www.pwc.nl

Aanvullende frauderisico-analyse Wetsvoorstel wijziging financierings-stelsel kinderopvang

25 augustus 2017
2017-0674/ADB/as/ms

CONCEPT – TUSSENRAPPORTAGE

BESTEMD VOOR INTERN BERAAD

VERTROUWELIJK

CONCEPT

pwc

Inhoudsopgave

1.	Inleiding en aanpak	5
1.1.	Inleiding	5
1.2.	Gebruikte methodiek en uitgevoerde werkzaamheden	5
1.3.	Leeswijzer	6
2.	Samenvattend overzicht van de belangrijkste fraude-risico's	7
2.1.	De veronderstelde belangentegenstelling tussen ouder en kinderopvangorganisatie ontbreekt in de praktijk grotendeels omdat het belang voor ouders beperkt is en niet alle ouders in staat zijn hun rol in te vullen	8
2.2.	Samenspanning tussen kinderopvangorganisaties en ouders blijft mogelijk in het stelsel van directe financiering	9
2.3.	De uitvoering van het wetsvoorstel blijft in grote mate afhankelijk van de kwaliteit van informatie die aangeleverd wordt door ouders en kinderopvangorganisaties	10
2.4.	Het toezicht op de kinderopvang verschuift van de individuele ouder naar de kinderopvangorganisaties die op grotere schaal frauduleus zouden kunnen handelen	11
2.5.	De beoogde toezichthouder DUO heeft een slechtere informatiepositie dan de huidige toezichthouder de Belastingdienst	12
2.6.	De transitie van de Belastingdienst naar DUO brengt risico's met zich mee	13
3.	De belangrijkste frauderisico's per proces	15
3.1.	DUO stelt recht op en hoogte van kinderopvangvergoeding vast op basis van de aanvraag van de kinderopvangorganisatie en de aangeleverde informatie van ouders	15
3.1.1.	De kinderopvangorganisatie en ouders kunnen (on)bewust onjuiste gegevens bij DUO aanleveren	16
3.1.2.	DUO heeft geen inzicht in het contract en eventuele aanvullende afspraken die door de kinderopvangorganisatie en ouders worden gemaakt	17
3.1.3.	Tussenpersonen of kinderopvangorganisaties kunnen instappen om ouders te begeleiden en soms onterecht namens de ouders te handelen	17
3.1.4.	Kinderopvangorganisaties zijn niet verplicht om de identiteit van kinderen en ouders vast te stellen	18
3.2.	Ouders kunnen een peiljaarverlegging aanvragen als zij een daling van eigen bijdrage van meer dan 40% verwachten ten opzichte van hun inkomen in t-2	18
3.2.1.	Ouders kunnen onjuiste gegevens bij DUO aanleveren om hogere kinderopvangvergoeding en lagere eigen bijdrage toegekend te krijgen	19
3.2.2.	DUO heeft een debiteurenrisico wanneer ouders met de noorderzon vertrekken na toekenning van peiljaarverlegging	19
3.3.	Kinderopvangvergoeding beëindigt op verzoek van ouders of kinderopvangorganisatie of als door ouders of kinderopvangorganisatie niet meer voldaan wordt aan de voorwaarden	20
3.3.1.	Ouders die niet meer voldoen aan de voorwaarden voor kinderopvangvergoeding kunnen verzuimen dit aan DUO door te geven	21

'PwC' is het merk waaronder PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (KvK 34180285), PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V. (KvK 34180284), PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (KvK 34180287), PricewaterhouseCoopers Compliance Services B.V. (KvK 51414406), PricewaterhouseCoopers Pensions, Actuarial & Insurance Services B.V. (KvK 54226368), PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289) en andere vennootschappen handelen en diensten verlenen. Op deze diensten zijn algemene voorwaarden van toepassing, waarin onder meer aansprakelijkheidsvoorwaarden zijn opgenomen. Op leveringen aan deze vennootschappen zijn algemene inkoopvoorwaarden van toepassing. Op www.pwc.nl treft u meer informatie over deze vennootschappen, waaronder deze algemene (inkoop)voorwaarden die ook zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel te Amsterdam.

CONCEPT

3.3.2. DUO ontvangt geen signaal dat de kinderopvangorganisaties niet meer voldoen aan de voorwaarden voor kinderopvangvergoeding 21

3.4. DUO betaalt kinderopvangvergoeding uit aan de kinderopvangorganisatie na betaling van de eigen bijdrage door de ouder aan DUO 22

3.4.1. De registratie en administratie van de kinderopvangorganisaties kunnen onbetrouwbaar zijn waardoor de factuur een onjuist beeld geeft 22

3.4.2. Door de mogelijkheid van vooraf, tijdens en achteraf factureren kan de kinderopvangorganisatie bewust uren dubbel factureren 23

3.4.3. Ouders kunnen over onvoldoende kennis en capaciteiten beschikken om hun controlefunctie uit te oefenen of kunnen ervoor kiezen om dit niet te doen 24

3.4.4. De kinderopvangorganisatie kan worden geprikkeld om de eigen bijdrage voor de ouder te betalen 24

3.5. Kinderopvangorganisatie is verantwoordelijk voor het debiteurenbeheer als de ouder de eigen bijdrage niet betaalt 25

3.5.1. De ouder kan de eigen bijdrage storneren en verdwijnen, hierdoor is de kinderopvangvergoeding onrechtmatig 26

3.5.2. De kinderopvangorganisatie kan worden geprikkeld om de eigen bijdrage aan ouders te financieren zodat zij alsnog kinderopvangvergoeding ontvangen. 26

4. Frauderisico's die samenhangen met DUO als nieuwe toezichthouder voor de rechtmatigheid van kinderopvangvergoeding 28

4.1.1. Door de structuur met de twee toezichthouders DUO en GGD blijft het risico bestaan dat mogelijke fraudes tussen wal en schip vallen 28

4.1.2. Toezichthouder zijn in de sector kinderopvang met bijbehorende buitendienst en processen is nieuw voor DUO 29

4.1.3. Het wetsvoorstel kent nog geen mogelijkheid om (fraude)signalen vanuit andere sectoren, zoals de zorg, te identificeren door DUO 29

4.1.4. DUO moet als nieuwe toezichthouder de informatie-uitwisseling met andere organisaties nog inrichten en hiervoor convenanten afsluiten 30

5. DUO kan veel beheersmaatregelen niet toepassen bij de export van KOV naar het buitenland 31

5.1. De classificatie van de frauderisico's is laag omdat de kinderopvangvergoeding maar beperkt wordt geëxporteerd 32

5.2. Het veronderstelde tegengestelde belang tussen ouder en kinderopvangorganisatie neemt verder af 33

5.3. DUO heeft een beperkte informatiepositie ten aanzien van aanvragen voor kinderopvangvergoeding in het buitenland 33

5.4. Er is een actueel overzicht nodig van buitenlandse regels met betrekking tot kwaliteitseisen en lokale tegemoetkomingen 34

6. Bevoorschotting aan de kinderopvangorganisatie 35

6.1. De administratie van voorschotten moet specifiek, volledig en juist zijn 35

6.2. De functie van facturatie vooraf en bevoorschotting lopen door elkaar, maar het risico verschuift naar DUO 36

7. Frauderisico's die samenhangen met de invoering van het stelsel van directe financiering kinderopvang 37

7.1.1. Bij een nieuw stelsel en procesgang zijn kinderziektes niet uit te sluiten 37

7.1.2. Schulden door kinderopvangtoeslag worden niet overgedragen aan DUO 37

CONCEPT

7.1.3. DUO beschikt nog niet over dezelfde informatiepositie en wettelijke positie als de Belastingdienst 38
7.1.4. De transitie verplicht kinderopvangorganisaties tot het bijhouden van twee aparte administraties in de transitieperiode 38

A. Veel gebruikte afkortingen 39
B. De gebruikte methodiek 40
C. Bestudeerde documenten en geïnterviewde personen 41
D. Frauderisico-analyse matrix 43

CONCEPT

1. Inleiding en aanpak

1.1. Inleiding

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) bereidt op dit moment een stelselwijziging van de financiering van de kinderopvang voor. In verband met deze stelselwijziging wil het ministerie een aanvullende frauderisico-analyse laten uitvoeren. De analyse is aanvullend op een eerdere analyse die is uitgevoerd door het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten (BOD) op basis van een algemene beschrijving van het stelsel daterend uit 2015.

SZW en de beoogd uitvoerder van het stelsel van directe financiering de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) zijn momenteel bezig het toezichts- en handhavingsbeleid en de daarbij behorende organisatorische randvoorwaarden vorm te geven. Vanuit dit perspectief van handhaving en toezicht onderkennen SZW en DUO het belang om meer inzicht te krijgen zoals zij omschrijven de dynamiek van de kinderopvangbranche en de frauderisico's die de stelselwijziging met zich mee kan brengen.

Wij hebben de volgende definitie van fraude en oneigenlijk gehanteerd, welke aansluit bij de definitie die binnen de overheid gebruikt wordt. Fraude is het opzettelijk opgeven van een onjuiste voorstelling van zaken, om hieruit wederrechtelijk voordeel te verkrijgen. Van oneigenlijk gebruik van regelingen is sprake als er niet tegen de letter, maar wel tegen de geest van bepaalde wet- of regelgeving wordt gehandeld.[1]

De analyse is in opdracht van SZW uitgevoerd door PwC op basis van het wetsvoorstel zoals dit is ontvangen van SZW op 15 februari 2017. Een aanvullende analyse is specifiek uitgevoerd op de export van kinderopvangvergoeding en voorschotten aan de houders op basis van het wetsvoorstel zoals dit is ontvangen van SZW op 3 juli 2017 (datum concept wetsvoorstel 30 juni 2017). De uitkomsten van beide analyses zijn in dit rapport verwerkt.

1.2. Gebruikte methodiek en uitgevoerde werkzaamheden

In de door PwC gehanteerde methodiek – een *proven concept* - vormen de doelstellingen van het wetsvoorstel het uitgangspunt. Vervolgens hebben wij de processen uit het wetsvoorstel stapsgewijs doorlopen en per processtap nagegaan welke fraudes of oneigenlijk gebruik denkbaar zijn. Deze frauderisico's hebben wij ingeschat op kans en impact. Voor de hoog ingeschatte frauderisico's hebben wij vervolgens maatregelen gedefinieerd om de risico's te beheersen. De methodiek en de gehanteerde definities voor het bepalen van de kans en impact van frauderisico's zijn weergegeven in bijlage B.

Wij hebben de frauderisico-analyse uitgevoerd door middel van bestudering van relevante documentatie, waaronder het wetsvoorstel, de rapportage van de frauderisico-analyse die door het BOD was uitgevoerd, informatie over de sector en bekende fraudecasussen in de sector. Daarnaast hebben wij aantal gesprekken gevoerd met direct betrokkenen rondom het wetsvoorstel zoals vertegenwoordigers van SZW, DUO en de kinderopvangsector. Deze gesprekken hadden als doel om een completer beeld te krijgen van het wetsvoorstel, de voorgenomen inrichting van de uitvoering, mogelijke en reeds geïdentificeerde frauderisico's en de reeds geïdentificeerde maatregelen om de frauderisico's de mitigeren.

Ten slotte hebben wij een viertal expertbijeenkomsten gefaciliteerd. In de eerste sessie hebben we gezamenlijk de onderliggende processen van het nieuwe financieringsstelsel doorgenomen en om op basis hiervan het door ons opgestelde frauderisico-overzicht te valideren en aan te vullen. Tijdens de tweede sessie is een inschatting van kans en impact gemaakt van de geïdentificeerde frauderisico's en zijn aanvullende maatregelen geformuleerd voor de grootste frauderisico's. De derde expertsessie had als doel om frauderisico's en beheersmaatregelen te bespreken met andere toezichthouders die ervaring hebben met het houden van toezicht op commerciële organisaties. De vierde expertbijeenkomst had als thema de export van kinderopvangvergoeding.

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 17 050, nr. 450, Rijksbrede aanpak van fraude, 20 december 2013

1901762 00657

Bij de start van het project en bij de oplevering van het conceptrapport heeft de begeleidingscommissie input geleverd.

De inbreng van onze gesprekspartners hebben wij als zeer waardevol ervaren. Wij zijn hen dan ook erkentelijk voor de tijd die zij in het project hebben willen investeren.

Wij benadrukken dat de voorgestelde maatregelen de benoemde risico's weliswaar kunnen mitigeren, maar niet geheel kunnen wegnemen. Fraude is nooit helemaal uit te sluiten.

Wij realiseren ons dat uit dit rapport een negatief beeld van ouders en kinderopvangorganisaties kan ontstaan. Het is nu eenmaal inherent aan een frauderisico-analyse om uit te gaan van wat er niet goed kan gaan. Wij zijn er echter van overtuigd dat het overgrote deel van de ouders en kinderopvangorganisaties absoluut te goeder trouw is en daarnaar handelt.

1.3. Leeswijzer

Na de inleiding waarin de aanpak wordt beschreven (hoofdstuk 1) is in hoofdstuk 2 de managementsamenvatting opgenomen. Hierna worden in hoofdstuk 3 de verschillende onderliggende processen van het wetsvoorstel beschreven met daarbij per proces de belangrijkste frauderisico's. De voornaamste frauderisico's die samenhangen met DUO als nieuwe toezichthouder worden in kaart gebracht in hoofdstuk 4. De voornaamste frauderisico's die samenhangen met de overgang naar het stelsel van directe financiering worden beschreven in hoofdstuk 5. In elk van de hoofdstukken zijn suggesties voor te treffen maatregelen opgenomen die de gesignaleerde risico's kunnen mitigeren.

Tijdens de verschillende gesprekken met vertegenwoordigers van SZW en DUO hebben wij begrepen dat er diverse beheersmaatregelen worden ingericht voor de uitvoering van het nieuwe stelsel kinderopvangvergoeding en toezicht daarop. Wij hebben kennis genomen van deze berichten. Echter, de reikwijdte van onze analyse en dit rapport is de inhoud van het wetsvoorstel, niet het stelsel van beheersing dat momenteel wordt ingericht. Wij hebben de analyse daarom ook als zodanig uitgevoerd en gepresenteerd.

Er zijn vier bijlagen toegevoegd. Bijlage A geeft een overzicht van de meest gebruikte afkortingen weer. Bijlage B geeft de gehanteerde methodiek van dit onderzoek weer. Bijlage C geeft een overzicht van onderzochte documentatie, geïnterviewde personen, data van de frauderisico expertsessies en data van de begeleidingscommissie bijeenkomsten. Bijlage D geeft een integraal overzicht van alle frauderisico's die wij hebben verzameld in de uitvoering van deze opdracht.

Het rapport is uitsluitend opgesteld voor u als opdrachtgever in overeenstemming met de gegeven opdrachtbevestiging. Het rapport is alleen bedoeld voor intern gebruik binnen uw organisatie. Wij accepteren richting geen enkele andere partij aansprakelijkheid of zorgplicht op basis van de inhoud van dit document.

Overal waar in dit rapport kinderopvangorganisatie staat, bedoelen we ook gastouderbureau en gastouders, tenzij expliciet anders aangegeven.

CONCEPT

2. Samenvattend overzicht van de belangrijkste fraude-risico's

Met de invoering van het stelsel van directe financiering van de kinderopvang beoogt SZW te bereiken dat ouders meer zekerheid ervaren over het recht op kinderopvangvergoeding (KOV) en de hoogte van hun eigen bijdrage. Een tweede doelstelling is dat het stelsel eenvoudiger en minder gevoelig wordt voor fouten en dat hoge betalingsachterstanden zo veel mogelijk worden teruggedrongen. Het nieuwe stelsel voor kinderopvangvergoeding moet voor ouders zo duidelijk en soepel mogelijk zijn en zoveel mogelijk zekerheid vooraf bieden.

Om de doelstellingen te bereiken, is het wetsvoorstel gebaseerd op drie pijlers: (1) de Rijksoverheid bekostigt kinderopvangorganisaties -, inclusief gastouderbureaus - rechtstreeks, na betaling van de eigen bijdrage van de ouders aan DUO, (2) er wordt gebruik gemaakt van actuele gegevens inzake het gebruik van kinderopvang en het vastgestelde inkomen van de ouders (t-2) en (3) ouders betalen een eigen bijdrage waarvan de hoogte afhangt van hun vastgestelde inkomen. Dit betekent dat ouders na de invoering van het stelsel van directe financiering niet langer kinderopvangtoeslag ontvangen. In plaats daarvan ontvangen kinderopvangorganisaties een vergoeding voor de kosten van kinderopvang. De verantwoordingslasten en verantwoordelijkheden verschuiven zo gedeeltelijk van de ouders naar de kinderopvangorganisaties.

Het wetsvoorstel beoogt beleidsneutraal te zijn, dat wil zeggen de uitgangspunten van het huidige stelsel intact laten. Het gaat om de volgende uitgangspunten:

- De vrije keuze van de ouder voor de kinderopvangorganisatie blijft leidend. De marktwerking blijft in stand.
- De financiering blijft inkomensafhankelijk. Ouders blijven een bijdrage in de kosten van kinderopvang betalen.
- De inkomenseffecten voor de ouder moeten beperkt zijn.
- De rijksbijdrage houdt het karakter van een bijdrage ter ondersteuning van ouders.

Het toezicht op de rechtmatigheid van kinderopvangvergoeding wordt belegd bij DUO. De invoering van het nieuwe stelsel betekent daardoor ook een transitie van de huidige toezichthouder, de Belastingdienst/Toeslagen, naar DUO. Het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang blijft belegd bij de gemeentelijke of regionale GGD'en.

SZW beoogt een ingangsdatum van het wetsvoorstel op 1 januari 2020, met een invoering voor een deelpopulatie in 2019.

Ons samenvattende beeld van de frauderisico's is dat door het intact blijven van de uitgangspunten van het bestaande stelsel de huidige fraudemogelijkheden blijven bestaan, maar dat ze zich deels verplaatsen van de ouder naar de kinderopvangorganisaties waarbij het om meer geld gaat (namelijk inclusief ouderdeel). Het feit dat het geld rechtstreeks op rekening van de kinderopvangorganisaties komt maakt het voor hen wellicht nog makkelijker om met en zonder medeweten van ouders (of met overhalen van ouders) te frauderen. De veronderstellende belangenstelling tussen ouder en kinderopvangorganisatie bestaat naar onze mening in de praktijk niet of nauwelijks. Positief effect is wel dat ouders minder snel en minder grote schulden zullen opbouwen.

Kinderopvangorganisaties zijn weliswaar een kleinere groep maar wel een groep met meer denkbare mogelijkheden tot (professionalisering van de) fraude en het laten verdwijnen van gelden (o.a. door bevoorschotting, faillissementen en gehanteerde rechtsvormen). Daar komt bij dat de nieuwe toezichthouder, DUO, ervaring heeft met toezicht in het onderwijs en studiefinanciering, maar geen ervaring in toezicht in de kinderopvang met commerciële organisaties. Bovendien heeft DUO een informatieachterstand ten opzichte van de Belastingdienst/Toeslagen, waardoor opsporing en vervolging lastiger worden. Daarnaast is het de vraag of de informatiepositie voor en bevoegdheden van DUO als toezichthouder voldoende is/zijn voor het toezicht houden op de kinderopvangorganisaties.

CONCEPT

De export van de kinderopvangvergoeding naar het buitenland is thans relatief gering qua omvang, waardoor het risico thans als laag wordt gezien, maar de informatiepositie van DUO is beperkt terwijl het veronderstelde tegengestelde belang tussen ouder en kinderopvangorganisatie in de voorziene inrichting verder is afgenomen. Actieve monitoring hoe deze export zich ontwikkelt, zien wij als belangrijk punt.

Voor bevoorschotting zijn er momenteel geen additionele voorwaarden voor de houders geformuleerd terwijl bij bevoorschotting het debiteurenrisico verschuift van de kinderopvangorganisatie naar DUO.

Tot slot zien wij (fraude)risico's bij de transitie naar het nieuwe stelsel van directe financiering zowel in het 'oude' stelsel als het nieuwe stelsel. Deels door het transitieproces en deels doordat ouders (on)bewust kunnen beginnen met een schone lei omdat schulden niet worden overgedragen vanuit het "oude" naar het "nieuwe" stelsel.

Onderstaand lichten wij een aantal van deze punten nader toe.

2.1. De veronderstelde belangentegenstelling tussen ouder en kinderopvangorganisatie ontbreekt in de praktijk grotendeels omdat het belang voor ouders beperkt is en niet alle ouders in staat zijn hun rol in te vullen

Het wetsvoorstel gaat uit van een gepercipieerde belangentegenstelling tussen de kinderopvangorganisatie en het gastouderbureau (GOB) enerzijds en de ouders anderzijds. De veronderstelling is dat ouders belang hebben bij zo laag mogelijke kosten van de kinderopvang (vanwege de eigen bijdrage die daarmee annex is) en dat de kinderopvangorganisaties belang hebben bij een opbrengstmaximalisering. Door deze belangentegenstelling zou een controlemechanisme ontstaan, waarin ouders en kinderopvangorganisaties elkaar scherp houden en daarmee fraude zouden minimaliseren.

In de praktijk bestaat deze tegenstelling naar onze mening niet of in veel mindere mate. Dit komt in doordat de het belang van de ouder relatief beperkt lijkt: voor veel ouders is de maximaal te betalen eigen bijdrage relatief gering. In 2015 kostte de kinderopvang gemiddeld € 5.700,- per jaar, waarvan ouders € 3.500,- vergoed kregen via kinderopvangtoeslag en er dus voor de ouders € 2.200,- aan eigen bijdrage overbleef. Dat is een gemiddeld bedrag; ouders met een laag inkomen betalen veel minder. Gemiddeld wordt 62% van de kosten door de overheid vergoed.[2]. Het gevolg is dat ouders naar wij verwachten, minder snel geneigd zijn hun controletaak in het proces uit te voeren. Het kost hen tijd en inspanning en het levert hen relatief weinig op. Het belang voor kinderopvangorganisaties daarentegen is groot: het gaat om hun inkomen. Daarnaast kan de ouder in een afhankelijke positie verkeren ten opzichte van de kinderopvangorganisatie. Het is voor ouders niet altijd mogelijk om op korte termijn alternatieve kinderopvang te regelen, mede door toenemende wachtlijsten in de kinderopvang. Als gevolg hiervan kan de ouder druk ervaren om geen probleem te maken van een incorrect kostenoverzicht en haar controlerende taak niet uit te voeren. Als de controletaak van de ouders wegvalt, is het risico dat er zonder aanvullende maatregelen te veel aan kinderopvangvergoeding aan kinderopvangorganisaties wordt vergoed.

Afspraken tussen kinderopvangorganisaties en ouders om een zo hoog mogelijke rijksbijdrage te ontvangen voor kinderopvang worden in het huidige stelsel al gemaakt en deze mogelijkheden blijven bestaan in het nieuwe stelsel. Een voorbeeld hiervan is het middelen van het aantal opvanguren voor verschillende dagen/weken. Deze afspraken hebben voor de kinderopvangorganisatie en de ouders geen impact. Echter, door de middeling stijgt het aantal te factureren uren en de hoogte van het uit te betalen bedrag aan kinderopvangvergoeding.

Bovendien veronderstelt het wetsvoorstel bij de ouders kennis en vaardigheden om de controletaak te kunnen uitvoeren. Het gaat om het aanleveren en controleren van digitale informatie. Het speerpunt van DUO bij de invoering van het stelsel directe financiering kinderopvang is namelijk een digitale omgeving waarin ouders,

[2] CBS, *Meer kinderen naar kinderopvang*, 10-6-2016.

kinderopvangorganisaties en DUO zelf de status van de aanvraag voor kinderopvangvergoeding en de betalingen kunnen inzien. De uitvoer van het wetsvoorstel gaat dus uit van digitaal vaardige ouders.

Het komt ons voor, mede op basis van ons onderzoek, dat het wetsvoorstel te veel op deze vaardigheid vertrouwd. Dit vermoeden wordt ondersteund door een recent WRR-rapport, waarbij aangetoond wordt dat de overheid te veel zelfredzaamheid van burgers verwacht op het gebied van gezondheid, persoonlijke financiën en de arbeidsmarkt.[3] Circa 10 tot 20% van de ouders[4] die aanspraak maken op kinderopvangvergoeding beschikt naar onze verwachting over onvoldoende digitale vaardigheden om aan de verplichtingen, die het digitale portaal vereist, te voldoen. Dit heeft niet alleen gevolgen voor het veronderstelde controlemechanisme, maar ook voor de fraudemogelijkheden in zijn algemeenheid. De groep die niet digitaal vaardig is, geniet weinig aandacht in het wetsvoorstel. Daardoor zullen zij naar verwachting moeite hebben om in het nieuwe stelsel te functioneren. Kinderopvangorganisaties en/of tussenpersonen met verkeerde intenties kunnen deze groep gemakkelijk onjuist voorlichten of benadelen. Op deze manier werkt het wetsvoorstel mogelijke frauduleuze praktijken onbedoeld in de hand.

Wij stellen de volgende maatregelen voor om het frauderisico te mitigeren, zonder overigens dit risico geheel weg te kunnen nemen:

- Informeer ouders over het belang van hun rol in het nieuwe financieringsstelsel (DUO).
- Bouw verplichte controlestappen in voor de ouders in het aanvraag- en wijzigingsproces, waarbij ouders moeten instemmen dat de gegevens juist en volledig zijn (DUO).
- Voer een verplichte controle in voor ouders, met bijvoorbeeld een sms-verificatie, bij de aanvraag en wijziging, zodat derden (bijvoorbeeld de kinderopvangorganisatie of tussenpersonen) niet zomaar met de DigiD van ouders wijzigingen en facturen kunnen goedkeuren (DUO).
- Biedt, waar nodig, ondersteuning aan ouders die niet voldoende vaardig zijn (DUO).
- Bouw in het aanvraag-, wijzigings- en factureringsproces signalering in op bepaalde risico-indicatoren. Onderzoek bij een signaal de casus nader alvorens kinderopvangvergoeding toe te kennen en/of een factuur uit te betalen (DUO).
- Stel een sanctiebeleid op waarin op adequate wijze beschreven wordt wat een overtreding is, hoe een overtreding kan worden vastgesteld en wat de bijbehorende sancties zijn (SZW, DUO).
- Voer periodieke en risicogerichte steekproeven uit ten behoeve van het toezicht (DUO).

2.2. Samenspanning tussen kinderopvangorganisaties en ouders blijft mogelijk in het stelsel van directe financiering

SZW beoogt met de invoering van het stelsel van directe financiering kinderopvang de kans op samenspanning te reduceren. Het gaat bij samenspanning om georganiseerde fraude tussen de kinderopvangorganisatie en de ouder. Bekend voorbeeld is het afspreken van een hoger aantal af te nemen uren in het contract dan dat in werkelijkheid wordt afgenomen. Daarnaast is het onder andere mogelijk dat ouders in samenspraak met kinderopvangorganisaties kinderopvangvergoeding aanvragen voor niet bestaande kinderen. Vanwege de samenspanning is het ingewikkeld voor de toezichthouder om goed toezicht houden.

Het risico van samenspanning tussen ouder en kinderopvangorganisatie blijft in het nieuwe stelsel bestaan. Het wetsvoorstel maakt samenspanning wel ingewikkelder. Ook worden de relaties verlegd omdat ouders eerst hun eigen bijdrage aan DUO moeten voldoen en er een directe financiële relatie ontstaat tussen de kinderopvangorganisatie en DUO; er is niet langer een relatie tussen de kinderopvangorganisatie en ouders. DUO betaalt de kinderopvangvergoeding pas uit wanneer het bedrag aan eigen bijdrage van de ouder is ontvangen.

De kans op samenspanning blijft aanwezig omdat ouders met kinderopvangorganisaties nog steeds aanvullende afspraken kunnen maken. Een te veel aan uren, een aanvraag voor niet-bestaande kinderen, of kinderen

[3] WRR, *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid*, 24 april 2017
[4] Stichting Lezen en Schrijven, *Feiten en Cijfers geletterdheid*, 2014. Algemene Rekenkamer, *Aanpak van laaggeletterdheid*, 2016 en Nationale Ombudsman, *Het verdwijnen van de blauwe envelop*, 2016.

1901762 00657

waarvoor wel facturen worden opgemaakt, maar geen gebruik maken van kinderopvang betekent weliswaar een (hogere) bijdrage voor de ouders, maar het belang voor de kinderopvangorganisatie is zo groot dat het 'lonend' kan zijn om deze bijdrage voor de ouders te financieren – eventueel via een constructie van tussenpersonen. Als de ouderbijdrage is betaald, ontvangt de kinderopvangorganisatie immers de kinderopvangvergoeding, en die is (veel) hoger dan het bedrag dat de kinderopvangorganisatie kwijt zou zijn aan de ouderbijdrage.

Maatregelen om samenspanning volledig tegen te gaan blijven lastig. Wij stellen de volgende maatregelen voor om een deel van het risico te mitigeren:

- Voer een verplichte controle in voor ouders, met bijvoorbeeld een sms-verificatie bij de aanvraag en wijziging, zodat derden (bijvoorbeeld de kinderopvangorganisatie of tussenpersonen) niet zomaar met de DigiD van ouders wijzigingen en facturen kunnen goedkeuren (DUO).
- Stel heldere en duidelijke kwaliteitseisen aan de registratie en administratie van kinderopvangorganisaties, gastouderbureaus en gastouders en leg deze eisen vast in de wet of onderliggende regelgeving (SZW, DUO).
- Richt een meldpunt in voor kinderopvangfraude en combineer dit met bestaande meldpunten (SZW).
- Richt toezicht en controle ter plaatse in waarbij bijvoorbeeld kasbetalingen van kinderopvangorganisaties en direct verbonden organisaties worden gecontroleerd (DUO).
- Bouw in het aanvraag-, wijzigings- en factureringsproces signalering in op bepaalde risico-indicatoren. Onderzoek bij een signaal de casus nader alvorens kinderopvangvergoeding toe te kennen en/of een factuur uit te betalen (DUO).
- Stel een sanctiebeleid op waarin op adequate wijze beschreven wordt wat een overtreding is, hoe een overtreding kan worden vastgesteld en wat de bijbehorende sancties zijn (SZW, DUO).
- Geef aan de Belastingdienst de uitgekeerde bedragen aan de kinderopvangorganisaties uitgekeerde bedragen door (DUO).

2.3. *De uitvoering van het wetsvoorstel blijft in grote mate afhankelijk van de kwaliteit van informatie die aangeleverd wordt door ouders en kinderopvangorganisaties*

In meerdere processen moet DUO vertrouwen op de afspraken die kinderopvangorganisaties en ouders met elkaar maken. Het fysieke contract hoeft echter niet toegevoegd te worden in de aanvraag voor kinderopvangvergoeding door de kinderopvangorganisaties. Additionele afspraken kunnen bewust of onbewust niet aan DUO worden doorgegeven. DUO is in sterke mate afhankelijk van de kwaliteit van informatie die aangeleverd wordt door kinderopvangorganisaties, en kan de kwaliteit van de aangeleverde gegevens soms onvoldoende controleren. Op deze manier kunnen (on)bewuste fouten in de gegevensaanlevering sluipen, met incorrecte besluiten en beschikkingen van DUO als gevolg.

Kinderopvangorganisaties kunnen over gemaakte afspraken in het contract afwijkende, onjuiste informatie aanleveren bij DUO. Zij kunnen uurtarieven anders weergeven of kortingen en acties, bijvoorbeeld het verstrekken van een iPad of cadeaubonnen, niet in het tarief meenemen. Doordat in elk contract andere afspraken gemaakt kunnen worden, wordt het voor DUO lastig om de juistheid van de gegevens vast te stellen.

Ouders geven een schatting van het aantal uur dat zij werken door aan DUO. Bepaalde doelgroepen, zoals zzp'ers en ondernemers, kunnen proberen een zo hoog mogelijk aantal uren kinderopvang en een zo laag mogelijk inkomen op te geven, om een zo laag mogelijke eigen bijdrage te kunnen betalen. Het aandeel van zzp'ers en flexibele arbeidskrachten in de beroepsbevolking neemt de afgelopen jaren steeds meer toe.[5] De verwachting is daarom dat het strategisch inschatten van het aantal kinderopvanguren en het inkomen steeds vaker zal voorkomen. Daarnaast kan deze doelgroep, omdat zij vaak nog geen vastgesteld t-2-inkomen hebben, gebruik maken van de peiljaarverlegging, en hierbij hun inkomen zo laag mogelijk inschatten. Deze informatie

[5] CBS, *Sociaaleconomische trends - Werknemers en zelfstandigen: overeenkomsten en verschillen tussen CBS-cijfers*, 2016

1901762 00657

is niet altijd vooraf te controleren aan de hand van de basisregistraties, waardoor DUO slechts achteraf de juistheid van de aangeleverde informatie kan vaststellen.

Het wetsvoorstel vraagt kinderopvangorganisaties om een juiste en volledige aanwezigheidsregistratie bij te houden en een financiële administratie te voeren. Deze verplichting vraag met name van kleine kinderopvangorganisaties en gastouderbureaus een grote inspanning in vergelijking met de huidige situatie. In Nederland hebben 9.985 (van de in totaal: 10.870) kinderopvangorganisaties niet meer dan 10 werknemers in dienst. Waarvan 8.760 kinderopvangorganisaties bestaan uit slechts 1 werknemer.[6]

Deze kleine kinderopvangorganisaties en gastouderbureaus kunnen mogelijk de investering niet opbrengen of beschikken mogelijk niet over de competenties om aan de eis te voldoen. Dit heeft als consequentie dat de administratie wordt uitbesteed of dat de kleine organisaties het hoofd niet meer boven water kunnen houden. Dit laatste heeft als gevolg dat er een andere dynamiek in de kinderopvangsector ontstaat. Het ministerie pleit voor marktwerking in de kinderopvang, dit is dan ook het uitgangspunt in het huidige wetsvoorstel. Door het stellen van eisen aan financiële administratie en registratie, kan de dynamiek in de sector veranderen waardoor de kans bestaat dat alleen de grote, professionele kinderopvangorganisaties overblijven. Wij verbinden geen overigens inhoudelijke conclusies aan deze constatering, maar het is goed om deze verwachte consequentie voor ogen te hebben.

Wij stellen de volgende maatregelen voor:

- Stel heldere en duidelijke kwaliteitseisen aan de registratie en administratie van kinderopvangorganisaties, gastouderbureaus en gastouders en leg deze eisen vast in de wet of onderliggende regelgeving (SZW, DUO).
- Vraag brancheorganisaties standaardcontracten en best-practices te ontwikkelen en beschikbaar te stellen aan kinderopvangorganisaties (DUO).
- Bouw in het aanvraag-, wijzigings- en factureringsproces signalering in op bepaalde risico-indicatoren. Onderzoek bij een signaal de casus nader alvorens kinderopvangvergoeding toe te kennen en/of voor of na een factuur uit te betalen (DUO).
- Richt toezicht en controles ter plaatse in bij geïdentificeerde risicogroepen (DUO).
- Leg de additionele bevoegdheden voor DUO in de wet vast ten behoeve van controles ter plaatse en het toezicht (SZW).
- Stel een sanctiebeleid op waarin op adequate wijze beschreven wordt wat een overtreding is, hoe een overtreding kan worden vastgesteld en wat de bijbehorende sancties zijn (SZW, DUO).
- Richt een meldpunt in voor kinderopvangfraude en combineer dit met bestaande meldpunten (SZW).

2.4. *Het toezicht op de kinderopvang verschuift van de individuele ouder naar de kinderopvangorganisaties die op grotere schaal frauduleus zouden kunnen handelen*

Het stelsel van directe financiering beoogt het wegnemen van de directe financieringsrelatie tussen kinderopvangorganisaties en ouders. DUO komt tussen beide in te staan, doordat DUO de eigen bijdrage ontvangt van de ouder en daarna de kinderopvangvergoeding aan de kinderopvangorganisatie uitbetaalt. De consequentie hiervan is dat het toezicht op rechtmatigheid van kinderopvangvergoeding deels verschuift van toezicht op een natuurlijk persoon naar toezicht op een organisatie. Het aantal objecten onder toezicht zal hiermee afnemen, aangezien meerdere kinderen door dezelfde kinderopvangorganisatie opgevangen worden. Echter, er zijn grote verschillen tussen kinderopvangorganisaties onderling in termen van complexiteit en volwassenheid van administratie en registratie.

Wij zijn van mening dat door deze verschuiving het toezicht complexer wordt. Enerzijds omdat kinderopvangorganisaties die kwaad willen, meer mogelijkheden hebben om de mazen van de wet op te zoeken en te frauderen. Anderzijds omdat kleine kinderopvangorganisaties niet altijd over de capaciteit en kennis

[6] CBS Statline (2017), *Cijfers Bedrijven - bedrijfstak Kinderopvang*, geraadpleegd op 3 mei 2017,

beschikken om hun administratie zo in te richten dat deze voldoet aan de eisen uit de wet. Daarbij zijn kinderopvangorganisaties meer dan ouders in staat om 'te verdwijnen', doordat bedrijven worden opgeheven c.q. failliet kunnen gaan met beperkte aansprakelijkheidsmogelijkheden achteraf. Daarnaast vraagt de dynamiek rondom gastouderbureaus en gastouders om een andersoortige controle in het toezicht. Om te kunnen constateren of er daadwerkelijk opvang plaatsvindt, zal de inspecteur de gastouders thuis moeten bezoeken. Dit vraagt om additionele bevoegdheden voor DUO in de wet, omdat dit het betreden van een woonhuis inhoudt. Een verdere complexiteit die wij hierbij zien is dat door de huidige regelingen er geen één op één relatie hoeft te zijn tussen uren aanwezig in de betreffende periode, uren gefactureerd over die periode en uren gecontracteerd over diezelfde periode, waardoor de controle (ter plaatse) lastiger wordt.

Wij stellen de volgende maatregelen voor:

- Stel heldere en duidelijke kwaliteitseisen aan de registratie en administratie van kinderopvangorganisaties, gastouderbureaus en gastouders en leg deze eisen vast in de wet of onderliggende regelgeving (SZW, DUO).
- Leg de additionele bevoegdheden voor DUO in de wet vast ten behoeve van controles ter plaatse en het toezicht (SZW).
- Richt toezicht en controles ter plaatse in bij geïdentificeerde risicogroepen (DUO).
- Richt een meldpunt in voor kinderopvangfraude en combineer dit met bestaande meldpunten (SZW).
- Geef aan de Belastingdienst de uitgekeerde bedragen aan de kinderopvangorganisaties uitgekeerde bedragen door (DUO).
- Stel een sanctiebeleid op waarin op adequate wijze beschreven wordt wat een overtreding is, hoe een overtreding kan worden vastgesteld en wat de bijbehorende sancties zijn (SZW, DUO).

2.5. De beoogde toezichthouder DUO heeft een slechtere informatiepositie dan de huidige toezichthouder de Belastingdienst

DUO wordt in het nieuwe kinderopvangstelsel verantwoordelijk voor het toezicht op de rechtmatigheid van het beleid. DUO neemt hierbij de rol van de Belastingdienst/Toeslagen over. De Belastingdienst beschikt over een andere wettelijke positie dan DUO. De Belastingdienst mag bijvoorbeeld op dit moment diverse gegevens opvragen bij ouders en kinderopvangorganisaties, zoals de boekhouding. DUO heeft (nog) geen wettelijke grondslag om dezelfde gegevens op te vragen en geen juridische grondslag om controles ter plaatse (zoals huisbezoeken bij gastouders) uit te voeren. Het wetsvoorstel voorziet hierin door DUO dezelfde bevoegdheden te verlenen als Belastingdienst/Toeslagen heeft voor het huidige stelsel. De vraag is of die bevoegdheden en informatiepositie voldoende zijn voor DUO omdat het toezicht wordt uitgebreid naar kinderopvangorganisaties. Bovendien zal DUO de korte en informele lijnen ontbreken die binnen de Belastingdienst bestaan en zal de relatie met medewerkers van de Belastingdienst en FIOD een formeler karakter hebben wat uitwisseling van informatie en ervaring wellicht hindert.

Wij zijn van mening dat DUO over een slechtere informatiepositie beschikt dan de huidige toezichthouder, de Belastingdienst. De Belastingdienst, inclusief de FIOD, heeft zelf een goede informatiepositie en heeft diverse convenanten met stakeholders afgesloten voor het uitwisselen van informatie. DUO zal als nieuwe toezichthouder deze informatie-uitwisseling opnieuw moeten opzetten voor zover de wettelijke bevoegdheden dit mogelijk maken. Daarnaast ontbeert DUO de informele informatielijnen en persoonlijke netwerk zoals deze binnen de Belastingdienst bestaan.

DUO zal als nieuwe speler in het veld haar positie moeten definiëren. Kwaadwillende ouders en kinderopvangorganisaties zullen zeker in de beginsituatie hier misbruik van maken door DUO uit te testen. Wij achten het daarom van belang dat de toezichtfunctie door DUO goed wordt ingericht met de daarbij behorende toezichtprocessen.

Wij stellen de volgende maatregelen voor:

CONCEPT

- Sluit duidelijke convenanten tussen DUO, de Belastingdienst/Toeslagen en andere organisaties af over informatie-uitwisseling over mogelijke subjecten voor toezicht (SZW, DUO).
- Ga met de Belastingdienst/Toeslagen na welke informatie zij gebruiken voor het toezicht en zorg dat DUO een wettelijke basis krijgt om ook deze informatie te verkrijgen en gebruiken in haar rol als toezichthouder (SZW, DUO).
- Sluit een samenwerkingsconvenant af met GGD'en waarin duidelijke afspraken en een taakverdeling staan (bijvoorbeeld frequent overleg, gezamenlijke toezicht bezoeken, werkinstructies) (DUO).
- Zorg voor kennisoverdracht tussen DUO en de toezichthouders van de Belastingdienst/Toeslagen met bijvoorbeeld werkinstructies, trainen van toezichthouders en het meelopen met toezichthouders van de Belastingdienst (SZW, DUO, Belastingdienst/Toeslagen).
- Leg de additionele bevoegdheden voor DUO in de wet vast ten behoeve van controles ter plaatse en het toezicht (SZW).
- Stel een sanctiebeleid op waarin op adequate wijze beschreven wordt wat een overtreding is, hoe een overtreding kan worden vastgesteld en wat de bijbehorende sancties zijn (SZW, DUO).
- Wissel met de Belastingdienst overzichten uit over individuen (zowel ouders als namens kinderopvangorganisaties) welke op basis van hun verleden specifieke aandacht verdienen van de toezichthouder (DUO, Belastingdienst).

2.6. De transitie van de Belastingdienst naar DUO brengt risico's met zich mee

Door de transitie van het toezicht van de Belastingdienst/Toeslagen naar DUO ontstaat een aantal risico's. Bij een nieuw stelsel en een nieuwe procesgang zijn kinderziektes niet uit te sluiten. Door te starten in 2019 met een deelpopulatie kan in ieder geval een deel van deze kinderziektes verholpen worden voordat in 2020 de volledige populatie overgaat, maar mogelijk is een aantal kinderziektes nog niet tijdig verholpen. Kinderziekten kunnen mogelijke mazen in de regeling betekenen, dus kansen voor kwaadwillenden om te frauderen.

In de transitieperiode moeten kinderopvangorganisaties op twee manieren factureren: aan de ouders en aan DUO en zal het proces van het verwerken van betalingen anders moeten worden ingericht. Deze additionele administratieve lasten kunnen de kans op fouten vergroten.

In de transitieperiode is afstemming tussen DUO en de Belastingdienst noodzakelijk bij nieuwe aanvragen. Alleen eerste kinderen komen in aanmerking voor kinderopvangvergoeding in 2019, voor alle andere kinderen moet gewoon nog kinderopvangtoeslag worden aangevraagd. De kans bestaat dat ouders kinderopvangvergoeding én kinderopvangtoeslag zullen aanvragen omdat zij zich mogelijk niet bewust zijn van de transitie of hier bewust misbruik van willen maken.

Tenslotte kunnen ouders in het nieuwe stelsel met een schone lei beginnen omdat schulden niet worden overgedragen van de Belastingdienst/Toeslagen aan DUO. Hierdoor kan het risico bestaan dat voor afloop van het "oude" stelsel (extra) fraude plaatsvindt, welke bedragen geen invloed hebben op de kinderopvangvergoeding onder het nieuwe stelsel.

Wij stellen de volgende maatregelen voor:

- Stem voordat het wetsvoorstel wordt ingevoerd af met brancheorganisaties, kinderopvangorganisaties, GGD'en, gemeenten en de Belastingdienst over het toezicht, en sluit waar mogelijk convenanten af (SZW, DUO).
- Zorg voor kennisoverdracht tussen DUO en de toezichthouders van de Belastingdienst/Toeslagen met bijvoorbeeld werkinstructies, trainen van toezichthouders en het meelopen met toezichthouders van de Belastingdienst (SZW, DUO, Belastingdienst/Toeslagen).
- Zorg in de transitieperiode voor frequent overleg tussen DUO en Belastingdienst (DUO, Belastingdienst).
- Stel een sanctiebeleid op waarin op adequate wijze beschreven wordt wat een overtreding is, hoe een overtreding kan worden vastgesteld en wat de bijbehorende sancties zijn (SZW, DUO).

In de hierna volgende hoofdstukken wordt in meer detail ingegaan op de risico's verbonden aan de processen, het toezicht, de transitie naar het nieuwe stelsel van directe financiering, export en bevoorschotting.

CONCEPT

3. De belangrijkste frauderisico's per proces

3.1. DUO stelt recht op en hoogte van kinderopvangvergoeding vast op basis van de aanvraag van de kinderopvangorganisatie en de aangeleverde informatie van ouders

Het proces om in aanmerking te komen voor de kinderopvangvergoeding, begint met de keuze van de ouder voor een kinderopvangorganisatie. De ouder en kinderopvangorganisatie maken afspraken over de af te nemen kinderopvang, zoals het aantal af te nemen uren, het uurtarief en de begin- en einddatum van de kinderopvang. Deze afspraken worden vastgelegd in een kinderopvangovereenkomst (hierna: het contract). De kinderopvangorganisatie vraagt vervolgens bij DUO kinderopvangvergoeding aan via het digitale portaal van DUO. De gegevens van de ouders, kinderopvangorganisatie en uit het contract zijn leidend in de aanvraag.

DUO verzamelt via het digitale portaal kinderopvangfinanciering informatie om de aanvraag te controleren en het recht op kinderopvangvergoeding te bepalen. DUO maakt hierbij gebruik van de aangeleverde gegevens en gegevens uit de Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP), inkomensgegevens uit de Basisregistratie Inkomen (BRI) en salarissen en uitkeringen uit de polis administratie van het UWV. Bovendien kan DUO aanvullende informatie uitvragen bij de ouders. Op basis hiervan bepaalt DUO of ouders recht hebben op kinderopvangvergoeding. Zo ja, dan bepaalt DUO het percentage rijksbijdrage per uur kinderopvang en het aantal uur per jaar waarover kinderopvangvergoeding wordt verstrekt. DUO stelt twee beschikkingen op: één beschikking over het recht op kinderopvangvergoeding voor kinderopvangorganisatie met een kopie naar de ouders en één beschikking naar de ouders over de hoogte van de rijksbijdrage en de hoogte van de eigen bijdrage per uur kinderopvang. Voor DUO geldt een termijn van maximaal 13 weken om een besluit te nemen over de aanvraag en de beschikkingen te versturen. De termijn van 13 weken kan eenmaal met maximaal 13 weken worden verlengd, wanneer hier aanleiding toe is.

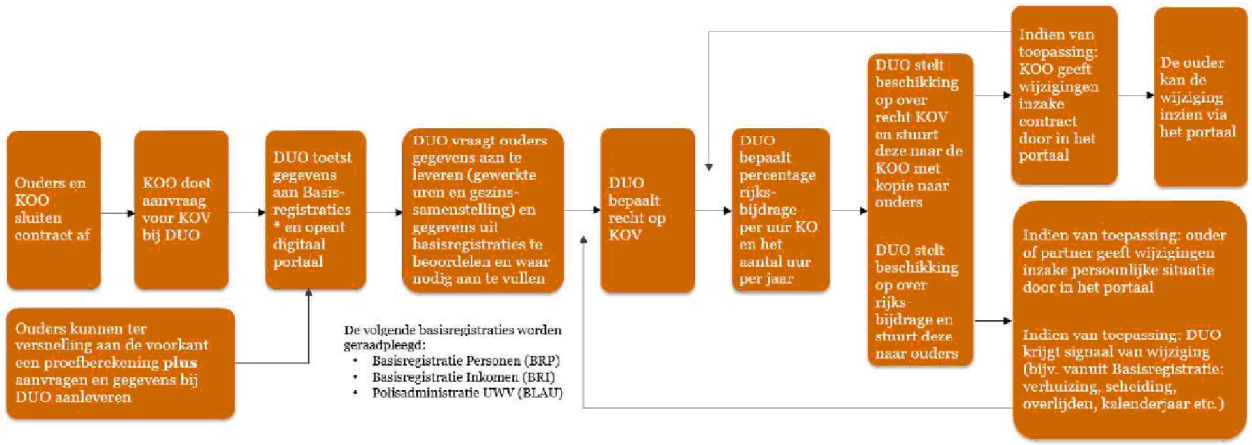
Kinderopvangvergoeding kan met een terugwerkende kracht van maximaal 3 maanden worden aangevraagd.

Het recht op de kinderopvangvergoeding gaat in principe in op de ingangsdatum van de kinderopvangovereenkomst en loopt tot de einddatum van het contract.

Wijzigingen in het contract en/of in de gegevens van de kinderopvangorganisatie dienen door de kinderopvangorganisatie te worden doorgegeven aan DUO via het digitale portaal. Ouders dienen wijzigingen van hun eigen gegevens tevens in dit portaal doorgeven. Alle wijzigingen zijn door ouders te zien in het portaal zodat zij deze kunnen controleren. Indien er fouten worden doorgegeven door de kinderopvangorganisatie kunnen ouders via het portaal dit rapporteren aan DUO.

In de onderstaande afbeelding is het proces voor het vaststellen van het recht en de hoogte op kinderopvangvergoeding schematisch weergegeven.

CONCEPT



Figuur 1: proces voor het vaststellen van het recht en hoogte van kinderopvangvergoeding

In het proces voor het vaststellen van het recht op kinderopvangvergoeding en de hoogte van de vergoeding zien wij de volgende belangrijke frauderisico's, waarvoor we passende maatregelen voorstellen. Deze maatregelen zullen het frauderisico niet geheel wegnemen.

3.1.1. De kinderopvangorganisatie en ouders kunnen (on)bewust onjuiste gegevens bij DUO aanleveren

Bij de vaststelling op het recht op kinderopvangvergoeding en de hoogte van de eigen bijdrage is DUO afhankelijk van juistheid van gegevens die ouders en kinderopvangorganisaties aanleveren. Enerzijds kunnen ouders en/of kinderopvangorganisaties onbewust onjuiste gegevens doorgeven in het digitale portaal door bijvoorbeeld een typefout. Anderzijds kunnen de gegevens bewust onjuist worden doorgegeven. Uit de praktijk bij de Belastingdienst blijkt dat in de huidige situatie bepaalde doelgroepen, zoals zzp'ers, de neiging kunnen hebben om hun (verwachte) inkomen lager in te schatten. Samengestelde gezinnen of gezinnen waar sprake is van co-ouderschap kunnen besluiten het inkomen van partners niet mee te tellen bij het vaststellen van de hoogte van de eigen bijdrage. Andere voorbeelden zijn ouders die zich onterecht voordoen als een student, een inburgeraar of iemand die re-integreert. In deze gevallen voldoen de ouders niet aan de eisen voor kinderopvangvergoeding. Ook kunnen ouders buitenlangs inkomen verzwijgen. Dit soort gevallen zijn lastig vast te stellen door DUO. DUO zal dan onterecht kinderopvangvergoeding betalen aan ouders die buiten de doelgroep voor kinderopvangvergoeding vallen. Kinderopvangorganisaties kunnen het uurtarief of het voorgenomen aantal uren hoger doorgeven aan DUO dan in de werkelijkheid het geval is.

Tot slot, door bestaande fouten in de Basisregistraties kan DUO de verkeerde conclusies trekken ten aanzien van het recht op en de hoogte van de kinderopvangvergoeding. Bijvoorbeeld een kinderopvangorganisatie die een aanvraag doet voor een niet bestaand, maar wel ingeschreven kind. Het recht op kinderopvangvergoeding wordt hierdoor toegekend op basis van onjuiste gegevens.

Wij stellen de volgende maatregelen voor:

- Vraag brancheorganisaties standaardcontracten en best-practices te ontwikkelen en beschikbaar te stellen aan kinderopvangorganisaties (DUO).
- Maak een risico inschatting, controleer op basis daarvan bepaalde risicogroepen handmatig. Vraag extra bewijsmateriaal op en zoek contra-informatie bij bijvoorbeeld de onderwijsinstellingen (DUO).
- Bouw in het aanvraag-, wijzigings- en factureringsproces signalering in op bepaalde risico-indicatoren. Onderzoek bij een signaal de casus nader alvorens kinderopvangvergoeding toe te kennen en/of een factuur uit te betalen (DUO).
- Richt een dagelijkse update van de systemen en koppeling met Basisregistraties Persoonsgegevens in (DUO).

1901762
00657

3.1.2. DUO heeft geen inzicht in het contract en eventuele aanvullende afspraken die door de kinderopvangorganisatie en ouders worden gemaakt

De kinderopvangorganisatie voert in het digitale portaal kinderopvang de gegevens over het contract in. Bij het aanleveren van deze gegevens hoeft de kinderopvangorganisatie geen kopie van het getekende contract naar DUO op te sturen. DUO heeft dus geen inzicht in het volledige contract en mogelijk niet in eventuele aanvullende afspraken tussen kinderopvangorganisatie en ouder die al dan niet in het contract zijn opgenomen. Wanneer aanvullende promotie-acties (bijvoorbeeld de ouder ontvangt een iPad bij inschrijving) en andere acties of kortingen zijn opgenomen in het contract en niet worden doorberekend in de factuur is het uurtarief in het contract hoger van de daadwerkelijke berekende tarieven door de kinderopvangorganisatie. De kinderopvangvergoeding wordt zo gebaseerd op een te hoog uurtarief (tot aan het maximum vergoedde uurtarief). Hierdoor kan te veel kinderopvangvergoeding uitbetaald worden.

Wij stellen de volgende maatregelen voor:

- Vraag brancheorganisaties standaardcontracten en best-practices te ontwikkelen en beschikbaar te stellen aan kinderopvangorganisaties (DUO).
- Onderzoek bij controles ter plaatste bij kinderopvangorganisaties de folders/ websites met kortingsaanbiedingen en de contracten (DUO).
- Stel een sanctiebeleid op waarin op adequate wijze beschreven wordt wat een overtreding is, hoe een overtreding kan worden vastgesteld en wat de bijbehorende sancties zijn (SZW, DUO).

3.1.3. Tussenpersonen of kinderopvangorganisaties kunnen instappen om ouders te begeleiden en soms onterecht namens de ouders te handelen

De ouder kan een tussenpersoon inschakelen om namens hem/haar de kinderopvang te regelen en controleren. Soms geeft de ouder zelfs zijn DigiD af zodat deze taak volledig wordt uitbesteed. Het risico is onder meer dat de tussenpersoon samenspant met de kinderopvangorganisatie en/of incorrecte gegevens die hij wel opmerkt, niet aan de ouder rapporteert. Wij verwachten een opkomst van tussenpersonen omdat er in het nieuwe stelsel van de ouder meer wordt verwacht. Ouders kunnen verschillende beweegredenen hebben om een tussenpersoon in te schakelen. Zij kunnen te goeder trouw zijn en de tussenpersoon inschakelen omdat zij het gemakkelijk vinden als dit voor hen wordt geregeld. Daarnaast zijn er kwetsbare groepen die niet over de benodigde digitale vaardigheden beschikken en een tussenpersoon inschakelen om hen te helpen. Maar het is ook denkbaar dat ouders tussenpersonen inschakelen als onderdeel van samenspanning met het oog op het aanvragen van een te hoog bedrag aan kinderopvangvergoeding. Met name in gesloten gemeenschappen kan de inzet van een tussenpersoon logisch zijn voor de ouder en zal het onderlinge vertrouwen groot zijn.

Wij stellen de volgende maatregelen voor:

- Voer een verplichte controle in voor ouders, met bijvoorbeeld een sms-verificatie bij de aanvraag en wijziging, zodat derden (bijvoorbeeld de kinderopvangorganisatie of tussenpersonen) niet zomaar met de DigiD van ouders wijzigingen en facturen kunnen goedkeuren (DUO).
- Ken alleen kinderopvangvergoeding toe wanneer de gegevens over de ouders compleet zijn en door de ouders zijn gecontroleerd. Wanneer niet alle benodigde gegevens over de ouders of het kind bekend zijn in de basisregistratie dan moet de ouder deze gegevens zelf aanleveren (DUO).
- Richt een signalering in op IP-nummers in het aanvraagproces, die aangeeft wanneer kinderopvangorganisatie en ouders vanaf hetzelfde IP-nummer inloggen om informatie aan te leveren en controles van gegevens uit te voeren (DUO).
- Richt toezicht en controles ter plaatse in bij doelgroepen die tussenpersonen gebruiken (DUO).

CONCEPT

3.1.4. *Kinderopvangorganisaties zijn niet verplicht om de identiteit van kinderen en ouders vast te stellen*

Bij de intake voor kinderopvang sluiten kinderopvangorganisatie en ouders een contract af. Dit contract is alleen rechtmatig als beiden aan de voorwaarden voldoen, als de ouders en kinderen echt bestaan en de opvang daadwerkelijk plaatsvindt. In het huidige wetsvoorstel hoeft de kinderopvangorganisatie de identiteit en het bestaan van kinderen en ouders niet vast stellen, maar alleen gegevens aan te leveren. DUO loopt hierbij het risico dat in het geval van samenspanning of bewuste misleiding vanuit de ouders kinderopvangvergoeding wordt aangevraagd door ouders die vallen buiten de doelgroep of voor kinderen die niet bestaan, zoals het geval was bij de Bulgarenfraude.

Wij stellen de volgende maatregelen voor:

- Stel identiteitscontrole van kinderen en ouders door kinderopvangorganisaties verplicht, laat kinderopvangorganisaties deze controle documenteren (mogelijk door kopie van bewijs aan dossier in portaal toe te voegen) en stel eisen aan de documentatie van deze controle (DUO, SZW).
- Bouw in het aanvraag-, wijzigings- en factureringsproces signalering in op bepaalde risico-indicatoren (bijvoorbeeld: ouders en kinderen wonen niet op hetzelfde adres, kinderen staan op meerdere kinderopvangorganisaties ingeschreven, contracten blijven ongewijzigd als kinderen naar de basisschool gaangaan. Onderzoek bij een signaal de casus nader alvorens kinderopvangvergoeding toe te kennen en/of een factuur uit te betalen (DUO).
- Stel een sanctiebeleid op waarin op adequate wijze beschreven wordt wat een overtreding is, hoe een overtreding kan worden vastgesteld en wat de bijbehorende sancties zijn (SZW, DUO).

3.2. *Ouders kunnen een peiljaarverlegging aanvragen als zij een daling van eigen bijdrage van meer dan 40% verwachten ten opzichte van hun inkomen in t-2*

Recht op kinderopvangvergoeding wordt bepaald door het inkomen van de ouders in het peiljaar t-2 (het door de Belastingdienst vastgestelde inkomen in het tweede jaar vóór de aanvraag). Als de aanvraag plaatsvindt in 2021, is 2019 het peiljaar. Het proces van peiljaarverlegging start met de opvatting van de ouder dat het inkomen in t-2 niet meer representatief is voor het huidige inkomen. Ouders kunnen via de website een rekenmodule invullen om zelf te beoordelen of een peiljaarverlegging aan de orde is. Het invullen van deze proefberekening is echter niet verplicht en er kunnen geen rechten aan worden ontleend.

Ouders dienen bij DUO een aanvraag in voor een peiljaarverlegging. Ouders moeten bij de aanvraag aannemelijk maken dat hun inkomen zodanig is gewijzigd, dat er sprake is van een verandering van de procentuele eigen bijdrage per uur van minstens 40% bij gebruikmaking van het toetsingsinkomen van het jaar t in plaats van het jaar t-2. Ouders zijn verplicht om bewijsmateriaal mee te sturen bij de aanvraag, bijvoorbeeld een loonstrook of werkgeversverklaring.

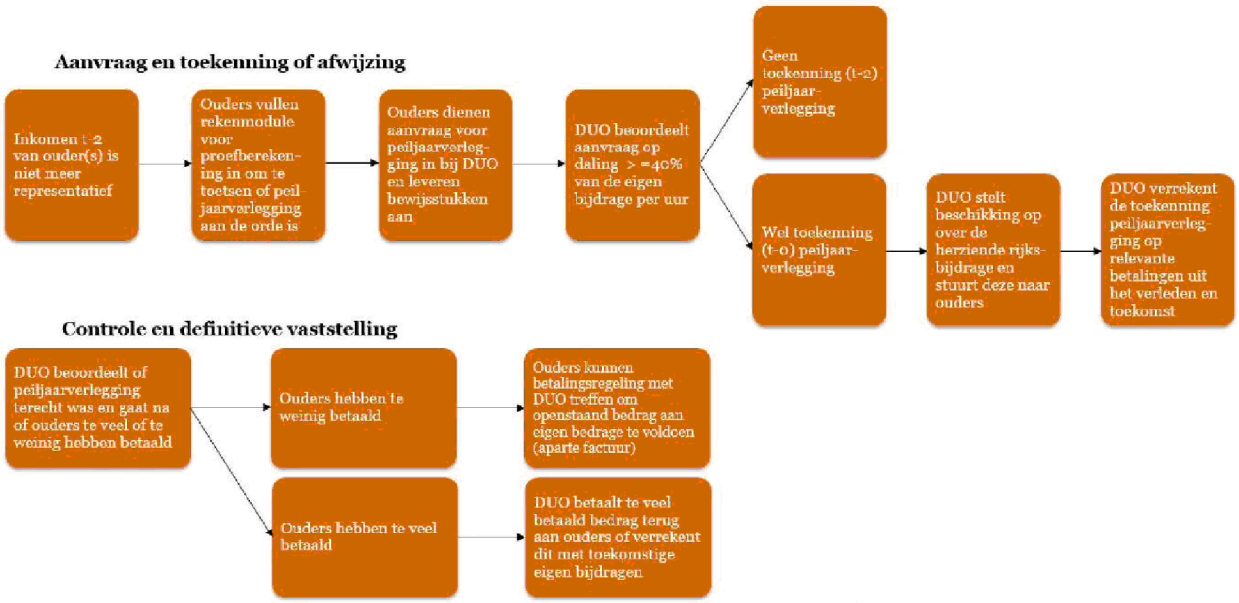
Op basis van de aanvraag beoordeelt DUO of de ouder inderdaad in aanmerking komt voor een peiljaarverlegging. Indien de aanvraag is toegekend, stelt DUO een nieuwe beschikking over de hoogte van de eigen bijdrage op. Daarnaast vinden er na afloop van het berekeningsjaar (t+1 of later indien de peiljaarverlegging later wordt vastgesteld) nog een controle en definitieve afrekening plaats. Als uit deze afrekening blijkt dat de eigen bijdrage te laag was dan zal DUO het te veel betaalde bedrag aan kinderopvangvergoeding terugvorderen bij de ouders.

De verwachting is dat met name zzp'ers en ouders die minder gaan werken gebruik zullen maken van deze mogelijkheid. Tijdens de expertsessies kwam naar voren dat de Belastingdienst verwacht dat op deze regeling een fors beroep gedaan kan worden omdat er in Nederland meer dan 1 miljoen kleinere ondernemers (o.a. zzp'ers) zijn. Daarnaast geeft de Belastingdienst aan dat het inkomen in t-2 voor emigranten niet altijd bekend is.

In de onderstaande afbeelding is het proces voor een peiljaarverlegging schematisch weergegeven.

1901762

00657



Figuur 2: proces voor peiljaarverlegging

In het proces voor een peiljaarverlegging zien wij de volgende belangrijke frauderisico's, waarvoor we passende maatregelen voorstellen. Deze maatregelen zullen het frauderisico niet geheel wegnemen.

3.2.1. *Ouders kunnen onjuiste gegevens bij DUO aanleveren om hogere kinderopvangvergoeding en lagere eigen bijdrage toegekend te krijgen*

Bij peiljaarverlegging wordt na vaststelling van het inkomen de definitieve vaststelling opgesteld. Ouders kunnen voor het laatste jaar van de kinderopvangvergoeding ontvangen hun gegevens dusdanig presenteren dat een hogere kinderopvangvergoeding wordt toegekend dan waarop zij recht hebben.

Bovendien kunnen ouders bij de aangifte van hun inkomen in de aanvraag voor peiljaarverlegging besluiten hun (mogelijk zwarte) buitenlandse inkomen niet aan te geven. Het feitelijke inkomen is in dit geval dus hoger dan het opgegeven inkomen bij de aanvraag. De hoogte van de kinderopvangvergoeding wordt op basis van onjuiste inkomensgegevens bepaald. Het is voor DUO lastig om dit buitenlandse inkomen te controleren. De peiljaarverlegging wordt in beide gevallen gebaseerd op onjuiste gegevens.

Wij stellen de volgende maatregelen:

- Voer periodieke en risicogerichte steekproeven uit ten behoeve van het toezicht (DUO).
- Zorg ervoor dat DUO na afloop van jaar t actuele inkomensgegevens over jaar t ontvangt van de Belastingdienst (DUO, Belastingdienst).

3.2.2. *DUO heeft een debiteurenrisico wanneer ouders met de noorderzon vertrekken na toekenning van peiljaarverlegging*

Ouders kunnen, na toekenning van de peiljaarverlegging voordat de afrekening plaatsvindt, verdwijnen. Ouders hebben dan mogelijk te weinig aan eigen bijdrage voldaan. Fraudes uit het verleden laten zien dat dit een substantieel risico is. Het bedrag aan te weinig ontvangen eigen bijdrage is lastig terug te vorderen door DUO.

Wij stellen dezelfde maatregelen als het voor frauderisico 3.2.1. voor.

CONCEPT

3.3. *Kinderopvangvergoeding beëindigt op verzoek van ouders of kinderopvangorganisatie of als door ouders of kinderopvangorganisatie niet meer voldaan wordt aan de voorwaarden*

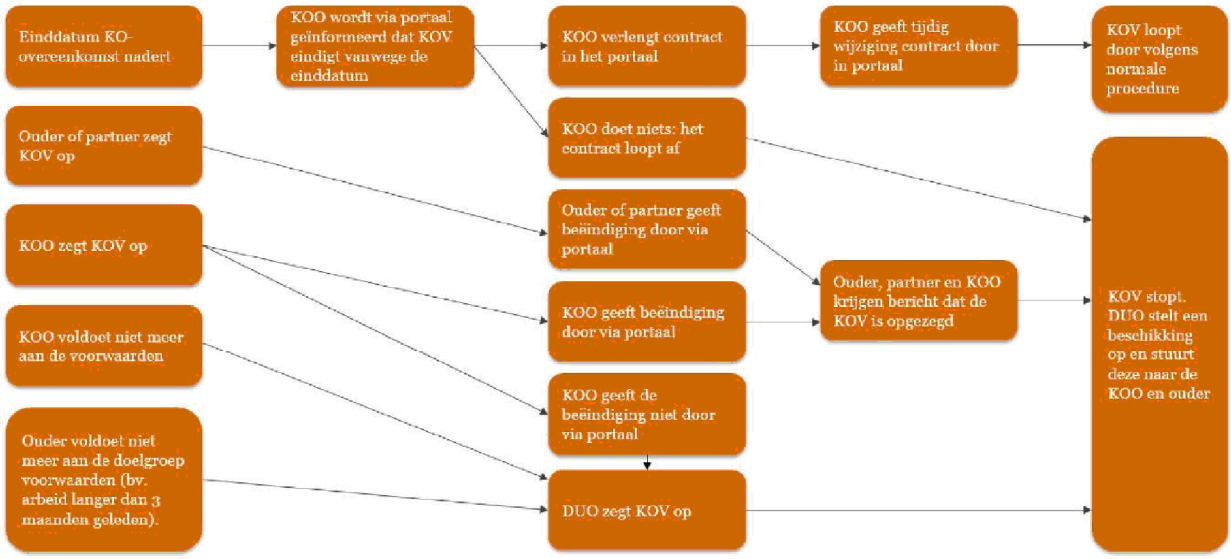
De kinderopvangvergoeding wordt beëindigd wanneer er niet meer aan de voorwaarden wordt voldaan door ouder of kinderopvangorganisatie. Er zijn verschillende scenario's mogelijk.

Eén van de voorwaarden voor het recht op kinderopvangvergoeding is de aanwezigheid van een contract. Op het moment dat de einddatum van de kinderopvangovereenkomst is verstreken, is er geen recht meer op kinderopvangvergoeding. DUO informeert de kinderopvangorganisatie tijdig dat de einddatum van het contract nadert. Kinderopvangorganisaties kunnen ervoor kiezen om het contract inderdaad te laten aflopen of het contract te verlengen. In dat laatste geval voert de kinderopvangorganisatie een wijziging in het portaal in. Indien de kinderopvangorganisatie verzuimt om tijdig een wijziging door te geven en het contract alsnog afloopt, heeft de kinderopvangorganisatie nog drie maanden de tijd om de wijziging alsnog door te geven en zodoende te voorkomen dat het recht op kinderopvangvergoeding eindigt.

Wanneer de kinderopvangorganisaties of de ouders niet meer aan de gestelde voorwaarden voldoen, bijvoorbeeld als de kinderopvangorganisatie wordt uitgeschreven uit het Landelijk Register Kinderopvang of de ouder geen werk heeft, vervalt het recht op kinderopvangvergoeding. In dat geval zegt DUO het recht op kinderopvangvergoeding in het portaal op. In beide gevallen ontvangen alle partijen een beschikking van DUO met het besluit ter beëindiging van de kinderopvangvergoeding.

Het recht op kinderopvangvergoeding kan daarnaast eerder worden beëindigd als de kinderopvangorganisatie, ouder of partner hierom verzoekt in het portaal, waarna DUO een beschikking over de beëindiging van de kinderopvangvergoeding opstelt.

In de onderstaande afbeelding is het proces voor beëindiging van de kinderopvangvergoeding schematisch weergegeven.



Figuur 3: proces voor beëindiging van kinderopvangvergoeding

In het proces voor beëindiging van de kinderopvangvergoeding zien wij de volgende belangrijke frauderisico's, waarvoor we passende maatregelen voorstellen. Deze maatregelen zullen het frauderisico niet geheel wegnemen.

3.3.1. Ouders die niet meer voldoen aan de voorwaarden voor kinderopvangvergoeding kunnen verzuimen dit aan DUO door te geven

De ouder heeft geen recht meer op kinderopvangvergoeding wanneer hij niet aan de voorwaarden voldoet, bijvoorbeeld als de ouder geen arbeid meer verricht. Als dit niet door de ouder wordt doorgegeven, ontvangt DUO te laat of geen signaal dat de ouder niet meer aan de voorwaarden voldoet. De kinderopvangvergoeding wordt te lang doorbetaald. Het risico is dat indien de ouder onvoldoende liquide is, het te weinig betaalde bedrag aan eigen bijdrage niet meer bij de ouder terug te vorderen is.

Wij stellen de volgende maatregelen voor:

- Richt een dagelijkse koppeling in met Basisregistratie Persoonsgegevens, andere relevante registers zoals SUWINET en zorg voor dagelijkse gegevensuitwisseling met de Belastingdienst (DUO).
- Voer periodieke en risicogerichte steekproeven uit ten behoeve van het toezicht (DUO).
- Richt preventief toezicht in (DUO).
- Stel een sanctiebeleid op waarin op adequate wijze beschreven wordt wat een overtreding is, hoe een overtreding kan worden vastgesteld en wat de bijbehorende sancties zijn (SZW, DUO).

3.3.2. DUO ontvangt geen signaal dat de kinderopvangorganisaties niet meer voldoen aan de voorwaarden voor kinderopvangvergoeding

De kinderopvangorganisatie heeft geen recht meer op kinderopvangvergoeding als de organisatie niet aan de gestelde voorwaarden voldoet om geregistreerd te zijn in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK). Indien er een vertraging plaatsvindt in de de-registratie in het LKR of de GGD verzuimd om de kinderopvangorganisatie te de-registreren, ontvang DUO te laat of geen signaal dat de kinderopvangorganisatie geen recht meer heeft op kinderopvangvergoeding.

Daarnaast kan de kinderopvangorganisatie verzuimen door te geven dat de kinderen geen opvang meer krijgen van de kinderopvangorganisatie; als de kinderopvangorganisatie vervolgens zelf de eigen bijdrage betaalt, kan de organisatie de volledige kinderopvangvergoeding ontvangen. De kinderopvangvergoeding wordt zo te lang doorbetaald door DUO. Het risico is dat te veel uitgekeerde kinderopvangvergoeding niet bij de kinderopvangorganisatie terug te vorderen is.

Wij stellen de volgende maatregelen voor:

- Voer periodiek overleg met de GGD (DUO).
- Overleg met het de beheerders van het LRK om het proces rond exploitatie-aanvragen, exploitatieverbod en exploitatiebeëindiging door te nemen, af te stemmen welke signalen noodzakelijk zijn en zorg ervoor dat deze signalering wordt ingericht (DUO).
- Voer periodieke en risicogerichte steekproeven uit ten behoeve van het toezicht (DUO).
- Richt preventief toezicht in (DUO).
- Richt signalering in op betaling van eigen bijdrage die niet via de bankrekrekening van de ouder worden betaald en onderzoek deze signalen (DUO).
- Stel een sanctiebeleid op waarin op adequate wijze beschreven wordt wat een overtreding is, hoe een overtreding kan worden vastgesteld en wat de bijbehorende sancties zijn (SZW, DUO).

CONCEPT

3.4. DUO betaalt kinderopvangvergoeding uit aan de kinderopvangorganisatie na betaling van de eigen bijdrage door de ouder aan DUO

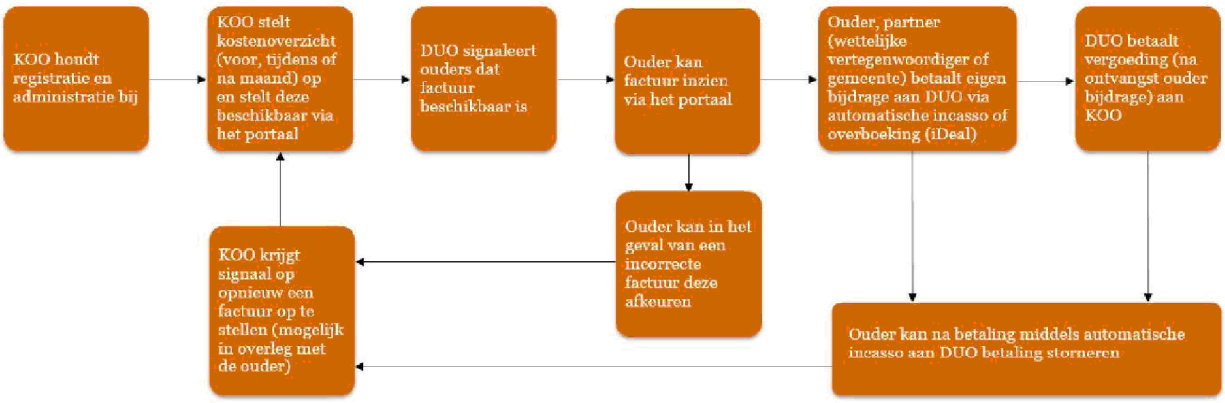
Het proces van facturatie start met het verzoek van de kinderopvangorganisatie bij DUO om de kinderopvangvergoeding te betalen. Dit verzoek houdt de facto in dat de kinderopvangorganisatie de factuurgegevens bij DUO aanlevert en een kostenoverzicht verstrekt. Het moment waarop kinderopvangorganisaties de kosten in rekening brengen, is afhankelijk van het contract. Kinderopvangorganisaties kiezen of zij voorafgaand, tijdens of na afloop van de maand een verzoek tot betaling indienenindienen in het portaal kinderopvangfinanciering. Daarnaast kunnen kosten met een terugwerkende kracht nog 12 maanden verrekend worden.

Nadat DUO de factuurgegevens heeft ontvangen in het portaal, attendeert DUO de ouders met een bericht op de binnengekomen factuur. Indien ouders het niet eens zijn met de inhoud van de factuur, dan kunnen zij deze via het digitale portaal afkeuren. De kinderopvangorganisatie ontvangt dan een verzoek om (eventueel in samenspraak met de ouder) een nieuwe factuur en een nieuw kostenoverzicht in te dienen.

Indien de ouder de factuur niet afkeurt, verzoekt DUO de ouder om de eigen bijdrage te voldoen. DUO zal pas de kinderopvangvergoeding betalen aan de kinderopvangorganisatie nadat de eigen bijdrage door de ouder is voldaan. In principe kan alleen de ouder de eigen bijdrage voldoen, in sommige gevallen is het toegestaan dat een wettelijke vertegenwoordiger de betaling namens de ouder voldoet. DUO geeft er de voorkeur aan dat ouders de betaling voldoen via een automatische incasso; in de huidige situatie betaalt het overgrote deel van de ouders ook via een automatische incasso. Ouders kunnen er ook voor kiezen om maandelijks de eigen bijdrage zelf over te maken via iDEAL.

Wanneer de eigen bijdrage door de ouder is voldaan, betaalt DUO de kinderopvangvergoeding uit. DUO financiert de kinderopvangorganisatie naar rato van de eigen bijdrage die door de ouder is betaald.

In de onderstaande afbeelding is het proces van facturatie schematisch weergegeven.



Figuur 4: proces van facturatie

In het proces van facturatie zien wij de volgende belangrijke frauderisico's, waarvoor we passende maatregelen voorstellen. Deze maatregelen zullen het frauderisico niet geheel wegnemen.

3.4.1. De registratie en administratie van de kinderopvangorganisaties kunnen onbetrouwbaar zijn waardoor de factuur een onjuist beeld geeft

De kinderopvangorganisatie kan (on)bewust fouten maken in de registratie en administratie. Dit kan gaan om de aanwezigheidsadministratie; het aantal kinderen dat als aanwezig is geregistreerd, komt dan niet overeen

1901762
00657

met het aantal daadwerkelijk aanwezige kinderen. Kinderopvangorganisaties kunnen bovendien het aantal door de ouder afgenomen uren hoger registreren dan de werkelijke situatie. De registratie, administratie en de factuur geven dan een onjuist beeld. DUO loopt het risico om te veel aan kinderopvangvergoeding te betalen omdat de kinderopvang onrechtmatig is.

Wij stellen de volgende maatregelen voor:

- Stel heldere en duidelijke kwaliteitseisen aan de aanwezigheidsregistratie, waaronder een bewaarplicht, en aan een aansluiting tussen gecontracteerde uren, aanwezige uren en gefactureerde uren en leg deze eisen vast in de wet of onderliggende regelgeving (SZW, DUO).
- Faciliteer in het softwarepakket van DUO een aanwezigheidsadministratie voor de kinderopvangorganisatie. Instrueer kinderopvangorganisaties om op de dag zelf de aanwezigheidsadministratie in te vullen en zodoende wijzigingen door kinderopvangorganisaties tot het minimum beperken (DUO).
- Wijs gecertificeerde software voor kinderopvangorganisaties aan om kinderopvangorganisaties te stimuleren de juiste en volledige administratie bij te houden (DUO).
- Richt signalering in op risico-indicatoren in het factureringsproces (bijvoorbeeld betaling aan een ander bankrekeningnummer dan dat van de ouder, een factuur van meer dan x % van de contracturen, grote afwijking van het uurtarief) en onderzoek deze signalen voordat kinderopvangvergoeding uitbetaald wordt (DUO).
- Voer periodieke en risicogerichte steekproeven uit ten behoeve van het toezicht (DUO).

Om te helpen voorkomen dat factuurfraude door een andere organisatie of individu wordt gepleegd stellen we de volgende maatregel voor:

- Stel een procedure op voor het wijzigen van bankrekeningnummer waarbij de aanpassing door een medewerker van DUO wordt nagegaan. Een mogelijkheid hiervoor is om een bankafschrift te vragen bij het wijzigen van een bankrekening en deze te laten valideren door een medewerker van DUO door telefonisch contact op te nemen met een bekend telefoonnummer van de kinderopvangorganisatie. Aanvullend hierop dient er een 4-ogencontrole ingericht te zijn in het systeem voor dergelijke wijzigingen en een periodieke review van wijzigingen op basis van de logging van de wijzigingen (DUO).

3.4.2. *Door de mogelijkheid van vooraf, tijdens en achteraf factureren kan de kinderopvangorganisatie bewust uren dubbel factureren*

Kinderopvangorganisaties hebben de verantwoordelijkheid voor het opstellen van de factuur. Het wetsvoorstel laat de mogelijkheid om vooraf, tijdens en achteraf factureren. Hiermee kan een kinderopvangorganisatie bewust manipuleren en bijvoorbeeld uren dubbel factureren. De factuur geeft zo een incorrect beeld van de werkelijke situatie en is moeilijk te controleren door de ouders. Daarnaast biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om het kostenoverzicht, dat de basis is voor de factuur, tot 12 maanden na afloop van de maand te wijzigen. Ten slotte is er geen vastgestelde definitie van het begrip 'maand', waardoor verschillende kinderopvangorganisaties verschillende betaalmomenten hebben.

Door de bovengenoemde mogelijkheden kunnen kinderopvangorganisaties bewust de factuur en het kostenoverzicht complexer maken en lastiger te controleren voor de ouder en DUO. Doordat kinderopvangorganisaties een onjuist beeld kunnen geven in de factuur en dit complex is om te achterhalen, loopt DUO het risico om te veel aan kinderopvangvergoeding uit te betalen en lopen ouders het risico te veel eigen bijdrage te betalen.

Wij stellen de volgende maatregelen voor:

- Beperk de periode voor het wijzigen van het kostenoverzicht (tot bijvoorbeeld 3 maanden) en beperk hoe vaak wijzigingen door kinderopvangorganisaties doorgegeven kunnen worden over dezelfde maand (bijvoorbeeld twee keer) (SZW, DUO).
- Stel een definitie vast voor een 'maand', bijvoorbeeld een kalendermaand (SZW, DUO).
- Richt signalering in op risico-indicatoren in het factureringsproces (bijvoorbeeld betaling aan een ander bankrekeningnummer dan dat van de ouder, een factuur van meer dan x % van de contracturen, grote afwijking van het uurtarief) en onderzoek deze signalen voordat kinderopvangvergoeding uitbetaald wordt (DUO).
- Richt een extra verplichte controle in voor ouders wanneer de afwijkingen ten opzichte van het contract te groot zijn (DUO).
- Vraag brancheorganisaties om standaarden te ontwikkelen voor een factuur en beschikbaar te stellen aan kinderopvangorganisaties (DUO).
- Monitor het inzien van factuurgegevens door ouders. Geef ouders die nooit facturen inzien extra impulsen om dit toch te doen (DUO).
- Voer periodieke en risicogerichte steekproeven uit ten behoeve van het toezicht (DUO).

3.4.3. *Ouders kunnen over onvoldoende kennis en capaciteiten beschikken om hun controlefunctie uit te oefenen of kunnen ervoor kiezen om dit niet te doen*

Kwetsbare groepen, zoals digitaal minder vaardige ouders, beschikken niet over de capaciteiten om hun controlefunctie gedegen uit te voeren. Het WRR schat dat ongeveer 10 tot 20% van de ouders niet beschikt over de benodigde capaciteiten. Anderzijds kunnen ouders zich onvoldoende inspannen om hun controlefunctie te vervullen. In beide gevallen wordt het kostenoverzicht onvoldoende door de ouders gecontroleerd, wat er toe leidt dat DUO een te hoog bedrag aan kinderopvangvergoeding kan betalen en aan de kinderopvangorganisatie.

Wij stellen de volgende maatregelen voor:

- Vraag brancheorganisaties standaardformat te ontwikkelen voor een factuur en beschikbaar te stellen aan kinderopvangorganisaties (DUO).
- Ondersteun ouders ondersteunen met folders en andere communicatiemiddelen (bijvoorbeeld een toelichting op het controleren van de factuur van de kinderopvangorganisatie) (DUO).
- Ondersteun ouders in kwetsbare doelgroepen door het instellen van een loket/vraagbaak waar ouders naar toe kunnen voor hulp bij proces en de controle van de factuur (SZW, DUO).
- Richt een extra verplichte controle in voor ouders wanneer de afwijkingen ten opzichte van het contract te groot zijn (DUO).
- Monitor het inzien van factuurgegevens door ouders. Geef ouders die nooit facturen inzien extra impulsen om dit toch te doen (DUO).

3.4.4. *De kinderopvangorganisatie kan worden geprikkeld om de eigen bijdrage voor de ouder te betalen*

Ouders moeten de eigen bijdrage aan DUO voldoen voordat DUO het bedrag aan kinderopvangvergoeding waarvoor eigen bijdrage is betaald aan de kinderopvangorganisatie overmaakt. Kinderopvangorganisaties zijn hierdoor afhankelijk van betaling van de ouder om kinderopvangvergoeding te ontvangen. Deze betaling is voor kinderopvangorganisaties, met name de kleine organisaties, essentieel voor hun liquiditeit.

Kinderopvangorganisaties worden geprikkeld om eigen bijdrage aan ouders te betalen, wat een vorm is van samenspanning. Een voorbeeld is dat de kinderopvangorganisatie contant geld aan de ouder geeft zodat hiervan de eigen bijdrage door de ouder kan worden voldaan. Tussenpersonen en adviseurs kunnen hier tevens op inspelen door ouders (tegen een vergoeding) te helpen en het bedrag aan eigen bijdrage te financieren. Het risico is dat ouders geen controle hebben over de gefactureerde uren. Het wetsvoorstel werkt zo de kans op

samenspanning tussen tussenpersonen en kinderopvangorganisaties in de hand. Het risico voor DUO behelst het financieren van onrechtmatige kinderopvang.

Wij stellen de volgende maatregelen voor:

- Richt signalering in op risico-indicatoren in het factureringsproces (bijvoorbeeld betaling aan een ander bankrekeningnummer dan dat van de ouder, een factuur van meer dan x % van de contracturen, grote afwijking van het uurtarief) en onderzoek deze signalen voordat kinderopvangvergoeding uitbetaald wordt (DUO).
- Stel een sanctiebeleid op waarin op adequate wijze beschreven wordt wat een overtreding is, hoe een overtreding kan worden vastgesteld en wat de bijbehorende sancties zijn (SZW, DUO).
- Voer periodieke en risicogerichte steekproeven uit ten behoeve van het toezicht (DUO).

3.5. *Kinderopvangorganisatie is verantwoordelijk voor het debiteurenbeheer als de ouder de eigen bijdrage niet betaalt*

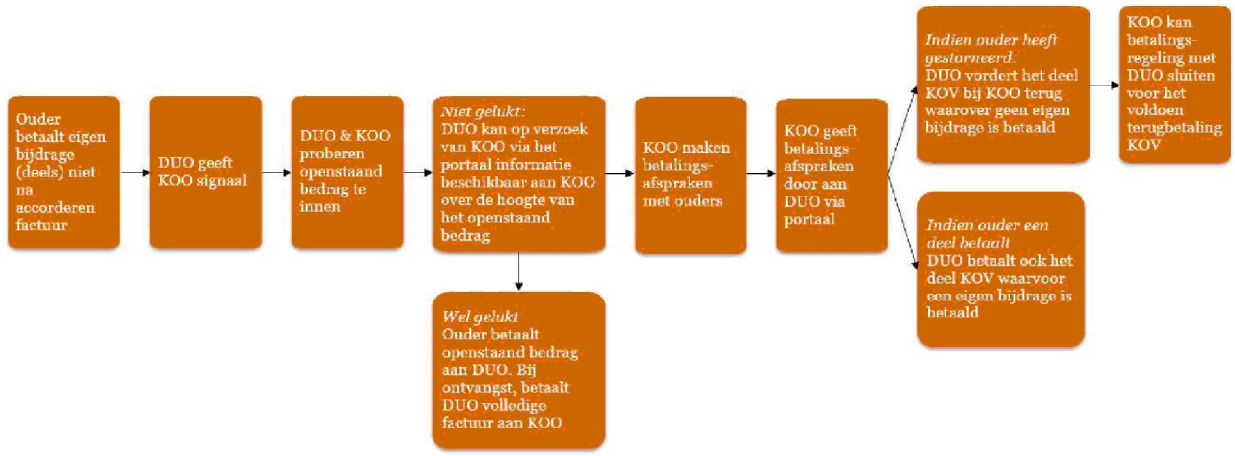
Wanneer de ouder de eigen bijdrage aan DUO niet voldoet, start het proces van debiteurenbeheer. De regie op het debiteurenbeheer en debiteurenrisico ligt bij de kinderopvangorganisatie. De kinderopvangorganisatie houdt een vordering op de ouders vanwege wanbetaling van de ouder ter hoogte van het gehele factuurbedrag (eigen bijdrage en rijksbijdrage). Echter, de kinderopvangorganisatie kent de hoogte van de eigen bijdrage niet, waardoor de kinderopvangorganisatie geen inschatting kan maken van de hoogte van de betaalachterstand.

Wanneer ouders de eigen bijdrage niet voldoen, krijgen kinderopvangorganisaties een signaal van DUO. DUO en kinderopvangorganisatie spannen zich elk vanuit hun eigen positie in om het openstaande bedrage bij de ouder te innen. Kinderopvangorganisaties dienen eerst in het contact met ouders te proberen om de betalingsachterstand op te lossen. Wanneer ouders in gebreke blijven en de ondernomen pogingen geen oplossing bieden, kunnen kinderopvangorganisaties een verzoek bij DUO indienen om aanvullende informatie aan hen te verstrekken over de hoogte van de niet-betaalde bijdrage. Kinderopvangorganisaties kunnen vervolgens met ouders betalingsafspraken maken zodat zij alsnog de eigen bijdrage voldoen.

Naast wanbetaling kunnen ouders de reeds betaalde factuur storneren. Storneren is een middel om een automatische incasso te corrigeren tot 56 dagen na de automatische incasso, het betaalde bedrag wordt dan teruggestort op de bankrekening. De ouder heeft de mogelijkheid om tot 56 dagen de automatische incasso waarmee de eigen bijdrage wordt afgeschreven te storeneren. DUO zal opnieuw de factuur aan de ouder aanbieden en verzoeken deze te betalen. Wanneer de ouder niet meteen de factuur kan voldoen, kunnen er betalingsafspraken met de kinderopvangorganisatie gemaakt worden. De gewijzigde afspraken zullen door de kinderopvangorganisatie aan DUO in het portaal worden doorgegeven. Indien de ouder na stornering van de eigen bijdrage alsnog niet betaalt, zal DUO het deel van de kinderopvangvergoeding waarover geen eigen bijdrage is betaalt, terugvorderen bij de kinderopvangorganisatie. Indien gewenst, kunnen hierover betalingsafspraken gemaakt worden.

In de onderstaande afbeelding is het proces van debiteurenbeheer schematisch weergegeven.

CONCEPT



Figuur 5: proces van debiteurenbeheer

In het proces van debiteurenbeheer zien wij het volgende belangrijke frauderisico, waarvoor we passende maatregelen voorstellen. Deze maatregelen zullen het frauderisico niet geheel wegnemen.

3.5.1. *De ouder kan de eigen bijdrage storneren en verdwijnen, hierdoor is de kinderopvangvergoeding onrechtmatig*

Ouders kunnen storneren wanneer ze zien dat de factuur niet juist is geweest en dan in gesprek gaan met de kinderopvangorganisaties. Zonder de eigen bijdrage is de uitbetaalde kinderopvangvergoeding onrechtmatig en moet deze worden teruggevorderd bij de kinderopvangorganisatie en dient de ouder het debiteurenproces in te gaan bij de kinderopvangorganisatie. Ouders die kwaad willen kunnen de eigen bijdrage tot 56 dagen terug laten storneren en verdwijnen. We zien deze optie vooral voor ouders die tijdelijk in Nederland verblijven of ouders die op het punt staan om te migreren naar het buitenland.

Wij stellen de volgende maatregelen voor:

- Richt voor kinderopvangorganisatie signalering in op stornering en verzoek kinderopvangorganisaties om contact op te nemen met de ouders (DUO).
- Richt signalering in wanneer ouders een schuld hebben vanwege het terugvorderen van kinderopvangvergoeding en opnieuw kinderopvangvergoeding aanvragen bij een andere kinderopvangorganisatie (DUO).

3.5.2. *De kinderopvangorganisatie kan worden geprikkeld om de eigen bijdrage aan ouders te financieren zodat zij alsnog kinderopvangvergoeding ontvangen.*

De kinderopvangorganisatie ontvangt alleen kinderopvangvergoeding van DUO wanneer ouder de eigen bijdrage voldoet. Kinderopvangorganisaties worden geprikkeld om eigen bijdrage aan ouders voor te financieren, zodat zij alsnog kinderopvangvergoeding ontvangen.

Wij stellen de volgende maatregelen voor:

- Richt signalering in op risico-indicatoren in het factureringsproces (bijvoorbeeld betaling aan een ander bankrekeningnummer dan dat van de ouder, een factuur van meer dan x % van de contracturen, grote afwijking van het uurtarief) en onderzoek deze signalen voordat kinderopvangvergoeding uitbetaald wordt (DUO).

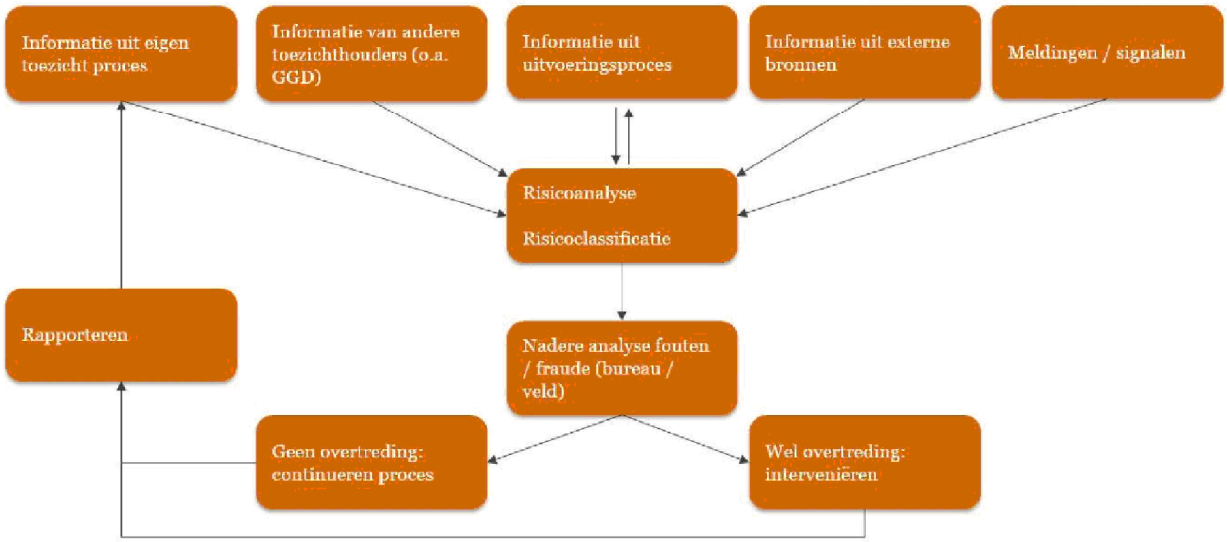
- Stel een sanctiebeleid op waarin op adequate wijze beschreven wordt wat een overtreding is, hoe een overtreding kan worden vastgesteld en wat de bijbehorende sancties zijn (SZW, DUO).

CONCEPT

4. Frauderisico's die samenhangen met DUO als nieuwe toezichthouder voor de rechtmatigheid van kinderopvangvergoeding

Toezicht in de kinderopvang wordt gespreid over twee toezichthouders. DUO houdt toezicht op de rechtmatigheid van de verstrekte kinderopvangvergoeding. De GGD houdt toezicht op de kwaliteit van de kinderopvangorganisaties. Doelstelling van DUO is om risico gericht toezicht te houden en samen te werken met de andere toezichthouder. Op basis van processen zoals die in de vorige hoofdstukken zijn beschreven, identificeert DUO risico's. Op basis van de risicoanalyses maakt DUO nadere analyses van mogelijke fraudes. Wanneer er geen sprake is van een overtreding, worden de reguliere processen, waaronder financiering van de kinderopvangvergoeding, zonder interventie van DUO gevolgd. Wanneer er wel sprake is van een overtreding intervenieert DUO in het proces. In beide gevallen zal DUO de informatie intern apporteren en mogelijk het uitvoerings- en toezichtproces verbeteren aan de hand van de opgedane ervaring.

In de onderstaande afbeelding is het proces in het kader van toezicht schematisch weergegeven.



Figuur 6: proces van toezicht

Voor het toezicht op kinderopvangvergoeding zien wij de volgende belangrijke frauderisico's. waarvoor we passende maatregelen voorstellen. Deze maatregelen zullen het frauderisico niet geheel wegnemen.

4.1.1. Door de structuur met de twee toezichthouders DUO en GGD blijft het risico bestaan dat mogelijke fraudes tussen wal en schip vallen

DUO houdt toezicht op de rechtmatigheid van de kinderopvang (deze rol wordt overgenomen van de Belastingdienst/Toeslagen). De GGD houdt toezicht op de kwaliteit. Door de spreiding van het toezicht over

twee toezichthouders blijft het bestaande risico in stand dat fraudes mogelijk tussen wal en schip vallen. Dit risico is extra groot als bijvoorbeeld gastouders aangesloten zijn bij een gastouderbureaus buiten de regio van de GGD die toezicht houdt op de gastouders. Dan is in feite sprake van spreiding over drie of vier toezichthouders. Verder kunnen kinderopvangorganisaties in de ene regio verdwijnen en in een andere GGD-regio opnieuw starten. Het duurt dan enige tijd voordat de informatie-uitwisseling weer op gang is gekomen, zeker als de organisatie werkt onder een– althans in naam – nieuwe houder deze. Als dit in de toekomst ook voorkomt dan kan er mogelijk onrechtmatig kinderopvangvergoeding uitbetaald zijn.

Wij stellen de volgende maatregelen voor:

- Sluit een samenwerkingsconvenant af met GGD'en waarin duidelijke afspraken en een taakverdeling staan (bijvoorbeeld frequent overleg, gezamenlijke toezicht bezoeken, werkinstructies) (DUO, GGD).
- Koppel dossiers aan een kinderopvangorganisatie en niet aan een specifieke GGD-regio (DUO).
- Richt periodiek overleg (op regioniveau) in tussen de twee toezichthouders en mogelijke andere relevante actoren (DUO, GGD).
- Organiseer gezamenlijke inspecties om informatie-uitwisseling te stimuleren (DUO, GGD).
- Stel een sanctiebeleid op waarin op adequate wijze beschreven wordt wat een overtreding is, hoe een overtreding kan worden vastgesteld en wat de bijbehorende sancties zijn (SZW, DUO).
- Zorg dat DUO adequate bevoegdheden heeft om de bankgegevens van kinderopvangorganisaties en ouders op te vragen en in te zien indien er een onderbouwde vermoeden van fraude bestaat.

4.1.2. Toezichthouder zijn in de sector kinderopvang met bijbehorende buitendienst en processen is nieuw voor DUO

De taak om toezicht te houden op kinderopvang is voor DUO nieuw. DUO houdt al wel toezicht op in het onderwijs en op de studiefinanciering. De binnen- en buitendienst van DUO voor toezicht op de kinderopvang moeten worden opgebouwd en werken mogelijk in de beginfase nog niet efficiënt en effectief. Daarnaast zijn kinderopvangorganisaties een nieuw toezichtobject voor wat betreft rechtmatigheid van de kinderopvangvergoeding en moet hier ervaring over worden opgebouwd.

Wij stellen de volgende maatregelen voor:

- Zorg voor kennisoverdracht tussen DUO en de toezichthouders van de Belastingdienst/Toeslagen met bijvoorbeeld werkinstructies, trainen van toezichthouders en het meelopen met toezichthouders van de Belastingdienst (SZW, DUO, Belastingdienst/Toeslagen).
- Richt preventief toezicht in (DUO).
- Zorg voor kennisuitwisseling met andere toezichthouders op bedrijven/organisaties (DUO).
- Stel een sanctiebeleid op waarin op adequate wijze beschreven wordt wat een overtreding is, hoe een overtreding kan worden vastgesteld en wat de bijbehorende sancties zijn (SZW, DUO).

4.1.3. Het wetsvoorstel kent nog geen mogelijkheid om (fraude)signalen vanuit andere sectoren, zoals de zorg, te identificeren door DUO

(Fraude)signalen vanuit andere sectoren, zoals de zorg, zijn mogelijk ook relevant voor de kinderopvang. Koppeling tussen de diverse signalen is gewenst zodat DUO vroegtijdig frauderisico's kan identificeren en kwantificeren.

Wij stellen de volgende maatregelen voor:

- Richt een meldpunt in voor kinderopvangfraude en combineer dit met bestaande meldpunten (SZW).
- Richt een koppeling met het SUWINET in (DUO).

- Stel een sanctiebeleid op waarin op adequate wijze beschreven wordt wat een overtreding is, hoe een overtreding kan worden vastgesteld en wat de bijbehorende sancties zijn (SZW, DUO).

4.1.4. *DUO moet als nieuwe toezichthouder de informatie-uitwisseling met andere organisaties nog inrichten en hiervoor convenanten afsluiten*

DUO moet de toezichtorganisatie nog opbouwen, toezichthouders opleiden en ervaring opdoen in het veld. Daarnaast heeft DUO (nog) niet de bevoegdheden die de Belastingdienst/Toeslagen heeft in termen van informatiepositie, -deling en opsporing. Het wetsvoorstel biedt voor DUO bijvoorbeeld geen grondslag om huisbezoeken bij gastouders en vraagouders te doen. Deze bevoegdheden heeft DUO nodig om controles ter plaatse effectief uit te voeren.

Wij stellen de volgende maatregelen voor:

- Sluit duidelijke convenanten tussen DUO en de Belastingdienst af over informatie-uitwisseling (SZW, DUO).
- Leg de additionele bevoegdheden voor DUO in de wet vast ten behoeve van controles ter plaatse en het toezicht (SZW).
- Zorg voor de wettelijke mogelijkheid om het bedrag aan openstaande schulden te verrekenen met andere toeslagschulden en/of ontvangsten (SZW, Belastingdienst, DUO).
- Stel een sanctiebeleid op waarin op adequate wijze beschreven wordt wat een overtreding is, hoe een overtreding kan worden vastgesteld en wat de bijbehorende sancties zijn (SZW, DUO).
- Zorg dat DUO adequate bevoegdheden heeft om de bankgegevens van kinderopvangorganisaties en ouders op te vragen en in te zien indien er een onderbouwde vermoeden van fraude bestaat.

CONCEPT

5. DUO kan veel beheersmaatregelen niet toepassen bij de export van KOV naar het buitenland

Hoewel kinderopvangvergoeding niet meer direct aan de ouders wordt betaald, is SZW van mening dat er sprake is van een verstrekking of uitkering ter tegemoetkoming van de gezinslasten. Daarmee voldoet kinderopvangvergoeding aan de kenmerken van een gezinsbijslag op grond van de Europese sociale zekerheidsverordening. Derhalve dient een bijdrage te worden geleverd in de kosten van kinderopvang voor een ouder die in Nederland werkt (of woont) of in aanmerking komt voor een uitkering en gekoppelde voorziening op arbeidsinschakeling die een kind heeft binnen de Europese Economische Ruimte (EER) of Zwitserland.

Anders dan in de Nederlandse situatie, ligt de verantwoordelijkheid voor de aanvraag van kinderopvangvergoeding en de registratie van maandelijkse kostenoverzichten bij de ouder en niet bij de kinderopvangorganisatie. De eisen die worden gesteld aan de ouder en/of partner en het kind zijn gelijk aan de eisen die worden gesteld voor het ontvangen van kinderopvangvergoeding binnen Nederland.

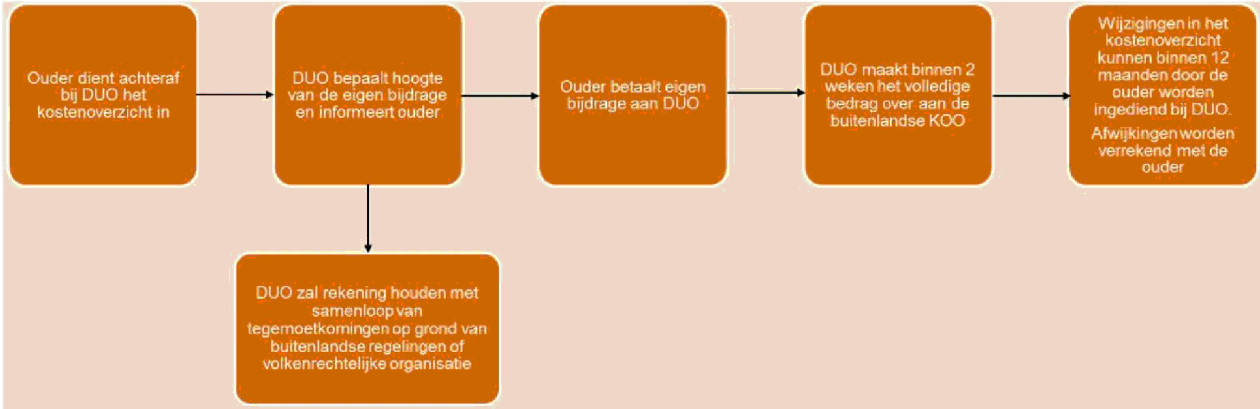
Naast de voorwaarden waar de ouders aan moeten voldoen om in aanmerking te komen voor kinderopvangvergoeding, moet de beoogde buitenlandse kinderopvangorganisatie in het register buitenlandse kinderopvang (beheerd door DUO) staan ingeschreven. Daarvoor moet in elke geval worden aangetoond dat de regels met betrekking tot de kwaliteit van de te leveren kinderopvang ten minste vergelijkbaar zijn als in Nederland. Het is de verantwoordelijkheid van de ouder (eventueel in samenwerking met de kinderopvangorganisatie) om de inschrijving mogelijk te maken. Het huidige register blijft grotendeels gehandhaafd met aanvullende voorwaarden zodat DUO de kinderopvangorganisatie direct kan uitbetalen: de kinderopvangorganisatie akkoord gaat met inschrijving in het register en de toezichthoudende rol van DUO op het betaalproces.

In de onderstaande afbeeldingen zijn de afwijkende processen (aanvraag kinderopvangvergoeding en registratie maandelijks gebruik) in het kader van export van kinderopvangvergoeding weergegeven:



Figuur 7: proces van aanvraag KOV buitenland

Na het afsluiten van een contract tussen de ouder en de buitenlandse kinderopvangorganisatie, vraagt de ouder bij DUO kinderopvangtoeslag aan. De ouder krijgt toegang tot het portaal financiering kinderopvang en zal de gevraagde gegevens moeten invullen. Na het verstrekken van de gevraagde gegevens maakt DUO een besluit over het verlenen van het recht op kinderopvangvergoeding en de hoogte van de eigen bijdrage. DUO stelt een beschikking op en informeert de ouder. Het proces van aanvraag van kinderopvangvergoeding kan simultaan lopen aan de aanvraag voor het registeren van de kinderopvangorganisatie in het register buitenlandse kinderopvang.



Figuur 8: proces voor betaling KOV in buitenland

De ouder is verantwoordelijk om maandelijks achteraf het kostenoverzicht in te dienen bij DUO. DUO bepaalt op basis van de aangeleverde informatie de hoogte van de eigen bijdrage. Hierbij moet DUO rekening houden met eventuele andere tegemoetkomingen op grond van een buitenlandse regeling of van een volkenrechtelijke organisatie. Nadat de eigen bijdrage is bepaald dient de ouder de eigen bijdrage te betalen aan DUO. Bij ontvangst van de eigen bijdrage maakt DUO binnen twee weken het volledige bedrag over aan de buitenlandse kinderopvangorganisatie. De ouder heeft de mogelijkheid om achteraf wijzigingen in het kostenoverzicht aan te brengen. Dit is tot twaalf maanden na de maand waarin de kinderopvang heeft plaatsgevonden mogelijk. Indien het in rekening gebrachte te hoog is, wordt dit met de eerstvolgende betaling aan de buitenlandse kinderopvangorganisatie verrekend. Een wijziging in de eigen bijdrage wordt met de ouders verrekend.

In het proces van export van kinderopvangvergoeding zien wij de volgende frauderisico's, waarvoor wij passende maatregelen voorstellen. Deze maatregelen zullen het frauderisico niet geheel wegnemen.

5.1. De classificatie van de frauderisico's is laag omdat de kinderopvangvergoeding maar beperkt wordt geëxporteerd

De omvang van de export van kinderopvangvergoeding is beperkt. Uit cijfers van de BD/T per 31 oktober 2015 blijkt dat de BD 677 aanvragen voor 900 kinderen heeft toegekend die op dat moment kinderopvangtoeslag ontvingen. Het totale jaarbedrag betrof iets meer dan EUR 1,3 miljoen. De belangrijkste landen voor export van kinderopvangtoeslag betreffen buurlanden Duitsland en België.

Door de huidige beperkte omvang van export, schatten wij de mogelijke impact van frauderisico's laag in. Echter, deze inschatting zal veranderen op het moment dat de omvang van de export toeneemt. De kansen op frauderisico's zijn duidelijk aanwezig, in het bijzonder door de beperkte mogelijkheden die wij voor DUO zien om haar rol als toezichthouder in het buitenland effectief uit te voeren. Wij zullen dit in de onderstaande paragrafen verder onderbouwen. DUO zal de voorkant van het proces, de registratie van kinderopvangorganisaties in het register en de aanvraag van kinderopvangvergoeding, zwaar moeten inrichten.

Wij stellen de volgende maatregelen voor:

- Monitor de omvang, groei en ontwikkeling van de export van kinderopvangvergoeding en bepaal aan de hand van de omvang welke beheersmaatregelen gewenst zijn (DUO).
- Stel een sanctiebeleid op ten aanzien van export van kinderopvangvergoeding en communiceer dit actief naar de aanvragers. Het sanctiebeleid moet communiceren dat DUO volledige medewerking verwacht in de uitvoering van haar rol als toezichthouder. Op het moment dat DUO deze medewerking niet ontvangt, omdat bijvoorbeeld de ouder of buitenlandse KOO geen informatie verschaffen, dient de betaling van kinderopvangvergoeding onmiddellijk te worden stopgezet (DUO).

Deze maatregelen zijn van toepassing op alle frauderisico's die wij betreffende de export beschrijven.

5.2. Het veronderstelde tegengestelde belang tussen ouder en kinderopvangorganisatie neemt verder af

Bij de export vervallen twee belangrijke verantwoordelijkheden die de kinderopvangorganisatie heeft en deze komen voor rekening van de ouder: de registratie voor aanvraag van kinderopvangvergoeding en het indienen van de maandelijkse kostenoverzichten. Hiermee vervalt de controlerende functie die de ouder heeft in het binnenlandse proces waar DUO deels op steunt. Daarmee neemt het risico toe dat de ouder (on)bewust onjuistheden kan doorgeven aan DUO over tarieven en uren waardoor de eigen bijdrage van de ouder incorrect wordt berekend. De kans op samenspanning neemt hiermee ook toe. Immers, als de ouder het initiatief neemt, hoeft de buitenlandse KOO niet actief frauduleus te handelen om meer kinderopvangvergoeding te ontvangen dan toegekend. Dit risico wordt versterkt omdat DUO beperkte middelen heeft om eventuele onjuiste informatie in het buitenland te toetsen.

Wij stellen de volgende maatregelen voor:

- Zorg dat DUO de beschikking heeft over een (digitale) kopie van het contract tussen ouder en de buitenlandse KOO bij de aanvraag van kinderopvangvergoeding. Zorg tevens dat facturen van de buitenlandse KOO worden toegevoegd bij de maandelijkse kostenoverzichten die de ouder moet registreren (DUO).
- Zorg dat DUO op basis van risico indicatoren periodiek de informatie die de ouder opgeeft bij de KOO toetst voor juistheid en volledigheid (DUO).

5.3. DUO heeft een beperkte informatiepositie ten aanzien van aanvragen voor kinderopvangvergoeding in het buitenland

Bij de aanvraag voor kinderopvangvergoeding in het buitenland kan DUO slechts in beperkte mate steunen op de verschillende nationale basisregistraties die Nederland kent. In plaats daarvan zal DUO in belangrijke mate afhankelijk zijn van de juistheid en volledigheid van de informatie die de aanvrager aanlevert op gebied van gezinssituatie, werk en inkomen van de buitenlandse partner en kind. Bovendien is het lokaal nagaan van de opgegeven situatie een kostbare onderneming welke onevenredig veel middelen kan kosten ten opzichte van risico's in Nederland. Omdat DUO haar rol als toezichthouder daarom beperkt kan uitvoeren in het buitenland, vinden wij het redelijk dat DUO aanvullende eisen kan stellen aan de aangeleverde informatie om zeker te stellen dat de informatie waarheidsgetrouw is.

Wij stellen de volgende maatregelen voor:

- Zorg dat informatie die DUO opvraagt ten opzichte van de gezinssituatie, werk en inkomen van de buitenlandse partner of kind altijd is gevalideerd door een onafhankelijke instantie. Dit kan door bijvoorbeeld ondersteunende documentatie te vragen die zijn gewaarmerkt door de lokale autoriteiten zoals een attestatie de vita. Een werksituatie kan worden onderbouwd door een gewaarmerkte verklaring van de werkgever of informatie die zijn gevalideerd door de lokale Belastingdienst (SZW, DUO).
- Zoek waar mogelijk de aansluiting met andere Nederlandse instanties zoals de Belastingdienst die te maken hebben met export van toeslagen en vergoedingen door het afsluiten van convenanten om informatie uit te wisselen ter validatie van opgegeven informatie. Zoek bovendien de aansluiting om gezamenlijk buitenlandse bezoeken af te leggen waardoor middelen efficiënter kunnen worden ingezet (SZW, DUO).
- Zorg waar mogelijk voor een convenant met buitenlandse Belastingdiensten om opgegeven inkomensgegevens te toetsen met lokale Belastingdiensten (SZW, DUO).

5.4. Er is een actueel overzicht nodig van buitenlandse regels met betrekking tot kwaliteitseisen en lokale tegemoetkomingen

Om zeker te zijn dat de buitenlandse kinderopvangorganisatie werkt volgens regels met betrekking tot de kwaliteit van kinderopvang die ten minste gelijkwaardig zijn aan de Nederlandse regels, moet DUO te allen tijde een actueel overzicht hebben van de regels die gelden in het buitenland en welke documentatie dit kan aantonen. Het actueel houden werkt tweezijdig; DUO zal op de hoogte moeten blijven van wijzigingen in de regels van kinderopvang in het buitenland en DUO zal wijzigingen in Nederlandse regels moeten vergelijken met buitenlandse regels. Aanvullend hierop zal DUO periodiek moeten toezien dat de buitenlandse kinderopvangorganisaties die zijn ingeschreven in het register buitenlandse kinderopvang ook nog steeds werken volgens de geëiste regels.

Naast de regels met betrekking tot de kwaliteit van de kinderopvang heeft DUO ook een actueel overzicht nodig van buitenlandse tegemoetkomingen die van toepassing zijn op de kinderopvang.

Wij stellen de volgende maatregelen voor:

- Zorg dat DUO een actueel overzicht heeft welke documentatie per land/regio nodig is om de kwaliteit van de dienstverlening van een KOO op waarde te schatten wanneer er een aanvraag wordt ingediend om de KOO op te nemen in het buitenland register. Zorg ervoor dat dit overzicht ook een beeld geeft welke tegemoetkomingen van toepassing zijn per land/regio. Het overzicht moet periodiek worden herzien om actueel te blijven (SZW, DUO).
- Zorg dat de buitenlandse KOO die geregistreerd is in het register buitenlandse kinderopvang periodiek moet aantonen dat zij nog steeds werken op basis van vergelijkbare regels met betrekking tot de kwaliteit van kinderopvang (DUO).
- Zorg voor een periodieke inspectie ter plaatse op naleving kwaliteit op basis van risico indicatoren (DUO).
- Neem contact op met de lokale autoriteiten met de vraag of er lokale tegemoetkomingen zijn voor de ouder of KOO (SZW, DUO).

CONCEPT

6. Bevoorschotting aan de kinderopvangorganisatie

In het nieuwe financieringsstelsel staat DUO in het betaalproces als het ware tussen de ouder en kinderopvangorganisatie in. Het gestandaardiseerde proces zorgvuldig te doorlopen kost tijd waardoor het aantal dagen dat tussen de facturatie door de kinderopvangorganisatie en het ontvangen van de betaling toeneemt. Dit kan gevolgen hebben voor de kasstroom van de organisatie en daarom heeft SZW besloten om een mogelijkheid tot het verstrekken van een voorschot op te nemen in het wetsvoorstel. De precieze uitwerking van de systematiek van bevoorschotting zal door middel van een algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt.

SZW heeft de uitgangspunten van de uitwerking van de bevoorschottingssystematiek met ons gedeeld, met de vraag of wij deze kunnen beoordelen op frauderisico's. De uitgangspunten die met ons zijn gedeeld zijn als volgt:

1. De wettelijke basis voor het verstrekken van een voorschot ligt in artikel 4.95 van de Algemene wet bestuursrecht. Artikel 4.95 stelt dat:

    a. een bestuursorgaan vooruitlopend op de vaststelling van verplichting tot betaling, een voorschot kan verlenen als redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de verplichting tot betaling zal worden vastgesteld;

    b. betaalde voorschotten worden verrekend met de te betalen geldsom. Te veel betaalde voorschotten kunnen worden teruggevorderd.

2. Betaling van het voorschot kan alleen plaatsvinden op de daartoe bestemde bankrekening die op naam staat van de houder van de kinderopvangorganisatie. Er zijn momenteel geen andere aanvullende voorwaarden aan de houder gesteld.

3. De houder dient het initiatief te nemen om een voorschot aan te vragen bij DUO. Een voorschot wordt niet automatisch uitgekeerd.

4. Een voorschot kan alleen worden uitgekeerd nadat DUO het recht op kinderopvangvergoeding heeft toegekend en de hoogte van kinderopvangvergoeding en het aantal uur per maand heeft vastgesteld.

5. Het betreft een doorlopend voorschot: eenmaal aangevraagd zal de houder altijd dit voorschot ontvangen.

6. Om complexiteit te verminderen, wordt er geen gedeeltelijk voorschot uitgekeerd. De houder kan alleen het volledige bedrag als voorschot ontvangen die de houder denkt in rekening te brengen op basis van uur maal tarief.

Op basis van deze uitgangspunten, in combinatie met de inherente frauderisico's die bevoorschotting met zich meebrengt, zijn onderstaande frauderisico's geformuleerd. Wij hebben maatregelen voorgesteld. Deze maatregelen zullen het frauderisico niet geheel wegnemen.

6.1. De administratie van voorschotten moet specifiek, volledig en juist zijn

Het aanbieden van de mogelijkheid van voorschotten aan houders voegt complexiteit toe in het betaalproces. Om de complexiteit te beheersen moet de administratie over af te geven voorschotten dusdanig betrouwbaar zijn dat dit geen risico op de uitvoering wordt waar houders misbruik van kunnen maken.

Wij stellen de volgende maatregelen voor:

- Zorg dat de administratie op voorschotten wordt bijgehouden op het niveau van individuele kinderen en niet op het niveau van houders om individuele voorschotten traceerbaar te houden naar facturatie en betalingen achteraf (DUO).
- Zorg voor een automatische koppeling tussen het betalen van voorschotten en het betalen van de reguliere kostenoverzichten. Koppel de betaling van een voorschot aan zowel een individueel kind als een maand om de traceerbaarheid te vergroten (DUO).

6.2. De functie van facturatie vooraf en bevoorschotting lopen door elkaar, maar het risico verschuift naar DUO

Bevoorschotting is toegevoegd aan het wetsvoorstel om de vertraging in het betaalproces door tussenkomst van DUO te mitigeren. Echter geeft het wetsvoorstel aan houders ook de mogelijkheid om voorafgaand aan de maand te factureren. In essentie kunnen beide mogelijkheden hetzelfde doel dienen: de kinderopvangorganisatie kan tijdig zijn kosten dekken. Door beide mogelijkheden te gebruiken heeft de houder in feite een voorschot van twee maanden. Echter, het debiteurenrisico bij bevoorschotting verschuift van de kinderopvangorganisatie (ten opzichte van de ouders) naar DUO (ten opzichte van de kinderopvangorganisatie). Dit kan voor DUO een risico vormen op het moment dat kinderopvangorganisaties op het punt staan waar ze omvallen of als een houder bewust wenst te verdwijnen waardoor er geen factuur volgt waarmee het voorschot kan worden verrekend.

Wij stellen de volgende maatregelen voor:

- Zorg dat duidelijk is welke functie een voorschot heeft ten opzichte van voorafgaand aan de maand van factureren. Op het moment dat hier geen praktisch verschil in zit, overweeg dan om een van de twee opties te verwijderen om de complexiteit te beperken (SZW).
- Richt toezicht en controles ter plaatse in bij houders die zijn geïdentificeerd als risicogroep (DUO).
- Stel voorwaarden op waaraan de houder moet voldoen om in aanmerking te komen voor bevoorschotting zoals het uitvragen van een bankgarantie en actieve monitoring van de facturen die binnenkomen ten opzichte van het voorschot. Stop bevoorschotting als de houder niet meer aan de voorwaarden voldoet.
- Beperk de duur van het automatische voorschot aan de houder tot een half jaar zodat de houder het voorschot periodiek moet vernieuwen en de voorwaarden opnieuw kunnen worden getoetst.
- Stel een sanctiebeleid op waarin op adequate wijze beschreven wordt wat een overtreding is, hoe een overtreding kan worden vastgesteld en wat de bijbehorende sancties zijn (SZW, DUO).

7. Frauderisico's die samenhangen met de invoering van het stelsel van directe financiering kinderopvang

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft het voornemen om het wetsvoorstel directe financiering kinderopvang op 1 januari 2020 in werking te laten treden, met een invoering van een deelpopulatie in 2019 (eerste kinderen geboren in 2019). In deze eerste periode toetst het ministerie onder andere de robuustheid van de benodigde ICT-systemen voordat de gehele populatie overgaat naar het nieuwe stelsel. Tijdens de transitieperiode zijn zowel de huidige toezichthouder, de Belastingdienst/Toeslagen, als de nieuwe toezichtzichthouder, DUO, verantwoordelijk voor het toezicht. De Belastingdienst/Toeslagen zal een actieve rol spelen bij de overgang van taken, noodzakelijke informatie en kennis naar DUO. De Belastingdienst/Toeslagen blijft na invoering van het nieuwe stelsel verantwoordelijk voor de afhandeling van de kinderopvangtoeslag uit voorgaande jaren. Vanzelfsprekend vallen alle nieuwe aanvragen vanaf 2019 onder het toezicht van DUO.

Tijdens de transitie naar het stelsel van directe financiering met DUO als nieuwe toezichthouder zien wij de volgende belangrijke frauderisico's, waarvoor we passende maatregelen voorstellen. Deze maatregelen zullen het frauderisico niet geheel wegnemen.

7.1.1. Bij een nieuw stelsel en procesgang zijn kinderziektes niet uit te sluiten

Elke nieuwe regeling of wetgeving vormt een risico aangezien alle actoren hun rollen opnieuw moeten invullen in het nieuwe stelsel. In het recente verleden is dit ook gebleken uit bijvoorbeeld de invoering van het PGB-stelsel. Het is daarom verstandig dat in 2019 wordt gestart met een deelpopulatie. Een nieuw stelsel vraagt om een periode van afstemming tussen de actoren zodat ieder zijn taken en bevoegdheden kent. Tijdens de transitie kunnen kinderziektes aan het licht komen. Als het oplossen veel tijd kost, is niet uit te sluiten dat het stelsel van directe financiering kinderopvang al geheel in werking treedt terwijl de kinderziektes nog bestaan. Het is niet uit te sluiten dat de kinderziektes de fraudemogelijkheden vergroten, bijvoorbeeld omdat controles in het systeem niet blijken te werken.

Wij stellen de volgende maatregelen voor:

- Sluit duidelijke convenanten tussen DUO, de Belastingdienst/Toeslagen en andere organisaties af over informatie-uitwisseling (SZW, DUO).
- Zorg voor kennisoverdracht tussen DUO en de toezichthouders van de Belastingdienst/Toeslagen met bijvoorbeeld werkinstructies, trainen van toezichthouders en het meelopen met toezichthouders van de Belastingdienst (SZW, DUO, Belastingdienst/Toeslagen).
- Stel een sanctiebeleid op waarin op adequate wijze beschreven wordt wat een overtreding is, hoe een overtreding kan worden vastgesteld en wat de bijbehorende sancties zijn (SZW, DUO).

7.1.2. Schulden door kinderopvangtoeslag worden niet overgedragen aan DUO

Openstaande schulden van ouders aan de Belastingdienst/Toeslagen met betrekking tot de kinderopvang worden niet overgenomen door DUO. Ouders met openstaande schulden kunnen (on)bewust met een schone lei in het nieuwe stelsel beginnen en nieuwe schulden maken. Hierdoor ontstaat het risico dat er dubieuze debiteuren ontstaan bij DUO waar het lastig is om geld te innen. Dubieuze debiteuren veroorzaken extra werkzaamheden in de vorm van controles en inspanning bij het proces van debiteurenbeheer.

CONCEPT

Een aanvullende consequentie van het niet overdragen van schulden is dat er een significant bedrag aan openstaande schulden van ouders bij de Belastingdienst/Toeslagen waarschijnlijk niet meer inbaar is voor de Staat. Openstaande schulden worden in de praktijk voor de Belastingdienst/Toeslagen in mindering gebracht van bijvoorbeeld de kinderopvangtoeslag, waardoor ouders hun openstaande schuld afbetalen. Deze mogelijkheid valt weg in het nieuwe systeem.

Wij stellen de volgende maatregelen voor:

- Sluit duidelijke convenanten af tussen DUO en de Belastingdienst (DUO, Belastingdienst).
- Zorg voor de wettelijke mogelijkheid om het bedrag aan openstaande schulden te verrekenen met andere toeslagschulden en/of ontvangsten, of zorg voor betalingsregelingen (SZW, Belastingdienst, DUO).
- Laat kwaliteitseisen aan de administratie en registratie voor kinderopvangorganisaties ingaan voordat de wet in werking treedt. DUO heeft dan een kapstok om sancties aan te verbinden (DUO).

7.1.3. DUO beschikt nog niet over dezelfde informatiepositie en wettelijke positie als de Belastingdienst

De transitie naar een nieuw stelsel van kinderopvang brengt risico's voor de gegevensoverdracht tussen de Belastingdienst en DUO met zich mee. Het risico spitst zich toe op het importeren van bestaande problemen in het nieuwe stelsel en het verbreken van bestaande samenwerkingsverbanden en convenanten tussen de Belastingdienst en haar stakeholders.

Wij stellen de volgende maatregelen voor:

- Sluit duidelijke convenanten af tussen DUO en de Belastingdienst (DUO, Belastingdienst).
- Zorg voor de wettelijke mogelijkheid om het bedrag aan openstaande schulden te verrekenen met andere toeslagschulden en/of ontvangsten (SZW, Belastingdienst, DUO).
- Leg de additionele bevoegdheden voor DUO in de wet vast ten behoeve van controles ter plaatse en het toezicht (SZW).
- Stel een sanctiebeleid op waarin op adequate wijze beschreven wordt wat een overtreding is, hoe een overtreding kan worden vastgesteld en wat de bijbehorende sancties zijn (SZW, DUO).

7.1.4. De transitie verplicht kinderopvangorganisaties tot het bijhouden van twee aparte administraties in de transitieperiode

Tijdens de transitieperiode in 2019 van het toezicht van de Belastingdienst naar DUO moeten kinderopvangorganisaties twee administraties bijhouden, namelijk één voor de Belastingdienst en één voor DUO. Kinderopvangorganisaties worden geconfronteerd met dubbele administratieve lasten doordat hun administratie en registratie in twee separate systemen moeten worden verwerkt. De kinderopvangorganisaties krijgen te maken met extra werkzaamheden in deze periode. De kinderopvangorganisaties kunnen deze werkzaamheden niet altijd uitvoeren met het huidige aantal personeelsleden en uren, en vooral de kleine organisaties komen daardoor mogelijk in financiële problemen. De dynamiek in de markt voor kinderopvangorganisaties wordt aangetast wanneer veel kleine kinderopvangorganisaties verdwijnen. Wat niet in lijn is met de uitgangspunten van het wetsvoorstel.

Wij stellen de volgende maatregel voor:

- Verminder de administratieve lasten voor kinderopvangorganisaties door een interface te bouwen met het digitale portaal van DUO (DUO).

CONCEPT

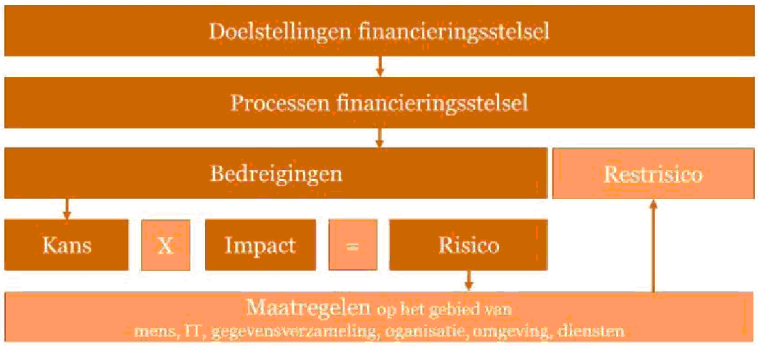
A. Veel gebruikte afkortingen

BD	Belastingdienst
BD/T	Belastingdienst/Toeslagen
BOD	Platform Bijzondere Opsporingsdiensten
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GO	Gastouder
GOB	Gastouderbureau
KO	Kinderopvang
KOO	Kinderopvangorganisatie
KOV	Kinderopvangtoeslag
PGB	Persoonsgebonden budget
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
SVB	Sociale Verzekeringsbank

CONCEPT

B. De gebruikte methodiek

De methodiek die wij gebruikt hebben voor de analyse van de frauderisico's, is in het volgende schema weergegeven.



Voor het bepalen van de kans en impact van frauderisico's hebben wij de volgende definities gehanteerd.

Kans op de bedreiging	Geschatte frequentie van voorkomen
Laag	Komt 1 keer per jaar of minder voor
Midden	Komt vaker per jaar maar minder dan 1 keer per maand voor
Hoog	Komt vaker dan 1 keer per maand voor

Impact	Financieel	Imago	Juridisch	Ambtelijk / Politiek
Laag	< € 50.000	Incidenteel, lokaal negatief bericht	Mogelijke schadeclaim of bestuurlijke boetes	Vragen binnen Directie of Bestuur
Midden	€ 50.000-500.000	Incidenteel landelijk negatief bericht of regelmatig lokaal negatief bericht	Mogelijke vervolging of meerdere claims of bestuurlijke boetes	Vragen vanuit [ ] / [ ] niveau
Hoog	> € 500.000	Regelmatig landelijk negatief bericht	Leidt tot vervolging	Vragen aan Minister / Kamervragen

Bovenstaande definities resulteren in de onderstaande risicoclassificatie.

		Impact		
		L	M	H
Kans	H	M	H	H
	M	L	M	H
	L	L	M	H

CONCEPT

C. Bestudeerde documenten en geïnterviewde personen

C.1. Bestudeerde documenten

- Algemene Rekenkamer, *Aanpak van laaggeletterdheid*, 20 april 2016
- CBS, *Sociaaleconomische trends - Werknemers en zelfstandigen: overeenkomsten en verschillen tussen CBS-cijfers*, 2016
- CBS, *Meer kinderen naar kinderopvang*, 10 juni 2016
- CBS Statline (2017), *Cijfers Bedrijven - bedrijfstak Kinderopvang*, geraadpleegd op 3 mei 2017
- Nationale Ombudsman, *Het verdwijnen van de blauwe envelop*, 5 april 2016
- Notitie ketenregiegroep – *bekendmaking openstaande eigen bijdrage*, 9 maart 2017
- Notitie ketenregiegroep – *bij notitie betaalproces/termijnen*, 9 februari 2017
- Rapportage fraudetoets platform BOD, 23 december 2015
- Rapport Nationale Ombudsman, Gevraagd: maatwerk! Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk bij de Belastingdienst/Toeslagen, 12 februari 2015
- Stichting Lezen en Schrijven, *Feiten en Cijfers geletterdheid*, 2014
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 17 050, nr. 450, Rijksbrede aanpak van fraude, 20 december 2013
- Wetsvoorstel directe financiering kinderopvang, versie 15 februari 2017
- WRR, *Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid*, 24 april 2017

C.2. Lijst geïnterviewde instanties

Datum interview	*Organisatie*	*Betrokken als*
7 maart 2017	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Opsteller wetsvoorstel
14 maart 2017	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Directie Kinderopvang
15 maart 2017	DUO	Directie Toezicht
16 maart 2017	Partou	Vertegenwoordiging kinderopvang branche
20 maart 2017	BOinK	Belangenvereniging ouders
22 maart 2017	Belastingdienst/FIOD	Uitvoerder BOD fraude-analyse
22 maart 2017	DUO	Directie Uitvoer
31 maart 2017		Gastouderbureau

CONCEPT

C.3. Data en deelnemers frauderisico expertsessies

Er hebben expertbijeenkomsten plaatsgevonden op 23 maart 2017 en op 11 april 2017. Bij deze bijeenkomsten waren vertegenwoordigers aanwezig van Belastingdienst, OM, SZW en DUO. Daarnaast zijn er twee aanvullende expertbijeenkomsten georganiseerd, voor toezichthouders op 20 juli 2017 en over de export van kinderopvangvergoeding op 26 juli 2017. Aanwezig waren vertegenwoordigers van de Belastingdienst, SZW, DUO en de inspectie SZW.

C.4. Data en deelnemers begeleidingscommissie bijeenkomsten

De begeleidingscommissie is bijeengekomen op 28 februari 2017 en 9 mei 2017. De begeleidingscommissie is op 27 juni 2017 nogmaals bijeengekomen als start van de aanvullende werkzaamheden in het kader van de frauderisicoanalyse. In de begeleidingscommissie hadden leden zitting vanuit SZW, DUO, Belastingdienst en het OM.

CONCEPT

D. Frauderisico-analyse matrix

De definitieve versie van de frauderisico-analyse matrix zal worden opgenomen in de definitieve versie van het rapport, is nu als apart bestand meegezonden.

CONCEPT