



akkoord.
Dank!
5-11

Aan Minister voor APP (ter info aan MSZW)

nota

Tijdelijke subsidieregeling Financiering kinderopvang
Caribisch Nederland: enkele punten

TER BESLISSING

Directie

Datum
27 oktober 2022

Onze referentie
2022- [redacted]

Opgesteld door

Tweede contactpersoon

Bijlage(n)
1

Aanleiding

Sinds 1 juli 2020 is de Tijdelijke Subsidieregeling Financiering Kinderopvang Caribisch Nederland (hierna: de tijdelijke subsidieregeling) van kracht. In het najaar van 2021 heeft Uitvoering van Beleid (hierna: UVB) van DSU een monitorbezoek uitgevoerd onder een deel van de ontvangers (kinderopvangorganisaties) van de tijdelijke subsidie. De belangrijkste conclusie uit deze monitorbezoeken is dat bijna alle bezochte kinderopvangorganisaties niet (geheel) voldoen aan de administratieve vereisten uit de tijdelijke subsidieregeling.

In deze nota leggen we de volgende punten aan u voor:

- I. De uitkomsten van deze monitoring. We verzoeken u een besluit te nemen over enkele voorstellen hoe verder te gaan naar aanleiding van de bevindingen van UVB (onderdeel I van de nota);
- II. Het vaststellen van de subsidie van twee kinderopvangorganisaties op Bonaire (De Kaboutertjes en Earth Angels) die geen gebruik meer maken van de tijdelijke subsidieregeling (onderdeel II van de nota en bijlage 1);
- III. Ter informatie: de beslaglegging (vordering derden) op de subsidies door de Belastingdienst Caribisch Nederland (BCN) bij twee kinderopvangorganisaties (onderdeel III van de nota).

Geadviseerd besluit en gevraagde acties

U wordt geadviseerd om akkoord te gaan met het voorstel om:

- a) UVB controles te laten uitvoeren bij alle kinderopvangorganisaties die subsidie hebben ontvangen om na te gaan of het aannemelijk is dat er kinderopvang heeft plaatsgevonden en de middelen rechtmatig zijn besteed gedurende de periode juli 2020 tot juli 2022.
- b) Kinderopvangorganisaties vanaf het najaar 2022 in het kader van het programma BES(t) 4 Kids ondersteuning aan te bieden om hun administratie in de breedste zin op orde te krijgen. Daarvoor is capaciteit beschikbaar binnen het programma.
- c) De tijdelijke subsidieregeling alvast op één punt te verduidelijken.
- d) De subsidie voor de Kaboutertjes en de Earth Angels in overeenstemming met verstrekte subsidie \$23.982 respectievelijk \$12.639 vast te stellen en dus geen subsidie terug te vorderen.

En kennis te nemen van het feit dat de Belastingdienst CN (BCN) bij een tweetal kinderopvangorganisaties op subsidies van UVB een 'vordering derden' (beslaglegging) heeft ingesteld.

Datum
27 oktober 2022

Onze referentie
2022- [REDACTED]

Kernpunten

I. Bevindingen monitoringbezoek UVB

Bevindingen

- Om voor subsidie in aanmerking te komen, dienen kinderopvangorganisaties aan diverse voorwaarden en administratieve verplichtingen te voldoen. Een voorwaarde is dat ouders daadwerkelijk kinderopvang afnemen. Er moeten om die reden onder andere overeenkomsten, facturen en betaalbewijzen in de administratie aanwezig zijn. Ook moeten kinderopvangorganisaties periodiek een voortgangsrapportage indienen.
- Uit het bezoek in november 2021 van UVB bleek dat bijna alle bezochte kinderopvangorganisaties niet (geheel) voldoen aan de administratieve vereisten uit de tijdelijke subsidieregeling. Daarbij gaat het onder andere om het ontbreken van facturen of (getekende) overeenkomsten. Het is te verwachten dat dit ook bij andere organisaties die niet zijn bezocht, zal spelen.
- Het beeld is dat veel organisaties nog niet in staat zijn een gedegen administratie te voeren. Dit kwam ook naar voren tijdens het kostprijsonderzoek dat met het oog op de toekomstige structurele financiering van de kinderopvang op CN is uitgevoerd.
- Organisaties hebben op basis van de Tijdelijke subsidieregeling totaal bijna € 8 mln. aan subsidievoorschotten ontvangen in de periode juli 2020 tot en met 31 december 2021. In 2022 gaat het om een bedrag van naar verwachting circa € 8 mln.

Conclusies

- Veel van de kinderopvangorganisaties in Caribisch Nederland zijn begonnen met het opvangen van een aantal kinderen in de thuissituatie, en zijn vervolgens doorgegroeid tot een kinderopvangorganisatie.
- Bij de start van het programma BES(t) 4 kids lag de focus vooral op het vergunningstraject en het verbeteren van de kwaliteit van de opvang.
- Het doel van de afgelegde monitorbezoeken was gericht op de opzet en werking van de projectadministratie. Er is daarbij toen niet actief gecontroleerd of in alle gevallen daadwerkelijk kinderopvang is aangeboden.
- UVB is tot de conclusie gekomen dat er in alle bezochte gevallen op het moment van het monitorbezoek sprake was van kinderopvang. Dit bleek onder andere uit de kinderen die ter plekke aanwezig waren en pedagogische medewerkers die aan het werk waren. Verder is in de meeste gevallen een administratie aangetroffen - die weliswaar niet altijd conform de regeling is ingericht - waaruit bleek dat er opvang in algemene zin heeft plaatsgevonden.
- Ook de bezoeken van de Inspectie van het Onderwijs en de lokale inspecteur hebben geen signalen van misbruik van de tijdelijke subsidieregeling laten gezien.
- We kunnen concluderen dat we - met de kennis van nu - bij het opstellen van de tijdelijke subsidieregeling ons - als Rijk - onvoldoende hebben gerealiseerd dat organisaties (en ook ouders) moeten wennen aan deze nieuwe werkwijze met administratieve procedures. Anders gezegd, de eisen aan de administratie in de regeling blijken op dit moment in de praktijk nog niet voldoende haalbaar.

Probleemschets

- Als we de regeling strikt uitvoeren zouden bovenstaande bevindingen van onvolkomenheden in de administratie betekenen dat UVB – bij de definitieve vaststelling van de subsidie in 2024 - in (naar verwachting) de meeste gevallen de subsidie lager zal moeten vaststellen dan is verleend omdat niet alle vereiste administratieve bescheiden uit de regeling aanwezig zullen zijn.
- In de regel is het ontvangen subsidiebedrag ook de uiteindelijk vast te stellen subsidie tenzij bij controle wordt geconstateerd dat er gecorrigeerd moet worden. Een lagere vaststelling leidt tot terugvorderingen bij de kinderopvangorganisaties, omdat de optelsom van alle voorschotten immers hoger zal uitvallen dan de vaststelling van de subsidie.
- Terugvorderen van de subsidie kan tot betalingsproblemen leiden met als mogelijk gevolg het stoppen van het aanbieden van kinderopvang bijvoorbeeld door faillissement. Veel organisaties zijn afhankelijk van de subsidie die zij ontvangen.¹
- Tegelijkertijd betekent het niet vaststellen conform de regeling dat formeel niet kan worden vastgesteld dat uitgaven rechtmatig zijn verstrekt.
- In de afweging hoe hiermee om te gaan, gaat het om het vinden van een balans tussen rechtmatigheid van uitgaven en rechtvaardigheid van terugvorderen.
- De administratieve vereisten zijn een middel om aan te tonen of het doel van de regeling is gerealiseerd. De vraag is of het proportioneel en rechtvaardig is om zo strikt vast te houden aan de vereisten uit de regeling als blijkt dat het aannemelijk is dat er opvang heeft plaatsgevonden en de gestelde eisen aan de administratie op dit moment in de praktijk nog niet voldoende haalbaar zijn.

Datum

27 oktober 2022

Onze referentie

2022- [REDACTED]

Voorstellen naar aanleiding van de monitoring bezoeken

Naar aanleiding van bovenstaande stellen we het volgende voor:

1. Kinderopvang plaatsgevonden?

- Het voorstel is dat UVB over de periode 1 juli 2020 – juli 2022 bij alle organisaties controles uitvoert om na te gaan of het aannemelijk is dat er kinderopvang heeft plaatsgevonden en de middelen rechtmatig zijn besteed.
- UVB doet dat aan de hand van een werkwijze die samen met de directie KO is opgesteld waarbij de nadruk ligt bij de ouderbijdrage van de ouder: als de ouder de ouderbijdrage betaald heeft, is het aannemelijk dat er opvang heeft plaatsgevonden voor de betreffende kinderen en daarmee de middelen rechtmatig besteed. Hiermee wordt gekeken naar beperktere administratieve bescheiden dan in de tijdelijke subsidieregeling voorgeschreven.
- Daarnaast voert UVB sinds de start van de tijdelijke subsidieregeling periodiek controles uit op de aangeleverde voortgangsrapportage van de kinderopvangorganisaties. Dit gebeurt onder andere in samenwerking met de openbare lichamen.
- In een volgende nota zullen we u informeren over de uitkomsten van deze controles en mogelijke vervolgstappen aan u voorleggen. In deze nota zal ook worden voorgelegd onder welke voorwaarden de subsidie wordt vastgesteld, rekening houdend met enerzijds de gevolgen voor (de onzekerheid over) de rechtmatigheid van de uitgaven en anderzijds rechtvaardigheidsaspecten

¹ De subsidiebedragen waarop kinderopvangorganisaties aanspraak kunnen maken, dekken een aanzienlijk deel van de kosten van de kinderopvang af (circa 60 à 80%). Het restant ontvangt de kinderopvangorganisatie via de ouderbijdrage, die is gemaximeerd.

(grote terugvorderingen bij kinderopvangorganisaties en gevolgen voor continuïteit).

Datum
27 oktober 2022

2. *Administratieve ondersteuning van organisaties*

- Met de introductie van een administratieve applicatie voor de kinderopvang (Kindplanner) op Bonaire is al een belangrijke stap gezet om kinderopvangorganisaties te ontlasten in hun administratieve taken. Kindplanner houdt onder meer bij hoeveel en wanneer kinderen gebruikmaken van de kinderopvang.
- De komende tijd zetten we hier nog sterker op in. Vanuit het programma BES(t) 4 kids ontvangen kinderopvangorganisaties ondersteuning ten behoeve van het verbeteren van hun algemene administratie. Daarbij denken we onder andere aan het inzetten van externe adviseurs, en het aanbieden van workshops etc. De middelen hiervoor komen uit het beschikbare budget voor BES(t) 4 Kids.

Onze referentie
2022- [REDACTED]

3. *Aanpassen tijdelijke subsidieregeling*

- Bovenstaande laat zien dat de tijdelijke subsidieregeling verduidelijking behoeft om meer rekening te houden met de Caribische context. In de tijdelijke subsidieregeling staat bijvoorbeeld omschreven wat een kinderopvangorganisatie aan administratieve bescheiden moet hebben. Indien daaraan niet is voldaan, schrijft de tijdelijke subsidieregeling voor dat de subsidie moet worden ingetrokken. Dit is dwingender dan voorgeschreven voor overtredingen van andere subsidievoorwaarden in dezelfde regeling. Uit de toelichting kan worden opgemaakt dat dit niet zo dwingend is bedoeld. We stellen daarom voor om in de regeling in elk geval te verduidelijken dat intrekking van de subsidie niet automatisch volgt op het niet-voldoen aan de administratieve vereisten, maar dat hierbij dezelfde discretionaire bevoegdheden gelden als bij het niet voldoen aan andere subsidievoorwaarden uit de tijdelijke subsidieregeling. Voorstel is om dit per 1-1-2023 aan te passen.

Naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek wordt bezien of op een later moment verdere aanpassingen nodig zijn, waaronder ten aanzien van de administratieve vereisten. Dit wordt later ter beslissing aan u voorgelegd.

II. **Vaststelling subsidie de Kaboutertjes en Earth Angels**

UVB moet de subsidie gaan vaststellen voor de kinderopvangorganisaties de Kaboutertjes en Earth Angels. Beide organisaties maken sinds respectievelijk eerste kwartaal 2022 en derde kwartaal 2021 geen gebruik meer van de regeling. De Kaboutertjes en Earth Angels zijn zonder subsidie verder gegaan. Zij vragen aan de ouders die bereid zijn dat bedrag te betalen, een hogere ouderbijdrage.

Het voorstel is om beide gevallen de subsidie conform de verstrekte voorschotten vast te stellen, ondanks dat bepaalde bepalingen uit de regeling niet zijn nageleefd (zie bijlage I voor uitgebreidere toelichting). Er zijn geen aanwijzingen dat de subsidie niet in lijn met het doel van de regeling is verstrekt.

Gelet op het feit dat er geen aanwijzingen zijn dat de subsidie niet in lijn is met het doel van de regeling, we als SZW ons niet aan de voorgeschreven termijnen hebben gehouden, de relatief beperkte subsidiebedragen, wordt voorgesteld de subsidies vast te stellen conform verstrekte voorschotten. Vanuit juridisch oogpunt is het van belang dat de argumentatie precedentwerking voorkomt.

Datum
27 oktober 2022

Onze referentie
2022- [REDACTED]

III. Belastingdienst Caribisch Nederland legt beslag op een deel van de tijdelijke subsidie financiering kinderopvang Caribisch Nederland

In de zomer heeft Belastingdienst CN (hierna BCN) bij UVB gevraagd om een deel van de tijdelijke subsidie van twee kinderopvangorganisaties aan BCN uit te keren. Beide organisaties hebben een belastingschuld en hadden niet gereageerd op brieven en verzoeken van BCN. Zolang deze kinderopvangorganisaties voldoen aan de subsidievoorwaarden en dus subsidie ontvangen is UVB wettelijk verplicht om hieraan gevolg te geven.² Als echter wordt vastgesteld dat de kinderopvangorganisaties niet meer voldoen aan de subsidievoorwaarden, kan de subsidie worden ingetrokken. Dan ontvangen de kinderopvangorganisaties geen subsidie meer en is er voor BCN ook niets meer om in te vorderen.

Er is contact gezocht met BCN en er is afgesproken dat UVB en BCN in het kader van het programma BES(t) 4 kids samen zullen optrekken. Concreet houdt dat in dat de BCN bij een vordering dit zal melden bij UVB. UVB zal de kinderopvangorganisatie eerst informeren voordat er daadwerkelijk een deel van de subsidie wordt overgemaakt aan BCN. In eerste instantie zal geprobeerd worden om de kinderopvangorganisatie en BCN in goed overleg er samen uit te laten komen. Vanuit het programma zal er opgetrokken worden met BCN om organisaties bewust te maken van hun administratieve verplichtingen (incl. de fiscale aspecten daarvan).

Belangrijk aandachtspunt is dat bij een vordering door de BCN de kinderopvangorganisaties voldoende middelen moeten hebben om, indien levensvatbaar, de bedrijfsvoering te kunnen voortzetten. Het heeft daarom de voorkeur dat BCN en kinderopvangorganisatie samen afspraken maken over een betalingsregeling. SZW zal BCN daarvoor de te ontvangen subsidiebedragen verstrekken zodat de juiste hoogte van de vordering kan worden vastgesteld. Het kan echter niet worden uitgesloten dat als gevolg van de vordering door BCN een organisatie stopt met het aanbieden van kinderopvang.

UVB zal in het geval er een dergelijke betalingsregeling wordt overeengekomen het bedrag wat is overeengekomen rechtstreeks aan BCN uitkeren.

² Achteraf stelt UVB definitief vast of alle kinderopvangorganisaties aan de subsidievoorwaarden voldoen.

Bijlage 1: Vaststellen subsidies

Datum
27 oktober 2022

Casus I: De Kaboutertjes

Onze referentie
2022- [REDACTED]

Achtergrond

- De Kaboutertjes is een dagopvang voor kinderen van 2 tot 4 jaar.
- In tegenstelling tot alle andere dagopvangcentra op Bonaire biedt De Kaboutertjes opvang voor halve dagen (en niet voor hele dagen) gericht op het stimuleren van de ontwikkeling van 3-jarigen (early stimulation). Daarvoor wordt extra gekwalificeerd personeel ingezet. Ze rekenen daarvoor wel een ouderbijdrage gebaseerd op de maximale ouderbijdrage voor opvang bij hele dagen. Daarmee heeft De Kaboutertjes vanaf juli 2020 tot en met juni 2021 een bepaling uit de regeling overtreden, namelijk het niet naar rato berekenen van de ouderbijdrage. Volgens de regels moet de te veel betaalde ouderbijdrage op de subsidie worden gekort.
- Aanvankelijk stond dit (het naar rato berekenen van de ouderbijdrage) niet duidelijk genoeg in de regeling. Dat is later in de wijziging van de tijdelijke subsidieregeling per 1 januari 2021 verhelderd.
- De houder van De Kaboutertjes heeft na deze aanpassing de ouderbijdrage niet verlaagd omdat zij daarvan niet op de hoogte was.
- Nadat zij er expliciet op is geweest, is de ouderbijdrage vanaf 1 juli 2021 verlaagd. Een half jaar later is de organisatie zonder subsidie verdergegaan.

Conclusie monitoronderzoek UVB

- De houder heeft ongeveer een bedrag van \$ 10.000 te veel aan ouderbijdrage geïnd.
- De houder heeft een totaalbedrag van \$ 23.982 aan subsidie ontvangen. Dit bedrag is gebaseerd op halve dagen opvang. Er zijn geen extra dagdelen gedeclareerd.

Voorstel

Om een aantal redenen stellen we voor om de subsidie vast te stellen conform verstrekte voorschotten:

- UVB heeft tijdens een monitorbezoek de projectadministratie van De Kaboutertjes bekeken en komt tot de conclusie dat er voldoende documentatie aanwezig is om vast te stellen dat er opvang heeft plaatsgevonden.
- Wij hebben in het begin niet duidelijk vermeld in de tijdelijke subsidieregeling dat de ouderbijdrage naar rato moet worden geïnd.
- De houder heeft op het moment dat het haar duidelijk werd actie ondernomen en de ouderbijdrage verlaagd.
- Volgens de regeling dient de minister binnen 22 weken na afloop van de datum waarop de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verleend, zijn verricht, ambtshalve een besluit over de vaststelling van de subsidie vast te stellen. Dat is niet gebeurd omdat onduidelijk was hoe in deze situatie te handelen.

Casus II Earth Angels

Datum
27 oktober 2022

Achtergrond

- Het gaat hier om een kleine organisatie met een max. van 13 kinderen die een jaar (van juli 2020 tot en met juni 2021) heeft deelgenomen aan de tijdelijke subsidieregeling.
- Earth Angels heeft aangegeven om vanwege de hoge administratieve lasten uit de tijdelijke subsidieregeling te stappen.
- UVB heeft tijdens een monitorbezoek de projectadministratie van Earth Angels bekeken. Een deel van de projectadministratie waar om gevraagd werd was aanwezig. Een ander deel ontbrak maar aanvrager gaf aan dit wel na te kunnen sturen. Dat is niet gebeurd, mede vanwege het feit dat wij zoekende waren naar welke informatie er precies nodig zou zijn om een oordeel te kunnen geven over de projectadministratie.
- Tot slot heeft de organisatie niet de kans gekregen om te reageren op de bevindingen, omdat onduidelijk was hoe in deze situatie te handelen. De organisatie vragen om alsnog te reageren achten we niet wenselijk. Het is alweer enige tijd geleden dat dit werd geconstateerd.

Onze referentie
2022- [REDACTED]

Conclusie monitoronderzoek UVB

- De houder heeft een totaalbedrag van \$ 12.639 aan subsidie ontvangen.
- Hoewel er stukken ontbraken concludeert UVB op basis van het monitorbezoek dat er opvang heeft plaatsgevonden. Er kan echter, zonder aanvullend onderzoek, niet worden vastgesteld dat de hoogte van het bedrag in overeenstemming is met het verstrekte voorschot van \$ 12.639.

Voorstel

We stellen voor om de subsidie vast te stellen conform de verstrekte voorschotten en wel om de volgende redenen:

- Er heeft daadwerkelijk opvang plaatsgevonden.
- Er zijn geen signalen die duiden op misbruik dan wel oneigenlijk gebruik.
- SZW heeft zich niet aan de gestelde termijnen bij het vaststellen van de definitieve subsidies gehouden doordat er onduidelijk was hoe in deze situatie te handelen. Inmiddels is de beslistermijn ruimschoots overschreden en is de subsidie een jaar na dato nog steeds niet vastgesteld. Om deze redenen stellen we dan ook voor om geen aanvullend onderzoek te doen.

Het kan zijn dat in deze casus anders gehandeld wordt dan in andere (toekomstige) casussen.