Fraude-risicoanalyse:
Risico's op fraude in het ontwerp nieuwe financieringssystematiek kinderopvangtoeslag

Datum 11-11-2015
Status Concept

CONCEPT

Aanvrager	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Uitvoerder	Platform bijzondere opsporingsdiensten
Contactpersonen	[redacted] Functioneel Parket (OM) (adviseur) en [redacted] FIOD (adviseur)

Managementsamenvatting

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doelstelling

1.1.1 Aanleiding

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) werkt momenteel een nieuwe financieringssystematiek uit voor de kinderopvangsector. Dit doet SZW samen met de beoogde uitvoerder hiervan, de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

In de Kamerbrief *Kamerbesluit nieuwe financieringssystematiek kinderopvang*[1] beschrijft het kabinet de hoofdlijnen van het nieuwe systeem. De kern is dat de financiering van kinderopvang per 1-1-2018 rechtstreeks aan kinderopvanginstellingen zal worden verstrekt. Het nieuwe systeem vervangt het huidige toeslagensysteem, waarbij ouders een toeslag aanvragen en een rechtstreekse overheidsbijdrage ontvangen op eigen rekening. Om deze vervolgens te benutten voor het betalen van kinderopvang.

Binnen de Rijksbrede aanpak fraude moet nieuwe ontwerpwetgeving worden getoetst op fraudegevoeligheid. Het ministerie van SZW heeft daarom het Platform bijzondere opsporingsdiensten (BOD-en)[2] verzocht een dergelijke fraude-risicoanalyse uit te voeren voor de nieuwe financieringssystematiek in de kinderopvang.

1.1.2 Doelstelling

Doel van deze analyse is een inschatting te maken van de fraudegevoeligheden in het nieuwe systeem: welke risico's voor fraude zijn te kunn onderscheiden in het basisontwerp van de wetgeving, in de doelgroep die bij de wetgeving betrokken is en in de voorgestelde inrichting van de toezicht- en handhavingsketen? Uit deze analyse volgen aanbevelingen om deze risico's in het wetsontwerp te ondervangen. Het ministerie van SZW kan deze benutten om het wetsontwerp zo fraudebestendig mogelijk te maken. Daarbij wordt opgemerkt dat het wetsontwerp nog volop in ontwikkeling is. In de analyse zijn de ontwikkelingen tot aan het najaar 2015 zoveel mogelijk meegenomen.

1.2

Dit rapport met aanbevelingen beoogt het ministerie van SZW te helpen bij het robuust maken van de ontwerpwetgeving en de vormgeving van het nieuwe stelsel. Het rapport, inclusief een reactie op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen, kan worden meegestuurd wanneer de wetgeving wordt aangeboden aan de Raad van State en de afdeling wetgevingskwaliteitsbeleid van het ministerie van Veiligheid en Justitie**Aanpak**

1.2.1 Definities

Definitie fraude
Dit rapport richt zich op de manieren waarop *fraude* in het nieuwe systeem kan plaatsvinden en redenen waarom deze fraude niet gesignaleerd zal worden of waarom

[1] Kamerstukken II, 2014-15, 31 222, nr 227 (http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D21484)
[2] Het Platform bijzondere opsporingsdiensten is een samenwerkingsverband van de vier bijzondere opsporingsdiensten (FIOD, ISZW-IOD, NVWA-IOD, ILT-IOD) en het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie.

niet adequaat tegen fraude zal kunnen worden opgetreden. Fraude is een breed begrip en is niet zelfstandig strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht.

Box 1. Definitie fraude:
Er is sprake van fraude wanneer opzettelijk zaken anders worden voorgesteld dan ze zijn, door op papier of digitaal een onjuiste weergave te geven van de werkelijkheid, met het doel het verkrijgen van (financieel) voordeel.

Dit correspondeert met de volgende strafbare feiten:
- Valsheid in geschrifte: het verstrekken van onjuiste gegevens (art. 225 Sr);
- Niet naar waarheid verstrekken van gegevens, anders dan valsheid in geschrifte, die relevant zijn voor de verstrekking, duur of hoogte van een tegemoetkoming (art.227a Sr);
- Niet tijdig verstrekken van gegevens in verband met die tegemoetkoming (art. 227b Sr);
- Verduistering (art. 321 Sr);
- Middelen die met een bepaald doel door of vanwege de overheid verstrekt zijn, aanwenden voor andere doeleinden dan waarvoor zij zijn verstrekt (art. 323a Sr);
- Oplichting (art.326 Sr).

Box 2. Definitie risico:
Een toekomstige gebeurtenis of situatie die het behalen van het doel of de doelstellingen in de weg staat[3].

1.2.1 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag luidt:

Welke risico's op fraude met kinderopvangtoeslag zijn bij de nieuwe financieringssystematiek te verwachten en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om deze bij het wetsontwerp te ondervangen?

Dit rapport behandelt de volgende deelvragen:

1. Wat zijn de hoofdprocesstappen binnen de nieuwe financieringssystematiek en welke risico's bieden de hoofdprocesstappen van de ontwerpwetgeving om te frauderen?
2. Welke omstandigheden omtrent het gedrag van de doelgroep vormen risico's op fraude?
3. Hoe zal het toezicht worden ingericht en welke risico's op het gebied van toezicht en handhaving kunnen onderscheiden worden?
4. Welke aanbevelingen kunnen er worden gedaan rond wetgeving, gedrag van de doelgroep en de inrichting van het stelsel van toezicht en handhaving om risico's op fraude in het wetsontwerp te ondervangen?

1.2.2 Werkwijze

Voor het beantwoorden de onderzoeksvragen is gebruikt gemaakt van documentenanalyse, een expertmeeting en verdiepende interviews.
In het kader van documentenanalyse zijn eerdere onderzoeken naar misbruik en oneigenlijk gebruik van kinderopvangtoeslag en het bredere functioneren van de wet kinderopvang, relevante beleidsstukken en relevante wet-en regelgeving geraadpleegd.

[3] Rapportage Risicoworkshop Fraudewerkgroep Wmo 2015. Verkenning risico's en beheersmaatregelen; aanpak fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

Als aftrap is een brede expertbijeenkomsten georganiseerd met vertegenwoordigers van alle meest voor de handliggende organisaties die over expertise beschikken omtrent fraude met kinderopvangtoeslag of hierop lijkende fraudefenomenen. Aanwezig waren ambtenaren vanuit het ministerie van SZW (beleid en juridische zaken) , de ISZW-IOD, de beoogde uitvoerder DUO, de Belastingdienst/Toeslagen, de FIOD, de Onderwijsinspectie en het Openbaar Ministerie.
Volgend op deze brede expertsessie zijn verdiepende interviews gehouden met vertegenwoordigers van de bij de expertsessie uitgenodigde organisaties en relevante organisaties daarbuiten[4]. De tijdens de expertsessie onderscheiden risico's zijn in deze gesprekken verder uitgediept en aangevuld.
De interviews zijn gehouden in de periode oktober-november 2015. De conceptverslagen van deze interviews zijn ter verificatie aan de respondenten voorgelegd.

1.3 Beperkingen

Deze fraude-risicoanalyse is uitgevoerd op een moment dat het ontwerp van het financieringsproces nog volop in ontwikkeling is. Ook de inrichting van de toezicht- en handhavingsketen is bij de totstandkoming van dit rapport nog niet definitief vastgesteld. Als uitgangspunt van het systeem is de Kamerbrief van 5 juni 2015 genomen. Ontwikkelingen tot aan het najaar 2015 zijn zover bekend op basis van de gevoerde interviews zoveel mogelijk meegenomen.

Van de in dit rapport beschreven frauderisico's kan - gezien het verkennende karakter van dit onderzoek - niet met precisie worden aangegeven in welke mate en omvang deze mogelijk zullen voorkomen.

[4] Onder meer is er een interview gehouden met betrokken bij de invoering van het trekkingsrecht op het PGB bij de SVB.

2 Fraudegevoeligheden van huidige systematiek kinderopvangtoeslag en weergave nieuwe systeem

2.1 Inleiding

De afgelopen jaren is er regelmatig onderzoek uitgevoerd naar de risico's rond de regeling en uitvoering van de kinderopvangtoeslag. Zeer recentelijk is er door het FP - in samenwerking met ketenpartners – nog een bestuurlijke rapportage uitgebracht over de frauderisico's bij de geboorteaangifte van kinderen. Uit al deze rapportages blijkt dat de kansen op fraude bij het uitkeren van toeslagen blijven bestaan en dat een waterdicht systeem niet mogelijk is. Slim inspelen op kansen die het systeem biedt, en met name niet uit te sluiten mogelijkheden tot samenspanning, maken het niet mogelijk frauduleus handelen tegen te gaan en dus uit te sluiten.

Dat wil niet zeggen dat er de afgelopen jaren niet het nodige is veranderd. Vanwege een ongebreidelde groei van de uitgaven aan kinderopvang, onder meer vanwege het "formaliseren" van het traditionele "oppassen" door opa's en oma's is er het nodige veranderd. Zowel aan kant van de wet- en regelgeving, als in de uitvoering en het toezicht en de opsporing zijn er verbeterslagen gemaakt en is er veel geleerd.

Voorbeelden van dergelijke veranderingen zijn de komst van een landelijk register voor kinderopvang en peuterspeelzalen (LRKP) met daarin opgenomen gastouders en gastouderbureaus, het stellen van hogere kwaliteitseisen aan gastouders en gastouderbureaus, het omlaag brengen van het maximaal aantal uren af te nemen kinderopvang per kind (230 uur) en het instellen van een maximumuurtarief (ca 6 euro, afhankelijk van het soort opvang en de instelling). Daarnaast zijn er koppelingen gemaakt tussen het recht op het aantal uren opvang resp. de hoogte van de vergoeding en het aantal gewerkte uren van ouders resp. het verzamelinkomen.

Ook in het toezicht en de opsporing is de afgelopen jaren veel geleerd en verbeterd. Waar toezicht op de kinderopvangsector aanvankelijk een nieuwe tak van sport was voor toezichthouder- en opsporingsdienst (Belastingdienst/Toeslagen en de FIOD) heeft men over een aantal jaren kunnen geleverd over fraudefenomenen, constructies en mogelijke fraude signalen. Het door Belastingdienst/Toeslagen vanaf 2010 gebruikte zelflerende systeem heeft detectie van fouten en verdachte gevallen ook verbeterd.

Ondanks alle verbeteringen is het huidige systeem complex voor burgers en instellingen. Hierdoor zijn er kansen op fouten en wordt fraude in de hand gewerkt.

2.2 Knelpunten in het huidige systeem

De Kamerbrief van SZW d.d. 5 juni 2015[5] beschrijft de knelpunten van het huidige systeem.

- Ouders veel verantwoordelijkheid: ouders verantwoordelijk voor het aanleveren van de juiste gegevens en doorvoeren van wijzigingen en lopen financiële risico's als zij dit niet goed doen.
- Complexiteit: groot aantal grondslagen, toeslag wordt vooraf uitbetaald op basis van door ouders aangeleverde gegevens en het geschatte inkomen in het lopende jaar.

[5] https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2015/06/05/kabinetsbesluit-nieuwe-financieringssystematiek-kinderopvang/kabinetsbesluit-nieuwe-financieringssystematiek-kinderopvang.pdf

Ouders moeten gegevens indien nodig gedurende het jaar wijzigen. Als ouder wijziging in het geschatte inkomen (geïndexeerd door BD) niet doorgeeft, blijft het eerder geschatte inkomen de basis voor het voorschat van het komende jaar.

- Gebruik van actuele inkomen: Doordat recht op toeslag uiteindelijk uitgaat van actuele inkomen weten ouders pas laat (op z'n vroegst 2e helft van volgende jaar) welke netto kosten zij moeten betalen. Zij krijgen in veel gevallen te maken met terugvorderingen.
- Groot aantal mutaties maakt complex: ouders moeten veel andere mutaties doorgeven: hoogte van kinderopvangtoeslag afhankelijk van vorm van opvang, aantal uren opvang, prijs van opvang per uur. Leidt tot veel beschikkingen (70% ouders heeft te maken met wijzigingen).

Achtergrondinformatie

Kerngegevens	
	2016[6]
Uitgaven kinderopvangtoeslag	2,4 mrd
Gebruik & aantal huishoudens	428.000
	2014[7]
Locaties kinderdagverblijven	6.382
Locaties buitenschoolse opvang	6.373
Locaties gastouders	37.482
Aantal gastouderbureaus	711
Aantal peuterspeelzalen	2.807

2.3 Fout- en fraudegevoeligheden van het huidige systeem

In de kamerbrief van SZW 2015[8], maar ook in eerdere analyses van de SIOD uit 2008[9] en de FIOD 2012[10] en de evaluatie kinderopvang 2012 blijken fout- en fraudegevoeligheden binnen het huidige systeem.

De huidige toeslagsystematiek is om een aantal redenen gevoelig voor fouten en fraude:

1. Zelfgemaakte schattingen ouders: In het huidige systeem ontvangen ouders kinderopvangtoeslag op basis van zelfgemaakte schattingen voor inkomen, het aantal af te nemen uren, het soort opvang, het aantal gewerkte uren en de uurprijs. Dit biedt gelegenheid voor een al dan niet bewust verkeerde invoer van gegevens, zonder dat de kinderopvanginstelling hiervan op de hoogte is. De ouder kan hiermee ten onrechte te hoge voorschotten aanvragen.
2. Voorschotregeling: De kinderopvangtoeslag is een voorschot, waarbij voor een groot deel achteraf gecontroleerd wordt. Het risico bestaat dat onrechtmatig ontvangen toeslag na afloop van het jaar en soms pas jaren later geconstateerd en teruggevorderd wordt.
3. Rechtstreekse uitbetaling ouder(s): De kinderopvangtoeslag wordt rechtstreeks op de rekening van de ouder gestort, die daardoor de mogelijkheid heeft en in de verleiding kan komen om de kinderopvangtoeslag aan andere zaken dan aan kinderopvang uit te geven.

[6] SZW-begroting 2015
[7] Brancherapport kinderopvang, november 2014
[8] https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2015/06/05/kabinetsbesluit-nieuwe-financieringssystematiek-kinderopvang/kabinetsbesluit-nieuwe-financieringssystematiek-kinderopvang.pdf
[9] Gastouderopvang en kinderopvangtoeslag, Risico"s op misbruik en oneigenlijk gebruik, Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, 1 september 2008.
[10] Betreft een niet openbaar rapport

4. Gelijkgerichte belangen: Kwaadwillende ouders en instellingen hebben op dit moment gelijkgerichte belangen. Als ouder en instelling een contract afsluiten voor meer uren dan er daadwerkelijk aan opvang wordt afgenomen, krijgt de ouder meer kinderopvangtoeslag op zijn rekening gestort en de instelling meer betaald door de ouder. Ouder en instelling delen in dit geval vaak de onterecht ontvangen toeslag, waardoor de ouder netto geen extra kosten heeft en de instelling meer verdient, gefinancierd uit een onterechte claim op de kinderopvangtoeslag.
5. Onbewust handelen ouders: Daarbij komt dat ouders zich niet altijd bewust zijn van wat wel en niet mag. Instellingen met frauduleuze bedoelingen kunnen hiervan profiteren.

2.4 Doelstellingen van het nieuwe systeem

Met de invoering van het nieuwe systeem voor de kinderopvangtoeslag wordt beoogd het gebruiksgemak voor ouders en instellingen te vergroten en tegelijkertijd het fouten- en frauderisico te beperken. De nieuwe systematiek rust op twee pijlers, (1) een rechtstreekse financiering van kinderopvanginstellingen en (2) een inkomensafhankelijke ouderbijdrage gebaseerd op een vastgesteld inkomen in jaar t-2.

1. In grote mate gebruiken van gegevens in basisregistraties: In het nieuwe systeem wordt het recht op overheidsfinanciering bepaald op basis van reeds bekende gegevens. De ruimte voor fouten en fraude door ouders wordt dus ingeperkt.
2. Vaststelling recht ouders o.b.v. controle gegevens vooraf: Bij het nieuwe systeem vindt de controle zoveel mogelijk vooraf plaats. De rechtmatigheid wordt dus zoveel als mogelijk van tevoren vastgesteld.
3. Financieringsstroom opvanginstelling via uitvoeder: De financieringsstroom loopt niet langer via de bankrekening van de ouder. De mogelijkheid voor ouders om de overheidsbijdrage voor de kinderopvang aan andere zaken uit te geven verdwijnt.
4. Volgtijdelijke afhankelijkheid financiering ouder en opvanginstelling: Ouder en instelling krijgen een tegengesteld belang in het beoogde nieuwe systeem. De overheidsbijdrage wordt alleen voldaan op basis van facturen waarvan de ouder daadwerkelijk zijn of haar deel betaalt. Als een instelling teveel uren in rekening brengt om zo extra overheidsbijdrage te ontvangen, zal de ouder vooraf een hogere rekening te zien krijgen en hierover eerst de instelling en vervolgens DUO aanspreken.
5. Opwerpen drempel samenspanning: Het risico van samenspanning tussen ouder en instelling bestaat ook bij directe financiering. Verschil is dat de tegengestelde belangen het voor fraudeurs ingewikkelder maakt, omdat de kost voor de baat uitgaat. Individuele ouders moeten elke maand eerst hun ouderbijdrage voldoen, voordat de frauderende instelling gefinancierd wordt.
6. Intensief toezicht door controles en sancties: Bij directe financiering is voor manipulatie van contractgegevens vrijwel altijd betrokkenheid van de ouders nodig, omdat als de instelling minder opvang verleent dan zij opgeeft en de ouders dus voor meer uren een ouderbijdrage betalen, dan dat zij nodig hebben. De vaststelling hiervan is mogelijk door het instellen van (onaangekondigde) controles bij kinderopvanginstellingen en harde sancties bij overtredingen.
7. Bekostiging niet op basis van contracturen, maar via facturatie: Betaling van kinderopvangtoeslag aan opvanginstelling vindt plaats op basis van gerealiseerde uren. Bij facturering vooraf zal als nodig verrekening plaatsvinden.
8. Gebruik van digitale wallet moet leiden tot beter inzicht: met een goed werkend digitaal proces en inzage in opgevoerde gegevens in de wallet moeten zowel ouders als opvanginstelling beter (in)zicht hebben op gegevens en de informatie- en betaalstroom rond de kinderopvangtoeslag.

Verbeteringen in het fraudetoezicht

Naast een verbetering van de informatie-uitwisseling tussen ouders, opvanginstelling en de uitvoerder biedt de nieuwe regeling verbeteringen voor het toezicht.

- Directe financiering biedt mogelijkheden verstevigen van het fraudetoezicht: Controle van en toezicht op de gastouderopvang is tot dusver niet altijd effectief, omdat controle achter de voordeur problematisch is. De toezichthouder kan niet altijd goed vaststellen of opgegeven en gefinancierde opvang daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. De invoering van directe financiering biedt op een aantal punten mogelijkheden om fraudetoezicht, ook op de gastouderbranche, te verstevigen.
- Relatie overheid met gastouderbureau: De overheid krijgt een rechtstreekse relatie met het gastouderbureau, in plaats van dat deze via de ouders loopt. Dat betekent dat frauderende gastouderbureaus eenvoudiger en sneller rechtstreeks aangepakt kunnen worden, omdat er meer zicht is op de financiële stromen.
- Eisen stellen aan administratie gastouder(bureau): De rechtstreekse relatie tussen overheid en gastouder(bureau) biedt de basis om eisen te stellen aan de financiële administratie zelf en aan de transparantie van de financiële administratie.
- Directe aanpak toezichthouder: Instellingen die fraude faciliteren of initiëren kunnen rechtstreeks worden aangepakt door de toezichthouder. Bezien wordt nog of en hoe bestuurders tegen wie fraude wordt bewezen zelf aansprakelijk kunnen worden gesteld.
- Gebruik van "lessons learned": De inzichten uit het project 'Kwaliteitsverbetering gastouderbureaus' vormen input voor de beleidsdoorlichting en evaluatie kinderopvang. De beleidsdoorlichting kijkt onder naar de robuustheid van het systeem en de vraag of het systeem van kinderopvang nu en in de toekomst voldoende toegerust is om misbruik te voorkomen. Hierbij ligt de focus in het bijzonder op de gastouderopvang, en specifiek in de familiekring. De beleidsdoorlichting kijkt toe op de situatie in Vlaanderen, waar opvang in familieverband expliciet is uitgesloten van overheidsfinanciering. De uitkomsten van dit traject zullen zoveel mogelijk worden meegenomen in de verdere uitwerking van directe financiering.

2.5 Voorgestelde proces van directe financiering

Het voorgestelde proces kan worden opgedeeld in de volgende drie samenhangende basisprocessen:

1. Aanmaak en beheer van het account & vaststelling recht;
2. Financieringsproces (van factureren tot betalen);
3. Voor zover nodig: een jaarlijks afrekenproces, tevens continuering/bijstelling.

Ad 1. Aanmaak en beheer van het account incl. vaststelling recht

- Het betaalproces vangt aan met de ontvangst door DUO van een opvangovereenkomst tussen een kindercentrum/gastouderbureau en een vraagouder. In deze overeenkomst presenteren zich twee verbindende partijen die door middel van het versturen van de opvangovereenkomst een aanvraag bij DUO doen tot het vaststellen en uitvoeren van de financiering door het rijk voor kinderopvang.
- De opvangovereenkomst moet de volgende elementen bevatten:

  - Datum;
  - Naam adres woonplaats kinderopvanginstelling;
  - Naam adres woonplaats ouders;
  - Naam adres woonplaats en geboortedatum kind;
  - Opvangsoort;
  - Verwacht aantal opvanguren per jaar;
  - Verwacht aantal dagdelen per week;
  - Ingangsdatum en einddatum overeenkomst;

- Uurtarief, prijs per maand of per jaar;
- Ondertekening door opvanginstelling en vraagouder.

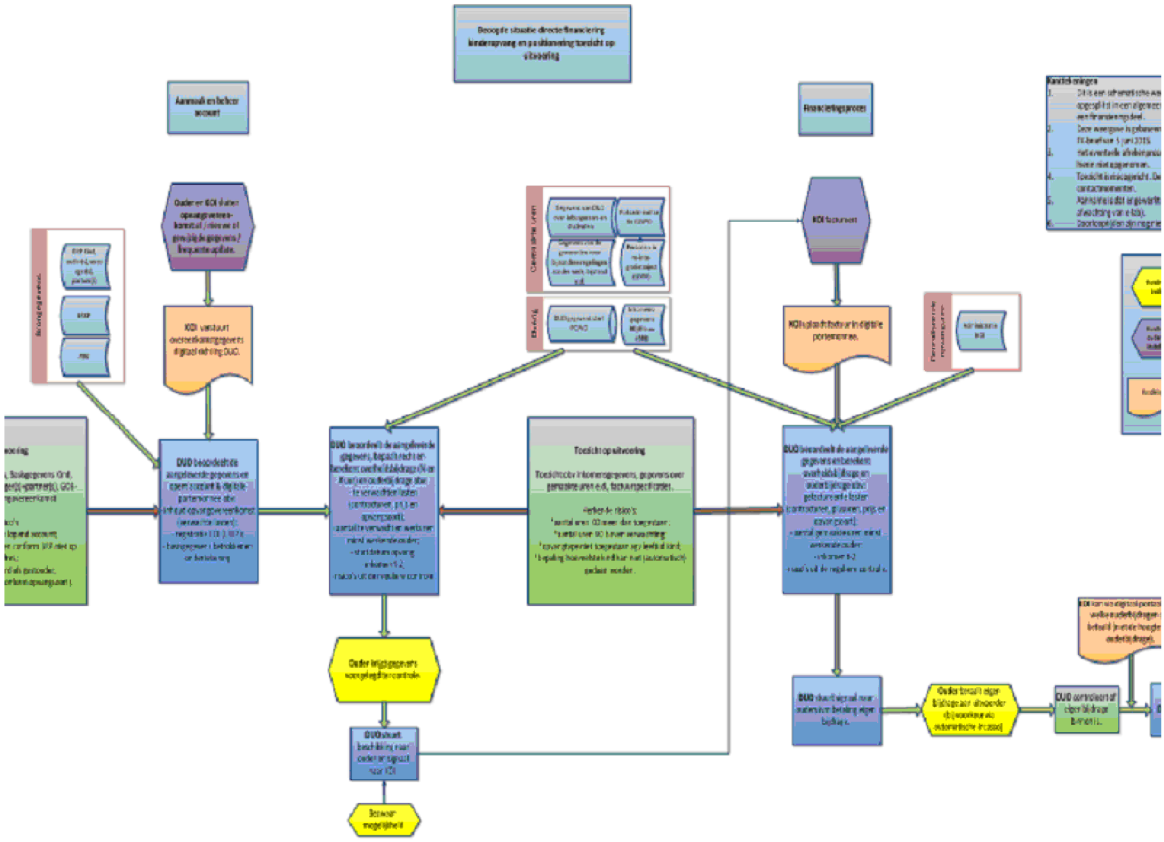
- Na vaststelling van voldoen aan procedurele vereisten aanvraag volgt een inhoudelijke beoordeling. Dit kan alleen op basis van juiste informatie en is grotendeels gebaseer op informatie uit basisregistraties. Om over te gaan tot vaststelling van een recht mag geen informatieaspect ontbreken. Onjuiste informatie leidt tot afwijzing per beschikking, (enigszins) onvolledige informatie leidt tot navraag. Positieve verificatie van volledige gegevens leidt tot een positieve beschikking richting ouders en kinderopvanginstelling.

Ad 2. Financieringsproces

- Een kinderopvangcentrum/gastouderbureau dient via het betaalportaal maandelijks een factuur in ter verkrijging van een vergoeding voor de geleverde opvang. DUO controleert of deze factuur binnen de budgettaire marge van het vastgestelde recht valt, stelt de vraagouder in kennis van de vereiste eigen bijdrage en betaalt de factuur na ontvangst van de ouderbijdrage. Zonder ontvangst ouderbijdrage geen uitkering opvanginstelling.
- Kindercentra/gastouderbureaus kunnen - na de maand waarin een factuur werd ingediend - binnen drie opvolgende maanden correcties verwerken. Na deze termijn zijn correcties niet meer toegestaan.
- Het controleren van de gerealiseerde opvang kan alleen ter plaatse. De toezichthouder verifieert of de facturen gedurende het lopende jaar te herleiden zijn uit de administratie van het kindercentrum of gastouderbureau. De toezichthouder moet zich hiertoe onaangekondigd toegang kunnen verschaffen tot genoemde administratie, waar deze zich ook bevindt. Hij beoordeelt de administratie aan de hand van duidelijke eisen.
- Bij een vermoeden van een onterechte toekenning van kinderopvangtoeslag aan de ouder of het een te lage kan de uitvoerder de vergoeding aan de kinderopvanginstelling geheel of gedeeltelijk opschorten.

Ad 3. Voor zover nodig: een jaarlijks afrekenproces, tevens continuering/bijstelling.

- Na een jaar vindt verificatie plaats van de uitgekeerde overheidsbijdrage aan de hand van definitieve gegevens over het aantal opvanguren en het inkomen. Dit uiteraard voor zover van toepassing, omdat dit systeem in principe uitgaat van het vaststaande inkomensgegeven van t-2. De verificatie leidt tot ofwel vaststelling van de uitgekeerde overheidsbijdrage (deze was juist) of verrekening van teveel of te weinig betaalde overheidsbijdrage met de eerstvolgende betaling(en).
- Herziening van de eigen bijdrage vindt plaats indien de overheidsbijdrage stopt (kinderopvang stopt) en er teveel is betaald. Uitgangspunt is dat onverschuldigde betaling niet mag plaatsvinden en altijd aanleiding is tot terugvordering/herziening of, zo mogelijk, verrekening. Jaarlijks doorlopen alle overeenkomsten dezelfde (geautomatiseerde) verificatie.



3 Risico's op fraude in basisontwerp wetgeving en financieringssystematiek

3.1 Inleiding

3.2 Risico's op fraude in basisontwerp wetgeving en financieringssystematiek

3.2.1 Onduidelijkheid over verantwoordelijkheden voor gegevensaanlevering bij aanvraag

In de Kamerbrief van 5 juni 2015 staat dat kinderopvanginstellingen bij directe financiering een belangrijke rol krijgen, omdat zij verantwoordelijk worden voor de aanlevering van contractgegevens (zoals het aantal uren opvang, de uurpijs en de ingangs- en einddatum) aan DUO en gegevens over het werkelijk aantal afgenomen uren. De gegevens van de ouders voor bepaling van het recht op kinderopvangtoeslag (onder meer gewerkte aantal uren door ouder) worden door DUO zoveel mogelijk overgenomen uit basisregistraties (BPR, GVR, UWZ)[11].

In het huidige systeem start de aanvraag vanuit de ouders. Ouders kunnen bijvoorbeeld alleen toeslag aanvragen voor kinderen die aan hen gelinkt azijn via unieke BSN[12]-nummers in de basisregistratie.
In het ontwerp lijkt de kinderopvanginstelling (koi) het startsein te geven voor het administratieve proces door een contract op te sturen naar DUO.
Hier speelt een aantal risico's:

- De koi heeft geen inzage in gegevens van de ouders die de hoogte van de overheidsbijdrage bepalen: een werkgeversverklaring, het aantal gewerkte uren, of informatie dat het kind formeel hoort bij de aanvrager.
- De ouder kan een contract laten opstellen op basis van een hoger aantal uren dan waar hij uiteindelijk voor een overheidsbijdrage recht op heeft. De ouder kan zich in dat geval eigenlijk een lager aantal uren veroorloven, dan waar zij een contract voor opstelt met de koi.
- De koi kan dit niet controleren en zal enkel een contract kunnen opstellen op basis van de gegevens die de ouder opgeeft. De koi zal vervolgens haar bedrijfsvoering inrichten op het aantal uren die de ouder zich denkt te kunnen veroorloven.
- Na controle van het contract door DUO kan blijken dat de ouder recht heeft op een veel lagere overheidsbijdrage dan geïmpliceerd tijdens opstellen van het contract, bijvoorbeeld omdat de ouder minder uren werkt.
- Hier speelt de vraag of het kind tegen die tijd al meer uren kinderopvang heeft genoten dan waar de ouders overheidsbijdrage voor dachten te krijgen. Als dat het geval is, wie is er dan aansprakelijk voor de openstaande kosten?
- Bovenstaand probleem kan zich ook voordoen in het geval van een samengesteld gezin, al dan niet met meerdere kinderen. Welke ouder doet de aanvraag en op

[11] BRP= Basis Registratie Personen, BRI=Basis Registratie Inkomen, BLAU (beoogde basisregistratie UWV, nu nog Polisadministratie)
[12] BSN=burgerservicenummer: een uniek persoonsgebonden nummer, waarmee een relatie tussen betrokkene en de Nederlandse overheid tot stand kan worden gebracht. Het BSN maakt in combinatie met het DigiD electronisch verkeer tussen overheid en burger mogelijk.

basis van welk aantal gewerkte uren? Is er zicht op een gecombineerde aanvraag van beide ouders voor dezelfde kinderen bij verschillende koi's?

Aanbevelingen:
- Leg de verantwoordelijkheid van de aanvraag voor kinderopvangtoeslag niet bij de koi, maar bij de ouders. De ouders moeten zorg dragen voor juiste informatie over het verzamelinkomen en gewerkte aantal uren. Deze informatie wordt in principe automatisch verstrekt via de basisregistraties, maar de ouders hebben een eigen verantwoordelijkheid voor de juistheid van deze gegevens. Zij dienen op basis van deze gegevens afspraken te maken met de koi.

3.2.2 Onduidelijke eisen aan vorm en inhoud contract

Voor een gedegen toets op rechtmatigheid is het noodzakelijk dat er duidelijke eisen worden gesteld aan de vorm en inhoud van de contracten tussen de koi en de ouder. Wanneer deze afspraken niet duidelijk worden vastgelegd is het bij een vermoeden van misbruik lastig om te acteren. Voor bewijslast in gevallen van misbruik is het van belang dat de ouder verantwoordelijk neemt voor het opgestelde contract en niet kan beweren dat dit contract 'buiten hem/haar om is gegaan'.

Om opzet bij misbruik te kunnen bewijzen moet het contract een aantal punten bevatten:
- Het contract moet het contactouders van de ouders, bsn-nummers en de handtekening van de ouder bevatten. Uit het contract moet blijken dat de vraagouder is wie hij/zij beweert te zijn.
- De accordering van het contract moet ook duidelijk te linken zijn aan de aanvrager. Alleen een vinkje aanklikken in het formulier is hierbij niet voldoende, er kan beweerd worden dat het vinkje 'toevallig is aangeklikt'. Het zou beter zijn de ouder in te laten loggen via digid of een digitale handtekening te laten zetten.

Aanbevelingen:
- Werk zoveel mogelijk met een standaardcontract tussen ouder en koi, waarin wederzijdse verantwoordelijkheden zo duidelijk mogelijk zijn opgenomen.
- Neem in wet- of onderliggende regelgeving de verantwoordelijkheden voor ouders en koi's helder op. Dit biedt zekerheid om bewust misbruik bij betrokkenen te bewijzen en te verhalen.

3.2.3 Facturering vooraf verzwakt bewijsmogelijkheden achteraf

In de Kamerbrief van 5 juni 2015 staat dat kinderopvanginstellingen zelf de keuze hebben tussen voor- of achteraf factureren. Het niet kiezen voor een éénduidig moment geeft risico's. Vooraf factureren kent uit fraude-oogpunt enkele nadelen:
- Voor het bewijzen van opzet bij misbruik is het niet praktisch als er vooraf wordt gefactureerd, omdat het dan niet duidelijk is waar de ondertekenaar precies toestemming voor geeft.
- Hoe ingewikkelder de wetgeving (bijv. zowel voor- als achteraf factureren mogelijk) hoe lastiger fraude te achterhalen is.

Aanbevelingen:
- Kies een eenduidig moment van betaling voor de koi. In dit geval verdient het de voorkeur om te kiezen voor facturering achteraf door koi's op basis van daadwerkelijk gerealiseerde opvanguren.
- Met het slechts achteraf kunnen declareren op basis van gerealiseerde uren wordt onnodige complexiteit – met kans op fouten en frauderisico's – beperkt doordat er minder verrekeningen hoeven plaats te

vinden o.b.v. vooraf geprognosticeerde uren kinderopvang versus de daadwerkelijke realisatie.

3.2.4 Ontbrekende of onjuiste gegevens uit basisregistraties

Voor het vaststellen van het recht op de hoogte van de overheidsbijdrage zal DUO zoveel mogelijk gebruik maken van gegevens uit basisregistraties. Uit gesprekken gevoerd voor deze rapportage blijkt dat deze gegevens niet altijd juist of volledig zijn. Dit brengt risico's mee voor het vaststellen van de rechtmatigheid.

Bij de vaststelling van het recht van ouders op kinderopvangtoeslag kan DUO niet actief controleren of de basisregistraties juist zijn, maar ervaring bij andere regelingen wijst uit dat dat de beheerders van basisregistraties (bijv. gemeenten) niet altijd scherp toezien op de juistheid en volledigheid. Voor een aantal gegevens die DUO nodig zal hebben om de rechtmatigheid te controleren, zijn sterke aanwijzingen dat deze onvoldoende uit de basisregistraties gehaald zullen kunnen worden.

1) <u>Gewerkte uren</u>:
- DUO moet hiervoor gebruik maken van gegevens van het UWV. Er zijn aanwijzingen dat het aantal gewerkte uren voor een bepaalde doelgroep niet controleerbaar is en zal zijn, denk aan ZZP-ers en ondernemers. In het huidige systeem is dit ook een knelpunt. Er zijn signalen dat UWV de gegevens die zij binnenkrijgt m.b.t. gewerkte uren niet in voldoende mate actief controleert.
- Alle gegevens die niet uit de basisregistraties gehaald kunnen worden, zullen met bewijsstukken vanuit ouders moeten worden afgehandeld. Hiermee is fraude gemakkelijker mogelijk en dit brengt administratieve lasten met zich mee.
- Omdat de controle op gewerkte uren zo arbeidsintensief is (om te weten of iemand daadwerkelijk een x-aantal uren werkt is hele diepgaande controle nodig) , doet zich het risico voor dat deze controle in de praktijk maar heel beperkt wordt uitgevoerd. Hier heeft DUO al ervaring mee rond de studiefinanciering.
- Controle op het aantal daadwerkelijk gewerkte uren is in de praktijk beperkt uitvoerbaar. Slechts het doen van fysieke controle geeft een beeld.

2) <u>Partnerbegrip</u>:
- Het 'AWIR' partnerbegrip is niet volledig controleerbaar voor constructies anders dan huwelijk en geregistreerd partnerschap.
- Andere vormen van partnerschap, bijvoorbeeld samen een hypotheek hebben of samenwonen zijn moeilijk controleerbaar.
- Voor de hoogte van de overheidsbijdrage kan het voordelig zijn een partner buiten beeld te houden.

3) <u>Werk:</u>
- Het is niet duidelijk wat telt als werk. Deels kan de informatie of iemand werkt uit UWV-gegevens worden gehaald, maar deze informatie is niet volledig.
- Zelfstandige ondernemers vormen hier een lastige groep.
- Werkt iemand op een 0-uren contract bij een onderneming die eigendom is van een familielid, en telt dit mogelijk ook mee als werkzaam zijn?Hiervoor bestaat onduidelijkheid.

4) Inkomens van buitenlanders die naar Nederland verhuizen:
- Inkomen bij t-2 voor personen die recent naar Nederland zijn verhuisd is moeilijk te controleren.
- DUO moet dit controleren op basis van bewijsstukken die ouders aanleveren, maar verificatie hiervan is erg lastig te achterhalen.

- Een kwaadwillend persoon kan bijvoorbeeld slechts enkele urenstrookjes opsturen van een uitzendbureau terwijl hij of zij meer werkzaam was.
- Inkomens uit het buitenland kunnen veel lager uitvallen dan gangbare Nederlandse inkomens, wat kan leiden tot hoge aanspraken op overheidsbijdragen.
- Een oplossing kan zijn: voor deze groep niet t-2, maar t-0 gebruiken wanneer zij een inkomen uit Nederland hebben. M.a.w. aanvragers moeten beoogd inkomen t-0 opgeven om in aanmerking te komen voor aanspraak op kindertoeslag. Opgegeven inkomen moet dan minimaal liggen op niveau van aantal te werken uren en minimumloon. Per saldo zal dit meer moeten zijn dan inkomen 0 op t-2.

5) Indexatie van buitenlandse inkomens van Nederlandse burgers?:

- Gegevens over buitenlandse inkomens zijn momenteel niet volledig te verkrijgen uit de basisregistratie.
- DUO heeft niet de mogelijkheden om buitenlandse inkomens zelf te indexeren. Hiervoor heeft DUO gegevensaanlevering nodig van de Belastingdienst.
- In de ontwerpwetgeving zal moeten worden opgenomen dat buitenlandse inkomens door de Belastingdienst worden geïndexeerd en dat de Belastingdienst deze gegevens aanlevert aan DUO.

Aanbevelingen
- Organiseer – bij voorkeur via wet- en regelgeving – gegevensuitwisseling tussen DUO en andere organisaties, onder meer voor gegevens in de basisregistraties BPR en BRI en het UWV (Polis).
- Neem maatregelen om te voorkomen tot t-2 als uitgangspositie voor de ouderbijdrage en het recht op kinderopvangtoeslag wordt misbruikt om onterecht een maximale toelage mogelijk te maken.
-

3.2.5 Recht op peiljaarverlegging lastig te controleren

Bij een inkomensachteruitgang kunnen mensen volgens het ontwerp een peiljaarverlegging aanvragen. In plaats van t-2 wordt het recht dan vastgesteld op t-0. Hiervoor moeten aanvragers zelf bewijsstukken aanleveren.

- Het zal hier gaan om schattingen en zelf aangeleverde gegevens die lastig te controleren zijn.
- Twee jaar later kan er nog controle plaatsvinden, maar dan is terugvordering bij onterechte uitkering vaak moeizaam.
- Voor de peiljaarverleggingen zullen er herberekeningen volgen omdat mensen hun inkomen verkeerd hebben ingeschat.
- Zelfstandige ondernemers kunnen ook aangeven dat ze minder opdrachten verwachten en een peiljaarverlegging aanvragen. Een inschatting die een ondernemer maakt is lastig te controleren. Hier ligt een risico.

3.2.6 Onduidelijke definities van grondslagen waarop recht wordt vastgesteld

Er spelen enkele onduidelijkheden rond de definities op grond waarvan het recht wordt vastgesteld:

1) T-2
- Hoe wordt er omgegaan als t-2 veel hoger uitvalt dan t-0?
- Is het recht of alleen de hoogte vastgesteld op t-2? Waar wordt naar gekeken voor de actuele werksituatie (aantal uren dat men werkt)?

- Het ontwerp bevat een ingewikkelde combinatie tussen gegevens uit het verleden (t-2) en actuele situatie/gegevens over werkzaam zijn.

2) Opvanguur:
- Wat is de definitie van een opvanguur?
- Hoe gaat men om met blokuren?

3.2.7 Kans op lange doorlooptijden door aanvullende controles DUO bij ontbrekende gegevens basisregistratie

Als gevolg van ontbrekende of onjuiste basisadministraties zal DUO voor een aanzienlijk aantal aanvragen aanvullend bewijsmateriaal moeten opvragen.
- Dit kan leiden tot lange doorlooptijden.
- In een dergelijke situatie bestaat het risico dat geplande controles worden losgelaten, waardoor geld wel wordt uitbetaald maar een gedegen check op rechtmatigheid niet meer plaatsvindt.

3.2.8 Werkelijk aantal afgenomen uren lastig vast te stellen

In de Kamerbrief staat dat de overheidsbijdrage zal worden vastgesteld op basis van het werkelijk aantal afgenomen uren.
- In het huidige systeem blijkt dat het aantal afgenomen uren maar zeer beperkt is vast te stellen.
- Het is aannemelijk dat dit in het nieuwe systeem makkelijker te controleren zal zijn.

3.2.9 Ontbrekende juridische onderbouwing voor combinatie data-bronnen

Om de rechtmatigheid te kunnen vaststellen heeft DUO beschikking nodig tot data-bronnen van verschillende organisaties. Als de wet hier onvoldoende mogelijkheden toe biedt zal DUO niet kunnen beschikken over de benodigde informatie.
- Het is van belang deze toegang bij het wetsvoorstel al zoveel mogelijk vast te leggen, anders moet alle gegevensuitwisseling achteraf nog worden geregeld.
- De toezichthouder moet informatie kosteloos kunnen opvragen bij andere overheidsinstanties, zij moet updates krijgen van informatie, de informatieverstrekking moet tijdig gebeuren en de informatie moet actueel zijn.

3.3 Beheersmaatregelen

Risico	Beheersmaatregel(en)
Onduidelijkheid over verantwoordelijkheden voor gegevensaanlevering bij aanvraag	○ Bepaal verantwoordelijkheden van koi en ouders voor de juistheid van de voor het contract gebruikte gegevens.
Onduidelijke eisen aan vorm en inhoud van contract	○ Stel dusdanige eisen aan het contract dat duidelijk blijkt dat de ouder verantwoordelijkheid neemt voor het contract dat hij/zij ondertekent en is wie hij/zij zegt te zijn: • Het contract moet hiervoor de contactgegevens van de ouders, bsn-nummers en handtekening bevatten. • Ter accordering van de ouder liever geen vinkje aan laten klikken, maar werken met een digitale handtekening of inloggen via digid.
Factureren vooraf verzwakt bewijsmogelijkheden achteraf	○ Houd het aantal mogelijkheden in de wetgeving beperkt, hoe ingewikkelder de wetgeving (voor-

	én achteraf factureren), hoe lastiger fraude te achterhalen is. o Om bewijzen van opzet bij misbruik te faciliteren verdient achteraf factureren verplicht stellen de voorkeur.
Ontbrekende of onjuiste gegevens uit basisregistraties	o Geef DUO eigen mogelijkheden om juistheid gegevens uit basisregistratie te controleren. o Heb oog voor de beperkte controleerbaarheid van het aantal gewerkte uren. o Stel duidelijke regels voor het partnerbegrip. o Bepaal hoe om te gaan met werknemerschap zelfstandige ondernemers. o Ga bij buitenlanders die naar Nederland verhuizen uit van t-0 in plaats van t-2. o Neem op in wetgeving dat buitenlandse inkomens door Belastingdienst geïndexeerd worden.
Recht op peiljaarverlegging lastig te controleren	o Heb aandacht voor de beperkte mogelijkheden tot controleren van aanvragen voor peiljaarverleggingen.
Onduidelijke definities van grondslagen waarop recht wordt vastgesteld	o Schep duidelijkheid over het verband tussen historische inkomensgegevens (t-2) en actuele gegevens over werkzaam zijn.
Kans op lange doorlooptijden door aanvullende controles DUO bij ontbrekende gegevens basisregistratie	o Maak een reële inschatting van het aandeel aanvragen dat aanvullende controles zal behoeven. o Maak een inschatting in hoeverre controles gehandhaafd zullen kunnen worden.
Werkelijk aantal afgenomen uren lastig vast te stellen	o Heb oog voor beperkte controleerbaarheid werkelijk aantal afgenomen uren, zowel in huidige als in nieuwe systeem.
Ontbrekende juridische onderbouwing voor combinatie data-bronnen	o Zorg voor voldoende juridische mogelijkheden voor combinatie van databronnen. Regel dit in een zo vroeg mogelijk stadium.

4 Risico's op fraude omtrent de doelgroep

4.1 Risico's op fraude omtrent de doelgroep

4.1.1 Betalingsproblemen bij ouders

De nieuwe regeling veronderstelt het vooraf betalen van de eigen bijdrage van ouders voor kinderopvang. Tot op heden komt het voor dat ouders geen weet hebben van een te betalen eigen bijdrage en dit ook niet altijd doen. De nieuwe regeling wijst meer expliciet op de betaling van een eigen bijdrage, met name ook omdat de uitbetaling van de overheidsbijdrage aan de opvanginstelling hiermee samenhangt. De onwetendheid rond het moeten voldoen van een eigen bijdrage neemt daarmee af. Dat wil niet zeggen dat de bereidheid van ouders om deze eigen bijdrage te voldoen, danwel de financiële ruimte om dit daadwerkelijk te doen toeneemt ten opzichte van de huidige regeling. Sterker, er kan sprake zijn van verleiding door een opvanginstelling om ouders hierin tegemoet te komen en zodoende fraude in hand te werken. Gesignaleerde risico's betreffen:

- KOI's/gastouder(bureau) bieden ouders een tegemoetkoming (deels of volledig) aan voor de te betalen ouderbijdrage. Daarmee is voor KOI/gastouder een uitbetaling voor gefactureerde opvanguren gegarandeerd. Ouders kunnen hierbij worden verleid om meer gefactureerde uren te accorderen dan daadwerkelijk afgenomen uren in ruil voor de overname van de ouderbijdrage. Hierbij is sprake van een win-win situatie.
- Indien ouders in gebreke blijven van de eigen bijdrage en KOI's/gastouder(bureau) toch allerlei kosten maken om de bedrijfsvoering te handhaven, kan er (politieke) druk ontstaan op DUO om alsnog uitbetaling te laten plaatsvinden. Als uitbetaling belangrijker wordt dan controle, is er het risico dat rechtmatigheid het onderspit delft.
- Indien KOI's/gastouder(bureau) kunnen simuleren dat er ouders diensten afnemen – bijvoorbeeld door ID-fraude van ouders, aftrommeling gegevens als BSN-nummers en DigiD (denk aan kwetsbare groepen als laag-IQ. allochtoon in combinatie met digibetisme en/of slechte beheersing van de nederlandse taal), maar in gebreke blijven van hun eigen bijdrage, dan kan vanuit bedrijfsvoeringsaspecten de urgentie om tot uitbetaling van de overheidsbijdrage worden opgevoerd. In een meer gehaaid scenario voldoen de opvanginstellingen ook hier de ouderbijdrage zelf.

Aanbevelingen

4.1.2 Risico gebruikmaking verzamelinkomen ouder(s) t-2

Eén van de pijlers van de nieuwe regeling en systematiek is gebruikmaking van het verzamelinkomen van de ouder(s) op t-2. Zekerheid voor de ouder(s) klinkt op papier mooi, maar brengt tegelijkertijd een niet te onderschatten frauderisico met zich mee. Immers, bij een maximaal aantal te werken uren in jaar t, en een minimaal inkomen in jaar t-2 maakt optimale trekking op de kinderopvangtoeslag mogelijk bij vooraf ingecalculeerd gedrag en tijdelijke aanwezigheid in Nederland (al dan niet op papier).

- <u>t-2 voor buitenlandse personen die recent naar Nederland zijn verhuist is moeilijk te controleren:</u>

  - Ouder(s) moeten zelf komen met bewijsstukken, DUO moet dit controleren, maar ligt een risico van vervalsing op de loer.
- Bewijsstukken moeten komen van de persoon zelf, of deze juist zijn is erg moeilijk te controleren. Voorbeeld: iemand levert urenstrookjes van een uitzendbureau, maar stuurt deze slechts op voor een paar werkdagen, terwijl deze persoon meer heeft gewerkt.
- Voor criminele bendes ligt hier een kans: samenspanning tussen de KOI en de zogenaamde vraagouder, de KOI kan gaan ronselen en een bus met personen naar Nederland halen, allemaal geen inkomen t-2. Er moeten wel andere voorwaarden zijn (werk hebben in Nederland), maar personen kunnen zich opgeven als ondernemers.
- Exporteerbaarheid van kinderopvangtoeslag maakt dit risico nog eens groter.
- Ook in dit scenario kan KOI/gastouder(bureau) ouderbijdrage betalen.

Aanbevelingen

- Banken weten wie betaalt via IP adres klant. Matchen IP-adressen KOI en ouders. Je ziet dan betalingen van ouders bij de instelling zelf.

4.1.3

4.1.4 Risico op samenspanning blijft bestaan

[Hier: voorbeelden van modus operandi]

Risico: niet ouder maar KOI betaalt de facto ouderbijdrage, kasrondje.

- KOI en ouder doen samen of ouder bijdrage is betaald. KOI die voor ouder betaalt.
- Zelfde risico als nu? Risico bij instelling, dan gaat het direct om veel grotere bedragen. Voorschieten zelf mogelijk maken door extra uren te plussen.
- Geld bij kinderopvanginstelling, dan kan fraude professioneler en omvangrijke worden georganiseerd.

- Afstand tussen ouder en ontvanger wordt groter. DUO heeft geen zicht op ouders, ouders lopen rond bij de instelling. Samenspanning. Overtuigen van zwakkere doelgroep is gemakkelijk.
- Vult samen met organisatie wordt aanvraag ingevuld. Eigen bijdrage 200 maand. Kan jij dat wel betalen? Laten we 50 euro afspreken.
- Nu kunnen instellingen draaien zonder dat er een eigen bijdrage worden betaald.
- Fraudepatronen en werkwijzen zijn wel te identificeren.

4.1.5 Beperkt professionele spelers in kinderopvang-branche

Eisen aan financiële situatie en administratie KOT? (uit interview BD/Toeslagen, p.4)

- Kan in MvT worden opgenomen dat de KOI een strak "financieel" regime voert en de (kinderen van) niet-betalende ouders de toegang tot de opvang ontzegt (feitelijk een civiel-rechtelijk probleem)?

- Risico: 1 augustus wordt opvang betaald, kinderen verdwijnen 2 augustus? Fasering van gegevens aanleveren, voorschotten betalen of achteraf terughalen.
- Is er alleen een check op de rechtmatigheid van ouders, of ook op de financiële situatie van de KOI?
- Beeld hebben van stand van zaken KOI: gaat men niet bijna failliet? Ontvangersadministratie, met schuldenoverzichten van instellingen. EH&I levert op verzoek informatie over 240 convenant partners. Zal DUO deze informatie ook kunnen ontvangen en gebruiken?
- Vooraf factureren, moet ouder dan vooraf betalen? Dat kunnen ze niet?
- Grote risico's voor instellingen met voorfinanciering. Vallen om als er geen geld binnenkomt. Ouders die niet betalen, als dat te lang doet komt KOI in financiële problemen.
- Druk opvoeren om toch te laten uitbetalen door DUO. Politieke druk (risico).
- Vergelijk met situatie van massale goedkeuring door PGB's.

4.1.6 Weinig draagvlak voor nieuwe administratieve taken in kinderopvangbranche

4.1.7 Analfabetisme en digibetisme vergroot kans op misbruik zwakke groepen

4.1.8 Opvang in familiesfeer blijft fraudegevoelig

4.1.9 Gastouderbureaus geven beperkt inkomensbelasting op

4.1.10 Onvoldoende zicht op risicoprofiel volledige doelgroep

4.1.11 Combinaties fraude met kinderopvangtoeslag en pgd-budget

4.1.12 Peuterspeelzalen nieuwe speler op de markt met nieuwe risico's

4.2 Beheersmaatregelen

[Tabel]

(ISZW)

1. Onvoldoende zicht op risicoprofiel volledige doelgroep.
2. Analfabetisme en digibetisme werkt opkomst malafide tussenpersonen in de hand.

(SVB)

1. Risico van gebrekkige informatie-uitwisseling, bottleneck vooraan in de keten (geen informatie budgetverstrekkers, geen zorgovereenkomst, geen gegevens bekend over budgethouder) > dit kunnen de KOIs ook opleveren. Handmatig verwerken en uitval. Veel meer handmatig dan verwacht, veel meer risico.

(DUO)

1. Risico op individuele fraude wordt kleiner in nieuwe systeem, maar risico of fraude in georganiseerd verband blijft bestaan.
2. ID-fraude, misbruik digid.
3. Baat bij verzwijgen partner (en dit kan door onduidelijke definitie partnerbegrip).

4. Grote KOIs minder groot risico dan kleinere KOIs en gastouderbureaus.

(BD/Toeslagen)

1. Analfabetisme/digibetisme vergroot kans op misbruik zwakke groepen en digid-fraude (overschat digitale kennis niet).
2. Bij opvang in familiesfeer fraude gemakkelijker te verhullen.
3. Geen controle op KOIs in buitenland.
4. Gastouderopvang beperkt professionele branche.

(FIOD)

1. KOI/GOB blijft fraudegevoelige branche, risico op samenspanning blijft.
2. Veel combinaties tussen PGB-fraude en KOT-fraude.
3. Gastouders doen vaak geen aanslag IB.

(OM)

1. Samenspanning blijft mogelijk in nieuwe systeem.
2. GOBs geven geen of beperkt inkomensbelasting op bij belastingdienst.
3. Digibetisme van vraagouders werkt misbruik van hen in de hand.

5 Risico's op fraude omtrent toezicht en handhaving

5.1 Inleiding (+ omschrijving van het nieuwe toezichtsysteem)

[Beschrijven of niet?]

5.2. Risico's in het nieuwe toezichtsysteem

5.1.1 Versnippering van toezichtstaken vermindert slagkracht.

Bij de inrichting van het toezichtmodel zou het doel moeten zijn versnippering van toezichtstaken tegen te gaan.

- Wanneer de uitvoerder losgekoppeld wordt van de controle/inspectiedienst levert dit waarschijnlijk een minder slagvaardig toezichtsysteem op.
- Meerdere betrokken organisaties betekent meer overdrachtsmomenten en meer risico dat signalen van misbruik niet goed worden overgedragen.
- Het heeft grote voordelen om de uitvoering en het toezicht bij een organisatie te beleggen: informatie uit de uitvoering kan gemakkelijker worden gebruikt om risicoprofielen op te stellen en bij vermoedens van misbruik kan sneller worden geacteerd.
- De uitvoerder zou in dat geval adequate controle- en sanctiemogelijkheden moeten hebben.
- Wanneer de verantwoordelijkheid voor financiële controle zou worden toegekend aan de GGD speelt het risico dat de GGD momenteel niet is toegerust op het controleren van de financiële administratie. De GGD richt zich voornamelijk op de kwaliteit van de kinderopvang. Met een mogelijke uitbreiding van dit takenpakket moet terughoudend worden omgegaan.

5.1.2 Onvoldoende bestuursrechtelijke controle- en sanctiemogelijkheden.

Wanneer de uitvoerder en toezichthouder worden gecombineerd, zoals aanbevolen in de voorgaande paragraaf, is de effectiviteit van het toezicht alsnog afhankelijk van de mogelijkheden van deze uitvoerder/toezichthouder op om te treden.
Hieraan gerelateerd spelen de volgende risico's:

1) Onvoldoende controlebevoegdheden voor controlerende instantie:

- DUO mag momenteel alleen toezichtstaken – zoals het afleggen van huisbezoeken - uitvoeren voor misbruik uitwonendenbeurs. De mogelijkheden van DUO zouden uitgebreid moeten worden wil DUO een toezichthoudende taak kunnen uitvoeren.

2) Geen wettelijke informatieplicht:

- Wanneer bij controle nadere gegevens nodig zijn moet de toezichthouder deze kunnen opvragen bij alle relevante actoren (de kinderopvanginstelling, vraagouder en gastouder en gastouderbureaus).
- Wanneer actoren niet meewerken moet de toezichthouder bepaalde sancties kunnen opleggen.
- Ouders moeten ook verplicht worden door te geven dat er wijzigingen bestaan in hun situatie, zoals het krijgen van een partner of scheiding. Wanneer zij dit niet doen heeft de toezichthouder dan een grondslag op hen hierop aan te spreken.

3) Geen medewerkingsverplichting:

- De relevante actoren moeten verplicht worden mee te werken aan controle.

- Als controleurs niet worden binnengelaten moet controlerende instantie hier consequenties aan kunnen verbinden, zoals geen vaststelling recht of opschorting van betaling overheidsbijdrage.
- Wanneer je langsgaat bij een gastouder en hier als controleur niet wordt binnengelaten, moet er een mogelijkheid zijn een boete op te leggen.
- Als ouders noodzakelijke informatie niet tijdig aanleveren dan zou de kinderopvanginstelling niet moeten worden uitbetaald door DUO.
- De WAV (wet arbeid vreemdelingen) kent een vorm van medewerkingsverplichting. Het is mogelijk een boete te krijgen voor niet-medewerking of een opschorting van het recht.

4) Beperkte sanctioneringsmogelijkheden:
- Bij fraude moet het mogelijk zijn een boete op te leggen, bovenop de mogelijkheid terug te vorderen.
- Bij recidive moet de aanvrager ook uitgesloten kunnen worden van een nieuwe aanvraag tot overheidsbijdrage voor kinderopvang.
- Momenteel zijn de handhavingsmaatregelen van de Belastingdienst/Toeslagen richting bedrijven beperkt. De enige mogelijk is momenteel het hoofdelijk aansprakelijk stellen van de koi. In het nieuwe systeem zou er een bestuurlijke boete mogelijk moeten zijn voor koi's.
- Daarnaast is het van belang dat uitschrijving uit het LRKP (Landelijk Register Kinderopvanginstelligen) mogelijk is.

5.1.3 Overgang naar nieuwe systeem brengt risico's voor gegevensoverdracht en verbreking bestaande samenwerkingsverbanden

Een overgang van het toezichtsysteem brengt op zichzelf bepaalde risico's met zich mee:
- Aanslagen uit het laatste jaar van het oude systeem kan de Belastingdienst mogelijk niet meer verrekenen met andere toeslagen.
- Verzamelde informatie over risicovolle spelers in de kinderopvangbranche kan mogelijk niet gemakkelijk worden overgedragen.
- Momenteel worden personen vervolgd op basis van recidive – gericht op het doen van valse aanvragen en een poging tot oplichting. Hoe krijgt een nieuwe toezichthouder inzage in informatie over vorige verdenkenkingen?
- Tussen de Belastingdienst/Toeslagen, FIOD en FP bestaat momenteel een tweemaandelijks beleidsoverleg. Zal deze structuur in stand blijven?

5.1.4 Beperkte combinatie databronnen.

Om misbruik te kunnen signaleren moeten bepaalde gegevens naast elkaar gelegd worden. Enkele voorbeelden zijn:

1) Gegevens van GGD over toegestane kindplaatsen:
-

  - De GGD houdt het aantal toegestane kindplaatsen bij per KOI, maar nu wordt dit niet gedeeld met de Belastingdienst of FIOD. Deze GGD info is openbaar, maar staat alleen geregistreerd in (openbare) rapporten. Er is hier geen databestand van wat gedeeld kan worden. Iemand zou handmatig deze rapporten moeten uitpluizen.

  - Samenspanning is lastigste. Hoe detecteer je dit in incidentele gevallen. Hiervoor moet je databestanden van verschillende organisaties aan elkaar koppelen die momenteel nog niet gekoppeld worden, bijv. gegevens van de GGD (aantal medewerkers KOT vs aantal kinderen wat wordt opgevangen).

- Er moet een eis in de wet dat er toegang tot bestanden komt en deze gekoppeld kunnen worden. Aantal kinderen wat er mag zijn (GGD) koppelen met gegevens DUO. Informatie vanuit instellingen.

2) Koppeling IB-gegevens:

(Interview OM: geen goede inzage in gegevens, factureren moeten in aangifte IB komen, gastouders moeten geld dat wordt verdiend opgeven bij belastingdienst, wordt nu nog niet op gecontroleerd)

5.1.5 Onvoldoende mogelijkheden terugvordering

- Moet de KOI terugbetalen als blijkt dat er onrechtmatig is uitbetaald?
- De KOI mag niet controleren of ouder er recht op heeft.
- Wordt straks de KOI verantwoordelijk voor ouders die wijzigingen (waardoor recht veranderd) niet doorgeven?
- Nu worden inkomenswijzigingen via de Belastingdienst doorgegeven. Rood volgt blauw. Hoe vindt straks deze uitwisseling plaats?
- Hoe gaat DUO geld terugvorderen? Kan DUO het verreken met belastingen, ander soort uitkeringen of subsidies?

5.1.6 Onvoldoende meldingsmogelijkheden

<u>Risico: geen goed meldpunt ingericht, geen monitoring op meldpunt.</u>

- Je moet als uitvoerder ergens met je signalen terecht kunnen. Ongebruikelijke signalen kunnen onderzoeken, kan binnen of buiten uitvoerder.
- Uitvoerder moet niet zelf alles oplossen, moet signalen wel boven tafel krijgen ouders.
- Ouders moeten ook met signaal ergens naar toe kunnen.
- Meerdere organisaties aansluiten op centraal meldpunt.
- Meldpunt is niet alleen meldpunt, maar ook een coordinatiepunt. Monitoren op signalen hoort daar ook bij. En terugkoppeling naar de melder.
- Vreemd als er helemaal geen fraudesignalen zijn, dat op zich is ook al een signaal.

<u>Risico: systeem onvoldoende ingesteld op het afgeven van signalen.</u>

- Inbouwen in systeem dat er signalen worden gegeven, bijvoorbeeld als er meerdere uitkeringen op 1 rekening komen. Of als mensen meer dan vijf dienstverbanden hebben, bandbreedte instellen op extreme schommelingen aantal aangevraagde uren.
- Check op hoe lang je kinderopvang kunt aanvragen, x aantal jaren (niet meer dan drie vier). Geboortedatum gebruiken oid.

5.1.7 Problemen in uitvoering leiden tot betalingsgebrek en verminderde controles. (politiek gezien moet nieuwe systeem succes worden)

5.1.8 Scheiding in toezicht op kwaliteit en financiën levert onvolledig beeld op.

5.1.9 Onvoldoende communicatie richting doelgroep.

5.1.10 Onvoldoende fysieke controles.

5.1.11 Onvoldoende aandacht voor bestuursrechtelijke handhaving en te grote verwachtingen van strafrechtelijk optreden.

5.1.12 Accountantscontrole beperkt effectief.

- Moet de KOI terugbetalen als blijkt dat er onrechtmatig is uitbetaald?
- De KOI mag niet controleren of ouder er recht op heeft.
- Wordt straks de KOI verantwoordelijk voor ouders die wijzigingen (waardoor recht veranderd) niet doorgeven?
- Nu worden inkomenswijzigingen via de Belastingdienst doorgegeven. Rood volgt blauw. Hoe vindt straks deze uitwisseling plaats?

Risico: KOI aansprakelijk voor fouten ouders? Wie draait op voor gemaakte kosten als de ouderbijdrage en recht op KOT niet goed is vastgesteld? (uit interview BD/T)

- Verrekening met IB mag dat straks? Nu kan schuld KOT verrekend worden met huur en zorgtoeslag.
- Wat als kinderen al twee maanden op opvang zitten en dit was onterecht? DUO komt erachter, bij wie ga je dan het geld verhalen? Moet KOI opdraaien voor aangeven onjuiste gegevens door ouders?
- Stelt DUO bij controle eisen aan het vermogen van de KOI in verband met mogelijkheid tot verhaal? Is essentieel dat DUO weet hoe de organisatie draait, of schulden groter worden.
- Hoe omgaan met correcties achteraf?

5.2 Beheersmaatregelen