

5.2 Misbruik en oneigenlijk gebruik

Bij de beoordeling van de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik kunnen risico's worden onderscheiden in de risico's die voortvloeien uit het stelsel, het gedrag van de bij de regelgeving betrokken personen en organisaties en risico's die ontstaan als gevolg van niet goed uitgevoerd toezicht en gebrekkige handhaving. Dat richt zich dan vooral op de beschikbaarheid van voldoende mogelijkheden om toezicht te kunnen uitvoeren en handhavend te kunnen optreden en de capaciteit die daarvoor beschikbaar is.

5.2.1 Risico's voortvloeiend uit het stelsel

De kinderopvangtoeslag is thans door de inrichting van de regelgeving en de wijze van financiering op een aantal onderdelen gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik.

De voorschotsystematiek vraagt van ouders dat een inschatting van gebruik en inkomen wordt gemaakt. De voorwaarden waaraan ouders moeten voldoen (koppeling gewerkte uren, partnerbegrip et cetera) kunnen in de loop van de tijd wijzigen. De kans op fouten of het bewust achterwege laten van het doorgeven van wijzigingen is aanwezig en daarmee ook de kans op misbruik en oneigenlijk gebruik. In het huidige stelsel ligt de verantwoordelijkheid voor de juistheid van gegevens nagenoeg geheel bij de ouders. De kinderopvangorganisaties hebben ten aanzien van de financiering van de huidige kinderopvangtoeslag slechts een beperkte verantwoordingsplicht. Fraude en oneigenlijk gebruik van de zijde van de kinderopvangorganisaties is daardoor meer aan het oog onttrokken.

In totaal bedroeg over de jaren 2012-2015 het benadelingsbedrag van geaccepteerde onderzoeken in het strafrecht gemiddeld € 6 mln. per jaar.¹ Dit is een fractie van de totale middelen die in de financiering van de kinderopvang omgaan.

Door de beoogde wijzigingen in het stelsel wordt getracht de gevoeligheid voor fouten en fraude op belangrijke onderdelen (o.a. verminderen voorschotkarakter, directe relatie met kinderopvangorganisatie en betalen eigen bijdrage als voorwaarde teruggedrongenterug te dringen). De voorschotsystematiek bij ouders verdwijnt grotendeels waardoor wijzigingen in gebruik of inkomen naar verwachting tot minder fouten leiden. Dit is evenwel niet zeker te stellen, aangezien DUO afhankelijk is van de door de ouders en kinderopvanginstellingen aan te leveren informatie, waaronder de contractafspraken. DUO zal zoveel mogelijk gebruik maken van gegevens die al reeds bij andere overheidsorganisaties bekend zijn en informatie uit (basis)registraties direct opvragen. Deze gegevens moeten evenwel juist zijn, ook hier bestaat risico op fouten en onjuistheden. Ook het feit dat de ouder meer zicht krijgt op de (netto-)kosten en het feit dat pas – in de regel – na betaling van de eigen bijdrage door de ouder de kinderopvangvergoeding aan de kinderopvangorganisatie wordt verstrekt dragen bij aan een verminderde foutgevoeligheid en afhankelijkheid van ouders. Dit doet echter enkel opgeld bij oplettendheid van ouders, hun betrokkenheid en een belang om bij (ongewenste) afwijkingen hierop aan te slaan². Risico van het gebruik van foutieve informatie is daarmee verkleind en ook de termijnen waarbinnen gegevens veranderen of moeten worden aangeleverd zijn behoorlijk ingeperkt.

De voorgestelde financieringswijze leidt ook tot een directe relatie tussen de overheid en de kinderopvangorganisatie. Kinderopvangorganisaties zijn omdat zij het recht op kinderopvangvergoeding ontvangen ook verantwoordelijk voor een rechtmatige verstrekking van gegevens. Een deel van de informatievoorziening komt daardoor rechtstreeks van de kinderopvangorganisaties. Verwacht mag worden dat de kwaliteit van de gegevensaanlevering hierdoor omhoog gaat, aangezien de kinderopvangorganisaties expertise zullen opbouwen met de werking van de kinderopvangvergoeding. De uitvoerder krijgt door de directe relatie ook meer zicht op de kinderopvangorganisaties en deze worden daarmee ook direct object van toezicht. Een directe relatie brengt echter ook risico's met zich mee omdat organisaties de mogelijkheden om op grotere schaal misbruik te maken van de regeling. Een belangrijk aandachtspunt in dat verband is het digitale proces in samenhang met de betalingsmethodiek van automatische incasso. Het vergt

¹ Kamerstukken II 2015/16, 31 322, nr. 310, blz-782462, blz. 33.

Met opmerkingen ☐ Zie rapportage PWC

Met opmerkingen ☐ Zie rapportage PWC

Met opmerkingen ☐ Is dat zo? Informatie rond uren kan tot 12 maanden na het jaar nog worden gewijzigd?

Met opmerkingen ☐ Dit is een suggestieve aanname. Dat weet je niet, zeker niet waar het malafide instellingen betreft.

van ouders alertheid bij het controleren van de kostenoverzichten. Bij de verdere vormgeving van het stelsel zal dit aspect worden betrokken.

In andere gevallen zullen ouders actief dan wel passief moeten meewerken om misbruik of oneigenlijk gebruik van de regeling mogelijk te maken. Deze vormen van samenspannen zijn in het huidige stelsel ook al mogelijk.

In het stelsel wordt de mogelijkheid geboden om in lijn met de huidige gang van zaken bij de kinderopvangorganisaties voorafgaand aan de dienstverlening tot betaling van de kinderopvangvergoeding over te gaan. Ook wordt de mogelijkheid geboden om een voorschot te ontvangen (zie 2.8). Dat biedt mogelijkheden tot misbruik van de bevoorschotting mede met het oog daarop zal een beperkte periode worden aangehouden waarbinnen het voorschot moet zijn betaald.

Bij de kinderopvangtoeslag is er sprake van 100% bevoorschotting van de ouders in de maand voorafgaand aan de dienstverlening. Met de voorliggende financiering zal, vanuit het perspectief van het rijk, de bevoorschotting worden vermindert en dus ook de daarmee samenhangende risico's.

DUO zal bij het toekennen van het recht op kinderopvangvergoeding gebruik maken van gegevens die afkomstig zijn van andere overheidsorganisaties. Als het gaat om zogenaamde authentieke gegevens uit basisregistraties zal DUO die gegevens zonder verificatie bij de ouder gebruiken. Op die wijze kan bij bijvoorbeeld identiteitsfraude ook de kinderopvangvergoeding ten onrechte worden uitgekeerd. Overigens is dit nu ook al bij huidige kinderopvangtoeslag aan de orde.

Bij de exporteerbaarheid van de kinderopvangvergoeding verandert de betaalrelatie tussen ouder en buitenlandse kinderopvangorganisatie. De ouder zal de factuur voor vergoeding bij DUO moeten indienen en de eigen bijdrage aan DUO moeten betalen alvorens DUO de kinderopvangvergoeding zal uitkeren een aan de buitenlandse kinderopvangorganisatie. Deze laatste stap is ten opzichte de huidige kinderopvangtoeslag nieuw.

5.2.42 Risico's voortkomend uit gedrag van personen en organisaties

In het voorgaande is bij de beschrijving van de stelselrisico's ook al ingegaan op de manier waarop daarvan door kinderopvangorganisaties en ouders gebruik van kan worden gemaakt.

Het proces van uitvoering zal door DUO zo gedigitaliseerd mogelijk worden uitgevoerd. Het risico dat hiermee samenhangt is dat minder digitaal vaardige ouders geen juist gebruik van het systeem maken, dan wel buiten het systeem blijven, met als gevolg fouten en mogelijk misbruik door anderen die van de kwetsbare positie van de ouder gebruik maken. Bij de kinderopvangtoeslag is dit ook aan de orde. De verdergaande digitalisering in combinatie met digitale informatie-uitwisseling tussen ouder en kinderopvangorganisatie via DUO maakt dit extra kwetsbaar. DUO zal hier in de verdere uitwerking van het portaal financiering kinderopvang nadrukkelijk aandacht voor hebben.

Zaken als samenspanning, valsheid in geschrifte en niet of niet tijdig informatie doorgeven met als doel om onrechtmatig financieel voordeel te behalen, blijven ook in het beoogde stelsel mogelijk. De wijze waarop dit tegengegaan wordt zal mede worden bepaald door de inrichting van de toezichtketen en de wijze waarop deze wordt uitgevoerd (zie hierna).

5.2.3 Risico's als gevolg van de overgang naar een nieuw financiersstelsel

De overgang naar het nieuwe stelsel brengt aanvullende risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik met zich mee. De belangrijkste die daarbij zijn te noemen zijn:

- DUO als nieuwe uitvoerder van de financiering van de kinderopvangtoeslag. DUO zal de kennis van de sector moeten gaan opbouwen. Ook zal de bij de BD opgebouwde ervaring

Met opmerkingen Hier wordt medewerking van ouders – tegengesteld belang – verondersteld. PWC rapport geeft aan dat hier veel te positief over wordt gedacht.

Met opmerkingen Niet zozeer actief. Juist passief. Ze hoeven niet aan te slaan of te alerteren. Proces ligt geheel in handen van de kinderopvanginstelling om samenspanning mogelijk te maken. Ouders hoeven dan juist niet actief te acteren.

Met opmerkingen Hoe verhoudt deze bevoorschotting tot de passage in het wetsvoorstel dat De kinderopvangvergoeding wordt niet verstrekt indien de eigen bijdrage 24 maanden na de dag waarop het verzoek, bedoeld in artikel 3.28, eerste lid, is gedaan, niet is betaald. Dit suggereert dat er 24 maanden uitbetaling van kinderopvang kan plaatsvinden zonder de eigen bijdrage.

Met opmerkingen Ik zie niet in waarom betaling van de eigen bijdrage misbruik tegengaat. Immers, als ouder kan je samenspannen met wie dan ook in het buitenland, zonder dat hier toezicht op is. Die eigen bijdrage wordt dan wel geregeld, is in verhouding ook relatief tov te verkrijgen overheidsbijdrage.

heeft opmaak toegepast: Lettertype: Cursief

Met opmaak: Lijstalinea, Met opsommingstekens + Niveau: 1 + Uitgelijnd op: 0,63 cm + Inspringen op: 1,27 cm

(die zich overigens vooral heeft gericht op de relatie met de ouders, maar waarbij ook kennis is opgedaan over fenomenen en specifieke groepen van aanvragers) ontbreken, waardoor zeker in de startperiode risico's zijn in de uitvoering. Dat geldt ook voor het toezicht en handhaving. Daarbij geldt dat DUO in mindere mate gebruik zal kunnen gaan maken van de informatiepositie van de Belastingdienst, specifieke mogelijkheden voor het toezicht vanuit de Belastingdienst en de slagkracht die binnen de Belastingdienst kan worden gegenereerd als gevolg van de samenwerking tussen Belastingdienst Toeslagen en de Belastingdienst.

- In het jaar van geleidelijke overgang is de kinderopvangtoeslag nog niet afgesloten. In combinatie met de geleidelijke opstart van de kinderopvang bij DUO bestaat het risico dat ouders en kinderopvangorganisatie daarvan misbruik proberen te maken. DUO en Belastingdienst zullen in die periode samen optrekken en ook regelmatig gegevens met elkaar uitwisselen om misbruik tegen te gaan.
- Het feit dat bekend wordt dat de kinderopvangtoeslag over het jaar 2019 zal worden beëindigd, kan aanleiding zijn om de mogelijkheden die dit biedt aan te grijpen voor misbruik. In het kader van het risico-gerichte toezicht zal dit aspect nadrukkelijk door de Belastingdienst/Toeslagen en DUO/GGD/gemeenten worden meegenomen.

5.2.2 Frauderisico-analyse

Het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten (hierna: Platform BOD) heeft op verzoek van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid eind 2015 een eerste frauderisico-analyse van de voorgestelde wijziging van financiering uitgevoerd. Het wetsvoorstel was op het moment van het uitvoeren van de toets nog niet beschikbaar, maar wel het uitgeschreven beleidsvoornemen.

Op basis hiervan is was de algemene, voorlopige conclusie van het Platform BOD dat in vergelijking met het huidige stelsel in het voorstel voor de nieuwe regeling een aantal verbeteringen worden gezien. Het betreft dan onder meer het gebruik van de basisregistratie BRI voor het bepalen van het inkomen in jaar t-2, financiële verrekening via de uitvoerder en bewustwording van de ouder via het portaal financiering kinderopvang. Het Platform BOD heeft wijst ook gewezen op een aantal risico's die niet worden weggelaten, zoals het risico op samenspanning, het vaststellen van de juistheid van gegevens en de inning van de eigen bijdrage. Nieuwe risico's die zich aandienen zijn het digibetisme bij het gebruik van het portaal financiering kinderopvang en de mogelijke risico's van de systeemwijziging op zichzelf waardoor frauderisico's toenemen. Ook de harmonisatie van de peuterspeelzalen met de reguliere kinderopvang wordt is als een potentieel frauderisico gezien omdat peuterspeelzalen nieuwe spelers zijn waarbij ook andere regelgeving en financiering aan de orde is. In het verlengde van dit rapport hebben de FIOD en OM bij het verschijnen van de concept-wetstekst in een gezamenlijke brief zorgen geuit over de voorgestane vormgeving en de gemaakte keuzes daarbij. Dit betreft onder meer de centrale positie van de kinderopvanginstelling in het gehele aanvraag- en verantwoordingsproces in relatie tot (al dan niet bewust opgezochte) samenspanning.

Door middel van communicatie en specifiek toezicht zal aan dit punt aandacht worden geschonken. In opdracht van SZW is Eer op het voorliggende wetsvoorstel door een onafhankelijk onderzoeksbureau is een aanvullende fraude risico-analyse op het voorliggende wetsvoorstel door een onafhankelijk onderzoeksbureau uitgevoerd. Belangrijkste bevindingen van deze aanvullende analyse zijn:

- De frauderisico's binnen het nieuwe stelsel nemen niet af ten opzichte van de huidige risico's en zich meer zullen verschuiven naar voordoen bijnaar de kinderopvangorganisaties. In dat verband wijst het onderzoeksbureau op het belang dat ouders alert moeten zijn op het controleren van de kostenoverzichten.
- De afhankelijkheidspositie van DUO omtrent Het feit dat de informatie over de geleverde diensten en tarieven wordt uitsluitend via de kinderopvangorganisaties, -wordt aangeboden zonder dat er voldoende inzicht van DUO in de gemaakte afspraken tussen ouder en kinderopvangorganisatie.

Met opmerkingen Ik verwacht dat huidige trekkers op de kinderopvangtoeslag – bijv nu ronselende types op ouders – gaan nadenken over mogelijkheden in het nieuwe systeem. Bijvoorbeeld zelf een gastouder(bureau) en/of kinderopvanginstelling starten. Dat vraagt dus ook extra aandacht voor screening en influx van nieuwe aanbieders.

Met opmaak: Inspringing: Links: 0,63 cm

Met opmaak: Lijstaline, Met opsommingstekens + Niveau: 1 + Uitgelijnd op: 0,63 cm + Inspringen op: 1,27 cm

- De informatiepositie van DUO als de beoogde toezichthouder-DUO is ten opzichte van de huidige toezichthouder Belastingdienst kwetsbaar onder meer omdat de bevoegdheden van DUO om informatie op te vragen beperkter zijn.
- Ten aanzien van de exporteerbaarheid geeft het onderzoeksbureau aan dat veel mogelijke beheersmaatregelen die in Nederland kunnen worden getroffen voor het buitenland niet mogelijk zijn.

Daarnaast wordt in het onderzoek opnieuw gewezen op het risico op samenspanning. Het onderzoeksbureau doet in het rapport een groot aantal aanbevelingen voor beheersmaatregelen. Het merendeel van de aanbevelingen richt zich op de uitvoering.

5.2.3. Conclusies

Het is de verwachting van H het kabinet hoopt dat met de beoogde verschuiving een verbetering ten opzichte van de huidige situatie mogelijk is. De fraude-risico analyse van de BOG De aanullende analyse van het onderzoeksbureau geeft hierop geen concreet antwoord. Het is de verwachting van H het kabinet hoopt dat met de beoogde verschuiving een verbetering ten opzichte van de huidige situatie mogelijk is.

Met de voorgestelde wijziging van de financiering van de kinderopvang blijft de kans op misbruik en oneigenlijk gebruik van de regeling aanwezig. Er treedt wel een verschuiving van risico's op van ouders naar kinderopvangorganisaties. Dat is inherent aan de beoogde verschuiving van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen ouders en kinderopvangorganisaties.

Voor een goed functionerend stelsel waarin misbruik en oneigenlijk gebruik beperkt is, is niet alleen wetgeving van belang, maar zullen ook nadere (lagere) regelgeving, uitvoeringspraktijk, toezicht en andere maatregelen van belang zijn. De toezicht en andere maatregelen zullen in de verdere uitwerking van het wetsvoorstel en uitvoering (spraktijk) worden meegenomen. Beoogd uitvoerder DUO zal daarbij nauw samenwerken met de Belastingdienst/Toeslagen, FIOD en Openbaar Ministerie.