



TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

TER INFORMATIE

de minster van Financiën

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane

**Directie Strategie, Recht &
Beleid Toeslagen**

Persoonsgegevens

nota

Brief ten behoeve van debat 27 maart 2025

Datum

26 maart 2025

Notanummer

2025-0000088765

Bijlagen

1. Brief aan Tweede Kamer
2. Uitspraak Raad van State
3. Artikel NRC
4. Verzoek vc Fin 26 mrt 202!
5. Openbaar te maken stukke

Aanleiding

Bijgaand treft u ten behoeve van het commissiedebat hersteloperatie een brief met de antwoord op de vragen van de vaste commissie voor Financiën over het artikel in NRC (bijgevoegd) en een reactie op de uitspraak van de Raad van State heden over beslistermijnen in bezwaar en dwangsommen.

Beslispunten

- Kunt u instemmen met de brief? Zo ja, dan verzoeken we u de aanbiedingsbrief te ondertekenen.
- Gaat u akkoord met het meezenden van de onderhavige beslisnota, en de set bijgevoegde eerdere nota's conform de beleidslijn Actieve Openbaarmaking? Omlijnde delen worden gelakt.

Kernpunten

- De Raad van State heeft de beslistermijn in zaken van ouders die in het gelijk worden gesteld over het uitblijven van een beslissing op hun bezwaarschrift verlengd tot 60 weken. Die termijn start na het aflopen van de wettelijke beslistermijn. Zijn na de wettelijke beslistermijn bijvoorbeeld 20 weken verstreken, dan krijgt de Dienst Toeslagen nog 40 weken de tijd om een beslissing op bezwaar te nemen. Het dwangsombedrag blijft €100,00 per dag met een maximum van €15.000,00.
- In het geval de 60 weken al verstreken zijn op het moment van de uitspraak in de door een ouder aangevangen zaak over het uitblijven van een beslissing op bezwaar dan krijgt Dienst Toeslagen nog twee weken om te beslissen. Als die termijn verlopen is geldt een dwangsom van €250,00 per dag met een maximum van €37.500,00
- De wegingsfactor voor de proceskosten blijft volgens vaste rechtspraak factor 0,5 omdat zaken over het uitblijven van een beslissing geclassificeerd worden als van licht gewicht.
- Naar aanleiding van het NRC artikel is de eerder door u gevraagd brief omgeschreven naar antwoorden op de vragen van de vaste commissie voor Financiën.

Politiek/bestuurlijke context

De vaste commissie voor Financiën heeft heden vragen gesteld over het artikel in de NRC, ze verwachten de antwoorden voor het debat op 27 maart 2025.

Communicatie

Niet van toepassing.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Doc nr.	Datum	Titel doc.	Toelichting
1	2-12-2024	Nota - StasFB - Nieuwe data non respons	De staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst ontvangt als vervanger van de afgetrede staatssecretaris Toeslagen en Douane een eerste nota over de verzend- en ontvangstdata.
2	13-12-2024	Nota - StasHT - Nieuwe data non respons 2	De staatssecretaris Herstel en Toeslagen ontvangt een nota over de verzend- en ontvangstdata. Deze is inhoudelijk dezelfde als de nota met datum 2 december 2024 die naar de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst was gestuurd.
3	10-1-2025	Nota - StasHT - Opzet onderzoek ADR nieuwe data non-respons	De staatssecretaris Herstel en Toeslagen ontvangt naar aanleiding van een bespreking over het onderwerp over de verzend- en ontvangstdata op 20 december 2024 een nota waarbij ook een concept opdrachtbevestiging van de ADR is gevoegd.
4	9-1-2025	Bijlage Concept opdrachtbevestiging nieuwe data non respons	Als bijlage bij de nota van 10 januari 2025 aan de staatssecretaris Herstel en Toeslagen is de concept opdrachtbevestiging van de ADR gevoegd.
5	20-2-2025	Nota - StasHT - Voorstel omgaan nieuwe data non-respons	De staatssecretaris Herstel en Toeslagen ontvangt naar aanleiding van een bespreking op 22 januari 2025 een nota over de verzend- en ontvangstdata met een aantal bijlagen.
6	20-2-2025	Bijlage 1 Concepttekst non respons	Als bijlage bij de nota van 20 februari 2025 aan de staatssecretaris Herstel en Toeslagen is een concept tekst meegestuurd.
7	16-10-2024	Bijlage 2 Memo Verzenddata Non respons	Als bijlage bij de nota van 20 februari 2025 aan de staatssecretaris Herstel en Toeslagen is een intern memo van 16 oktober 2024 meegestuurd.
8	20-2-2025	Bijlage 3 Cijfers data team UHT	Als bijlage bij de nota van 20 februari 2025 aan de staatssecretaris Herstel en Toeslagen is een bijlage bij het memo van UHT van 16 oktober 2024 meegestuurd.
9	13-3-2025	Nota - StasHT - Data non-respons maart 2025	De staatssecretaris Herstel en Toeslagen ontvangt een beslisnota naar aanleiding van haar opmerkingen op de nota van 20 februari 2025. Deze nota is op 20 maart 2025 besproken.



Ministerie van Financiën

Vrij 6/12 16.30-17.00

T.O. Geleren 5/12/2024

TER BESPREKING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie UHT

Directie SR&B

Persoonsgegevens

nota

Nieuwe data non respons

Datum

2 december 2024

Notanummer

2024-0000511053

Bijlagen

Aanleiding

De toenmalige staatssecretaris is op 23 oktober jl. mondeling geïnformeerd over het feit dat de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) in juli 2024 kennis heeft genomen van de aanwezigheid van een databestand met verzend- en ontvangstdata van massaal verzonden brieven. De nota waarin de toenmalige staatssecretaris hier nader over geïnformeerd zou worden heeft haar vanwege haar aftreden niet meer bereikt. De door UHT gevonden informatie is tot op heden niet betrokken bij het vaststellen van gedupeerdheid en/of de hoogte van de compensatie aan gedupeerden. In deze nota informeren wij u over het proces/stappenplan en hoe wij nader onderzoek willen doen naar de relevantie/bruikbaarheid van dit databestand voor de beoordelingen of iemand gedupeerd is of niet. Graag gaan we hierover met u in gesprek.

Plan maken
snel!

Bespreekpunten

- Voorgesteld stappenplan (zie kernpunten) met betrekking tot de nieuwe data.
- Wenselijkheid, timing en omvang van communicatie naar Tweede Kamer.

Kernpunten

- Sinds 2007 wordt jaarlijks bij alle aanvragers van KOT waar geen (volledige) contra-informatie (zoals bijvoorbeeld uren opvang) bekend is door directie Toeslagen een massaal uitvraagproces opgestart. Indien de informatie niet aangeleverd wordt kan in het uiterste geval het definitieve recht op de toeslag niet worden vastgesteld en volgt een nihilstelling en terugvordering. Dit proces maakt nog steeds onderdeel uit van de werkwijze van directie Toeslagen.
- UHT houdt in haar beoordeling van gedupeerdheid rekening met het feit dat massale uitvraag gedaan is bij de toeslagaanvrager. Echter sinds de start van de werkzaamheden is verondersteld dat geen betrouwbare administratie van de uitvraag naar informatie bij burgers en hun reactie hierop heeft plaats gevonden.
- Wanneer ouders aangeven niet bekend te zijn met verzonden brieven of ze niet ontvangen hebben dan wordt hiervan uitgegaan in het vervolgproces en kan dit aanleiding zijn voor compensatie. Een significant deel van de ouders wordt nu als gedupeerde aangemerkt vanwege deze non response waarbij onvoldoende informatie beschikbaar is om aan te tonen dat zorgvuldig is uitgevraagd.
- Nu de verzend- en ontvangstadministratie mogelijk wel beschikbaar lijkt, wil UHT bezien of deze informatie benut kan en moet worden. Daartoe stellen we ons de volgende onderzoeksvragen:
 - Is de gevonden informatie betrouwbaar,

Leef me een goede vraag!

- op welke manier kan deze informatie betrokken worden in de beoordeling,
 - welke impact heeft de informatie op het tot heden hierin gevoerde beleid.
- Om deze nieuw gevonden data te gebruiken bij de integrale beoordelingen is een zorgvuldig proces noodzakelijk. De beoordeling zou hier namelijk ingrijpend door wijzigen, feitelijk van nu "ja u bent gedupeerd, tenzij" naar in de toekomst "nee u bent niet gedupeerd, tenzij") Dit stappenplan ziet er globaal als volgt uit:
 1. De ADR of een andere externe partij wordt gevraagd zo spoedig mogelijk de nieuw gevonden verzend- en ontvangstadministratie en daarmee samenhangende procesinrichting te valideren. Inmiddels is contact opgenomen met de ADR om scope van het vraag gestuurde onderzoek en tijdsduur te bespreken.
 2. Ondertussen zal UHT in overleg met alle betrokkenen kijken hoe om te gaan met de nieuwe verzend-en ontvangstdata. Hierbij wordt dan gekeken naar indien alleen de verzendadministratie op orde is en indien de verzend- en ontvangstadministratie op orde zijn.
 3. Een eventuele andere werkwijze wordt getoetst bij de Commissie van Wijzen. Dit is een onafhankelijke commissie van deskundigen die het kabinet heeft ingesteld om te adviseren over de hersteloperatie.
 4. Ten slotte moet een besluit volgen over implementatie van de eventuele nieuwe werkwijze. Hierbij meewegend dat UHT uiterlijk begin Q2 van 2025 de laatste ouders in behandeling neemt.
- Graag wisselen we met u hierover van gedachte waarbij tevens besproken kan worden wanneer en hoe de Tweede Kamer hierover wordt geïnformeerd. Hierbij kan gekozen worden tussen het zo spoedig mogelijk op hoofdlijnen informeren van de Kamer tot en met uitgebreider informeren na afloop van de stappen die hierboven beschreven staan.

Rand-voorwaardelijk
o

Kom maar door 8

Toelichting

Non response beleid op hoofdlijnen

- Bij alle aanvragers van een toeslag waar geen (volledige) contra-informatie van bekend is, start Dienst Toeslagen jaarlijks een massaal uitvraagproces. Zonder de benodigde informatie kan het recht op toeslag niet worden vastgesteld. Er kan een nihilstelling en terugvordering volgen.
- Daarvoor is noodzakelijk dat een burger afdoende (zorgvuldig) in staat is gesteld om informatie aan te leveren door het toesturen van een vraag- en rappelbrief alvorens tot nihilstelling over te gaan.
- Als in het verleden een burger om deze reden (niet reageren op een informatieverzoek, non response) nihilgesteld is, kan dit aanleiding zijn voor compensatie wanneer vanuit Toeslagen onvoldoende zorgvuldig is uitgevraagd of wanneer onvoldoende vast staat dat op een juiste manier is uitgevraagd. Bij dit laatste staat de beschikbaarheid van een deugdelijke verzend- en ontvangstadministratie centraal.
- Een significant deel van de ouders wordt nu als gedupeerde aangemerkt vanwege deze non response waarbij onvoldoende informatie beschikbaar is om aan te tonen dat zorgvuldig is uitgevraagd. In een gesprek met de burger wordt nagegaan of de burger de vraagbrieven heeft ontvangen dan wel de gevraagd informatie heeft opgestuurd. Als non response niet aannemelijk wordt, volgt in beginsel compensatie.

Politiek/bestuurlijke context

Nog niet van toepassing.

Communicatie

Nog niet van toepassing.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.



2012
20.45 u.

bespreken

8

TER BESPREKING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen

Directie UHT
Directie SR&B

Persoonsgegevens

nota

Nieuwe data non respons

Datum
13 december 2024

Notanummer
2024-0000571274

Bijlagen
Nota 511053

Aanleiding

De toenmalige staatssecretaris is op 23 oktober jl. mondeling geïnformeerd over het feit dat de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) in juli 2024 kennis heeft genomen van de aanwezigheid van een databestand met verzend- en ontvangstdata van massaal verzonden brieven. De door UHT gevonden informatie is tot op heden niet betrokken bij het vaststellen van gedupeerdheid en/of de hoogte van de compensatie aan gedupeerden. De nota waarin de toenmalige staatssecretaris hier nader over geïnformeerd zou worden heeft haar vanwege haar aftreden niet meer bereikt. De staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst heeft deze nota ontvangen en van commentaar voorzien (511053, bijgevoegd). In deze nota informeren wij u over het proces/stappenplan en hoe wij nader onderzoek willen doen naar de relevantie/ bruikbaarheid van dit databestand voor de beoordelingen of iemand gedupeerd is of niet. Graag gaan we hierover met u in gesprek.

Bespreekpunten

- Voorgesteld stappenplan (zie kernpunten) met betrekking tot de nieuwe data.
- Wenselijkheid, timing en omvang van communicatie naar Tweede Kamer.

Kernpunten

- Sinds 2007 wordt jaarlijks bij alle aanvragers van KOT waar geen (volledige) contra-informatie (zoals bijvoorbeeld uren opvang) bekend is door directie Toeslagen een massaal uitvraagproces opgestart. Indien de informatie niet aangeleverd wordt kan in het uiterste geval het definitieve recht op de toeslag niet worden vastgesteld en volgt een nihilstelling en terugvordering. Dit proces maakt nog steeds onderdeel uit van de werkwijze van directie Toeslagen.
- UHT houdt in haar beoordeling van gedupeerdheid rekening met het feit dat massale uitvraag gedaan is bij de toeslagaanvrager. Echter sinds de start van de werkzaamheden is verondersteld dat geen betrouwbare administratie van de uitvraag naar informatie bij burgers en hun reactie hierop heeft plaats gevonden.
- Wanneer ouders aangeven niet bekend te zijn met verzonden brieven of ze niet ontvangen hebben dan wordt hiervan uitgegaan in het vervolgproces en kan dit aanleiding zijn voor compensatie. Een significant deel van de ouders wordt nu als gedupeerde aangemerkt vanwege deze non response waarbij

onvoldoende informatie beschikbaar is om aan te tonen dat zorgvuldig is uitgevraagd.

- Nu de verzend- en ontvangstadministratie mogelijk wel beschikbaar lijkt, wil UHT bezien of deze informatie benut kan en moet worden. Daartoe stellen we ons de volgende onderzoeksvragen:
 - Is de gevonden informatie betrouwbaar,
 - op welke manier kan deze informatie betrokken worden in de beoordeling,
 - welke impact heeft de informatie op het tot heden hierin gevoerde beleid.
- Om deze nieuw gevonden data te gebruiken bij de integrale beoordelingen is een zorgvuldig proces noodzakelijk. De beoordeling zou hier namelijk ingrijpend door wijzigen, feitelijk van nu "ja u bent gedupeerd, tenzij" naar in de toekomst "nee u bent niet gedupeerd, tenzij") Dit stappenplan ziet er globaal als volgt uit:
 1. De ADR of een andere externe partij wordt gevraagd zo spoedig mogelijk de nieuw gevonden verzend- en ontvangstadministratie en daarmee samenhangende procesinrichting te valideren. Inmiddels is contact opgenomen met de ADR om scope van het vraag gestuurde onderzoek en tijdsduur te bespreken.
 2. Ondertussen zal UHT in overleg met alle betrokkenen kijken hoe om te gaan met de nieuwe verzend-en ontvangstdata. Hierbij wordt dan gekeken naar indien alleen de verzendadministratie op orde is en indien de verzend- en ontvangstadministratie op orde zijn.
 3. Een eventuele andere werkwijze wordt getoetst bij de Commissie van Wijzen. Dit is een onafhankelijke commissie van deskundigen die het kabinet heeft ingesteld om te adviseren over de hersteloperatie.
 4. Ten slotte moet een besluit volgen over implementatie van de eventuele nieuwe werkwijze. Hierbij meewegend dat UHT uiterlijk begin Q2 van 2025 de laatste ouders in behandeling neemt.
- Graag wisselen we met u hierover van gedachte waarbij tevens besproken kan worden wanneer en hoe de Tweede Kamer hierover wordt geïnformeerd. Hierbij kan gekozen worden tussen het zo spoedig mogelijk op hoofdlijnen informeren van de Kamer tot en met uitgebreider informeren na afloop van de stappen die hierboven beschreven staan.

Toelichting

Non response beleid op hoofdlijnen

- Bij alle aanvragers van een toeslag waar geen (volledige) contra-informatie van bekend is, start Dienst Toeslagen jaarlijks een massaal uitvraagproces. Zonder de benodigde informatie kan het recht op toeslag niet worden vastgesteld. Er kan een nihilstelling en terugvordering volgen.
- Daarvoor is noodzakelijk dat een burger afdoende (zorgvuldig) in staat is gesteld om informatie aan te leveren door het toesturen van een vraag- en rappelbrief alvorens tot nihilstelling over te gaan.
- Als in het verleden een burger om deze reden (niet reageren op een informatieverzoek, non response) nihilgesteld is, kan dit aanleiding zijn voor compensatie wanneer vanuit Toeslagen onvoldoende zorgvuldig is uitgevraagd of wanneer onvoldoende vast staat dat op een juiste manier is uitgevraagd. Bij dit laatste staat de beschikbaarheid van een deugdelijke verzend- en ontvangstadministratie centraal.
- Een significant deel van de ouders wordt nu als gedupeerde aangemerkt vanwege deze non response waarbij onvoldoende informatie beschikbaar is

om aan te tonen dat zorgvuldig is uitgevraagd. In een gesprek met de burger wordt nagegaan of de burger de vraagbrieven heeft ontvangen dan wel de gevraagd informatie heeft opgestuurd. Als non response niet aannemelijk wordt, volgt in beginsel compensatie.

Politiek/bestuurlijke context

Nog niet van toepassing.

Communicatie

Nog niet van toepassing.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



*eerst bespreken
- zsm*

TER BESPREKING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen

TER INFORMATIE

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane

Directie UHT
Directie SR&B

Persoonsgegevens

nota

Opzet onderzoek ADR nieuwe data non-respons

Datum
10 januari 2025

Notanummer
2025-0000005544

Bijlagen

- Concepttekst voor VGR
- Concept opdrachtbevestiging
- Eerdere nota

Aanleiding

Naar aanleiding van de bespreking met u (staatssecretaris H&T) op 20 december 2024 treft u bijgaand ter informatie het concept onderzoeksvoorstel van de ADR over de nieuwe data non-respons. U (staatssecretaris FB&D) ontvangt deze nota ter informatie omdat het ADR-onderzoek weliswaar ziet op de ontvangstadministratie bij Dienst Toeslagen maar deze wordt uitgevoerd door de Belastingdienst.

Ter bespreking

- Graag wisselen we met u hierover van gedachten.
- Voorstel is om de Tweede Kamer middels de volgende voortgangsrapportage of eventueel de aanbiedingsbrief daarop kort te informeren over dit onderzoek.

Kernpunten

- De centrale onderzoeksvraag aan de ADR is:
Wat zijn de bevindingen van de ADR bij de waarborgen gericht op de juistheid en volledigheid van de ontvangstdatabase (met verzend- en ontvangstdata) en de waarborgen gericht op het voorkomen van het onbevoegd wijzigen van de ontvangstdatabase in de periode 1 januari 2007 tot en met 31 december 2019? De ADR onderzoekt hiermee het proces en de procesinrichting van de ontvangstdatabase en niet de inhoudelijke juistheid en volledigheid van deze database.
- De inhoudelijke juistheid en volledigheid van de database behoort niet tot het onderzoek. Hiermee wordt bedoeld dat de ADR geen onderzoek doet of de uitvraag destijds door Belastingdienst/Dienst Toeslagen inhoudelijk juist was. De ADR onderzoekt alleen of de waarborgen voor betrouwbare administratie van wat verstuurd en ontvangen aanwezig zijn, maar niet wat de inhoud daarvan is.
- De ADR neemt in het rapport geen samenvattende conclusie of eindoordeel op maar wel een samenvatting van de bevindingen. Dit onderzoek verschaft daarmee geen zekerheid in de vorm van een oordeel of conclusie, omdat het een onderzoeksopdracht betreft en geen controle-, beoordelings- of andere veel uitgebreidere assuranceopdracht.
- Indien de administratie betrouwbaar wordt geacht dient bij de integrale beoordeling bekeken te worden in hoeverre dit kan worden meegewogen. Hiervoor dient dan een nieuwe werkinstructie gemaakt te worden. De inzet hierbij is dat conform ook

de politieke toezeggingen hierover de al verstrekte compensatie aan gedupeerde ouders hier geen effect van zullen ondervinden.

- Conform besproken is deze onderzoekopzet met de Belastingdienst afgestemd.
- De ADR heeft aangegeven dat de verwachting is dat het onderzoek afhankelijk van een snelle start binnen vier weken gereed kan komen.
- Wij stellen voor om de Tweede Kamer zo snel mogelijk van dit onderzoek op de hoogte te stellen. Hiervoor zou de volgende voortgangsrapportage (in februari/maart) geschikt zijn. In de bijlage treft u een concepttekst.

Politiek/bestuurlijke context

Over non-respons is rondom de opzet grove schuld (OGS) discussie in 2020-2022 enige aandacht geweest. OGS werd voorheen voornamelijk gesteld als er non-respons was. Tevens werd er melding van gemaakt in de werkinstructies van UHT die ook met de Tweede Kamer zijn gedeeld naar aanleiding van Kamervragen van de leden Leijten en Alkaya. Daarna is er in brieven en voortgangsrapportages niet meer op teruggekomen.

Communicatie

In overleg met communicatie wordt een woordvoeringslijn opgesteld.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Bijlage Concepttekst non-respons

"Bij de integrale beoordeling van gedupeerde ouders staat hun verhaal centraal bij de vastlegging van wat hen aangedaan is ten behoeve van het vaststellen van de schade. Indien er twijfel bestaat over delen van hun verhaal en dit niet kan worden weerlegd uit de dossiers of systemen is in die situaties het verhaal van de ouder altijd leidend. Deze werkwijze is vastgelegd in werkinstructies die indertijd ook met uw Kamer zijn gedeeld¹ en waarover destijds Kamervragen² zijn gesteld. Een in de praktijk belangrijk aspect is het mogelijke niet reageren (non-respons) door toeslaggerechtigden op vaak geautomatiseerde uitvragen om nadere informatie voor de vaststelling van het recht op de kinderopvangtoeslag. Tot op heden is er bij de integrale beoordeling vanuit gegaan dat er geen gegevens voorhanden zijn die onomstotelijk kunnen aantonen dat er uitvragen gedaan zijn en of en zo ja wat de reactie van toeslaggerechtigden daarop was. Inmiddels is in de zomer van 2024 gebleken dat er wel een verzendadministratie is waarin verzend- en ontvangstgegevens zijn opgenomen van massaal door Dienst Toeslagen (voorheen de Belastingdienst) gezonden brieven. Omdat niet eerder met deze gegevens bij de hersteloperatie rekening is gehouden dienen deze gevalideerd te worden. De Uitvoeringsorganisatie herstel toeslagen (UHT) heeft daarom de ADR gevraagd met spoed een onderzoek te doen om deze gegevens te valideren. Wanneer deze gereed is zal deze aan uw Kamer worden gezonden met een uitvoerings- en beleidsmatige appreciatie. De verwachting is dat dit nog in het eerste kwartaal van 2025 zal zijn. Hierbij kan verder benadrukt worden dat de mogelijke uitkomsten van dit onderzoek geen invloed zal hebben op al vastgestelde schade die uitgekeerd is aan gedupeerde ouders."

) ?

¹ Het Kader informatievergaring hersteloperatie kinderopvangtoeslag (KOT) is op 13 okt 2020 als bijlage bij antwoorden Kamervragen over derde VGR KOT aan de Kamer gezonden (Kamerstukken II, 2020/21, 31066, nr. 715).

² Zie hiervoor de op 8 december 2022 gezonden antwoorden op de Kamervragen Leijten en Alkaya over nieuwe werkinstructies over de compensatie O/GS en non-respons (Aanhangsel van de Handelingen 2022/23, nr. 973).



Ministerie van Financiën

Nieuwe data non respons

Opdrachtbevestiging

Versie 0.3

Datum 9 januari 2025
Status Concept

Colofon

Titel	Nieuwe data non respons
Auteur(s)	Persoonsgegevens
Bijlagen	2
Inlichtingen	Auditdienst Rijk Persoonsgegevens

Inhoud

1	Inleiding—7
1.1	Aanleiding—7
1.2	Context—7
1.2.1	Verzonden brieven—7
1.2.2	Ontvangen brieven—8
2	Opdracht—10
2.1	Opdrachtgever en opdrachtnemer—10
2.2	Doelstelling en onderzoeksvragen—10
2.3	Object van onderzoek, afbakening—10
2.4	Referentiekader—11
2.4.1	Verzonden brieven—11
2.4.2	Ontvangen brieven—11
2.5	Rapportage—11
3	Uitvoering opdracht—13
3.1	Planning en werkzaamheden—13
3.2	Teamsamenstelling—14
3.3	Afspraken met de opdrachtgever—14
3.3.1	Verantwoordelijkheden opdrachtgever—14
3.3.2	Verantwoordelijkheden opdrachtnemer—14
4	Ondertekening—15
5	Bijlage(n)—16
5.1	Auditcharter ADR—16
5.2	Prepared by client—16
5.2.1	Verzonden brieven—16
5.2.2	Ontvangen brieven—18

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen heeft in juli 2024 kennis genomen van de aanwezigheid van een databestand (ontvangstdatabase) met verzend- en ontvangstdata van verzonden brieven en de ontvangen reacties van ouders op deze brieven. Deze informatie is tot op heden niet betrokken bij het vaststellen van de gedupeerdheid en/of de hoogte van de compensatie aan gedupeerden. Een onderzoek is gewenst naar de waarborgen inzake de ontvangstdatabase en de processen waarmee de ontvangstdatabase tot stand komt in de periode 1 januari 2007 tot en met 31 december 2019.

1.2 Context

Voor de verzonden brieven en de ontvangen reacties c.q. brieven van ouders gelden de volgende procedures met waarborgen gericht op de juistheid en volledigheid van de ontvangstdatabase en het voorkomen van het onbevoegd wijzigen van de ontvangstdatabase.

1.2.1 *Verzonden brieven*

Het Queryloket van Toeslagen verzorgt op basis van de input van het proces Definitief Toekennen Kinderopvangtoeslagen (KOT proces) bij Toeslagen bij de massale processen welke ouders welke brief moeten krijgen. Dit kan zijn een uitvraagbrief, een rappelbrief of een stopbrief. De meest voorkomende brieven zijn brieven over de uitvraag van de opvangkosten. Het betreffen standaardbrieven (aangeduid met een briefcode) waarvoor door het Queryloket wordt aangegeven welke ouder (BSN) de brief moet ontvangen. Het Queryloket stelt de koppelingen van BSN en briefcode ter beschikking aan het mailingloket van Centrale Administratieve Processen (CAP)/Toeslagen. Het mailingloket van CAP/Toeslagen meldt via een Excel-bestand de verzonden brieven en de uitgevallen brieven met redenen terug aan het Queryloket. Het Queryloket neemt de BSN's van de verzonden brieven en de briefcode op in de door haar beheerde ontvangstdatabase, via een handmatige handeling. Verschillen tussen de te verzenden brieven en daadwerkelijk verzonden brieven worden verklaard. De mailingloketten van Toeslagen en van CAP/Toeslagen plannen de verzending van de brieven vanuit de massale processen. Het mailingloket van CAP/Toeslagen maakt de te verzenden brieven aan in de vorm van een PDF van de standaardbrief waarin onder andere de geadresseerde met het BSN en de adresgegevens zijn opgenomen. De adresgegevens haalt CAP/Toeslagen op uit de Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP). Brieven die niet verstuurd kunnen worden, bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van adresgegevens, worden met vermelding van het BSN en de reden van het niet kunnen verzenden, op de uitvallijst gezet. De uitvallijst wordt door CAP/Toeslagen aan het mailingloket van CAP/Toeslagen verstrekt. Afhankelijk van de uitvalredenen is er sprake van een vervolgproces, maar dit heeft dan niets meer te maken met de briefverzendingen.

De te verzenden brieven vanuit de massale processen en vanaf 2018/2019 ook vanuit de handmatige processen bij CAP/Toeslagen worden in de vorm van productieorders in de zogenoemde output queue van DCS/IV Belastingdienst in Apeldoorn opgenomen. Vanaf 2007 worden stopbrieven dubbel geprint waarvan één exemplaar ter beschikking wordt gesteld aan de CFD/Belastingdienst in Heerlen en daar wordt gescand en in het afzonderlijk databestand voor Toeslagen in het Digitaal Archief Systeem (DAS) wordt opgenomen. Dit geldt vanaf 2007 ook voor de brieven vanuit de handmatige processen, alleen wordt dan niet de brief zelf maar de platte tekst in DAS opgenomen. Uitvraagbrieven en rappelbrieven staan niet in DAS. Naast de stopbrieven zijn ook de reacties van ouders opgeslagen in DAS (zie 1.2.2 Ontvangen brieven). Er zal derhalve ofwel gereageerd moeten zijn ofwel een stopbrief moeten zijn verstuurd. In beide gevallen kan worden vastgesteld welk brievenproces er heeft plaatsgevonden en kan via de ontvangstdatabase worden nagegaan welke uitvraagbrieven en rappelbrieven zijn verstuurd naar een ouder /BSN.

Vanaf 2018 staan de uitvraagbrieven, de rappelbrieven en de stopbrieven in het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS). TVS is vanaf 2012 in gebruik. Voor de periode 2012 tot 2018 zijn van de voornoemde brieven enkel een verzenddatum en een kenmerk opgenomen. De brief zelf kan niet worden geopend. Daarom stelt UHT dat onbekend is naar welk adres het is verstuurd en dat daarom de brief als niet verzonden beschouwd dient te worden.

Vanaf 2009 (KOT 2008) wordt door DCS/IV Belastingdienst kort na de verzending van de brief een terugmelding gedaan aan het mailingloket van CAP/Toeslagen en door het mailingloket van CAP/Toeslagen via het mailingloket van Toeslagen aan het Queryloket. De terugmelding gaat via een Excel-bestand waarvan een deel van de inhoud (BSN en briefcode) door het Queryloket in de ontvangstdatabase wordt opgenomen. Dit gebeurt via een handmatige handeling. De terugmeldingen vanaf 2009 zijn ook bij het mailingloket van CAP/Toeslagen beschikbaar. In dit Excel-bestand zijn de briefcode, het BSN en het adres waarnaar de brief is verstuurd opgenomen. DCS/IV Belastingdienst beschikt op dit moment ook over een Postregistratie-archief vanaf 2014 tot heden waarin aan de hand van barcodes van brieven en verzendboxen kan worden bepaald aan wie op welk moment welke brief is gestuurd. DCS/Belastingdienst bewaakt het volledig printen en couverteren van de productieorders in de output queue en beoordeelt de kwaliteit van het printen en couverteren.

De ingang van het DAS en de ontvangstdatabase is het BSN. Er is een ontvangstdatabase per jaar met voor ieder jaar een onderverdeling naar de verzonden brieven per soort (briefcode) met briefkenmerk, dagtekening en categorie toeslagregeling per BSN beschikbaar. De ontvangstdatabase is vanaf 2008 (KOT 2007) beschikbaar.

1.2.2 *Ontvangen brieven*

Post komt binnen bij CFD/Belastingdienst in Heerlen. Voor ieder belastingmiddel (onder andere voor Toeslagen) wordt een apart postbusnummer gehanteerd. Ontvangen post wordt geopend, van een ontvangstdatum voorzien en eventuele nietjes worden verwijderd. Vervolgens worden de documenten gescand en de gescande documenten worden voorzien van meta-data en het BSN wordt toegevoegd als deze niet goed leesbaar is. Deze scan wordt dubbel uitgevoerd. Pas bij overeenstemming van de gescande gegevens gaat het proces verder. Dit laatste wordt aangeduid met vertoetsing. De documenten die betrekking hebben op

Toeslagen worden op het moment van scannen opgenomen in een afzonderlijk databestand voor Toeslagen in het DAS. Tevens worden ontvangstmeldingen gegenereerd en teruggekoppeld aan het Queryloket van Toeslagen. Vanaf 2012 wordt een melding over de ontvangst ook opgenomen in het TVS-systeem van Toeslagen. De terugkoppeling aan het Queryloket van Toeslagen gaat via een Excel-bestand dat vervolgens door het Queryloket in de ontvangstdatabase wordt opgenomen. De fysieke documenten gaan naar Doc-Direkt in Apeldoorn en worden daar gearhiveerd. Massaal verzonden brieven bevatten een antwoordformulier en een antwoordenveloppe. De ouder wordt in de brief verzocht het antwoordformulier in te vullen en met bijlagen terug te sturen. Het antwoordformulier wordt door de scanner "uitgelezen". Het is daardoor te herleiden op welke brief het antwoord betrekking heeft.

Ongestructureerde post (dit betreft onder andere post die door de ouder naar een andere postbus in Heerlen is gestuurd) wordt door CFD/Belastingdienst in Heerlen ter beschikking gesteld aan CAP/Toeslagen voor verdere behandeling. Na behandeling wordt de post, voorzien van een oplegvel met het BSN, het toeslagjaar en de classificatiecode, door CAP/Toeslagen aan CFD/Belastingdienst in Heerlen beschikbaar gesteld en worden de in de eerste alinea beschreven procedures gevolgd.

De ingang van de ontvangstdatabase, het DAS, het TVS (vanaf 2012), het RKT (tot 2012) en het archief van Doc-Direkt is het BSN. Deze procedures worden vanaf 2007 gevolgd.

2 Opdracht

2.1 Opdrachtgever en opdrachtnemer

Deze opdracht wordt door de Auditdienst Rijk (hierna ADR) uitgevoerd in opdracht van Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (hierna UHT). Contactpersoon voor het onderzoek vanuit de UHT is Opdrachtnemer namens de ADR is

Deze opdracht zal worden uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. Voor deze opdracht is ook het Audit Charter van de ADR d.d. 1 mei 2019 van toepassing. Zie bijlage 5.1.

2.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

In de ontvangstdatabase zijn verzend- en ontvangstdata van verzonden brieven en ontvangen brieven opgenomen. Doelstelling van het onderzoek is het onderzoeken van de opzet en de werking van waarborgen gericht op de juistheid en volledigheid van de ontvangstdatabase en van waarborgen gericht op het voorkomen van het onbevoegd wijzigen van de ontvangstdatabase.

De onderzoeksvraag luidt als volgt; wat zijn de bevindingen van de ADR bij de waarborgen gericht op de juistheid en volledigheid van de ontvangstdatabase (met verzend- en ontvangstdata) en de waarborgen gericht op het voorkomen van het onbevoegd wijzigen van de ontvangstdatabase in de periode 1 januari 2007 tot en met 31 december 2019?

De ADR onderzoekt hiermee het proces en de procesinrichting van de ontvangstdatabase en niet de inhoudelijke juistheid en volledigheid van deze database.

2.3 Object van onderzoek, afbakening

Object van onderzoek zijn de waarborgen gericht op de juistheid en volledigheid van de ontvangstdatabase en de waarborgen gericht op het voorkomen van het onbevoegd wijzigen van de ontvangstdatabase.

De werking van de waarborgen wordt onderzocht voor de periode 1 januari 2007 tot en met 31 december 2019. Ook wordt voor deze periode vastgesteld wat de voorgeschreven (opzet) waarborgen waren. De reconstrueerbaarheid van de waarborgen over een periode van 13 jaren is een nadrukkelijk aandachtspunt bij het onderzoek.

2.4 Referentiekader

Bij het onderzoek wordt het volgende referentiekader gebruikt.

2.4.1 Verzonden brieven

- Het Queryloket van Toeslagen vraagt aan alle ouders waarvan de opvanggegevens niet volledig aanwezig zijn minus de ouders die al in een ander uitvraagproces zitten de vereiste gegevens op.
- De door het Queryloket van Toeslagen bepaalde te verzenden brieven worden in de ontvangstdatabase opgenomen.
- De registratie van de verzonden brieven in de ontvangstdatabase kan alleen door een beperkt aantal bevoegde medewerkers van het Queryloket van Toeslagen worden gewijzigd.
- De Excel-bestanden met terugmeldingen van verzonden brieven worden ongewijzigd opgeslagen bij zowel CAP als Toeslagen.
- De terugmelding wordt gegenereerd op basis van de verzending van de brief en wordt juist en volledig in de ontvangstdatabase opgenomen.
- Verschillen tussen de terugmelding en de door het Queryloket van Toeslagen bepaalde te verzenden brieven blijken in de ontvangstdatabase en worden verklaard.
- Het printen en couverteren van brieven vinden plaats in fysiek afgeschermdde ruimten.
- Eventuele uitval wordt opnieuw in het proces opgenomen.
- Er is een sluitend verband tussen de ontvangen productieorders, de opgemaakte printbestanden en de geprinte en gecouverteerde brieven.

2.4.2 Ontvangen brieven

- De registratie van de ontvangen brieven in de ontvangstdatabase kan alleen door een beperkt aantal bevoegde medewerkers van het Queryloket van Toeslagen worden gewijzigd.
- De Excel-bestanden met terugmeldingen van ontvangen brieven worden ongewijzigd opgeslagen bij zowel CAP als Toeslagen.
- Terugmeldingen worden bij het scannen automatisch gegenereerd.
- De terugmeldingen worden juist en volledig in de ontvangstdatabase opgenomen.
- Het ontvangen en behandelen van post en scannen van documenten vinden plaats in fysiek afgeschermdde ruimten.
- Eventuele uitval wordt opnieuw in het proces opgenomen.
- Het databestand van Toeslagen in DAS kan door een beperkt aantal bevoegde medewerkers worden gemuteerd.
- De dubbele beoordeling met gelijke uitkomsten wordt bij het scannen afgedwongen.
- Het volledig terugontvangen van ongestructureerde post wordt bewaakt.

2.5 Rapportage

Het eindproduct van deze opdracht is een schriftelijk onderzoeksrapport. In dit rapport geven wij per onderzoeksvraag (onderdelen van het referentiekader) onze bevindingen. Waar relevant zullen de bevindingen over de waarborgen per fase van de onderzoeksperiode worden gegeven. Tevens is in het rapport een samenvatting van de bevindingen opgenomen. Dit onderzoek verschaft geen zekerheid in de vorm

van een oordeel of conclusie, omdat het een onderzoeksopdracht betreft en geen controle-, beoordelings- of andere assuranceopdracht. Het rapport bevat daarom geen samenvattende conclusie of eindoordeel.

De opdrachtgever, Persoonsgegevens is eigenaar van de rapportage.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Het rapport over dit onderzoek is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. Voor openbaarmaking door het opdrachtgevende ministerie van door de ADR aan dit ministerie uitgebrachte rapporten gelden de voorschriften uit de Wet open overheid. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht van door de ADR uitgebrachte rapporten naar de Tweede Kamer.

3 Uitvoering opdracht

3.1 Planning en werkzaamheden

De benodigde informatie is in bijlage 5.2 opgenomen. Het door de UHT eerder uitgevoerde verkennend onderzoek en eerdere onderzoeken door de ADR zijn het startpunt voor het verzamelen van informatie. De UHT en de ADR zullen nagaan welke benodigde informatie al in de dossiers van het verkennend onderzoek en de eerdere ADR-onderzoeken aanwezig is. De vervolgens resterende benodigde informatie zal door de UHT worden aangeleverd.

Het onderzoek heeft een doorlooptijd van naar verwachting 4 weken vanaf het moment van ondertekening van de opdrachtbevestiging en het opleveren van de benodigde informatie tot de oplevering van het conceptrapport. De medewerking van de UHT is onmisbaar om deze doorlooptijd te realiseren. Zie in dit verband paragraaf 3.3.1.

Bij aanvang van het onderzoek zal samen met de UHT, gebruik makend van het door de UHT eerder uitgevoerde verkennend onderzoek, een overzicht worden gemaakt van de registraties die er zijn en wat er in deze registraties staat vanaf welk moment.

Voor het onderzoek zijn 500 uren begroot.

De werkzaamheden bestaan uit:

- Opstellen en afstemmen van de opdrachtbevestiging;
- Uitvoeren van het onderzoek. Zie hieronder en bijlage 5.2.
- Opstellen van de feitelijke bevindingen en vervolgens het concept onderzoeksrapport.
- Afstemmen van de feitelijke bevindingen en vervolgens het concept onderzoeksrapport.
- Aanbieden van het definitieve concept onderzoeksrapport via onze contactpersoon voor de managementreactie.
- Opstellen en aanbieden van het definitieve onderzoeksrapport (inclusief managementreactie).

Onderzocht wordt of aangetoond kan worden dat aan de uitgangspunten genoemd onder het referentiekader voldaan wordt. Bij het uitvoeren van het onderzoek zal gebruik worden gemaakt van het door de UHT eerder uitgevoerde verkennend onderzoek en eerdere onderzoeken door de ADR. De ontvangen informatie wordt vervolgens geanalyseerd. Via interviews zullen toelichtende vragen worden gesteld. Bij voorkeur via data-analyse zal een verband worden gelegd tussen de gegevens van brieven in de verschillende registraties om tot bevindingen te komen over de werking van de waarborgen gericht op de juistheid en volledigheid van de ontvangstdatabase (zie hiervoor). Dit betreft bijvoorbeeld het verband tussen de geregistreerde ontvangen brieven in de ontvangstdatabase en in DAS.

Na afloop van het onderzoek zal de ADR een evaluatie uitvoeren met de opdrachtgever. Indien gewenst presenteert de ADR het concept onderzoeksrapport.

3.2 Teamsamenstelling

Het onderzoeksteam bestaat uit

Persoonsgegevens

Persoonsgegevens

 Vanuit de ADR zal een opdrachtgerichte kwaliteitsbeoordeling plaatsvinden door een van het onderzoeksteam onafhankelijke kwaliteitsbeoordelaar.

3.3 Afspraken met de opdrachtgever

3.3.1 Verantwoordelijkheden opdrachtgever

De opdrachtgever draagt zorg dat het onderzoek efficiënt en effectief kan worden uitgevoerd. Een doorlooptijd van 4 weken voor dit onderzoek is een gezamenlijke uitdaging. Om deze doorlooptijd te realiseren is het tijdig beschikbaar hebben van informatie en van personen voor afstemming van zaken essentieel. Het niet tijdig beschikbaar zijn van informatie en personen heeft direct impact op het tijdig kunnen uitvoeren van en rapporteren over dit onderzoek. Hiertoe is onder meer het volgende van belang:

- Beschikbaarheid van de te interviewen medewerkers binnen 3 dagen nadat daarom is verzocht.
- Binnen 3 dagen nadat daarom is verzocht opleveren van (aanvullende) informatie.
- Binnen 1 week verzorgen van een bestuurlijke reactie naar aanleiding van het definitief concept ADR-rapport, welke wordt opgenomen in de definitieve ADR-rapportage.

3.3.2 Verantwoordelijkheden opdrachtnemer

Het is de verantwoordelijkheid van de projectleider om het onderzoek uit te voeren in overeenstemming met deze opdrachtbevestiging. De projectleider is verantwoordelijk voor de aansturing van het onderzoeksteam en voor de communicatie met de opdrachtgever en opdrachtnemer. Verder is de projectleider inhoudelijk verantwoordelijk voor het onderzoek.

De ADR behandelt alle verkregen informatie als vertrouwelijk, in overeenstemming met de wet- en regelgeving inzake de (actieve en passieve) openbaarmakingsplicht, informatiebeveiliging en bescherming van persoonsgegevens.

Mochten zich gedurende het onderzoek onvoorziene risico's voordoen, die gevolgen hebben voor de uitvoering, dan neemt de projectleider hierover zo spoedig mogelijk contact op met de contactpersoon. De projectleider heeft tenminste wekelijks contact met de contactpersoon voor het onderzoek. De projectleider informeert de contactpersoon dan over de voortgang van het onderzoek en de (voorlopige) bevindingen op dat moment.

4 Ondertekening

Ondergetekenden zijn deze opdracht overeengekomen en stemmen in met de inhoud van deze opdrachtbevestiging.

Persoonsgegevens

Persoonsgegevens

(Opdrachtgever)

(Projectleider)

9 januari 2025

9 januari 2025

5 Bijlage(n)

5.1 Auditcharter ADR

Voor deze opdracht is het Audit Charter¹ van de ADR d.d. 1 mei 2019 van toepassing. Het Audit Charter van de ADR bevat de algemene uitgangspunten voor de uitoefening van de interne auditfunctie bij de rijksdienst. In het Audit Charter ADR zijn ook de uitgangspunten voor het omgaan met opdracht specifieke informatie vastgelegd. Hieronder valt de geheimhoudingsplicht en de toegang, het gebruik en het verspreiden van auditdossiers.

5.2 Prepared by client

Hieronder is per onderdeel van het referentiekader de benodigde informatie aangegeven.

	Referentiekader	Benodigde informatie
		Overkoepelend is behoefte aan de volgende benodigde informatie: - Interne evaluaties/controles gericht op de opzet en werking van waarborgen. - Signalen/klachten van ouders en analyses daarvan waaruit blijkt dat de waarborgen niet (volledig) hebben gefunctioneerd. Bijvoorbeeld verstuurd brieven door ouders die niet bleken te zijn geregistreerd of het ontvangen van een rappelbrief door ouders en geen uitvraagbrief.
	<i>Verzonden brieven</i>	
1.	Het Queryloket van Toeslagen vraagt aan alle ouders waarvan de opvanggegevens niet volledig aanwezig zijn minus de ouders die al in een ander uitvraagproces zitten de vereiste gegevens op.	Opzet: Procedures inzake het aanmaken, verzenden en registreren van brieven in de periode 1 januari 2007 tot en met 31 december 2019. Werking: De door het Queryloket van Toeslagen gebruikte selectiecriteria in de periode 1 januari 2007 tot en met 31 december 2019.

¹ <https://redactie.rijksportaal.overheid.nl/site/binaries/content/assets/rijksportaal/organizations/minfin/oraganisatie/sg-cluster/auditdienst-rijk/organisatie/audit-charter/auditcharter-auditdienst-rijk.pdf>

2.	De door het Queryloket van Toeslagen bepaalde te verzenden brieven worden in de ontvangstdatabase opgenomen.	Opzet: Zie 1. Werking: Inhoud ontvangstdatabase over de jaren 2007 tot en met 2019.
3.	De registratie van de verzonden brieven in de ontvangstdatabase kan alleen door een beperkt aantal bevoegde medewerkers van het Queryloket van Toeslagen worden gewijzigd.	Opzet: Procedures inzake het beheer van toegangsregels. Werking: Toegangsregels van de ontvangstdatabase in de periode 1 januari 2007 tot en met 31 december 2019.
4.	De Excel-bestanden met terugmeldingen van verzonden worden ongewijzigd opgeslagen bij zowel CAP als Toeslagen.	Opzet: Zie 3. Werking: Gebruikte Excel-bestanden in de periode 1 januari 2007 tot en met 31 december 2019 en de toegangsregels van deze bestanden.
5.	De terugmelding wordt gegenereerd op basis van de verzending van de brief en wordt juist en volledig in de ontvangstdatabase opgenomen.	Opzet: Procedures inzake het aanmaken en verwerken van de terugmeldingen in de periode 1 januari 2007 tot en met 31 december 2019. Werking: De coding en de timestamp van het programma waaruit de aanmaak van de terugmelding blijkt. Verslaglegging waaruit het juist en volledig opnemen van terugmeldingen in de ontvangstdatabase blijkt in de periode 1 januari 2007 tot en met 31 december 2019.
6.	Verschillen tussen de terugmelding en de door het Queryloket van Toeslagen bepaalde te verzenden brieven blijken in de ontvangstdatabase en worden verklaard.	Opzet: Procedures inzake het beheer en gebruik van de ontvangstdatabase in de periode 1 januari 2007 tot en met 31 december 2019. Werking: Inhoud ontvangstdatabase over de jaren 2007 tot en met 2019.
7.	Het printen en couverteren van brieven vinden plaats in fysiek afgeschermden ruimten.	Productieverklaring DCS en bijbehorend assurancerapport ADR over de jaren 2007 tot en met 2019.
8.	Eventuele uitval wordt opnieuw in het proces opgenomen.	Productieverklaring DCS en bijbehorend assurancerapport ADR over de jaren 2007 tot en met 2019.

9.	Er is een sluitend verband tussen de ontvangen productieorders, de opgemaakte printbestanden en de geprinte en gecouverteerde brieven.	Productieverklaring DCS en bijbehorend assurancerapport ADR over de jaren 2007 tot en met 2019.
	<i>Ontvangen brieven</i>	
10.	De registratie van de ontvangen brieven in de ontvangstdatabase kan alleen door een beperkt aantal bevoegde medewerkers van het Queryloket van Toeslagen worden gewijzigd.	Zie 3.
11.	De Excel-bestanden met terugmeldingen van ontvangen worden ongewijzigd opgeslagen bij zowel CAP als Toeslagen.	Zie 4.
12.	Terugmeldingen worden bij het scannen afgedwongen en terugmeldingen kunnen uitsluitend geautomatiseerd bij het scannen tot stand komen.	Opzet: Procedures inzake het ontvangen en behandelen van post en scannen van documenten in de periode 1 januari 2007 tot en met 31 december 2019. Werking: De coding en de timestamp van het scanprogramma waaruit de aanmaak van de terugmelding blijkt.
13.	De terugmeldingen worden juist en volledig in de ontvangstdatabase opgenomen.	Zie 5.
14.	Het ontvangen en behandelen van post en scannen van documenten vinden plaats in fysiek afgeschermden ruimten.	Opzet: Procedures rond de toegang tot de ruimten waarin de post binnenkomt en wordt gescand in de periode 1 januari 2007 tot en met 31 december 2019. Werking: Toegang tot de ruimten waarin de post binnenkomt en wordt gescand in de periode 1 januari 2007 tot en met 31 december 2019.
15.	Eventuele uitval wordt opnieuw in het proces opgenomen.	Opzet: Zie 12. Werking: Verslagen inzake het verwerken van uitval in de periode 1

		januari 2007 tot en met 31 december 2019.
16.	Het databestand van Toeslagen in DAS kan door een beperkt aantal bevoegde medewerkers worden gemuteerd.	Opzet: Zie 3. Werking: Toegangsregels van DAS in de periode 1 januari 2007 tot en met 31 december 2019.
17.	De dubbele beoordeling met gelijke uitkomsten wordt bij het scannen afgedwongen.	Opzet: Zie 12. Werking: De coding en de timestamp van het scanprogramma waaruit het afdwingen van een dubbele beoordeling met gelijke uitkomsten blijkt.
18.	Het volledig terugontvangen van de ongestructureerde post wordt bewaakt.	Opzet: Procedures inzake de behandeling van ongestructureerde post in de periode 1 januari 2007 tot en met 31 december 2019. Werking: Zie 10 tot en met 17. De gegevens over de daadwerkelijke respons ten opzichte van de verwachte respons.



Ministerie van Financiën

8 feb-2025

bespreken!

J2

CVW

Persoonsgegevens

TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen

Directie UHT
Directie SR&B

Persoonsgegevens

nota

Voorstel omgaan nieuwe data non-respons

Datum
20 februari 2025

Notanummer
2025-0000021832

Bijlage
1. Concept tekst non-respons
2. Memo okt 2024
3. Cijfers UHT en non-respons

Aanleiding

Naar aanleiding van de bespreking met u op 22 januari 2025 treft u de gevraagde nota met een juridische analyse over de nieuwe data non-respons.

onvolledig

Ter beslissing

1. Gaat u akkoord met het gebruik van de nieuw gevonden data non response?
2. Gaat u akkoord om na kennisname van bijgaande analyse, voordat u de nieuw gevonden data non-respons gaat gebruiken, een validatie van de nieuwe data te laten uitvoeren door de ADR?
3. Gaat u akkoord om de Tweede Kamer hiervan op de hoogte te stellen middels een volgende voortgangsrapportage conform tekstvoorstel in de bijlage?

Kernpunten

- Naast de juridische mogelijkheid om de nieuw gevonden data non-respons te gebruiken speelt de meer beleidsmatige vraag of het ook wenselijk is deze te gebruiken.
- Relevant is dat door het niet gebruiken van het databestand een deel van de hersteluitgaven mogelijk als onzekerheid in de rechtmatigheid worden beoordeeld. Voor de verantwoording over 2024 is dit risico een voldongen feit. Als het databestand wel gebruikt wordt, wordt dit risico voor 2025 en latere jaren beperkt.
- Alles afwegende adviseren wij u de juridische analyse af te ronden en daaraan parallel een onderzoek door de ADR te laten doen. Indien uit de juridische analyse en het ADR onderzoek geen belemmeringen voortvloeien adviseren wij u, met het oog op de budgettaire beheersing en het beperken van onrechtmatigheden, de data te gebruiken voor de resterende (15%) integrale beoordelingen en de eventuele aanvullende schade en overige compensatieregelingen die daarop volgen voor deze groep.
- Daarnaast onderzoeken wij nog in hoeverre het mogelijk en wenselijk is het databestand ook te gebruiken en zo ja in de mate waarin voor de aanvullende schade en overige compensatieregelingen bij de reeds verrichtte integrale beoordelingen. Hier spelen, naast de weging wat redelijk is, ook aanzienlijke juridische en uitvoeringsbelemmeringen. Gezien de eventuele impact op rechtmatigheid en budget willen we u na een nadere analyse hier over adviseren.

gelijkheids-
beginsel

?

bewyzen?

aan-
nemelijkheid

recht-
vaardigheid.

Toelichting

Non-respons

- Compensatie op basis van non-respons kan plaatsvinden als niet vaststaat dat voldoende is uitgevraagd bij een ouder en op basis van non-respons nihil is gesteld. De aanwezigheid van een betrouwbare verzend- en ontvangstadministratie is van belang om al dan niet over te gaan tot compensatie.
- Non-respons naar aanleiding van massaal verzonden uitvraagbrieven is in deze fase van de hersteloperatie een belangrijke reden voor compensatie. Dossiers waarin sprake is van evidente vooringenomenheid, bijvoorbeeld in het kader van een CAF-onderzoek, zijn veelal reeds geschikt.
- Op basis van artikel 3:2 Awb is UHT verplicht om bij de voorbereiding van een besluit over compensatie alle relevante informatie te vergaren. Deze brieven zijn als informatiebron van belang om vast te kunnen stellen of Dienst Toeslagen destijds voldoende (zorgvuldige) uitvraag heeft gedaan voordat de KOT vanwege non-respons op nihil werd gesteld en er terugvorderingen volgden.
- Zonder de beschikbaarheid van deze brieven en zonder een zichtbare reactie van ouders in de systemen van Toeslagen wordt er in de integrale beoordeling in beginsel vanuit gegaan dat de KOT destijds zonder afdoende uitvraag is stopgezet en dat kwalificeert onder de Wet hersteloperatie Toeslagen als een vooringenomen handeling. Dit is ook meermaals door de Commissie van Wijzen, die tot taak heeft de beoordeling van Dienst Toeslagen te controleren, bevestigd.

? herstel
oude situatie

Het databestand

- Er is een databestand gevonden die meer informatie biedt over non-respons. Eerder is er van uit gegaan dat er geen (betrouwbare) verzend- en ontvangstadministratie op niveau van individuele ouders (BSN-niveau) beschikbaar was. Zoals ook in de eerdere nota's aangegeven lijkt deze database dit te weerleggen.
- In oktober van 2024 heeft een intern verkennend onderzoek (bijgevoegd als bijlage) naar deze data plaatsgevonden. In dit onderzoek is de voorlopige conclusie getrokken dat de gevonden verzend- en ontvangstadministratie en daarmee samenhangende procesinrichting professioneel is opgezet en gedocumenteerd.
- Vanwege het verkennende karakter van het interne onderzoek, de gevoeligheid van de hersteloperatie en de mogelijke impact van het gebruik van deze data op de uitkomst van een individuele beoordeling, wordt een onderzoek door een gezaghebbende externe partij (ADR) raadzaam geacht voordat tot gebruik van deze data kan worden overgegaan.
- De Belastingdienst heeft aangegeven dat dit proces geen gevolgen heeft voor hun processen. Ze hebben bovendien geen bezwaren tegen een onderzoek ook waar die door hun uitgevoerde processen betreft. Zij achten de processen en informatie betrouwbaar maar zien geen reden om dit onderzoek af te wijzen.
- Zowel Dienst Toeslagen als de Belastingdienst achten het systeem achter de verzend- en ontvangstdata, in ieder geval voor het recente verleden, betrouwbaar. Tegelijkertijd is een onderzoek in zekere zin een *no regret*. Eventuele onverwachte gebreken kunnen dan alsnog worden geïdentificeerd en geadresseerd.
- In het verkennend onderzoek worden voor wat betreft de gevonden verzendadministratie verschillende niveaus van betrouwbaarheid onderscheiden. Het niveau met de hoogste betrouwbaarheid heeft betrekking op de uitvraagbrieven

vanaf toeslagjaar 2013. Van deze brieven is het postarchief van CAP nog volledig beschikbaar. Deze brieven voldoen aan alle eisen die de jurisprudentie stelt ten aanzien van de aannemelijkheid van recent verzonden brieven.

- In de bijlage treft u enige cijfers rondom de UHT populatie (69.158) en de gevonden non-respons data. Hieruit blijkt bijvoorbeeld dat de groep die tussen 2008 en 2010 een of meerdere stopbrieven heeft gekregen bestaat uit 11.570 ouders en gaat in totaal over 16.741 toeslagjaren.

Het gelijkheidsbeginsel

- Het gebruik van deze data voor nieuwe beoordelingen terwijl een groot deel van de ouders inmiddels een beoordeling heeft gehad zonder gebruik van deze data kan vragen oproepen rondom gelijke behandeling.
- De uitkomst van een voorlopige analyse laat zien dat er geen evidente juridische belemmering lijkt te bestaan tegen gebruik van de data, mits betrouwbaar. Een geslaagd beroep op het gelijkheidsbeginsel lijkt op voorhand niet heel kansrijk te zijn.
- Een scenario is lastig voorstelbaar waarbij een rechter die wordt geconfronteerd met een gemotiveerde afwijzing, zal oordelen dat een ouder toch als gedupeerde moet worden aangemerkt omdat de betrouwbare informatie die aan de afwijzing ten grondslag ligt vanwege het gelijkheidsbeginsel buiten beschouwing zou moeten worden gelaten. Daarmee feitelijk vonnissend dat een niet-gedupeerde ouder toch als gedupeerde ouder moet worden aangemerkt.
- Het zorgvuldigheidsbeginsel verlangt bovendien dat Dienst Toeslagen relevante informatie waarvan zij kennis heeft, zelf betrouwbaar acht en door de ADR gevalideerd wordt in de beoordeling betreft. Daarbij dient in ogenschouw te worden genomen dat deze informatie niet als onaantastbaar feit in de beoordeling wordt betrokken. Het zal onderdeel uitmaken van het gehele feitencomplex met ook het ouderverhaal.
- De juridische analyse wordt nog nader uitgewerkt. De termijn die de ADR nodig heeft voor een onderzoek van de betrouwbaarheid kan daarvoor worden gebruikt.
- De vraag of en zo ja op welke wijze deze informatie nog kan worden betrokken bij besluiten die wel zijn genomen maar nog niet onherroepelijk zijn, bijvoorbeeld omdat nog een bezwaar of beroepsprocedure loopt, vergt vervolgens eveneens nader onderzoek. Onder meer gelet op het feit dat een bezwaarmaker niet slechter af mag zijn als gevolg van zijn bezwaar (verbod op reformatio in peius).

! hier
vraag ik
al maanden
om.

Voor- en nadelen van het gebruik van het databestand

- Voor gebruik van deze data pleit dat het een (mits bevestigd) betrouwbare bron vormt om mede vast te stellen of daadwerkelijk sprake was van verwijtbare non respons. UHT is verplicht om alle relevante informatie die beschikbaar is te gebruiken bij haar beoordelingen. Het negeren van deze informatie leidt mogelijk tot onrechtmatige uitbetalingen, omdat ouders ten onrechte vanwege verwijtbare non respons als gedupeerd aangemerkt zouden kunnen zijn. Dit geldt voor de nog uit te voeren integrale beoordelingen, alsook de aanvullende schade en overige compensatieregelingen.
- Tegen gebruik van de data zou pleiten dat het grootste deel van de ouders inmiddels zonder deze data is beoordeeld (circa 85%). Deze ouders zijn reeds gecompenseerd en maken mogelijk nog gebruik van de opties van

vervolgeregelingen zoals aanvullende schade. Gebruik van deze data voor de resterende integrale beoordelingen zou als niet fair ervaren kunnen worden. De laatste groep ouders lijkt dan strenger beoordeeld te worden dan de eerste groep.

Gevolgen vervolgregelingen zoals werkelijke schade

- Het databestand maakt mogelijk ook inzichtelijk dat ouders waarvan de integrale beoordeling reeds is afgerond ten onrechte als gedupeerd zijn aangemerkt op grond van non-respons. Daarmee zou het databestand mogelijk ook gevolgen hebben voor de vervolgregelingen zoals werkelijke schade.
- We zien geen grond om op basis van de huidige informatie onherroepelijk geworden besluiten aan te tasten. Wel moet onderzocht worden of toegang tot vervolgregelingen zoals werkelijke schade afgesloten worden. Daarbij dient rekening gehouden te worden met de rechtmatigheid.

Rechtmatigheid

- De ADR betreft het bestand met de nieuw gevonden data bij de beoordeling van de comptabele rechtmatigheid voor het Jaarverslag 2024. Een voorwaarde voor rechtmatige compensatiebetalingen is de beoordeling van gedupeerdheid. Het databestand maakt mogelijk duidelijk dat non-respons in sommige gevallen onterecht als oorzaak van gedupeerdheid is aangemerkt. In dergelijke gevallen zouden compensatiebetalingen als onrechtmatig gezien worden. Omdat de kans bestaat dat niet tijdig met zekerheid kan worden vastgesteld of non-respons terecht of onterecht als oorzaak van gedupeerdheid is aangemerkt, is de verwachting dat in het jaarverslag van Financiën 2024 moet worden verantwoord over een mogelijk omvangrijke onzekerheid in de rechtmatigheid.
- Voor de verantwoording over 2025 zorgt de keuze van het toepassen van het databestand op de nog resterende integrale beoordelingen er voor dat het risico op onrechtmatigheid op dit gebied vervalt.
- Op dit moment is nog onduidelijk wat de gevolgen voor de rechtmatigheid zijn voor de uitgaven die in 2025 en verder gedaan worden in het kader van vervolgregelingen zoals werkelijke schade van ouders waarvan reeds een integrale beoordeling heeft plaatsgevonden. Dit kan mogelijk om een groot bedrag gaan.

Politiek/bestuurlijke context

U bent eerder in december en januari geïnformeerd over dit dossier (571274, 5544), dit is toen ook met u besproken op 20 december 2024 en 22 januari 2025.

Communicatie

In overleg met communicatie wordt een woordvoeringslijn opgesteld.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Bijlage 1 Concepttekst non-respons

Bij de integrale beoordeling van gedupeerde ouders staat hun verhaal centraal bij de vastlegging van wat hen aangedaan is ten behoeve van het vaststellen van de schade. Indien er twijfel bestaat over delen van hun verhaal en dit niet kan worden weerlegd uit de dossiers of systemen is in die situaties het verhaal van de ouder altijd leidend. Deze werkwijze is vastgelegd in werkinstructies die indertijd ook met uw Kamer zijn gedeeld¹ en waarover destijds Kamervragen² zijn gesteld. Een in de praktijk belangrijk aspect is het mogelijke niet reageren (non-respons) door toeslaggerechtigden op vaak geautomatiseerde uitvragen om nadere informatie voor de vaststelling van het recht op de kinderopvangtoeslag. Tot op heden is er bij de integrale beoordeling vanuit gegaan dat er geen gegevens voorhanden zijn die kunnen aantonen dat er uitvragen gedaan zijn en of en zo ja wat de reactie van toeslaggerechtigden daarop was. Inmiddels is in de zomer van 2024 gebleken dat er wel een verzendadministratie is waarin verzend- en ontvangstgegevens zijn opgenomen van massaal door Dienst Toeslagen (voorheen de Belastingdienst) gezonden brieven. Omdat niet eerder met deze gegevens bij de hersteloperatie rekening is gehouden dienen deze gevalideerd te worden. De Uitvoeringsorganisatie herstel toeslagen (UHT) heeft daarom de ADR gevraagd met spoed een onderzoek te doen om deze gegevens te valideren.

Voor de nieuw beschikbare informatie geldt dat deze geen invloed zal hebben op reeds door UHT gegeven onherroepelijke besluiten in de eerste toets en integrale beoordeling. Wel kan de informatie, voor zover daarvoor de juridische ruimte bestaat, invloed hebben op ouders waarvan de integrale beoordeling nog niet definitief afgerond is. Bij ouders die in de eerste toets zijn aangemerkt als gedupeerde, maar dat later toch niet blijken te zijn, vordert UHT uitgekeerde compensatie niet terug.

¹ Het Kader Informatievergaring hersteloperatie kinderopvangtoeslag (KOT) is op 13 okt 2020 als bijlage bij antwoorden Kamervragen over derde VGR KOT aan de Kamer gezonden (Kamerstukken II, 2020/21, 31066, nr. 715).

² Zie hiervoor de op 8 december 2022 gezonden antwoorden op de Kamervragen Leijten en Alkaya over nieuwe werkinstructies over de compensatie O/GS en non-respons (Aanhangsel van de Handelingen 2022/23, nr. 973).



Dienst Toeslagen
Ministerie van Financiën

Dienst Toeslagen
Cluster KOT UHT

Contactpersoon

Persoonsgegevens

Datum
16 oktober 2024

Opdrachtgever
Persoonsgegevens

Auteurs

Persoonsgegevens

AAN DT UHT

memo

Verzenddata Non Respons

Aanleiding

In juli 2024 is voor een individueel dossier (verzend)data teruggevonden van massaal verzonden brieven uit het verleden van toeslagen. Tot dat moment was de brede gedachte dat geen data meer beschikbaar was van de massaal verzonden brieven. Gezien de grootte, zowel in aantallen brieven als in (potentiële) impact op dossiers, is dit kenbaar gemaakt bij het directieteam. Dit heeft geleid tot een (verkenndend) onderzoek naar de betrouwbaarheid van deze informatie en de (potentiële) impact op de integrale beoordeling. De bevindingen zijn in deze memo opgesomd.

Conclusie van het verkennende onderzoek:

De gevonden verzend- en ontvangstadministratie en daarmee samenhangende procesinrichting met betrekking tot het massale jaarlijkse uitvraagproces is professioneel opgezet en gedocumenteerd. Dat betekent dat er een sterke aanwijzing is dat in ieder geval de brieven (de initiële uitvraag- en rappelbrief) zijn verzonden naar het in de basisadministratie opgenomen adres. Mogelijk is het respons- en administratieproces van een dusdanige kwaliteit dat hieruit opgemaakt kan worden dat een ouder niet heeft gereageerd. Deze bevindingen zullen een grote impact hebben op de uitkomsten in dossiers.

Advies

Het advies bestaat uit drie onderdelen:

- Een nadere externe review op de gevonden verzend- en ontvangstadministratie en daarmee samenhangende procesinrichting. Zie beslispunten voor nadere uitwerking. Met dien verstande dat UHT op dit moment iedere dag ouders compenseert vanwege het ontbreken van deze brieven en dat enige urgentie nodig is om dit te beperken.
- Nader onderzoek naar de betrouwbaarheid van het ontvangstproces bij de massaal verstuurd brieven
- Bij toepassing van de brieven: impact en mogelijkheden in kaart brengen voor de reeds gedane beoordelingen.

Achtergrondinformatie

De KOT wordt na een aanvraag als een voorschot toegekend op basis van een geschat toetsingsinkomen en geschatte opvangkosten, die door de aanvrager worden doorgegeven. Om tot een definitieve toekenning te komen zijn in de basis twee aspecten van belang:



Dienst Toeslagen

Ministerie van Financiën

1. Het vastgestelde toetsingsinkomen (afkomstig van BD); en
2. De afgenomen kinderopvang en daaraan gerelateerde opvangkosten. De opvangkosten kunnen blijken uit contra-informatie doorgegeven door de opvanginstelling of worden uitgevraagd bij de aanvrager.

Bij alle aanvragers van KOT waar geen (volledige) contra-informatie van bekend is, start Toeslagen een massaal uitvraagproces. Het proces is opgestart voor toeslagjaar 2007 en vindt op dit moment plaats voor het toeslagjaar 2023.

Wanneer Toeslagen een ouder uitvraagt ontvangt de ouder maximaal drie brieven. Als toeslagen op alle brieven geen reactie is ontvangt sturen zij een nihil beschikking. De uitvraag- en rappelbrief zijn niet individueel opgeslagen (tot toeslagjaar 2018). Dit betekent dat deze brieven niet (met naam + adres etc.) in een archief zijn opgeslagen. De derde brief (de stopbrief) is wel individueel opgeslagen en kan op BSN van de ouder gevonden worden.

Het niet hebben opgeslagen van een brief op individueel niveau is geen vereiste om aan te kunnen tonen dat een brief verzonden is. Echter doordat de brieven niet individueel zijn opgeslagen alsmede het feit dat UHT onbekend was met deze verzend- en ontvangstadministratie, is UHT in veel gevallen tot het oordeel gedupeerdheid gekomen. Het ontbreken van deze brieven is de meest voorkomende reden om tot compensatie te komen binnen UHT, dagelijks compenseren we in dossiers ouders vanwege het ontbreken van deze brieven (zie ook bijlage: effect toepassing brieven).

Bevindingen verkennend onderzoek

- In de bijlage van het memo is een uitgebreide beschrijving van de verzend- en ontvangstproces opgenomen. (zie bijlage: Globale procesinrichting en aanwezigheid data)
- Bij dit uitvraagproces is naar ons inzicht sprake van een professioneel ingericht proces (zie ook memo toezicht 2007). Toeslagen voert dit tot heden jaarlijks op deze manier uit:
 - o Bij iedere processtap is data beschikbaar en zo is ook de werking van het proces en communicatie tussen de processtappen navolgbaar en controleerbaar (zie ook bijlage Procesplaat en datastromen).
 - o In vrijwel elke processtap vinden er controles plaats op de data of op de output.
- Selecteren van de doelgroep voor uitvraag:

Voor het selecteren van de uit te vragen aanvragers gaat Toeslagen in beginsel uit van alle aanvragers van KOT in een bepaald toeslagjaar minus de aanvragers waarvoor contra-informatie beschikbaar is. Specifieke populaties gaan niet via het massale uitvraagproces, bijvoorbeeld: ouders in onderzoek van CAF-, fraude of andere teams, ouders van een overleden kind in de periode toeslagjaar tot uitvaarmoment (bij hun wordt het voorschot automatisch definitief vastgesteld) en nog andere specifieke gevallen:

 - o Deze brieven hebben dus niets te maken met CAF-, fraudeonderzoeken of risicoselectie.
 - o Voor de ouders in de populatie massaal verzonden brieven heeft Toeslagen op dat moment geen fraudesignaal of andere verdenking. Als dit later wel aan de orde is stuurt Toeslagen geen brieven meer vanuit dit proces.
- Er is geen aanwijzing dat het verzendproces bij CAP Apeldoorn niet betrouwbaar is:
 - o Het verzendproces bij CAP Apeldoorn voor massaal verzonden brieven wordt "dienst breed" gebruikt, door zowel Toeslagen, Belastingdienst, Douane, als nu ook door UHT.
 - o Verzenddata van CAP Apeldoorn voor brieven van Toeslagen wordt ook gebruikt in beroepszaken. Dit ter onderbouwing van het verzenden van brieven. Gebleken is dat rechters dit volgen, het is dus geldige jurisprudentie. Er is geen zaak bij ons bekend waarin de rechter dit heeft afgekeurd.



Dienst Toeslagen

Ministerie van Financiën

- Er is een deugdelijk ontvangstproces bij CAP Heerlen voor deze brieven:
 - o Er is een vastgesteld en ingeregeld werkproces van toepassing op de ontvangst van reacties op deze massaal verzonden brieven.
 - o Er vindt minimaal een dubbele automatische toetsing plaats op de binnengekomen reacties.
 - o Indien het systeem een foutmelding geeft controleert Toeslagen de stukken handmatig.
 - o Indien de stukken niet volledig zijn, stuurt Toeslagen een nadere uitvraag (door middel van een zogeheten "kruisjestabel").
 - o Binnengekomen stukken worden gescand en gearhiveerd in het archiefsysteem DAS. Bij een kleine deelwaarneming zien wij ook de stukken terug.
 - o Er is ontvangstadministratie aanwezig (welke BSN hebben wanneer gereageerd). Het gemiddelde ontvangstpercentage ligt boven de 90%.
- Impact en grootte:
 - o Op een individueel dossier heeft het beschikbaar zijn van de uitvraagbrieven, of de verzendadministratie hiervan, een directe impact in de integrale beoordeling. De verlaging door non-respons zal dan niet direct leiden tot vooringenomen handelen van BD/T, maar is afhankelijk van of de ouder aangeeft te hebben gereageerd en of dit aannemelijk is.
 - o Indien het ontvangstproces als betrouwbaar wordt bevonden is het niet langer per definitie aannemelijk als ouder verklaart gereageerd te hebben, terwijl Toeslagen geen informatie in de systemen heeft. Dit leidt ertoe dat helemaal geen sprake meer is van vooringenomen handelen door BD/T (uitgebreidere toelichting zie bijlage Toelichting impact toepassing brieven toezicht).
 - o Met betrekking tot de grootte (aantal ouders) is het op dit moment niet mogelijk om een volledige reconstructie te maken. Wel hebben wij dat voor een drietal toeslagjaren kunnen reconstrueren (zie bijlage Orde van Grootte). Voorbeeld:
 - 2008: Van de 69.158 aangemelde ouders bij UHT hadden er 28.548 KOT toegekend gekregen in dit toeslagjaar. 18.813 van deze ouders zijn uitgevraagd door dit proces en dat resulteerde in 5.065 stopbrieven.
 - Over de periode 2008 t/m 2010 hebben 11.570 aangemelde ouders één of meer stopbrieven gekregen, dit gaat in totaal om 16.741 toeslagjaren.

Beslispunten:

- **Het toepassen van verzenddata van brieven**

Er zijn hierbij mogelijk drie niveaus van betrouwbaarheid te onderscheiden:
- 1. De brieven waarbij we op individueel niveau kunnen vaststellen uit het postregistratie archief van CAP Apeldoorn (vanaf KOT2013).

Hiervan hebben we per ouder de volgende data:

 - o welke brief (kenmerk i.c.m. standaardbrief) met dagtekening
 - o naar welk adres
 - o op welk moment is meegegeven aan het postorderbedrijf.

Deze brieven kunnen wat ons betreft als verzonden worden beschouwd. Dit geldt ook voor andere massaal verzonden brieven. Uit jurisprudentie volgt ook niet dat dit onbetrouwbaar wordt geacht. In vergelijking tot het huidige beleid (indien we een individueel opgeslagen brief in de systemen terugvinden kunnen we dat als verzonden beschouwen) is de aantoonbaarheid van verzending per definitie sterker. Eigenlijk is geen vollediger verzendadministratie mogelijk.



Dienst Toeslagen

Ministerie van Financiën

2. Brieven die in de terugkoppeling van CAP Apeldoorn aan toeslagen als verzonden worden aangemerkt (vanaf KOT2008).

Hiervan hebben we per ouder de volgende data:

- o welke brief (kenmerk i.c.m. standaardbrief) met dagtekening
- o naar welk adres
- o in welke periode van verzending

We zien per ouder dat ze het hele proces hebben doorlopen, in elke stap is er data aanwezig die dat bevestigt. Dat gegeven in combinatie met het feit dat sprake is van een zorgvuldig proces (procesinrichting en procesbeschrijvingen), dat tot op de dag van vandaag wordt gehanteerd en dat geen problemen oplevert in beroepszaken, maakt dat de aannemelijkheid van verzending in hoge mate vaststaat.

3. Brieven waarbij het verzendadres niet op directe wijze te herleiden is. Er is dus geen postregistratie archief van CAP Apeldoorn meer aanwezig en geen terugkoppeling van CAP met adreskoppeling beschikbaar. (KOT 2007). De verzending van deze brieven moeten wij dan afleiden uit de ontvangstdatabase¹. In deze database zijn de BSN's geladen aan wie een brief zou zijn verstuurd, dit omdat op BSN de ontvangst werd geregistreerd. De aanvragers waar geen stukken zijn geregistreerd op de uitvraagbrief, vormt de basis voor het versturen van een rappelbrief. Voor de aanvragers waar geen stukken zijn geregistreerd op de rappelbrief volgt de stopbrief. De stopbrief is voor elk BSN gearhiveerd. De aannemelijkheid van een correcte verzending wordt daarbij ondersteunt door:

1. de procesinrichting: er vindt altijd een "BVR confrontatie" plaats (een koppeling tussen een BSN lijst met de adresgegevens in de gemeentelijke basisadministratie) vlak voor verzenden; en

2. de responspercentages op de gehele populatie tonen daarbij aan dat een correcte verzending ook aannemelijk is.

Dit vergt wel een verdere toetsing ten aanzien van de betrouwbaarheid van het proces om de verzending van deze brieven aan te kunnen nemen.

- **Onderzoek naar ontvangst CAP Heerlen**

In alle beschrijvingen van het ontvangstproces is de indruk dat dit goed doordacht en gestructureerd is opgezet voor deze massaal verzonden brieven. In het huidige beleid voeren we altijd een aannemelijkheidstoets uit indien een ouder wel verklaart gereageerd te hebben. In deze toets gelden ook de beginselen dat we uitgaan van het verhaal van de ouder mits we geen contra-indicaties hebben. In principe is de bewijslast dus omgedraaid. Hier wordt echter geen onderscheid gemaakt tussen de aard van de uitvraag en de inrichting van het ontvangstproces.

Er zijn weliswaar meerdere verhalen bekend waarbij door de ouder wordt gesteld en soms ook onderbouwt dat de ouder wel gereageerd heeft en wij de stukken niet goed zouden hebben verwerkt (want we kunnen geen stukken terugvinden). De casussen waarbij de ouder meer kan aantonen (bewijs verzending of bewijs van de balie) zijn vaak te herleiden naar "de baliebrief". Ouders met hoger risico (indicaties) werden gevraagd om bewijsstukken bij de balie van belastingdienst te overleggen, bijvoorbeeld ouders uit de periode van 2013-2015 (CAF-jaren).

Mogelijk is op basis van de aanleiding van de uitvraag wel te differentiëren in de betrouwbaarheid van ontvangst en goede verwerking. Een aanvullend onderzoek naar het proces, de uitvoering en de herleidbaarheid zal noodzakelijk zijn om hier conclusies aan te verbinden.

¹ Deze zijn vanaf toeslagjaar 2007 beschikbaar.



Dienst Toeslagen

- **Impactanalyse reeds beoordeelde dossiers** *Ministerie van Financiën*
Inmiddels heeft UHT veel dossiers afgehandeld en op grond van non-response gedupeerdheid vastgesteld. De impact van deze nieuwe informatie op de dossiers die reeds integraal beoordeeld zijn moet nader worden onderzocht en uitgewerkt. Dit is onder meer afhankelijk van de uitkomsten van het nadere onderzoek.

Toelichting op de vraag: Waarom is hier niet eerder naar gekeken?

Deze vraag kunnen we niet direct beantwoorden. Wel kunnen we een context meegeven. Bij aanvang van en net voor de start van UHT lag de focus op CAF11 en de vergelijkbare zaken. De meeste dossiers die wij toen behandelden waren uit deze populatie. De oorsprong van de beoordelingslijnen, aannames etc. komen ook uit deze tijd. Dit was tevens een crisissituatie, veel druk van buiten om snel tot resultaten te komen, snelle besluitvorming binnen UHT.

Er is nooit in beoordelingslijnen of uitgangspunten (zoals betrouwbaarheid van ontvangst) onderscheid gemaakt tussen verschillende groepen bijvoorbeeld op de oorsprong van de uitvraag. (bijvoorbeeld CAF-, FIOD- en fraudeonderzoeken en aanverwante uitvraagprocessen t.o.v. Individuele uitvraag (uitval, uitworp, hothor etc.) t.o.v. massaal verstuurd uitvraagprocessen).

Er zijn wel een aantal malen aangegeven of gevraagd om nader te onderzoeken of en welke verzenddata van deze massaal verzonden brieven aanwezig zijn. Gezien de informatie die er wel is binnen de processtappen maar ook bij CAP, is niet anders te concluderen dat deze onderzoeken, indien ze zijn gedaan, niet grondig zijn uitgevoerd.

De Persoonsgegevens (Queryloket toeslagen, maken de selecties voor deze massaal verzonden brieven) gaf aan bij aanvang van UHT een paar keer te hebben aangeboden om te helpen bij het verkrijgen van de nodige data. Daar werd enkel negatief op geantwoord. Daarom heeft hij dat op een zeker moment opgegeven. Hij verklaarde ook dat bij naar zijn weten niet op een later moment gevraagd is naar welke informatie wel beschikbaar is. Gezien hij betrokken was bij het massale verzendproces vanaf KOT2007, onderbouwd het vermoeden dat er geen grondig onderzoek op een later moment zou zijn gedaan.

Bijlagen

- Overzicht massaal verzonden brieven
- Toelichting impact toepassing brieven toezicht
- Globale procesinrichting en aanwezigheid data
- Memo procesinrichting Toezicht 2007 KOT
- Orde van grootte

Orde van grootte

Aantal ouders uit totaalpopulatie van 69.158	
in 2007 t/m 2010 KOT toegekend hebben gekregen:	41327
in 2007 toegekend hebben gekregen:	19923
in 2008 toegekend hebben gekregen:	28548
in 2009 toegekend hebben gekregen:	33826
in 2010 toegekend hebben gekregen:	33826
in 2010 toegekend hebben gekregen:	34770
cijfers: Data team UHT	

Orde van grootte

Aantal aanvragers die tussen 2008 en 2010 onderdeel van het massale uitvraag proces Toezicht				
	Landelijk		aantal aangemeld bij UHT	
	kreeg een vraagbrief	kreeg een stopbrief kreeg	kreeg een vraagbrief	kreeg een stopbrief kreeg
2008	363.519 aanvragers	24.288 aanvragers	18.813 aanvragers	5065 aanvragers
2009	348.531 aanvragers	34.154 aanvragers	20.765 aanvragers	7.394 aanvragers
2010	284.872 aanvragers	18.007 aanvragers	12.261 aanvragers	4.282 aanvragers
De groep die tussen 2008 en 2010 een of meerdere stopbrieven heeft gekregen bestaat uit 11.570 ouders en gaat in totaal over 16741 toeslagjaren.				
In deze berekening is b i j wijze van steekproef alleen gekeken naar de jaren 2008, 2009 en 2010. De databases die gevonden z i j n gaan van 2007 tot en met 2023				

Toelichting op de berekening orde van grootte

EDF (Q) > TSL > TSL-UT_LOAPPS

Naam	Gecijferd op
BTS	14-11-2020 21:33
CVZ-Viewer	5-9-2023 11:44
DAZ2	5-9-2023 13:49
DuplicaatBerekeningen	29-12-2012 16:30
IC	3-2-2022 15:45
Klachten	25-7-2013 14:28
KlantInfo	3-10-2023 11:14
KOTToezicht2007	13-7-2024 08:37
KOTToezicht2008	2-5-2014 14:38
KOTToezicht2009	26-7-2023 17:17
KOTToezicht2010	26-2-2024 14:53
KOTToezicht2011	30-9-2024 14:03
KOTToezicht2012	29-7-2020 14:33
KOTToezicht2013	19-6-2024 11:59
KOTToezicht2014	26-10-2015 15:40
KOTToezicht2015	29-10-2019 15:59
KOTToezicht2017	29-3-2019 16:06
KOTToezicht2018	25-3-2019 13:18
KOTToezicht2018_Correctievoer	5-8-2019 15:32
KOTToezicht2019	4-6-2021 10:52
KOTToezicht2019_Correctievoer	4-6-2021 10:50
KOTToezicht2020	4-6-2021 11:21
KOTToezicht2021	22-7-2022 12:56
KOTToezicht2022	29-3-2023 15:33
KOTToezicht2023	26-2-2024 15:27
Nieuwemans	4-10-2014 12:50
Ordinaveren 2006	19-4-2019 13:51
Populatie-beheer	19-8-2022 12:24

1

Op de q-sch ijf zijn op deze netwerkllocatie de database directories gevonden van KOT Toezicht.

Q: > TSL > TSL-UT_LOAPPS > KOTToezicht2009

Naam	Gev
Bronbest	17-4
Export	17-4
Oude data	2-5-
Overzichten	17-4
20110127KOTToezicht2009	27-1
KOTzData - kopie	26-1
KOTzData	17-4

2

Database Toezicht. (niet toegankel ijk zonder wachtwoord)

EDF (Q) > TSL > TSL-UT_LOAPPS > KOTToezicht2009 > Bronbest > Verwerkt

Naam
TKG 1e rappel verzonden op 29 okt 2010
TKG 2e rappel verzonden op 24 dec 2010
TKG BTL 1e rappel verzonden op 29 okt 2010
TKK 1e rappel verzonden op 29 okt 2010
TKK 2e rappel verzonden op 24 dec 2010
TKK BTL 1e rappel verzonden op 29 okt 2010
Vraagbrief GO
Vraagbrief KC
Vraagbrief Populaties

3

Uitleg van de berekening:
In elk tekstbestand staan per soort brief alle BSN's van de aanvragers die de betreffende brief hebben gekregen. Zo kunnen we precies vaststellen hoeveel aanvragers in 2009 de vraagbrief, de 1e rappelbrief en de 2e rappel (= NHL) brief heeft gekregen. Vervolgens hebben we gekeken welke van deze BSN's zich b ij UHT hebben aangemeld voor een herbeoordeling.

NB. De netwerkllocatie is voor elke persoonl ijk zaakbehandelaar toegankelijk. (is onderdeel van de bestaande autorisaties)



akkoord
16-3 '25

TER BESPREKING/BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen

Directie UHT
Directie SR&B

Q

Persoonsgegevens

nota

Data non-respons maart 2025

Datum
13 maart 2025

Notanummer 2025-0000021832 **Fout is nr:** 73580

Bijlage
Nota 21832

Inleiding

U bent eerder in december, januari en februari geïnformeerd over dit dossier (571274, 5544, 21832), dit is toen ook met u besproken op 20 december 2024 en 22 januari 2025. Naar aanleiding van uw opmerkingen bij de laatste nota (bijgevoegd) treft u deze nadere nota.

Ter beslissing

1. Gaat u akkoord met het nader onderzoeken van de data non-respons door een onafhankelijke derde.
2. Gaat u akkoord met het in afwachting van het nader onderzoek niet gebruiken van de data non-respons bij nieuw op te pakken integrale beoordelingen.
3. Gaat u akkoord met het in afwachting van het nader onderzoek niet gebruiken van de data non-respons voor al afgehandelde integrale beoordelingen en het daarop volgende werkelijke schade traject.

akkoord
Q

Kernpunten

- Uit een quick-scan in het kader van de jaarrekeningcontrole zijn signalen naar boven gekomen dat de non-respons data niet volledig bruikbaar zijn. Dit ondersteunt het eerdere verzoek de bestanden goed te laten onderzoeken op betrouwbaarheid en op bruikbaarheid voor de uitvoering.
- De noodzaak om de databestanden te laten onderzoeken blijft staan, omdat alle relevante en beschikbare informatie betrokken moet worden in de beoordelingen van gedupeerdheid. Dit is ook relevant om een oordeel te kunnen vormen over de comptabele rechtmatigheid van de uitbetalingen.
- Voorgesteld wordt om het onderzoek uit te laten voeren door een onafhankelijke derde, ADR of een andere partij.
- Gezien het tijdsverloop bij de afdoening van de integrale beoordelingen (de laatste worden eind maart/begin april gestart) is het niet meer haalbaar het onderzoek nog zo tijdig uit te voeren dat het nog benut kan worden bij de IB's die nu nog uitgevoerd moeten gaan worden. Immers het onderzoek zal enige tijd in beslag nemen, het vervolgens implementeren zou eveneens tijd in beslag hebben genomen. Omdat niet onomstotelijk vaststaat dat de informatie betrouwbaar is, en gezien het belang van gedupeerden om een IB te ontvangen, stellen wij voor de nog te verrichten IB's niet te pauzeren in afwachting van het onderzoek.

nieuw
voor my.

ADR

eens.

- Het gebruiken van het bestand voor toegang tot aanvullende routes voor gedupeerden die al een integrale beoordelingen hebben gehad stuit op juridische en uitvoeringstechnische bezwaren en lijkt in tegenspraak tot de politieke toezegging om niet terug te komen op éénmaal genomen besluiten rondom compensatie voor gedupeerden. We adviseren dan ook de gegevens hiervoor niet te gebruiken, tenzij het hiervoor genoemde onderzoek tot andere conclusies aanleiding zou geven.
- In de toelichting treft u de nadere juridische duiding zoals in de vorige nota toegezegd was. Er is ook een eerste telefonisch contact met CVW geweest.

leens

Toelichting

Gelijkheidsbeginsel

De vraag komt op of gebruik van de data tot ongelijkheid zou kunnen leiden tussen ouders waarvan de integrale beoordeling al is afgerond zonder deze data en ouders waarvan deze nog moet worden opgestart en waar de data eventueel gebruikt zou kunnen gaan worden. In de zomer van 2024 is gebleken dat er wel non-respons data voorhanden is die evenwel nog nader moet worden beoordeeld op bruikbaarheid. Vaststaat dat er ten aanzien van het niet-gebruik van deze data geen sprake is geweest van begunstigend beleid waar nu afstand van zou worden gedaan. Gelet op de jurisprudentie is het de verwachting dat een beroep op het gelijkheidsbeginsel niet snel (ook niet binnen de context van de hersteloperatie) zal slagen. Uit verschillende uitspraken volgt namelijk dat het gelijkheidsbeginsel niet zo ver gaat dat een bestuursorgaan gehouden is om (herhaaldelijk) gemaakte fouten te blijven herhalen. (CRvB 26 april 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:817; ABRvS 4 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3; ABRvS 28 december 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BY7671).

dan
geldt
de
meerder-
heids regel.

Bewijspositie

Gebruikmaking van de (brieven)administratie leidt niet automatisch tot een uitkomst van niet-gedupeerdheid. De (brieven)administratie wordt slechts toegevoegd aan het totale feitencomplex dat UHT hanteert bij de beoordeling. Dit wordt altijd gelegd naast het verhaal van ouder. Als een ouder via het oudergesprek aannemelijk maakt dat brieven niet bezorgd zijn, dan worden de brieven voor de beoordeling als niet verzonden beschouwd. Daarnaast kan de ouder aannemelijk maken dat er wel gereageerd is op de betreffende brieven. Dit leidt dan tot dezelfde uitkomst van de herbeoordeling.

✓

Politiek/bestuurlijke context

De Tweede Kamer is niet geïnformeerd over dit dossier. Dat volgt zo spoedig mogelijk na het gereedkomen van het onderzoek in bijvoorbeeld de volgende VGR.

leens

Communicatie

Niet van toepassing.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.