

Frauderisico's nieuwe wetgeving kinderopvang SZW

I. Chronologisch tijdpad

- Begin december 2015: rapportage platform BOD-en. Conclusie: nieuwe stelsel verbetert op een aantal punten de risico's, maar behoudt dezelfde (oa. samenspanning) en introduceert tegelijkertijd nieuwe risico's (oa. juistheid van gegevens t-2, rol van nieuw toezichthouder en stelselwijziging ansich).
- Medio oktober 2016: Uitvoeringstoets BD oktober 2016 n.a.v. wetsvoorstel SZW. Paragraaf rond fraude summier, enkel risico van de stelselwijziging is opgenomen. Risico's op fraude krijgen voordeel van de twijfel, en kleurt "geel".
- Begin november 2016: Omdat er meer en bredere zorgen leven wordt er vanuit FIOD in gezamenlijkheid met het OM/FP een brief gestuurd om deze zorgen te delen. Deze brief ziet met name toe op de risico's rond het toezicht en de mogelijkheid tot samenspanning.
- Eind november 2016: In antwoord op de brief van de FIOD/OM laat SZW weten de gesignaleerde risico's serieus te nemen. Daarnaast laat SZW na intern beraad weten door een externe partij (in deze PWC) onderzoek te zullen laten uitvoeren naar de frauderisico's (in deze PWC). De FIOD heeft aan dit onderzoek medewerking verleend.
- Eind juni 2017: Definitief wetsvoorstel is door de BD ontvangen voor een uitvoeringstoets. In dit wetsvoorstel zitten nieuwe elementen, waaronder bevoorschotting, uitkering van de kinderopvangvergoeding in het buitenland, de mogelijkheid om "cadeautjes" van zorginstellingen te verrekenen in de uren en het risico van strategisch gedrag rond "eerste kind" principe. Daarnaast ontbreken voldoende mogelijkheden voor het toezicht om toe te zien op de kassiersfunctie/financiële administratie en op gastouders. Na intern overleg wordt vlaggetje rond frauderisico's op rood gezet.
- Begin september 2017: er ligt een conceptrapportage van PWC. Analyse over de risico's komt in zeer grote delen overeen met de zorgen en risico's die intern FIOD/BD worden gezien. Het sterkt onze bevindingen en het "rood" kleuren van het vlaggetje.
- Overleg met SZW: gedurende het tijdsbestek van augustus 2015 – heden is er regelmatig overleg met SZW. Uitgangspunt voor SZW is daarbij dat 85% zo niet meer van ouders en instellingen baat gaan hebben bij het nieuwe stelsel. Dat FIOD/BD kijkt naar mogelijkheden voor fraude is terecht, maar heeft slechts betrekking op een kleine groep. Uit deze gesprekken blijkt dat het voor de beleidsambtenaren zoekend is naar een goede inrichting van toezicht en handhaving, als zijnde een niet/minder bekend terrein.
- *NB Beeldkleuring: Hoewel de gesprekken in principe altijd op plezierige wijze verlopen, is duidelijk dat beelden over risico's niet altijd even sterk worden gedeeld. SZW ziet voor zichzelf daarbij een nadrukkelijke opdracht het wetsvoorstel door het parlement te loodsen, terwijl de FIOD/BD er uiterst kritisch inzet vanwege de aanwezige kennis, (praktijk)ervaring en constatering van problemen in het nieuwe stelsel (te meer daar dit mogelijk ook al problemen in het huidige stelsel zijn). SZW voelt zich daardoor té negatief bejegend, immers nieuwe stelsel bedoelt meer transparantie en sturing te geven vanwege de schakelpositie van DUO tussen ouder en instelling. Wij zijn evenwel van mening dat SZW daarbij te gemakkelijk over onze praktijkervaringen heenstapt, die laten zien dat er ook binnen het voorgestelde stelsel door bewust kwaadwillenden en/of slimme profiteurs misbruik kan plaatsvinden. SZW geeft aan de overgang naar het nieuwe stelsel zoveel mogelijk te willen enten op het huidige*

systeem. Er wordt daarmee bewust gekozen om risico's die bestaan rond specifieke doelgroepen (reïntegreerden, studenten ed) te laten voor wat deze zijn. Wij vinden dat een gemiste kans.

II. Geziene risico's in het definitieve wetsvoorstel

Top 3 van risico's en het waarom van het vlaggetje rood

1. *Geen toezicht gastouders*

- In het huidige wetsvoorstel wordt niets vastgelegd omtrent de verplichtingen voor gastouders resp. het toezicht hierop vanuit DUO. In het huidige stelsel is het aantal gastouders reeds hoog – ca. 35.000 t.o.v. 4000 kinderopvanginstellingen en 700 gastouderbureaus. Overgang naar het nieuwe stelsel nodigt bewuste fraudeurs uit tot volgen van route gastouders en –bureaus om kinderopvangvergoeding te (blijven) ontvangen. Toezicht en mogelijkheden daartoe zijn onontbeerlijk om fraude tegen te gaan. Dit is eveneens van belang gegeven het feit dat DUO in situaties een rechtstreekse financieringsrelaties kan aangaan met gastouders Dit vraagt om wettelijke gronden, die er nu niet zijn.

2. *Samenspanning vanuit KOI*

- Binnen het nieuwe stelsel komen alle kaarten in handen van de kinderopvanginstellingen. Het gaat daarbij om de aanvraag, het wijzigen/aanpassen en beëindigen ervan. Dit kan instellingen er toe uit nodigen contact te zoeken met ouders over afspraken rond afname van uren in ruil voor een korting op de ouderbijdrage etc.
- Het is aan ouders en kinderopvanginstellingen welke informatie wordt gedeeld met DUO. Contractafspraken kunnen afwijken van afspraken tussen ouders en instellingen buiten DUO om. Denk daarbij aan de mogelijkheid van instellingen om “cadeautjes” – in geld of natura (genoemd worden fietsen, I-Pads etc) – te verstrekken. Dergelijke giften zouden moeten worden verwerkt in uurtarieven, maar daar DUO heeft geen zicht op. Het zou zelfs zover kunnen gaan dat een kinderopvanginstelling zich in ruil voor medewerking van de ouders opstelt als financieringsinstelling van bijv. een gewenst aan te schaffen object. Dit kan cadeau worden gedaan en verrekend worden met de maandelijkse ouderbijdrage.
- In wetsartikel 3.9 is opgenomen dat uitbetalen van kinderopvanguren cf het contract (of delen ervan) plaatsvindt, wat dus niets zegt over feitelijk afgenomen uren en facturering. Dit biedt mogelijkheid voor instellingen om maximaal te factureren ook al vindt geen opvang plaats. Wetsvoorstel biedt ruimte tussen opvang en gecontracteerde uren – en ook facturering (zie hierboven art. 3.9) met mogelijkheid tot middelen over maanden en het jaar. Dit maakt controle op de opvang en declaratie ingewikkeld. Immers, contractuur hoeft geen opvanguur te zijn (want kan sprake zijn van geen opvang door middeling, of geen opvang omdat contracteerde uren per definitie gefactureerd mogen worden. Opportunistische kinderopvanginstelling zullen hierbij maximaal gebruiken van het maximaal te declareren uren (al dan niet met opvang). Voor gastouders ligt hier een extra groot risico, aangezien er nu niets geregeld is rond het toezicht op gastouders.

3. *Buitenland vergoeding en t-2*

- Voor een EU-ingezetene die werkt in Nederland geldt recht op verstrekking van kinderopvangvergoeding. Het nieuwe stelsel gaat daarbij uit van t-2 als inkomenspositie. Dit

maakt het voor overige EU-ingezetene en/of bemiddelende instantie (resp. achterliggende kinderopvanginstelling danwel gastouder) bijzonder aantrekkelijk om naar Nederland te komen voor werk, gebruik te maken van de t-2 periode voor het verkrijgen van een maximaal vergoeding voor kinderopvang. Na 2 jaar kan een nieuwe lichting overige EU-medewerkers opnieuw een aanvraag regelen voor maximale omvang etc etc....

III. Totaaloverzicht risico's

1. Positionering KOI in stelsel: alle kaarten in handen, uitlokking samenspanning. Op papier kan alles kloppen, maar DUO kent afspraken tussen ouders en kinderopvanginstellingen niet echt.

Reactie SZW: transparantie van het nieuwe stelsel is verbetering t.o.v. frauderisico's in het huidige stelsel. En als er iets niet klopt, dan melden ouders zich wel.

2. Informatie- en gegevenspositie DUO: contracten en informatie verstrekt door ouders/KOI kunnen afwijken van praktijk en daadwerkelijke afspraken (bij. contracturen vs geleverd).

Reactie SZW: nieuwe stelsel verbetert transparantie over geldstromen tussen ouders en kinderopvanginstellingen. Dit is een verbetering t.o.v. de huidige situatie. Als er dingen niet kloppen, bijv. rond uren en tarieven kunnen ouders aan de bel trekken.

3. Samenspanning: KOI heeft kaarten in de hand en kan ouders bewegen tot samenspanning. Leent zich met name voor afhankelijke en kwetsbare groepen (eerdere fraudeurs, lagere IQ-groepen etc). Daarbij geholpen door onduidelijke tarieven door mogelijke kortingen, cadeautjes – ook geldelijk etc. Onduidelijk wil zeggen tarieven mogen hoger zijn, vanwege geven van een fiets of cadeaubonnen oid (maar is dat echt gebeurd?) of dat er niets gebeurd met tarieven maar medewerking ouders wordt gevraagd bij contractering van uren en daarmee facturatie.

Reactie SZW: samenspanning blijft natuurlijk mogelijk, net als in het huidige stelsel. Door versterking van transparantie met DUO als overheidsorganisatie tussen ouder en kinderopvanginstelling nemen deze risico's af t.o.v. het huidige stelsel.

4. Administratie: urenregistratie mag afwijken van contracturen, gaat over gemiddelen, mag na afloop jaar nog worden aangepast. Kostenoverzicht kan tot 12 maanden terug nog worden gewijzigd en kalenderjaren kunnen door elkaar heen lopen. Wettelijk vastgelegd dat contracturen in rekening mogen worden gebracht (ongeacht aanwezigheid van opvang). Correcties over het jaar heen geven daarbij fiscaal (en ook op uitkeringsgebied) problemen.

Reactie SZW: dit mag in huidige stelsel ook al, middeling van uren over maanden en het jaar heen. Nu ook het beleid als het grosso modo maar klopt, dan is het wel ok.

5. Inkomen t-2: voor ZPP-ers en buitenlanders niet of lastig te bepalen. Voor ZPP-ers loont lage verantwoording omtrent arbeid t-2 of huidige inkomen t.o.v. t-2 met peiljaarverlegging. Voor buitenlanders aantrekkelijk om 2 jaar op t=0 gebruik te maken van kinderopvang en zich dan te laten vervangen door andere buitenlanders met t=0.

Reactie SZW: ZPP-ers ook nu al een lastige groep, daar verandert eigenlijk niets. Buitenlandse vergoedingen willen we liever ook niet, maar daar ontkomen we niet aan, want dat vraagt EU in

kader van open grenzen. Omvang van deze groep is nu beperkt, verwachten we ook in de toekomst.

6. Strategisch gedrag rond “eerste kind”: het kiezen voor eerste kind in eerste jaar van kinderopvang in het nieuwe stelsel leidt tot lagere kosten voor ouders in gezin met meerdere kinderen.

Reactie SZW: SZW geeft aan dat dit risico inderdaad bestaat en hangt samen met keuze voor inrichting van het stelsel. SZW geeft te zullen monitoren in hoeverre hier gebruik van wordt gemaakt door ouders (kostenopdrijvend effect, op zich geen fraude).

7. Verstrekking buitenland: kan gaan om niet-Nederlanders die in NL werken, lastige informatiepositie, bij verstrekking ouders in control, geen toezicht/control buitenlandse opvang. Opgave van t-2 maakt het extra interessant om een laag inkomen te pretenderen (inkomen =0).

Reactie SZW: is niet anders dan de situatie nu. Kunnen verzoek van EU-werknemers niet weigeren, gaat om klein aantal. Als zich daarin ontwikkelingen laten zien, bijvoorbeeld toename van aantal aanvragen vanuit een bepaalde regio, dan zal daar extra naar worden gekeken.

8. Bevoorschotting KOI: randvoorwaardelijk zou zijn eigen bijdrage ouder voor betaling KOI. In wetsvoorstel is nu opgenomen (art. 3.29) dat de ouderbijdrage 2 jaar achterwege kan blijven, voordat stopzetting van de bijdrage aan de KOI plaatsvindt. Daarmee worden “tijdelijke” KOI aantrekkelijk. In Memorie van Toelichting wordt gerept over bevoorschotting van 1 maand vooraf. O.i. is niet helder wat nu wel of niet kan. De MvT lijkt af te wijken van de wetsartikelen.

Reactie SZW: bevoorschotting gaat uitsluitend over de maximaal 1 maand periode. Wetsartikel wat de 24 maanden termijn benoemt betreft de tijdsperiode waarbinnen ouders bezwaar mogen maken rond de eigen bijdrage. We gaan kijken of tekst moet worden aangepast.

9. Gastouders: buiten het toezicht, geen zicht op administratie en afwijking praktijk, geen controle mogelijkheden achter de deur. Gastouderbureaus zouden hier voorzien in toezicht, maar er is nergens een grond voor opvragen administratie van gastouders, danwel de mogelijkheid om achter de deur te kijken als dat gewenst is. BD kan dat nu wel als daartoe aanleiding is.

Reactie SZW: Toezicht gastouders is geregeld via gastouderbureaus. Wet kent ook mogelijkheden richting gastouders. Maar terecht punt, gaan we onderzoeken.

10. Specifieke doelgroepen: reïntegrerenden, studerenden blijven risico. Op papier kan alles kloppen. Plus hebben recht op maximaal aantal uren (geen uren criterium).

Reactie SZW: SZW erkent probleem van doelgroepen. Is nu in huidige stelsel zo en straks blijft dat. Worden geen pogingen ondernomen voor alternatieve aanpak, dat is inhoudelijk aan beleid. SZW wil wetsvoorstel graag zo politiek “insensitief” naar parlement brengen, dat wil zeggen zonder beleidsinhoudelijk wijzigingen t.o.v. principes huidige stelsel.

11. Bevoegdheden toezichthouder DUO: niet toereikende bevoegdheden t.o.v. gastouders, ontbreken van mogelijkheden voor informatiedeling- en -uitwisseling met partijen (bijv. met banken over bankrekeningen).

Reactie SZW: Erkenning rond gastouders en betrekken van bankinformatie. Wordt wel iets geregeld rond inzake bankafschriften door DUO. Erkenning dat mogelijkheden vanuit de fiscaliteit

en toezichthouder BD – onder meer rond opvragen van financiële administratie – bij DUO niet zo kan worden geregeld als dat nu geldt voor de Belastingdienst/Blauw.

12. Kennis en ervaring toezichthouder: voor DUO is dit een nieuwe taak op een nieuw terrein. Is er kennis en kunde op vlak van beoordeling “valse stukken” en administratie (kassiersfunctie)?
13. Inrichting toezicht: ruimte voor fysieke controles, voldoende scheiding toezicht en strafrecht (BOA bevoegdheid)?
14. Overgang van stelsel naar stelsel/transitie: fraudeurs van nu gaan op zoek naar mogelijkheden voor de toekomst. Maken gebruik van stelselwijziging waar mogelijk. En zullen inzetten op misbruik in nieuwe stelsel, bijvoorbeeld door toetreding als KOI/gastouder. Of het zoeken in combinaties/samenspanning van bewindvoerder en gastouder, KOI en ouder, of simpelweg gebruik van beide stelsels uit te testen (bijv. via kindbenadering eerste kind en jongste kind).

Overige punten:

- In de huidige situatie is de beoordeling van de administratie, evenals de kassiersfunctie, een kwaliteitseis die gecontroleerd wordt door de GGD en eventuele handhavingsacties worden door de gemeente opgelegd. De kassiersfunctie gaat gecontroleerd worden door DUO i.p.v. door de GGD. probleempunten die hierbij naar voren komen is de omschrijving van wat de administratie is (in de huidige wet en regelgeving wijkt dit af van de fiscale. Wat wordt de omschrijving? Dat is nu niet bekend). Het vervolg bij afkeuring zal een sanctie van de gemeente moeten zijn. Iedere gemeente heeft in tegenstelling tot wat wij gewend zijn een eigen beleid. Hier gaan problemen ontstaan, omdat DUO niets kan opleggen richting gemeente qua handhaving en komt dit "mogelijke fraude aspect" dan bij de FIOD terecht?
- Het lijkt verstandig om bij de inrichting van de toezichtsorganisatie, en het vervolg daarop richting strafrecht, de FIOD te laten meedenken. Dit geldt tevens voor diverse andere dingen waaronder de inrichting van een aanvraagformulier voor de kinderopvangvergoeding (huidige werkgever, hoeveel uur, bij doelgroeper welke cursus, waar etc).