

Verdiepingsinterview fraudetoets ontwerpwetgeving nieuwe financiering kinderopvangtoeslag

Respondenten: [redacted] 6-10-2015 (Belastingdienst/Toeslagen)
Door: [redacted] (FP), [redacted] (FIOD)

1. Risico's in ontwerpwetgeving per processtap

Processtappen bij eerste aanvraag:

1.1. Ouders en KOI sluiten contract, maken afspraken over aantal opvanguren en overeengekomen uurprijs.

Risico: onduidelijke definitie 'opvanguur'

- Hoe ga je om met blokuren?
- Als je contract voor 30 uur sluit, moeten kinderen er dan 30 uur zijn? Goed omschrijven in de wet.

Risico: factureren van hoger aantal uren, organiseren kasronde met ouders

- Vooraf factureren levert risico's op, dan neigt men altijd tot inzetten op hoog aantal uren. Samenspanning in dit stadium mogelijk.
- Groter risico dan nu? Ouders minder zicht op geld dan in huidige systeem.
- Samenspanning: malafide KOI vult samen met organisatie aanvraag in. Eigen bijdrage 200 maand. Kan jij dat wel betalen? Laten we 50 euro afspreken ('korting geven').

Risico: KOI bij opstellen contract afhankelijk van door ouders geleverde gegevens

- Zijn KOI's verantwoordelijk voor of afhankelijk van door ouders aangeleverde gegevens of aantal werkuren (bepaalt rechtmatigheid)?
- KOI kan niet controleren of ouder (voldoende) werkt, maar richt hier wel bedrijfsvoering op in. Ouder kan met KOI contract opmaken dat zij eigenlijk niet kunnen betalen, want zij hebben niet zoveel recht op kinderopvangtoeslag aan zij aan KOI laten weten. Neemt KOI de kinderen al op voordat DUO recht heeft vastgesteld? Hoe zit het hier met de fasering?
- Wat als kinderen twee maanden op opvang zitten en dit was onterecht? DUO komt erachter, bij wie ga je dan het geld verhalen?
- Moeten ouders een werkgeversverklaring geven, mag KOI hierom vragen?

1.2. KOI vraagt bekostiging aan bij DUO, KOI levert contractinformatie aan (uren, uurprijzen, gegevens kind).

- Controleert KOI of kind hoort bij ouders, welke gegevens levert KOI over kinderen aan en op basis van welke gegevens (wat leveren de ouders aan aan de KOI?).

1.3. DUO stelt rechtmatigheid en hoogte van overheidsbijdrage vast, DUO informeert ouders en KOI, gegevens (grondslagen) haalt DUO grotendeels uit basisadministraties.

Risico: Onvoldoende juridische basis voor en organisatie van gegevensuitwisseling, waardoor DUO niet beschikking heeft over benodigde gegevens om rechtmatigheid/hoogte vast te stellen:

Met opmerkingen [redacted]: Juridisch regelen is één, het daadwerkelijk praktisch regelen nog een andere..

- Hoe komt DUO aan gegevens over de gewerkte uren? Mag DUO gebruikmaken van SUWI-net?
- Heeft DUO toegang tot BGP (basisadministratie)?
- Kan DUO info opvragen bij KvK?
- Tussen Belastingdienst/Toeslagen en Belastingdienst nu uitwisseling mogelijk via AWIR, hoe zit dit straks?
- Nu niet in wet opgenomen waarom Toeslagen gegevens mag verstrekken aan de FIOD.
- Komt er een generieke wetspassage voor gegevensuitwisseling? Als je niet nu al specifiek de organisaties benoemt zal je met elke organisatie individuele convenanten moeten tekenen.
- Nu geen gegevensuitwisseling met buitenland over buitenlandse kinderopvang, een ommissie?
- Hoe ga je om met pleegkinderen? Hoe controleer je of de kinderen de kinderen van de ouders zijn?
- Wat als kinderen worden ingeschreven op meerdere KOI's? KOI's doen alleen of ouders niet betaald hebben, eigenlijk waren er geen kinderen. 1 kind 2 opvang, Gastouder en KOI, 230 uren, 150 uur bij iedere instelling. Hoe verdeel je dan de toeslag over KOI en gastouder? Maanduren vastgesteld en worden afgetopt. Risico meer geld krijgen dan mogelijk. Verdeling is een probleem.
- Nieuwe aanvragers, zien we nu, zeggen heel snel op. Dan opnieuw aanvragen, systeem herkent je. Twee maanden aanvragen toeslagen. Dan instelling vier, vijf maandag geen geld, gooit je eruit. Nieuwe aanvrager, dan intensieve controle. Om beoordeling en intensieve controle te ontlopen na korte periode uitschrijven. Hoe gaat DUO hier straks mee om?

Risico: onvoldoende gebruik openbare bronnen bij toekennen overheidsbijdrage:

- Gebruik openbare bronnen bij toekennen.

Risico: Vaststellen rechtmatigheid en hoogte bij t-2 lokt frauderen omtrent t-2 uit.

- Rechtmatigheid draait om aantal uren dat ouder nu werkzaam is, terwijl hoogte wordt vastgesteld op aantal uur werkzaam?
- Actuele (aantal werkzame uren) en 'historische' (inkomen bij t-2) gegevens worden door elkaar heen gebruikt?
- Nieuwe gevallen beoordelen op inkomen, mensen uit buitenland binnenhalen om volledige toelagen binnen te halen. Inkomen t-2 is nul. Je werkt nu wel, maar twee jaar geleden inkomen nul. Dan kun je maximaal kinderopvangtoeslag trekken? Mensen kunnen bewust hun inkomen bij t-2 beïnvloeden om hier later profijt van te krijgen.
- Hoe ga je om met mensen die nu wel werken maar 2 jaar geleden niet?
- Personen uit het buitenland, die daar wel werkten maar tegen een laag loon. Hoe beoordeel je t-2 in dit geval? Wat is bij buitenlandse aanvragers de procedure? Risico dat een bureau buitenlanders naar Nederland haalt, hen maximaal kinderopvangtoeslag laat aanvragen en dan weer een nieuwe groep binnenhaalt.
- Deel van de populatie heeft geen aangifteplicht, dan wel een vastgesteld inkomen?
- Hoe omgaan met mensen zonder vastgesteld inkomen?

Maandelijks processtappen:

1.4. KOI stuurt factuur naar 'betaalportaal' gebaseerd op de werkelijk afgenomen opvanguren

Risico: werkelijk afgenomen uren zeer lastig vast te stellen.

- Hoe controleer je of uren daadwerkelijk zijn afgenomen?

Met opmerkingen []: Begrijp dit niet helemaal. Bedoel je niet openbare bronnen informatie over de KOI? Zoals info bij Kadaster etc? Ik zie nog niet zo de relatie naar gegevens over ouders bij de openbare bronnen. Denk dan wel aan info belastingdienst, maar is geen openbare bron...

Met opmerkingen [] Hier is onduidelijkheid rond voorgestelde wetgeving. Veronderstelt dat KOI zowel vooraf als achteraf kan declareren. Bij vooraf factureren is relatie met daadwerkelijke uren zoek...

- Casus: hoog aantal uren opgegeven, blijkt maar helft van aantal kinderen te worden opgevangen. Verschil tussen papieren werkelijkheid en ter plekke controleren.
- Hoe registreert KOI/GOB het aantal uren, per maand? Wanneer is een kind waar geweest? Dat is noodzakelijk voor fysieke controle: is een kind waar een kind hoort te zijn volgens de administratie?
- Gastouderopvang is flexibel, hoe stel je vast dat uren daadwerkelijk worden afgenomen?
- Gastouderbureau moet administratie bijhouden en facturen. Urenadministratie ontbreekt vaak.
- Enige controlemiddel los van waarneming ter plekke is aanwezigheidsregistratie van aanwezige kinderen.
- Verplichting tot aanwezigheidsregistratie staat niet benoemd in wet kinderopvang. Belastingdienst vind het nodig voor reële beoordeling van genoten uren.
- Betere registratie aanwezigheid van kinderen is cruciaal. Is nu niet goed in wet geborgd. Uren, factuur, bewaartermijn van 7 jaar. GGD zegt dat het weg mag, belastingdienst niet. Instelling doet naar gelang het hem goed dunkt.
- Gastouder, handig als je weet bij controle welke kinderen er zouden moeten zijn. Controle niet qua dag, maar wel qua uren.

1.5. Ouder betaalt ouderbijdrage aan DUO.

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

- KOI en ouder doen samen of ouder bijdrage is betaald. KOI die voor ouder betaalt.
- Zelfde risico als nu? Risico bij instelling, dan gaat het direct om veel grotere bedragen. Voorschieten zelf mogelijk maken door extra uren te plussen.
- Geld bij kinderopvanginstelling, dan kan fraude professioneler en omvangrijke worden georganiseerd.
- Banken weten wie betaalt via IP adres klant. Matchen IP-adressen KOI en ouders. Je ziet dan betalingen van ouders bij de instelling zelf.
- Afstand tussen ouder en ontvanger wordt groter. DUO heeft geen zicht op ouders, ouders lopen rond bij de instelling. Samenspanning. Overtuigen van zwakkere doelgroep is gemakkelijk.
- Vult samen met organisatie wordt aanvraag ingevuld. Eigen bijdrage 200 maand. Kan jij dat wel betalen? Laten we 50 euro afspreken.
- Nu kunnen instellingen draaien zonder dat er een eigen bijdrage worden betaald.
- Fraudepatronen en werkwijzen zijn wel te identificeren.

Financieel risico ook noemen?: ouder betaalt niet, politieke druk om KOI te betalen (anders failliet), maar geld kan niet terug worden gevorderd bij ouders.

1.6. DUO betaalt de factuur van de KOI.

Risico: KOI's kunnen voordoen dat ouders niet betalen zodat DUO toch uitbetaalt.

- Nieuwe systeem: kinderopvanginstelling krijgt niet uitbetaald als ouder niet zijn ouderbijdrage heeft betaald.
- Risico: 1 augustus wordt opvang betaald, kinderen verdwijnen 2 augustus? Fasering van gegevens aanleveren, voorschotten betalen of achteraf terughalen.

Met opmerkingen ☐: Snap ik niet. DUO ziet toch dat ouders niet betalen. Dat is toch niet "voordoen"? Ik zie wel iets als "nepouders" met "nepkinderen". Betalen niet, KOI wil toch bijdrage, dreigt met faillissement. Of nepouders, wel betaling ouderbijdrage en dan geld naar KOI voor "spookopvang".

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

Extra processtap: terugvordering wanneer uitkering kinderopvangtoeslag achteraf onrechtmatigheid blijkt.

Risico: KOI aansprakelijk voor fouten ouders? Wie draait op voor gemaakte kosten als de ouderbijdrage en recht op KOT niet goed is vastgesteld?

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

2. Risico's omtrent doelgroep

Risico: Analfabetisme/digibetisme vergroot kans op misbruik zwakke groepen en digid-fraude.

- Er zijn heel veel ouders in allochtone groepen, of asielzoekers. Kinderopvanginstellingen helpen dan ouders met invullen documenten en doen van aanvraag.
- Overtuigen van zwakke groepen gemakkelijker wanneer KOI meer macht heeft binnen dit systeem.
- Digidfraude: ouders komen praten bij instelling. Instelling dient aanvraag in en geen opvang. LRK ID van internet halen. DigiD gegevens kapen van ouders. Of samenspannende gemeenschappen. DigiD gekaapt of gekocht worden.
- Voordeel nieuwe systeem, minder individuele fraude dan nu. Minder risico ouders, risico bij KOI groter. Virtuele KOI makkelijker. Gebruik katvangers ook. Georganiseerde fraude gemakkelijker. Fysieke controle meest effectief.
- Zal er nog een balie blijven (fysieke mogelijkheid) of alles online?

Risico: Bij opvang binnen familiesfeer fraude makkelijker te verhullen.

- Advies: afschaffen van vergoeding binnen de familiesfeer.
- Fraude kan beter verhuld worden. Daadwerkelijk kijken en bevoegdheid hebben om bank stukken op te vragen.
- Niet per de in familiesfeer maar ook in Turkse gemeenschappen met gastouders.
- Urenstaten, ter plekke kijken, als ze het goed doen kom je er niet achter.

Met opmerkingen Waaronder valt "hacken" digid als risico?

Met opmerkingen

Risico: Geen controle op KOI's in buitenland.

- Gaat om circa 200 gevallen.

Risico: met name gastouderopvang beperkt professionele branche.

- Nieuwe systeem leegt veel verantwoordelijkheid bij KOI en GO- branche.
- Sprake van veel professionele partijen die geen administratie kunnen voeren. Leveren zij veel goede gegevens aan bij DUO? Kan DUO vertrouwen op gegevens van deze gastouderbureaus?

3. Risico's omtrent toezicht en handhaving'

Risico systeemwijziging: systeemwijziging is risico an sich, onbekendheid regeling publiek, expertise en ervaring toezichthouder nog niet opgebouwd. Zie ook introductie nieuwe PGB-regeling en SVB.

Risico: Scheiding in toezicht op kwaliteit en financiën levert onvolledig beeld op.

- GGD moet ook breder kijken. Daar is cultuuromslag voor nodig, GGD is er voor kwaliteit, niet voor fraudeopsporing. Gemeenten geven hier ook geen ruimte voor. Dus investeringen in expertise, geld werken niet. In de wet heeft GGD verplichting om naar financiële administratie te kijken, maar dit doen zij niet of onvoldoende.

Risico: Geen uniform handhavingsbeleid bij de GGD:

- Malafide KOI's kunnen 'hoppen' tussen gemeenten, hierdoor blijven ze buiten zicht.

Risico: Politiek gezien moet nieuwe financieringssysteem een succes worden, daarom wordt weinig ingezet op controle (dan wordt er immers geen fraude gezien en lijkt regeling een succes)

Risico: Handhavingsmiddelen van Belastingdienst/Toeslagen richting bedrijven beperkt.

- Nu geen middelen in toezicht om georganiseerde misbruik aan te pakken. Handhavingmaatregelen toeslagen beperkt richting bedrijven. Enige mogelijkheid nu: KOI hoofdelijk aansprakelijk stellen. Is straks alleen zinvol als je inzicht hebt in de financiële situatie van de KOI. Belastingdienst heeft deze informatie wel. Maar DUO niet. Hoe zorgt DUO dat het aan deze informatie komt.
- Instrumentarium regelen voor aanpak instelling door nieuwe toezichthouder, bestuurlijke boete voor KOI's, uitschrijven register LRKP (landelijk register kinderopvanginstellingen en peuterspeelzalen).
- GGD kan adviseren om instelling uit te schrijven LRKP. Toeslagen kan adviseren. Nu ook pilot met belastingdienst op controle. Geïntegreerde aanpak, nu project van 2 jaar met 80 onderzoeken. Belangrijk om van deze aanpak te leren in nieuwe systeem.

Risico: Alleen papieren controle, geen fysieke controle.

- In wet regelen dat toezichthouder langs mag gaan.
- Je komt er niet met papieren controle. Moet fysiek langs gaan.
- Instelling KOI bezoek GGD. Standaard een bezoek. Jaarlijkse check op de kwaliteit. Controle lijst afwerken. Advies handhaven of niet en dat gaat naar gemeenten.

Risico: Systeemovergang; overdragen van verantwoordelijkheden; verbreking goedlopende contacten ketenpartners bij nieuwe structuur.

- Nu: HHA met Fiod en FP en tweemaandelijks beleidsoverleg met een zaakofficier die intake doet en over het land verdeeld. Zal DUO dit ook doen?
- Overdragen informatie: Nu is een groot probleem het 'hoppen' van KOI over gemeenten heen.
- Nu bestaan er uitsluitlijsten. Kun je die overdragen?
- Idee voor nieuwe aanmeldingen: ondernemingen die willen aansluiten, aanmelden bij DUO voor Bibob halen.
- Nadenken over het vinden van informatie. Nu worden mensen vervolgd op basis van recidive. Vervolgen voor valse aanvragen en poging tot oplichting? Wat als DUO de informatie van vorige verdenkingen, veroordeling niet gebruikt of hier geen toegang toe heeft? Kan je dit overdragen of mis je dat straks?

Risico: Te weinig mensen worden bij de nieuwe toezichthouder vrijgemaakt.

Risico: te weinig expertise bij de nieuwe toezichthouder

Risico: Adviesplicht toezichthouder aan GGD niet dwingend.

- Alleen GGD kan zorgen dat instellingen uitgeschreven worden bij Landelijk Register Kinderopvang. Zonder dwingende adviesplicht gebeurt dit niet altijd waar nodig.

Met opmerkingen ☐ vrijmaken nog expliciteren? Ik zie bijvoorbeeld risico dat er te weinig fysieke controles gaan plaatsvinden door toezichthouder. Denk jij ook in deze richting, of in een andere richting?