

23 483**Wijziging van de Wet op de inkomstenbelasting 1964, de Wet op de loonbelasting 1964 en de Coördinatiewet Sociale Verzekering (regelingen met betrekking tot aftrek en belastingvrije vergoeding van kosten van kinderopvang)****MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 22 juli 1994

Algemeen

De leden van de fractie van het CDA hebben met belangstelling kennis genomen van de vele reacties uit de samenleving op het onderhavige wetsvoorstel. In deze reacties is onder meer negatieve kritiek geuit ter zake van de bepalingen in het wetsvoorstel met betrekking tot de beperking van de fiscale facilitatie tot beroepsmatige kinderopvang. Zij vragen of het kabinet op de hoogte is van deze kritiek en vragen hierop een reactie.

Dat er in de samenleving kritiek is op de voorgestelde beperking tot beroepsmatige kinderopvang, is ons bekend. In het nader rapport aan de Koningin en de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal zijn wij al op deze problematiek ingegaan. Bij de keuze voor beperking van de fiscale facilitatie tot beroepsmatige kinderopvang heeft de wens om een regeling te ontwerpen die weinig fraudegevoelig is, een belangrijke rol gespeeld. In principe zou het immers denkbaar zijn alle vormen van kinderopvang fiscaal te honoreren. Er is uit het oogpunt van de kinderopvang immers geen relevant onderscheid te maken tussen bij voorbeeld de opvang die wordt verzorgd door een kinderpomp thuis en de opvang in een kinderdagverblijf. Fiscale honorering van alle vormen van kinderopvang zou evenwel meebrengen dat de regeling uiterst fraudegevoelig zou worden en een aanzienlijk groter budgettair beslag zou vergen dan daarvoor beschikbaar is. Het gevaar bestaat dan dat kennissen, grootouders etc. het etiket kinderopvang opgespeld krijgen zonder dat zij als zodanig functioneren. Een dergelijke regeling zou niet of nauwelijks te controleren zijn. Daarom hebben wij ervoor gekozen eisen te stellen aan de aard van de opvang zodat er voldoende controle mogelijkheden zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen of het denkbaar is dat voor bepaalde kinderen de voorziening via een kinderpomp thuis of via een gastgezin een betere zo niet de enige mogelijkheid is van kinderopvang. Wij achten dit inderdaad denkbaar. Met de voorgestelde regeling beogen wij evenwel om een generieke, zo weinig fraudegevoelig mogelijke maatregel in het leven te roepen. Hieraan is inherent dat bepaalde ruwheden in de regeling moeten worden geaccepteerd.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe groot de gemiddelde wacht-

lijsten voor gesubsidieerde kinderopvangplaatsen zijn en in hoeveel gemeenten gesubsidieerde kinderopvangplaatsen bestaan. Bij wijze van exempel vragen zij de spreiding in de Provincie Groningen.

Eind 1993 bedroeg de totale georganiseerde opvangcapaciteit, volgens door de gemeenten verstrekte cijfers, ongeveer 70 000 plaatsen. Ongeveer 49 000 daarvan zijn in de periode 1990–1993 gerealiseerd in het kader van de Stimuleringsmaatregel kinderopvang. Eind 1992 was het aantal wachtlijstplaatsen ongeveer 43 000 (van 2160 uur per jaar, dezelfde omvang als een opvangplaats). Uitgaande van de veronderstelling dat elke wachtlijstplaats door 1,92 kinderen zal worden bezet (in het opvangprofiel is dit bij bezette opvangplaatsen het geval), betekent dit dat er ongeveer 83 000 kinderen op de wachtlijsten staan. Naar verwachting zal de werkelijke omvang van de wachtlijsten minder groot zijn omdat er dubbeltellingen voorkomen. Deze dubbeltellingen kunnen per gemeente verschillen, afhankelijk van de door de gemeente gestelde eisen voor plaatsing op wachtlijsten. Zo kunnen kinderen reeds voor de geboorte op een lijst worden geplaatst en kunnen kinderen vaak op meer dan één lijst worden geplaatst, mogelijk ook in buurgemeenten. Het is derhalve aannemelijk dat het werkelijke aantal kinderen op wachtlijsten kleiner is dan het genoemde getal. Over de omvang van de wachtlijsten in het jaar 1993 zijn nog geen gegevens beschikbaar.

De bovengenoemde 49 000 opvangplaatsen zijn gespreid over 618 gemeenten. Voor de provincie Groningen is de situatie als volgt. De totale opvangcapaciteit bedroeg eind 1993 ongeveer 1500 opvangplaatsen. Het betreft voornamelijk opvang voor nul- tot vierjarigen in kinderdagverblijven. De provincie Groningen telt 26 gemeenten. In al deze gemeenten is eind 1993 een vorm van kinderopvang beschikbaar, met dien verstande dat in 21 gemeenten de kinderopvang binnen de eigen gemeentegrens beschikbaar is en in de 5 overige gemeenten kinderopvang via een samenwerkingsverband met een buurgemeente beschikbaar is.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of het gebruik maken van niet gefaciliteerde kinderopvang bij gebrek aan bedrijfsmatige voorzieningen leidt tot versterking van het zwarte circuit.

Wij hebben uiteraard geen zicht op de relatie tussen de omvang van beroepsmatige kinderopvang en het niet aangeven van inkomsten uit niet-beroepsmatige kinderopvang. Aangenomen moet worden dat naarmate er meer van beroepsmatige kinderopvang gebruik wordt gemaakt, er een geringe kans is dat inkomsten niet worden aangegeven. Een duidelijke relatie is er niet. Wel kan worden geconstateerd dat van de voorgestelde fiscale regeling een impuls uitgaat om beroepsmatige kinderopvang te kiezen.

Het ligt in de rede dat dit gevolgen heeft voor de omvang van de beroepsmatige kinderopvang.

Vervolgens vragen de leden van deze fractie of de beperking in fiscale facilitatie tot beroepsmatige kinderopvang niet strijdig is met het regeringsbeleid dat is gericht op bevordering van de arbeidsparticipatie. Ook vragen zij of door deze beperking in de fiscale wetgeving geen ongelijkheid van gevallen wordt gecreëerd, die vervolgens verschillend worden behandeld, terwijl de uitgangssituatie meer duidt op gelijkheid.

In het regeringsbeleid speelt bevordering van de arbeidsparticipatie een prominente rol. Daarbij worden verschillende instrumenten toegepast. Waar het gaat om kinderopvang wil de regering de arbeidsparticipatie bevorderen door versterking van de aanbodzijde. Daarvoor heeft zij dan ook middelen ter beschikking gesteld via de Stimuleringsmaatregel kinderopvang welke vorig jaar is verlengd. Uit de keuze voor versterking van de aanbodzijde van kinderopvangplaatsen vloeit voort dat het voorliggende wetsvoorstel inzake fiscale regelingen kinderopvang slechts aanvullende betekenis kan hebben.

Beroepsmatige en niet beroepsmatige kinderopvang verschillen in

fiscaal opzicht van elkaar in de mate van fraudegevoeligheid en controleerbaarheid. In de fiscaliteit wordt aansluiting gezocht bij dit verschil in die zin dat een fiscale impuls wordt gegeven aan de vorm van kinderopvang waarbij de controlemogelijkheden goed zijn en daarmee de fraudegevoeligheid beperkt is. Opgemerkt zij dat ook in de ons omringende landen voor fiscale facilitering van kosten voor kinderopvang aansluiting wordt gezocht bij dergelijke criteria.

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe de kinderopvang is gefacilieerd in Duitsland, België, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Een overzicht van de fiscale faciliteiten in de genoemde landen hebben wij in een bijlage bij deze memorie opgenomen.

Voorts vragen deze leden zich af of er op het gebied van kinderopvang relevante EU-regelgeving is.

De Raad van de Europese Gemeenschappen heeft op 31 maart 1992 een Aanbeveling betreffende kinderopvang gedaan (92/241/EEG, Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, nr. L 123/16 e.v., 8 mei 1992). In deze Aanbeveling, welke overigens niet bindend is, wordt de Lid-Staten aanbevolen initiatieven te lanceren en/of geleidelijk te stimuleren om mannen en vrouwen in staat te stellen hun beroepstaken en hun uit de verzorging van kinderen voortvloeiende gezins- en opvoedingstaken te combineren. In het regeringsstandpunt Kinderopvang van 23 april 1993 (Kamerstukken II 1992/93, 21 180, nr. 23) wordt aangegeven dat de eindrapportage over de Stimuleringsmaatregel kinderopvang over de periode 1990-1993, die in 1994 zal verschijnen, zal dienen als basis voor rapportage aan de EU in verband met deze Aanbeveling.

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af of het wetsvoorstel terugwerkende kracht tot 1 januari 1994 krijgt. Deze vraag moet ontkennend worden beantwoord. In een novelle zal worden voorgesteld de ingangsdatum te wijzigen in 1 januari 1995. Het kabinet heeft afgezien van inwerkingtreding in de loop van 1994 omdat dit, door de overgang van aftrekbare-kostenregime naar buitengewone-lastenregime, tot gevolg zou hebben dat bij een grote groep werknemers de kosten van kinderopvang tot de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel feitelijk niet tot aftrek zouden leiden. Deze groep zou niet aan aftrek toekomen omdat het aftrekbedrag beneden het arbeidskostenforfait zou blijven. Reparatie door middel van een overgangsregeling is denkbaar doch deze zou een ingewikkelde berekening vergen welke op uitvoeringstechnische bezwaren stuit. Hiermee menen wij tevens een vraag dienaangaande van de leden van de fractie van het CDA te hebben beantwoord.

De leden van de fractie van het CDA vragen om een aantal rekenvoorbeelden met betrekking tot de maximumaftrek. Hiertoe kunnen de volgende voorbeelden dienen.

Voorbeeld 1

Uitgangspunt: kinderopvang voor een kind, geen kinderopvang via de werkgever

Inkomstenbelasting

Kosten van kinderopvang van een kind	f 18 000
Maximaal in aanmerking te nemen bedrag o.g.v. artikel 46, tiende lid, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964	f 10 000
Af: Voor eigen rekening blijvend bedrag, ex artikel 46, tiende lid, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964	f 6 000
Buitengewone-lastenaftrek	<u>f 4 000</u>

Uitgangspunt: kinderopvang voor een kind, kosten van de kinderopvang worden gedeeltelijk of volledig vergoed door de werkgever

Loonbelasting

	Gedeeltelijke vergoeding	Volledige vergoeding
Vergoeding voor kinderopvang door werkgever	f 6 000	f 18 000
Af: Bedrag dat op grond van artikel 11, eerste lid, onderdeel n, van de Wet op de loonbelasting 1964 voor eigen rekening van de belastingplichtige blijft, en derhalve als loon is belast	f 4 500 ¹	f 4 500 ¹
Belastingvrije vergoeding	<u>f 1 500</u>	<u>f 13 500</u>

Inkomstenbelasting

Kosten van kinderopvang	f 18 000	f 18 000
Maximaal in aanmerking te nemen bedrag o.g.v. artikel 46, tiende lid, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964	f 10 000	f 10 000
Af: Voor eigen rekening blijvend bedrag, ex artikel 46, tiende lid, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964	f 6 000 ¹	f 6 000 ¹
	f 4 000	f 4 000
Af: Belastingvrije vergoeding	f 1 500	f 13 500
Buitengewone lastenafrek	<u>f 2 500</u>	<u>Nihil</u>

De leden van de fracties van de PvdA en de VVD merken op dat het getalscriterium voor beroepsmatige kinderopvang leidt tot uitsluiting van gastouderschap als vorm van gefacilieerde kinderopvang. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of hier sprake is van overkill en stellen voor om de gastoudercentrale in de uitvoerings sfeer aan te merken als beroepsmatige kinderopvang.

Indien gastoudercentrales als instelling van beroepsmatige kinderopvang zouden worden aangewezen zou zich in principe eenzelfde problematiek voordoen als wanneer het getalsmatige criterium voor het begrip beroepsmatige kinderopvang zou worden verlaten. Het begrip gastoudercentrale is namelijk voor verschillende uitleg vatbaar. Het voorstel van de PvdA-fractie zou inhouden dat alle ouders die op een of andere manier kinderopvang regelen via een intermediair c.q. gastoudercentrale, recht hebben op fiscale facilitatie. Dit zou de regeling fraudegevoelig maken en een extra budgettaire beslag meebrengen. Wel is het voor de gastouders en in het algemeen voor de kinderopvang van belang dat in het wetsvoorstel Regels met betrekking tot aspecten van het welzijnsbeleid (Welzijnswet 19..) (Kamerstukken I 1993/1994, 23 315, nr. 252) in artikel 20, eerste lid, de mogelijkheid is opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen aan welke kwaliteitseisen bepaalde vormen van kinderopvang dienen te voldoen. Bij de opstelling van deze algemene maatregel van bestuur zullen de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de maatregel een belangrijke rol spelen. In de fiscaliteit zullen deze ontwikkelingen worden afgewacht en te zijner tijd zal worden gezien of de gestelde kwaliteitseisen in praktijk hebben geleid tot een herkenbaar en hanteerbaar systeem. Als dit laatste het geval is, kan worden gezien of de fiscaliteit erbij kan aansluiten.

De vraag van de leden van de VVD-fractie of bedrijfsregelingen inzake gastouderschap in de fiscale sfeer niet op dezelfde voet behandeld kunnen worden als beroepsmatige kinderopvang, beantwoorden wij

¹ In het voorbeeld wordt ervan uitgegaan dat in de vergoedingentabel, welke gelijk is aan de tabel voor waardering van in natura verstrekte kinderopvang, gewerkt wordt met bedragen die 25% lager zijn dan de bedragen in de tabel voor de niet-afrekbare bedragen voor de buitengewone lastenafrek.

ontkennend. Ook aan dergelijke regelingen kleefte het bezwaar van geringe controleerbaarheid. Bovendien zou een gunstige behandeling van bedrijfsregelingen vragen oproepen uit een oogpunt van gelijke behandeling.

Artikelen

De leden van de CDA-fractie vragen terecht of de laatste zin van Artikel II, A.2. juist is geredigeerd. In de gedrukte stukken is in afwijking van het ingediende wetsvoorstel «onderdeel n» in plaats van «onderdeel q» opgenomen. In de novelle, waarin zal worden voorgesteld de ingangsdatum te wijzigen in 1 januari 1995, zal dit worden hersteld.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. J. J. van Amelsvoort

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Wallage

De Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur,
H. J. Simons

Duitsland

Kosten van kinderopvang zijn aftrekbaar voor een alleenstaande voor zover deze kosten uit het verrichten van arbeid, invaliditeit of langdurige ziekte van de belastingplichtige voortkomen. Voorts moeten de betreffende kinderen bij aanvang van het kalenderjaar jonger zijn dan 16 jaar. De aftrek bedraagt maximaal DM 4000 per jaar voor het eerste kind en DM 2000 voor ieder volgend kind. Voor gehuwden zijn deze kosten slechts aftrekbaar voor zover zij voortkomen uit invaliditeit of langdurige ziekte van een der ouders, terwijl de andere ouder moet werken of eveneens met ziekte of invaliditeit te kampen moet hebben.

Uitkeringen die door de werkgever aan zijn werknemers worden verstrekt voor de verzorging van kinderen zijn voor de werknemer belastingvrij onder de volgende voorwaarden:

- de kinderen mogen de leerplichtige leeftijd nog niet hebben bereikt (dat is het geval als de kinderen jonger dan zes jaar zijn);
- de kinderen moeten worden verzorgd in een kinderopvang- of vergelijkbare instelling die geschikt is voor kinderverzorging buiten het huis van de werknemer. Als vergelijkbare instellingen worden bij voorbeeld beschouwd: kinderdagverblijf, crèche alsmede de verzorging door een vrouw die overdag de kinderen van werkende moeders tegen betaling verzorgt (Tagesmutter);
- de instelling mag niet ter opleiding van de kinderen dienen;
- de uitkering moet in aanvulling op het gewone salaris van de werknemer worden betaald.

In principe is er geen plafond aan deze belastingvrije uitkering verbonden. Ook is het niet van belang of het een openbare kinderopvang-instelling of een bedrijfskinderopvanginstelling is.

Het bedrijf mag de belastingvrije uitkering als bedrijfsuitgave aftrekken.

België

De belastingplichtige heeft de keuze tussen aftrek van de werkelijk betaalde kosten en verhoging van zijn belastingvrije som.

De belastingplichtige mag de werkelijke kosten die hij heeft betaald voor de kinderopvang aftrekken van zijn inkomen onder de volgende voorwaarden:

- de uitgaven moeten betrekking hebben op kinderen die volledig of hoofdzakelijk worden onderhouden door de belastingplichtige;
- de kinderen mogen de leeftijd van drie jaar niet hebben bereikt;
- de belastingplichtige dient «beroepsinkomsten» te hebben;
- de kosten moeten zijn betaald aan instellingen die erkend of gesubsidieerd zijn door dan wel onder toezicht staan van «Kind en Gezin», het «Office de la Naissance et de l'Enfance» of de Executive van de Duitstalige Gemeenschap. Ook mogen de kosten in rekening zijn gebracht door zelfstandige opvanggezinnen of kinderdagverblijven die onder toezicht staan van de genoemde drie instellingen;
- de uitgaven dienen te worden gestaafd met bewijsstukken die gevoegd worden bij de belastingaangifte.

De aftrek is beperkt tot 80% van het werkelijk betaalde bedrag. Bovendien is bij Koninklijk Besluit een aftrekbaar maximum vastgesteld van 345 BFR per opvangdag per kind.

Indien geen aftrek voor kinderopvang is toegepast wordt de belastingvrije som verhoogd met 12 000 BFR per kind dat de leeftijd van drie jaar op 1 januari van het aanslagjaar niet heeft bereikt.

Door de werkgever verstrekte kinderopvang is voor de werknemer een niet belastbaar voordeel. De kosten die de werkgever hiervoor maakt zijn niet aftrekbaar voor zover zij zien op het gedeelte dat overeenstemt met de waarde die de opvang heeft voor de werknemer (het bedrag dat de werknemer anders zou moeten betalen aan een gewone kinderopvang-instelling).

Verenigd Koninkrijk

Kosten van kinderopvang zijn bij een werknemer niet aftrekbaar.

Werknemers met een jaarinkomen van minder dan £ 8500 worden niet belast voor kinderopvang verstrekt door de werkgever.

Bestuurders van vennootschappen en belastingplichtigen met een jaarinkomen van £ 8500 of meer worden in het algemeen wel belast voor dit soort voordelen. Met ingang van het belastingjaar 1990/1991 geldt een vrijstelling voor door de werkgever verstrekte kinderopvang mits die voldoet aan de volgende voorwaarden:

- de kinderopvang mag elke vorm van opvang of toezichthouden betreffen, al dan niet regelmatig voorkomend, maar mag niet in de eerste plaats voorzien in onderwijs;
- de kinderopvang dient plaats te vinden in een ruimte die beschikbaar is gesteld door de werkgever alleen. Indien dit laatste niet het geval is omdat de werkgever samen met derden in de opvangmogelijkheid voorziet, dient de werkgever geheel of gedeeltelijk verantwoordelijk te zijn voor de financiering en het bestuur van de opvang;
- de kinderopvang mag niet geschieden in ruimten die geheel of grotendeels als woonruimte worden gebruikt;
- aan de wettelijke vereisten (o.m. registratieverplichting) met betrekking tot de ruimten en de personen die de kinderopvang verzorgen moet zijn voldaan;
- het kind voor wie de faciliteiten zijn bedoeld moet jonger zijn dan 18 jaar;
- het kind moet een natuurlijk-, adoptief of stiefkind van de werknemer zijn dat op zijn kosten wordt onderhouden, of een kind voor wie de werknemer ouderlijke verantwoordelijkheid heeft, of een kind dat bij de werknemer woont.

Frankrijk

Franse belastingplichtigen hebben in principe recht op een vermindering van de belasting indien zij kosten van kinderopvang maken ter zake van kinderen die op 31 december van het belastingjaar jonger dan 7 jaar zijn. Om voor deze vermindering in aanmerking te komen dienen de kosten te zijn gemaakt ter zake van kinderopvang buitenshuis. Deze kinderopvang moet worden verzorgd door een goedgekeurde «assistante maternelle» of een wettelijk aangewezen instelling.

De vermindering bedraagt 25% van de werkelijke kosten van kinderopvang met een maximum van 3750 FRF per jaar per kind. Bovendien mag de grondslag van de vermindering het inkomen verminderd met de beroepskosten van de belastingplichtige niet overschrijden.

De volgende belastingplichtigen komen, ongeacht hun inkomen, in aanmerking voor vermindering:

- alleenstaanden met kinderen;
- gehuwden met kinderen waarvan de partners beiden werken.

Daarnaast kwalificeren gehuwden met kinderen die geen werk hebben als gevolg van een langdurige ziekte, invaliditeit of studieverplichtingen.

Als de kinderopvang bij de belastingplichtige thuis plaatsvindt, komt hij voor de kosten van deze opvang niet in aanmerking voor de hierboven beschreven regeling. In dat geval kan hij evenwel gebruik maken van de faciliteit voor kosten van huishoudelijk personeel. Deze faciliteit, die

neerkomt op een vermindering van de verschuldigde belasting, geldt voor belastingplichtigen die, ongeacht hun inkomen, een huishoudelijke hulp in dienst hebben gedurende een al dan niet beperkte periode (een paar uren per maand zijn voldoende). De omvang van deze vermindering is 50% van de kosten met een maximum van 13 000 FRF.

Voorts zijn ouders gerechtigd tot een belastingvermindering ter zake van hun schoolgaande kinderen. De omvang van deze vermindering is, afhankelijk van de schoolsoort, 400, 1000 of 1200 FRF.