

Gastouderopvang en kinderopvangtoeslag

Risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik

Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

1 september 2008

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD)
drs. M.E. Smink-Dekkers
drs. J. van Onna

Inhoud

Samenvatting	2
1 Inleiding.....	7
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Doelstelling.....	8
1.3 Onderzoeksvragen.....	9
1.4 Onderzoeksmethoden.....	10
1.5 Leeswijzer.....	10
2 Gastouderopvang	11
2.1 Inleiding.....	11
2.2 Voorwaarden betrokkenen.....	11
2.3 Gastouderopvang in de praktijk.....	12
2.4 Kinderopvangtoeslag.....	13
3 Toezicht	15
3.1 Inleiding.....	15
3.2 Toezicht op kinderopvangtoeslag.....	15
3.3 Toezicht op kwaliteit.....	16
4 Risico's en aanbevelingen	19
4.1 Inleiding.....	19
4.2 Risico's met betrekking tot Wet kinderopvang.....	19
4.3 Risico's met betrekking tot toezicht.....	22
4.4 Risico's met betrekking tot omstandigheden.....	24
5 Conclusie	26
Literatuur.....	28
Bijlage Verscherpte kwaliteitseisen Wet Kinderopvang.....	29

Samenvatting

Inleiding

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft een verkenning laten doen door de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het doel van onderliggend onderzoek is om inzicht te verkrijgen in de risico's met betrekking tot oneigenlijk gebruik of misbruik bij de verstrekking van kinderopvangtoeslag gerelateerd aan de gastouderopvang in Nederland.

Oneigenlijk gebruik omschrijven we als het gebruik maken van de wet op een wijze die volgens de wet wel is toegestaan, maar niet in de geest van de wet is. Dat wil zeggen: niet in lijn is met de doelstelling van de wet. Het doel van de wet is dat ouders door kinderopvang beter arbeid en zorg kunnen combineren. Om de financiële toegankelijkheid te garanderen biedt de Wet kinderopvang werkende ouders recht op een inkomensafhankelijke bijdrage: de kinderopvangtoeslag.

Misbruik omschrijven we als gebruik maken van de wet op zodanige wijze dat dit volgens de wet niet is toegestaan.

De doelstelling laat zich vertalen in de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe zit de wet met betrekking tot gastouderopvang en de kinderopvangtoeslag in elkaar en wie zijn betrokken bij de uitvoering ervan?
2. Op welke manier wordt toezicht gehouden op de gastouderopvang en de kinderopvangtoeslag?
3. Welke risico's kunnen benoemd worden en wat zijn de gevolgen van die risico's?
4. Kunnen aanbevelingen gedaan worden met betrekking tot (aanpassing van) wet- en regelgeving, controlemethodieken en detectie van oneigenlijk gebruik en misbruik?

Onderzoeksmethoden

Voor dit onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. Relevante literatuur en beleidsstukken en verschillende internetsites zijn bestudeerd. Verder hebben interviews plaatsgevonden met organisaties die betrokken zijn bij het beleid en bij het toezicht en zijn gesprekken gevoerd met de betrokken brancheverenigingen. Tevens heeft een expertsessie plaatsgevonden met medewerkers van de afdeling Onderzoek en Analyse van de SIOD.

Onderzoeksresultaten

Onderzoeksvraag 1: gastouderopvang

De gastouderopvang maakt onderdeel uit van de Wet Kinderopvang. Bij de gastouderopvang zijn drie verschillende partijen betrokken: de vraagouders, de gastouders en de gastouderbureaus. Sinds 2005 kunnen ouders een tegemoetkoming voor de kosten van kinderopvang (kinderopvangtoeslag) ontvangen als ze een aantal voorwaarden voldoen. De belangrijkste zijn dat de ouder en eventuele partner werk¹ moeten verrichten of tot een bijzondere doelgroep horen en dat zij gebruik moeten maken van een kinderopvangorganisatie (gastouderbureau) die bij de gemeente is geregistreerd. De gastouders moeten zich tevens inschrijven bij een gastouderbureau. Het gastouderbureau vervult een begeleidende, bemiddelende, administratieve en toezichthoudende functie.

¹ Arbeid in de zin van artikel 3.78 van de Wet Inkomsten belasting 2001.

Ouders kunnen voor de opvang van hun kinderen bij een geregistreerde opvangorganisatie een tegemoetkoming van de overheid ontvangen. De hoogte van deze toeslag is afhankelijk van het toetsingsinkomen van de aanvrager en zijn/haar partner, de kosten van de kinderopvang en de bijdrage van de gemeente of UWV. De kosten van de kinderopvang zijn afhankelijk van het aantal uren, de aan een maximum gebonden te betalen uurprijs en het aantal kinderen.

Onderzoeksvraag 2: Toezicht gastouderopvang en kinderopvangtoeslag

Bij het toezicht op de gastouderopvang kan onderscheid gemaakt worden tussen toezicht op de kinderopvangtoeslag en toezicht op kwaliteit, omdat hierbij verschillende organisaties een rol hebben. De Belastingdienst/Toeslagen houdt toezicht op de kinderopvangtoeslag en de Belastingdienst op met name de risico's in de fiscale sfeer. Daar waar een toeslagrisico is trekken Belastingdienst/Toeslagen en Belastingdienst gezamenlijk op.

Met betrekking tot de kwaliteit ziet de gemeente toe op de naleving van de regels gesteld in de Wet Kinderopvang. Hiertoe wijst de gemeente ambtenaren van de GGD aan als toezichthouders. De gemeente kan op basis van inspectierapporten van de GGD-inspecteurs bestuurlijke maatregelen nemen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft een ondersteunende rol voor de gemeenten. In de praktijk houdt dit in dat de VNG de gemeenten adviseert over het proces van handhaving met betrekking tot de kinderopvang/gastouderopvang.

De gemeente legt jaarlijks vast welke werkzaamheden de gemeente en de GGD het voorafgaande kalenderjaar hebben uitgevoerd. De Inspectie van het Onderwijs houdt op basis van deze verslagen toezicht op de rechtmatigheid en de doeltreffendheid van de handhaving door de gemeenten en GGD. De Inspectie van het Onderwijs kan gemeenten een aanwijzing geven om tekortkomingen in de uitvoering te herstellen (tweedelijNSToezicht).

De GGD controleert de kinderopvangcentra, de buitenschoolse opvang en de gastouderbureaus op het voldoen aan de kwaliteitseisen zoals in de wet geformuleerd. De controles vinden plaats bij het gastouderbureau, waarbij de GGD-inspecteur bekijkt of alle vereiste documenten aanwezig zijn. De gastouderbureaus hebben de taak om te controleren of de gastouders en de opvanglocatie voldoen aan de gestelde criteria.

Onderzoeksvraag 3 en 4: Risico's, gevolgen van de risico's en bijbehorende aanbevelingen

In dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt in drie soorten risico's:

1. de ruimte die de wet biedt op oneigenlijk gebruik of misbruik (wet en beleid);
2. de mogelijkheden dat oneigenlijk gebruik of misbruik niet wordt ontdekt en gesanctioneerd (toezicht);
3. andere omstandigheden die regelovertreding in de hand werken.

Een risico houdt niet automatisch in dat het oneigenlijk gebruik of misbruik daadwerkelijk plaatsvindt of de mate waarin. Het duidt slechts aan waar zich een mogelijkheid voordoet voor oneigenlijk gebruik en/of misbruik. Hoewel de risico's gebaseerd zijn op ervaringen uit de praktijk kunnen op basis van dit onderzoek kunnen geen uitspraken worden gedaan over de omvang van dit oneigenlijk gebruik dan wel

misbruik. Per type risico worden aanbevelingen gedaan om deze risico's en de gevolgen ervan te kunnen ondervangen.

Met de brief van 20 juni 2008² heeft de Staatssecretaris van OCW reeds voorstellen voor wetswijziging gedaan die een deel van onderstaande risico's ondervangen.

Type 1: risico's met betrekking tot de wet

Geen relatie aantal uur arbeid en aantal uur opvang

Dit is een groot risico, omdat de wet veel ruimte biedt voor oneigenlijk gebruik. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat ouders voor 100 uur in de week toeslag krijgen terwijl beide ouders maar 10 uur per week werken. Dit is nergens uitgesloten in de Wet, maar het is niet in de geest van de Wet om al deze uren te vergoeden.

Gelijk belang ouders, gastouders en gastouderbureaus

Ouders, gastouders en gastouderbureaus hebben allemaal belang om zo veel mogelijk uren opvang te declareren, waarvoor de ouders vervolgens kinderopvangtoeslag ontvangen. Dit is vooral een risico als de gastouder een familielid (of goede bekende) van de ouder(s) is. Hierdoor is het mogelijk dat de overheid betaalt voor kinderopvang waarvoor de ouders geen kosten hebben gemaakt. De ouders en/of gastouders maken hierdoor pure winst.

Doordat de gastouderbureaus belang hebben bij het aantal geregistreerde opvanguren zijn bepaalde gastouderbureaus opgezet vanuit winstbejag. Deze gastouderbureaus zijn erop gericht om zoveel mogelijk koppelingen te bewerkstelligen en zoveel mogelijk (kosten per) uur door te berekenen aan de ouders. Via de ouders (de kinderopvangtoeslag) betaalt de overheid vervolgens indirect de bemiddelingskosten van de gastouderbureaus.

Om deze risico's te ondervangen worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- een verband leggen tussen aantal uur arbeid en aantal uur opvang waarvoor toeslag wordt vergoed;
- benadrukken / vergroten van de rol van de professionele gastouder en het beperken / verminderen van de rol van de 'familiegastouder';
- wegnemen / verminderen van het financiële belang van gastouderbureaus voor meer geregistreerde uren opvang.

Type 2: risico's met betrekking tot toezicht

Gescheiden toezicht op kwaliteit en op kinderopvangtoeslag

De formele scheiding tussen de twee vormen van toezicht is een risico omdat regelovertreding minder snel ontdekt wordt (lagere objectieve pakkans). Misbruik van de regeling kan onopgemerkt blijven.

Geen systematisch zicht op feitelijke opvanguren

Bij gastouderopvang is het op dit moment niet mogelijk systematisch te achterhalen hoeveel uur opvang daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Dit biedt ruimte voor misbruik van de kinderopvangtoeslag. Ouders kunnen meer uren opvang opgeven dan daadwerkelijk hebben plaatsgevonden. Zij ontvangen dan geld

² *Meerjarenperspectief kinderopvang*. Brief van Staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer, 2031322, nr. 25.

voor kosten die ze niet hebben gemaakt en voor kinderopvang die niet heeft plaatsgevonden. De Belastingdienst/Toeslagen controleert de informatie die ouders verschaffen en heeft te maken met een 'papieren werkelijkheid'. En de GGD heeft de taak om de *kwaliteit* van de gastouderopvang te controleren en niet het aantal uur opvang waardoor geen zicht is op het aantal daadwerkelijk plaatsgevonden opvanguren bij de (gast)ouders thuis.

Geen zicht op gastouders

De anonimiteit van de gastouders in het toezichtstelsel werkt misbruik in de hand. Ten eerste doordat bepaalde personen zich als gastouder opgeven terwijl ze geen gastouder mogen zijn. Ten tweede doordat gastouders hun inkomen uit de gastouderopvang niet altijd aan de Belastingdienst opgeven. Uit een recent onderzoek van de Belastingdienst komt naar voren dat een substantieel deel van de gastouders hun inkomsten uit de gastouderopvang niet opgeeft voor de inkomstenbelasting.

Om deze risico's te ondervangen worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- inzichtelijk en controleerbaar maken van aantal uur arbeid;
- inzichtelijk en controleerbaar maken van aantal uur opvang;
- inzichtelijk maken wie de gastouders zijn en voor wie ze oppassen;
- verbinding leggen tussen toezicht op kwaliteit en toezicht op kinderopvangtoeslag.

Type 3: risico met betrekking tot omstandigheden

Beeldvorming rond de gastouderopvang

Oneigenlijk gebruik en misbruik van de regeling wordt in de hand gewerkt doordat in Nederland een beeld is ontstaan dat in de gastouderopvang makkelijk veel geld valt te verdienen waarbij de pakkans bij regelovertreding als laag wordt ervaren.

Om dit risico te ondervangen wordt de volgende aanbeveling gedaan:

- uitvoeren van handhavingcommunicatie om de subjectieve pakkans te vergroten.

Conclusie

Bij het stimuleren van regelnaleving is het van belang om enerzijds via de wet zo min mogelijk ruimte te bieden op oneigenlijk gebruik en om anderzijds de kans te vergroten dat regelovertreding wordt ontdekt. Door het ondervangen van de bovengenoemde risico's kan het oneigenlijk gebruik en misbruik (voor een deel) worden teruggedrongen en voorkómen en kan de kinderopvangtoeslag in de juiste mate bij de juiste mensen terecht komen. Hiermee wordt tevens bereikt dat de uitgaven van de regeling beheersbaar blijven. Bovenstaande aanbevelingen zijn daarom niet los van elkaar te zien en moeten als aanvullend worden beschouwd.

Op basis van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat de wet met betrekking tot de kinderopvangtoeslag zodanig ruim is opgesteld, zodat het mogelijk is er buitenproportioneel gebruik van te maken. Dit komt voornamelijk doordat in de Wet Kinderopvang geen directe relatie is gelegd tussen het aantal uur arbeid van de ouders en het aantal uur kinderopvang waarvoor zij kinderopvangtoeslag ontvangen. Dit werkt het oneigenlijk gebruik van de regeling sterk in de hand, omdat ouders bijna onbeperkt opvanguren kunnen declareren.

Dit risico is het grootst als de gastouders (directe) familieleden zijn van de ouders. Hierbij speelt mee dat gastouderbureaus en (gast)ouders een gelijk belang hebben om zoveel mogelijk opvanguren te declareren en kinderopvangtoeslag te ontvangen. Het is essentieel om in de wet een relatie te leggen tussen het aantal uur arbeid van de ouders en het aantal uur opvang om oneigenlijk gebruik van de regeling tegen te gaan. Dit brengt automatisch met zich mee dat ook het aantal uur arbeid en aantal uur opvang (en de gastouders) inzichtelijk en daarmee (achteraf) controleerbaar zullen moeten worden. Het verdient aanbeveling om te onderzoeken op welke wijze dat vorm kan krijgen³. Op die manier snijdt het mes aan twee kanten: enerzijds biedt de wet minder ruimte voor oneigenlijk gebruik en anderzijds kan met handhaving oneigenlijk gebruik en misbruik worden aangepakt.

De rol van de professionele gastouder zal benadrukt / vergroot moeten worden en het financiële belang van de gastouderbureaus zal verminderd / weggenomen moeten worden om de risico's op regelovertreding te beperken.

De objectieve pakkans (de kans dat iemand wordt betrapt wanneer hij de regels overtreedt) kan verder vergroot worden door het toezicht op kwaliteit en het toezicht op de kinderopvangtoeslag beter op elkaar te laten aansluiten. In de praktijk zijn hiertoe al verschillende initiatieven genomen.

Vanwege de ontstane beeldvorming rond de gastouderopvang is het tevens van belang om de burger te laten weten welke aanpassingen zijn gedaan en dat de aanvragen voor kinderopvangtoeslag worden gecontroleerd. Wanneer de burger het idee heeft dat hij een hoge kans heeft om bij regelovertreding gepakt te worden is hij minder snel geneigd om te wet te overtreden (hogere subjectieve pakkans).

³ Urenregistraties van werkgevers zijn niet altijd betrouwbaar, wat de controle op arbeidsuren bemoeilijkt.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Wet Kinderopvang (ingevoerd per 1 januari 2005) heeft betrekking op drie formele vormen van opvang: dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang. Voor deze opvangvormen zijn regels gesteld met betrekking tot de kwaliteit, vergoedingen, toezicht, etc. De doelstelling van de wet is het faciliteren van ouders om zorg en arbeid beter te combineren. Daarnaast wil de overheid de financiële toegankelijkheid van de opvang garanderen. Een belangrijk instrument hiervoor is de inkomensafhankelijke toeslag die ouders van de overheid ontvangen om hen te compenseren voor de kosten van de opvang van kinderen: de kinderopvangtoeslag. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is verantwoordelijk voor het beleid met betrekking tot de kinderopvang. Het Ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor de uitvoering met betrekking tot de kinderopvangtoeslag.

De regeling is zeer succesvol gebleken. Er worden meer kinderen opgevangen dan voorheen. Alhoewel uit de realisatiecijfers blijkt dat er in 2006 en 2007 een enorme toename is in aantal kinderen bij *alle* opvangvormen (zie onderstaande tabel), is de groei bij gastouderopvang in 2007 relatief gezien explosief (meer dan 100%). Met het aantal ingediende opvanguren zijn de kosten voor kinderopvang ook zeer sterk gestegen. Budgettair maakt gastouderopvang (nog wel) het kleinste deel uit van het budget (2007: ongeveer 270 miljoen).

Tabel 1.1 Groei aantal kinderen naar soort opvang (dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang) 2005, 2006, 2007.

	2005	2006	2007
Kdo centrum	224.000	233.000	283.000
Bso centrum	121.000	134.000	176.000
Gastouderopvang	30.000	46.000	98.000
Totaal	375.000	413.000	557.000

Bron: Research voor Beleid, 2008.

Deze veranderingen hebben de laatste tijd veel aandacht getrokken in de media en de politiek. De meeste aandacht is hierbij uitgegaan naar de gastouderopvang. Deze vorm van opvang bestond reeds voor 2005, maar was klein in omvang vergeleken met de andere opvangvormen. Bij deze opvangvorm vangen gastouders de kinderen van vraagouders op en vindt de opvang plaats bij de vraag- of gastouder thuis. De bemiddeling tussen gast- en vraagouder wordt verzorgd door een zogenoemd gastouderbureau. De vraagouders kunnen kinderopvangtoeslag ontvangen, uitgekeerd door de Belastingdienst/Toeslagen.

Deze groeisput bij de gastouderopvang is gepaard gegaan met toenemende geluiden in de media (bijvoorbeeld het tv-programma Radar) en signalen (van onder andere de Belastingdienst) dat zich verschillende problemen voordoen bij de uitvoering van de regeling en dat mogelijk misstanden plaatsvinden bij de aanvraag en verstrekking van de kinderopvangtoeslag. De genoemde misstanden zijn zeer divers: mogelijke wildgroei aan kwalitatief slechte gastouderbureaus, het declareren van buitensporig

veel opvanguren, het oneigenlijk declareren van attributen voor opvang door gastouders en of zelfs misbruik van de regeling. De Belastingdienst voert momenteel onderzoeken uit naar aanleiding van deze signalen.

Het ministerie van OCW heeft naar aanleiding van deze signalen besloten een verkennend onderzoek te laten uitvoeren naar mogelijke risico's voor oneigenlijk gebruik of misbruik met de kinderopvangtoeslag, gerelateerd aan de gastouderopvang. OCW heeft de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) verzocht dit onderzoek uit te voeren, omdat de SIOD de nodige expertise bezit op het gebied van risico-inventarisaties, fraudeconstructies en risicoanalyses.

Rond het onderwerp kinderopvang / gastouderopvang en kinderopvangtoeslag waren tijdens het schrijven van dit rapport verschillende politieke ontwikkelingen gaande. De ontwikkelingen tot 1 juli 2008 zijn (tot op zekere hoogte) meegenomen in dit rapport.

De branche zelf heeft de bovengenoemde signalen / misstanden reeds onderkend en heeft op basis daarvan een nieuw convenant kwaliteit kinderopvang opgesteld. De hierin verscherpte kwaliteitseisen voor gastouderbureaus en gastouders zijn overgenomen in de beleidsregels en zijn vanaf 1 april 2008 van kracht. Ook het toezichtsproces wordt aan deze nieuwe eisen aangepast. De effecten van deze aanpassingen op de verstrekking van de kinderopvangtoeslag zijn tijdens dit onderzoek nog niet bekend.

1.2 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is inzicht te verkrijgen in de risico's met betrekking tot oneigenlijk gebruik of misbruik bij de verstrekking van kinderopvangtoeslag gerelateerd aan de gastouderopvang in Nederland.

Op basis van dit inzicht kunnen aanbevelingen worden gedaan. Het doel van de aanbevelingen is om de risico's te ondervangen en hiermee het oneigenlijk gebruik en het misbruik van de regeling te voorkómen en ervoor te zorgen dat de regeling uitsluitend ten gunste komt van degenen die er (in de juiste mate) recht op hebben. Hiermee wordt tevens bereikt dat de uitgaven van de regeling beheersbaar blijven.

In dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt in drie soorten risico's:

1. de ruimte die de wet biedt op oneigenlijk gebruik of misbruik (wet en beleid);
2. de mogelijkheden dat oneigenlijk gebruik of misbruik niet wordt ontdekt en gesanctioneerd (toezicht);
3. andere omstandigheden die regelovertrading in de hand werken.

Oneigenlijk gebruik omschrijven we als het gebruik maken van de wet op een wijze die volgens de wet wel is toegestaan, maar niet in de geest van de wet is. Dat wil zeggen het gebruik van de mogelijkheden in de wet door burgers die niet in lijn is met de doelstelling van de wet. De Wet kinderopvang regelt de tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang en waarborgt de kwaliteit van kinderopvang. Het doel van de wet is dat ouders door kinderopvang beter arbeid en zorg kunnen combineren en om de financiële toegankelijkheid te garanderen biedt de Wet kinderopvang werkende ouders recht op een inkomensafhankelijke bijdrage: de kinderopvangtoeslag.

Misbruik omschrijven we als gebruik maken van de wet op zodanige wijze dat dit volgens de wet niet is toegestaan. Een voorbeeld hiervan is het aanvragen van kinderopvangtoeslag voor uren waarvoor geen opvang plaats heeft gevonden.

Een risico houdt niet automatisch in dat het oneigenlijk gebruik of misbruik daadwerkelijk plaatsvindt. Het duidt slechts aan waar zich een mogelijkheid voordoet voor oneigenlijk gebruik en/of misbruik. Op basis van dit onderzoek kunnen geen uitspraken gedaan worden over de omvang van dit oneigenlijk gebruik dan wel misbruik. Hier zou nader onderzoek naar gedaan moeten worden.

De risico's die in dit onderzoek worden geïnventariseerd hebben betrekking op het oneigenlijk gebruik of misbruik van de kinderopvangtoeslag en niet op de kwaliteitseisen die gesteld worden aan de gastouders en gastouderbureaus. Aan deze kwaliteitseisen en het toezicht daarop wordt in dit onderzoek om drie redenen toch de nodige aandacht besteed. Ten eerste zijn de uitvoering van de gastouderopvang in de praktijk (zoals de verhouding tussen betrokkenen) en de financiële kant direct met elkaar verbonden. Ten tweede is het voor inzicht in risico's met betrekking tot de ontdekking van regelovertreding (objectieve pakkans) belangrijk om alle toezichtprocessen met betrekking tot de gastouderopvang in kaart te brengen, dus ook die toezichtprocessen die niet direct gerelateerd zijn aan de kinderopvangtoeslag. Ten derde blijkt uit ervaringen uit de handhaving (toezicht en opsporing) dat regelovertreding op het ene gebied vaak gerelateerd is aan regelovertreding op een ander gebied. Regelovertreding met betrekking tot de kwaliteit van de gastouderopvang zou dus samen kunnen gaan met en een indicatie zijn voor regelovertreding op het financiële vlak (kinderopvangtoeslag).

Hoewel we in dit onderzoek inzicht hebben gekregen in mogelijke verbeteringen met betrekking tot (het toezicht op) de kwaliteit van de gastouderopvang beperken we ons bij de aanbevelingen tot de kinderopvangtoeslag en betrekken we het toezicht op de kwaliteit alleen daar waar we dit relevant achten voor de kinderopvangtoeslag.

1.3 Onderzoeksvragen

De doelstelling laat zich vertalen in de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe zit de wet met betrekking tot gastouderopvang en de kinderopvangtoeslag in elkaar en wie zijn betrokken bij de uitvoering ervan?
2. Op welke manier wordt toezicht gehouden op de gastouderopvang en de kinderopvangtoeslag ?
3. Welke risico's kunnen benoemd worden en wat zijn de gevolgen van die risico's?
4. Kunnen aanbevelingen gedaan worden met betrekking tot (aanpassing van) wet- en regelgeving, controlemethodieken en detectie van oneigenlijk gebruik en misbruik?

1.4 Onderzoeksmethoden

Voor dit onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt.

Literatuurstudie

Beleidsstukken en rapporten over de wet- en regelgeving en de uitvoering ervan zijn bestudeerd. Verder zijn verschillende internetsites geraadpleegd.

Interviews

Gesprekken hebben plaatsgevonden met organisaties betrokken bij het beleid (OCW) en betrokken bij het toezicht (Belastingdienst/Toeslagen, GGD Nederland, GGD Amsterdam, GGD Zuid-Holland-Zuid, VNG). Verder hebben zijn interviews gehouden met de betrokken brancheverenigingen (werkgeversorganisatie MOgroep, branchevereniging ondernemers in de kinderopvang (BKN), belangenvereniging Ouder in de Kinderopvang (BOinK) en BRAVO (Branchevereniging voor Gastouders)).

De interviews zijn gehouden door twee onderzoekers van de SIOD. De conceptverslagen van deze interviews zijn ter verificatie aan de respondenten voorgelegd, waarna de aangepaste verslagen dienden als bron voor dit onderzoek.

Kanttekening

De Belastingdienst werkt met risicogericht toezicht. Welke risico's de Belastingdienst waarneemt in zijn toezicht en hoe die risico's gewogen worden zijn logischerwijs echter niet openbaar. Dit geeft de onderzoekers een minder ruime blik op de objectieve pakkans van regelovertridders met betrekking tot de kinderopvangtoeslag. Desalniettemin is het mogelijk om over het geheel gezien aanbevelingen te doen met betrekking tot de risico's en het ondervangen van de risico's.

Expertsessie

Op basis van de beschrijving van (het toezicht op) de branche en een analyse van de risico's heeft een expertsessie plaatsgevonden met medewerkers van de afdeling Onderzoek en Analyse van de SIOD. Deelnemers hebben kennis op het gebied van fraudeconstructies, risicoanalyses en het signaleren van regelovertridders.

1.5 Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk wordt weergegeven hoe de wet met betrekking tot de gastouderopvang en de kinderopvangtoeslag in elkaar zit. In hoofdstuk drie staat beschreven hoe het toezicht op de gastouderopvang en de kinderopvangtoeslag wettelijk is geregeld en op welke wijze deze in de praktijk wordt uitgevoerd. In hoofdstuk vier worden de risico's weergegeven en worden aanbevelingen gedaan om de genoemde risico's te ondervangen. Tot slot wordt in hoofdstuk vijf de conclusie weergegeven.

2 Gastouderopvang

2.1 Inleiding

Gastouderopvang maakt onderdeel uit van de Wet Kinderopvang, die op 1 januari 2005 in werking is getreden. Het gaat om kinderopvang op het woonadres van een gastouder of vraagouder. De opvang vindt plaats door tussenkomst van een gastouderbureau en op basis van een schriftelijke overeenkomst. In dit hoofdstuk wordt weergegeven aan welke voorwaarden de betrokkenen bij gastouderopvang moeten voldoen, op welke manier de gastouderopvang in de praktijk plaatsvinden en hoe de kinderopvangtoeslag wordt uitgekeerd.

2.2 Voorwaarden betrokkenen

Ouders

Sinds 2005 kunnen ouders een tegemoetkoming voor de kosten van kinderopvang ontvangen wanneer ze aan een aantal voorwaarden voldoen. Deze voorwaarden zijn gelijk voor alle soorten kinderopvang, dus ook voor de gastouderopvang. De belangrijkste zijn de volgende:

- de ouder en eventuele partner moeten werk⁴ verrichten of tot een bijzondere doelgroep horen. Indien men tot een bijzondere doelgroep behoort, draagt de gemeente of UWV bij in de kosten van de kinderopvang. Voorbeelden zijn mensen in een re-integratietraject, ouders die een verplichte inburgeringscursus volgen en minderjarigen in de bijstand die een opleiding volgen.. Algemeen gezegd is dit het geval bij mensen die niet werken maar in een ‘erkend’ traject zitten als voorbereiding op werk. UWV en gemeente zijn de instanties die bepalen of men aan de criteria voldoet en dus in aanmerking komt voor de kinderopvangtoeslag;
- de ouders moeten gebruik maken van een kinderopvangorganisatie die bij de gemeente is geregistreerd;
- het kind mag nog niet op het voortgezet onderwijs zitten.

Andere voorwaarden zijn dat het kind bij de aanvrager moet wonen en dat de ouder zelf de kosten voor de kinderopvang moet dragen.

Gastouders

Gastouders moeten zich inschrijven bij een gastouderbureau dat bij de gemeente geregistreerd is. Zij moeten een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) tonen voordat zij als gastouder aan het werk mogen. Zij mogen maximaal vier kinderen tegelijkertijd opvangen (inclusief eigen kinderen)⁵.

Sinds 1 april 2008 moeten de gastouders aan scherpere kwaliteitseisen voldoen. Naast verschillende communicatieve vaardigheden heeft dit betrekking op:

- kennis hebben van ontwikkeling van kinderen, positief staan ten opzichte van de pedagogische doelstellingen en deze in de praktijk kunnen brengen;
- kennis hebben van EHBO (volgens eindtermen van Oranje Kruis);

⁴ Arbeid in de zin van artikel 3.78 van de Wet Inkomsten belasting 2001.

⁵ Bij innovatieve gastouderopvang geldt een maximum van zes kinderen. De innovatieve gastouderopvang is een experimentele vorm van kinderopvang, zoals vastgelegd in een tijdelijk besluit.

- goede beheersing van de Nederlandse taal;
- ook volwassen huisgenoten van gastouders (indien opvang bij gastouder plaatsvindt) dienen een VOG te overleggen.

Gastouderbureaus

Het gastouderbureau heeft een begeleidende, bemiddelende, administratieve en toezichthoudende functie. Gastouderbureaus moeten volgens de wet aan de volgende voorwaarden voldoen:

- registratie bij gemeente;
- het gastouderbureau moet voldoen aan de kwaliteitseisen uit de wet;
- medewerkers gastouderbureau moeten in het bezit zijn van een VOG;
- kinderopvang geschiedt op basis van een schriftelijke overeenkomst tussen gastouderbureau en de ouder;
- instellen van een oudercommissie, die tot taak heeft om te adviseren over diverse zaken met betrekking tot het kwaliteitsbeleid;

Sinds 1 april 2008 zijn de kwaliteitseisen van gastouderbureaus aangescherpt. De brancheverenigingen voor ondernemers (Mogroep en BKN) en de belangenorganisatie voor ouders (BOink) hebben een convenant afgesloten dat is overgenomen in de beleidsregels. Gastouderbureaus moeten sinds die datum voldoen aan verscherpte kwaliteitseisen (zie bijlage A). Deze eisen omvatten onder andere het hebben van een pedagogisch beleidsplan, het vastleggen van een risico-inventarisatie, het doen van huisbezoeken en het voeren van intakegesprekken.

2.3 Gastouderopvang in de praktijk

Gastouderbureaus

Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat er twee grofweg 'type' gastouderbureaus zijn: enerzijds de bureaus die gestart zijn vanwege de toegenomen vraag van ouders naar (gastouder)opvang en anderzijds de bureaus die vooral vanuit winstbejag zijn begonnen. Deze laatste zijn onder andere ontstaan doordat het gemakkelijk is een gastouderbureau te starten. Ook aan de verscherpte kwaliteitseisen is relatief gemakkelijk te voldoen. Voor deze bureaus is de kwaliteit van de opvang vaak ondergeschikt aan het geldelijk gewin. Het komt voor dat een gastouderbureau (gast)ouders alleen onder bepaalde voorwaarden inschrijft. Zoals het opnemen van een boeteclausule (€1500,- boete als je bij een ander bureau inschrijft) en het bepalen hoeveel een gastouder 'mag' verdienen. De gastouders ontvangen bijvoorbeeld maar €1,50 per uur, terwijl de ouders €6,10 aan het bureau betalen. Sommige gastouderbureaus factureren ouders één maand vooraf, rekenen altijd hetzelfde bedrag en betalen de gastouder alleen de daadwerkelijk opgevangen uren. Het bureau houdt het verschil tussen de twee bedragen voor zichzelf.

Gastouders

Er is een duidelijk verschil tussen gastouders die gastouder zijn om wat bij te verdienen (de oma's en de thuisblijfmoeders die een vriendje voor hun kindje zoeken) en de gastouders die professioneel gastouder zijn en die hier bewust voor kiezen. Ze zijn vaak hoger opgeleid, veelal zelfstandige ondernemers die investeren in materialen en kennis en open staan voor pedagogische bijscholing via zelfstudie of cursussen.

Contacten

Er zijn verschillende manieren waarop het contact tussen de betrokken partijen tot stand kan komen. De ouders en gastouders kunnen zich aanmelden bij het gastouderbureau dat vervolgens de koppeling maakt. Bureaus kunnen tevens actief op zoek gaan naar (gast)ouders, onder andere door te adverteren in de media of via het internet. Het komt ook voor dat gastouders en ouders gezamenlijk naar een gastouderbureau gaan om zich in te schrijven. De koppeling en de afspraken zijn op dat moment reeds gemaakt. In het geval dat de opvang vóór de inschrijving reeds plaatsvond wordt op die manier de ‘informele’ gastouderopvang omgezet naar formele opvang.

Kosten

De bureaus hebben de verplichting een goede administratie te voeren, maar het is niet vastgelegd op welke wijze die moet zijn ingericht. De mate waarin gastouderbureaus de administratie en facturering met betrekking tot de opvang regelen verschilt per bureau. Sommige bureaus doen de complete administratie en hebben een factureringssysteem. Andere bureaus beperken zich tot de bemiddeling en hebben geen zicht op de opvanguren. De schriftelijke overeenkomst tussen gastouderbureau en ouders is dan vaak flexibel en wordt aan het einde van het jaar vastgesteld aan de hand van het aantal uur opvang. Het bureau heeft daardoor in sommige gevallen weinig zicht op de relatie en het contact tussen de gastouder en de vraagouder. De ouders en gastouders kunnen de financiële zaken om het bureau heen regelen. De gastouderbureaus rekenen bemiddelingskosten aan de ouders. Dit kan een vast bedrag zijn (per kind per maand) of dit kan gekoppeld zijn aan het aantal uur opvang (uit de gesprekken komt naar voren dat dit varieert tussen €0,75 en €4,50 per kind per uur). In het laatste geval berekenen de gastouderbureaus die kosten vaak door in de uurprijs.

2.4 Kinderopvangtoeslag

Zoals eerder vermeld kunnen ouders voor de opvang van hun kinderen bij een geregistreerde opvangorganisatie een tegemoetkoming van de overheid ontvangen. De hoogte van deze toeslag is afhankelijk van het toetsingsinkomen van de aanvrager en zijn/haar partner, de kosten van de kinderopvang en de bijdrage van de gemeente of UWV. De kosten van de kinderopvang zijn afhankelijk van het aantal uren, de aan een maximum gebonden te betalen uurprijs en het aantal kinderen. Het Ministerie van OCW stelt jaarlijks de hoogte van de maximale uurprijs vast. Het bedrag is zo gekozen dat voor die prijs kwalitatief verantwoorde kinderopvang kan worden aangeboden. De kosten die boven dat maximum uitgaan, komen volledig voor rekening van de ouder. De maximale uurprijs voor dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang voor kinderen in de leeftijd tot en met de basisschool is voor 2008 vastgesteld op €6,10. Wanneer de kinderen de basisschool verlaten kunnen ouders geen kinderopvangtoeslag meer ontvangen.

Sinds 2007 zijn werkgevers verplicht om bij te dragen aan de kosten voor kinderopvang. Iedereen die werkt en gebruik maakt van kinderopvang ontvangt deze werkgeversbijdrage automatisch via de Belastingdienst als een extra toeslag en hoeft deze niet apart bij de werkgever aan te vragen. Een alleenstaande ouder krijgt boven de reguliere toeslag een extra inkomensonafhankelijk bedrag, omdat hij/zij geen werkgeversbijdrage van een partner kan krijgen. Als in een gezin meer dan één kind gebruik maakt van kinderopvang, dan worden de kosten per kind berekend (prijs maal aantal uur). De toeslag voor

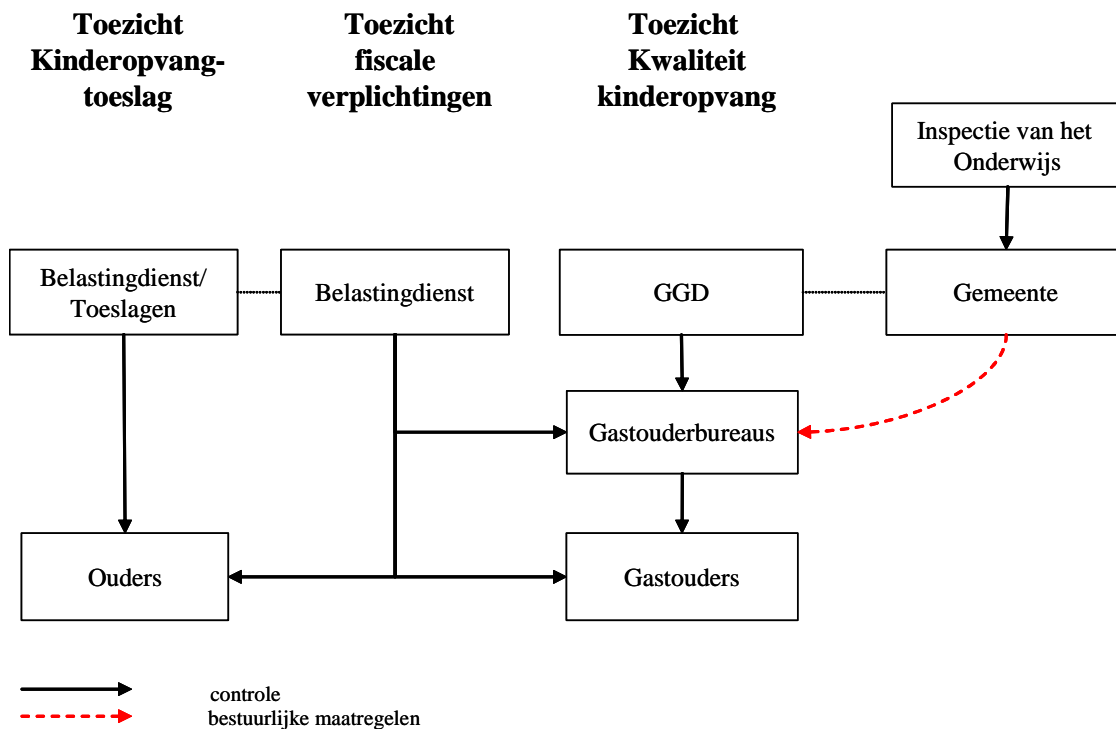
tweede en volgende kinderen is percentueel gezien hoger dan die van het 'eerste' kind (voor de Belastingdienst/Toeslagen is dat het kind met hoogst aantal uren). Overigens keert de Belastingdienst/Toeslagen de afzonderlijke delen in één bedrag uit.

3 Toezicht

3.1 Inleiding

Bij het toezicht op de gastouderopvang kan onderscheid gemaakt worden tussen toezicht op kwaliteit en toezicht op de kinderopvangtoeslag, omdat hierbij verschillende organisaties een rol hebben. In onderstaande figuur is schematisch weergegeven op welke wijze het toezicht formeel is geregeld. Hoewel deze taken formeel gescheiden zijn hebben de verschillende betrokken organisaties regelmatig overleg, gericht op informatie-uitwisseling en verdere samenwerking (in hoofdstuk vier nader toegelicht). Naast het toezicht op kwaliteit en op de kinderopvangtoeslag is het fiscale toezicht weergegeven, vooral omdat deze relevant is met betrekking tot het inkomen van de (gast)ouders. In het schema zijn niet alle taken van de organisaties weergegeven maar alleen die toezichtstaken die gerelateerd zijn aan de gastouderopvang. In de komende paragrafen worden deze nader toegelicht.

Figuur 3.1 Toezicht gerelateerd aan de gastouderopvang.



3.2 Toezicht op kinderopvangtoeslag

De Belastingdienst en Belastingdienst/Toeslagen houden op verschillende manieren toezicht op de gastouderopvang. De Belastingdienst/Toeslagen betaalt de kinderopvangtoeslag uit en controleert daarbij de rechtmatigheid van de aanvragen. Dit gebeurt via een geautomatiseerde risicoanalyse in de fase van in behandeling neming, bij mutaties en bij de eindafrekening. De aanvragen worden op een aantal criteria bekeken. Welke criteria dat zijn en hoe die gemeten worden maakt de Belastingdienst niet openbaar. In

het interview heeft de Belastingdienst/Toeslagen aangegeven dat het onder andere gaat om de volgende criteria:

- het aantal kinderen (controle aan de hand van de sofi-nummers);
- de leeftijd van de kinderen (kinderen tot vier behoeven meer opvang dan kinderen op de basisschool);
- Aantal uur opvang (bij extreem veel uren, want de wet heeft geen maximum gesteld)
- Maximum uurtarief;
- Inkomen van de ouders (wordt gecontroleerd bij Belastingdienst).

Indien een aanvraag op basis van deze risicoanalyse wordt ‘uitgeworpen’ wordt deze handmatig gecontroleerd. Meestal worden ouders dan verzocht om hun contract met het gastouderbureau of de jaaropgave op te sturen. De inkomens van de ouders worden na afloop van een fiscaal jaar vastgesteld en worden gecontroleerd bij de Belastingdienst. Ook de registratie van gastouderbureaus wordt gecontroleerd.

Naast het toezicht op de kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst/Toeslagen oefent de Belastingdienst ook toezicht uit. Het gaat dan met name om risico's in de fiscale sfeer. Daar waar een toeslagrisico is trekken Belastingdienst/Toeslagen en Belastingdienst gezamenlijk op.

De Belastingdienst ontvangt via verschillende kanalen meldingen en/of signalen over eventueel misbruik of oneigenlijk gebruik. (denk aan klikbrieven, meldingen van Misdaad Anoniem, tips bij Belastingdienst of FIOD-ECD, maar ook signalen van Belastingdienst/Toeslagen).

Naar aanleiding van signalen rond gastouderbureaus heeft de Belastingdienst deze bureaus tot een van de speerpunten van het toezicht in 2007 gemaakt. De Belastingdienst heeft een vijftigtal gastouderbureaus doorgelicht waarbij ook de vraag- en gastouders zijn bezocht⁶. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat gastouders en gastouderbureaus zich niet altijd aan de fiscale verplichtingen houden. De uitkomsten van deze doorlichting zijn dusdanig dat dit aanleiding is geweest gastouderbureaus aan extra toezicht te onderwerpen. Hierbij zal samenwerking worden gezocht met GGD NL.

3.3 Toezicht op kwaliteit

Gemeente

De gemeente ziet toe op de naleving van de regels gesteld in de Wet Kinderopvang. Hiertoe wijst de gemeente ambtenaren van de GGD aan als toezichthouders. De gemeente kan op basis van inspectierapporten van de GGD-inspecteurs bestuurlijke maatregelen nemen. Indien een gastouderbureau de regels niet of in mindere mate naleeft, kan de gemeente een schriftelijke aanwijzing geven met daarin de te nemen maatregelen. Indien de kwaliteit van de opvang dermate tekortschiet kan de gemeente een schriftelijk bevel geven. Indien een gastouderbureau het schriftelijk bevel niet opvolgt kan de gemeente de voortzetting van het bureau verbieden. De gemeente is tevens bevoegd tot het opleggen van bestuurlijke boetes. Indien sprake is van (een vermoeden van) een strafbaar feit wordt de zaak overgedragen aan het Openbaar Ministerie.

⁶ Belastingdienst 2008. Tweede halfjaarsrapportage Plan van aanpak vereenvoudigingsoperatie Belastingdienst.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft een ondersteunende rol voor de gemeenten. In de praktijk houdt dit in dat de VNG de gemeenten adviseert over het proces van handhaving met betrekking tot de kinderopvang/gastouderopvang. De VNG heeft een afwegingsmodel ontwikkeld met criteria voor handhaving en geeft hierover voorlichting aan gemeenten. De gemeenten hebben bij de uitvoering van de handhaving (het al dan niet opleggen van boetes, etc.) echter beleidsvrijheid en maken hierin hun eigen keuzes.

De gemeente legt jaarlijks vast welke werkzaamheden de gemeente en de GGD het voorafgaande kalenderjaar hebben uitgevoerd. De Inspectie van het Onderwijs houdt op basis van deze verslagen toezicht op de rechtmatigheid en de doeltreffendheid van de handhaving door de gemeenten en GGD. De Inspectie van het Onderwijs kan gemeenten een aanwijzing geven om tekortkomingen in de uitvoering te herstellen (tweedelijns toezicht).

GGD

De GGD controleert de kinderopvangcentra, de buitenschoolse opvang en de gastouderbureaus op het voldoen aan de kwaliteitseisen zoals in de wet geformuleerd. GGD Nederland heeft de beleidsregels vertaald naar een toetsingskader, aan de hand waarvan de GGD-inspecteurs de gastouderbureaus controleren. De GGD controleert gastouderbureaus op de volgende momenten:

- binnen zes weken nadat een gastouderbureau gestart is;
- reguliere controle minimaal 1 keer per jaar (sinds begin 2008 is extra geld vrijgemaakt en zijn 2 controles per gastouderbureau mogelijk);
- incidenteel (bijvoorbeeld naar aanleiding van een melding).

De controles vinden plaats bij het gastouderbureau. De controle bestaat enerzijds uit documentencontrole en anderzijds uit gesprekken met minimaal de houder van het gastouderbureau, met personeel en met één of meer vertegenwoordigers van de oudercommissie. De GGD-inspecteur bekijkt of alle vereiste documenten aanwezig zijn. Dit betreffen documenten zoals het pedagogisch beleidsplan, de risico-inventarisaties van de opvanglocatie, de vereiste VOG's van de bemiddelingsmedewerkers en de gastouders, de evaluatiegesprekken en de contracten tussen ouders en gastouderbureaus. De GGD-inspecteur laat verder zes vragenlijsten achter, die drie gastouders en drie vraagouders moeten invullen. Het gastouderbureau selecteert degenen die de vragenlijsten invullen. Soms bellen inspecteurs gastouders en/of ouders op om gegevens te verifiëren, maar dit is geen standaard procedure.

De GGD-inspecteur geeft de resultaten weer in het inspectierapport en stuurt dit door naar de gemeente. De gemeente heeft vervolgens de taak om eventuele maatregelen te nemen tegen het gastouderbureau.

Gastouderbureaus

De gastouderbureaus hebben de taak om te controleren of de gastouders en de opvanglocatie voldoen aan de gestelde criteria. Sinds 1 april 2008 zijn de kwaliteitseisen verscherpt, waardoor de gastouderbureaus onder andere meer direct contact moeten hebben met de vraag- en gastouders. Zo moeten zij bijvoorbeeld het intakegesprek bij de vraag- en gastouder thuis voeren. Verder moeten per jaar minimaal twee huisbezoeken plaatsvinden, waarin in ieder geval de jaarlijkse risico-inventarisatie en -evaluatie, de

jaarlijkse toetsing van de criteria van de gastouder en de jaarlijkse evaluatie van de opvang plaatsvinden. Naast deze huisbezoeken vinden in het kader van intake, eerste risico-inventarisatie en nieuwe koppelingen (tussen ouder en gastouder) extra huisbezoeken plaats.

De gastouderbureaus zijn niet verplicht om toezicht te houden op het aantal uur opvang of de betaling hiervan. In de praktijk komt het voor dat gastouderbureaus de betaling van de opvang regelen, maar dit is geen vereiste van de wet.

4 Risico's en aanbevelingen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden risico's weergegeven met betrekking tot de gastouderopvang en de kinderopvangtoeslag die in het kader daarvan wordt verstrekt. Hierbij worden aanbevelingen gedaan om die risico's te ondervangen. Zoals eerder vermeld maken we in dit onderzoek onderscheid in drie soorten risico's. In de komende paragrafen worden de risico's volgens deze indeling weergegeven:

1. de ruimte die de wet biedt op oneigenlijk gebruik of misbruik (wet en beleid);
2. de mogelijkheden dat oneigenlijk gebruik of misbruik niet wordt ontdekt en gesanctioneerd (toezicht);
3. andere omstandigheden die regelovertreding in de hand werken.

Bij het benoemen van risico's moet een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen de risico's en de *gevolgen* die de risico's (kunnen) hebben. Een risico kan in de praktijk leiden tot misbruik of oneigenlijk gebruik. In de komende paragrafen wordt per risico weergegeven welke gevolgen deze in praktijk kunnen hebben en in hoeverre in die gevallen sprake is van misbruik dan wel oneigenlijk gebruik.

Aanbevelingen

Per risico worden een of meer aanbevelingen geformuleerd. Het doel van deze aanbevelingen is om de risico's te ondervangen en hiermee het oneigenlijk gebruik en het misbruik van de regeling te voorkómen en ervoor te zorgen dat de regeling uitsluitend ten gunste komt van degenen die er (in de juiste mate) recht op hebben. Dit houdt in dat met het uitvoeren van de aanbevelingen de *gevolgen* van de risico's tevens kunnen worden ondervangen en dientengevolge de uitgaven van de regeling beheersbaar (kunnen) blijven. De aanbevelingen moeten niet worden gezien als losstaande elementen, maar moeten als aanvullend worden beschouwd. Dit betekent dat de aanbevelingen ter ondervanging van die risico's juist gezamenlijk tot verbetering kunnen leiden.

De aanbevelingen die in dit hoofdstuk staan hebben onder andere betrekking op het verhogen van de (objectieve en subjectieve) pakkans. De objectieve pakkans is de kans dat personen ontdekt worden op het moment dat zij de regels overtreden. Bij de subjectieve pakkans gaat het om de perceptie van mensen: hoe groot is de kans dat ik word ontdekt als ik de regels overtreed?

4.2 Risico's met betrekking tot Wet kinderopvang

In deze paragraaf wordt ingegaan op het eerst type risico: de ruimte die de wet biedt op oneigenlijk gebruik of misbruik.

4.2.1 *Risico: geen relatie arbeid en opvang*

Het doel van de Wet Kinderopvang is het combineren van arbeid en de zorg voor kinderen. In de Wet is echter geen relatie gelegd tussen het aantal uur opvang en het aantal uur arbeid van de ouder(s). Dit is een groot risico. Volgens de wet moet(en) de ouder(s) inkomen uit tegenwoordige arbeid hebben. In de wet is

niet gespecificeerd dat deze arbeid gerelateerd moet zijn aan de opvang van de kinderen. Het is dus mogelijk dat iemand kinderopvangtoeslag aanvraagt voor opvang tijdens vrijetijdsuren.

Gevolgen

Doordat in de Wet Kinderopvang geen relatie is gelegd tussen de arbeid van de ouder(s) en de opvang van de kinderen biedt de wet veel ruimte voor oneigenlijk gebruik. Ouders kunnen samen op hun vrije dag gaan winkelen, de kinderen bij de gastouder brengen en voor deze uren kinderopvangtoeslag aanvragen. Het is dus mogelijk dat ouders voor 100 uur in de week toeslag krijgen terwijl beide ouders maar 10 uur per week werken. Dit is nergens uitgesloten in de Wet maar het is niet in de geest van de Wet om al deze uren te vergoeden.

Aanbeveling

Het is belangrijk om in de wet een relatie te leggen tussen het aantal uur arbeid en aantal uur kinderopvang. In combinatie met handhavingcommunicatie (zie ook 4.4) kan het oneigenlijk gebruik preventief worden tegengegaan. Wanneer ouders weten dat kinderopvangtoeslag alleen nog voor opvanguren gerelateerd aan arbeid wordt uitgekeerd en weten (of in ieder geval denken) dat daarop wordt gecontroleerd, wordt de subjectieve pakkans vergroot. Wanneer achteraf blijkt dat personen uren opgeven die niet zijn gerelateerd aan arbeid kunnen ze hierop worden gecorrigeerd.

Met het doen van deze aanbeveling moet opgemerkt worden dat het systematisch controleren van het aantal arbeidsuren in de praktijk niet zo eenvoudig blijkt te zijn als men op het eerste gezicht zou denken. De urenregistraties van werkgevers blijken niet altijd betrouwbaar te zijn, wat controle van arbeidsuren bemoeilijkt.

4.2.2 Risico: gelijk belang ouders, gastouders en gastouderbureaus

De ouders, de gastouders en het gastouderbureau hebben een gelijk belang: zo veel mogelijk uren opvang declareren en dus kinderopvangtoeslag ontvangen. Dit is vooral als de gastouder een familielid (of goede bekende) van de ouder(s) is. De ouders vragen zoveel mogelijk kinderopvangtoeslag aan (voor opvanguren die al dan niet hebben plaatsgevonden) waarna ze een deel van het geld al dan niet aan de gastouder afstaan. Deze gastouder is blij met iedere euro, omdat hij/zij die opvang voorheen gratis deed of anders gratis zou doen. En de ouders krijgen kinderopvangtoeslag voor opvanguren waarvoor zij geen kosten hebben gemaakt. Dit is voor de ouders dus pure winst. De gastouderbureaus hebben in deze gevallen vaak geen zicht op de contacten tussen de ouders en de gastouders of het aantal uur opvang.

Indien de facturatie via het gastouderbureau loopt, hebben die bureaus tevens belang bij het rekenen van meer uren opvang. De bureaus rekenen de bemiddelingskosten vaak door in het uurtarief van de opvang. De ouders betalen dan per kind per uur een bepaald bedrag aan het bureau. In dit geval heeft het gastouderbureau er belang bij dat zoveel mogelijk uren in rekening worden gebracht. Voor deze uren hoeven de gastouderbureaus geen extra werkzaamheden uit te voeren, maar ontvangen ze wel geld. De ouders maken niet veel bezwaar tegen de hogere kosten, omdat ze een groot gedeelte van deze kosten terugkrijgen via de kinderopvangtoeslag, waar ze voorheen niets ontvingen (de zgn. 'informele' opvang door de grootouders).

Wanneer de gastouder een zogenaamde ‘professionele’ gastouder is, is dit gelijke belang niet of minder sterk aanwezig. De gastouder wil dat de ouders betalen voor de opvanguren en de ouders willen alleen betalen voor de daadwerkelijke opvanguren. De ouders en gastouders hebben dan een tegenstrijdig belang, mede omdat de gastouder zijn of haar inkomsten moet opgeven bij de Belastingdienst.

De – professionele – gastouder kan dus een corrigerende werking hebben in dit ‘systeem’. Maar in de praktijk blijken deze inkomsten niet systematisch vergeleken te worden met de aangevraagde kinderopvangtoeslag, waardoor deze corrigerende werking in de praktijk niet optreedt. Deze werking geldt vaak niet voor opa’s en oma’s, omdat zij nog geld overhouden na aftrek van de belastingen.

Gevolgen

Door het gelijke belang van ouders en gastouders (vooral als dit familie is) is het mogelijk dat de overheid betaalt voor kinderopvang waarvoor de ouders geen kosten hebben gemaakt. De ouders en/of gastouders maken hierdoor pure winst.

In het onderzoek van Research voor Beleid⁷ komt naar voren dat 43 procent van de groei van de gastouderopvang in 2007 bestond uit het omzetten van bestaande informele opvang (bijvoorbeeld door grootouders) in formele gastouderopvang via de kinderopvangregeling. In 70 procent van de gevallen werd een direct familielid (opa, oma, oom of tante) dat al voor de opvang zorgde, ingeschreven als gastouder.

Doordat de gastouderbureaus belang hebben bij het aantal geregistreerde opvanguren zijn bepaalde gastouderbureaus opgezet vanuit winstbejag. Deze gastouderbureaus zijn erop gericht om zoveel mogelijk koppelingen (tussen ouders en gastouders) te bewerkstelligen en zoveel mogelijk (kosten per) uur door te berekenen aan de ouders (bijvoorbeeld 2, 3 of soms 4 euro per uur per kind). Via de ouders (de kinderopvangtoeslag) betaalt de overheid vervolgens indirect de bemiddelingskosten van de gastouderbureaus.

Aanbeveling

Het gemeenschappelijk belang van de ouders en gastouders zou kunnen worden ondervangen door het benadrukken/vergroten van de rol van de professionele gastouder en het beperken/verminderen van de rol van de ‘familiegastouder’.

Het financiële belang van de gastouderbureaus voor meer geregistreerde uren opvang zou weggenomen dan wel verminderd moeten worden.

OCW heeft op 20 juni 2008 reeds voorstellen voor wetswijziging gedaan die betrekking hebben op deze aanbevelingen⁸. Bij de gastouderopvang wordt onderscheid gemaakt tussen thuiscrèches (professionele gastouder) en de informele opvang (‘familiegastouder’) met verschillende maximumtarieven per uur en een maximering van het aantal uur informele opvang waarvoor ouders kinderopvangtoeslag kunnen ontvangen. In het voorstel staat ook dat de gastouderbureaus uit het stelsel verdwijnen en dat alle vormen van opvang gelieerd zullen zijn aan kinderdagverblijven, dan wel de buitenschoolse opvang.

⁷ Groei van kinderopvang: een onderzoek naar oorzaken. Research voor Beleid, 2008.

⁸ Meerjarenperspectief kinderopvang. Brief van Staatssecretaris van OCW aan Tweede Kamer, d.d. 20 juni 2008.

4.3 Risico's met betrekking tot toezicht

In deze paragraaf worden de mogelijkheden beschreven dat oneigenlijk gebruik of misbruik niet wordt ontdekt en/of gesanctioneerd (tweede type risico).

4.3.1 Risico: gescheiden toezicht op kwaliteit en op kinderopvangtoeslag

Het toezicht op de kwaliteit en op de kinderopvangtoeslag is formeel gezien gescheiden. Dit is een risico, omdat regelovertreding dan minder snel ontdekt wordt (lagere objectieve pakkans).

Gevolgen

Misbruik van de regeling kan onopgemerkt blijven. Bepaalde gegevens die nodig zijn om de rechtmatigheid van aanvragen te beoordelen worden geregistreerd bij verschillende organisaties. Zo is het zeer lastig om systematisch aanvragen met terugwerkende kracht te detecteren. Een aanvraag met terugwerkende kracht kan onder andere worden ontdekt door de opgegeven startdatum van de opvang te vergelijken met de aanvraagdatum van de VOG van de gastouder of met de datum van registratie van het gastouderbureau bij de gemeente. Op dit moment kunnen de VOG's niet systematisch naast de toeslagaanvragen worden gelegd. De Belastingdienst is nu in overleg met Justitie, GGD en OCW om hiervoor een oplossing te vinden. Daarbij vindt de registratie van de gastouderbureaus bij de gemeente plaats waardoor geen landelijk overzicht bestaat.

Er is een geval van fraude bekend waarbij een gastouderbureau een dubbele administratie bijhield. Het bureau had een versie voor de GGD-inspectie en een werkelijke versie. In de GGD-versie waren minder koppelingen weergegeven dan daadwerkelijk hadden plaatsgevonden. Doordat de GGD de gastouders zelf (thuis) niet inspecteert maar alleen de dossiers bij de gastouderbureaus, kan de GGD niet achterhalen of de administratie met betrekking tot het aantal (gast)ouders juist is.

Aanbevelingen

Verbinding leggen tussen toezicht op kinderopvangtoeslag en toezicht op kwaliteit. Handhavingervaring leert dat mensen/ondernemers die de regels op een bepaald gebied overtreden eerder geneigd zijn om regels op een ander gebied te overtreden. Uit de gesprekken met de respondenten kwam naar voren dat dit bij de gastouderopvang waarschijnlijk niet anders is. Men heeft het vermoeden dat als gastouderbureaus het niet zo nauw nemen met de regels met betrekking tot de kwaliteitseisen, dat een indicatie kan zijn dat er financieel ook zaken niet in orde zijn.

Om erachter te komen of de dossiers van de gastouderbureaus de werkelijkheid weergeven zou de GGD de gastouders meer (steekproefsgewijs) moeten controleren.

Aanbevelingen voor de praktijk

De informatie-uitwisseling tussen Belastingdienst/Toeslagen en GGD zou een structurele vorm kunnen krijgen. In het land werken sommige GGD'en al samen met Belastingdienst/Toeslagen, maar dit gebeurt nog incidenteel. In het voorbeeld van de dubbele administratie heeft de Belastingdienst contact gezocht met de GGD, waardoor ze erachter kwamen dat het gastouderbureau knoeide met de administratie.

De verbinding tussen toezicht op de toeslag en op de kwaliteit zou verder vorm kunnen krijgen door de risicoanalyse van de Belastingdienst/Toeslagen te combineren met een risicoanalyse met betrekking tot de

kwaliteit. Bepaalde factoren uit de kwaliteitsinspectie zouden benoemd kunnen worden als indicatie voor eventuele regelovertreding. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de (eventueel scheve verhouding in de) ratio tussen het aantal koppelingen en het aantal bemiddelingsmedewerkers. Welke factoren dat zouden zijn en in hoeverre een verband bestaat tussen overtredingen op het gebied van kwaliteit en van de kinderopvangtoeslag zou nader onderzocht moeten worden.

Op dit moment nemen toezichthoudende instanties reeds initiatief om inzichten/inspecties met elkaar te delen. Voorbeelden zijn de GIR (Gemeenschappelijke inspectieruimte), het uitwisselen van signalen tussen GGD en Belastingdienst en het opzetten van een centraal register van gastouderbureaus. Ook zijn er contacten met Justitie over het leveren van informatie met betrekking tot de VOG's.

4.3.2 Risico: geen systematisch zicht op feitelijke opvanguren

Bij de gastouderopvang is het op dit moment niet mogelijk om systematisch te achterhalen hoeveel uur opvang daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.

De GGD controleert de gastouderbureaus in verband met de kwaliteitseisen en niet de financiële kant van de gastouderopvang (aantal uur en betaling ervan). De Belastingdienst/Toeslagen krijgt van de ouders een opgave van het aantal uren opvang per jaar en heeft dus te maken met een 'papieren werkelijkheid'. Het is voor de Belastingdienst/Toeslagen zeer lastig om te controleren of het opgegeven aantal uur klopt. Bij twijfel wordt de jaaropgave bij het gastouderbureau opgevraagd. Maar niet alle gastouderbureaus weten hoeveel uur opvang heeft plaatsgevonden, omdat ouders en gastouders dit onderling kunnen regelen.

Gevolg

Doordat er geen systematisch zicht is op het aantal uur opvang, wat automatisch met zich meebrengt dat het aantal uur opvang niet controleerbaar is, biedt dit ruimte voor misbruik van de kinderopvangtoeslag. Ouders kunnen meer uren opgeven dan daadwerkelijk hebben plaatsgevonden. Zij ontvangen dan geld voor kosten die ze niet hebben gemaakt en voor kinderopvang die niet heeft plaatsgevonden. Een van de respondenten schat dat 20 à 30 procent van de ouders teveel kinderopvangtoeslag declareren.

Tevens is het voorgekomen dat personen 'op papier' deden voorkomen dat kinderopvang plaatsvond terwijl dat in werkelijkheid niet gebeurde. De opvang en de betaling vonden niet plaats, maar de rollen van ouder, gastouder en gastouderbureau werden op papier verdeeld en vervolgens werd de kinderopvangtoeslag onderling verdeeld. De FIOD-ECD heeft een strafrechtelijk onderzoek uitgevoerd naar een dergelijke constructie.

Aanbeveling

Om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen en te kunnen aanpakken is het essentieel om de uren opvang zichtbaar en daardoor controleerbaar te maken. Dit verhoogt de subjectieve en objectieve pakkans.

Zoals eerder vermeld wordt het systematisch controleren van het aantal arbeidsuren bemoeilijkt doordat de urenregistraties van werkgevers niet altijd betrouwbaar blijken te zijn. Toch verdient het aanbeveling om te onderzoeken op welke wijze de controle van arbeidsuren vorm zou kunnen krijgen.

4.3.3 Risico: geen zicht op gastouders

Bij de gastouderopvang wordt nergens systematisch geregistreerd wie de gastouders zijn en voor welke ouders zij oppassen. De ouders moeten bij de aanvraag voor kinderopvangtoeslag alleen de naam van het gastouderbureau invullen en niet van de gastouder. De GGD controleert alleen (de dossiers van) de gastouderbureaus en heeft geen zicht op de gastouders.

Gevolgen

De anonimiteit van de gastouders kan verschillende soorten gevolgen hebben. Ten eerste doordat bepaalde personen zich als gastouder opgeven terwijl ze geen gastouder mogen zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om partners van de ouder en vaders van de kinderen waarvoor toeslag wordt aangevraagd. Dit is misbruik van de regeling.

Een tweede vorm van misbruik dat door anonimiteit van de gastouders in de hand wordt gewerkt, is dat gastouders hun inkomen uit de gastouderopvang niet aan de Belastingdienst opgeven. Uit een recent onderzoek van de Belastingdienst komt naar voren dat een substantieel deel van de gastouders hun inkomsten uit de gastouderopvang niet aan de Belastingdienst opgeeft voor de inkomstenbelasting.

Aanbeveling

Het verdient aanbeveling om systematisch inzichtelijk te krijgen wie de gastouders zijn en voor welke ouders zij oppassen. Het is daarom van belang voor de Belastingdienst om te beschikken over de VOG's van de gastouders.

4.4 Risico's met betrekking tot omstandigheden

In deze paragraaf wordt ingegaan op omstandigheden die regelovertreding in de hand werken (derde type risico).

4.4.1 Risico: beeldvorming rond de gastouderopvang

Respondenten geven aan dat op dit moment een beeld is ontstaan van de kinderopvangregeling waar men als ouder, gastouder of gastouderbureau veel kan verdienen met de gastouderopvang. Er bestaat veel ruimte in de wet om de wet ruimhartig uit te leggen in het eigen voordeel. "Je bent een dief van je eigen portemonnee als je niet meedoet" haalde een respondent een houding uit de praktijk aan. De houding komt tevens naar voren in het onderzoek van Research voor Beleid waarin is gevraagd naar motieven om gebruik te maken van gastouderopvang. Bij de informele substitutie⁹ noemde in 2006 als in 2007 bijna de helft van ouders als reden dat het financieel aantrekkelijk is voor de *gastouders*. Deze houding wordt gecombineerd met een laag ervaren pakkans. De kans op correctie wordt niet hoog ingeschat. Er wordt continu in de pers en politiek gewag gemaakt van misstanden. Hierdoor is het beeld ontstaan dat er daadwerkelijk veel misbruik bestaat (althoewel dit niet duidelijk is) en/of dat veel mensen de regeling ruim in hun eigen voordeel uitleggen (oneigenlijk gebruik). Hiernaast is in de pers en politiek weinig te horen geweest van enige toezichthoudende actie met betrekking tot de gastouderopvang. De subjectieve pakkans is bij mensen, naar inschatting van de respondenten, aan de lage kant. Er is door de toezichthoudende instanties geen publiekelijke aankondiging geweest over de handhaving van de gastouderopvangregeling.

⁹ Informele substitutie: kinderopvanggebruik van kinderen, die voorheen (voornamelijk) gebruik maakten van informele kinderopvang, zoals betaalde of onbetaalde oppas.

Gevolgen

Doordat het beeld van makkelijk geld verdienen kunnen burgers op het idee worden gebracht de regeling op een wijze te gebruiken die oneigenlijk is of waar zelfs van misbruik gesproken kan worden. De burgers worden ook niet afgeschrikt door de pakkans of sanctie. Aangezien zij denken dat er weinig daadwerkelijke controle heeft plaatsgevonden schatten burgers in dat oneigenlijk gebruik niet moreel afkeurenswaardig is en dat ze (bijna) niet gepakt kunnen worden. Deze houding faciliteert mogelijk oneigenlijk gebruik en/of misbruik.

Aanbeveling

Bij het stimuleren van regelnaleving is het van belang om niet alleen maatregelen te nemen en daardoor de objectieve pakkans te vergroten, maar ook om de burger te laten weten welke aanpassingen zijn gedaan en dat de aanvragen worden gecontroleerd. Wanneer de burger het idee heeft dat regelovertreding meteen wordt aangepakt (subjectieve pakkans) is hij minder snel geneigd om de wet te overtreden.

De subjectieve pakkans kan worden verhoogd door middel van handhavingcommunicatie. Ten eerste zou bekendheid gegeven moeten worden aan de (nieuwe) handhavingactiviteiten en aan eventuele nieuwe regels. Ten tweede zou 'normatieve communicatie' plaats kunnen vinden, waarin de nadruk wordt gelegd op de consequenties voor de maatschappij en voor de burger als individu (regeling kan verdwijnen) als men oneigenlijk gebruik maakt van de regels of er zelfs misbruik van maakt.

5 Conclusie

Bij het stimuleren van regelnaleving is het van belang om enerzijds via de wet zo min mogelijk ruimte te bieden op oneigenlijk gebruik en om anderzijds de kans te vergroten dat oneigenlijk gebruik en misbruik wordt ontdekt. Op die manier is gekeken naar (de gevolgen van) de risico's en zijn de bijbehorende aanbevelingen geformuleerd.

Risico's

Op basis van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat de wet met betrekking tot de kinderopvangtoeslag zodanig ruim is opgesteld dat het mogelijk is om er buitenproportioneel gebruik van te maken. Dit komt voornamelijk doordat er in de Wet Kinderopvang geen relatie is gelegd tussen het aantal uur arbeid van de ouders en het aantal uur kinderopvang waarvoor ze kinderopvangtoeslag ontvangen. Dit werkt het oneigenlijk gebruik van de regeling sterk in de hand omdat ouders bijna onbeperkt opvanguren kunnen declareren. Dit risico is het grootst als de gastouders (directe) familieleden zijn van de ouders. Hierbij speelt mee dat gastouderbureaus en (gast)ouders een gelijk belang hebben om zoveel mogelijk opvanguren te declareren en kinderopvangtoeslag te ontvangen.

Misbruik en oneigenlijk gebruik kunnen daarbij onopgemerkt blijven doordat in het huidige toezichtstelsel geen zicht is op het aantal opvanguren dat daadwerkelijk plaatsvindt en geen zicht is op wie de gastouders zijn en voor wie ze oppassen. Redenen daarvoor zijn dat het toezicht op de kwaliteit en op de kinderopvangtoeslag formeel gescheiden zijn en dat het toezicht op de kwaliteit gericht is op de gastouderbureaus en niet op de gastouders. Tot slot wordt het oneigenlijk gebruik en misbruik van de regeling in de hand gewerkt doordat in Nederland een beeld is ontstaan dat in de gastouderopvang makkelijk veel geld valt te verdienen waarbij de pakkans bij regelovertreding als laag wordt ervaren.

Aanbevelingen

Door het ondervangen van de bovengenoemde risico's kan het oneigenlijk gebruik en misbruik (voor een deel) worden teruggedrongen en voorkómen en kan de kinderopvangtoeslag in de juiste mate bij de juiste mensen terecht komen. Op basis van dit onderzoek worden de volgende aanbevelingen gedaan:

Aanbevelingen met betrekking tot de wet:

- verband leggen tussen aantal uur arbeid en aantal uur opvang waarvoor kinderopvangtoeslag wordt vergoed;
- benadrukken/vergroten van de rol van de professionele gastouder en het beperken/verminderen van de rol van de 'familie-gastouder';
- wegnemen/verminderen van het financiële belang van gastouderbureaus voor meer geregistreerde uren opvang;

Aanbevelingen met betrekking tot toezicht:

- inzichtelijk en controleerbaar maken van aantal uur arbeid;
- inzichtelijk en controleerbaar maken van aantal uur opvang;
- inzichtelijk maken wie de gastouders zijn en voor wie ze oppassen;
- verbinding leggen tussen toezicht op kwaliteit en toezicht op kinderopvangtoeslag;

Aanbevelingen met betrekking tot omstandigheden:

- uitvoeren van handhavingcommunicatie.

Toelichting aanbevelingen

Om oneigenlijk gebruik van de regeling tegen te gaan is het essentieel om in de wet een verband te leggen tussen het aantal uur arbeid en het aantal uur opvang. Dit brengt automatisch met zich mee dat het aantal uur arbeid van de ouders en het aantal uur opvang (en dus ook de gastouders) inzichtelijk en daarmee (achteraf) controleerbaar zullen moeten worden. Het verdient aanbeveling om te onderzoeken hoe dit kan worden vormgegeven. Op die manier snijdt het mes aan twee kanten: enerzijds biedt de wet minder ruimte voor oneigenlijk gebruik en anderzijds kan met handhaving oneigenlijk gebruik en misbruik worden aangepakt.

De rol van de (directe) familieleden als gastouder zal beperkt moeten worden vanwege het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik. De rol van de ‘professionele’ gastouder daarentegen zou benadrukt / vergroot moeten worden. Daarbij zal het financiële belang van de gastouderbureaus verminderd / weggenomen moeten worden vanwege de stuwende werking die dat heeft op het aantal (onterecht) geregistreerde en gedeclareerde uren waarvoor kinderopvangtoeslag wordt uitgekeerd. Met betrekking tot deze beide punten zijn reeds voorstellen voor wetswijzigingen gedaan.

Verder verdient het aanbeveling dat de verschillende vormen van toezicht (op kwaliteit en op kinderopvangtoeslag) beter op elkaar aansluiten en dat meer informatie-uitwisseling zou plaatsvinden. Misbruik en oneigenlijk gebruik zal dan sneller ontdekt worden. In de praktijk zijn hiertoe al verschillende initiatieven genomen.

Vanwege de ontstane beeldvorming rond de gastouderopvang is het tevens van belang om niet alleen maatregelen te nemen en daardoor de objectieve pakkans te vergroten, maar ook om de burger te laten weten welke aanpassingen zijn gedaan en dat de aanvragen worden gecontroleerd. Wanneer de burger het idee heeft dat regelovertreding meteen wordt aangepakt (subjectieve pakkans) is hij minder snel geneigd om de wet te overtreden. De handhavingcommunicatie zou naast het bekend maken van de handhavingactiviteiten kunnen bestaan uit ‘normatieve communicatie’, waarin de nadruk wordt gelegd op de consequenties voor de maatschappij en voor de burger zelf (regeling kan verdwijnen) als men oneigenlijk gebruik of misbruik maakt van de wet.

Op basis van dit onderzoek kunnen geen uitspraken worden gedaan over de omvang van oneigenlijk gebruik en misbruik van de regeling. Hier zou nader onderzoek naar gedaan kunnen worden.

Literatuur

- Belastingdienst/Toeslagen (2008). *Toeslagwijzer 2008*. Utrecht: Belastingdienst/Toeslagen.
- Belastingdienst (2008). *Tweede halfjaarsrapportage Plan van aanpak vereenvoudigingsoperatie Belastingdienst*. (Kamerstukken II, vergaderjaar 2007/08, 31 066, nr 48).
- Belangenvereniging van Ouders in de kinderopvang, et al (2008). *Verantwoorde kinderopvang: verdere stappen naar de toekomst: convenant kwaliteit kinderopvang*. Utrecht: Boink, BKN en MOgroep kinderopvang.
- Centraal Planbureau (2008). *Een analyse van de groei van formele kinderopvang in het recente verleden en in de nabije toekomst*. Den Haag: CPB.
- Elffers, H. (2005). *De rationele regelvertreder*. Den Haag: Boom.
- Kristen, G. (2008). *Ontwikkelingen in de Kinderopvang na de Wet Kinderopvang*. Plaats van publicatie onbekend.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008). *Meerjarenperspectief kinderopvang*. Brief van Staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer, 2031322, nr. 25.
- Regioplan (2007). *Basisgegevens kinderopvang*. Amsterdam: Regioplan.
- Research voor Beleid (2008). *Groei van kinderopvang: een onderzoek naar oorzaken*. Zoetermeer: Research voor Beleid.

Wet- en regelgeving

- Algemene Wet inkomensafhankelijke regelingen, 12 december 2005, *Stcrt.* 251.
- Beleidsregels kwaliteit kinderopvang, 10 november 2004. *Stcrt.* 222.
- Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang, 10 november 2004. *Stcrt.* 222.
- Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkomingen in kosten kinderopvang, 18 oktober 2004, *Stb.* 554.
- Regeling indexering kinderopvang 2008, 30 augustus 2007, *Stcrt.* 167.
- Regeling Wet kinderopvang, 28 september 2004, *Stcrt.* 192.
- Toeslagen, pleegvergoeding en kinderopvangtoeslag, 18 oktober 2006, *Stcrt.* 208.
- Tijdelijk besluit innovatieve kinderopvang, 24 februari 2005, *Stb.* 119.
- Uitvoeringsregeling Algemene Wet inkomensafhankelijke regelingen, 12 december 2005, *Stcrt.* 251.
- Uitvoeringsregeling Belastingdienst 2003, 20 december 2002, *Stcrt.* 247.
- Wet kinderopvang, 9 juli 2004, *Stb.* 455.

Internet

- www.boink.nl
- www.kinderopvang.nl
- www.mogroep.nl
- www.minocw.nl
- www.gastouderpetitie.nl
- <http://opmaatnieuw.sdu.nl>

Bijlage Verscherpte kwaliteitseisen Wet Kinderopvang

Sinds 1 april 2008 zijn de kwaliteitseisen van gastouderbureaus aangescherpt. De brancheverenigingen voor ondernemers (Mogroep en BKN) en de belangenorganisatie voor ouders (BOink) hebben een convenant afgesloten dat is overgenomen in de beleidsregels. Gastouderbureaus moeten sinds die datum voldoen aan de volgende voorwaarden:

- beschikken over een pedagogisch beleidsplan. Hierin moeten zaken staan over de ontwikkeling van kinderen, de samenstelling van het aantal kinderen dat door de gastouder wordt opgevangen; en de eisen van de opvanglocatie;
- Vastleggen van de risico's die de opvang van kinderen met zich meebrengt in een risico-inventarisatie;
- Opvang wordt minimaal jaarlijks mondeling geëvalueerd met de vraagouders en schriftelijk vastgelegd;
- Aanbieden van scholingsmogelijkheden aan gastouders bij start van werkzaamheden;
- Organiseren themabijeenkomsten voor gastouders en/of biedt cursussen/bijeenkomsten waarbij gastouders ervaringen kunnen uitwisselen;
- De intake bij vraag- en gastouder wordt persoonlijk en aan huis uitgevoerd door bemiddelingsmedewerker;
- Per jaar vinden minimaal twee huisbezoeken plaats, waarin in ieder geval de jaarlijkse risico-inventarisatie en evaluatie, de jaarlijkse toetsing van de criteria van de gastouder en de jaarlijkse evaluatie van de opvang plaatsvindt. Naast deze huisbezoeken vinden er in het kader van intake, eerste risico-inventarisatie en nieuwe koppelingen (tussen ouder en gastouder) extra huisbezoeken plaats.
- De bemiddelingsmedewerkers beschikken aantoonbaar over voor gastouderopvang relevante pedagogische kennis;
- Er dient een reële koppeling te zijn tussen de beschikbare formatie en het aantal koppelingen dat het gastouderbureau begeleidt;
- Voor de vraagouder is de bereikbaarheid van het gastouderbureau en gastouder duidelijk en aantoonbaar geregeld;
- De bemiddelingsmedewerkers moeten een MBO-werk- en denkniveau én kennis van en inzicht in processen van kinderopvang/gastouderopvang hebben.