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

Datum 8-12-2015
Status Definitief

Aanvrager Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Uitvoerder Platform bijzondere opsporingsdiensten

Contactpersonen [redacted], Functioneel Parket (OM) (adviseur) en [redacted] FIOD (adviseur)

1 Managementsamenvatting

1.1 Inleiding

1.1.1 Aanleiding en doelstelling

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) werkt aan een nieuwe financieringssystematiek voor de kinderopvangsector. In de Kamerbrief van juni 2015 "*Kamerbesluit nieuwe financieringssystematiek kinderopvang*"[1] beschrijft het kabinet de hoofdlijnen van het nieuwe systeem. Vanaf 1 januari 2015 is het een vereiste dat nieuwe ontwerpwetgeving wordt getoetst op fraudegevoeligheid. Op verzoek van het ministerie van SZW heeft het Platform bijzondere opsporingsdiensten[2] (BOD-en) een dergelijke toets uitgevoerd. Deze rapportage is hiervan het resultaat.

1.2 Fraudegevoeligheden rond de financiële tegemoetkoming kinderopvang

1.2.1 Context en beperkingen analyse

De overheid hecht aan een goede en financieel toegankelijke kinderopvang, zodat ouders arbeid en opvoeding kunnen combineren. Overheidsbijdrage voor kinderopvang draagt hieraan bij en vele huishoudens maken er rechtmatig gebruik van. Inzet van bestuurs- en strafrecht dient in een ketenbenadering zoveel mogelijk te worden beperkt door het nemen van maatregelen in de preventieve sfeer. Dit begint met eenvoudige en heldere wet-en regelgeving en een goede (multi-channel) communicatie met de doelgroep.

Deze analyse ziet toe op risico's die een relatieve kleine groep van bewust kwaadwillenden betreffen. Voor wat betreft het wetsontwerp en het systeem van toezicht en handhaving wordt opgemerkt dat deze nog in ontwikkeling zijn. In de uiteindelijke vormgeving van de toezicht- en handhavingsketen zullen veel van de in deze rapportage gesignaleerde risico's, kunnen worden geadresseerd.
De risico's in dit rapport betreffen deels risico's in algemene zin en deels toegespitst op de voorgestelde invulling door het ministerie van SZW.

1.2.2 Knelpunten in de huidige tegemoetkoming kinderopvang

De Kamerbrief van SZW d.d. 5 juni 2015 beschrijft de knelpunten van het huidige systeem: ouders dragen grotendeels de verantwoordelijkheid voor het aanleveren van gegevens en het systeem kent een grote complexiteit door een groot aantal grondslagen, het gebruik van het actuele inkomen en de complexiteit van het grote aantal mutaties. Hierdoor ontstaan er fouten en zijn er risico's op fraude. Onder meer door de zelfgemaakte schattingen van ouders, de uitbetaling in de vorm van voorschotten, de rechtstreekse uitbetaling aan ouder(s) en gelijke gerichte belangen voor ouders en instellingen om samen te spannen.

1.2.3 Voorstel nieuwe systematiek tegemoetkoming kinderopvang

Om de onder 1.2.2. genoemde risico's tegen te gaan stelt het kabinet voor de nieuwe financieringssystematiek het volgende voor: in grote mate gebruik maken van gegevens

[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.

VERTROUWELIJK

in basisregistraties, het vooraf vaststellen van het recht van ouders op overheidsbijdrage, een financieringsstroom via de uitvoerder naar de kinderopvanginstelling (koi), het opwerpen van een drempel voor samenspanning, een intensief toezicht door controles en sancties, bekostiging op basis van facturatie i.p.v. contracturen en een beter inzicht voor de ouder door gebruik van een digitale wallet.

1.2.4 Appreciatie van de nieuwe systematiek tegemoetkoming kinderopvang

Vanuit het platform BOD-en is op de voorgestelde nieuwe regeling een toets uitgevoerd binnen de gegeven context en met de nodige beperkingen.

De belangrijkste conclusies zijn dat er in een vergelijking met de huidige systematiek en de nieuwe regeling verbeteringen worden gezien. Deze verbeteringen zijn met name:
- Gebruik basisregistraties: het bij toekenning op voorhand gebruik maken van gegevens vanuit de basisregistraties,
- Financiële verrekening via uitvoerder: het niet meer rechtstreeks laten verlopen van de financiering van vraagouder(s) naar de koi's, maar via een uitvoerder,
- Bewustwording en inzicht ouder via digitale wallet: een beter inzicht in alle transacties tussen ouders en koi's via het gebruik van een digitale wallet.

Daarnaast wordt een aantal risico's gezien die niet verdwijnen of zich alternatief aandienen. De belangrijkste zijn:
- Samenspanning: nieuwe regeling biedt ook mogelijkheden voor ouders en kinderopvanginstelling om samen te spannen.
- Juistheid van gegevens: voor vaststelling recht ouder wordt uitgegaan van gegevens uit basisregistraties. Deze gegevens moeten wel kloppen. Hierbij is met name een zorgpunt over strategisch gedrag rond inkomensbepaling t-2.
- Inning van ouderbijdragen: (politiek) risico op niet-inning ouderbijdrage en niet uitbetaling richting kinderopvanginstelling. Als dit - ook al is dat maar in beperkte mate – voorkomt, dan kan media aandacht op initiatie van branche organisaties zeker worden verwacht.
- De digitale wallet. Deze biedt in de zin van overzicht en transparantie van informatie naar ouders kansen, maar ook mogelijke problemen in geval van digibetisme.
- De systeemwijziging an sich. Er ontstaan met door de systeemwijziging ook nieuwe risico's, onder meer door de wijziging zelf en de nieuwe uitvoerder/toezichthouder die vanaf het begin kennis en expertise moet opbouwen.

1.3 Onderzoeksopzet

1.3.1 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag luidt:
Welke risico's op fraude met overheidsbijdrage voor kinderopvang 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. 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. Welke risico's op het gebied van toezicht en handhaving kunnen onderscheiden worden?

VERTROUWELIJK

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?

1.3.2 Werkwijze

Voor het beantwoorden de onderzoeksvragen is gebruikt gemaakt van documentanalyse, een expertmeeting en verdiepende interviews.

1.4 Risico's op fraude in basisontwerp

Paragr.	Risico	Aanbevelingen
4.1.1.	Onduidelijkheid verantwoordelijkheden gegevensaanlevering bij aanvraag	○ Uit fraude-oogpunt voorkeur voor leggen verantwoordelijkheid aanvraag overheidsbijdrage niet bij koi, maar bij ouders. Laat ouders zorg dragen voor juiste informatie over verzamelinkomen en gewerkte aantal uren.
4.1.2.	Onduidelijke eisen vorm en inhoud contract	○ Werk zoveel mogelijk met standaardcontract tussen ouders en koi's. ○ Neem in wet- of onderliggende regelgeving verantwoordelijkheden voor ouders en koi's helder op.
4.1.3.	Factureren vooraf verzwakt bewijsmogelijkheden achteraf	○ Kies eenduidig moment van betaling voor koi. ○ Facturering achteraf door koi's op basis van daadwerkelijk gerealiseerde opvanguren verdient aanbeveling.
4.1.4.	Ontbrekende of onjuiste gegevens basisregistraties	○ Geef DUO eigen mogelijkheden om juistheid gegevens basisregistratie te controleren. ○ Heb oog voor beperkte controleerbaarheid van aantal gewerkte uren van bepaalde groepen vraagouders, met name zzp-ers en ondernemers. ○ Stel duidelijke regels voor partnerbegrip. ○ Bepaal hoe om te gaan met werknemerschap van zelfstandige ondernemers. ○ Ga bij buitenlanders die naar Nederland verhuizen uit van t-0 in plaats van t-2. ○ Neem op in wetgeving dat buitenlandse inkomens door Belastingdienst geïndexeerd worden.
4.1.5.	Recht op peiljaarverlegging lastig te controleren	○ Besteed extra aandacht bij controleren van aanvragen voor peiljaarverleggingen. ○ Toets altijd achteraf het opgegeven verwachte inkomen aan het daadwerkelijk verdiende inkomen.
4.1.6.	Onduidelijke definities grondslagen	○ Schep duidelijkheid over het verband tussen historische inkomensgegevens (t-2) en actuele gegevens over werkzaam zijn.
4.1.7.	Kans lange doorlooptijden door aanvullende controles DUO bij ontbrekende gegevens basisregistratie	○ Maak reële inschatting van aandeel aanvragen dat aanvullende controles zal behoeven. ○ Maak inschatting in hoeverre controles gehandhaafd zullen kunnen worden.
4.1.8.	Juistheid gefactureerde aantal opvanguren moeilijk controleerbaar.	○ Heb oog voor beperkte controleerbaarheid werkelijk aantal afgenomen uren, zowel in huidige als in nieuwe systeem. ○ Benoem helder de criteria op grond waarvan een opvanguur mag worden gefactureerd.
4.1.9.	Ontbrekende juridische onderbouwing combinatie data-bronnen	○ Zorg voor voldoende juridische mogelijkheden voor combinatie van databronnen. Regel dit in zo vroeg mogelijk stadium. ○ Organiseer gegevensuitwisseling tussen DUO en andere organisaties, onder meer voor gegevens in de basisregistraties BPR en BRI en het UWV (Polis).

1.5 Risico's op fraude omtrent de doelgroep

Paragr.	Risico's	Aanbevelingen
5.1.1.	Samenspanning ○ MO I – onterecht hoog aantal gefactureerde uren	○ Controleer op hoge aanvragen, stel een grens in risicoprofiel waarboven extra controle wordt ingesteld. ○ Sluit gebruik van overheidsbijdrage voor kinderopvang uit

VERTROUWELIJK

	○ MO II – betaling ouderbijdrage ○ MO III – misbruik inkomen t-2	gastouderopvang in familieverband. ○ Stel rekenmodules voor hoogte opvang in een besloten omgeving en na identificatie beschikbaar. ○ Verificatie IP-adressen en bankrekeningnummer bij betaling eigen bijdrage ouders. ○ Gebruik voor personen zonder Nederlands inkomen bij t-2 het inkomen op jaar t=0. ○ Schrap de exporteerbaarheid van overheidsbijdrage kinderopvang.
5.1.2.	Inspelen op betalingsproblematiek bij ouders	○ Zoveel inzetten op resp. verplicht stellen automatische incasso.
5.1.3.	Misbruik kwetsbare groepen / digibetisme	○ Organiseer vanuit gemeenten fysieke ondersteuning voor ouders die niet weten hoe om te gaan met het aanvragen van overheidsbijdrage voor kinderopvang met gebruikmaking van DigiD. ○ Besteed in communicatie over de nieuwe regeling aandacht aan mogelijk misbruik en kans op fraude bij het uit handen geven van een DigiD.
5.1.4.	Misbruik van vastgesteld jaarinkomen t-2	○ Wettelijke verantwoordelijkheid voor juistheid gegevens bij aanvraag neerleggen bij ouders. ○ Neem maatregelen om te voorkomen dat t-2 als uitgangspositie voor de ouderbijdrage en het recht op overheidsbijdrage voor kinderopvang wordt misbruikt om onterecht een maximale toelage mogelijk te maken.
5.1.5	Gebrek aan professionaliteit en financieel inzicht sector	○ Wettelijke eisen/regelgeving rond financiële administratie instellingen; ○ In regelgeving screening van bestuurders instellingen vastleggen op fraude-antecedenten; ○ Tref een regeling voor informatie uitwisseling om instellingen te kunnen beoordelen op financiële draagkracht.
1.1.6.	Onvoldoende zicht op volledig risicoprofiel doelgroep	○ Investeer in volledig risicoprofiel van de doelgroep en de daarmee mogelijk gepaard gaande fraude-typen. ○ Gebruik risicomodel gebaseerd op huidige model Belastingdienst met aandacht voor vraagouders en aanbieders.
1.1.7.	Peuterspeelzalen nieuwe speler met nieuwe risico's	○ Investeer in kennis over sector en instellingen binnen de peuterspeelzalen om te komen tot een risicoanalyse van deze nieuwe speler in het stelsel van overheidsbijdrage voor kinderopvang. ○ Houd bij de vormgeving van de handhavings- en toezichtketen rekening met de nieuwe doelgroep van vraagouders en aanbieders van peuterspeelzalen.

1.6 Risico's op fraude omtrent toezicht en handhaving

Paragr.	Risico's	Aanbevelingen
6.1.1.	Versnippering toezicht vermindert slagkracht	○ Geef toezicht zo compact mogelijk vorm ○ Vermijd overbodige partijen in keten die extra overdacht noodzakelijk maken
6.1.2.	Onvoldoende bestuursrechtelijke controle- en sanctiemogelijkheden	○ Toezichthouder moet kunnen interveniëren door middel van controles ter plaatse, het eisen van (herstel)maatregelen en het opleggen van proportionele sancties. ○ Introduceer medewerkingsverplichting en informatieplicht voor de onder toezicht gestelden.
6.1.3.	Overgang naar nieuwe systeem brengt risico's voor gegevensoverdracht en verbreking bestaande samenwerkingsverbanden	○ De nieuwe toezichthouder moet kunnen beschikken over alle relevante gegevens vanuit vorige systeem. ○ Bestaande samenwerkingsverbanden dienen zo nodig voortgezet te worden vanuit de nieuwe toezichthouder.
6.1.4.	Beperkte combinatie databronnen	○ Creëer geïntegreerd risicoprofiel op basis van gegevens van verschillende organisaties en actoren. ○ Overweeg koppeling gegevens aantal kindplaatsen GGD-DUO en

VERTROUWELIJK

		gegevens inkomensbelasting Belastingdienst-DUO.
6.1.5.	Onvoldoende mogelijkheden terugvordering	○ Onderzoek of bestaande mogelijkheden tot verrekening van onterecht uitbetaalde toeslagen met andere subsidies of belastingen een plaats moeten krijgen in het nieuwe systeem.
6.1.6.	Onvoldoende meldingsmogelijkheden	○ Creëer een centrale meldingsmogelijkheid. ○ Rapporteer periodiek over binnengekomen meldingen aan relevante partijen.
6.1.7.	Problemen in uitvoering leiden tot betalingsgebrek en verminderde controles	○ Anticipeer op mogelijk problemen in de uitvoering bij de invoering van de nieuwe regeling met een plan, een overleg structuur tussen ketenpartners en capaciteit.
6.1.8.	Scheiding in toezicht op kwaliteit en financiën levert onvolledig beeld op	○ Maak helder – en leg bij voorkeur vast in wet- en regelgeving – wat taken en bevoegdheden zijn de betreffende toezichthouders en hun onderlinge verbintenis.
6.1.9.	Onvoldoende communicatie richting doelgroepen	○ Bereid ruim op tijd en voldoende de communicatie (multi-channel) voor op de doelgroepen
6.1.10.	Onvoldoende draag binnen de sector	○ Betrek de sector tijdig en in voldoende mate bij de vormgeving van de nieuwe regeling. ○ Communiceer helder over vereisten aan de kinderopvanginstellingen en de achterliggende redenen hiervoor.
6.1.11.	Onvoldoende fysieke controles	○ Richt een buitendienst in met voldoende capaciteit, kennis en expertise om (vermoedens van) misbruik en fraude te kunnen detecteren.
6.1.12.	Onvoldoende aandacht bestuursrechtelijke handhaving en te grote verwachtingen strafrechtelijk optreden	○ Benut bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden en zet strafrecht gericht in.

VERTROUWELIJK

Inhoudsopgave

1 MANAGEMENTSAMENVATTING 2
1.1 INLEIDING 2
1.2 FRAUDEGEVOELIGHEDEN ROND DE FINANCIËLE TEGEMOETKOMING KINDEROPVANG 2
1.3 ONDERZOEKSOPZET 3
1.4 RISICO'S OP FRAUDE IN BASISONTWERP 4
1.5 RISICO'S OP FRAUDE OMTRENT DE DOELGROEP 4
1.6 RISICO'S OP FRAUDE OMTRENT TOEZICHT EN HANDHAVING 5
2 INLEIDING 8
2.1 AANLEIDING EN DOELSTELLING 8
2.2 CONTEXT EN BEPERKINGEN 8
2.3 AANPAK 8
3 FRAUDEGEVOELIGHEDEN IN DE FINANCIËLE TEGEMOETKOMING KINDEROPVANG 11
3.1 INLEIDING 11
3.2 KNELPUNTEN IN DE HUIDIGE TEGEMOETKOMING KINDEROPVANG 11
3.3 FOUTEN- EN FRAUDEGEVOELIGHEDEN IN DE HUIDIGE SYSTEMATIEK VAN TEGEMOETKOMING IN DE KINDEROPVANG 12
3.4 DOELSTELLINGEN & APPRECIATIE FOUTEN-EN FRAUDEGEVOELIGHEDEN VAN DE NIEUWE SYSTEMATIEK TEGEMOETKOMING KINDEROPVANG 12
3.5 VOORGESTELDE PROCES VAN DIRECTE FINANCIERING 16
4 RISICO'S OP FRAUDE IN BASISONTWERP WETGEVING EN FINANCIERINGSSYSTEMATIEK 18
4.1 RISICO'S IN BASISONTWERP EN FINANCIERINGSSYSTEMATIEK 18
4.2 RISICO'S EN AANBEVELINGEN 23
5 RISICO'S OP FRAUDE OMTRENT DE DOELGROEP 24
5.1 RISICO'S OMTRENT DE DOELGROEP 24
5.2 RISICO'S EN AANBEVELINGEN 28
6 RISICO'S OP FRAUDE OMTRENT TOEZICHT EN HANDHAVING 29
6.1 RISICO'S OMTRENT TOEZICHT EN HANDHAVING 29
6.2 RISICO'S EN AANBEVELINGEN 34
7 CONCLUSIES 35

VERTROUWELIJK

2 Inleiding

2.1 Aanleiding en doelstelling

2.1.1 Aanleiding

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) werkt aan een nieuwe financieringssystematiek voor de kinderopvangsector. In de Kamerbrief van juni 2015 *"Kamerbesluit nieuwe financieringssystematiek kinderopvang"* beschrijft het kabinet de hoofdlijnen van het nieuwe systeem. Vanaf 1 januari 2015 is het een vereiste dat nieuwe ontwerpwetgeving wordt getoetst op fraudegevoeligheid. Op verzoek van het ministerie van SZW heeft het Platform bijzondere opsporingsdiensten[3] een dergelijke toets uitgevoerd. Deze rapportage is hiervan het resultaat.

2.1.2 Doelstelling

Doel van deze analyse is een inschatting maken van de fraudegevoeligheden in het nieuwe systeem: welke risico's voor fraude zijn te onderscheiden in het basisontwerp van de wetgeving, in de doelgroep waarop de wetgeving gericht is en in de voorgestelde inrichting van de toezicht- en handhavingsketen?

Uit deze analyse volgen aanbevelingen om de 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.

2.2 Context en beperkingen

De overheid hecht aan een goede en financieel toegankelijke kinderopvang, zodat ouders arbeid en opvoeding kunnen combineren. Overheidsbijdrage voor kinderopvang draagt hieraan bij en vele huishoudens maken er rechtmatig gebruik van. Inzet van bestuurs- en strafrecht dient in een ketenbenadering zoveel mogelijk te worden beperkt door het nemen van maatregelen in de preventieve sfeer. Dit begint met eenvoudige en heldere wet-en regelgeving en een goede (multi-channel) communicatie met de doelgroep.

Deze analyse ziet toe op risico's die een relatieve kleine groep van bewust kwaadwillenden betreffen. Voor wat betreft het wetsontwerp en het systeem van toezicht en handhaving wordt opgemerkt dat deze nog in ontwikkeling zijn. In de uiteindelijke vormgeving van de toezicht- en handhavingsketen zullen veel van de in deze rapportage gesignaleerde risico's, kunnen worden geadresseerd.
De risico's in dit rapport betreffen deels risico's in algemene zin en deels toegespitst op de voorgestelde invulling door het ministerie van SZW.

2.3 Aanpak

2.3.1 Definities

[3] Het Platform bijzondere opsporingsdiensten is een samenwerkingsverband van de bijzondere opsporingsdiensten en het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie.

VERTROUWELIJK

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 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[4].

2.3.2 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag luidt:
Welke risico's op fraude met de overheidsbijdrage voor kinderopvang 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. 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. 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?

2.3.3 Werkwijze

Voor het beantwoorden de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van documentanalyse, een expertmeeting en verdiepende interviews.

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

VERTROUWELIJK

In het kader van documentanalyse 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.
Als aftrap is een brede expertbijeenkomst georganiseerd met vertegenwoordigers van 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-DO, 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 de vertegenwoordigers van de bij de expertsessie uitgenodigde organisaties. Daarnaast zijn ook vertegenwoordigers van SVB geïnterviewd over ervaringen bij de invoering van directe financiering van het PGB. 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.

VERTROUWELIJK

3 Fraudegevoeligheden in de financiële tegemoetkoming kinderopvang

3.1 Inleiding

De afgelopen jaren is er regelmatig onderzoek uitgevoerd naar de risico's rond de regeling en uitvoering van de tegemoetkoming aan ouders voor de kinderopvang. De afgelopen jaren heeft dit vorm gekregen via een kinderopvangtoeslag. Uit al deze rapportages blijkt dat de kansen op fraude bij het uitkeren van deze toeslag blijft bestaan en dat een waterdicht systeem niet mogelijk is. Slim inspelen op kansen die het systeem biedt, en met name mogelijkheden tot samenspanning, maken dat frauduleus handelen niet is uit te sluiten.

Dat wil niet zeggen dat er de afgelopen jaren niet het nodige is 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 en het omlaag brengen van het maximaal aantal uren af te nemen kinderopvang per kind (230 uur). 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 kennis opgebouwd over fraudeconstructies. Het door Belastingdienst/Toeslagen vanaf 2013 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.

3.2 Knelpunten in de huidige tegemoetkoming kinderopvang

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

- Ouders grotendeels verantwoordelijk: Ouders zijn verantwoordelijk voor het aanleveren van de juiste gegevens en doorvoeren van wijzigingen en zij lopen financiële risico's als zij dit niet goed doen.
- Complexiteit: Er is sprake van een groot aantal grondslagen. Toeslag wordt vooraf uitbetaald op basis van door ouders aangeleverde gegevens en het geschatte inkomen in het lopende jaar. Ouders moeten gegevens indien nodig gedurende het jaar wijzigen. Als ouders wijzigingen in het geschatte inkomen (geïndexeerd door BD) niet doorgeven, blijft het eerder geschatte inkomen de basis voor het voorschot van het komende jaar.

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

VERTROUWELIJK

- Gebruik van actuele inkomen: Doordat recht op toeslag uiteindelijk uitgaat van actuele inkomen weten ouders pas laat (op zijn 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: de hoogte van de kinderopvangtoeslag is afhankelijk van de vorm van opvang, het aantal uren opvang en de prijs van opvang per uur. Dit leidt tot veel beschikkingen (70% ouders heeft te maken met wijzigingen).

3.3 Fouten- en fraudegevoeligheden in de huidige systematiek van tegemoetkoming in de kinderopvang

In de kamerbrief van SZW 2015[6], maar ook in eerdere analyses van de SIOD uit 2008[7] en de FIOD 2012[8] en de evaluatie kinderopvang 2012 blijken fouten- 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. Ouders kunnen 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 ouders gestort, die daardoor de mogelijkheid heeft en in de verleiding kan komen om de kinderopvangtoeslag aan andere zaken dan aan kinderopvang uit te geven.
4. Gelijkgerichte belangen: Kwaadwillende ouders en instellingen hebben op dit moment gelijkgerichte belangen. Als ouders en instellingen een contract afsluiten voor meer uren dan er daadwerkelijk aan opvang wordt afgenomen, krijgen ouders meer kinderopvangtoeslag op hun rekening gestort en krijgen instellingen meer betaald. Ouder en instelling delen in dit geval vaak de onterecht ontvangen toeslag, waardoor ouders minder of geen kosten hebben en instellingen meer verdienen. Het is voorgekomen dat ouders in het geheel geen opvang afnamen maar wel een toeslag ontvingen.
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.

3.4 Doelstellingen & appreciatie fouten-en fraudegevoeligheden van de nieuwe systematiek tegemoetkoming kinderopvang

Met de invoering van het nieuwe systeem voor de overheidsbijdrage aan kinderopvang wordt beoogd het gebruiksgemak voor ouders en instellingen te vergroten en tegelijkertijd het fouten- en frauderisico te beperken. De nieuwe systematiek rust op

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

VERTROUWELIJK

twee pijlers, (1) een rechtstreekse financiering van kinderopvanginstellingen en (2) een inkomensafhankelijke ouderbijdrage gebaseerd op een vastgesteld inkomen in jaar t-2.

In de Kamerbrief beschrijft SZW een aantal doelstellingen van de nieuwe systematiek en van een nieuw systeem van toezicht en handhaving. Zo verwacht SZW dat de ruimte voor fouten en fraude in het nieuwe systeem ingeperkt worden en de kans op samenspanning tussen vraagouders en kinderopvanginstelling wordt verkleind. Uit deze fraudetoets blijkt dat niet al deze doelstellingen gemakkelijk behaald kunnen worden op de manier waarop SZW deze in de Kamerbrief beschrijft. Voorafgaand aan de bevindingen van deze fraudetoets volgt hier een beschrijving van de doelstellingen en verwachtingen van SZW.

SZW beschrijft de volgende doelstellingen voor de nieuwe systematiek:

1. In grote mate gebruiken van gegevens in basisregistraties: In het nieuwe systeem wordt het recht op overheidsfinanciering bepaald op basis van al bekende gegevens. De ruimte voor fouten en fraude door ouders wordt dus ingeperkt.

   Beknopte waardering
   Het gebruik van basisregistraties kan de kans op fouten en fraude terugbrengen, omdat de afhankelijkheid van ouders wordt verkleind. Daarbij wordt opgemerkt dat er van ouders nog altijd een proactieve houding wordt verwacht in de aanlevering en bijstelling van actuele gegevens. Daarnaast kunnen fouten in de basisregistraties niet worden uitgesloten.

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.

   Beknopte waardering
   Controle vooraf om het recht op een tegemoetkoming is een verbetering t.o.v. de huidige systematiek.

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.

   Beknopte waardering
   De uitvoerder als tussenpersoon tussen de uitbetaling van de tegemoetkoming tussen ouder en kinderopvanginstelling is een verbetering t.o.v. de huidige systematiek. Dit maakt registratie van betalingen meer inzichtelijk en daarmee ook de aan de betalingen gekoppelde belastingheffingen. Hierop zou controle en data-analyse moeten plaatsvinden. Een financieringsstroom via uitvoerder naar de opvanginstellingen beperkt het aantal relaties in de uitbetaling, wat de uitvoering vergemakkelijkt en vereenvoudigt. Daartegenover staat evenwel dat de inning van de ouderbijdrage *vooraf* kan leiden tot problematiek van incasso, en daarmee rond de uitbetaling aan de koi en (politiek) "gedoe".

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 te veel 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.

VERTROUWELIJK

Beknopte waardering
Het tegengestelde belang wordt niet gezien. Immers, ook in de nieuwe systematiek is samenspanning een uitnodigend perspectief. Bijvoorbeeld maximalisatie van het aantal uren voor de koi, met als beloning voor de ouders het te niet doen van de ouderbijdrage. Koi's kunnen daarbij inspringen op digibetisme en misbruik maken van laag opgeleide en/of lage inkomensklassen.

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 (zie ook onder punt 4. Hierboven). Individuele ouders moeten elke maand eerst hun ouderbijdrage voldoen, voordat de frauderende instelling gefinancierd wordt.

   Beknopte waardering
   De kost hoeft niet voor de baat uit te gaan (zie ook hierboven onder punt 4). Indien er een doel is voor samenspanning (ongeacht of ouder weet heeft van misbruik), dan faciliteert de fraudeur de ouder wel in de tegemoetkoming van de ouderbijdrage. De ouder is in nieuwe systeem als goed is meer bewust van een eigen bijdragen, maar de bewustwording an sich is geen drempel. Immers, compensatie vooraf van deze bijdrage kan juist aanleiding zijn voor samenspanning.

6. Intensief toezicht door controles en sancties: Bij directe financiering is voor manipulatie van contractgegevens vrijwel altijd betrokkenheid van de ouders nodig. Een onterecht hoge urenopgave van de kinderopvanginstelling vereist namelijk ook het betalen van een hogere ouderbijdrage. De vaststelling hiervan is mogelijk door het instellen van (onaangekondigde) controles bij kinderopvanginstellingen en harde sancties bij overtredingen.

   Beknopte waardering
   Controle op daadwerkelijke opvanguren vs. gefactureerde uren is eigenlijk de enige mogelijkheid om te zien of de papieren werkelijkheid aansluit bij de praktijk. Dat maakt toezicht door controles noodzakelijk. De aankondiging om dit intensief op te pakken is positief, hoewel hierbij concrete invulling op dit moment niet helder si. Indien wordt gekozen voor een nieuwe toezichthouder met nieuwe buitendienst, dan zal het tijd kosten de nodige kennis en expertise op te bouwen. Op de korte termijn heeft dit t.o.v. de huidige situatie een risico verhogend effect.

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.

   Beknopte waardering
   Het is positief dat wordt verrekend op basis van facturatie en niet op basis van contracturen om zo te komen te uitbetalen van uren aan kinderopvang die ouders werkelijk hebben genoten. Dit voorstel werkt evenwel enkel risicobeperkend als ouders en koi niet samenspannen. De ouder kan een mogelijk verschil zien tussen de afgenomen uren en de facturatie en hierop acteren. In geval van samenspanning maakt facturatie t.o.v. contracturen niet uit. Er is dan sprake van papieren werkelijkheid t.o.v. de daadwerkelijke praktijk. In deze zin biedt de nieuwe regeling nog altijd een lonkend perspectief en is de vraag of de nieuwe systematiek echt veel verschil zal laten zien t.o.v. de huidige regeling.

VERTROUWELIJK

8. Gebruik van digitale wallet moet leiden tot beter inzicht: met een goed werkend proces van digitale uitwisseling van gegevens en inzage daarin, moeten zowel ouders als opvanginstelling beter (in)zicht krijgen op bekend veronderstelde gegevens en de informatie- en betaalstroom rond de overheidsbijdrage voor kinderopvang.

   Beknopte waardering
   De digitale wallet kan helpen voor inzicht bij ouders en ook wordt er data over transacties tussen ouders en koi's vastgelged. Dit is interessant in het kader van het volgen van onderlinge betalingen en belastingafdrachten door koi's. De wallet geeft wel een probleem voor het deel van de samenleving wat niet met internet is vertrouwd. Kwetsbare groepen, digibete ouders, of ouders van allochtone afkomst en/of asielzoekers zijn potentiële bron van misbruik door bewust kwaadwillenden.

In de Kamerbrief van juni 2015 beschrijft SZW de volgende verwachte verbeteringen in het fraudetoezicht:

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.

  Beknopte waardering
  Een beter zicht op geldstromen is winst. Dit zegt natuurlijk nog niet direct of deze geldstromen rechtmatig hebben plaatsgevonden. Om tot een dergelijke conclusie te komen is inzage in de papieren werkelijkheid vs. de daadwerkelijke praktijk noodzakelijk. Ondanks een beter zicht op de financiële geldstroom kan misbruik nog altijd plaatsvinden.

- 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.

  Beknopte waardering
  Indien er daadwerkelijk wordt gekomen tot (strengere) eisen aan de financiële administratie van gastouder(bureaus), dan is dat winst. Dit vraagt ook wel om enige toezicht en handhaving op dit onderwerp. Gegeven het sentiment in de branche om de administratieve lasten zoveel mogelijk beperkt te houden, moet worden bezien worden wat er op dit vlak daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

- 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.

  Beknopte waardering
  Dit klinkt als een positieve richting. Er loopt evenwel nog onderzoek naar de toezichthouder en bevoegdheden en de precieze vormgeving. Afhankelijk hiervan kan een daadkrachtige aanpak worden beoordeeld. Het platform geeft mee dat zij voor staat dat ook bestuurders zelf aansprakelijk kunnen worden gesteld bij misstanden.

- Gebruik van "lessons learned": De inzichten uit het project 'Kwaliteitsverbetering gastouderbureaus' vormen input voor de beleidsdoorlichting en evaluatie

VERTROUWELIJK

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.

Beknopte waardering
Het gebruik maken van "lessons learned" is goed en kan het lopen in valkuilen voorkomen. Gegeven de fraudegevoeligheid bij het aanbieden van kinderopvang in familieverband is het platform met name gecharmeerd van het initiatief in Vlaanderen, waarbij deze mogelijkheid expliciet wordt uitgesloten. Een soortgelijke keuze bij de vormgeving van de nieuwe financieringssysytematiek kan o.i. bijdragen aan het beperken van de risico's op fraude.

3.5 Voorgestelde proces van directe financiering

Het voorgestelde proces kan worden opgedeeld in de volgende drie samenhangende basisprocessen[9]:

1. Aanmaak en beheer van het account inclusief 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[10]:

  - 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 gebaseerd 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

[9] Bron: Interne notitie SZW d.d. 29-10-2015, "Ontwerp financieel toezicht directe financiering kinderopvang".
[10] Bron: Interne notitie SZW d.d. 29-10-2015, "Ontwerp financieel toezicht directe financiering kinderopvang".

VERTROUWELIJK

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.
- Indien de uitvoerder vermoedt dat er ten onrechte een (te hoge) overheidsbijdrage voor kinderopvang aan de ouder is toegekend, dan kan de uitvoerder de uitbetaling 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).

VERTROUWELIJK

4 Risico's op fraude in basisontwerp wetgeving en financieringssystematiek

4.1 Risico's in basisontwerp en financieringssystematiek

4.1.1 Onduidelijkheid over verantwoordelijkheden voor gegevensaanlevering bij aanvraag

In de Kamerbrief van 5 juni 2015 staat dat kinderopvanginstellingen bij directe financiering een belangrijke rol krijgen. Zij worden volgens de brief verantwoordelijk voor de aanlevering aan DUO van contractgegevens (zoals het aantal uren opvang, de uurpijs en de ingangs- en einddatum) en gegevens over het werkelijk aantal afgenomen uren. De gegevens van de ouders voor bepaling van het recht op overheidsbijdrage voor kinderopvang (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 zijn 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.
- Ouders kunnen een contract laten opstellen op basis van een hoger aantal uren dan waar zij uiteindelijk voor een overheidsbijdrage recht op hebben.
- De koi kan dit niet controleren en zal enkel een contract kunnen opstellen op basis van de gegevens die de ouders opgeven. De koi zal vervolgens haar bedrijfsvoering inrichten op het aantal uren dat de ouders zich denken te kunnen veroorloven.
- 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 basis van welk aantal gewerkte uren? Is er zicht op een gecombineerde aanvraag van beide ouders voor dezelfde kinderen bij verschillende koi's?
- Ouders zullen een bsn aan de koi moeten doorgeven op het moment dat zij nog geen contract met die instelling hebben afgesloten.

Aanbevelingen:

- Uit fraude-oogpunt heeft het de voorkeur de verantwoordelijkheid van de aanvraag voor overheidsbijdrage voor kinderopvang niet bij de koi, maar bij de ouders te leggen. 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

[11] BRP= Basis Registratie Personen, BRI=Basis Registratie Inkomen, BLAU (beoogde basisregistratie UWV, nu nog Poli administratie)

[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 elektronisch verkeer tussen overheid en burger mogelijk.

1899665 00617

verantwoordelijkheid voor de juistheid van deze gegevens. Zij dienen op basis van deze gegevens afspraken te maken met de koi.

4.1.2 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 ouders verantwoordelijkheid nemen voor het opgestelde contract en niet kunnen beweren dat dit contract 'buiten hun om is gegaan'.

Om opzet bij misbruik te kunnen bewijzen moet het contract een aantal punten bevatten:
- Het contract moet het contactadres 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.

4.1.3 Facturering vooraf verzwakt bewijsmogelijkheden achteraf

In de Kamerbrief van 5 juni 2015 staat dat koi's zelf de keuze hebben tussen voor- of achteraf factureren. Het niet kiezen voor een eenduidig 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.

4.1.4 Ontbrekende of onjuiste gegevens uit basisregistraties

Voor het vaststellen van het recht op en 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.

VERTROUWELIJK

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

1. Werk:
- Het is niet geheel 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 en personen die op een 0-uren contract werkzaam zijn vormen hier een lastige groep.

2. Gewerkte uren vraagouders[13]:
- DUO moet hiervoor gebruik maken van gegevens van het UWV. Vraagouders kunnen onderverdeeld worden in verschillende groepen: werknemers, zzp-ers/ondernemers en meewerkende partners.
- Er zijn aanwijzingen dat het aantal gewerkte uren voor met name zzp-ers en ondernemers moeilijk te controleren is. In het huidige systeem is dit ook een knelpunt.
- 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 doet zich het risico voor dat deze controle in de praktijk maar heel beperkt wordt uitgevoerd.

3. Inkomens van personen die eerder in het buitenland hebben gewerkt:
- Inkomen bij t-2 voor personen die recent in het buitenland hebben gewerkt 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.

4. Vaststelling 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 vast te stellen. Hiervoor heeft DUO gegevensaanlevering nodig van de Belastingdienst.
- In de ontwerpwetgeving zal moeten worden opgenomen dat buitenlandse inkomens door de Belastingdienst worden vastgesteld en dat de Belastingdienst deze gegevens aanlevert aan DUO.

[13] Ook de controle op de juistheid van inschrijving bij onderwijsinstellingen – ook wanneer de ouder onderwijs volgt kan aanspraak worden gemaakt op overheidsbijdrage – vormt een risico.

VERTROUWELIJK

5. Partnerbegrip:
- 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.

Aanbevelingen:
- Geef DUO eigen mogelijkheden om de juistheid gegevens uit de basisregistraties te controleren.
- Heb oog voor de beperkte controleerbaarheid van het aantal gewerkte uren.
- Stel duidelijke regels voor het partnerbegrip.
- Bepaal hoe om te gaan met werknemerschap van zelfstandige ondernemers.
- Ga bij personen die eerder in het buitenland werkten uit van t-0 in plaats van t-2.
- Neem in de wetgeving op dat buitenlandse inkomens door Belastingdienst worden vastgesteld.

4.1.5 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.

Aanbevelingen:
- Besteed extra aandacht bij het controleren van aanvragen voor peiljaarverleggingen.
- Toets altijd achteraf het opgegeven verwachte inkomen aan het daadwerkelijk verdiende inkomen.

4.1.6 Onduidelijke definities van grondslagen waarop recht wordt vastgesteld

Er spelen enkele onduidelijkheden rond de definities op grond waarvan het recht wordt vastgesteld in relatie tot 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 van gegevens uit het verleden (t-2) en actuele situatie/gegevens over werkzaam zijn.

Aanbevelingen:
- Schep duidelijkheid over het verband tussen historische inkomensgegevens (t-2) en actuele gegevens over werkzaam zijn.

VERTROUWELIJK

4.1.7 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.

Aanbevelingen:

- Maak een reële inschatting van het aandeel aanvragen dat aanvullende controles zal behoeven.
- Maak een inschatting in hoeverre controles gehandhaafd zullen kunnen worden.

4.1.8 Juistheid gefactureerde aantal opvanguren moeilijk controleerbaar

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 daadwerkelijk aantal afgenomen uren maar zeer beperkt is vast te stellen.
- Het is niet aannemelijk dat dit in het nieuwe systeem makkelijker te controleren zal zijn.

Aanbevelingen:

- Heb oog voor beperkte controleerbaarheid werkelijk aantal afgenomen uren, zowel in huidige als in nieuwe systeem.
- Benoem helder de criteria op grond waarvan een opvanguur mag worden gefactureerd.

4.1.9 Ontbrekende juridische onderbouwing voor combinatie data-bronnen

Om de rechtmatigheid te kunnen vaststellen heeft DUO beschikking nodig over data-bronnen van verschillende organisaties. Als de wet hiertoe onvoldoende mogelijkheden 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.

Aanbevelingen

- Zorg voor voldoende juridische mogelijkheden voor combinatie van databronnen. Regel dit in een zo vroeg mogelijk stadium.
- Organiseer gegevensuitwisseling tussen DUO en andere organisaties, onder meer voor gegevens in de basisregistraties BPR en BRI en het UWV (Polis).

VERTROUWELIJK

4.2 Risico's en aanbevelingen

Paragr.	Risico	Aanbevelingen
4.1.1.	Onduidelijkheid verantwoordelijkheden gegevensaanlevering bij aanvraag	○ Uit fraude-oogpunt voorkeur voor leggen verantwoordelijkheid aanvraag overheidsbijdrage niet bij koi, maar bij ouders. Laat ouders zorg dragen voor juiste informatie over verzamelinkomen en gewerkte aantal uren.
4.1.2.	Onduidelijke eisen vorm en inhoud contract	○ Werk zoveel mogelijk met standaardcontract tussen ouders en koi's. ○ Neem in wet- of onderliggende regelgeving verantwoordelijkheden voor ouders en koi's helder op.
4.1.3.	Factureren vooraf verzwakt bewijsmogelijkheden achteraf	○ Kies eenduidig moment van betaling voor koi. ○ Facturering achteraf door koi's op basis van daadwerkelijk gerealiseerde opvanguren verdient aanbeveling.
4.1.4.	Ontbrekende of onjuiste gegevens basisregistraties	○ Geef DUO eigen mogelijkheden om juistheid gegevens basisregistratie te controleren. ○ Heb oog voor beperkte controleerbaarheid van aantal gewerkte uren van bepaalde groepen vraagouders, met name zzp-ers en ondernemers. ○ Stel duidelijke regels voor partnerbegrip. ○ Bepaal hoe om te gaan met werknemerschap van zelfstandige ondernemers. ○ Ga bij buitenlanders die naar Nederland verhuizen uit van t-0 in plaats van t-2. ○ Neem op in wetgeving dat buitenlandse inkomens door Belastingdienst geïndexeerd worden.
4.1.5.	Recht op peiljaarverlegging lastig te controleren	○ Besteed extra aandacht bij controleren van aanvragen voor peiljaarverleggingen. ○ Toets altijd achteraf het opgegeven verwachte inkomen aan het daadwerkelijk verdiende inkomen.
4.1.6.	Onduidelijke definities grondslagen	○ Schep duidelijkheid over het verband tussen historische inkomensgegevens (t-2) en actuele gegevens over werkzaam zijn.
4.1.7.	Kans lange doorlooptijden door aanvullende controles DUO bij ontbrekende gegevens basisregistratie	○ Maak reële inschatting van aandeel aanvragen dat aanvullende controles zal behoeven. ○ Maak inschatting in hoeverre controles gehandhaafd zullen kunnen worden.
4.1.8.	Juistheid gefactureerde aantal opvanguren moeilijk controleerbaar.	○ Heb oog voor beperkte controleerbaarheid werkelijk aantal afgenomen uren, zowel in huidige als in nieuwe systeem. ○ Benoem helder de criteria op grond waarvan een opvanguur mag worden gefactureerd.
4.1.9.	Ontbrekende juridische onderbouwing combinatie data-bronnen	○ Zorg voor voldoende juridische mogelijkheden voor combinatie van databronnen. Regel dit in zo vroeg mogelijk stadium. ○ Organiseer gegevensuitwisseling tussen DUO en andere organisaties, onder meer voor gegevens in de basisregistraties BPR en BRI en het UWV (Polis).

VERTROUWELIJK

5 Risico's op fraude omtrent de doelgroep

5.1 Risico's omtrent de doelgroep

Het gaat hier om risico's omtrent het gedrag van de doelgroep. Met de doelgroep worden de actoren bedoeld op wie de wetgeving is gericht: vraagouders en aanbieders van kinderopvang. Onder de groep aanbieders vallen zowel kinderopvangcentra als gastouders en gastouderbureaus.

5.1.1 Risico op samenspanning blijft bestaan

Samenspanning zal ook in het nieuwe systeem kunnen voorkomen en kan zich in verschillende vormen – modus operandi - voordoen. Deze risico's hangen samen met gelijk gerichte belangen van ouders en kinderopvanginstellingen als de "meeropbrengst" vanuit de overheidsbijdrage voor kinderopvang wordt gedeeld. Onderstaande risico's doen zich voor:

Modus operandi I – Onterecht hoog aantal gefactureerde uren

- Kinderopvanginstelling en ouder besluiten tot maximale aanvraag overheidsbijdrage voor kinderopvang in uren en tarief, maar gefactureerde uren zijn niet gerealiseerde uren. De kinderopvanginstelling vergoedt deels of geheel de ouderbijdrage.
- Gastouderbureau en gastouders maken onderdeel van eenzelfde familie en/of community.
- Er kan ingezet worden op onterecht hoge facturering met verdeling van de opbrengsten tussen aanbieder en vraagouder.
- Er kan ook sprake zijn geheel fictieve opvang (opvang wordt alleen gefactureerd maar niet gerealiseerd) met volledige kinderopvangtoeslag als 'winst'.

Aanbevelingen:
- Controleer op hoge aanvragen, stel een grens in risicoprofiel waarboven extra controle wordt ingesteld. Hoge aanvragen vormt een risico-indicatie.
- Het uitsluiten van recht op overheidsbijdrage voor kinderopvang waar sprake is van opvang met familieleden in een gastouderconstructie. Hierbij kan een voorbeeld worden genomen aan Vlaanderen waar dit reeds is doorgevoerd.
- In het huidige stelsel staan er rekenmodules ter beschikking die het voor goed- en kwaadwillende burgers mogelijk maken financiële scenario's door te rekenen voor de bepaling van de omvang van de overheidsbijdrage voor kinderopvang. Deze modules kunnen door kwaadwillenden misbruikt worden. Een idee zou zijn om deze modules wel beschikbaar te stellen, maar slechts als ingelogd burger bij DigiD. Dit maakt tracering van vreemde gebruikspatronen van de module gemakkelijker traceerbaar.

Modus operandi II – Betaling ouderbijdrage door kinderopvanginstelling

- Kinderopvanginstellingen/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.

VERTROUWELIJK

Aanbevelingen:
- Verifiëren of eigen bijdrage daadwerkelijk van rekening ouders komt en check doen op gebruikt IP-adres. Banken kunnen zien wie betaalt via het IP-adres van de klant. Het matchen van IP-adressen kinderopvanginstelling en ouders kan wijzen op betalingen van ouders bij de instelling zelf.
- Laat ouders ouderbijdrage verplicht betalen vanaf bankrekening die bij Belastingdienst bekend is.

Modus operandi III – Misbruik inkomen t-2

- Gebruik van personen zonder Nederlands inkomen bij t-2 die recent naar Nederland zijn verhuist.
- Inkomen van personen die in buitenland werkten is moeilijk te controleren. Voor criminele bendes ligt hier een kans. De koi kan gaan ronselen en personen naar Nederland halen die allemaal geen Nederlands inkomen bij t-2 hadden.
- Exporteerbaarheid van recht op overheidsbijdrage voor kinderopvang vergroot dit risico.
- Ook in dit scenario kan kinderopvanginstelling/gastouder(bureau) de ouderbijdrage betalen.

Aanbeveling:
- Ga bij personen zonder Nederlands inkomen bij t-2 uit van t-0 in plaats van t-2.
- Schrap de exporteerbaarheid van overheidsbijdrage kinderopvang.

5.1.2 Risico van inspelen op betalingsproblematiek 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. Gesignaleerde risico's betreffen:

- Indien ouders in gebreke blijven van de eigen bijdrage en koi's toch allerlei kosten maken om de bedrijfsvoering te handhaven, kan er (politieke) druk ontstaan op de uitvoerder om alsnog uitbetaling van de overheidsbijdrage te laten plaatsvinden. Als uitbetaling belangrijker wordt dan controle, is er het risico dat rechtmatigheid het onderspit delft.

Aanbeveling:
- Zoveel mogelijk inzetten op resp. verplicht stellen automatische incasso van rekening ouders.

5.1.3 Risico misbruik kwetsbare groepen/digibetisme

- Diefstal van DigiD-informatie en BSN-gegevens van ouders door malafide aanbieders van kinderopvang is mogelijk. Ouders zijn zich dan niet bewust van misbruik van hun informatie door derden die uit zijn op het binnenhalen van de overheidsbijdrage voor kinderopvangen.
- Indien koi's kunnen simuleren dat er ouders diensten afnemen – bijvoorbeeld door ID-fraude van ouders uit kwetsbare groepen als laag-IQ, allochtoon in combinatie met digibetisme en/of slechte beheersing van de Nederlandse taal - kan vanuit bedrijfsvoeringaspecten de urgentie om tot uitbetaling van de overheidsbijdrage worden opgevoerd. In een meer gehaaid scenario voldoen de opvanginstellingen ook hier de ouderbijdrage zelf.

VERTROUWELIJK

Aanbeveling

- Organiseer vanuit gemeenten fysieke ondersteuning voor ouders die niet weten hoe om te gaan met het aanvragen van overheidsbijdrage voor kinderopvang met gebruikmaking van DigiD. Dit voorkomt ook de opkomst van allerlei bemiddelingsbureaus.
- Besteed in communicatie over de nieuwe regeling aandacht aan mogelijk misbruik en kans op fraude bij het uit handen geven van een DigiD.

5.1.4 Risico misbruik van 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 overheidsbijdrage voor kinderopvang mogelijk bij vooraf ingecalculeerd gedrag en tijdelijke aanwezigheid in Nederland (al dan niet op papier). Dit geeft de volgende mogelijke risico's op misbruik:

- Ouders die bewust lager inkomen suggereren in jaar t-2.
  - Denk aan ZZP-ers en ondernemers die kunnen spelen met neerslaan van hun jaarinkomen.
  - Ouder(s) moeten zelf komen met bewijsstukken, de uitvoerder moet dit controleren, maar ligt een risico van vervalsing op de loer.
  - Voorbeeld: iemand levert urenstrookjes van een uitzendbureau, maar stuurt deze slechts op voor een paar werkdagen, terwijl deze persoon meer heeft gewerkt.

Aanbevelingen:

- Wettelijke verantwoordelijkheid bij ouders leggen voor de feitelijke juistheid van gegevens bij het aanvragen van overheidsbijdrage voor kinderopvang, inclusief de opgave van het te werken/gewerkte aantal uren.
- Neem maatregelen om te voorkomen dat t-2 als uitgangspositie voor de overheidsbijdrage voor kinderopvang en het recht op overheidsbijdrage wordt misbruikt om onterecht een maximale toelage mogelijk te maken.

5.1.5 Risico rond gebrek aan professionaliteit en financieel inzicht in de branche

Voor een deel van de gastouder(bureaus) en kinderopvanginstellingen kan een gebrek aan professionaliteit een rol spelen. Denk hierbij onder meer aan te weinig kennis over en aandacht voor het bijhouden een goede financiële administratie. Er is veel aandacht voor opleidingseisen van medewerkers, maar worden er ook eisen gesteld aan de bestuurders van de instellingen? In het voorgestelde nieuwe stelsel vindt facturering van gerealiseerde opvanguren achteraf door kinderopvanginstellingen plaats. Gegeven de benodigde voorfinanciering moet duidelijkheid bestaan over de financiële draagkracht van instellingen. De volgende risico's worden gezien:

- Beperkte professionaliteit bij (deel van) huidige spelers in kinderopvang-branche, met name een risico bij gastouder(bureau)s.
- Weinig draagvlak voor nieuwe administratieve taken in kinderopvangbranche en derhalve beperkte wettelijke waarborgen voor een strak "financieel" regime van een kinderopvanginstelling.
- Onvoldoende aandacht voor en check op financiële situatie van een koi. Met name vanuit de beoogde facturering van gerealiseerde uren achteraf moet er financieel draagkracht zijn bij de kinderopvanginstelling om voorfinanciering te kunnen dragen.

VERTROUWELIJK

- Een beperkte financiële draagkracht van instellingen geeft ook een politiek risico. Vanuit de branche is er in een brief aan woordvoerders in de TK aandacht gevraagd voor mogelijke problematiek rond de nieuwe financieringsvorm, en ook is aandacht in de media gezocht. En een vergelijking met het PGB-debacle – al dan niet terecht – is snel gemaakt.

Aanbevelingen:
- Kies voor eenvoud en bied koi's enkel de mogelijkheid voor facturering van gerealiseerde uren achteraf. Dit vraagt om goed inzicht in financiële situatie instellingen (faillissementsrisico's).
- Stel wettelijke eisen/regelgeving rond financiële administratie van koi's.
- Leg in regelgeving screening van bestuurders van koi's vast op fraude-antecedenten.
- Tref een regeling voor informatie uitwisseling om instellingen te kunnen beoordelen op financiële draagkracht.

5.1.6 Onvoldoende zicht op volledig risicoprofiel doelgroep

Naast de fraude die er rond de overheidsbijdrage voor kinderopvang kan spelen is er vaak meer aan de hand bij koi's die willen frauderen. Hier kan onder meer worden gedacht aan het buiten de belastingen houden van inkomsten, omzet en winst. Ook zijn er combinaties te vinden met fraude met de overheidsbijdrage voor kinderopvang en andere toeslagen of toekenning van een PGB-budget. Los van de "verliezen" aan fraude met overheidsbijdrage voor kinderopvangen is er sprake van een grotere weglek. Door versnippering van beleid over verschillende departementen heen bestaat het risico dat er onvoldoende zicht is op het volledige risicoprofiel van de doelgroep en de hiermee gemoeid zijnde fraude.

Aanbevelingen:
- Investeer in verkrijgen volledig risicoprofiel van de doelgroep en de daarmee mogelijk gepaard gaande fraude-typen.
- Gebruik risicomodel gebaseerd op huidige model Belastingdienst met aandacht voor vraagouders en aanbieders.

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

Vanaf 2016 wordt het voor ouders mogelijk om overheidsbijdrage voor kinderopvang aan te vragen voor het gebruik van peuterspeelzalen, die voor werkende ouders volledig gelijk worden gesteld aan koi's. Nieuwe spelers brengen alleen al vanwege hun onbekendheid in het huidige stelsel risico's met zich mee. En ook de kans op nieuwe fenomenen om via deze doelgroep misbruik te maken van het stelsel.

Aanbevelingen:
- Probeer inzichtelijk te krijgen welke mogelijke risico's zich voordoen met de toetreding van de peuterspeelzalen als nieuwe speler in het stelsel van kinderopvang.
- Houd rekening met de nieuwe doelgroep van vraagouders en aanbieders van peuterspeelzalen bij de vormgeving van de handhavings- en toezichtketen.

VERTROUWELIJK

5.2 Risico's en aanbevelingen

Paragr.	Risico's	Aanbevelingen
5.1.1.	Samenspanning ○ MO I – onterecht hoog aantal gefactureerde uren ○ MO II – betaling ouderbijdrage ○ MO III – misbruik inkomen t-2	○ Controleer op hoge aanvragen, stel een grens in risicoprofiel waarboven extra controle wordt ingesteld. ○ Sluit gebruik van overheidsbijdrage voor kinderopvang uit gastouderopvang in familieverband. ○ Stel rekenmodules voor hoogte opvang in een besloten omgeving en na identificatie beschikbaar. ○ Verificatie IP-adressen en bankrekeningnummer bij betaling eigen bijdrage ouders. ○ Gebruik voor personen zonder Nederlands inkomen bij t-2 het inkomen op jaar t=0. ○ Schrap de exporteerbaarheid van overheidsbijdrage kinderopvang.
5.1.2.	Inspelen op betalingsproblematiek bij ouders	○ Zoveel inzetten op resp. verplicht stellen automatische incasso.
5.1.3.	Misbruik kwetsbare groepen / digibetisme	○ Organiseer vanuit gemeenten fysieke ondersteuning voor ouders die niet weten hoe om te gaan met het aanvragen van overheidsbijdrage voor kinderopvang met gebruikmaking van DigiD. ○ Besteed in communicatie over de nieuwe regeling aandacht aan mogelijk misbruik en kans op fraude bij het uit handen geven van een DigiD.
5.1.4.	Misbruik van vastgesteld jaarinkomen t-2	○ Wettelijke verantwoordelijkheid voor juistheid gegevens bij aanvraag neerleggen bij ouders. ○ Neem maatregelen om te voorkomen dat t-2 als uitgangspositie voor de ouderbijdrage en het recht op overheidsbijdrage voor kinderopvang wordt misbruikt om onterecht een maximale toelage mogelijk te maken.
5.1.5	Gebrek aan professionaliteit en financieel inzicht sector	○ Wettelijke eisen/regelgeving rond financiële administratie instellingen; ○ In regelgeving screening van bestuurders instellingen vastleggen op fraude-antecedenten; ○ Tref een regeling voor informatie uitwisseling om instellingen te kunnen beoordelen op financiële draagkracht.
5.1.6	Onvoldoende zicht op volledig risicoprofiel doelgroep	○ Investeer in volledig risicoprofiel van de doelgroep en de daarmee mogelijk gepaard gaande fraude-typen. ○ Gebruik risicomodel gebaseerd op huidige model Belastingdienst met aandacht voor vraagouders en aanbieders.
5.1.7.	Peuterspeelzalen nieuwe speler met nieuwe risico's	○ Investeer in kennis over sector en instellingen binnen de peuterspeelzalen om te komen tot een risicoanalyse van deze nieuwe speler in het stelsel van overheidsbijdrage voor kinderopvang. ○ Houd bij de vormgeving van de handhavings- en toezichtketen rekening met de nieuwe doelgroep van vraagouders en aanbieders van peuterspeelzalen

VERTROUWELIJK

6 Risico's op fraude omtrent toezicht en handhaving

6.1 Risico's omtrent toezicht en handhaving

6.1.1 Versnippering van toezichtstaken vermindert slagkracht

Bij de inrichting van het toezichtmodel moet het doel 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 één 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 nog niet actief is in het controleren van de financiële administratie. De GGD richt zich voornamelijk op de kwaliteit van de kinderopvang. Bij een uitbreiding van dit takenpakket zou investering in financiële scholing personeel nodig zijn. Een voordeel van uitbreiding van taken van de GGD zou echter zijn dat de GGD reeds nu bij het merendeel van de aanbieders langsgaat ter controle op kwaliteit en tijdens één controlemoment meerdere thema's kan controleren.

Aanbeveling:

- Geef het toezicht zo compact mogelijk vorm, zonder mogelijk overbodige partijen in de keten die extra overdacht noodzakelijk maken.

6.1.2 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. <u>Onvoldoende controlebevoegdheden voor controlerende instantie</u>:
   - 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. <u>Geen wettelijke informatieplicht</u>:
   - Wanneer bij controle nadere gegevens nodig zijn moet de toezichthouder deze kunnen opvragen bij alle relevante actoren.
   - 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 scheiding of het krijgen van een partner. Wanneer zij dit niet doen heeft de toezichthouder dan een grondslag op hen hierop aan te spreken.

VERTROUWELIJK

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 koi 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 mogelijkheid 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 Kinderopvanginstellingen) mogelijk is. Uitsluiting moet ook persoonsgebonden (persoon van bestuurder) moeten kunnen plaatsvinden om nieuwe inschrijving met enkel gewijzigde naam van koi te voorkomen.

Aanbevelingen:
- De toezichthouder moet kunnen interveniëren door middel van controles ter plaatse, het eisen van (herstel)maatregelen en het opleggen van proportionele sancties.
- Introduceer een medewerkingsverplichting en informatieplicht voor de onder toezicht gestelden.
- Introduceer de mogelijkheid tot bestuurlijke sancties waaronder het opleggen van een forse boete, uitsluiting van aanvraag bij recidive en uitschrijving uit het LRKP.

6.1.3 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:
- Beschikkingen uit de laatste jaren 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.
- Tussen de Belastingdienst/Toeslagen, FIOD en FP bestaat momenteel een tweemaandelijks beleidsoverleg. Het is van belang een soortgelijke structuur in stand te houden.

Aanbevelingen:
- De nieuwe toezichthouder moet kunnen beschikken over alle relevante gegevens vanuit het vorige systeem, ook als het gaat om informatie over risicovolle spelers in de kinderopvangbranche.
- Bestaande samenwerkingsverbanden dienen zo nodig voortgezet te worden vanuit de nieuwe toezichthouder.

VERTROUWELIJK

6.1.4 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:
- Wanneer gegevens van de GGD over het toegestane aantal kindplaatsen voor een instelling vergeleken kunnen worden met het aantal contracten dat voor deze instelling wordt ontvanger door de uitvoerder kunnen opvallende situaties gemakkelijker gedetecteerd worden.
- Momenteel houdt GGD het aantal toegestane kindplaatsen wel bij per instelling, maar wordt deze informatie niet actief gedeeld met de Belastingdienst of FIOD.
- De GGD info is openbaar, maar staat alleen geregistreerd in (openbare) rapporten. Er is geen databestand dat gedeeld kan worden, de informatie zou handmatig uit de rapporten moeten worden overgenomen.

2. Koppeling IB-gegevens:
- Er bestaat momenteel geen koppeling tussen de overheidsuitbetalingen aan gastouders en de inkomensbelasting die gastouders afdragen. Het geld dat de overheid uitbetaalt aan gastouders zou in principe deels terug moeten keren in het systeem in de vorm van inkomensbelasting. In de praktijk blijkt dat gastouders beperkt belasting opgeven. Een automatische koppeling van de facturen van gastouderopvang in de aangifte IB zou ervoor zorgen dat de geldstroom beter in beeld blijft en zou van gastouders verantwoording over het verdiende geld eisen. Hoe meer verantwoording afgelegd moet worden, hoe kleiner de mogelijkheden zijn om te frauderen.

Aanbevelingen:
- Creëer een geïntegreerd risicoprofiel op basis van gegevens van verschillende organisaties en actoren.
- Overweeg koppeling gegevens aantal kindplaatsen GGD-DUO en gegevens inkomensbelasting Belastingdienst-DUO.

6.1.5 Onvoldoende mogelijkheden terugvordering

Het is van belang dat de toezichthouder voldoende mogelijkheden heeft voor terugvordering van onrechtmatig uitbetaalde overheidsbijdragen.
- In het huidige systeem kan de Belastingdienst onterechte kinderopvangtoeslagen verrekenen met andere toeslagen of belastingen.
- In een nieuw systeem moeten dergelijke mogelijkheden of in stand worden gehouden of dienen nieuwe terugvorderingsmogelijkheden te worden gezocht.

Aanbeveling:
- Onderzoek of bestaande mogelijkheden tot verrekening van onterecht uitbetaalde toeslagen met andere subsidies of belastingen een plaats moeten krijgen in het nieuwe systeem.

6.1.6 Onvoldoende meldingsmogelijkheden

Signalen van misbruik kunnen door verschillende instanties en actoren worden gedetecteerd. Deze meldingen moeten naast elkaar worden gelegd om patronen te herkennen.

VERTROUWELIJK

- GGD, ouders, koi's en de uitvoerder zouden allemaal toegang moeten hebben tot een meldpunt.
- Dit meldpunt zou ook terugkoppeling moeten geven aan melders.
- Een meldpunt zou ook een coördinatiepunt moeten zijn en moeten monitoren welke signalen er binnen komen.
- Daarnaast is een systeem van automatische meldingen mogelijk vanuit de systemen van de uitvoerder. Wanneer er bijvoorbeeld meerdere uitkeringen op een rekening binnenkomen zou hier een automatische risico-melding uit voort kunnen komen die ook naar het meldpunt wordt verstuurd.

Aanbevelingen:
- Creëer een centrale meldingsmogelijkheid.
- Rapporteer periodiek over binnengekomen meldingen aan relevante partijen.

6.1.7 Problemen in uitvoering leiden tot betalingsgebrek en verminderde controles

Er bestaat een risico dat bij problemen in de overgang naar en uitvoering van het nieuwe stelsel de aandacht voor toezicht en controles verslapt resp. bewust wordt teruggeschroefd. Dit is recentelijk gebleken bij de invoering van het trekkingsrecht voor het PGB en de uitvoering bij de SVB.

Niet op alle fronten zijn parallellen te trekken met de invoering van de nieuwe financieringssystematiek voor kinderopvang, maar evenwel gaat het hier om een politiek gevoelig dossier. De volgende situaties kunnen tot risico's in de uitbetaling en controle leiden:
- Wanneer betalingen aan koi's uitblijven en/of forse vertraging oplopen, waardoor er risico's ontstaan op omvallende instellingen.
- Wanneer er sprake is van ouders die plotseling zonder opvangadres komen te staan voor hun kinderen, terwijl er wel sprake is van verplichtingen ten opzichte van werkgevers.

Aanbeveling:
- Anticipeer op mogelijk problemen in de uitvoering bij de invoering van de nieuwe regeling. Heb hiervoor een plan klaarliggen, richt een overlegstructuur in tussen ketenpartners en organiseer ruimte in de capaciteit.

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

In het huidige en beoogde stelsel is er een scheiding tussen toezicht op kwaliteit – dit ligt bij de gemeentelijke GGD-en – en het financiële toezicht. Hoewel de GGD-en op zich ook een rol hebben om toe te zien op deugdelijke administraties van instellingen, blijkt deze in praktijk door gebrek aan kennis en capaciteit zich beperkt te effectueren. Door een scheiding in toezicht op kwaliteit en financiën is toezicht minder volledig dan mogelijk.

Aanbeveling:
- Maak helder – en leg bij voorkeur vast in wet- en regelgeving – wat taken en bevoegdheden zijn de betreffende toezichthouders en hun onderlinge verbintenis.

6.1.9 Onvoldoende communicatie richting doelgroepen.

Ervaringen rond de invoering van het trekkingsrecht van het PGB, leren dat communicatie richting betrokken doelgroepen van uitermate grote belang is. Het gaat om tijdige, heldere en ondubbelzinnige communicatie en verstrekking van volledige, op de

VERTROUWELIJK

situatie gerichte informatie m.b.t. tot gevolgen en consequenties van de stelselwijziging in de overheidsbijdrage voor kinderopvang.

Hierbij moet rekening worden gehouden met de wijzen van communicatie, online incl. gebruik van social media en offline voor die situaties dat er bijvoorbeeld sprake is van digibetisme, maar er wel kansen liggen via radio, televisie en (gratis) kranten als Metro. Hierbij dient niet alleen aandacht te worden gegeven aan de rechten van aanvragers van overheidsbijdrage voor kinderopvang, maar ook aan de plichten incl. sancties op onterecht gebruik en bewust misbruik. Nu wordt vaak alleen de uitnodigende kant belicht, maar niet de represailles van misbruik. Er ontbreekt daarmee een balans in de communicatie en het sturen op juist gedrag.

Aanbeveling:
- Bereid ruim op tijd en voldoende de communicatie (multi-channel) voor op de doelgroepen.

6.1.10 Onvoldoende draagvlak binnen de sector

Bij de vormgeving van de nieuwe regeling dient er in voldoende mate overleg en afstemming met vertegenwoordigers van de kinderopvangsector plaats te vinden. Indien kinderopvanginstellingen zich niet voldoende gehoord voelen, is het risico groot dat er binnen de sector onvoldoende draagvlak bestaat voor de nieuwe regeling en de mogelijke eisen die aan instellingen worden gesteld. Denk onder meer aan vereisten met betrekking tot het aanhouden en organiseren van een goede financiële administratie. Instellingen hebben weinig behoefte aan administratieve lasten, dit is een gevoelig dossier. Er bestaat daarmee een (politiek) risico dat er in het wetgevingsproces belangrijke onderdelen sneuvelen, bijvoorbeeld op het vlak administratieve vereisten t.b.v. controles om de sector tegemoet te komen.

Aanbevelingen:
- Betrek de sector tijdig en in voldoende mate bij de vormgeving van de nieuwe regeling.
- Communiceer helder over vereisten aan de kinderopvanginstellingen en de achterliggende redenen hiervoor.

6.1.11 Onvoldoende fysieke controles

Er is onderzoek aangekondigd naar de mogelijkheden van een buitendienst voor DUO (als beoogd uitvoerder). Dit is een belangrijk onderdeel in de vormgeving van een financieel toezichthouder die in staat is tot het uitvoeren van fysieke controles. Ervaring met de sector over de afgelopen jaren heeft bewezen dat fysieke controles van uitermate groot belang zijn om echt te kunnen vaststellen of er sprake is van kinderopvang en eventuele misbruik daarvan. Bevindingen ter plaatse zoals een check op het aantal kinderen wat echt wordt opgevangen en de daadwerkelijke administratie zijn effectief in het aantonen van misbruik en fraude. Dit vraagt om capaciteit - en ontwikkeling van kennis en expertise van deze capaciteit - voor het uitvoeren van dergelijke controles.

Aanbeveling:
- Richt een buitendienst in met voldoende capaciteit, kennis en expertise om (vermoedens van) misbruik en fraude te kunnen detecteren.

6.1.12 Bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden onvoldoende benut

In de aanpak van fraude worden in sommige situaties bestuursrechtelijke handhavingsopties onvoldoende benut en wordt te snel gekeken naar een oplossing in

VERTROUWELIJK

strafrechtelijke sfeer. Dit doet enerzijds tekort aan het benutten van mogelijkheden in de sfeer van de bestuursrechtelijke handhaving, anderzijds gaat het om de inzet van een dure en bewerkelijke route van het strafrecht. Vanwege o.a. beperkte capaciteit kan bovendien niet elke zaak strafrechtelijk worden opgepakt. Wanneer in deze gevallen ook bestuursrechtelijk niet opgetreden wordt kunnen fraudeurs ongestraft wegkomen.
Niet in alle gevallen, zal het strafrecht een reactie kunnen bieden voor geconstateerde misstanden. Dan is het wenselijk dat de toezichthouder daar ook punitief op kan reageren.

Aanbeveling:
- Benut bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden en zet strafrecht gericht in.
- Niet in alle gevallen zal het strafrecht een reactie kunnen bieden voor geconstateerde misstanden. Dan is het wenselijk dat de toezichthouder daar ook punitief op kan reageren.

6.2 Risico's en aanbevelingen

Paragr.	Risico's	Aanbevelingen
6.1.1.	Versnippering toezicht vermindert slagkracht	○ Geef toezicht zo compact mogelijk vorm ○ Vermijd overbodige partijen in keten die extra overdacht noodzakelijk maken
6.1.2.	Onvoldoende bestuursrechtelijke controle- en sanctiemogelijkheden	○ Toezichthouder moet kunnen interveniëren door middel van controles ter plaatse, het eisen van (herstel)maatregelen en het opleggen van proportionele sancties. ○ Introduceer medewerkingsverplichting en informatieplicht voor de onder toezicht gestelden.
6.1.3.	Overgang naar nieuwe systeem brengt risico's voor gegevensoverdracht en verbreking bestaande samenwerkingsverbanden	○ De nieuwe toezichthouder moet kunnen beschikken over alle relevante gegevens vanuit vorige systeem. ○ Bestaande samenwerkingsverbanden dienen zo nodig voortgezet te worden vanuit de nieuwe toezichthouder.
6.1.4.	Beperkte combinatie databronnen	○ Creëer geïntegreerd risicoprofiel op basis van gegevens van verschillende organisaties en actoren. ○ Overweeg koppeling gegevens aantal kindplaatsen GGD-DUO en gegevens inkomensbelasting Belastingdienst-DUO.
6.1.5.	Onvoldoende mogelijkheden terugvordering	○ Onderzoek of bestaande mogelijkheden tot verrekening van onterecht uitbetaalde toeslagen met andere subsidies of belastingen een plaats moeten krijgen in het nieuwe systeem.
6.1.6.	Onvoldoende meldingsmogelijkheden	○ Creëer een centrale meldingsmogelijkheid. ○ Rapporteer periodiek over binnengekomen meldingen aan relevante partijen.
6.1.7.	Problemen in uitvoering leiden tot betalingsgebrek en verminderde controles	○ Anticipeer op mogelijk problemen in de uitvoering bij de invoering van de nieuwe regeling met een plan, een overleg structuur tussen ketenpartners en capaciteit.
6.1.8.	Scheiding in toezicht op kwaliteit en financiën levert onvolledig beeld op	○ Maak helder – en leg bij voorkeur vast in wet- en regelgeving – wat taken en bevoegdheden zijn de betreffende toezichthouders en hun onderlinge verbintenis.
6.1.9.	Onvoldoende communicatie richting doelgroepen	○ Bereid ruim op tijd en voldoende de communicatie (multi-channel) voor op de doelgroepen
6.1.10.	Onvoldoende draag binnen de sector	○ Betrek de sector tijdig en in voldoende mate bij de vormgeving van de nieuwe regeling. ○ Communiceer helder over vereisten aan de kinderopvanginstellingen en de achterliggende redenen hiervoor.
6.1.11.	Onvoldoende fysieke controles	○ Richt een buitendienst in met voldoende capaciteit, kennis en expertise om (vermoedens van) misbruik en fraude te kunnen detecteren.
6.1.12.	Onvoldoende aandacht bestuursrechtelijke handhaving en te grote verwachtingen strafrechtelijk optreden	○ Benut bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden en zet strafrecht gericht in.

VERTROUWELIJK

7 Conclusies

De overheid hecht aan goede en financieel toegankelijke kinderopvang, zodat ouders zorg en arbeid kunnen combineren. Om te bevorderen dat ouders van jonge kinderen actief blijven op de arbeidsmarkt biedt de overheid financiële ondersteuning aan werkende ouders. Momenteel vindt deze ondersteuning plaats in de vorm van de kinderopvangtoeslag, een direct tegemoetkoming van de overheid richting de ouders.

Hoewel het systeem van kinderopvangtoeslag de kinderopvang toegankelijk heeft gemaakt voor meer ouders, kampt dit systeem ook met knelpunten en fouten- en fraudegevoeligheden. Met als doel de financiering van de kinderopvang eenvoudiger te maken voor ouders en tegelijkertijd fraude en fouten tegen te gaan werkt SZW aan een nieuwe financieringssystematiek. Via een systeem van directe financiering gaat de overheidsbijdrage voor kinderopvang voortaan niet meer via de ouders, maar betaalt de overheid dit rechtstreeks uit aan de aanbieders van kinderopvang.

Hoewel een systeem van directe financiering t.o.v. de huidige kinderopvangtoeslag bepaalde voordelen kent, lost het de problematiek van fouten en fraude niet op. Derhalve is het van belang alert te blijven op frauderisico's en deze zoveel mogelijk te voorkomen.

Hierbij wordt met name aandacht gevraagd voor het risico op samenspanning tussen ouder(s) en de kinderopvanginstelling. Een maximaal en/of oneigenlijk beroep kan de tegemoetkoming kinderopvang blijft bij een gedeelde meeropbrengst voor beide partijen interessant. Het tegengaan van deze fraudevorm vraagt aandacht bij de uitvoerder voor de inrichting van processen en checks op data en verstrekte gegevens, goed toezicht met aandacht voor specifieke risico-categorieën en een buitendienst met fysieke inspecties en controles ter plekke plus voor alle voorgenoemden (uitvoerder, toezichthouder, buitendienst) de benodigde bevoegdheden om te acteren.

Verder wordt opgemerkt dat er op papier aan waarborgen vooraf veel kan worden geregeld, maar dat de praktijk weerbarstig is. Eerdere ervaringen rond stelselwijzigingen, meest recent de gewijzigde uitvoering van het PGB, maken duidelijk dat er rond deze wijzigingen op zichzelf de nodige risico's bestaan. Deze risico's liggen enerzijds bij het moment van invoering en al dan niet ingeschatte problematiek in de uitvoering - die bijvoorbeeld in het geval van de PGB-uitbetalingen er toe heeft geleid dat alle fraude-barrières opzij zijn gezet- en anderzijds voortvloeien aan het gebrek van kennis, expertise en ervaring bij een nieuwe dienst in het uitoefenen van zijn taken.

Vanuit de insteek van mogelijke frauderisico's is de beoogde systematiek voor directe financiering, zoals beschreven in de Kamerbrief van 5 juni, bestudeerd door fraude-experts vanuit toezicht, opsporing en vervolging. Dit rapport is het resultaat van deze fraudetoets.

Op basis van een expertsessie, verdiepende interviews en documentanalyse kan geconcludeerd worden dat ook bij een systeem van directe financiering frauderisico's bestaan. Het gaat hier om:

- Risico's in het basisontwerp van financiering en wetgeving zijn o.a. onduidelijkheid over verantwoordelijkheden voor gegevens bij de aanvraag, onduidelijke eisen aan de vorm en inhoud van het contract en ontbrekende of onjuiste gegevens uit basisregistraties.

VERTROUWELIJK

- De doelgroep waarop de wetgeving gericht is, d.w.z. vraagouders en aanbieders van kinderopvang, brengt ook risico's met zich mee. Zo blijft het risico op samenspanning in het nieuwe systeem bestaan, vormen analfabete of digibete ouders een zwakke groep waar door malafide actoren misbruik van kan worden gemaakt, is er sprake van een gebrek aan professionaliteit en financieel inzicht in de branche en vormen peuterspeelzalen een nieuwe speler op de markt met nieuwe risico's.

- Rond toezicht en handhaving moet o.a. worden gewaakt voor een versnippering van toezichtstaken die slagkracht zou verminderen, onvoldoende bestuursrechtelijke controle-en sanctiemogelijkheden, een beperkte combinatie van databronnen, onvoldoende mogelijkheden voor terugvordering, onvoldoende meldingsmogelijkheden, uitvoeringsproblemen die leiden tot verminderde controles, onvoldoende fysieke controle en te grote focus op strafrechtelijk optreden.

Met het aangeven van deze risico's in een vroeg stadium wordt beoogd de fraudebestendigheid van regelgeving te stimuleren.

VERTROUWELIJK