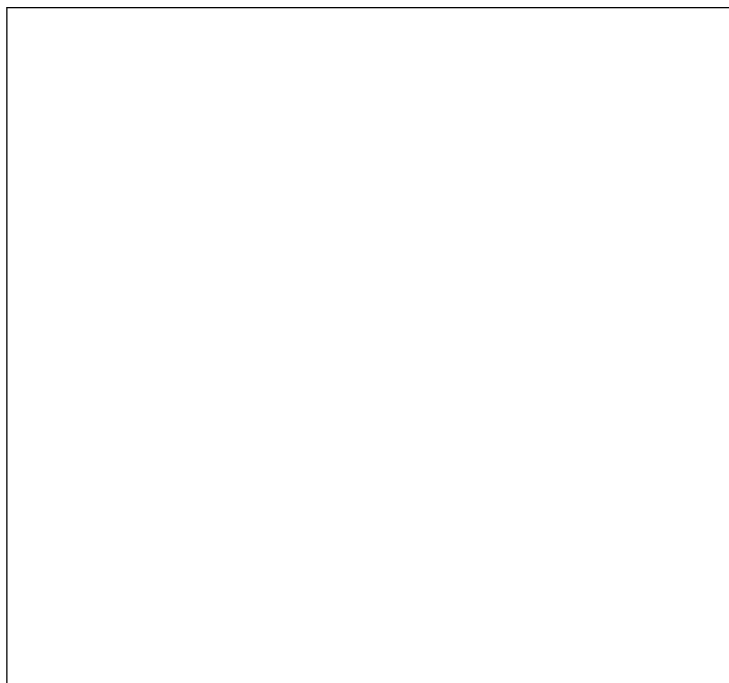


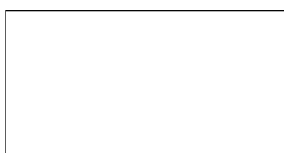
Kinderopvangtoeslag-fraude (KOT-fraude)

**Een inventariserend onderzoek naar fraude met kinderopvangtoeslag
YIP**



1

FIOD Young and Innovative Platform (YIP)



16-12-2013

In opdracht van: Belastingdienst/FIOD

¹ Bron afbeelding: [http://\[redacted\]wp-content/uploads/2013/09/kinderopvangtoeslag.jpg](http://[redacted]wp-content/uploads/2013/09/kinderopvangtoeslag.jpg)

Inhoudsopgave

Inleiding.....	3
Wat is kinderopvangtoeslag?.....	4
De casus.....	5
1. Detectie met een sociologische benadering.....	6
1.1. Risicosignalen vanuit sociologisch perspectief.....	6
1.2. De casus in cultureel perspectief.....	8
1.3. Culturele verklaring vertalen naar aanpak en voorlichting.....	9
2. Op welke wijze zou de controle van arbeidsuren vorm kunnen krijgen?.....	11
2.1. Urenregistratie verplichten.....	11
2.2. Controle op locatie.....	11
2.3. Vraagouders controleren.....	12
2.4. Controles.....	13
3. Hoe kunnen de verdachten vervolgd worden?.....	14
3.1. Bestuursrechtelijke vervolging (in casus).....	14
3.2. Strafrechtelijk onderzoek (in casus).....	15
3.3. Afpakken.....	16
4. Hoe kan de subjectieve pakkans bij burgers verhoogd worden?.....	17
4.1. Samenwerking in voorlichting, controle en opsporing.....	17
4.2. Handhavingssamenwerking.....	18
5. Aanbevelingen.....	19
5.1. Aanbevelingen op het gebied van preventie.....	19
5.2. Aanbevelingen op het gebied van controle.....	20
5.3. Aanbevelingen op het gebied van vervolging.....	21
Literatuur.....	22

Inleiding

Fraude met toeslagen is op dit moment een ‘hot item’ in zowel de media als de politiek. Denk bijvoorbeeld aan de Bulgarenfraude: het onterecht aanvragen van huur- en zorgtoeslag door Bulgaarse mensen die feitelijk gewoon in Bulgarije verbleven. RTL Nieuws meldde onlangs, dat de fraude met toeslagen door Nederlanders zelf, echter nog groter is. Een van deze vormen van toeslagfraude is fraude met kinderopvangtoeslag (KOT-fraude). Deze vorm zullen wij in dit onderzoek behandelen. Bij KOT-fraude moet gedacht worden aan het aanvragen van de toeslag zonder dat men daar recht op heeft. Een persoon heeft er geen recht op wanneer er in feite geen kinderopvang plaatsvindt (alleen op papier) of wanneer er meer uren worden opgegeven dan dat er daadwerkelijk wordt opgepast. Een veelgebruikte modus operandi betreft een tussenpersoon (facilitator) die verschillende gezinnen benaderd en op deze manier de fraude in gang zet. De gezinnen worden door de facilitator overtuigt dat zij (onterecht) recht hebben op KOT. De toeslagen worden aangevraagd en toegekend en de gezinnen betalen vervolgens een groot gedeelte aan de facilitator (initiatief fraude aanpak, 2013).

Van alle toeslagfraude die plaats vindt in Nederland is ongeveer 95% fraude met kinderopvangtoeslag. Als gekeken wordt naar het totaal aantal aanvragen van kinderopvangtoeslag is twee tot vier procent van deze aanvragen frauduleus. In absolute cijfers zijn dat ongeveer 5000 meldingen per jaar. Niet alleen de Belastingdienst is slachtoffer van deze vorm van toeslagenfraude maar ook de politie en het OM (opsporingscapaciteit en rechtzaken), misbruikte ouders en hun kinderen (groeien op met schulden), de gemeente (schuldhelpverlening) en tot slot schuldeisers (initiatief fraude aanpak, 2013). Fraude met toeslag moet tevens worden aangepakt omdat anders de bereidheid bij burgers om verplichtingen naar de overheid na te komen afneemt. Om de fraude aan te pakken is handhaving in verschillende fases noodzakelijk; voorlichting (preventie), toezicht tot opsporing (controle), vervolging en waar nodig ondersteund met handhavingscommunicatie (visie fraudebestrijding inzet strafrecht, z.j.). Deze fases zullen in dit paper besproken worden.

Belastingdienst/toeslagen is verantwoordelijk gesteld voor het toezicht op de regelgeving omtrent toeslagen. Dit betekent dat zij ook zelf, bestuursrechtelijk, optreden tegen niet-naleving van de regelgeving. Relevante wetten hierbij zijn Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) de Wet kinderopvang (Wko), de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en de Invorderingswet. Als het nadeel voor Belastingdienst/Toeslagen meer dan €10.000 bedraagt wordt de zaak aangemeld bij de FIOD (visie fraudebestrijding inzet strafrecht, z.j.).

Wanneer het effect van strafrecht hoger wordt verwacht dan het effect van bestuursrecht kan er gekozen worden voor strafrechtelijk ingrijpen. (Toeslag)fraude is niet als zelfstandig begrip opgenomen in het Wetboek van Strafrecht. In strafrechtelijke termen heb je het bij fraude over bijvoorbeeld Valsheid in geschrifte (art. 225 Sr.) of Oplichting (art. 326 Sr.). Daarnaast kunnen het niet verstrekken van benodigde gegevens (artikel 227b Sr.) en deelneming aan criminele organisatie (artikel 140 Sr.) relevant zijn.

Wat is kinderopvangtoeslag?

Kinderopvangtoeslag (KOT) is een toeslag die ouders kunnen krijgen van de overheid als tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang (Rijksoverheid, 2013). Deze toeslag kan via internet middels DigiD aangevraagd worden. Er zitten enkele voorwaarden aan deze toeslag:

- U onderhoudt uw kind in belangrijke mate of u krijgt kinderbijslag of een pleegouderbijdrage voor het kind.
- Kind staat op woonadres ingeschreven.
- Kindercentrum staat geregistreerd bij het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP).
- Toeslaggerechtigde of partner betaalt de kosten voor kinderopvang.
- Toeslaggerechtigde en partner hebben de Nederlandse nationaliteit of een geldige verblijfsvergunning
- Toeslaggerechtigde en partner werkt/ volgt een opleiding/ een traject naar werk of een inburgeringscursus bij een gecertificeerde instelling.
- U hebt met het kindercentrum of gastouderbureau een schriftelijke overeenkomst afgesloten.
- Het kind waarvoor u kinderopvangtoeslag vraagt, zit nog niet op het voortgezet onderwijs.

De hoeveelheid kinderopvangtoeslag hangt af van:

- Uw (gezamenlijke) inkomen: Hoe meer u verdient, hoe minder kinderopvangtoeslag u krijgt. Ook bestaat er een inkomensgrens. Is uw inkomen € 118.189 of hoger? Dan krijgt u voor het kind met de meeste opvanguren geen kinderopvangtoeslag meer. Voor een 2e en volgende kind kunt u nog wel kinderopvangtoeslag krijgen. U moet wel beide kinderen opgeven.
- Uw situatie: u werkt of u volgt een traject naar werk, een opleiding of inburgeringscursus
- Het aantal kinderen in de opvang: U krijgt voor het kind met de meeste uren opvang de laagste vergoeding. Dit kind noemen we het 1e kind. Dit hoeft dus niet uw oudste kind te zijn. Is het aantal opvanguren gelijk, dan is het kind met de laagste opvangkosten het 1e kind. Deze kosten staan op de rekeningen die u van uw kinderopvanginstelling krijgt.
- Het aantal opvanguren waarvoor u recht op kinderopvangtoeslag hebt

U kunt per kind voor maximaal 230 uur per maand kinderopvangtoeslag krijgen.

Er geldt ook een maximumuurtarief:

Opvanginstelling	Soort opvang	Maximum uurtarief
Kindercentrum	Dagopvang	€ 6,46
	Buitenschoolse opvang	€ 6,02

Gastouderopvang	Dagopvang	€ 5,17
	Buitenschoolse opvang	€ 5,17

De casus

In deze casus is sprake van fraude met kinderopvang toeslag, waarbij er sprake is van samenwerking tussen de vraagouders en het gastouderbureau. Deze fraude vond plaats in een gesloten islamitische gemeenschap. Hoofdverdachte en tevens imam [] bedacht een papieren constructie om zowel zichzelf als personen in zijn sociale omgeving die geen werk hadden van een inkomen te voorzien. Hij hielp meerdere personen met het aanvragen van kinderopvang toeslag om deze vervolgens aan zijn fictieve gastouderbureau te laten uitbetalen. Dit gastouderbureau betaalde zijn fictieve werknemers, waardoor de personen die kinderopvang toeslag aan hebben gevraagd weer een deel van het geld terugkregen. [] zorgde ervoor dat het gastouderbureau op naam van zijn [] stond, zij heeft verklaard dat ze inderdaad papieren ondertekend heeft maar zegt feitelijk niet te weten wat ze ondertekend heeft. Bij deze constructie is gebruik gemaakt van de op dat moment geldende gebrekkige wetgeving, waarbij het mogelijk was om kinderopvang toeslag te ontvangen als men op elkaars kinderen past. Bovendien was er nog geen maximum aan het aantal uren dat gedeclareerd kon worden. De zaak kwam aan het licht toen meerdere 'werknemers' van dit gastouderbureau tegelijk een WW-uitkering aanvroegen bij het UWV (als gevolg van een wetwijziging waardoor deze constructie geen stand meer kon houden). Er werd door het UWV een strafrechtelijk onderzoek gestart naar deze personen, uit dit onderzoek bleek dat het gastouderbureau in feite niets meer was dan een papieren constructie. Ondanks dat er door het gastouderbureau kinderopvangtoeslag is aangevraagd, heeft er in de werkelijkheid geen kinderopvang plaatsgevonden. Hoofdverdachte [] gaf aan de zogenaamde gastouders een vergoeding van 600 tot 1000 euro per maand te verstrekken (totaal 850.000 euro). Zelf streek hij de rest van de toeslag op (ongeveer 1.3 miljoen euro).

Aan de hand van deze casus hebben wij een hoofdvraag en vier deelvragen geformuleerd. De deelvragen zullen per hoofdstuk beantwoord worden en tot slot wordt in hoofdstuk vijf door middel van aanbevelingen een antwoord gegeven op de hoofdvraag.

Hoofdvraag: Hoe kan fraude met kinderopvangtoeslag worden aangepakt?

Deelvragen:

1. Op welke wijze kan detectie verbeterd worden indien de casus wordt benaderd vanuit sociologisch oogpunt?
2. Op welke wijze zou de controle van arbeidsuren vorm kunnen krijgen?
3. Hoe kunnen de verdachten vervolgd worden?
4. Hoe kan de subjectieve pakkans bij burgers verhoogd worden?

1. Detectie met een sociologische benadering

Fraude met kinderopvangtoeslag heeft naast juridische aspecten ook belangrijke sociale aspecten. Kinderopvang biedt ouders de mogelijkheid om te werken en hun kinderen ergens veilig achter te laten. Dit stimuleert de economie en mede daarom is bij de invoering in 2006 weinig beperkingen gelegd op het aanvragen van kinderopvangtoeslag. De belastingdienst heeft een open vizier en vertrouwt er op dat iedereen zijn juiste gegevens invult om een voorlopige toeslagen te ontvangen. In de praktijk blijkt dat nogal wat sociale aspecten een rol hebben gespeeld bij fraude met toeslagen en belastingaangiften. Eerdaags bleek dat het creëren van twee huishoudens een belangrijk middel is om de kinderopvangtoeslag te verhogen (RTL nieuws, 9 december 2013). Burgers gaan gestructureerd en creatief aan de slag met regels om zoveel mogelijk economisch voordeel te behalen. Ze wisselen hun fraude-opties gemakkelijk uit. De FIOD en Belastingdienst/Toeslagen dienen hierop in te spelen. Inmiddels is de regelgeving omtrent kinderopvangtoeslag aangescherpt en is het gedrag strafbaar gesteld. Een les die hieruit gehaald kan worden, is dat nieuwe wet- en regelgeving in de toekomst eerst in pilotvorm, onder een bepaald deel van de doelgroep uitgevoerd kan worden.

In dit hoofdstuk wordt behandeld hoe het detectiesysteem verbeterd kan worden, indien rekening wordt gehouden met de sociaal maatschappelijke context. Er zal antwoord gegeven worden op de eerste deelvraag: Op welke wijze kan detectie verbeterd worden indien de casus wordt benaderd vanuit sociologisch oogpunt?

1.1. Risicosignalen vanuit sociologisch perspectief

Inmiddels wordt ook gebruik gemaakt van risicotaxatie. Belastingdienst/Toeslagen maakt sinds april 2013 gebruik van een puntensysteem, waarbij aanvragers punten krijgen gebaseerd op 90 risico's. Indien sprake is van bepaald aantal matches is sprake van een hoog risico en dient een aanvraag gecontroleerd te worden. Voorbeelden van situaties die leiden tot meer punten en dus een verhoogd risico zijn:

- Meerdere aanvragen op een IP-adres (mogelijk ook snel achter elkaar)
- Nieuw BSN-nummer
- Meer kinderopvangtoeslag ontvangen, dan wordt verdient per maand
- Meerdere kinderopvangtoeslag-uitbetalingen naar een bankrekening
- Onjuiste gegevens omtrent inkomstenbelasting

Om het puntensysteem te optimaliseren en risicoprofielen nog beter op te stellen, is het van belang om ook de sociale omstandigheden waaronder kinderopvangtoeslagfraude plaatsvindt, mee te nemen. Hieronder worden een aantal suggesties van signalen genoemd. Deels zijn ze gebaseerd op maatschappelijke verwachtingspatronen.

- Aanvraag kinderopvangtoeslag die start vanaf *geboorte*. Vanuit sociaal-maatschappelijk oogpunt is het vrij onrealistisch dat de moeder direct na de bevalling aan het werk gaat.

- Gastouderopvang is aantrekkelijk voor ouders met *onregelmatige werkuren*. Indien een accountant alleen maar nacht- of avonduren gastouderopvang registreert, is dit feitelijk onwaarschijnlijk.
- *Reistijd*. Indien sprake is van vier uur reistijd (heen en terug), is dat vrij veel voor maatschappelijke begrippen.
- *Nationaliteit*. Vanuit de casus gezien kan sprake zijn van fraude indien een groep personen met dezelfde nationaliteit kinderopvangtoeslag aanvraagt. Aanvragen vanuit het buitenland worden sowieso als risico gezien.
- *Locatie*. Vanuit de casus gezien kan sprake zijn van fraude indien een groep personen vanuit eenzelfde wijk/dorp/stad kinderopvangtoeslag aanvraagt. Dit risico wordt vergroot indien deze groep alle bij eenzelfde gastouderbureau/kinderopvang staan ingeschreven.
- *Gastouderopvang in dichtbevolkte gebieden*. Gastouderopvang is een belangrijke opvangmogelijkheid in dunbevolkte gebieden vanwege onvoldoende draagvlak voor opvangcentra's. Indien in een stadswijk veel gastouderbureau zijn gesticht kan dat vragen oproepen, helemaal indien sprake is van *veel kinderopvang in wijken met lage sociaaleconomische status*.
- *Gezinnen met meerdere huishoudens*. De vader schrijft zich in bij zijn ouders of zus (niet toeslaggerechtigde familie) zodat een situatie wordt gecreëerd van een alleenstaande moeder met een lager inkomen. De kinderopvangtoeslag kan zo worden verhoogd.
- *Gescheiden ouders*. Een stel gaat scheiden en heeft twee kinderen. Het is dan voordeliger om per ouder een kind bij zijn woonadres in te schrijven. Dit levert voor beiden meer toeslag op.

De risico's komen steeds vaker aan het licht bij het gemeenteloket en daar dient snel op gereageerd te worden. Veel fraudeurs vertellen openlijk dat ze zich inschrijven bij een zus en een ander postadres willen. Niet omdat ze op dat adres vaker verblijven, maar omdat het ze geld op levert. Ze gaan creatief om met de regels en het zoeken naar zoveel mogelijk winst vanzelfsprekend. De Belastingdienst en de FIOD dienen hier gebruik van te maken. Loketmedewerkers dienen onwerkelijke weergaves van situaties te signaleren en door te melden. Ze kunnen geïnstrueerd worden een standaard rapportageformulier te gebruiken met gradaties van risico. Indien sprake is van een hoog risico dient er doormelding plaats te vinden en dient controle te worden uitgevoerd, alvorens uitbetaling plaatsvindt. Mogelijk dat gesprekken aan het loket op een bepaalde wijze ook kunnen worden meegenomen als bewijs in een strafrechtelijke of bestuursrechtelijke zaak. Dit dient juridisch uitgezocht te worden.

De genoemde risicosignalen zijn met name gericht op de aanvragers. De aanvragers zijn ook strafbaar, maar daarbij moet niet vergeten worden dat in de casuïstiek van kinderopvangtoeslagfraude sprake is van facilitators die misbruik maken in het stichten van gastouderbureaus. Deze komen mogelijk aan het licht in bovenstaande risicosituaties te onderzoeken. Indien de vraagouders in het puntensysteem naar boven komt als risico, moet uitgezocht worden wie haar adviseurs en relaties zijn en hoe de geldstroom verloopt naar en uit het gastouderbureau. Dit is mogelijk door een derden onderzoek. Door het hen en het

gastouderbureau te bezoeken kan de facilitator in beeld komen en kan de modus operandi achterhaald worden. De facilitator is degene die de informatie biedt, en dus dient gevraagd te worden waar frauderende aanvragers hun informatie vandaan hebben. De facilitator kan ook in beeld komen door aanvragen te vergelijken. Indien er een maand tien aanvragen bijkomen vanuit eenzelfde wijk/dorp, dan is dat in eerste instantie niet zo opvallend, omdat dit kan wijzen op de stichting van nieuwe opvang. Echter als al deze ouders nooit eerder een aanvraag hebben ingediend, en nu opeens allemaal, dan kan dat mogelijk wijzen op de aanwezigheid van een facilitator.

In het geval van facilitators vindt fraude vaak grootschaliger plaats. Mogelijk dat deze persoon niet alleen fraudeert met privésituaties van familie/vrienden, maar ook belastingfraude pleegt door te sjoemelen met BV's. Indien dit gesjoemel aan het licht komt, kan dit als signaal dienen voor meerder vormen van belastingfraude, zoals kinderopvangtoeslag-fraude.

Extra aandacht moet ook uitgaan naar de aanvragen van het stichten van gastouderbureaus. Mogelijk dat ook hier een puntensysteem in gebruik kan worden genomen. Deze kan worden samengesteld in samenwerking met de GGD en gemeente, die toezien op de veiligheid en kwaliteit van gastouderbureaus. Indien deze is in gebruik was gedurende de casus, was mogelijk omhoog gekomen als verhoogd risico.

Het puntensysteem is een goede ontwikkeling om toeslagenfraude te detecteren en indien deze wordt uitgebreid dient ook nagedacht te worden over een vergemakkelijking van het detectiesysteem om detectie te versnellen. Een Amsterdamse werkgroep is hier mee bezig en daar zal verder in hoofdstuk 3 op worden ingegaan.

1.2. De casus in cultureel perspectief

De behandelde casus vindt plaats is een specifieke bevolkingsgroep en verdient daarom extra aandacht. De casus gebaseerd op een zaak met als hoofdverdachte een Islamitische verzorger met veel status binnen een voor ons redelijk gesloten wereld: de Islamitisch-Marokkaanse kring. De verdachte is een imam: Islamitisch leider en heeft binnen de gemeenschap een grote voorbeeldfunctie (mensensamenleving.nl, 2013). Imams worden binnen de gemeenschap gezien als allesweters en daarom ingezet voor allerlei (advies)diensten. Deze positie biedt volgens criminoloog Bovenkerk (1994) gelegenheid zowel illegale als legale successen te boeken.

De handelingen van hoofdverdachte sluiten goed aan bij de Islamitische-Marokkaanse cultuur. Hij volgt het traditionele rollenpatroon: de vrouw doet het huishouden; de man gaat erop uit en zorgt voor het inkomen en de administratie (mensensamenleving.nl, 2013). De man treedt op als woordvoerder van het gezin en zijn kinderen, neven en nichten dienen zich aan hem te gehoorzamen. Familierelaties zijn sterk en er wordt een grote waarde gehecht aan de hulp van familieleden. In de casus neemt de administratie van het gastouderbureau voor zijn rekening. Hij vraagt of zijn nicht eigenaresse wil zijn, dat doet ze en ze bemoeit zich verder nergens mee. Ze luistert naar haar oom en zet handtekeningen zonder dat ze weet waarvoor. Ze vertrouwt hem hoogstwaarschijnlijk en vraagt niets. Het rollenpatroon zorgt ervoor dat dit niet ongewoon is. Ook de ouders ondertekenen onvolledig ingevulde formulieren ondertekenen zonder enkele navraag te doen. Ze hebben geen zicht in

van welke regelgeving gebruikt wordt gemaakt.

Binnen de Marokkaans-Islamitische cultuur zijn ‘eer’ en ‘hiërarchie’ belangrijke waarden. Eer betekent respect voor gemeenschappelijke, unaniem gemaakte afspraken. De hiërarchie zit in het respect voor ouderen. ‘Ouder zijn’ betekent niet alleen een oudere leeftijd hebben, tevens betekent het grotere levenservaring en meer kennis. ‘Ouderen’ kunnen daardoor als belangrijke invloedrijke raadgever worden gezien (Neef, 2005). Hoofdverdachte [] wordt hoogstwaarschijnlijk gezien als een ‘oudere’. Deze uitleg biedt opnieuw een verklaring voor waarom nicht [] en de ouders niet uitzoeken waar [] mee bezig is.

1.3. Culturele verklaring vertalen naar aanpak en voorlichting

Hoofdverdachte [] maakte bewust/onbewust gebruik van de waarden binnen de Islamitisch-Marokkaanse gemeenschap en onkunde van mensen om zich heen. Hij kon ze een economisch voordeel bieden, waar iedereen wel gebruik van zou willen maken. [] is niet de enige die dit heeft gedaan. Ook in andere aan het licht gekomen kinderopvangtoeslag-fraudezaken, zoals in Amsterdam Zuidoost maakte geïnformeerde gebruik van onwetendheid over toeslag bij alleenstaande moeders van moeders met kinderen. Er is sprake van eenzelfde rolverdeling tussen fraudeurs zoals [] en de overige betrokkenen. De fraudeurs zijn *facilitators*: ze faciliteren de fraude en voeren deze zelf vaak ook uit, door medewerking te zoeken met onwetende betrokkenen. De omstandigheid biedt hun vrijheid in hun doen en laten.

De rolverdeling en omstandigheden kunnen worden gedetecteerd door kernfactoren uit de culturele verklaring mee te nemen in risicotaxatie. Een nadeel van de factoren is dat ze niet direct meetbaar zijn. Het zijn brede omschrijvingen en daarom is nagedacht over mogelijke controleerbare verschijningsvormen, deze staan per kernfactor opgesomd. Er dient gekeken te worden of ze kunnen worden meegenomen in het eerder genoemde puntensysteem, maar belangrijker in een derdenonderzoek. Mogelijk dat bestaande risico's onderstaande kernfactoren meetbaar kunnen maken. Een Intelligence Unit kan hiermee aan de slag gaan.

1. Een (hoge) sociale positie binnen de gemeenschap
 - Imam of andere godsdienstige leiders
 - Een groot vermogen
 - Vertegenwoordiger van een groep in de samenleving
 - Grote betrokkenheid in stichtingen, buurtwerk of bedrijfsvoeringen
2. Familierelaties tussen (financiële) administrateur en eigenaresse
 - Gelijke achternaam
 - Gelijke adressen
3. Vertrouwensband tussen vraag- en gastouders en gastouderbureau-eigenaar/medewerkers
4. Afwezigheid van kennis bij aanvragers
 - Oorzaak: taalbarrière
 - Moeilijkheden met belastingaangiftes

Met de rolverdeling tussen facilitator en andere betrokkenen, kan rekening worden gehouden in voorlichting en bestraffing.

Voorlichting - De onwetende groep daders dient voorgelicht te worden, ook over de consequenties. De ouders in de casus worden veelal niet bereikt door media zoals internet, terwijl de voorlichting van de Belastingdienst daar met name plaatsvindt. Deze groep dient te worden opgezocht. Dit kan door instanties waarmee ze direct te maken hebben zoals werkgevers, scholen, buurtcontacten en indien mogelijk ook schuldhulpverlening. Door aan te sluiten op het culturele perspectief van de casus kan ook worden gedacht aan de contactpersonen van de moskee. Indien gebruik wordt gemaakt van directe contacten is het echter van belang dat nog enig zicht is op de inhoud van de informatie. Om dit te realiseren kan gedacht worden aan informatiepakketten, samengesteld door de Belastingdienst/ Toeslagen.

Een betere opzet is dat een regionale instantie de verantwoordelijkheid krijgt omtrent voorlichting kinderopvangtoeslag. Zij kunnen voorlichtingsavonden houden in buurthuizen of een kinderactiviteit koppelen met voorlichting over opvang en de mogelijkheden tot een toeslag hiervoor. Deze instantie kan samen met GGD en gemeente controles uitvoeren.

Voorlichting heeft een afschrikkende werking en kan worden gebruikt om de sociale normen en waarden te versterken en de sociale controle te vergroten. Door te verspreiden dat kinderopvangtoeslag niet zomaar een makkelijk middel is om geld te creëren en te benadrukken dat enige vermoedens op een toegankelijke wijze (anoniem, telefonisch of via internet) gemeld kunnen worden, kan de sociale controle worden vergroot. Op deze wijze wordt gebruik gemaakt van de hechte gemeenschap, zoals de Islamitisch-Marokkaanse bevolkingsgroep in plaats van dat deze bijdraagt aan fraude.

Bestrafing - Zowel de facilitator: hoofdverdachte als en de ouders hebben gefraudeerd. Ze dienen hiervoor aangepakt te worden en daarbij dient rekening te worden gehouden met hun economische status. De groep ouders uit de casus heeft weinig inkomen en indien zij een hoge boete ontvangen, kan dat averechts werken en leiden tot andere vormen van criminaliteit. Een betalingsregeling is mogelijk, echter een taak- of leerstraf zou voor hen beter kunnen werken. In deze strafvorm zou voorlichting over belastingaangifte en toeslagenrecht een rol moeten hebben. Mogelijk ook dat een goed gesprek bij hen al helpt of hulp bij het doen van belastingaangifte en toeslagaanvragen.

Het merendeel van het onterecht ontvangen geld, is in de zakken verdwenen van en hij dient financieel aangepakt te worden. Indien hij geen geld heeft, dient te worden gekeken naar waar het geld naar toe is gesluisd. Dit kan in het geval van deze het buitenland zijn. Mogelijk dat zijn bestedingsplan kan worden achterhaald en alle BV's waar hij ooit in betrokken is geweest kunnen worden gecheckt. Bekend is dat de samenwerking met banken hier gewenst is, maar moeilijk verloopt. Mogelijk dat dit kan worden vergemakkelijkt door het te bespreken op politiek niveau.

dient ook zijn rol als facilitator kwijt te raken. Dit kan door afbreuk te doen aan zijn imago en de straf breed uit te lichten in de media. Er wordt verder ingegaan op dit vraagstuk in hoofdstuk 3.

2. Op welke wijze zou de controle van arbeidsuren vorm kunnen krijgen?

In de casus is fraude met kinderopvang toeslag mogelijk gemaakt door samenwerking tussen het gastouderbureau en de vraagouder. Deze hebben samen een fictief dienstverband. Op papier zijn de contracten en het aantal uren et cetera geregeld, waarbij het net lijkt alsof er daadwerkelijk sprake is van een dienstverband. Er is gebleken dat helemaal geen sprake was van een dienstverband, de ouders hebben zowel niet opgepast op andere kinderen als andere personen op hun kinderen laten passen. De vraag bij fraude met kinderopvang toeslag middels een fictief dienstverband is: hoe je kunt bewijzen dat er in de werkelijkheid geen sprake is van kinderopvang. Om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen en te kunnen aanpakken is het essentieel om de urenopvang zichtbaar en daardoor controleerbaar te maken. Er zullen hieronder drie mogelijkheden besproken worden die een antwoord op de volgende vraag geeft: *Op welke wijze zou de controle van arbeidsuren vorm kunnen krijgen?*

2.1. Urenregistratie verplichten

Ten eerste moet het verplicht worden voor kinderopvangcentra om alle uren concreet te registreren, de datum en tijd. Echter wordt het systematisch controleren van het aantal arbeidsuren momenteel bemoeilijkt doordat de urenregistraties van werkgevers niet altijd betrouwbaar blijken te zijn (Smink-Dekkers & van Omma, 2008, p.23). Voor het ontvangen van kinderopvangtoeslag mag men best eisen dat concrete uren aangetoond moeten kunnen worden en bovendien betrouwbaar zijn. Bij het ontbreken van deze administratie of een onvoldoende administratie verliest een gastouderbureau als sanctie zijn vergunning. Momenteel is de vraagouder de dupe in het geval de urenregistratie niet klopt. De eisen aan de urenregistratie mogen nog specifiekere volgens de experts. De zwakte is nu dat beide partijen baat hebben bij het registreren van veel uren. Informatie die verzameld wordt tijdens controle vergroot de kans op ontdekking van onjuistheden bij controle. Bovendien toont een onjuiste administratie de opzet aan in het geval er een onderzoek naar een gastouderbureau van start gaat.

Ten tweede moeten concrete regels betreffende de relatie tussen het aantal uren arbeid en het aantal uren opvang vastlegt worden in de wet. Momenteel staat in de wet dat regels omtrent de relatie van het aantal uren KOT en het aantal uren arbeid bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden bepaald. Het lijkt ons echter niet waarschijnlijk dat alle gemeenten gebruik maken van deze mogelijkheid, waardoor feitelijk de relatie tussen het aantal uren KOT en het aantal uren arbeid nog niet concreet in de wet is vastgelegd. Op de websites van de gemeentes is alleen aandacht voor de kwaliteit en veiligheid van de kinderopvang, niet voor de financiële administratie.

2.2. Controle op locatie

Om te testen of de administratie naar waarheid wordt bijgehouden zou gecontroleerd kunnen worden door controle op locatie. Het blijkt dat er feitelijk weinig controles van de

Belastingdienst op locatie zijn, in één jaar tijd hebben zij 36 van de circa 700 gastouderbureaus gecontroleerd. De kans dat er op locatie gecontroleerd wordt is dus klein. Dit is een gevolg van het ontbreken van een buitendienst van Toeslagen, die zelf risicogevalen zou kunnen controleren. Het is een aanbeveling om deze buitendienst snel op te zetten om het aantal controles op locatie te vergroten. Gastouderbureaus schatten de strafzwaarte en de snelheid waarmee wordt gestraft laag in. Gastouderbureaus die een controle hebben gehad, schatten de pakkans en straffkans in geval van fraude hoger in (2011). Controles dragen dus bij aan afschrikking van fraude.

Momenteel wordt een opvangvoorziening voor opening gecontroleerd op de ruimte en de veiligheid door de GGD. Daarna worden gastouderbureaus nog zelden gecontroleerd en in het geval ze wel worden gecontroleerd betreft dit altijd een aangekondigde controle. Bovendien richten deze controles zich voornamelijk op de kwaliteit van de opvang. Er is tijdens deze controles weinig aandacht voor mogelijke fraude. De Belastingdienst zou ook onaangekondigd langs kunnen komen om te kijken of er daadwerkelijk wordt opgepast op kinderen en gelijk controleren of de aangetroffen situatie ook overeenkomt met de administratie over een langere periode. Als deze dag lijkt af te wijken van het patroon over de hele maand gezien kan dit wijzen op fraude. In dat geval is er extra controle van de Belastingdienst gewenst. Bijvoorbeeld dat er geen kinderopvang plaatsvindt die dag, terwijl er wel sprake zou zijn van acht kinderen die geregistreerd staan voor vijftig uur opvang per week. Er wordt momenteel gewerkt aan een buitendienst van Toeslagen, tot voorheen was inderdaad het knelpunt dat deze niet bestond. Een aanbeveling is snel werken zoals nu in het CAF (Combiteam Aanpak Facilitators) gebeurt: met een team een gastouderbureau en alle ingeschreven vraagouders tegelijk controleren (succes zit in de snelle aanpak).

2.3. Vraagouders controleren

De vraagouders en gastouders in deze casus lijken speelbal te zijn van één persoon die de fraude bedacht heeft. Het is de vraag of ze zelf wel goed doorhebben waar ze mee bezig zijn en welke gevolgen hieraan zitten. De hoofdverdachte vult voor alle medeverdachten de papieren in. Het zou een idee zijn om de vraagouders en gastouders telefonisch, per post of digitaal te controleren. Er kan gevraagd worden aan deze persoon op wie hij of zij gepast heeft deze week, hoeveel uur en op welke dagen. Deze informatie kan dan gecontroleerd worden met de administratie. Het is niet aannemelijk dat zij op de hoogte zijn van al het papierwerk, waardoor een fictief dienstverband sneller aan het licht zou komen. De inspanning wordt natuurlijk ook groter. Ten eerste is de kans dat men feitelijk fraude opspoot groter. Een voorbeeld is dat een persoon ontkent op te passen of dat er opgepast wordt op zijn of haar kinderen, terwijl er wel kinderopvang toeslag ontvangen wordt. Ten tweede leiden deze controles tot een significant hogere inschatting van de pakkans bij verdachten, zoals eerder verteld. Ten slotte kan de informatie die de ouders geven later gebruikt worden in het strafrechtelijk onderzoek. Stel dat ze vertellen dat er slechts twee dagen op hun kinderen gepast wordt en in de boeken wordt veertig uur geclaimd wordt, komt dat niet overeen. Het voordeel is dat opzet en fraude later in een onderzoek beter te bewijzen valt.

Samengevat zijn de doelen van bovengenoemde controles:

- 1) de feitelijke pakkans vergroten,

- 2) de subjectieve pakkans vergroten en
- 3) informatie verzamelen die later in strafrechtelijk onderzoek gebruikt kan worden om de opzet aan te tonen.

2.4. Controles

In de huidige situatie worden controles aangekondigd, dat zal onaangekondigd moeten gebeuren. In deze controles dient gelet te worden op de volgende zaken:

- Is het kind bekend bij het gastouderbureau? (gegevens bij GGD)
- Klopt het aantal uren dienstverband volgens de werkgever?
- Klopt het aantal uren volgens het gastouderbureau?
- Klopt het aantal uren volgens de vraagouder?
- Extra controles bij risicogroepen: bijvoorbeeld personen die extra veel uren declareren of gastouderbureaus met hoge winstpercentages.
- Geldstromen:
 - Betalen ouders inderdaad het opgeven bedrag aan het gastouderbureau?
 - Betaalt het gastouderbureau ook daadwerkelijk aan de gastouders?
 - Wordt met deze betalingen voldaan aan de wet- en regelgeving kinderopvangkosten en loonkosten?

Detectie bij controle kan worden bevordert door indien de wet veranderd, zoals aanstaande 1 januari, direct te controleren of er sprake is van wetsovertreders. Op deze wijze kan worden uitgestraald dat het probleem direct aangepakt wordt.

3. Hoe kunnen de verdachten vervolgd worden?

Belastingdienst/toeslagen is verantwoordelijk gesteld voor het toezicht op de regelgeving omtrent toeslagen. Dit betekent dat zij ook zelf, bestuursrechtelijk, optreden tegen niet-naleving van de regelgeving. Wanneer er bestuursrechtelijk is opgetreden tegen een overtreder kan er niet meer strafrechtelijk worden opgetreden. In het bestuursrecht kan het onterecht verkregen vermogen teruggeëist worden en kan er tevens een boete worden opgelegd. Als het nadeel voor Belastingdienst/Toeslagen meer dan €10.000 bedraagt wordt de zaak aangemeld bij de FIOD (visie fraudebestrijding inzet strafrecht, z.j.). Wanneer het effect van strafrecht hoger wordt verwacht dan het effect van bestuursrecht kan er gekozen worden voor strafrechtelijk ingrijpen. *“Het strafrecht zal worden ingezet ter correctie van die gevallen waarbij sprake is van (flagrante) schendingen van de rechtsorde, waardoor grote schade aan de belangen van de staat en de burger kunnen ontstaan”* (visie fraudebestrijding inzet strafrecht, z.j.).

Om fraude in het stelsel van toeslagen en in de fiscaliteit beter te bestrijden is er een wetsvoorstel ingediend voor de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit. Deze wet beoogd maatregelen te nemen om het toezicht te intensiveren, het boete- en strafrecht te verruimen en de invordering te versterken (Eerste Kamer, 2013). Belangrijke nieuwe maatregelen zijn onder andere;

- Het verruimen van het beslistermijn over toeslagen (waardoor betere controle vooraf mogelijk is).
- Invoering/uitbreiding van het risicotaxatie-model om controle op aanvragen te verbeteren.
- Burgers mogen nog maar een bankrekening gebruiken voor toeslagen en belastingen. De persoon achter de bankrekening kan aansprakelijk gesteld worden maar ook derden die toegang hebben tot de bankgegevens.
- Uitbreiding van het overtredingsbegrip binnen het bestuursrecht. Doen plegers, uitlokkers en medeplichtigen vallen onder het overtredersbegrip.

3.1. Bestuursrechtelijke vervolging (in casus)

In het onderzoek in de casus over KOT-fraude zijn er meerdere verdachten aan het licht gekomen. Hoofdverdachte/facilitator [] die alle ouders heeft overtuigd om mee te werken, [] die al dan niet opzettelijk gegevens, middelen en gelegenheid bood aan [] en de ouders die ook financieel gewin uit de situatie haalden. Vooraf aan het onderzoek zal een afweging gemaakt moeten worden of er bestuursrechtelijk of strafrechtelijk vervolgd gaat worden. Gezien er sprake is van (flagrante) schendingen van de rechtsorde, waardoor grote schade aan de belangen van de staat en de burger kan ontstaan zal gekozen worden voor een strafrechtelijke aanpak.

Wanneer gekeken wordt naar het bestuursrecht kan vastgesteld worden dat er in deze casus de wetgeving omtrent kinderopvangtoeslag is overtreden. Volgens de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen is het niet toegestaan voor vraagouders om

KOT te ontvangen wanneer zij enkel inkomen ontvangen uit het gastouderschap (art 1.6a WKO). In de casus waren de vraagouders tevens gastouders en hadden zij dus geen recht om KOT aan te vragen. Daarnaast werd een onredelijk hoog aantal uren KOT aangevraagd. Volgens art 40 van Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (AWIR) is [] schuldig aan het met opzet (of met grove schuld) verstrekken van onjuiste gegevens en inlichtingen aan de Belastingdienst/Toeslagen. Volgens art. 26 AWIR is [] verschuldigd om het gehele bedrag terug te betalen. Daarnaast moet hij een boete krijgen van ten hoogste 100 procent van het bedrag dat wordt teruggevorderd. [] kan als medepleger ook een boete krijgen, de ouders kunnen volgens het huidige bestuursrecht nog geen boete krijgen omdat medeplichtigheid nog niet bestaat. Dit zal na invoering van de nieuwe fraudewet wel mogelijk worden.

3.2. Strafrechtelijk onderzoek (in casus)

Wanneer in een strafrechtelijk onderzoek feiten aan het licht komen die een ander delict betreffen moeten opsporingsambtenaren bij zichzelf te raden gaan of ze genoeg feitelijke en juridische kennis hebben om het onderzoek voort te zetten. Wanneer dit niet het geval is zullen zij eerst volledig en juist voorgelicht moeten zijn over relevante wet- en regelgeving waarop het vermoeden van het vermeende strafbare handelen van de personen is gebaseerd. Dit kan bijvoorbeeld door een deskundige in te schakelen. Pas dan kan er een redelijk vermoeden van schuld ontstaan en kan een persoon als verdachte worden aangemerkt (art. 27 Sv.).

Wanneer er op deugdelijke wijze onderzoek is gedaan, ontstaat er in casu een redelijk vermoeden van schuld van enig strafbaar feit en kunnen zowel [] als [] als verdachten worden aangemerkt. [] is hoofdverdachte in deze zaak en wordt verdacht van;

- Valsheid in geschrifte (art. 225 Sr.)
- Oplichting (art. 326 Sr.)
- Witwassen (art 420 bis jo. 420 ter Sr.)

[] was al die tijd eigenaresse van het gastouderbureau. Onderzocht moet worden of haar medeplichtigheid ten laste gelegd kan worden (art 48 Sr.). Uit het feit dat [] ten tijden van de delicten de rechtmatige eigenaar is van het gastouderbureau en alle papieren heeft ondertekend, ontstaat een redelijk vermoeden van schuld van medeplichtigheid aan valsheid in geschrifte en oplichting. Gezien dit beide misdrijven zijn als in boek twee van het Wetboek van Strafrecht kan er sprake zijn van medeplichtigheid. Onderzocht moet worden of [] opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaft heeft tot het plegen van het misdrijf (art. 48 lid 2 Sr.).

Om [] te kunnen veroordelen moet worden bewezen dat hij wederrechtelijk, onder valse hoedanigheid toeslag ontving (oplichting), dat hij geschriften vervalste met het oogmerk om ze als echt te gebruiken en dat hij gebruik maakte van een verkregen vermogen uit enig misdrijf. Feitelijk moet er bewezen dat er in werkelijk geen sprake was van kinderopvang maar van een papieren constructie. Tevens kan hem ten laste worden gelegd dat hij niet de benodigde gegevens heeft verstrekt aan de belastingdienst (art. 227b Sr.)

Tot slot moet worden onderzocht of er sprake is van deelneming aan een criminele organisatie (art. 140 Sr). [] en de ouders zouden, wanneer deelneming is bewezen, vervolgd kunnen worden op grond van dit artikel.

3.3. Afpakken

De belastingdienst heeft als een van zijn prioriteiten om het onterecht uitgekeerde geld weer af te pakken van de fraudeurs. Dit blijkt in de praktijk echter niet altijd even makkelijk. In casu bijvoorbeeld betreft het arme gezinnen die weinig te besteden hebben en de toeslagen wellicht zelfs als hoofdkomen hebben. Zij zullen dan ook het onterecht verkregen geld al hebben uitgegeven en van een kale kip kan men niet plukken. Een andere straf, zoals de taakstraf is meer passend.

Afpakken kan zowel op bestuursrechtelijk als op strafrechtelijk niveau. Op bestuursrechtelijk niveau op basis van de invorderingswet en op strafrechtelijk niveau doormiddel van een financieel strafrechtelijk onderzoek. In beide gevallen kan het geld worden teruggevorderd en tevens een boete of straf worden opgelegd. In de praktijk worden de betrokken personen ingedeeld in drie groepen. Groep een zijn de personen die bewust frauderen, zij moeten terugbetalen zonder kans op kwijtschelding. Groep twee zijn personen die deels meewerken aan de fraude, zoals in casus [] en de ouders, zij worden drie jaar achtervolgd om te betalen en kunnen een betalingsregeling treffen. De laatste groep zijn mensen die onbewust frauderen zoals slachtoffers van ID-Fraude. Voor deze groep wordt het verschuldigde bedrag kwijtgescholden.

Het grootste vraagstuk zit bij de personen die het geld al hebben uitgegeven. Een aanbeveling van een expert is om te controleren of het geld daadwerkelijk is uitgegeven. Om deze personen toch terug te laten betalen kan de belastingdienst bijvoorbeeld een betalingsregeling treffen zodat ze elke maand een x bedrag terug betalen. Daarnaast kan het kapitaal waarover de mensen beschikken worden bijgehouden evenals het loon wat mensen krijgen. De maatschappelijk ethische vraag die hierbij gesteld kan worden is; hoe ver kun je gaan? De belastingdienst kan bijvoorbeeld in samenwerking met schuldsanering beslag kunnen leggen op een deel van de inkomsten of bezit van mensen.

Een andere oplossing kan zijn door de mensen het verschuldigde bedrag te laten terugbetalen in de vorm van een straf. Logisch is dat voor arme gezinnen een boete of gevangenis een tegenovergesteld effect zal hebben. Een taakstraf kan echter wel effectief zijn, op deze manier kunnen zij, op een alternatieve manier, toch terugbetalen aan de samenleving.

De beste manier om het geld van mensen 'af te pakken' blijkt echter toch om te zorgen dat het geld niet bij de verkeerde mensen terecht komt. Met de nieuwe fraude wet zijn hier goede stappen ingezet. Een Amsterdamse werkgroep gaat hier nog een stapje verder in en is gestart met een pilot in Amsterdam waarbij een detectiesysteem fraude aan het licht brengt alvorens de toeslagen worden toegekend. Het detectiesysteem is gebaseerd op het systematisch vergelijken en combineren van verschillende bestanden over een buurt (initiatief fraude aanpak, 2013). Ze ontwikkelde drie vragen:

- Basisregistratie: Is er sprake van een kind?
- Is het kind ingeschreven bij dagopvang/gastouderbureau? Is bekend bij de GGD.
- Is het inkomen onder een bepaalde grens? Is bekend bij UWV

De samenwerking met GGD en UWV dient bij gebruik dus intensief te zijn, daar wordt in het volgende hoofdstuk verder op ingegaan.



4. Hoe kan de subjectieve pakkans bij burgers verhoogd worden?

Uit het rapport van Smink-Dekkers & van Onna (2008) over risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik van kinderopvangtoeslag blijkt dat er een beeld is ontstaan in de maatschappij dat er daadwerkelijk veel misbruik en oneigenlijk gebruikt gemaakt wordt van de kinderopvangregeling. Het beeld bestaat dat je als vraagouder, gastouder of gastouderbureau veel kan verdienen met gastouderopvang. Dit beeld is ontstaan uit een laag ervaren (subjectieve) pakkans en misstanden die door de pers worden gemeld in de media. De lage subjectieve pakkans is vervolgens weer ontstaan uit het feit dat de pers en de politiek geen melding heeft gemaakt van handhaving en toezichthoudende acties omtrent de gastouderopvang. Mensen schatten hierdoor de kans op correctie zeer laag in.

Zoals eerder in dit onderzoek vermeld kan doormiddel van controles (op gastouderbureaus, gastouders en vraagouders) en het inrichten van een regionaal loket/instantie zowel de objectieve als de subjectieve pakkans vergroot worden. Daar *“Wanneer de burger het idee heeft dat regelovertreding meteen wordt aangepakt (subjectieve pakkans) is hij minder snel geneigd om de wet te overtreden”* (Smink-Dekkers & van Onna, 2008, p.25). Naast feitelijke controles kan de subjectieve pakkans nog op andere manieren verhoogd worden. Deze manieren zullen hieronder worden besproken.

4.1. Samenwerking in voorlichting, controle en opsporing

Wanneer verschillende instanties intensief samenwerken om misbruik en oneigenlijk gebruik van gastouderopvang te voorkomen en aan te pakken geeft dit een signaal af naar de samenleving. De subjectieve pakkans zal als hoger worden ervaren omdat misstanden nu op verschillende manieren aan het licht kunnen komen. Een voorbeeld hiervan is door vergelijking van administraties van bijvoorbeeld het UWV en de gemeente (Suwinet). Op deze manier kan het aantal arbeidsuren van een vraagouder vergeleken worden met het aantal uren dat KOT is aangevraagd, hier moet namelijk een redelijk verband tussen zitten.

Samenwerking dient gericht te zijn op gegevensuitwisseling zodat gecoördineerde toezichtsacties mogelijk worden. Dit is wettelijk geregeld in de Wet overige fiscale maatregelen 2009 en dient een goede uitwerking te hebben in de praktijk. De volgende samenwerkingspartners zijn relevant op het gebied van informatie-uitwisseling met betrekking tot de kinderopvangtoeslag (en misstanden):

- | | |
|--------------------|---|
| - Belastingdienst | <i>Toezicht kinderopvangtoeslag en fiscale verplichtingen</i> |
| - UWV: | <i>Arbeidsgegevens</i> |
| - Gemeente en GGD: | <i>Regelgeving gastouderbureau en kinderopvang</i> |

Meer informatief overleg kan plaatsvinden met de brancheorganisatie, gastouderbureau en kinderopvang. Een belangrijke samenwerking is die tussen de GGD en Belastingdienst/Toeslagen. Een belangrijk verbeterpunt is dat niet alleen de Belastingdienst kan beschikken over gegevens van de GGD maar dat dit nu ook andersom het geval is. Zo kan wanneer de Belastingdienst een onderzoek heeft ingesteld naar misstanden rondom gastouderbureaus, samenwerking gezocht worden met de GGD. Daarnaast kan een verbinding

worden gelegd tussen het toezicht op de kinderopvangtoeslag en toezicht op de kwaliteit van de opvang. Uit handhavingservaring is namelijk gebleken dat er vaak een correlatie bestaat tussen misstanden op verschillende gebieden (Smink-Dekkers & van Onna, 2008). Wanneer er niet nauwkeurig wordt omgegaan met de kwaliteitseisen kan dit dus een aanwijzing zijn voor misstanden rondom de financiële verplichtingen.

Om deze samenwerkingsverbanden effectief te laten werken op de subjectieve pakkans van burgers is handhavingscommunicatie van groot belang.

4.2. Handhavingscommunicatie

“Wanneer de burger het idee heeft dat regelovertreding meteen wordt aangepakt (subjectieve pakkans) is hij minder snel geneigd om de wet te overtreden” (Smink-Dekkers & van Onna, 2008, p.25). Doormiddel van handhavingscommunicatie kan door de pers en de politiek een signaal afgegeven worden naar de samenleving. Door meldingen te maken van aangepaste regelgeving, handhavingsactiviteiten en toezicht, ervaren burgers de pakkans als hoger en zullen zij dus minder snel de wet overtreden. In plaats van misstanden rondom de gastouderopvang zouden succesvolle zaken meer aandacht moeten krijgen. Door hierin melding te maken van bijvoorbeeld een succesvolle samenwerking tussen verschillende instanties (paragraaf 4.1) schatten burgers de kans op een correctie hoger in. Daarnaast moet gebruik worden gemaakt van de zogeheten ‘normatieve handhavingscommunicatie’. Hiermee wordt *“de nadruk 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”* (Smink-Dekkers & van Onna, 2008, p.25).

Een concreet voorbeeld van het verhogen van de subjectieve pakkans door middel van handhavingscommunicatie kan gezocht worden in de relatie tussen het aantal uur arbeid en het aantal uur KOT dat wordt aangevraagd. Wanneer wordt gecommuniceerd dat vraagouders alleen maar KOT ontvangen wanneer dit overeenkomt met hun gewerkte arbeidsuren en hierbij duidelijk wordt gemaakt dat hierop wordt gecontroleerd wordt de subjectieve pakkans bij deze vraagouders vergroot.

Hieronder staat een voorbeeld van een krantenartikel over fraude met kinderopvang toeslag. Er is besloten expres in de media te laten zien dat fraudeurs hoe dan ook aangepakt worden.

Mensen met weinig geld die worden veroordeeld voor fraude kunnen nu ook een werkstraf krijgen in plaats van een boete.

De fiscale opsporingsdienst FIOD heeft dit naar aanleiding van een bericht in De Telegraaf bevestigd. De werkstraf is al aan 60 personen opgelegd. Zij moeten een aantal maanden vuilnis rapen in de Bijlmer. In dit geval gaat het om alleenstaande moeders uit Amsterdam die fraude hebben gepleegd met kinderopvangtoeslag. 'Het heeft bij mensen met een uitkering geen zin om een boete op te leggen, omdat ze die toch niet kunnen betalen', legt een woordvoester uit. De alternatieve straf kan alleen worden opgelegd bij fraudegevallen tot 30.000 euro. Volgens de FIOD is het voor het eerst dat er op zulke grote schaal werkstraffen zijn uitgedeeld.

18 februari 2012, AT5

5. Aanbevelingen

5.1. Aanbevelingen op het gebied van preventie

1. Het bestaande puntensysteem is een goed instrument en dient te worden uitgebreid door risico-signalen vanuit sociaal-maatschappelijke en culturele context erin te verwerken zoals deze zijn genoemd in paragraaf 1.1., zoals:

- lange reistijd
- veel kinderopvang in een gebied (wijk) terwijl er weinig kinderen wonen
- kinderen dubbel/verkeerd ingeschreven in GBA door scheiding van ouders
- kinderopvang vanaf geboorte

Het model dient continue te worden geoptimaliseerd zodat ook profielen kunnen worden vastgesteld en detectie kan worden versneld.

2. In detectie en controle dient de aandacht ook uit te gaan naar culturele sociale relaties tussen ouders en gastouderbureaus. Het is lastig meetbaar te maken, echter belangrijke kennis die iets kan zeggen over de verhouding tussen facilitators en andere betrokkenen. Deze kennis dient te worden verspreidt onder controleurs.
3. Detectiesysteem dienen niet alleen gericht te zijn op ouders die frauderen, ook de facilitator dient in beeld te komen. Dit kan door aanvragen niet als aanvraag op zich te behandelen, maar ze ook met elkaar te vergelijken. Als een groep tegelijkertijd kinderopvangtoeslag aanvraagt:
 - terwijl ze dit daarvoor nooit hebben gedaan;
 - ze dezelfde werkgever hebben;
 - kinderopvang bij dezelfde instelling plaatsvindt;
 dan kan sprake zijn van een verhoogd risico.
4. Het systeem van aanvragen dient waarschuwingen te bevatten over gevolgen van (kinderopvang)toeslagfraude. Mogelijk dat controlevragen kunnen worden gesteld voordat aanvraag definitief wordt. Voorbeelden van controlevragen zijn: heeft u een kind? Geniet deze opvang bij een gecertificeerde instelling? Wat is u inkomen? Het antwoord op deze vragen kan getoetst worden door informatie afkomstig van het GBA, GGD en UWV.
5. Vraagouders beter informeren en controleren. In de casus zijn de vraagouders en ook de eigenaresse van het gastouderbureau ongeïnformeerd over wet- en regelgeving en manier van handelen. De vraagouders dienen geïnformeerd te worden. Dit kan via bestaande kanalen of door een speciaal team. Op deze manier wordt de speelruimte van de fraudeur verkleind. Rekening moet worden gehouden, dat deze groep door de normale informatiekkanalen vaak niet wordt bereikt.

6. Net zoals hackers beloond worden voor het ontdekken van gaten in de wet, zou men voor de implementatie van een wet zoals KOT, een groep personen betaald de opdracht kunnen geven om gaten in de wet te ontdekken. In deze casus was de verdachte slim genoeg om een gat in de wet te constateren en daar gebruik van te maken. Het gevolg is dat de verdachte niet strafrechtelijk vervolgd kan worden, omdat de gedraging niet strafbaar is gesteld in de wet. Dit kan voorkomen worden door eerst andere personen over mogelijke gaten in de wet te laten nadenken.

Een andere mogelijkheid om implementatie van een nieuwe wet beter te laten verlopen is het uittesten van de wet op een kleine bevolkingsgroep bijvoorbeeld door de wet in te laten gaan voor één gemeente. Door deze aanpak kan de wet getest worden op zijn uitwerking op de samenleving en kunnen eventuele gaten in de wet eruit gefilterd worden.

7. Meer aandacht mag ook uitgaan naar de controle van aanvragen van stichting van gastouderbureaus. Een automatisch detectiesysteem zoals het puntensysteem bij toeslagen is gewenst. Indien ze aan de veiligheids- en kwaliteitsvoorschriften voldoen, dan mag een gastouderbureau actief worden. Belastingdienst/Toeslagen en UWV kunnen vooraf nog een administratie check doen.

5.2. Aanbevelingen op het gebied van controle

8. Momenteel wordt een opvangvoorziening voor opening gecontroleerd op de ruimte en veiligheid. Men zou ook later onaangekondigd langs kunnen komen om te bezien of daadwerkelijk wordt opgepast op kinderen. Ook kan gecontroleerd worden of de aangetroffen situatie ook overeenkomt met de administratie in een langere periode, of dus de papieren werkelijkheid overeenkomt met de feitelijke werkelijkheid. Als deze dag of week lijkt af te wijken van het patroon over de hele maand gezien, kan dit wijzen op fraude. In dat geval is er extra controle gewenst.

Onaangekondigde controles kunnen extra effectief zijn, indien wordt gecontroleerd na aanpassing van de wet. Het blijkt ook dat gastouderbureaus die een controle hebben gehad, de pak- en straffkans hoger inschatten. Controle op andere wijze, zoals telefonisch, per post of digitaal, leidt ook tot een significant hogere inschatting van de pakkans.

9. De papieren administratie dient gedetailleerder. Kinderopvangcentrums dienen opvanguren concreet te registreren met datum en tijd. De wet moet worden aangepast zodat specifiekere registratierichtlijnen bestaan. Bij het ontbreken van een juiste administratie, dient er een sanctie te zijn in de vorm van een boete of het intrekken van een vergunning. De algemene maatregel van bestuur dient dus te worden vervangen door een algemene wet.
10. Op dit moment hebben zowel gastouder, vraagouder als gastouderbureau baat bij een zo groot mogelijke urenaantal. Deze balans dient te worden verstoord. Het gastouderbureau moet meer verantwoordelijkheid krijgen in een juiste urenregistratie.

11. Ook vraag- en gastouders dienen gecontroleerd te worden. In de casus weten zij niets van de administratie en dit wijst op een mogelijke fraude. Op deze wijze kan ook nog eens informatie worden verzameld voor strafrechtelijke of bestuursrechtelijke vervolging.
12. De bezoeken aan gemeenteloketten dienen meer gebruikt te worden in de detectie van fraude. Burgers vertellen soms openlijk over fraude en daar dient op ingespeeld te worden. Dit kan door loketmedewerkers te laten werken met een frauderisico-formulier. Deze informatie helpt niet alleen bij detectie, maar kan later ook worden gebruikt bij een mogelijke vervolging.

5.3. Aanbevelingen op het gebied van vervolging

13. Het rechteercheteam wat onderzoek doet naar toeslagenfraude of ander redelijk nieuwe wetgeving van fraude, dient goed geïnformeerd te zijn. Dat kan door middel van het inzetten van deskundigen, het oprichten van een speciaal toeslagfraude-team en daarnaast informatie-uitwisseling met UWV, GGD, Belastingdienst/Toeslagen en andere relevante instanties.
14. Er wordt te veel verwacht van de uitwerking van het strafrecht. Het strafrecht zou moeten zorgen voor een afschrikwekkende, en dus preventieve werking. Daarnaast heeft het strafrecht een normstellende en normbevestigende werking. Het strafrecht draagt daarmee bij aan de zogeheten compliance van burgers. In de praktijk blijkt echter dat het strafrecht meestal bestaat uit een taakstraf die volgens (CAF-team) ook nog eens vaak te laag zijn. Het Openbaar Ministerie vindt specifieke strafbepalingen voor KOT-fraude niet nodig en doen de zaken af met het commune recht. Dit terwijl sancties maatwerk zijn en elke situatie roept om een andere aanpak. Aanbeveling is dan ook om meer vanuit het bestuursrecht aan te pakken en minder vanuit het strafrecht. Dit kan bijvoorbeeld door sancties te stellen op het frauduleus aanvragen van KOT. Dit geeft een direct signaal af naar de samenleving en heeft dus een betere preventieve werking als strafrecht. Met bestuursrecht kan bovendien eerder en sneller worden gehandeld.
15. Wanneer mensen de onrechtmatig verkregen toeslagen niet meer hebben moeten zij dit bewijzen naar de Belastingdienst. Omdat een boete en een gevangenisstraf een tegenovergesteld effect zullen hebben zullen andere oplossingen gezocht moeten worden om het geld terug te krijgen. Dit kan bijvoorbeeld door een betalingsregeling te treffen. Een andere oplossing is het opleggen van een taakstraf zodat mensen, op een alternatieve wijze, toch een gedeelte terugbetalen aan de samenleving. In deze oplossing dient een voorlichtingsaspect te bevatten.

16. In de media kan expres uitgebreid vermeld worden hoe de Belastingdienst/FIOD succesvol KOT fraude tegen is gegaan. Het doel is dat burgers de boodschap krijgen dat fraude met KOT risicovol is, omdat de pakkans hoog is. Dit is algemene preventie, mogelijke nieuwe daders afschrikken. Vermeld ook welke straffen de daders hebben gekregen en de snelheid waarmee is opgetreden. Daarnaast blijft het van belang om naast succesvolle zaken, ook aanpassingen in de wet te melden.

Literatuur

- (2011). *Fraude met de kinderopvangtoeslag*. Scriptie VU.
- AT5 (2012). *Arme fraudeurs moeten vuilnis rapen*. Geraadpleegd op 13 december 2013 via
 <[http://www.at5.nl/artikelen/76481/arme-fraudeurs-moeten-vuilnis-rapen?%20...\(Meer%20lezen,%20klik%20op%20de%20link%20hierboven\) ...%3C/div%3E%3C/dd%3E%3Cdt%20id=>](http://www.at5.nl/artikelen/76481/arme-fraudeurs-moeten-vuilnis-rapen?%20...(Meer%20lezen,%20klik%20op%20de%20link%20hierboven) ...%3C/div%3E%3C/dd%3E%3Cdt%20id=>)>.
- Bovenkerk, F. (1994). 'Over oorzaken van de criminaliteit van allochtone jongeren'. In: Commissie jeugdcriminaliteit (commissie-Van Montfrans). *Aanpak jeugdcriminaliteit. Met de neus op de feiten* (pp 51-63). Den Haag: Ministerie van Justitie, Directie Jeugdbescherming en Reclassering.
- Eerste Kamer. (2013). *Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit*. Geraadpleegd op 11-12-2013 via
http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33754_wet_aanpak_fraude_toeslagen.
- Initiatief aanpak fraude (2013). Youtube. Geraadpleegd op 11 december 2013 via
<http://www.youtube.com/watch?v=Oj9om9gqJlY>
- Mens en samenleving (2013). Opvoeding in Marokkaanse gezinnen. Geraadpleegd op 08-11-2013
 via: <http://mens-en-samenleving.infonu.nl/religie/21137-opvoeding-in-marokkaanse-gezinnen.html>.
- Neef, de M., Tenwolde H. (2005). *Handboek interculturele zorg*. Maarssen: Elsevier/De Tijdstroom.
- Rijksoverheid (2013). *Kinderopvangtoeslag*. Geraadpleegd op 12 november 2013 via
 <<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvangtoeslag>>.
- Smink-Dekkers, M.E., & Onna, J. van (2008). *Gastouderopvang en kinderopvangtoeslag: Risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst.
- Visie fraudebestrijding inzet strafrecht (z.j).*