

# Reconstructie en tijdlijn van het ‘memo- Palmen’

CONCEPT rapport  
17 September 2021



***Persoonlijk en vertrouwelijk***

Ministerie van Financiën  
T.a.v. De heer B. van den Dungen MSc  
Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag

17 september 2021

Referentie: 30320629F091/2021-0587/SK/SB/dc

***Betreft: Concept-rapport - Reconstructie en tijdlijn 'memo-Palmen'***

Geachte heer Van den Dungen,

Bijgaand ontvangt u ons concept-rapport inzake Reconstructie en tijdlijn 'memo-Palmen' naar aanleiding van de door u aan PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. verleende opdracht d.d. 8 maart 2021 met kenmerk 201850016.092.029.

U ontvangt dit concept-rapport om u als opdrachtgever in de gelegenheid te stellen ons op eventuele kennelijke onjuistheden te attenderen en om een ambtelijke reactie voor te (laten) bereiden.

Dit concept-rapport is strikt vertrouwelijk. Het is opgesteld in opdracht van het Ministerie van Financiën en mag niet zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van PwC geheel of gedeeltelijk aan derden ter beschikking worden gesteld. Evenmin mag er op een andere wijze uit dit concept-rapport worden geciteerd of eraan worden gerefereerd. PwC aanvaardt geen aansprakelijkheid of verantwoordelijkheid jegens enige andere partij met betrekking tot de inhoud van dit concept-rapport.

Wij vertrouwen erop u hiermee naar behoren te hebben geïnformeerd en zijn desgewenst bereid om een nadere toelichting te geven.

Hoogachtend,  
PricewaterhouseCoopers Advisory N.V.

---

*PricewaterhouseCoopers Advisory N.V., Thomas R. Malthusstraat 5, 1066 JR Amsterdam,  
Postbus 9616, 1006 GC Amsterdam  
T: 088 792 00 20, F: 088 792 96 40, [www.pwc.nl](http://www.pwc.nl)*

'PwC' is het merk waaronder PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (KvK 34180285), PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V. (KvK 34180284), PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (KvK 34180287), PricewaterhouseCoopers Compliance Services B.V. (KvK 51414406), PricewaterhouseCoopers Pensions, Actuarial & Insurance Services B.V. (KvK 54226368), PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289) en andere vennootschappen handelen en diensten verlenen. Op deze diensten zijn algemene voorwaarden van toepassing, waarin onder meer aansprakelijkheidsvoorwaarden zijn opgenomen. Op leveringen aan deze vennootschappen zijn algemene inkoopvoorwaarden van toepassing. Op [www.pwc.nl](http://www.pwc.nl) treft u meer informatie over deze vennootschappen, waaronder deze algemene (inkoop)voorwaarden die ook zijn gedeponereerd bij de Kamer van Koophandel te Amsterdam.

## Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

- Het rapport start met een samenvatting van de door ons opgestelde de tijdlijn en reconstructie en de daaruit af te leiden hoofdbevindingen.
- Daarna volgen 2 hoofdstukken over de opdracht formulering en verrichte werkzaamheden.
- Vervolgens geven wij de lezer context bij het kinderopvangtoeslagen dossier waaronder de reeds uitgevoerde onderzoeken.
- In hoofdstuk 5 en 6 bespreken wij vervolgens de gedetailleerde tijdlijn inzake het 'memo-Palmen' en de reconstructie van de 'juni-week' 2019. In deze hoofdstukken hebben wij onze bevindingen zoveel mogelijk onderbouw met relevant documenten.
- Deze door ons relevante geachte documenten zijn in de Appendix bij dit rapport opgenomen.

In ons rapport hebben wij geen namen van individuele (voormalig) medewerkers van het Ministerie van Financiën opgenomen maar hebben wij gewerkt met functieaanduidingen. In lijn hiermee hebben wij ook in de bijlage de namen van individuele (voormalig) medewerkers onleesbaar gemaakt ('Redacted'). Daarnaast zijn teksten die geen relatie hebben met ons onderzoek ook onleesbaar gemaakt.

In dit rapport spreken wij over het 'memo-Palmen'. Het betreft een verwijzing naar een memo van Vaktechnisch coördinator Toeslagen mevrouw S. Palmen uit maart 2017. De naam 'memo-Palmen' ontstond eind 2020. De naam is het eerst gebezigd ten tijde van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK). Dit geldt ook voor de aanduiding 'CAF-11 Hawaiï' waar de aanduiding '-11' ook niet vanaf de aanvang van dit dossier is gebruikt.

## Inhoudsopgave

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. Samenvatting</b>  | <b>6</b>  |
| 1.1. De onderzoeksvraag   | 6         |
| 1.2. Tijdlijn 'memo-Palmen'   | 6         |
| 1.3. Hoofdbevindingen van het onderzoek   | 11        |
| 1.4. Beperkingen in ons onderzoek   | 12        |
| <b>2. Achtergrond en opdrachtformulering</b>                                      | <b>13</b> |
| 2.1. Achtergrond  | 13        |
| 2.2. Opdrachtformulering  | 13        |
| <b>3. Verrichte werkzaamheden</b>   | <b>15</b> |
| 3.1. Algemeen   | 15        |
| 3.2. Verzamelen en analyseren van informatie                                      | 15        |
| 3.3. Interviews   | 15        |
| 3.4. Wederhoor  | 16        |
| 3.5. Afstemming met opdrachtgever   | 16        |
| 3.6. Beperkingen van het onderzoek  | 16        |
| 3.7. Interactie met het Ministerie van Financiën                                  | 17        |
| 3.8. Doorlooptijd van ons onderzoek   | 17        |
| <b>4. Context</b>   | <b>18</b> |
| 4.1. Context rond de CAF onderzoeken  | 18        |
| 4.2. Andere onderzoeken   | 19        |
| 4.3. Organisatiestructuur van het Ministerie van Financiën                        | 20        |
| <b>5. Onderzoeksvraag 1 – tijdlijn 'verspreiding 'memo-Palmen'</b>                | <b>21</b> |
| 5.1. Onderzoeksvraag inzake opstellen tijdlijn verspreiding van het 'memo-Palmen' | 21        |
| 5.2. Inleiding: periode 20 juli 2016 – 10 maart 2017                              | 21        |
| 5.3. Tijdlijn 'memo-Palmen'   | 23        |
| 5.3.1. Het 'memo-Palmen'  | 23        |
| 5.3.2. Visualisatie verspreiding van het 'memo-Palmen'                            | 24        |
| 5.3.3. Het versturen van het 'memo-Palmen' op 13 maart 2017                       | 25        |
| 5.3.4. De heidag van het MT Toeslagen van 14 maart 2017                           | 26        |
| 5.3.5. Verdere verspreiding van het memo-Palmen op 14 en 15 maart 2017            | 28        |
| 5.3.6. Acties naar aanleiding van de heidag van 14 maart 2017                     | 28        |
| 5.3.7. Tijdlijn 'memo-Palmen' na maart 2017                                       | 31        |
| 5.4. Verschillende versies van het 'memo-Palmen'                                  | 43        |
| <b>6. Onderzoeksvraag 2 – reconstructie 'juni-week' van 2019</b>                  | <b>46</b> |
| 6.1. Onderzoeksvraag inzake reconstructie 'juni-week' van 2019                    | 46        |



|         |  |    |
|---------|--|----|
| 6.2.    | "Ondeugdelijkheid" van het CAF-11 Hawaï dossier  | 46 |
| 6.3.    | Analyse 'juni-week' van 2019   | 47 |
| 6.3.1.  | De aanloop naar de 'juni-week' van 2019  | 47 |
| 6.3.2.  | Overzicht van de bijeenkomsten van 4 tot en met 11 juni 2019   | 49 |
| 6.3.3.  | Dinsdag 4 juni 2019  | 50 |
| 6.3.4.  | Woensdag 5 juni 2019   | 55 |
| 6.3.5.  | Donderdag 6 juni 2019  | 58 |
| 6.3.6.  | Vrijdag 7 juni 2019  | 58 |
| 6.3.7.  | Zaterdag 8 juni 2019   | 58 |
| 6.3.8.  | Zondag 9 juni 2019   | 59 |
| 6.3.9.  | Maandag 10 juni 2019   | 59 |
| 6.3.10. | Dinsdag 11 juni 2019   | 59 |
| 6.3.11. | Factsheets   | 60 |
| 6.4.    | Tweede nationaliteit   | 61 |
| A.      | Appendices   | 64 |
| A.1.    | Verzamelen en verwerken van digitale gegevens  | 64 |
| A.2.    | Overzicht van (voormalig) medewerkers van het Ministerie van Financiën die wij hebben geïnterviewd of waarvan wij digitale gegevens hebben verzameld | 64 |
| A.3.    | Organisatiestructuur Belastingdienst   | 64 |
| A.4.    | Versies Memo-Palmen  | 64 |
| A.5.    | Tijdslijn 'Memo-Palmen'  | 64 |
| A.6.    | Indicatief overzicht geplande besprekingen 'juni-week' 2019  | 64 |
| A.7.    | Overzicht inhoudsopgaven gearchiveerde Factsheets-sets   | 64 |
| A.8.    | Factsheet 6  | 64 |
| A.9.    | Factsheets over CAF-11 – gearchiveerd op 14 juni 2019  | 64 |
| A.10.   | Geproduceerde documenten   | 65 |

# 1. Samenvatting

## 1.1. De onderzoeksvraag

- 01 In het debat van 19 januari 2021 inzake het Verslag van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag "Ongekend onrecht" heeft de minister-president toegezegd een onafhankelijk onderzoek in te laten stellen om de 25 Kamervragen van 23 december 2020 te kunnen beantwoorden.
- 02 Het Ministerie van Financiën heeft de 25 Kamervragen geoperationaliseerd en ons de volgende opdracht gegeven:
  1. *“Maak een tijdelijk waaruit blijkt wie het ‘memo-Palmen’ tussen maart 2017 en november 2020, toen het eindelijk naar de Tweede Kamer gestuurd werd, heeft gekregen (via de mail of fysiek of op andere wijze) en bij welke bijeenkomsten het ‘memo-Palmen’ besproken is, wie daarbij aanwezig was, en wat er besproken is met betrekking tot het ‘memo-Palmen’.*
  2. *Maak een reconstructie van de ‘juni-week’ van 2019 waarin, van dag tot dag, beschreven wordt welke informatie er in de bijeenkomsten op tafel kwam rond het ‘memo-Palmen’, de deugdelijkheid van het CAF-11 Hawaï dossier en de uitvraag van de tweede nationaliteit.”*
- 03 In dit rapport spreken wij over het ‘memo-Palmen’. Het betreft een verwijzing naar een memo van Vaktechnisch coördinator (Vaco) Toeslagen mevrouw S.T.P.H. Palmen-Schlangen uit maart 2017. De naam ‘memo-Palmen’ ontstond eind 2020. De naam is het eerst gebezigd ten tijde van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK).
- 04 Onze werkzaamheden bestonden uit het analyseren van de beschikbare informatie op het Ministerie van Financiën, waaronder ook de Belastingdienst en Toeslagen en het houden van interviews. Wij hebben 38 (ex)medewerkers van het Ministerie van Financiën geïnterviewd en van een aantal betrokkenen informatie verkregen in informatieve gesprekken. Daarnaast hebben wij gesproken met een aantal personen dat betrokken is geweest bij eerdere onderzoeken naar de kinderopvangtoeslagen. Van 53 (ex)medewerkers hebben wij de beschikking gekregen over digitale gegevens. Daarnaast hebben wij in ons onderzoek digitale gegevens betrokken die afkomstig zijn uit systemen van het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst (zoals het document managementsysteem). Ten slotte hebben wij gebruik gemaakt van de informatie die als onderdeel van eerdere onderzoeken naar kinderopvangtoeslagen beschikbaar is gemaakt.
- 05 Onze werkzaamheden zijn gericht op het in kaart brengen van feiten en omstandigheden (context) inzake het ‘memo-Palmen’ en de juni-week. Dit betekent dat wij geen oordeel rapporteren over de gedragingen van individuele medewerkers van het Ministerie van Financiën. Mede daarom hebben wij in ons rapport geen namen van individuele medewerkers opgenomen maar hebben wij gewerkt met functieaanduidingen. De enige uitzondering betreft mevrouw Palmen naar wie het memo is vernoemd.
- 06 Onze bevindingen hebben wij in dit rapport opgenomen. Een conceptversie van dit rapport (of relevante delen daarvan) is ter verificatie voorgelegd aan betrokkenen (wederhoor). Het definitieve concept van dit rapport is op 17 september 2021 gedeeld met het Ministerie van Financiën om als opdrachtgever ons op eventuele kennelijke onjuistheden te attenderen.

## 1.2. Tijdelijk ‘memo-Palmen’

- 07 In september 2016 wordt mevrouw Palmen benoemd tot Vaktechnisch coördinator bij Toeslagen (Vaco Toeslagen (2017)) met onder andere als taak een vaktechnische organisatiestructuur te bouwen, waar mogelijk vergelijkbaar met die van de andere directies binnen de Belastingdienst. Eind 2016 vraagt een lid van het MT Toeslagen, mede naar aanleiding van de start van het onderzoek van de Nationale Ombudsman inzake CAF-11 Hawaï, aan de Vaco Toeslagen (2017) om inzake het CAF-11 Hawaï dossier te kijken naar de coördinatie, waar nodig initiatief te nemen tot verbetering en daarbij ook aandacht te hebben voor de vaktechnische aspecten van het dossier.



- 08 Op 8 maart 2017 doet de Raad van State een uitspraak waarin een hoger beroep van de Belastingdienst wordt verworpen. De rechtbank had eerder een claim van een ouder uit het CAF-11 Hawaï dossier gegrond verklaard en vooralsnog voor een periode kinderopvangtoeslag toegekend, alsmede een schadevergoeding toegekend. De Raad van State bevestigt deze uitspraak van de rechtbank. Dit was voor Toeslagen een trendbreuk, omdat Toeslagen tot dat moment in hoger beroep bij de Raad van State meestal in het gelijk werd gesteld.
- 09 De Vaco Toeslagen (2017) heeft vervolgens op 10 maart 2017 het advies inzake het CAF-11 Hawaï dossier op schrift gesteld (verder te noemen: 'memo-Palmen'). Op 13 maart 2017 stuurt de Vaco Toeslagen (2017) het 'memo-Palmen' naar Lid 1 van het MT Toeslagen (2017 & 2019) met de vraag of dit memo geschikt is om in het MT Toeslagen te bespreken. Lid 1 van het MT Toeslagen (2017 & 2019) stuurt het 'memo-Palmen' door naar Lid 4 van het MT Toeslagen (2017) die vervolgens reageert met de mededeling dat het memo belangrijk is en naar de Algemeen Directeur Toeslagen (2017) gestuurd moet worden. Wel geeft Lid 4 van het MT Toeslagen (2017) aan dat er een zin veranderd moet worden. De zin uit het 'memo-Palmen' versie 1 luidt: *"Helaas is de Vaco niet betrokken geweest bij de besluitvorming over het instellen van hoger beroep. Ik zou dit hebben afgeraden."* De wijziging die leidt tot versie 2 vervangt deze zin van de Vaco Toeslagen (2017) door: *"Tegen deze uitspraak heeft Toeslagen hoger beroep ingesteld. Op dit punt had een andere keuze gemaakt kunnen/moeten worden waardoor de huidige impact had kunnen worden voorkomen."* Hierdoor ontstaan twee versies van het 'memo-Palmen'. De versies verschillen slechts op één zin. De Algemeen Directeur Toeslagen (2017) geeft vervolgens per e-mail aan dat het 'memo-Palmen' de volgende dag op de heidag besproken kan worden. Lid 1 van het MT Toeslagen (2017) zet versie 2 het 'memo-Palmen' op 14 maart 2017 door naar de resterende twee leden van het MT Toeslagen.
- 10 Een aantal aspecten heeft invloed gehad op de vindbaarheid van het 'memo-Palmen' in latere onderzoeken. Het 'memo-Palmen' is besproken tijdens de heidag van het MT Toeslagen en niet een regulier MT-overleg. Niemand van het MT Toeslagen heeft het 'memo-Palmen' doorgestuurd naar de secretaris van het MT Toeslagen, waardoor het 'memo-Palmen' niet in het documentbeheerproces is betrokken. Daarnaast is de opmaak van het 'memo-Palmen' afwijkend van de gebruikelijke stukken van het MT Toeslagen. Zo heeft het 'memo-Palmen' geen datering, geen aanhef, is het niet duidelijk aan wie het gericht is, noch van wie het afkomstig is. Daarnaast bevat het memo geen afsluiting en paraaf.
- 11 Het MT Toeslagen bespreekt het 'memo-Palmen' gedurende de heidag van 14 maart 2017. De bespreking van het memo gebeurt mede in de context van de uitspraak van de Raad van State van 8 maart 2017 en het lopende onderzoek van de Nationale Ombudsman. De Nationale Ombudsman had in dat kader in november 2016 een reeks vragen gesteld aan Toeslagen betreffende het CAF-11 Hawaï dossier.
- 12 Naar aanleiding van de heidag worden door het MT Toeslagen twee acties geformuleerd:
- Een eerste actie betreft het herzien/verbeteren van de beslisprocessen bij het al dan niet toekennen van kinderopvangtoeslag. Een werkgroep heeft een nieuwe 'procesplaat' opgesteld over hoe processen in elkaar zouden moeten grijpen.
  - Een tweede actie betreft het formeren van een andere werkgroep die in gesprek gaat met de advocaat van een aantal bij het CAF-11 Hawaï dossier betrokken ouders om per geval tot een oplossing en compensatie te komen.
- 13 De werkgroep bedoeld in actiepunt twee, komt twee keer bijeen (17 en 23 maart 2017) om te onderzoeken waar precies de pijnpunten liggen en hoe het beste tot een oplossing te komen. Bij de tweede bijeenkomst is ook de Vaco Toeslagen (2017) aanwezig. Van deze werkgroep bijeenkomsten zijn geen verslagen gemaakt. Vervolgens vinden de gesprekken met de advocaat van een aantal ouders plaats.
- 14 Tijdens de gesprekken tussen de advocaat van een aantal ouders met de leden van de werkgroep verschillen de meningen over de oplossingsrichting. De Vaco Toeslagen (2017) stelt in het 'memo-Palmen' voor om 'een oplossing voor de ouders' te zoeken en vervolgens per ouder via een vaststellingsovereenkomst vast te stellen tot welke compensatie wordt overgegaan. Vanuit Toeslagen wordt vastgehouden aan het principe dat compensatie pas mogelijk is na



overhandiging van bewijsmiddelen door de ouders. De werkgroep verzet zich tegen het gebruik van een vaststellingsovereenkomst zonder mogelijkheid tot beroep of bezwaar, omdat dit nadelig zou zijn voor de ouders. De advocaat wenst één schikkingsbedrag voor alle door de advocaat vertegenwoordigde ouders. Uit de briefwisseling tussen de advocaat en Toeslagen valt af te leiden dat de advocaat het overleggen van bewijsstukken ter discussie stelt, omdat hierdoor in het verleden veel problemen waren ontstaan. Voorbeelden daarvan zijn bewijsstukken die bleven liggen, vertraging in reacties op bewijsstukken en onenigheid over hetgeen al dan niet als bewijs aanvaardbaar was voor Toeslagen. Daarnaast wenste de advocaat financiële compensatie voor de geleden schade. De gesprekken zijn vervolgens gestaakt.

- 15 Op 9 augustus 2017 verschijnt het rapport van de Nationale Ombudsman met de titel '*Geen powerplay maar fair play*' inzake het CAF-11 Hawaï dossier. Uit ons onderzoek is niet gebleken dat het 'memo-Palmen' is verstrekt aan de National Ombudsman.
- 16 Na de publicatie van het rapport van de Nationale Ombudsman werd nog contact opgenomen met de advocaat van een aantal ouders om te bezien of tot een hernieuwd gesprek kan worden gekomen, maar dit mislukte: de meningen liggen te ver uiteen, met name op het gebied van de overhandiging van bewijsmiddelen. Na de zomer van 2017 vindt geen verdere opvolging meer plaats met betrekking tot het 'memo-Palmen'.
- 17 De EDP-auditors van de Belastingdienst zoeken in het najaar van 2018 in voornamelijk samenwerkingsgebieden op de Q-schijf (netwerkschijf) van de Belastingdienst naar informatie en documenten inzake het CAF-11 Hawaï dossier om vast te stellen of de informatieverstrekking aan de Tweede Kamer volledig is geweest en om informatie te laten beoordelen door de Landsadvocaat. De doelstelling van het onderzoek van de EDP-auditors was om alle tot op dat moment relevante documenten te identificeren. De opdracht ziet omwille van de tijdsdruk in eerste instantie met name op documenten en informatie die in het geheel niet in beeld waren. De EDP-auditors hebben het onderzoek naar informatie op de Q-schijf uitgevoerd door te zoeken op bestands- of foldernamen en hebben niet gezocht op basis van de inhoud van documenten. Het EDP-onderzoek heeft het 'memo-Palmen' niet gevonden.
- 18 Op 12 maart 2019 wordt de Auditdienst Rijk (ADR), naar aanleiding van toenemende aandacht vanuit de Tweede Kamer en de media, door de Staatssecretaris van Financiën (2017-2019) verzocht om een onderzoek uit te voeren naar toeslaggerelateerde CAF-zaken in de periode 1 januari 2013 tot 16 oktober 2019. De Landelijk vaktechnisch coördinator (Lavaco) Toeslagen wijst de ADR twee dagen voor het uitbrengen van het rapport van de ADR op het 'memo-Palmen'. De ADR heeft op grond van hun afbakeningscriteria besloten het 'memo-Palmen' niet in hun rapportage te betrekken. Het 'memo-Palmen' gaf geen nieuwe informatie voor de beantwoording van de onderzoeksvraag van de ADR. Daarbij richtte de ADR zich bij het opstellen van haar rapport op informatie beschikbaar op het niveau vanaf plaatsvervangend Directeur-Generaal Belastingdienst.
- 19 Op 21 maart 2019 vindt een debat plaats in de Tweede Kamer over het evaluatierapport inzake het onterecht terugvorderen van kinderopvangtoeslagen, waarbij de Staatssecretaris van Financiën (2017-2019) aangeeft dat er allerlei dingen fout zijn gegaan bij toeslagen, dat daar excuses voor zijn aangeboden en dat een verbeterplan is ingediend. De Staatssecretaris gaat er op 21 maart 2019 nog wel vanuit dat er signalen van fraude waren bij zowel het Gastouderbureau als bij de ouders, zoals ook in 2017 het uitgangspunt was.
- 20 Op 24 april 2019 doet de Raad van State uitspraak waarin zij een besluit van de Belastingdienst om kinderopvangtoeslag stop te zetten vernietigt. Deze uitspraak is het begin van de 'kanteling' in de benadering van het CAF-11 Hawaï dossier bij zowel Toeslagen als het Kemdepartement van het Ministerie van Financiën.
- 21 In mei 2019 beoordeelt de Teamleider 2  op verzoek van de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) het CAF-11 Hawaï dossier, waarbij de nadruk komt te liggen op de signalen rond de harde toepassing van de wet, die volgens uitspraak van 24 april 2019 van de Raad van State minder hardvochtig kon worden toegepast.



- 22 Op 31 mei en 3 juni 2019 worden concepten van een Kamerbrief rondgestuurd aan medewerkers van het Ministerie van Financiën ter bespreking in een ambtelijke voorbespreking van 4 juni 2019. In de concept Kamerbrief wordt de meeste recente informatie gedeeld over het CAF-11 Hawaï dossier.
- 23 Op 4 juni in de ochtend doet de Teamleider 2 [Toeslagen] in de ambtelijke voorbespreking verslag over het hierboven aangehaalde onderzoek. Hieruit blijkt dat het CAF-11 Hawaï dossier is opgestart naar aanleiding van GGD-rapporten die aanwijzingen zouden bevatten van fraude maar dat deze signalen niet voldoende uit de GGD-rapporten kunnen worden afgeleid. De Teamleider 2 [Toeslagen] komt tot de conclusie dat de grondslag voor een CAF-aanpak en tevens de onderliggende bewijsstukken en de vastlegging daarvan - naar de maatstaf van het controlehandboek van de Belastingdienst - ondeugdelijk zijn.
- 24 De Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) informeert vervolgens samen met de Teamleider 2 [Toeslagen] en een medewerker van de Directie Bestuursondersteuning en Advies van het Ministerie van Financiën ('BOA') de Staatssecretaris van Financiën (2017-2019). Samen met de Secretaris-Generaal Ministerie van Financiën (2013-2020) voegt de Staatssecretaris van Financiën (2017-2019) zich vervolgens bij de ambtelijke voorbespreking. Geconcludeerd wordt dat de concept Kamerbrief zoals die er ligt, gegeven de uitkomsten het onderzoek van de Teamleider 2 [Toeslagen], de nadruk meer moest worden gelegd op de gerezen problemen met betrekking tot de wijze waarop Toeslagen de wet handhaaft en dient te worden herschreven.
- 25 De Staatssecretaris van Financiën (2017-2019) vraagt zich af of niemand anders twijfels inzake de deugdelijkheid van CAF-11 Hawaï dossier heeft geuit. De Lavaco Toeslagen kent de voormalig Vaco Toeslagen (2017) en vraagt deze of er reeds in een eerder stadium twijfels waren gerezen over het CAF-11 Hawaï dossier. Vervolgens stuurt de Vaco Toeslagen (2017) op 4 juni 2019 het 'memo-Palmen' toe aan de Lavaco Toeslagen die het vervolgens doorstuurt aan drie andere medewerkers.
- 26 In de middag van 4 juni laat de Staatssecretaris van Financiën (2017-2019) leden van het CAF-11 Hawaï onderzoeksteam naar Den Haag komen om hun visie rond het onderzoek te geven. Hierbij zijn tevens de Secretaris-Generaal Ministerie van Financiën (2013-2020), de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020), de Algemeen Directeur Toeslagen (2019) en een medewerker BOA.
- 27 Tevens wordt besloten om een crisisteam in te richten om de werkzaamheden te coördineren ten aanzien van het opstellen van een Kamerbrief naar aanleiding van de verkregen nieuwe inzichten van de Teamleider 2 [Toeslagen] alsmede het voorbereiden van de gesprekken die de Staatssecretaris van Financiën (2017-2019) op 11 juni 2019 voert met een aantal betrokken ouders.
- 28 Om de analyses en het schrijven van een nieuwe Kamerbrief te ondersteunen worden er in de 'juni-week' van 2019 zogenoemde 'factsheets' opgesteld. Factsheets bevatten onderwerpen waarvan geanticipeerd wordt dat deze in debatten aan de orde kunnen komen. De factsheets zijn ook bedoeld voor bewindspersonen om relevante informatie snel inzichtelijk te hebben. Factsheets en bevatten een samenvatting van relevante informatie.
- 29 Op 4 juni 2019 wordt een start gemaakt met 'factsheet 6'. In 'factsheet 6' wordt opgenomen welke informatie er vanaf 2013 tot 2019 bekend was inzake CAF en CAF-11. In 'factsheet 6' komt een referentie te staan naar het 'memo-Palmen' van maart 2017. Op 5 juni wordt een set concept-factsheets besproken die op 11 juni 2019 met een notitie aan de Staatssecretaris worden gearhiveerd. Op 7 juni 2019 vervalt 'factsheet 6' met daarin de verwijzing naar het 'memo-Palmen'. Er komt een nieuw 'factsheet 6' voor in de plaats over Gastouderbureau [ ]. In deze nieuwe factsheet is geen verwijzing opgenomen naar het 'memo-Palmen'. Het 'oude' 'factsheet 6' is wel gearhiveerd, waardoor een verwijzing naar het memo alsnog vindbaar is.
- 30 Hoewel het onderwerp 'tweede nationaliteit' gedurende de besprekingen in de 'juni-week' van 2019 ter sprake kwam, was het niet een van de hoofdthema's. Omdat het onderwerp wel de aandacht van de politiek en de media trok is 'factsheet 10: Nationaliteit bij CAF-zaken Toeslagen' opgesteld.



- 31 Op 14 juni 2019 wordt de set factsheets zoals opgesteld in de 'juni-week' van 2019 gearhiveerd.
- 32 De leden van het MT Toeslagen uit 2017 – met uitzondering van het lid van het MT Toeslagen dat geen medewerking heeft verleend aan ons onderzoek - geven aan dat voor wat betreft de inhoudelijke informatie ten behoeve van 'factsheet 6' (inclusief de verwijzing naar het 'memo-Palmen'), er geen contact met hen is opgenomen. Sommigen van hen zien dit als een gemiste kans om context te geven rondom de gang van zaken in 2017 ten aanzien van het CAF-11 Hawaï dossier en het 'memo-Palmen' Ook de Vaco Toeslagen (2017) is niet gevraagd naar input voor 'factsheet 6'. Wel heeft de Directeur-Generaal op 4 juni 2019 contact gehad met de Algemeen Directeur Toeslagen (2017).
- 33 In de e-mailbox van het lid van het MT Toeslagen dat geen medewerking heeft verleend aan het onderzoek, is in de 'juni-week' van 2019 correspondentie gevonden betreffende de handreiking die in 2017 is gedaan aan de advocaat van een aantal betrokken ouders naar aanleiding van de gesprekken met de advocaat. Ook de aan de advocaat in 2017 gestuurde brieven zijn aan de Algemeen Directeur Toeslagen (2019) toegezonden.
- 34 Bij het interne onderzoek naar het 'memo-Palmen' stuurt Medewerker 1 UHB Belastingdienst op 4 juni 2019 een e-mailbericht aan Medewerker 1 FJZ Belastingdienst met het 'memo-Palmen en de tekst "Wij willen nagaan of bijgaande notitie binnen Financien is verspreid. Wil jij nagaan of dit in jouw mailbox zit? Het is afkomstig van een vaktechnisch medewerker (maart 2017)". Vervolgens stuurt Medewerker 1 UHB Belastingdienst op 5 juni 2019 aan Medewerker 1 FJZ Belastingdienst een e-mailbericht, met het verzoek om het 'memo-Palmen' niet in DigiDoc (PwC: het document managementsysteem van het Ministerie van Financiën) op te slaan: "(...) niet verder verspreiden en ook niet in DigiDoc hangen (...)". Medewerker 1 UHB Belastingdienst stelt dit te hebben gedaan om de reproduceerbaarheid van de reconstructie van het tijdsplan van het 'memo-Palmen' zuiver te houden. Dit is ook zo verwoord in de Kamerbrief van 15 juni 2021.
- 35 Geïnterviewden verklaren dat het 'memo-Palmen' in de 'juni-week' van 2019 niet meer relevant werd geacht, omdat het onderzoek van de Teamleider 2  de ondeugdelijkheid van het CAF-11 Hawaï dossier reeds in meer detail uiteen heeft gezet. Daarnaast lag de focus in de 'juni-week' op het zoeken van een oplossing voor de betrokken ouders. Het 'memo-Palmen' speelt daardoor in de 'juni-week' geen rol van betekenis, aldus geïnterviewden.
- 36 Op 11 juni 2019 wordt de herziende Kamerbrief naar de Tweede Kamer verstuurd. Deze Kamerbrief heeft de titel 'Richting een oplossing voor ouders in de CAF 11-zaak (kinderopvangtoeslag)'. Tevens vindt op deze dag een gesprek plaats tussen de Staatssecretaris van Financiën (2017-2019) en een aantal betrokken ouders.
- 37 De 'juni-week' van 2019 staat ook in het teken van het formuleren van de opdracht aan de Commissie Donner. De Commissie Donner wordt onder andere gevraagd naar advies omtrent de hoogte en reikwijdte van de tegemoetkomingen voor de ouders in het CAF-11 Hawaï dossier, alsmede de mogelijkheid om te komen tot compensatie van gedupeerden in de andere CAF-zaken. Het 'memo-Palmen' is niet verstrekt aan de Commissie Donner.
- 38 Op 26 juli 2019 dient RTL Nieuws een Wob-verzoek in, waarin onder andere wordt gevraagd naar "documenten aan de politieke leiding binnen het tijdvak van 1 januari 2017 tot en met heden. U wordt gevraagd om afschrift van: alle memo's, nota's en adviezen aan de staatssecretaris van Financiën inzake CAF." Het antwoord op deze uitvraag vanuit het Ministerie van Financiën volgt op 15 november 2019. Het 'memo-Palmen' is niet meegestuurd in de beantwoording van het Wob-verzoek. Bij deze uitvraag is wel de hiervoor aangehaalde notitie aan de Staatssecretaris van 11 juni 2019 meegestuurd waarin de factsheets worden genoemd. Echter de factsheets zelf zijn niet als bijlage meegestuurd. Daarbij dient opgemerkt te worden dat het 'memo-Palmen' niet als bijlage bij factsheets zat.
- 39 Op 12 maart 2020 worden de rapporten van de Commissie Donner (Omzien in Verwondering) en het ADR-rapport gepubliceerd.
- 40 Op 2 juli 2020 wordt de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) in het leven geroepen. Binnen de Belastingdienst wordt op 4 augustus 2020 een brede uitvraag



gedaan aan medewerkers van de Belastingdienst of zij beschikken over mogelijk relevante informatie die verstrekt zou moeten worden aan de POK. In reactie hierop verstuurt de Vaco Toeslagen (2017) het 'memo-Palmen' aan de medewerker binnen het Ministerie van Financiën die de documenten voor de POK verzamelt. Het 'memo-Palmen' wordt door deze medewerker *niet* doorgezonden naar de POK, omdat het niet voldeed aan de vereisten van de informatie uitvraag van de POK (het memo-Palmen had de plaatsvervangend Directeur-Generaal van de Belastingdienst of hoger niet bereikt). Uiteindelijk is in oktober 2020 door de Tweede Kamer gericht gevraagd naar het 'memo-Palmen' omdat ondertussen Kamerleden verwijzingen naar het 'memo-Palmen' hadden gevonden in concept-factsheet 6. Hierdoor is het 'memo-Palmen' in de openbaarheid gekomen en ook aan de POK is verstrekt. Het 'memo-Palmen' is op 20 oktober 2020 in gelakte versie aan de Tweede Kamer verstrekt, en vervolgens op 4 december 2020 in ongelakte staat. Het 'memo-Palmen' is op 28 oktober 2020 aan de POK verstrekt.

### 1.3. Hoofdbevindingen van het onderzoek

- 41 Het 'memo-Palmen' is opgesteld door de Vaco Toeslagen in 2017 op verzoek van Lid 1 van het MT Toeslagen, ter nadere duiding van de uitspraak van de Raad van State van 8 maart 2017 en het op dat moment in gang zijnde onderzoek van de Nationale Ombudsman inzake het CAF-11 Hawaï dossier.
- 42 Het 'memo-Palmen' is in maart 2017 besproken in het MT Toeslagen in de context van de uitspraak van de Raad van State van 8 maart 2017 en het lopende onderzoek van de Nationale Ombudsman. Op basis hiervan heeft het MT Toeslagen een aantal acties gedefinieerd waaronder het zoeken naar een oplossing voor gedupeerde ouders. De gesprekken hieromtrent leidden niet tot een oplossing voor de gedupeerde ouders.
- 43 Het 'memo-Palmen' is niet gegoten in de standaardvorm van een 'memo' aan het MT Toeslagen en is niet gearchiveerd bij de MT stukken. Uit ons onderzoek is niet gebleken dat het 'memo-Palmen' tot juni 2019 buiten Toeslagen is verspreid.
- 44 In de eerste week van juni 2019 ontstaat op het Ministerie van Financiën een crisisachtige situatie omdat nadere analyse door de Teamleider 2  heeft geleid tot het inzicht dat er onvoldoende bewijsmiddelen zijn daarmee twijfels ontstaan inzake de hardheid van de fraudesignalen zijn die de opzet van een CAF-onderzoek billijken. Het 'memo-Palmen' wordt in deze 'juni-week' aan een aantal personen verstrekt die intern de gang van zaken in 2017 ten aanzien van het 'memo-Palmen' hebben onderzocht. Het 'memo-Palmen' speelde echter geen belangrijke rol in deze 'juni-week' aangezien de inhoud van het 'memo-Palmen' ook herleidbaar was vanuit de uitspraak van de Raad van State van 8 maart 2017 en het rapport van de Nationale Ombudsman van 9 augustus 2017. Daarnaast kwamen uit de beoordeling van het CAF-11 Hawaï dossier door de Teamleider 2  de nieuwe inzichten naar boven die in het 'memo-Palmen' van 2017 nog niet ter discussie stonden. Daarnaast waren de medewerkers van het Ministerie van Financiën in de 'juni-week' van 2019 gericht op het creëren van een oplossing voor de gedupeerde ouders.
- 45 Uit ons onderzoek is niet gebleken dat het 'memo-Palmen' gedurende de onderzoeksperiode is verstrekt aan de Minister van Financiën, de Staatssecretaris van Financiën, de Secretaris-Generaal Ministerie van Financiën (2013-2020) of de Directeur-Generaal Belastingdienst.
- 46 Het 'memo-Palmen' of een verwijzing naar het 'memo-Palmen' is op latere momenten (ADR, POK en Wob) naar voren gekomen maar niet opgenomen of verstrekt omdat het niet voldeed aan daarvoor gestelde verschillende criteria.
- 47 Tot 15 oktober 2020 is het 'memo-Palmen' aan 24 verschillende medewerkers van het Ministerie van Financiën verstuurd. Gedurende het onderzoek hebben wij één (ingescande) papieren versie van het memo aangetroffen.
- 48 In de tweede helft van 2020 vindt bredere verspreiding van het 'memo-Palmen' plaats vanwege de instelling van de POK en de daaraan gerelateerde informatieverzoeken.

#### 1.4. Beperkingen in ons onderzoek

- 49 Een onderzoek als het onderhavige kent inherente beperkingen. Deze zijn met name gelegen in de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de informatie waaronder ook onzekerheid over bestaan en vervolgens traceerbaarheid van fysieke documenten. Wij hebben geen redenen om aan te nemen dat het Ministerie van Financiën ons toegang tot informatie of (voormalig) medewerkers heeft onthouden.
- 50 Gegeven de aard van ons onderzoek is de medewerking geheel vrijwillig. Met uitzondering van hetgeen hierna beschreven, hebben alle personen die wij hebben benaderd als onderdeel van ons onderzoek meegewerkt aan de interviews en hun e-mailbox ter beschikking gesteld.
- 51 Eén lid van het MT Toeslagen uit 2017 heeft medewerking aan het onderzoek geweigerd. De Secretaris-Generaal Ministerie van Financiën (2020-heden) heeft meerdere gesprekken gevoerd met het lid van het MT Toeslagen en dringend verzocht om medewerking. Ook wenste het lid van het MT Toeslagen niet de e-mailbox ter beschikking te stellen aan PwC. PwC heeft aangegeven af te zien van een interview indien dat op basis van een dienstbevel zou plaatsvinden, omdat deelname aan het onderzoek op basis van vrijwilligheid dient te geschieden. Wel is de e-mailbox van het betreffende lid van het MT Toeslagen in het onderzoek betrokken, nadat de Secretaris-Generaal Ministerie van Financiën (2020-heden) besloten heeft de e-mailbox te overhandigen aan PwC. Het niet hebben kunnen interviewen van deze persoon, heeft tot gevolg dat mogelijke overige informatie waarover deze medewerker zou kunnen beschikken niet naar boven is gekomen.
- 52 De Staatssecretaris van Financiën (2017-2019) heeft geen medewerking verleend voor vrijwillige inzage in zijn privételefoon. Volgens de Staatssecretaris bevatte zijn privételefoon geen zakelijke correspondentie. Overigens is ons op basis van ons onderzoek niet gebleken dat het 'memo-Palmen' is verstrekt aan de betrokken Staatssecretaris.
- 53 Uit ons onderzoek is gebleken dat een Medewerker 1 FJZ Belastingdienst van het Ministerie van Financiën het 'memo-Palmen' in de 'juni-week' van 2019 heeft ontvangen. Wij hebben deze medewerker niet kunnen interviewen vanwege gezondheidsredenen. Hierdoor hebben we de reactie van deze medewerker alleen kunnen afleiden uit de beschikbare digitale gegevens en andere interviews.
- 54 Voor onze informatievoorziening zijn wij mede afhankelijk van de betrouwbaarheid van de toelichtingen van de medewerkers die wij hebben geïnterviewd. Deze toelichtingen hebben wij zoveel mogelijk getoetst aan de hand van andere informatie.
- 55 Onze werkzaamheden hebben niet het karakter van een persoonsgericht onderzoek (zoals bedoeld in 'NBA Handreiking 1112 Persoonsgerichte onderzoeken'). Dit is ook gecommuniceerd door het Ministerie van Financiën aan haar medewerkers. Ons rapport mag niet worden gebruikt voor het nemen van (arbeidsrechtelijke) maatregelen jegens individuele medewerkers.



## 2. Achtergrond en opdrachtformulering

### 2.1. Achtergrond

- 56 Gedurende de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) heeft een verhoor plaatsgevonden met de voormalig vaktechnisch coördinator bij Toeslagen (Vaco Toeslagen (2017)). Tijdens het verhoor werd aan de Vaco Toeslagen (2017) gevraagd naar het door haar in maart 2017 geconcipeerde memo 'Advies CAF-dossier Hawai' (hierna aangeduid als het 'memo-Palmen').<sup>1</sup> In het 'memo-Palmen' duidt de Vaco Toeslagen de positie van Toeslagen naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State van 8 maart 2017. Ook doet de Vaco Toeslagen (2017) aanbevelingen aan het 'Managementteam Toeslagen' betreffende het inwilligen van de klachten van ouders en het overgaan tot een schadevergoeding. Het 'memo-Palmen' is opgenomen als appendix A.4 bij dit rapport.
- 57 Het betreffende memo is op 4 december 2020 integraal en ongelakt aan de Tweede Kamer verstrekt. Dit heeft ertoe geleid dat op 23 december 2020 Kamervragen zijn gesteld.<sup>2</sup> Deze vragen zijn bij Kamerbrief van 18 januari 2021 beantwoord.<sup>3</sup>
- 58 In het debat van 19 januari 2021 inzake het Verslag van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag "Ongekend onrecht" heeft de Minister-President toegezegd een onafhankelijk onderzoek in te laten stellen om de 25 Kamervragen van 23 december 2020 te kunnen beantwoorden.
- 59 De toezegging van de Minister-President luidde: "We moeten volgens mij al die mensen die hierbij betrokken zijn interviewen. We hebben namelijk gewoon het antwoord niet. Dat betekent dus dat we die mensen moeten interviewen. Ik denk dat het dan verstandig is dat dat gebeurt door een onafhankelijke, externe partij, want het lijkt me beter dat we dat niet zelf doen."<sup>4</sup>

### 2.2. Opdrachtformulering

- 60 Naar aanleiding van deze toezegging heeft de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Financiën PwC de opdracht gegeven de gang van zaken rond het 'memo-Palmen' inzichtelijk te maken, vanaf het moment van concipiëren van het memo tot het versturen van het integrale 'memo-Palmen' aan de Tweede Kamer.
- 61 De toezegging van de Minister-President en de operationalisering van de Kamervragen door het Ministerie van Financiën leidde tot de volgende onderzoeksvragen:
- 62 Onderzoeksvraag 1: Tijdlijn 'memo-Palmen' maart 2017 – november 2020

**"Maak een tijdlijn** waaruit blijkt:

- wie het memo-Palmen tussen maart 2017 en november 2020, toen het eindelijk naar de Kamer gestuurd werd, allemaal gekregen heeft (via de mail of fysiek of op andere wijze);
- bij welke bijeenkomsten het memo-Palmen besproken is, wie daarbij aanwezig was, en wat er besproken is."

- 63 Onderzoeksvraag 2: Reconstructie van de 'juni-week' 2019

**"Maak een reconstructie** van de 'juni-week' van 2019 waarin, van dag tot dag, beschreven wordt welke informatie er in de bijeenkomsten op tafel kwam. Betrek daarbij – onder meer – de volgende bijeenkomsten:

<sup>1</sup> [https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/pok\\_20201117-1\\_-\\_mw.\\_palmen-schlangen.pdf](https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/pok_20201117-1_-_mw._palmen-schlangen.pdf)

<sup>2</sup> Aankhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 2020Z25694.

<sup>3</sup> Aankhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 1363.

<sup>4</sup> Handelingen II 2020/21, nr. 64, item 4.

- De ambtelijke voorbespreking op dinsdagochtend 4 juni;
- De aansluitende bijeenkomst met de staatsecretaris en de ambtelijke leiding;
- De middagbespreking op 4 juni met de ambtelijke en politieke leiding;
- De ochtendbesprekingen op woensdag 5 juni en de besprekingen daarna;
- De besprekingen op donderdag 6 en vrijdag 7 juni.

*Betrek bij deze reconstructie wat er, per bijeenkomst, aan de orde is gesteld over:*

- het memo-Palmen uit maart 2017;
- de rol die (tweede) nationaliteit speelde in de context van het 'memo-Palmen' bij CAF-zaken, als indicatie voor georganiseerd misbruik (en het gericht uitvragen van tweede nationaliteit);
- de ondeugdelijkheid van het onderzoek in de CAF 11-zaak welke functionarissen bij elk van deze bijeenkomsten aanwezig waren;
- welke factsheets er zijn opgesteld en waarom daarin wel (of juist niet) verwezen wordt naar het 'memo Palmen'."

64 Ten aanzien van de onderzoeksperiode merken wij op dat het 'memo-Palmen' op 20 oktober 2020 in gelakte vorm aan de Tweede Kamer is verstrekt en op 4 december 2020 in ongelakte vorm. Het 'memo-Palmen' wordt vanaf 15 oktober 2020 (naar aanleiding van Kamervragen) breder verspreid binnen het Ministerie van Financiën. Wij hebben vanaf 15 oktober 2020 de verdere verspreiding van het 'memo-Palmen' niet onderzocht. Wel hebben wij de aanlevering van informatie (voor zover betrekking hebbende op het memo-Palmen) aan de Tweede Kamer en de POK in ons onderzoek betrokken.



## 3. Verrichte werkzaamheden

### 3.1. Algemeen

- 65 Het Ministerie van Financiën heeft ons gevraagd een feitenonderzoek uit te voeren en de hiervoor aangehaalde tijdlijn en reconstructie op te stellen. In de Nota van Inlichtingen inzake het onderzoek stelt het Ministerie van Financiën: *“in dit stadium is sprake van een feitenonderzoek ter beantwoording van de onderzoeksvragen en is geen sprake van een persoonsgericht feitenonderzoek.”*
- 66 Onze werkzaamheden zijn gericht geweest op het in kaart brengen van feiten en omstandigheden (context) inzake het ‘memo-Palmen’ en de juni-week. Dit betekent dat wij geen oordeel rapporteren over de gedragingen van individuele medewerkers van het Ministerie van Financiën. Mede daarom hebben wij in ons rapport geen namen van individuele medewerkers opgenomen maar hebben wij gewerkt met functieaanduidingen. De enige uitzondering betreft mevrouw Palmen naar wie het memo is vernoemd.
- 67 Wij hebben de volgende werkzaamheden uitgevoerd:
- Verzamelen en analyseren van informatie;
  - Interviewen van voor het onderzoek relevante personen;
  - Analyseren van informatie en interviews;
  - Conciipiëren van het rapport inclusief wederhoor;
  - Afstemming van het rapport met opdrachtgever.

### 3.2. Verzamelen en analyseren van informatie

- 68 Onze werkzaamheden bestonden uit het identificeren en verzamelen van de relevante informatie van het Ministerie van Financiën. Wij hebben de beschikking gekregen over de digitale gegevens van 53 (voormalig) medewerkers. Daarnaast hebben wij in ons onderzoek digitale gegevens betrokken die afkomstig zijn uit digitale systemen van het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst. Ten slotte hebben wij gebruik gemaakt van de informatie die als onderdeel van eerdere onderzoeken naar kinderopvangtoeslagen beschikbaar is gemaakt.
- 69 Bij de uitvoering van het informatieonderzoek is rekening gehouden met het beginsel van proportionaliteit door de zoekacties uit te voeren op basis van een door PwC onafhankelijk opgestelde zoekstrategie en daarop gebaseerde zoektermen. Voor wat het onderzoek op mobiele telefoons is het beginsel van subsidiariteit in acht genomen, ter voorkoming onevenredig zware inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.
- 70 In appendix A.1 is een beschrijving opgenomen van de wijze waarop digitale informatie is geïdentificeerd, veiliggesteld en overgedragen aan PwC. In appendix A.2 hebben wij een overzicht opgenomen van de (voormalig) medewerkers van het Ministerie van Financiën waarvan wij de digitale gegevens hebben betrokken in het onderzoek.

### 3.3. Interviews

- 71 Ter verkrijging en verificatie van voor ons onderzoek relevante informatie, alsmede om deze informatie in de juiste context te kunnen plaatsen, hebben wij 38 (voormalig) medewerkers van het Ministerie van Financiën geïnterviewd. Daarnaast hebben wij van een aantal betrokkenen informatie verkregen in informatieve gesprekken. Daarnaast hebben wij gesproken met een aantal personen dat betrokken is geweest bij eerdere onderzoeken naar de kinderopvangtoeslagen.
- 72 In appendix A.2 hebben wij een geanonimiseerd overzicht opgenomen van de (voormalig) medewerkers van het Ministerie van Financiën en andere betrokkenen die wij als onderdeel van het onderzoek hebben gesproken of geïnterviewd.
- 73 Van de interviews zijn door ons verslagen gemaakt. De geïnterviewden hebben inzage gekregen in hun interviewverslag en hebben waar nodig op- en aanmerkingen kunnen maken. Alle

geïnterviewden hebben hun verslag geaccordeerd. PwC heeft de interviewverslagen mede als basis gebruikt voor het schrijven van het onderhavige rapport. Zoals te doen gebruikelijk bij dit soort onderzoeken en ter waarborging van een optimale medewerking aan de interviews, heeft PwC de interviewverslagen niet gedeeld met het Ministerie van Financiën.

- 74 Hoewel dit als onderdeel van de opdracht door het Ministerie van Financiën was gevraagd, hebben wij geen 'rode draden verslag' (niet tot individuele personen herleidbare samenvatting) van de interviews toegevoegd. Onze belangrijkste overweging hierbij is dat de relevante informatie uit de interviews in die delen van het rapport zijn verwerkt waar deze in de context van betreffende onderwerp tot hun recht komen.

### 3.4. Wederhoor

- 75 Wij hebben wederhoor uitgevoerd bij die personen die een wezenlijke bijdrage hebben geleverd aan ons onderzoek en bij personen die verantwoordelijkheid droegen gedurende de onderzoeksperiode. Deze personen kregen de voor hen relevante delen van het concept-rapport voorgelegd ter verificatie. Alle personen die wij hebben uitgenodigd voor wederhoor hebben hiervan gebruikt gemaakt met uitzondering van het lid van het MT Toeslagen dat medewerking aan ons onderzoek heeft geweigerd, maar die wij alsnog de mogelijkheid hebben geboden voor wederhoor. Wij hebben alle reacties in gezamenlijkheid beschouwd en, indien door ons relevant geacht in het kader van beantwoording van de onderzoeksvragen, in het rapport verwerkt.

### 3.5. Afstemming met opdrachtgever

- 76 Op 17 september 2021 hebben wij ons rapport in concept aangeboden aan het Ministerie van Financiën om enerzijds het Ministerie in de gelegenheid te stellen ons op eventuele onjuistheden te attenderen en anderzijds om een ambtelijke reactie voor te bereiden op ons rapport.

### 3.6. Beperkingen van het onderzoek

- 77 Wij hebben de opdracht uitgevoerd en over de uitkomsten gerapporteerd in overeenstemming met op ons van toepassing zijnde beroepsregels.
- 78 De door ons uitgevoerde werkzaamheden houden geen assurance-werkzaamheden in.
- 79 Een onderzoek als het onderhavige kent inherente beperkingen. Deze zijn met name gelegen in de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de informatie waaronder ook onzekerheid over bestaan en vervolgens traceerbaarheid van fysieke documenten. Wij hebben geen redenen om aan te nemen dat het Ministerie van Financiën ons toegang tot informatie of (voormalig) medewerkers heeft onthouden.
- 80 Ons onderzoek is gebaseerd op vrijwillige medewerking aangezien wij geen opsporingsbevoegdheid hebben. Met uitzondering van hetgeen hierna beschreven, hebben alle personen die wij hebben benaderd als onderdeel van ons onderzoek meegewerkt aan de interviews en hun e-mailbox ter beschikking gesteld.
- 81 Eén lid van het MT Toeslagen uit 2017 heeft medewerking aan het onderzoek geweigerd. De Secretaris-Generaal Ministerie van Financiën (2020-heden) heeft meerdere gesprekken gevoerd met het lid van het MT Toeslagen en dringend verzocht om medewerking. Ook wenste het lid van het MT Toeslagen niet de e-mailbox ter beschikking te stellen aan PwC. PwC heeft aangegeven af te zien van een interview indien dat op basis van een dienstbevel zou plaatsvinden, omdat deelname aan het onderzoek op basis van vrijwilligheid dient te geschieden. Wel is de e-mailbox van het betreffende lid van het MT Toeslagen in het onderzoek betrokken, nadat de Secretaris-Generaal Ministerie van Financiën (2020-heden) besloten heeft de e-mailbox te overhandigen aan PwC. Het niet hebben kunnen interviewen van deze persoon, heeft tot gevolg dat we de exacte opvolging van het 'memo-Palmen' in de periode na 14 maart 2017 gereconstrueerd hebben aan de hand van de ons ter beschikking gestelde informatie.
- 82 De Staatssecretaris van Financiën (2017-2019) heeft geen medewerking verleend voor vrijwillige inzage in zijn privételefoon. Volgens de Staatssecretaris bevatte zijn privételefoon geen zakelijke correspondentie. Overigens is ons op basis van ons onderzoek niet gebleken dat het 'memo-Palmen' is verstrekt aan de betrokken Staatssecretaris.



- 83 Uit ons onderzoek is gebleken dat een Medewerker 1 FJZ Belastingdienst van het Ministerie van Financiën het 'memo-Palmen' in de 'juni-week' van 2019 heeft ontvangen. Wij hebben deze medewerker niet kunnen interviewen vanwege gezondheidsredenen. Hierdoor hebben we de reactie van deze medewerker alleen kunnen afleiden uit de beschikbare digitale gegevens en andere interviews.
- 84 Voor onze informatievoorziening zijn wij mede afhankelijk van de betrouwbaarheid van de toelichtingen van de medewerkers die wij hebben geïnterviewd. Deze toelichtingen hebben wij zoveel mogelijk getoetst aan de hand van andere informatie.
- 85 Onze werkzaamheden hebben niet het karakter van een persoonsgericht onderzoek (zoals bedoeld in 'NBA Handreiking 1112 Persoonsgerichte onderzoeken'). Dit is ook gecommuniceerd door het Ministerie van Financiën aan haar medewerkers. Ons rapport mag niet worden gebruikt voor het nemen van (arbeidsrechtelijke) maatregelen jegens individuele medewerkers.

### 3.7. Interactie met het Ministerie van Financiën

- 86 Om ons onderzoek effectief te kunnen uitvoeren zijn wij operationeel ondersteund door de Beveiligingsambtenaar van het Ministerie van Financiën voor het organiseren van de gegevensidentificatie, logistieke processen, en interactie met betrokken medewerkers. Wij zijn ondersteund door de plaatsvervangend CISO van de Belastingdienst en de Adviseur Informatiebeveiliging en Privacy van het Ministerie van Financiën bij het verzamelen en verwerken van de digitale gegevens.
- 87 Daarnaast heeft het Ministerie een begeleidingscommissie ingesteld bestaande uit de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Financiën (2020-heden) en leden van verschillende dienstafdelingen. De rol van de begeleidingscommissie bestond uit het bewaken van de voortgang van ons onderzoek en het signaleren en oplossen van eventuele knelpunten. De begeleidingscommissie heeft ons concept- rapport getoetst op kennelijke onjuistheden. Daarnaast heeft de begeleidingscommissie namens het Ministerie van Financiën de zorgvuldigheid van het onderzoek bewaakt vanuit haar rol als werkgever. De begeleidingscommissie is 9 keer bij elkaar geweest.
- 88 Wij hebben ons onderzoek onafhankelijk kunnen uitvoeren waarbij wij geen redenen hebben om aan te nemen dat het Ministerie van Financiën ons toegang tot informatie of (voormalig) medewerkers heeft onthouden. Het Ministerie van Financiën heeft geen invloed uitgeoefend op de aard en diepgang van onze werkzaamheden.

### 3.8. Doorlooptijd van ons onderzoek

- 89 De omvang en complexiteit van het onderzoek bleek significant af te wijken van de verwachtingen bij het formuleren van de onderzoeksopdracht. Hierdoor is het aantal (voormalig) medewerkers dat wij hebben moeten interviewen en de hoeveelheid digitale informatie die wij hebben moeten analyseren sterk toegenomen.
- 90 Daarnaast hebben wij gegeven de sensitiviteit van het onderzoek, en ter waarborging van de zorgvuldigheid van de uitvoering van het onderzoeksproces, in overleg met de begeleidingscommissie extra waarborgen gecreëerd inzake het verzamelen van digitale gegevens en het interviewen van betrokken (voormalig) medewerkers.
- 91 Bovenstaande factoren hebben een belangrijke rol gespeeld bij het verschuiven van de opleverdatum van ons rapport van 1 juli 2021 naar 30 september 2021.

## 4. Context

### 4.1. Context rond de CAF onderzoeken

- 92 Om de in ons rapport opgenomen feiten in de juiste context te kunnen plaatsen, is het nodig om eerst een korte historisch samenvatting te schetsen van de aanloop naar de kinderopvangtoeslagaffaire.
- 93 Het maatschappelijk debat omtrent fraude met toeslagen ontstond onder andere naar aanleiding van de zogenoemde 'Bulgarenfraude'. Doordat de Belastingdienst inkomensafhankelijke toeslagen vooraf bij aanvraag uitbetaalde en pas achteraf controleerde, ontstond de situatie waarbij vermeende Bulgaarse bendes fraude pleegden met toeslagen. Bulgaarse katvangers zouden zich inschrijven bij een gemeentelijke dienst in Nederland met een fictief woonadres. Vervolgens stonden ze geregistreerd als woonachtig in Nederland. Hierdoor kregen zij een 'Burgerservicenummer' (BSN) toegewezen, welke ze tegen geringe vergoeding overhandigden aan de bendeleiders. Deze laatsten maakten vervolgens een DigiD aan en vroegen inkomensafhankelijke toeslagen aan in Nederland.
- 94 In de Tweede Kamer ontstond veel ophef naar aanleiding van de 'Bulgarenfraude' hetgeen zelfs leidde tot een motie van wantrouwen tegen de Staatssecretaris van Financiën (2017-2019) op 15 mei 2013.<sup>5</sup> De politiek legde als gevolg van de Bulgarenfraude steeds meer nadruk op het voorkomen van fraude met toeslagen, hetgeen leidde tot de 'Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit' van 2013. Ten gevolge van deze wet is de Belastingdienst Toeslagen in de uitvoering van de toekenning van toeslagen zich vol op fraude signalen gaan richten.
- 95 Uit de verschillende interviews in het onderhavige PwC onderzoek komt het beeld naar voren dat de Belastingdienst door verschillende factoren, zoals de Bulgaren fraude en de leegloop door de ruimhartige vertrekregeling, in een politieke en bestuurlijke crisissituatieverkeerde. De ruimhartige vertrekregeling heeft uiteindelijk geleid tot het onder 'verscherpt toezicht' stellen van de Belastingdienst.
- 96 Vanuit de FIOD kwamen fraudesignalen naar boven die te maken hadden met malafide facilitators. Een facilitator is in dit kader een commerciële partij (belastingadviseur, gastouderbureau e.d.) die optreedt als bemiddelaar tussen de burger en de overheid voor het verkrijgen van toeslagen. Om deze reden is in september 2013 het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF-team) ingesteld onder bestuurlijke verantwoording van de Algemeen Directeur Belastingen Belastingdienst. Het CAF-team had tot doel onderzoek uit te voeren naar signalen van mogelijke misbruik van toeslagen onder regie van een facilitator. Het CAF-team is een samenwerkingsverband van diverse dienstonderdelen van de Belastingdienst.
- 97 Een CAF-team richtte zich niet op de toeslagen van de individuele burgers, maar op signalen gerelateerd aan de facilitator/bemiddelaar. De bevindingen van het CAF-team werden overgedragen aan de betrokken directie(s) van de Belastingdienst die mogelijke vervolgacties bepaalden voor de verdere behandeling van de zaak. De Directie Toeslagen beoordeelde het recht op toeslag van de individuele burger. In geval er sprake is van een verhoogd risico volgt een intensieve beoordeling waarbij bewijsstukken over een langere periode worden opgevraagd. De criteria voor de beoordeling van het recht op toeslag komen voort uit de wet- en regelgeving.
- 98 In de kamerbrief van 11 juni 2019 gaf Staatssecretaris van Financiën (2017-2019) het volgende aan over de werkwijze van het CAF-team:

*"De behandeling van CAF-zaken wordt gestart op basis van interne en/of externe signalen over vermoedens van georganiseerd misbruik. Zoals eerder aangegeven kunnen deze signalen in het geval van de kinderopvangtoeslag afkomstig zijn van bijvoorbeeld de GGD en gemeenten of van constatering door andere onderdelen van de Belastingdienst.*

---

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2012/13, 17050, nr. 433.



*Vanaf de startperiode van het CAF maakte Toeslagen na het ontvangen van een signaal een uitdraai uit de systemen. Hiervoor werd vanaf 2013 door een medewerker een uitgebreid queryverzoek gedaan om gegevens uit de systemen te kunnen combineren. In dit queryverzoek werd gevraagd om specifieke gegevens over vraagouders. Naast naam, adres, en woonplaats, werden bijvoorbeeld ook gegevens over (eerste en tweede) nationaliteit, de startdatum van de toeslag en een eventuele immigratiedatum opgevraagd.*

*Wanneer de analyse van een query aanwijzingen geeft van mogelijk georganiseerd misbruik, worden bezoeken aan gastouders en/of een gastouderbureau uitgevoerd. Bezoeken worden in het geval van CAF-zaken afgerond met een intern verslag van bevindingen.*

*Vanaf 2014 worden de analyses van de queries vastgelegd in een intern document om een overzichtelijk beeld te geven van de situatie. Dit interne document bevat een samenvattend overzicht van het aantal vraagouders, het soort toeslag, de woonplaatsen van de vraagouders, en de totale financiële omvang. Ook de nationaliteit van aanvragers was opgenomen in dit interne document. Sinds 2016 wordt specifiek op basis van dit document besloten of verder onderzoek nodig is, bijvoorbeeld in de vorm van een actualiteitsbezoek. Informatie over de (tweede) nationaliteit is geen selectie criterium geweest bij de starten van CAF-zaken, dat waren immers steeds signalen van buitenaf. Recent is besloten dat nationaliteit ook geen onderdeel meer is van het queryverzoek.<sup>6</sup>*

99 Binnen de CAF-zaken werd onderscheid gemaakt tussen de 'zachte' stopzetting en de 'harde' stopzetting van de toeslagen. Bij een 'zachte' stop werd de uitbetaling van kinderopvangtoeslag stopgezet hangende een onderzoek naar de rechtmatigheid van de reeds verkregen toeslag. Ouders ontvingen een verzoek om informatie waarin hen werd verzocht bewijsstukken aan te leveren waaruit het recht op toeslag bleek. Stopzetting van de kinderopvangtoeslag vond plaats voordat de reactietermijn voor dit verzoek was afgelopen. Ouders hoefden als gevolg van de 'zachte stop' (nog) geen toeslag terug te betalen, maar ontvingen ook geen toeslag meer. Pas nadat de het onderzoek naar de bewijsstukken van de ouders was afgerond, kregen ouders een nieuw voorschotbesluit. Dit kon onder meer tot gevolg hebben dat ouders de reeds ontvangen kinderopvangtoeslag moesten terugbetalen.<sup>7</sup> De commissie Donner heeft de zachte stop aangeduid als een 'conservatoire maatregel'. Er werd voorkomen dat hangende het onderzoek de bedragen die mogelijk moesten worden terugbetaald, verder opliepen. Bij een 'harde' stopzetting werd een eerder vastgestelde voorschotbeschikking met terugwerkende kracht stopgezet en gecorrigeerd waardoor ook de reeds betaalde toeslag werd teruggevorderd.<sup>8</sup>

100 Een van de dossiers van het CAF-team betrof het CAF-11 Hawaï dossier. Dit dossier zag op het Gastouderbureau [redacted] dat vraag en aanbod op het gebied van gastouderopvang bij elkaar bracht. Inzake het CAF-11 Hawaï dossier werd een signaal neergelegd bij de Directie Toeslagen, dat uit GGD-rapporten zou blijken dat aanleidingen waren tot mogelijke fraude. De wijze waarop het CAF-11 Hawaï dossier is opgebouwd is in de 'juni-week' van 2019 onderwerp van discussie geworden.

#### 4.2. Andere onderzoeken

101 In het kader van de problematiek rond de Kinderopvangtoeslagen zijn in de periode waar het onderhavige onderzoek op ziet (maart 2017 – november 2020) een aantal andere onderzoeken uitgevoerd:

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31066, nr. 490.

<sup>7</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 775, p.1.

<sup>8</sup> Omzien in verwondering 2: Eindadvies Adviescommissie Uitvoering Toeslagen, 12-03-2019



#### Onderzoek nationale ombudsman

- Rapport: "Geen powerplay maar fair play"<sup>9</sup>;
- 9 augustus 2017;
- Rapport over hoe Toeslagen gehandeld heeft bij de beëindiging van lopende kinderopvangtoeslag van 232 gezinnen.

#### EDP onderzoeken

Dit rapport bestaat uit 2 delen<sup>10</sup>:

1. Verslag onderzoek bij Toeslagen;
2. Verslag scan van Q-schijf in onderzoek bij Toeslagen.

#### Adviescommissie Uitvoering Toeslagen

- Commissie onder leiding van de heer Donner;
- Rapport: "Omzien in Verwondering – Interim advies";<sup>11</sup>
- Rapport: "Omzien in Verwondering 2 – Definitief advies";<sup>12</sup>
- 12 maart 2020.

#### Auditdienst Rijk (ADR)

- Rapport: "Toeslaggerelateerde CAF-zaken";<sup>13</sup>
- 12 maart 2020.

#### Autoriteit Persoonsgegevens (AP)

- Rapport: "Belastingdienst/Toeslagen. De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag"<sup>14</sup>;
- 17 juli 2020.

#### Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK)

- Rapport "Ongekend onrecht"<sup>15</sup>;
- 17 december 2020.

### 4.3. Organisatiestructuur van het Ministerie van Financiën

- 102 Voor het goede begrip van dit rapport hebben wij onderstaand de organisatiestructuur van het Ministerie van Financiën kort beschreven voor zover relevant in het kader van ons onderzoek.
- 103 In hoofdlijnen bestaat de organisatie van het Ministerie van Financiën uit de Minister, de Staatssecretaris, de Secretaris-Generaal en onder andere de Directeur-Generaal Belastingdienst. Onder de Directeur-Generaal Belastingdienst vallen onder andere de directie Toeslagen en de concerndirecties Fiscale en Juridische Zaken (FJZ) en Uitvoerings- en Handhavingsbeleid (UHB).
- 104 Hoewel de organisatiestructuur in de onderzoeksperiode op onderdelen is gewijzigd, geeft het organogram van 2019 voldoende inzicht voor een goed begrip van dit rapport (appendix 0).
- 105 In ons rapport hebben wij functieaanduidingen gebruikt die zo goed mogelijk recht doen aan de functie van de betreffende (voormalig) medewerker en waaruit ook blijkt binnen welk departement van het Ministerie van Financiën iemand gedurende de onderzoeksperiode werkzaam is (geweest). Dit is van belang voor de analyse op welk niveau informatie (zoals het 'memo-Palmen') is gedeeld.

---

<sup>9</sup> Afkomstig van de website [www.nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl)

<sup>10</sup> Afkomstig van de website <https://informatiepuntkinderopvangtoeslag.rijksoverheid.nl>

<sup>11</sup> Afkomstig van de website [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

<sup>12</sup> Afkomstig van de website [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

<sup>13</sup> Afkomstig van de website [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

<sup>14</sup> Afkomstig van de website [www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/](http://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/)

<sup>15</sup> Afkomstig van de website [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

## 5. Onderzoeksvraag 1 – tijdlijn ‘verspreiding ‘memo-Palmen

### 5.1. Onderzoeksvraag inzake opstellen tijdlijn verspreiding van het ‘memo-Palmen’

106 De onderzoeksvraag van het Ministerie van Financiën luidt:

**“Maak een tijdlijn waaruit blijkt:**

- *wie het memo-Palmen tussen maart 2017 en november 2020, toen het eindelijk naar de Kamer gestuurd werd, allemaal gekregen heeft (via de mail of fysiek of op andere wijze);*
- *bij welke bijeenkomsten het memo-Palmen besproken is, wie daarbij aanwezig was, en wat er besproken is.”*

### 5.2. Inleiding: periode 20 juli 2016 – 10 maart 2017

107 Voorafgaand aan het opstellen van het ‘memo-Palmen’ in maart 2017 spelen de volgende onderwerpen, welke relevant zijn voor het begrijpen van de context waarin het memo tot stand is gekomen:

- de inrichting/positionering van Vaktechniek binnen Toeslagen;
- klachtprocedures bij Toeslagen en het onderzoek van de Nationale Ombudsman;
- de uitspraak van de Raad van State van 8 maart 2017.

108 Deze onderwerpen zullen eerst kort worden toegelicht voordat de tijdlijn vanaf maart 2017 wordt uitgewerkt. Voorafgaand aan maart 2017 spelen uiteraard meer aspecten rondom het CAF-11 Hawaï dossier. Deze worden hier verder buiten beschouwing gelaten omdat het onderzoek ziet op het opstellen van het memo en hetgeen daarna plaatsvindt.

109 Bij de oprichting van Toeslagen in 2005 is gekozen om een kosteneffectieve uitvoeringsorganisatie op te richten, waarbij vooral werd gewerkt met behandelvoorschriften (of werkinstructies). Doordat wetgeving behoorlijk ‘digitaal’ is vormgegeven, is het behandelproces in hoge mate geautomatiseerd, hetgeen ook noodzakelijk is gezien de omvang van de populatie en de frequentie van betalingen gecombineerd met een hoge mutatiegraad. Voor het maken van de beslissing of een aanvrager in aanmerking kwam voor een toeslag moest voor de juiste toepassing van de wet vaak een stringente beslisboom gevolgd worden. De wet bood weinig mogelijkheden tot discretionaire bevoegdheid van medewerkers. Daarnaast bestond de formatie van de directie Toeslagen voor het grootste deel uit functies op het niveau van groepsfunctie C (zogenaamde ‘c’ medewerkers), waarvoor als (minimaal) opleidingsniveau MBO (2) vereist was. Het Management Team (MT) Toeslagen bestond in 2017 uit de Algemeen Directeur Toeslagen en vier leden.

110 Op 20 juli 2016 wordt tijdens een gezamenlijke dag van het MT Toeslagen medegedeeld dat mevrouw Palmen (PwC: hierna aangeduid van Vaco Toeslagen (2017)) zal starten als Vaktechnisch Coördinator bij de Toeslagen (Vaco Toeslagen). *“VaCo: (PwC: Vaco Toeslagen (2017)) is geselecteerd. Ze start binnenkort. Vaktechniek kent Toeslagen tot op heden niet. Belangrijk is dat er op dat terrein verbinding wordt gemaakt met de overige segmenten. Vaktechniek heeft een belangrijke rol in de leercirkel, dat is duidelijk. Om vast te stellen waar Vaktechniek gepositioneerd moet worden moet eerst vastgesteld worden hoe we Vaktechniek in willen zetten. Het gaat hier echt om een verandering ten opzichte van de huidige situatie, die het MT wil realiseren. Om die reden is besloten Vaktechniek als portefeuille te beleggen bij (PwC: Lid 1 van het MT Toeslagen (2017 & 2019)).  is daarmee het eerste aanspreekpunt voor (PwC: Vaco Toeslagen (2017)) gedurende de periode dat zij het plan schrijft hoe Vaktechniek vorm te geven binnen de kaders die het MT afspreekt.”* (appendix A.10.1).

111 Vaktechniek ondersteunt de uitvoerende medewerkers in het primaire proces per middel of proces. De Vaco is een gezaghebbend specialist voor een middel of proces en heeft kennis van relevante toezichtvormen. Hierdoor kunnen complexe middel-overstijgende problemen worden



opgelost. Vaktechniek adviseert, bewaakt en verbindt hierbij beleid en uitvoering om te waarborgen dat eenheid bestaat in het beleid en de uitvoering daarvan binnen de Belastingdienst (appendix A.10.2). Zo wordt toegezien op het feit dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden, in de mate waarin zij aan elkaar gelijk kunnen worden gesteld. Vragen betreffende de uitvoering worden doorgaans eerst aan een Vaktechnisch Aanspreekpunt (VTA) voorgelegd. De VTA kan, indien nodig, een casus verder “escaleren” naar de Vaco. Vervolgens kan de Vaco “escaleren” naar de Landelijk Vakcoördinator (Lavaco) of, indien er sprake is van een rechtsvraag, deze voorleggen aan een van de Kennisgroepen (bijvoorbeeld de kennisgroep Formeel Recht of de Kennisgroep Toeslagen).

- 112 Tot 2016 kende Toeslagen ‘beleid en vaktechniek’ dat bestond uit functionarissen van de regieteams Handhavingsregie en Productieregie. Zij vervulden gezamenlijk de functie vaktechniek. In 2016 beschikte Toeslagen niet over een Vaco en de plaats die de Vaco zou gaan krijgen was nog onduidelijk. De Algemeen Directeur Toeslagen (2017) was gekomen tot een zogenoemd ‘kwadranten besturingsmodel’ waarbij de organisatie werd ingericht in 4 kwadranten, te weten: Handhaving, Productie, Bedrijfsvoering en Organisatie Ontwikkeling. Ieder kwadrant stond onder leiding van een lid van het MT Toeslagen. Naast de vier kwadranten bestonden ‘regieteams’ en ‘normale teams’ (ook wel ‘procesteams’ of ‘operationele’ teams). ‘Regieteams’ zijn gekoppeld aan één van de vier kwadranten. ‘Normale teams’ zijn niet gekoppeld aan kwadranten, maar staan hier los van. De ‘normale teams’ vallen onder de verantwoordelijkheid van een teamleider die weer verantwoording aflegt aan een lid van het MT Toeslagen. ‘Regieteams’ dragen zorg voor de ondersteuning van dagelijkse werkzaamheden binnen een kwadrant. Er waren onder meer procesteams beroep, bezwaren, fraude, klachten, uitval en uitworp, vraag en toezicht. Bij de ‘Regieteams’ komt werk binnen en zij zorgen voor een verdeling van het werk over de ‘normale teams’. Zowel in het kwadrant Productieregie als in het kwadrant Handhavingsregie zaten een aantal medewerkers Beleid en Vaktechniek. In de operationele teams was geen (een enkele uitzondering daargelaten) hoogwaardige vaktechnische kennis gepositioneerd.
- 113 De Vaco Toeslagen (2017) werd verzocht om een plan te maken voor het inrichten van Vaktechniek binnen Toeslagen. Binnen de Belastingdienst wordt Toeslagen ook wel ‘Belastingdienst Rood’ genoemd, waar gelden worden uitgegeven via toeslagen. De Vaco Toeslagen (2017) kwam van de traditionele Belastingdienst, ook wel ‘Belastingdienst Blauw’ genoemd, waar gelden worden geïnd. De Belastingdienst onderging in die tijd een verandering in organisatiemodel. Er werd een zogenaamd ‘Raad van Bestuur model’ ontwikkeld. Toeslagen had voor die tijd een solitaire positie binnen de Belastingdienst. Met de komst van het nieuwe besturingsmodel werd Toeslagen ondergebracht in hetzelfde onderdeel als Belastingen aangestuurd door een Chief Operating Officer (COO). De COO stuurde op meer uniformiteit in organisatieonderdelen. De gedachte was dat de Vaco Toeslagen (2017) bij Toeslagen een soortgelijke vaktechnische organisatie zou gaan oprichten, zoals ze gewend was binnen ‘Blauw’.
- 114 Bij Toeslagen maakte Vaktechniek geen onderdeel uit van deze structuur en viel de vaktechnisch coördinator dan ook niet onder een Lavaco. Deze laatste functie werd pas in 2018 ingevuld. Er was sprake van een kwadrantenmodel waarbij er geen centrale coördinatie van Vaktechniek bestond. Bij Toeslagen was er het cluster ‘Beleid en Vaktechniek’ (medewerkers Beleid en Vaktechniek verdeeld over de regieteams Productieregie en Handhavingsregie). In de operationele teams zaten geen vaktechnische medewerkers. Velen binnen Toeslagen zagen dan ook niet het belang van een aparte Vaco direct onder het MT Toeslagen. De Vaco Toeslagen (2017) werd tijdelijk tussen de vier kwadranten en het MT Toeslagen geplaatst, waarbij de Vaco Toeslagen (2017) een eigen lid van het MT Toeslagen kreeg toegewezen als aanspreekpunt. De Vaco Toeslagen (2017) was bij indiensttreding de eerste persoon die de functie van Vaco vervulde binnen Toeslagen (appendix A.10.1). Bij aanvang van de functie heeft de Vaco Toeslagen (2017) zich gericht op de coördinatie van de Vaktechniek en het aansturen en ondersteunen van vaktechnische medewerkers. Vaktechnische medewerkers konden met complexe casussen bij de Vaco terecht. In de praktijk werd er periodiek overleg gevoerd tussen het cluster Beleid en Vaktechniek en de Vaco.
- 115 Er bestonden verschillende denkbeelden over het inpassen van een vaktechnische structuur bij Toeslagen. In de loop van 2016 zijn er meerdere structuren voorgesteld en besproken in het MT Toeslagen. Er is uiteindelijk gekozen om de Vaco Toeslagen (2017) onderdeel te maken van een



kwadrant en om deze functie niet direct onder een lid van het MT Toeslagen te plaatsen. De Vaco Toeslagen (2017) was het niet eens met deze structuur en dit is uiteindelijk een van de redenen geweest voor het vertrek van de Vaco Toeslagen (2017) in mei 2017. Eind 2016 komt het MT Toeslagen tot de conclusie dat de positionering van de Vaco tussen het MT Toeslagen en de vier kwadranten niet leidt tot de hun voor ogen staande oplossing. Rond de jaarwisseling 2016-2017 vernam de Vaco Toeslagen (2017) dat het besluit was genomen dat de inrichting van Vaktechniek zou worden zoals hiervoor beschreven met als reden dat Vaktechniek niet in het kwadrantenmodel paste.

- 116 Op 7 november 2016 ontvangt Toeslagen een brief van de Nationale Ombudsman, waarin een onderzoek wordt aangekondigd naar aanleiding van een klacht van de advocaat van enkele ouders (appendix A.10.3). Deze klaagt onder meer *“over de trage behandeling door Toeslagen van een zevental bezwaarschriften die de advocaat namens drie cliënten had ingediend tegen de beëindiging en terugvordering van de kinderopvangtoeslag 2012, 2013 en/of 2014. De advocaat wees erop dat Toeslagen met grote achterstanden kampte, de wettelijke beslistermijnen voor bezwaarschriften ver overschreed en dat vele andere belanghebbenden dezelfde problemen hadden.”* *“Naar aanleiding van dit laatste signaal van verzoekster heeft de Nationale ombudsman besloten om onderzoek in te stellen naar de aanpak die Toeslagen in deze kwestie gekozen heeft ten aanzien van de toeslaggerechtigden, die in juni 2014 en in de periode daarna kinderopvang afnamen van gastouderbureau [ ] Hierbij staat de volgende vraag centraal:*

*Heeft Toeslagen voldoende rekening gehouden met de belangen van de toeslaggerechtigden en behoorlijk gehandeld bij:*

- 1) het onderzoek naar de rechtmatigheid van de kinderopvangtoeslag,*
- 2) het stopzetten van de lopende kinderopvangtoeslag en*
- 3) de behandeling van de ingediende bezwaarschriften.”*

- 117 Vervolgens worden in de brief categorieën onderwerpen aangeduid waarop per categorie aanvullende vragen zijn gesteld over de stopzetting van de lopende kinderopvangtoeslag, de beoordeling van de rechtmatigheid en over de afhandeling van de ingediende bezwaarschriften. Op 8 mei 2017 zijn door de Nationale Ombudsman wederom aanvullende schriftelijke vragen gesteld (appendix A.10.4).
- 118 In een e-mailbericht aan een groep medewerkers binnen Toeslagen van 9 december 2016 (appendix A.10.5) geeft een lid van het MT Toeslagen aan dat [ ] de Vaco Toeslagen (2017) heeft gevraagd om te kijken naar de coördinatie en waar nodig initiatief te nemen tot verbetering inzake het CAF-11 Hawaiï dossier. Binnen de Belastingdienst vonden meerdere onderzoeken plaats rond het gastouderbureau uit de CAF-11 Hawaiï zaak.

- 119 Op 8 maart 2017 verliest de Belastingdienst hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State in het kader van CAF-11 Hawaiï.<sup>16</sup> *“Bij uitspraak van 20 november 2015 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 18 mei 2015 vernietigd, het besluit van 21 november 2014 herroepen en de aan [wederpartij] toekomende kinderopvangtoeslag over de maanden januari tot en met augustus 2014 bepaald op een bedrag van € 7.112,00 en bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit van 18 mei 2015. (...) Tegen deze uitspraak heeft Toeslagen hoger beroep ingesteld.”*

### 5.3. Tijdlĳn ‘memo-Palmen’

#### 5.3.1. Het ‘memo-Palmen’

- 120 Het hieronder beschreven memo is vanaf 2020, mede naar aanleiding van Kamervragen en media-aandacht het ‘memo-Palmen’ gaan heten. Voor de herkenbaarheid en leesbaarheid refereren wij in dit rapport naar het memo als zijnde: het ‘memo-Palmen’. Er bestaan twee versies van het ‘memo-Palmen’ (appendix A.4). Zoals hieronder in paragraaf 5.4 besproken zal worden, verschillen beide versies maar voor wat betreft één zin.
- 121 Het ‘memo-Palmen’ behandelt de volgende onderwerpen/aspecten:

---

<sup>16</sup> ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:589.



## Inleiding

1. Uitspraak RvS 8 maart
2. Bezwaar en beroepsprocedures
3. Klachtprocedure bij BT (PwC: Belastingdienst Toeslagen)
4. Klachtprocedure bij DGBel JZ (PwC: Directoraat-generaal Belastingdienst Juridische Zaken)
5. Klachtprocedure bij NO (PwC: Nationale Ombudsman)

122 Hieronder volgt samengevat de kern van het 'memo-Palmen'. De citaten zijn overgenomen vanuit versie 1 en vindbaar in appendix A.4 bij dit rapport. De Vaco Toeslagen (2017) stelt op het moment van het schrijven (10 maart 2017) dat de zaak tegen het Gastouderbureau [ ] een sterke zaak is. Vervolgens stelt de Vaco Toeslagen (2017) dat *"echter door het gebruiken van de onjuiste rechtsgrond voor stopzetting, onzorgvuldig- en onrechtmatigheden in het proces en het schenden van diverse rechtsbeginselen door BT is deze sterke zaak gaan kantelen."* Vervolgens geeft de Vaco Toeslagen (2017) een samenvatting van de uitspraak van de Raad van State van 8 maart 2017 waarbij het hoger beroep van Toeslagen ongegrond is verklaard. Vervolgens geeft de Vaco de, volgens de Vaco, belangrijkste rechtsoverwegingen weer. *"R.O. 4.4. De Belastingdienst/Toeslagen heeft bij de stopzetting van het voorschot niet de vereiste zorgvuldigheid betracht en in strijd met de voor opschorting geldende regels heeft gehandeld, kan een uitzondering worden gemaakt op de regel dat de kosten voor het hele jaar moeten zijn voldaan. Dit leidt ertoe dat over de periode vóór de stopzetting en over de periode ná de stopzetting afzonderlijk moet worden bezien of is voldaan aan de voorwaarden om voor kinderopvangtoeslag in aanmerking te komen. R.O 5.1. De Afdeling neemt bij dit oordeel in aanmerking dat de dienst niet aannemelijk heeft gemaakt dat [ ] [wederpartij] tijdens het gesprek op 21 juli 2014 heeft gewezen op de beëindiging van de toeslag en de gevolgen daarvan en dat de dienst evenmin duidelijk heeft kunnen maken of [wederpartij] er toen op is gewezen om onvolkomenheden in bijvoorbeeld de betalingen, zo die al waren geconstateerd, te herstellen. In de uitnodiging voor het gesprek is immers vermeld dat, hoewel nog geen beslissing wordt genomen, samen de stukken zouden worden doorgenomen. Tevens acht de Afdeling voldoende aannemelijk dat de betaling van 23 december 2013 betrekking heeft op januari 2014."*

123 De Vaco Toeslagen (2017) adviseert de klacht van de ouders *"gegrond te verklaren en een vorm van compensatie aan te bieden. Dit kan door middel van een VSO waarin wordt afgezien van verdere bezwaar en beroepsprocedures."* Vervolgens adviseert de Vaco *"de processen van BT te heroverwegen en een coördinatie aan te brengen. Het MT is verantwoordelijk voor het gehele proces, ook op inhoud. Hoe is het mogelijk geweest onderzoek in te stellen zonder werkinstructies en behandelkaders? Hoe is het mogelijk geweest de toeslag voor 300 burgers op deze wijze stop te zetten (onjuiste rechtsgrond, geen acht slaan op de rechtsbescherming, inbreuk op de vereiste zorgvuldigheid, inbreuk op het motiveringsvereiste en de bewijslastverdeling. Hoe is het mogelijk geweest dat bezwaren 2 jaar zijn blijven liggen? Hoe is het MT tot de conclusie gekomen dat HB wenselijk was ondanks het afbreukrisico? Hoe heeft het MT akkoord kunnen geven op het niveau van de beantwoording?"*

124 Tenslotte vestigt de Vaco Toeslagen (2017) de aandacht op het onderzoek van de Nationale Ombudsman en onder andere diens vraag de interne werkinstructies te ontvangen, alsmede de vraag naar de procedurele regels en welke inhoudelijke afweging Toeslagen hanteert. De Vaco Toeslagen (2017) stelt vervolgens: *"Tot op heden is van het bestaan van dergelijke instructies niet gebleken. BT heeft laakbaar gehandeld en het geheel verdient zeker geen schoonheidsprijs. Ook hier adviseer ik coördinatie aan te brengen. Daarnaast verwacht ik aanbevelingen van de NO op het proces en een grote uiting van kritiek. Het MT zal de aanbevelingen dienen over te nemen omdat anders escalatie op het niveau van de staatssecretaris zal plaatsvinden."*

### 5.3.2. Visualisatie verspreiding van het 'memo-Palmen'

125 In de visualisering in appendix A.5 is weergegeven op welke momenten het 'memo-Palmen' is verstuurd alsmede de datum, versie en tijdstip.

126 Wij merken op dat het 'memo-Palmen' op 20 oktober 2020 in gelakte vorm aan de Tweede Kamer is verstrekt en op 4 december 2020 in ongelakte vorm. Het 'memo-Palmen' wordt vanaf 15 oktober 2020 (naar aanleiding van Kamervragen) breder verspreid binnen het Ministerie van Financiën. Wij hebben vanaf 15 oktober 2020 de verdere verspreiding van het 'memo-Palmen'



niet onderzocht. Wel hebben wij de aanlevering aan de Tweede Kamer en de POK in ons onderzoek betrokken.

### 5.3.3. Het versturen van het 'memo-Palmen' op 13 maart 2017

- 127 De Vaco Toeslagen (2017) heeft op **10 maart 2017** de bevindingen van de analyse naar het CAF-11 Hawaï dossier op schrift gesteld. De Vaco Toeslagen (2017) heeft het advies op **13 maart 2017** in een e-mail naar het lid van het MT Toeslagen aan wie de Vaco rapporteert (PwC: Lid 1 van het MT Toeslagen (2017 & 2019)) gestuurd. In de mail stelt de Vaco Toeslagen (2017): *“Zoals beloofd mijn advies. Kijk even of je het geschikt vindt voor het MT”* (appendix A.10.6). Lid 1 van het MT Toeslagen (2017 & 2019) stuurt de mail (zonder begeleidende tekst) door naar een ander lid van het MT Toeslagen (PwC: Lid 4 MT Toeslagen (2017)) (appendix A.10.7). Lid 4 van het MT Toeslagen (2017) reageert vervolgens in een e-mail met de woorden: *“Ik vind het een goed overzicht van (PwC: de Vaco Toeslagen (2017)). En ik schrik van de impact agv ons ongecoördineerde handelen. Dit wordt een bijzonder grote kwestie!!! We moeten (PwC: Algemeen Directeur Toeslagen (2017),) zsm informeren. Ik zou slechts een enkele opmerking van (PwC: Vaco Toeslagen (2017),) anders formuleren: ipv 'vaco niet betrokken' zou ik schrijven 'op dit punt had een andere keuze gemaakt kunnen worden, die de huidige impact had voorkomen' oid. Ik stel voor aanpassen en vanavond nog naar (PwC: Algemeen Directeur Toeslagen (2017)).”* (appendix A.10.8). De voorgestelde wijziging op advies van het Lid 4 van het MT Toeslagen (2017) wordt vervolgens door het Lid 1 van het MT Toeslagen (2017 & 2019) doorgevoerd en zo is versie 2 ontstaan: *“(…) Tegen deze uitspraak heeft Toeslagen hoger beroep ingesteld. Op dit punt had een andere keuze gemaakt kunnen/moeten worden waardoor de huidige impact had kunnen worden voorkomen.”* Deze zin is in plaats gekomen van de zin: *“Helaas is de Vaco niet betrokken geweest bij de besluitvorming over het instellen van hoger beroep. Ik zou dit hebben afgeraden.”* Zie voor beide versies appendix A.4.
- 128 De Vaco Toeslagen (2017) geeft in haar interview aan dat ze het advies (het 'memo-Palmen') op een persoonlijke schijf op haar computer heeft opgeslagen en dat deze schijf niet werd gedeeld met anderen.
- 129 Vervolgens stuurt Lid 1 van het MT Toeslagen (2017 & 2019) het 'memo-Palmen' (versie 2) door naar de Algemeen Directeur Toeslagen (2017), met de volgende tekst: *“Nav de uitspraak in het hoger beroep (vorige week) bij de RvS inzake [ ] (PwC: [ ]) heb ik aan (PwC: de Vaco Toeslagen (2017)) gevraagd ons overzicht te verschaffen over het verloop en inhoud van de procedure en de impact en gevolgen van de uitspraak. Zie hieronder haar advies. Het lijkt me dat we hier morgen iig (PwC: in ieder geval) bij stil moeten staan en tot vervolg afspraken moeten komen.”* (appendix A.10.9). De Algemeen Directeur Toeslagen (2017) reageert vervolgens met de woorden: *“Doen we (PwC: Lid 1 van het MT Toeslagen (2017 & 2019))!”* (appendix A.10.10).
- 130 Het 'memo-Palmen' werd niet officieel geagendeerd om tijdens de heidag van het MT Toeslagen te behandelen. Het 'memo-Palmen' was niet aan de secretaris van het MT Toeslagen gestuurd. Achteraf vindt Lid 1 van het MT Toeslagen (2017 & 2019) dat dit wel had moeten gebeuren, of dat op de heidag van het MT Toeslagen zelf besloten had moeten worden dat het 'memo-Palmen' geagendeerd had moeten worden. Uit de verschillende interviews komt naar voren dat de traceerbaarheid van het 'memo-Palmen' bemoeilijkt wordt door het feit dat het niet als MT-stuk voor het MT Toeslagen voor de heidag van 14 maart 2017 is gearchiveerd.
- 131 De vorm van het 'memo-Palmen' is afwijkend van de gewoonlijke stukken van het MT Toeslagen. Het memo heeft geen datering, geen aanhef, het is niet duidelijk aan wie het gericht is en van wie het afkomstig is. Eveneens bevat het memo geen afsluiting en paraaf. Omdat het betreffende memo nu naar Lid 1 van het MT Toeslagen (2017 & 2019) werd gestuurd en door hem vervolgens direct werd doorgestuurd ter bespreking in het MT Toeslagen, is de opmaak anders dan normaal. Normaal gesproken wordt een memo in een ander format opgemaakt. Dat is met het 'memo-Palmen' niet gebeurd. Noch Lid 1 van het MT Toeslagen (2017 & 2019) aan wie de Vaco Toeslagen (2017) het memo gestuurd heeft, noch Lid 4 van het MT Toeslagen (2017) aan wie het is doorgestuurd, noch de Algemeen Directeur Toeslagen (2017) hebben het stuk naar de secretaris van het MT Toeslagen gestuurd. Hierdoor vertoont het 'memo-Palmen' geen uiterlijke kenmerken van een officieel memo/ stuk van het MT Toeslagen en is het *niet* als zodanig gearchiveerd. Deze gang van zaken zal een belangrijke invloed hebben op de zichtbaarheid en vindbaarheid van het 'memo-Palmen' in latere onderzoeken.



#### 5.3.4. De heidag van het MT Toeslagen van 14 maart 2017

- 132 Het 'memo-Palmen' is vervolgens door Lid 1 van het MT Toeslagen (2017 & 2019) verstuurd naar de overige twee leden van het MT Toeslagen die het memo nog niet hadden ontvangen (appendix A.10.11).
- 133 Uit interviews blijkt dat er binnen het MT Toeslagen twee soorten overleggen te onderscheiden waren: a) de reguliere vergaderingen van het MT Toeslagen met vaste procedures, agenda en stukken; b) de heidagen van het MT Toeslagen. De heidagen hadden geen vaste agenda en er werd vooraf ook geen agenda verspreid. Heidagen van het MT Toeslagen werden vrij ingevuld zonder vaste procedures. Op 14 maart 2017 was er sprake van een heidag. Het ontbreken van procedures op de heidag heeft er mede toe bijgedragen dat het 'memo-Palmen' niet volgens de normale procedures van het MT Toeslagen is gearhiveerd. Immers, het 'memo-Palmen' is niet ter voorbereiding van de heidag aan de secretaris van het MT Toeslagen gestuurd die vervolgens de stukken opmaakt en archiveert in IBABS (vergadertool) en vervolgens op de Q-schijf (gedeelde locatie) zet.
- 134 Uit de interviews met de Algemeen Directeur Toeslagen (2017) en drie van de vier<sup>17</sup> overige leden van het MT Toeslagen is naar voren gekomen dat het 'memo-Palmen' gedurende de heidag kort besproken is en de nadruk is gelegd op de opvolging van het 'memo-Palmen' in de gezamenlijkheid met de uitspraak van de Raad van State van 8 maart 2017 en het onderzoek dat werd uitgevoerd door de Nationale Ombudsman. De Algemeen Directeur Toeslagen (2017) geeft aan dat [ ] nadat [ ] het 'memo-Palmen' had ontvangen op 13 maart 2017, geen contact hierover heeft opgenomen met de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020). Het 'memo-Palmen' is door PwC niet teruggevonden in de e-mailbox van de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020). Volgens de Algemeen Directeur Toeslagen was de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) via zijn staf op de hoogte van het feit dat de Nationale Ombudsman een onderzoek deed. De staf van de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) was betrokken bij het vormgeven van de reactie op de aanbevelingen van de Nationale Ombudsman en in een later stadium betrokken bij het informeren van de Staatssecretaris. Het CAF-11 Hawaï dossier is volgens de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) in maart 2017 geen onderwerp van gesprek geweest met de Algemeen Directeur Toeslagen (2017). Het 'memo-Palmen' heeft de Algemeen Directeur Toeslagen (2017) niet met de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) besproken, omdat de Algemeen Directeur Toeslagen (2017) eerst de bevindingen van de Nationale Ombudsman wilde afwachten. De Algemeen Directeur Toeslagen (2017) omschrijft de ondersteuning aan het onderzoek van de Nationale Ombudsman als een 'tweede opvolging' naar aanleiding van het 'memo-Palmen', naast de werkgroep die het onderzoek deed naar mogelijke compensatie van gedupeerde ouders in het CAF-11 Hawaï dossier.
- 135 Gevraagd naar zijn mening over het 'memo-Palmen' stelt de Algemeen Directeur Toeslagen (2017) dat de uitspraak van de Raad van State van 8 maart 2017 van belang was. Tot aan dat moment had de Raad van State altijd geoordeeld dat als een deel van de eigen bijdrage gedurende een toeslagjaar niet was betaald, het gehele recht op kinderopvangtoeslag in het betreffende jaar zou komen te vervallen. Bij de uitspraak van 8 maart 2017 veranderde dit standpunt. Toen de Algemeen Directeur Toeslagen (2017) het 'memo-Palmen' op 13 maart 2017 las, schrok [ ] niet echt van de inhoud. De contouren van de onderliggende casus waren de Algemeen Directeur Toeslagen (2017) duidelijk geworden door het inmiddels door de Nationale Ombudsman gestarte onderzoek naar CAF-11 Hawaï. De Algemeen Directeur Toeslagen (2017) stelt destijds kennis te hebben genomen van de voortgang en inhoud van het onderzoek van de Nationale Ombudsman, welke strookte met het 'memo-Palmen'. In het licht van hetgeen hierboven in de tijdlijn van 7 november 2016 bij de aankondiging van het onderzoek en de vragen gesteld door de Nationale Ombudsman is beschreven, zijn er inhoudelijke overeenkomsten tussen het 'memo-Palmen', de uitspraak van de Raad van State van 8 maart 2017 en het onderzoek van de Nationale Ombudsman.
- 136 De Algemeen Directeur Toeslagen (2017) stelt dat de uitspraak van de Raad van State en het onderzoek van de Nationale Ombudsman politiek en bestuurlijk zwaarder wegen en dat het



<sup>17</sup> Een lid van het MT Toeslagen hebben wij niet kunnen interviewen. Echter PwC heeft wel de beschikking gekregen over de e-mailbox van de betrokken persoon.



'memo-Palmen' daarmee in overeenstemming was. Daarnaast gaf de Algemeen Directeur Toeslagen (2017) aan dat een aantal zaken die in het 'memo-Palmen' worden benoemd ook al waren opgepakt door Toeslagen. Een hiervan was het niet meer stopzetten/opschorten van kinderopvangtoeslag (de 'zachte stop'). Volgens de Algemeen Directeur Toeslagen (2017) was de 'zachte stop' op het moment van het schrijven van het 'memo-Palmen' (13 maart 2017) al geannuleerd. In de antwoorden van de Staatssecretaris van Financiën (2014-2017) op Kamervragen geeft de Staatssecretaris van Financiën (2014-2017) aan dat vanaf medio 2016 deze "werkwijze aangepast en worden toeslagen alleen nog gestopt nadat er bewijsstukken zijn opgevraagd en is vastgesteld dat er geen recht is op de toeslag".<sup>18, 19</sup>

- 137 Voor wat betreft de vastlegging van hetgeen is besproken over het 'memo-Palmen' tijdens de heidag van het MT Toeslagen verwijzen de Algemeen Directeur Toeslagen (2017) en de leden van het MT Toeslagen naar de volgende passage uit de notulen: "Uitspraak Raad van State in zaak [ ] (PwC: [ ]): is verloren. Advocate heeft vandaag verschillende keren gebeld. Coördinatie vervolg wordt bij het MT belegd. (PwC: Lid 6 van het MT Toeslagen (2017)) neemt dit op zich. In relatie tot deze zaak ligt er ook een dossier richting NO een dossier DGBel. Afspraak: (PwC: Lid 2 en Lid 6 van het MT Toeslagen (2017)) formeren een groep die aan de slag gaat met het vervolg op de uitspraak van de Raad van State. (PwC: Lid 6 van het MT Toeslagen (2017)) informeert persvoorlichting en belt morgen advocate (...)." In een latere versie (gewijzigd op 21 maart 2017) van de notulen van de heidag is de volgende passage toegevoegd: 170321: "Groep is bij elkaar geweest. Nu wordt in kaart gebracht wat er nu precies speelt en hoe wij gehandeld hebben. In een aantal gevallen is dat zeker niet correct geweest. De verschillende individuele gevallen moeten nagelopen worden en correct afgehandeld. Zodra dat gebeurd is moet het proces geëvalueerd worden. In die evaluatie komen we waarschijnlijk tot de conclusie dat op dit soort zaken een casemanager aangewezen moet worden" (appendices A.10.12, A.10.13). Wij merken hierbij op dat in de notulen niet expliciet wordt gesproken over een memo van de Vaco Toeslagen (2017).
- 138 Het Lid 4 van het MT Toeslagen (2017) die op de avond van 13 maart 2017 had gereageerd dat het 'memo-Palmen' belangrijk zou worden, gaf in het interview met PwC aan het destijds belangrijk te vinden dat de opvolging van het 'memo-Palmen' niet in het destijds gebruikelijke besturingsmodel terechtkwam. Het voorstel van Lid 4 van het MT Toeslagen (2017) was om te kiezen voor een gerichte aanpak, waarvoor een lid van het MT Toeslagen specifiek aangewezen moest worden (buiten de bestaande kwadranten en teams om). Omdat het 'memo-Palmen' gaat over CAF-11 Hawaï dossier, is Lid 6 van het MT Toeslagen (2017), ook verantwoordelijk voor het contact met de Nationale Ombudsman, gevraagd de opvolging van het 'memo-Palmen' op te pakken. Lid 6 van het MT Toeslagen heeft geen medewerking verleend aan ons onderzoek.
- 139 Voor wat betreft het voorstel uit het 'memo-Palmen' om de ouders van het CAF-11 Hawaï dossier te compenseren met het afsluiten van een vaststellingsovereenkomst (VSO) werden de ouders volgens een Lid 2 van het MT Toeslagen (2017) tekortgedaan. Het was belangrijk om eerst te onderzoeken of er een volledig recht op toeslag bestond. Met een recht op toeslag zou meer bereikt worden dan met een vaststellingsovereenkomst, waarbij geen bezwaar of beroep meer mogelijk zou zijn.
- 140 Daarnaast werd op de heidag besloten te werken aan de verbetering van de beslisprocessen binnen de keten van Toeslagen voor wat betreft de uitvoering van CAF-onderzoeken in het kwadrant Handhavingsregie via Intensief Subjectgericht Toezicht (IST) teams. In de IST-teams wordt iedere aanvraag niet geautomatiseerd maar handmatig behandeld. De IST-teams kijken naar de aanvraag en de bijbehorende bewijsstukken. De noodzaak voor dit verbetertraject kwam ook naar voren in de uitspraak van de Raad van State van 8 maart 2017. Het CAF-team had bij het CAF-11 Hawaï onderzoek administratieve onregelmatigheden aangetroffen. Dit signaal werd vervolgens doorgeven aan Toeslagen waar dit werd opgepakt in het kwadrant Handhavingsregie. Medewerkers van Handhavingsregie bepaalden vervolgens dat er sprake was van een groep

<sup>18</sup> Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 2720, p.1.

<sup>19</sup> ADR Adviesrapport van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen van 12 maart 2020, p. 27: "Het ADR-rapport bevestigt dat er vanaf mei 2016 geen 'zachte stop' meer heeft plaatsgevonden. Dat strookt met de informatie die aan de Tweede Kamer werd verstrekt in reactie op het rapport van de Nationale ombudsman.44 Ook de opdrachtformulieren laten een geleidelijke verandering zien."



burgers waar intensiever naar gekeken moest worden. Vervolgens werden deze burgers individueel behandeld in de IST- teams. Vanuit de productieteams werd een verbetertraject gestart. Het hiervoor verantwoordelijk Lid 2 van het MT Toeslagen (2017) wilde dat er vanuit het perspectief van de uitvoering (IST-teams) werd gekeken naar wat zij nodig achtten zodat niet alles vanuit de 'ivoren toren' van Handhavingsregie werd opgedragen. Het Lid 2 van het MT Toeslagen (2017) vroeg de teamleider van de IST-teams om samen met de teamleider van Handhavingsregie een procesplaat te maken over hoe processen in elkaar zouden moeten grijpen. Dit initiatief heeft geresulteerd in een memo van 28 juni 2018 (appendix A.10.14) en een drietal procesplaten (appendices A.10.15, A.10.16, A.10.17). Deze procesverbeteringen zijn geen onderwerp van ons onderzoek geweest.

### 5.3.5. Verdere verspreiding van het memo-Palmen op 14 en 15 maart 2017

- 141 Daarnaast heeft de Vaco Toeslagen (2017) zelf het 'memo-Palmen' op 14 maart 2017 per e-mail naar een medewerker van Toeslagen (Medewerker 6 Toeslagen) gestuurd, met de volgende toelichting: *"Dit is het advies aan het MT (vertrouwelijk). Ga er prudent mee om."* (appendix A.10.18). Noch uit het interview met Medewerker 6 Toeslagen, noch uit de e-mailbox van de Medewerker 6 Toeslagen heeft PwC aanwijzingen gevonden dat op deze e-mail van de Vaco Toeslagen (2017) is gereageerd. Medewerker 6 Toeslagen werd naar eigen zeggen vooral geconsulteerd op het proces rondom het opstellen van een memo gericht aan het MT en niet op de inhoud. Medewerker 6 Toeslagen geeft aan na maart 2017 niet meer met anderen over het 'memo-Palmen' gesproken te hebben.
- 142 Wel heeft Medewerker 6 Toeslagen het 'memo-Palmen' op 15 maart 2017 doorgestuurd naar een Medewerker 1 Toeslagen (appendix A.10.19). Deze heeft toen het 'memo-Palmen' ter kennisgeving aangenomen maar hierop geen verdere acties uitgezet, mede doordat het 'memo-Palmen' verder niet binnen Beleid en Vaktechniek is besproken.

### 5.3.6. Acties naar aanleiding van de heidag van 14 maart 2017

- 143 Zoals hierboven reeds aangemerkt, zijn er naar aanleiding van de heidag van 14 maart 2017, twee opvolgingen geformuleerd: 1) het bekijken van het toeslagen beslisproces en werkwijze van de IST-teams; 2) het instellen van een werkgroep ten behoeve van het onderzoek naar compensatie van gedupeerde ouders en het voeren van gesprekken met de advocaat van een aantal betrokken ouders. Daarnaast is contact opgenomen met het Ministerie van Financiën (Medewerker 1 FJZ Belastingdienst) om toe te lichten wat de stand van zaken is inzake het CAF-11 Hawaï dossier waar het Ministerie van Financiën een klacht van het gastouderbureau over in behandeling heeft (Appendix A.10.20).
- 144 Hierboven is reeds aangegeven dat voor wat betreft de verbetering van procedures een procesbeschrijving is opgesteld. In hoeverre deze procesverbeteringen zijn doorgevoerd is niet door ons onderzocht aangezien dit geen onderdeel uitmaakt van de onderzoeksvragen.
- 145 De werkgroep had tot doel in gesprek te gaan met de advocaat van een aantal van de betrokken ouders van het CAF-11 Hawaï dossier om een oplossing te vinden voor de gedupeerde ouders. Voorafgaand aan de gesprekken met de advocaat waren twee werkgroep bijeenkomsten gepland om de opvolging te bespreken van de uitspraak van de Raad van State van 8 maart 2017. Het doel van de werkgroep bijeenkomsten was om een helder beeld te krijgen van het CAF-11 Hawaï dossier, ter voorbereiding van het gesprek dat Lid 6 van het MT Toeslagen (2017) zou hebben met de advocaat van een aantal betrokken ouders. De Vaco Toeslagen (2017) maakte onderdeel uit van de werkgroep. Bij de eerste werkgroep bijeenkomst was de Vaco Toeslagen (2017) verhinderd. Nadat de Vaco Toeslagen (2017) in mei 2017 vertrok, heeft het MT Toeslagen de Vaco Toeslagen (2017) verzocht om deel te nemen aan besprekingen zodat de Vaco Toeslagen (2017) betrokken zou blijven bij het CAF-11 Hawaï dossier en de afhandeling hiervan. De werkgroep bijeenkomsten worden aangemerkt gedurende de interviews als zijnde opvolging van onder andere het 'memo-Palmen'. Er bestaan - voor zover wij hebben kunnen achterhalen uit interviews en documentatieonderzoek - geen agenda of notulen van de bijeenkomsten van de werkgroep. PwC heeft alle leden van de werkgroep geïnterviewd.
- 146 Uit interviews blijkt geen duidelijk beeld omtrent het al dan niet bespreken van het 'memo-Palmen'. Sommige leden zeggen het 'memo-Palmen' niet te kennen. Een lid herinnert zich wel



dat er gesproken is over een memo, maar kan dit niet terugvinden in diens e-mailbox en geeft desgevraagd aan niet uit te sluiten dat het 'memo-Palmen' op papier is verstrekt tijdens de werkgroep bijeenkomst.

- 147 Een e-mailbericht d.d. 17 maart 2017 van een van de andere leden van de werkgroep (Medewerker 2 Toeslagen) lijkt de mogelijke verspreiding op papier te onderbouwen: in het e-mailbericht wordt vermeld: *"Ik heb in het memo van (PwC: Vaco Toeslagen (2017)) dat we gisteren kregen nog even naar het klachtenonderdeel daarvan gekeken [...]"* (appendix A.10.21). Het 'memo-Palmen' is niet aangetroffen in de e-mailbox van Medewerker 2 Toeslagen. Medewerker 2 Toeslagen heeft het 'memo-Palmen' vervolgens in een papieren dossier opgeborgen, waarschijnlijk op of rond 17 maart 2017, maar [ ] weet niet meer zeker wanneer precies. Wij constateren hiermee dat er in ieder geval één fysieke versie van het 'memo-Palmen' in omloop is. Het is niet mogelijk om vast te stellen welke personen (buiten de geïnterviewden) een fysieke versie van het 'memo-Palmen' in hun bezit hebben (gehad). Hierbij speelt mee dat er geen data wordt opgeslagen waaruit blijkt wie welke bestanden heeft geprint.
- 148 De betreffende versie van het 'memo-Palmen' is op 23 oktober 2020 gescand en is vervolgens op de Q-schijf van de Belastingdienst gezet. Het is ons niet duidelijk geworden door wie en waarom deze scan op de Q-schijf is geplaatst (A.10.22).
- 149 Daarnaast heeft Lid 2 van het MT Toeslagen (2017) het memo op **15 maart 2017** om 22:15 verstuurd naar één lid van deze werkgroep (Teamleider 3 [ ] Toeslagen) welke zich niet kan herinneren het memo voor de openbaarmaking te hebben gezien (appendix A.10.23).
- 150 De Vaco Toeslagen (2017) werd ook uitgenodigd deel te nemen aan de werkgroep. De eerste bijeenkomst vond plaats op **16 maart 2017**. Aanwezig waren: Lid 6 van het MT Toeslagen (2017) verantwoordelijk voor de opvolging, Lid 2 van het MT Toeslagen (2017) verantwoordelijk voor procesopvolging, Medewerker 2 Toeslagen en Medewerker 3 Toeslagen (beiden waren tevens contactpersoon voor het onderzoek van de Nationale Ombudsman), de Teamleider 1 [ ] Toeslagen (2017) en Medewerker 4 Toeslagen.
- 151 In het interview met PwC geeft Lid 1 van het MT Toeslagen aan dat het zijn beeld en overtuiging is dat de insteek van de werkgroep altijd is geweest om te kijken hoe de uitspraak van de Raad van State van 8 maart 2017 per dossier van individuele ouders toegepast kon worden. Op 17 maart 2017 stuurt Medewerker 2 Toeslagen een mail naar Lid 6 van het MT Toeslagen (2017) verantwoordelijk voor de werkgroep met daarin [ ] interpretatie van het 'memo-Palmen' en het CAF-11 Hawaï dossier (appendix A.10.21). De werkgroep wilde zich aan de wet houden en alle dossiers opnieuw bekijken en waar nodig informatie opvragen bij ouders om tot ruimhartige correcties te kunnen komen. Echter wilde de advocaat een groepswijze oplossing voor alle, door de advocaat vertegenwoordigde, ouders betrokken bij de CAF-11 zaak. Hierdoor zijn Toeslagen en de advocaat van de ouders niet tot een gezamenlijke oplossing gekomen.
- 152 Bij de eerste samenkomst van de werkgroep was de Vaco Toeslagen (2017) verhinderd wegens een andere afspraak. De keuze werd gemaakt om de eerste zitting van de werkgroep wel plaats te laten vinden zonder de Vaco Toeslagen (2017). Volgens Lid 4 van het MT Toeslagen (2017) koppelde Lid 6 van het MT Toeslagen (2017) die de verantwoordelijkheid had voor de werkgroep nauwelijks terug wat er in de werkgroep was besproken. Als toevoeging aan vastgesteld verslag van de heidag op 14 maart 2017 (vaststellingsdatum 22 maart 2017) is het volgende citaat betreffende de eerste werkgroep bijeenkomst van 16 maart 2017: *"Groep is bij elkaar geweest. Nu wordt in kaart gebracht wat er nu precies speelt en hoe wij gehandeld hebben. In een aantal gevallen is dat zeker niet correct geweest. De verschillende individuele gevallen moeten nagelopen worden en correct afgehandeld. Zodra dat gebeurd is moet het proces geëvalueerd worden. In die evaluatie komen we waarschijnlijk tot de conclusie dat op dit soort zaken een casemanager aangewezen moet worden"* (appendix A.10.13).
- 153 De tweede werkgroep bijeenkomst vond plaats op **23 maart 2017** waaraan, naast dezelfde deelnemers van de eerste werkgroep bijeenkomst, ook de Vaco Toeslagen (2017) deelnam. Zo ook de toenmalige Teamleider [ ] Toeslagen. Volgens Teamleider 1 [ ] Toeslagen heeft er nog een derde en laatste bijeenkomst plaatsgevonden op 29 maart 2017. Het vervolg was de planning van de gesprekken met de advocaat.



- 154 Op **28 maart 2017** vindt er een overleg van het MT Toeslagen plaats. Uit de notulen van dit overleg volgt dat er over het CAF-11 Hawaï dossier is gesproken: *“Hawaii: op dit moment worden 48 beroepszaken zorgvuldig onderzocht. Morgen is er opnieuw overleg. Sprake van veel onzorgvuldigheden”* (appendix A.10.24).
- 155 Er hebben twee gesprekken plaatsgevonden met de advocaat. Het eerste gesprek vond plaats op **10 april 2017** en het tweede gesprek op **8 mei 2017** (appendix A.10.25). Bij het gesprek op 10 april was het verantwoordelijke Lid 6 van het MT Toeslagen (2017) niet gedurende het gehele gesprek aanwezig. Aan de advocaat is voorgelegd om voor alle door de advocaat vertegenwoordigde ouders, de kinderopvangtoeslag alsnog voor het gehele jaar dat zij hun recht kunnen bewijzen, opnieuw te berekenen en toe te kennen. Deze manier zou tot een snellere afronding van de zaken leiden. De advocaat heeft dat aanbod direct afgewezen. De advocaat wilde geen nieuwe bewijzen overleggen en vroeg daarnaast om een extra compensatie (‘het effect van het proces dat niet goed is gelopen moet financieel tot uitdrukking komen’) (appendix A.10.25). Toeslagen heeft aangegeven dat die weg onbegaanbaar was en dat daar geen wettelijke ruimte voor bestond. Hierdoor ontstond er wederzijdse irritatie tussen de werkgroep en de advocaat en zijn ze niet tot een oplossing gekomen. Dit leidde tot een escalatie gedurende de bijeenkomst waarbij een woordenwisseling ontstond tussen de Medewerker 4 Toeslagen en de advocaat. De Vaco Toeslagen (2017) die bij deze bijeenkomst aanwezig was, geeft aan dat zij het gesprek onderbrak en vervolgens werd Lid 6 van het MT Toeslagen (2017) verzocht aan het gesprek deel te nemen. Vervolgens werd het gesprek hervat maar leidde niet tot een conclusie waardoor vervolgens een tweede gesprek werd georganiseerd. Ook dit tweede gesprek heeft niet geleid tot een overeenkomst waar zowel de advocaat en Toeslagen zich in konden vinden (appendices A.10.26, A.10.27).
- 156 Uit correspondentie tussen de advocaat van een aantal ouders en Lid 6 van het MT Toeslagen (2017) verantwoordelijk voor de opvolging, alsmede Medewerker 5 Toeslagen, blijkt dat naar aanleiding van het rapport van de Nationale Ombudsman, de gesprekken met de advocaat in augustus 2017 weer werden gestart, maar dat dit proces op 21 september 2017 toch door de advocaat werd gestaakt. In de fax van 21 september 2017 zegt de advocaat onder andere: *“De uitnodiging om met u aan tafel te gaan, met vooraf de kennis dat u geen begrip toont voor mijn gedupeerde cliënten en dat u blijft vragen om gegevens na datum stopzetting, lijkt mij zinloos en tijd verspillend. Daarbij kunt u zich afvragen of u dit standpunt kan blijven volhouden juist mede in het licht van de zitting van vandaag bij de rechtbank Utrecht. Ik denk dat de rechter tijdens haar zitting voldoende duidelijk geweest is naar uw medewerker toe en ik hoop dat uw medewerker de gang van zaken tijdens de zitting binnen uw dienst goed kan overbrengen. U geeft aan dat u voornemens bent om te gaan beslissen indien ik de stukken niet aanlever. Ik herinner u er aan dat u stukken vraagt in dossiers die bij de rechtbank lopen. U heeft daarin al besloten en met die beslissing ben ik het niet eens. Wat wilt u dan ook gaan beslissen? In mijn ogen ligt die beslissingsbevoegdheid aldus niet bij u maar bij de Rechtbank.”* (appendices A.10.28, A.10.29)
- 157 In de periode na maart 2017 lijkt het MT Toeslagen incidenteel op de hoogte te zijn gehouden van de stand van zaken. Zo blijkt uit e-mailcorrespondentie dat Lid 6 van het MT Toeslagen op 7 augustus 2017 aan de andere leden van het MT Toeslagen meldt dat het rapport van de Nationale Ombudsman onder embargo is uitgebracht. In dit kader meldt het lid *“Inmiddels heb ik vanavond een eerste overzichtsmemo gemaakt en morgenvroeg 9 uur komt de vaste groep rond [ ] (PwC: advocaat van een aantal betrokken ouders) bij elkaar om even de koers te bepalen.”* (appendix A.10.30) Er zijn geen andere e-mailberichten naar voren gekomen waaruit volgt dat het MT Toeslagen vaker op de hoogte werd gehouden. Het incidentele karakter volgt ook uit interviews. Er zou hooguit één keer een actualiteitenmededeling te zijn gedaan met een stand van zaken en is het MT Toeslagen daarna schijnbaar niet meer geïnformeerd over wat er in de werkgroep werd gedaan.
- 158 De Werkgroep bijeenkomsten waren gebaseerd op de signalen die waren ontstaan door de uitspraak van de Raad van State van 8 maart 2017 en het onderzoek van de Nationale Ombudsman dat op 7 november 2016 van start was gegaan. Het ‘memo-Palmen’ werd niet als zodanig apart besproken, maar gezien in het licht van de andere twee signalen. Op 13 maart 2017 was echter nog niet duidelijk wat de uitkomst zou zijn van het rapport van de Nationale Ombudsman. Het memo van de Vaco Toeslagen (2017) bevatte enkel de Vaco’s persoonlijke visie van de gevolgen van de uitspraak van de Raad van State. Vanuit dit perspectief is het



'memo-Palmen' een belangrijk signaal van de problematiek rond het CAF-11 Hawaï dossier en de gevolgen voor Toeslagen inzake het CAF-11 Hawaï dossier en mogelijk overige CAF-zaken.

- 159 De Staatssecretaris van Financiën (2017-2019) geeft aan dat de status van het 'memo-Palmen' onduidelijk is. Hij vraagt zich af waarom zo'n blijkbaar belangrijk memo toentertijd geen status heeft gekregen. Notities zijn officiële stukken waarin zaken worden voorbereid en uitgelegd en uiteindelijk hun weg richting de Staatssecretaris of Minister vinden binnen het departementale traject. Een memo heeft niet de status van een officiële 'notitie'.
- 160 Concluderend blijkt dat het 'memo-Palmen' zich eind maart 2017 bevindt:
- op de persoonlijke schijf van de Vaco Toeslagen (2017);
  - in de e-mailboxen van Algemeen Directeur Toeslagen 2017, de overige leden van het MT Toeslagen 2017, Medewerker 1 Toeslagen, Medewerker 6 Toeslagen en de Teamleider Toeslagen en
  - in een papieren dossier van Medewerker 2 Toeslagen.
- 161 Voor zover wij hebben kunnen nagaan was het memo NIET opgeslagen:
- in IBABS bij de vergaderstukken van het MT Toeslagen;
  - op de Q-schijf bij de vergaderstukken van het MT Toeslagen.
- 162 In de beleving van de betrokkenen uit 2017 is opvolging gegeven aan het 'memo-Palmen' in combinatie met de Uitspraak van de Raad van State van 8 maart 2017 en het onderzoek van de Nationale Ombudsman door het formeren van een werkgroep die tot doel had in gesprek te gaan met de advocaat van een aantal betrokken ouders om tot een oplossing c.q. compensatie te komen en de herbeoordeling van de beslisprocessen.

### 5.3.7. Tijdlijn 'memo-Palmen' na maart 2017

- 163 Gezien het feit dat het onderzoek van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) gerelateerd wordt aan de tweede nationaliteit (onderzoeksvraag 2), wordt hier kort ingegaan op dit onderzoek. Naar aanleiding van een in april 2017 ontvangen signaal over het mogelijk verwerken van de dubbele nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag door Toeslagen is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) ambtshalve een onderzoek gestart. Volgens de signaalgever legde Toeslagen de tweede nationaliteit van Nederlandse aanvragers van kinderopvangtoeslag vast in Excel-bestanden. Daarnaast gaf de signaalgever aan vermoedens te hebben dat Toeslagen de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag gebruikte als selectiecriteria bij toezicht. Hieronder in paragraaf 6.4 zal nader worden ingegaan op de problematiek rond de tweede nationaliteit.
- 164 Op 18 juli 2017 is – desgevraagd – aan de AP gemeld dat Toeslagen de actuele gegevens over de nationaliteit uit de Basisregistratie Personen (BRP) krijgt, dat hierin de tweede nationaliteit niet wordt opgenomen en dat Toeslagen deze informatie niet heeft. Achteraf bleek deze informatie onjuist (zie hieronder paragraaf 6.4). De AP heeft onderzoek gedaan naar de wijze waarop de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag werd verwerkt door Toeslagen. De AP heeft op 17 juli 2020 het rapport van dit onderzoek gepubliceerd. De AP concludeert in dit rapport dat Toeslagen tot 25 mei 2018 de Wet bescherming persoonsgegevens en vanaf 25 mei 2018 de Algemene Verordening Gegevensbescherming heeft overtreden. Als onderbouwing stelt de AP in haar rapport dat de verwerking van de nationaliteit door Toeslagen onrechtmatig en discriminerend was en daardoor onbehoorlijk. Deze onrechtmatigheid zag op een drie typen verwerkingen: het verwerken van eventuele dubbele nationaliteiten van aanvragers, het gebruik van nationaliteit als indicator in een systeem dat automatisch risicovolle aanvragen selecteert en het gebruik van de nationaliteit bij de opsporing van georganiseerde fraude. De AP is in haar rapport ook ingegaan op de behoorlijkheid van de verwerkingen. Daarbij gaf het AP aan het gebruik van nationaliteit als risico-indicator en het gebruik bij opsporing van georganiseerde fraude, als discriminerend zijn aan te merken en daarmee onbehoorlijk zijn.



Op **10 juli 2017** worden Kamervragen in aan het adres van de Staatssecretaris van Financiën ingediend over de opschorting en stopzetting van kinderopvangtoeslag. Op 15 september 2017 beantwoordt Staatssecretaris van Financiën (2014-2017) deze Kamervragen.<sup>20</sup>

- 165 Gezien het feit dat het onderzoek van de Nationale Ombudsman door de Algemeen Directeur Toeslagen (2017) gerelateerd wordt aan het 'memo-Palmen' wordt hier kort aangegeven hoe vorm is gegeven aan het onderzoek van de Nationale Ombudsman. Voor zover wij hebben kunnen nagaan is het 'memo-Palmen' niet aan de Nationale Ombudsman verstuurd.
- 166 Op **9 augustus 2017** brengt de nationale Ombudsman het rapport uit "*Geen powerplay maar fair play*". Het onderzoek van de Nationale ombudsman werd op 7 november 2016 aangekondigd. Nadat op 22 december 2016 de vragen van de Nationale Ombudsman zijn ontvangen, worden deze uitgezet binnen Toeslagen bij twee medewerkers Toeslagen, onder de verantwoordelijkheid van het MT Toeslagen. Lid 6 van het MT Toeslagen (2017) verantwoordelijk voor toezicht, coördineerde het onderzoek van de Nationale Ombudsman. De vragen werden uitgezet naar een werkgroep, waarbij de twee coördinatoren het contact onderhielden met de Nationale Ombudsman. Deze coördinatie hield onder meer in het ondersteunen van het proces, contact met de onderzoekers en het beantwoorden van vragen van de onderzoekers. Volgens de Algemeen Directeur Toeslagen (2017) zijn het onderzoek en het rapport van de Nationale Ombudsman voor [ ] leidend geweest. Zo besprak [ ] tijdens zijn tweewekelijkse gesprekken met de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) wel het CAF-11 Hawaï dossier en het onderzoek van de Nationale Ombudsman, maar niet het 'memo-Palmen'. [ ] wilde immers eerst de bevindingen van de Nationale Ombudsman afwachten. Nadat op 22 december 2016 vragen zijn gesteld door de Nationale Ombudsman, worden in de daaropvolgende tijd verschillende medewerkers van Toeslagen door de Nationale Ombudsman geïnterviewd. De Algemeen Directeur Toeslagen (2017) geeft aan dat er op 12 april 2017 een brief is gestuurd naar de Nationale Ombudsman waarin vragen worden beantwoord. De brief waar de Algemeen Directeur Toeslagen (2017) in [ ] interview naar verwijst, is van 6 juni 2017. In deze brief, gestuurd naar de Nationale Ombudsman, worden aanvullende vragen beantwoord die gesteld zijn in aansluiting op een *gesprek* van 12 april 2017 (appendix A.10.31). Volgens de Algemeen Directeur Toeslagen (2017) werd door de vragen die vanuit de Nationale Ombudsman werden gesteld, in de maanden maart en april 2017 al duidelijk welke richting het onderzoek van de Nationale Ombudsman opging. In de notulen van de heidag van 14 maart 2017 is het onderzoek van de Nationale Ombudsman genoemd: "*in relatie tot deze zaak ligt er ook een dossier richting NO (PwC: Nationale Ombudsman).*"

In de samenvatting heeft de Nationale Ombudsman zijn oordeel onder de volgende kopjes samengevat:

- "*Toeslagen heeft het burgerperspectief onvoldoende laten meewegen;*
- *Geen 'fair play' tijdens en na de beëindigingsprocedure;*
- *Te weinig voortvarendheid bij de behandeling van de bezwaarschriften.*

- 167 In het rapport van de Nationale Ombudsman wordt ook de uitspraak van de Raad van State beschreven, waarbij over het oordeel van de Raad van State onder meer het volgende is opgenomen: "*Volgens de Raad van State heeft Toeslagen bij de beëindiging van het kinderopvangtoeslagvoorschot niet de vereiste zorgvuldigheid in acht genomen en in strijd met de voor opschorting geldende regels gehandeld.*"
- 168 Lid 1 van het MT Toeslagen (2017 & 2019), denkt dat het onderzoek van de Nationale Ombudsman in de periode eind 2016 en begin 2017 ter sprake is gekomen in het MT Toeslagen, maar kan zich geen diepgaande gesprekken hierover herinneren. In januari 2017 werd het MT Toeslagen genotificeerd dat de Tweede Kamer en de Nationale Ombudsman vragen hadden gesteld over het CAF-11 Hawaï dossier. Lid 4 van het MT Toeslagen (2017) kan zich niet herinneren dat het onderzoek van de Nationale Ombudsman een rol speelde in de eerste maanden van 2017. Op de heidag van het MT Toeslagen op 14 maart 2017 is volgens Lid 4 van





het MT Toeslagen (2017) het onderzoek van de Nationale Ombudsman niet inhoudelijk naar voren gekomen.

169 In een brief van **7 november 2017** van de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) (namens de Staatssecretaris) aan de Nationale Ombudsman, wordt de officiële reactie gegeven van de Belastingdienst op het onderzoek van de Nationale Ombudsman. In de brief wordt stilgestaan bij de vier aanbevelingen van de Nationale Ombudsman en tot welke aanpassingen het onderzoek heeft geleid. Deze brief wordt door de Staatssecretaris van Financiën via een brief met de Tweede Kamer gedeeld op **13 november 2017**.<sup>21</sup> In de reactie aan de Nationale Ombudsman, stelt de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020): *“Met u ben ik van mening dat bij het optreden van de Belastingdienst sprake moet zijn van een juiste balans tussen het burgerperspectief en het tegengaan van fraude en onrechtmatig gebruik. Zoals u opmerkt in het rapport is misbruik opsporen en bestrijden ook noodzakelijk. Het gaat vaak om grote bedragen. Deze zaak speelde in een tijd waar er politiek en maatschappelijk grote zorg bestond over de fraude met toeslagen en de nadruk vooral lag op het voorkomen daarvan door aanscherping van regels en toetsing op rechtmatigheid. De aandacht voor de in het voorjaar van 2013 in de publiciteit gekomen fraude met toeslagen heeft deze ontwikkeling verhevigd. Het toezicht van Toeslagen werd hierdoor verscherpt, mede naar aanleiding van de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit. Tegelijkertijd was dit aanleiding om het toezicht zoveel mogelijk te verleggen van toezicht achteraf naar toezicht vooraf. Dat heeft destijds geleid tot ‘strengere’ handhaving en stevig optreden bij een sterk vermoeden van onrechtmatig gebruik van toeslagen. (...) Het beeld is dat bij ongeveer de helft van de gehele groep van vraagouders ook na de herbeoordeling Toeslagen tot de conclusie is gekomen dat er geen recht bestaat op kinderopvangtoeslag. Tegelijkertijd constateer ik nu dat in deze casus de hiervoor bedoelde balans te veel is doorgeslagen naar het tegengaan van misbruik en er onvoldoende oog voor het burgerperspectief is geweest. De burger mag en moet erop kunnen vertrouwen dat de Belastingdienst betrouwbaar en zorgvuldig handelt conform de wet- en regelgeving. Ouders zijn in financiële problemen gekomen door de stopzetting van hun kinderopvangtoeslag en het ontbreken van de mogelijkheid opnieuw een aanvraag in te dienen. Ook werden hun bezwaarschriften te laat beantwoord. Hierdoor werd hen geen concreet handelingsperspectief geboden. Dit heeft er toe geleid dat de processen en handelswijze van Toeslagen sinds juli 2016 als volgt zijn verbeterd: a. Toeslagen stopt een toeslag niet meer lopende een onderzoek naar de rechtmatigheid van de aangevraagde toeslag. Pas als uit het onderzoek blijkt dat er geen recht bestaat, wordt de toeslag gestopt. Wel kan, indien noodzakelijk geacht, de uitbetaling van het voorschot tijdelijk worden opgeschort. B. In de communicatie naar de aanvragers wordt duidelijker aangegeven waarom er geen recht op de toeslag bestaat. Wanneer de reden in het niet overleggen van alle benodigde stukken, wordt duidelijker aangegeven welke stukken ontbreken of niet voldoen. C. Er wordt meer gestuurd op een tijdige afhandeling van de bezwaarschriften door Toeslagen. D. Wanneer een aanvrager vragen stelt over een beslissing of de status van een lopende procedure, wordt hij beter te woord gestaan. Uiteraard zullen er altijd individuele situaties blijven bestaan waarin in verband met het lopende onderzoek bepaalde informatie nog niet gegeven kan worden.”*<sup>21</sup> Op 14 december 2017 vindt een Algemeen Overleg plaats in de Vaste commissie van Financiën van de Tweede Kamer waar het onderzoeksrapport van de Nationale Ombudsman wordt besproken.<sup>22</sup>

170 Op **11 januari 2018** vindt er overleg plaats tussen de onderzoekers van de Nationale Ombudsman en medewerkers van het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst. Ten gevolge van dit overleg heeft de Nationale Ombudsman van de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) nadere informatie gekregen op 16 februari 2018. Hierop antwoordt de Nationale Ombudsman op 4 april 2018, hetgeen weer aanleiding is tot een reactie op 14 mei 2018 met nadere cijfermatige informatie rond de benadeelde ouders en acties. Op 24 mei 2019 volgt een brief van de Nationale Ombudsman aan Staatssecretaris van Financiën (2017-2019) met het verzoek om naar aanleiding van een nieuwe uitspraak van de Raad van State ook aandacht te schenken aan ouders in andere (CAF) zaken waarbij de kinderopvangtoeslag is stopgezet (appendix A.10.32). De correspondentie eindigt met een brief van de Staatssecretaris van Financiën (2017-2019) aan de Nationale Ombudsman waarin de oprichting van de

<sup>21</sup> Kamerstukken II 2017/18, 31066, nr. 387.

<sup>22</sup> Tweede Kamer der Staten-Generaal, 14-12-2017, Verslag van Algemeen Overleg, 31006, nr. 394.



'Adviescommissie Uitvoering Toeslagen' – de Commissie Donner, wordt aangekondigd.<sup>23</sup> De correspondentie is terug te vinden in de Kamerstukken van 3 december 2019.<sup>24</sup>

- 171 Op 18 september 2018 worden Kamervragen opgesteld, waaronder de vragen: "(...) dat u in de beantwoording op eerdere Kamervragen heeft aangegeven dat de Belastingdienst zich in het bestuursrecht vanzelfsprekend zal houden aan de uitleg van de Hoge Raad, die in het onderhavige geval inhoudt dat de Belastingdienst alle op de zaak hebbende stukken zal overleggen (de uitleg daarvan van de Hoge Raad is als volgt: «Tot de op de zaak betrekking hebbende stukken behoren niet slechts de stukken die de inspecteur heeft gebruikt ter onderbouwing van zijn besluit. Daartoe behoren in beginsel ook stukken als hiervoor onder i) en ii) bedoeld die de inspecteur wel ter beschikking staan of hebben gestaan maar die hij niet heeft gebruikt ter onderbouwing van zijn besluit»)? (...) Betekent dit dus dat als de telefoonnotities toegevoegd dienen te worden, alle telefoonnotities toegevoegd dienen te worden (tenzij een beroep gedaan wordt op artikel 8:29 van het Burgerlijk Wetboek, waarbij de Belastingdienst gemotiveerd aangeeft waarom bepaalde stukken niet verschaft worden of alleen aan de rechter gegeven worden)?"<sup>25</sup>
- 172 In een brief van 11 oktober 2018 aan de Kamer kondigt de Staatssecretaris van Financiën (2017-2019) het onderzoek aan van de EDP-auditors.<sup>26</sup> "Uw Kamer heeft in Kamervragen en debatten op verschillende momenten aandacht gevraagd voor het project «CAF 11 Hawaii» (...). Het (PwC: Kamerlid) heeft in de regeling van werkzaamheden van 19 september gevraagd hoe de problematiek kan worden opgelost (...). In de Kamervragen wordt verwezen naar de individuele zaak die op 10 september jl. voor de rechtbank van Amsterdam diende en waarvan op 25 september een uitspraak was. De beschikking om de kinderopvangtoeslag stop te zetten was onvoldoende gemotiveerd. Hierdoor was het voor de ouder onduidelijk welke bewijsstukken nog moesten worden aangeleverd. Ook na het stopzetten van de kinderopvangtoeslag heeft Toeslagen de ouder niet goed geïnformeerd over het aanleveren van bewijsstukken (...). Daarnaast volgt uit de uitspraak in deze rechtszaak dat het recht op de toeslag eerder vastgesteld had kunnen en moeten worden. De behandeling heeft dus te lang geduurd. (...) Het onderkennen van de tekortkomingen in het project CAF 11 is niet goed verlopen. Ingegeven door de tijdgeest, gericht op het voorkomen en aanpakken van fraude, heeft de focus gelegen op de bestrijding van fraude en is de menselijke maat uit het oog verloren. Dit heeft vervelende consequenties gehad voor goedwillende ouders van wie de toeslag is stopgezet, terwijl later bleek dat zij wel recht hierop hadden. De werkwijze is medio 2016 aangepast, kinderopvangtoeslag mag niet direct worden stopgezet. Ouders moeten op de diensten van Toeslagen kunnen rekenen. (...) Naar aanleiding van de geconstateerde problemen kondig ik (PwC: Staatssecretaris van Financiën (2017-2019)) vier maatregelen aan: 1. Intern onderzoek naar het informatiebeheer bij Toeslagen; (...) Naar aanleiding van de beroepszaak van 10 september jl. heb ik de opdracht gegeven om de systemen bij Toeslagen te doorzoeken op stukken die niet eerder in de dossiers van belanghebbenden in het CAF 11-project gevoegd zijn. (...) In mijn brief van 11 september heb ik gemeld dat er twee stukken ten onrechte niet ter vertrouwelijke inzage aan de Kamer zijn gegeven (...). Naar aanleiding hiervan is aan de directeur Toeslagen de opdracht gegeven om de procedures voor het vaststellen, opslaan, beheren en opleveren van werkinstructies en andere voor de sturing en verantwoording relevante documenten op te stellen en na te leven. Daarmee moet het beter mogelijk worden om bij bezwaarschriften en rechtszaken tijdig de juiste stukken aan de betrokken burger te verstrekken en vervolgens verantwoording af te leggen aan mij en aan uw Kamer.

Ook heb ik opdracht gegeven de systemen van Toeslagen te doorzoeken op stukken over het CAF 11-project die niet eerder aan het licht gekomen zijn. Daarvoor zijn onder meer twee auditors van de directie Grote Ondernemingen, die ICT-processen controleren, aan de slag gegaan. De auditors hebben eerst de relevante processen rondom het project CAF 11, de informatiesystemen en vastleggingen en de mogelijke vindplaatsen van mogelijk relevante gegevens geïnventariseerd. (...)"<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31066, nr. 487.

<sup>24</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31066, nr. 572.

<sup>25</sup> Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 251.

<sup>26</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31066, nr. 434.



- 173 Om vast te stellen of de informatieverstrekking aan de Tweede Kamer volledig is geweest en om informatie te laten beoordelen door de Landsadvocaat hebben vervolgens op **26 september 2018** de EDP-auditors de opdracht gekregen het hierboven aangehaalde onderzoek uit te voeren.<sup>27</sup> De aanleiding tot dit onderzoek waren Kamervragen die gesteld werden over informatieverstrekking inzake Kinderopvangtoeslagen. De Staatssecretaris van Financiën (2017-2019) werd frequent met nieuwe informatie geconfronteerd en verzocht om een onderzoek bij Toeslagen naar ontbrekende informatie. Het onderzoek richtte zich op de samenwerkingsgebieden op de Q-schijf van de Belastingdienst Toeslagen. Deze samenwerkingsgebieden op de netwerkschijf met de letter Q worden gebruikt om documenten op te slaan. Samenwerkingsgebieden zijn mappen op deze Q-schijf computer. De doelstelling van het onderzoek van de EDP-auditors was om alle tot op dat moment relevante documenten te identificeren. De opdracht zag omwille van de tijdsdruk in eerste instantie met name op documenten en informatie die in het geheel niet in beeld waren. De EDP-auditors hebben het onderzoek naar informatie op de Q-schijf uitgevoerd door te zoeken op bestands- of foldemamen en hebben niet gezocht op basis van de inhoud van documenten. Het EDP-onderzoek heeft het 'memo-Palmen' niet gevonden. Het betrof ongeveer drie miljoen bestanden. Op 7 juni 2019 verzoekt de Vaste Commissie Financiën van de Tweede Kamer de Staatssecretaris van Financiën (2017-2019) om over het onderzoek van EDP-auditors naar de kinderopvangtoeslag in het kader van het CAF-11 Hawaiï dossier en de Nota van Bevindingen van het onderzoek aan de Kamer te sturen.<sup>28</sup>
- 174 De Staatssecretaris van Financiën (2017-2019) geeft aan de EDP-auditors te hebben gevraagd naar de reden waarom zij niet breder hebben gekeken naar andere schijven binnen de Belastingdienst. De EDP-auditors gaven aan hem aan dat naast de aangedragen informatie van Toeslagen er door hen de volgende zoekacties waren uitgevoerd: 1. De persoonlijke – door de projectleider ter beschikking gestelde netwerkschijf. 2. Een directe scan op het samenwerkingsgebied op de schijven van Toeslagen. 3. Het doorzoeken van de inhoudsopgave van de samenwerkingsgebieden van Toeslagen met behulp van de centrale IT-afdeling van de Belastingdienst. Daarbij merkten de EDP-auditors op dat na het beoordelen van de resultaten van deze zoekacties de conclusie werd getrokken dat de zoekacties tot vrijwel dezelfde resultaten zouden hebben geleid.<sup>29</sup>
- 175 Voor **8 november 2018** was er bij Toeslagen slechts sprake van een beperkte vaktechnische structuur met VTA's. Op 8 november 2018 wordt een Lavaco bij Toeslagen benoemd.
- 176 Op **12 maart 2019** wordt de ADR verzocht om een onderzoek uit te voeren. Het doel van dit onderzoek is *“het handelen van de Belastingdienst in toeslaggerelateerde CAF zaken in de periode 1 januari 2013 tot 16 oktober 2019 (datum opdrachtbevestiging) te onderzoeken om vast te stellen of er sprake is geweest van een behandeling die vergelijkbaar is met de aanpak die bij de CAF11-zaak is gehanteerd.”* Op 16 oktober 2019 volgt de officiële opdrachtbevestiging. Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van de informatie over toeslaggerelateerde CAF-zaken die door de Belastingdienst bij de ADR is aangeleverd. *“De toeslagen betreffen kinderopvangtoeslag, huurtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget. De vraag over het geïnformeerd zijn van de ambtelijke en politieke top over stappen, handelingen en beslissingen in relatie tot toeslaggerelateerde CAF-zaken hebben wij beantwoord aan de hand van een door de Belastingdienst opgestelde tijdslijn over de periode 1 januari 2012 tot en met 31 december 2019.”*
- 177 Ten behoeve van het ADR-onderzoek is door de Programmamanager Belastingdienst een tijdslijn van 2013-2019 opgesteld, welke door de ADR is geverifieerd. Uit deze tijdslijn bij het ADR-rapport blijkt niet dat de ADR de beschikking heeft gehad over het 'memo-Palmen'. Uit een interview met de Programmamanager Belastingdienst die de stukken moest aanleveren bij de ADR, bleek dat  niet de notulen van het MT Toeslagen van de heidag had gekregen.  heeft geen reden kunnen geven waarom deze notulen niet aan  zijn gegeven. De Programmamanager Belastingdienst geeft aan dat hiermee ieder haakje naar het 'memo-Palmen', voor zover deze er was in het verslag van de heidag, niet door de ADR is ontvangen.

<sup>27</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31066, nr. 492.

<sup>28</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31066, nr. 440.

<sup>29</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31066 nr. 497.