Fraude met kinderopvangtoeslag in relatie tot gastouderbureaus

Bestuurlijke rapportage FIOD



de pot met goud aan het einde van de regenboog?

Team Strategische Opsporingsinformatie FIOD
Utrecht, oktober 2010

Inhoudsopgave

1. Inleiding **3**
1.1. Aanleiding voor het opstellen van de bestuurlijke rapportage 3
1.2. Doel van deze bestuurlijke rapportage 3
1.3. Opdrachtgever en opdrachtnemer 3
1.4. Gehanteerde werkwijze en geraadpleegde bronnen 4
1.5. Indeling van deze rapportage 5

2. Relevante wetgeving en veranderingen in de Wet Kinderopvang (WKO) per 2010 **6**
2.1. Relevante wetgeving 6
2.2. Veranderingen in de Wet Kinderopvang per 2010 7

3. De toezichthouders **9**
3.1. Het toezicht door de Belastingdienst/Toeslagen 9
3.2. Het toezicht door de GGD 11

4. Risico's van oneigenlijk gebruik en misbruik van kinderopvangtoeslag in relatie tot gastouderbureaus **12**
4.1. Inleidend 12
4.2. Risico's met betrekking tot de wetgeving 12
4.3. Risico's met betrekking tot toezicht 13
4.4. Risico's met betrekking tot omstandigheden 13
4.5. In hoeverre doen de risico's zich in de praktijk voor? 14

5. De acht FIOD-zaken: geconstateerde fraudes en modus operandi **15**
5.1. Fraudepatronen en modus operandi: algemeen beeld 15
5.2. Specifieke aspecten van de fraude 16
5.3. Benoemde risico's in de praktijk 22
5.4. Knelpunten bij de opsporing en vervolging van fraude met kinderopvangtoeslag 23
5.5. Belastingdienst/Toeslagen 24

6. De mate waarin de geconstateerde fraudes met de nieuwe regelgeving (2010) zijn afgedekt **26**

7. Gevolgen van de vier varianten in de Brede Heroverweging 17 voor fraude met gastouderbureaus **28**
7.1. Inleidend 28
7.2. De vier beleidsvarianten 28
7.3. Fraudemogelijkheden bij de vier beleidsvarianten 29

8. Voorstellen /richtinggevende suggesties **31**
8.1. De kinderopvangregeling als politieke keuze 31
8.2. Voorstellen ter aanpassing van (de uitvoering van) de huidige, bestaande regeling 32

9. Literatuur **43**

10. Bijlagen **44**
Bijlage 1: Voorwaarden voor ouders om in aanmerking te komen voor Kinderopvangtoeslag 44
Bijlage 2: Eisen aan gastouders 45
Bijlage 3: Eisen aan de opvanglocatie 46
Bijlage 4: Eisen aan de gastouderbureaus 47
Bijlage 5: Casusbeschrijvingen van de acht geanalyseerde FIOD-zaken 48

1. Inleiding

1.1. Aanleiding voor het opstellen van de bestuurlijke rapportage

In het handhavingsarrangement van de Belastingdienst en het Functioneel Parket is opgenomen dat de FIOD een aantal bestuurlijke rapportages zal verzorgen naar aanleiding van de bevindingen in strafrechtelijke onderzoeken. Het gaat hierbij ook om onderzoeken naar zogenoemde systeemfraudes.

Een van de systeemfraudes waar de FIOD in de afgelopen tijd mee geconfronteerd is en die tot opsporingsonderzoeken heeft geleid, is georganiseerde en grootschalige fraude met kinderopvangtoeslagen (KOT), in het bijzonder in relatie tot gastouderbureaus (GOB's). Deze opsporingsonderzoeken komen veelal voort uit signalen van misstanden die bekend zijn geworden bij Belastingdienst/ Toeslagen. Deze dienst is als toezichthouder verantwoordelijk voor de financiële afhandeling van aanvragen van toeslaggerechtigden.

Het geconstateerde georganiseerde en grootschalige karakter van deze fraude met gastouderbureaus vormt de directe aanleiding om op basis van informatie voortkomend uit FIOD opsporingsonderzoeken, een bestuurlijke rapportage op te stellen over de wijzen waarop misbruik wordt gemaakt van de systemen.

1.2. Doel van deze bestuurlijke rapportage

Het doel van deze bestuurlijke rapportage is inzicht te bieden in de wijze waarop georganiseerde fraude c.q. bewust, instrumenteel misbruik rondom gastouderbureaus plaatsvindt en in recente FIOD opsporingsonderzoeken naar voren komt. Hierbij staat de vraag centraal welke knelpunten het systeem van belastingtoeslagen en de wetgeving op het gebied van gastouderbureaus kent waardoor ruimte voor dergelijke fraude ontstaat, en op welke wijze deze 'mazen in het net' mogelijk kunnen worden ondervangen.

Aangezien er per 2010 sprake is van een overgang naar nieuwe regelgeving, komt in deze bestuurlijke rapportage ook het aspect aan de orde in hoeverre de nieuwe regelgeving afdekking biedt voor gastouderbureau-fraudes zoals die zich onder de oude regelgeving hebben voorgedaan.

Mede aan de hand van deze bestuurlijke rapportage kunnen maatregelen worden genomen om de fraudemogelijkheden met betrekking tot kinderopvangtoeslag en gastouderbureaus in te perken.

1.3. Opdrachtgever en opdrachtnemer

De opdrachtgevers voor het opstellen van de bestuurlijke rapportage zijn het Managementteam (MT) van de FIOD en het managementteam van het Functioneel Parket. Als aanspreekpunt vanuit het MT FIOD fungeerde MT-lid [redacted].

De opdracht voor het opstellen van de bestuurlijke rapportage is belegd bij het FIOD team Strategische Opsporingsinformatie (SOI) van [redacted]. De bestuurlijke rapportage is opgesteld door [redacted] medewerkers van het team SOI.

1.4. Gehanteerde werkwijze en geraadpleegde bronnen

De gegevensverzameling ten behoeve van deze bestuurlijke rapportage heeft langs twee wegen plaatsgevonden, namelijk 1) desk research/dossieronderzoek en 2) gesprekken/interviews met relevante sleutelfunctionarissen.

Desk research/dossieronderzoek

De desk research betrof enerzijds het bestuderen van preweegdocumenten, projectplannen en processen-verbaal van FIOD opsporingsonderzoeken met betrekking tot fraude met gastouderbureaus en kinderopvangtoeslag, en anderzijds het bestuderen van wetgeving, beleidsstukken, rapportages en overige achtergrondinformatie over de thematiek hieromtrent.

Ten tijde van de informatieverzameling bleek dat er vier FIOD opsporingsonderzoeken op het gebied van gastouderbureaus waren afgerond. Van deze vier afgeronde zaken zijn de processen-verbaal geraadpleegd en geanalyseerd.[1]
De overige FIOD opsporingsonderzoeken waren nog lopend en soms nog in een prematuur stadium. Van vier van deze lopende zaken zijn de preweegdocumenten en/of projectplannen geraadpleegd en bestudeerd. Hierbij moet worden opgemerkt dat de informatie die deze preweegdocumenten en projectplannen bevatten over de fraude, de modus operandi en de verdachten, voor het doel van de analyse in feite incompleet was. De betreffende opsporingsonderzoeken waren immers nog in volle gang of moesten nog op gang komen. Preweegdocumenten en projectplannen bevatten om die reden minder informatie dan een afgerond proces-verbaal.

In totaal zijn dus vier afgeronde en vier lopende zaken in deze analyse meegenomen.

Bij een van de bestudeerde afgeronde zaken, gericht tegen enkele gastouderbureaus, waren ook separaat een aantal zaken opgestart tegen vraagouders. Deze lopende zaken zijn niet in deze analyse meegenomen.

Gesprekken/interviews met relevante sleutelfunctionarissen

Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met rechercheurs van de relevante (lopende en afgeronde) FIOD opsporingsonderzoeken met betrekking tot fraude bij gastouderbureaus, met een betrokken Officier van Justitie en parketsecretaris van het Functioneel Parket, en met [redacted] het team Account/OI CT Midden van de FIOD. Ook is gesproken met vertegenwoordigers van de twee toezichthouders voor de wet op de Kinderopvangtoeslag, te weten vier vertegenwoordigers van de Belastingdienst/Toeslagen als toezichthouder voor het financiële gedeelte (twee beleidsfunctionarissen/managers, [redacted] en de [redacted] misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O), Belastingdienst/Toeslagen), en een vertegenwoordigster van GGD Nederland. De GGD is toezichthouder op het gebied van de kwaliteit van de kinderopvang.
Daarnaast is gesproken met twee functionarissen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

[1] Hierbij moet worden opgemerkt dat na nadere bestudering van de casussen van drie zaken gezegd kan worden dat het hier niet zozeer om frauderende gastouderbureaus gaat, alswel om individuen die al dan niet fictieve gastouderbureaus en gastouders hebben opgevoerd. Het betreft de bijgevoegde casussen 3, 4 en 7.

Kanttekeningen

1. Opgemerkt moet worden dat deze bestuurlijke rapportage slechts ziet op de fraudes die zijn gepleegd in relatie tot gastouderbureaus. De individuele gevallen van misbruik van de kinderopvangtoeslag door frauderende vraagouders waarbij er geen frauduleuze betrokkenheid was van gastouderbureaus, zijn buiten beschouwing van deze bestuurlijke rapportage gebleven. Overigens zou het bij deze laatste categorie volgens geïnterviewden om relatief grote aantallen gaan. Enkele aansprekende gevallen van frauderende vraagouders zijn overigens wel strafrechtelijk vervolgd.

2. Deze bestuurlijke rapportage is een momentopname van zaken die strafrechtelijk door de FIOD zijn of worden vervolgd. Tijdens het schrijven van deze rapportage bleven nieuwe signalen omtrent misbruik van de kinderopvangtoeslag bij de FIOD binnenkomen.
Door een van de geïnterviewden is opgemerkt dat door gebrek aan mankracht, zowel administratief (Belastingdienst) als strafrechtelijk (FIOD), niet aan alle signalen de gewenste handhavingsaandacht besteed kan worden.
Ook liggen er signalen dat reeds aangepakte fraudeurs hun frauduleuze werkzaamheden elders voortzetten of hun aandacht hebben verlegd naar andere terreinen, zoals fraude met Persoons Gebonden Budgetten.

1.5. Indeling van deze rapportage

Het vervolg van deze bestuurlijke rapportage is als volgt opgebouwd:
Allereerst zal in § 2 worden ingegaan op de relevante wetgeving en veranderingen in de Wet Kinderopvang (WKO) per 2010.
In § 3 komen vervolgens de toezichthouders aan de orde, te weten het toezicht door Belastingdienst/Toeslagen en door de GGD.
§ 4 beschrijft de door de SIOD benoemde risico's van oneigenlijk gebruik en misbruik bij kinderopvangtoeslag in relatie tot gastouderbureaus.
In de daaropvolgende § 5 ('de acht FIOD-zaken: geconstateerde fraudes en modus operandi') wordt aan de orde gesteld in hoeverre deze risico's zich in de praktijk voordoen.
Vervolgens wordt in § 6 beschreven in welke mate de geconstateerde fraudes met de nieuwe regelgeving (per 2010) zijn afgedekt.
Daarna wordt ingegaan op de gevolgen van de vier beleidsvarianten zoals beschreven in de Brede Heroverweging 17 voor fraude met gastouderbureaus (§ 7).
In § 8 volgt een aantal voorstellen en richtinggevende suggesties.
Deze bestuurlijke rapportage wordt gecomplementeerd met een literatuuropgave (§ 9) en een aantal bijlagen (§ 10).

2. Relevante wetgeving en veranderingen in de Wet Kinderopvang (WKO) per 2010

2.1. Relevante wetgeving

De in dit kader relevante wetgeving betreft de AWIR (Algemene Wet Inkomens-afhankelijke Regelingen) en de Wet op de Kinderopvang.

De AWIR is een raamwet en bepaalt de algemene begrippen en het proces van toekenning van toeslagen.

De Wet Kinderopvang is ingevoerd per 1 januari 2005 en heeft betrekking op drie opvangvormen:

1) dagopvang
2) buitenschoolse opvang
3) gastouderopvang

Voor deze drie opvangvormen zijn regels gesteld met betrekking tot de kwaliteit, vergoedingen, toezicht, etcetera. De doelstelling van de wet is het faciliteren van ouders om zorg en arbeid beter te combineren. Daarnaast wil de overheid de financiële toegankelijkheid van de opvang garanderen. Een belangrijk instrument hiervoor is de inkomensafhankelijke bijdrage die ouders van de overheid ontvangen om hen te compenseren voor een deel van de kosten van de opvang van kinderen: de kinderopvangtoeslag.

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is verantwoordelijk voor het beleid met betrekking tot de kinderopvang. Het Ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor de uitvoering van de kinderopvangtoeslag.

In 2009 is € 3,08 miljard betaald aan kinderopvangtoeslag. Hiervan bestaat 25% (circa € 700 miljoen) uit toeslagen, verleend voor kinderopvang bij gastouders.[2] De begroting 2010 gaat uit van € 2,6 miljard voor het uitbetalen van kinderopvangtoeslag.

De regeling is inmiddels zeer succesvol gebleken, afgaande op het toenemend aantal aanvragers. In 2006 en 2007 was sprake van een grote toename van het aantal kinderen bij alle drie de opvangvormen. De groei van het aantal kinderen bij gastouderopvang in 2007 is zelfs explosief te noemen (30.000 in 2005, 46.000 in 2006 en 98.000 in 2007).[3]

Bij gastouderopvang vangen gastouders de kinderen van vraagouders op en vindt de opvang plaats bij de vraag- of gastouder thuis. De bemiddeling tussen gast- en vraagouder wordt verzorgd door een zogenaamd gastouderbureau. De gastouders en vraagouders kunnen onderling eventueel ook afspraken maken, maar de afspraken over het aantal opvanguren en de vergoeding hiervoor dienen altijd contractueel te worden vastgelegd door tussenkomst van het gastouderbureau. De vraagouders kunnen kinderopvangtoeslag ontvangen, uitgekeerd door Belastingdienst/Toeslagen.

De groeispurt bij met name de gastouderopvang trok de aandacht van media en politiek, en er kwamen signalen van misbruik en misstanden. Veel opa's en oma's

[2] Bron: Uitkomsten controle keten toeslagen 2009. Managementletter. Opgemaakt door de Rijksauditdienst van het Ministerie van Financiën.

[3] Bron: Research voor Beleid (2008). *Groei van kinderopvang: een onderzoek naar oorzaken.* Zoetermeer: Research voor Beleid.

die eerst pro deo de kinderopvang verzorgden, werden nu in de gastouderregeling betrokken. Controle op de geldstroom en de aansluiting tussen de gevraagde vergoeding bij de ouders en de verantwoorde ontvangsten bij de gastouders, bleek niet goed mogelijk te zijn. Er zou onder meer sprake zijn van wildgroei aan kwalitatief slechte gastouderbureaus en declaraties van buitensporig veel opvanguren. Naar aanleiding van deze signalen heeft de Belastingdienst onderzoeken uitgevoerd. Ook de branche zelf onderkende de bovengenoemde signalen en misstanden en stelde een nieuw convenant kwaliteit kinderopvang op. De hierin verscherpte kwaliteitseisen voor gastouderbureaus en gastouders werden overgenomen in de beleidsregels en werden vanaf 1 april 2008 van kracht. Ook diende het toezichtsproces aan deze nieuwe eisen te worden aangepast.

2.2. Veranderingen in de Wet Kinderopvang per 2010

De Wet Kinderopvang is per 1 januari 2010 gewijzigd. Het jaar 2010 geldt als een overgangsjaar in zoverre dat onderdelen van de nieuwe wet nog niet direct per 1 januari 2010 operationeel waren, zoals bijvoorbeeld het landelijke register van goedgekeurde gastouderbureaus en gastouders. De veranderingen in de wet Kinderopvang kunnen als volgt worden samengevat:

1) Er komt één landelijk register voor goedgekeurde gastouderbureaus en gastouders. Dit register vervangt de 445 individuele gemeentelijke registers. Dit register is inmiddels in juli 2010 operationeel geworden en is openbaar gesteld via de site www.landelijkregisterkinderopvang.nl. Het register bevat de volgende informatie:

   a) het unieke registratienummer van de gastouder
   b) het opvangadres
   c) het aantal kindplaatsen
   d) de datum van registratie
   e) de naam van het bijbehorende gastouderbureau
   f) het burgerservicenummer (BSN) van de gastouder (alleen in te zien door gemeente, GGD en Belastingdienst)

   Voor de definitieve toekenning van de kinderopvangtoeslag over 2010 hoeft de gastouder nog niet geregistreerd te zijn in het Landelijk Register Kinderopvang. Deze eis geldt wel vanaf 2011.

2) Er gelden hogere kwaliteitseisen voor gastouders en gastouderbureaus. Alleen zij die aan deze kwaliteitseisen voldoen, worden in het register opgenomen. De controle hierop is de verantwoordelijkheid van de gemeente en wordt in opdracht van de gemeente door de GGD uitgevoerd. Voor gastouders die op 1 januari 2010 (nog) niet voldoen aan de deskundigheidseisen, is een overgangstermijn geregeld. Zoals gezegd moeten deze gastouders vóór 1 januari 2011 in het landelijke register ingeschreven staan. Om dat te realiseren dienen zij medio oktober 2010 bij de gemeente te zijn aangemeld, omdat een goedkeuringsprocedure ongeveer 10 weken in beslag neemt.

3) Kinderopvangtoeslag wordt alleen toegekend voor opvang bij gastouders die tijdig worden aangemeld en tijdig in het register staan.

4) Het maximale bedrag dat ouders per uur aan kinderopvangtoeslag ontvangen gaat omlaag. Met ingang van 1 januari 2010 geldt er een maximum aantal uur waarvoor kinderopvangtoeslag genoten mag worden van 230 uur per maand per opvangvorm. Hierbij geldt tevens een maximumvergoeding van 5 euro per uur voor gastouderopvang.

5) Het gastouderbureau krijgt de kassiersfunctie: de vraagouder betaalt de kosten voor de opvang aan het gastouderbureau. Het gastouderbureau betaalt de gastouder. De vraagouder betaalt dus niet rechtstreeks aan de gastouder. Voor de GGD als toezichthouder moet dit inzichtelijk zijn.

In bovenstaande opsomming zijn ook de recente wijzigingen van (de toenmalige) minister Rouvoet verwerkt.

N.B. In de bijlagen bij onderhavige bestuurlijke rapportage zijn onder meer opgenomen:

- de voorwaarden voor vraagouders om in aanmerking te komen voor kinderopvangtoeslag (bijlage 1);
- de kwaliteitseisen die aan gastouders worden gesteld (bijlage 2);
- de eisen aan de opvanglocatie (bijlage 3);
- de kwaliteitseisen die aan gastouderbureaus worden gesteld (bijlage 4).

3. De toezichthouders

3.1. Het toezicht door Belastingdienst / Toeslagen

De dienst Toeslagen bestaat als onderdeel van de Belastingdienst sinds 2006. Voor Belastingdienst/Toeslagen geldt een specifieke wet die heet Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen (afgekort AWIR). De AWIR is zoals gezegd een raamwet en bepaalt de algemene begrippen en het proces van toekenning. Daarnaast zijn er de Wet op de Huurtoeslag, de Wet op de Zorgtoeslag, de Wet Kinderopvang en de Wet op het Kindgebonden Budget.

In de AWIR is vastgelegd dat de uitvoering van de inkomensafhankelijke regelingen is opgedragen aan de Belastingdienst/Toeslagen. Artikel 43 (Toezichthouders) van de AWIR vermeldt verder: "Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet zijn belast de bij besluit van Onze Ministers wie het aangaat, aangewezen ambtenaren."[4]

De AWIR gaat uit van toekenning op voorschotbasis welke na afloop van een jaar definitief gemaakt wordt. De werkwijze is als volgt: een toeslaggerechtigde dient electronisch of schriftelijk een aanvraag in. De schriftelijke aanvraag komt binnen bij het Belastingkantoor in Heerlen en wordt aldaar ingescand en digitaal beschikbaar gesteld voor Belastingdienst/Toeslagen in Utrecht. Op de aanvraag wordt onder andere het inkomen geschat en bijvoorbeeld voor kinderopvangtoeslag een schatting van de te maken kosten. De aanvrager kan zelf aangeven op welk rekeningnummer de toeslag uitbetaald moet worden door Belastingdienst/Toeslagen.

Wanneer de aanvraag daartoe aanleiding geeft kan Belastingdienst/Toeslagen nader onderzoek doen naar de aanvraag. Nadat de aanvraag (na enkele controles) geaccepteerd wordt, krijgt de aanvrager/toeslaggerechtigde een beschikking waarin wordt aangegeven hoeveel kinderopvangtoeslag per maand wordt uitgekeerd. Er vindt maandelijks vooraf uitbetaling plaats. Wanneer er in het lopende jaar wijzigingen plaatsvinden waardoor het recht op toeslag vermindert, dient de toeslaggerechtigde dit aan Belastingdienst/Toeslagen door te geven.
Na afloop van het kalenderjaar vindt de definitieve vaststelling van het recht plaats en moeten de grondslagen op basis waarvan het recht en de hoogte van de toeslag worden bepaald gecontroleerd worden. Daarbij wordt gebruik gemaakt van contra informatie aanwezig bij de Belastingdienst of bij derden. Het gaat daarbij om algemene gegevens zoals over het inkomen (basisregistratie inkomen) en de huishoudsituaties (uit GBA), en specifieke gegevens, zoals het 'verplicht verzekerd zijn voor de zorgtoeslag' (College voor Zorgverzekeraars) of 'rekenhuur' (van corporaties en grote verhuurders).

De huurtoeslag, de zorgtoeslag en de kinderopvangtoeslag zijn vergoedingen van gemaakte kosten, het kindgebonden budget is een tegemoetkoming in te maken kosten.

De algemene gegevens die op een aanvraag van een toeslag voorkomen zijn o.a. NAW-gegevens van de aanvrager en partner, de soort toeslag, een schatting van het inkomen en de te maken kosten van de toeslag.

In het rapport Brede Heroverwegingen No.17 over toeslagen[5] wordt geconstateerd dat het toeslagensysteem en de uitvoering van de betreffende regelgeving de Belastingdienst voor grote problemen heeft geplaatst. Zo bleek de ICT technische vormgeving door de complexiteit van de regelgeving lastig. Formulieren werden door de burger niet begrepen. Aanvragen en mutaties konden niet (tijdig) worden

[4] In de Wet Kinderopvang wordt de Belastingdienst(/Toeslagen) niet vermeld als toezichthouder.

[5] Inspectie der Rijksbelastingen, Bureau Beleidsonderzoek (2010). *Toeslagen. Rapport brede heroverwegingen.*

verwerkt. Betalingen vonden niet of te laat plaats. Stopgezette toeslagen werden toch weer uitbetaald. Gegevens die derden aan de Belastingdienst zouden moeten leveren bleken niet tijdig beschikbaar. De Belastingtelefoon werd platgebeld en er werden veel klachten en bezwaarschriften ingediend. Wat een massaal proces leek, bleek in werkelijkheid veel bewerkelijker dan gedacht, aldus het rapport. Door de complexiteit van de regelgeving moest de Belastingdienst/Toeslagen veel handwerk verrichten. Ook was het noodzakelijk om capaciteit in te zetten op allerlei toezichtacties.

Het dilemma waar Belastingdienst/Toeslagen zich voor geplaatst ziet, is dat zij van het wettelijke regime voor de bevoorschotting met actuele grondslagen moeten werken en dat de contra-informatie er op dat moment vaak nog niet is of nog niet betrouwbaar is. Bovendien moet Belastingdienst/Toeslagen binnen acht weken beslissen. Noodgedwongen moet dus veel toezicht naar de definitieve fase verschuiven met alle risico's van dien.

Belastingdienst/Toeslagen heeft wel de ambitie om het toezicht zo veel mogelijk naar voren te verleggen. Toezicht op aanvragen met terugwerkende kracht en aanvragen kinderopvangtoeslag hebben een hoge prioriteit. Signalen vanuit de landelijke projectgroep VT-fraude worden beoordeeld en er wordt een proces ingericht om risicovolle aanvragen voor kinderopvangtoeslag af te vangen. Ook wordt bij ingediende aanvragen kinderopvangtoeslag als het toeslag jaar is verstreken, gevraagd om de bewijsstukken direct mee te sturen. De eerste inzet van Belastingdienst/Toeslagen is om de wetgeving minder fraudegevoelig te krijgen.

Controlebezoeken
Controlebezoeken worden niet door de dienst Toeslagen gedaan, maar door de Belastingdienst.

Naast controlebezoeken die de Belastingdienst zelfstandig uitvoert, vinden er op beperkte schaal gecombineerde controlebezoeken plaats samen met de GGD, de instantie die toezicht houdt op de kwaliteit van de opvang.

Verder is momenteel sprake van een interventieteam dat als pilot wordt ingezet bij gastouderopvang in de regio [redacted]. De aanleiding hiervoor ligt in diverse factoren. Door de Belastingdienst/Landelijke Toezichts Organisatie (LTO) is in januari 2008 aan vier Belastingdienstregio's gevraagd onderzoek te doen naar het aangiftegedrag over 2007 van gastouders met betrekking tot de door hen ontvangen inkomsten uit de kinderopvang. Hieruit bleek dat 1/3 deel geen aangifte overige inkomsten deed, 1/3 deels overige inkomsten opgaf en 1/3 de overige inkomsten wel opgaf.

Tijdens het wijkgerichte project Ondiep in [redacted] (2009) zijn gastouderbureaus gecontroleerd waarbij een aantal misstanden werd aangetroffen. Deze misstanden hadden betrekking op zowel de gastouderbureaus, de vraagouders als de gastouders. Hierbij werden de Belastingdienst Blauw, Belastingdienst/Toeslagen, de Sociale Verzekeringsbank (SVB), UWV en de gemeente benadeeld. Het vermoeden bestond dat de resultaten van de onderzoeken niet op zichzelf stonden maar een landelijk beeld waren. Mede naar aanleiding hiervan en andere signalen is besloten het interventieteam als pilot in te zetten. Na afronding en evaluatie wordt beoordeeld of het wenselijk is dat de gekozen methodiek landelijk wordt toegepast.

De tussentijdse resultaten van de interventieteamactie kunnen als volgt worden samengevat:
Tot en met 23 augustus 2010 zijn er door de medewerkers van het interventieteam 14 onderzoeken opgestart bij gastouderbureaus in de regio Utrecht. Er is nog geen enkel onderzoek afgerond. Dit komt voornamelijk door de aangetroffen administratieve organisatie van de bureaus. Er is al wel sprake van individuele correcties voor gastouders bij 'blauw' en bij het UWV. Het UWV is bezig één casus strafrechtelijk op te werken. De betreffende gastouder zou naast zijn uitkering € 60.000 genoten hebben uit gastouderopvang. Aan Belastingdienst/Toeslagen is 23 augustus 2010 een twintigtal dossiers beschikbaar gesteld met vermoedelijke onregelmatigheden van vraagouders. Het betreft voornamelijk gevallen van terugwerkende kracht of waarbij geen Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) in de administratie van het gastouderbureau is aangetroffen.

3.2. Het toezicht door de GGD

Evenals de sector zelf, is het systeem van toezicht onder de huidige wet kinderopvang relatief jong.
Sinds 2005 vindt het toezicht op de kwaliteit van kinderopvang plaats onder de verantwoordelijkheid van de gemeente en wordt het uitgevoerd door de GGD. Dit is vastgelegd in de Wet Kinderopvang.[6] Sindsdien is er een pakket aan wijzigingen in de toezichtprotocollen doorgevoerd.

Zowel toezichthouders als degenen waarop toezicht gehouden wordt, moeten groeien in het systeem. Bij de GGD-en is sprake geweest van instabiliteit in het personeelsbestand.

Staatssecretaris Dijksma heeft op 31 juli 2007 in een brief aan de Tweede Kamer toegezegd dat er per 1 januari 2008 een start werd gemaakt met risicogestuurd toezicht voor het domein kinderopvang. Het toezicht op de gastouderbureaus is per 1 april 2008 geïntensiveerd. Op basis van de inspectiehistorie krijgen sommige locaties eerder inspectie dan andere.

Voor de komende periode, waarin een aantal veranderingen plaatsvindt met 2010 als overgangsjaar, is voorzien in de volgende prioritering van het toezicht van de GGD:

- Alle gastouders moeten voldoen aan twee toetsingskaders, te weten toetsingskader A (zoals Verklaring Omtrent Gedrag [VOG], diploma/certificaat en EHBO[7]) en toetsingskader B (zoals eisen aan accommodatie en inrichting, pedagogisch beleid, aantal kinderen en veiligheid en gezondheid).

- De inspecties op toetsingskader A vinden plaats in 2010.

- De inspecties op toetsingskader B vinden gespreid over 2010 en 2011 plaats.

- Alle gastouders die (ook) bij zichzelf thuis kinderen opvangen worden op hun woonadres gecontroleerd op toetsingskader B.

- Gastouders die (ook) kinderen opvangen bij één of meer vraagouders thuis worden op de locatie van de vraagouder steekproefsgewijs gecontroleerd op toetsingskader B. Zij worden bovendien gecontroleerd als er signalen zijn dat de opvang niet op orde is. De omvang van de steekproef wordt nader bepaald.

Er bestaat momenteel nog onzekerheid over het aantal gastouders. Voorlopig wordt uitgegaan van 55.000 gastouders, waarvan 40.000 opvanglocaties bij de gastouder thuis. Dit betekent voor de GGD dat qua werklast alle zeilen moeten worden bijgezet. Er zijn circa 350 GGD controleurs.

---

[6] Artikel 61 van de Wet Kinderopvang vermeldt: Het college van burgemeester en wethouders ziet toe op de naleving van de bij of krachtens hoofdstuk 3 gestelde regels, onderscheidenlijk de krachtens artikel 65 gegeven aanwijzingen en bevelen en de krachtens artikel 66, eerste lid, gegeven bevelen tot sluiting dan wel de krachtens artikel 66, tweede lid, uitgevaardigde verboden. Het college van burgemeester en wethouders wijst ambtenaren van de GGD aan als toezichthouder.

[7] Inmiddels zouden er in dat verband valse Engelse EHBO-diploma's zijn gesignaleerd.

4. Risico's van oneigenlijk gebruik en misbruik bij kinderopvangtoeslag in relatie tot gastouder-bureaus

4.1. Inleidend

In 2008 heeft de SIOD in opdracht van het Ministerie van OCW een verkenning uitgevoerd naar de risico's met betrekking tot oneigenlijk gebruik en misbruik[8] bij de verstrekking van kinderopvangtoeslag gerelateerd aan de gastouderopvang in Nederland.[9] Deze risico's houden volgens de SIOD niet automatisch in dat het oneigenlijk gebruik of misbruik ook daadwerkelijk plaatsvindt. Het duidt slechts aan waar zich een mogelijkheid voordoet voor oneigenlijk gebruik en/of misbruik. Er kunnen op basis van de verkenning door de SIOD ook geen uitspraken worden gedaan over de omvang van dit oneigenlijk gebruik dan wel misbruik. In haar rapport benoemt de SIOD de volgende (soorten) risico's:

1. Risico's met betrekking tot de wetgeving
2. Risico's met betrekking tot toezicht
3. Risico met betrekking tot omstandigheden

In het SIOD-rapport worden deze risico's toegelicht.

4.2. Risico's met betrekking tot de wetgeving

Risico 1a. Geen directe relatie aantal uur arbeid en aantal uur opvang

Dit is volgens het SIOD-rapport een groot risico omdat de wet veel ruimte biedt voor oneigenlijk gebruik. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat ouders voor 100 uur in de week toeslag krijgen terwijl beide ouders maar 10 uur per week werken. Dit is nergens uitgesloten in de wet maar het is niet in de geest van de wet om al deze uren te vergoeden, aldus het rapport.

Risico 1b. Gelijk belang ouders, gastouders en gastouderbureaus

Ouders, gastouders en gastouderbureaus hebben allemaal belang om zoveel mogelijk uren opvang te declareren, waarvoor de ouders vervolgens kinderopvangtoeslag ontvangen. Dit is vooral een risico als de gastouder een familielid (of goede bekende) van de ouder(s) is. Hierdoor is het mogelijk dat de overheid betaalt voor kinderopvang waarvoor de ouders geen kosten hebben gemaakt. De ouders en/of gastouders maken hierdoor pure winst.
Doordat de gastouderbureaus belang hebben bij het aantal geregistreerde opvanguren kunnen bepaalde gastouderbureaus worden opgezet vanuit winstbejag. In dat geval zijn gastouderbureaus erop gericht om zoveel mogelijk koppelingen te bewerkstelligen en zoveel mogelijk (kosten per) uur door te berekenen aan de ouders. Via de ouders (kinderopvangtoeslag) betaalt de overheid vervolgens indirect de bemiddelingskosten van de gastouderbureaus.

---

[8] De SIOD maakt in haar verkenning onderscheid tussen oneigenlijk gebruik en misbruik. Oneigenlijk gebruik is het gebruik maken van de wet op een wijze die volgens de wet wel is toegestaan, maar niet in de geest van de wet is. Dat wil zeggen niet in lijn is met de doelstelling van de wet. Het doel van de wet is dat ouders door kinderopvang beter arbeid en zorg kunnen combineren. Misbruik wordt omschreven als op zodanige wijze gebruik maken van de wet dat dit volgens de wet niet is toegestaan.

[9] SIOD-rapport *Gastouderopvang en kinderopvangtoeslag, risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik. Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van OCW.* (2008)

4.3. Risico's met betrekking tot toezicht

Risico 2a. Gescheiden toezicht op kwaliteit en op kinderopvangtoeslag

De formele scheiding tussen de twee vormen van toezicht is een risico omdat regelovertreding minder snel ontdekt wordt (lagere objectieve pakkans). Misbruik van de regeling kan onopgemerkt blijven.

N.B. Belastingdienst/Toeslagen geeft aan dat er thans wel een verruiming is in de gegevensuitwisseling tussen Belastingdienst/Toeslagen en de GGD.

Risico 2b. Geen systematisch zicht op feitelijke opvanguren

Bij gastouderopvang is het op dit moment niet mogelijk om systematisch te achterhalen hoeveel uur opvang daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Dit biedt ruimte voor misbruik van de kinderopvangtoeslag. Ouders kunnen meer uren opvang opgeven dan daadwerkelijk hebben plaatsgevonden. Zij ontvangen dan geld voor kosten die ze niet hebben gemaakt en voor kinderopvang die niet heeft plaatsgevonden. De Belastingdienst/Toeslagen controleert de informatie die ouders verschaffen en heeft te maken met een 'papieren werkelijkheid'.[10] En de GGD heeft de taak om de *kwaliteit* van de gastouderopvang te controleren en niet het aantal uur opvang waardoor geen zicht is op het aantal daadwerkelijk plaatsgevonden opvanguren bij de (gast)ouders thuis.

Risico 2c. Geen zicht op gastouders

De anonimiteit van gastouders in het toezichtsysteem werkt misbruik in de hand. Ten eerste doordat bepaalde personen zich als gastouder opgeven terwijl ze geen gastouder mogen zijn (omdat ze niet aan de daarvoor gestelde eisen voldoen). Ten tweede doordat gastouders hun inkomen uit de gastouderopvang niet altijd aan de Belastingdienst opgeven.

N.B. Met de inwerkingtreding van het Landelijk Register Kinderopvang, waarin gastouders geregistreerd staan, lijkt dit laatste risico (*risico 2c: geen zicht op gastouders*) inmiddels voor een deel te zijn ondervangen. Gastouders zijn met de inwerkingtreding van de nieuwe regelgeving per 1 januari 2010 niet langer anoniem, en zijn object van toezicht en handhaving geworden. Voor alle gastouders (zowel bestaande als nieuwe gastouders) vindt er een toets plaats voor registratie in het landelijk register.[11] De fiscale verantwoording door de gastouder zou geborgd moeten zijn middels de nieuwe 'kassiersfunctie' die aan de gastouderbureaus is toebedeeld.

4.4. Risico met betrekking tot omstandigheden

Risico 3a. Beeldvorming rond de gastouderopvang

Oneigenlijk gebruik en misbruik van de regeling wordt in de hand gewerkt wanneer het beeld bestaat dat in de gastouderopvang makkelijk veel geld valt te verdienen waarbij de pakkans bij regelovertreding als laag wordt ervaren.[12]

---

[10] Er vindt bij de Belastingdienst geen verbandscontrole plaats met de verantwoorde inkomsten bij de gastouder.

[11] Door de recente wijzigingen van minister Rouvoet is overigens de datum waarop een gastouder geregistreerd moet zijn en waardoor de vraagouders recht hebben op kinderopvangtoeslag verschoven naar 1 januari 2011.

[12] Hieraan kan worden toegevoegd dat behalve een lage pakkans ook een lage sanctiekans een ongewenste beeldvorming kan creëren, zeker wanneer men na gesnapt te zijn geen sanctie maar een coulante terugbetalingsregeling krijgt voorgelegd.

4.5. In hoeverre doen de risico's zich in de praktijk voor?

Zoals gezegd worden er in het SIOD-rapport geen uitspraken gedaan over de vraag of en in welke mate deze risico's zich in de praktijk daadwerkelijk voordoen. In de volgende paragraaf zal aan de orde komen in hoeverre de door de SIOD benoemde risico's terug te zien zijn in de onderzochte FIOD zaken met betrekking tot fraude rondom gastouderbureaus. Doen de risico's zich in de praktijk voor, bij wie en met welke gevolgen?

5. De acht FIOD-zaken: geconstateerde fraudes en modus operandi

5.1. Fraudepatronen en modus operandi: algemeen beeld

De fraude die door de gastouderbureaus in de onderliggende acht FIOD opsporingsonderzoeken naar voren komt, kent een aantal variaties maar komt er in hoofdzaak op neer dat de (exploitanten van de) gastouderbureaus zoveel mogelijk klanten proberen te winnen waarvoor een zo hoog mogelijk aantal uren kinderopvangtoeslag wordt aangevraagd. De gastouderbureaus hebben daar baat bij omdat zij een vergoeding ontvangen per opgepast uur.

De vraag- en gastouders worden ertoe aangezet om een zo hoog mogelijk aantal uren op te voeren, liefst met terugwerkende kracht, tegen een zo hoog mogelijke uurvergoeding, zonder rekening te houden met de werkelijk overeengekomen uren en de werkelijk betaalde vergoeding. De gastouderbureaus maken daarbij gebruik van de onwetendheid van vraag- en gastouders door ze mooie verhalen en halve waarheden voor te spiegelen. De vraag- en gastouders lijken met het geldelijk gewin voor ogen bereid om de verhalen te geloven, soms tegen het gezonde verstand in. Want alle deelnemers worden er beter van als zoveel mogelijk kinderopvangtoeslag wordt aangevraagd.

Er zijn vraagouders die meedoen met het gastouderbureau en bewust frauderen. Bijvoorbeeld als er in het geheel niet op kinderen wordt gepast of als er geen vergoeding aan de gastouder (familielid) wordt betaald. Er zijn gevallen bekend van buren of zussen die (op papier) op elkaars kinderen passen. Ook komt het voor dat (minderjarige) familieleden als gastouder worden opgevoerd zonder dat ze daadwerkelijk oppassen. In een zaak werden medewerkers van het gastouderbureau opgevoerd als gastouder, terwijl die in werkelijkheid niet oppasten. Daarnaast zijn gevallen bekend van vraagouders die geen recht hadden op kinderopvangtoeslag omdat zij niet werkten of omdat hun kinderen niet tot hun last kwamen (in een pleeggezin waren geplaatst).

In vrijwel alle onderzochte zaken komt het voor dat door vraagouders met terugwerkende kracht kinderopvangtoeslag werd aangevraagd, soms zelfs tot vóór de registratiedatum van het betreffende gastouderbureau. Daarbij werd eventueel gebruik gemaakt van geantedateerde overeenkomsten en andere geschriften.

In enkele onderzochte zaken kwam naar voren dat door het gastouderbureau kinderopvangtoeslag voor vraagouders is aangevraagd buiten de vraagouders om. De kinderopvangtoeslag kwam dan binnen op de bankrekening van het gastouderbureau en werd niet doorbetaald aan vraag- en gastouders. In die gevallen was het gastouderbureau aan de gegevens van de vraagouders gekomen, bijvoorbeeld omdat er eerst een kennismakingsgesprek is geweest, waarna de vraagouder er van afzag om met het gastouderbureau in zee te gaan.

Sommige gastouderbureaus opereerden zeer dominant. Zij deden de aanvraag voor de vraagouders, zij lieten de kinderopvangtoeslag op hun bankrekening binnenkomen en betaalden daarvan de vraag- en gastouders. Daarbij werd door het gastouderbureau bepaald hoeveel uren er werd opgepast, alsmede de hoogte van de vergoeding en de hoogte van de provisie. Tussen het gastouderbureau en de vraagouder werd een overeenkomst gesloten dat alles aan het gastouderbureau werd gedelegeerd en dat de vraagouder eventuele wijzigingen in relatie tot de gastouder aan het gastouderbureau diende door te geven. Een gastouderbureau wist zelfs de vraagouders over te halen om met een deel van de aangevraagde kinderopvangtoeslag een spaarverzekering voor hun kinderen af te sluiten, waarna dat gastouderbureau ook de verzekeringspremies van de ontvangen kinderopvangtoeslag betaalde. Het gastouderbureau hield alles in eigen hand.

In een aantal gevallen was er sprake van 'kruisbestuiving'. Daarmee wordt bedoeld dat bijvoorbeeld twee buurvrouwen of twee zussen op elkaars kinderen passen en daarvoor toeslag ontvingen. Soms was er zelfs sprake van een zogenaamde a-b-c-d constructie: niemand werkt, moeder A past op papier op de kinderen van moeder B, moeder B op die van C enzovoorts. Allen hadden daarmee 'inkomen uit tegenwoordige arbeid' en verkregen op deze wijze een goed maandinkomen uit de kinderopvang.

Veel van de onderzochte gastouderbureaus opereren in een bepaalde subcultuur. Het gastouderbureau richt zich bijvoorbeeld op Nederlandse ouders van Marokkaanse, Turkse of Surinaamse afkomst. Veelal bestond er al een oppasrelatie binnen de familie die vervolgens door het gastouderbureau te gelde is gemaakt. De bestaande relatie wordt omgebouwd tot een vraagouder – gastouder relatie waarbij het betreffende gastouderbureau op papier bemiddelt. Bij het opstellen van de contracten wordt dan geen rekening gehouden met de werkelijke opvanguren en de werkelijke vergoeding. In plaats daarvan worden zoveel mogelijk uren en een zo hoog mogelijke vergoeding opgevoerd. Daarbij worden ook nogal eens uren opgevoerd wanneer de bewuste kinderen op school zitten. De betrokken vraag- en gastouders wordt voorgespiegeld dat dit niet tegen de regels is, of dat men moet proberen zo veel mogelijk aan de regeling te verdienen.
Soms werd de vraagouders voorgehouden dat de Belastingdienst de te veel aangevraagde kinderopvangtoeslag zou kunnen terugvragen, maar dan bestond er altijd de kans dat men er tussendoor glipte, zo wist men te vertellen.

5.2. Specifieke aspecten van de fraude

In deze subparagraaf zullen enkele specifieke aspecten van de aangetroffen fraudes worden toegelicht.

a) duur van de fraude en wijze van ontdekking

Duur van de fraude

De Wet Kinderopvang is ingevoerd op 1 januari 2005. De fraudes in de acht bestudeerde zaken spelen zich af in het tijdvak van 2006 t/m 2009 en duren in de meeste gevallen enkele jaren (twee á drie jaar) voordat de fraude aan het licht komt.

Wijze van ontdekking

Tips en meldingen
Bij de helft van de onderzochte zaken is de fraude aan het licht gekomen door tips en meldingen die binnenkwamen bij Meld Misdaad Anoniem, bij de FIOD of bij de Belastingdienst (soms meerdere tips bij verschillende instanties). Maar ook andere factoren spelen een rol.

Bij één zaak werd door een vraagouder geklaagd bij de Belastingdienst omdat zij een beschikking had ontvangen dat haar kinderopvangtoeslag was toegekend terwijl zij deze toeslag nooit had aangevraagd. Bovendien werd de kinderopvangtoeslag uitgekeerd op een bankrekening die niet van haar was. De aanvraag bleek te zijn gedaan door het gastouderbureau en de kinderopvangtoeslag was ontvangen op de bankrekening van dit gastouderbureau.

Bij een andere zaak stonden de verdachte vraagouder en haar familie bekend om het feit dat zij onterechte VT's deden. Bij de behandeling/controle van hun belastingaangiften bleek uit de Belastingdienstsystemen dat er kinderopvangtoeslag was aangevraagd dat gezien de gezinsinkomens vermoedelijk ten onrechte was gedaan. Bij nader onderzoek kwam de fraude aan het licht.

Bij weer een andere zaak kwam de fraude naar voren nadat de betrokken vraagouder vragenbrieven van de Belastingdienst niet beantwoordde en er naar aanleiding hiervan controle werd ingesteld.

In verschillende zaken blijkt dat er MOT-meldingen zijn gedaan door alerte, oplettende bankmedewerkers, overigens zonder dat deze MOT-meldingen direct de 'trigger' vormden waardoor de zaak aan het rollen ging.[13] Zo was er onder meer sprake van grote overboekingen van een gastouderbureau naar de privérekeningen van verdachten waarna grote geldopnamen door de verdachten volgden.

Bij tips en meldingen gaat het niet alleen om 'brenginformatie' (de tips worden actief aangebracht bij de relevante instanties) maar soms ook om 'haalinformatie' (de tips worden gehaald bij de tipgever). Tijdens een bezoek aan een gastouderbureau kreeg een medewerker van de Belastingdienst een melding over een ander gastouderbureau. Dit gastouderbureau zou meewerken aan het indienen van (onterechte) aanvragen voor kinderopvangtoeslag met terugwerkende kracht. Hierna is een boekenonderzoek bij het betreffende gastouderbureau ingesteld.

Andere factoren
Ook interne analyses, onderzoeken en controlesteekproeven van de Belastingdienst (/Toeslagen) spelen in enkele gevallen een cruciale rol bij het ontdekken van de fraude.
In één zaak heeft de Belastingdienst/Centrale Administratie (B/CA) geconstateerd dat er veel verzoeken om wijziging van een bepaald rekeningnummer waren ontvangen. Het nieuwe rekeningnummer bleek te horen bij een kinderopvanginstelling in [redacted] Navraag bij de GGD [redacted] wees uit dat deze instelling niet geregistreerd c.q. bekend was. De verzoeken tot wijziging betroffen in nagenoeg alle gevallen een gastouderbureau uit Amsterdam. Met een tiental klanten van dit bureau werd telefonisch contact opgenomen. Geen van hen had een verzoek om wijziging van het rekeningnummer ingediend, zo bleek. Het gastouderbureau in Amsterdam gaf aan niet te weten hoe het mogelijk was dat de gegevens die nodig zijn voor de verzoeken om wijziging van het rekeningnummer, elders terecht waren gekomen.

b) instrumenteel karakter van de fraude

In enkele van de onderzochte zaken is het evident dat het gastouderbureau niet meer en niet minder dan een instrument was om fraude mee te plegen. Ofschoon de verdachten (exploitanten van gastouderbureaus) dit anders voorspiegelen, is het gastouderbureau in die gevallen niet opgezet uit maatschappelijke motieven maar puur uit winstbejag. Het betreft onder meer gastouderbureaus die nieuw zijn in de branche en waarbij de exploitanten voordien als zelfstandig ondernemer actief zijn geweest in andere bedrijfssectoren zoals hypotheken en assurantiën. De bedoelingen en intenties van deze exploitanten zijn onder meer af te leiden uit hun nalatigheid, gebrek aan aandacht en het verwaarlozen van taken die te maken hebben met de kwaliteit van de gastouderopvang waarvoor zij bemiddelden. Zo bleek uit een controle van de GGD dat een gastouderbureau veel risico-inventarisaties bij gastouders niet had uitgevoerd. Een ander gastouderbureau stelde amper tot geen controle in naar de juistheid van de door vraagouders aangeleverde gegevens.
Maar ook uit taps en getuigenverklaringen blijkt dat hun handelwijze er doelbewust op gericht was om zoveel mogelijk koppelingen tussen vraagouders en gastouders tot stand te brengen met als enige doel hier zoveel mogelijk geld aan te verdienen. Ook het stelselmatig en maximaal opschroeven van het aantal opvanguren buiten de wil van vraagouders om, duidt op puur winstbejag.

[13] Deze MOT-meldingen kwamen naar voren nadat voor de strafrechtelijke onderzoeken een MRO (Melding Recherche Onderzoek) was gedaan, maar dit geeft aan dat MOT-meldingen ook een bron kunnen zijn.

In één zaak heeft de verdachte een aantal vennootschappen die zich bezighouden met het afsluiten van verzekeringen en hypotheken en is hij daarnaast actief in zoals hij het zelf noemt de 'toeslagen handel'. In een email schrijft hij:

"…Beste beslissing die ik heb genomen is over te stappen naar de "toeslagen"handel. Passief inkomen. Echt waar …, dit is handel, onvoorstelbaar. Uitbreidingsmogelijkheden, mega. … Ik ga het hele probleem met buitenschoolse opvang in Nederland oplossen. En daar stinkend rijk mee worden."
En: *"Ik beheers de geldstroom tussen fiscus en klant!!!!!"*

c) subculturen

Een aantal van de onderzochte gastouderbureaus opereert in een bepaalde subcultuur. Opvallend is dat de fraude hierbij voornamelijk plaatsvond binnen bepaalde etnische groepen. Wanneer de verdachte exploitant van het gastouderbureau van origine een Marokkaanse, Turkse of Surinaamse afkomst heeft is het overgrote deel van zijn klanten ook uit die etnische groep afkomstig.
Zo is in een zaak één van de hoofdverdachten een Nederlander van Marokkaanse afkomst en is zijn cliëntèle ook voornamelijk uit die subcultuur afkomstig. Verdachte is hoog opgeleid (HBO) en onder meer werkzaam geweest als verzekeringsadviseur en intercultureel adviseur. Binnen de Marokkaanse gemeenschap in Nederland heeft hij kennelijk een voorbeeldfunctie en fungeert hij als succesvol rolmodel. Samen met de andere hoofdverdachte, een Nederlander van Turkse afkomst, richtte hij zich op de bemiddeling bij gastouderopvang. De verdachte van Marokkaanse afkomst richtte zich hierbij op de cliëntèle van Nederlanders met een Marokkaanse afkomst en de verdachte van Turkse afkomst op de cliëntèle van Nederlanders met een Turkse afkomst. Hun klanten waren voor ruim 90% Nederlanders van Marokkaanse en Turkse afkomst. Klanten werden onder meer geworven bij moskeeën, door voorlichting te geven, door te werken met folders, een website en mond-tot-mondreclame. Er werd veel reclame gemaakt via immigrantenorganisaties zoals een Marokkaans Centrum, een Marokkaanse vereniging, de Marokkaanse Stichting, de Marokkaanse TV-zender in Nederland en een Marokkaanse website (Marokko.nl).
Eén van de vraagouders heeft over deze hoofdverdachte verklaard:

"Hij vertelde dat hij een soort gat in de markt had gevonden door voor mensen van Marokkaanse afkomst te gaan bemiddelen bij het aanvragen van de kinderopvangtoeslag. Hij wist ook wel dat bij veel Marokkaanse gezinnen de opa en oma op de kleinkinderen passen als de ouders werken of studeren."

Hetzelfde geldt min of meer voor de doelgroep van Nederlanders met een Turkse afkomst. De verdachte Nederlander van Turkse afkomst had een gastouderbureau met een Engelse naam, maar heeft een nieuw gastouderbureau opgericht met een Turkse naam omdat dat meer vertrouwen zou wekken binnen de Turkse gemeenschap in Nederland. Bij deze gastouderbureaus werd ook gewerkt met financieel adviseurs die bij mensen thuis kwamen voor bijvoorbeeld verzekeringen en dan tevens beoordeelden of die mensen in aanmerking konden komen voor kinderopvangtoeslag. Potentiële klanten lieten zij alvast een aanvraagformulier invullen en zij kregen daar ook een vergoeding voor. Standaard werd een aanvraag met twee maanden terugwerkende kracht gedaan.

De vraag is hoe het komt dat de kinderopvangtoeslagfraude zich in een aantal van de onderzochte zaken vooral binnen bepaalde etnische groepen manifesteert.[14]
Hier zou nader onderzoek naar gedaan kunnen worden.

[14] Hoewel wij geenszins willen zeggen dat deze fraude alleen binnen etnische groeperingen plaats vindt, was het opvallend dat deze groepen oververtegenwoordigd waren in de door ons onderzochte strafzaken. Ook strafzaken tegen individuele gevallen van fraude met kinderopvangtoeslag, die buiten ons onderzoek zijn gebleven, betroffen vrijwel steeds daders uit etnische groeperingen. Dit fenomeen verdient volgens ons nader onderzoek.

Mogelijk speelt een combinatie van verschillende factoren een rol, zoals een sterke onderlinge communicatie binnen de subcultuur, het vertrouwen dat men stelt in mensen met dezelfde etnische afkomst, het binnen de subcultuur minder affiniteit ervaren met de overheid, het minder geaard zijn in Nederland in combinatie met het gegeven dat veel leden van etnische minderheidsgroepen in Nederland tot de lagere inkomensgroepen behoren.[15]

Ook geldt dat het in etnische groepen zoals de Turkse cultuur 'not done' is om voor onderlinge vriendendiensten als kinderopvang geld aan elkaar te vragen. Er wordt vaak een beroep gedaan op familieleden zoals opa's en oma's. Wanneer gastouderbureaus met vertrouwenwekkende personen van dezelfde etnische afkomst klanten werven en hen voorhouden dat maximale kinderopvangtoeslag legitiem is, lijkt het geen grote stap meer om hier in mee te gaan.[16]

d) samenspanning

Het gastouderbureau is in een aantal gevallen duidelijk de initiator van de fraude en probeert zoveel mogelijk vraagouders hierin mee te trekken. Weigerachtige vraagouders worden soms achteraf toch geconfronteerd met aanvragen waar zij niet mee hebben ingestemd. Er is soms sprake van naïeve, onwetende vraagouders, en soms hebben de vraagouders boter op hun hoofd.
De win-win situatie waarbij zowel het gastouderbureau, de vraagouder als de gastouder er aan verdienen, leidt soms tot samenspanning en het onder één hoedje spelen.
In andere zaken gaat het initiatief tot fraude van de vraagouder uit, die vervolgens een fictieve of werkelijk bestaande opvanginstelling opvoert.

e) ambtelijke integriteit

Bij een van de geanalyseerde zaken is gebleken dat één vraagouder werkzaam is als ambtenaar bij de Belastingdienst[17], werkt een vraagouder bij de politie en is een vraagouder werkzaam als ambtenaar van de burgerlijke stand. Ten tijde van de informatieverzameling voor onderhavige bestuurlijke rapportage was nog geen besluit genomen of hier op bestuurlijk niveau iets mee wordt gedaan c.q. of de betreffende werkgevers van de betrokkenen worden ingelicht.

f) de benadeelden

In de door ons onderzochte zaken kunnen verschillende benadeelden worden onderscheiden.
De overheid loopt hierin voorop, het betreft immers verticale fraude in de relatie tussen burger en overheid. In de eerste plaats betreft dit het Ministerie van OCW: de kinderopvangtoeslag betreft geld van OCW. Maar daarnaast is sprake van nog een aantal benadeelden zoals het UWV (in het geval van onterechte uitkeringen), de IBG-groep (onterecht uitbetaalde studiefinanciering aan studerende gastouders), de Belastingdienst (gastouders die hun inkomsten voor hun gastouderschap niet voor de inkomstenbelasting hebben opgegeven, gastouderbureaus die voor hun bemiddeling ter zake van kinderopvangtoeslag onterecht een vrijstelling voor de omzetbelastingheffing hebben gekregen, aangezien zij achteraf niet aan de gestelde

[15] Dit in combinatie met het gegeven wat je ook bij 'gelegenheids'fraudeurs in algemene zin ziet, namelijk de kans doet zich voor en financieel valt er niets te verliezen. Na ontdekking is het ontvangen geld opgemaakt en is er geen verhaal mogelijk ('van een kale kip kun je geen veren plukken'). Het hebben van verhaalsmogelijkheden (bezittingen) kan mensen er van weerhouden aan dergelijke fraudes mee te doen.

[16] In een van de onderzoeken werd de vraagouders voorgehouden dat de Nederlandse overheid "wil betalen voor de kinderopvang".

[17] Mogelijk gaat het om meerdere belastingambtenaren.

kwaliteitscriteria blijken te voldoen) en vraagouders die in hun onwetendheid door het gastouderbureau zijn 'misbruikt' maar desalniettemin een terugvordering van de Belastingdienst ontvangen.

g) bedragen van ten onrechte uitgekeerde kinderopvangtoeslag

Bij vier van de acht onderzochte zaken is het bedrag van de ten onrechte aangevraagde en uitgekeerde kinderopvangtoeslag nog niet definitief vastgesteld, aangezien deze zaken nog niet zijn afgerond. Maar ook bij de afgeronde zaken is de precieze omvang van de fraude lastig in kaart te brengen. Desalniettemin is duidelijk dat het om zeer forse bedragen gaat die in de miljoenen euro's lopen. Het gaat bij enkele gastouderbureaus om vele honderden vraagouders voor wie gedurende enkele jaren (deels) onterecht kinderopvangtoeslag is aangevraagd en uitgekeerd.

In een zaak (zie casus 1 in bijlage 5) bedraagt de aan de gastouderbureaus uitbetaalde kinderopvangtoeslag over 2006 ongeveer € 1,6 miljoen, over 2007 ongeveer € 4,6 miljoen en over 2008 ongeveer € 11,8 miljoen. In totaal is ruim € 18 miljoen uitbetaald in een periode van 19 maanden. De over 2006 uitbetaalde kinderopvangtoeslag is in zijn geheel ten onrechte aangevraagd en uitgekeerd. De in 2007 en 2008 uitgekeerde kinderopvangtoeslag is deels ten onrechte aangevraagd en uitgekeerd. In het betreffende onderzoek is vastgesteld dat circa 75% van de aan de gastouderbureaus uitbetaalde kinderopvangtoeslag onjuist is, dus € 13,5 miljoen. De kinderopvangtoeslag die niet aan de gastouderbureaus is uitbetaald maar rechtstreeks aan de vraagouders, blijft in deze zaak buiten zicht. Ook de fraude die zeer waarschijnlijk is gepleegd bij de andere gastouderbureaus waar de hoofdverdachte een belang in heeft, zoals die van zijn vriendin, is niet onderzocht en een nadeel daarvan valt niet te becijferen.

h) verhaalsmogelijkheden

Bij de fraude met kinderopvangtoeslag en gastouderopvang is nogal eens sprake van forse fraudebedragen. Diverse factoren lijken hierbij een rol te spelen, zoals de mogelijkheid om forse bedragen aan kinderopvangtoeslag met terugwerkende kracht aan te vragen, de automatische verlenging van toeslagen, de beperkte controlecapaciteit en de relatief geringe pakkans. Hierdoor komt de fraude in een aantal gevallen relatief laat aan het licht, en zijn de fraudebedragen inmiddels hoog opgelopen.

Inkomens-/vermogenssituatie
Voor vraag- en gastouders geldt nogal eens: van een kale kip kun je niet plukken. Vraagouders verkeren niet zelden in financiële problemen en gebruiken de uitgekeerde kinderopvangtoeslag om (tijdelijk) hun schulden te kunnen aflossen. Het gaat vaak om mensen die ook zorg- en huurtoeslag ontvangen. De te veel ontvangen kinderopvangtoeslag zou dan verrekend kunnen worden met deze zorg- en huurtoeslag. Ook verrekening met terug te ontvangen IB behoort tot de wettelijke mogelijkheden. De vraag is echter of dit in de praktijk ook daadwerkelijk gebeurt.

Bewijslast
Verrekeningsmogelijkheden zijn beperkt zoals blijkt uit artikel 7 van de Uitvoeringsregeling AWIR. Hierin staat dat een verrekening met nog te ontvangen toeslagen maximaal 24 maanden kan plaats vinden en afhankelijk is van de draagkracht van betrokkene. Deze regeling geldt niet als er sprake is van opzet of grove schuld, maar dat legt een extra bewijslast bij de overheid die in de veelheid van gevallen die nu aan de orde zijn praktisch niet te verwezenlijken is.

Buitenland
Uit een van de bestudeerde zaken komt naar voren dat soms sprake is van gastouders waarvan de verblijfplaats voor de fiscus onbekend is. Ook zijn gevallen bekend van opvangouders die inmiddels zijn verhuisd naar het buitenland.
Bij een andere zaak waarbij een van de hoofdverdachten in eerste aanleg is veroordeeld tot een langdurige gevangenisstraf, is de betreffende dader spoorloos en mogelijk naar het buitenland gevlucht om uit handen van justitie te blijven. In deze zaak is beslag gelegd op de bankrekeningen van de betreffende gastouderbureaus.

Kort tijdsbestek
Het gevaar is hier dat frauduleuze gastouderbureaus, vraagouders en/of gastouders misbruik maken van de regeling en er voor zorgen 'weg' te zijn als de fraude bij controle aan het licht komt. Dit is te vergelijken met de OB-fraudes die over een korte periode worden gepleegd en waarbij de dader weg is na ontdekking van de fraude.

i) samengaan met andersoortige fraude

Een deel van de verdachten uit de acht zaken komt ook naar voren in relatie tot andersoortige fraude. Zo is er onder meer sprake van oplichting, fraude met persoonsgebonden budgetten (PGB's), VT-fraude en IB-fraude. M.b.t. de VT-fraude: aan de ene kant werden ten behoeve van de VT fraude hoge inkomens opgegeven en aan de andere kant voor de kinderopvangtoeslag juist lage inkomens.
Bij een aantal vraagouders is er behalve kinderopvangtoeslag ook sprake van huurtoeslag en zorgtoeslag (en in één geval ook kindgebonden budget) maar is er verder geen onderzoek gedaan naar de vraag of hier ook mee is gefraudeerd door de betrokkenen.
Enkele verdachten hebben antecedenten wegens fraudedelicten.[18]

j) (dreiging) met geweldpleging, intimidatiepraktijken, represailles

Van één zaak is bekend dat hier sprake is geweest van pogingen om getuigen te beïnvloeden. Jegens de hoofdverdachten van het betreffende gastouderbureau zou sprake zijn geweest van het uitoefenen van druk door dreigementen.

k) beeldvorming rond de kinderopvangtoeslag

Uit een aantal uitspraken van verdachten in de bestudeerde zaken komt het beeld naar voren van de Belastingdienst als een instantie die gemakkelijk geld verstrekt zonder veel controle op de rechtmatigheid hiervan. Het gemak waarmee kinderopvangtoeslag wordt uitgekeerd en de geringe kans op controle wordt onder andere door gastouderbureaus als argument gebruikt om vraagouders ertoe te bewegen van deze regeling gebruik te maken. Een vraagouder verklaarde dat de slogan van het betrokken gastouderbureau was:

"Kinderopvang kost niets, het levert geld op".

Een gastouderbureau hield de klanten voor om de maximale kinderopvangtoeslag aan te vragen want als de uren later minder bleken te zijn kon je dat weer aan de Belastingdienst terugbetalen. Maar je kon er ook doorheen slippen. Wanneer er toch controle kwam en men geld moest terugbetalen, dan kon op een coulante en alleszins schappelijke terugbetalingsregeling van de Belastingdienst worden gerekend. Vooral voor mensen met financiële problemen vormt de Belastingdienst daarmee een aantrekkelijke geldschieter. Enkele citaten van verdachten illustreren deze beeldvorming op treffende wijze. Zo verklaart een verdachte (vraagouder):

[18] In het betreffende overzichts proces verbaal staat niet vermeld welke delicten dit precies betreft.

"De kinderopvangtoeslag kwam gewoon aanwaaien, zelfs toen we op een gegeven moment geen recht meer op kinderopvangtoeslag hadden omdat (naam kind) al op de basisschool zat."

En: *"Als ik meer geld wilde terugkrijgen dan paste ik gewoon de verschillende bedragen aan op een aangifte of verzoek."*

En verder: *"..ik wil nog wel opmerken dat het systeem van de Belastingdienst het wel erg makkelijk maakt om kinderopvangtoeslag en voorlopige teruggaaf te krijgen. Voordat ik ook maar een verzoek deed om voor kinderopvangtoeslag of voorlopige teruggaaf in aanmerking te komen, kreeg je automatisch al bericht van de Belastingdienst dat een bepaalde toeslag of teruggave was toegewezen. Ik wil hiermee zeggen dat je wel erg gemakkelijk geld van de Belastingdienst krijgt zonder dat je er misschien recht op hebt op dat moment. Zeker als je, zoals wij, in de financiële problemen zitten, is elke toeslag of teruggave die je dan krijgt meegenomen."*

In een andere zaak verwoordt een van de verdachten het als volgt:

"Ik heb dat gedaan omdat ik veel schulden had. … Ik heb de aanvragen gedaan via de kinderopvangtoeslag omdat die aanvragen niet iedere keer worden gecontroleerd. Ik kreeg ook de bedragen iedere maand uitbetaald. Op die manier had ik iedere maand inkomsten waarmee ik mijn schulden kon betalen. Ik wist dat door de Belastingdienst na afloop van het jaar gekeken werd of ik terecht kinderopvangtoeslag had ontvangen. Als dan bekend was dat ik ten onrechte de kinderopvangtoeslag kreeg dan kon ik die in termijnen terugbetalen of verrekenen met de toeslag die ik het jaar daarop zou terugkrijgen. Ik schoof zo de problemen voor mij uit. Op die manier kon ik voorkomen dat ik uit het huis zou worden gezet."

Het lijkt erop dat het gemak waarmee op deze wijze geld kon worden verkregen, de als gering ervaren controlekans en de coulante terugbetalingsmogelijkheden, hebben bijgedragen aan steeds hogere en buitensporige aanvragen voor kinderopvangtoeslag. Zo betrof een aanvraag voor kinderopvangtoeslag twee kinderen voor elf uur per dag zeven dagen in de week met terugwerkende kracht voor ruim een jaar (totaal € 86.000).

5.3. Benoemde risico's in de praktijk

In de vorige paragraaf werd het SIOD-rapport aangehaald waarin een aantal risico's is benoemd in relatie tot gastouderbureaus. Het betrof risico's in relatie tot de wetgeving (risico 1a. geen directe relatie aantal uur arbeid en aantal uur opvang; risico 1b. gelijk belang ouders, gastouders en gastouderbureaus), het toezicht (risico 2a. gescheiden toezicht op kwaliteit en op kinderopvangtoeslag; risico 2b. geen systematisch zicht op feitelijke opvanguren; risico 2c. geen zicht op gastouders) en de omstandigheden (beeldvorming rond de gastouderopvang). De vraag werd gesteld in hoeverre de door de SIOD benoemde risico's in de praktijk zijn terug te zien, te weten in de onderzochte FIOD zaken met betrekking tot fraude rondom gastouderbureaus, bij wie en met welke gevolgen.

Aan de hand van de acht onderzochte FIOD zaken kan gesteld worden dat alle door de SIOD benoemde risico's in de opsporingspraktijk van de FIOD kunnen worden geconstateerd en met grote financiële gevolgen: de fraudes kunnen per zaak in de miljoenen lopen. Bij het risico 'geen zicht op gastouders' kan worden aangetekend dat dit risico in de nieuwe regelgeving deels ondervangen lijkt te zijn. Zie hiervoor ook de volgende paragraaf (§ 6). Belastingdienst/Toeslagen geeft ten aanzien van risico 2a (gescheiden toezicht op kwaliteit en op kwaliteit kinderopvangtoeslag) aan dat er thans wel een verruiming is in de gegevensuitwisseling tussen Belastingdienst/ Toeslagen en de GGD.

5.4. Knelpunten bij de opsporing en vervolging van fraude met kinderopvangtoeslag

Bij de opsporing en vervolging van de fraudezaken met kinderopvangtoeslag doen zich een aantal knelpunten voor.

Zo bleek het een lastig te zijn om de opzet bij de vraagouders te bewijzen in verband met onjuiste aanvragen voor kinderopvangtoeslag. De aanvraag wordt gedaan op de verwachting dat een bepaald aantal uren op kinderen wordt gepast en kan alleen gedaan worden als beide ouders werken of van plan zijn te gaan werken en/of een bepaalde cursus (gaan) volgen. Bij de verhoren verklaarden verschillende vraagouders, geconfronteerd met hun onjuiste aanvragen, dat toen zij de aanvragen deden de verwachting hadden dat er zo veel uren op hun kinderen zou worden gepast of dat een van de ouders van plan was te gaan werken of een cursus te gaan volgen. Door 'omstandigheden' was het helaas allemaal anders gelopen en werd er aanzienlijk minder uren opgepast of ging de voorgenomen baan of studie niet door. Door zo te verklaren wordt het moeilijk om opzet op oplichting van de staat te bewijzen. Dat later geen wijzigingen aan Belastingdienst/Toeslagen zijn doorgegeven was dan te wijten aan vergeetachtigheid of onbekendheid met de regels, aldus de gehoorden.
Of zij verscholen zich achter het feit dat Belastingdienst/Toeslagen bij telefonische navraag zou hebben gezegd dat eventuele wijzigingen wel aan het eind van het jaar doorgegeven mochten worden. Overigens bleven die ook achterwege.
Ook hier dient opzet op het niet doorgeven van de wijzigingen bewezen te worden voor een succesvolle vervolging.

Controle op het aantal opgepaste uren blijkt volstrekt onmogelijk, omdat het in een soort 'gesloten' systeem plaatsvindt. Strafrechtelijke vervolging beperkte zich dan ook tot de gevallen waarbij toeslag is aangevraagd over een periode dat het gastouderbureau nog geen vergunning had of de gastouder nog geen Verklaring Omtrent Gedrag. Ook aanvragen die lagen vóór de contractdatum tussen vraagouder en gastouderbureau werden meegeteld en die gevallen waarin vastgesteld kon worden dat in het geheel niet was opgepast. Er was echter in alle zaken op grote schaal sprake van een te hoog aantal opgegeven opvanguren. Zolang de vraagouder en de gastouder bleven volhouden dat de kinderen in die uren daadwerkelijk waren opgevangen (desnoods zeven dagen in de week en eventueel tot na middernacht) was er strafrechtelijk weinig tegen in te brengen.[19]
De volle omvang van de fraude kon in de meeste zaken dan ook niet vastgesteld worden en beperkte ook de terugvorderingsmogelijkheden van Belastingdienst/ Toeslagen.

Van de gastouders werd (bij de oude regelgeving, vóór 2010) niets vastgelegd. Men verwees naar personen die zouden hebben opgepast en die inmiddels niet meer waren te traceren (Vertrokken Onbekend Waarheen).

Ook liep men bij de strafrechtelijke onderzoeken op tegen de systemen van Belastingdienst/ Toeslagen. Door de wijze van vastlegging bleek het bijvoorbeeld niet mogelijk om de namen van alle klanten van een gastouderbureau aan te leveren. Uiteindelijk is men er in geslaagd klanten van dat gastouderbureau te detecteren via het systeem Vastgiro en wel aan de hand van de betalingen die namens die vraagouders aan het gastouderbureau waren gedaan. De vraagouders die hun onterechte toeslagen rechtstreeks ontvingen konden niet gedetecteerd worden en ontsprongen de dans.

[19] Een bijkomend probleem daarbij is dat OCW heeft goedgekeurd dat ook opvang kan worden vergoed die wel is afgesproken maar geheel of gedeeltelijk niet is afgenomen. Dit zijn de zogenaamde blokuren. Voor instellingen was de redenering dat personeel aanwezig moet zijn en het gebouw open (en verwarming aan) ook als een kind niet wordt gebracht of korter dan de openingstijden. Zo worden dagdelen in rekening gebracht die niet feitelijk worden afgenomen. Een dagdeel kan voor een wisselend aantal uren staan. Vraagouders vinden dat vaak vreemd maar maken niet massaal bezwaar om twee redenen: het is, nà toeslag, goedkoper en vaak hebben ze geen alternatief. Dat maakt de vraag of 'valselijk te veel uren zijn opgegeven' tot een moeilijke. Wanneer wel en wanneer niet…?

In een aantal van de onderzochte zaken was er sprake van allochtone vraag- en gastouders. Waar de verhorende collega's tegen aan liepen is dat een aantal van deze ouders in een 'slachtofferrol' kropen en zich verweerden met het feit dat zij de Nederlandse taal onvoldoende machtig waren en niet goed op de hoogte waren van de wettelijke regelingen. Zij wijzen daarbij naar anderen die hen hadden verteld dat dat zo mocht en dat het allemaal legaal was (bijvoorbeeld dat je de maximale opvanguren tegen de maximale vergoeding kunt opgeven ongeacht de werkelijk gemaakte en betaalde uren). Een aantal van deze personen had echter wel het ontvangen geld weggezet in het buitenland, of het gastouderschap op naam van anderen gezet die géén uitkering of studiefinanciering genoten. Ook werd de hoogte van de toeslag afgestemd op deze regelingen om ze niet in gevaar te brengen. Het viel de verhorende collega's op dat deze ouders alle toeslagen, uitkeringen en regelingen genoten die er maar te krijgen zijn.

5.5. Belastingdienst/Toeslagen

De geïnterviewden van de FIOD en FP zijn soms kritisch over de handelswijze van Belastingdienst/Toeslagen.[20] Men refereert hierbij aan de werkwijze van Belastingdienst/Toeslagen om relatief snel tot uitbetaling over te gaan. Men heeft de indruk dat Belastingdienst/Toeslagen door gebrek aan mankracht de aanvragen onvoldoende kan controleren.
Ook bleken eenmaal uitbetaalde toeslagen niet gemakkelijk te kunnen worden stopgezet wanneer een strafrechtelijk onderzoek werd gestart, wat een negatieve invloed kon hebben op die onderzoeken.
Verder bleek het niet mogelijk om ten behoeve van de strafrechtelijke onderzoeken alle klanten van een bepaald gastouderbureau uit de Belastingdienstsystemen tevoorschijn te krijgen.

Belastingdienst/Toeslagen heeft aangegeven dat zij sommige van de kritische noten herkent maar dat de meeste bevindingen gedateerd zijn en te maken hebben met tekortkomingen van het opgeleverde systeem. Nieuwe systemen moesten ontwikkeld worden om definitief toe te kunnen kennen en om kantoorprocessen mogelijk te maken. Lange tijd was muteren onmogelijk. Inmiddels is veel verbeterd.

Belastingdienst/Toeslagen geeft aan dat er per jaar honderdduizenden toeslagen worden aangevraagd en gemuteerd. Zij doet maandelijks acht miljoen betalingen. De wettelijke beslistermijn voor een aanvraag of een mutatie is acht weken. Aanvragers zijn voor hun bestaan afhankelijk van de toeslag. Dat maakt de marges voor controles 'aan de voorkant' smal.
Belastingdienst/Toeslagen krijgt tienduizenden aanvragen met terugwerkende kracht. Deze allemaal aan de voorkant in de controle te betrekken legt de uitvoeringsorganisatie plat en bona fide aanvragers moeten lang op hun geld wachten.

Bovendien zijn ten tijde van de aanvraag en gedurende het berekeningsjaar vrijwel geen betrouwbare gegevens beschikbaar. Er is geen registratie voor inkomensschattingen en de BRI (Basisregistratie Inkomen), GBA (Gemeentelijke Basis Administratie) en het verzekerdenbestand zijn pas na afloop van het jaar beschikbaar en/of betrouwbaar.
Vele maanden na afloop van het jaar zitten in de FLG (Fiscale Loon Gegevens) nog 500.000 toeslagklanten waarvoor geldt dat ze wel bij een inhoudingsplichtige zijn maar waarvoor het loon nog niet bekend is.

[20] Hierbij moet wel opgemerkt worden dat dit vooral ziet op oudere situaties uit de beginperiode van Belastingdienst/Toeslagen. Men is het er ook over eens dat Belastingdienst/Toeslagen tegenwoordig beter functioneert.

Het feit dat men niet in staat is om klanten van gastouderbureaus te vinden heeft alles met de registratie van de systemen te maken. Een klantbehandelaar moet soms tien systemen openen om een klant te kunnen bedienen.

6. De mate waarin de geconstateerde fraudes met de nieuwe regelgeving (2010) zijn afgedekt.

In § 2.2. kwam al aan de orde dat de wet Kinderopvang per 1 januari 2010 is gewijzigd. De vraag dient zich aan in hoeverre de fraudes die zich bij de acht bestudeerde FIOD zaken voordeden (dus vóór het inwerkingtreden van de genoemde wetswijziging) zich ook ná de wetswijziging van 2010 nog kunnen voordoen (zie § 2.2. voor de ingevoerde veranderingen).

De nieuwe regelgeving zal bovenstaande fraude minder goed mogelijk maken maar niet uitbannen.

Alle betrokkenen zijn het er over eens dat er geen controle mogelijk is op de juistheid van de opgegeven uren. Met name als er sprake is van een familierelatie of een vergelijkbare relatie.
De Rijksauditdienst van het Ministerie van Financiën constateerde in haar managementletter inzake de controle op de toeslagen over 2009[21]:

> *De juistheid van de opgegeven uren die als basis dienen voor de hoogte van de toeslag is niet objectief vast te stellen (inherente onzekerheid), niet door Toeslagen en niet door accountantscontrole. Daarom zal het gehele bedrag aan gastouderopvang, conform 2008, over het jaar 2009 als onzeker aangemerkt worden. Het betreft hier een bedrag van circa € 700 miljoen.*

Een groot deel van de 'opa-oma contracten' zal door de nieuwe eisen aan de gastouder (onder andere diploma mbo-2, EHBO-certicaat, goed Nederlands spreken; zie bijlage 2) niet meer kunnen worden afgesloten.

Het landelijke register waarin gastouderbureaus en gastouders moeten zijn ingeschreven maakt het voor de Belastingdienst mogelijk om meteen te controleren of de betreffende gastouderbureaus en gastouders bestaan en of zij aan de gestelde vereisten voldoen. Dat maakt nep-aanvragen door vraagouders met opvoering van een niet-bestaand gastouderbureau en/of gastouder niet meer mogelijk.

Ook de administratieplicht van de gastouderbureaus en de verplichting dat de opvangvergoeding door de vraagouder niet meer rechtstreeks aan de gastouder mag worden betaald maar via het gastouderbureau moet lopen, zorgt er voor dat een deel van de fraude zal worden teruggedrongen en dat de geldstroom inzichtelijker wordt. Zolang deze betalingen maar niet contant gedaan mogen worden.

De aankondiging van de nieuwe regels heeft al tot veranderingen geleid. Met name het verlagen van het maximum uurbedrag voor gastouderopvang en de strengere opleidingseisen voor gastouders hebben het aantal officieel geregistreerde gastouders doen dalen. Het aandeel van de gastouderopvang in de totaal uitbetaalde kinderopvangtoeslag in 2010 is gedaald van 25% naar 17% (stand medio september 2010).[22]

Maar ook onder de nieuwe regelgeving kan er nog steeds gefraudeerd worden, met name als gastouderbureau, vraagouders en gastouders samenspannen en afspreken de 'buit' te verdelen.
Vraagouders kunnen nog steeds kinderopvangtoeslag aanvragen terwijl er (deels) niet wordt opgepast of als er geen vergoeding aan de gastouder wordt betaald (oma-

[21] RAD/2010/194M

[22] Omdat de strengere toelatingdseisen voor gastouders inmiddels zijn doorgeschoven naar 2011, verwacht Belastingdienst/Toeslagen nog een golf aanvragen met terugwerkende kracht, waardoor het percentage weer kan stijgen.

kleinkind relatie). Er zal dan wel een geldstroom via een gastouderbureau naar een gastouder moeten lopen. Deze gastouder, als hij onder één hoedje speelt, kan het geld (deels) weer terugbetalen aan de vraagouder maar zal toch inkomstenbelasting moeten betalen over zijn/haar inkomsten. Ook houdt het gastouderbureau een deel van de vergoeding in, maar het uiteindelijke voordeel kan na aftrek van de provisie voor het gastouderbureau en de belasting bij de gastouder nog steeds aantrekkelijk genoeg zijn.
Het is daarbij ook mogelijk dat het gastouderbureau niets van de fraude weet, maar een afspraak is tussen vraag- en gastouder.
Met name is het in zo'n situatie aantrekkelijk om méér uren op te geven dan in werkelijkheid wordt opgepast. De gastouder past al op, heeft dus een Verklaring Omtrent Gedrag en de locatie voldoet aan alle eisen, maar men voert meer uren op. In zo'n geval zal het valselijk opvoeren van méér uren dan wordt opgepast bij controle niet aan het licht komen. Immers die uren staan ook bij het gastouderbureau geregistreerd en de uren zijn ook door de vraagouder via het gastouderbureau aan de gastouder uitbetaald. Dat beiden daarna de netto-opbrengst verdelen ziet niemand.

Ook zou een vraagouder nog steeds een compleet fictieve aanvraag kunnen doen. Hij zoekt in het landelijk register een geregistreerd gastouderbureau en gastouder op en vermeldt die op de aanvraag. Bij controle van de aanvraag door Belastingdienst/ Toeslagen klopt alles en zal de toeslag worden uitgekeerd. Pas na afloop van het jaar bij de definitieve vaststelling van de kinderopvangtoeslag, indien er controles worden ingesteld en gegevens met het gastouderbureau worden gematcht, komt de fraude aan het licht. Maar dan is de 'vogel al gevlogen' of valt er niets meer terug te halen.

7. Gevolgen van de vier varianten in de Brede Heroverweging 17 voor fraude met gastouder-bureaus

7.1. Inleidend

Op 1 april 2010 zijn de rapporten 'Brede Heroverwegingen' aan de Tweede Kamer aangeboden, welke zijn opgesteld door twintig ambtelijke heroverwegingsgroepen. Op twintig beleidsterreinen zijn beleidsvarianten met besparingsmogelijkheden geïnventariseerd. Het kabinet heeft de heroverwegingsrapporten laten opstellen om politieke keuzes voor te bereiden over toekomstige bezuinigingen. De Brede Heroverwegingen maken onderdeel uit van het kabinetsbeleid om de financiële en economische crisis het hoofd te bieden.

Een van de heroverwegingsrapporten, rapport nr. 17, is opgemaakt door de heroverwegingswerkgroep Toeslagen. Deze heroverweging betreft de uitvoering van de toeslagen (zorg, huur, kind) en de impact daarvan op de uitvoeringskosten van de Belastingdienst. De werkgroep heeft hierbij gebruik gemaakt van het voorwerk dat is gedaan in het kader van de evaluatie van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (AWIR) en het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) rapport Vereenvoudiging toeslagen, door de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer aangeboden op 16 oktober 2009. In dit IBO zijn mogelijkheden tot vereenvoudiging onderzocht. Een aantal voorstellen uit het IBO zijn ook door het kabinet ingevoerd en hebben onder meer geleid tot aanpassing van de Wet op de Kinderopvangtoeslag per 1 januari 2010. Andere voorstellen zijn doorgeschoven naar de werkgroep Toeslagen.

7.2. De vier beleidsvarianten

In het rapport Brede Heroverweging nr. 17 worden vier varianten genoemd voor substantiële besparingen op de uitvoeringskosten van Toeslagen:[23]

Variant 1: IBO-plus:

Het doorvoeren van een aantal maatregelen vanuit het IBO toeslagen, zoals voor de kinderopvangtoeslag het normeren van de uurprijs, het invoeren van een basisregistratie voor uren kinderopvang en het uitsluitend betalen op rekening aanvrager.

- Het normeren van de uurprijs betekent één vergoedingsprijs ongeacht de uurprijs die de aanbieder in rekening brengt. Burgers hoeven door deze maatregel niet meer zelf aan te geven welke uurprijs bij hen in rekening wordt gebracht en haalt ook een flink aantal mutaties per jaar weg.
- De basisregistratie wordt opgebouwd door de opvanginstellingen maandelijks het aantal uren kinderopvang te laten aanleveren, op basis waarvan de hoogte van het voorschot wordt bepaald. Hiermee vervalt de verplichting van de aanvragers van kinderopvang om wijzigingen van deze gegevens aan te leveren. Het blijkt dat de aanvragers deze wijzigingen vaak niet doorgeven, wat op dit moment leidt tot een groot aantal terugvorderingen.
- Op dit moment is het (vanwege dienstverlening aan de burger en beschermen ontvangende instanties tegen wanbetalingen) mogelijk dat toeslagen worden uitbetaald op een andere rekening dan die van de aanvrager. Bij het uitsluitend uitbetalen van toeslagen op een rekening van de aanvrager, wordt bereikt dat de toeslag rechtstreeks terecht komt bij de aanvrager en dat geen arbeidsintensieve check meer nodig is op de uit te betalen betalingsbestanden per instantie.

[23] Inspectie der Rijksbelastingen, Bureau Beleidsonderzoek (2010). *Toeslagen. Rapport Brede Heroverwegingen.*

Variant 2: Eén brede toeslag:

Het integreren van de vier bestaande toeslagenregelingen tot één brede, sterk vereenvoudigde regeling voor inkomensondersteuning. Op basis van een aantal objectieve criteria (aantal kinderen, wel of geen huurwoning, wel of geen zorgverzekering, wel of geen arbeid) krijgt de burger recht op forfaits die opgeteld zijn toeslag vormen.

Variant 3: Geen toeslagen:

Het afschaffen en anders vormgeven van de bestaande toeslagen. De werkgroep ziet het volgende alternatief voor de kinderopvangtoeslag:

- kinderopvangtoeslag vervangen door aanbodfinanciering (financiering kinderopvanginstellingen). Kerngedachte van deze variant is dat kinderdagverblijven bekostiging van het Rijk ontvangen per opgevangen kind. In plaats van dat de bekostiging verloopt via ouders, zoals nu bij de huidige kinderopvangtoeslag het geval is, is er in deze variant sprake van rechtstreekse bekostiging van de instelling. Ouders hoeven dan niet meer als schakel tussen instellingen en Rijk te fungeren.
- varianten 3 & 6 van de werkgroep kindregelingen. In variant 3 wordt de kinderopvangtoeslag volledig afgeschaft. In variant 6 verdwijnt de kinderopvangtoeslag voor kinderen vanaf 4 jaar.

Variant 4: Vermogenstoets bij alle toeslagen:

Het bij alle toeslagen invoeren van een vermogenstoets.
Op dit moment kent alleen de huurtoeslag een vermogenstoets.

Het tijdstip waarop de varianten in werking kunnen treden is gezet op 2012.

Ofschoon de onderhavige FIOD-rapportage niet ingaat op bezuinigingen of besparingen, lijkt het niettemin zinvol om kort stil te staan bij de gevolgen die de varianten kunnen hebben voor de fraudemogelijkheden. In het heroverwegingsrapport komt dit aspect namelijk niet aan de orde.

7.3. Fraudemogelijkheden bij de vier beleidsvarianten

De gevolgen kunnen per beleidsvariant vooralsnog als volgt worden ingeschat:

Fraudemogelijkheden bij beleidsvariant 1:

Variant 1 laat de toeslagen, waaronder de kinderopvangtoeslag, in stand en daarmee de fraudemogelijkheden zoals in deze rapportage beschreven. Hooguit wordt de omvang van de fraude beperkt door invoering van maatregelen.

Fraudemogelijkheden bij beleidsvariant 2:

In variant 2 wordt in feite de kinderopvangtoeslag afgeschaft en daarmee vervallen de mogelijkheden om te frauderen. Bij deze variant komt er één toeslag op basis van een aantal objectieve criteria (aantal kinderen, wel of geen huurwoning, wel of geen zorgverzekering, wel of geen arbeid). Deze criteria kan de overheid uit haar eigen systemen vaststellen wat de kans op fraude minimaliseert.

Fraudemogelijkheden bij beleidsvariant 3:

Evenals in variant 2 wordt in variant 3 in feite de kinderopvangtoeslag afgeschaft en daarmee vervallen de mogelijkheden om te frauderen. In deze variant wordt de kinderopvangtoeslag vervangen door bijvoorbeeld financiering van de kinderopvanginstellingen. Daarmee vervallen de huidige mogelijkheden om te frauderen met kinderopvangtoeslag.

Fraudemogelijkheden bij beleidsvariant 4:

Evenals variant 1 laat variant 4 de toeslagen, waaronder de kinderopvangtoeslag, in stand en daarmee de fraudemogelijkheden zoals in deze rapportage beschreven. Hooguit wordt de omvang van de fraude beperkt door invoering van een vermogenstoets.

8. Voorstellen / richtinggevende suggesties

8.1. De kinderopvangregeling als politieke keuze

Op basis van de desk research/dossieronderzoek en de gesprekken/interviews met relevante sleutelfunctionarissen kan een aantal voorstellen en richtinggevende suggesties worden gedaan.

Een suggestie die in de interviews nogal eens geopperd wordt is het afschaffen van de kinderopvangtoeslag in de huidige vorm en te kiezen voor een geheel ander systeem waarbij kinderopvang 'in natura' wordt geleverd en niet in geld. Een mogelijkheid die ook genoemd wordt, is om scholen de opvang te laten regelen. Dit sluit aan bij beleidsvariant 3 van de Brede Heroverwegingen, waarbij uitgegaan wordt van financiering van de kinderopvanginstellingen.
De geïnterviewden zijn namelijk unaniem van mening dat er geen enkele controle mogelijk is op de werkelijk afgenomen uren kinderopvang. Men blijft afhankelijk van de opgave van vraag- en gastouder, die er allebei belang bij hebben om dat zo hoog mogelijk op te geven. Naast de bewuste fraudegevallen komt in alle onderzoeken ook oneigenlijk gebruik van de toeslagregeling voor, doordat uren worden opgegeven die niet voor toeslag in aanmerking komen.[24] Om dat te kunnen controleren zou er (dagelijks) controle moeten plaats vinden achter de voordeur van de vraag- of gastouder. Men is het er over eens dat een dergelijke 'oppaspolitie' geen reële optie is.

Ook de genereuze toeslagregeling heeft volgens een aantal geïnterviewden een aanzuigende werking op fraudeurs. Zelfs zonder fraude is het uiterst lucratief om gastouder te zijn. Als een gastouder op zes kinderen past kan hij/zij een uurloon van minimaal € 30 ontvangen. Een gastouder mag voor de toeslagregeling maximaal 230 uur per maand op een kind passen en op maximaal zes kinderen (afhankelijk van de leeftijd). Daar wordt maximaal € 5 per uur voor vergoed.
Bij het maximum aan uren, kinderen en vergoeding kan dat een bruto jaarinkomen opleveren van ruim € 82.000; een inkomen dat door veel universitair geschoolden niet gehaald wordt. Vraagouders met meerdere kinderen kunnen al snel € 30.000 – € 40.000 toeslag per jaar aanvragen, soms veel meer dan hun jaarinkomen. De verleiding is groot om slechts een deel door te betalen aan de gastouder, met name als die familie is.
De geïnterviewden pleiten voor afschaffing dan wel een aanzienlijke verlaging van de toeslag in combinatie met een lager maandelijks maximum aan te vergoeden uren. Want ook het maximum aantal uren van 230 in de maand lijkt aan de hoge kant.[25] Uitgaande van circa 22 werkbare dagen per maand betekent dat ruim 10 uur per dag op een kind gepast wordt. Vooral bij schoolgaande kinderen lijkt dat erg veel.[26]

In het huidige systeem ontvangt een vraagouder die gebruik maakt van gastouderopvang voor meerdere kinderen, voor elk kind hetzelfde bedrag aan kinderopvangtoeslag. Vanuit de geïnterviewden werd het volgende voorstel naar voren gebracht: mits opgevangen door dezelfde gastouder, lijkt het redelijk om voor tweede, derde en verdere kinderen een evenredig lager bedrag aan kinderopvangtoeslag toe te kennen. Voor het eerste kind geldt dan de huidige toeslag van ongeveer € 5 per uur, voor het tweede kind € 3 per uur en zo verder.

---

[24] Zoals de uren van tussenschoolse opvang of de uren waarin de gastouder feitelijk als werkster voor de vraagouders optreedt.

[25] Het maximum van 230 uur geldt per soort opvang. Theoretisch zou iemand dus boven de 230 uur per maand uit kunnen komen door aanvragen voor gastouderopvang en opvang door een kinderdagverblijf te combineren.

[26] Een optie is om dit te splitsen voor kinderen tot 4 jaar (beneden de basisschoolleeftijd) en kinderen vanaf 4 jaar (dus kinderen in de basisschoolleeftijd). Voor de laatste groep zou het maximum aantal opvanguren naar beneden kunnen worden bijgesteld.

De SIOD constateerde al dat er geen directe relatie is tussen het aantal uur arbeid en het aantal uur opvang. Dit is een groot risico omdat de wet veel ruimte biedt voor oneigenlijk gebruik. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat ouders voor 100 uur in de week kinderopvangtoeslag krijgen terwijl beide ouders maar 10 uur per week werken[27]. Dit is nergens uitgesloten in de wet maar het is niet in de geest van de wet om al deze uren te vergoeden. In de praktijk blijkt dat vraagouders nogal eens (eventueel daartoe aangezet door de gastouderbureaus) maximale uren kinderopvang opgeven. Het loont voor alle partijen (vraagouder, gastouderbureau, gastouder) om zoveel mogelijk uren kinderopvang op te geven. Overwogen zou kunnen worden om het aantal uur waarvoor kinderopvangtoeslag wordt gevraagd te relateren aan het aantal uur arbeid.
Belastingdienst/Toeslagen heeft aangegeven dat een dergelijke koppeling technisch mogelijk is en dat er onderzoek gedaan wordt hoe de koppeling inhoudelijk te maken is.

Ofschoon het hier gaat om politieke keuzes die het primaat van de politiek zijn, is het volgens de auteurs relevant om deze aspecten in deze rapportage op te nemen, aangezien zij de aanzuigende werking op fraude aanzienlijk kunnen verminderen.

8.2. Voorstellen ter aanpassing van (de uitvoering van) de huidige, bestaande regeling

De hierna volgende voorstellen hebben betrekking op de huidige, vigerende regeling met betrekking tot kinderopvangtoeslag. Het uitgangspunt is hierbij geweest om aanpassingssuggesties in de huidige, bestaande regeling te doen (en de uitvoering van deze regeling) waardoor de fraudemogelijkheden en fraudegevolgen naar verwachting kleiner zullen worden.

a) aanvragen met terugwerkende kracht

De mogelijkheid om aanvragen voor kinderopvangtoeslag met terugwerkende kracht te doen, is fraudegevoelig.[28] Aanvragers kunnen op deze wijze in één keer relatief grote bedragen aan kinderopvangtoeslag op hun bankrekening overgemaakt krijgen. Of er feitelijk gastouderopvang heeft plaatsgevonden is nauwelijks controleerbaar.

Overwogen zou kunnen worden om de mogelijkheid om kinderopvangtoeslag met terugwerkende kracht aan te vragen a) geheel af te schaffen, of b) te beperken tot een recente en afgebakende periode, of c) hier van meet af aan een scherpere controle op in te stellen (o.a. gedane betalingen, Verklaring Omtrent Gedrag aanwezig[29], gastouderbureau geregistreerd, loonstrookjes overleggen).
Aan aanvragen met terugwerkende kracht zouden zwaardere eisen moeten worden gesteld wat betreft door de aanvrager te overleggen 'bewijsstukken', alsmede zou Belastingdienst/Toeslagen een ruimere tijd moeten krijgen om dergelijke aanvragen te controleren.
Als een vraagouder er voor kiest om een aanvraag met terugwerkende kracht te doen heeft dat een langere verwerkingstijd en een diepgaandere controle tot gevolg.

---

[27] Strikt genomen is het zelfs zo dat een uur werk per jaar recht zou kunnen geven op 12 maanden x 230 uur kinderopvangtoeslag.

[28] In de huidige regeling kan tot 1 april toeslag aangevraagd worden met terugwerkende kracht tot 1 januari van het jaar daarvoor. Zo'n aanvraag wordt meteen uitbetaald en maandelijks gecontinueerd. Voordat Belastingdienst/Toeslagen middels het versturen van vragenbrieven en het instellen van controle erachter is gekomen dat het een frauduleuze aanvraag is en tot terugvordering overgaat is al bijna over twee jaar toeslag uitbetaald; dat kan oplopen tot vele tienduizenden euro's met alle problemen van terugvordering.

[29] Bij een aanvraag zou verplicht gesteld kunnen worden om een kopie van het VOG te overleggen, evenals een kopie van het contract met het gastouderbureau, eventuele betalingsbewijzen, loonstroken e.d. Pas als aan alle voorwaarden is voldaan wordt tot uitbetaling van toeslagen overgegaan.

Toen de regeling met betrekking tot kinderopvangtoeslag van kracht werd, is er een hausse geweest aan aanvragen met terugwerkende kracht. Mogelijk dat, nu bekend is gemaakt dat de verplichting voor het hebben van een geregistreerde gastouder opgeschort is naar 1 januari 2011, er voor het jaar 2010 weer een toevloed komt van dergelijke aanvragen.[30]

b) scherpe controle op de aanvragen door Belastingdienst/Toeslagen

In algemene zin verdient het aanbeveling om alle aanvragen (ook de aanvragen zonder terugwerkende kracht) al 'aan de poort' kritisch tegen het licht te houden. Het aanvraagformulier dient uiteraard dusdanige gegevens te bevatten dat dit voldoende aanknopingspunten biedt om dergelijke 'checks' te kunnen uitvoeren. Belastingdienst/Toeslagen moet voldoende tijd en mankracht krijgen om de noodzakelijke controles uit te voeren en bij twijfel extra controletijd krijgen. Nu moet binnen een bepaalde tijd na het ontvangen van de aanvraag de toeslag worden toegekend. In de systemen van Belastingdienst/Toeslagen zullen meer waarborgen moeten worden ingebouwd en koppelingen met andere systemen van de Belastingdienst, die tot uitworp van onjuiste aanvragen kunnen leiden.

Ook het doorgeven van wijzigingen moet bezien worden in relatie met eerdere aanvragen. Nu komt het voor dat iemand een wijziging doorgeeft waarin bijvoorbeeld een andere opvanginstelling wordt opgegeven dan in de eerdere aanvraag terwijl het (deels) over dezelfde periode gaat. Dat zou op z'n minst tot vragen moeten leiden.

Belastingdienst/Toeslagen deelt de wens om toezicht zoveel mogelijk naar de voorkant te verleggen. Tegelijkertijd noemt zij het dilemma tussen snelheid en rechtmatigheid. Bij honderdduizenden aanvragen en mutaties per jaar en korte beslistermijnen is het moeilijk om twijfelachtige aanvragen en mutaties aan de voorkant af te vangen, zonder dat een enorme workload ontstaat.
Verlenging van de afdoeningstermijn treft ook de aanvragers die een juiste aanvraag doen en snelle toekenning nodig hebben om het huishouden rond te krijgen.

De uitdaging ligt volgens Belastingdienst/Toeslagen, naast extra mankracht, in het vinden van trefzekere selectiecriteria. Voor het ontwikkelen daarvan zou Belastingdienst/Toeslagen samen willen werken met deskundigen van de FIOD.

c) automatische verlenging en doorgeven wijzigingen

In de huidige situatie geldt dat een eenmaal aanvraagde kinderopvangtoeslag elk jaar automatisch wordt verlengd. Dat geldt overigens voor alle toeslagen, ook voor de zorg- en huurtoeslag. Van die automatische verlenging wordt een beschikking opgemaakt. De aanvrager hoeft niets te verklaren, te hernieuwen of te verlengen. Hij/zij hoeft geen enkel initiatief te nemen. Dat vergroot de verleiding om een verandering in de kinderopvangsituatie (waardoor de kinderopvangtoelage lager wordt of zelfs wordt gestopt) niet door te geven. Wanneer de situatieverandering toch aan het licht komt, heeft men altijd het excuus dat men het was vergeten door te geven. In tegenstelling tot de huur en de zorg, doen zich bij de kinderopvang nogal eens wijzigingen in de situatie voor. De aanvrager is ook verplicht om een verandering in de situatie te melden (art. 17 AWIR spreekt over "is belanghebbende gehouden..."). Er is ook voorzien in een sanctie in de vorm van een bestuurlijke boete (art. 40 AWIR), maar in de praktijk lijkt deze niet (vaak) te worden toegepast. Mogelijk kan deze sanctie in de geëigende gevallen daadwerkelijk worden opgelegd. Met name als na afloop van een jaar alle gegevens bij de vraagouder bekend zijn en hij weet welk recht op toeslag hij had. Als hij dan afwijkingen niet doorgeeft dient dit

[30] Een risico dat door Belastingdiesnt/Toeslagen is onderkend en waar extra op gelet zal worden.

bestraft te worden met een boete ex art. 40 AWIR; dit vereist geen opzet of grove schuld.
Het verdient ook de voorkeur om dit middel in te zetten boven strafrechtelijke vervolging, omdat het in de praktijk erg lastig is om de opzet te bewijzen van een delict waarbij de verdachte iets heeft nagelaten.

Minstens zo belangrijk lijkt het om aan de hand van handhavingscommunicatie aan de doelgroep te communiceren dat er een sanctie staat op het niet (tijdig) doorgeven van wijzigingen in de kinderopvangsituatie.

In strafrechtelijk opzicht zou dan voor de evidente gevallen gebruik gemaakt kunnen worden van art. 227b of art. 447d WvSr. Deze artikelen zien op het (opzettelijk) nalaten van het geven van inlichtingen waartoe men verplicht is, waardoor ten onrechte recht op een verstrekking of tegemoetkoming bestaat. Bij artikel 227b is opzet vereist, maar bij artikel 447d niet. Het betreft hier echter een overtreding waarvoor het Functioneel Parket dan vervolgingscapaciteit zou moeten inruimen. Opgemerkt moet worden dat bij de opzetvereiste een probleem kan zijn dat artikel 17 AWIR spreekt van een "relevante wijziging" die de aanvrager gehouden is door te geven. In strafrechtelijke zin ontstaan daar bewijsproblemen door verschillende interpretaties van het begrip 'relevant'. In artikel 5 lid 5 van de Uitvoeringsregeling AWIR is een aantal omstandigheden opgesomd waarvan men mededeling moet doen, zoals wijziging in het aantal opgepaste uren of de uurprijs. Uit verhoren van een aantal vraagouders komt naar voren dat zij, geconfronteerd met dit gegeven, verklaarden dat zij de Belastingdienst hebben gebeld en dat die het advies gaf om de wijzigingen aan het eind van het jaar door te geven. Dat lijkt een praktisch advies maar beter is in dit geval om te adviseren conform de regelgeving.

Overwogen kan worden om de situatie van automatische verlenging af te schaffen. Doordat de kinderopvangtoeslag automatisch wordt gecontinueerd, bestaat het risico dat fraudes lang kunnen voortduren voordat Belastingdienst/Toeslagen er achter komt dat er iets mis is. Dan kan er al veel geld verdwenen zijn in de zakken van fraudeurs.
Wanneer een aanvrager actief en nadrukkelijk elk jaar weer opnieuw een aanvraag moet doen voor kinderopvangtoeslag met een opgave van de situatie op dat moment, dan kan dit voor sommigen een drempel zijn om te frauderen. Want er is een verschil tussen het geld ontvangen en geen actie ondernemen en anderzijds nadrukkelijk een valse opgave doen. Hierbij moet worden aangetekend dat dit voor de groep van notoire fraudeurs naar alle waarschijnlijkheid niet afschrikwekkend zal werken, maar het versterkt wel de bewijspositie in een strafrechtelijk onderzoek.
Om extra rompslomp te voorkomen zou zo'n jaarlijkse opgaaf de beschikking van Belastingdienst/Toeslagen kunnen zijn die de vraagouder toch al jaarlijks ontvangt. Voorgesteld wordt dat de vraagouder deze beschikking ondertekend moet terugsturen en waarin hij verklaart dat alle daar in opgenomen gegevens juist zijn. Waarbij in de beschikking duidelijk aangegeven is dat een onjuiste opgave strafbaar is en kan leiden tot een boete of strafrechtelijke vervolging.

d) koppeling tussen Belastingdienstsystemen

Bij verschillende geïnterviewde rechercheurs bestaat de indruk dat de verschillende Belastingdienstsystemen, waaronder die inzake zorg-, huur- en kinderopvangtoeslag niet op elkaar staan afgestemd. Er zijn vraagouders die kinderopvangtoeslag aanvragen terwijl zij eveneens toeslagen in verband met zorg en huur ontvangen. Zij kunnen met betrekking tot die toeslagen verschillende gegevens opgeven, zonder dat de systemen dat signaleren. Zo zijn er gevallen waarbij een vraagouder met een laag inkomen en huur- en zorgtoeslag, een aanvraag kinderopvangtoeslag heeft gedaan met terugwerkende kracht, waarbij de aanvraag claimde dat er zo'n € 40.000 aan opvangkosten vooruitbetaald zou zijn.[31]

[31] In de strafrechtelijke onderzoeken komen verschillende van dergelijke gevallen voor, waarbij dus de aanvragende ouder doet voorkomen een aanzienlijk bedrag te hebben voorgeschoten dat ruim boven het jaarinkomen ligt

Het ontbreken van een koppeling in de automatiseringssystemen van de Belastingdienst tussen enerzijds de inkomens en anderzijds de huur-, zorg- en kinderopvangtoeslagen maakt deze systemen fraudegevoelig en levert een frauderisico op. Het is namelijk mogelijk om bij de aanvraag van de toeslagen verschillende inkomens op te geven, net naar gelang het uitkomt. Hetzelfde probleem geldt bij valse VT's. Daar worden bijvoorbeeld hoge inkomens opgegeven, waardoor men geen recht zou hebben op huur- en zorgtoeslag of er wordt aftrek hypotheekrente opgevoerd, terwijl men in een huurhuis woont en huurtoeslag ontvangt.[32]

Ook is het wenselijk dat wanneer iemand een ander inkomen opgeeft bij huurtoeslag en zorgtoeslag dan bij kinderopvangtoeslag, dat dit direct bij de Belastingdienst wordt opgemerkt en gesignaleerd. Of dat als iemand een aanzienlijk bedrag claimt aan 'voorgeschoten' kosten voor kinderopvang die niet uit het inkomen betaald kunnen zijn, dit ook tot acties/vragen van de Belastingdienst leidt over dat inkomen.

De reguliere Belastingdienst en het kantoor Toeslagen zou meer als één dienst moeten optreden waarbij te vorderen en verschuldigde bedragen onderling verrekend kunnen worden en waarbij informatie tussen systemen snel en gemakkelijk uitgewisseld kunnen worden. De overheid beschikt over heel veel informatie maar die is lang niet altijd onderling gekoppeld. Fraudeurs kunnen hier profijt van hebben. Het komt ons voor dat een deel van de fraude onderkend had kunnen worden als er tijd was geweest om de juiste systemen te raadplegen.

e) verrekenen toeslagen en inkomstenbelasting

In de huidige wetgeving omtrent Toeslagen is voorzien dat de toeslagen onderling met elkaar verrekend kunnen worden (art. 30 AWIR). Zo kan een terugvordering wegens kinderopvangtoeslag verrekend worden met nog uit te betalen zorg- en/of huurtoeslag. Tevens is verrekening mogelijk met een teruggave inkomstenbelasting. Met name de jaarlijkse voorlopige teruggaaf inkomstenbelasting biedt hiervoor mogelijkheden.

De vraag is of dit in de praktijk ook (automatisch) gebeurt en dat in de Belastingdienstsystemen gesignaleerd wordt dat openstaande bedragen verrekend worden met nog uit te betalen toeslagen of teruggaven inkomstenbelasting. De mogelijkheden hiertoe zouden wellicht beter benut kunnen worden.
Ook zou de belemmering van artikel 7 Uitvoeringsregeling, die gesignaleerd is in § 5.2.h., weggenomen kunnen worden door de mogelijkheden van verrekening en terugvordering langer dan twee jaar door te laten lopen, en wel tot de totale schuld is voldaan.
Overigens zou artikel 4.93 Algemene Wet Bestuursrecht hiervoor mogelijkheden kunnen bieden.[33]

f) maandelijkse opgave gastouderbureau

Bij de gastouderbureaus zou een goede basisadministratie moeten liggen op basis waarvan Belastingdienst/Toeslagen maandelijks een uitkering doet. Nu de gastouderbureaus een kassiersfunctie hebben gekregen lijkt dat uitvoerbaar. De regeling zou zó moeten zijn dat de vraagouders de werkelijke kosten voor de

---

(bijvoorbeeld een aanvraag met terugwerkende kracht voor € 40.000 bij een jaarinkomen van € 22.000. Een kritische blik op deze aanvragen zou al veel schade hebben kunnen voorkomen.

[32] Door koppeling van systemen kan dan bijvoorbeeld bij een onjuiste VT waarin een hoog inkomen wordt opgegeven, voordat dit tot teruggave leidt, eerst de ten onrechte genoten toeslagen in mindering worden gebracht.

[33] Art 4.93 AWB regelt de verrekening van vorderingen en schulden tussen bestuurslichamen en haar burgers.

opvanguren aan het gastouderbureau betalen, het gastouderbureau haalt hiervan haar commissie af en betaalt de vergoeding voor de gastouder door aan die gastouder.[34] Dat is dus inclusief de eigen bijdrage van de vraagouder. Alleen bancaire betalingen zijn toegestaan; geen contante betalingen.
Aan het eind van de maand verstrekt het gastouderbureau een opgave van het aantal opgepaste en betaalde uren aan Belastingdienst/Toeslagen. Op basis hiervan betaalt deze de kinderopvangtoeslag aan de vraagouder uit. Uitbetaling aan het gastouderbureau is niet mogelijk en ook niet nodig omdat het gastouderbureau al door de vraagouder is betaald; de uitbetaling door Belastingdienst/ Toeslagen aan de vraagouder is daarvoor een compensatie. In een aantal strafrechtelijke onderzoeken hadden gastouderbureaus buiten medeweten van de vraagouders aanvragen gedaan en het geld op hun eigen bankrekeningen laten binnenkomen. Die vorm van fraude is dan niet meer mogelijk.

Het lijkt bewerkelijk elke maand een opgave/berekening te doen, maar in de huidige situatie moet een schatting worden gemaakt van het aantal op te passen uren en op basis waarvan een voorschot wordt betaald. Zodra de werkelijke uren afwijken van de schatting moet een wijziging doorgegeven worden aan Belastingdienst/ Toeslagen zodat het maandelijkse bedrag wordt aangepast. In de praktijk blijft dit achterwege. Opvanguren kunnen fluctueren onder andere door ziekte, vakanties e.d.

In de huidige situatie moet aan het eind van het jaar een definitieve vaststelling van het aantal opgepaste uren plaats vinden. Hiertoe dient Belastingdienst/Toeslagen informatie te verzamelen, waarbij de registratie van alle uren en vergoedingen bij het gastouderbureau van groot belang is. Dit alles wordt nu overbodig.

Door de maandelijkse opgave van het gastouderbureau is de informatiepositie van Belastingdienst/Toeslagen up-to-date. Wijzigingen hoeven niet meer doorgegeven te worden en de jaarlijkse vaststelling kan zich beperken tot de hoogte van het loon en het aantal kinderen. Uiteraard zal wel steekproefgewijs gecontroleerd moeten worden of het gastouderbureau aan alle verplichtingen voldoet, maar dat is in de huidige situatie niet anders.
Het voorschieten door de vraagouder is alleen maar voor de eerste maand; daarna kan van de vergoeding de tweede maand betaald worden, etcetera.

Is er dan evengoed nog kans op fraude? Bijvoorbeeld bij samenspanning / onder één hoedje spelen? Uitgaande van de situatie waarbij het gastouderbureau te hoge uren doorgeeft waardoor de vraagouder meer ontvangt dan waarop die recht heeft: dat biedt geen voordeel voor het gastouderbureau, tenzij ook commissie bij de vraagouder geclaimd kan worden over die te veel opgegeven uren. Maar bij controle achteraf kan gezien worden dat de geldstroom (voor de teveel geclaimde uren) niet heeft plaats gevonden en dan heeft het gastouderbureau een probleem. Zij heeft immers een onjuiste opgave gedaan en is haar geloofwaardigheid (en registratie?) kwijt. Bovendien zal de gastouder gaan klagen want die zou op papier een hogere vergoeding hebben ontvangen en moet daar inkomstenbelasting over betalen.
Alleen wanneer vraagouder, gastouderbureau en gastouder onder één hoedje spelen zou er gefraudeerd kunnen worden, waarbij vraag- en gastouder het gastouderbureau er nog buiten kunnen laten ook, zoals eerder geschetst. De vraag- en gastouder spreken op papier meer uren af dan er in werkelijkheid opgepast wordt. De (te hoge) betalingen lopen van de vraagouder via het gastouderbureau naar de gastouder. Die deelt de 'opbrengst' met de vraagouder. De 'kosten' van deze fraude zijn de commissie die aan het gastouderbureau betaald moet worden en de belasting die de gastouder over het opvanginkomen moet betalen. Maar deze kosten kunnen opwegen tegen de 'verdiensten' van de ten onrechte aangevraagde kinderopvangtoeslag.

---

[34] Deze betalingen zouden nooit contant mogen worden gedaan omdat ze dan niet controleerbaar en traceerbaar zijn.

Zoals al eerder is vermeld is de zwakke plek in de hele regeling dat het aantal opgepaste uren met geen mogelijkheid gecontroleerd kan worden. Dat maakt de regeling zeer fraudegevoelig.[35]

Overigens maken de nieuwe regels een samenspanningsscenario van alle drie de partijen (vraagouder, gastouderbureau, gastouder) minder waarschijnlijk, omdat het gastouderbureau dan voldoende vraag- en gastouders moet vinden die aan een dergelijke constructie mee willen doen.

g) controle aanvraag door gastouderbureau

Een andere optie is dat de aanvraag voor kinderopvangtoeslag van een vraagouder direct bij ontvangst door Belastingdienst/Toeslagen ter verificatie wordt doorgemaild naar het betreffende gastouderbureau. Aangezien die vraagouder net voor de aanvraag een overeenkomst met dat gastouderbureau zal hebben gesloten kan het gastouderbureau verifiëren of de aanvraag klopt. Zou de vraagouder kinderopvang verzinnen of meer uren opvoeren dan afgesproken dan zou het gastouderbureau alarm moeten slaan.

Door de kassiersfunctie kan een gastouderbureau zien wanneer er afgeweken wordt van de overeengekomen uren en signaleren dat de vraagouder een wijziging aan Belastingdienst/Toeslagen moet doorgeven. Het gastouderbureau zou dan Belastingdienst/Toeslagen en de vraagouder kunnen informeren dat er een wijziging moet komen. Dit betekent wel een actievere rol van de gastouderbureaus.

h) gastouders bij aanvang in belastingheffing betrekken

Belastingdienst/Toeslagen schat de totale inkomsten van gastouders uit gastouderopvang op € 750 miljoen. Uit ingesteld onderzoek door de Belastingdienst is gebleken dat gastouders in een aantal gevallen geen aangifte doen of de inkomsten te laag aangeven. Ons voorstel is om de gastouder al bij aanvang in de belastingheffing te betrekken. Op het moment dat de gastouder wordt ingeschreven in het Landelijke Register Kinderopvang zou de Belastingdienst hem/haar een uitnodiging kunnen sturen voor het doen van een voorlopige aangifte inkomstenbelasting. Immers over de opvangvergoeding wordt geen belasting ingehouden en de gastouder moet na afloop van het jaar aangifte doen. Wanneer de Belastingdienst reeds bij het begin van het jaar inzicht krijgt in inkomensgegevens wordt de kans op fraude kleiner.
Een gastouder die niet reageert op de uitnodiging tot het doen van voorlopige aangifte, zou uit het register geschrapt kunnen worden.
Om te voorkomen dat de gastouder in de definitieve aangifte te weinig inkomsten uit het gastouderschap opgeeft zouden de gegevens van de gastouderbureaus kunnen worden opgenomen in VIA (vooringevulde aangifte).

Daarnaast moet de gastouder met naam en toenaam (en burgerservicenummer) bij het gastouderbureau bekend zijn en ook in de aanvraag van de vraagouder vermeld worden. Ook het veranderen van gastouder moet meteen doorgegeven worden.

i) informatieuitwisseling en communicatie tussen FIOD en Belastingdienst

Tijdens de inventarisatie van de strafzaken met betrekking tot gastouderbureaus kwam naar voren dat de digitale vastlegging in de Belastingdienstsystemen niet

[35] Geïnterviewden stellen voor dat zowel de vraagouder als de gastouder precies bijhouden op welke data gedurende welke uren opgepast is, zodat er in ieder geval nog enige vorm van controle mogelijk is. Vergelijk de gedetailleerde kilometeradministratie die bijgehouden moet worden om te ontkomen aan de bijtelling privégebruik auto.

zodanig is dat gemakkelijk alle gewenste informatie geleverd kan worden. Zo bleek het Belastingdienst/Toeslagen niet mogelijk om alle aanvragen van een bepaald gastouderbureau aan te leveren. De systemen zijn daar niet op ingericht. In voorkomende gevallen heeft de FIOD gebruik gemaakt van B/CA middels een opgave van alle betalingen die op de bankrekening van het gastouderbureau zijn gedaan of van alle aanvragen die via een IP-adres van het gastouderbureau zijn gedaan. Ook is gebruik gemaakt van de administratie die bij het gastouderbureau in beslag was genomen.

Maar daarmee was niet in alle gevallen de zaak compleet. Uitbetalingen die rechtstreeks naar de vraagouder gingen, bleven buiten beeld.
IP-adressen worden minder dan een jaar bewaard en de administraties van de bedrijven vertoonden grote hiaten.

Het zou de opsporing helpen wanneer in de belastingdienstsystemen op verschillende kenmerken opgevraagd kan worden, zoals NAW-gegevens, burgerservicenummer, bankrekeningnummer, DigiD, IP-adres, zowel van de vraagouder, het gastouderbureau of de bemiddelaar die de aanvraag doet. Hierbij zouden de bewuste aanvragen zichtbaar gemaakt moeten worden. Het vermoeden bestaat ook dat eerdere aanvragen van een vraagouder worden overschreven wanneer hij of zij een nieuwe aanvraag doet.[36]

Verder zou het nuttig zijn wanneer IP-adressen langer bewaard kunnen blijven of zodanig weggeschreven kunnen worden dat daar later op gezocht kan worden.

Daarnaast is een goede afstemming tussen de opsporing (FIOD, Officier van Justitie) en de Belastingdienst van groot belang om elkaars beoogde effecten niet te doorkruisen. Een tweetal voorbeelden kan dit belang illustreren:

- de situatie dat Belastingdienst/Toeslagen naar aanleiding van de bevindingen in een strafrechtelijk onderzoek overgaat tot terugvordering van toeslagen en dan schikkingen treft;

- de situatie dat Belastingdienst/Toeslagen in de bezwaarfase zonder overleg met justitie mensen gaat horen tegen wie ook een strafrechtelijk onderzoek loopt.

In enkele onderzoeken is dit volgens geïnterviewden aan de hand geweest en kon de schade nog juist op tijd beperkt worden.

Waar de onderzoekers ook tegen aan liepen is dat toeslagen niet stop gezet konden worden gedurende het strafrechtelijke onderzoek. Er bestaat niet zoiets als een stopcode zodat bepaalde posten gesignaleerd kunnen worden voordat tot uitbetaling wordt overgegaan. Belastingdienst/Toeslagen geeft aan dat zij in beginsel verplicht is uit te betalen.[37] Het onderbreken van de uitbetaling wegens mogelijke fraude van een gastouderbureau leidde volgens Belastingdienst/Toeslagen direct tot een kort geding tegen Belastingdienst/Toeslagen en inzet van de landsadvocaat. Dat maakt het een delicate afweging. De aanbeveling luidt toch om in de systemen van Belastingdienst/Toeslagen de mogelijkheid op te nemen om de toeslagen stop te zetten zodra een strafrechtelijk onderzoek is gestart.

[36] Volgens Belastingdienst/Toeslagen wordt er (al jaren) aan een nieuw systeem gewerkt ter vervanging van een aantal huidige systemen bij Toeslagen.

[37] In de strafzaken wordt door de verdediging er graag op gewezen dat hun cliënt ook na de start van het FIOD-onderzoek nog gewoon zijn toeslagen ontving.

j) handhavingscommunicatie/veranderen beeldvorming

De SIOD constateerde het al in haar rapport: oneigenlijk gebruik en misbruik van de regeling wordt in de hand gewerkt wanneer het beeld bestaat dat in de gastouderopvang makkelijk veel geld valt te verdienen waarbij de pakkans bij regelovertreding als laag wordt ervaren.[38]

In algemene zin komt in de interviews naar voren dat de handhavingsattitude van de Belastingdienst, waarbij wordt uitgegaan van het te goeder trouw zijn van vraagouders en gastouderbureaus, fraude in de hand kan werken. Als daarbij het beeld ontstaat dat de Belastingdienst de geconstateerde zaken op zijn beloop laat, is dat niet bevorderlijk voor een compliante houding.

Het lijkt zinvol om de huidige beeldvorming rondom de kinderopvangtoeslag door middel van handhavingscommunicatie en repressie bij te sturen. Momenteel lijkt sprake van een beeldvorming van de Belastingdienst/Toeslagen als gemakkelijke 'geldschieter' die relatief grote bedragen aan kinderopvangtoeslag verstrekt zonder veel controle te doen. Dit leidt tot een lage gepercipieerde pakkans bij (potentiële) fraudeurs. Met name binnen bepaalde subculturen kan deze beeldvorming zich als een lopend vuurtje verspreiden. Handhavingscommunicatie zou zich met name op deze subculturen kunnen richten, bijvoorbeeld door middel van voorlichting, en dan via de media die in deze subculturen veelvuldig gebruikt worden. Bijvoorbeeld via T.V. uitzendingen, internetfora e.d die voor de subculturen bestaan.

Hetzelfde geldt voor de repressieve kant om de beeldvorming te veranderen. Ook daar zullen opgelegde sancties als een lopend vuurtje rondgaan. Te denken valt in ieder geval aan het opleggen van boetes en het volledig terugvorderen van de ten onrechte genoten bedragen; ook gedurende een langere termijn en onder gebruik van daarvoor geëigende middelen, zoals loon- en goederenbeslag. De ouders die substantieel gefraudeerd hebben zullen ook strafrechtelijk vervolgd moeten worden, met toepassing van verbeurdverklaring en ontneming. Dit zal naar verwachting een afschrikwekkend effect sorteren.

k) voorlichting aan vraagouders

Sommige vraagouders hebben persoonlijke gegevens uit handen gegeven en aan het gastouderbureau verstrekt: digiD, burgerservicenummer, handtekening en een (deels) ingevuld aanvraagformulier. Deze situatie werkt in de hand dat goedwillende vraagouders worden misbruikt door kwaadwillende gastouderbureaus.

In de onderzochte opsporingszaken blijkt dat dit in een aantal gevallen ook daadwerkelijk is gebeurd. Er zijn door gastouderbureaus aanvraagformulieren voor kinderopvangtoeslag naar Belastingdienst/Toeslagen gestuurd terwijl deze vraagouders hier geen toestemming voor hebben gegeven. Ook zijn er door de gastouderbureaus (veel) meer opvanguren vermeld dan met de vraagouder was overeengekomen.

In een geval werd door het gastouderbureau vermoedelijk gebruik gemaakt van een zogenaamde 'tekentablet', waarbij een vraagouder een handtekening op een formulier zet, welke handtekening door het onderliggende tekentablet direct wordt ingescand en gedigitaliseerd.

Wellicht dat door middel van voorlichting vraagouders beter bewust kunnen worden gemaakt van de risico's die zij lopen wanneer zij gegevens en codes verstrekken aan

---

[38] Veel frauderende ouders hebben het beeld dat als zij tegen de lamp lopen zij slechts het ten onrechte ontvangen bedrag moeten terugbetalen. Van enige bestraffing is geen sprake. Bovendien kun je het terug betalen in termijnen en word je na een bepaalde tijd niet meer lastig gevallen. Het wordt ervaren als een loterij zonder nieten en een oplossing voor allerlei financiële problemen.

een gastouderbureau en een aanvraag niet zelf doen maar via het gastouderbureau laten lopen.

l) samenwerking met toezichthouder GGD

De SIOD constateerde het al: de formele scheiding tussen de twee vormen van toezicht is een risico omdat regelovertreding minder snel ontdekt wordt (lagere objectieve pakkans). Misbruik van de regeling kan onopgemerkt blijven. Belastingdienst/Toeslagen geeft aan dat er thans wel een verruiming is in de gegevensuitwisseling tussen Belastingdienst/Toeslagen en de GGD.

Het lijkt wenselijk om de huidige samenwerking van de Belastingdienst met de GGD te continueren en zo mogelijk uit te breiden en uit te bouwen. Controleurs van de GGD stuiten tijdens controles soms op situaties die voor de Belastingdienst vanuit controle-oogpunt interessant kunnen zijn, maar waar de GGD-medewerkers verder op dat moment zelf niets mee kunnen.[39] Gezamenlijke controles, dus waarbij een controle-ambtenaar van de GGD en een controle-ambtenaar van de Belastingdienst gezamenlijk controlebezoeken verrichten, kunnen een toegevoegde waarde hebben. Ook kunnen GGD-inspecteurs op deze wijze meer bewust worden gemaakt van signalen die voor de Belastingdienst relevant zijn. De signaalfunctie van de GGD richting de Belastingdienst wordt hiermee versterkt. Het al bestaande interventieteam op dit gebied is hier al een goed voorbeeld van.

De geïnterviewden van FIOD, justitie en VNG plaatsen enkele vraagtekens bij de rol van de GGD. Zij schetsen een beeld van een GGD die weliswaar controle instelt op de kwaliteitseisen maar wanneer niet aan deze eisen wordt voldaan zich 'zacht' opstelt. Er wordt in dat geval een nieuwe afspraak gemaakt en de GGD-controleurs komen drie maanden later controleren of de overeengekomen verbeteringen inmiddels zijn doorgevoerd. Als dan wederom blijkt dat niet (volledig) aan de kwaliteitseisen wordt voldaan, worden er weer nieuwe afspraken gemaakt en komt men na enige tijd weer terug om dat opnieuw te controleren. Een kwaadwillend gastouderbureau kan het op deze manier lang uitzingen. Vervolgens verhuist de betreffende exploitant naar een andere gemeente en begint het spel opnieuw. Men vraagt zich tevens af of de GGD voldoende is toegerust om (diepgaand) toezicht te houden op de kassiersfunctie van de gastouderbureaus.

Door geïnterviewden wordt gesteld dat het niet voldoen aan kwaliteitseisen en administratieve eisen vaak hand in hand gaat. Een gastouderbureau dat het niet zo nauw neemt met de kwaliteitseisen, neemt het vaak ook niet zo nauw met de administratieve verplichtingen. Een 'zachte' en coulante handhavingsattitude lijkt fraude in de hand te werken. Beter is het om vanaf de start stringente eisen te stellen aan gastouderbureaus en pas een vergunning te verlenen als aan alle vereisten is voldaan.

m) verruimen mogelijkheden wet BIBOB

Exploitanten van gastouderbureaus die in het verleden hebben gefraudeerd, kunnen zonder problemen elders weer (nieuwe) gastouderbureaus opzetten waarmee vervolgens opnieuw wordt gefraudeerd. In de praktijk gebeurt dit ook. Er is geen screening op deze personen wat betreft criminele antecedenten. Verruiming van de mogelijkheden van de wet BIBOB zou hier een uitkomst kunnen bieden. Zoals horeca-exploitanten (die een gemeentelijke vergunning aanvragen) op basis van de wet BIBOB kunnen worden gescreend, zo zou dit ook op exploitanten van gastouderbureaus kunnen worden toegepast (beschikking gastouderbureaus). Dit

[39] In een paar onderzoeken constateerde de GGD bij controle van het gastouderbureau dat een handvol koppelingen (tussen gastouderbureau-vraagouder-gastouder) tot stand was gekomen, terwijl bij Belastingdienst/Toeslagen al vele tientallen aanvragen binnengekomen waren. Intensievere samenwerking tussen GGD en Belastingdienst zou dit eerder aan het licht kunnen brengen.

idee is naar voren gebracht door de geïnterviewde vertegenwoordiger van de GGD en is oorspronkelijk door een functionaris van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) opgepikt van een gemeenteambtenaar.

n) controles bij gastouderbureaus die gelieerd zijn aan frauderende gastouderbureaus

In de bestudeerde opsporingszaken komt naar voren dat frauderende exploitanten van gastouderbureaus in sommige gevallen gelieerd zijn aan andere gastouderbureaus (bijvoorbeeld als aandeelhouder). De kans bestaat dat deze exploitanten ook bij deze andere gastouderbureaus hun fraudemethoden toepassen of doorgeven. Het zou goed zijn deze gelieerde gastouderbureaus te identificeren (bijvoorbeeld met behulp van sociale netwerkanalyse) en deze in controles te betrekken.

o) benchmarking

Het verdient aanbeveling om de blik ook eens te richten op andere landen (bijvoorbeeld Scandinavische landen) om te bezien hoe zij de regelingen met betrekking tot kinderopvang en fiscale vergoedingen en subsidies hebben vormgegeven, alsmede wat de praktijkervaringen hiermee zijn, met name wat betreft fraude. Mogelijk valt hiervan te leren voor onze eigen situatie in Nederland. Een dergelijke benchmarking vormt een goede toetssteen voor het eigen (handhavings-) beleid op dit gebied.

p) screening personeel Belastingdienst/Toeslagen

In één zaak zijn interne mails aangetroffen bij een gastouderbureau die afkomstig waren van een medewerker/uitzendkracht die werkzaam was bij de Belastingdienst/Toeslagen en waarin de betreffende gastouderbureau-exploitant werd gewaarschuwd dat hij met zijn frauduleuze activiteiten bij de Belastingdienst in de kijker liep. Door de explosieve toename van het aantal aangevraagde toeslagen heeft de Belastingdienst op enig moment veel uitzendkrachten aangenomen. Het lijkt raadzaam tijdelijk personeel in de toekomst wellicht (beter) te screenen.[40]

q) bewijsbaarheid opzet bij vraagouders

Tijdens opsporingsonderzoeken blijkt het in de praktijk nogal eens lastig om de opzet aan te tonen van betrokken vraagouders. Dit komt onder meer omdat de (onjuiste) aanvraag een schatting betreft van de toekomstige opvanguren, gastouder en eventueel werkkring. Dat kan gemakkelijk gepareerd worden met het verweer dat door omstandigheden die 'verwachtingen' niet uitgekomen zijn. Als vervolgens geen wijzigingen zijn doorgegeven stuit dat weer op het bewijsprobleem van het aantonen dat iemand opzettelijk iets niet heeft gedaan.
Om tijdrovende onderzoeken te voorkomen heeft men zich in de onderhavige strafzaken vooral gericht op de vraagouders die aanwijsbaar valsheid in geschriften hebben gepleegd.

De aanvragen zouden zodanig moeten worden dat er minder ruimte is voor verschillende interpretaties en dat duidelijk is wanneer iemand opzettelijk een onjuiste aanvraag heeft gedaan.

[40] Ook in een strafrechtelijk onderzoek naar VT-fraude waarbij door de verdachten op grote schaal identiteitsfraude is gepleegd kwamen een paar uitzendkrachten van Belastingdienst/Toeslagen naar voren als leveranciers van NAW-gegevens, geboortedata en burgerservicenummers.

In veel onderzoeken kwamen gevallen voor dat beide ouders geen inkomen uit tegenwoordige arbeid hadden en daardoor geen recht hadden op een toeslag. Er zijn gevallen bij waarbij men verklaarde dat het op het moment van aanvraag de bedoeling was dat de echtgenote ging werken.[41] Door 'omstandigheden' is dat niet doorgegaan. Dit zou ondervangen kunnen worden door bij de aanvraag loonstrookjes van beide ouders mee te laten sturen.
Bovendien heeft de controle op het inkomen van de ouders na afloop van het jaar plaats bij de definitieve vaststelling van de toeslag. Aanbevolen wordt om het bij de aanvraag opgegeven (verwachte) inkomen te koppelen met de fibase die tegenwoordig maandelijks vanuit de werkgevers wordt bijgewerkt. Bij significante verschillen zal uitworp moeten plaatsvinden.

Men heeft ook recht op kinderopvangtoeslag als bijvoorbeeld de vraagouder(s) een eigen zaak hebben, een reïntegratietraject volgen of een (inburgerings)cursus volgen. Ook dat is volgens de geinterviewden niet of nauwelijks te controleren.[42]
Te overwegen valt daarom om het recht op kinderopvangtoelage bij het volgen van cursussen af te schaffen.

r) financieel verantwoordelijk stellen gastouderbureaus

Het gastouderbureau loopt momenteel geen enkel financieel risico wanneer het niet aan de eisen voldoet. Overwogen zou kunnen worden om juist wel een financieel risico bij de gastouderbureaus neer te leggen die de drempel om te frauderen verhoogt.

s) Belastingdienst(/Toeslagen) betrekken bij wetswijzigingen

De Belastingdienst is volgens sommige geïnterviewden te weinig betrokken geweest bij het opstellen en vormgeven van de Wet Kinderopvang. De wet kent onder meer een grote mate van detaillering die volgens hen niet aansluit bij de praktijk. Consequentie is dat er wetsreparaties achteraf moeten plaatsvinden.
De suggestie is dat de Belastingdienst als uitvoerende instantie eerder en intensiever betrokken wordt bij de inrichting van wetten als de Wet Kinderopvang. Ook bij mogelijke toekomstige wetsreparaties en –aanpassingen van de Wet Kinderopvang lijkt dit wenselijk.

Voorstel

Bovenstaande voorstellen gerubriceerd onder a t/m s overlappen elkaar deels of sluiten elkaar uit, afhankelijk van welke keuzes worden gemaakt.
Voor een maximaal effect van deze rapportage stellen wij voor dat in gezamenlijk overleg tussen Belastingdienst/Toeslagen en FIOD, eventueel onder raadpleging van het Functioneel Parket, een keuze gemaakt wordt uit de aanbevelingen en nader onderzocht wordt hoe die uitgevoerd kunnen worden.

---

[41] Onder andere is dat verklaard door een politieagent over diens echtgenote. Hoewel iedereen aanvoelt dat dat een leugen is, wordt het volgens de Officier van Justitie nog moeilijk om de zaak te bewijzen.

[42] En dat weten de fraudeurs ook zoals uit de onderzoeken naar voren is gekomen. Vraagouders werd geadviseerd om maar het volgen van een cursus op te geven.

9. Literatuur

Belastingdienst (2010). *Projectvoorstel project 'Gastouderbureaus'.*

FIOD Strategische opsporingsinformatie (SOI) (2009). *Memo Toeslagen en Fraude.* Utrecht: SOI FIOD.

VNG (2010). *Reader Wetswijziging Gastouderopvang. Wijziging van de Wet Kinderopvang per 1 januari 2010. Toelichting voor gemeenten.* VNG-projectteam kinderopvang, Sabine van de Hoek.

Inspectie der Rijksbelastingen, Bureau Beleidsonderzoek. (2010). *Toeslagen. Rapport brede heroverwegingen.*

Ministerie van Financiën, Rijksauditdienst (2010). *Uitkomsten controle keten toeslagen 2009. Managementletter.* Kenmerk: RAD/ 2010/ 194M.

Research voor Beleid (2008). *Groei van kinderopvang: een onderzoek naar oorzaken.* Zoetermeer: Research voor Beleid.

SIOD (2008). *Gastouderopvang en kinderopvangtoeslag. Risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik.* Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst SIOD.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Brochure: *Voor ouders. De nieuwe regels voor gastouderopvang.*

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Brochure: *Voor gastouders. De nieuwe regels voor gastouderopvang.*

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Brochure: *Voor gastouderbureaus. De nieuwe regels voor gastouderopvang.*

Praktische handleiding Gastouders. Implementatie wetswijziging kinderopvang 2010.

Geraadpleegde internetsites

www.landelijkregisterkinderopvang.nl
www.implementatiekinderopvang2010.nl
www.stichtingbkk.nl
www.vng.nl/kinderopvang
www.rijksoverheid.nl
www.belastingdienst.nl
www.postbus51.nl
www.operatiekinderopvang.nl

10. Bijlagen

Bijlage 1: Voorwaarden voor ouders om in aanmerking te komen voor kinderopvangtoeslag

1) U hebt 1 of meer kinderen en ontvangt hiervoor kinderbijslag of een pleegouderbijdrage. Zo nee, dan moet u uw kind in belangrijke mate onderhouden.

2) De kinderen moeten op uw woonadres ingeschreven staan.

3) Uw kind gaat naar een geregistreerd kindercentrum of wordt opgevangen door een geregistreerde gastouder die is ingeschreven bij een geregistreerd gastouderbureau.

4) Het kind waarvoor u kinderopvangtoeslag vraagt, zit nog niet op het voortgezet onderwijs.

5) U of uw toeslagpartner betaalt de kosten voor kinderopvang.

6) U hebt de Nederlandse nationaliteit of een verblijfsvergunning die recht geeft op toeslagen. Voor uw toeslagpartner geldt dit ook.

7) U werkt. Of u krijgt van UWV of de gemeente een bijdrage volgens de Wet Kinderopvang om een van de volgende redenen:
   - u hebt bijstand en werk
   - u hebt een uitkering als kunstenaar en volgt een traject gericht op arbeidsinschakeling (WWIK)
   - u bent jonger dan 18 jaar, hebt bijstand en studeert
   - u volgt een re-integratietraject en hebt geen uitkering of werkgever
   - u volgt een inburgeringstraject op grond van de Wet inburgering
   - u volgt een re-integratietraject via UWV of de gemeente
   - u bent student

Bijlage 2: Eisen aan gastouders

1) Beschikken over een diploma mbo-2 Helpende (Zorg) en Welzijn, of een daaraan gelijkgesteld diploma, of het certificaat goed ouderschap.

2) Beschikken over een door de minister aangewezen EHBO-certificaat gericht op kinderen.

3) Een verklaring omtrent het gedrag (VOG), ook voor huisgenoten van 18 jaar en ouder indien de kinderen bij de gastouder thuis worden opgevangen.

4) Tijdens het werk spreekt de gastouder Nederlands, Fries of een andere Nederlandse spreektaal.

5) Als de opgevangen kinderen tijdelijk in Nederland wonen (bijvoorbeeld expats), mag de gastouder en andere taal spreken.

6) De gastouder is 18 jaar of ouder en woont niet op hetzelfde adres als de vraagouders.

7) De eigen kinderen van de gastouder staan niet onder toezicht.

8) Telefonisch bereikbaar zijn tijdens de opvang.

9) De risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid en het protocol kindermishandeling kennen en hiernaar handelen.

10) De inhoud van het pedagogisch beleidsplan van het gastouderbureau kennen en hiernaar handelen.

11) Gastouders moeten zijn aangesloten bij een gastouderbureau.

Bijlage 3: Eisen aan de opvanglocatie

1) Maximaal 6 kinderen: De gastouder mag maximaal 6 kinderen van 0 tot 13 jaar opvangen. Daarbij worden de eigen kinderen tot 10 jaar meegeteld.

2) De gastouder mag niet meer dan 5 kinderen tegelijk opvangen, als deze kinderen allemaal jonger dan 4 jaar zijn. Dit is inclusief de eigen kinderen tot 4 jaar.

3) Er mogen maximaal 4 kinderen van 0 en 1 jaar tegelijk aanwezig zijn, waarvan maximaal 2 kinderen van 0 jaar. Ook weer inclusief eigen kinderen van die leeftijd.

4) Aparte slaapruimte: Als er kinderen tot 1,5 jaar worden opgevangen is er een aparte slaapruimte voor deze kinderen. De grootte van de slaapruimte is afgestemd op het aantal kinderen in die leeftijdscategorie.

5) Voldoende speelruimte: Er zijn binnen en buiten voldoende speelmogelijkheden, afgestemd op het aantal en de leeftijd van de op te vangen kinderen.

6) Risico-analyse veiligheid en gezondheid: Er is een risico-analyse veiligheid en gezondheid en een plan van aanpak om deze risico's te verkleinen.

7) Achterwacht: Bij de aanwezigheid van 3 of meer kinderen is er een achterwacht die in het geval van calamiteiten snel aanwezig kan zijn.

8) Rookvrij: De woning is altijd volledig rookvrij.

9) Rookmelders: Er zijn voldoende goed functionerende rookmelders.

10) Ongevallenregistratie en protocol kindermishandeling: alle ongevallen moeten door de gastouder worden geregistreerd. Er is een protocol voor kindermishandeling.

Bijlage 4: Eisen aan de gastouderbureaus

1) Het betalingsverkeer loopt via het gastouderbureau (kassiersfunctie).

2) Het gastouderbureau informeert de vraagouders over de kostenstructuur.

3) Het gastouderbureau heeft voldoende gekwalificeerd personeel om gastouders te begeleiden (verhoudingsgetal).

4) De bemiddelingsmedewerkers van het gastouderbureau hebben een relevante pedagogische opleiding.

5) De houder en het personeel van het gastouderbureau hebben een VOG (Verklaring Omtrent Gedrag).

6) Het gastouderbureau doet aanvraag tot registratie namens gastouders bij de gemeente waar de gastouderopvang plaatsvindt.

Bijlage 5: Casusbeschrijvingen van de acht geanalyseerde FIOD-zaken

Casus 1.

a. Samenvatting

Verdachten hebben een aantal gastouderbureaus opgericht in en Het eerste gastouderbureau is gevestigd in waarvoor in november 2006 registratie werd verkregen. De hoofdverdachte heeft nog meer gastouderbureaus opgericht met anderen maar die zijn buiten het onderzoek gebleven.
Verdachten zochten mensen aan met de vraag of zij kinderopvangtoeslag wilden en verzorgden zelf de aanvraag voor die mensen. Dit ging meestal digitaal, maar soms ook op papier.
In eerste instantie liep het nog niet met de klandizie maar vanaf maart 2007 begon het te lopen.
Verdachten vulden op de aanvragen in dat Belastingdienst/Toeslagen de kinderopvangtoeslag diende uit te betalen op een bankrekening van een van de gastouderbureaus. Onder inhouding van de commissie voor het gastouderbureau zijn de gelden doorbetaald aan de vraagouders die daarvan de gastouders moeten betalen, als beloning voor de genoten kinderopvang.
Er zijn aanvragen met terugwerkende kracht gedaan over perioden dat de gastouderbureaus nog niet waren geregistreerd en er nog geen VOG's (Verklaring Omtrent Gedrag) voor de gastouders waren.
Er zijn aanvragen gedaan terwijl er niet werd opgepast of buiten de wil van de vraagouders om.
Aanvragen zijn vrijwel steeds tegen maximum bedragen en zo hoog mogelijk aantal uren gedaan, zonder rekening te houden met de (lagere) werkelijkheid.
Er was regelmatig sprake van 'kruisbestuiving' (bijvoorbeeld twee zussen of buurvrouwen die op elkaars kinderen passen); van gratis opvang door familie en van niet bestaande opvang of minderjarige opvang, waarvoor kinderopvangtoeslag is aangevraagd.
Tegenover de Belastingdienst werd onder meer gebruik gemaakt van geantedateerde contracten en vervalste VOG's met onjuiste afgiftedata.

b. Omvang van de fraude

De aan de gastouderbureaus uitbetaalde kinderopvangtoeslag is over 2006 ongeveer € 1,6 miljoen, over 2007 ongeveer € 4,6 miljoen en over 2008 ongeveer € 11,8 miljoen. In totaal is ruim € 18 miljoen uitbetaald in een periode van 19 maanden.
De over 2006 uitbetaalde kinderopvangtoeslag is sowieso ten onrechte uitgekeerd.
De in 2007 en 2008 uitgekeerde kinderopvangtoeslag is deels ten onrechte aangevraagd en uitgekeerd. In het onderzoek is vastgesteld dat circa 75% van de aan de gastouderbureaus uitbetaalde kinderopvangtoeslag onjuist is, dus € 13,5 miljoen.
De kinderopvangtoeslag die niet aan de gastouderbureaus is uitbetaald maar rechtstreeks aan de vraagouders blijft buiten zicht. Ook de fraude die zeer waarschijnlijk is gepleegd bij de andere gastouderbureaus waar de hoofdverdachte een belang in heeft, zoals die van zijn vriendin, is niet onderzocht en een nadeel daarvan valt niet te becijferen.

c. Plaats en tijd van de fraude

De fraude is gepleegd in 2007 en 2008 maar met terugwerkende kracht ook over 2006. De gastouderbureaus waren gevestigd in

d. De modus operandi

De verdachte gastouderbureaus vulden onder meer de aanvraag kinderopvangtoeslag digitaal in namens de vraagouders en vroegen daartoe van de vraagouders hun DigiD (dat de gastouderbureaus de aanvragen deden, kon mede aan de hand van de IP-adressen vastgesteld worden). Op de aanvraag werd meestal de bankrekening van het gastouderbureau ingevuld zodat de kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst aan het gastouderbureau werd betaald. Het gastouderbureau betaalde de kinderopvangtoeslag onder inhouding van een commissie door aan de vraagouder die hiermee de gastouder kon betalen. Het gebeurde ook dat het gastouderbureau niets doorbetaalde aan de vraagouder, met name in gevallen waarbij aanvragen zijn gedaan buiten medeweten van de vraagouder.
De commissie die het gastouderbureau inhield was € 0,97 per opvanguur exclusief BTW. Maar het gebeurde ook dat het gastouderbureau een hoger bedrag aan commissie inhield.
Op de aanvragen werd door verdachten het wettelijk maximum uurtarief vermeld en werd het aantal uren zo hoog mogelijk opgenomen. Daarbij werd geen acht geslagen op het uurtarief dat in werkelijkheid tussen de gastouder en vraagouder was afgesproken en dat in een aantal gevallen lager was (en soms werd gratis opgepast). De kinderopvangtoeslag is een inkomensafhankelijke bijdrage en is altijd lager dan het met de gastouder afgesproken uurtarief, omdat er van de vraagouder een eigen bijdrage wordt verlangd. Volgens verschillende vraagouders heeft verdachte hen er nooit op gewezen dat er ook een eigen bijdrage betaald moest worden.
Het aantal opvanguren werd veelal niet bijgehouden; men vulde een zo hoog mogelijk aantal uren in. Er zijn gevallen bekend waarbij de gastouder nooit op kinderen van de vraagouder heeft opgepast (en soms die kinderen ook niet kennen). Er zijn gastouders opgevoerd die familie zijn en veelal voor niets oppasten. In dergelijke gevallen gaven de opgevoerde gastouders de 'ontvangen' vergoeding ook niet op voor de inkomstenbelasting.
In een groot aantal gevallen is wel kinderopvangtoeslag aangevraagd maar door de vraagouders niet doorbetaald aan de gastouder (bijvoorbeeld omdat er niet was opgepast, of omdat de gastouder familie is die het gratis deed, etcetera).
Door de gastouderbureaus werden ook gefingeerde gastouders opgevoerd waarvoor personen uit de vriendenkring van een medewerker werden gebruikt.

Er zijn aanvragen gedaan in gevallen waarbij de gastouder minderjarig was of in het buitenland woonde. Onder de oude regeling was minderjarigheid niet verboden.

Er is met terugwerkende kracht tot 1 januari 2006 kinderopvangtoeslag aangevraagd dus over een periode dat het gastouderbureau niet geregistreerd was en de gastouder nog geen VOG had.

De klanten werd voorgehouden de maximale kinderopvangtoeslag aan te vragen want als de uren later minder bleken te zijn kon je dat weer aan de Belastingdienst terugbetalen. Maar je kon er ook doorheen slippen.
De gastouderbureaus hadden er alle belang bij om zoveel mogelijk kinderopvangtoeslag-aanvragen te doen, terecht of onterecht, want over elk uitbetaald uur kregen zij provisie. De gastouderbureaus waren dan ook duidelijk gericht op omzet, gezien ook de wijze waarop zij klanten worven (zie onderdeel f.).

Er is gebruik gemaakt van valse geantedateerde contracten en VOG's.
In een aantal gevallen hadden gastouders geen VOG (een voorwaarde om gastouder te mogen zijn). Door de gastouderbureaus werd ook geen toezicht gehouden op de gastouders of ze aan de gestelde voorwaarden voldeden en in staat waren om kinderen op te vangen. Dat had ook deels te maken met het feit dat gefingeerde gastouders zijn opgevoerd, minderjarige gastouders en omdat er veel binnen familieverband werd opgepast.

Enkele individuele gevallen:

- gastouders pasten gratis op; aangevraagde kinderopvangtoeslag bleef bij gastouderbureau geparkeerd; vraagouders wilden daarvan een huis in Marokko kopen voor schoonmoeder.

- Aanvraagouders pasten op elkaars kinderen met gesloten beurs; hebben kinderopvangtoeslag aangevraagd waarbij aantal uren te hoog werd opgevoerd; geantedateerde contracten.

- Aanvraagouders gingen in eerste instantie met verdachte in zee, maar zagen er toen vanaf. Verdachte heeft desondanks buiten medeweten van de aanvraagouders de aanvraag ingediend en de kinderopvangtoeslag ontvangen en niet doorbetaald aan de vraagouders. Deze vraagouders worden nu geconfronteerd met terugvordering door de fiscus.

- Aanvraagouders berekenden met verdachte hoeveel kinderopvangtoeslag zij mochten ontvangen om kinderbijslag en studiefinanciering (voor oppassende minderjarige zussen) niet in gevaar te brengen. Verdachte verhoogde in die gevallen zijn commissie fors zodat het bedrag dat via de vraagouders naar de oppassende zussen ging onder de bestaande grenzen bleef.

e. Wijze waarop de fraude aan het licht is gekomen

Door Belastingdienst/Toeslagen is een onderzoek ingesteld naar aanleiding van berichten in de media dat kinderopvangtoeslag met terugwerkende kracht zou zijn aangevraagd. Daarbij heeft Belastingdienst/Toeslagen onder meer de datum van ingang van de toeslag en de datum van ingang van het contract met het gastouderbureau vergeleken. Zo ook bij deze gastouderbureaus. Er is door de Belastingdienst controle ingesteld waarbij onder meer bescheiden zijn opgevraagd, zoals de contracten en de Verklaringen Omtrent Gedrag. Hierbij werd richting de Belastingdienst gebruik gemaakt van vervalste VOG's met onjuiste afgiftedata.
Verder is er een melding geweest van een vraagouder en separaat een melding bij Meld Misdaad Anoniem.

f. Is sprake van een bepaalde subcultuur?

Een van de hoofdverdachten is een Nederlander van Marokkaanse afkomst en zijn cliëntèle is ook voornamelijk uit die etnische groep afkomstig. Hij heeft een HBO opleiding en was onder meer werkzaam als verzekeringsadviseur en intercultureel adviseur. In 2006 las hij over gastouderbureaus en zag daar wel brood in. Hij is toen in [redacted] zijn eerste bureau begonnen dat eind 2006 is geregistreerd. Met behulp van anderen zijn meer gastouderbureaus opgericht.
Zo heeft hij met een andere hoofdverdachte (een Nederlander van Turkse afkomst, hypotheekadviseur) een gastouderbureau opgericht die zich op Nederlanders met een Turkse afkomst richtte.
Verbalisant schat de klanten van de gastouderbureaus voor ruim 90% Nederlanders van Marokkaanse en Turkse afkomst.

Zij hebben klanten geworven onder meer bij moskeeën, door voorlichting te geven, door te werken met folders, een website, mond-tot-mondreclame, etcetera.
Er is veel reclame gemaakt via immigrantenorganisaties zoals een Marokkaans Centrum, een Marokkaanse vereniging, de Marokkaanse Stichting, Marokkaanse TV-zender in Nederland en een Marokkaanse website (Marokko.nl).
Een van de vraagouders heeft over de hoofdverdachte verklaard:

"Hij vertelde dat hij een soort gat in de markt had gevonden door voor mensen van Marokkaanse afkomst te gaan bemiddelen bij het aanvragen van de kinderopvangtoeslag. Hij wist ook wel dat bij veel Marokkaanse gezinnen de opa en oma op de kleinkinderen passen als de ouders werken of studeren."

Een andere vraagouder verklaarde dat de slogan van verdachte was:

"Kinderopvang kost niets, het levert geld op".

Hetzelfde geldt min of meer voor de doelgroep van Nederlanders met een Turkse afkomst. De Nederlandse verdachte van Turkse afkomst had een gastouderbureau met een Engelse naam, maar heeft een nieuw gastouderbureau opgericht met een Turkse naam omdat dat meer vertrouwen zou geven binnen de Turkse gemeenschap in Nederland. Bij deze gastouderbureaus werd ook gewerkt met financieel adviseurs die bij mensen thuis kwamen voor bijvoorbeeld verzekeringen en dan tevens beoordeelden of die mensen in aanmerking konden komen voor kinderopvangtoeslag; potentiële klanten lieten zij alvast een aanvraagformulier invullen en zij kregen daar ook een vergoeding voor. Standaard werd een aanvraag met twee maanden terugwerkende kracht gedaan; de aanvraagouder kreeg vervolgens van een Stichting een factuur voor bemiddeling ter grootte van één maand kinderopvangtoeslag. De helft hiervan was voor de freelancer, de andere helft werd verdeeld tussen de twee hoofdverdachten (belanghebbenden bij de Stichting). De aanvraagouder had hier geen moeite mee want maakte toch nog een maand winst (hieruit blijkt al dat het niet de bedoeling is om de bedragen door te betalen aan gastouders).

g. Bijzonderheden

Bij de start van het strafrechtelijk onderzoek medio 2008 liep de FIOD tegen een aantal problemen bij Belastingdienst/Toeslagen op. Zo bleek Belastingdienst/Toeslagen niet in staat alle aanvragen in relatie tot de verdachte gastouderbureaus te kunnen leveren. Er was geen zodanige registratie dat dat mogelijk was. Ook via IP-adressen zoeken bleek moeilijk omdat IP-adressen minder dan een jaar bewaard blijven.
Uiteindelijk heeft B/CA alle uitbetalingen op de bankrekeningen van de verdachte gastouderbureaus kunnen aanleveren. Maar daarmee bleven de ouders die zelf de kinderopvangtoeslag ontvingen buiten schot.
Bovendien werkt Belastingdienst/Toeslagen erg traag: de controle op de kinderopvangtoeslag-betalingen over 2006 voor de definitieve vaststelling kwam pas begin 2008 op gang met de verzending van de vragenbrieven aan de vraagouders. Ook de vraagbrieven over 2007 zijn medio 2008 verzonden maar Belastingdienst/Toeslagen bleek niet in staat om de antwoorden te verwerken zodat ze nog voor het strafrechtelijk onderzoek gebruikt konden worden.
Aan de vraagouders van onder meer de verdachte gastouderbureaus zijn door Belastingdienst/Toeslagen zo'n 1700 vragenbrieven verzonden.[43] Nadat hier niet of onvoldoende antwoord op is gekomen zijn terugvorderingsakties opgestart. Maar de vraagouders zijn hier massaal tegen in bezwaar gekomen, vermoedelijk geregisseerd door de verdachten (die hier ook weer aan verdienden). Circa 1000 bezwaarschriften (60%) zijn binnengekomen. Door de procedure waarbij vraagouders, vaak met een tolk, gehoord konden worden was Belastingdienst/Toeslagen slechts in staat 12 bewaarschriften per week af te handelen. Belastingdienst/Toeslagen wilde daarom de bezwaren gaan toewijzen, maar dat zou de strafzaak kunnen schaden.

Naast de strafrechtelijk onderzochte gastouderbureaus zijn er nog meer gastouderbureaus waarbij de hoofdverdachte een financieel belang heeft. Hij is 50% aandeelhouder in een aantal gastouderbureaus die gerund worden door anderen.

[43] Dit aantal van 1700 heeft dus betrekking op meer gastouderbureaus dan de hier bedoelde drie onderzochte gastouderbureaus.

Onder andere door zijn vriendin. Deze gastouderbureaus zijn niet in het strafrechtelijk onderzoek betrokken omdat er op dat moment geen verdenking tegen die gastouderbureaus bestond. Gezien echter de betrokkenheid van de hoofdverdachte kan aangenomen worden dat deze gastouderbureaus ook zijn opgezet volgens de werkwijze van de frauderende gastouderbureaus. Door Belastingdienst/Toeslagen is aangegeven dat ten aanzien van deze gastouderbureaus ook terugvorderingsacties zijn opgestart .

Tegen een aantal vraagouders is om verschillende redenen ook een strafrechtelijk onderzoek ingesteld, bijvoorbeeld omdat die vraagouders werkzaam bleken te zijn bij de politie, de burgerlijke stand of de Belastingdienst. Volgens een van de verbalisanten zouden er nog meer vraagouders zijn die bij de Belastingdienst werken. Vooralsnog is geen beslissing genomen of er iets met die informatie gedaan wordt.

Verbalisant was gebleken dat kort na de instelling van de gastouderbureaus de GGD controle instelt.
Daarbij is geconstateerd dat er enkele koppelingen tussen gast- en vraagouders door het gastouderbureau tot stand zijn gebracht. Wat de GGD niet ziet is dat er tegelijkertijd al veel meer aanvragen bij Belastingdienst/Toeslagen zijn binnengekomen. Verbalisant pleit dan ook voor een gezamenlijk bezoek van GGD en Belastingdienst aan de gastouderbureaus. De Belastingdienst kan daarbij het administratieve gedeelte voor haar rekening nemen en ook voorlichting aan het gastouderbureau geven.

Casus 2

a. Samenvatting

Verdachte heeft een aantal vennootschappen die zich bezig houden met het afsluiten van verzekeringen en hypotheken en is daarnaast actief in zoals hij het zelf noemt de "toeslagenhandel".
Een medewerker van hem uit de verzekeringswereld zag een gat in de markt. Hij kwam veel bij de mensen thuis en zag vaak dat opa en oma op de kinderen pasten. Hij wist van de toeslagenregeling en heeft de hoofdverdachte voorgesteld om samenwerking met een gastouderbureau te zoeken. Zij zouden hun adressenbestand met zo'n gastouderbureau kunnen delen en zijn verwachting was dat hij veel makkelijker verzekeringen zou kunnen verkopen als hij ook geld kwam brengen in de vorm van kinderopvangtoeslag. Zij zouden dan van het gastouderbureau een aanbrengpremie moeten krijgen.
De hoofdverdachte is echter zélf een gastouderbureau begonnen.
Verdachte heeft in 2007 een gastouderbureau opgericht en zijn echtgenote naar voren geschoven als directrice (zij heeft een opleiding aan de pedagogische academie gevolgd en is 25 jaar werkzaam geweest in het onderwijs). Verdachte is actief klanten gaan werven. Hij maakte daarbij onder meer gebruik van een klantenbestand dat hij via via had aangekocht van het Kruidvat inzake aanstaande moeders die hadden meegedaan aan een "babydoos actie". Hij maakte gebruik van een callcenter die de mensen benaderde en als ze interesse hadden werd een buitendienstmedewerker van verdachte langsgestuurd.
Klanten werden overgehaald door het gastouderbureau van verdachte om kinderopvangtoeslag aan te laten vragen. Ook als klanten er na een gesprek van afzagen gebeurde het dat het gastouderbureau toch kinderopvangtoeslag aanvroeg voor deze ouders. Ook werden ouders benaderd die al klant waren bij een ander gastouderbureau. In een paar gevallen is het gelukt (hoe is onduidelijk) om de kinderopvangtoeslag overgeboekt te krijgen naar het gastouderbureau van verdachte.

b. Omvang van de fraude

De omvang van de fraude is nog niet precies vastgesteld. Vermoedelijk zal het strafrechtelijk nadeel € 9 à 10 miljoen bedragen. Toeslagen is voornemens om ca € 15 miljoen terug te vorderen.

c. Plaats en tijd van de fraude

De fraude is gepleegd in 2007 en 2008. Het gastouderbureau was gevestigd in [redacted] maar in het hele land actief.

d. De modus operandi

Medewerkers van de verdachte benaderden ouders met het voorstel om kinderopvangtoeslag aan te vragen. Onder andere werden ouders die aan een "babydoos actie" hadden meegedaan benaderd via een callcenter en kregen dan vervolgens bezoek van een buitendienstmedewerker.
Deze buitendienstmedewerkers waren in dienst van een assurantievennootschap van verdachte.
In de meeste gevallen troffen de consulenten bestaande 'oppasrelaties' aan. Opvang die pro deo door bijvoorbeeld oma, buurvrouw of vriendin werd verzorgd. De consulenten informeerden de ouders over de mogelijkheid om een tegemoetkoming in de opvangkosten te krijgen door een aanvraag kinderopvangtoeslag in te dienen bij de Belastingdienst. Ook werden de ouders erop gewezen dat een aanvraag

kinderopvangtoeslag met terugwerkende kracht kon worden ingediend. Aan de hand van een stroomschema rekenden de consulenten de ouders voor hoeveel kinderopvangtoeslag kon worden aangevraagd. Het stroomschema was zodanig van opzet, dat een vraagouder geen eigen bijdrage in de kosten van kinderopvang hoefde te betalen; zij konden daar geld aan overhouden. De aanvraag was heel eenvoudig en er was weinig controle.
Wanneer de ouders belangstelling hadden, stelden de consulenten bemiddelingsovereenkomsten en een machtiging op, printten ze uit en lieten deze overeenkomsten en machtiging ondertekenen. Vervolgens vulden de consulenten de voor de aanvraag kinderopvangtoeslag noodzakelijke gegevens in op een formulier en stuurden dit formulier, de bemiddelingsovereenkomsten en machtiging op naar het verdachte gastouderbureau. De dagtekening en ingangsdatum van de bemiddelingsovereenkomsten en machtigingen zijn doorgaans op dezelfde datum gesteld als de ingangsdatum van de kinderopvangtoeslag die met terugwerkende kracht is aangevraagd. In nagenoeg alle gevallen zijn deze stukken geantedateerd en liggen de dagtekening en ingangsdatum van de machtigingen en bemiddelings-overeenkomsten en de ingangsdatum van de kinderopvangtoeslag meerdere maanden voor de datum van het eerste contact tussen het gastouderbureau en de ouders.
De consulenten informeerden de ouders niet of niet volledig over de wettelijke voorwaarden van de kinderopvangtoeslag en dat hier op de ingangsdatum van de kinderopvangtoeslag aan voldaan moet worden. Daarnaast informeerden de consulenten niet bij de ouders naar de werkelijke kosten van de kinderopvang, die in het verleden waren gemaakt, wanneer een aanvraag kinderopvangtoeslag met terugwerkende kracht over de voorbedoelde periode werd ingediend.

De ouders werd voorgehouden dat hun oppas (vaak opa en oma) via schenkingen de ouders kon laten meedelen in de kinderopvangtoeslag. Bijvoorbeeld ten behoeve van hun kinderen. Ouders werd daarom aangeraden een polis Kinderspaarplan te nemen, betaald van de kinderopvangtoeslag. Via zijn verzekeringsbedrijven kreeg verdachte ook commissie over de afgesloten polissen.
Omdat het gastouderbureau de kinderopvangtoeslag van de Belastingdienst ontving kon zij daarvan haar aandeel inhouden, maar ook de premies voor de polissen betalen et cetera.

Door het verdachte gastouderbureau zijn aanvragen kinderopvangtoeslag ingevuld voor ouders die wel een buitendienstmedewerker op bezoek hebben gehad maar bij nader inzien afzagen van samenwerking met het verdachte gastouderbureau. Desondanks heeft het gastouderbureau voor deze ouders kinderopvangtoeslag aangevraagd, ontvangen en niet doorbetaald.

Kinderopvangtoeslag aanvragen zijn ingevuld met meer uren dat tussen vraag- en gastouders is afgesproken. Ook ontbreken VOG's voor de gastouders.

Er wordt geen rekening gehouden met de eigen bijdrage of de werkelijk afgesproken vergoeding met de gastouder. Gastouders (familie) kunnen de eigen bijdrage ook 'schenken'. De kinderopvangtoeslag is echter een vergoeding voor gemaakte kosten. Die kosten kunnen zijn het bedrag voor het gastouderbureau, de vergoeding aan de gastouder en de eigen bijdrage. De kinderopvangtoeslag is daar altijd een percentage van. Zodra er uit de kinderopvangtoeslag een premie voor een kinderspaarplan wordt betaald behoort dat niet tot de kosten en is de kinderopvangtoeslag dus lager.

Tussen het gastouderbureau en de vraagouder werd een overeenkomst gesloten dat alles aan het gastouderbureau werd gedelegeerd en dat de vraagouder eventuele wijzigingen in relatie tot de gastouder aan het gastouderbureau diende door te geven.

In een bepaald geval was door vraagouders via het verdachte gastouderbureau

€ 35.000 kinderopvangtoeslag aangevraagd voor drie kinderen met een gastouder die bij de Belastingdienst geregistreerd staat als Vertrokken Onbekend Waarheen (VOW). Bovendien heeft de moeder een uitkering.

Ook in dit onderzoek bleek onmogelijk te controleren wat de werkelijk aantal opgepaste uren waren.
In het strafrechtelijk onderzoek heeft men zich gericht op de uren met terugwerkende kracht, dat er nog geen VOG was en dat er nog geen veiligheidsinspectie was gedaan.

Bijzondere gevallen:

- Een ander gastouderbureau heeft zich bij de Belastingdienst gemeld omdat in drie gevallen ouders, die al zaken deden met dat gastouderbureau, zijn benaderd door het gastouderbureau van verdachte en zijn bezocht door medewerkers van het gastouderbureau van verdachte. Op een voor de betreffende ouders niet duidelijke wijze is het gastouderbureau van verdachte er in geslaagd het geld, dat bestemd zou moeten zijn voor het andere gastouderbureau, op haar bankrekening gestort te krijgen. Eén van de betreffende ouders verwonderde zich over het feit dat, ondanks het feit dat zij geen DigiDcode heeft doorgegeven aan het verdachte gastouderbureau, toch wijzigingen door de Belastingdienst met betrekking tot haar kinderopvangtoeslag zijn doorgevoerd. Nader onderzoek heeft uitgewezen, dat indien een tweede aanvraag wordt gedaan door een ander gastouderbureau en deze aanvraag wordt gehonoreerd door de Belastingdienst/Toeslagen, alle bedragen die betrekking hebben op deze en eerdere aanvragen van de ouders, worden overgemaakt naar het laatst bekende rekeningnummer. De Belastingdienst/Toeslagen accepteert namelijk slechts één rekeningnummer per gezin.

- Voor de aanvraag van de kinderopvangtoeslag heeft een vraagouder haar DigiD code afgegeven en er mee ingestemd dat het verdachte gastouderbureau de kinderopvangtoeslag zou incasseren van de Belastingdienst. Op een gegeven moment heeft zij haar DigiD code gewijzigd en heeft zij haar eigen bankrekeningnummer doorgegeven aan de Belastingdienst voor het uitbetalen van de kinderopvangtoeslag. Dat ging één keer goed, maar daarna werd de kinderopvangtoeslag weer overgemaakt naar een bankrekening van het verdachte gastouderbureau. Hoe het gastouderbureau dit voor elkaar heeft gekregen, is niet duidelijk geworden.

e. Wijze waarop de fraude aan het licht is gekomen

Door een ouder is een klacht ingediend bij de Belastingdienst omdat zij een beschikking had ontvangen dat haar kinderopvangtoeslag was toegekend terwijl zij die nooit had aangevraagd. Bovendien werd de kinderopvangtoeslag uitgekeerd op een bankrekening die niet van haar was. De aanvraag bleek te zijn gedaan door het gastouderbureau van verdachte en de kinderopvangtoeslag was ontvangen op de bankrekening van dit gastouderbureau.

f. Is er sprake van een bepaalde subcultuur?

De hoofdverdachte is een Nederlander, zijn echtgenote is een Nederlandse van Surinaamse afkomst. De werknemers en de vraagouders zijn Nederlanders, hoewel verdachte in een email er ook melding van maakte dat hij een afspraak had met twee Nederlandse families van Marokkaanse afkomst. Hij hoopte hieruit referenties in de Marokkaanse gemeenschap in Nederland te krijgen. (Verdachte voegde daar in zijn

e-mail aan toe: *"Ben ik waarschijnlijk de enige die wat verdient aan die gasten.....")*

g. Bijzonderheden.

Het gastouderbureau brengt BTW in rekening aan de ouders terwijl die diensten zijn vrijgesteld.

Ook wordt de verdachte vervolgd voor artikel 227a vanwege het feit dat de vraagouders opzettelijk onjuist zijn voorgelicht waardoor zij ten onrechte een toeslag hebben (laten) aanvragen.

Verdachte wordt ook verdacht van het witwassen van € 400.000 voor een Amsterdamse crimineel.

Deze zaak heeft in de media veel aandacht gekregen, onder meer in een uitzending van het televisieprogramma TROS-Radar. Naar aanleiding van de uitzending zijn kamervragen gesteld.

Casus 3

a. Samenvatting

De hoofdverdachte heeft voor haarzelf, haar schoonzus en de vrouw van haar neef ten onrechte kinderopvangtoeslag aangevraagd voor hun kinderen, zonder dat die kinderen door een gastouder of kinderopvanginstelling werden opgevangen. De opgegeven personen en instellingen bleken niet te bestaan of geen opvang te hebben gepleegd. Bovendien kwamen de vraagouders sowieso niet in aanmerking voor kinderopvangtoeslag omdat zij niet werkten en geen inkomen uit tegenwoordige arbeid hadden.

b. Omvang van de fraude

Het totaal van de aangevraagde kinderopvangtoeslag is € 221.000. Hiervan is € 169.500 daadwerkelijk door Belastingdienst/Toeslagen uitbetaald.

c. Plaats en tijd van de fraude

De aanvragen zijn gedaan in 2007 en automatisch verlengd voor 2008, 2009 en tot medio 2010 (de start van het onderzoek). De hoofdverdachte heeft voor zichzelf en de neef/nicht ook met terugwerkende kracht over 2006 kinderopvangtoeslag aangevraagd. De hoofdverdachte woont in Oosterhout.

d. De modus operandi

De hoofdverdachte heeft aanvragen kinderopvangtoeslag ingediend en ook wijzigingen doorgegeven voor:

- haar eigen kinderen met terugwerkende kracht tot begin 2006;
- de kinderen van haar schoonzus vanaf 1-1-2007 waarbij de geboortedata van de kinderen en haar schoonzus in eerste instantie onjuist zijn ingevuld;
- de kinderen van de vrouw van haar neef ook met terugwerkende kracht over 2006.

Op de aanvragen ontbraken soms burgerservicenummers van de kinderen of werden onjuiste geboortedata vermeld. Door een behulpzaam medewerker van Belastingdienst/Toeslagen zijn deze 'fouten' op de aanvragen gewijzigd, zodat ze uitbetaald konden worden.

De hoofdverdachte regelde de administratie voor haar schoonzus en beschikte zodoende over haar DigiD.
De DigiD's van de neef en zijn vrouw heeft zij gekregen om ten behoeve van hen kinderopvangtoeslag aan te vragen.

De aanvragen en wijzigingen zijn electronisch gedaan vanaf de laptop van hoofdverdachte.
Zij verzon daarbij wisselende namen voor de kinderopvanginstellingen en gastouderbureaus omdat zij bij een wijziging niet altijd meer wist welke naam zij eerder opgegeven had. Namen van instellingen/bureaus haalde zij uit de krant.
Soms zagen de aanvragen en wijzigingen (deels) op dezelfde periode maar vermeldden dus wel verschillende kinderopvanginstellingen. Dit heeft niet tot vragen geleid van Belastingdienst/Toeslagen.

De wijzigingsopgaven die werden gedaan leiden steeds tot hogere kinderopvangtoeslag-uitkeringen.
Alle kinderopvangtoeslag-gelden werden op bankrekeningen van de hoofdverdachte ontvangen.

In 2009 is de kinderopvangtoeslag voor de schoonzus stopgezet en daarom heeft de hoofdverdachte in 2010 op naam van diens echtgenoot (haar zwager) kinderopvangtoeslag aangevraagd.
De schoonzus en haar echtgenoot hadden een bijstanduitkering en uit dien hoofde geen recht op kinderopvangtoeslag.
De hoofdverdachte had geen inkomen, waardoor ook zij geen recht had op kinderopvangtoeslag.
Ook de nicht had geen werk en daarom geen recht op kinderopvangtoeslag.

De hoofdverdachte heeft verklaard dat zij financiële problemen had en daarom kinderopvangtoeslag heeft aangevraagd omdat zij dan maandelijks geld ontving waarvan zij haar schulden kon betalen. Zij wist ook dat de Belastingdienst achteraf zou vaststellen dat zij daar geen recht op had en dan kon zij de Belastingdienst in termijnen terug betalen of verrekenen met de toeslagen die zij het jaar daarop zou ontvangen. De Belastingdienst verrekende ook zelf teveel betaalde kinderopvangtoeslag met haar heffingskorting en het kindgebonden budget.
De verdachte verklaarde dat zij veel schulden had omdat zij de hele dag belde en omdat zij vaak via internet goederen aankocht. Maar dat klopt niet met de feiten want van de circa € 170.000 die zij op verschillende bankrekeningen heeft ontvangen is het overgrote deel (ruim € 150.000) meteen na ontvangst contant opgenomen (gepind). Schulden aan telefoonmaatschappijen en bijvoorbeeld Wehkamp worden niet contant voldaan. Het is onbekend waar het geld is gebleven; de rechercheurs vermoeden dat het in vastgoed in Marokko is geïnvesteerd.

Ook de schoonzus en de nicht moesten op een gegeven moment gaan terugbetalen aan de Belastingdienst. De schoonzus moest in eerste instantie € 3000 terugbetalen en zij en haar man hebben dat geld van de hoofdverdachte ontvangen om aan de Belastingdienst te kunnen terugbetalen. Maar uiteindelijk is dat geld niet aan de Belastingdienst betaald maar uitgegeven aan drank en sigaretten. De zwager had een alcoholverslaving.
De Belastingdienst heeft ook bij de nicht de terug te betalen kinderopvangtoeslag verrekend met haar heffingskorting en kindgebonden budget. Als er bedragen verrekend waren vertelde de nicht dat tegen de hoofdverdachte die haar dan het verrekende bedrag contant vergoedde.

e. Wijze waarop de fraude aan het licht is gekomen

Verdachte en haar familie stond bij de Belastingdienst bekend om het feit dat zij onjuiste VT's deden. Bij controle van hun aangiften bleek uit de belastingdienstsystemen dat er kinderopvangtoeslag was aangevraagd dat gezien de gezinsinkomens vermoedelijk ten onrechte was gedaan.

f. Is er sprake van een bepaalde subcultuur?

Alle betrokkenen zijn Nederlanders van Marokkaanse afkomst en familie van elkaar.

g. Bijzonderheden.

De hoofdverdachte heeft bekend dat zij ook onjuiste aangiften IB voor haar familie invulde en de terug te ontvangen IB op haar bankrekening ontving. De familieleden wisten er niet altijd van dat zij dat deed.
Hetzelfde geldt voor huur- en zorgtoeslag voor haar zwager.

Ook zou zij aankopen hebben gedaan op naam van haar neef en een creditcard en bankkrediet op diens naam hebben aangevraagd. Dit is verder niet onderzocht.

Een van de medeverdachten heeft bezwaar gemaakt tegen de terugvorderingen door Belastingdienst/Toeslagen en zou bijna door Belastingdienst/Toeslagen daarover worden gehoord. Dat is erg onhandig als hij ook verdachte in een strafzaak is.

Casus 4

a. Samenvatting

Verdacht echtpaar met zes kinderen heeft voor hen kinderopvangtoeslag aangevraagd zonder dat die kinderen door een gastouder werden opgevangen. Bovendien verbleven de kinderen niet bij de vraagouders maar waren bij pleegouders ondergebracht.

b. Omvang van de fraude

Door de Belastingdienst/Toeslagen is circa € 52.000 kinderopvangtoeslag uitbetaald aan het verdachte echtpaar.

c. Plaats en tijd van de fraude

De fraude is gepleegd van juni 2007 tot en met april 2009. De vraagouders waren deels Vertrokken Onbekend Waarheen (VOW) en deels ingeschreven in een plaats in Zeeland.

d. De modus operandi

De verdachte vraagouders hebben samen zes kinderen, deels uit eerdere huwelijken. Deze kinderen waren ondergebracht bij pleegouders. De vraagouders hadden beiden geen werk. Hij was arbeidsongeschikt. Het echtpaar werd ondersteund door het Leger des heils.
Langs electronische weg, met DigiD, hebben zij voor de kinderen kinderopvangtoeslag aangevraagd, terwijl de kinderen niet door gastouder(s) werden opgevangen.
Door de verdachten was opgegeven dat de kinderen werden opgevangen door een gastouder te Rotterdam. Deze bleek niet te bestaan. Ook is een gastouder met een niet bestaand adres vermeld.
In latere aanvragen is een kinderdagverblijf genoemd. Uit getuigenverhoor is gebleken dat er wel een gesprek met dat kinderdagverblijf is geweest maar dat het niet tot daadwerkelijke kinderopvang heeft geleid.
De van Belastingdienst/Toeslagen ontvangen gelden zijn door de verdachten voor andere doelen aangewend dan voor kinderopvang.

e. Wijze waarop de fraude aan het licht is gekomen

Naar aanleiding van een tip is onderzoek ingesteld door de Belastingdienst/ Toeslagen.

f. Is er sprake van een bepaalde subcultuur?

In dit onderzoek niet.

g. Bijzonderheden.

Beide verdachten hebben antecedenten wegens fraudedelicten zonder dat in het overzichts proces verbaal staat beschreven waarvoor.

Casus 5

a. Samenvatting

Betreft een gastouderbureau dat aanvragen kinderopvangtoeslag heeft gedaan met terugwerkende kracht. Zelfs tot vóór de registratiedatum van het gastouderbureau. Het gastouderbureau is per 1 april 2007 geregistreerd.
Ingangsdata van kinderopvang liggen soms voor de datum van ondertekening van het contract betreffende de kinderopvang tussen het gastouderbureau, vraagouder en gastouder (aanvragen met terugwerkende kracht). Data van afgegeven VOG's (Verklaring Omtrent het Gedrag) liggen veel later dan de ingangsdata van kinderopvang.
Het gastouderbureau koppelde hoofdzakelijk familie.

b. Omvang van de fraude

De omvang van de fraude wordt voorlopig geschat op € 150.000. De zaak is nog in de pre-weeg fase. Vermoedelijk is het werkelijke nadeel een factor 4 à 5 hoger en mogelijk véél hoger. Onderzoek zal dat moeten uitwijzen. In totaal is € 3,2 miljoen kinderopvangtoeslag op de bankrekening van het gastouderbureau uitbetaald ten behoeve van 190 burgerservicenummers.

c. Plaats en tijd van de fraude

De fraude is gepleegd in 2007 t/m 2009. Het gastouderbureau is gevestigd te

d. De modus operandi

Het verdachte gastouderbureau is per 1 april 2007 geregistreerd door de gemeente Zoetermeer. Het gastouderbureau bestaat sinds begin 2007 als eenmanszaak.
Veel aanvragen zijn met terugwerkende kracht gedaan, soms al voordat het gastouderbureau geregistreerd was.
Tussen de vraag- en gastouders bestaat meestal een familieband of zij zijn kennissen (buren) van elkaar.
Het gastouderbureau richt zich met name op de opa en oma opvang.
Bij het boekenonderzoek zijn een aantal dossiers van vraagouders ingezien.
Daaruit kwam naar voren:

- er is kinderopvangtoeslag aangevraagd over een periode vóór 1 april 2007
- in vrijwel alle bekeken gevallen lag de ingangsdatum van de kinderopvangtoeslag voor ondertekening van de overeenkomst.
- ook de afgiftedatum van de VOG van de gastouder lag meestal ruim na de ingangsdatum van de kinderopvangtoeslag
- bij vraagouders was geen looninkomsten in de fibase bekend waardoor geen recht op kinderopvangtoeslag zou bestaan
- in 1 geval is voor twee schoolgaande kinderen opvang geclaimd van maandag t/m zaterdag van 11:00 t/m 22:00 uur, waarbij de vraagouder in Rotterdam woont en de gastouder in Purmerend.
- Gastouders blijken volgens de fibase vermoedelijk een volledige baan te hebben.

- Er zijn gevallen bij waarin de vraagouders met terugwerkende kracht van een jaar kinderopvangtoeslag aanvragen, die zij dus voorgeschoten hebben, waarbij de voorgeschoten bedragen drie keer zo hoog zijn als het jaarinkomen.
- Door Belastingdienst/Toeslagen is ruim € 3,2 miljoen KOT uitbetaald op de bankrekening van het gastouderbureau. Door de eigenaar van het gastouderbureau is hiervan € 420.000 naar zijn privé-rekening overgeboekt en is € 170.000 overgeboekt wegens onroerend goed in Suriname en € 50.000 voor de aankoop van een pand in [redacted]

e. Wijze waarop de fraude aan het licht is gekomen

Tijdens een bezoek aan een ander gastouderbureau te Rotterdam kreeg een medewerker van de Belastingdienst Rijnmond een melding over het betreffende gastouderbureau te [redacted] Dit gastouderbureau zou meewerken aan het indienen van aanvragen voor kinderopvangtoeslag met terugwerkende kracht. Hierna is een boekenonderzoek bij het gastouderbureau ingesteld. Ook zijn er een paar tips ten aanzien van dit gastouderbureau gekomen in verband met vermeende fraude.

f. Is er sprake van een bepaalde subcultuur?

De verdachte eigenaar van het gastouderbureau, een eenmanszaak, is een Nederlander van Surinaamse afkomst. Ook veel klanten uit die subcultuur.

g. Bijzonderheden.

Geen.

Casus 6

a. Samenvatting

Verdachten hebben een gastouderbureau te Haarlem met klanten door heel Nederland. Het gastouderbureau is een v.o.f. met twee Turkse zussen als vennoten. Zij bemiddelen tussen gastouders en vraagouders. Verdachten zijn actief binnen de Turkse gemeenschap in Nederland; adverteren ook op de Turkse TV in Nederland. Verdachten sturen bij nieuwe vraagouders er op aan om een zo hoog mogelijk aantal uren te claimen, alsmede met terugwerkende kracht. Alle partijen worden daar beter van.
Het gastouderbureau bestaat sinds 3 oktober 2007 en voor het gastouderbureau is per 20 december 2007 vergunning verkregen van de gemeente [redacted] om als gastouderbureau te opereren. Aanvragen kinderopvangtoeslag zijn gedaan met terugwerkende kracht tot 1 januari 2007.
De aanvragen kinderopvangtoeslag werden veelal door het gastouderbureau verzorgd en kinderopvangtoeslag werd op de bankrekening van het gastouderbureau ontvangen.

b. Omvang van de fraude

Er is voor 940 vraagouders door Belastingdienst/Toeslagen kinderopvangtoeslag aan het gastouderbureau uitbetaald. Het gaat daarbij om (ongeveer) over 2007 € 600.000, over 2008 € 6.000.000 en over 2009 € 7.000.000.
In totaal is dus € 13.600.000 kinderopvangtoeslag aan het gastouderbureau uitbetaald. Het onderzoek moet nog duidelijk maken hoeveel daarvan onterecht is uitbetaald en hoe groot het nadeel voor de staat is. Belastingdienst/Toeslagen is al begonnen om de kinderopvangtoeslag over 2007 terug te vorderen omdat die in ieder geval ten onrechte is.

c. Plaats en tijd van de fraude

De fraude is gepleegd in 2007 t/m 2009. Het gastouderbureau is gevestigd te [redacted] De vraagouders komen uit het hele land.

d. De modus operandi

Het verdachte gastouderbureau heeft per 20 december 2007 een vergunning van de gemeente Haarlem gekregen maar was al voor die tijd actief. Het gastouderbureau bestaat sinds 3 oktober 2007.
Veel aanvragen zijn met terugwerkende kracht gedaan en de contracten daarvoor tussen vraag- en gastouders zijn geantedateerd.
Het gastouderbureau informeerde haar klanten onvoldoende over de specificaties van de aanvragen en liet zich veelal ook niet machtigen om voor de vraagouders de aanvraag te verzorgen.
Over het aantal opvanguren werden geen afspraken gemaakt; die vernamen de vraagouders pas als zij een factuur van het gastouderbureau ontvingen. Alle partijen hadden er voordeel van om het aantal uren zo hoog mogelijk op te voeren. Het gastouderbureau ontving een vergoeding per opvanguur.
Het gastouderbureau houdt geen zicht op de werkelijk aantal opgepaste uren en door de vraagouder aan de gastouder betaalde uren. Het gastouderbureau weet daardoor niet of de gastouder wel betaald wordt en of de vraagouder ook een eigen bijdrage betaalt.
In veel gevallen werden de door de Belastingdienst/Toeslagen aan de vraagouders toegezonden vragenbrieven (om de rechtmatigheid van de toegekende toeslag te

toetsen) door het gastouderbureau zelf ingevuld, zonder terugkoppeling aan de vraagouders.

De kinderopvangtoeslag aanvragen worden veelal schriftelijk gedaan. De vraagouders moesten die ook ondertekenen en zelf insturen. Later (in 2009) gebeurde de aanvraag ook digitaal door het gastouderbureau.
Meestal werd de kinderopvangtoeslag door Belastingdienst/Toeslagen op de rekening van het gastouderbureau uitbetaald. Maar ook wel aan de vraagouders. Als het gastouderbureau de kinderopvangtoeslag ontving werd het doorbetaald aan de vraagouders onder aftrek van haar provisie. Ook kon het zijn dat het gastouderbureau de gastouder betaalde; de vraagouder kreeg dan de kinderopvangtoeslag onder aftrek van de provisie en hetgeen aan de gastouder was betaald. Als de vraagouder de kinderopvangtoeslag ontving diende deze de provisie aan het gastouderbureau te betalen.

Het gastouderbureau heeft over 2007 een omzet aangegeven van € 4.700, terwijl aan de hand van het aan het gastouderbureau uitgekeerde kinderopvangtoeslag berekend kan worden dat die omzet vermoedelijk circa € 70.000 is geweest. Over 2008 is een omzet aangegeven van
€ 987.000. Dit is meer dan aan de hand van de uitgekeerde kinderopvangtoeslag becijferd kan worden. Niet uitgesloten moet worden geacht dat hierin een deel van de omzet over 2007 is verwerkt; vermoedelijk omdat die omzet pas in 2008 (met terugwerkende kracht) is gerealiseerd.

Een individueel geval:

- Een aanvraag kinderopvangtoeslag betrof twee kinderen voor 11 uur per dag zeven dagen in de week met terugwerkende kracht voor ruim een jaar. Het gastouderbureau ontving daarvoor € 86.000, waarvan zij € 4.000 provisie heeft ingehouden. De vraagouder ontving van het gastouderbureau € 82.000 die zij dus al die tijd voorgeschoten zou hebben (uit een minimaal inkomen). Hiervan nam zij € 74.000 contant op, hetgeen leidde tot een Melding Ongebruikelijke Transacties (MOT-melding).

e. Wijze waarop de fraude aan het licht is gekomen

De fraude is aan het licht gekomen door een combinatie van factoren. Door Belastingdienst/Toeslagen was een onderzoek ingesteld na een interne analyse. Met name bleek dat het gastouderbureau pas in december 2007 een vergunning heeft gekregen terwijl al aanvragen vanaf 1 januari 2007 zijn gedaan. Verder is er een anonieme tip ontvangen en er zijn MOT-meldingen gedaan door een bank vanwege grote overboekingen van het gastouderbureau naar de privé-rekeningen van verdachten waarna grote opnamen door de verdachten volgden.

f. Is er sprake van een bepaalde subcultuur?

De verdachten zijn Nederlanders van Turkse afkomst en hun clientèle is ook voornamelijk afkomstig uit de gemeenschap van Nederlanders met een Turkse afkomst.
Veel contracten tussen vraag- en gastouder betroffen al bestaande relaties met familieleden (oma's) en kennissen. Daarbij is het gebruikelijk dat gratis of tegen een geringe vergoeding wordt opgepast. In veel gevallen zal de aangevraagde kinderopvangtoeslag ook niet bij de gastouder terecht gekomen zijn. Onderzoek moet dat nog uitwijzen.

g. Bijzonderheden.

De zaak zit nog in de beginfase.
Getuigen, medewerksters, hebben een verklaring over de werkzaamheden van het gastouderbureau afgelegd waaruit te lezen valt dat er in 2010 heel veel verbeteringen zijn aangebracht.

Casus 7

a. Samenvatting

Verdachte heeft aangiften IB 2004 en 2005 gedaan en daarin te hoge bedragen aan loon, loonheffing, reisaftrek, lijfrentepremies en persoonsgebonden aftrek opgenomen en ten onrechte bepaalde heffingskortingen aangevraagd. Verdachte heeft vragenbrieven daarover van de Belastingdienst niet beantwoord, waarna de aangiften zijn gecorrigeerd.
In 2006 zijn door verdachte een aantal VT's gedaan die hebben geleid tot hoge teruggaven door de Belastingdienst. Verdachte heeft in die VT's een veel te hoog loon vermeld en hoge bedragen aan persoongebonden aftrek zoals voor scholingsuitgaven en onderhoudsverplichtingen en was er opgave gedaan van alle heffingskortingen terwijl in bepaalde gevallen hiervoor geen aanspraak op bestond. Ook voor zijn echtgenote bleken onjuiste aangiften en VT's te zijn gedaan. Bovendien bleek zijn echtgenote ten onrechte kinderopvang- en huurtoeslag te ontvangen.

b. Omvang van de fraude

Het nadeel bij de VT-fraude is circa € 103.000 en de ten onrechte ontvangen KOT is circa € 40.000.

c. Plaats en tijd van de fraude

De fraude is gepleegd in 2006 t/m 2009 te

d. De modus operandi

Verdachte heeft in zijn aangiften IB te hoge bedragen aan loon, loonheffing, reisaftrek, lijfrentepremies en persoonsgebonden aftrek opgenomen en ten onrechte bepaalde heffingskortingen aangevraagd. Verdachte heeft vragenbrieven daarover van de Belastingdienst niet beantwoord.
De aangiften zijn door de Belastingdienst gecorrigeerd en er is een boete opgelegd.
In 2006 zijn door verdachte drie VT's gedaan met daarin een veel te hoog loon en hoge bedragen aan persoongebonden aftrek en was er opgave gedaan van alle heffingskortingen terwijl in bepaalde gevallen hierop geen aanspraak bestond. In elke volgende VT waren de bedragen wegens loon en persoonsgebonden aftrek weer hoger. Deze VT's leiden steeds tot een teruggave die overigens deels door de Belastingdienst zijn verleend.
In de fibase waren de hoge lonen niet bekend.
De persoonsgebonden aftrek bestond uit bedragen voor levensonderhoud kinderen, buitengewone- en scholingsuitgaven, giften, onderhoudsverplichtingen en persoonsgebonden-aftrek-eerdere-jaren.
In 2009 zijn nog twee onjuiste VT's gedaan.
Ook voor zijn echtgenote bleken onjuiste aangiften en VT's te zijn gedaan.
Bovendien bleek zijn echtgenote over 2006 t/m 2009 kinderopvang- en huurtoeslag te hebben ontvangen.
De aanvragen voor de kinderopvang zijn steeds door verdachte op naam van zijn vrouw gedaan. In de eerste aanvraag is 88 uur opvang per maand vermeld, waarna later wijzigingsverzoeken zijn gedaan voor steeds hogere urenaantallen. Op door Belastingdienst/Toeslagen gestuurde vragenbrieven werd niet geantwoord.

De echtgenote van verdachte heeft verklaard dat hun kind eerst naar een gastouder ging (80 uur per maand), daarna naar een peuterspeelzaal en vervolgens naar de basisschool. Uit onderzoek bleek dit te kloppen. De uurvergoeding voor de gastouder was door verdachte veel te hoog opgegeven.

Verdachte verklaarde uit geldnood te hebben gehandeld. Zijn gezin zat in de financiële problemen. Verder heeft hij verklaard:

"..ik wil nog wel opmerken dat het systeem van de Belastingdienst het wel erg makkelijk maakt om kinderopvangtoeslag en voorlopige teruggaaf te krijgen. Voordat ik ook maar een verzoek deed om voor kinderopvangtoeslag of voorlopige teruggaaf in aanmerking te komen, kreeg je automatisch al bericht van de Belastingdienst dat een bepaalde toeslag of teruggave was toegewezen. Ik wil hiermee zeggen dat je wel erg gemakkelijk geld van de Belastingdienst krijgt zonder dat je er misschien recht op hebt op dat moment. Zeker als je, zoals wij, in de financiële problemen zitten, is elke toeslag of teruggave die je dan krijgt meegenomen."

e. Wijze waarop de fraude aan het licht is gekomen

Naar verdachte is controle ingesteld nadat hij vragenbrieven van de Belastingdienst niet beantwoordde.

f. Is er sprake van een bepaalde subcultuur?

Neen.

g. Bijzonderheden.

Geen.

Casus 8

a. Samenvatting

Van deze zaak is alleen een preweeg document. De zaak heeft nog geen gefisnummer.

B/CA heeft geconstateerd dat er veel verzoeken om wijziging van een bepaald rekeningnummer waren ontvangen. In vastgiro hangen onder het betreffende rekeningnummer ongeveer 140 burgerservicenummers. Daarnaast waren er nog circa 50 verzoeken tot wijziging rekeningnummer ontvangen maar niet in behandeling genomen. In alle gevallen zijn het wijzigingsverzoeken waarvan het wijzigingsverzoek gedownload is en vervolgens per post naar B/CA gestuurd.
Het betreft een verzoek om wijziging in een bepaald rekeningnummer dat op naam staat van een kinderopvanginstelling in [redacted] (De houder van deze instelling had vorig jaar nog een bijstandsuitkering).
Bij navraag bij de GGD Utrecht in april 2010 is gebleken dat de betreffende kinderopvanginstelling niet geregistreerd c.q. bekend is. Bij de Belastingdienst (Belastingdienst Utrecht-Gooi) is deze onderneming onlangs aangemeld.
De verzoeken tot wijziging van het rekeningnummer betreffen in nagenoeg alle gevallen klanten van een GOB uit Amsterdam.
Er is met 10 klanten telefonisch contact opgenomen. Geen van deze 10 klanten heeft een verzoek om wijziging van het rekeningnummer ingediend.
Het gastouderbureau in Amsterdam heeft aangegeven dat zich bij hen klanten hebben gemeld die een bericht van de Belastingdienst ontvangen hebben waarin een rekeningnummer wijziging wordt doorgegeven. De betreffende klanten weten van niets. Daarnaast geeft men aan dat men geen idee heeft hoe het mogelijk is geweest dat de gegevens die nodig zijn voor de verzoeken om wijziging van het rekeningnummer elders terecht zijn gekomen.

b. Omvang van de fraude

Er is ten onrechte € 18.559 uitbetaald

c. Plaats en tijd van de fraude

--

d. De modus operandi

--

e. Wijze waarop de fraude aan het licht is gekomen

Zie boven.

f. Is er sprake van een bepaalde subcultuur?

--

h. Bijzonderheden.

Er is nog geen beslissing genomen om een strafrechtelijk onderzoek in te stellen, maar de verwachting is dat dat niet gaat gebeuren.