belangrijk fraude en oneigenlijk gebruik in de kinderopvangtoeslag tegen te gaan. Dit vraagt niet alleen om maatregelen door de overheid. Er ligt ook een belangrijke verantwoordelijkheid voor de kinderopvangsector. Het aantal uren waarvoor kinderopvangtoeslag wordt aangevraagd moet meer in overeenstemming gebracht worden met het aantal uren dat ouders nodig hebben om te kunnen werken. Een aanscherping van de wet- en regelgeving draagt daaraan bij, maar is niet voldoende. Ouders moeten ook meer keuze hebben uit verschillende contracten en het aantal uren dat ze kunnen afnemen. Met name voor ouders die minder dan 8 uur per dag werken is dit van belang. De sector moet hierin haar verantwoordelijkheid nemen en ouders tegemoet komen door meer flexibiliteit te bieden in de contracten.

Ook vraagt een effectieve aanpak van fraude en oneigenlijk gebruik om een goede samenwerking binnen de toeslagketen van Belastingdienst,

Inspectie van het Onderwijs, GGD-en en gemeenten. De signaleringsfunctie in deze keten is van groot belang. De Wet kinderopvang biedt nu al de mogelijkheid tot gegevensuitwisseling. De informatie-uitwisseling kan echter worden verbeterd door het proces te standaardiseren en afspraken te maken over wanneer welke maatregelen worden genomen. Naast de maatregelen die wij zullen invoeren, zal daarom ook overleg plaatsvinden over de aanpak van fraude en oneigenlijk gebruik met de sector en andere betrokken partijen. In dit overleg zal ook motie De Mos (Kamerstukken II, 2010/2011, 31 322, nr. 106) worden betrokken waarin de regering wordt gevraagd te onderzoeken welke ouders de dupe zijn van frauderende gastouderbureaus en om de naheffingen die deze ouders krijgen te verhalen op de fraudeurs en niet op de ouders die te goeder trouw hebben gehandeld.

## **Aanvullende maatregelen**

### **A) Verminderen mogelijkheden tot fraude en oneigenlijk gebruik**

#### *Koppeling kinderopvangtoeslag met gewerkte uren*

Het doel van de kinderopvangtoeslag is om de arbeidsparticipatie te vergroten. Het is onnodig en onwenselijk dat toeslag wordt verleend voor uren die niet gerelateerd kunnen worden aan gewerkte uren. Nu ontbreekt een relatie tussen het aantal uren opvang dat voor toeslag in aanmerking komt en het aantal uren dat wordt gewerkt. De Belastingdienst heeft een uitvoeringstoets uitgevoerd naar de mogelijkheden om een dergelijke koppeling tot stand te brengen. Mede op basis van deze uitvoeringstoets wordt het recht op het aantal uren kinderopvangtoeslag beperkt tot het aantal gewerkte uren van de minst werkende partner, vermeerderd met 40% voor kinderen tot 4 jaar (dagopvang); in totaal dus 140% van het aantal gewerkte uren. Voor schoolgaande kinderen vanaf 4 jaar (buitenschoolse opvang) wordt het recht beperkt tot de helft daarvan, namelijk 70% van het aantal gewerkte uren. Deze kinderen maken immers minder uren gebruik van kinderopvang omdat zij ook naar school gaan. Bij beide percentages is rekening gehouden met onder andere reistijd. In geval van werkloosheid wordt een overgangstermijn van 3 maanden gehanteerd waarin toeslagaanvragers het recht op kinderopvangtoeslag behouden. Met deze maatregel wordt de motie Linthorst (Kamerstukken I, 2008/2009, 31 874) uitgevoerd, waarin de regering wordt gevraagd om een koppeling tussen toeslaguren en gewerkte uren te realiseren. De Belastingdienst zal risicogericht toezicht houden op de naleving van deze koppeling. Deze controle gaat gepaard met extra uitvoeringskosten.

#### *Geen aanvraag met terugwerkende kracht*

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

#### *Werk naast gastouderschap voor recht op kinderopvangtoeslag*

Binnen de gastouderopvang zijn gevallen bekend waarbij ouders zonder werk elkaars gastouder worden en daarvoor kinderopvangtoeslag ontvangen. Om deze vorm van oneigenlijk gebruik van kinderopvangtoeslag tegen te gaan, kunnen gastouders die geen andere inkomsten hebben dan inkomsten uit gastouderopvang geen gebruik meer maken van kinderopvangtoeslag.

### *Betaling gastouder binnen 2 maanden*

Middels een wetswijziging per 2010 is geregeld dat de betaling van de vraagouder aan de gastouder via het gastouderbureau moet verlopen (kassiersfunctie). Wanneer een gastouder pas na een jaar wordt betaald, kan er sprake zijn van fraude waarbij de betaling alleen plaatsvindt om aan de wettelijke eisen te voldoen en er feitelijk geen opvang heeft plaatsgevonden. Deze vorm van fraude wordt aangepakt door te regelen dat de gastouder binnen twee maanden moet worden betaald.

### *Een maximum aantal uren voor alle opvangsoorten*

Op dit moment kunnen ouders per kind 230 uur per maand, per opvangsoort declareren. Dat betekent dat ouders bijvoorbeeld 230 uur voor buitenschoolse opvang en 230 uur voor gastouderopvang, samen 460 uur per maand kunnen declareren voor hetzelfde kind. Dit wordt gewijzigd naar een maximum van 230 uur voor alle opvangsoorten samen.

## **B) Aanscherpen controlesystematiek**

### *Aanscherping controles*

Naast het verminderen van de mogelijkheden tot fraude en oneigenlijk gebruik van kinderopvangtoeslag is het van belang dat er voldoende controle plaatsvindt van aanvragen kinderopvangtoeslag. De controles van de Belastingdienst op de aanvragen kinderopvangtoeslagen worden verscherpt:

- Er zullen meer controles plaatsvinden bij de aanvraag of, op basis van risicoanalyse, zo snel mogelijk na het verlenen van een voorschot in plaats van bij definitieve toekenning. Daarnaast kan tussentijdse controle plaatsvinden.
- Aanvragen kinderopvangtoeslag met terugwerkende kracht worden vooraf extra gecontroleerd.
- Er wordt een koppeling tot stand gebracht tussen DigiD en het burgerservicenummer (BSN).

### *Voorlichtingsplicht aanbieder kinderopvang*

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

## **C) Zwaarder sanctioneren**

### *Hogere boetes*

Ten slotte moeten overtredingen van de wet- en regelgeving worden gesanctioneerd waarbij de sanctie een afschrikkend effect moet hebben. In de kabinetsbrief van 10 maart 2011 «Aanpak van fraude in de sociale zekerheid en arbeidswetgeving» (Kamerstukken II 2010/2011, 17 050,

nr. 403) en de Fiscale agenda is aangekondigd dat bovenop het terug te vorderen bedrag de boete op fraude met de kinderopvangtoeslag maximaal 100% van het fraudebedrag wordt. Daarnaast krijgt de betrokkene vijf jaar geen kinderopvangtoeslag meer indien opnieuw wordt gefraudeerd. Verder wordt onderzocht in hoeverre de boete verrekend kan worden met de (voorlopige) teruggaaf belastingen en sociale uitkeringen.

#### *Boete bij niet muteren van uren*

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

### **Inwerkingtreding**

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

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

Met dit pakket aan maatregelen worden fraude en oneigenlijk gebruik in de kinderopvangtoeslag teruggedrongen. Het kabinet acht dit een noodzakelijke stap om de kinderopvang betaalbaar te houden en het draagvlak voor deze regeling in de samenleving te behouden. We blijven uiteraard zoeken naar verdergaande mogelijkheden om fraude en oneigenlijk gebruik in de kinderopvangtoeslag tegen te gaan.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
H. G. J. Kamp

De staatssecretaris van Financiën,  
F. H. H. Weekers