



VERTROUWELIJK

Namen dienstonderdelen  
Belastingdienst/Toeslagen en FIOD  
Utrecht Mdt2  
Bernadottelaan 13-15  
Utrecht

Contactpersonen

[Redacted contact information]

# memo

Modus Operandi Kinderopvang

## Aanleiding

Op 24 februari 2015 is in gezamenlijk overleg met het OM [Redacted] [Redacted] Belastingdienst/Toeslagen [Redacted] en de FIOD [Redacted] onder andere afgesproken dat - door personen van de FIOD en Belastingdienst/Toeslagen gezamenlijk - de diverse geconstateerde MO's in het onderzoek naar Kinderopvang [Redacted] in een memo zullen worden beschreven.

Datum  
12 maart 2015  
Versienummer  
1  
Referentienummer  
54903  
Bijlagen  
flowchart

## Casusbeschrijving

[Redacted] verzorgde sinds 2007 buitenschoolse opvang voor kinderen van 4 tot 13 jaar. Belastingdienst/Toeslagen heeft in 2013 een aantal signalen van fraude met kinderopvangtoeslag bij [Redacted] ontvangen.

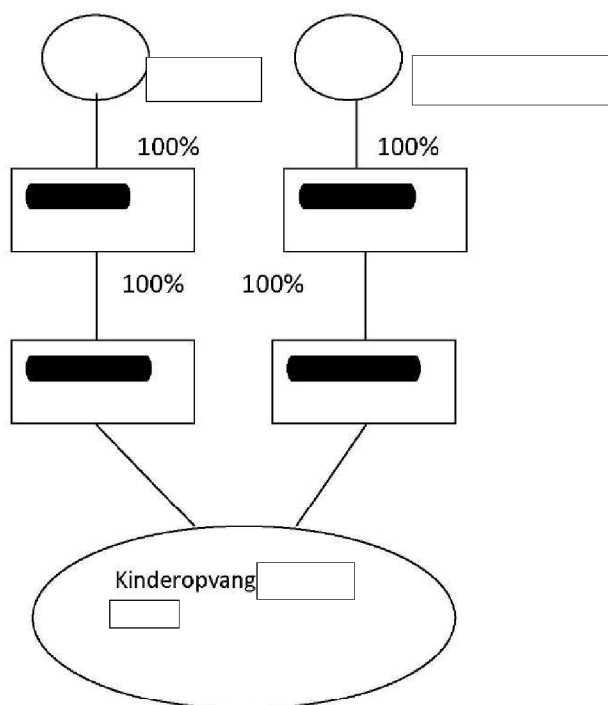
Er is door [Redacted] namens 33 ouders aangifte gedaan van vermoedelijke fraude met kinderopvangtoeslag door [Redacted]. In de aangifte hebben de ouders onder meer verklaard dat door [Redacted] aan die ouders werd aangegeven dat de kinderen voor meer uur moesten worden aangemeld dan er wekelijks aan opvang zou worden verleend. Ook verklaarden de ouders dat door [Redacted] rechtstreeks overzichten aan Belastingdienst/Toeslagen werden verstrekt waarin ten onrechte werd vermeld dat er een eigen bijdrage aan de ouders was berekend.

Op basis van deze signalen is door Belastingdienst/Toeslagen in januari 2014 een boekenonderzoek ingesteld bij [Redacted]. Uit de bevindingen van het boekenonderzoek is bij de controleambtenaren het vermoeden ontstaan dat de administratie van [Redacted] valselijk is opgemaakt.

VERTROUWELIJK

Pagina 1 van 9

De structuur van [ ] zag er, totdat zij werd ontbonden, schematisch weergegeven als volgt uit:



Op 10 februari 2015 heeft Tros Opgelicht aandacht besteed aan [ ]. In TROS Opgelicht kwamen ouders aan het woord bij wie de toeslagen wordt teruggevorderd. Ouders merkten ook op dat [ ] zou beschikken over een eigen DigID om aanvragen bij Belastingdienst/Toeslagen te doen. Ook werd opgemerkt dat sommige ouders niets wisten van de aanvraag en uitbetaling aan [ ].

Op 10 februari 2015 heeft de Staatssecretaris een brief geschreven aan de Tweede Kamer over [ ]. Daarin staat dat het uitgangspunt van de Belastingdienst is dat als ouders geen eigen bijdrage hebben betaald zij geen recht op kinderopvangtoeslag hebben. Indien sprake is van identiteitsfraude kan aanspraak worden gemaakt op een coulanceregeling.

### Vraag cq doelstellingen

Aan de hand van het onderzoek dat tot nu toe gedaan is door de FIOD, hebben wij gekeken of er aanleiding is te veronderstellen dat sommige ouders feitelijk op het verkeerde been zijn gezet door [ ]. Feiten die deze veronderstelling

ondersteunen zou Belastingdienst/Toeslagen kunnen gebruiken om binnen de bestaande bestuursrechtelijke kaders mee te wegen bij het toepassen van de coulanceregeling. Ook is het belangrijk om inzicht te krijgen in welke mate ouders bekend waren met of meegewerkt hebben aan de vermoedelijke fraude bij [ ] [ ] Gedacht kan worden aan de informatie die onder meer door [ ] is verstrekt of de eventuele druk die [ ] op ouders heeft uitgeoefend; kortom: de MO.

Wij hebben hieronder een analyse gemaakt, in algemene termen, van de rol van sommige ouders als medeplegers in strafrechtelijke zin bij de gedragingen van [ ] [ ] Het onderzoek geeft aanwijzingen dat sommige ouders vermoedelijk bewust hebben meegewerkt aan de valse declaraties bij Belastingdienst/Toeslagen en dat ze daar ook financieel voordeel van hebben gehad.

Wij hebben ook de suggesties van identiteitsfraude meegenomen in de onderstaande beschrijving van de diverse MO's. In de uitzending is aan de orde gekomen dat zowel sprake zou zijn van het gebruik van een eigen inlogcode door [ ] als afgifte van DigID's van ouders en misbruik daarvan door [ ] Bij de start van het opsporingsonderzoek is in overleg met het OM er niet voor gekozen onderzoek te doen naar mogelijke identiteitsfraude. In het opsporingsonderzoek is niet specifiek op dit aspect gerechercheerd.

Dat betekent dat op basis van de huidige opsporingsinformatie alleen op hoofdlijnen hierover iets kan worden gezegd.

### **Uitwerking**

Tot nu toe hebben we 7 verschillende MO's in het onderzoek kunnen onderscheiden, waarbij [ ] vermoedelijk betrokken is bij het plegen van valsheid in geschrift. De MO's geven een inzicht in mate waarin een vraagouder wist of had kunnen weten dat de kinderopvangtoeslag ten onrechte was uitgekeerd.

Deze MO's hebben een titel gekregen die de mate van betrokkenheid en/of wetenschap van de vraagouder bij de fraude weergeeft, met als doel dat dit Belastingdienst/Toeslagen kan helpen de ouder in te delen in deze categorieën. Een ouder kan in een categorie worden geplaatst als ze voldoen aan de voorwaarden die in de uitwerking per MO worden beschreven.

Het gaat om:

1. de samenwerker
2. de "lone wolf "
3. de profiteur
4. de actieve wegkijker
5. de passieve wegkijker
6. de goedwillende burger
7. het slachtoffer

#### MO. 1: 'De Samenwerker'

De 'Samenwerker' is een vraagouder die samenwerkt met  in het vervalsen van bewijsstukken, of die doelbewust vervalste bewijsstukken opvraagt bij

Voor deze MO is het van belang dat er valse bewijsstukken aanwezig zijn die in samenspraak met de kinderopvanginstelling zijn opgesteld.

Onder 'samenwerker' vallen de ouders die aan  hebben gevraagd of  voor een onderbouwing middels bewijsstukken van elders genoten opvang kan zorgen. Ook behelst dit de ouders die  hebben gevraagd betaalbewijzen te fabriceren, of naderhand de opvangperiode aan te passen, wetende dat het kind in die periode niet meer of nog niet naar  ging.

Hierbij is het mogelijk dat de vraagouder naderhand een jaaropgaaf heeft gekregen waarop meer opvang staat vermeld dan daadwerkelijk afgenomen is. De ouder heeft dan zijn aanvraag KOT hierop aangepast. Er is hierdoor financieel voordeel ontstaan aan de zijde van  en de ouder.

De laatste variant van vraagouders in deze groep zijn mensen van wie de opvang inmiddels is gestopt, maar voor wie de kinderopvangtoeslag nog doorloopt. Er wordt gesproken van een samenwerker indien de ouder een onjuist bewijsstuk van  aanlevert en hier ook zelf financieel voordeel uit haalt. Bijvoorbeeld als de kinderopvangtoeslag direct op rekening van de ouder wordt betaald.

Voor het vaststellen van deze m.o. is de communicatie tussen de ouder en  van cruciaal belang. Hieruit kunnen de onderlinge afspraken worden gedestilleerd.

---

<sup>1</sup> Deze vraagouders komen voor in onderdeel 1.2 en bij de groep die 'Ja' antwoord bij vraag 4.2 in de FlowChart.

#### MO. 2: 'De Lone Wolf'

De 'lone Wolf' is een vraagouder die zelf valse stukken heeft gemaakt of laten maken door een derde (niet zijnde ) om Belastingdienst/Toeslagen te bewegen tegemoet te komen aan bezwaren tegen de terugvordering van de KOT of Belastingdienst/Toeslagen te overtuigen van de rechtmatigheid van de KOT.

Wij merken overigens op dat in de gehele populatie vraagouders "lone Wolves" kunnen zitten.

#### MO. 3: 'De Profiteur'

De 'profiteur' behelst de groep vraagouders die financieel geprofiteerd hebben van de werkwijze van  <sup>2</sup>

Een voorbeeld zijn de ouders die de KOT op hun eigen bankrekening hebben laten uitbetalen. Voor deze ouders geldt formeel gezien: zij moeten het maandelijkse toeslagbedrag en het gedeelte van de eigen bijdrage overmaken naar het rekeningnummer van

Uit de werkwijze van  komt naar voren dat de ouders met een inkomen <€52.000,- geen eigen bijdrage hoefden te betalen.

Op de facturen zijn wel de gehele opvangkosten gefactureerd, bestaande uit het gedeelte dat gedekt wordt door de KOT en het gedeelte eigen bijdrage. Dit onderscheid is op de facturen niet altijd nader gespecificeerd. Uit de facturen bleek niet dat er voor ouders met een inkomen <€52.000,- sprake zou zijn van 'gratis opvang'.

Los gezien van de eigen bijdrage, hadden de ouders die de kinderopvangtoeslag zelf op hun rekening hadden ontvangen, dit gehele bedrag moeten betalen aan   De ouders die niet dit gehele bedrag hebben betaald aan  hebben de kinderopvangtoeslag gebruikt voor andere zaken dan kinderopvang. Zij hebben hier financieel voordeel uitgehaald en geprofiteerd van de KOT.

#### MO. 4: 'De Actieve Wegkijker'

De 'Actieve Wegkijkers' zijn de vraagouders die nooit of onvoldoende hun vraagtekens hebben gezet bij de opvanguren en de werkwijze van  Deze vraagouders hebben de kinderopvangtoeslag op de rekening van  laten uitbetalen, of als ze zelf de kinderopvangtoeslag ontvingen, het gehele bedrag elke

---

<sup>2</sup> In de FlowChart zijn deze vraagouders te herkennen het 'Ja' antwoorden bij vraag 1.1, bij 3.1 moet het antwoord 'Nee' zijn. Bij vraag 4.1 is er met 'Ja' geantwoord en bij 4.3 is er 'Nee' geantwoord.

maand hebben doorgestort naar [ ] Indien deze vraagouders een informatieverzoek vanuit Belastingdienst/Toeslagen kregen stuurden ze de bewijsstukken op van [ ] Hierbij maakt het niet uit of de bewijsstukken naar hun inzicht klopten of strookten met de werkelijkheid. Belangrijk is hier dat zij het formulier ondertekenen alsof hij naar waarheid is ingevuld.<sup>3</sup>

Deze vraagouders leveren geen andere vervalste stukken dan de van [ ] verkregen stukken aan. Deze vraagouders ondersteunen wel de werkwijze van [ ] door zelf op het antwoordformulier door te geven hoeveel uren aan opvang er is geweest. Ze weten dat het aantal opvanguren niet klopt of dat ze daar -gezien het gewerkte uren criterium- geen recht op hebben, maar negeren dit.

Een variant die hierbij hoort is de vraagouder van wie de opvang is gestopt, maar van wie de kinderopvangtoeslag nog doorloopt. Voor het informatieverzoek van Belastingdienst/Toeslagen stuurt de ouder wel bewijsstukken op waaruit volgens [ ] blijkt dat er sprake was van opvang. De ouder heeft geen financieel voordeel behaald uit het opsturen van deze gegevens, indien de kinderopvangtoeslag rechtstreeks naar het rekeningnummer van [ ] ging. De ouder had echter aan de bel kunnen trekken bij Belastingdienst/Toeslagen dat er geen opvang was geweest en dat de jaaropgaaf dus niet klopte.

Nog een variant hierop is de ouder die geld heeft gekregen van [ ] Er zijn ouders die geconfronteerd zijn met een naheffing, omdat hun inkomen hoger was dan hun schatting. Door de verhoging van het inkomen, werd het toeslagbedrag lager en daarbij de eigen bijdrage hoger. De ouders hebben met [ ] afgesproken dat een deel van het toeslagbedrag teruggestort zou worden om de terugvordering te voldoen. Hierdoor zijn zij door [ ] financieel gecompenseerd op het gedeelte van hun eigen bijdrage. Deze handeling past wel in het concept van 'gratis opvang', dat zij met [ ] hebben afgesproken. Zij hebben hier niet extra van geprofiteerd, maar hebben wel als het ware weggekeken.

#### MO. 5: 'De Passieve Wegkijker'

De 'Passieve Wegkijkers' zijn de vraagouders die nooit of onvoldoende hun vraagtekens hebben gezet bij de opvanguren en de werkwijze van [ ] Deze vraagouders hebben de kinderopvangtoeslag op de rekening van [ ] laten uitbetalen, of als ze zelf de kinderopvangtoeslag ontvingen, het gehele bedrag elke

---

<sup>3</sup> In de FlowChart zijn deze vraagouders te herkennen het 'Ja' antwoorden bij vraag 1.1, bij 3.1 zijn beide antwoorden mogelijk, maar indien er bij deze vraag met 'Nee' wordt geantwoord is het wel een voorwaarde dat de vraagouder uiteindelijk alles heeft doorgestort aan [ ] Bij vraag 4.1 is er met 'Ja' geantwoord en bij 4.3 is er 'Nee' geantwoord.

maand hebben doorgestort naar [ ]. Indien deze vraagouders een informatieverzoek vanuit Belastingdienst/Toeslagen kregen, reageerden ze hier niet op.

Deze vraagouders leveren nooit stukken aan Belastingdienst/Toeslagen, terwijl ze zouden moeten weten dat het aantal opvanguren niet klopt of dat ze daar gezien het gewerkte uren criterium geen recht op hebben, maar negeren dit.

Een variant die hierbij hoort is de vraagouder van wie de opvang is gestopt, van wie de kinderopvangtoeslag nog doorloopt, maar die geen stopzettingsverzoek indient bij Belastingdienst/Toeslagen. De ouder heeft geen financieel voordeel behaald uit het niet opsturen van gegevens naar Belastingdienst/Toeslagen, indien de kinderopvangtoeslag rechtstreeks naar het rekeningnummer van [ ] ging. De ouder had echter aan de bel kunnen trekken bij Belastingdienst/Toeslagen dat er geen opvang was geweest en dat de jaaropgaaf dus niet klopte.

#### MO. 6: 'De goedwillende burger'

De goedwillende burgers staan gelijk aan vraagouders die ondanks de werkwijze van [ ] toch compliant hebben willen zijn. Zij hebben meerdere pogingen gedaan om te voldoen aan de voorwaarden voor KOT.

[ ] heeft vermoedelijk in het begin 2012 aan alle ouders een brief verzonden om hun op de hoogte te stellen van de wetwijziging omtrent het begrip 'gewerkte uren'. In deze brief<sup>4</sup> staat dat het aantal opvanguren dat in aanmerking komt voor de vergoeding, gekoppeld is aan het aantal contracturen van de minst werkende ouder.

Als gevolg hiervan kon het nodig zijn dat opvanguren aangepast moesten worden. Het verzoek is bij de ouders neergelegd om hun uren door te geven aan [ ]. Indien de opvanguren hierdoor aangepast zouden moeten worden, dan zou [ ] contact opnemen met de ouders.

[ ] gaf ook aan dat indien ouders meer uren willen afnemen dan in aanmerking komt voor vergoeding van Toeslagen/Belastingdienst, dat zij zelf deze uren zullen moeten bekostigen.

De brief van [ ] en de standaard communicatie van Belastingdienst/Toeslagen leidden ertoe dat de ouders op de hoogte waren van het nieuwe criterium omtrent de gewerkte uren.

---

<sup>4</sup> Brief gedateerd op 6 februari 2012, opgemaakt in [ ].

Hieruit kan de conclusie getrokken worden dat de ouders die hun uren niet hebben aangepast conform de 70% norm van de minst werkende ouder, niet goedwillend zijn.

Zij hebben de hoge uren van de buitenschoolse opvang door laten lopen, in de wetenschap dat zij recht hadden op een beperkter aantal uren.

Binnen de gehele populatie van  zijn er ook ouders die geen hoge urenpakketten hebben afgenomen. Zij hebben in het aanbod van de ruime flexibele pakketten niet het voordeel gezien. Hierdoor hebben zij uren opvang afgenomen die in relatie staan tot hun gewerkte uren. Het maakt hier bij niet uit of de ouders de kinderopvangtoeslag op hun eigen rekeningnummer hebben laten uitbetalen of direct op het rekeningnummer van . Voorwaarde voor plaatsing in deze categorie is alleen dat het gehele toeslagbedrag is betaald aan .

Indien de ouders ook nog hun eigen bijdrage hebben betaald, dan zijn zij goedwillende ouders die daarnaast ook nog aan andere voorwaarden voor kinderopvangtoeslag hebben voldaan.

De ouders die ondanks de lagere uren, niet hun eigen bijdrage hebben betaald, zijn wel goedwillend maar hebben niet aan de voorwaarden voor het ontvangen van de toeslag voldaan.

#### MO. 7: 'Het Slachtoffer'

Het is ook mogelijk dat er sprake is geweest van DigiD fraude, waardoor er slachtoffers zijn bij . Deze ouders zouden dan mogelijk in aanmerking kunnen komen voor een slachtofferregeling.

De centrale vraag die door Belastingdienst/Toeslagen wordt gehanteerd bij de slachtofferregeling is: *Zijn de identificerende gegevens van de persoon op wiens naam een Toeslag is aangevraagd en beschikt, burgerservicenummer, DigiD code en bankrekeninggegevens, door toedoen van de Toeslaggerechtigde verstrekt aan een ander (samenspanning) of heeft de persoon die gebruik heeft gemaakt van andermans gegevens deze tegen de wil van de belanghebbende verkregen?*

Bij de beantwoording van deze vraag is het ook van belang om te onderzoeken in hoeverre het potentiële slachtoffer zorgvuldig heeft gehandeld met de aan hem/haar toebehorende (identificerende) gegevens. Hiernaast spelen de brieven de aanvrager ontvangen zou moeten kunnen hebben ook een belangrijke rol.

In een periode tot aan medio april 2011 vond bij aanvragen Kinderopvangtoeslag geen controle plaats of de gebruikte DigiD code behoorde bij het opgegeven Burgerservicenummer (BSN). Voor de onderzoeksperiode betekent dit dat de

aanvragen of wijzigingen die gedaan zijn na april 2011 dus met een persoonlijke DigiD ondertekend zijn.

Relevante jurisprudentie in het licht van de werkwijze bij

*AbRvS van 9 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5245*, appellant heeft zelf de stichting ingeschakeld die de aanvraag kinderopvangtoeslag op naam van appellante heeft verricht. B/T mocht ervan uitgaan dat de gebruikte persoonlijke en geheime DigiD van appellant afkomstig was. Appellant moet voorschotten terugbetalen (toekenningsbeschikking voorschot was overigens van 8 april 2010, aanvraagdatum onbekend).

*AbRvS van 23 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY9232*, appellant heeft op 4 april 2008 de toeslag stopgezet. Daarna heeft het gastouderbureau de toeslag weer aangevraagd en op de rekening ontvangen. Omdat de aanvraag is ondertekend met haar DigiD, is zij gehouden de teveel betaalde voorschotten terug te betalen. *AbRVS van 24 april 2013, LIN: BZ8406*, DigiD was onvoldoende betrouwbaar, waardoor niet uitgesloten is dat een derde een (ongewenste) aanvraag kan hebben gedaan op naam van appellant. Daarbij was bekend dat er meerdere aanvragen door dezelfde BV zijn ingediend op naam van anderen en dat de FIOD niet uitputtend onderzoek heeft gedaan. Er kan daardoor niet worden uitgesloten dat een derde namens appellant een ongewenste aanvraag heeft gedaan. Appellant kan niet gehouden worden de voorschotten terug te betalen.