

Evaluatie vrijstelling pleegvergoedingen

November 2018

Ministerie van Financiën

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Inhoud

Hoofdstuk 1. Inleiding	2
1.1 Reikwijdte rapport.....	2
1.2 Onderzoeksvragen	2
1.3 Onderzoeksopzet	3
1.4 Leeswijzer.....	3
Hoofdstuk 2. Achtergrond vrijstelling.....	4
2.1 Totstandkoming vrijstelling	4
2.2 Vormgeving vrijstelling	4
2.3 Beoogde gevolgen vrijstelling	4
Hoofdstuk 3. Onderzoeksvragen	5
3.1 Ontwikkeling aantal pleeggezinnen met meer dan drie pleegkinderen	5
3.2 Aansluiting stelsel pleegvergoedingen op kosten pleeggezinnen	5
3.3 Zicht op gebruik pleegvergoeding door pleegzorgaanbieder	12
Hoofdstuk 4. Budgettaire effecten en uitvoeringsaspecten.....	13
4.1 Raming belastingderving.....	13
4.2 Uitvoeringsaspecten	13
Hoofdstuk 5. Conclusies.....	14
5.1 Ontwikkeling aantal pleeggezinnen met meer dan drie pleegkinderen	14
5.2 Aansluiting stelsel pleegvergoedingen op kosten pleeggezinnen	14
5.3 Zicht op gebruik pleegvergoeding door pleegzorgaanbieder	15
5.4 Eindconclusies	15
BIJLAGE 1	17

Hoofdstuk 1. Inleiding

Deze evaluatie ziet op de vrijstelling voor pleegvergoedingen in de inkomstenbelasting en specifiek op de gevolgen van de uitbreiding van deze vrijstelling die per 2013 wetgevend heeft plaatsgevonden voor pleegouders met meer dan drie pleegkinderen.

Een pleegouder is een persoon die een jeugdige die niet zijn kind of stiefkind is, als behorende tot zijn gezin verzorgt en daartoe een pleegcontract heeft gesloten met een pleegzorgaanbieder.¹ Een pleegvergoeding is een vergoeding die een pleegzorgaanbieder verstrekt aan een pleegouder voor de verzorging en opvoeding van de in het gezin van de pleegouder geplaatste jeugdige (hierna pleegkind).²

De pleegvergoeding bestaat uit een basisbedrag en in bepaalde situaties tevens uit een toeslag en/of een vergoeding van bijzondere kosten.

De vrijstelling voor pleegvergoedingen is per 2013 ingevoerd met een horizonbepaling van aanvankelijk vijf jaar en dus een vervaldatum van 1 januari 2018. Doel van deze horizonbepaling was om aan de hand van een door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) uit te voeren evaluatie te bezien wat de gevolgen zijn van de vrijstelling, met name omdat deze per 2013 ook ging gelden voor pleegouders met meer dan drie pleegkinderen. In geval van een positieve evaluatie kan de horizonbepaling vervallen en kan de vrijstelling een structureel karakter krijgen.

Omdat als onderdeel van het Actieplan Pleegzorg³ een onderzoek werd ingesteld naar de financiële aspecten van pleegzorg waaronder de pleegvergoedingen aan pleegouders en de kosten waar zij mee te maken krijgen, is in afwachting van dit onderzoek de evaluatie van de vrijstelling voor pleegvergoedingen met een jaar uitgesteld. De vervaldatum van de horizonbepaling is daarom verschoven naar 1 januari 2019.

Inmiddels is voornoemd onderzoek afgerond dat mede als basis dient voor de nu voorliggende evaluatie. In afwachting van deze evaluatie en de kabinetsreactie hierop heeft het kabinet in het wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen 2019 voorgesteld de vervaldatum van de hiervoor genoemde horizonbepaling te verschuiven naar 1 januari 2020 zodat pleegouders niet in onzekerheid worden gelaten over de voortzetting van de vrijstelling voor het jaar 2019.

1.1 Reikwijdte rapport

Dit rapport richt zich op artikel 3.13, eerste lid, onderdeel j, van de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001); de vrijstelling voor pleegvergoedingen.

Het doel van de vrijstelling is voorkomen dat bij het bieden van pleegzorg aan meer dan drie pleegkinderen een onderzoek zou moeten worden ingesteld of er sprake is van een bron van inkomen doordat bij het opvangen van meer dan drie pleegkinderen de pleegvergoeding mogelijk uitgaat boven de kosten die pleegouders voor hun pleegkinderen maken.

In lijn met de doelstelling van de vrijstelling richt deze evaluatie zich op de groep pleegouders met meer dan drie pleegkinderen.

1.2 Onderzoeksvragen

Bij de invoering van de horizonbepaling is reeds aangegeven welke onderzoeksvragen in de evaluatie aan de orde zouden moeten komen.⁴ Dit betreft de volgende vragen:

1. Is het aantal pleeggezinnen met meer dan drie pleegkinderen in de periode tot 2018 (sterk) toegenomen en zo ja hoe is die toename te verklaren? Heeft de vrijstelling van pleegvergoedingen een aanzuigende werking gehad?

¹ Artikel 1.1 van de Jeugdwet.

² Artikel 5.3, eerste lid, van de Jeugdwet.

³ Kamerstukken II 2016/17, 31839, nr. 580.

⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33245, nr.7, pagina 3-4.

2. Sluit het stelsel van pleegvergoedingen voldoende aan op de kosten van individuele pleeggezinnen?
3. Houdt de pleegzorgaanbieder het gebruik van de pleegvergoeding door de pleegouders voldoende in beeld?

1.3 Onderzoeksopzet

In het kader van het Actieplan Pleegzorg is in opdracht van VWS door onderzoeksbureau Ecorys en Vanberkel Professionals (hierna: Ecorys/Vanberkel) een onderzoek uitgevoerd naar de financiële aspecten van pleegzorg.⁵ In overleg met het Ministerie van VWS zijn de onderzoeksvragen uit paragraaf 1.2 meegenomen in dat onderzoek. Er heeft dus geen afzonderlijk onderzoek plaatsgevonden ten behoeve van deze evaluatie. De uitkomsten van het door Ecorys/Vanberkel uitgevoerde onderzoek – opgenomen in het rapport Onderzoek naar de financiële aspecten van pleegzorg (hierna: onderzoeksrapport) – dienen als basis voor de beantwoording van de in onderhavig evaluatierapport opgenomen onderzoeksvragen. Hierbij is gekeken naar de vergoedingen en kosten van geënquêteerde pleeggezinnen met pleegkinderen van jonger dan 18 jaar. Voor deze groep is in voornoemd onderzoek onderscheid gemaakt naar gezinstype (1, 2, 3 of 4 pleegkinderen). De gegevens die zijn opgenomen over pleeggezinnen met vier pleegkinderen dienen als basis voor de beoordeling van de situatie van pleeggezinnen met meer dan drie pleegkinderen.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is opgesteld door het Ministerie van Financiën in samenwerking met het Ministerie van VWS. In hoofdstuk twee wordt de achtergrond van de vrijstelling beschreven. In hoofdstuk drie komen de onderzoeksvragen aan de orde. In hoofdstuk vier zijn de budgettaire effecten en de uitvoeringsaspecten opgenomen. Hoofdstuk vijf geeft de conclusies weer.

⁵ Onderzoek naar de financiële aspecten van pleegzorg, augustus 2018, Ecorys en Vanberkel Professionals.

Hoofdstuk 2. Achtergrond vrijstelling

2.1 Totstandkoming vrijstelling

Invoering vrijstelling

De vrijstelling is ingevoerd per 1 januari 2013 en omvat een vrijstelling van pleegvergoedingen ongeacht het aantal pleegkinderen dat in het pleeggezin wordt opgevangen.

De voorloper van de vrijstelling was opgenomen in een goedkeurend beleidsbesluit en was wel gekoppeld aan het aantal pleegkinderen dat in het pleeggezin werd opgevangen. In het beleidsbesluit van 1 december 2008, nr. CPP2008/520M1, onderdeel 3.1,⁶ werd aangenomen dat in de voor niet meer dan drie pleegkinderen ontvangen bedragen geen voordeel was gelegen dat tot het inkomen uit werk en woning te rekenen was. Als de pleegvergoeding zag op vier of meer kinderen zou er sprake kunnen zijn van een bron van inkomen.

De uitbreiding van de vrijstelling naar ook pleeggezinnen met meer dan drie pleegkinderen is aanleiding geweest om een horizonbepaling aan de vrijstelling te koppelen.

Voorgeschiedenis fiscale behandeling pleegvergoedingen

Zoals hiervoor is aangegeven was de voorloper van de vrijstelling opgenomen in een goedkeurend beleidsbesluit. Een overeenkomstige goedkeuring zoals in het genoemde besluit van 1 december 2008 was opgenomen is in meerdere voorafgaande besluiten opgenomen geweest.⁷ De eerste goedkeuring was opgenomen in het besluit van 31 mei 1990, nr. DB90/3111. Het onderscheid dat voor drie of minder pleegkinderen de pleegvergoedingen steeds onbelast bleven en dat voor meer dan drie pleegkinderen per geval beoordeeld moest worden in hoeverre er sprake was van te belasten vergoedingen is destijds mede voortgekomen uit het onderscheid dat in de toelichting op de Regeling vergoeding pleeggezinnen⁸ werd gemaakt. Daarin was aangegeven dat bij opvang van meer dan drie pleegkinderen in een pleeggezin de grens tussen pleegzorg en beroepsmatige hulpverlening in het geding kon komen. Bij beroepsmatige hulpverlening kan een andere kostenstructuur aan de orde zijn dan bij het bieden van reguliere pleegzorg.

2.2 Vormgeving vrijstelling

De vrijstelling is opgenomen in artikel 3.13 Wet IB 2001 (overige vrijstellingen). Bepaald is dat niet tot de winst behoren de voordelen die worden genoten op grond van artikel 5.3 van de Jeugdwet. Deze vrijstelling geldt voor alle pleegouders dus ongeacht het aantal pleegkinderen en omvat de gehele pleegvergoeding. Voor pleeggezinnen met minder dan drie pleegkinderen betekende dit voortzetting van een bestaande vrijstelling. Voor pleeggezinnen met meer dan drie pleegkinderen betekende dit invoering van een vrijstelling waar zij voorheen om heffing te voorkomen aannemelijk moesten maken dat geen sprake was van een bron van inkomen.

Bij de aanwezigheid van een bron van inkomen zouden de inkomsten verminderd met de kosten veelal belast worden binnen de regeling resultaat uit overige werkzaamheden van de artikelen 3.90 en 3.94 Wet IB 2001. Via de schakelbepaling van artikel 3.95 Wet IB 2001 is artikel 3.13 Wet IB 2001 van overeenkomstige toepassing. Eventueel zou sprake kunnen zijn van winst uit onderneming.

2.3 Beoogde gevolgen vrijstelling

Bij de beperkte groep pleegouders met meer dan drie pleegkinderen kon de Belastingdienst een onderzoek instellen of sprake was van een bron van inkomen. In de praktijk bleek hiervan niet of nauwelijks sprake te zijn, terwijl de administratieve last van het aannemelijk moeten maken door pleegouders met meer dan drie pleegkinderen dat geen sprake was van een bron van inkomen, als een onredelijke administratieve last werd ervaren. Met de vrijstelling kan het onderzoek achterwege blijven hetgeen de werklast bij de Belastingdienst en de administratieve last bij de betreffende pleegouders voorkomt.

⁶ Stcrt. 2008, 243.

⁷ Het besluit van 24 mei 2006 nr. CPP2006/76M en het besluit van 11 december 2000, nr. CPP2000/2731M.

⁸ Stcrt. 1989, 252.

Hoofdstuk 3. Onderzoeksvragen

Zoals in paragraaf 1.2 is aangegeven staan de volgende onderzoeksvragen – die tijdens de parlementaire behandeling bij de invoering van de vrijstelling zijn benoemd⁹ – in deze evaluatie centraal:

1. Is het aantal pleeggezinnen met meer dan drie pleegkinderen in de periode tot 2018 (sterk) toegenomen en zo ja hoe is die toename te verklaren? Heeft de vrijstelling van pleegvergoedingen een aanzuigende werking gehad?
2. Sluit het stelsel van pleegvergoedingen voldoende aan op de kosten van individuele pleeggezinnen?
3. Houdt de pleegzorgaanbieder het gebruik van de pleegvergoeding door de pleegouders voldoende in beeld?

3.1 Ontwikkeling aantal pleeggezinnen met meer dan drie pleegkinderen

In paragraaf 7.1.1 van het onderzoeksrapport staat: *"Er zijn geen landelijke cijfers van het aantal pleeggezinnen met meer dan drie pleegkinderen in Nederland. Door Jeugdzorg Nederland is een schatting gemaakt van het aantal pleeggezinnen met meer dan drie pleegkinderen in 2012 en in 2016. Op basis van deze schatting kan een ontwikkeling geschetst worden. Dit aantal bedraagt circa 500 pleeggezinnen in 2012 en circa 250 in 2016¹⁰ (1,5%¹¹ van alle pleeggezinnen in Nederland). De reden voor deze daling is niet bekend."*

De genoemde aantallen voor de jaren 2012 en 2016 schetsen een duidelijke neerwaartse ontwikkeling van dit aantal pleeggezinnen. Hoewel er beperkt informatie beschikbaar is, is het op basis van deze ontwikkeling aannemelijk dat het aantal pleeggezinnen met meer dan drie pleegkinderen in de periode sinds invoering van de vrijstelling niet (sterk) is toegenomen. Op basis hiervan kan met voldoende zekerheid worden vastgesteld dat de vrijstelling geen aanzuigende werking heeft gehad.

Hoewel Ecorys/Vanberkel aangeeft dat een reden voor de daling van het aantal pleegouders met meer dan drie pleegkinderen niet bekend is, is het aannemelijk dat de oorzaak ligt in de toenemende opkomst van zogenoemde gezinshuizen. Dit zijn huizen waarbij vaak meerdere uithuisgeplaatste kinderen worden opgevangen (veelal tussen de drie en zes kinderen) die vanwege hun achtergrond en problemen niet passen in een standaardpleeggezin. In een gezinshuis is ten minste een van de gezinshuisouders een professional in de zorg en krijgt hiervoor betaald. Deze ouder is in vaste dienst bij een jeugdhulpaanbieder of werkt als zelfstandig ondernemer. Voor deze opvang wordt dus geen pleegvergoeding verstrekt en geldt de vrijstelling van pleegvergoedingen dus niet.

3.2 Aansluiting stelsel pleegvergoedingen op kosten pleeggezinnen

Om vast te kunnen stellen in hoeverre pleegvergoedingen aansluiten op de kosten die pleeggezinnen maken voor de opvang en verzorging van het pleegkind, is door Ecorys/Vanberkel uitvraag gedaan onder pleegouders naar de pleegvergoedingen die zij ontvangen en de kosten die zij voor pleegzorg maken, waarbij ook in het bijzonder aandacht is besteed aan pleegouders met meer dan drie pleegkinderen.

In paragraaf 3.2.1 wordt eerst ingegaan op de pleegvergoedingen waar deze groep ouders recht op heeft en vervolgens op de pleegvergoedingen die deze groep ontvangt.

In paragraaf 3.2.2 wordt eerst ingegaan op de kosten voor pleegzorg die in het onderzoek zijn betrokken en vervolgens op de uitkomsten van voornoemd onderzoek naar de kosten die deze groep pleegouders maakt.

⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33245, nr.7, pagina 3-4.

¹⁰ Input Jeugdzorg Nederland. Verstuurd op 6 maart 2017 aan ministerie van VWS.

¹¹ In 2016 waren er 16.647 pleeggezinnen. Bron: NJI – Pleeggezinnen Achtergronden Cijfers.

In paragraaf 3.2.3 wordt ingegaan op de aansluiting van de ontvangen pleegvergoedingen op de gemaakte kosten.

3.2.1 Pleegvergoedingen

3.2.1.1 Recht op pleegvergoedingen

Een pleegouder in de zin van de Jeugdwet, die dus een pleegcontract heeft met een pleegzorgaanbieder, heeft recht op een pleegvergoeding. Zoals eerder aangegeven bestaat de pleegvergoeding uit een basisbedrag¹² en in bepaalde situaties tevens uit een toeslag en/of een vergoeding van bijzondere kosten.¹³

Basisbedrag

Het basisbedrag is een vergoeding voor de dagelijkse kosten van de verzorging en opvoeding van een pleegkind. De hoogte van het basisbedrag is afhankelijk van de leeftijd van het pleegkind. In tabel 1 zijn de basisbedragen 2018 per pleegkind naar leeftijd opgenomen.

Tabel 1. Basisbedrag 2018 per leeftijdscategorie, per pleegkind

Leeftijd pleegkind	Bedrag per maand	Bedrag per dag
0 t/m 8 jaar	€ 550,00	€ 18,04
9 t/m 11 jaar	€ 556,00	€ 18,28
12 t/m 15 jaar	€ 606,00	€ 19,91
16 t/m 17 jaar	€ 669,00	€ 21,98
18 jaar en ouder	€ 676,00	€ 22,21

Bij de invoering van de Regeling Jeugdwet¹⁴ is aangegeven dat het basisbedrag ziet op kosten die normaliter gemoeid zijn met onder meer voeding, kosten van woninginrichting, verwarming en dergelijke, lichamelijke verzorging, zak- en kleedgeld, deelname aan maatschappelijke activiteiten zoals sport en ontspanning, reiskosten (bijvoorbeeld voor school of weekendbezoek aan de ouders), kleine onderwijskosten (zoals pennen, agenda en schriften enz.), ziektekosten en kosten voor een WA-premie indien het pleegkind op de WA-polis van de pleegouders staat.

Toeslagen

Een toeslag is van toepassing in de volgende situaties:

1. Zolang sprake is van een crisisplaatsing waarbij het pleegkind met spoed is geplaatst bij de pleegouder, gedurende de eerste vier weken van het verblijf van het pleegkind.
2. Zolang bij een pleegouder drie of meer pleegkinderen verblijven, voor het derde en volgende pleegkind.
3. Indien door de pleegouder ten behoeve van een pleegkind met een verstandelijke, zintuiglijke of lichamelijke beperking kosten worden gemaakt, voor zover:
 - deze kosten naar het oordeel van de pleegzorgaanbieder redelijkerwijs noodzakelijk zijn in verband met de beperkingen;
 - deze kosten niet kunnen worden voldaan uit het basisbedrag; en
 - daarvoor geen uitkering op grond van een andere regeling kan worden verstrekt.De pleegzorgaanbieder bepaalt de periode gedurende welke deze toeslag wordt verstrekt.

¹² Het basisbedrag kan worden verminderd voor de periode gedurende welke een pleegkind als gevolg van bijzondere omstandigheden tijdelijk niet bij de pleegouder verblijft.

¹³ Zie artikel 5.3 van de Jeugdwet en de artikelen 5.2 en 5.3 en bijlage 1 van de Regeling Jeugdwet.

¹⁴ Stcrt. 2014/36816, pagina 25.

Bij het opvangen van meer dan drie pleegkinderen bestaat er dus standaard recht op de pleegvergoeding van het basisbedrag vermeerderd met de toeslag genoemd onder 2. De hoogte van deze toeslag bedraagt in 2018 € 3,60 per dag.

Bij de invoering van de Regeling Jeugdwet¹⁵ is aangegeven dat deze toeslag ziet op onkosten die zich voordoen die niet in het basisbedrag zijn verwerkt. Als voorbeelden zijn genoemd extra kosten van woninginrichting of kosten van noodzakelijke huishoudelijke hulp.

Omdat de toeslagen kunnen cumuleren kan er in bepaalde gevallen ook sprake zijn van een toeslag genoemd onder 1 en 3. Ook kan in bepaalde situaties sprake zijn van een vergoeding voor bijzondere kosten.

Vergoeding bijzondere kosten

Vergoeding van bijzondere kosten is aan de orde wanneer:

- de kosten naar het oordeel van de pleegzorgaanbieder redelijkerwijs noodzakelijk worden geacht;
- deze kosten niet kunnen worden voldaan uit het basisbedrag dan wel uit de toeslagen genoemd onder 1, 2 en 3;
- daarvoor geen uitkering op grond van een andere regeling kan worden verstrekt; en
- de kosten redelijkerwijs niet zijn te verhalen op onderhoudsplichtige ouders.

De pleegzorgaanbieder stelt de vergoeding vast.

Over bijzondere kosten is bij de invoering van de Regeling Jeugdwet¹⁶ opgemerkt dat het hierbij niet om de dagelijkse kosten voor opvoeding en verzorging gaat, maar om de meer specifieke kosten die te maken hebben met de opvoeding van een pleegkind. Aangegeven is dat noodzakelijke bijzondere kosten in ieder geval kunnen zijn incidentele hoge medische kosten die niet op grond van een andere regeling vergoed worden, reiskosten in verband met een omgangsregeling waarvoor het basisbedrag redelijkerwijs niet toereikend is en de kosten voor een aanvullende ziektekostenverzekering.

In de Handreiking pleegvergoeding Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: handreiking VNG) staat als leidraad een inventarisatie van veel voorkomende bijzondere kosten.¹⁷ Deze inventarisatie is als bijlage bij dit rapport opgenomen.

Voor bepaalde kosten geldt dat deze ook deels vergoed worden uit het basisbedrag of een toeslag. Alleen het meerdere zou dan in aanmerking kunnen komen voor een vergoeding bijzondere kosten. De VNG geeft in de handreiking aan dat het in ieder geval om de volgende kosten gaat¹⁸:

- reiskosten (deels vergoed uit basisbedrag);
- zwemles, muziekles, sporten (deels vergoed uit basisbedrag);
- schoolkosten (deels vergoed uit basisbedrag);
- verbouwings- en inrichtingskosten woning pleegouders (deels vergoed uit toeslag vanwege beperking).

Verder merkt de VNG op dat een lacune in het vergoedingensysteem (2015) is de mogelijkheid om kosten voor kinderopvang en naschoolse opvang vergoed te krijgen terwijl tussenschoolse opvang soms wel wordt vergoed. Gemeenten hebben wel de beleidsvrijheid om deze kosten (deels) te vergoeden als bijzondere kosten.¹⁹

Onder voorwaarden kunnen pleegouders echter ook gebruikmaken van kinderopvangtoeslag voor dagopvang en voor- en naschoolse opvang. Ook pleegouders die een pleegvergoeding ontvangen worden aangemerkt als ouder in de zin van de Wet kinderopvang, omdat kosten van kinderopvang niet in de pleegvergoeding zijn begrepen.²⁰ Het recht op kinderopvangtoeslag beperkt de mogelijkheid tot vergoeding van bijzondere kosten voor kinderopvang aangezien uitkeringen op grond van andere regelingen voorgaan op de vergoeding van bijzondere kosten.

¹⁵ Stcrt. 2014/36816, pagina 26.

¹⁶ Stcrt. 2014/36816, pagina 27.

¹⁷ Handreiking pleegvergoeding Vereniging van Nederlandse Gemeenten, januari 2015, pagina 10.

¹⁸ Pagina 11 van de handreiking VNG.

¹⁹ Pagina 11 van de handreiking VNG.

²⁰ Kamerstukken II 2001/02, 28447, nr. 3, pagina 57.

3.2.1.2 Gebruik pleegvergoedingen

Basisbedrag

Iedere pleegouder met een pleegcontract heeft recht op de pleegvergoeding van het basisbedrag. Het gebruik van deze vergoeding onder de geëquëteerde pleegouders is dan ook 100%.²¹

Toeslagen

Naar verwachting zou het gebruik onder de groep geëquëteerde pleegouders met drie of meer pleegkinderen ook 100% moeten zijn met betrekking tot de toeslag voor de opvang van drie of meer pleegkinderen (zie hiervoor onder 2.). Deze groep heeft hier immers per definitie recht op. Uit tabel 5.3 van het onderzoeksrapport blijkt echter dat slechts 37% van de pleegouders met meer dan drie pleegkinderen een of meer toeslagen ontvangt. Bij de groep pleegouders die drie pleegkinderen opvangt – en dus niet behoort tot de specifiek voor de vrijstelling onderzochte groep, maar wel recht heeft op de toeslag onder 2. – is het percentage nog lager, namelijk 18%. Omdat binnen het onderzoek van Ecorys/Vanberkel niet is onderzocht op welke toeslag het ontvangen bedrag betrekking heeft, is niet vast te stellen in hoeverre de genoemde percentages van 18% en 37% zien op de toeslag voor opvang van drie of meer pleegkinderen. Het percentage pleegouders dat van deze toeslag gebruikmaakt zou dus nog lager kunnen zijn.

Voorname lijkt te duiden op grote onbekendheid onder pleegouders die drie of meer pleegkinderen opvangen met het recht op de toeslag voor specifiek deze groep.

Vergoeding bijzondere kosten

Uit tabel 5.4 van het onderzoeksrapport blijkt dat 26% van de pleegouders met meer dan drie pleegkinderen gebruikmaakt van een vergoeding van bijzondere kosten. Omdat het maken van bijzondere kosten en het voldoen aan de voorwaarden om deze vergoed te krijgen afhankelijk zijn van het specifieke geval, valt dit percentage niet nader te duiden. Wel ligt het percentage bij pleegouders met meer dan drie pleegkinderen hoger dan bij pleegouders met drie of minder pleegkinderen (16%-21%-20%). Het gemiddeld ontvangen bedrag per pleegkind bedraagt € 334 hetgeen in lijn ligt met de gemiddelden bij minder pleegkinderen (€ 563-€ 297-€ 235).

Ecorys/Vanberkel geeft aan dat het logisch is dat het ontvangen bedrag oploopt bij het opvangen van meer pleegkinderen, omdat pleegouders met meer pleegkinderen meer kosten maken dan pleegouders met één kind. Het gemiddelde bedrag per kind loopt echter niet op. Het hogere bedrag lijkt dan ook enkel veroorzaakt te worden doordat er voor meer pleegkinderen sprake kan zijn van bijzondere kosten. Het hogere percentage lijkt daarbij dan veroorzaakt te worden door het feit dat bij meerdere pleegkinderen de kans toeneemt dat er bijzondere kosten gemaakt moeten worden die voor vergoeding in aanmerking komen. De aard van de kosten en de toets of aan de voorwaarden voor vergoeding wordt voldaan blijven immers afhankelijk van de feiten en omstandigheden per geval.²²

Kinderopvangtoeslag

Kinderopvangtoeslag maakt geen onderdeel uit van de pleegvergoeding en valt dus ook niet onder de vrijstelling van artikel 3.13, eerste lid, onderdeel j, Wet IB 2001. Hiervoor is echter aangegeven dat pleegouders ook kosten maken voor kinderopvang terwijl deze kosten niet in de (basis) pleegvergoeding zijn begrepen en volgens de VNG ook niet standaard als te vergoeden bijzondere kosten worden gezien. Omdat zoals hiervoor is aangegeven een wisselwerking bestaat tussen het recht op kinderopvangtoeslag en de mogelijkheid om bijzondere kosten voor kinderopvang te vergoeden en gemaakte kosten voor kinderopvang een rol lijken te spelen bij de beoordeling in hoeverre pleegvergoedingen toereikend zijn, wordt hierna toch ingegaan op het gebruik van de kinderopvangtoeslag door de geëquëteerde pleegouders. Er is binnen het onderzoek van Ecorys/Vanberkel op dit punt geen nader onderscheid gemaakt naar gezinstype. Er is dus niet vast

²¹ Paragraaf 5.1.1. van het onderzoeksrapport.

²² Zo kunnen de bijzondere kosten bij de opvang van meerdere kinderen met verschillende biologische ouders in het ene geval mogelijk wel en in het andere geval niet op de onderhoudsplichtige ouders worden verhaald. Of zijn bijvoorbeeld de reiskosten in verband met de omgangsregeling en familiecontacten in het ene geval veel hoger dan in het andere geval. Of moeten er voor een pleegkind incidentele hoge medische kosten worden gemaakt en voor de andere pleegkinderen niet.

te stellen in welke mate pleegouders met meer dan drie pleegkinderen gebruikmaken van kinderopvangtoeslag.

Ecorys/Vanberkel geeft aan dat bij 102 van de 1479 pleeggezinnen gebruik wordt gemaakt van kinderopvangtoeslag. Dit betreft 7%. Ecorys/Vanberkel vindt deze groep kleiner dan verwacht op basis van het aantal pleeggezinnen waarbij een of beide pleegouders inkomen verdient uit arbeid en een kind heeft in de leeftijd 0–4 jaar (dat zijn er 324 van de 1479 dus 22%). Ecorys/Vanberkel geeft aan dat niet bekend is waarom ruim 200 pleegouders geen gebruikmaken van kinderopvangtoeslag.

Er zijn een aantal kanttekeningen te plaatsen bij de door Ecorys/Vanberkel opgenomen vergelijking. Allereerst zijn met betrekking tot het aantal van 1479 in de vergelijking alle geënquêteerde pleegouders met pleegkinderen onder de 18 jaar betrokken terwijl formele kinderopvang alleen aan de orde kan zijn voor kinderen in de basisschoolleeftijd tot ongeveer 12 jaar. Daarnaast bestaat er kort gezegd alleen recht op kinderopvangtoeslag als beide pleegouders inkomen uit tegenwoordige arbeid genieten of een opleiding, traject naar werk of inburgeringscursus volgen.²³ Indien er sprake is van een alleenstaande pleegouder geldt voornoemde voor deze pleegouder. In de groep van 1479 pleeggezinnen zijn ook pleeggezinnen opgenomen die niet aan deze voorwaarde voldoen²⁴. Met betrekking tot het aantal van 102 pleeggezinnen dat gebruikmaakt van kinderopvangtoeslag is dit aantal afgezet tegen het aantal pleeggezinnen dat volgens Ecorys/Vanberkel gebruik zou kunnen maken van kinderopvangtoeslag als wordt voldaan aan zowel de voorwaarde met betrekking tot het inkomen – zie hiervoor – en de kinderen in de leeftijd zijn waarbij kinderopvangtoeslag aan de orde kan zijn. Ecorys/Vanberkel gaat hierbij echter uit van de situatie waarbij een of beide pleegouders inkomen verdient uit arbeid en een kind heeft in de leeftijd 0–4 jaar. Dit betreft 324 pleeggezinnen van de 1479 en dus 22%. Zoals hiervoor aangegeven moeten pleeggezinnen waarbij slechts een van beide pleegouders inkomen uit arbeid verdient en ook niet aan het criterium volgen van een opleiding, traject naar werk of inburgeringscursus voldoet buiten beschouwing blijven. Daarnaast kan bij pleeggezinnen met kinderen in de basisschoolleeftijd tot ongeveer 12 jaar recht bestaan op kinderopvangtoeslag. Dit is dus niet beperkt tot pleeggezinnen met pleegkinderen in de leeftijd 0-4 jaar. De genoemde percentages van 7% en 22% zijn in dit kader dus nietszeggend.

Wat wel interessant is, is dat uit tabel 4.9 van het onderzoeksrapport blijkt dat 24% van de pleeggezinnen gebruikmaakt van dagopvang en buitenschoolse opvang. Dit betreft 355 pleeggezinnen. Zoals aangegeven maken 102 pleeggezinnen gebruik van kinderopvangtoeslag. Dit betreft 29% van het aantal gezinnen dat gebruikmaakt van formele kinderopvang. Ecorys/Vanberkel geeft aan dat niet bekend is waarom een relatief grote groep geen gebruikmaakt van kinderopvangtoeslag. Een reden zou kunnen zijn dat pleegouders onvoldoende bekend zijn met de mogelijkheid gebruik te kunnen maken van kinderopvangtoeslag en de kosten van de opvang betalen vanuit de (basis)vergoeding of toeslag dan wel hiervoor een bijzondere kostenvergoeding aanvragen. Het is daarbij ook de vraag of pleegzorgaanbieders voldoende op de hoogte zijn van de mogelijkheden voor pleegouders om gebruik te maken van kinderopvangtoeslag. Als dat niet het geval is zou er een bijzondere kostenvergoeding verstrekt kunnen worden voor kosten van kinderopvang terwijl hier (deels) een andere regeling voor openstaat.

Voor de beoordeling of de pleegvergoeding toereikend is voor de kosten die pleegouders maken ligt het in beginsel niet voor de hand om kosten waar de vergoedingen niet voor bedoeld zijn zoals de kosten van formele kinderopvang mee te nemen. Dat deze kosten niet bedoeld zijn ten laste te komen van de pleegvergoeding is immers juist reden geweest om de kinderopvangtoeslag ook open te stellen voor pleegouders. Tegelijkertijd geldt dat pleegouders deze kosten in bepaalde gevallen wel moeten maken om pleegkinderen op te kunnen vangen en deze kosten – ook bij ontvangst van kinderopvangtoeslag – (deels) voor eigen rekening komen.

²³ Zie artikel 1.6 van de Wet kinderopvang.

²⁴ Zoals pleeggezinnen waarbij slechts één van beide pleegouders aan de genoemde voorwaarde voldoet, pleegouders met een uitkering zonder dat sprake is van het volgen van een traject naar werk (het moeten voldoen aan bijvoorbeeld een sollicitatieplicht is hiervoor niet voldoende) of pleegouders die geen bron van inkomen hebben opgegeven (waarvan dus niet kan worden vastgesteld of zij aan de voorwaarde voldoen).

Zonder de vrijstelling van pleegvergoedingen zoals in deze evaluatie aan de orde is, waarbij dus een beoordeling nodig zou zijn of er sprake is van te belasten inkomsten, zou het daarom wel voor de hand liggen ook dit soort kosten in de beoordeling te betrekken.

3.2.2 Kosten opvang en verzorging pleegkinderen

3.2.2.1 In onderzoek betrokken kosten

De volgende kostenposten zijn in het onderzoek van Ecorys/Vanberkel²⁵ uitgevraagd bij pleegouders:

- Vaste lasten:
 - Maandelijks kosten voor huur of hypotheek van de woning van de pleegouders;
 - Maandelijks kosten voor gas, water en elektra van de woning van de pleegouders;
 - Maandelijks kosten voor boodschappen;
 - Kosten voor vakantie(s) met pleegkind(eren);
 - Zakgeld pleegkind;
 - Kosten abonnement mobiele telefoon pleegkind;
 - Overige lasten (cadeaus, persoonlijke verzorging, kleding, sport, hobby, uitgaan).
- Zorg;
- Reis- en transport;
- Opvang en onderwijs;
- Verzekeringen;
- Voogdijschap;
- Opname in een instelling;
- Overige kosten (muziekles/sporten/andere vrijetijdsbestedingen, verbouwing- en inrichting, paspoort, uittreksel geboorteregister, rijlessen/theorie/examen/lasten aanvraag rijbewijs, begrafenissen en crematie, naamswijziging, DNA-onderzoek, anders).

In paragraaf 3.2.1 is aangegeven welke kosten bedoeld zijn ten laste te komen van het basisbedrag, toeslagen en de vergoeding voor bijzondere kosten.

Een kostenpost die niet is uitgevraagd, maar waar pleegouders wel in meerdere gevallen op gewezen hebben is dat zij sparen voor het pleegkind.²⁶ Met welk doel een bedrag gespaard wordt, is niet bekend. Omdat sparen niet valt onder de (noodzakelijke) kosten die normaliter gemeoid zijn met de verzorging en opvoeding van een (pleeg)kind – hoe nobel ook – zijn dit geen kosten die worden meegenomen in de beoordeling in welke mate pleegvergoedingen toereikend zijn en in hoeverre er sprake zou zijn van te belasten inkomsten als de vergoedingen en kosten tegen elkaar worden afgezet.

Ecorys/Vanberkel geeft verder aan dat een belangrijke kostenpost is het inkomensverlies door het minder gaan werken door zorg en begeleiding van het pleegkind door pleegouders. Het netto inkomenseffect per gezinstype van pleegouders met kinderen onder de 18 jaar is door Ecorys/Vanberkel berekend op circa € 9000- € 14.000 per jaar.²⁷ Hoewel dit onderwerp zeker aandacht verdient bij de beoordeling van de financiële aspecten van pleegzorg, worden gederfde inkomsten niet als kostenpost meegenomen in de beoordeling in welke mate pleegvergoedingen toereikend zijn en in hoeverre er sprake zou zijn van te belasten inkomsten als de vergoedingen en kosten tegen elkaar worden afgezet.

3.2.2.2 Door pleegouders gemaakte kosten

In paragraaf 4.1 van het onderzoeksrapport – en meer specifiek in de tabellen 4.1, 4.2, 4.3, 4.6, 4.8, 4.10, 4.12 en de paragrafen 4.1.5 en 4.1.6 – zijn de door de geënquêteerde pleegouders gemaakte kosten opgenomen. Daarbij zijn gegevens opgenomen over pleeggezinnen met vier

²⁵ Paragraaf 4.1 van het onderzoeksrapport.

²⁶ Pagina 13 van het onderzoeksrapport.

²⁷ Tabel 4.13B, pagina 13, van het onderzoeksrapport.

pleegkinderen. Deze gegevens dienen als basis voor de beoordeling van de situatie van pleeggezinnen met meer dan drie pleegkinderen.

In het onderzoeksrapport is een duidelijke kanttekening geplaatst bij de uitkomsten van het onderzoek naar gemaakte kosten door de gehele groep geënquêteerde pleegouders.²⁸ In paragraaf 5 van de onderzoekssamenvatting over de betrouwbaarheid van de steekproeven is aangegeven dat de door pleegouders opgegeven kosten in grote mate variëren. De onderzoekers vermoeden dat het voor pleegouders lastig is geweest alle kosten accuraat te berekenen omdat kosten mogelijk niet gedetailleerd worden bijhouden. Er zullen overwegend schattingen van gemaakte kosten zijn opgegeven waarbij bepaalde pleegouders de werkelijk gemaakte kosten mogelijk overschatten en anderen deze mogelijk onderschatten.

Ecorys/Vanberkel concludeert in onderdeel 11 van de onderzoekssamenvatting dat pleegouders met meer dan drie pleegkinderen gemiddeld per kind meer kosten maken voor vaste lasten dan pleegouders met drie of minder pleegkinderen. Dit geldt vooral voor de kostenpost boodschappen²⁹ binnen de vaste lasten. Hier is geen duidelijk aanwijsbare reden voor. Daarentegen concludeert Ecorys/Vanberkel dat deze pleegouders gemiddeld minder kosten per kind maken voor zorg, reis en transport en opvang en onderwijs. Dat er gemiddeld een lager bedrag aan zorgkosten wordt gemaakt lijkt niet te verklaren vanuit het aantal pleegkinderen waar de kosten op zien, omdat deze kosten sterk afhankelijk zijn van de zorg die een individueel pleegkind nodig heeft. Datzelfde geldt voor reis- en transportkosten. Ook deze kosten zijn afhankelijk van de individuele behoefte per pleegkind aan vervoer naar bijvoorbeeld sport, een arts of in het kader van een omgangsregeling. Ook de gemiddelde kosten voor opvang en onderwijs zijn lager. Hiervoor zou deels kunnen gelden dat bepaalde leermiddelen slechts eenmaal aangeschaft hoeven te worden voor gebruik door alle pleegkinderen (tegelijk of opvolgend). Er is sprake van een grote spreiding in gemaakte kosten. Aspecten zoals het volgen van particulier onderwijs of de leeftijden van de pleegkinderen binnen het pleeggezin (basisschool of voortgezet onderwijs) kunnen hierbij een grote rol spelen.

3.2.3 Aansluiting ontvangen pleegvergoeding op gemaakte kosten

Uit tabel 5.7 van het onderzoeksrapport blijkt dat voor 74% van de geënquêteerde pleegouders met vier pleegkinderen de pleegvergoeding toereikend is en voor 26% niet. Het percentage van 26% wijkt niet substantieel af van gezinnen met minder pleegkinderen, waarbij de percentages uiteenlopen van 22% tot 29%. In de paragrafen 7.1.3 en 7.1.4 van het onderzoeksrapport gaat men dieper in op de vergoedingen en kosten bij specifiek pleegouders met meer dan drie pleegkinderen. Pleegouders binnen deze groep waarvoor de pleegvergoeding niet toereikend is geven aan alle kostenposten gemiddeld meer uit dan pleegouders binnen deze groep waarvoor de pleegvergoeding wel toereikend is. De grootste verschillen zijn te zien bij de overige kosten³⁰, zorgkosten en kosten voor onderwijs. Pleegouders waarvoor de pleegvergoeding niet toereikend is geven drie tot vijf keer zoveel uit aan deze kostenposten dan pleegouders waarvoor de pleegvergoeding toereikend is.

Om meer inzicht te krijgen in welke mate de pleegvergoeding voor pleegouders met meer dan drie pleegkinderen toereikend is, heeft Ecorys/Vanberkel gekeken naar de omvang van het overschot. Tabel 7.2 van het onderzoeksrapport (hierna opgenomen als tabel 2) laat per gezinstype en in categorieën zien de mate waarin pleegouders per pleegkind overhouden op of tekortkomen aan de pleegvergoeding.³¹ Uit die tabel blijkt dat pleegouders met meer dan drie pleegkinderen niet meer op de pleegvergoeding overhouden dan pleegouders met drie of minder pleegkinderen. Voor alle gezinstypen geldt dat een omvangrijke groep (tussen de 36% en 44%) tussen de 21% en 50% overhoudt op de pleegvergoeding. Deze percentages afgezet tegen de gemiddelde vergoeding per

²⁸ Dit geldt voor alle pleegouders binnen het onderzoek en dus niet alleen voor de groep met meer dan drie pleegkinderen.

²⁹ Hieronder zijn verstaan kosten voor eten, drinken, huishoudelijke benodigdheden als waspoeder, vuilniszakken, et cetera.

³⁰ In het onderzoek wordt onder overige kosten verstaan: kosten voor muziekles, sport, andere vrijetijdsbesteding, verbouwing en inrichting, begrafenissen en crematie, paspoort, uittreksel geboorteregister, naamswijziging, rijlessen, DNA-onderzoek, anders.

³¹ Het betreft hier een vergelijking van het totaal aan vergoedingen (pleegvergoeding, bijzondere kostenvergoeding, toeslagen en kinderopvangtoeslag) per jaar met het totaal aan kosten per jaar.

pleegkind van € 7053 per jaar³² betekent dat deze groepen een bedrag tussen de € 1481 en € 3527 per pleegkind overhouden op de pleegvergoeding.

Tabel 2. Mate waarin pleegouders tekortkomen of overhouden op de vergoedingen in categorieën. Uitgedrukt in percentages van de gemiddelde vergoeding per kind³³. Uitgerekend per kind. Pleegouders met kinderen tot 18 jaar.

	Gezin 1 pleegkind (N=974)	Gezin 2 pleegkinderen (N=366)	Gezin 3 pleegkinderen (N=96)	Gezin 4 pleegkinderen (N=43)
meer dan 43% tekort	7.4%	4.6%	7.3%	9.3%
tussen 43% en 14% tekort	9.7%	11.7%	5.2%	7.0%
tussen 14% en 0% tekort	11.7%	8.5%	9.4%	9.3%
tussen 0% en 11% over*	11.3%	11.2%	10.4%	9.3%
tussen 11% en 21% over	15.9%	16.9%	15.6%	20.9%
tussen 21% en 35% over	18.2%	22.7%	21.9%	27.9%
tussen 35% en 50% over	18.2%	17.2%	21.9%	16.3%
meer dan 50% over	7.8%	7.1%	8.3%	0.0%
Totaal	100%	100%	100%	100%

*In tabel 7.2 van het onderzoeksrapport staat "tekort", maar hier zal "over" bedoeld zijn.

Zoals in paragraaf 3.2.2.1 al is aangegeven legt Ecorys/Vanberkel een relatie tussen de mate waarin pleegouders overhouden op hun pleegvergoeding en de door pleegouders gederfde inkomsten als gevolg van het minder zijn gaan werken.³⁴ Ecorys/Vanberkel geeft aan dat pleegouders gemiddeld genomen minder kosten maken voor hun pleegkind(eren) dan zij totaal aan vergoedingen ontvangen, maar dat het gemiste inkomen in vrijwel alle gevallen (veel) groter is dan het positieve verschil tussen vergoedingen en gemaakte kosten. Zoals eerder aangegeven worden gederfde inkomsten niet als kostenpost meegenomen in de beoordeling in welke mate pleegvergoedingen toereikend zijn en in hoeverre er sprake zou zijn van te belasten inkomsten als de vergoedingen en kosten tegen elkaar worden afgezet. Pleegvergoedingen zijn immers ook niet bedoeld om een tegemoetkoming te bieden voor de kosten van gederfde inkomsten, maar zijn bedoeld om te voorzien in de dagelijkse kosten van opvoeding en verzorging van het pleegkind.

3.3 Zicht op gebruik pleegvergoeding door pleegzorgaanbieder

In onderdeel 7.1.2 van het onderzoeksrapport staat: *"We hebben aan pleegzorgorganisaties gevraagd hoe zij binnen hun organisatie hebben belegd dat pleegouders de vergoedingen die zij ontvangen gebruiken voor de zorg voor hun pleegkind(eren). Een ruime meerderheid (13 van de 17) van de organisaties geeft aan dat het de taak van de pleegzorgbegeleider is om hierop toe te zien. De pleegzorgbegeleider komt regelmatig in het gezin en bereikt dit indien nodig. Twee organisaties geven expliciet aan dit niet te doen. Twee organisaties geven aan dit niet te weten."*

Van de 28 pleegzorgorganisaties in Nederland hebben 17 organisaties de enquête in voornoemd onderzoek ingevuld.³⁵ 13 van de 17 organisaties geven aan dat de pleegzorgbegeleiders toezien op het gebruik van de pleegvergoeding en hier indien nodig het gesprek over aangaan met pleegouders. Het lijkt er daarmee op dat pleegzorgaanbieders het gebruik van de pleegvergoeding voldoende in beeld houden. Tegelijkertijd geeft de respons van de overige pleegzorgorganisaties aan dat er nog ruimte voor verbetering mogelijk is.

³² Voetnoot 76, pagina 71 van het onderzoeksrapport.

³³ Gemiddelde vergoeding per kind van de pleegouders uit de steekproef bedraagt € 7053 per jaar.

³⁴ Pagina 9 en 52 van het onderzoeksrapport.

³⁵ Zie onderdeel 3.2 van het onderzoeksrapport met betrekking tot de representativiteit van deze groep.

Hoofdstuk 4. Budgettaire effecten en uitvoeringsaspecten

4.1 Raming belastingderving

De vrijstelling is ingevoerd per 2013 als onderdeel van de Fiscale verzamelwet 2012. De kosten van de vrijstelling zijn in dat wetsvoorstel gedekt, ook voor de periode na 2018. In de Fiscale verzamelwet 2012 is aangegeven dat het wetsvoorstel geen budgettaire gevolgen heeft, wat betekent dat de kosten – ook structureel – destijds op minder dan € 500.000 (afgerond € 0 miljoen) zijn geraamd. Op het moment dat de horizonbepaling vervalt, valt de dekking vrij. Het vrijgevallen bedrag kan gebruikt worden voor het eventueel structureel maken van de vrijstelling.

Gezien de daling van het aantal pleeggezinnen met meer dan drie pleegkinderen worden de kosten van de vrijstelling voor de komende jaren eveneens geraamd op minder dan € 500.000 (afgerond € 0 miljoen). Het structureel maken van de vrijstelling heeft derhalve geen budgettaire gevolgen.

Tabel 2. budgettair effect (mln euro; + is saldoverbeterend)

	2019	2020	2021	Struc.
Vervallen horizonbepaling	+ € 0	+ € 0	+ € 0	+ € 0
Vrijstelling pleegzorgvergoedingen	- € 0	- € 0	- € 0	- € 0

4.2 Uitvoeringsaspecten

De vrijstelling heeft een positief effect op de uitvoering door de Belastingdienst aangezien met de vrijstelling wordt voorkomen dat bij het bieden van pleegzorg aan meer dan drie kinderen een onderzoek zou moeten worden ingesteld of er sprake is van een bron van inkomen.

Bij handhaving van de horizonbepaling op grond waarvan de vrijstelling per 1 januari 2019 zou komen te vervallen, vervalt ook voornoemd positief effect waardoor de uitvoeringslasten bij de Belastingdienst toenemen.

Hoofdstuk 5. Conclusies

Hierna worden per onderzoeksvraag de conclusies weergegeven met vervolgens een eindconclusie voor het geheel. De in de evaluatie betrokken onderzoeksvragen zijn:

1. Is het aantal pleeggezinnen met meer dan drie pleegkinderen in de periode tot 2018 (sterk) toegenomen en zo ja hoe is die toename te verklaren? Heeft de vrijstelling van pleegvergoedingen een aanzuigende werking gehad?
2. Sluit het stelsel van pleegvergoedingen voldoende aan op de kosten van individuele pleeggezinnen?
3. Houdt de pleegzorgaanbieder het gebruik van de pleegvergoeding door de pleegouders voldoende in beeld?

5.1 Ontwikkeling aantal pleeggezinnen met meer dan drie pleegkinderen

Op basis van een schatting door Jeugdzorg Nederland van het aantal pleeggezinnen met meer dan drie pleegkinderen in 2012 en in 2016 bedraagt het aantal pleeggezinnen in 2012 circa 500 en in 2016 circa 250. Deze aantallen schetsen een duidelijke neerwaartse ontwikkeling van het aantal pleeggezinnen met meer dan drie pleegkinderen. Op basis hiervan kan met voldoende zekerheid worden vastgesteld dat de vrijstelling geen aanzuigende werking heeft gehad.

5.2 Aansluiting stelsel pleegvergoedingen op kosten pleeggezinnen

Voor 74% van de geënquêteerde pleegouders met meer dan drie pleegkinderen is de pleegvergoeding toereikend en voor 26% is deze niet-toereikend. Het percentage van 26% wijkt niet substantieel af van gezinnen met minder pleegkinderen, waarbij de percentages uiteenlopen van 22% tot 29%. Datzelfde geldt uiteraard voor het percentage van 74%. Bij minder pleegkinderen ligt dit percentage tussen de 71% en 78%.

Pleegouders met meer dan drie pleegkinderen waarvoor de pleegvergoeding niet-toereikend is geven aan alle kostenposten gemiddeld meer uit dan pleegouders binnen deze groep waarvoor de pleegvergoeding wel toereikend is. De grootste verschillen zijn te zien bij de overige kosten³⁶, zorgkosten en kosten voor onderwijs. Pleegouders waarvoor de pleegvergoeding niet-toereikend is geven drie tot vijf keer zoveel uit aan deze kostenposten dan pleegouders waarvoor de pleegvergoeding toereikend is.

Pleegouders met meer dan drie pleegkinderen waarvoor de pleegvergoeding niet-toereikend is blijken niet meer uit te geven dan pleegouders met drie of minder pleegkinderen. Gemiddeld komen deze ouders € 2.848³⁷ per kind per jaar tekort, iets meer dan pleegouders met drie of minder kinderen. Dit afgezet tegen de gemiddelde pleegvergoeding per pleegkind van € 7053³⁸ per jaar betekent dat het gemiddeld om een fors tekort gaat.

Tevens blijken pleegouders met meer dan drie pleegkinderen niet meer op de pleegvergoeding over te houden dan pleegouders met drie of minder pleegkinderen. Gemiddeld houden deze pleegouders per kind jaarlijks € 1.760³⁹ over, iets minder dan pleegouders met drie of minder kinderen.

Voorgaande maakt duidelijk dat er geen grote verschillen bestaan tussen pleegouders met meer dan drie pleegkinderen en pleegouders met drie of minder pleegkinderen met betrekking tot de vraag of en in welke mate de pleegvergoedingen toereikend zijn om de kosten van pleegkinderen te dekken. Er kan dan ook worden geconcludeerd dat er geen reden is om fiscaal onderscheid tussen deze groepen pleegouders te (blijven) maken.

³⁶ In het onderzoek wordt onder overige kosten verstaan: kosten voor muziekles, sport, andere vrijetijdsbesteding, verbouwing en inrichting, begrafenissen en crematie, paspoort, uittreksel geboorteregister, naamswijziging, rijlessen, DNA-onderzoek, anders.

³⁷ Tabel 5.7 van het onderzoeksrapport.

³⁸ Voetnoot 76, pagina 71 van het onderzoeksrapport.

³⁹ Tabel 5.8 van het onderzoeksrapport.

Het antwoord op de vraag of het stelsel van pleegvergoedingen voldoende aansluit op de kosten van individuele pleeggezinnen is minder duidelijk. Daarbij speelt zoals eerder aangegeven een belangrijke rol dat in het onderzoeksrapport een duidelijke kanttekening is geplaatst bij de uitkomsten van het onderzoek naar gemaakte kosten door de gehele groep geënquêteerde pleegouders.⁴⁰ De door pleegouders opgegeven kosten variëren in grote mate. Ecorys/Vanberkel vermoedt dat het voor pleegouders lastig is geweest alle kosten accuraat te berekenen omdat kosten mogelijk niet gedetailleerd worden bijhouden. Ecorys/Vanberkel geeft aan dat er overwegend schattingen van gemaakte kosten zullen zijn opgegeven waarbij bepaalde pleegouders de werkelijk gemaakte kosten mogelijk overschatten en anderen deze mogelijk onderschatten.

Het algehele beeld geeft aan dat er meer pleegouders zijn waarvoor de pleegvergoeding toereikend is dan waarvoor de pleegvergoeding niet-toereikend is. De mate waarin de vergoedingen toereikend dan wel niet-toereikend zijn, is fors. Het gaat om zowel grote bedragen die men overhoudt op de pleegvergoedingen als grote bedragen die men tekortkomt aan de vergoedingen. Hieruit komt een beeld naar voren dat pleegvergoedingen en kosten niet voldoende op elkaar aansluiten. Het feit dat het totaal aan vergoedingen is afgezet tegen het totaal aan uitgevraagde kosten, staat een nadere vergelijking tussen pleegvergoedingen en kosten in de weg. Een duidelijker beeld zou zijn ontstaan wanneer enkel die kosten tegen een vergoeding zouden zijn afgezet die met die vergoeding ook getracht worden aan tegemoet te komen. Er zijn in de vergelijking echter ook kosten afgezet tegen vergoedingen terwijl die vergoedingen geen tegemoetkoming voor die kosten beogen te bieden. Hierdoor ontstaat een vertroebeld beeld en is niet vast te stellen welke kostenposten niet of niet voldoende aansluiten op de daarvoor bestemde vergoeding.

5.3 Zicht op gebruik pleegvergoeding door pleegzorgaanbieder

Van de 28 pleegzorgorganisaties in Nederland hebben 17 organisaties de enquête in het onderzoek Ecorys/Vanberkel ingevuld.⁴¹ 13 van de 17 organisaties geven aan dat de pleegzorgbegeleiders toezien op het gebruik van de pleegvergoeding en hier indien nodig het gesprek over aangaan met pleegouders.

5.4 Eindconclusies

In antwoord op de onderzoeksvragen zijn de volgende conclusies te trekken.

De vrijstelling heeft geen aanzuigende werking gehad op het aantal pleegouders dat meer dan drie pleegkinderen opvangt. Het aantal pleegouders met meer dan drie pleegkinderen is juist gedaald. Het is aannemelijk dat deze daling samenhangt met de opkomst van zogenoemde gezinshuizen.

Er is geen reden om fiscaal onderscheid tussen de groepen pleegouders met meer dan drie pleegkinderen en met drie of minder pleegkinderen te (blijven) maken. Achtergrond van dit onderscheid was tweeledig. Enerzijds was de veronderstelling dat er bij de opvang van drie pleegkinderen of minder geen sprake kon zijn van te belasten inkomsten omdat de pleegvergoedingen steeds geacht konden worden te strekken tot bestrijding van de kosten die pleegouders maken. Anderzijds werd aangenomen dat bij de opvang van meer dan drie pleegkinderen de grens tussen pleegzorg en beroepsmatige hulpverlening zou vervagen. Uit het onderzoek komt naar voren dat de genoemde veronderstelling niet juist is. Ook onder pleegouders met drie of minder pleegkinderen blijkt een grote groep in ruime mate uit te komen met de pleegvergoedingen. Ook het tweede aspect is niet langer aan de orde. Waar er sprake is van het verlenen van beroepsmatige hulpverlening vindt de opvang in veel gevallen niet (meer) plaats via de reguliere pleegzorg, maar worden de uithuisgeplaatste kinderen opgevangen in zogenoemde gezinshuizen. Voor die situaties wordt geen pleegvergoeding verstrekt en is de

⁴⁰ Dit geldt voor alle pleegouders binnen het onderzoek en dus niet alleen voor de groep met meer dan drie pleegkinderen.

⁴¹ Zie onderdeel 3.2 van het onderzoeksrapport met betrekking tot de representativiteit van deze groep.

vrijstelling niet van toepassing.

Pleegvergoedingen en kosten sluiten niet voldoende op elkaar aan. Er zijn zowel pleeggezinnen voor wie de pleegvergoedingen toereikend en pleeggezinnen waarvoor de pleegvergoedingen niet-toereikend zijn. In beide gevallen gaat het bij bepaalde groepen om flinke bedragen die men overhoudt dan wel tekortkomt. Kanttekening hierbij is het feit dat pleegouders net als reguliere ouders geen bonnetjes zullen bijhouden van de kosten die men dagelijks voor een (pleeg)kind maakt en de opgegeven kosten daarom zoals Ecorys/Vanberkel ook heeft aangegeven zeer waarschijnlijk gebaseerd zijn op minder betrouwbare schattingen. Daarnaast speelt de specifieke situatie van het pleegkind een rol op basis waarvan de kosten die pleegouders moeten maken sterk kunnen verschillen. Dit maakt dat er geen eenduidige lijn is vast te stellen met betrekking tot de hoogte van de kosten die pleegouders geacht worden te maken. Pleegzorg vraagt om financieel maatwerk hetgeen zich niet goed laat vangen in een forfaitaire tegemoetkoming.

Pleegzorgaanbieders houden het gebruik van de pleegvergoeding voldoende in beeld al is er nog ruimte voor verbetering mogelijk. Daarnaast lijken pleegouders niet voldoende op de hoogte van de financiële mogelijkheden die zij kunnen benutten zoals het recht van pleegouders met drie of meer pleegkinderen op de specifiek voor deze groep bestemde toeslag.

De vrijstelling draagt in positieve zin bij aan het beperken van de werklast bij de Belastingdienst en het voorkomen van administratieve lasten bij pleegouders. De vrijstelling voorkomt immers dat de Belastingdienst een onderzoek moet instellen of bij pleegouders sprake is van een bron van inkomen. In het verlengde daarvan voorkomt de vrijstelling dat pleegouders aan de hand van bonnetjes aannemelijk moeten maken dat hiervan geen sprake is.

BIJLAGE 1

Leidraad uit de Handreiking pleegvergoeding van de VNG met een inventarisatie van veel voorkomende bijzondere kosten.⁴²

Inventarisatie bijzondere kosten pleegzorg

Gezondheid en welzijn

- Aanvullende zorgverzekering
- Lichamelijke, psychologische en psychiatrische onderzoeken, therapieën en medicijnen die in het geheel niet door de zorgverzekering worden vergoed of die niet meer worden vergoed omdat de kosten boven de maximale vergoeding uitkomen
- Dagvergoeding bij bedplassen (doktersverklaring nodig), indien geen (volledige) vergoeding door zorgverzekeraar
- Brillen, contactlenzen, beugels en andere hulpmiddelen, indien geen (volledige) vergoeding door zorgverzekeraar

Reiskosten en mobiliteit

- Reiskosten in verband met de omgangsregeling en familiecontacten, waarvoor het basisbedrag niet toereikend is
- Reiskosten in verband met veelvuldig dokter-, ziekenhuis-, tandarts-, therapiebezoek etc.
- OV-kosten in het kader van het volgen van voortgezet onderwijs
- Taxikosten leerlingenvervoer voor speciaal onderwijs
- Aanschaf (aangepaste) fiets of bromfiets (met bijkomende kosten: helm, verzekering, examen, brommerrijbewijs, reparaties)

Opvang en onderwijs

- Tussenschoolse opvang bij continurooster
- School- en beroepskeuzetest
- Ouderbijdrage school en lesgeld
- Schoolexcursies, schoolreizen en werkweken
- Bijlessen en huiswerkinstituut
- Aanschaf computer of laptop
- Aanschaf boeken en leermiddelen

Schade

- Eigen risico aansprakelijkheidsverzekering
- Schade aan bezittingen van de pleegouders of derden die niet door de aansprakelijkheidsverzekering worden vergoed

Overig

- Zwemles, muziekles en sporten
- Verbouwings- en inrichtingskosten huis pleegouders
- Begrafenis en crematie
- Identiteitsbewijs en paspoort
- Uittreksel geboorteregister
- Naamswijziging
- DNA-onderzoek

⁴² Handreiking pleegvergoeding Vereniging van Nederlandse Gemeenten, januari 2015, pagina 10.