



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport

Onderzoek informatie over signalen kinderopvangtoeslag SZW

definitief

Colofon

Titel	Onderzoek informatie over signalen kinderopvangtoeslag SZW
Uitgebracht aan	SG SZW
Datum	30 oktober 2020
Kenmerk	2020-0000210486

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

Managementsamenvatting—4

1 Waarborgen voor volledigheid van de zoektocht—7

- 1.1 De scope van het zoekproces—7
- 1.2 De toegepaste zoekmethoden—9
- 1.3 De selectie van relevante documenten—11

2 Aansluiting van de tijdlijn op de onderliggende documenten—14

- 2.1 De aansluiting van de tijdlijn op de onderliggende documenten—14
- 2.2 De inzichtelijkheid van de tijdlijn—14

3 Verantwoording ADR-onderzoek—16

- 3.1 Aanleiding en context ADR-onderzoek—16
- 3.2 Doelstelling en onderzoeksvragen—16
- 3.3 Object van onderzoek en afbakening—17
- 3.4 Referentiekader ADR-onderzoek—17
- 3.5 De aanpak van het onderzoek—18
- 3.6 Gehanteerde Standaard—19
- 3.7 Verspreiding rapport—19

4 Ondertekening—20

Managementsamenvatting

Aanleiding en onderzoeksvragen

Op 8 juni 2020 heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Tweede Kamer geïnformeerd over de opzet van een onderzoek naar informatie in het kader van de problematiek van de eigen bijdrage van de kinderopvangtoeslag¹. Doel van het door de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer toegezegde onderzoek is om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de signalen die zijn gewisseld over de problematiek van het terugvorderen van de kinderopvangtoeslag als gevolg van het niet (volledig) betalen van de eigen bijdrage door ouders en wat er met die signalen is gedaan. Het eindrapport Onderzoek Signalen kinderopvangtoeslag SZW is op 31 augustus 2020 door de Staatssecretaris aangeboden aan de Tweede Kamer².

De Secretaris-generaal van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft de ADR gevraagd om een verificatie van het in opdracht van SZW opgestelde overzicht van signalen over de problematiek van de eigen bijdragen en terugvorderingen van de kinderopvangtoeslag.

In het door de ADR uitgevoerde onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Welke waarborgen heeft het projectteam in het zoekproces getroffen voor de volledigheid van de in het opgeleverde overzicht opgenomen documenten?
2. Sluit de door SZW opgestelde tijdlijn, die inzicht geeft in de signalen, aan op de onderliggende documenten die in het overzicht zijn opgenomen?

Bij het beantwoorden van deze vragen hebben we ons beperkt tot de aspecten van het referentiekader zoals opgenomen in de verantwoording bij dit rapport (hoofdstuk 3). In deze verantwoording is onder andere ook de afbakening en aanpak van het onderzoek beschreven.

Algemeen beeld

Het overzicht van signalen dat in opdracht van SZW is opgesteld, is tot stand gekomen na een intensief zoekproces door een onafhankelijk projectteam. De wijze waarop dit team naar relevante documenten heeft gezocht is navolgbaar en komt overeen met de verantwoording van het onderzoek in hun eindrapport.

We hebben kunnen vaststellen dat het projectteam diverse waarborgen voor de volledigheid van het zoekproces heeft ingebouwd, zowel bij de afbakening en scope van het zoekproces (paragraaf 1.1), de toegepaste zoekmethoden (paragraaf 1.2), als bij de selectie van relevante documenten (paragraaf 1.3).

- De zoekopdracht en afbakening van het projectteam sluiten aan bij de toezegging die de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer heeft gedaan (1.1.1)
- Het projectteam had toegang tot het geldende Document Management Systeem van SZW (Digidoc) en aanvullend tot de netwerkschijven van betrokken (oud) directies en mailboxen van (oud) leidinggevenden en enkele medewerkers (1.1.2)

¹ Kamerstukken II, 2019/20, 31 066, nr. 659

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/08/31/rapportage-onderzoek-signalen-kinderopvangtoeslag>

- Alle geselecteerde informatiebronnen zijn door het projectteam voor de betreffende periode doorzocht met Zoek&Vind (Z&V) en gebruikt om aanvullend gericht te zoeken (1.1.3)
- Het risico dat mogelijk relevante documenten ontbreken in Digidoc heeft het projectteam verkleind door aanvullend via de geselecteerde netwerkschijven en beschikbare mailboxen te zoeken (1.1.4)
- Het risico van verwijderen of naderhand aanpassen van documenten in Digidoc is klein (1.1.5)
- Het projectteam heeft meerdere zoekmethoden toegepast om relevante documenten op te sporen (digitale search via Z&V, gericht zoeken en gesprekken) (1.2.1)
- De gehanteerde digitale zoektermen die zijn gebruikt voor Z&V zijn navolgbaar en gebaseerd op een afweging tussen precisie en vangst (1.2.2)
- In aanvulling op de brede signalering via Z&V is gericht verder gezocht naar mogelijk relevante documenten (1.2.3)
- De relevante signalen die eerder zijn gevonden in de tijdlijn van de Belastingdienst en in het SZW-onderzoek in maart 2020 zijn verder opgevolgd (1.2.4)
- Betrokken actoren zijn bevraagd om relevante documenten op te sporen (1.2.5)
- In een deel van de gesprekken is gericht gesproken over bepaalde zoeksporen, de tijdlijn is niet integraal en expliciet teruggelegd bij alle betrokkenen (1.2.6)
- De onafhankelijkheid van het projectteam is geborgd door de externe projectleider en de teamsamenstelling en door de gekozen werkwijze (1.3.1)
- De capaciteit van het projectteam is toereikend geweest, meer tijd had naar verwachting van het projectteam niet tot andere resultaten geleid (1.3.2)
- Voor de selectie van documenten via Z&V is gebruik gemaakt van criteria die aansluiten bij de zoekopdracht (1.3.3)
- De wijze van selectie door het projectteam is navolgbaar en de set niet opgenomen documenten die door de ADR is bekeken, biedt geen andere of nieuwe inzichten (1.3.4)

Het resultaat van de zoektocht moest een overzicht zijn van de in de informatiesystemen aangetroffen stukken die zien op de besluitvorming en formele informatievoorziening aan de bewindslieden en/of Tweede Kamer ten aanzien van (het standpunt van) SZW inzake de kinderopvangtoeslag. Uit ons onderzoek blijkt dat de tijdlijn aansluit op de onderliggende documenten (paragraaf 2.1) en ons inziens inzichtelijk is (paragraaf 2.2).

- De signalen die in de tijdlijn zijn opgenomen zijn af te leiden uit de documenten in de bijlage van het eindrapport (2.1.1)
- De tijdlijn is een complete afspiegeling van de documenten in de bijlage van het eindrapport (2.1.2)
- De 'gaten' in de tijdlijn komen logisch overeen met de documenten in de bijlage van het eindrapport (2.1.3)
- Het eindrapport en het daarin opgenomen overzicht sluit aan op de toezegging van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer (2.2.1)
- De documenten worden chronologisch gepresenteerd, waarbij tevens een inhoudelijke samenvatting wordt gegeven (2.2.2)
- Verschillende niet-betrokkenen hebben meegelezen met het concept eindrapport (2.2.3)

Door het projectteam zijn 26 relevante documenten gevonden in aanvulling op de negen documenten die al tijdens een eerdere zoekactie zijn gevonden. Gezien de miljoenen documenten in de te onderzoeken informatiesystemen, is er echter geen garantie te geven dat elk mogelijk relevant document is gevonden. Het is immers praktisch niet mogelijk om alle miljoenen documenten integraal door te lezen. Aanvullend zoeken met extra (iteratieve) Z&V-zoekvragen, met enkele duizenden aanvullend te beoordelen documenten, kan theoretisch meer zekerheid geven. Maar de kans is klein dat daardoor extra relevante documenten worden gevonden die aanvullend inzicht bieden. De uitgevoerde Z&V-actie is namelijk al een heel brede

zoekactie geweest, die heel veel 'valse positieven' heeft opgeleverd. Bovendien heeft het projectteam aanvullend gericht gezocht in relevante zoeksporen. Een zoekspoor eindigde pas op het moment dat het plausibel was dat er geen aanvullend relevant document zou worden gevonden.

1 Waarborgen voor volledigheid van de zoektocht

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag. Deze gaat over de waarborgen die het projectteam in het zoekproces heeft getroffen voor de volledigheid van het overzicht van documenten dat inzicht geeft in de signalen. Daarvoor kijken we naar de volgende drie aspecten: de scope van het zoekproces (1.1), de toegepaste zoekmethoden (1.2) en de selectie van relevante documenten (1.3).

1.1 De scope van het zoekproces

1.1.1 *De zoekopdracht en afbakening van het projectteam sluiten aan bij de toezegging die de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer heeft gedaan*

De zoekopdracht van het projectteam, zoals is te lezen op pagina 6 van het eindrapport en zoals is verwoord in het plan van aanpak van het projectteam, sluit aan bij de toezegging van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer op 8 juni 2020: “Het doel van het onderzoek is om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de signalen die zijn gewisseld over de problematiek van de eigen bijdrage en wat er met die signalen is gedaan. Het resultaat van het onderzoek is een overzicht van de in de informatiesystemen aangetroffen stukken die zien op de besluitvorming en formele informatievoorziening aan de bewindslieden en/of Tweede Kamer ten aanzien van (het standpunt van) SZW inzake de kinderopvangtoeslag”.³

Dit betekent dat interne ambtelijke stukken die niet gerelateerd zijn aan de besluitvorming en formele informatievoorziening buiten de scope vallen. Dit betekent ook dat eventuele stukken over (niet-proportionele) terugvorderingen die geen gevolg zijn van eigen bijdragen, zoals opgegeven uren, inkomsten of formele vereisten, buiten de scope vallen. Dit is in overeenstemming met de opdracht.

1.1.2 *Het projectteam had toegang tot het geldende Document Management Systeem van SZW (Digidoc) en aanvullend tot de netwerkschijven van betrokken (oud) directies en mailboxen van (oud) leidinggevenden en enkele medewerkers*

Het projectteam had toegang tot alle door het team tot relevant benoemde informatiebronnen. Het projectteam had toegang tot Digidoc van SZW dat in de periode van de zoektocht (oktober 2012 tot eind oktober 2019) het centrale Document Management Systeem van SZW was. Aanvullend heeft het projectteam toegang gekregen tot verschillende netwerkschijven van zowel huidige als oude betrokken directies. Dit voor het geval dat daar toch zaken in gearchiveerd zijn die niet in Digidoc zijn opgenomen.

Verder zijn tien mailboxen van betrokken (oud) leidinggevenden aanvullend op Digidoc als relevante informatiebron geselecteerd, en beschikbaar gesteld, omdat naast Digidoc soms ook zaken (eerst) via email worden afgestemd. Daarnaast hebben enkele betrokken medewerkers vrijwillig hun mailbox beschikbaar gesteld. De (andere) betrokken (oud)medewerkers is gevraagd of zij nog relevante documenten in hun bezit hebben (bijvoorbeeld in hun mailbox) en of ze die aan het projectteam wilden sturen. Daar is gehoor aan gegeven door verschillende betrokkenen (zie paragraf 1.2.5).

Zoals in de verantwoording van het eindrapport is opgenomen (p. 27) is sms en whatsapp verkeer niet onderzocht. Daarvoor is gekozen omdat de zoektocht zich richt op besluitvormende documenten. In de gesprekken met medewerkers is

³ Kamerstukken II, 2019/20, 31 066, nr. 659

gebleken dat die in de regel of via Digidoc of via e-mail aan leidinggevendenden of bewindspersonen werden/worden gestuurd, aldus het projectteam. Aangezien de metagegevens uit het postregistratiesysteem Docman geen relevante 'hits' opleverden en Digidoc en de netwerkschijven gevuld zijn vanaf 2012 was er volgens het projectteam ook geen aanleiding om het papieren archief te raadplegen.

1.1.3 *Alle geselecteerde informatiebronnen zijn door het projectteam voor de betreffende periode doorzocht met Z&V en gebruikt om aanvullend gericht te zoeken*

Aan de hand van een demonstratie van 'zoek en vind' (hierna: Z&V), een digitale zoekactie, heeft de ADR gezien dat de relevante afdelingsmappen in Digidoc, de geselecteerde netwerkschijven en de beschikbare mailboxen zijn doorzocht met Z&V voor de betreffende onderzoeksperiode (zie 1.2.2).

Verder heeft de ADR aan de hand van enkele gerichte zoekvragen gezien dat, in aanvulling op de integrale Z&V-zoekvragen, met behulp van aanvullende zoektermen gericht is gezocht in Digidoc en een enkele keer in de mailboxen (zie 1.2.3).

1.1.4 *Het risico dat mogelijk relevante documenten ontbreken in Digidoc heeft het projectteam verkleind door aanvullend via de geselecteerde netwerkschijven en beschikbare mailboxen te zoeken*

Digidoc is het centrale document managementsysteem van SZW waarin, conform de interne procedure, alle relevante documenten gericht op besluitvorming en formele informatievoorziening moeten worden opgenomen. Om het risico te ondervangen dat mogelijk relevante documenten toch niet in Digidoc zijn opgenomen is aanvullend via de netwerkschijven en mailboxen gezocht (zie ook 1.1.2).

Achteraf bleek dit risico beperkt. Hoewel niet alle relevante documenten in eerste instantie via Z&V in Digidoc zijn gevonden, bleken ze - op twee na - toch in Digidoc aanwezig, maar kwamen ze pas naar boven via de gerichte aanvullende zoekacties.

De betreffende mailboxen zijn door SSC-ICT beschikbaar gesteld. Daarvan is door het projectteam niet expliciet vastgesteld of deze (nog) volledig waren. Door van alle betrokken leidinggevendenden (en verschillende medewerkers) de mailboxen te doorzoeken is de kans groot dat een niet meer aanwezig bericht bij iemand anders in de 'keten' zou worden aangetroffen.

Er is door het projectteam niet expliciet vastgesteld of de netwerkschijven (nog) volledig waren omdat de netwerkschijven als ondersteunend zijn gezien. Digidoc was voor het projectteam leidend bij de zoektocht en in tweede instantie de mailboxen van de leidinggevendenden.

1.1.5 *Het risico van verwijderen of naderhand aanpassen van documenten in Digidoc is klein*

De betrouwbaarheid van de informatiesystemen, in de zin dat documenten verwijderd of aangepast kunnen zijn, is niet expliciet nagegaan door het projectteam. Maar volgens de nadere toelichting van het projectteam is het risico daarop klein.

Van documenten in Digidoc is dit volgens het projectteam geborgd doordat een document na 'doorzetten' naar een volgende behandelaar (met alle voorgaande versies) door 'gewone' gebruikers niet meer te verwijderen is. Dat zou (theoretisch) alleen kunnen door gebruikers met speciale archiefrechten (autorisaties). Verder is het niet mogelijk om documenten aan te passen nadat een document is afgesloten. Wat de relevante, in het eindrapport opgenomen, documenten betreft die (op twee na) allemaal in Digidoc zijn opgenomen is dat risico dus zeer klein.

1.2 De toegepaste zoekmethoden

1.2.1 *Het projectteam heeft meerdere zoekmethoden toegepast om relevante documenten op te sporen (digitale search via Z&V, gericht zoeken en gesprekken)*

Het projectteam heeft meerdere zoekmethoden toegepast om relevante documenten op te sporen. Dat is belangrijk omdat het integraal doorlezen van miljoenen documenten praktisch niet haalbaar is, terwijl de alternatieve zoekmethoden elk hun beperkingen kennen. Door de combinatie van zoekmethoden wordt het risico verkleind dat een relevant document niet wordt gevonden.

Een belangrijke zoekmethode was het Z&V-instrument dat is ingezet op het bronbestand van Digidoc, op de geselecteerde netwerkschijven en op de beschikbare mailboxen van verschillende betrokkenen. Dit was een geautomatiseerde zoekactie op basis van drie gecombineerde zoekvragen, die elk weer bestaan uit een combinatie van signalerende zoektermen. Een nadere toelichting is opgenomen in 1.2.2.

Daarnaast is gericht gezocht naar mogelijk relevante documenten in bepaalde periodes en in specifieke mappen, via aanvullende zoekvragen en via gericht doorlezen van documenten die niet via Z&V naar boven kwamen. De door het projectteam aan het begin van de zoektocht opgestelde tijdlijn, op basis van reeds beschikbare informatie, de gesprekken en met Z&V aangetroffen documenten, vormde daarvoor het aangrijpingspunt. Een nadere toelichting is opgenomen in 1.2.3.

Tevens is in gesprekken met betrokken (oud) medewerkers en leidinggevendenden gevraagd om documenten aan te dragen en aan te geven welke onderwerpen, (zoek)termen, overleggen, personen en afdelingen relevant waren. Zie 1.2.5.

1.2.2 *De gehanteerde digitale zoektermen die zijn gebruikt voor Z&V zijn navolgbaar en gebaseerd op een afweging tussen precisie en vangst*

Uit het eindrapport (bijlage 2) blijkt welke zoektermen zijn meegenomen en welke zoekset uiteindelijk is gebruikt voor de Z&V op Digidoc, de netwerkschijven en de mailboxen.

Op pagina 26 van het eindrapport wordt aangegeven wat de spanning is bij het inzetten van zoekinstrumenten: "Bij de inzet van zoekinstrumenten moet altijd rekening gehouden worden met het spanningsveld tussen 'precisie' en 'vangst'.". Dat wil zeggen rekening houden met documenten die na selectie toch niet relevant blijken te zijn ('valse positieven') en met documenten die ten onrechte buiten de resultatenlijst zijn gevallen ('valse negatieven').

Daarom is door het projectteam in aanvulling op Z&V gericht verder gezocht (zie 1.2.3). Van de 26 nieuwe documenten die in het eindrapport zijn opgenomen zijn 10 documenten gevonden via de initiële Z&V-actie. 16 documenten zijn via gericht zoeken gevonden, dit mede naar aanleiding van documenten die uit de Z&V-actie naar boven kwamen. Uit het feit dat 99,76% van de documenten in de categorie 'valse positieven' valt (10 relevante en 4.216 niet relevante documenten uit 4.226 Z&V 'hits'), blijkt dat het een brede zoekvraag is geweest. Dit om het risico op 'valse negatieven' te verkleinen.

Om, gezien het spanningsveld, een zo goed mogelijke zoekvraag te ontwikkelen – die aan de ene kant een behapbaar aantal documenten oplevert en aan de andere kant niet te specifiek is waardoor het documenten onterecht uitsluit – heeft het projectteam zoektermen verzameld uit de reeds openbare stukken. Dit is aangevuld en getoetst met zoektermen die uit de gesprekken naar voren kwamen. Al deze termen zijn vervolgens door de teamleden van Doc-Direkt op een logische manier geordend en gebundeld tot drie zoekvragen, waarbij rekening is gehouden met synoniemen, schrijfwijze en zinsbouw. Om tot deze uiteindelijke zoekvragen te

komen, zijn deze in verschillende vormen uitgeprobeerd om de logische werking te toetsen en te bepalen of het aantal 'hits' behapbaar is om te gaan beoordelen.

De uiteindelijke Z&V is uitgevoerd op Digidoc (na filter op betrokken afdelingen en onderzoeksperiode) met ruim 3,5 miljoen documenten, de geselecteerde netwerkschijven (na filter op onderzoeksperiode) met alle ruim 3 miljoen documenten en de beschikbare 16 mailboxen (na filter op onderzoeksperiode) met ruim 1,1 miljoen e-mails. De resultaten van de Z&V zijn in een Excelbestand vastgelegd per jaar per soort document (Digidoc, netwerkschijven, e-mails) voor verdere beoordeling. Dit zijn de zogenaamde 'jaarlijsten' (zie 1.3.3).

De Z&V is naderhand niet aangepast met nieuwe zoektermen uit inmiddels gevonden documenten, dit mede gezien de beperkte tijd. Het aanpassen van de Z&V zou volgens het projectteam geen garantie zijn dat documenten dan wel gevonden zouden worden. Als iedereen weet waar het over gaat, worden de context en het onderwerp meestal niet meer herhaald in een document. Daardoor ga je een dergelijk document met de (aangepaste) gecombineerde Z&V-sets naar vermoedelijk niet vinden. Het projectteam heeft daarom aanvullend aan de Z&V de methode van gericht zoeken gehanteerd (zie 1.2.3).

1.2.3 In aanvulling op de brede signalering via Z&V is gericht verder gezocht naar mogelijk relevante documenten

Er is geen logboek of andere vorm van vastlegging van de wijze waarop de gerichte zoekacties zijn uitgevoerd. Een toelichting van het projectteam en diverse stukken hebben inzicht gegeven in het proces waarop gericht is gezocht. Zo heeft de ADR aan de hand van mailwisselingen tussen teamleden gezien dat verschillende gerichte (aanvullende) zoekvragen zijn uitgevoerd in Digidoc en een enkele keer op de mailboxen. Verder heeft het projectteam vastgelegd hoe de 16 relevante documenten die niet via Z&V zijn gevonden alsnog zijn gevonden.

Het projectteam heeft, mede op basis van een opgestelde tijdlijn (zie 1.2.4) verschillende zoeksporen benoemd (bijvoorbeeld Appelbloesem, Expertmeeting) om, in aanvulling op de Z&V-actie, gericht verder te zoeken. Verder zijn in het kader van gericht zoeken verschillende relevante stukken en dossiermappen benoemd (bijvoorbeeld verslagen van het ARO-overleg en de Ministerstaf en de weekberichten van de directie KO).

Een zoekspoor eindigde op het moment dat het voor het projectteam plausibel was dat er geen aanvullende relevante documenten zouden worden gevonden. Het meest kenmerkende voorbeeld daarvan is 'de kerstnota'. Uit de logging in Digidoc blijkt dat deze de minister niet heeft bereikt en dat het afsluiten een administratieve handeling betreft. Ook heeft het projectteam uit de logging in Digidoc afgeleid dat document 17 (de concept spreeschets) de minister niet heeft bereikt. Het betreft een 'los' document in Digidoc dat niet aan een werkproces is gekoppeld. Wel is een andere spreeschets 'de lijn in gegaan' via de desbetreffende aanbiedingsnota.

1.2.4 De relevante signalen die eerder zijn gevonden in de tijdlijn van de Belastingdienst en in het SZW-onderzoek in maart 2020 zijn verder opgevolgd

Op basis van de reeds openbare stukken (dossier Follow the Money, rapport ADR tijdlijn Belastingdienst, eerder gezochte en openbaar gemaakte stukken – commissie Donner) heeft het projectteam bij aanvang van de zoektocht een tijdlijn opgesteld.

Uit die tijdlijn blijken verschillende momenten waar mogelijk (meer) relevante documenten te verwachten zijn bij SZW. Het projectteam heeft deze momenten gebruikt bij het gericht zoeken en heeft mede naar aanleiding van deze tijdlijn de gerichte zoeksporen geïdentificeerd die in 1.2.3 zijn beschreven. De resultaten van het gericht zoeken zijn opgenomen in het eindrapport.

1.2.5 *Betrokken actoren zijn bevraagd om relevante documenten op te sporen*

De gesprekken zijn zoals in de opdracht is vastgelegd, bedoeld en gebruikt om te komen tot zoektermen en documenten, zo blijkt uit de bestudeerde gespreksverslagen. Tevens zijn gesprekken gebruikt om zaken te toetsen. Het projectteam heeft openheid en transparantie ervaren in de gesprekken. Er was veel medewerking. Omdat het voor betrokkenen soms lang geleden was, hielpen de gesprekken om het geheugen op te frissen. Er is in het kader van het onderzoek niet gesproken met de betrokken (oud) bewindspersonen.

In het eindrapport staat dat door zes betrokkenen documenten zijn aangeleverd. Uit ons onderzoek blijkt dat door acht betrokkenen documenten zijn aangeleverd. Het gaat in totaal om 80 documenten. Deze zijn voor het overgrote deel expliciet beoordeeld door het projectteam. Van 13 documenten hebben wij geen beoordeling aangetroffen. De ADR heeft de 80 aangedragen documenten bekeken. Deze geven geen andere of nieuwe inzichten ten aanzien van het besluitvormingstraject zoals dat al in het eindrapport is opgenomen.

1.2.6 *In een deel van de gesprekken is gericht gesproken over bepaalde zoeksporen, de tijdlijn is niet integraal en expliciet teruggelegd bij alle betrokkenen*

De tijdlijn als zodanig is niet integraal en expliciet teruggelegd bij alle betrokkenen met de vraag of ze naar aanleiding van het geschetste beeld nog andere aanknopingspunten hadden ten aanzien van de signalen die zijn gewisseld om het beeld compleet te maken. Dit mede als gevolg van de beperkte beschikbare tijd. Wel heeft een beperkte feitencheck plaatsgevonden door enkele medewerkers. Bovendien heeft het projectteam veel belangrijke gesprekspartners pas laat in het traject gesproken en kon het projectteam deze gesprekken gebruiken om gericht bepaalde zoeksporen te checken of verduidelijkt te krijgen.

1.3 De selectie van relevante documenten

1.3.1 *De onafhankelijkheid van het projectteam is geborgd door de externe projectleider en de teamsamenstelling en door de gekozen werkwijze*

Het projectteam bestond uit een externe projectleider en teamleden die niet werkzaam zijn geweest op het domein van de kinderopvang. Verder heeft het projectteam veel in tweetallen gewerkt bij de beoordeling van de documenten. Ook heeft in het projectteam afstemming plaatsgevonden over de selectie en beoordeling en over het concept eindrapport. Zie ook 1.3.3.

Om de onafhankelijkheid van het projectteam te borgen, heeft de opdrachtgever van het onderzoek (SG SZW) de ADR gevraagd als waarnemer aanwezig te zijn bij het gesprek met haar en bij het gesprek over het concept eindrapport.

De projectleider geeft aan geen enkele druk te hebben gevoeld ten aanzien van zijn onafhankelijkheid en die van het projectteam. Er is geen bemoeienis van buiten het projectteam geweest met het eindrapport. De reacties op het concept eindrapport zijn beoordeeld door het projectteam en volgens eigen inschatting verwerkt. Uit de vergelijking tussen het definitieve eindrapport en eerdere concepten volgt geen wezenlijk ander beeld waardoor er geen aanleiding is om ongewenste inmenging te veronderstellen. Het eindrapport zoals opgesteld door het projectteam en aangeboden aan de opdrachtgever is integraal zonder aanpassingen opgestuurd naar de Tweede Kamer.

1.3.2 *De capaciteit van het projectteam is toereikend geweest, meer tijd had naar verwachting van het projectteam niet tot andere resultaten geleid*

Met de samenstelling van het projectteam is volgens het projectteam de benodigde kennis en ervaring geborgd. Het projectteam heeft geen expertise gemist tijdens het uitvoeren van het zoekproces. Aan het oorspronkelijke projectteam zijn tijdelijk

drie collega's toegevoegd. Dit was volgens het projectteam nodig om alles op tijd af te ronden en op te leveren.

Als er meer tijd was geweest had het projectteam meer kunnen doen, bijvoorbeeld het verder aanscherpen van de zoektermen/vragen in de Z&V en het terugleggen van de tijdlijn bij alle betrokkenen. Dat had volgens het projectteam overigens waarschijnlijk niet tot andere resultaten geleid. Gezien het gericht zoeken was het plausibel dat er geen aanvullende relevante documenten zouden worden gevonden (zie 1.2.3).

1.3.3 Voor de selectie van documenten via Z&V is gebruik gemaakt van criteria die aansluiten bij de zoekopdracht

In aansluiting op de opdracht is met Z&V een eerste selectie van documenten gemaakt op basis van de drie criteria die door het projectteam zijn onderscheiden:

- Tijdvak 1 oktober 2012 – 31 oktober 2019
- Documenten die zien op besluitvorming en/of formele informatievoorziening aan de bewindspersoon of Tweede Kamer
- Inhoud van het document heeft een relatie met de problematiek rondom de eigen bijdrage en de terugvorderingen van de kinderopvangtoeslag

De 'hits' die dit heeft opgeleverd zijn per jaar per informatiebron in een Excelbestand gezet (de zogenaamde 'jaarlijsten'). Van alle documenten is vervolgens in de jaarlijsten vastgelegd of ze Relevant (R), Niet relevant (N) of Twijfelgeval (T) zijn op basis van de genoemde criteria. De R's en T's zijn vervolgens door een tweede beoordelaar bekeken en beoordeeld.

Afwegingen waarom documenten (toch) niet relevant zijn of niet zijn opgenomen in het eindrapport, zijn niet expliciet vastgelegd in de jaarlijsten. Deze afwegingen zijn gemaakt tijdens besprekingen in het projectteam of in overleg tussen de projectleider en een van de teamleden tijdens het schrijven van het eindrapport. Voor de Digidoc documenten die aanvankelijk als relevant zijn beoordeeld (in de jaarlijsten), maar niet zijn opgenomen in het eindrapport is de afweging apart vastgelegd. Daaruit blijkt dat daarover vooral is besloten op grond van het feit dat het geen besluitvormende documenten betreft (maar documenten die uitleg of toelichting geven).

Het projectteam was aanvankelijk wat voorzichtiger in het beoordelen. Later kon strikter worden gekeken vanuit de opdracht en de criteria en konden documenten met soms passende inhoud die niet besluitvormend waren, alsnog als 'niet relevant' worden aangemerkt.

Voor inzicht in de wijze van beoordeling/selectie van documenten bij gericht zoeken zie 1.2.3.

1.3.4 De wijze van selectie door het projectteam is navolgbaar en de set niet opgenomen documenten die door de ADR is bekeken, biedt geen andere of nieuwe inzichten

Zoals blijkt uit 1.2.2 en 1.3.3: de toelichting en demonstratie door het projectteam maakt de totstandkoming en uitvoering van de Z&V navolgbaar. De beoordeling van de resultaten van Z&V is via de jaarlijsten navolgbaar. De individuele afweging 'Niet relevant' is niet expliciet vastgelegd. De manier waarop die afweging is gemaakt (aan de hand van de drie criteria) is toegelicht door het projectteam. De uiteindelijke afweging voor het niet opnemen in het eindrapport van als R en T beoordeelde Digidoc documenten is door het projectteam vastgelegd. Deze afweging is voor de als R en T beoordeelde documenten uit mailboxen en netwerkschijven niet expliciet zichtbaar gemaakt. Verder blijkt uit 1.2.3 dat er rond het gericht zoeken geen logboek of andere vorm van vastlegging is van de wijze waarop de gerichte zoekacties zijn uitgevoerd. Een toelichting van het projectteam en diverse documenten geven wel inzicht in het proces.

De ADR heeft via een steekproef 54 documenten die als 'niet relevant' zijn beoordeeld bekeken. Deze documenten bieden geen andere of nieuwe inzichten ten aanzien van het besluitvormingstraject zoals dat al in het eindrapport is opgenomen.

Daarnaast heeft de ADR 63 documenten die als Twijfelgeval en Relevant zijn beoordeeld in de jaarlijsten van Z&V, maar niet in het eindrapport zijn opgenomen, bekeken. Ook deze documenten bieden geen andere of nieuwe inzichten ten aanzien van het besluitvormingstraject zoals dat al in het eindrapport is opgenomen. Dat geldt ook voor de 80 documenten die door verschillende betrokkenen zijn aangedragen (zie 1.2.5).

2 Aansluiting van de tijdlijn op de onderliggende documenten

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de tweede onderzoeksvraag. Deze gaat over de door SZW opgestelde tijdlijn op basis van het bovenstaande overzicht van documenten. Voor de verificatie van de tijdlijn kijken we naar de volgende twee aspecten: de aansluiting van de tijdlijn op de onderliggende documenten (2.1) en de inzichtelijkheid van de tijdlijn (2.2).

2.1 De aansluiting van de tijdlijn op de onderliggende documenten

2.1.1 *De signalen die in de tijdlijn zijn opgenomen zijn af te leiden uit de documenten in de bijlage van het eindrapport*

De onderliggende documenten zoals opgenomen in de bijlage onderbouwen de tijdlijn en de samenvatting zoals gegeven in het eindrapport.

2.1.2 *De tijdlijn is een complete afspiegeling van de documenten in de bijlage van het eindrapport*

De samenvattingen van de documenten zoals opgenomen in het eindrapport is een feitelijke weergave van de documenten. De managementsamenvatting betreft een feitelijke samenvatting daarvan. Er ontbreken geen signalen vanuit de bijlage. Ook is in de weggelakte passages geen relevante informatie opgenomen.

Bij het opnemen van document 18a is per ongeluk pagina 2 niet opgenomen. Dit document (inclusief deze ontbrekende pagina) maakt onderdeel uit van de set die eerder al aan de Tweede Kamer is gestuurd.

2.1.3 *De 'gaten' in de tijdlijn komen logisch overeen met de documenten in de bijlage van het eindrapport*

De 'gaten' in de tijdlijn zoals geschetst in het eindrapport komen overeen met de 'gaten' in (het ontbreken van) onderliggende documenten zoals opgenomen in de bijlage van het eindrapport.

Met name in de periode van eind 2015 tot en met 2017 zijn er beperkt relevante documenten opgenomen in het eindrapport. Door het projectteam worden deze 'gaten' in de tijdlijn in het eindrapport als volgt verklaard: "Voor SZW was de stelselherziening (directe financiering van kinderopvanginstellingen vanuit de overheid) vanaf 2014 tot 3 april 2018 hét antwoord op de problemen rond de terugvorderingen" (p.22). Verder heeft het projectteam via het gericht zoeken doorgezocht tot het plausibel was voor het projectteam dat er geen aanvullende relevante documenten meer te vinden waren. Zie 1.2.3.

2.2 De inzichtelijkheid van de tijdlijn

2.2.1 *Het eindrapport en het daarin opgenomen overzicht sluit aan op de toezegging van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer*

Met het eindrapport en het daarin opgenomen overzicht van documenten en de samenvatting (met daarbij wat meer context), wordt inzicht geboden conform de opdracht die het projectteam heeft en daarmee conform de toezegging van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer op 8 juni 2020 (zie 1.1.1).

2.2.2 *De documenten worden chronologisch gepresenteerd, waarbij tevens een inhoudelijke samenvatting wordt gegeven*

Het eindrapport bevat een chronologische overzicht van documenten die (gelakt) zijn opgenomen in de bijlage van het eindrapport. Er is tevens een inhoudelijke samenvatting opgenomen in het eindrapport (met verwijzing naar de documenten in voetnoten) waarbij de lezer wordt voorzien van de benodigde context. Daarmee wordt de informatie volgens de ADR op een overzichtelijke wijze gepresenteerd.

2.2.3 *Verskillende niet-betrokkenen hebben meegelezen met het concept eindrapport*

De SG (opdrachtgever) heeft het concept eindrapport voorgelegd aan enkele medewerkers die destijds nog niet betrokken waren bij het onderwerp. Verder heeft een van de leden uit de klankbordgroep het concept eindrapport gelezen. De reacties, die onder andere zijn gericht op leesbaarheid, zijn rechtstreeks aan het projectteam gestuurd of teruggekoppeld. Het projectteam heeft zelf beoordeeld hoe dit is verwerkt (ook in verband met de onafhankelijkheid van het projectteam). Zie ook 1.3.1.

3 Verantwoording ADR-onderzoek

3.1 Aanleiding en context ADR-onderzoek

Op 8 juni 2020 heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Tweede Kamer geïnformeerd over de opzet van een onderzoek naar informatie in het kader van de problematiek van de eigen bijdrage van de kinderopvangtoeslag⁴. Het niet betalen van (een deel van) de eigen bijdrage, leidde er in het verleden toe dat er in zijn geheel geen recht was op kinderopvangtoeslag. Dit kon relatief hoge terugvorderingen bij ouders tot gevolg hebben.

Doel van het door de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer toegezegde onderzoek is om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de signalen die zijn gewisseld over de problematiek van het terugvorderen van de kinderopvangtoeslag als gevolg van het niet (volledig) betalen van de eigen bijdrage door ouders en wat er met die signalen is gedaan. Het resultaat hiervan is een overzicht waarin de gevonden documenten zijn opgenomen en dat inzicht geeft in de vraag wanneer er met wie welke signalen zijn gedeeld en wat er met die signalen is gebeurd. Het eindrapport onderzoek signalen kinderopvangtoeslag SZW is op 31 augustus 2020 door de Staatssecretaris aangeboden aan de Tweede Kamer⁵.

De Secretaris-generaal van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft de ADR gevraagd om een verificatie van dit overzicht, op basis van de onderliggende stukken, en daarover relevante feitelijke bevindingen te rapporteren, zoals ook is gebeurd bij het eerdere onderzoek van de ADR bij de Belastingdienst⁶ (vraag 9a).

3.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van het ADR-onderzoek is het verifiëren van het door het projectteam opgeleverde overzicht van signalen over de problematiek van de eigen bijdragen en terugvorderingen van de kinderopvangtoeslag, teneinde de opdrachtgever in de gelegenheid te stellen de Kamer daarover te informeren en indien nodig het gepresenteerde overzicht aan te vullen.

Daarbij staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Welke waarborgen heeft het projectteam in het zoekproces getroffen voor de volledigheid van de in het opgeleverde overzicht opgenomen documenten?
2. Sluit de door SZW opgestelde tijdlijn, die inzicht geeft in de signalen, aan op de onderliggende documenten die in het overzicht zijn opgenomen?

Bij het beantwoorden van deze vragen beperken we ons tot de aspecten van het referentiekader zoals opgenomen in paragraaf 3.4.

⁴ Kamerstukken II, 2019/20, 31 066, nr. 659

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/08/31/rapportage-onderzoek-signalen-kinderopvangtoeslag>

⁶ Onderzoeksrapport Toeslaggerelateerde CAF-zaken - Auditdienst Rijk, 12 maart 2020, Kenmerk 2020-0000027322

3.3 Object van onderzoek en afbakening

Object van het onderzoek van de ADR is het eindrapport Onderzoek Signalen kinderopvangtoeslag SZW zoals dat op 31 augustus 2020 door de Staatssecretaris aangeboden aan de Tweede Kamer⁷ en de manier waarop het projectteam tot dit eindrapport is gekomen (de zoektocht).

Het onderzoek van de ADR geeft inzicht in deze zoektocht en het resultaat. Op basis van de onderzoeksvragen (en het daarbij opgestelde referentiekader – zie paragraaf 3.4) rapporteert de ADR over de bevindingen. Op basis van dat inzicht kan de opdrachtgever zelf conclusies trekken (bijvoorbeeld over de vraag of er goed genoeg is gezocht). De ADR doet geen uitspraak over de volledigheid van de tijdlijn, maar rapporteert over de waarborgen voor deze volledigheid, die door het projectteam van SZW zijn getroffen.

De ADR heeft in het kader van deze opdracht niet zelf gezocht naar documenten in de systemen of archieven of gesproken met betrokkenen over de vraag of zij nog informatie hebben. Wij hebben ons beperkt tot gesprekken met het projectteam (projectleider en teamleden). Dit om inzicht te krijgen in de stappen van het zoekproces en de waarborgen voor de volledigheid van de zoektocht en het resultaat.

We hebben ons ten aanzien van het verifiëren van het resultaat gericht op het aansluiten van de tijdlijn met de aan ons ter beschikking gestelde informatie (de documenten uit het eindrapport). We hebben daarbij niet de betrouwbaarheid (juistheid, volledigheid, actualiteit) van de informatie onderzocht.

3.4 Referentiekader ADR-onderzoek

De eerste onderzoeksvraag gaat over de waarborgen die het projectteam in het zoekproces heeft getroffen voor de volledigheid van het overzicht van documenten dat inzicht geeft in de signalen. Daarvoor hebben we naar de volgende drie aspecten gekeken: de scope van het zoekproces, de toegepaste zoekmethoden en de selectie van relevante documenten.

1. De scope van het zoekproces (waarborgen voor volledigheid):
 - De zoekopdracht en afbakening van het projectteam sluiten aan bij de toezegging van de Staatssecretaris aan de Kamer.
 - Het projectteam heeft toegang tot alle relevante informatiebronnen (systemen en schijven).
 - Alle relevante informatiebronnen zijn door het projectteam onderzocht (papieren en digitale archieven, netwerkschijven, e-mailboxen, etc).
 - De volledigheid van te onderzoeken informatiebronnen is door het projectteam vastgesteld (risico van ontbrekende documenten).
 - De betrouwbaarheid van te onderzoeken informatiebronnen is door het projectteam beoordeeld (risico van verwijderen of aanpassen van documenten).
2. De toegepaste zoekmethoden (waarborgen voor volledigheid):
 - Het projectteam heeft meerdere zoekmethoden toegepast om relevante documenten op te sporen (digitale search, zelf lezen, interviews).
 - De relevantie en volledigheid van de gehanteerde digitale zoektermen is geborgd (inzichtelijke afweging, relatie met signalen, input relevante actoren).

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/08/31/rapportage-onderzoek-signalen-kinderopvangtoeslag>

- De zoekmethode is iteratief opgezet: in de breedte signaleren, in de diepte signalen verder opvolgen, opnieuw verbreden indien geen resultaat wordt gevonden.
 - De relevante signalen die eerder zijn gevonden in de tijdlijn van de Belastingdienst en in het SZW-onderzoek in maart 2020 zijn verder opgevolgd.
 - Betrokken actoren zijn bevraagd om relevante documenten aan te dragen (met waarborgen voor volledigheid en transparantie).
 - De tijdlijn is aan het eind teruggelegd bij betrokkenen om inconsistenties te verduidelijken en eventuele 'gaten' te dichten.
3. De selectie van relevante documenten (waarborgen voor volledigheid):
- De onafhankelijkheid van het projectteam is geborgd.
 - De capaciteit van het projectteam is toereikend (expertise archieven en IT-tooling, omvang, beschikbare tijd).
 - De selectie van documenten vindt plaats op basis van relevante criteria (relatie met problematiek eigen bijdragen en terugvorderingen).
 - De selectie is navolgbaar.

De tweede onderzoeksvraag gaat over de door SZW opgestelde tijdlijn op basis van het overzicht van documenten. Voor de verificatie van de tijdlijn hebben we naar de volgende twee aspecten gekeken: de aansluiting van de tijdlijn op de onderliggende documenten en de inzichtelijkheid van de tijdlijn.

4. De aansluiting van de tijdlijn op de onderliggende documenten:
- De signalen die in de tijdlijn zijn opgenomen zijn af te leiden uit onderliggende documenten (de onderbouwing is aanwezig).
 - De tijdlijn is compleet op basis van de onderliggende documenten (geen ontbrekende signalen in de tijdlijn).
 - Eventuele 'gaten' in de tijdlijn komen logisch overeen met (het ontbreken van) de onderliggende documenten.
5. De inzichtelijkheid van de tijdlijn:
- Het gegeven inzicht sluit aan op de toezegging van de Staatssecretaris aan de Kamer ('alle signalen over de problematiek van de eigen bijdrage van de kinderopvangtoeslag en hoe daarmee is omgegaan over de periode oktober 2012 tot eind oktober 2019').
 - De informatie is op een overzichtelijke wijze gepresenteerd (bijvoorbeeld chronologisch en/of thematisch, met samenvatting).
 - Het projectteam heeft waarborgen getroffen voor de leesbaarheid (bijvoorbeeld via inzet afdeling communicatie).

3.5 De aanpak van het onderzoek

Het onderzoek bestond uit een documentanalyse, waarbij we de door SZW opgestelde tijdlijn hebben aangesloten met de informatie die ter onderbouwing door SZW aan ons ter beschikking is gesteld (de documenten uit het opgeleverde overzicht).

Om inzicht te krijgen in de stappen van het zoekproces en de waarborgen voor de volledigheid van de zoektocht en het resultaat, hebben we gesprekken gevoerd met het projectteam van SZW (projectleider en teamleden) dat zich bezig heeft gehouden met het zoeken naar documenten en het opstellen van de tijdlijn. Tijdens deze gesprekken heeft het projectteam de ADR een nadere toelichting gegeven bij de manier waarop is gezocht. Ook heeft het projectteam een demonstratie gegeven van de Z&V. Via de daarvoor ingerichte digitale 'samenwerkingsruimte' heeft het projectteam ter onderbouwing tal van documenten beschikbaar gesteld aan de ADR.

Om met het onderzoek zoveel mogelijk effect te hebben en de doorlooptijd (na het opleveren van de tijdlijn) zo veel mogelijk te beperken is het onderzoek in twee fases uitgevoerd: tijdens de zoektocht en na afloop van de zoektocht. Tijdens de zoektocht heeft de ADR een eerste reflectie geven op basis van de onderzoeksvragen en het referentiekader. Dat is aan het begin van het traject gedaan op basis van de voorgenomen aanpak van het projectteam, zodat deze aanpak kon worden bijgesteld. Daarnaast hebben we dat aan het eind van het traject gedaan op basis van de daadwerkelijke zoektocht in relatie tot de concept tijdlijn.

De onderzoeksvragen konden pas worden beantwoord nadat het projectteam de definitieve tijdlijn inclusief onderbouwing had opgeleverd. Dat was de tweede fase van het onderzoek. Op basis van de documentanalyse en gesprekken met het projectteam is een concept-rapportage opgesteld. Deze is voor hoor en wederhoor teruggelegd bij het projectteam.

3.6 Gehanteerde Standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing.

In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen assurance-opdracht is uitgevoerd.

3.7 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, mw. drs. L. Mulder, secretaris-Generaal van het Ministerie van SZW, is eigenaar van dit rapport.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

4 Ondertekening

Den Haag, 30 oktober 2020

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'D' followed by a series of loops and a long horizontal stroke.

mw. drs. D.A.C. Bloemers RO

Projectleider
Auditdienst Rijk

Auditdienst Rijk

Postbus 20201

2500 EE Den Haag

(070) 342 77 00