

Evaluatie inrichtingsfase en pilotfase project Kwaliteitsverbetering gastouderbureaus

Juli 2014

1. Inleiding

15 april 2014 is het project kwaliteitsverbetering en fraudebestrijding gastouderopvang gestart. Het project heeft als doel:

- Het toezicht en de handhaving bij gastouderbureaus versterken.
- Inzichtelijk maken voor GGD'en en gemeenten welke criteria bepalend zijn voor de kwaliteit van een gastouderbureau.
- Een afname van kwalitatief slechte gastouderbureaus in het LRKP.
- Het bestrijden van fraude en het oneigenlijk gebruik van kinderopvangtoeslag door gastouderbureaus, gastouders en vraagouders.

Het project bestaat uit 7 opeenvolgende fases: een inrichtingsfase, een pilotfase, evaluatie van de pilotfase, uitvoerings-fase 1 (periode 2014) en uitvoerings-fase II (periode 2015), een projectevaluatie en de borging van kennis ter afsluiting van het project.

Deze evaluatie richt zich op de inrichtingsfase en de pilotfase

2. Korte omschrijving project

Gedurende de projectperiode gaan bij 80 vooraf geselecteerde gastouderbureaus inspecties plaatsvinden. Voor de selectie van deze gastouderbureaus worden selectiecriteria ontwikkeld.

De inspecties worden voorbereid en uitgevoerd door inspecteurs van de GGD samen met inspecteurs van de Belastingdienst. Dit in overleg en samenwerking met de verantwoordelijke GGD.

Voor de inspecteurs van de GGD'en is een 'pool' ingericht. Deze inspecteurs zijn door de andere GGD'en aangewezen om buiten hun eigen GGD ook inspecties te mogen uitvoeren.

De verantwoordelijke gemeenten gaan op basis van het advies van de GGD wel of niet over tot handhaven. Vanuit het Expertisebureau van de VNG worden de gemeenten daarin ondersteund. Als het nodig is zal vanuit een 'pool' van handhavingsjuristen extra ondersteuning bij de handhavingstrajecten ingezet worden.

3. Werkwijze evaluatie

Informatie m.b.t. de inrichtingsfase en pilotfase is verkregen d.m.v.:

- Kick-off bijeenkomst start pilot, dd 25-4-2014
- Vragenlijst inspecteurs, gemeentjuristen en projectgroep, ingevuld eind juni 2014
- Evaluatiebijeenkomst pilotfase, dd 23-6-2014

4. Doelstellingen per fase

4.1 Inrichtingsfase (maart-april- mei 2014)

- 4.1.1 Projectorganisatie is ingericht (stuurgroep, projectgroep, pool van inspecteurs GGD en belastingdienst en groep handhavingsjuristen)
- 4.1.2 Subsidie is toegekend 2014-2015
- 4.1.3 Projectplan, uitvoeringsplan en communicatieplan zijn gedefinieerd
- 4.1.4 Selectiecriteria gastouderbureaus voor deelname aan het project, zijn vastgesteld

4.2 Pilotfase (april-mei-juni-juli 2014)

- 4.2.1 Risicofactoren en knelpunten die het toezicht van gastouderbureaus bemoeilijken, zijn in kaart gebracht door het uitvoeren van een 5-tal onderzoeken.

- 4.1.2 Mogelijkheden, kansen en belemmeringen van de samenwerking tussen GGD inspecteur en belastinginspecteur zijn in kaart gebracht.
- 4.1.3 Er is inzicht in de belemmeringen van de Wet kinderopvang bij vermoeden van oneigenlijk gebruik van toeslagen.
- 4.1.4 Verbeterpunten voor uitvoeringsfase 1 zijn gedefinieerd zodat inspecteurs geen belemmeringen tegenkomen om tot een juist en onderbouwd oordeel te komen.
- 4.1.5 80 gastouderbureaus zijn geselecteerd om in 2014 of 2015 geïnspecteerd te worden.

5. Activiteiten om de doelstellingen te behalen

5.1 Inrichtingsfase

Projectgroep:

In de projectgroep zitten leden vanuit Belastingdienst, het Expertisecentrum van de VNG, SZW en GGD GHOR Nederland en projectleiders van het project. Er zijn twee projectleiders: één voor het overall project en tevens voorzitter is van het projectgroep overleg (ministerie van SZW) en één voor de dagelijkse afstemming en project coördinatie (GGD GHOR Nederland). In het projectgroep overleg wordt de planning en de voortgang van het project besproken en op elkaar afgestemd.

De projectgroep is deze fase 3 keer bijeen gekomen (14 maart, 7 en 19 april).

Stuurgroep:

Er is een stuurgroep ingesteld waarin afvaardiging van de betrokken ketenpartners en de twee projectleiders van dit project zitting nemen. De projectgroep komt op 14 juli 2014 voor de eerste keer bijeen en geeft een go/no go voor de voortgang.

Pool van inspecteurs:

GGD GHOR Nederland heeft bij alle GGD'en de vraag uitgezet welke inspecteurs geïnteresseerd zijn om deel te nemen aan het project en tevens kennis hebben van gastouderopvang. Hier kwamen meer reacties op dan verwacht, 10 inspecteurs meldden zich aan. Besloten is om alle inspecteurs deel te laten nemen en de eerste 5 bezoeken in de pilotfase door twee inspecteurs te laten uitvoeren. Voordelen zijn dat er zo kennisuitwisseling kan plaatsvinden, en er grotere kans op draagvlak is tijdens de implementatie van resultaten.

De belastingdienst heeft 4 inspecteurs voorgedragen die de inspecties kunnen uitvoeren.

De VNG heeft 3 gemeente juristen aangesteld die, indien nodig, juridisch advies kunnen geven gedurende de handhavingstrajecten.

Subsidieaanvraag:

Subsidie aanvraag is door de projectleider van GGD GHOR Nederland geschreven in frequent overleg met alle betrokken partijen.

Projectplannen:

De projectleider van SZW heeft het overall projectplan geschreven. Dit is geaccordeerd in het overleg van 19 april 2014

GGD GHOR Nederland heeft in deze fase het uitvoeringsplan en communicatieplan geschreven. Deze worden geaccordeerd in juli 2014

Selectiecriteria gastouderbureaus:

Selectiecriteria zijn opgesteld door GGD GHOR Nederland en het expertisecentrum van de VNG, met input van de belastingdienst en pool van inspecteurs. Deze zijn vastgesteld op 19 april 2014

Pilot fase

5.2.1 Belastingdienst heeft vanuit informatie die zij hadden, een aantal GOB's voorgedragen die in aanmerking kwamen deel te nemen aan de pilot. Deze GOB's zijn geselecteerd op basis van een aantal selectiecriteria die met de projectgroep zijn vastgesteld. Aan de hand van de vastgestelde selectiecriteria zijn 5 GOB's geselecteerd om deel te nemen aan de pilot.

Op 25 april 2014 is een kick-off bijeenkomst gehouden voor alle deelnemers van het project. Het doel was om elkaar te leren kennen, toelichting te geven over het project, mogelijke knelpunten van de inspectie bezoeken te preciseren en verder afspraken te maken.

De inspecties zouden tussen 19 mei en 23 juni moeten plaatsvinden. In juni zijn twee geselecteerde GOB's alsnog gewijzigd, één vanwege een lopend bezwaar proces, de andere vanwege plan technische redenen. Daarvoor in de plaats is één ander GOB gekozen wat ook voldeed aan de selectiecriteria.

4 GOB's zijn vóór 23 juni 2014 bezocht volgens de beoogde doelstelling. Het 5^{de} GOB wordt eind juli nog bezocht vanuit de pilot.

Teneinde inspecteurs van de GGD'en overal toezicht te kunnen laten uitvoeren, is toewijzing voor GGD inspecteurs geregeld. Er is een standaard brief opgesteld, verstuurd aan alle directeurs van GGD'en met het verzoek om toestemming hiervoor te geven.

5.2.2 Voordat de pilot onderzoeken plaatsvonden, heeft GGD GHOR Nederland een richtlijn opgesteld met ieders taken, verantwoordelijkheden en wettelijke kaders waarbinnen deze inspecteurs handelen.

Vanuit het evaluatie formulier en tijdens de evaluatiebijeenkomst van 23-6-2014 is de samenwerking tussen inspecteurs van de GGD en van de Belastingdienst in kaart gebracht.

5.2.3 Om inzicht te krijgen in de belemmeringen van de Wko, zijn alle casussen besproken en geëvalueerd tijdens de evaluatie bijeenkomst. In juni 2014 hebben alle deelnemers aan het project een evaluatieformulier ingevuld waaruit blijkt tegen welke knelpunten inspecteurs zijn aangelopen. Deze belemmeringen worden besproken in de projectgroep zodat eventuele wetwijzigingen kunnen worden ingediend.

5.2.4 Verbeterpunten voor uitvoeringsfase 1 zijn in kaart gebracht in de evaluatiebijeenkomst en een evaluatieformulier is toegestuurd naar alle deelnemers met het verzoek om het in te vullen.

5.2.5 GGD GHOR Nederland heeft een oproep gedaan bij de Belastingdienst, gemeenten en GGD'en om GOB's voor te dragen die op basis van een of meerdere selectiecriteria voorgedragen kunnen worden om in 2014 of 2015 geïnspecteerd te worden.

6. Resultaten

6.1 Inrichtingsfase

- 6.1.1 projectorganisatie is ingericht
- 6.1.2 Subsidie toegekend dd.
- 6.1.3 Projectplan, uitvoeringplan en communicatieplan is gereed
- 6.1.4 Selectiecriteria GOB's zijn vastgesteld:

- Slecht scoren gedurende 1 of meerdere jaren op verschillende onderdelen van kwaliteit zoals item kwaliteit GOB, risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid, pedagogisch beleid
- Verhouding gastouders-bemiddelingsmedewerkers lijkt scheef: bv 50 op 1
- Familierelaties tussen houder, gastouder, bemiddelingsmedewerker en/of vraagouder.
- Ligging bureau; randstad, overige provincies, bevolkingsdichtheid. Regio Rotterdam is een eis vanuit belastingdienst.
- Meer dan 10 gastouders gekoppeld aan het bureau
- Eerdere handhaving
- Uitkomst risicoprofiel
- Signalen vanuit GGD'en en gemeenten over gastouders of GOB's

6.2 Pilotfase

6.2.1 Inspecties GOB's

Kickoff bijeenkomst:

De bijeenkomst werd door de deelnemers als positief ervaren en voldeed aan de verwachtingen. Enkele opmerkingen:

- Aankondigingsbrief was niet goed afgestemd met als gevolg dat elk koppel van inspecteurs zelf iets is gaan ontwerpen.
- Taakverdeling rapportage onvoldoende uitgewerkt; wie rapporteert in welke rapport.

Aanwijzingen:

Er zijn twee directeurs van GGD'en die geen aanwijzing accepteerden. Zij zijn van mening dat de eigen inspecteurs de inspecties dienen uit te voeren. Bij desbetreffende GGD'en zal er tijdens het vervolg van het project naast de eigen inspecteur, ook een GGD inspecteur van het project mee inspecteren.

Inspectiebezoeken:

Tijdens de evaluatiebijeenkomst 23 juni 2014 zijn de uitkomsten besproken met deelnemers van het project. Van deze bijeenkomst is een uitgebreid verslag gemaakt.

Vorbereidingen:

Vorbereidingen van de onderzoeken zijn goed verlopen; taken en rollen werden door alle deelnemers van tevoren afgesproken.

Onderzoek:

Bezoeken verliepen in alle gevallen goed. Inspecteur belastingdienst heeft in de meeste gevallen alleen het eerste gedeelte erbij gezeten (gezamenlijke informatie verzameling) en is daarna de 'boeken' in gegaan. De GGD inspecteurs zijn daarna inhoudelijk verder ingegaan. In een enkel geval was een bemiddelingsmedewerker en de houder aanwezig zodat makkelijk opgesplitst kon worden.

Rapportages:

Beide GGD inspecteurs konden aanvankelijk niet in één rapport in de GIR werken. Collega's zijn vanuit een regio opnieuw aangemeld waardoor het wel lukte.

Het was voor een aantal inspecteurs niet duidelijk of bevinden van de Belastingdienst ook in het GGD rapport moesten worden opgenomen of dat de Belastingdienst een eigen rapport schreef.

Resultaten onderzoeken:

Van de 4 GOB's bleken er bij twee geen overtredingen te zijn en is vanuit de belastingdienst vooralsnog ook geen oneigenlijk gebruik van toeslagen geconstateerd. Bij de overige twee GOB's wel en is een tweede bezoek ingepland. Complexe vragen m.b.t. houderschap, overnames, urendeclaratie, gastouders als zelfstandige ondernemers en verdwenen administratie kwamen naar voren. Het vijfde GOB liet zich niet inplannen vanwege vakanties e.d en liet duidelijk merken aan de toezichthouder niet mee te willen werken aan het onderzoek.

Dit alles resulteert dat twee bezoeken zijn afgerond, vier nog lopende zijn en dat één bezoek nog moet worden uitgevoerd. De pilotfase is hiermee niet volledig afgerond. Desondanks is veel informatie verkregen en zijn er voldoende actiepunten die kunnen worden uitgewerkt om met vertrouwen de volgende fase van het project in te gaan.

Aantal uren besteed door inspecteurs:

Vorbereiding: gemiddeld 9 uur (Belastingdienst als GGD)

Bezoek: varieert van 8 uur tot 20 uur (2 bezoeken, Belastingdienst als GGD)

Rapportage: gemiddeld 8 uur GGD en 11-15 uur Belastingdienst. Een aantal zijn nog lopende.

Duidelijk blijkt dat de complexe bezoeken meer tijd vragen en al snel de ingeschatte 20 uur overschrijden.

Risico factoren en knelpunten die van invloed kunnen zijn op het project:

- Voortzetting van alle partijen binnen het project. Er is een risico dat de Belastingdienst afhaakt omdat er geen uren beschikbaar meer zijn. Er blijft dan een standaard onderzoek over.
- Uit pilot blijkt dat inspecteurs gemiddeld 30 uur nodig hebben voor een onderzoek. Deze tijd is langer dan voorzien (20 uur). Hoe gaan we hiermee om?
- Er kunnen te hoge verwachtingen zijn. Frauderende gastouderbureaus blijven bestaan.
- Ontstaan van tunnelvisie ten opzichte van de geselecteerde bureaus. Belangrijk is om deze bureaus wel altijd objectief te inspecteren en te reflecteren op bevindingen.
- Deelnemers gaan over de grenzen van eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
- VNG heeft een adviserende taak naar alle gemeenten. Hoe om te gaan als een gemeente niet kan of wil handhaven?

6.2.2 Samenwerking Belastingdienst en GGD, en GGD'en onderling

De richtlijn die is opgesteld is als nuttig ervaren. Een vragenlijst van De Belastingdienst Toeslagen zou meer houvast geven, aldus een deelnemer. Dit wordt onderzocht.

Samenwerking tussen de Belastingdienst en de GGD is als zeer positief ervaren: "we leren van elkaar en vullen elkaar zeker aan". Er vindt ook tijdens de bezoeken veel "learning on the job" plaats. Met name GGD inspecteurs leren meer over de kassiersfunctie tijdens de bezoeken. Ook is opgemerkt dat de belastinginspecteur soms te snel een oordeel heeft over de wetgeving wat later onjuist blijkt. Samenwerking tussen verschillende GGD'en is nodig, echter blijkt dat zaken soms niet gelijk beoordeeld worden.

"Het vooraf bespreken van het GOB en de werkwijze is zeer zinvol, kost wel tijd maar dan kun je tijdens bezoeken ook meer op de kern problemen ingaan".

GOB's kunnen tevens uit gezamenlijke inspecties meer punten halen waarop ze hun administratie kunnen verbeteren.

Samenwerking met de verantwoordelijke GGD verliep ook goed, aldus de inspecteurs. Er werd overlegd wie het beste contact kon opnemen met desbetreffend GOB en hoe om te gaan met bijvoorbeeld Overleg en overreding. Verantwoordelijke GGD bood ook in sommige gevallen ondersteuning bij het maken van een afspraak met de houder door te bemiddelen en vertrouwen te creëren. Enkele houders waren op de hoogte van het project, andere niet en voelden zich bedreigd.

6.2.3 Belemmeringen WKO

- Mag je een nieuwe houder afrekenen op overtredingen die de vorige houder heeft gemaakt?
- Startdatum onderneming; De BD hanteert een andere startdatum (inschrijving KvK) dan de Wko (inschrijving LRKP). Vanuit de Wko toetsen we vanaf inschrijfdatum LRKP.
- Verschil tussen kleinschalige kinderopvang en gastouderopvang
- Maandstaten, aan welke eisen moeten deze voldoen?
- Mogen er vaste uren berekend worden bij gastouderopvang
- GOB is eindverantwoordelijk maar heeft geen volledig zicht op wat er bij de gastouder gebeurt. Tot hoever reikt de verantwoordelijkheid van het GOB?

6.2.4 Verbeterpunten voor uitvoeringsfase 1

- Coördinatie en communicatie naar de Belastingdienst toe moet beter worden afgestemd; de collega's van de belastingdienst vallen niet onder de projectleiding vanuit GGD. De Belastingdienst is hier zelf verantwoordelijk voor.
- Ondanks de tijdsdruk toch meer overleg voordat de collega's van de belastingdienst geïnformeerd worden.
- Ontwikkelen van een controleprogramma waarin beschreven wordt hoe een gezamenlijk onderzoek ingericht wordt alsmede de terugkoppeling.

- Ontwikkelen van een voortgangsdokument voor alle onderzoeken; voortgang, bevindingen, handhaving.
- Richtlijn zo nodig aanvullen met een eerder gebruikte vragenlijst van de Belastingdienst toeslagen
- Gemeentjuristen voldoende betrekken bij het project, ook al lopen er nog geen handhavingstrajecten.
- Lokale GGD'en ook al informeren over uitkomsten zodat tijdig verbeterpunten kunnen worden ingezet.
- Gezamenlijke aankondigingsbrief schrijven
- Verduidelijken waar de belastinginspecteur zijn gegevens rapporteert, welk deel kan wel of niet in het rapport van de GGD inspecteur.