MAPP

[redacted]

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

8-12

Aan MAPP
cc MSZW

TER BESLISSING

Directie
[redacted]

Datum
4 december 2023

Onze referentie
2023-[redacted]

nota

Aanvullend onderzoek UVB tijdelijke subsidieregeling financiering KO BES

Uiterlijk bij
31 oktober 2023

Bijlage(n)
1

Ter Aanleiding

In 2018 is het programma BES(t) 4 Kids gestart. Samen met de ministeries van OCW, VWS en BZK en de openbare lichamen van de eilanden Bonaire, St. Eustatius en Saba werken we aan het verbeteren van de kwaliteit en de financiële toegankelijkheid van de kinderopvang. Dat doen we door in te zetten op de volgende programmalijnen: 1) wettelijke regeling (wetsvoorstel Kinderopvang BES), 2) vergunningstelsel en toezicht, 3) kwaliteit 4) integrale zorgstructuur, 5) huisvesting en 6) financiële toegankelijkheid.

In het kader van de programmalijn financiële toegankelijkheid ontvangen kinderopvangorganisaties sinds 1 juli 2020 subsidie op grond van de Tijdelijke subsidieregeling financiering kinderopvang Caribisch Nederland (hierna: de tijdelijke subsidieregeling). Deze regeling wordt uitgevoerd door Uitvoering van Beleid (hierna: UVB). Hierop vinden reguliere controles plaats. In het najaar van 2021 heeft UVB monitorbezoeken uitgevoerd bij een deel van de kinderopvangorganisaties die subsidie ontvangen. De belangrijkste conclusie uit deze monitorbezoeken was dat bijna alle bezochte kinderopvangorganisaties niet (geheel) voldoen aan de administratieve vereisten uit de tijdelijke subsidieregeling. Als vervolgactie heeft UVB in de zomer van 2023 bij alle kinderopvangorganisaties die subsidie hebben ontvangen aanvullende controles uitgevoerd.

In deze nota informeren we u over de uitkomst van deze aanvullende controles en doen we een voorstel hoe we hier verder mee kunnen omgaan.

Geadviseerd besluit

We stellen voor om:

- De periode tot 1 januari 2024 te beschouwen als een periode waarin de kinderopvangorganisaties niet in staat bleken te zijn om volledig aan de nieuwe werkwijze met administratieve procedures te voldoen en waarin wij ons – bij het opstellen van de regeling – onvoldoende hebben gerealiseerd dat de kinderopvangorganisaties van ver moesten komen als het gaat om (het bijhouden van) de administratie.
- Geen subsidie over de periode juli 2020 tot en met december 2023 terug te vorderen bij de kinderopvangorganisaties, ook als uit de controle niet (geheel) kan worden vastgesteld dat de subsidie(hoogte) terecht verleend is.

- Geen subsidie terug te vorderen bij vier kinderopvangorganisaties waarbij ouders voor vijf dagen ouderbijdrage hebben betaald, terwijl er minder kinderopvang is overeengekomen tussen ouder en de kinderopvangorganisatie.
- Indien u het besluit neemt om af te zien van terugvordering bij kinderopvangorganisaties die niet (geheel) voldoen aan de administratieve verplichtingen, zal de ADR het subsidiebedrag waarover niet is teruggevorderd als onrechtmatig beoordelen (ongeacht de vraag of de subsidie terecht was). Dit is omdat u bewust besluit om niet terug te vorderen. Hoe hoog het bedrag zal zijn vergt nader onderzoek. Het betreft een deel van de totale subsidie die over juli 2020 tot en met december 2023 (ad € 26 miljoen) is verstrekt. U zult zich hierover waarschijnlijk moeten verantwoorden in het jaarverslag SZW 2023 en het jaarverslag 2025/2026 (omdat dan de subsidieregeling naar verwachting definitief wordt afgerekend).
- Om de Tweede Kamer te informeren, zullen we uw besluit opnemen in de beleidsreactie over het kostprijsonderzoek (begin 2024).

Toelichting

1. De tijdelijke subsidieregeling

Om de kwaliteit en de financiële toegankelijkheid van de kinderopvang te verbeteren kunnen kinderopvangorganisaties op de BES sinds 1 juli 2020 in aanmerking komen voor kostprijsverlagende subsidie (hierna subsidie). Kinderopvangorganisaties dienen daarvoor een aanvraag in bij UVB. In deze aanvraag geven kinderopvangorganisaties het aantal kinderen dat zij opvangen aan, de opvangvorm (dagopvang of buitenschoolse opvang (hierna: bso)) en het aantal dagdelen per kind. Onder andere op basis van deze gegevens besluit UVB of en hoeveel de kinderopvangorganisatie aan subsidie ontvangt. De subsidie wordt driemaandelijks rechtstreeks overgemaakt aan de kinderopvangorganisatie. Daarmee is er sprake van directe financiering. Ouders betalen een beperkte ouderbijdrage aan de kinderopvangorganisatie. Voor ouders die het niet kunnen betalen, kan UVB door middel van kindplaatssubsidie de subsidie aanvullen zodat kinderopvang voor deze ouders goedkoper of gratis is.

2. Controles tijdelijke subsidieregeling

Reguliere controle op rechtmatigheid subsidie
Kinderopvangorganisaties die subsidie hebben ontvangen moeten kunnen aantonen dat de subsidie rechtmatig is verkregen. Er zijn verschillende manieren waarop dat gebeurt. UVB heeft daar als uitvoerder een belangrijke rol in. UVB voert periodiek verschillende controles uit om te bezien of kinderopvangorganisaties kunnen aantonen dat er conform de subsidievoorwaarden kinderopvang wordt verzorgd voor de kinderen waarvoor subsidie wordt ontvangen. Een eerste controle is het bezit van een exploitatievergunning waarin is opgenomen hoeveel kinderen een organisatie maximaal mag opnemen. UVB checkt of het aantal opgegeven kinderen daarmee niet wordt overschreden. Een tweede controle houdt in dat UVB in samenwerking met de openbare lichamen de instroom bij nieuwe kinderopvangorganisaties controleert. Daarmee wordt voorkomen dat voor niet-ingezetene kinderen subsidie wordt ontvangen. Ten derde controleert UVB de leeftijd van kinderen

omdat de hoogte van de subsidie mede afhankelijk is van de leeftijd van het kind (dagopvang voor kinderen jonger of ouder dan twee jaar of bso). Ten vierde kan een kinderopvangorganisatie per maand voor niet meer dan het maximaal aantal dagdelen per kind subsidie ontvangen (40 dagdelen voor dagopvang en 20 dagdelen voor bso). Een dagdeel is gelijk aan minimaal vier uur. Tot slot worden kinderopvangorganisaties bezocht door UVB, de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) en inspecteurs van de openbare lichamen om te bezien of er daadwerkelijk kinderopvang wordt verzorgd.

Monitorbezoeken UVB najaar 2021
UVB heeft in het najaar van 2021 een deel van de kinderopvangorganisaties bezocht. Daaruit bleek dat bij de bezochte kinderopvangorganisaties kinderopvang werd verzorgd: er waren kinderen en pedagogische medewerkers aan het werk. Verder is in de meeste gevallen een administratie aangetroffen die weliswaar niet voldeed aan alle vereisten uit de regeling, maar waaruit desondanks geconcludeerd kon worden dat het aannemelijk is dat er opvang heeft plaatsgevonden bij de bezochte kinderopvangorganisaties. Over de uitkomsten van dit onderzoek bent u eerder geïnformeerd (zie bijgevoegde nota).

Aanvullende controle zomer 2023
In de eerdergenoemde nota is ook aangegeven dat UVB extra controles zou uitvoeren bij alle 49 kinderopvangorganisaties die subsidie hebben ontvangen tussen medio 2020 en medio 2022. Doel van deze controles was om te bezien of het aannemelijk is dat er kinderopvang heeft plaatsgevonden.
UVB is bij 33 kinderopvangorganisaties langs geweest om deze controles uit te voeren. Daarnaast hebben de overige 16 kinderopvangorganisaties de gevraagde gegevens schriftelijk aangeleverd.

De controles richtten zich op de vraag of de ouderbijdrage is betaald. Als de ouder de ouderbijdrage heeft betaald, wordt ervan uitgegaan dat er kinderopvang heeft plaatsgevonden. De aanname is dat een ouder immers geen ouderbijdrage betaalt als er geen kinderopvang is verzorgd. UVB heeft dat op verschillende manieren getoetst, onder andere door te kijken of er in de administratie facturen en betaalbewijzen aanwezig zijn. Als een factuur ontbrak, maar wel een betaalbewijs aanwezig was waarop vermeld staat welk kind en welke maand het betrof, dan was daarmee voldoende aangetoond dat er kinderopvang heeft plaatsgevonden. Betaalbewijzen waar geen datum, stempel en/of onduidelijkheid bestaat over de betrouwbaarheid werden als onvoldoende bestempeld. Een betaalbewijs waarop geschreven staat dat deze betaald is, werd ook afgekeurd door UVB. Als betaalbewijzen ontbraken, heeft UVB gekeken of aan de hand van presentielijsten en de overeenkomst tussen de ouder en de kinderopvangorganisatie vastgesteld kan worden of er kinderopvang heeft plaatsgevonden. De tijdelijke subsidieregeling biedt sinds dit jaar de mogelijkheid om de controles op deze wijze uit te voeren. Indien herstel van de administratie niet mogelijk is, kan UVB de kinderopvangorganisatie in de gelegenheid stellen op een andere wijze aan te tonen dat de activiteiten waarvoor subsidie is verleend, zijn verricht.

Resultaten aanvullende controle UVB zomer 2023
UVB heeft onlangs alle controles afgerond. Uit het onderzoek van UVB is, op basis van de administratie, vast te stellen dat in 64% van de gevallen kinderopvang heeft plaatsgevonden. Hiermee is alsnog voldaan aan de subsidievoorwaarden. In 36% kan deze conclusie (nog) niet worden getrokken omdat de gegevens

ontbraken en/of omdat er niet gereageerd is op het verzoek van UVB om stukken aan te leveren. Dat betekent in principe dat de subsidie (deels) lager wordt vastgesteld en voor het te veel ontvangen gedeelte moet worden teruggevorderd.

In 2% van deze 36% van de gevallen is vastgesteld dat de gefactureerde ouderbijdrage hoger was dan op grond van de tijdelijke subsidieregeling was toegestaan. Het gaat om vijf organisaties die een aantal ouders voor vijf dagen een ouderbijdrage hebben laten betalen, terwijl sommige ouders op basis van overeenkomst minder dan vijf dagen kinderopvang hebben afgenomen. Daarmee voldoen ze niet aan de voorwaarde uit de tijdelijke subsidieregeling. Dat betekent in de regel dat de subsidie (deels) moet worden teruggevorderd.

Toezicht door de inspectie
De onderzoeken die de inspectie in het kader van toezicht op grond van de bestaande eilandsverordeningen uitvoert, wijzen uit dat er kinderopvang plaatsvindt op alle locaties van kinderopvangorganisaties die subsidie ontvangen. De inspectie toetst bijvoorbeeld of het aantal kinderen per vierkante meter overeenkomt met datgene wat in de exploitatievergunning is opgenomen. Ook onderzoekt de inspectie of de groepsgrootte en het niveau van pedagogisch medewerkers aan de gestelde eisen voldoet. De inspectie rapporteert daarover.

3. Voorstel

Hoewel de subsidie bij een tijdelijke subsidieregeling na afloop van de looptijd wordt vastgesteld en tussentijdse vaststelling op grond van de tijdelijke subsidieregeling niet mogelijk is, achten wij het van belang om kinderopvangorganisaties te laten weten wat de bevindingen uit de onderzoeken van UVB voor hen betekenen. We zijn inmiddels ruim 3 jaar onderweg met deze tijdelijke subsidieregeling en kinderopvangorganisaties vragen ook om duidelijkheid. Veruit de meeste kinderopvangorganisaties zijn financieel afhankelijk van deze tijdelijke subsidieregeling.

Daarom stellen we voor de kinderopvangorganisaties te informeren over de gevolgen van de bevindingen uit de controles. Het voorstel is:

Ten aanzien van de ontbrekende administratie:
- De periode tot 1 januari 2024 te beschouwen als een periode waarin de kinderopvangorganisaties niet in staat bleken te zijn om volledig aan de nieuwe werkwijze met administratieve procedures te voldoen en waarin wij ons – bij het opstellen van de regeling - onvoldoende hebben gerealiseerd dat de kinderopvangorganisaties van ver moesten komen als het gaat om (het bijhouden van) de administratie.
- In de gevallen (36%) waarin niet vanuit de administratie vast te stellen is of er kinderopvang heeft plaatsgevonden, de subsidie lager vast te stellen en het te veel ontvangen bedrag niet terug te vorderen. Volgens de regeling zou dat wel moeten. Er zijn echter redenen aan te voeren om dat niet te doen:
    - Gezien de andere controlemechanismen, waaronder de bezoeken van UVB, de Inspectie van het Onderwijs, is het aannemelijk dat er wel kinderopvang heeft plaatsgevonden. De wachtlijsten op Bonaire onderstrepen dat nog eens: er is veel vraag naar kinderopvang.

- Het beeld is dat het eerder te maken heeft met het niet bijhouden van een gedegen administratie dan dat er werkelijk geen kinderopvang is verzorgd.
- Daarnaast zullen forse terugvorderingen ertoe leiden dat een groot deel van de kinderopvangorganisaties in financiële problemen komen, en zelfs omvallen. Uit het kostprijsonderzoek blijkt dat kinderopvangorganisaties al moeilijk rondkomen: de kosten die kinderopvangorganisaties maken voor de dagopvang zijn hoger dan de subsidie die ze ontvangen.[1] Het is onwenselijk als veel kinderopvangorganisaties tegelijkertijd omvallen. Daarmee creëren we – zoals u aangaf in het overleg met KO – (nog) een maatschappelijk probleem

Ten aanzien van de te hoge ouderbijdrage:

- Het teveel ontvangen bedrag niet terug te vorderen bij kinderopvangorganisaties die een ouderbijdrage van vijf dagen in rekening hebben gebracht voor ouders die minder dan de overeengekomen dagen hebben afgenomen.
- We realiseren ons dat dit nadelig heeft uitgepakt voor de betreffende ouders. Echter zijn er redenen aan te voeren om dat niet te doen:
  - Het gaat om 2% van de 36% van de gevallen (vier organisaties) waarbij een klein deel van de ouders niet de volledige vijf dagen gebruik maakt van kinderopvang. Het daadwerkelijk terugvorderen zal naar alle waarschijnlijkheid meer inspanningen, geld en tijd kosten dan de opbrengsten.
  - Wij vinden dat ze hun tijd beter kunnen investeren in het verbeteren van de kwaliteit van de administratie naar de toekomst toe en stellen voor om hier geen consequenties aan te verbinden.
  - De ouderbijdrage is overzichtelijk: het bedraagt voor de dagopvang (voor vijf dagen) $100 en de bso (voor vijf dagen) $ 75.
- We zullen de betreffende kinderopvangorganisaties aanspreken op het feit dat de ouderbijdrage in verhouding moet staan tot het aantal overeengekomen dagen. Vanaf 2024 moeten kinderopvangorganisaties zich hieraan houden en gaan we daarop handhaven. Verder hebben we de tijdelijke subsidieregeling op dit punt aangepast. In de regeling staat een dringende bepaling over het terugvorderen van subsidie bij een te hoge ouderbijdrage. Daar hebben we een discretionaire bevoegdheid van gemaakt, zodat de minister de mogelijkheid heeft om daarvan af te wijken.

Vervolg:

- Indien u het besluit neemt om af te zien van terugvordering, zal de ADR het subsidiebedrag waarover niet is teruggevorderd als onrechtmatig beoordelen. U zult zich hierover waarschijnlijk moeten verantwoorden in het jaarverslag SZW 2023 en 2025/2026 (als de subsidie is afgerond) en de Kamer hierover informeren.
- Vanaf 2024 dienen kinderopvangorganisaties zich aan de administratieve vereisten te houden en zal daarop worden gehandhaafd. De afgelopen tijd hebben we geïnventariseerd waar de behoeften van kinderopvangorganisaties ligt t.a.v. administratieve ondersteuning. Vanaf 2024 starten we met een breed programma gericht op het ondersteunen

van de bedrijfsvoering van kinderopvangorganisaties. We zullen uw suggesties die aan bod zijn gekomen tijdens het overleg met KO meenemen.

- Tot slot bestaat er een risico dat, ondanks de inspanningen op het verbeteren van de administratie, dat ook na 1 januari 2024 kinderopvangorganisaties niet aan alle administratieve vereisten voldoen en dit tot nieuwe onrechtmatigheden leidt.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Actie	Informatie
1	Nota	Ter informatie (niet verzenden)	