



# Rapportage feitenonderzoek inzake externe toets herbeoordeling CAF-zaken

Ministerie van Financiën

—  
12 oktober 2020



KPMG Advisory N.V.  
Forensic Investigations  
Postbus 74500  
1070 DB Amsterdam

Laan van Langerhuize 1  
1186 DS Amstelveen  
Telefoon (020) 656 7890

**Vertrouwelijk**

Ministerie van Financiën – DG Belastingdienst  
Mevrouw D.A. Hak  
Korte Voorhout 7  
2511 CW DEN HAAG

Amstelveen, 12 oktober 2020

Onze ref.: LS/NvK/la/300920

Geachte mevrouw Hak,

In overeenstemming met onze opdrachtbevestiging van 5 augustus 2020, doen wij u hierbij onze rapportage toekomen naar aanleiding van onze toets op de door Uitvoerings- en Herstelorganisatie Toeslagen (hierna: UHT) uitgevoerde herbeoordeling van een aantal zaken die zijn behandeld door het Combiteam Aanpak Facilitators (hierna: CAF), zijnde de CAF-zaken Anker, Punta, Mundo, Danny De Twins, Balmaha, Tonga 2, Tonga 2014 en Kuil.

Het doel van de opdracht zoals aan ons verstrekt betreft de uitvoering van een externe toets op de kwaliteit van de door de UHT uitgevoerde herbeoordeling van de acht voornoemde CAF-zaken en de naar aanleiding van deze herbeoordeling aangeleverde informatie aan de Commissie van Wijzen.

De aard van de opdracht betreft een adviesopdracht, zijnde een feitenonderzoek resulterend in een rapportage van feitelijke bevindingen. De aard van de werkzaamheden houdt in dat wij geen accountantscontrole, beoordelingsopdracht of andere assurance-opdracht verrichten. De rapportage van feitelijk bevindingen is bedoeld om u als opdrachtgever te informeren over de uitkomsten van onze werkzaamheden, in de wetenschap dat u onze rapportage zal delen met de politieke leiding en de Tweede Kamer om hen te informeren over de uitkomsten van de externe toets op de door de UHT uitgevoerde herbeoordeling. Daarnaast zal u onze bevindingen, indien daar aanleiding toe is, gebruiken om procesverbeteringen door te voeren.

Het is de bedoeling dat u, de UHT en de Commissie van Wijzen op basis van onze rapportage inzake deze adviesopdracht uw eigen conclusies ten behoeve van uw besluitvorming trekt. Ten aanzien van de voorwaarden en beperkingen van dit rapport verwijzen wij naar hoofdstuk 1.4.

Wij bedanken u voor de constructieve samenwerking bij het verrichten van onze werkzaamheden en de totstandkoming van onze rapportage.

Tot het verstrekken van nadere toelichting zijn wij gaarne bereid.

Hoogachtend,  
KPMG Advisory N.V.

*Origineel getekend door*

L.C. Stolk  
Partner





# Samenvatting

# Samenvatting

Dit hoofdstuk bevat een beknopte weergave van de relevante bevindingen uit ons onderzoek en geeft daarmee de beantwoording van de onderzoeksvragen op hoofdlijnen. Voor een goed begrip van de feiten en omstandigheden met betrekking tot onze bevindingen en de werkzaamheden die wij hebben uitgevoerd om tot deze bevindingen te komen moet deze samenvatting in samenhang met het gehele rapport worden gelezen.

## Achtergrond

Op 23 juni 2020 heeft de staatssecretaris van Financiën de Tweede Kamer geïnformeerd over onjuistheden in de informatievoorziening vanuit de Uitvoerings- en Herstelorganisatie Toeslagen (hierna: UHT) aan de Commissie van Wijzen. Om herhaling te voorkomen, geeft de staatssecretaris aan dat vier maatregelen zullen worden getroffen.

De eerste maatregel ziet erop toe dat de acht CAF-zaken, waarin de ouders eerder dit jaar een brief hebben gekregen dat hun zaak niet vergelijkbaar is met CAF 11, opnieuw worden voorgelegd aan de Commissie. Een CAF-zaak is een zaak die is behandeld door het Combiteam Aanpak Facilitators (hierna: CAF). Dit nadat een externe toets is uitgevoerd op de door de UHT uitgevoerde herbeoordeling van de betreffende acht CAF-zaken en de op basis van deze herbeoordeling aangeleverde informatie. U heeft KPMG opdracht gegeven de voorgenoemde externe toets uit te voeren op de door de UHT uitgevoerde herbeoordeling van deze acht CAF-zaken.

## Doel en scope van het onderzoek

Onze opdracht betreft de uitvoering van een externe toets op de kwaliteit van de door de UHT uitgevoerde herbeoordeling van acht CAF-zaken en de op basis van deze herbeoordeling aangeleverde informatie aan de Commissie van Wijzen.

Ons onderzoek richt zich enkel op de herbeoordeling van de acht met CAF 11 vergelijkbare onderzoeken die in eerste aanleg door de UHT als niet-vergelijkbaar met CAF 11 zijn aangemerkt, te weten de CAF-zaken Anker, Punta, Mundo, Danny De Twins, Balmaha, Tonga 2, Tonga 2014 en Kuil. Conform onze opdrachtbrief hebben wij het herbeoordelingsproces getoetst op vier punten:

- Hoe verhoudt het door de UHT gehanteerde toetsingskader van de herbeoordeling zich tot de interne beleidsprocedures;
- Hoe heeft de dataverzameling en -extractie plaatsgevonden die de UHT heeft gebruikt voor de herbeoordeling en hoe heeft de UHT de juistheid en volledigheid van deze data verzameling en extractie gewaarborgd;
- Hoe is het herbeoordelingsproces door de UHT ingericht en hoe is de kwaliteit van de herbeoordeling daarbij gewaarborgd; en
- Hoe is het data aanleveringsproces aan de Commissie van Wijzen door de UHT ingericht en hoe is de kwaliteit van deze aanlevering daarbij gewaarborgd.

In lijn hiermee is door ons geen reperformance uitgevoerd op (onderdelen van) het herbeoordelingsproces. De uitgevoerde externe toets richt zich op de vraag of de opzet van het herbeoordelingsproces de kwaliteit van de door de UHT uitgevoerde herbeoordeling waarborgt. De aard van onze werkzaamheden houdt in dat wij geen accountantscontrole, beoordelingsopdracht of andere assurance-opdracht verrichten.

Op navolgende pagina's worden onze bevindingen per punt op hoofdlijnen beschreven. Per paragraaf zijn door middel van een pijl (→) de bevindingen weergegeven. Bij deze uiteenzetting is hoofdzakelijk aandacht besteed aan de bevindingen die mogelijk een impact hebben op de (totstandkoming van de) informatie die is aangeleverd aan de Commissie van Wijzen.

# Samenvatting

## Hoe verhoudt het door de UHT gehanteerde toetsingskader van de herbeoordeling zich tot de interne beleidsprocedures

Het in het kader van de herbeoordeling gehanteerde toetsingskader betreft de zogenaamde werkinstructie. De inhoudelijke basis van de werkinstructie vindt zijn oorsprong in de respectievelijk door de Audit Dienst Rijk (hierna: ADR) en de Adviescommissie uitvoering toeslagen (hierna: AUT) gepubliceerde onderzoeksrapporten 'Onderzoeksrapport Toeslaggerelateerde CAF-zaken' en 'Omzien in verwondering 2'.

→ Uit het onderzoek blijkt dat de bevindingen in de door de ADR en de AUT gepubliceerde onderzoeksrapporten het uitgangspunt vormen voor de uit te voeren (her)beoordeling. Het toetsingskader voor de herbeoordeling wordt derhalve gevormd door de bevindingen uit de voorgenoemde rapporten die zijn geoperationaliseerd in een werkinstructie. De oorspronkelijke werkinstructie van de beoordeling is hierbij als basis gebruikt, welke onder afstemming met de kwaliteitslijn is aangescherpt ten behoeve van de herbeoordeling.

Uit het onderzoek komt naar voren dat op dagelijkse basis afstemming heeft plaatsgevonden binnen het herbeoordelingsteam ten aanzien van het uitvoeren van de herbeoordeling en om eventuele vragen van de herbeoordelaars te beantwoorden. Aangegeven is dat van deze afstemming en daaruit volgende afspraken geen vastlegging is gemaakt.

→ Door het ontbreken van de vastlegging is de impact van de in de dagelijkse overleggen gemaakte afspraken en de consistente opvolging van deze afspraken niet door ons te toetsen.

## Hoe heeft de dataverzameling en -extractie plaatsgevonden die de UHT heeft gebruikt voor de herbeoordeling en hoe heeft de UHT de juistheid en volledigheid van deze data verzameling en extractie gewaarborgd

Voorafgaand aan de uitvoering van de (her)beoordeling van de CAF-zaken door de UHT heeft dataverzameling en -extractie plaatsgevonden. De in het

herbeoordelingsproces verzamelde data kan worden onderverdeeld onderstaande drie categorieën.

### *De aan het herbeoordelingsteam beschikbaar gestelde documentatie per CAF-zaak op de Q-schijf*

Uit interviews is naar voren gekomen dat voorafgaand aan de uitvoering de herbeoordeling door het datateam van de UHT analyses zijn uitgevoerd om te komen tot de een juiste en volledige samenstelling van de CAF-populatie. Door het datateam van de UHT is in samenspraak met de uitvoeringsdirectie Toeslagen een zogenaamde Analytical Base Table (hierna: ABT) opgesteld met als doel aan de informatieverzoeken ten behoeve van onder meer de uitvoering van het (her)beoordelingsproces te kunnen voldoen. Op basis van documentanalyse komt tot uiting dat hiertoe voorafgaand een Plan van Aanpak en een Validatieplan zijn opgesteld. Hieruit kan onder meer worden opgemaakt op welke wijze de juistheid en kwaliteit van de in de ABT opgenomen informatie is vastgesteld.

→ Uit het onderzoek komt naar voren dat voor zowel het herbeoordelingsteam als de kwaliteitslijn op voorhand duidelijk was dat de op de Q-schijf opgenomen documentatie per CAF-zaak mogelijk niet volledig was, omdat uit het dataverzamelingsproces is gebleken dat niet alle documentatie meer kon worden achterhaald en derhalve niet beschikbaar kon worden gesteld.

### *De aan het herbeoordelingsteam aangeleverde steekproefresultaten*

Uit onze interviews komt naar voren dat voorafgaand aan de herbeoordeling door de leiding van het herbeoordelingsteam in overleg met de kwaliteitslijn is besloten om voor de selectie per CAF-zaak 25 individuele ouders (op basis van BSN) aselect te selecteren. Door een analist van de afdeling Datafundamenten en Analytics (hierna: DF&A) in overleg met de UHT voor de acht CAF-zaken door middel van een SAS-query een steekproef uitgevoerd. SAS betreft business intelligence software die wordt gebruikt

# Samenvatting

door de afdeling DF&A. Op basis van interviews blijkt dat voorafgaand aan het uitvoeren van de steekproef meerdere correcties zijn doorgevoerd op de individuele populaties per CAF-zaak om te voorkomen dat individuele ouders in meerdere steekproeven voorkwamen.

→ Het corrigeren van de populatie waaruit de steekproef is getrokken heeft mogelijk impact op de mate waarin conclusies kunnen worden getrokken over de gehele populatie op basis van de geselecteerde items.

*De aan het herbeoordelingsteam aangeleverde totaalcijfers met betrekking tot de aanvullende criteria 'dubbele nationaliteit', 'OGS', 'vergrijpboetes', en 'strafzaken'*

Op basis van een gesprek met een medewerker vanuit het datateam van de UHT hebben wij begrepen dat het feit dat door hen een 'OGS-registratie' is gevonden binnen de CAF-populatie een goede indicatie betreft, maar geen absolute waarheid. In de voorlopige conclusies van de acht CAF-zaken staat derhalve ook opgenomen dat de opgenomen aantallen een eerste indicatie zijn, maar geen zekerheid bieden ten aanzien van de daadwerkelijke aantallen. Daarbij staat tevens opgenomen dat het mogelijk is dat er meer of minder dan het opgenomen aantal aanvragers zijn die een OGS-kwalificatie hebben gekregen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de betrouwbaarheid van de door het datateam aangeleverde totaalcijfers met betrekking tot het aantal OGS-registraties in de CAF-populatie niet kan worden gegarandeerd. Het herbeoordelingsteam heeft deze kennis meegenomen in de weging van informatie. De met de aangeleverde informatie gepaard gaande beperkingen ten aanzien van de betrouwbaarheid zijn als standaardtekst opgenomen in de voorlopige conclusies van de CAF-zaken.

## Hoe is het herbeoordelingsproces door de UHT ingericht en hoe is de kwaliteit van de herbeoordeling daarbij gewaarborgd

### *Onafhankelijkheid en kennisniveau*

Op basis van interviews hebben wij begrepen dat het herbeoordelingsteam is samengesteld met medewerkers die niet bij de initiële beoordeling van de CAF-zaken betrokken zijn geweest met uitzondering van één medewerker. Tevens is aan ons toegelicht dat het herbeoordelingsteam bestaat uit medewerkers die geen ervaring hebben binnen het toeslagendomein.

→ Naar wij hebben begrepen is de keuze voor medewerkers zonder ervaring binnen het toeslagendomein een bewuste keuze geweest ten behoeve van de onafhankelijkheid in de uitvoering van het herbeoordelingsproces. De keerzijde van deze keuze is dat de herbeoordeling dient te worden uitgevoerd met mensen die geen ervaring hebben in het toeslagendomein en deze kennis en ervaring derhalve ook niet kan worden ingezet ten behoeve van het juist en volledig uitvoeren van de herbeoordeling.

### *Subteams en communicatie*

Uit de door ons gevoerde interviews en de documenten waarvan wij kennis hebben genomen blijkt dat binnen subteams wisselende afspraken zijn gemaakt over de onderlinge verdeling van taken en verantwoordelijkheden, waardoor de onderlinge rolverdeling of reviewfunctie binnen de subteams verschilde.

→ Uit het onderzoek komt naar voren dat bij de vorming van subteams beperkt rekening is gehouden met de individuele kennis en ervaring van de herbeoordelaars. Daarnaast is aangegeven dat onderlinge taken en verantwoordelijkheden binnen de subteams niet zijn geformaliseerd. Zoals eerder aangegeven komt uit het onderzoek naar voren dat de subteams (meer)dagelijks overleg met elkaar hebben gevoerd, onder andere in het kader van de consistente interpretatie van de werkinstructie bij het uitvoeren van de herbeoordeling.

# Samenvatting

## *Bevindingen herbeoordeling fase 1*

De werkinstructie beschrijft dat twee fases relevant zijn om te komen tot de beoordeling of er in een CAF-zaak sprake is geweest van groepsgewijs vooringenomen handelen.

In fase 1 van de herbeoordeling wordt het CAF-onderzoek door het CAF-team en/of Fraudeteam van de Belastingdienst ofwel Toeslagen naar de kinderopvangorganisatie of het gastouderbureau waarbij een groep ouders aangesloten was als geheel beschouwd. Deze fase richt zich op het beeld ('sfeer' of 'toonsetting') dat naar voren komt uit het initiële CAF-onderzoek naar de kinderopvangorganisatie.

Als startpunt van fase 1 van de herbeoordeling hebben de herbeoordelaars de op de Q-schijf per CAF-zaak verzamelde informatie gesorteerd naar verschillende submappen. In de interviews is aangegeven dat alle beschikbare documenten in ieder geval eenmaal zijn geopend en beoordeeld door minimaal één van de herbeoordelaars van het subteam.

- Zoals eerder aangegeven komt uit het onderzoek naar voren dat voor zowel het herbeoordelingsteam als de kwaliteitslijn op voorhand duidelijk was dat de op de Q-schijf opgenomen documentatie per CAF-zaak mogelijk niet volledig was, omdat uit het dataverzamelingsproces is gebleken dat niet alle documentatie meer kon worden achterhaald. De mogelijke impact van ontbrekende informatie op de voorlopige conclusie in fase 1 is niet vast te stellen.
- Uit de door de herbeoordelaars vastgelegde informatie is achteraf niet vast te stellen dat alle documenten zijn geopend en door minimaal één van de herbeoordelaars is beoordeeld. De volledigheid van de in de analyse betrokken informatie is achteraf niet vast te stellen.
- Uit de interviews blijkt dat de relevantie van de documentatie in fase 1 is bepaald op basis van de professionele oordeelsvorming van de

verschillende subteams. Doordat de beoordeling van de relevantie van documenten voor sommige stukken niet altijd op basis van professionele oordeelsvorming van twee herbeoordelaars is vastgesteld, bestaat het risico dat niet alle relevante documenten als zodanig zijn geïdentificeerd.

- Uit onze interviews komen inconsistenties naar voren in de uitleg die medewerkers geven over relevantie en weging van de 'sfeer' of 'toonsetting' van het CAF-onderzoek blijkend uit fase 1 voor de rest van de herbeoordeling en de totstandkoming van de voorlopige conclusie.

In het kader van het borgen van een consistente uitvoering van de herbeoordeling verwijzen wij tevens naar de onze bevindingen ten aanzien van de kwaliteitslijn.

## *Bevindingen herbeoordeling fase 2*

In fase 2 is de beoordeling van het recht op kinderopvangtoeslag door Belastingdienst ofwel Toeslagen en het vervolg hierop in de vorm van klachten, bezwaren en beroepen ten tijde van het CAF-onderzoek beschouwd. Deze fase ziet toe op de behandeling van de individuele ouders in het initiële CAF-onderzoek.

### *Analyse informatie Q-schijf aangaande individuele ouders (I)*

Op de Q-schijf is informatie aan de herbeoordelaars ter beschikking is gesteld, ten behoeve van de uit te voeren analyse in fase 2.

- Evenals in fase 1 is de mogelijke impact van ontbrekende informatie op de voorlopige conclusie in fase 2 is niet vast te stellen.
- Evenals in fase 1 is uit de door de herbeoordelaars vastgelegde informatie is achteraf niet vast te stellen dat alle documenten zijn geopend en door minimaal één van de herbeoordelaars zijn beoordeeld. De volledigheid van de in de analyse betrokken informatie in fase 2 is achteraf niet vast te stellen.

# Samenvatting

## *Vastlegging herbeoordeling op basis van zes criteria (II)*

Voor de vastlegging van de herbeoordelingswerkzaamheden in fase 2 is een werkbestand beschikbaar. In dit werkbestand zijn voor de geselecteerde individuele ouders reeds enkele basisgegevens ingevuld. Uit de werkinstructie komt naar voren dat de initiële informatie opgenomen in het werkbestand moet worden aangevuld met de uitkomsten van de analyse van de volgende zes criteria:

1. Is er sprake geweest van een zachte stop?
2. Is er sprake geweest van een uitgebreide uitvraag van bewijsstukken?
3. Is er bij geen reactie of onvoldoende reactie, nogmaals bij de burger om informatie gevraagd?
4. Is er sprake geweest van stopzetten of reduceren van toeslag?
5. Is er sprake geweest van 'zero tolerance' t.o.v. beoordeling van de bewijsstukken?
6. Is er herstel na bezwaar, beroep en herziening?

Uit de ontvangen werkbestanden voor de individuele CAF-zaken komt naar voren dat medewerkers bij het invullen van het werkbestand conform de werkinstructie gebruik hebben gemaakt van de voorgeschreven invulmogelijkheden ('Ja', 'Nee', 'Anders'), hierbij is in de meeste gevallen ook een aanvullende toelichting op de conclusie opgenomen.

→ Zachte stop: Uit het werkbestand blijkt dat in een aantal zaken de toeslag is stopgezet door de individuele burger en derhalve geen sprake is van een zachte stop. In de overige gevallen is niet specifiek opgenomen dat de toeslag is stopgezet door de behandelaar, maar blijkt dit volgens de herbeoordelaars impliciet uit het niet benoemen van de stopzetting van de individuele burger. Achteraf is niet vast te stellen of de controle 'is de toeslag stopgezet door de behandelaar' volledig is uitgevoerd.

→ Uitgebreide uitvraag van bewijsstukken: Uit onze interviews komen inconsistenties naar voren in de uitleg die medewerkers geven over de toepassing van de definitie om voor individuele ouders te toetsen of sprake is van een uitgebreide uitvraag van bewijsstukken.

→ Herhaalde informatie-uitvraag: Wij merken op basis van interviews op dat in de herbeoordeling conform de werkinstructie in het werkbestand is aangegeven wanneer geen rappelbrief is verstuurd.

→ Stopzetten of reduceren toeslag: Uit onze interviews komt naar voren dat in het kader van de herbeoordeling op basis van de informatie in TVS en op de Q-schijf conform de werkinstructie kan worden vastgesteld of er sprake is geweest van een stopzetting (ook wel harde stop) ofwel een reductie van kinderopvangtoeslag.

→ Zero tolerance: Uit interviews komt tevens naar voren dat 'zero tolerance' een subjectief te beoordelen criteria is. Om inconsistenties in de beoordeling van dit criterium te ondervangen, is aangegeven dat over dit onderwerp regelmatig afstemming heeft plaatsgevonden binnen de individuele subteams aangevuld met de instructies uit de dagelijkse teambesprekingen en onder afstemming met de kwaliteitslijn.

→ Herstel na bezwaar, beroep en herziening: De toetsing van de vraag of er daadwerkelijk herstel heeft plaatsgevonden is conform geïnterviewden objectief vast te stellen op basis van de voor herbeoordelaars beschikbare informatie en systeem (TVS).

Geïnterviewden geven aan dat herbeoordelaars binnen de subteams controlewerkzaamheden hebben uitgevoerd op de ingevulde werkbestanden per individuele CAF-zaak.

→ De uitgevoerde controlewerkzaamheden uitgevoerd op de ingevulde werkbestanden per individuele CAF-zaak binnen de subteams zijn niet zichtbaar vastgelegd en derhalve hebben wij niet vast kunnen stellen of deze controles hebben plaatsgevonden.



# Samenvatting

## *Evaluatie aanvullende criteria nationaliteit, OGS, vergrijpboetes en strafzaken (III)*

Geïnterviewden geven ten aanzien van 'nationaliteit' aan dat geen eenduidige definitie beschikbaar is om vast te kunnen stellen welke informatie in het dossier als aanwijzing moet worden geclassificeerd. Om inconsistenties in de beoordeling van dit criterium te ondervangen, is aangegeven dat over dit onderwerp regelmatig afstemming heeft plaatsgevonden binnen de individuele subteams aangevuld met de instructies uit de dagelijkse teambesprekingen en onder afstemming met de kwaliteitslijn.

### *Voorlopige conclusie*

Op basis van de herbeoordeling is door de herbeoordelaars de voorlopige conclusie uitgewerkt conform het format "afspraken voor voorlopige conclusie".

Op basis van de werkinstructie merken wij op dat in het document in beperkte mate instructies zijn opgenomen ten aanzien van de weging van de bevindingen in de diverse fasen in relatie tot de voorlopige conclusie.

→ Doordat de weging van de bevindingen in de voorlopige conclusie beperkt is toegelicht, kan dit leiden tot inconsistentie van de weging en samenhang van bevindingen die ten grondslag liggen aan de voorlopige conclusie.

In de voorlopige conclusie is per criterium aangegeven door middel van een percentage in hoeveel gevallen binnen de steekproef is voldaan aan de individuele criteria.

→ Uit de verrichte werkzaamheden blijkt dat de onderbouwing van de totstandkoming van de percentages ontbreekt, waardoor het risico bestaat dat de percentages onjuist worden geïnterpreteerd. Een voorbeeld hiervan is de conclusie dat 100% geen rappelbrief is verstuurd (betreft één van de getoetste criteria), terwijl uit de onderliggende documenten blijkt dat geen rappelbrief is verstuurd omdat benodigde documentatie reeds ontvangen was.

## *Kwaliteitsborging*

In algemene zin komt uit het onderzoek naar voren dat de kwaliteitsborging ten aanzien van de herbeoordeling bestaat uit de eerste lijn kwaliteitsbeoordelaars (bestaande uit de afdeling Centrale Regie en VACO) en de tweede lijn (bestaande uit de afdeling LAVACO en FJZ). Uit interviews begrijpen wij dat beide kwaliteitslijnen betrokken zijn geweest bij de kwaliteitsbeoordeling van de uitgevoerde herbeoordeling per CAF-zaak en de wijze waarop de bevindingen hebben geleid tot de individuele voorlopige conclusies.

→ Medewerkers geven aan dat de kwaliteitslijn gedurende de gehele herbeoordeling betrokken is geweest bij het herbeoordelingsproces. Deze bewering blijkt tevens uit opmerkingen van de kwaliteitslijn die in de verschillende versies van de voorlopige conclusies zijn aangetroffen.

→ Het proces op basis waarvan deze feedback tot stand is gekomen, zoals aangegeven tevens op basis van professionele oordeelsvorming en recht doen aan de politieke context, is kwalitatief achteraf niet te toetsen.

## **Hoe is het data aanleveringsproces aan de Commissie van Wijzen door de UHT ingericht en hoe is de kwaliteit van deze aanlevering daarbij gewaarborgd**

Wij begrijpen dat de Commissie van Wijzen de beschikking heeft gekregen over de voorlopige conclusie per CAF-zaak, de kerndocumenten die zijn gebruikt ter onderbouwing van de voorlopige conclusies en in de gelegenheid is gesteld om de overige stukken in te zien op locatie bij de UHT. De aanlevering van de voorlopige conclusies en bijbehorende bevindingen heeft gelijktijdig plaatsgevonden met de aanlevering van deze informatie aan KPMG. Het KPMG-rapport is derhalve ten behoeve van de definitieve oordeelsvorming van de Commissie pas in een later stadium beschikbaar.



# Inhoudsopgave

# Inhoudsopgave

|   |           |  |           |
|---|-----------|--|-----------|
| <b>1. Introductie</b>                               | <b>12</b> | <b>5. Bevindingen   Voorbereiding</b>                    | <b>33</b> |
| 1.1 Aanleiding                                      | 13        | 5.1 Inleiding  | 34        |
| 1.2 Doel en scope van het onderzoek                 | 13        | 5.2 Bevindingen toetsingskader                           | 34        |
| 1.3 Aard en reikwijdte van de opdracht              | 14        | 5.3 Bevindingen dataverzameling                          | 35        |
| 1.4 Beperkingen                                     | 14        |  |           |
| 1.5 Verrichte werkzaamheden                         | 15        | <b>6. Bevindingen   Herbeoordeling</b>                   | <b>38</b> |
| 1.6 Leeswijzer                                      | 16        | 6.1 Inleiding  | 39        |
|   |           | 6.2 Bevindingen team                                     | 39        |
| <b>2. Context hersteloperatie UHT</b>               | <b>17</b> | 6.3 Bevindingen herbeoordeling fase 1                    | 40        |
| 2.1 Inleiding                                       | 18        | 6.4 Bevindingen herbeoordeling fase 2                    | 42        |
| 2.2 Context hersteloperatie UHT                     | 18        | 6.5 Bevindingen voorlopige conclusie                     | 48        |
|   |           |  |           |
| <b>3. Aanpak herbeoordelingsproces UHT</b>          | <b>20</b> | <b>7. Bevindingen   Kwaliteitsborging</b>                | <b>50</b> |
| 3.1 Inleiding                                       | 21        | 7.1 Inleiding  | 51        |
| 3.2 Door de UHT gehanteerde toetsingskader          | 23        | 7.2 Bevindingen uitgevoerde review kwaliteitslijn        | 51        |
| 3.3 Dataverzameling en -extractie                   | 24        |  |           |
| 3.4 Teamopbouw                                      | 25        | <b>8. Bevindingen   Aanlevering Commissie van Wijzen</b> | <b>52</b> |
| 3.5 Inrichting herbeoordelingsproces                | 26        | 8.1 Bevindingen aanlevering Commissie van Wijzen         | 53        |
| 3.6 Kwaliteitsborging                               | 29        |  |           |
| 3.7 Aanlevering informatie aan Commissie van Wijzen | 30        |  |           |
|   |           |  |           |
| <b>4. Introductie bevindingen</b>                   | <b>31</b> |  |           |
| 4.1 Structuur bevindingen                           | 32        |  |           |



# 1. Introductie

# 1. Introductie

## 1.1 Aanleiding

Op 23 juni 2020 heeft de staatssecretaris van Financiën de Tweede Kamer geïnformeerd over onjuistheden in de informatievoorziening vanuit de Uitvoerings- en Herstelorganisatie Toeslagen (hierna: UHT) aan de Commissie van Wijzen. Aangaande het dossier Anker dat is behandeld door het Combiteam Aanpak Facilitators (hierna: CAF), is blijkens de brief van de staatssecretaris een deel van de informatie die de Commissie vanuit de UHT ontving niet juist. De Commissie van Wijzen is volgens de staatssecretaris daarmee op basis van deels onjuiste informatie tot haar advies gekomen. Mogelijk hebben ouders ten onrechte een brief gekregen dat hun zaak niet vergelijkbaar is met CAF 11. Om dergelijke fouten in de toekomst te voorkomen, geeft de staatssecretaris aan dat vier maatregelen zullen worden getroffen.

De eerste maatregel ziet erop toe dat de acht CAF-zaken, waarin de ouders eerder dit jaar een brief hebben gekregen dat hun zaak niet vergelijkbaar is met CAF 11, opnieuw worden voorgelegd aan de Commissie. Dit nadat een externe toets is uitgevoerd op de door de UHT uitgevoerde herbeoordeling van de betreffende acht CAF-zaken en de op basis van deze herbeoordeling aangeleverde informatie. U heeft KPMG opdracht gegeven de voorgenoemde externe toets uit te voeren op de door UHT uitgevoerde herbeoordeling van deze acht CAF-zaken.

## 1.2 Doel en scope

### *Doel onderzoek*

Onze opdracht betreft de uitvoering van een externe toets op de kwaliteit van de door de UHT uitgevoerde herbeoordeling van acht CAF-zaken en de naar aanleiding van deze herbeoordeling aangeleverde informatie aan de Commissie van Wijzen.

### *Scope van de herbeoordeling*

De Adviescommissie uitvoering toeslagen (hierna: de Adviescommissie)

heeft in haar eindadvies 'Omzien in Verwondering 2' d.d. 2 maart 2020 een voorstel gedaan voor een compensatieregeling voor ouders die deel uitmaakten van het zogenaamde CAF 11-onderzoek of in een vergelijkbare zaak betreffende kinderopvangtoeslag zijn betrokken. Het Kabinet heeft de door de Adviescommissie geformuleerde aanbevelingen rondom de compensatieregeling overgenomen. Vooruitlopend op de wettelijke grondslag wordt reeds uitvoering gegeven aan de regeling. Het Besluit Compensatieregeling CAF 11 en vergelijkbare (CAF)zaken voorziet in compensatie voor ouders die:

- deel uitmaakten van het CAF 11-onderzoek;
- deel uitmaakte van een met CAF 11 vergelijkbaar onderzoek; en
- aannemelijk maken dat de vaststelling van hun aanspraak op kinderopvangtoeslag in enig jaar onderdeel is geweest van een institutioneel vooringenomen handelswijze van de Belastingdienst/Toeslagen.

Een (CAF-)onderzoek is vergelijkbaar met het CAF 11-onderzoek indien sprake is geweest van een (mogelijke) institutioneel vooringenomen handelswijze van de Belastingdienst/Toeslagen ten aanzien van de vaststelling van de aanspraak op kinderopvangtoeslag voor ouders die deel uitmaakten van een (CAF-)onderzoek. Door de Adviescommissie zijn de (CAF-)onderzoeken geïdentificeerd waarin waarschijnlijk of mogelijk sprake is geweest van een institutioneel vooringenomen handelswijze. Vervolgens heeft de UHT, op basis van de door de Adviescommissie beschreven kenmerken, beoordeeld of in haar ogen sprake was van institutionele vooringenomenheid van de Belastingdienst/Toeslagen.

Ons onderzoek richt zich enkel op de herbeoordeling van met CAF 11 vergelijkbare onderzoeken die in eerste instantie door de UHT als niet-vergelijkbaar met CAF 11 zijn aangemerkt, te weten de CAF-zaken Anker, Punta, Mundo, Danny De Twins, Balmaha, Tonga 2, Tonga 2014 en Kuil.

# 1. Introductie

## Aanpak

In onze opdrachtbevestiging beschreven wij een gefaseerde aanpak van onze werkzaamheden. In fase 1 zouden wij de opzet van de aanpak van de door de UHT uitgevoerde herbeoordeling op de acht CAF-zaken evalueren, waarna wij in fase 2 op basis van de in fase 1 verkregen inzichten een plan van aanpak zouden opstellen voor het uitvoeren van de externe toets op de door de UHT uitgevoerde herbeoordeling. Vervolgens zouden wij in fase 3 de externe toets uitvoeren op de door de UHT uitgevoerde herbeoordeling van de eerder genoemde acht CAF-zaken.

Bij aanvang van onze werkzaamheden is met opdrachtgever besproken dat het voor beide partijen logischer en efficiënter is om de fasering van het KPMG-onderzoek anders in te richten om beter te kunnen aansluiten bij het herbeoordelingsproces van de UHT. In navolging op deze afstemming heeft KPMG allereerst kennisgenomen van de opzet van het door de UHT uitgevoerde herbeoordelingsproces en vervolgens getoetst. Conform onze opdrachtbrief hebben wij het herbeoordelingsproces getoetst op vier punten:

- Hoe verhoudt het door de UHT gehanteerde toetsingskader van de herbeoordeling zich tot de interne beleidsprocedures.
- Hoe heeft de dataverzameling en -extractie plaatsgevonden die de UHT heeft gebruikt voor de herbeoordeling en hoe heeft de UHT de juistheid en volledigheid van deze dataverzameling en -extractie gewaarborgd.
- Hoe is het herbeoordelingsproces door de UHT ingericht en hoe is de kwaliteit van de herbeoordeling daarbij gewaarborgd.
- Hoe is het data-aanleveringsproces aan de Commissie van Wijzen door de UHT ingericht en hoe is de kwaliteit van deze aanlevering daarbij gewaarborgd.

Het vormen van een oordeel over de door de UHT geformuleerde voorlopige conclusie maakt expliciet geen deel uit van onze werkzaamheden.

In lijn hiermee is door ons geen reperformance uitgevoerd op (onderdelen van) het herbeoordelingsproces. De uitgevoerde externe toets richt zich op de vraag of de opzet van het herbeoordelingsproces de kwaliteit van de door de UHT uitgevoerde herbeoordeling waarborgt.

## 1.3 Aard en reikwijdte van het onderzoek

Onze opdracht betreft een adviesopdracht. De aard van de werkzaamheden houdt in dat wij geen accountantscontrole, beoordelingsopdracht of andere assurance-opdracht verrichten. Derhalve zal geen zekerheid worden verstrekt met betrekking tot de getrouwheid van financiële of andere informatie. Deze opdracht heeft geen betrekking op het onderzoeken van het handelen of nalaten daarvan door personen.

Het is aan u als opdrachtgever, de UHT en de Commissie van Wijzen om eventuele conclusies te trekken op basis van de gerapporteerde onderzoeksbevindingen. Wij benadrukken dat KPMG geen beslissingen neemt namens of participeert in enig besluitvormingsproces van uw organisatie.

De aard van de opdracht brengt met zich mee dat wij geen juridisch advies verstrekken en voor zover wij gedurende het onderzoek of in ons rapport verwijzen naar relevante wet- en regelgeving, dit niet beschouwd dient te worden als het verstrekken van een juridisch advies.

## 1.4 Beperkingen

### *Juistheid en volledigheid informatie*

Wij hebben voor ons onderzoek zowel gebruikgemaakt van voor ons beschikbare gestelde schriftelijke en digitale informatie als mondeling verkregen informatie. De aan ons verstrekte mededelingen zijn verstrekt op basis van vrijwilligheid en in ons onderzoek betrokken met als uitgangspunt

# 1. Introductie

dat deze mededelingen niet onjuist of misleidend zijn. Dit impliceert dat de juistheid en volledigheid van de in deze beschouwing opgenomen informatie afhankelijk is van de aan ons ter beschikking gestelde (schriftelijke en mondelinge) informatie.

## *Verspreidingskring*

Oprachtgever heeft aangegeven onze rapportage te gaan gebruiken om de politieke leiding en de Tweede Kamer te informeren over de uitkomsten van de externe toets op de door de UHT uitgevoerde herbeoordeling. Daarnaast worden onze bevindingen, indien daar aanleiding toe is, door de UHT gebruikt om procesverbeteringen door te voeren.

Oprachtgever heeft KPMG Advisory N.V. gevrijwaard met betrekking tot alle (rechts)vorderingen, aanspraken of procedures die (dreigen te) worden ingesteld door derden tegen KPMG en met betrekking tot alle daarmee verband houdende verliezen, schade en onkosten (waaronder kosten van rechtsbijstand), indien die (rechts)vorderingen, aanspraken of procedures op enigerlei wijze verband houden met de openbaarmaking van het rapport. KPMG accepteert geen enkele verantwoordelijkheid voor het gebruik van onze werkzaamheden of rapportage voor enig ander doel anders dan het doel waarvoor het rapport is opgesteld.

## **1.5 Verrichte werkzaamheden**

### *Ontvangen documentatie*

KPMG heeft ten behoeve van haar werkzaamheden op 14 september 2020 de volgende documentatie ontvangen waarin het toetsingskader en de algemene procesgang tot uiting komt, namelijk:

- de werkinstructie (versie 3.0);
- het format ten behoeve van de vastlegging van de voorlopige conclusie naar aanleiding van het herbeoordelingsproces; en

- de nadere afspraken waaraan de voorlopige conclusie format technisch dient te voldoen.

Verder hebben wij op 14 september 2020 de door het herbeoordelingsteam opgestelde voorlopige conclusies van de acht CAF-zaken ontvangen. Ter indicatie hebben wij voor enkele van deze zaken de zogenaamde 'kerndocumenten' ontvangen. De kerndocumenten omvatten in ieder geval de volgende documentatie: het opdrachtformulier, het evaluatierapport, het eindrapport, de casusbeschrijving, memo's, notities en overige documentatie die betrekking hebben op de betreffende CAF-zaak.

Per 16 september jl. heeft KPMG digitaal toegang gekregen tot de samenwerkfunctionaliteit van de Rijksoverheid waarop de door de UHT voor ons relevant geachte selectie van de onderliggende documentatie van de acht CAF-zaken is opgenomen. KPMG heeft meegekeken met een medewerker van het herbeoordelingsteam op zijn/haar computer om een indruk te krijgen van de onderliggende documentatie zoals opgeslagen op de Q-schijf. De Q-schijf is een interne serverlocatie die binnen de organisatie wordt gebruikt om bestanden te bewaren. Uit interviews is gebleken dat enkel de personen die betrokken zijn geweest bij de herbeoordeling zelf toegang hebben gehad tot de Q-schijf.

### *Aanpak herbeoordeling door de UHT*

In deze fase hebben wij onder meer de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

- kennisgenomen van voor het onderzoek algemene relevante documentatie en het toetsingskader van de door de UHT uitgevoerde herbeoordeling;
- meerdere (oriënterende) interviews gevoerd om achtergrondinformatie en inzicht te verkrijgen in de totstandkoming van het door de UHT gehanteerde toetsingskader voor de herbeoordeling en hoe dit toetsingskader zich verhoudt tot de interne beleidsprocedures;

# 1. Introductie

- door middel van interviews kennisgenomen van de manier waarop procedures ten aanzien van dataverzameling, bewerking en extractie uit bronsystemen ten behoeve van de uit te voeren herbeoordeling zijn ingericht;
- door middel van interviews en deelwaarnemingen inzicht verkregen in de wijze waarop het huidige herbeoordelingsproces van de acht CAF-dossiers is ingericht, inclusief de aanwezigheid van maatregelen ter borging van de kwaliteit van deze herbeoordeling;
- door middel van interviews inzicht verkregen in de wijze waarop procedures zijn ingericht ten aanzien van het borgen van een juiste en volledige aanlevering van informatie door de UHT aan de Commissie van Wijzen bestaande uit onafhankelijke deskundigen CAF/ Toeslagen; en
- op basis van de uitgevoerde werkzaamheden leemtes geïdentificeerd ten aanzien van de kwaliteitsborging van de door de UHT uit te voeren herbeoordeling en daarmee tevens de informatievoorziening aan de Commissie van Wijzen.

## *Externe toets herbeoordeling acht CAF-zaken*

Deze fase van het onderzoek heeft zich gericht op de uitvoering van de toets op de door de UHT uitgevoerde herbeoordeling. In deze fase zijn onder meer de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

- Een toets uitgevoerd op de door de UHT uitgevoerde herbeoordeling. Hierbij hebben wij getoetst of de UHT de in fase 1 nader gespecificeerde aanpak voor het uitvoeren van de herbeoordeling volgt.

Volledigheidshalve merken wij op dat door ons geen reperformance is uitgevoerd op (onderdelen van) het herbeoordelingsproces.

## *Rapportage en feitelijke afstemming*

Naar aanleiding van de door ons uitgevoerde werkzaamheden hebben wij een rapport van feitelijke bevindingen opgesteld ten aanzien van de evaluatie van de aanpak van de herbeoordeling door de UHT en de bevindingen ten aanzien van de uitgevoerde toets op de herbeoordeling.

Op 28 september 2020 zijn onze bevindingen in concept aan opdrachtgever voorgelegd ter afstemming van de inhoudelijke juistheid van de bevindingen. De reactie van opdrachtgever is in beschouwing genomen bij het opstellen van de tweede conceptrapportage d.d. 28 september 2020. Opdrachtgever heeft aan ons op 29 september 2020 bevestigd geen (nadere) inhoudelijke opmerkingen te hebben, waarna wij onze deze rapportage hebben gefinaliseerd.

## **1.6 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 is de context opgenomen waarbinnen de UHT de herbeoordelingsopdracht ten aanzien van de 8 CAF-zaken heeft uitgevoerd.

In hoofdstuk 3 is inzicht verschaft in de door de UHT gehanteerde aanpak in de uitvoering van de herbeoordeling.

Vervolgens zijn de bevindingen ten aanzien van de voorbereiding (5), de herbeoordeling (6), de kwaliteitsborging (7) en de aanlevering van informatie aan de Commissie (8) in verschillende hoofdstukken uiteengezet.





## 2. Context hersteloperatie UHT

## 2. Context hersteloperatie

### 2.1 Inleiding

Alvorens wij in hoofdstuk 3 de aanpak van het herbeoordelingsproces uiteen zetten en vanaf hoofdstuk 4 de uit ons onderzoek blijkende bevindingen, is in dit hoofdstuk de context toegelicht op basis waarvan de UHT de hersteloperatie heeft opgezet. De UHT heeft aangegeven dat de bevindingen in de rapportage in deze context dienen te worden gezien. Zoals eerder in deze rapportage is aangegeven betreft dit een feitenonderzoek, en is het aan de gebruiker van het rapport eigen conclusies ten behoeve van besluitvorming te trekken op basis van de aangedragen informatie.

### 2.2 Context UHT

De UHT heeft de context waarin de hersteloperatie is opgezet als volgt toegelicht:

*'Binnen UHT is de herbeoordeling van de 8 CAF-zaken een van de werkstromen die onderdeel zijn van de gehele hersteloperatie voor een groot aantal gedupeerde ouders. UHT is opgericht om recht te kunnen doen aan hun situatie zodat herstel van het aangedane leed en herstel van het vertrouwen in Belastingdienst/Toeslagen mogelijk is. In eerste instantie had UHT daarbij de opdracht om zich met name te richten op het uitbetalen van het bedrag dat de ouders in het verleden niet hebben ontvangen of dat zij moesten terugbetalen. In de afgelopen periode is de focus verruimd naar het in brede zin en vanuit een ruimhartige blik helpen van de gedupeerde ouders.*

*Om deze opdracht te kunnen uitvoeren werkt UHT met een aantal uitgangspunten die omgezet zijn naar beleids- en behandelkaders. Kernwoorden hierbij zijn ruimhartigheid, maatwerk en vertrouwen. Het vertrekpunt bij alle werkstromen van UHT is dan ook het verhaal van de ouder. Wanneer dit verhaal plausibel is, wordt uitsluitend een lichte toets (geen volledige reconstructie) op de aannemelijkheid van zijn/haar verhaal gedaan.*

*Recent is dit expliciet onderschreven na de externe doorlichting van UHT door BCG. Dit uitgangspunt heeft naast het bieden van een evident andere benadering van de ouder dan in het verleden ook als neveneffect dat grotere aantallen gedupeerden in kortere tijd kunnen worden geholpen. Tot slot geeft, zelfs als hiervoor wel zou zijn gekozen, een uitvoerig onderzoek ook geen volledige zekerheid over de situatie van de ouder. De informatiehuishouding van Toeslagen kent diverse gebreken, waarnaar ook extern onderzoek heeft plaatsgevonden en nog plaatsvindt. Elementen die daaruit naar voren komen zijn versnipperdheid van de gegevens, het ontbreken van bewijsstukken en vernietigde beroepsdossiers.*

*Voor de herbeoordeling van de 8 CAF-zaken heeft UHT dezelfde uitgangspunten als startpunt genomen. Deze CAF-zaken waren door de Adviescommissie uitvoering toeslagen (AUT), mede gebaseerd op het onderzoek van de ADR, als mogelijk of waarschijnlijk vergelijkbaar met CAF 11 aangemerkt. In het verleden zijn deze zaken opgekomen omdat er binnen B/Toeslagen of het belastingdienstbrede CAF een vermoeden was van (georganiseerd) misbruik of oneigenlijk gebruik van toeslagen. Destijds werd met name gezocht naar aanwijzingen om dit vermoeden te kunnen staven. Zowel in de CAF-onderzoeksfase (vóór behandeling van de ouders, fase 1 genaamd) als tijdens de behandeling van de ouders (fase 2). UHT heeft alle documenten in de onderzoeksdossiers van de CAF-onderzoeken doorgenomen en de aanwezigheid van de 5 kwantitatieve criteria in de behandeling van (deelpopulaties van) de ouders geanalyseerd. In tegenstelling tot de periode waarin de CAF-onderzoeken werden uitgevoerd, heeft UHT vanuit de haar beschikbare informatie vooral gelet op aanwijzingen die duiden op een vooringenomen handelswijze omdat daarmee gedupeerden ruimhartig recht kan worden gedaan.*

## 2. Context hersteloperatie

*Met name de bevindingen van UHT over de onderzoeksfase (fase 1) hebben een illustratief karakter. In de werkinstructie zijn hierover geen normatieve bewoordingen opgenomen, maar wordt de medewerkers gevraagd een samenvatting van het totaalbeeld te geven en in de documenten te letten op aanwijzingen voor vooringenomen handelen, ernstige onregelmatigheden/ evident geen recht op het niveau van de kinderopvangorganisatie of gevoeligheden die aanleiding kunnen geven voor wel/geen compensatie. De medewerkers verwijzen in hun bevindingen naar de onderliggende documenten.*

*De bevindingen van UHT over de behandeling van de ouders (fase 2) zijn meer kwantitatief van aard, omdat de aanwezigheid van de 5 criteria in aantallen/percentages wordt weergegeven. De beoordeling van deze fase kent ook een meer normatief karakter, waarbij in de werkinstructie bijvoorbeeld is aangegeven hoe de criteria moeten worden beschouwd. Ook hier is echter geen sprake van een zwart/wit situatie, want de aanwezigheid van één enkel criteria kan dezelfde uitkomst (vergelijkbaar met CAF 11) hebben, als wanneer meerdere criteria voorkomen. De AUT laat deze inschatting in haar eindrapport ook open.*

*UHT heeft zich op basis van de uitgangspunten in het eindrapport van de AUT én op basis van haar eigen algemene uitgangspunten gericht op het totaalbeeld van de CAF-onderzoeken. Wanneer in fase 1 aanwijzingen voor vooringenomenheid zijn aangetroffen, heeft UHT geconstateerd dat de voorgenomen aanleiding doorwerkt naar de behandeling van de ouders. In combinatie met de (beperkte of ruime) aanwezigheid van de 5 kwantitatieve criteria is het voor UHT voldoende aannemelijk dat de ouders op groepsniveau vooringenomen zijn behandeld en daarmee toegang moeten krijgen tot de compensatieregeling.'*

In het volgende hoofdstuk is de aanpak van het herbeoordelingsproces zoals de door de UHT is ingericht ten behoeve van de herbeoordeling toegelicht.



# 3. Aanpak herbeoordeling- proces UHT

# 3. Aanpak herbeoordelingsproces UHT

## 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is de opzet van de aanpak van de door de UHT uitgevoerde herbeoordeling beschreven. Deze opzet is vanuit de volgende perspectieven beschreven:

### Vorbereiding:

- Paragraaf 3.2 verstrekt inzicht in het door de UHT gehanteerde toetsingskader.
- Paragraaf 3.3 beschrijft hoe de dataverzameling en -extractie heeft plaatsgevonden die de UHT heeft gebruikt als basis voor de herbeoordeling.

### Herbeoordeling:

- Paragraaf 3.4 beschrijft het profiel van het team dat de herbeoordeling heeft uitgevoerd.
- Paragraaf 3.5 schetst hoe het herbeoordelingsproces door de UHT is ingericht en op welke manier de kwaliteit van de herbeoordeling en de daaruit volgende voorlopige conclusie is gewaarborgd.

### Kwaliteitsborging:

- Paragraaf 3.6 beschrijft de binnen het herbeoordelingsproces ingerichte kwaliteitslijn.

### Data-aanlevering commissie:

- Paragraaf 3.7 licht toe op welke wijze het data-aanleveringsproces vanuit de UHT aan de Commissie is ingericht en hoe de kwaliteit van deze aanlevering is gewaarborgd.

Op de volgende pagina is de hiervoor beschreven opzet schematisch weergegeven. De bevindingen in hoofdstuk 4 volgen dezelfde opzet.

### Scope

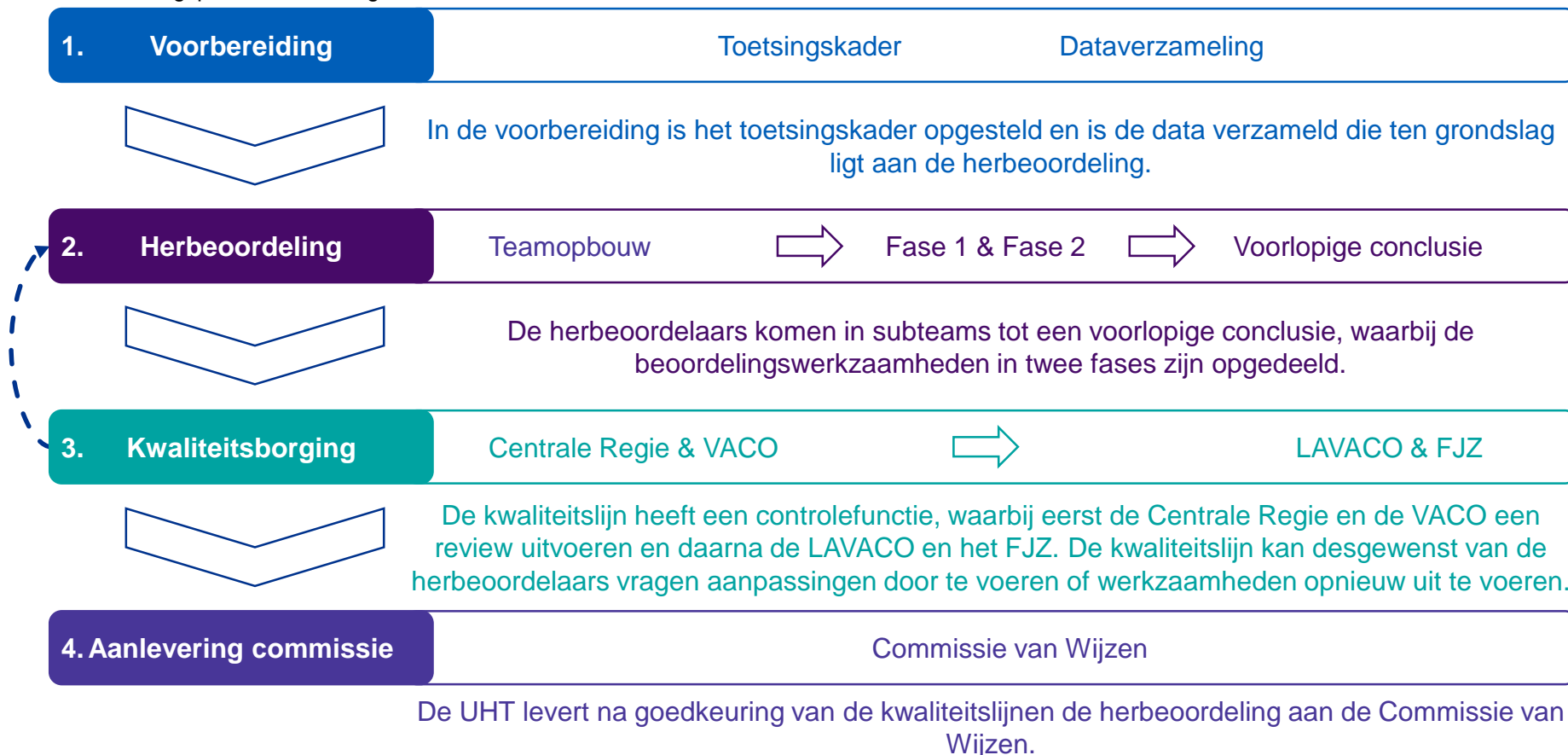
Zoals in paragraaf 1.2 toegelicht, zijn de volgende acht CAF-zaken in scope voor de herbeoordeling:

- CAF-zaak Anker
- CAF-zaak Punta
- CAF-zaak Mundo
- CAF-zaak Danny De Twins
- CAF-zaak Balmaha
- CAF-zaak Tonga 2
- CAF-zaak Tonga 2014
- CAF-zaak Kuil

# 3. Aanpak herbeoordelingsproces UHT

## Hoofdpijnen herbeoordelingsproces

Op hoofdpijnen kan het herbeoordelingsproces, zoals is uitgevoerd door de UHT, als volgt worden gevisualiseerd. Op de volgende pagina's is de opzet van het herbeoordelingsproces nader toegelicht.



# 3. Aanpak herbeoordelingsproces UHT

Vorbereiding

Toetsingskader

Dataverzameling

## 3.2 Door de UHT gehanteerde toetsingskader

### *Werkinstructie*

Het in het kader van de herbeoordeling gehanteerde toetsingskader betreft de zogenaamde werkinstructie 3.0 *'Aanvullende Analyse CAF zaken, Vorbereiding herbeoordeling CAF Dossiers Wel/ Niet vergelijkbaar CAF 11'*. De werkinstructie heeft gefungeerd als startpunt en toetsingskader voor de uitvoering van de herbeoordeling door de UHT.

Op basis van interviews hebben wij begrepen dat de inhoudelijke basis van de werkinstructie zijn oorsprong zou vinden in de respectievelijk door de Audit Dienst Rijk (hierna: ADR) en de Adviescommissie uitvoering toeslagen (hierna: AUT) gepubliceerde onderzoeksrapporten 'Onderzoeksrapport Toeslaggerelateerde CAF-zaken' en 'Omzien in verwondering 2'. De eerste versie van de werkinstructie zou zijn gehanteerd ten tijde van de uitvoering van de initiële beoordeling van de 22 als mogelijk of waarschijnlijk vergelijkbaar met CAF 11 aangemerkte CAF-zaken.

De voor de uitvoering van de initiële beoordeling van de CAF-zaken gehanteerde werkinstructie 1.0 is gehanteerd als startpunt voor het opzetten van de werkinstructie voor de herbeoordeling. Werkinstructie 1.0 is nader aangevuld om te komen tot de werkinstructie die is gehanteerd bij de uitvoering van de herbeoordeling. Deze aanvullingen hebben geresulteerd in versies 2.0 en 3.0. Voor de uitvoering van ons onderzoek zijn wij uitgegaan van de meest recente versie van de werkinstructie, namelijk werkinstructie 3.0 d.d. 24 augustus 2020.

### *Opbouw werkinstructie*

De voor de herbeoordeling gehanteerde werkinstructie maakt onderscheid tussen fase 1 en fase 2. Op basis van interviews hebben wij begrepen dat fase 1 kan worden gezien als 'vooronderzoek'.

Het vooronderzoek behelst de vraag hoe men er destijds toe is gekomen om betreffende individuele ouders te onderzoeken. Fase 2 behelst het onderzoek naar individuele aanvragers en daarmee de vraag op welke wijze het onderzoek op de onderliggende individuele dossiers is uitgevoerd. Voor een nadere beschrijving van fases 1, 2 en de daarin gehanteerde toetsingscriteria verwijzen wij naar paragraaf 2.5.

Uit de werkinstructie kan opgemaakt worden dat het herbeoordelingsteam van de UHT relevante documentatie uit beide fasen dient mee te wegen in het oordeel of al dan niet sprake is van groepsgewijs vooringenomen handelen.

# 3. Aanpak herbeoordelingsproces UHT

Voorbereiding

Toetsingskader

Dataverzameling

## 3.3 Dataverzameling en -extractie

Voorafgaand aan de uitvoering van de (her)beoordeling van de CAF-zaken door de UHT heeft dataverzameling en -extractie plaatsgevonden. De in het herbeoordelingsproces verzamelde data kan worden onderverdeeld naar:

- de aan het herbeoordelingsteam beschikbaar gestelde documentatie per CAF-zaak op de Q-schijf;
- de aan het herbeoordelingsteam aangeleverde steekproefresultaten; en
- de aan het herbeoordelingsteam aangeleverde totaalcijfers met betrekking tot de aanvullende criteria '(dubbele) nationaliteit', 'opzet/grove schuld' (hierna: 'OGS'), 'vergrijpboetes', en 'strafzaken'.

Hieronder is de wijze waarop de verzameling van de verschillende soorten data heeft plaatsgevonden nader toegelicht. Op basis van interviews hebben wij begrepen dat het herbeoordelingsteam tevens toegang had tot de informatie die staat opgenomen in de systemen TVS (Toeslagen Verstrekkingen Systeem), Eldoc (Electronisch Dossier Centraal) en DAS (Digitaal Archief Systeem).

### *Op Q-schijf beschikbaar gestelde documentatie per CAF-zaak*

De op de Q-schijf aan het herbeoordelingsteam beschikbaar gestelde documentatie die als uitgangspunt is gehanteerd voor het herbeoordelingsproces is verzameld door de Taskforce CAF in de zomer van 2019. De dataverzameling is gestart in navolging op de aankondiging van het onderzoek door de AUT naar CAF 11 en het onderzoek van de ADR naar de mate waarin andere CAF-zaken vergelijkbaar werden geacht met CAF 11.

Alle door de Taskforce CAF verzamelde documentatie is per CAF-zaak gesorteerd, in eerste instantie ten behoeve van de door de AUT en ADR uit te voeren onderzoeken. De verzamelde documenten zijn afkomstig van diverse locaties op de Q-schijf. Daarnaast is diverse informatie aangeleverd door medewerkers die betrokken zijn geweest bij het in behandeling nemen

van aanvragen voor kinderopvangtoeslag.

De voor de dataverzameling gebruikte bronnen betreffen onder meer:

- Q-Schijf IST-team Toeslagen;
- Q-Schijf Handhavingsregie;
- Q-schijf FIOD;
- Q-Schijf en persoonlijke documentatie van de coördinator CAF Handhavingsregie;
- Q-schijf team Fraude Toeslagen;
- Q-schijf Belastingdienstbrede CAF-team;
- Persoonlijke documentatie van medewerkers die betrokken zijn geweest bij de behandeling van toeslag aanvragers; en
- Opgevraagde informatie bij het Bezwaren- en beroepsteam.

Op basis van interviews hebben wij begrepen dat de informatiehuishouding binnen de uitvoeringsdirectie Toeslagen niet op orde was, waardoor bij aanvang van de dataverzameling door de Taskforce CAF reeds bekend was dat mogelijk niet alle relevante documentatie beschikbaar zou zijn. In de interviews is aangegeven dat alle informatie die nog beschikbaar was (kon worden achterhaald) is opgenomen op de Q-schijf en beschikbaar gesteld is aan de herbeoordelaars.

### *Steekproef*

Door het datateam is per CAF-zaak een steekproef uitgevoerd op burgerservicenummer-niveau, waarbij een minimum van 25 individuele dossiers per CAF-zaak is gehanteerd. De geselecteerde steekproefitems zijn door het datateam aangeleverd aan het herbeoordelingsteam. In de interviews is toegelicht dat door middel van de toetsing van de steekproefitems is nagegaan in hoeverre de conclusie op CAF-zaak-niveau stand houdt als naar individuele dossiers van aanvragers wordt gekeken.



# 3. Aanpak herbeoordelingsproces UHT

Herbeoordeling Teamopbouw Fase 1 & Fase 2 Voorlopige conclusie

In het kader van het (her)beoordelingsproces zijn door het datateam van de UHT steekproeven getrokken op de totale populatie van aanvragers per CAF-zaak. De steekproeven zijn op het niveau van burgerservicenummer (hierna: BSN) en per CAF-zaak uitgevoerd. Ons is toegelicht dat sprake is geweest van een volledig willekeurige steekproef (SAS) van 25 items per CAF-zaak.

De toetsing van de steekproefitems door het herbeoordelingsteam maakt deel uit van fase 2 van de herbeoordeling.

## *Totaalcijfers met betrekking tot de zogenaamde aanvullende criteria*

Door het datateam van de UHT zijn daarnaast totaalcijfers verzameld ten behoeve van de aanvullende criteria '(dubbele) nationaliteit', 'OGS', 'vergrijpboetes' en 'strafzaken' die deel uitmaken van fase 2 van het herbeoordelingsproces. Voor de gehele populatie per CAF-zaak is bepaald in hoeveel individuele gevallen sprake is van de hiervoor genoemde criteria. Voor het opstellen van de totaalcijfers is daarmee uitgegaan van de gehele populatie. Op basis van interviews hebben wij begrepen dat deze totaalcijfers per CAF-zaak door het datateam zijn aangeleverd aan het herbeoordelingsteam.

## 3.4 Teamopbouw

De UHT is belast met de uitvoering van de herbeoordeling van de acht CAF-zaken. Hiertoe is binnen de UHT een herbeoordelingsteam samengesteld.

### *Herbeoordelingsteam UHT*

Het herbeoordelingsteam van de UHT bestaat uit tien personen die geen achtergrond hebben binnen het toeslagendomein. De personen die deel uitmaken van het herbeoordelingsteam zijn daarmee (in het verleden) niet betrokken geweest bij het in behandeling nemen van aanvragen voor kinderopvangtoeslag.

Daarnaast zijn de tien herbeoordelaars, met uitzondering van één persoon, niet betrokken geweest bij de uitvoering van de initiële beoordeling van de acht CAF-zaken. Naar wij hebben begrepen is dit een bewuste keuze geweest ten behoeve van de onafhankelijkheid in de uitvoering van het herbeoordelingsproces ten opzichte van de initiële beoordeling.

### *Subteams*

De acht CAF-zaken worden door subteams van twee ofwel drie medewerkers van het herbeoordelingsteam in behandeling genomen. Vervolgens bekijkt een ander subteam van het herbeoordelingsteam dezelfde zaak, naar wij begrepen om van elkaar te leren en ter bevordering van de uniformiteit van de verschillende voorlopige conclusies.

### *Communicatie*

Gedurende de herbeoordeling heeft op dagelijkse basis afstemming plaatsgevonden binnen het herbeoordelingsteam. Uit deze digitale afstemmingsmomenten zijn nadere werkafspraken voortgekomen. Tevens is tijdens deze overleggen nadere duiding gegeven aan de (aanvullend) in de werkinstructie opgenomen elementen.

Het herbeoordelingsteam heeft veelal met behulp van digitale middelen onderling gecommuniceerd en overlegmomenten gehad vanwege de coronamaatregelen.

# 3. Aanpak herbeoordelingsproces UHT

Her-  
beoordeling

Teamopbouw

Fase 1 & Fase 2

Voorlopige conclusie

## 3.5 Inrichting herbeoordelingsproces

Zoals reeds toegelicht in paragraaf 3.2 is in het toetsingskader voor de uitvoering van de herbeoordeling gebruikgemaakt van de werkinstructie “Aanvullende Analyse CAF zaken, Voorbereiding herbeoordeling CAF Dossiers Wel/ Niet vergelijkbaar CAF 11” (versie 3.0, d.d. 24 augustus 2020). De werkinstructie beschrijft dat twee fases relevant zijn om te komen tot de beoordeling of er in een CAF-zaak sprake is geweest van groepsgewijs vooringenomen handelen, namelijk:

1. het onderzoek door het CAF-team en/of Fraudeteam van de Belastingdienst ofwel Toeslagen naar de kinderopvangorganisatie of het gastouderbureau waarbij een groep ouders aangesloten was (fase 1);
2. de beoordeling van het recht op kinderopvangtoeslag door Belastingdienst ofwel Toeslagen en het vervolg hierop in de vorm van klachten, bezwaren en beroepen (fase 2).

Ten aanzien van de vorming van de voorlopige conclusie wordt het volgende beschreven: *‘Bij de beoordeling door UHT moeten de documenten uit beide fasen worden meegewogen. (...) Gezamenlijk worden hiermee “alle op de zaak betrekking hebbende stukken” bedoeld’.*

Hieronder worden fase 1 en fase 2 van het herbeoordelingsproces en de vorming van de voorlopige conclusie hieronder nader toegelicht.

### 3.5.1 Fase 1 herbeoordelingsproces UHT

Op basis van de werkinstructie kan opgemaakt worden dat in het kader van fase 1 inzichtelijk gemaakt dient te worden welk beeld naar voren komt uit het CAF-onderzoek naar de kinderopvangorganisatie.

Op basis van interviews en documentanalyse hebben wij begrepen dat in fase 1 een analyse wordt uitgevoerd naar de wijze waarop door de Belastingdienst is gehandeld ten aanzien van de populatie behorende bij elk van de acht CAF-zaken die onderdeel uitmaken van de herbeoordeling.

Hierbij is het doel van fase 1 geweest een antwoord te geven op de vraag of er sprake is van groepsgewijze vooringenomen handelen op het niveau van het CAF-onderzoek.

Om tot een oordeel te kunnen komen dienen de herbeoordelaars op basis van de werkinstructie gebruik te maken van de informatie in het beschikbare dossier, dat bestaat uit een verzameling documenten per CAF-zaak op de Q-schijf zoals beschreven in paragraaf 3.3.

De werkinstructie beschrijft navolgende stappen in fase 1:

- maak een globale verdeling van het soort documenten dat aanwezig is in de digitale map op de Q-schijf per CAF-zaak (standaard mappenstructuur);
- lees alle documenten door en noteer welke documenten inzicht geven in de aanleiding, bevindingen en conclusies van de CAF-zaak;
- maak een inhoudsopgave van de lijstdocumenten die zien op de CAF-zaak;
- maak een voorlopige conclusie van het CAF-onderzoek conform het sjabloon voorlopige conclusie CAF-zaken;
- beschrijf de aanwijzingen van vooringenomen handelen, ernstige onregelmatigheden/ evident geen recht op het niveau van de kinderopvangorganisatie of gevoeligheden die aanleiding kunnen geven voor wel/ geen compensatie; en
- deel de voorlopige conclusie met de Vaktechnisch Coördinatie (hierna: VACO) en Centrale Regie, die vervolgens afstemmen met de Landelijk Vaktechnisch Coördinator (hierna: LAVACO), de afdeling Fiscale en Juridische zaken (hierna: FJZ). FJZ en vervolgens de Commissie van Wijzen.

# 3. Aanpak herbeoordelingsproces UHT

Her-  
beoordeling

Teamopbouw

Fase 1 & Fase 2

Voorlopige conclusie

## 3.5.2 Fase 2 herbeoordelingsproces UHT

De tweede fase ziet conform de werkinstructie toe op de behandeling van de individuele ouders door de Belastingdienst/Toeslagen in het initiële CAF-onderzoek. Om tot een oordeel te kunnen komen dienen herbeoordelaars conform de werkinstructie gebruik te maken van de op de Q-schijf beschikbare documentatie per CAF-zaak (zie ook paragraaf 3.3).

De werkinstructie schrijft voor dat herbeoordelaars binnen fase 2 inzichtelijk dienen te maken welk beeld naar voren komt uit de behandeling door Toeslagen van de groep ouders die zijn betrokken bij de CAF-zaak. Waar fase 1 betrekking heeft op het niveau van de CAF-zaak, heeft fase 2 betrekking op de individuele ouders die kinderopvang afnemen bij de kinderopvanginstelling waar het CAF-onderzoek naar is uitgevoerd.

### Steekproef

Door middel van een steekproef zijn 25 individuele aanvragers van de totale in een CAF-zaak begrepen populatie geselecteerd. Indien de totale populatie minder dan 25 individuen bevat is de gehele populatie in de analyse betrokken. Onderdeel van fase 2 is de uitvoering van een toets op de individuele steekproefitems. Op basis van interviews hebben wij begrepen dat door middel van de toetsing van de steekproefitems (fase 2) wordt nagegaan in hoeverre de conclusie op CAF-zaak-niveau (fase 1) stand houdt als naar individuele dossiers van aanvragers wordt gekeken.

Uit de werkinstructie kan opgemaakt worden dat herbeoordelaars per steekproefitem dienen te toetsen in hoeverre sprake is van de volgende zes criteria:

1. Is er sprake geweest van een zachte stop?
2. Is er sprake geweest van een uitgebreide uitvraag van bewijsstukken?

3. Is er bij geen reactie of onvoldoende reactie, nogmaals bij de burger om informatie gevraagd?
4. Is er sprake geweest van stopzetten of reduceren van toeslag?
5. Is er sprake geweest van 'zero tolerance' t.o.v. beoordeling van de bewijsstukken?
6. Is er herstel na bezwaar, beroep en herziening?

Op basis van interviews hebben wij begrepen dat de eerste vijf hierboven genoemde criteria afkomstig zijn uit het onderzoeksrapport van de AUT. Aanvullend daarop is, op verzoek van de Commissie van Wijzen, het zesde criterium opgenomen.

In de werkinstructie staat per criterium toegelicht op welke wijze herbeoordelaars de steekproefitems dienen te toetsen ten aanzien van de verschillende gestelde criteria. De uitkomst van deze toetsing wordt per CAF-zaak vastgelegd in een zogenaamd 'werkbestand'.

In het werkbestand zijn de individuele steekproefitems op burgerservice-nummer en per toeslagjaar opgenomen. Per registratie in het werkbestand dient door de herbeoordelaar voor de zes criteria vast te worden gesteld of aan het criterium is voldaan. Hierbij maakt de herbeoordelaar gebruik van de antwoordopties "Ja", "Nee" of "Anders". De werkinstructie schrijft voor dat in enkele gevallen aanvullende toelichting opgenomen dient te worden in het werkbestand. Een voorbeeld hiervan is de situatie wanneer voor het criterium 'uitgebreide uitvraag' wordt gekozen voor de antwoordoptie 'nee'.

# 3. Aanpak herbeoordelingsproces UHT

Her-  
beoordeling

Teamopbouw



Fase 1 & Fase 2



Voorlopige conclusie

## 3.5.3 Aanvullende criteria

Uit de interviews komt naar voren dat op basis van voortschrijdend inzicht en op verzoek van de Commissie van Wijzen op vier aanvullende criteria is getoetst binnen fase 2 van het herbeoordelingsproces. Dit betreft de criteria:

- Het criterium '(dubbele) nationaliteit', als onderdeel van fase 2, waarbij wordt getoetst of de nationaliteit van ouders een rol heeft gespeeld bij de selectie en/of beoordeling van het recht op kinderopvangtoeslag.
- Het criterium 'OGS', als onderdeel van fase 2, waarbij wordt getoetst hoeveel ouders binnen de CAF-populatie in de informatie/ systemen van de Belastingdienst in de invorderingssfeer een OGS-kwalificatie hebben.
- Het criterium 'strafzaken', als onderdeel van fase 2, waarbij wordt getoetst hoeveel ouders strafrechtelijk zijn vervolgd, en
- Het criterium 'vergrijpboetes', als onderdeel van fase 2, waarbij wordt getoetst hoeveel ouders binnen de CAF-populatie volgens de informatie/ systemen van de Belastingdienst een vergrijpboete hebben ontvangen.

Zoals reeds is toegelicht in paragraaf 3.3 is voor de gehele populatie per CAF-zaak bepaald in hoeveel individuele gevallen sprake is van de hierboven genoemde criteria. Uit de werkinstructie kan opgemaakt worden dat het herbeoordelingsteam de weging van bovenstaande aanvullende criteria mee dient te nemen in fase 2.

## 3.5.4 Voorlopige conclusie herbeoordelingsproces

Uit de werkinstructie kan opgemaakt worden dat alle op de zaak betrekking hebben stukken uit zowel fase 1 als fase 2 meegewogen dienen te worden in de voorlopige conclusie. Op basis hiervan dient het subteam van herbeoordelaars tot de voorlopige conclusie te komen of al dan niet sprake is van een CAF-zaak die vergelijkbaar is met CAF 11.

De beoordeling door de UHT is vastgelegd in het document genaamd 'voorlopige conclusie'. Uit de door ons uitgevoerde documentanalyse kan opgemaakt worden dat een standaard format, vastgelegd in het document 'voorlopige conclusie CAF-zaken', is gehanteerd voor de vastlegging van de voorlopige conclusie.

Daarnaast zijn aanvullende afspraken over het opstellen van de voorlopige conclusie vastgelegd in het document genaamd 'afspraken voor voorlopige conclusie'. Wij hebben begrepen dat deze afspraken zijn opgesteld met als doel de uniformiteit van de vastlegging van de voorlopige conclusie te borgen.

# 3. Aanpak herbeoordelingsproces UHT

Kwaliteits-  
borging

Centrale Regie & VACO



LAVACO & FJZ

## 3.6 Kwaliteitsborging

Wij hebben begrepen dat de kwaliteitslijn de door de verschillende subteams uitgevoerde herbeoordeling toetst, waarbij eerst Centrale Regie en de VACO een review uitvoeren op de door het herbeoordelingsteam opgestelde voorlopige conclusie. Naar aanleiding daarvan wordt door het subteam terugkoppeling ontvangen, die waar nodig door het betreffende subteam verwerkt dient te worden.

Vervolgens wordt de voorlopige conclusie gereviewd door de LAVACO en FJZ. Indien de kwaliteitslijn het nodig acht, kan zij van de herbeoordelaars vragen aanvullende werkzaamheden uit te voeren en/of aanpassingen door te voeren in de voorlopige conclusie.

### *Eerste lijn*

Binnen de kwaliteitslijn fungeren Centrale Regie en de twee betrokken VACO's als eerste lijn. Zij voorzien de verschillende subteams per CAF-zaak van de eerste feedback. Op basis van interviews hebben wij begrepen dat de review van de VACO's betrekking heeft gehad op zowel de inhoud als op het format van de voorlopige conclusies. Daarnaast is aangegeven dat deze terugkoppeling veelal betrekking heeft gehad op de sfeerbepaling in fase 1 en de wegging van de verschillende criteria in fase 2.

### *Tweede lijn*

Wij hebben begrepen dat de LAVACO en FJZ als tweede lijn binnen de kwaliteitslijn fungeren. Wij hebben begrepen dat FJZ de rol op zich heeft genomen om te beoordelen of het verhaal zoals beschreven in de voorlopige conclusie zelfstandig leesbaar is en of de geformuleerde conclusie politiek verdedigbaar is. Bij twijfel heeft FJZ de mogelijkheid om contact te zoeken met de directeuren van het ministerie. Wij hebben begrepen dat de LAVACO en FJZ elke voorlopige conclusie van een CAF-zaak minimaal tweemaal analyseren voordat deze wordt aangeleverd aan de Commissie van Wijzen.

Na het verwerken van de input vanuit de kwaliteitslijn wordt de voorlopige conclusie voorgelegd aan de Commissie van Wijzen.

# 3. Aanpak herbeoordelingsproces UHT

Aanlevering  
commissie

Commissie van Wijzen

## 3.7 Aanlevering informatie aan Commissie van Wijzen

De Commissie van Wijzen heeft op 11 september 2020, gelijktijdig met KPMG, de voorlopige conclusie van de acht CAF-zaken en onderliggende kerndocumenten ontvangen die ten grondslag liggen aan de door de UHT uitgevoerde herbeoordeling. Deze stukken zijn per post toegezonden.

De Commissie van Wijzen heeft daarnaast op 24 september 2020 toegang gekregen tot de Q-schijf om ook de overige documentatie te kunnen inzien.

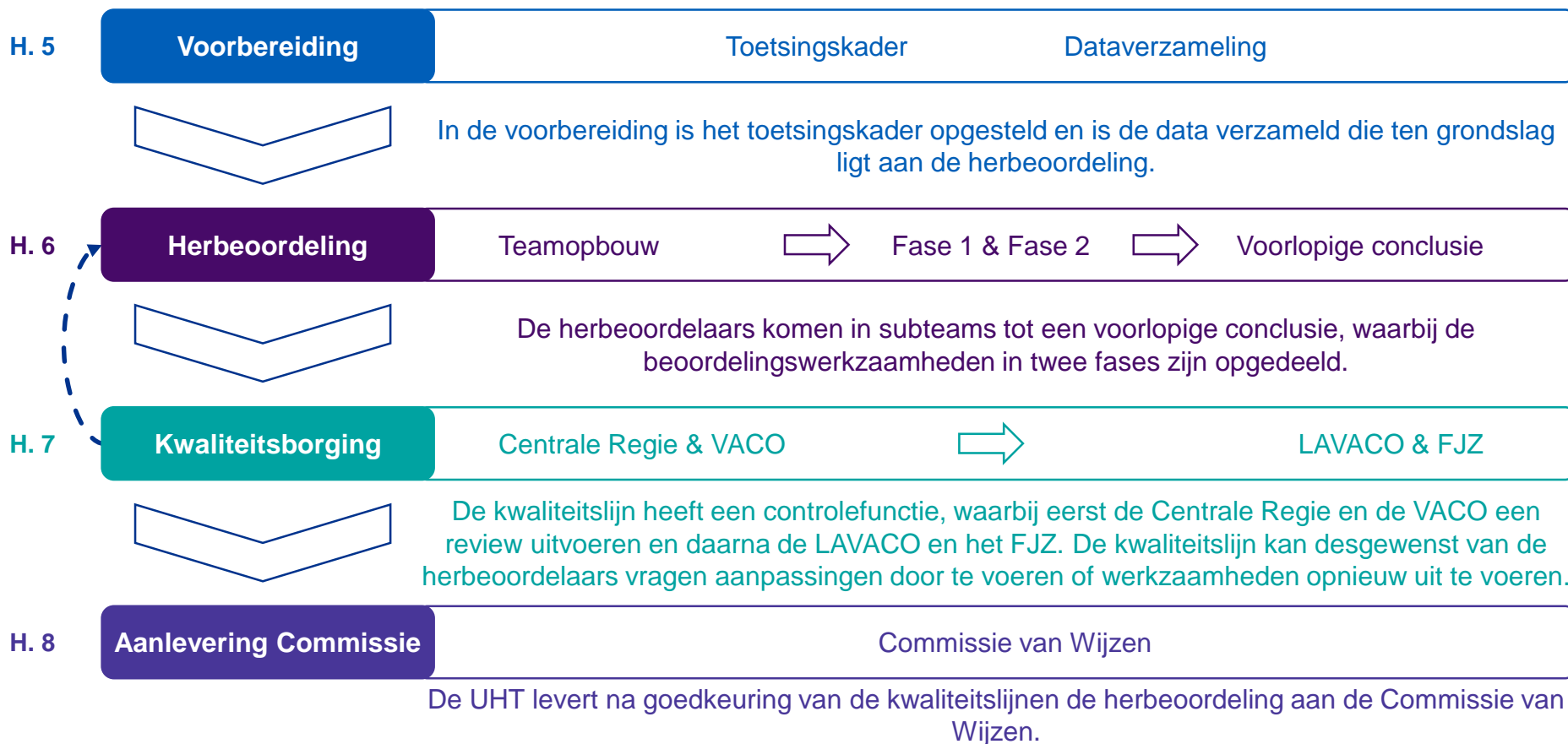


# 4. Introductie bevindingen

# 4. Introductie bevindingen

## 4.1 Structuur bevindingen

In navolgende hoofdstukken zijn de bevindingen uiteengezet voortkomend uit het uitgevoerde onderzoek. Bij deze uiteenzetting is hoofdzakelijk aandacht besteed aan de bevindingen die mogelijk een impact hebben op de (totstandkoming van de) informatie die is aangeleverd aan de Commissie van Wijzen. De bevindingen zijn gestructureerd in lijn met het herbeoordelingsproces zoals door de UHT is opgezet.







# 5. Bevindingen | Voorbereiding

# 5. Bevindingen | Voorbereiding

## 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen die betrekking hebben op de voorbereiding van de uitgevoerde herbeoordeling uiteengezet. Paragraaf 5.2 beschrijft de bevindingen ten aanzien van het door de UHT gehanteerde toetsingskader. In paragraaf 5.3 zijn de bevindingen uiteengezet ten aanzien van de dataverzameling en –extractie die ten grondslag liggen aan de uitgevoerde herbeoordeling.

Per paragraaf zijn door middel van een pijl (→) bevindingen weergegeven.

## 5.2 Bevindingen toetsingskader

Het door de UHT gehanteerde toetsingskader, zie paragraaf 3.2, is gevat in werkinstructie 3.0, genaamd *'Aanvullende Analyse CAF zaken, Voorbereiding herbeoordeling CAF Dossiers Wel/ Niet vergelijkbaar CAF 11'*.

### *Toetsingskader in relatie tot interne beleidsprocedures*

Conform onze opdrachtbevestiging zijn wij in deze opdracht nagegaan hoe het door de UHT gehanteerde toetsingskader van de herbeoordeling zich verhoudt tot de interne beleidsprocedures.

Op basis van de uitgevoerde werkzaamheden is echter gebleken dat het door de UHT gehanteerde toetsingskader voor de uitvoering van de herbeoordeling niet is gebaseerd op interne beleidsprocedures. De totstandkoming van het gehanteerde toetsingskader vindt zijn oorsprong in de door de ADR en de AUT gepubliceerde onderzoeksrapporten 'Onderzoeksrapport Toeslaggerelateerde CAF-zaken' en 'Omzien in verwondering 2'.

Uit de interviews blijkt dat voor de herbeoordeling in eerste instantie is uitgegaan van het toetsingskader van de oorspronkelijk beoordeling, zijnde werkinstructie versie 1. Ten aanzien van deze werkinstructie is aangegeven dat deze is opgesteld op basis van de bevindingen in de

onderzoeksrapporten van de ADR en AUT.

Op basis van verschillende gesprekken hebben wij begrepen dat werkinstructie 1.0 voorafgaand aan de uit te voeren herbeoordeling, in overleg met de Commissie van Wijzen onder afstemming van de kwaliteitslijn, is herschreven. De volgende aanvullende criteria zijn toegevoegd aan de werkinstructie in het kader van de herbeoordeling:

- Fase 1 (vooronderzoek), waarin de focus ligt op het verkrijgen van een beeld ten aanzien van de behandeling van ouders op het niveau van de gehele groep behorende bij de CAF-zaak.
- Het criterium '(dubbele) nationaliteit', als onderdeel van fase 2, waarbij wordt getoetst of de nationaliteit van ouders een rol heeft gespeeld bij de selectie en/of beoordeling van het recht op kinderopvangtoeslag.
- Het criterium 'OGS', als onderdeel van fase 2, waarbij wordt getoetst hoeveel ouders binnen de CAF-populatie in de informatie/systemen van de Belastingdienst in de invorderings sfeer een 'OGS'-kwalificatie hebben.
- Het criterium 'strafzaken', als onderdeel van fase 2, waarbij wordt getoetst hoeveel ouders zijn strafrechtelijk vervolgd, en
- Het criterium 'vergrijpboetes', als onderdeel van fase 2, waarbij wordt getoetst hoeveel ouders binnen de CAF-populatie volgens de informatie/systemen van de Belastingdienst een vergrijpboete hebben ontvangen.

Bovenstaande aanpassingen hebben geresulteerd in werkinstructie 2.0 die op 21 juli 2020 in concept is verstrekt aan het herbeoordelingsteam, waarna op 23 juli 2020 de definitieve instructie met het team is gedeeld.

## 5. Bevindingen | Voorbereiding

Nadat de UHT in augustus 2020 heeft besloten de initiële deadlines voor de uitvoering van de herbeoordeling naar achter te schuiven, is door de teamleider van het herbeoordelingsteam van de gelegenheid gebruik gemaakt om de werkinstructie nogmaals aan te scherpen. Tezamen met de VACO is de teamleider van het herbeoordelingsteam gekomen tot een aantal aanpassingen, waarbij tevens aanvullende vragen van de Commissie van Wijzen zijn verwerkt. Vervolgens is de aangepaste werkinstructie ter akkoord voorgelegd aan de LAVACO en FJZ. Op basis van werkinstructie 3.0, die op 24 augustus met het herbeoordelingsteam is gedeeld, zijn de acht CAF-zaken herbeoordeeld.

→ Uit het onderzoek blijkt dat de bevindingen in de door de ADR en de AUT gepubliceerde onderzoeksrapporten het uitgangspunt vormen voor de uit te voeren (her)beoordeling. Het toetsingskader voor de herbeoordeling wordt derhalve gevormd door de bevindingen uit de voorgenoemde rapporten die zijn geoperationaliseerd in een werkinstructie. De oorspronkelijke werkinstructie van de beoordeling is hierbij als basis gebruikt, welke onder afstemming met de kwaliteitslijn is aangescherpt ten behoeve van de herbeoordeling.

### *Toepassing en interpretatie werkinstructie*

Op basis van interviews met verschillende herbeoordelaars hebben wij begrepen dat in beginsel onduidelijkheid bestond over de wijze waarop de werkinstructie toegepast en geïnterpreteerd diende te worden. Gaandeweg zijn, tijdens dagelijkse Webex-besprekingen, werkafspraken tot stand gekomen en is nadere duiding gegeven aan de interpretatie van de verschillende onderdelen van de werkinstructie.

→ Uit het onderzoek komt naar voren dat op dagelijkse basis afstemming heeft plaatsgevonden binnen het herbeoordelingsteam ten aanzien van het uitvoeren van de herbeoordeling. Aangegeven is dat van deze afstemming en daaruit volgende afspraken geen vastlegging is gemaakt. De impact van deze afspraken in relatie tot de werkinstructie en de

consistente opvolging van deze afspraken is derhalve niet door ons te toetsen.

### 5.3 Bevindingen dataverzameling

Zoals in paragraaf 3.3 reeds is toegelicht heeft het herbeoordelingsteam voor de uitvoering van de werkzaamheden gebruikgemaakt van de op de Q-schijf beschikbaar gestelde documentatie per CAF-zaak die is verzameld door de Taskforce CAF. Daarnaast zijn door het datateam van de UHT steekproefitems op BSN-niveau (fase 2) en totaalcijfers met betrekking tot de aanvullende criteria ('dubbele nationaliteit', 'OGS', 'vergrijpboetes' en 'strafzaken') aangeleverd.

#### *Op Q-schijf beschikbaar gestelde documentatie per CAF-zaak*

Op basis van interviews hebben wij begrepen dat op voorhand duidelijk was dat mogelijk niet alle voor de herbeoordeling van de CAF-zaken relevante documentatie beschikbaar zou zijn als gevolg van het ontbreken van een gestructureerde dossieropbouw binnen uitvoeringsdirectie Toeslagen. In de reactie op verzoeken naar aanvullende informatie is veelal aangegeven dat de op de Q-schijf opgenomen informatie het totale pakket aan documentatie betrof dat kon worden verzameld (kon worden achterhaald) en daarmee ook hetgeen was waarop de herbeoordeling diende te worden gebaseerd. Door bij het herbeoordelingsproces betrokken medewerkers wordt met name het risico op het ontbreken van relevante interne e-mailcorrespondentie geïdentificeerd.

→ Uit het onderzoek komt naar voren dat voor zowel het herbeoordelingsteam als de kwaliteitslijn op voorhand duidelijk was dat de op de Q-schijf opgenomen documentatie per CAF-zaak mogelijk niet volledig was, omdat uit het dataverzamelingsproces is gebleken dat niet alle documentatie meer kon worden achterhaald.

## 5. Bevindingen | Voorbereiding

### *Algemeen dataverzameling ten aanzien van Steekproef en Totaalcijfers met betrekking tot de zogenaamde aanvullende criteria*

Uit interviews is naar voren gekomen dat voorafgaand aan de uitvoering de herbeoordeling door het datateam van de UHT analyses zijn uitgevoerd om te komen tot de een juiste en volledige samenstelling van de CAF-populatie. Hiertoe zijn door het datateam BSN's gekoppeld aan de acht CAF-zaken. De wijze waarop is vastgesteld welke individuen onderdeel zijn geweest van een CAF-onderzoek is door het datateam vastgelegd in het document 'Beschrijving samenstelling CAF populatie'.

Door het datateam van de UHT is in samenspraak met de uitvoeringsdirectie Toeslagen een zogenaamde Analytical Base Table (hierna: ABT) opgesteld met als doel aan de informatieverzoeken ten behoeve van onder meer de uitvoering van het (her)beoordelingsproces te kunnen voldoen. Op basis van documentanalyse komt tot uiting dat hiertoe voorafgaand een Plan van Aanpak en een Validatieplan zijn opgesteld. Hieruit kan onder meer opgemaakt worden op welke wijze de juistheid en kwaliteit van de in de ABT opgenomen informatie is vastgesteld.

De door het datateam opgestelde ABT is de basis geweest voor de aanlevering van de steekproefitems en de totaalcijfers met betrekking tot de aanvullende criteria '(dubbele) nationaliteit', 'OGS', 'vergrijpboetes', en 'strafzaken'. De bevindingen ten aanzien van de aanlevering van beide soorten data vanuit het datateam van de UHT aan het herbeoordelingsteam worden hieronder beschreven, te weten de data voor 'Steekproef' en de data 'Totaalcijfers met betrekking tot de zogenaamde aanvullende criteria'.

### *Steekproef*

Ter voorbereiding op fase 2 van de herbeoordeling is een werkbestand opgesteld. Dit werkbestand bestaat uit een steekproef op de individuele ouders per CAF-zaak. Uit onze interviews komt naar voren dat voorafgaand aan de herbeoordeling door de leiding van het herbeoordelingsteam in

overleg met de kwaliteitslijn is besloten om voor de selectie per CAF-zaak 25 individuele ouders (op basis van BSN) aselekt te selecteren. Indien de totale populatie binnen de steekproef minder dan 25 individuele ouders bevatte, is de populatie integraal opgenomen in het werkbestand. Voor onze bevindingen ten aanzien van de inhoudelijke herbeoordeling in fase 2 wordt verwezen naar paragraaf 6.4.

Op basis van bovenstaande overweging is, zo begrijpen wij, door een analist van de afdeling Datafundamenten en Analytics (hierna: DF&A) in overleg met de UHT voor de acht CAF-zaken door middel van een SAS-query een steekproef uitgevoerd. SAS betreft business intelligence software die wordt gebruikt door de afdeling DF&A.

Op basis van interviews blijkt dat voorafgaand aan het uitvoeren van de steekproef meerdere correcties zijn doorgevoerd op de individuele populaties per CAF-zaak om te voorkomen dat individuele ouders in meerdere steekproeven voorkwamen. Uit door ons ontvangen documentatie komt naar voren dat in de voor de herbeoordeling geselecteerde CAF-zaken 612 individuele ouders voorkomen. 13 van deze individuele ouders zouden in een tweetal zaken voorkomen.

De Handreiking Richtlijnen Accountants definieert het gebruik van een steekproef als volgt:

*“Het gebruiken van steekproeven stelt gebruiker in staat informatie over bepaalde kenmerken van de geselecteerde elementen te verkrijgen en deze te evalueren, hetgeen gebruiker in staat stelt of helpt een conclusie te trekken over de populatie waaruit de steekproef is getrokken.”*

Wij merken op dat het corrigeren van de populatie waaruit de steekproef is getrokken mogelijk impact heeft op de mate waarin conclusies kunnen worden getrokken over de gehele populatie op basis van de geselecteerde items.

## 5. Bevindingen | Voorbereiding

→ Het corrigeren van de populatie waaruit de steekproef is getrokken heeft mogelijk impact op de mate waarin conclusies kunnen worden getrokken over de gehele populatie op basis van de geselecteerde items.

### *Totaalcijfers met betrekking tot de zogenaamde aanvullende criteria*

Op basis van documentanalyse en interviews hebben wij begrepen dat door het datateam van de UHT totaalcijfers zijn aangeleverd met betrekking tot de criteria 'OGS', 'vergrijpboetes' en 'strafzaken'. Door een medewerker van het datateam is aangegeven dat in de oorspronkelijke ABT geen informatie stond opgenomen met betrekking tot OGS. Het datateam van de UHT heeft in samenwerking met DF&A per CAF-zaak informatie aangeleverd aan het herbeoordelingsteam over het aantal individuen in de totale CAF-populatie met een OGS-registratie.

Op basis van een gesprek met een medewerker vanuit het datateam van de UHT hebben wij begrepen dat het feit dat door hen een 'OGS-registratie' is gevonden binnen de CAF-populatie een goede indicatie betreft, maar geen absolute waarheid. In de voorlopige conclusies van de acht CAF-zaken staat derhalve ook opgenomen dat de opgenomen aantallen een eerste indicatie zijn, maar geen zekerheid bieden ten aanzien van de daadwerkelijke aantallen. Daarbij staat tevens opgenomen dat het mogelijk is dat er meer of minder dan het opgenomen aantal aanvragers zijn die een OGS-kwalificatie hebben gekregen.

Op basis van interviews met herbeoordelaars hebben wij begrepen dat het hen ten tijde van de uitvoering van de herbeoordeling duidelijk was dat de betrouwbaarheid van de aangeleverde totaalcijfers met betrekking tot een OGS-registratie niet kon worden gegarandeerd. De met de aangeleverde informatie gepaard gaande beperkingen ten aanzien van de betrouwbaarheid zijn als standaardtekst opgenomen in de voorlopige conclusies van de CAF-zaken.

Het datateam van de UHT heeft tevens inzichtelijk gemaakt hoeveel aanvragers binnen de CAF-populaties een vergrijpboete opgelegd hebben gekregen en hoeveel aanvragers betrokken zijn geweest in strafzaken. Hiertoe heeft het datateam onder andere gebruikgemaakt van de door een contactambtenaar aangeleverde informatie. Deze informatie is door het datateam vergeleken met de BSN's die zijn betrokken in de steekproef opgesteld voor elk van de acht CAF-zaken.

→ Uit het onderzoek komt naar voren dat de betrouwbaarheid van de door het datateam aangeleverde totaalcijfers met betrekking tot het aantal OGS-registraties in de CAF-populatie niet kan worden gegarandeerd. Het herbeoordelingsteam heeft deze kennis meegenomen in de weging van informatie. De met de aangeleverde informatie gepaard gaande beperkingen ten aanzien van de betrouwbaarheid zijn als standaardtekst opgenomen in de voorlopige conclusies van de CAF-zaken.



# 6. Bevindingen | Herbeoordeling

# 6. Bevindingen | Herbeoordeling

## 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen die betrekking hebben op de uitgevoerde herbeoordeling uiteengezet.

- Paragraaf 6.2 beschrijft de bevindingen ten aanzien van het herbeoordelingsteam.
- Paragraaf 6.3 beschrijft de bevindingen ten aanzien van fase 1 van de herbeoordeling en paragraaf 6.4 ten aanzien van fase 2 van de herbeoordeling.
- Paragraaf 6.5 beschrijft de bevindingen ten aanzien van de voorlopige conclusie.

Zoals beschreven in hoofdstuk 3 is de UHT ten doel gesteld een herbeoordeling uit te voeren ten aanzien van acht CAF-zaken, om voor deze zaken vast te stellen of mogelijk sprake is geweest van groepsgewijs vooringenomen handelen.

## 6.2. Bevindingen team

### *Onafhankelijkheid en kennisniveau*

Op basis van interviews hebben wij begrepen dat het herbeoordelingsteam is samengesteld met medewerkers die niet bij de initiële beoordeling van de CAF-zaken betrokken zijn geweest met uitzondering van één medewerker.

Tevens is aan ons toegelicht dat het herbeoordelingsteam bestaat uit medewerkers die geen ervaring hebben binnen het toeslagendomein. Naar wij hebben begrepen is dit een bewuste keuze geweest ten behoeve van de onafhankelijkheid in de uitvoering van het herbeoordelingsproces.

Op basis van interviews merken wij op dat herbeoordelaars voorafgaand aan en ten tijde van de uitvoering van hun werkzaamheden beperkt zijn geïnformeerd over het behandelingsproces van aanvragers van kinderopvangtoeslag. Zo is tijdens interviews tot uiting gekomen dat

herbeoordelaars beperkt inzicht hebben in de onderliggende documentatie die benodigd is om een aanvraag voor kinderopvangtoeslag in behandeling te nemen. Ook hebben verschillende herbeoordelaars aangegeven de juridische kennis te missen die benodigd is om bijvoorbeeld te kunnen inschatten welke documentatie benodigd is om te oordelen of een ouder recht heeft op kinderopvangtoeslag.

→ Het herbeoordelingsteam bestaat uit medewerkers die geen ervaring hebben binnen het toeslagendomein. Naar wij hebben begrepen is dit een bewuste keuze geweest ten behoeve van de onafhankelijkheid in de uitvoering van het herbeoordelingsproces. De keerzijde van deze keuze is dat de herbeoordeling dient te worden uitgevoerd met mensen die geen ervaring hebben in het toeslagendomein en deze kennis en ervaring derhalve ook niet kan worden ingezet ten behoeve van het juist en volledig uitvoeren van de herbeoordeling.

### *Subteams*

Uit de door ons gevoerde interviews blijkt dat de inrichting van de subteams per CAF-zaak veelal heeft plaatsgevonden op basis van door medewerkers zelf uitgesproken voorkeuren. Hierbij blijkt uit de interviews dat in de vorming van de subteams op voorhand geen waarborgen zijn ingericht om een evenwichtige verdeling van kennis en ervaring te borgen.

Uit de door ons gevoerde interviews en de documenten waarvan wij kennis hebben genomen blijkt dat binnen subteams wisselende afspraken zijn gemaakt over de onderlinge verdeling van taken en verantwoordelijkheden, waardoor de onderlinge rolverdeling of reviewfunctie binnen de subteams verschilde. De reviewfunctie binnen de subteams is naar wij hebben begrepen uit de interviews niet formeel ingericht.

→ Uit het onderzoek komt naar voren dat bij de vorming van subteams beperkt rekening is gehouden met de individuele kennis en ervaring van herbeoordelaars. Daarnaast is aangegeven dat onderlinge taken en verantwoordelijkheden niet zijn geformaliseerd.

# 6. Bevindingen | Herbeoordeling

## *Communicatie*

Op basis van de door ons gevoerde interviews blijkt dat de subteams (meer)dagelijks overleg met elkaar hebben gevoerd. Wij hebben begrepen dat geen vastleggingen van betreffende besprekingen zijn gemaakt waar inhoudelijke besluiten ten aanzien van de uitvoering van de herbeoordeling blijken.

Wij hebben begrepen dat de dagelijkse Webex-besprekingen, zoals tevens toegelicht in paragraaf 5.2, als doel hebben gehad kennis te delen. Op basis van interviews hebben wij begrepen dat herbeoordelaars op eigen initiatief afstemming hebben gezocht met onder meer de teamleider of leden van de kwaliteitslijn.

→ Uit het onderzoek komt naar voren dat de subteams (meer)dagelijks overleg met elkaar hebben gevoerd, onder andere over de interpretatie van de werkinstructie, maar de daaruit volgende werkafspraken niet zijn vastgelegd. Hierdoor bestaat het risico dat werkafspraken niet consistent zijn toepast in de herbeoordeling.

### **6.3 Bevindingen herbeoordeling fase 1**

Op basis van de door ons uitgevoerde documentanalyse en de afgenomen interviews komt naar voren dat in fase 1 de focus heeft gelegen op de beantwoording van de vraag welk beeld naar voren komt uit het CAF-onderzoek naar de kinderopvangorganisatie (groepsniveau).

#### *Bepaling relevantie beschikbare informatie per CAF-zaak*

Als startpunt van fase 1 van de herbeoordeling hebben de herbeoordelaars de op de Q-schijf per CAF-zaak verzamelde informatie (zie ook toelichting in paragraaf 3.3) gesorteerd naar verschillende submappen.

Op basis van interviews hebben wij begrepen dat geen duidelijke definitie is geformuleerd voor de bepaling van de relevantie van aangeleverde documentatie.

Voorts merken wij op dat uit de interviews blijkt dat de herbeoordelaars beperkt zijn geïnstrueerd over de wijze waarop zij de relevantie van de in de herbeoordeling betrokken documentatie dienen te bepalen. De herbeoordelingsteams zijn in de gelegenheid gesteld om vragen en twijfels te bespreken in de dagelijkse Webex-besprekingen of in overleg met de kwaliteitslijn.

In de interviews is aangegeven dat alle beschikbare documenten in ieder geval eenmaal zijn geopend en beoordeeld door minimaal één van de herbeoordelaars van het subteam.

→ Uit de door de herbeoordelaars vastgelegde informatie is achteraf niet vast te stellen, zoals in de interviews is aangegeven, dat alle documenten zijn geopend en door minimaal één van de herbeoordelaars is beoordeeld. De volledigheid van de in de analyse betrokken informatie is achteraf niet vast te stellen.

→ Uit de interviews blijkt dat de relevantie van de documentatie is fase 1 is bepaald op basis van de professionele oordeelsvorming van de verschillende subteams. Doordat de beoordeling van de relevantie van documenten voor sommige stukken slechts op basis van professionele oordeelsvorming van één herbeoordelaar is vastgesteld, bestaat het risico dat niet alle relevante documenten als zodanig zijn geïdentificeerd.



## 6. Bevindingen | Herbeoordeling

### *Juistheid en volledigheid informatie*

Op basis van interviews hebben wij begrepen dat als onderdeel van fase 1 door herbeoordelaars details dienden te worden verzameld waaruit de 'sfeer' of 'toonzetting' van het CAF-onderzoek kon worden opgemaakt.

Wij hebben begrepen dat het voor het herbeoordelingsteam bij aanvang van de werkzaamheden bekend was dat mogelijk niet alle relevante documentatie beschikbaar zou zijn. Herbeoordelaars hebben wel toegang gehad tot de systemen TVS, Eldoc en DAS waardoor zij zelfstandig de mogelijkheid hadden om aanvullende data te raadplegen ten aanzien van bijvoorbeeld dataverzamelingen uit systemen.

Ten aanzien van de incompleetheid van de beschikbare informatie is door herbeoordelaars bijvoorbeeld aangegeven dat in interne e-mails verwijzingen zijn aangetroffen naar overleggen welke mogelijk relevant konden zijn voor de afweging of sprake is geweest van een vooringenomen handelswijze. Notulen of andere vastleggingen van betreffende overleggen waren niet beschikbaar of alsnog opgevraagd.

→ Door verschillende herbeoordelaars is aangegeven dat indicaties bestonden dat de set met beschikbare documenten, bijvoorbeeld interne mails, niet volledig was. De mogelijke impact van ontbrekende informatie op de conclusie in fase 1 is niet vast te stellen.

### *Groepsgewijze vooringenomen handelswijze*

Op basis van interviews hebben wij begrepen dat als onderdeel van fase 1 door herbeoordelaars details verzameld dienden te worden waaruit de 'sfeer' of 'toonzetting' van het CAF-onderzoek kon worden opgemaakt. Veelal zijn hiervoor de op de Q-schijf geplaatste interne mails geraadpleegd, zoals destijds verzonden ten tijde van de uitvoering van het CAF-onderzoek.

- Door enkele herbeoordelaars is aangegeven dat de bevindingen ten aanzien van de 'sfeer' of 'toonzetting' blijkend uit fase 1 niet per definitie een indicatie zijn voor 'vooringenomenheid'. Door de betreffende herbeoordelaars is aangegeven dat de bevindingen uit fase 1 in beperkte mate zijn meegewogen in de vorming van de voorlopige conclusies.
  - Op basis van interviews met andere herbeoordelaars is tot uiting gekomen dat de bevindingen ten aanzien van de 'sfeer' of 'toonzetting' blijkend uit fase 1 wel een indicatie vormen voor 'vooringenomenheid'. Deze indicatie werkt volgens betreffende herbeoordelaars door in de beoordeling van de behandeling van individuele aanvragers in fase 2. De bevindingen in fase 1 wegen voor deze herbeoordelaars zwaarder mee in de rest van de herbeoordeling en de vorming van de voorlopige conclusies.
- Uit onze interviews komen inconsistenties naar voren in de uitleg die medewerkers geven over relevantie en weging van de 'sfeer' of 'toonzetting' van het CAF-onderzoek blijkend uit fase 1 voor de rest van de herbeoordeling en de totstandkoming van de voorlopige conclusie.

# 6. Bevindingen | Herbeoordeling

## 6.4 Bevindingen herbeoordeling fase 2

De in de werkinstructie beschreven tweede fase van de herbeoordeling ziet toe op de behandeling van individuele ouders door Belastingdienst/Toeslagen in het verleden.

Uit het onderzoek is gebleken dat de herbeoordelingswerkzaamheden voor fase 2 uit drie onderdelen bestaat:

- I. analyse van aan het herbeoordelingsteam beschikbaar gestelde informatie op de Q-schijf aangaande de individuele ouders;
- II. vastlegging herbeoordeling behandeling individuele ouders aan de hand van zes criteria in werkbestand CAF-zaak;
- III. evaluatie aanvullende criteria 'nationaliteit', 'OGS', 'vergrijpboetes' en 'strafzaken'.

In de volgende paragrafen zijn voor elk van de drie onderdelen van fase 2 de bevindingen uiteengezet.

### 6.4.1 Analyse informatie Q-schijf aangaande individuele ouders (I)

#### *Te analyseren documenten*

Uit de uitgevoerde werkzaamheden komt naar voren dat op de Q-schijf informatie aan de herbeoordelaars ter beschikking is gesteld, ten behoeve van de uit te voeren analyse in fase 2.

Geïnterviewden geven aan dat in lijn met de werkinstructie de volgende documenten als startpunt in deze analyse zijn betrokken:

- het opdrachtformulier aan het IST-team dat de betreffende ouders uit de CAF-zaak in behandeling zou nemen; en
- de evaluatieverslagen over de CAF-zaak naar aanleiding van de behandeling door het IST-team.

De volgende documenten zijn conform de werkinstructie tevens beschikbaar voor deze beoordeling:

- bevindingenverslagen die per ouder door het IST-team zijn opgemaakt;
- alle brieven, beschikkingen en beoordeelde bewijsstukken die betrekking hebben op de jaren die door Belastingdienst/Toeslagen in onderzoek zijn genomen; en
- voor zover van toepassing: de stukken over de behandeling van de ouder door team Fraude en team Klacht, de behandeling van bezwaarschriften door team Bezwaar en de behandeling van (hoger) beroepszaken door team Beroep.

In de werkinstructie is vervolgens verzocht om een chronologisch overzicht van feiten en bevindingen op te stellen op basis van de beschikbare informatie. Meerdere geïnterviewden geven aan dit chronologisch overzicht van feiten en bevindingen te hebben opgesteld, maar dat deze feiten en bevindingen direct zijn verwerkt in de voorlopige conclusie.

In de interviews is aangegeven dat alle beschikbare documenten in ieder geval eenmaal zijn geopend en beoordeeld door minimaal één van de herbeoordelaars van het subteam.

→ Uit de door de herbeoordelaars vastgelegde informatie is achteraf niet vast te stellen, zoals in de interviews is aangegeven, dat alle documenten zijn geopend en door minimaal één van de herbeoordelaars is beoordeeld. De volledigheid van de in de analyse betrokken informatie en op welke wijze tot een overzicht van relevante feiten en bevindingen is gekomen, is achteraf niet vast te stellen.

# 6. Bevindingen | Herbeoordeling

## *Juistheid en volledigheid informatie*

Aan KPMG zijn ten behoeve van het onderzoek inhoudsopgaven ter beschikking gesteld voor de acht verschillende CAF-zaken. In deze inhoudsopgaven zijn per zaak de beschikbare documenten weergegeven op basis waarvan de herbeoordelaars de werkzaamheden in fase 2 hebben uitgevoerd.

→ Wij merken op dat geïnterviewden aangeven gedurende de uitvoering van de werkzaamheden tot de conclusie gekomen te zijn dat documenten lijken te ontbreken in de ter beschikking gestelde informatie op de Q-schijf, reden hiervoor zou zijn dat uit het dataverzamelingsproces is gebleken dat niet alle documentatie meer kon worden achterhaald.

→ De analyse in fase 2 is uitgevoerd op basis van de beschikbare informatie. De mogelijke impact van ontbrekende informatie op de voorlopige conclusie in fase 2 is niet vast te stellen

## **6.4.2 Vastlegging herbeoordeling op basis van zes criteria (II)**

### *Vastlegging bevindingen in werkbestand*

Voor de vastlegging van de herbeoordelingswerkzaamheden in fase 2 is een werkbestand beschikbaar. In dit werkbestand zijn voor de geselecteerde individuele ouders die zijn geselecteerd op basis van de steekproef de volgende gegevens opgenomen:

- naam van de CAF-zaak;
- toeslagjaar;
- toeslagsoort;
- aanvrager BSN; en
- naam van de aanvrager.

Uit de werkinstructie komt naar voren dat de initiële informatie opgenomen in het werkbestand moet worden aangevuld met de uitkomsten van de analyse van de volgende zes criteria:

1. Is er sprake geweest van een zachte stop?
2. Is er sprake geweest van een uitgebreide uitvraag van bewijsstukken?
3. Is er bij geen reactie of onvoldoende reactie, nogmaals bij de burger om informatie gevraagd?
4. Is er sprake geweest van stopzetten of reduceren van toeslag?
5. Is er sprake geweest van 'zero tolerance' t.o.v. beoordeling van de bewijsstukken?
6. Is er herstel na bezwaar, beroep en herziening?

Uit de ontvangen werkbestanden voor de individuele CAF-zaken komt naar voren dat medewerkers bij het invullen van het werkbestand conform de werkinstructie gebruik hebben gemaakt van de voorgeschreven invulmogelijkheden ('Ja', 'Nee', 'Anders'), hierbij is in de meeste gevallen ook een aanvullende toelichting op de conclusie opgenomen.

Geïnterviewden geven aan dat herbeoordelaars binnen de subteams controlewerkzaamheden hebben uitgevoerd op de ingevulde werkbestanden per individuele CAF-zaak.

→ De uitgevoerde controlewerkzaamheden uitgevoerd op de ingevulde werkbestanden per individuele CAF-zaak binnen de subteams zijn niet zichtbaar vastgelegd en derhalve hebben wij niet vast kunnen stellen of deze controles hebben plaatsgevonden.

## 6. Bevindingen | Herbeoordeling

Op basis van interviews is in de volgende alinea's inzichtelijk gemaakt op welke wijze door de herbeoordelaars invulling is gegeven aan de in de werkinstructie beschreven individuele criteria:

### 1. Is er sprake geweest van een zachte stop?

Zoals eerder toegelicht in het vorige hoofdstuk hanteert de UHT ten aanzien van de zogenaamde “zachte stop” de definitie: *“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”*.

Hierbij is in de werkinstructie een drietal stappen opgenomen om te toetsen of er daadwerkelijk sprake is van een zachte te stop, te weten:

- “Is de toeslag stopgezet door een behandelaar?”
- “Ligt de datum waarop de stopmelding is opgevoerd, voor de daadwerkelijke stopdatum?”
- “Is de stopzetting doorgevoerd voorafgaand aan (of rondom de datum) van het opvragen van bewijsstukken bij de burger?”

Uit interviews komt naar voren dat ten aanzien van deze criteria bovenstaande stappen worden gevolgd. Op basis van de informatie in het Toeslagen Vorderingen Systeem (TVS) wordt op individueel ouder niveau getoetst of de toeslag naar aanleiding van de verstuurde CAF- vraagbrief is stopgezet, of de zogenaamde zachte stopdatum voor de daadwerkelijke stopdatum (harde stop) ligt en of de stopzetting is doorgevoerd voorafgaand (of rondom de datum) van het opvragen van bewijsstukken van de burger.

Op basis van de vastleggingen in de CAF-zaakspecifieke werkbestedingen merken wij op dat registraties zichtbaar zijn ten aanzien van stap twee en drie.

Uit de werkbestedingen is niet vast te stellen of er ten aanzien van de door middel van de steekproef geselecteerde individuele ouders sprake is geweest van een stopzetting van de toeslag door een behandelaar. Wel is in enkele gevallen door de herbeoordelaar aangegeven dat er geen sprake is van een zachte stop omdat de stopzetting heeft plaatsgevonden door de individuele burger.

→ Uit het werkbestand blijkt dat in een aantal zaken de toeslag is stopgezet door de individuele burger en derhalve geen sprake is van een zachte stop. In de overige gevallen is niet specifiek opgenomen dat de toeslag is stopgezet door de behandelaar, maar blijkt dit volgens de herbeoordelaars impliciet uit het niet benoemen van de stopzetting van de individuele burger. Achteraf is niet vast te stellen of de controle ‘is de toeslag stopgezet door de behandelaar’ is uitgevoerd.

### 2. Is er sprake geweest van een uitgebreide uitvraag van bewijsstukken?

Op basis van de werkinstructie merken wij op dat de definitie die gehanteerd wordt ten aanzien van de uitgebreide uitvraag van bewijsstukken de volgende is: *“Onder een uitgebreide uitvraag verstaan we het opvragen van alle bewijsstukken over alle betrokken toeslagjaren en toeslagregelingen betrokken bij het onderzoek.”*

Aanvullend is zichtbaar in de werkinstructie dat de grondslag voor de bewijsstukken die per regeling opgevraagd moeten worden te vinden is in het opdrachtformulier.

In de gevoerde gesprekken komt naar voren dat medewerkers beperkt kunnen aangeven welke bewijsstukken benodigd zijn ten aanzien van het individuele behandelproces omtrent de (her)aanvraag van kinderopvang-toeslag. Herbeoordelaars geven aan de hoeveelheid opgevraagde informatie in meerdere CAF-zaken als (te) uitgebreid te beschouwen, maar zijn niet in staat om onderbouwd uit te leggen op welke grondslag deze beweringen zijn gestoeld.

## 6. Bevindingen | Herbeoordeling

In een aantal zaken geven medewerkers aan dat voor de beoordeling van dit criterium gekeken is naar de mate waarin naar de individuele ouders eenzelfde informatieverzoek is verstuurd. In dit geval zou volgens medewerkers mogelijk sprake zijn van het niet-specifiek behandelen van individuele burgers en derhalve zou sprake zou zijn van een uitgebreide uitvraag van bewijsstukken.

→ Uit onze interviews komen inconsistenties naar voren in de uitleg die medewerkers geven over de toepassing van de definitie om voor individuele ouders te toetsen of sprake is van een uitgebreide uitvraag van bewijsstukken.

### 3. Is er bij geen reactie of onvoldoende reactie, nogmaals bij de burger om informatie gevraagd?

Uit de werkinstructie komt naar voren dat bij de beoordeling van dit criterium moet worden gekeken naar een antwoord op de vraag of er een rappelbrief is verzonden na geen of onvoldoende reactie op de vraagbrief en of baliebrief.

→ Wij merken op basis van interviews op dat in de herbeoordeling conform de werkinstructie in het werkbestand is aangegeven wanneer geen rappelbrief is verstuurd.

Hierbij valt op dat in vastleggingen in de werkbestanden ten aanzien van de beoordeling van dit criterium meermaals wordt aangegeven dat de brief die is toegestuurd geen rappelbrief betreft, voorbeelden hiervan zijn de DVTBV-, DVTBB- en DTVSAR-brief. Voor deze individuele ouders is aangegeven dat er geen rappelbrief is verstuurd. In het geval van de DTVSAR-brief is specifiek in de werkinstructie beschreven dat dit geen rappelbrief betreft. Deze inhoudelijke toelichting is niet aanwezig voor de overige brieven.

### 4. Is er sprake geweest van stopzetten of reduceren van toeslag?

In de werkinstructie is opgenomen dat in de herbeoordeling van dit criterium vastgesteld moet worden of naar aanleiding van de beoordeling in het kader van de CAF-casus de toeslag is stopgezet (nihilstelling) of dat de toeslag verlaagd is. In de werkinstructie is een lijst met voorbeelden opgenomen die zouden kunnen duiden op de stopzetting/reduceren van de toeslag.

→ Uit onze interviews komt naar voren dat in het kader van de herbeoordeling op basis van de informatie in TVS en op de Q-schijf conform de werkinstructie kan worden vastgesteld of er sprake is geweest van een stopzetting (ook wel harde stop) ofwel een reductie van kinderopvangtoeslag.

Wij merken op dat geïnterviewden aangeven dat in de herbeoordeling niet is gekeken naar het onderscheid tussen stopzetting en reductie en een eventueel verschil in weging ten behoeve van de voorlopige conclusie CAF-zaken.

### 5. Is er sprake geweest van 'zero tolerance' t.o.v. beoordeling van de bewijsstukken?

Op basis van de werkinstructie merken wij op dat de definitie van "zero tolerance" bestaat uit: "het stopzetten van de toeslag vanwege het ontbreken van enkele bewijsstukken". Voorbeelden hiervan die zijn opgenomen in de werkinstructie zijn:

- het ontbreken van een klein deel van de betaalbewijzen. Wanneer voor een geheel jaar is opgevraagd, maar er ontbreken er 2;
- is de toeslag volledig teruggevorderd; of
- voldeed een bewijsstuk niet aan vormvereisten zoals de ondertekening van een contract of overeenkomst.

De conclusie die getoetst dient te worden is op basis van de werkinstructie de vraag of te hard en te snel afgewezen is en of burgers niet beter geïnformeerd hadden moeten worden en nogmaals bevraagd.

## 6. Bevindingen | Herbeoordeling

Uit de interviews met de medewerkers van de verschillende subteams kan geen eenduidige beschrijving van de gehanteerde definitie en toetsingscriteria ten aanzien van “zero tolerance” worden geformuleerd. In een aantal gevallen beschrijven medewerkers bovenstaande voorbeelden in lijn met de in de werkinstructie opgenomen voorbeelden van zero tolerance en in een aantal gevallen geeft men aan dat de vaststelling van of er ten aanzien van een individuele ouder zero tolerance is toegepast, gebeurt op basis van professionele oordeelsvorming.

Aanvullend merken wij op dat medewerkers aangeven dat de definiëring van het subjectieve begrip zero tolerance meermaals is besproken in het dagelijks teamoverleg. Medewerkers geven aan dat de toelichting zoals opgenomen in de werkinstructie onvoldoende handvatten bood voor een objectieve toetsing van dit criterium. Afstemming van de mate waarin sprake was van zero tolerance heeft derhalve veelal binnen de individuele subteams plaatsgevonden, aangevuld met de instructies uit de dagelijkse teambesprekingen

→ Uit interviews komt tevens naar voren dat ‘zero tolerance’ een subjectief te beoordelen criterium is. Om inconsistenties in de beoordeling van dit criterium te ondervangen, is aangegeven dat over dit onderwerp regelmatig afstemming heeft plaatsgevonden binnen de individuele subteams aangevuld met de instructies uit de dagelijkse teambesprekingen en onder afstemming met de kwaliteitslijn.

### 6. Is er herstel na bezwaar, beroep en herziening?

In aanvulling op de vijf criteria zoals opgenomen in de rapportage van Donner is door de UHT in overleg met de Commissie van Wijzen besloten om een zesde criterium te toetsen. Conform de werkinstructie dient de herbeoordelaar te controleren of naar aanleiding van bezwaar, beroep of herzieningsverzoek is hersteld. Uit de werkbeschrijving komt naar voren dat de reden van een herstel de aanvulling van ontbrekende stukken kan zijn.

Uit interviews komt naar voren dat ten aanzien van het criterium ‘herstel’ is

uitgegaan van de handelswijze rondom het besluit om kinderopvangtoeslag te reduceren of stop te zetten en waarbij kort na de initiële besluitvorming is besloten te herstellen. Uit een aantal interviews komt naar voren dat onder ‘kort’ een periode van één maand of maximaal twee maanden wordt verstaan. Wij begrijpen dat herstel in het verband van de herbeoordeling mogelijk iets zegt over de mate waarin de initiële beslissing terecht is geweest.

→ De toetsing van de vraag of er daadwerkelijk herstel heeft plaatsgevonden is conform geïnterviewden objectief vast te stellen op basis van de voor herbeoordelaars beschikbare informatie en systeem (TVS).

Uit interviews komt naar voren dat in het kader van de herbeoordeling niet is gekeken naar de vraag of herstel dat heeft plaatsgevonden voor individuele burgers op de juiste gronden heeft plaatsgevonden. Ook is in dit kader geen controle uitgevoerd of voor individuele burgers waar geen herstel heeft plaatsgevonden dit eventueel wel plaats had moeten vinden.

### 6.4.3 Evaluatie aanvullende criteria nationaliteit, OGS, vergrijpboetes en strafzaken (III)

In de werkinstructie is opgenomen dat herbeoordelaars in fase 2 aanvullend een antwoord dienen te geven op de volgende vragen:

- Bevat het dossier aanwijzingen dat de dubbele nationaliteit van ouders een rol heeft gespeeld bij de selectie en/of beoordeling van het recht op kinderopvangtoeslag?
- Hoeveel ouders binnen de CAF-populatie hebben volgens onze informatie/systemen in de invorderingssfeer een OGS-kwalificatie gekregen?
- Hoeveel ouders binnen de CAF-populatie hebben volgens onze informatie/systemen een vergrijpboete gekregen?
- Hoeveel ouders zijn strafrechtelijk vervolgd?

## 6. Bevindingen | Herbeoordeling

Ten aanzien van de criteria 'OGS', 'vergrijpboetes' en 'strafzaken' merken herbeoordelaars op niet betrokken te zijn geweest bij de verzameling, evaluatie en verwerking van informatie ten aanzien van deze criteria. De aantallen ten aanzien van deze criteria die zijn weergegeven in de voorlopige rapportages van de verschillende CAF-zaken zijn zo - begrijpen wij - aangeleverd door de afdeling Data Analytics Toeslagen. Medewerkers geven aan niet inhoudelijk bekend te zijn met de wijze waarop deze informatie tot stand is gekomen.

Ten aanzien van het criterium Nationaliteit komt uit onze interviews naar voren dat gebruik is gemaakt van de informatie over individuele ouders zoals beschikbaar gesteld op de Q-schijf.

→ Geïnterviewden geven ten aanzien van 'nationaliteit' aan dat geen eenduidige definitie beschikbaar is om vast te kunnen stellen welke informatie in het dossier als aanwijzing moet worden geclassificeerd. Om inconsistenties in de beoordeling van dit criterium te ondervangen, is aangegeven dat over dit onderwerp regelmatig afstemming heeft plaatsgevonden binnen de individuele subteams aangevuld met de instructies uit de dagelijkse teambesprekingen en onder afstemming met de kwaliteitslijn.

Aanvullend merken wij op dat uit de gesprekken ten aanzien van deze criteria naar voren komt dat de relevantie van deze aanvullende vragen en de wijze waarop deze criteria dienen te worden meegewogen in de uiteindelijke voorlopige conclusie onvoldoende duidelijk is.

Waar een aantal geïnterviewden aangeeft dat deze criteria niet meegewogen worden in de voorlopige conclusie geeft een aantal medewerkers aan dat deze criteria ook in de voorlopige conclusie meegewogen dienen te worden in het kader van de beoordeling van de samenhang van informatie.

→ Uit onze interviews komen inconsistenties naar voren in de uitleg die medewerkers geven over de weging van de vier criteria ('nationaliteit', 'OGS', 'vergrijpboetes' en 'strafrechtelijke vervolging') in relatie tot de voorlopige conclusie.

# 6. Bevindingen | Herbeoordeling

## 6.5 Bevindingen voorlopige conclusie

KPMG heeft voor de acht CAF-zaken in de herbeoordeling de voorlopige conclusie ontvangen. De voorlopige conclusie is uitgewerkt conform het volgende format (“afspraken voor voorlopige conclusie”).

| Generieke opzet voorlopige conclusie CAF-zaak |                          |   |
|---|--------------------------|---|
| #   | Onderdeel                | Beschrijving  |
| 1   | Algemeen                 | Introductie in de stappen in het herbeoordelingsproces  |
| 2   | Aanleiding               | Beschrijving van de informatie gevonden door de herbeoordelaars ten aanzien van de aanleiding van het intiele CAF-onderzoek |
| 3   | Bevindingen              |   |
| 3a  | Fase 1                   | Bevat de beschrijving van de bevindingen ten aanzien van de uitgevoerde eerste fase van de herbeoordeling                   |
| 3b  | Fase 2                   | Bevat de beschrijving van de bevindingen ten aanzien van de uitgevoerde tweede fase van de herbeoordeling                   |
| 3c  | Nationaliteit            | Bevat de beschrijving van de specifieke bevindingen ten aanzien van Nationaliteit   |
| 3d  | Opzet/ Grove schuld      | Bevat de beschrijving van de specifieke bevindingen ten aanzien van Opzet/ Grove schuld                                     |
| 3e  | Vergrijpboeten           | Bevat de beschrijving van de specifieke bevindingen ten aanzien van Vergrijpboeten  |
| 3f  | Strafzaken               | Bevat de beschrijving van de specifieke bevindingen ten aanzien van Strafzaken  |
| 4   | Voorlopige conclusie UHT | Bevat de beschrijving van de specifieke bevindingen ten aanzien van Voorlopige conclusie UHT                                |
| 4a  | Fase 1                   | Bevat de beschrijving van de voorlopige conclusie op basis van de bevindingen ten aanzien van Fase 1                        |
| 4b  | Fase 2                   | Bevat de beschrijving van de voorlopige conclusie op basis van de bevindingen ten aanzien van Fase 2                        |

### Weging bevindingen

In de werkinstructie zijn de volgende zaken weergegeven die toezien op de formulering van een voorlopige conclusie:

- In de werkinstructie is ten aanzien van de beoordeling aangegeven: “*bij de beoordeling door UHT moeten de documenten uit beide fasen worden meegewogen. Niet limitatief gaat het om alle stukken die betrekking hebben op het besluit om het recht op kinderopvangtoeslag naar beneden bij te stellen, het besluit op bezwaar en motivering in (hoger) beroep.*”

- In de werkinstructie wordt verwezen naar het sjabloon volledige conclusie CAF-zaken. In dit sjabloon zijn vereisten ten aanzien van de vorm van de voorlopige conclusie weergegeven. Richtlijnen worden in dit document onder andere gegeven ten aanzien van het gebruik van verschillende lettertypes, zinsconstructies en opmaak.

→ Op basis van de werkinstructie merken wij op dat in het document in beperkte mate instructies zijn opgenomen ten aanzien van de weging van de bevindingen in de diverse fasen in relatie tot de voorlopige conclusie. Doordat de weging van de bevindingen in de voorlopige conclusie beperkt is toegelicht, kan dit leiden tot inconsistentie van de weging en samenhang van bevindingen die ten grondslag liggen aan de voorlopige conclusie.

### Afwijking totstandkoming voorlopige conclusie

Wij merken op dat voor twee CAF-zaken wordt afgeweken van de vaststelling van een voorlopige conclusie per afzonderlijke fase:

- In één van de dossiers is geen inhoudelijke conclusie getrokken over de mate waarin eventuele signalen van vooringenomenheid ten aanzien van de groep zijn geconstateerd in fase 1 van de herbeoordeling. Reden voor het ontbreken van deze conclusie ten aanzien van fase 1 in dit dossier zou de beperkte beschikbaarheid van informatie ten aanzien van fase 1 zijn.
- In één van de dossiers is geconcludeerd dat de populatie behorende bij de CAF-zaak eerder onderdeel uitmaakte van een eerder CAF-onderzoek welke reeds als CAF 11 vergelijkbaar is aangemerkt. Derhalve is door de UHT geen inhoudelijke conclusie geformuleerd ten aanzien van de beoordeling in fase 1, aanvullend is besloten geen onderzoek op individueel ouderniveau uit te voeren (fase 2) en derhalve is hier geen conclusie over geformuleerd.



# 6. Bevindingen | Herbeoordeling

## *Berekende percentages fase 2*

In de voorlopige conclusie is per criterium aangegeven door middel van een percentage in hoeveel gevallen binnen de steekproef is voldaan aan de individuele criteria.

Uit de verrichte werkzaamheden blijkt dat de onderbouwing van de totstandkoming van de percentages ontbreekt, waardoor het risico bestaat dat de percentages onjuist worden geïnterpreteerd. Een voorbeeld hiervan is de conclusie dat 100% geen rappelbrief is verstuurd (betreft één van de getoetste criteria), terwijl uit de onderliggende documenten blijkt dat geen rappelbrief is verstuurd omdat benodigde documentatie reeds ontvangen was.

→ De percentages die de uitkomsten van de werkzaamheden van fase 2 weergeven kunnen mogelijk als onjuist worden geïnterpreteerd door het ontbreken van de onderbouwing over de totstandkoming van deze percentages in de voorlopige conclusie.



# 7. Bevindingen | Kwaliteitsborging

# 7. Bevindingen | Kwaliteitsborging

## 7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen uiteengezet die betrekking hebben op de kwaliteitsborging van het herbeoordelingsproces.

- Paragraaf 7.2 beschrijft de bevindingen met betrekking tot de door de kwaliteitslijn uitgevoerde review.

In algemene zin komt uit het onderzoek naar voren dat de kwaliteitsborging ten aanzien van de herbeoordeling bestaat uit de eerste lijn kwaliteitsbeoordelaars (bestaande uit de afdeling Centrale Regie en VACO) en de tweede lijn (bestaande uit de afdeling LAVACO en FJZ).

## 7.2 Bevindingen uitgevoerde review kwaliteitslijn

Uit interviews begrijpen wij dat beide kwaliteitslijnen betrokken zijn geweest bij de kwaliteitsbeoordeling van de uitgevoerde herbeoordeling per CAF-zaak en de wijze waarop de bevindingen hebben geleid tot de individuele voorlopige conclusies.

In hoofdstuk 2 is de context beschreven waarin de herbeoordeling is uitgevoerd. In de gesprekken met de kwaliteitslijn wordt met name het volgende uitgangspunt benadrukt:

In tegenstelling tot de periode waarin de CAF-onderzoeken werden uitgevoerd, heeft de UHT vanuit de haar beschikbare informatie vooral gelet op aanwijzingen die duiden op een vooringenomen handelswijze omdat daarmee gedupeerden ruimhartig recht kan worden gedaan.

Uit gesprekken met de individuele herbeoordelaars blijkt dat voor de uitvoering van de herbeoordeling als uitgangspunt de werkinstructie is gehanteerd. De kwaliteitsbeoordeling die is uitgevoerd door medewerkers van de kwaliteitslijn zou zijn uitgevoerd op basis van professionele oordeelsvorming in lijn met het hierboven beschreven uitgangspunt. De kwaliteitslijn heeft hierbij aangegeven als doel te hebben gehad de

consistentie van de herbeoordeling over de diverse zaken te waarborgen.

Op basis van interviews komt naar voren dat het standpunt van de kwaliteitslijn doorslaggevend is in het formuleren van de voorlopige conclusie.

→ Medewerkers geven aan dat de kwaliteitslijn gedurende de gehele herbeoordeling betrokken is geweest bij het herbeoordelingsproces. Deze bewering blijkt tevens uit opmerkingen van de kwaliteitslijn die in de verschillende versies van de voorlopige conclusies zijn aangetroffen.

→ Het proces op basis waarvan deze feedback tot stand is gekomen, zoals aangegeven tevens op basis van professionele oordeelsvorming en recht doen aan de politieke context, is kwalitatief achteraf niet te toetsen.



# 8. Bevindingen | Aanlevering Commissie van Wijzen

# 8. Bevindingen | Aanlevering Commissie van Wijzen

## 8.1 Bevindingen aanlevering Commissie van Wijzen

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen uiteengezet die betrekking hebben op de aanlevering aan de Commissie van Wijzen.

### *Aanlevering*

Uit interviews komt naar voren dat aan de Commissie van Wijzen per CAF-zaak de volgende informatie beschikbaar is gesteld:

- de voorlopige conclusie CAF-zaak “X”; en
- de kerndocumenten gebruikt ter onderbouwing van de voorlopige conclusies.

Wij begrijpen dat de Commissie van Wijzen daarnaast in de gelegenheid is gesteld om de overige stukken in te zien op locatie bij de UHT.

De aanlevering van de voorlopige conclusies en bijbehorende bevindingen heeft gelijktijdig plaatsgevonden met de aanlevering van deze informatie aan KPMG. Het KPMG-rapport is derhalve ten behoeve van de definitieve oordeelsvorming van de Commissie van Wijzen pas in een later stadium beschikbaar gekomen.



**KPMG on social media**



**KPMG app**

© 2020 KPMG Advisory N.V., ingeschreven bij het handelsregister in Nederland onder nummer 33263682, en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Cooperative ('KPMG International'), een Zwitserse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

De naam KPMG en het logo zijn geregistreerde merken van KPMG International.