

31 874 Koppeling gewerkte uren met kinderopvangtoeslag uren

Nr. Verslag van een schriftelijk overleg

Vastgesteld d.d. ...

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben enkele fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen over de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mw. Dijkema, d.d. 6 november 2009 inzake het onderzoeksrapport naar de mogelijkheden van een koppeling van gewerkte uren met de kinderopvangtoeslaguren (Kamerstuk 31874, nr. 56). Bij brief van ... heeft de staatssecretaris deze beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie
Van Bochove

Adjunct-griffier van de commissie
Bošnjaković- van Bommel

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

De leden van de CDA-fractie hebben in de afgelopen jaren in de diverse debatten meermalen gepleit voor het koppelen van de arbeidsuren aan de opvanguren, aangezien dit in hun ogen de beste manier is om fraude en misbruik van de kinderopvangtoeslag tegen te gaan. Immers, de Wet Kinderopvang is alleen bedoeld om de combinatie van zorg en arbeid te vergemakkelijken. Gezien de enorme overschrijdingen van het budget voor kinderopvangtoeslag de afgelopen jaren is het alleen nog maar belangrijker geworden dat deze gelden terechtkomen, daar waar ze horen.

Lange tijd was niet duidelijk of de koppeling tussen arbeids- en opvanguren technisch gezien tot stand kon worden gebracht. De leden zijn dan ook positief verrast door de uitkomst van het onderzoek dat de staatssecretaris naar de haalbaarheid en betrouwbaarheid heeft laten uitvoeren. Deze leden zijn met de staatssecretaris van mening dat er nader onderzoek nodig is naar, met name, de juridische uitvoerbaarheid mede gelet op de betrouwbaarheid van de gegevens. Ook ondersteunen zij het uitvoeren van een praktijktest. Wel vragen de leden wat de reden is dat de resultaten van dit nader onderzoek naar verwachting pas in het najaar van 2010 bekend kunnen worden gemaakt. Uiteraard moet de invoering van de koppeling intensief worden onderzocht. Maar, in het licht van de financiële omstandigheden van de overheid en het belang van de koppeling zouden deze leden graag zien dat het nader onderzoek zo snel als mogelijk wordt afgerond. Bij goede resultaten kan de koppeling dan ook sneller worden ingevoerd. Kan de staatssecretaris aangeven wat de verdere tijdsplanning is na afloop van het onderzoek en globaal aangeven wanneer invoering van de koppeling mogelijk zou kunnen zijn?

De leden verzoeken de staatssecretaris met klem bij invoering van een eventuele koppeling oog te hebben voor de uitvoeringskosten van het systeem. Het moet voor de betrokken partijen niet nog moeilijker worden om hun aangifte te doen. Op dit moment vindt er onderzoek plaats naar de mogelijkheden tot vereenvoudiging van het aangifteformulier. De leden zijn van mening dat hierbij ook de invoering van een mogelijke koppeling moet worden meegenomen zodat dit later niet leidt tot teruggang.

De leden hebben nog wel een paar vragen aan de staatssecretaris. Op dit moment blijft de ouder bij verlies van de baan nog voor een bepaalde tijd zijn recht op kinderopvangtoeslag behouden. Kan de staatssecretaris bevestigen dat deze regeling ook na invoering van een koppeling blijft bestaan? Hoe zit dit bij scholing en/of re-integratie? Voor de ouders is het immers een groot probleem in de bestaande situatie van wachtlijsten om hun kinderopvangplek direct te moeten opgeven indien zij tussen twee banen in zitten.

De leden zijn overigens wel van mening dat de Belastingdienst de hand in eigen boezem moet steken ten aanzien van de tijdige afhandeling van de toeslagaangifte. Nog te vaak duurt deze afhandeling te lang en moeten ouders enige tijd op hun geld wachten. Dit wekt irritatie op aangezien de Belastingdienst niet langzaam is met het sturen van aanmaningen. Laat de overheid het goede voorbeeld geven richting de burgers en haar verplichtingen tijdig nakomen.

Op pagina 17 van het bijgevoegde rapport wordt gesteld dat bij stukloon het aantal verloonde uren op 0 moet worden gesteld. Kan de staatssecretaris uitleggen wat hiervan in de praktijk de gevolgen zullen zijn voor ouders? Is het ook mogelijk een bepaalde ondergrens aan uren bij stukloon aan te houden, bijvoorbeeld gebaseerd op voorgaande jaren?

Ten aanzien van de zelfstandigen wordt nader ingegaan op de verschillende opties besproken. De leden hebben in het bijzonder sympathie voor de optie die de meeste keuzevrijheid biedt, lage uitvoeringskosten heeft en uitgaat van vertrouwen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de staatssecretaris inzake het onderzoeksrapport naar de mogelijkheden van een koppeling gewerkte uren met de kinderopvangtoeslag uren. Deze leden zijn verheugd te zien dat een geautomatiseerde koppeling met de verloonde uren in ieder geval technisch mogelijk is. De leden zien dit in ieder geval als winst aangezien de staatssecretaris van Financiën in eerste instantie aankaartte dat deze optie vrijwel onmogelijk zou zijn. Deze leden hebben echter nog enkele opmerkingen en vragen.

De leden zijn verheugd te zien dat de brief van de staatssecretaris recht doet aan het eerder aangenomen amendement Kraneveldt c.s.¹ waarin de mogelijkheid geboden wordt om via een algemene maatregel van bestuur nader te bepalen wat een redelijke verhouding is tussen het aantal gewerkte uren en het aantal uren kinderopvang waarvoor toeslag kan worden aangevraagd. Op deze wijze zal het vrij lastig worden voor ouders om toeslag aan te vragen voor veel meer uren kinderopvang dan zij op grond van het aantal uren redelijkerwijs nodig hebben.

De leden lezen dat de staatssecretaris voornemens is om een vervolgonderzoek te doen naar de betrouwbaarheid van de verloonde uren en te kijken hoe om te gaan met zelfstandigen. De leden vragen of hierbij ook specifiek gekeken kan worden naar de knelpunten die zelfstandigen zonder personeel (ZZP-ers) ervaren. Voorts vragen de leden of de staatssecretaris ook voornemens is om actie te ondernemen op de aanbevolen vervolgstappen uit het rapport. Het gaat om de aanbeveling om het Nieuwe Toeslagen Systeem uit te breiden met een koppeling naar de SUWI²-bus en daarbij gebruik te maken van het veld verloonde uren uit het bericht loongegevens uit de Polisadministratie. Ook bevelen de onderzoekers aan om de berekeningswijze vast te stellen voor de maximale kinderopvangtoeslag op basis van het veld Verloonde uren en de reistijd te bepalen aan de hand van een vaste opslag of op basis van een forfait voor de reistijd per dag en het aantal dagen dat men gewerkt heeft op basis van de SV-dagen³. Tot slot stellen de onderzoekers voor een globale planning op te stellen voor de

¹ Kamerstuk 31874 nr. 16

² Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI)

³ Dit zijn de dagen waarover men premies voor de sociale verzekeringen verschuldigd is én waarover men de franchise voor de WW-premie en wachtgeldpremie mag toepassen.

realisatie en implementatie van de koppeling van de Belastingdienst Toeslagen aan de SUWI-bus. Men beveelt aan om de diverse stakeholders in een zo vroeg mogelijk stadium bij dit proces te betrekken. De leden horen graag of deze drie aanbevelingen bij het vervolgonderzoek betrokken zullen worden.

De leden begrijpen dat er enige tijd nodig is om de juiste weg te vinden om de koppeling te maken. Zij horen graag of het tot de mogelijkheden behoort om de uitkomsten van het vervolgonderzoek vóór september 2010 gereed te hebben omdat de Kamer dan nog in het najaar een algemene maatregel van bestuur tegemoet kan zien. Op deze wijze zal deze koppeling voor het belastingjaar van 2011 al in werking kunnen gaan.

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat als je het oneigenlijk gebruik daadwerkelijk wilt aanpakken, dat er ook grenzen gesteld moeten worden aan het aantal uren kinderopvangtoeslag. Dat kan door middel van een koppeling van gewerkte uren met kinderopvangtoeslaguren.

Het is mooi dat een geautomatiseerde koppeling van gewerkte uren met de kinderopvangtoeslaguren mogelijk blijkt. Maar waarom heeft het zo lang moeten duren voordat de staatssecretaris daar achter kwam? Waarom heeft zij deze mogelijkheid niet veel eerder laten onderzoeken? Immers, het was toch al veel langer bekend dat als je maar één uur werkt dat je dan toch in aanmerking kunt komen voor 40 uur kinderopvangtoeslag? En nu is er weer aanvullend onderzoek nodig om te kijken of de Belastingdienst dit kan gaan uitvoeren. Pas eind 2010 horen we hier meer over van de staatssecretaris. De leden vinden dat dit echt te lang duurt. Wat gaat de staatssecretaris in de tussentijd doen om dit oneigenlijk gebruik van de kinderopvangtoeslag te bestrijden? Waarom kiest de staatssecretaris er bijvoorbeeld niet voor om de gastouderbureaus hierop toe te laten zien? De leden hebben uit het veld vernomen dat deze koppeling mogelijk is door de ouder die de minste uren werkt om een kopie van het arbeidscontract of om een werkgeversverklaring te vragen. Bij zelfstandigen ligt dit lastiger. Deze leden menen echter dat we toch ergens moeten beginnen. Is de staatssecretaris bereid deze mogelijkheid serieus te overwegen zolang nog niet duidelijk is of de Belastingdienst deze taak op zich kan nemen? Zo nee, waarom niet?

Een andere oplossing voor dit probleem zou kunnen zijn dat er op korte termijn een maximum wordt gesteld aan het aantal uren kinderopvangtoeslag. Als beide ouders bijvoorbeeld 40 uur werken zou je, als je rekening houdt met de breng- en haaltijd, een maximum van bijvoorbeeld 60 uur kinderopvang per week kunnen stellen, oftewel maximaal 12 uur per dag. Is de staatssecretaris hiertoe bereid? Zo nee, waarom niet?

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de staatssecretaris over de mogelijkheden van een koppeling van gewerkte uren met de kinderopvangtoeslaguren.

De leden zijn verheugd over het feit dat de staatssecretaris tegemoet is gekomen aan de wens van de Kamer om de mogelijkheden te onderzoeken om kinderopvangtoeslag te koppelen aan het aantal gewerkte uren en spreken de hoop uit dat dit principe zo snel mogelijk kan worden ingevoerd. Kinderopvangtoeslag is immers een arbeidsmarktinstrument en zou volgens de leden alleen moeten worden verstrekt voor uren waarin de ouders aan het werk zijn.

De leden hebben in de brief en het achterliggende onderzoek aanleiding gezien tot het stellen van de volgende vragen.

Kan de staatssecretaris toezeggen dat een koppeling van uren zal worden ingevoerd als de ex-ante evaluatie van de Belastingdienst positief blijkt? Zo nee, waarom niet?

Uit het onderzoeksrapport blijkt dat inpassing in de SUWI-ketenarchitectuur volgens de Belastingdienst op zijn vroegst mogelijk is op 1 januari 2012. Is bij deze datum al rekening gehouden met het feit dat eerst een ex-ante toetsing zal plaatsvinden?

Hoeveel inburgeraars maken gebruik van kinderopvangtoeslag en wat is hiervan het budgettaire beslag? Hoeveel studenten maken gebruik van kinderopvangtoeslag en wat is hiervan het budgettaire beslag?

In het rapport wordt gesteld dat behoefte aan opvanguren groter kan zijn dan het aantal verloonde uren in verband met reistijd. Vindt de staatssecretaris dat ook reistijd moet meetellen in het recht op kinderopvangtoeslag? Zo ja, waarom?

De jaarlijkse kosten van koppeling zullen bijna 1 miljoen euro bedragen. Wat is de verwachte besparing als gevolg van een koppeling?

In het rapport worden zeven opties genoemd om ook bij zelfstandigen een koppeling te kunnen leggen tussen gewerkte uren en toeslaguren. In het rapport wordt optie 5 aanbevolen, maar daarbij wordt gezegd dat dit het keuzemenu is. Pleit het rapport nu voor het keuzemenu of voor het recht op maximale uren? Wat vindt de staatssecretaris van de aanbeveling zoals deze is gedaan ten aanzien van zelfstandigen, zo vragen de leden.

II Reactie van de staatssecretaris

Algemeen

In de eerste plaats wil ik de leden bedanken voor de getoonde belangstelling en de kritische blik op dit belangrijke onderwerp. Het kabinet deelt de mening van de Kamer dat de koppeling van de uren bij een wet, met als doelstelling de combinatie van arbeid en zorg, belangrijk is. Een koppeling met uren is een goede maatregel voor het tegengaan van oneigenlijk gebruik.

De leden geven aan voorkeur te hebben voor de optie met de laagste administratieve lasten en uitvoeringskosten. Dat is ook de voorkeur van het kabinet. Om die reden wordt de uitvoering zorgvuldig onderzocht.

Uitvoeringstoets en planning

De leden van de CDA- en PvdA-fractie vragen wat de reden is dat de resultaten van de uitvoeringstoets naar verwachting pas in het najaar van 2010 bekend kunnen worden gemaakt en of het mogelijk is om de uitvoeringstoets vóór september 2010 gereed te hebben. In de brief van 6 november 2009 heb ik mede namens de staatssecretaris van Financiën aangegeven dat de onderzoeken die inmiddels zijn afgerond een palet aan opties geven, maar dat de Belastingdienst nog een uitvoeringstoets gaat uitvoeren naar de juridische betrouwbaarheid van de urengegevens. De Belastingdienst gaat een uitgebreid onderzoek doen, waaronder een praktijktoets. De praktijktoets, maar ook de afstemming met onder andere het UWV, vergen tijd en capaciteit. Daar komt bij dat de Belastingdienst bezig is met de implementatie van het nieuwe toeslagensysteem. Zoals de staatssecretaris van Financiën in zijn brief van 2 november 2009 aan uw Kamer heeft meegedeeld, zal er sprake zijn van een beheerste en gefaseerde invoering in 2010. Dit vergt extra inspanning, waardoor een versnelling van de ex-ante uitvoeringstoets (EAUT) niet voor de hand ligt. Evenwel heb ik aangegeven dat uw Kamer uiterlijk in het najaar 2010 zal worden geïnformeerd. Indien de rapportage eerder wordt afgerond zullen de staatssecretaris van Financiën en ik u hierover onmiddellijk informeren.

Daarnaast vragen de CDA-leden wat de verdere tijdsplanning is na afloop van het onderzoek en wanneer invoering van de koppeling mogelijk zou zijn. In verband met de invoering van het nieuwe toeslagensysteem is er bij de Belastingdienst in 2010 geen tijd en capaciteit meer beschikbaar om het systeem te wijzigen om de koppeling tot stand te brengen. Daarom kan de koppeling op zijn vroegst pas per 1 januari 2012 tot stand komen, uiteraard voor zover de EAUT positief is.

Zoals de leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd zullen de aanbevelingen uit het rapport, zoals een koppeling met de SUWI-bus en gebruik maken van het veld verloonde uren, verschillende mogelijkheden voor de reistijd en het opstellen van een planning, bij de EAUT worden meegenomen.

De leden van de SP-fractie vragen of het kabinet wil overwegen om de uitvoering van de koppeling uren bij de gastouderbureaus te beleggen. Het kabinet stelt de bereidheid van de gastouderbureaus om mee te denken en mee te werken op prijs. Vanuit het oogpunt van toezicht ligt het echter voor de hand om de uitvoering van de koppeling uren bij de Belastingdienst te beleggen: gastouderbureaus hebben namelijk hetzelfde belang als vraag- en gastouders waar het gaat om het aantal te declareren uren. Hierdoor is het niet logisch om de controle bij het gastouderbureau te beleggen. Indien het niet lukt om de uitvoering van de koppeling uren bij de Belastingdienst te beleggen dan is het kabinet bereid om alternatieve uitvoeringsmogelijkheden in overweging te nemen.

Op verzoek van de leden van de CDA-fractie zal de mogelijke koppeling van gewerkte uren met kinderopvangtoeslagen in het onderzoek naar de vereenvoudiging van het aangifte formulier worden meegenomen.

Aan de leden van de VVD-fractie kan het kabinet toezeggen dat een koppeling van uren zal worden ingevoerd als de ex-ante evaluatie van de Belastingdienst positief blijkt.

Zelfstandigen

Op verzoek van de leden van de PvdA-fractie zullen de knelpunten die zelfstandigen zonder personeel ervaren worden meegenomen in de EAUT.

De leden van de VVD-fractie vragen of het rapport nu pleit voor het keuzemenu of voor het recht op maximale uren en wat het kabinet vindt van de aanbevelingen in het rapport over de zelfstandigen. In het rapport worden een aantal interessante opties genoemd. Bij een keuzemenu zullen ouders naar verwachting kiezen voor de maximale uren waardoor het voor de hand ligt om de uitvoeringskosten voor het keuzemenu te besparen en als wetgever voor één optie te kiezen. Het kabinet heeft de voorkeur voor de opties met de laagste administratieve lasten voor de burger en de laagste uitvoeringslasten voor de Belastingdienst. In de situatie waarin één van de ouders in loondienst is, lijkt de optie waarbij de verloonde uren van die partner het uitgangspunt is het meest efficiënt met de laagste administratieve- en uitvoeringslasten. Wanneer beide ouders zelfstandige zijn, is de meest efficiënte optie het aansluiten bij de zelfstandigenaftrek. Daarbij komen zelfstandigen in aanmerking voor het maximaal aantal uren kinderopvangtoeslag wanneer zij in aanmerking komen voor de zelfstandigenaftrek. Er vindt dan geen extra controle plaats bovenop de bestaande controle op de zelfstandigenaftrek. Wanneer beide ouders zelfstandige zijn maar niet in aanmerking komen voor zelfstandigenaftrek kunnen de ouders volgens dezelfde systematiek als bij zelfstandigenaftrek het aantal gewerkte uren aannemelijk maken.

Beleidskeuzes

Bij de invoering van de koppeling van gewerkte uren met kinderopvangtoeslag uren zal een aantal beleidskeuzes worden gemaakt met betrekking tot reistijd, overwerk, zelfstandigen etc.

De leden van de CDA-fractie vragen of het recht op kinderopvangtoeslag na verlies van baan voor een bepaalde tijd behouden kan blijven wanneer de koppeling met gewerkte uren gerealiseerd wordt en hoe dit zit met scholing of re-integratie. Op dit moment is het zo dat de

ouders die hun baan verliezen recht hebben op de kinderopvangtoeslag wanneer zij in een scholing of re-integratietraject zitten. De kinderopvangtoeslag heeft tot doel de combinatie van arbeid en zorg mogelijk te maken. Een link met arbeidsparticipatie moet er dan ook altijd zijn om in aanmerking te komen voor de kinderopvangtoeslag. Afhankelijk van de ontwikkelingen in de wachtlijsten zal bij het realiseren van de koppeling met gewerkte uren bekeken worden of een vrijstelling van een aantal maanden na verlies van baan wenselijk is voor het stimuleren van de arbeidsparticipatie.

Ook vragen de leden van de CDA-fractie wat de gevolgen zullen zijn voor ouders die in stukloon uitbetaald krijgen en of het mogelijk is om een bepaalde ondergrens aan uren bij stukloon aan te houden, bijvoorbeeld gebaseerd op voorgaande jaren. Het ligt voor de hand om voor de mensen die in stukloon uitbetaald krijgen zoveel mogelijk aan te sluiten bij de zelfstandigen. Wanneer één van de ouders per uur betaald krijgt, dan kan worden uitgegaan van de verloonde uren van die ouder. Wanneer beide ouders in stukloon uitbetaald krijgen dan kan hetzelfde beleid worden toegepast als wanneer beide ouders zelfstandige zijn en niet in aanmerking komen voor de zelfstandigenaftrek. In de EAUT zal de Belastingdienst aangeven wat de gevolgen zullen zijn voor deze groep ouders en oproep- en invalkrachten, waarvan niet duidelijk is wat zij in een jaar gaan verdienen en dus hoeveel uren zij gaan werken. De suggestie om hierbij een ondergrens te hanteren zal hierbij worden meegenomen.

De leden van de VVD-fractie vragen of het kabinet vindt dat ook reistijd moet meetellen in het recht op kinderopvangtoeslag en zo ja, waarom. Het kabinet is van mening dat de kosten voor de kinderopvang voor de reistijd geen belemmering zouden moeten zijn voor de arbeidsparticipatie. Het zal echter niet mogelijk zijn om op basis van maatwerk de kinderopvang voor de reistijd te vergoeden. In het onderzoeksrapport wordt een aantal suggesties gedaan zoals de opvanguren ten behoeve van de reistijd.

Misbruik & oneigenlijk gebruik

De leden van de SP-fractie vragen waarom het zo lang heeft geduurd voordat de mogelijkheden voor de koppeling duidelijk is geworden en wat het kabinet in de tussentijd gaat doen om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Bij de totstandkoming van de Wet kinderopvang in 2004/2005 is door de Belastingdienst onderzocht of een koppeling mogelijk was. Dit bleek toen niet het geval. De verloonde uren worden sinds 2006 opgevraagd in de polisadministratie. Nu de kinderziektes uit de polisadministratie lijken te zijn, wordt het gebruik van het gegeven verloonde uren reëler. Met de wijziging van de wet kinderopvang per 1 januari 2010 worden verschillende maatregelen genomen om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan zoals het landelijk register en de kassiersfunctie. Het kabinet deelt de mening van de leden van de SP-fractie dat het aantal uur kinderopvang gemaximeerd moeten worden met 12 uur per dag. Per 1 januari 2010 wordt het maximaal aantal uren per maand gemaximeerd op 230 uur wat neerkomt op een gemiddelde van iets minder dan 12 uur per dag.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de verwachte besparing is als gevolg van een koppeling. Uit het onderzoek van Deloitte blijkt dat verondersteld kan worden dat 12,5% van de aanvragers te veel uren declareert. Het is echter niet bekend om hoeveel uren het gaat. Wanneer er gemiddeld één uur per week te veel gedeclareerd zou worden door 12,5% van de aanvragers dan levert dat een besparing op van €27 mln en dat kan oplopen tot €269 mln bij gemiddeld 10 uur per week.