



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoek Herstelbetalingen

Definitief

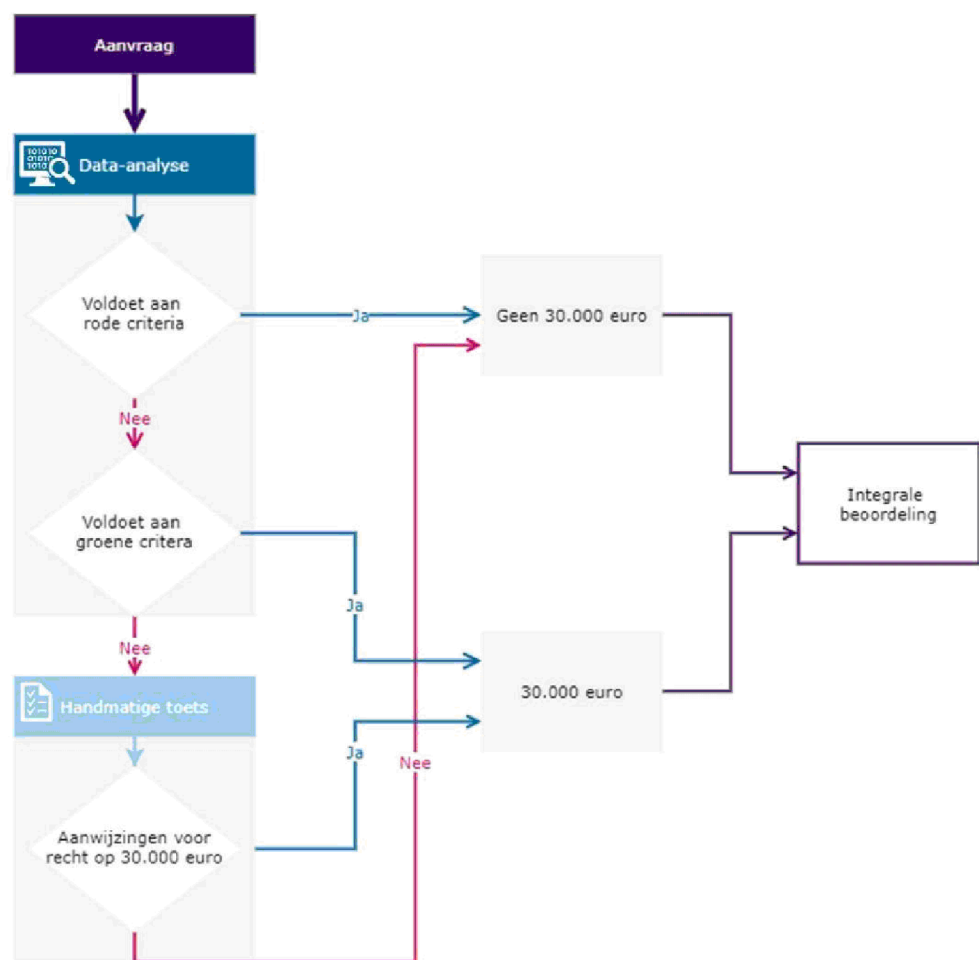
Inhoud

Samenvatting	5
1 Inleiding.....	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Object van onderzoek.....	9
1.3 Doelstelling en onderzoeksvraag.....	11
1.4 Leeswijzer	12
2 Inrichting eerste toets	13
2.1 Organisatorische randvoorwaarden	13
2.2 Voortgang behandeling aanvragen wordt bewaakt	14
2.3 Gehanteerde criteria bij de data-analyse sluiten aan bij beleidskeuzes en brengen het risico met zich mee dat ouders worden gecompenseerd die niet of in mindere mate zijn gedupeerd.....	15
2.4 Er wordt gebruik gemaakt van een actueel behandelkader bij de handmatige toets. Het al dan niet terecht zijn van eerdere besluiten wordt niet vastgesteld.....	16
2.5 Aanbevelingen.....	18
3 Uitvoering eerste toets.....	19
3.1 Data-analyse. Enkele compensaties ten onrechte uitbetaald.....	19
3.2 Handmatige toets. Functioneren van kwaliteitsbeheersingsmaatregelen niet altijd vast te stellen. Bewijslast non response bij de UHT	21
3.3 Aanbevelingen.....	22
4 Uitkomsten eerste toets	24
4.1 Data-analyse. Gelijke behandeling binnen een betaalgroep en tussen betaalgroepen	24
4.2 Controle op betaalbestanden. Integrale uitvoering niet waar te nemen	25
4.3 Handmatige toets. Functioneren van kwaliteitsbeheersingsmaatregelen niet altijd vast te stellen.....	25

4.4	Aanbevelingen.....	26
5	Verantwoording onderzoek	27
5.1	Werkzaamheden en afbakening	27
5.2	Gehanteerde Standaard.....	27
5.3	Verspreiding rapport	27
6	Ondertekening	28
	Bijlage: Managementreactie	29

Samenvatting

Op verzoek van het directoraat-generaal Toeslagen hebben wij onderzoek gedaan naar de inrichting, uitvoering en validatie van de zogenoemde eerste toets. Deze toets wordt uitgevoerd om het recht op 30.000 euro aan compensatie te bepalen voor bij de toeslagenproblematiek betrokken ouders. Deze eerste toets bestaat uit een data-analyse en een handmatige toets. In het onderstaande plaatje van de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) zijn de stappen van deze eerste toets schematisch weergegeven. Na de eerste toets vindt een integrale beoordeling plaats. Tenzij de ouder heeft aangegeven af te zien van een integrale beoordeling. Deze integrale beoordeling valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.



De Catshuisregeling mist nog een wettelijke grondslag en er is geen uitvoeringstoets uitgevoerd

Op 22 december 2020 is de Catshuisregeling aangekondigd. Deze regeling houdt in dat ouders die volgens de hardheidsregeling, de compensatieregeling of de regeling opzet/grove schuld (O/GS) gedupeerd zijn 30.000 euro uitgekeerd krijgen.

Geduceerde ouders die zich vóór 15 februari 2021 meldden, zouden het bedrag vóór 1 mei 2021 ontvangen. Ook is toegezegd dat de eerste betalingen in januari 2021 zouden plaatsvinden. In maart 2021 werd hiertoe het besluit forfaitair bedrag en verruiming compensatieregeling (Catshuisregeling Kinderopvangtoeslag) gepubliceerd.

Vooruitlopend op bekrachtiging van de Wet Hersteloperatie Toeslagen door de Staten Generaal, heeft de UHT op 14 januari 2021 van het Strategisch Crisis Team (SCT)¹ de opdracht gekregen om voornoemde beleidsbesluiten rond de Catshuisregeling uit te voeren. Op dit moment heeft de bekrachtiging nog niet plaatsgevonden.

Binnen het ministerie van Financiën is het gebruikelijk dat voorafgaand aan de start van een nieuw proces een zogenoemde uitvoeringstoets wordt uitgevoerd om inschattingen te maken van de impact en risico's rond de uitvoering van een proces. De UHT heeft deze uitvoeringstoets niet uitgevoerd voor de Catshuisregeling.

Beleidskeuzes brengen het risico met zich mee dat ouders worden gecompenseerd die niet of in mindere mate zijn geduceerd

De eerste toets die uit hoofde van de Catshuisregeling wordt uitgevoerd bestaat uit een data-analyse en een handmatige toets. Voor de data-analyse zijn criteria ontwikkeld en voor de handmatige toets is een behandelkader beschikbaar. De criteria en het behandelkader zijn gebaseerd op situaties waardoor ouders bij de kinderopvangtoeslag mogelijk zijn geduceerd. Er wordt bij de toets niet vastgesteld of eerdere besluiten (bijvoorbeeld het vaststellen van O/GS en het terugvorderen van toeslagen) al dan niet terecht waren. Inzake O/GS-stellingen is door Centrale Administratie Processen (CAP) aangegeven dat deze onterecht waren. In de situatie van non-response (het niet reageren door de ouder op een verzoek van Toeslagen om informatie te verstrekken) moet de informatie van de ouder in combinatie met de bij de UHT aanwezige informatie genoeg geloofwaardigheid bieden. De informatie van de ouder is hierin leidend geweest; de bewijslast ligt bij de UHT. Wij hebben vastgesteld dat het behandelkader en het beoordelingskader dat ten grondslag ligt aan het behandelkader zijn gevalideerd en zijn goedgekeurd door het SCT. Deze goedkeuring omvat ook de aansluiting van het beoordelingskader op de beleidsbesluiten. De criteria en het behandelkader brengen het risico met zich mee dat ook ouders worden gecompenseerd die niet of in mindere mate zijn geduceerd. De beleidskeuzes kunnen ook een aanzuigende werking hebben waardoor veel meer ouders zich melden voor een compensatie dan verwacht.

Belangrijke beheersmaatregelen in de behandelomgeving niet waar te nemen

Voor de behandeling van aanvragen van ouders heeft de UHT een behandelomgeving ingericht. In deze behandelomgeving bewaakt de UHT onder andere via een track en trace-systeem de voortgang van de afhandeling van aanvragen. Het track en trace-systeem wordt niet gebruikt om te bewaken dat voor alle ouders die zich hebben aangemeld voor de Catshuisregeling de eerste toets via de vereiste behandelstappen is afgehandeld. Aanvragen dienen voor de integrale beoordeling ter beschikking te zijn gesteld, tenzij de ouder zelf heeft aangegeven dat integrale beoordeling niet nodig is. Voor 10 door ons geselecteerde ouders die niet integraal zullen worden beoordeeld hebben wij vastgesteld dat de ouder zelf heeft aangegeven dat de integrale beoordeling niet nodig is.

¹ De vaste samenstelling van het SCT is

Persoonsgegevens
Persoonsgegevens
Persoonsgegevens

 staatssecretaris Toeslagen & Douane (STD),

Op dit moment brengt de UHT mogelijk gedupeerde ouders in kaart die nog geen aanvraag voor compensatie hebben gedaan. Dit doet de UHT op basis van haar Plan van aanpak 2022 gericht op Niet-gemelde ouders. De totale groep niet-gemelde ouders wordt door de UHT geïdentificeerd met gegevens uit CAF-11 vergelijkbare CAF-zaken en OG/S-duidingen. Deze ouders worden voor zover mogelijk door de UHT benaderd om ze te attenderen op de mogelijkheid voor het indienen van een aanvraag.

De voor de eerste toets relevante gegevens staan in een minder robuust onderdeel (Excel bestanden op de Q-schijf) van de IT-omgeving. Wij hebben niet kunnen vaststellen wie tijdens de uitvoering van de eerste toets toegang hadden tot deze omgeving omdat de hiervoor vereiste gegevens in de vorm van de toegangsrechten in de tijd niet meer beschikbaar zijn bij de UHT. Wijzigingen in kritische gegevens werden niet gelogd. Toegangsbeveiliging en logging dienen ongeautoriseerde mutaties te voorkomen en te signaleren. Het risico bestaat dan ook dat mutaties zijn doorgevoerd buiten het behandeltraject om, waardoor ouders ten onrechte wel of niet zijn gecompenseerd.

Beleidskeuzes gevolgd bij de data-analyse. Enkele compensaties ten onrechte uitbetaald.

De criteria die zijn gebruikt bij de data-analyse zijn door de destijds verantwoordelijke staatssecretaris geaccordeerd. Wij hebben een reperformance uitgevoerd op de uitkomsten van de data-analyse. Wij hebben ongeveer 40.000 aanvragen beoordeeld en onze uitkomst vergeleken met de uitkomst van de UHT. Dit betreft nagenoeg (ruim 99%) alle aanvragen op 7 juni 2021. Mogelijke uitkomsten/indelingen zijn:

- recht op 30.000 euro compensatie,
- geen recht op 30.000 euro compensatie en
- handmatige toets nodig om recht op compensatie te bepalen.

Wij hebben onder andere geconstateerd dat voor 97,9% de indeling van de UHT overeenkomt met onze indeling en dat bij maximaal 131 aanvragen (0,4%) de ouders de compensatie van 30.000 euro ten onrechte hebben ontvangen. Bij 110 behandelde aanvragen (voor zover bekend op 7 juni 2021) kan sprake zijn geweest van een relevante strafrechtelijke veroordeling of een vergrijpboete gerelateerd aan een kinderopvangtoeslag. Dit was het gevolg van het feit dat voor betreffende aanvragen de benodigde data, die vanuit het Openbaar Ministerie via Toeslagen werd aangeleverd, volgens de UHT tot september 2021 onvolledig gekoppeld was. Voor 21 aanvragen heeft de UHT ten onrechte een compensatie uitbetaald, aangezien er volgens de eigen UHT-gegevens geen sprake was van een kinderopvangtoeslag of van een kind.

Voor 6 aanvragen is ten onrechte op basis van de data-analyse geen 30.000 euro compensatie uitbetaald omdat, afwijkend van de aan ons ter beschikking gestelde gegevens, door de UHT is uitgegaan van geen KOT of geen kinderen. Deze gevallen zijn later door de UHT onderworpen aan de handmatige toets.

Voor de overige 689 (1,7%) door ons geconstateerde verschillen in indeling hoeft het besluit van de UHT niet onjuist te zijn omdat de UHT via een uitgevoerde of uit te voeren handmatige toets tot dezelfde indeling kan zijn gekomen.

Functioneren van kwaliteitsbeheersingsmaatregelen inzake de handmatige toets niet altijd vast te stellen

De UHT heeft maatregelen vastgesteld ter waarborging van de kwaliteit van de handmatige toets. Zo moet een besluit reproduceerbaar zijn aan de hand van

vastleggingen in het systeem en moet het besluit worden beoordeeld door vier ogen. Om het functioneren van dergelijke kwaliteitsbeheersingsmaatregelen te beoordelen hebben wij 51 uitgevoerde handmatige toetsen nader onderzocht. Voor 33 (64,7%) handmatige toetsen blijkt niet dat het uiteindelijke besluit door vier ogen is beoordeeld. 16 (31,4%) onderbouwingen van het besluit zijn matig/onvoldoende gedocumenteerd.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2020 heeft de directie Belastingen en Toeslagen de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) opgericht voor de uitvoering van de hersteloperatie. Deze hersteloperatie omvat onder andere de uitvoering van de hardheidsregeling, de compensatieregeling en de regeling opzet/grove schuld (O/GS).²

Op 22 december 2020 is de Catshuisregeling aangekondigd. Ouders die volgens één van de voornoemde regelingen gedupeerd zijn krijgen 30.000 euro uitgekeerd. Gedupeerde ouders die zich voor 15 februari 2021 melden zullen het bedrag voor 1 mei 2021 ontvangen. Gedupeerde ouders die zich later melden zullen het bedrag binnen zes maanden ontvangen. Ook wordt toegezegd dat de eerste betalingen in januari 2021 zullen plaatsvinden. In maart 2021 is hiertoe het besluit forfaitair bedrag en verruiming compensatieregeling (Catshuisregeling Kinderopvangtoeslag) gepubliceerd.³ Deze regeling is in werking getreden per 20 maart 2021 met terugwerkende kracht tot en met 26 januari 2021.

Alle ouders die zich gemeld hebben en na de eerste toets binnen de doelgroep van de hersteloperatie bij de kinderopvangtoeslag vallen, krijgen een eerste betaling van 30.000 euro aan compensatie, vooruitlopend op een integrale beoordeling van hun situatie.

Op 21 april 2021 is door de staatssecretaris Toeslagen en Douane aan de Tweede Kamer gemeld dat circa 1.750 ouders op 7 april 2021 en 17 april 2021 een foutieve brief hebben ontvangen van de UHT met een negatieve uitslag van de eerste toets. Dit betrof ouders voor wie de data-analyse ten onrechte suggereerde dat zij voor hun kinderen geen toeslag hadden aangevraagd. Daarmee zou deze groep niet binnen de doelgroep van de hersteloperatie vallen. De fout had betrekking op ouders die kinderopvangtoeslag hadden aangevraagd vóór 2012, toen nog gebruik werd gemaakt van een ander verwerkingssysteem binnen Toeslagen. In de koppeling tussen de oude en nieuwe systemen was bij de data-analyse de informatie uit oude verwerkingssystemen niet goed meegenomen.

DG Toeslagen heeft behoefte om in het licht van voornoemde situatie te bezien welke lessen te leren zijn uit de gevolgde procedure bij de eerste toets. In dit kader vraagt de opdrachtgever de ADR om onderzoek te doen en bevindingen te geven bij de inrichting en uitvoering van de eerste toets die ingezet is om het recht op 30.000 euro aan compensatie te bepalen. De uitkomsten van het onderzoek maken onderdeel uit van een bredere evaluatie door Toeslagen, die ten behoeve van de uitvoering van de Catshuisregeling Kinderopvangtoeslag is ingericht.

1.2 Object van onderzoek

Object van onderzoek is de eerste toets.

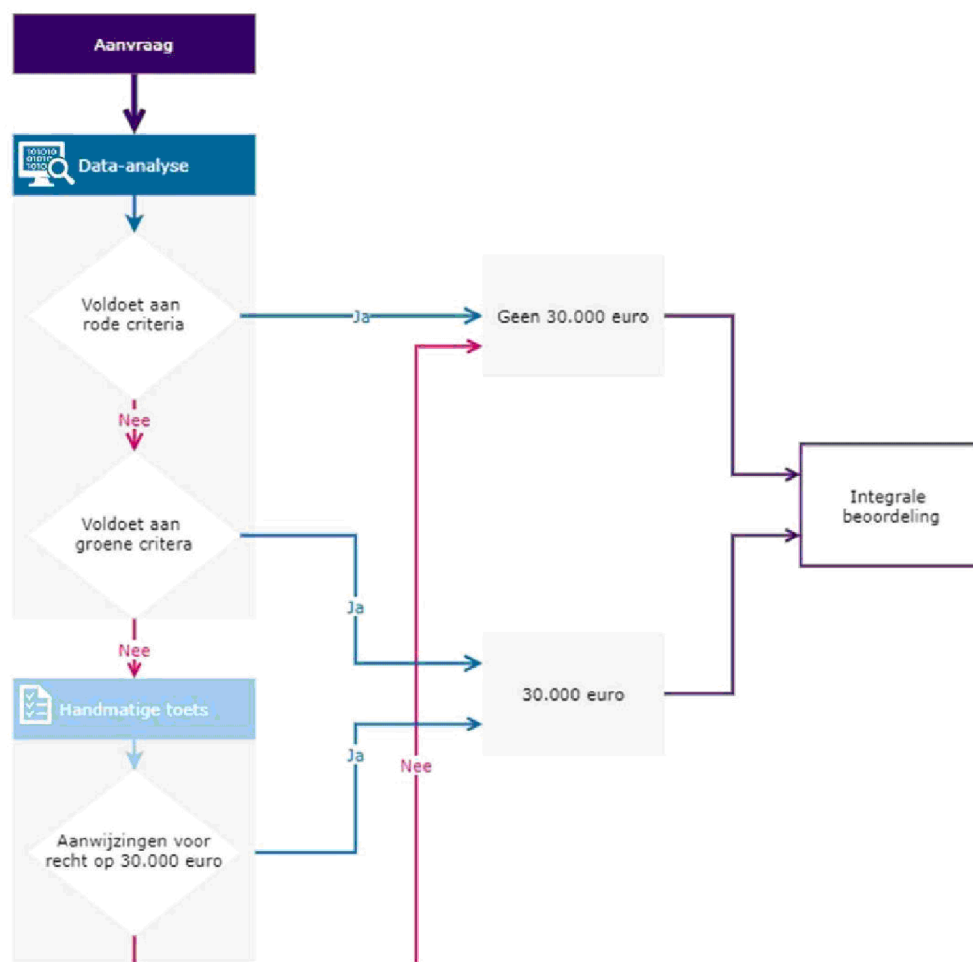
De UHT probeert in het kader van de hersteloperatie kinderopvangtoeslag zo snel en zorgvuldig mogelijk alle gedupeerde ouders recht te doen door het vaststellen van compensaties, tegemoetkomingen en herzieningen van de kinderopvangtoeslag. Om

² Artikel 49, 49b en 49c van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir)

³ Staatscourant nr. 2021-30659

ouders sneller recht te kunnen doen heeft het kabinet een aantal maatregelen aangekondigd. Een van de maatregelen betreft het uitkeren van een forfaitair bedrag van 30.000 euro aan alle gedupeerde ouders die een aanvraag voor herstel hebben ingediend.

Voordat over kan worden gegaan tot het uitbetalen van het bedrag, moet de zogenoemde eerste toets uitgevoerd worden. Het doel van deze toets is na te gaan of een ouder gedupeerd is. De eerste toets bestaat uit een geautomatiseerde toets (data-analyse) en een eventuele handmatige toets. Ouders zijn bijvoorbeeld gedupeerd door problemen rondom de kinderopvangtoeslag als zij betrokken waren bij CAF vergelijkbare -zaken of als sprake was van Opzet/Grove Schuld (hierna O/GS). Bij O/GS werd geen grensbedrag gebruikt omdat bij het stellen van O/GS volgens CAP al rekening is gehouden met een grensbedrag van 1.500 euro. Een CAF-zaak is een zaak met betrekking tot toeslagfraude die destijds behandeld is door het Combiteam Aanpak Facilitators. Of dit het geval is geweest is door middel van data-analyse vastgesteld. Voor de resterende ouders die een verzoek voor herstel hebben ingediend is vervolgens via een handmatige toets bepaald of anderszins sprake is geweest van gedupeerdheid. In het onderstaande plaatje van de UHT zijn de stappen schematisch weergegeven van de eerste toets. De integrale beoordeling is geen onderdeel van de eerste toets en valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.



Figuur 1. Schematische weergave van het proces.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvraag

Ons onderzoek richt zich op de inrichting, uitvoering en validatie van de uitkomsten van de eerste toets door de UHT. In de opdrachtbevestiging behorende bij dit onderzoek wordt de eerste toets aangeduid als de lichte toets. Het onderzoek heeft tot doel bevindingen te geven bij de inrichting, uitvoering en validatie van de uitkomsten van de eerste toets, waarmee maatregelen getroffen kunnen worden om de kwaliteit van de nog lopende uitvoering van de Catshuisregeling te optimaliseren, alsmede lering te trekken voor de overige regelingen die door de UHT uitgevoerd worden of zullen worden uitgevoerd.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt: Wat zijn bevindingen bij de inrichting, uitvoering en validatie van de uitkomsten van de eerste toets die uitgevoerd wordt door de UHT om het recht van betrokken ouders op 30.000 euro aan compensatie volgens de Catshuisregeling te bepalen?

Hierbij zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Wat zijn de bevindingen van de ADR bij de **inrichting** van de eerste toets?

Toelichting: Door de UHT is een werkwijze ontwikkeld om te kunnen vaststellen of een ouder gedupeerd is. De ontwikkelde werkwijze bestaat uit een eerste toets en een latere, integrale beoordeling. Voor de eerste toets zijn criteria opgesteld op

basis waarvan aanvragen tot herstel met behulp van data-analyse en een eventuele aanvullende handmatige toets worden afgewikkeld.

De beantwoording van deze deelvraag heeft zich gericht op de getroffen maatregelen ten aanzien van de registratie van ingediende aanvragen en de verzameling en vastlegging van aanvullende gegevens uit verschillende informatiesystemen. Ook heeft de beantwoording zich gericht op een juiste inrichting van de data-analyse en de handmatige toets, waaronder de totstandkoming en operationalisering van de criteria waarmee het recht op compensatie middels de eerste toets wordt bepaald. Hierbij zijn de door de UHT opgestelde richtlijnen voor compensatie als referentie gebruikt. Er is geen onderzoek verricht naar de integrale beoordeling. De integrale beoordeling is een diepgaandere beoordeling die na de eerste toets wordt uitgevoerd.

2. Wat zijn de bevindingen van de ADR bij de **uitvoering** van de eerste toets?

Toelichting: Bij de uitvoering van de eerste toets is het recht op compensatie vastgesteld door de relevante gegevens per verzoek met behulp van data-analyse te toetsen aan de opgestelde criteria en indien nodig een aanvullende handmatige toets uit te voeren. Dit proces is meerdere malen uitgevoerd voor verschillende sets van verzoeken.

Bij de beantwoording van deze deelvraag staat een juiste en volledige toepassing centraal van de criteria waarmee het recht op compensatie middels de eerste toets is bepaald, zoals blijkt uit uitgevoerde extractie- en analysescripts, evenals vastleggingen van de handmatige toets. Er is geen onderzoek verricht naar de verwerking van individuele aanvragen.

3. Wat zijn de bevindingen van de ADR bij de **uitkomsten** van de eerste toets?

Toelichting: Het geautomatiseerde deel van de eerste toets (data-analyse) en de uitkomsten van dit deel zijn door de UHT gevalideerd. Een belangrijk onderdeel van de validatie is of uit de resultaten van steekproeven blijkt dat de uitkomsten van de eerste toets binnen de vooraf vastgestelde foutenmarge liggen. Bij het handmatige deel van de eerste toets zijn de uitkomsten onderbouwd middels vastleggingen in het systeem.

Bij de beantwoording van deze deelvraag staat de kwaliteit van (de validatie van) de uitkomsten van de data-analyse en de handmatige toets centraal. Voor de uitkomsten van de handmatige toets hebben wij ons, naast de reproduceerbaarheid, onderbouwing en vastlegging van de uitkomsten in het systeem, ook op de toepassing van een vierogen principe en juiste verwerking van de uitkomsten in het automatische proces gericht.

1.4 Leeswijzer

De belangrijkste bevindingen zijn in de samenvatting opgenomen. De afzonderlijke deelvragen worden beantwoord in de hoofdstukken 2, 3 en 4. Elke deelvraag wordt beantwoord voor de twee onderdelen van de eerste toets; de data-analyse en de handmatige toets. Per deelvraag zijn aanbevelingen opgenomen. De verantwoording van het onderzoek is opgenomen in hoofdstuk 5.

2 Inrichting eerste toets

In dit hoofdstuk zijn onze bevindingen opgenomen inzake de inrichting van de eerste toets. De bevindingen betreffen de organisatorische randvoorwaarden, de registratie van aanvragen, de data-analyse en de handmatige toets.

2.1 Organisatorische randvoorwaarden

Uitvoeringstoets niet uitgevoerd

De binnen het ministerie van Financiën voor aanvang van een nieuw proces gebruikelijke uitvoeringstoets, heeft de UHT niet uitgevoerd vanwege de hiervoor benodigde doorlooptijd. De doorlooptijd van de uitvoeringstoets zou direct ten koste zijn gegaan van de beschikbare resterende tijd voor de uitvoering van de eerste toets. Vóór 1 mei 2021 diende uitsluitel te zijn gegeven aan alle voor 15 februari 2021 ontvangen aanvragen.

In een uitvoeringstoets worden voorafgaande aan de uitvoering inschattingen gemaakt van impact en risico's rond de uitvoering van het betrokken proces. Vervolgens kunnen noodzakelijk geachte maatregelen worden getroffen en kan het verwachtingenmanagement richting bijvoorbeeld opdrachtgever en belanghebbenden inhoud en vorm worden gegeven.

Wettelijke grondslag voor uitvoering wet Hersteloperatie Toeslagen nog niet goedgekeurd door Staten Generaal

Vooruitlopend op bekrachtiging van de Wet Hersteloperatie Toeslagen door de Staten Generaal, heeft de UHT op 14 januari 2021 van het Strategisch Crisis Team (SCT)⁴ de opdracht gekregen om voornoemde beleidsbesluiten rond de Catshuisregeling uit te voeren. Op dit moment heeft de bekrachtiging nog niet plaatsgevonden. Het niet met de uitvoering wachten tot na goedkeuring door de Staten-Generaal, is onder meer terug te voeren op de brief "Wetgeving en uitvoering; de positie van de Staten-Generaal bij wetgevingsprojecten die een vroegtijdige voorbereiding van de uitvoering vergen" van de minister van Justitie van 23 juni 1997 nr 25428, waarin een kabinetsstandpunt over dit onderwerp uiteen is gezet.

Kern van het kabinetsstandpunt is het volgende. "Het is mogelijk noch wenselijk om een blauwdruk te geven voor de wijze waarop de positie van de Tweede en Eerste Kamer bij wetgevingsprojecten een vroege start met de voorbereiding van de uitvoering gewenst is, wordt gegarandeerd. Per geval kunnen de consequenties voor de positie van de Staten-Generaal van een vroege start met uitvoeringsvoorbereidingen immers zeer verschillen. Het kabinet acht het ook niet wenselijk en zinvol de huidige praktijk op dit punt drastisch te veranderen. De in deze notitie geschetste opties vormen niet meer dan een catalogus van mogelijkheden. Het is van belang dat de regering en de beide kamers der Staten-Generaal zich – indien een snelle invoering van een wet die ingrijpende organisatieveranderingen of complexe geautomatiseerde uitvoeringssystemen vergt

⁴ De vaste samenstelling van het SCT is Persoonsgegevens, Staatssecretaris Toeslagen & Douane

Persoonsgegevens

noodzakelijk wordt geacht – steeds rekenschap geven van de gevolgen die een vroegtijdige voorbereiding van de uitvoering van die wet voor de positie van de Staten-Generaal kan hebben. Het werken met een geïntegreerde planning van wetgeving en uitvoering, waaronder begrepen het maken van heldere afspraken tussen de partners in het wetgevingsproces, is naar de mening van het kabinet de meest geschikte optie om problemen te ondervangen. De andere in deze notitie geschetste opties kunnen, hoewel daaraan ook duidelijk nadelen zijn verbonden, in bepaalde gevallen uitkomst bieden bij het vorm geven van garanties voor een goede betrokkenheid van de kamers. Welke keuze moet worden gemaakt, hangt uiteraard sterk af van de aard, omvang en inhoud van het wetgevingsproject.”

Toetsende medewerkers van UHT hebben geen arbeidsverleden bij Toeslagen

De bemensing van de UHT heeft plaatsgevonden op basis van verwachte aantallen te verwerken aanvragen. Bij aanvang van de regeling is uitgegaan van 20.000 aanvragen. Hiervoor zijn bij aanvang ongeveer 80 toetsers aangetrokken. Nadat bleek dat de ingezonden aantallen aanvragen veel hoger waren dan verwacht, is het personeelsbestand uitgebreid met 60 toetsers waardoor het totaal op 140 toetsers komt. Als uitgangspunt is gehanteerd dat de UHT alleen behandelaars aantrekt die geen arbeidsverleden bij Toeslagen hebben.

Vaktechnisch coördinatoren betrokken bij eerste toets

Binnen de UHT is een aantal vaco's (vaktechnisch coördinatoren) aangesteld, die gevraagd en ongevraagd input geven en hebben gegeven over vraagstukken rond de vaktechnische kwaliteit van de behandeling van aanvragen. De UHT heeft ernaar gestreefd om de vaco's voorafgaand aan de besluitvorming te consulteren voor advies. De uiteindelijke beslissing is door het verantwoordelijk management genomen.

Geautomatiseerde ondersteuning moest worden uitgebreid

Bij de uitvoering van het verwerken van aanvragen wordt vooral gebruik gemaakt van het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS). Het TVS is ontwikkeld in 2010 en in 2012 in gebruik genomen. Het TVS ondersteunt de generieke procesverwerking van Toeslagen. Het ontbreken van een functionaliteit in het TVS voor het volgen van het logistieke proces van de Catshuisregeling maakte extra inspanningen in de vorm van een track en trace-systeem noodzakelijk om behandelingen van aanvragen te kunnen volgen en de benodigde sturingsinformatie te verkrijgen.

2.2 Voortgang behandeling aanvragen wordt bewaakt

Om in aanmerking te komen voor compensatie dienden ouders zich vóór 15 februari 2021 (inmiddels eind 2024) te melden bij het Serviceteam Gedupeerden Kinderopvangtoeslag van de Belastingdienst. Aanvragen zijn door het Serviceteam opgenomen in het TVS.

De in het TVS opgenomen aanvragen bevatten onder andere het burgerservicenummer (BSN) van de ouder. De aanvragen zijn opgenomen in een zogenoemd track en trace-systeem. Door dit systeem wordt bewaakt dat iedere aanvraag in behandeling wordt genomen en de voortgang van de behandeling wordt vervolgens bewaakt. Het track en trace-systeem wordt niet gebruikt om te bewaken dat de aanvraag de vereiste behandelstappen van de eerste toets ondergaat.

In eerste instantie is gekozen voor een systeem waarbij ouders zich zelf moeten melden en niet voor een systeem waarbij de UHT het initiatief neemt om ouders te

benaderen. Dit besluit is vooral ingegeven door de grote verscheidenheid van oorzaken en situaties rond gedupeerden. Ook speelde mee dat informatie over gedupeerdheid niet op een eenvoudige of snelle manier uit de systemen van Toeslagen/ de Belastingdienst is te achterhalen. Op dit moment brengt de UHT mogelijk gedupeerde ouders in kaart die nog geen aanvraag voor compensatie hebben gedaan. Dit doet de UHT op basis van haar Plan van aanpak 2022 gericht op Niet-gemelde ouders aan de hand van de binnen Toeslagen aanwezige informatie over de door de Commissie Donner aangewezen CAF-zaken die waarschijnlijk of mogelijk vergelijkbaar zijn met het CAF-11 dossier en die later door de Commissie van Wijzen zijn aangemerkt als CAF vergelijkbaar alsmede de geregistreerde O/GS-kwalificaties. Deze ouders worden voor zover mogelijk door de UHT benaderd om ze te attenderen op de mogelijkheid voor het indienen van een aanvraag.

2.3 Gehanteerde criteria bij de data-analyse sluiten aan bij beleidskeuzes en brengen het risico met zich mee dat ouders worden gecompenseerd die niet of in mindere mate zijn gedupeerd

Aanvragen die vóór 15 februari 2021 zijn ingediend moesten vóór 1 mei 2021 uitsluitel (afwijzing of toekenning en betaling) ontvangen. Op het moment van aankondiging door de staatssecretaris op 22 december 2020 waren 9.000-10.000 aanvragen voor compensatie door de UHT ontvangen. Van elke aanvraag moest worden nagegaan of er aanleiding was om aan te nemen dat de aanvrager recht had op compensatie. Omdat de groep aanvragen te groot was om handmatig te beoordelen en tijdig te kunnen verwerken, werd besloten om data-analyse in te zetten. Door toepassing van data-analyse zijn aanvragen op basis van vooraf gedefinieerde criteria ingedeeld in een groene, rode of grijze populatie.

De groene populatie heeft op basis van de beschikbare data recht op 30.000 euro compensatie. De rode populatie betreft aanvragen die op grond van de eerste toets en de voor deze toets beschikbare data geen 30.000 euro ontvangen. De grijze populatie betreft aanvragen die handmatig worden getoetst. Alle ouders worden uiteindelijk integraal beoordeeld tenzij de ouder hiervan afziet. Deze integrale beoordeling is geen onderdeel van de eerste toets.

Criteria rode populatie

De rode populatie is opgebouwd uit aanvragen die aan één of meer van onderstaande criteria voldoen:

- De burger heeft geen KOT-beschikking volgens (de voorganger van) het TVS.
- De burger heeft geen kinderen op zijn of haar naam volgens het systeem BVR (Beheer Van Relaties) of het TVS.
- De burger heeft een strafrechtelijke veroordeling gerelateerd aan kinderopvangtoeslag gehad volgens ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V).
- De burger heeft een vergrijpboete (bij opzettelijk geen aangifte doen of in geval van een onjuiste of onvolledige aangifte) gerelateerd aan kinderopvangtoeslag gehad volgens Toeslagen.

Criteria groene populatie

De groene populatie is opgebouwd uit aanvragen die niet in de rode groep vallen en voldoen aan één of meer van onderstaande criteria:

- De burger is verbonden aan een CAF-zaak die als vergelijkbaar is aangewezen met de CAF-11 zaak over KOT.
- De burger is geconfronteerd met de kwalificatie O/GS bij een KOT-vordering (geen grensbedrag omdat volgens Toeslagen bij het stellen van O/GS al rekening is gehouden met een grensbedrag van 1.500 euro).

Criteria grijze populatie

Onder de grijze populatie vallen alle aanvragen die niet in de rode of groene populatie vallen.

De criteria zijn gebaseerd op situaties waardoor ouders bij de kinderopvangtoeslag mogelijk zijn gedupeerd en goedgekeurd door de destijds verantwoordelijke staatssecretaris. De criteria brengen het risico met zich mee dat ouders worden gecompenseerd die niet of in mindere mate zijn gedupeerd. Zo wordt bijvoorbeeld niet vastgesteld of eerdere besluiten (bijvoorbeeld het stellen van O/GS) al dan niet terecht waren. Voor O/GS ontbreekt volgens Toeslagen veelal de onderbouwing om dit te beoordelen.

Validatie selectieregels (criteria)

Selectieregels maken gebruik van criteria. De selectieregels zijn door de UHT gevalideerd door steekproefsgewijs de resultaten van de data-analyse te vergelijken met resultaten door toepassing van een handmatige toets op dezelfde gegevens van de aanvraag. De selecties vinden plaats op het ABT Catshuis. In het ABT Catshuis zijn gegevens over het behandeltraject KOT van de aanvragers samengebracht. Zie hiervoor hoofdstuk 4.1.

De resultaten van de steekproeven zijn gecommuniceerd met de Stuurgroep en de selectieregels zijn naar aanleiding van uitkomsten van de steekproeven waar nodig aangepast; vervolgens is nagegaan of de gesignaleerde foutgevallen na aanpassing van de selectieregels wel overeenkwamen. Bij deze validatie hebben wij de volgende detailbevindingen:

- De steekproef is niet getrokken op basis van zuiver toeval waardoor de representativiteit van de steekproeven niet optimaal is.
- De uitgevoerde handmatige toets ter validatie is geen integrale beoordeling.
- Er waren geen expliciete normen om de uitkomsten van de selectieregels te vergelijken met de uitkomsten van de handmatige toets. Anders gezegd, niet vastgelegd is met hoeveel procent de resultaten van de toepassing van de selectieregels en de toepassing van de handmatige toets van elkaar mochten afwijken.
- De selectieregels zijn niet opnieuw getoetst na het beschikbaar komen van de integrale beoordeling.
- Ondanks veranderingen in de samenstelling van de populatie van aanvragers (in de loop van de onderzoeksperiode had een oplopend deel van de aanvragers geen recht op de tegemoetkoming), heeft geen herijking/ hernieuwde validatie van de selectieregels plaatsgevonden.

Ten aanzien van de kwalificatie O/GS merken wij op dat wij bij een eerder onderzoek naar grensbedragen O/GS een deelwaarneming hebben uitgevoerd op O/GS-stellingen onder de 1.500 euro. Uit een destijds door ons uitgevoerde analyse van de O/GS-stellingen blijkt dat tot 2016 ook voor toeslagvorderingen onder de 1.500 euro O/GS werd gesteld door CAP. Hierbij was veelal wel sprake van een andere toeslagvordering van meer dan 1.500 euro.

2.4 Er wordt gebruik gemaakt van een actueel behandelkader bij de handmatige toets. Het al dan niet terecht zijn van eerdere besluiten wordt niet vastgesteld

Voorwaarde voor uitbetaling van 30.000 euro is dat de ouder in enig jaar in aanmerking komt voor compensatie en/of herstel. Voor herstel geldt dat sprake moet zijn van een minimale terugvordering of verlaging van de toeslag met 1.500 euro. Wanneer sprake is van "individuele vooringenomenheid", geldt geen minimale terugvordering of verlaging van de toeslag. De criteria die bij de handmatige toets zijn gebruikt om te beoordelen of er redenen aanwezig zijn om het bedrag van

30.000 euro te kunnen toekennen, zijn opgenomen in een behandelkader. Het behandelkader is door de UHT uitgewerkt na consultatie door Vaktechniek. Wij hebben vastgesteld dat het behandelkader en het beoordelingskader dat ten grondslag ligt aan het behandelkader zijn gevalideerd en zijn goedgekeurd door het SCT. Deze goedkeuring omvat ook de aansluiting van het beoordelingskader op de beleidsbesluiten. Het behandelkader brengt het risico met zich mee dat ouders worden gecompenseerd die niet of in mindere mate zijn gedupeerd. Zo wordt bijvoorbeeld niet vastgesteld of eerdere besluiten (bijvoorbeeld het terugvorderen van toeslagen) al dan niet terecht waren.

De volgende criteria zijn in het behandelkader voor de handmatige toets opgenomen. Hierbij geldt altijd dat de aanvrager een (geregistreerd) kind moet hebben en kinderopvangtoeslag heeft aangevraagd. Veel ouders hebben een herbeoordeling aangevraagd over meerdere toeslagjaren. Mocht uit de controles op het betreffende jaar geen reden voor toekenning gevonden zijn, wordt de herbeoordeling vervolgd over het eerst volgende jaar. Het betreft:

- Een stopzetting van de KOT zonder voorafgaande individuele beoordeling (zachte stop). Een zachte stop houdt in: "Het door Toeslagen in de toekomst stopzetten van een toeslag in het lopende toeslagjaar voorafgaand aan de beoordeling of behandeling van de aanvraag om zo uitbetaling van mogelijk onterecht toegekende toeslagen te voorkomen". Wanneer sprake is van een zachte stop (individuele vooringenomenheid door alvast de toeslag stop te zetten alvorens onderzoek te doen), geldt de minimale terugvordering van 1.500 euro niet, om vast te stellen of ouder in aanmerking komt voor uitbetaling van 30.000 euro.
- Een terugvordering van minimaal 1.500 euro vanwege het niet volledig betalen van de opvangkosten (eigen bijdrage) of het onvoldoende aangetoond hebben van het betalen van de eigen bijdrage of het aanwezig zijn van een kleine formele tekortkoming (bijv. ontbreken van een handtekening of enkele bewijsstukken).
- Een brede uitvraag van bewijsstukken. In deze situatie heeft de ouder een vraagbrief ontvangen of zijn er signalen dat een vraagbrief moet zijn verstuurd aan de ouder om gegevens van meerdere jaren tegelijk of alle gegevens over een bepaald jaar (dus niet enkel een jaaropgave en factuur/contract) aan te leveren.
- Er is afgewezen vanwege non response, maar er is geen vraagbrief bij Toeslagen aanwezig of de ouder is niet uitgenodigd via een rappèl-brief om een eerder non-respons te herstellen. Een kenmerk van vooringenomen handelen is het niet verder uitvragen na het sturen van een verzoek om informatie. Bij non response is de informatie die door de ouder wordt verstrekt leidend. Zie in dit verband ook hoofdstuk 4.2.

Het behandelkader wordt door de UHT actueel gehouden. Een leercirkel is ingericht waarbij steeds getoetst wordt of het behandelkader nog voldoet met het oog op nieuwe ontwikkelingen. Bij aanpassingen van het behandelkader wordt nagegaan of het nodig is de aanpassing met terugwerkende kracht door te voeren. In het geval van terugwerkende kracht heeft dit geen gevolgen voor de compensatie van 30.000 euro voor al verstuurde toezeggingen. De aanpassingen van het behandelkader zijn te beperkt omschreven om na te gaan of de terugwerkende kracht al dan niet terecht is toegepast.

2.5 Aanbevelingen

Voor toekomstige regelingen adviseren wij een uitvoeringstoets uit te voeren en daarbij onder andere na te gaan of de vereiste geautomatiseerde ondersteuning beschikbaar is. Tevens adviseren wij om het belang van een uitvoeringstoets, indien nodig, in het politieke besluitvormingsproces in te brengen omdat het belangrijk is dat uitvoeringsorganisatie(s) de tijd en de middelen krijgen om veranderingen verantwoord door te voeren.

Om voor toekomstige regelingen de mogelijkheid uit te sluiten dat uitbetalingen na afkeuren van wetgeving door de Staten-Generaal mogelijk als onrechtmatig worden aangemerkt, zou voordat gestart wordt met de uitvoering van de regeling, eerst het traject van goedkeuring van de wetgeving door de Staten-Generaal afgerond moeten zijn. Dit lijkt niet altijd haalbaar gezien de ruimte die wordt geboden door de politieke besluiten. Wij bevelen daarom aan om het kabinetsstandpunt van 23 juni 1997 te evalueren en zo nodig te actualiseren.

Voor wat betreft de data-analyse adviseren wij een steekproeftrekking te baseren op toeval en de selectieregels doorlopend te valideren.

Voor wat betreft het behandelkader adviseren wij de aanpassingen uitgebreider te beschrijven en de overwegingen bij de aanpassing (waaronder het wel of niet doorvoeren van terugwerkende kracht) vast te leggen.

3 Uitvoering eerste toets

In dit hoofdstuk zijn onze bevindingen opgenomen inzake de uitvoering van de eerste toets. De bevindingen betreffen de data-analyse en de handmatige toets.

3.1 Data-analyse. Enkele compensaties ten onrechte uitbetaald

De ontvangen aanvraag van een burger is in het TVS geregistreerd. Periodiek is op basis van deze registratie in het TVS een nieuwe interne datalevering gedaan. Deze datalevering is door de UHT verrijkt met zowel externe gegevens (o.a. J&V strafrechtelijk vervolgte burgers gerelateerd aan KOT) als doorontwikkelde gegevens die in het ABT Catshuis zijn opgenomen, zodat afgeleid kan worden of een aangemelde burger recht heeft op 30.000 euro. De UHT heeft de kwaliteit (van de totstandkoming) van de van het Openbaar Ministerie (via Toeslagen) ontvangen gegevens niet beoordeeld. Op basis van het ABT Catshuis zijn de aanvragen door de UHT ingedeeld in rode (geen recht op 30.000 euro compensatie), groene (recht op 30.000 euro compensatie) en grijze (handmatige toets nodig om recht op compensatie te bepalen) populaties. Zowel de door de UHT verrijkte datalevering uit het TVS als de op basis hiervan door de UHT afgeleide kleurencodes zijn ook aangeleverd aan de ADR.

Op basis van de aangeleverde gegevens hebben wij ook een kleur afgeleid en deze hebben wij vergeleken met de kleuren zoals vastgesteld door de UHT. Het doel van deze analyse is om na te gaan in hoeverre de UHT in dezelfde gevallen dezelfde kleur heeft toegekend. Het door de UHT gebruikte script is immers enkele keren aangepast, waardoor consistentie niet gegarandeerd is.

Wij hebben bijna 40.000 aanvragen in onze data analyse betrokken. Wij volgen hierbij de volgende stappen:

1. In de eerste stap kennen wij rood toe aan aanmelders die geen KOT-beschikking hebben, geen kinderen hebben of die een strafrechtelijke veroordeling of een vergrijpboete in relatie tot KOT hebben.
2. Vervolgens kennen wij groen toe aan de aanmelders die geen rood hebben gehad en in geval van partnerschap zich als eerste gemeld hadden, én ofwel al een eerdere aanbetaling hebben gehad ofwel een O/GS-stelling hebben, ofwel CAF-vergelijkbaar zijn in relatie tot KOT.
3. De overige aanmelders krijgen grijs.

De door ons beoordeelde aanvragen betreffen nagenoeg (ruim 99%) alle aanvragen op 7 juni 2021. Bij 826 aanvragen (2,1%) is door ons een van de UHT afwijkende uitkomst geconstateerd.

- Bij 110 aanvragen (0,3%), voor zover bekend op 7 juni 2021, is sprake van een indeling in de groene populatie door de UHT en kan sprake zijn geweest van een relevante strafrechtelijke veroordeling of een vergrijpboete gerelateerd aan KOT. Deze aanvragen hadden in de situatie van een relevante strafrechtelijke veroordeling of een vergrijpboete bij de rode populatie ingedeeld moeten worden zodat de aanvraag integraal getoetst zou worden. Aan de ouder van de betreffende aanvraag kan ten onrechte 30.000 euro compensatie zijn uitbetaald. Dit was het gevolg van het feit dat voor betreffende aanvragen de benodigde data, die vanuit het Openbaar

Ministerie via Toeslagen werd aangeleverd, volgens de UHT tot september 2021 onvolledig gekoppeld was.

- 21 aanvragen (0,1%) zijn door de UHT in de groene populatie ingedeeld terwijl er volgens het ABT Catshuis van een kinderopvangtoeslag of van een kind geen sprake is. Deze aanvragen zijn onterecht uitbetaald.
- Voor 6 aanvragen is ten onrechte op basis van de data-analyse geen 30.000 euro compensatie uitbetaald omdat, afwijkend van de aan ons ter beschikking gestelde gegevens, door de UHT is uitgegaan van geen KOT of geen kinderen. Deze gevallen zijn aan de UHT doorgegeven.

Voor de overige door ons geconstateerde verschillen in indeling die hieronder zijn aangegeven hoeft het besluit van de UHT niet onjuist te zijn omdat de UHT via een uitgevoerde of uit te voeren handmatige toets (grijze populatie) tot dezelfde indeling kan zijn gekomen.

- 127 aanvragen (0,3%) zijn door de UHT ingedeeld in de groene populatie terwijl volgens ons de grijze populatie passender zou zijn. De UHT heeft aangegeven dat voor 81 (van de 127) aanvragen aan haar indeling (vermoedelijk) eerdere handmatige beoordelingen ten grondslag liggen i.v.m. partnerschap. 25 (van de 127) aanvragen zijn door de UHT aangemerkt als CAF-vergelijkbaar terwijl de CAF-zaak volgens de ABT geen betrekking heeft op KOT. Voor 21 (van de 127 aanvragen) aanvragen heeft de UHT de aanvraag vanwege een eerdere beoordeling of op basis van een O/GS-stelling ingedeeld in de groene populatie terwijl dit niet uit de aan ons ter beschikking gestelde gegevens in de ABT blijkt.
- Bij 92 aanvragen (0,2%) is sprake van een indeling in de grijze populatie door de UHT terwijl wij tot een indeling in de rode populatie komen. Bij 21 aanvragen is sprake van een strafrechtelijke veroordeling of een vergrijpboete gerelateerd aan KOT. Bij 71 aanvragen is geen sprake van een kind volgens de aan ons ter beschikking gestelde gegevens. Deze aanvragen hadden bij de rode populatie ingedeeld moeten worden zodat de aanvraag integraal getoetst zou worden.
- Ten slotte zijn er 470 aanvragen (1,2%) door de UHT in de grijze populatie geplaatst, terwijl wij op basis van de gebruikte selectiecriteria tot de groene populatie komen. Deze groep is als volgt onder te verdelen:
 - In 372 gevallen is er sprake van VOW (adres van aanvrager onbekend) of Persoonlijk Zaak Behandelaar (PZB). Het is echter onduidelijk of dit tot de grijze categorie van UHT heeft geleid, aangezien VOW en PZB niet standaard tot grijs lijken te hebben geleid (zie hieronder voor een uitgebreidere toelichting).
 - Voor 76 aanvragers is een partner gevonden die zich ook aangemeld heeft. Omdat er nog geen besluitvorming aanwezig was omtrent de partnerschappen is voor de aanvrager (die zich overigens eerder heeft aangemeld dan de partner) gekozen voor indeling in de grijze populatie.
 - Voor 22 aanvragers is volgens de UHT sprake van PZB of van CAF-vergelijkbaar, niet zijnde KOT. De ABT toont echter geen PZB aan en in geval van de CAF-vergelijkbare aanmelders is ook sprake van O/GS en in één geval van een eerdere aanbetaling, waardoor wij tot een indeling in de groene populatie komen.

Wanneer sprake is van VOW dan wordt door de UHT geen consequente indeling toegepast. Veelal worden deze aanvragen door de UHT in de grijze populatie ingedeeld, maar soms in de groene populatie. Bij PZB is niet duidelijk wat het

gevolgde proces is door de UHT. 443 aanvragen zijn door de UHT in de grijze populatie opgenomen met als toelichting dat er een PZB aanwezig is. Maar van de in totaal 3.346 aanvragen waarvan de ABT aangeeft dat er PZB aanwezig is, is ongeveer een derde in de grijze populatie terechtgekomen en twee derde in de groene populatie. Door de UHT wordt in dit verband aangegeven dat deze aanvragen in beginsel werden aangeboden aan de PZB-er om de eerste toets uit te voeren of om contact op te nemen met de ouder. Vaak ging het hier om ouders die al een eerdere betaling hadden ontvangen. Later is dit vanwege de aantallen zodanig gewijzigd dat het reguliere proces wordt doorlopen en de PZB-er geïnformeerd werd over de uitkomst.

Wij merken aanvullend op dat door de UHT bij aanvragen waarvoor een O/GS-stelling geldt in beginsel geen drempelbedrag van 1.500 euro is gehanteerd omdat volgens Toeslagen bij het stellen van O/GS al rekening is gehouden met deze drempel. Bij 87 aanvragen blijkt uit de ons ter beschikking gestelde gegevens dat sprake is van terugvorderingen onder het drempelbedrag.

3.2 Handmatige toets. Functioneren van kwaliteitsbeheersingsmaatregelen niet altijd vast te stellen. Bewijslast non response bij de UHT

Door de UHT zijn maatregelen vastgesteld ter waarborging van de kwaliteit van de handmatige toets. Zo moet bijvoorbeeld een besluit reproduceerbaar zijn aan de hand van vastleggingen in het systeem en moet het besluit worden beoordeeld door vier ogen. Om het functioneren van dergelijke kwaliteitsbeheersingsmaatregelen te beoordelen hebben wij 51 uitgevoerde handmatige toetsen nader onderzocht.

Van de ouders die zijn aangemeld voor een handmatige toets is de situatie van de ouders beoordeeld door een behandelaar. Wij hebben geconstateerd dat de behandelaar bij de beoordeling van de aanvraag de relevante systemen bij de Belastingdienst en Toeslagen tot de beschikking had waarin gegevens van ouders zijn opgenomen.

Uitgangspunt is dat de behandelaar de criteria van het behandelkader in de aangegeven volgorde volgt. Het besluit dient voorzien van een reden uit het behandelkader en een onderbouwing daarvan door de 1^e en 2^e beoordelaar in het dossier van de ouder te worden opgenomen.

- Uit onze waarneming van 51 uitgevoerde handmatige toetsen blijkt dat 6 aangegeven redenen niet zijn te herleiden tot de criteria in het behandelkader en dat 16 gecombineerde onderbouwingen van de 1^e en 2^e beoordelaar matig/onvoldoende zijn. De uitvoering van een beoordeling hoeft niet in één systeem (TVS) vastgelegd te zijn maar kan ook in andere documenten zijn opgenomen.

De uitkomst "toekennen" is vastgelegd in het dossier van de ouder in het TVS. Aan de hand van de statussen "toekennen" worden de betaalbestanden gegenereerd. Uitgangspunten zijn dat de compensatie van 30.000 euro eenmalig wordt uitbetaald aan de ouder die de kinderopvangtoeslag heeft aangevraagd en dat een ouder met een (ex-)partner in de jaren waarover herstel plaatsvindt, samen één keer voor het bedrag van 30.000 euro in aanmerking komen. Indien het rekeningnummer onjuist is of de ouder wil het bedrag op een ander rekeningnummer ontvangen, moet de ouder het rekeningnummer via het portaal wijzigen.

- Wij hebben vastgesteld dat betaalbestanden zijn gegenereerd op basis van de statussen "toekennen" in het TVS en dat controles zijn uitgevoerd om dubbele betaling te voorkomen. Zie hiervoor hoofdstuk 5.2 van dit rapport. De voor de eerste toets relevante gegevens staan in een minder robuust onderdeel (Excel bestanden op de Q-schijf) van de IT-omgeving. Wij hebben

niet kunnen vaststellen wie tijdens de uitvoering van de eerste toets toegang hadden tot deze omgeving omdat de hiervoor vereiste gegevens in de vorm van toegangsrechten in de tijd niet meer beschikbaar zijn bij de UHT. Wijzigingen in kritische gegevens werden niet gelogd. Toegangsbeveiliging en logging dienen ongeautoriseerde mutaties te voorkomen en te signaleren. Het risico bestaat dan ook dat mutaties zijn doorgevoerd buiten het behandeltraject om, waardoor ouders ten onrechte wel of niet zijn gecompenseerd.

Wanneer niet aan een criterium uit het behandelkader wordt voldaan dan is op dit moment het uitgangspunt dat de ouder in een telefoongesprek gevraagd wordt naar omstandigheden en informatie waaruit kan blijken dat toch aan één of meerdere criteria is voldaan.

Wanneer bijvoorbeeld sprake was van non-respons, bestond in eerste instantie geen recht op 30.000 euro. Dit was reden om het telefoongesprek met de ouder te introduceren. Met behulp van het verhaal van de ouder is door de UHT vastgesteld of de ouder in aanmerking komt voor uitbetaling van de 30.000 euro. De informatie van de ouder moet in combinatie met de bij de UHT aanwezige informatie genoeg geloofwaardigheid bieden. De informatie van de ouder is hierin leidend geweest (bewijslast bij de UHT). Denk hierbij aan het aangeven door de ouder dat deze wel gereageerd heeft op vraagbrieven of dat er wel opvang is geweest. In eerste instantie werd de ouder alleen gebeld als er recht op compensatie was voordat er uitbetaald zou worden; ouders die geen recht hadden werden niet gebeld. Dat is in maart 2021 aangepast en met terugwerkende kracht doorgevoerd. Het telefoongesprek met de ouder werd niet opgenomen. Wel is het uitgangspunt dat de behandelaar een korte notitie maakt naar aanleiding van het telefoongesprek met de belangrijkste informatie.

- Uit onze waarneming van 51 uitgevoerde handmatige toetsen blijkt dat in 15 gevallen niet uit het dossier blijkt dat een telefoongesprek met de ouder heeft plaatsgevonden. 2 van de 35 telefoongesprekken zijn beperkt vastgelegd.

Ouders dienen een beschikking te ontvangen waarin het besluit over de aanvraag is opgenomen. In de situatie dat besloten is dat er geen recht is op compensatie, dient in de beschikking de motivatie van het besluit te zijn aangegeven.

- Uit onze waarneming van 51 uitgevoerde handmatige toetsen blijkt dat in 15 gevallen niet uit het dossier blijkt of een beschikking aan de ouder is gestuurd.

Aanvragen dienen voor de integrale beoordeling ter beschikking te zijn gesteld, tenzij de ouder zelf heeft aangegeven dat integrale beoordeling niet nodig is. Voor 10 door ons geselecteerde ouders die niet integraal zullen worden beoordeeld hebben wij vastgesteld dat de ouder zelf heeft aangegeven dat de integrale beoordeling niet nodig is.

3.3 Aanbevelingen

Ten aanzien van de uitvoering van de eerste toets bevelen wij inzake de data-analyse aan om eerst alle relevante controles in te richten alvorens de data-analyse te starten.

Wij adviseren om de kwaliteit (van de totstandkoming) van gebruikte externe gegevens te (laten) beoordelen.

Tevens adviseren wij om kritische bestanden aantoonbaar af te schermen op basis van het "need to know" beginsel en wijzigingen in kritische gegevens te loggen en vervolgens door een andere functionaris dan de invoerder te laten beoordelen.

Inzake de handmatige toets bevelen wij aan ervoor te zorgen dat het dossier laat zien dat alle behandelstappen en kwaliteitsbeheersingsmaatregelen zijn uitgevoerd.

4 Uitkomsten eerste toets

In dit hoofdstuk zijn onze bevindingen opgenomen inzake de uitkomsten van de eerste toets. De bevindingen betreffen de data-analyse en de handmatige toets. Bij de beantwoording van deze deelvraag staan de kwaliteitsbeheersingsmaatregelen en de validatie van de uitkomsten van de data-analyse en de handmatige toets centraal.

4.1 Data-analyse. Gelijke behandeling binnen een betaalgroep en tussen betaalgroepen

Bij elke aanvraag is het record met het betreffende BSN uit een basisbestand, het ABT-bestand, gezocht. Het ABT-bestand is gevuld door meerdere programma's die zijn gebouwd door de UHT. De programma's waarmee het ABT-bestand is gevuld zijn door de UHT gemaakt in de stappen specificatie, bouw, review en validatie. Ook is het ABT-bestand als geheel gevalideerd door steekproeven en het beoordelen van extreme waarden op plausibiliteit. De selectieregels zijn bij iedere betaalbatch opnieuw gevalideerd.

De UHT heeft in de onderzoeksperiode negen maal een groep aanvragers in één batch-verwerking betaald. Zo'n groep wordt een betaalgroep genoemd. Elke betaalgroep bestaat uit aanvragen die daarvoor zijn geselecteerd via data-analyse en uit aanvragen die daarvoor zijn geselecteerd via de handmatige toets. Gebleken is dat het karakter van de betaalgroepen in de onderzoeksperiode door de tijd heen wijzigde: het percentage aanvragers dat recht had op betaling ten opzichte van het aantal beoordeelde aanvragen nam in de loop der tijd duidelijk af. Het ligt voor de hand om de kwaliteit van de uitkomsten van de data-analyse van de eerste toets te beoordelen per betaalgroep. Immers binnen één betaalgroep werden alle aanvragers door dezelfde data-analyse behandeld.

Kwaliteit van de uitkomsten van de data-analyse

We definiëren de volgende deelaspecten van kwaliteit van de uitkomsten van de data-analyse:

- Gelijke behandeling binnen een betaalgroep
- Gelijke behandeling tussen betaalgroepen
- Percentage valsnegatieven dat blijkt uit de integrale toets
- Percentage valspositieven dat blijkt uit de integrale toets

Gelijke behandeling binnen een betaalgroep

Wij hebben in de programmatuur die het ABT-bestand vult en in de selectieregels geen aanwijzing gevonden dat de gelijke behandeling geweld is aangedaan door onterecht onderscheid te maken tussen de aanvragen. Dit hebben wij vastgesteld voor alle betaalgroepen.

Gelijke behandeling tussen betaalgroepen

Bij aanpassingen in de data-analyse zijn de eerdere betaalgroepen opnieuw verwerkt om te kijken of aanvragers niet alsnog in de groene populatie terecht zouden moeten komen. Als dat het geval was zijn deze alsnog in de groene populatie geplaatst en heeft uitbetaling plaatsgevonden. Hierdoor is de gelijke behandeling aan de positieve kant goed geregeld: het kan niet zo zijn dat een

eerdere aanvrager minder coulant wordt behandeld dan een latere aanvrager. Andersom kan wel: een eerdere aanvrager kan - in beginsel - coulanter zijn behandeld dan een latere aanvrager.

Percentage valsnegatieven

Valsnegatieven zijn die aanvragen die door de data-analyse in de rode populatie zijn geplaatst, maar die als uitkomst van de integrale beoordeling toch zijn toegewezen. Het percentage per betaalgroep zegt iets over de kwaliteit van de data-analyse. In ons onderzoek hebben wij een uitspraak van de UHT over een acceptabel percentage valsnegatieven niet kunnen achterhalen.

Percentage valspositieven

Valspositieven zijn die aanvragen die door de data-analyse in de groene populatie zijn geplaatst, maar waar feitelijk geen recht was op betaling. Voor het bepalen van de valspositieven moet onderzoek worden gedaan naar de posten uit de betaalgroep die voortkomen uit het data-analyse proces. Dat kan bijvoorbeeld door een steekproef te doen uit deze posten en de posten die in de steekproef vallen te onderwerpen aan de integrale beoordeling. Hiervoor was geen proces ingericht. Bij de integrale beoordeling werd gekeken naar valspositieven; de resultaten hiervan hebben wij niet gevonden.

4.2 Controle op betaalbestanden. Integrale uitvoering niet waar te nemen

Betaalbestanden zijn gegenereerd op basis van de statussen "toekennen" in het TVS-systeem. In relatie tot de betaalbestanden zijn door de UHT en CAP de volgende controles vastgesteld:

- of totalen kloppen. Of het totaal van het betaalbestand overeenkomt met het totaal van de geselecteerde betalingen uit het TVS-systeem
- of rubrieken juist zijn ingevuld
- of een rekeningnummer, of juist rekeningnummer, is om op te betalen
- of de aanvrager is overleden
- of al is uitbetaald aan de aanvrager
- of de toeslagpartner al een forfait heeft gehad
- of sprake is van wettelijke of minnelijke schuldsanering
- of sprake is van een vergrijpboete verband houdend met een toeslaguitkering
- of een strafrechtelijke veroordeling verband houdend met een toeslaguitkering is

Tevens zijn maatregelen getroffen om dubbele betaling te voorkomen. Op de dag dat het betaalbestand wordt aangemaakt mogen alleen betalingen vanuit de Catshuisregeling gedaan worden en worden andere betalingen bevroren, zodat wordt voorkomen dat betalingen dubbel worden uitgevoerd.

De uitvoering van deze controles is niet vastgelegd. Wel zijn de uitkomsten vastgelegd en is er bij een geconstateerde afwijking een aantekening gemaakt. Uit de door ons uitgevoerde reperformance (hoofdstuk 3.1) blijkt bovendien dat deze controles niet altijd hebben gewerkt.

4.3 Handmatige toets. Functioneren van kwaliteitsbeheersingsmaatregelen niet altijd vast te stellen

Het doel van de handmatige toets is te beoordelen of ouders in aanmerking komen voor compensatie en/of herstel. De volgende kwaliteitsbeheersingsmaatregelen dragen bij aan een objectieve, rechtmatige, rechtsgelijke en tijdige beoordeling.

- De uitkomsten van de handmatige toets en de onderbouwing daarvan worden door een wisselende andere behandelaar beoordeeld (vierogen principe). Bij verschil van mening wordt Vaktechniek geraadpleegd.
- Gericht op het bewaken van de voortgang van de toetsingen in het kader van de Catshuisregeling is een workflow- en monitoringsysteem (track en trace) ingericht. Vertragingen worden gesignaleerd aan de hand van dagelijkse rapportages. Tijdens de behandeling van de aanmelding worden door het workflow- en monitoringsysteem controles afgedwongen. Deze controles zijn erop gericht vast te stellen dat inzake de aanmelding niet al een betaling van tenminste 30.000 euro heeft plaatsgevonden en of de aanmelding via een ander traject moet worden afgehandeld omdat de aanmelding al in behandeling is bij een PZB-er (Persoonlijk Zaak Behandelaar) of dat sprake is van een urgente casus die via het proces Taskforce moet worden afgehandeld.
 - Uit onze waarneming van 51 uitgevoerde handmatige toetsen blijkt dat de kwaliteitsbeheersingsmaatregelen niet (altijd) zijn vastgelegd en/of gevolgd. Bij 33 van de 51 handmatige toetsen blijkt uit het TVS niet dat het uiteindelijke besluit door vier ogen is beoordeeld.

De UHT heeft zelf geconstateerd dat dubbele betalingen hebben plaatsgevonden, bijvoorbeeld bij spoedbetalingen. Wanneer sprake is van een urgente casus worden aanvragen doorgezet naar het proces Taskforce voor urgente casussen. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als iemand uit huis wordt gezet. Dan kan overgegaan worden tot een spoedbetaling. In een dergelijk geval konden behandelingen elkaar kruisen waardoor een dubbele betaling is gedaan. De UHT heeft de betreffende ouders benaderd met het verzoek om het onverschuldigd betaalde bedrag terug te betalen.

4.4 Aanbevelingen

Ten aanzien van de uitkomsten van de eerste toets bevelen wij aan na te gaan dat voor alle ouders die zich hebben aangemeld voor de Catshuisregeling de eerste toets is afgehandeld. Dit is noodzakelijk omdat afhandeling kan plaatsvinden via het reguliere proces, het proces Taskforce en de integrale beoordeling wanneer de aanmelding in behandeling is bij een PZB-er. Tevens bevelen wij aan het integraal functioneren van kwaliteitsbeheersingsmaatregelen zichtbaar te maken.

5 Verantwoording onderzoek

5.1 Werkzaamheden en afbakening

Om de deelvragen te beantwoorden hebben wij kennisgenomen van werkinstructies, richtlijnen en procedures en zijn interviews gehouden. Tevens hebben wij 51 uitgevoerde handmatige toetsen beoordeeld om na te gaan of de kwaliteitsbeheersingsmaatregelen hebben gefunctioneerd. Ook hebben wij een reperformance uitgevoerd op de uitkomsten van de data-analyse. Wij hebben ongeveer 40.000 aanvragen beoordeeld en onze indeling vergeleken met de indeling van de UHT. Dit betreft nagenoeg (ruim 99%) alle aanvragen op 7 juni 2021. Ons onderzoek was niet gericht op mogelijke individuele fraudegevallen. Ten aanzien van onze waarnemingen merken wij op dat op basis van onze waarnemingen geen uitspraak over het geheel kan worden gedaan

5.2 Gehanteerde Standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. Dit onderzoek verschaft geen zekerheid in de vorm van een oordeel of conclusie, omdat het een onderzoeksopdracht betreft en geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht. Als hier wel sprake van was geweest, dan zouden we wellicht andere zaken hebben geconstateerd en gerapporteerd.

De opdracht is uitgevoerd conform de algemene uitgangspunten voor de uitoefening van de interne auditfunctie bij de rijksdienst. Daarbij hoort ook een stelsel van kwaliteitsborging. Een onderdeel daarvan is dat er een onafhankelijke kwaliteitstoetsing heeft plaatsgevonden op deze onderzoeksopdracht.

5.3 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, DG Toeslagen is eigenaar van dit rapport. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. Hoewel het rapport de context van het onderzoek zo goed mogelijk probeert te beschrijven, is het mogelijk dat iemand die de context niet (volledig) kent, de uitkomsten anders interpreteert dan bedoeld.

In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de Auditdienst Rijk (ADR) een rapport heeft geschreven, het rapport binnen vier weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op www.rijksoverheid.nl.

6 Ondertekening

Den Haag, 17 oktober 2022

Auditdienst Rijk

Persoonsgegevens

Digitaal ondertekend
door Persoonsgegevens
Datum: 2022.10.17
11:07:05 +02'00'

Persoonsgegevens

Auditdienst Rijk

Bijlage: Managementreactie



TER INFORMATIE

Aan

ADR t.a.v. dhr

**Directoraat-Generaal
Toeslagen**

Directie Control & Risk

nota

Bestuurlijke reactie ADR onderzoeksrapport
Herstelbetalingen

Persoonsgegevens

Kern

Deze nota bevat de bestuurlijke reactie op het onderzoeksrapport
Herstelbetalingen van de ADR.

Algemene opmerking:

Belangrijk hierbij is om te constateren dat het onderzoek van de ADR over de gehele looptijd van de onderzochte regeling heeft plaatsgevonden. DG Toeslagen heeft bij de start van de regeling gehoor gegeven aan de maatschappelijke en politieke druk om snel tot uitvoering te komen van de zgn. Catshuisregeling. De ADR doet op een aantal punten suggesties ter verbetering waarvan een relevant deel in een latere fase alsnog doorgevoerd is. Daar waar dit aan de orde is, is dat op de specifieke punten in deze managementreactie op het onderzoek van de ADR aangegeven.

De Catshuisregeling mist nog een wettelijke grondslag en er is geen uitvoeringstoets uitgevoerd.

Reactie DG Toeslagen.

Beleidsbesluiten en dus grondslagen voor wel/niet gedupeerdheid zijn in goed overleg met Kamer opgesteld en via beleidsbesluiten met de Kamer gedeeld. Dit vooruit lopend op de wet welke recent door de tweede kamer is goedgekeurd.

Door politieke druk en de gevoelde noodzaak om snel te handelen heeft toentertijd geen uitvoeringstoets kunnen plaatsvinden. Iets wat DG Toeslagen wel graag had willen doen en inmiddels voor de nieuwe kindregeling wel gebeurd is. Wij delen dan ook het standpunt van de ADR dat voor de start van een nieuw proces altijd een uitvoeringstoets dient plaats te vinden.

De ADR geeft aan dat de beleidskeuzes het risico met zich meebrengen dat ouders worden gecompenseerd die niet of in mindere mate zijn gedupeerd.

Reactie DG Toeslagen.

De criteria en het behandelkader is vastgesteld in de lijn en gebaseerd op situaties waardoor ouders bij de kinderopvangtoeslag mogelijk zijn gedupeerd. Wij benadrukken dat we een zorgvuldig behandelkader hebben gekozen waarbij

Datum

12 oktober 2022

Notanummer

2022-0000234885

Bijlagen

geen

we er steeds naar streven om de toepassing van het behandelkader in de praktijk zo goed als mogelijk aan te laten sluiten bij het beleid en de wettelijke regelingen. Daarbij zijn we transparant geweest dat we bij de uitvoering naast zorgvuldigheid van de regeling aandacht hebben voor snelheid en ruimhartigheid.

Wij beseffen dat er sprake is van in meer of mindere mate gedupeerdheid. Beleidsmatig is echter besloten om vanuit het beginsel ruimhartigheid onderscheid te maken tussen wel of niet gedupeerdheid. Alleen bij gedupeerdheid vinden vervolgens de benodigde herstelregelingen plaats waaronder de 30.000 euro.

Er is echter altijd een grijs gebied waarbij de vraag of een ouder gedupeerd is een inschatting van de beoordelaar vergt. Op basis van een analyse van hoe de toepassing van het behandelkader in concrete cases uitpakt, worden het kader en werkinstructies voor behandelfunctionarissen doorontwikkeld. Als dit leidt tot belangrijke aanscherpingen dan stellen we de bewindspersoon hiervan op de hoogte.

Deze werkwijze heeft er ook voor gezorgd dat de risico's zijn verminderd en kwaliteit van uitvoering verbeterd is gedurende de onderzoeksperiode, en dit nog steeds voort duurt.

Signalen van oneigenlijk gebruik op basis waarvan personen die niet gedupeerd zijn toch als gedupeerde worden aangemerkt worden in aanvulling zeer serieus genomen en nagelopen.

Belangrijke beheersmaatregelen in de behandelomgeving niet waar te nemen.

Reactie DG Toeslagen.

UHT is zich hiervan bewust en past daarom een meer ogen systeem toe om dit te bewaken. Dit principe is binnen 4 weken na de start van de uitvoering ingevoerd. Dit ook als onderdeel van de kwaliteitstoets. Daarmee is ook direct de leercirkel ingericht om het leereffect in het proces te kunnen implementeren.

Tevens zijn in 2021 ook systeemtechnische waarborgen geïmplementeerd welke inmiddels zijn toegelicht aan de ADR, onderdeel daarvan is de start geweest van een team Opschoning Track en trace om te bezien welke ouders er administratief niet goed zijn afgehandeld.

De constatering is in het kader van de Q-schijf is correct op deze schijf vindt geen logging plaats. Daarvoor heeft UHT inmiddels belangrijke verbeteringen in het proces doorgevoerd welke inmiddels werkend zijn. De relevante gegevens worden direct eenmalig ingelezen in de teradata omgeving. Deze omgeving is afgeschermd en iedere aanpassing aan de regels wordt gelogd. Mede ook de het gebruik van de gegevens tijdens de verwerkingen. Vanaf 10 mei 2021 worden de eerste lijsten op deze wijze ingelezen en verwerkt.

Beleidskeuzes gevolgd bij de data-analyse. Enkele compensaties ten onrechte uitbetaald.

Reactie DG Toeslagen.

DG Toeslagen herkent het risico dat enkele compensaties ten onrechte zijn geweest. Dit is inherent aan de beleidskeuzes om een eerste toets uit te voeren die niet alle diepgaande controles bevat die in de integrale (langdurige) toets wel

voorkomen. DG Toeslagen vindt dit vervelend en streeft ernaar om deze onterechte compensaties te voorkomen. DG Toeslagen wil echter aangeven dat zij streeft naar een zorgvuldige balans tussen enerzijds de gevraagde snelheid van handelen om mogelijk gedupeerden te helpen en anderzijds de gevraagde zorgvuldigheid waar de ADR terecht in haar rapportage op wijst. Daarbij is het relevant om te duiden dat het genoemde aantal 0,4 % is van de totale reperformance en daarbij binnen de fout- en onzekerheidsmarge (2-5%) valt die eerder door DG Toeslagen is aangegeven richting het parlement.

Daarbij speelt ook dat er belangrijke extra beheersmaatregelen zijn toegevoegd zodat bij recentere aanvragen een relevant deel van de onterechte toewijzing wordt voorkomen. Dit betreft benodigde data (die vanuit het Openbaar Ministerie vanaf begin 2021 wordt aangeleverd) om te checken of sprake is van een strafrechtelijke veroordeling of een vergrijpboete gerelateerd aan een kinderopvangtoeslag. In beginsel was deze ontvangen informatie niet compleet en was er een discrepantie tussen de data- en handmatige lijsten, waardoor onjuiste toekenningen konden plaatsvinden. Verwerking hiervan is on hold gezet zodat onjuiste betalingen voorkomen werden. Na completeren van de gegevens en weg werken van de discrepanties is begin 2022 een speciaal team opgesteld om deze casussen, met prioriteit, te behandelen.

Functioneren van kwaliteitsbeheersingsmaatregelen inzake de handmatige toets niet altijd vast te stellen.

Reactie DG Toeslagen.

DG Toeslagen geeft aan dat het vier ogen principe wel is toegepast maar met name in de beginperiode niet goed vastgelegd kon worden. De tooling (TVS) was hiervoor in de beginfase niet bruikbaar. 4 weken na de start van de uitvoering is zowel de start van het 4 ogen principe ingevoerd als ook het opvoeren in TVS, in de 6 weken daarop volgend zijn alle eerdere verwerkingen met terugwerkende kracht in TVS opgenomen. DG Toeslagen besteedt inmiddels extra aandacht aan het goed documenteren van besluiten binnen de dossiers. Dit is onderdeel van de eerder benoemde leercirkel. Gedurende de onderzoeksperiode is daarin ook een stijgende lijn waarneembaar.

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00