

Project "Kwaliteitsverbetering en fraudebestrijding gastouderbureaus"

1. Organisatie onderdeel

Directie Kinderopvang

2. Aanleiding project

- In de brief fraudeaanpak, handhaving en naleving staan belangrijke maatregelen genomen waar het kabinet zich de komende tijd hard voor maakt. Hierbij wordt en gekeken naar de preventie van fraude en gekeken naar de aanpak van het niet naleven van de regelgeving.
- Het project 'Kwaliteitsverbetering en fraudebestrijding gastouderbureaus' is vernieuwend van opzet door de integrale aanpak. In een gezamenlijke aanpak van GGD'en, GGD Nederland, VNG, individuele gemeenten en de Belastingdienst, zal de keten van toezicht en handhaving sluitend worden gemaakt. Hierdoor wordt meer effectiviteit en efficiëntie beoogt ten opzichte van de huidige praktijk. Door gericht samen te werken en zicht te krijgen op de specifieke kenmerken van de GOB's die de regels niet naleven ontstaat tegelijkertijd zicht op welke GOB's buiten het stelsel van kinderopvang gehouden moeten worden (preventie).
- Het project past binnen de primaire focus van de Ministeriële Commissie Aanpak fraude. De focus van deze commissie ligt op voorkomen en bestrijden van fraude met individuele inkomensoverdrachten en subsidies, zoals fraude met toeslagen (kinderopvangtoeslag).
- Het toezicht en de handhaving van de verschillende verplichtingen die gelden voor GOB's, wordt door een aantal partijen uitgevoerd. GGD'en, ondersteund door GGD Nederland, houden toezicht op de kwaliteit en op een aantal administratieve verplichtingen. Gemeenten zijn vervolgens de handhavende partij. De Belastingdienst (Blauw en BD/T) houdt toezicht en handhaaft op oneigenlijk gebruik van de kinderopvangtoeslag (KOT). Signalen van de ene schakel in de keten stroomt niet 'automatisch' door naar de andere schakel in de keten.
- Via verschillende kanalen (continue screening in de kinderopvang, de inzet van vertrouwensinspecteurs, GGD NL, signalen Brancheorganisatie) komen signalen dat de kwaliteit van de gastouderopvang onder druk staat en de wet- en regelgeving niet altijd wordt nageleefd. Daarnaast zijn er ook verschillende signalen (van GGD-Nederland, BD/Toeslagen (BD/T), DUO en Directie UBN) over vermoedens van misbruik en oneigenlijk gebruik door gastouderbureaus (GOB's), danwel GOB's die hun wettelijke verantwoordelijkheden voor de kwaliteit van de gastouderopvang niet zo nauw nemen.
- Vanuit de directie kinderopvang wordt nu ingezet op het bij elkaar brengen van de fraudesignalen uit de keten, intensivering van de handhaving richting gastouderbureaus en het vergroten van de pakkans. Ondertussen brengen wij ook de feitelijke kwaliteit van de opvang door individuele gastouders in kaart. Naar aanleiding van de resultaten van de inzet op kwaliteitsverbetering van de gastouderbureaus, en de uitkomsten van de kwaliteitspeilingen van individuele gastouders wordt gekeken of en zo ja welke aanpassingen in beleid, wet- en regelgeving noodzakelijk zijn, teneinde fraude en misbruik te voorkomen en de kwaliteit van de opvang te verhogen.

3. Visie gastouderopvang richting 2016

- Gastouderopvang is een onderdeel van het kinderopvangstelsel en biedt ouders een alternatief voor opvang in een kindercentrum. Met name biedt deze vorm van opvang uitkomst voor ouders met onregelmatige werktijden of flexibele arbeid. In dunner bevolkte regio's is het veelal de enige beschikbare vorm van kinderopvang. Ouders zijn tevreden over gastouderopvang.
- De gastouderopvang bleek in het verleden gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik, waardoor het budgettaire beslag en het draagvlak van de regeling onder druk kwamen te staan. Om de kwaliteit te verhogen, het misbruik en oneigenlijk

gebruik te verminderen en de kosten te beheersen zijn sinds 2010 een groot aantal beleidswijzigingen ingevoerd ter professionalisering van de gastouderopvang. Mede als gevolg van de wijzigingen in 2010 zijn ongeveer 40.000 vraagouders gestopt met de gastouderopvang.

- Uit de evaluatie kinderopvang blijkt dat de wijzigingen in de gastouderopvang het aandeel opa's en oma's als gastouder heeft doen halveren (47% in 2010 naar 25% in 2011). Het totaal aantal gastouders is april 2013 43.966. Na de wijzigingen in 2010 daalden de uitgaven aan gastouderopvang en liggen de uitgaven aan gastouderopvang als percentage van de totale uitgaven aan kinderopvang rond de 14%.
- Gastouderopvang voorziet in een behoefte van ouders. Ouders die hiervoor kiezen zijn in de regel tevreden. Daarnaast is er door aanpassingen in wet- en regelgeving in 2010 flink geïnvesteerd door de aanbieders van gastouderopvang: 50.000 gastouders een opleidingstraject gedaan, de locatie op de gestelde eisen afgestemd en een EHBO diploma gehaald. Het is op dit moment zowel vanuit bestuurlijke betrouwbaarheid richting vragers als aanbieders van gastouderopvang niet wenselijk om deze vorm van opvang af te schaffen of het stelsel op *korte termijn* opnieuw te wijzigen.
- Hoewel we op korte termijn geen forse wijzigingen willen doorvoeren, willen we op wat langere termijn de weg naar verbetering van het stelsel van gastouderopvang wel openhouden.
- Daarbij verdienen twee punten bijzondere aandacht, 1) welk kwaliteitsniveau verwachten we van de gastouderopvang? Blijven we accepteren dat dit op een lager niveau ligt dan dit van KDV en BSO? en 2) wat verwachten we in het stelsel van de rol van het gastouderbureau (GOB)? In internationale context is dit een bijzonder element is ons stelsel. De rol van het GOB is in andere landen op andere wijze belegd. Om dat toekomstige beleidsproces te faciliteren, starten we binnenkort met twee onderzoekstrajecten: 1) onderzoek kwaliteitspeiling gastouderopvang: met dit onderzoek wordt beoogd om een objectief beeld te krijgen van de (borging van) de pedagogische kwaliteit van gastouderopvang. 2) een onderzoek naar de organisatie en kwaliteit van gastouderopvang in andere West-Europese landen: wat kunnen we daarvan leren?
- We streven naar politieke besluitvorming over eventuele aanpassingen in de 2^e helft van de kabinetsperiode.

Fraudebestrijding van gastouderbureaus

- Ondertussen stellen we op basis van signalen van verschillende partijen (GGD, gemeenten, Belastingdienst/Toeslagen) vast dat een deel van de gastouderbranche onder de maat presteert. Ook de eerste ervaringen met continue screening (waarbij het overgrote deel van de signalen de gastouderopvang betreffen) wijzen hier op. De indruk bestaat daarbij dat ondermaatse kwaliteit en fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik vaak hand in hand gaan.
- Daarom willen we op basis van de *huidige* wet- en regelgeving aan de slag met een gezamenlijk actie (GGD, VNG, individuele gemeenten en Belastingdienst/Toeslagen, Belastingdienst/Blauw) ter intensivering van het toezicht en de handhaving richting gastouderbureaus. We willen gastouderbureaus die niet of niet goed functioneren niet langer binnen het stelsel houden. Ketenpartners ondersteunen deze lijn en zijn bereid hieraan mee te werken. Het is voor het eerst dat er sprake is van een brede integrale aanpak richting GOB's.
- Met de ketenpartijen zal een plan kwaliteitsverbetering en fraude bestrijding gastouderbureaus worden uitgewerkt. Inzet hierbij is om de ingezette beleidslijn ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik en de verbetering van kwaliteit en veiligheid in de gastouderopvang, voort te zetten en te intensiveren: het project 'Kwaliteitsverbetering en fraudebestrijding gastouderbureaus'.

- Onderdeel van het plan is een analyse van 1) de kenmerken van slecht presterende gastouderbureaus; 2) de aard van het oneigenlijk gebruik en misbruik door gastouderbureaus en 3) welke gevallen en waarom doorgaans een handhavingstraject wordt ingezet. Daarnaast wordt ingezet op een meer efficiënte en effectieve manier van samenwerken tussen de ketenpartners (o.a. optimaliseren gegevensuitwisseling, gezamenlijke inspecties, gezamenlijke voorlichting en (handhavings)communicatie en de organisatie van de samenwerking).

4. Aanpak project 'Kwaliteitsverbetering en fraudebestrijding gastouderbureaus'

- Het project 'Kwaliteitsverbetering en fraudebestrijding gastouderbureaus' is –zoals eerder aangegeven– vernieuwend van opzet door de integrale aanpak. Nog niet eerder hebben de GGD'en, GGD Nederland, VNG, individuele gemeenten en de Belastingdienst de sluitende keten van toezicht en handhaving sluitend gemaakt richting GOB's.
- Samenwerking in de keten is het centrale aangrijpingspunt om fraude terug te dringen en de pakkans te verhogen. Betere aansluiting van instanties op elkaar is noodzakelijk, temeer omdat vaak blijkt dat zij met dezelfde fraudeurs te maken hebben. Indien misstanden blijken, kunnen ook uitvoeringsorganisaties als DUO, UWV en SVB worden betrokken, maar ook samenwerking met bijvoorbeeld politie en het Openbaar Ministerie kan worden gezocht. Meer dan ooit liggen er kansen en is er noodzaak tot een betere samenwerking.
- Vaak ontbreekt de kennis en expertise bij GGD'en in verband met controle van de administratieve vereisten van GOB's, omdat GGD'en vooral op kwaliteit zijn gericht. Het vereist een cultuuromslag bij de toezichthouders van GGD'en om het toezicht op fraude en misbruik van de kinderopvangtoeslag (KOT) te herkennen. Daarom zal gewerkt worden met een pool van GGD-inspecteurs die zich zullen specialiseren in bedrijfsmatig/administratief onderzoek.
- Ook vanuit de gemeenten zal een handhavingsjuristenpool worden geformeerd in verband met de juridische ondersteuning bij bezwaar- en beroepszaken.
- Op GOB's die hun verantwoordelijkheid niet nemen en waarbij grote misstanden zijn geconstateerd in de loop van twee jaar (1-1-2014 tot 1-1-2016), zal intensief toezicht worden gehouden en indien nodig worden gehandhaafd. Verwijdering van het GOB uit het Landelijk Register Kinderopvang en peuterspeelzalen (LRKP) kan daarbij de laatste stap zijn.

Concrete aanpak van het project

- Er wordt gewerkt met een risicogerichte aanpak. Uitgaande van gegevens van de BD, GGD NL, VNG en de sector van zwakke GOB's, zal op basis van de risicokenmerken een risicoanalyse worden uitgevoerd op grond waarvan 80 GOB's worden geselecteerd waar de GGD en de Belastingdienst gezamenlijke inspecties zullen verrichten. Alle eerder genoemde partijen hebben hier een rol; GGD'en en gemeenten i.v.m. het daadwerkelijk uitschrijven van frauderende GOB's en gastouders uit het LRKP. Belastingdienst/Toeslagen i.v.m. het daadwerkelijk terugvorderen van de kinderopvangtoeslag van de frauderende ouders.
- Bij het opstellen van de risicogerichte profielen zal voor de aanpak ook gekeken worden naar de kennis en ervaring binnen de eigen Inspectie SZW.

Voorlichting

- Samen met GGD Nederland/VNG en belastingdienst wordt de bestaande voorlichting tegen het licht gehouden en wordt gekeken waar deze begrijpelijker, inzichtelijker en eenvoudiger kan.
- Deze vormen van communicatie worden in gezamenlijkheid met externe stakeholders (BKO, VGOB, Boink) ingezet. De sector heeft de kwaliteit van de opvang hoog in het

vaandel staan. BKO en VGBO kunnen een rol hebben in het weren van slecht presterende GOB-leden.

- Belangrijke doelen van voorlichting, naast kennisverbetering en preventie, is het verwerven van draagvlak voor het project en het verhogen van de gepercipieerde pakkans.

Fasering projectplan

De looptijd van het projectplan is 2 jaar (januari 2014 - januari 2016). Het plan valt uiteen in drie fases:

1. Ontwikkelfase: opstellen gedetailleerd plan, opstarten risicoanalyse naar aard en omvang slechtst presterende GOB's, gebruik meldpunt fraude, instrumentontwikkeling, inventarisatie knelpunten beleid/toezicht/handhaving/opsporing;
2. Uitvoeringsfase: uitvoeren project en gezamenlijke inspecties (80) en indien nodig uitgebreid onderzoek, tussentijdse evaluatie; indien hier aanleiding voor is kan het projectplan worden bijgesteld.
3. Eindfase: borgen resultaten/producten, eindevaluatie; en
4. Overgang project naar de lijnorganisatie.

Projectresultaat

- Het aantal slecht presterende GOB's wordt door de gezamenlijke inspanning gereduceerd. GOB's die niet in het stelsel thuishoren worden eruit gehaald. Hiermee daalt de fraude en het misbruik en neemt de kwaliteit toe. Zowel landelijk als lokaal.
- Het project resulteert in een toekomstgericht handavingsplan m.b.t. gastouderopvang, waarin integraal naar gastouderopvang gekeken wordt.
- Tevens levert het project in input voor structurele verbetering in de wet- en regelgeving, waarmee fraude en misbruik kan worden voorkomen, dan wel eerder en beter kan worden aangepakt.

5. Financieel beslag 'Kwaliteitsverbetering en fraudebestrijding door gastouderbureaus'

- Uitgaande van een geïntegreerde aanpak waarin integraal gekeken wordt naar de GOB's (GGD, VNG, BD) en gaande van 40 (juridische) zaken bij 40 GOB's per jaar, is de financieringsbehoefte in 2014 €575.000,- en in 2015 €534.000,- (zie bijlage voor onderbouwing).
- De Belastingdienst neemt volop deel in het project, maar dekt de kosten voor deelname uit eigen middelen. GGD Nederland, individuele GGD'en en de VNG hebben hiertoe geen middelen. De claim ziet op deze partijen.

Bijlage: Claim handhavingsbudget project 'Kwaliteitsverbetering en fraudebestrijding door gastouderbureaus'

2014

Fase	Activiteit	Subtotalen
Fase 1	Risicoanalyse/ risicoprofiel (GGD NL en VNG)	5000
	Uitwerken plan van aanpak in actieplan (GGD NL, VNG, GGD'en en gemeenten)	15.000
Fase 2	Gezamenlijke inspectie en handhaving 40 GOB's (onderzoeken, handhaven, bezwaar en beroep), (GGD'en en gemeenten)	150.000
Ondersteuning/coördinatie		
Deelname projectgroep		10000
Coördinatie en ondersteuning	Training op bedrijfsmatige en administratieve inspecties en handhaving (GGD'en en gemeenten)	25.000
	Interventieteam/ kwaliteit/juridisch (GGD'en en gemeenten)	170.000
Coördinatie dagelijkse uitvoering project	GGD NL	190.000
Helpdesk	GGD NL en VNG	4000
Reiskosten/ reistijd i.v.m. opleiding interventie-teams	GGD'en	6000
Overall totaal		575.000

2015

Fase	Activiteit	Subtotalen
Fase 2	Gezamenlijke inspectie en handhaving 40 GOB's (onderzoeken, handhaven, bezwaar en beroep), (GGD'en en gemeenten)	150.000
Fase 3	Borgen resultaten en eindevaluatie (GGD NL, VNG, GGD'en en gemeenten)	10.000
Ondersteuning/coördinatie		
Deelname projectgroep		10000
Coördinatie en ondersteuning	Interventieteam kwaliteit/juridisch	170.000
Coördinatie dagelijkse uitvoering project	GGD NL	190.000
Helpdesk	GGD NL en VNG	4000
Overall totaal		534.000

p.m. Afhankelijk van het verloop van het project zal worden beoordeeld of toezichts- en/of handhavingsinstrumenten ontwikkeld moeten worden ter ondersteuning van GGD'en gemeenten. Hier is in de begroting nog geen rekening mee gehouden.