

# Reconstructie en tijdlijn van het 'memo-Palmen'

29 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

29 september 2021

Referentie: 30320629F091/2021-0617/SK/SB/dc

***Betreft: Rapport - Reconstructie en tijdljn van het ‘memo-Palmen’***

Geachte heer Van den Dungen,

Bijgaand ontvangt u ons rapport inzake Reconstructie en tijdljn van het ‘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.

Dit 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 rapport worden geciteerd of eraan worden gerefereerd. PwC aanvaardt geen aansprakelijkheid of verantwoordelijkheid jegens enige andere partij met betrekking tot de inhoud van dit rapport.

PwC heeft het Ministerie van Financiën op 29 september 2021 toestemming gegeven om bijgaand rapport in zijn volledigheid (inclusief appendices) ter beschikking te stellen aan de Tweede Kamer.

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 gedeponneerd 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 reconstructie en tijdslijn en de daaruit af te leiden hoofdbevindingen.
- Daarna volgen 2 hoofdstukken over de opdracht formulering en verrichte werkzaamheden.
- Vervolgens schetsen wij, ten behoeve van een beter begrip van ons rapport, kort enige context.
- In hoofdstuk 5 en 6 bespreken wij vervolgens de gedetailleerde tijdslijn inzake het 'memo-Palmen' en de reconstructie van de 'juni-week' 2019. In deze hoofdstukken hebben wij onze bevindingen zoveel mogelijk onderbouwd met relevante documenten.
- Als appendices zijn documenten opgenomen die ondersteunend zijn aan de in dit rapport benoemde feiten.

In ons rapport hebben wij geen namen van individuele (voormalig) medewerkers van het Ministerie van Financiën opgenomen maar hebben wij gewerkt met functieaanduidingen en waar nodig voor de leesbaarheid van het rapport het jaartal waarin deze (voormalig) medewerker actief was in deze functie. Uitzondering betreft de namen van bewindspersonen en mevrouw Palmen naar wie het memo is vernoemd.

In lijn met voorgaande hebben wij ook in de appendices de namen van individuele (voormalig) medewerkers onleesbaar gemaakt ('Redacted'). Daarnaast zijn teksten die geen relatie hebben met ons onderzoek onleesbaar gemaakt. Als appendices zijn documenten opgenomen die ondersteunend zijn aan de in dit rapport benoemde feiten.

In dit rapport spreken wij over het 'memo-Palmen'. Het betreft een aanduiding van het memo van de Vaktechnisch coördinator Toeslagen mevrouw S.T.P.H. Palmen-Schlangen uit maart 2017. De naam 'memo-Palmen' ontstond eind 2020. De naam is voor het eerst gebezigd ten tijde van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK). Dit geldt ook voor de aanduiding 'CAF-11 Hawai' waar de aanduiding '-11' ook niet vanaf de aanvang van dit dossier is gebruikt.

In dit rapport spreken wij over de 'juni-week' van 2019 – hiermee doelen wij op de periode van dinsdag 4 juni tot en met dinsdag 11 juni 2019.

## Inhoudsopgave

1. Samenvatting	5
1.1. De onderzoeksvraag	5
1.2. Tijdlijn 'memo-Palmen'	5
1.3. Hoofdbevindingen van het onderzoek	10
1.4. Beperkingen in ons onderzoek	11
2. Achtergrond en opdrachtformulering	13
2.1. Achtergrond	13
2.2. Opdrachtformulering	13
3. Verrichte werkzaamheden	15
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 in ons onderzoek	16
3.7. Interactie met het Ministerie van Financiën	17
3.8. Doorlooptijd van ons onderzoek	17
4. Context	18
4.1. Context rond de CAF onderzoeken	18
4.2. Andere onderzoeken	19
4.3. Organisatiestructuur van het Ministerie van Financiën	20
5. Onderzoeksvraag 1 – tijdlijn verspreiding 'memo-Palmen'	21
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
5.4. Verschillende versies van het 'memo-Palmen'	44
6. Onderzoeksvraag 2 – reconstructie 'juni-week' van 2019	46
6.1. Onderzoeksvraag inzake reconstructie 'juni-week' van 2019	46
6.2. "Ondeugdelijkheid" van het CAF-11 Hawaiï dossier	46
6.3. Analyse 'juni-week' van 2019	47
6.4. Tweede nationaliteit	60
A. Appendices	63

# 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 tijdlijn 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 aanduiding van het memo van de Vaktechnisch coördinator (Vaco) Toeslagen mevrouw S.T.P.H. Palmen-Schlangen uit maart 2017. De naam ‘memo-Palmen’ ontstond eind 2020. De naam is voor 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 (voormalig) medewerkers en bewindspersonen van het Ministerie van Financiën geïnterviewd en van een aantal betrokkenen informatie verkregen in informatieve gesprekken. Daarnaast hebben wij gesproken met enkele personen die betrokken zijn geweest bij eerdere onderzoeken naar de kinderopvangtoeslagen. Van 53 (voormalig) medewerkers en bewindspersonen 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 de 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’ van 2019. 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. Uitzondering betreft de namen van bewindspersonen en 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 concept van dit rapport is op 17 september 2021 gedeeld met 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.

## 1.2. Tijdlijn ‘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 toenmalig 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 voornamelijk voor een periode kinderopvangtoeslag alsmede een schadevergoeding toegekend. De Raad van State bevestigt deze uitspraak van de rechtbank. Dit was een trendbreuk.
- 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 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 Directeur Toeslagen (2017) geeft vervolgens per e-mail aan dat het 'memo-Palmen' de volgende dag op de heidag van het MT Toeslagen besproken kan worden. Heidagen van het MT Toeslagen werden vrij ingevuld zonder vaste procedures. Lid 1 van het MT Toeslagen (2017) zet versie 2 van 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 tijdens 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. Tevens bevat het 'memo-Palmen' geen afsluiting en geen paraaf.
- 11 Het MT Toeslagen bespreekt het 'memo-Palmen' gedurende de heidag van 14 maart 2017. De bespreking van het 'memo-Palmen' 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 binnen de keten van Toeslagen voor wat betreft de uitvoering van CAF-onderzoeken via Intensief Subjectgericht Toezicht (IST) teams. Een werkgroep heeft eind juni 2018 nieuwe procesplaten afgerond 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 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. De Vaco Toeslagen (2017) stelt in het 'memo-Palmen' voor om 'een oplossing voor de ouders' te zoeken en vervolgens 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. 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 enkele leden van de werkgroep verschillen de meningen over de oplossingsrichting. 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. Daarnaast vroeg de advocaat financiële compensatie voor de geleden schade. De advocaat wenste vervolgens de onderhandelingen op te schorten, zo blijkt uit een brief van de advocaat aan Toeslagen van 14 juni 2017.
- 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.
- 16 Na de publicatie van het rapport van de Nationale Ombudsman wordt nog contact opgenomen met de advocaat van een aantal ouders om te bezien of tot een hernieuwd gesprek kan worden gekomen, maar dit mislukt: de meningen liggen te ver uiteen, met name op het gebied van de overhandiging van bewijsmiddelen.
- 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. Bij het EDP-onderzoek is het 'memo-Palmen' niet aangetroffen.
- 18 Op 12 maart 2019 wordt de Auditdienst Rijk (ADR), naar aanleiding van toenemende aandacht vanuit de Tweede Kamer en de media, door Staatssecretaris Snel verzocht om een onderzoek uit te voeren naar toeslaggerelateerde CAF-zaken vanaf de periode 1 januari 2013. De Landelijk vaktechnisch coördinator (Lavaco) Toeslagen wijst de ADR twee dagen voor het uitbrengen van het rapport van de ADR (in maart 2020) 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.
- 19 Op 21 maart 2019 vindt een debat plaats in de Tweede Kamer over het evaluatierapport inzake het onterecht terugvorderen van kinderopvangtoeslagen, waarbij Staatssecretaris Snel aangeeft dat er allerlei dingen fout zijn gegaan bij toeslagen, dat daar excuses voor zijn aangeboden en dat een verbeterplan is ingediend. Staatssecretaris Snel gaat er op 21 maart 2019 nog 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 wordt door geïnterviewden gemarkeerd als het begin van de 'kanteling' in de benadering van het CAF-11 Hawaï dossier.
- 21 In mei 2019 beoordeelt Teamleider 2 Toeslagen op verzoek van de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) het CAF-11 Hawaï dossier.
- 22 Op 3 juni 2019 wordt een concept van een Kamerbrief rondgestuurd aan medewerkers van het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst 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 2019 in de ochtend doet Teamleider 2 Toeslagen in de ambtelijke voorbespreking verslag van de uitgevoerde beoordeling van het CAF-11 Hawaï dossier. Hieruit blijkt dat het CAF-11 Hawaï dossier is opgestart naar aanleiding van GGD-rapporten die aanwijzingen zouden bevatten van fraude. Teamleider 2 Toeslagen komt tot de conclusie dat het onderzoek naar deze signalen, naar de maatstaf van het controlehandboek van de Belastingdienst, ondeugdelijk is uitgevoerd: de vastleggingen van de CAF-aanpak ten aanzien van het gastouderbureau en de gastouders zijn versnipperd en incompleet en geven geen duidelijk beeld van aanpak, bevindingen en conclusie. Hierdoor biedt het CAF-onderzoek onvoldoende grondslag voor de hierop volgende behandeling van de betreffende ouders door Toeslagen.
- 24 De Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) informeert vervolgens samen met Teamleider 2 Toeslagen Staatssecretaris Snel. Samen met de Secretaris-Generaal Ministerie van Financiën (2013-2020) voegt Staatssecretaris Snel zich vervolgens bij de ambtelijke voorbespreking. Geconcludeerd wordt dat in de concept Kamerbrief zoals die er ligt, gegeven de uitkomsten van de beoordeling door Teamleider 2 Toeslagen, de nadruk meer moest worden gelegd op de gerezen problemen met betrekking tot de wijze waarop Toeslagen de wet handhaaft en dat de Kamerbrief dient te worden herschreven.
- 25 Staatssecretaris Snel vraagt zich af of niemand anders eerder twijfels inzake het 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 2019 spreekt Staatssecretaris Snel met leden van het CAF-11 Hawaï onderzoeksteam om hun visie rond het onderzoek te vernemen. Hierbij zijn onder andere de Secretaris-Generaal Ministerie van Financiën (2013-2020), de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) en de Algemeen Directeur Toeslagen (2019) aanwezig.
- 27 Tevens wordt op 4 juni 2019 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, alsmede het voorbereiden van de gesprekken die Staatssecretaris Snel 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 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 verwijzing te staan naar het 'memo-Palmen' van maart 2017 (destijds aangeduid als het interne memo van 2017 van een vaktechnisch medewerker van Toeslagen). Op 5 juni wordt een set concept- factsheets besproken in een ambtelijk vooroverleg. Aansluitend vindt een bespreking plaats met Staatssecretaris Snel over de op te stellen Kamerbrief. De set concept-factsheets van 5 juni 2019 is op 11 juni 2019 met een notitie (ter informatie) aan Staatssecretaris Snel gearcheeerd in Digidoc. 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 het gastouderbureau. In deze nieuwe factsheet is *geen* verwijzing opgenomen naar het 'memo-Palmen'. Het 'oude' 'factsheet 6' is wel gearcheeerd, waardoor een verwijzing naar het 'memo-Palmen' alsnog vindbaar is. Noch uit interviews, noch uit documentatieonderzoek is een duidelijke verklaring gebleken waarom het oorspronkelijke factsheet 6 niet is opgenomen bij de definitieve set van factsheets. Door geïnterviewden is wel aangegeven dat er in de 'juni-week' van 2019 is geconstateerd dat het 'memo-Palmen' geen signaal was dat de ambtelijke top had bereikt en dat dit vermoedelijk de reden is dat een referentie naar het 'memo-Palmen' niet meer in latere factsheets is opgenomen.
- 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 politiek en media trok is 'factsheet 10: Nationaliteit bij CAF-zaken Toeslagen' opgesteld.

- 31 Op 14 juni 2019 wordt de definitieve set factsheets zoals opgesteld in de 'juni-week' van 2019 en gebruikt bij het opstellen van de Kamerbrief van 11 juni 2019 gearchiveerd. Zoals hierboven beschreven bevatte deze set factsheets niet het oorspronkelijke 'factsheet 6'.
- 32 De leden van het MT Toeslagen uit 2017 die wij hebben geïnterviewd 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 (noch per e-mail of op andere wijze). 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 Belastingdienst (2017-2020) op 4 juni 2019 telefonisch contact gehad met de Directeur Toeslagen (2017). Tijdens dit gesprek is het 'memo-Palmen' niet aan de orde geweest, maar is gesproken over de onrust die was ontstaan binnen de groep die de CAF-11 zaak behandelde.
- 33 Eén lid van het MT Toeslagen uit 2017 heeft geen medewerking verleend aan ons onderzoek. Wel hebben wij de beschikking gekregen over de e-mailbox van het betreffende MT lid. In de 'juni-week' van 2019 is 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 in de 'juni-week' van 2019 door het betreffende MT lid 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 vraag of de betreffende medewerker na wil gaan of bijgaande notitie binnen het Ministerie van Financiën is verspreid. 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 verder te verspreiden en ook niet in DigiDoc (het document managementsysteem van het Ministerie van Financiën) op te slaan. Medewerker 1 UHB Belastingdienst stelt dit te hebben gedaan om de reconstructie van het tijdspad 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 de beoordeling van Teamleider 2 Toeslagen de ondeugdelijkheid van het CAF-11 Hawaï onderzoek reeds in meer detail uiteen heeft gezet. Het 'memo-Palmen' kwam in die week op vanuit de vraag welke signalen al eerder aanwezig waren die de Directeur-Generaal of hoger hadden bereikt. Ten aanzien van dit memo bleek dit niet het geval. Tevens bleek dat de inhoud van het 'memo Palmen' inmiddels bekend was vanuit het rapport van de Nationale Ombudsman en de uitspraak van de Raad van de State. Daarnaast lag de focus in de 'juni-week' van 2019 op het zoeken van een oplossing voor de betrokken ouders, aldus geïnterviewden.
- 36 Op 11 juni 2019 wordt de herziene 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 Staatssecretaris Snel en een aantal betrokken ouders.
- 37 De 'juni-week' van 2019 staat ook in het teken van het formuleren van de opdracht aan de Adviescommissie uitvoering toeslagen (ook wel: 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.
- 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 Staatssecretaris Snel

van 11 juni 2019 meegestuurd waarin de concept-factsheets worden genoemd. Echter de concept-factsheets zelf zijn niet als bijlage meegestuurd. Daarbij dient opgemerkt te worden dat het 'memo-Palmen' niet als bijlage bij de concept-factsheets was opgenomen.

- 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 Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) in het leven geroepen. Binnen de Belastingdienst en Toeslagen wordt op 4 augustus 2020 medewerking gevraagd bij het verstrekken van mogelijk relevante informatie 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* doorgezeten 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 verstrekt. Het 'memo-Palmen' is op 20 oktober 2020 in gelakte vorm aan de Tweede Kamer verstrekt, en vervolgens op 4 december 2020 in ongelakte vorm. Het 'memo-Palmen' is op 28 oktober 2020 ongelakt aan de POK verstrekt.

### 1.3. Hoofdbevindingen van het onderzoek

- 41 Het 'memo-Palmen' is opgesteld door de Vaco Toeslagen (2017) in 2017 ter nadere duiding van de uitspraak van de Raad van State van 8 maart 2017 en het op dat moment lopende 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 gearhiveerd bij de MT stukken wat invloed heeft gehad op de vindbaarheid van het 'memo-Palmen'.
- 44 Uit ons onderzoek is niet gebleken dat het 'memo-Palmen' tot juni 2019 buiten Toeslagen is verspreid.
- 45 Volgens geïnterviewden ontstaat in de eerste week van juni 2019 op het Ministerie van Financiën een crisisachtige situatie omdat nadere analyse heeft geleid tot het inzicht dat er onvoldoende bewijsmiddelen zijn waarmee twijfels ontstaan inzake de grondslag voor de hierop volgende behandeling van de ouders naar aanleiding van het uitgevoerde CAF-onderzoek bij het betreffende gastouderbureau.
- 46 Het 'memo-Palmen' wordt in deze 'juni-week' van 2019 aan een aantal medewerkers verstrekt die intern de gang van zaken in 2017 ten aanzien van het 'memo-Palmen' hebben onderzocht. Volgens geïnterviewden speelde het 'memo-Palmen' geen belangrijke rol in deze 'juni-week' om de volgende redenen:
- De inhoud van het 'memo-Palmen' was reeds bekend vanuit de uitspraak van de Raad van State van 8 maart 2017 en het rapport van de Nationale Ombudsman van 9 augustus 2017;
  - Uit de beoordeling van het CAF-11 Hawaï dossier kwamen nieuwe inzichten naar boven inzake de ondeugdelijkheid van het CAF-11 onderzoek die in het 'memo-Palmen' van 2017 nog niet ter discussie stonden;
  - De activiteiten in de 'juni-week' van 2019 waren met name gericht op het creëren van een oplossing voor de gedupeerde ouders.

- 47 Concept-factsheet 6 met daarin een verwijzing naar het ‘memo-Palmen’ (destijds aangeduid als het interne memo van 2017 van een vaktechnisch medewerker van Toeslagen) is, als onderdeel van een grotere set factsheets, in de ‘juni-week’ van 2019 rondgestuurd aan een brede groep medewerkers waaronder de Secretaris-Generaal Ministerie van Financiën (2013-2020) en de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) en is als onderdeel van een set concept-factsheets op 11 juni 2019 gearhiveerd in Digidoc, met een notitie (ter informatie) aan Staatssecretaris Snel.
- 48 In de ‘juni-week’ van 2019 bleek het onderwerp van de ‘tweede nationaliteit’ niet een van de hoofdthema’s. Het kwam gedurende de besprekingen wel ter sprake en er is een aparte factsheet voor opgesteld omdat het onderwerp wel de aandacht had. In dit kader werd gedurende de ‘juni-week’ van 2019 geïnventariseerd welke gegevens over de nationaliteit werden opgevraagd en hoe het proces rondom de verkrijging van deze gegevens verliep.
- 49 Het ‘memo-Palmen’ of de verwijzing naar het ‘memo-Palmen’ in concept-factsheet 6 is op latere momenten (ADR, POK en Wob) naar voren gekomen maar (initieel) niet opgenomen of verstrekt omdat het niet voldeed aan daarvoor gestelde verschillende criteria.
- 50 Tot 15 oktober 2020 is het ‘memo-Palmen’ aan 24 verschillende medewerkers van het Ministerie van Financiën, Belastingdienst of Toeslagen per e-mail verstrekt. Gedurende het onderzoek hebben wij één (ingescande) papieren versie van het ‘memo-Palmen’ aangetroffen. Uit ons onderzoek is niet gebleken dat het ‘memo-Palmen’ gedurende de onderzoeksperiode is verstrekt aan Minister Hoekstra, Staatssecretaris Snel, de Secretaris-Generaal Ministerie van Financiën (2013-2020) of de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020).
- 51 Na 15 oktober 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**

- 52 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 of bewindspersonen heeft onthouden.
- 53 Met uitzondering van hetgeen hierna beschreven, hebben alle (voormalig) medewerkers en bewindspersonen die wij hebben benaderd als onderdeel van ons onderzoek meegewerkt aan de interviews en hun e-mailbox ter beschikking gesteld.
- 54 Eén lid van het MT Toeslagen uit 2017 heeft medewerking aan het onderzoek geweigerd. De e-mailbox van het betreffende lid van het MT Toeslagen is wel 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 voor ons onderzoek relevante informatie waarover deze medewerker zou kunnen beschikken, niet naar boven is gekomen.
- 55 Staatssecretaris Snel heeft geen medewerking verleend voor vrijwillige inzage in zijn privételefoon. Volgens Staatssecretaris Snel bevatte zijn privételefoon geen zakelijke correspondentie.
- 56 Uit ons onderzoek is gebleken dat 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. De e-mailbox van de betreffende medewerker is wel in het onderzoek betrokken.
- 57 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.

58 Onze werkzaamheden hebben niet het karakter van een persoonsgericht onderzoek (zoals bedoeld in 'NBA Handreiking 1112 Persoonsgerichte onderzoeken') waarbij het onderwerp van onderzoek het functioneren, handelen of nalaten van handelen van een (rechts)persoon is. Het Ministerie van Financiën heeft aan haar medewerkers gecommuniceerd dat de uitkomsten van ons onderzoek niet in disciplinaire trajecten worden betrokken, tenzij sprake is van opzet en/of vermoedens van strafbare feiten.

## 2. Achtergrond en opdrachtformulering

### 2.1. Achtergrond

- 59 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 de Vaco Toeslagen (2017) in maart 2017 geconcipeerde memo 'Advies CAF-dossier Hawai' (in dit rapport aangeduid als het 'memo-Palmen').<sup>1</sup> In het 'memo-Palmen' duidt de Vaco Toeslagen (2017) 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 (MT) 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.
- 60 Het 'memo-Palmen' 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>
- 61 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.
- 62 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

- 63 Naar aanleiding van deze toezegging heeft de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Financiën (2020-heden) PwC de opdracht gegeven de gang van zaken rond het 'memo-Palmen' inzichtelijk te maken, vanaf het moment van concipiëren van het 'memo-Palmen' tot het versturen van het 'memo-Palmen' aan de Tweede Kamer.
- 64 De toezegging van de Minister-President en de operationalisering van de Kamervragen door het Ministerie van Financiën leidde tot de volgende onderzoeksvragen:
- 65 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."*

---

<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> *Aanhangsel Handelingen II 2020/21*, nr. 2020Z25694.

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

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

66 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:

- De ambtelijke voorbespreking op dinsdagochtend 4 juni;
- De aansluitende bijeenkomst met de staatssecretaris 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'."

67 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

- 68 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.”*
- 69 Onze werkzaamheden zijn gericht geweest op het in kaart brengen van feiten en omstandigheden (context) inzake het ‘memo-Palmen’ en de ‘juni-week’ van 2019. 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. Uitzondering betreft de namen van bewindspersonen en mevrouw Palmén naar wie het memo is vernoemd.
- 70 Wij hebben de volgende werkzaamheden uitgevoerd:
- Verzamelen en analyseren van informatie;
  - Interviewen van voor het onderzoek relevante (voormalig) medewerkers en bewindspersonen;
  - Concipiëren van het rapport inclusief wederhoor;
  - Afstemming van het rapport met opdrachtgever.

In de volgende paragrafen worden deze werkzaamheden nader toegelicht.

### 3.2. Verzamelen en analyseren van informatie

- 71 Onze werkzaamheden bestonden uit het identificeren en verzamelen van de relevante informatie bij het Ministerie van Financiën. Wij hebben de beschikking gekregen over de digitale gegevens van 53 (voormalig) medewerkers en bewindspersonen. 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.
- 72 Bij de uitvoering van ons onderzoek is rekening gehouden met het beginsel van proportionaliteit. Dit houdt in dat de onderzoeksmethode in een redelijke verhouding behoort te staan tot het doel van het onderzoek. Hier hebben wij onder andere invulling aan gegeven bij de keuze van de (voormalig) medewerkers en bewindspersonen van het Ministerie van Financiën die wij hebben betrokken in het onderzoek en door bij het doorzoeken van digitale gegevens gebruikt te maken van zoektermen.
- 73 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 en bewindspersonen van het Ministerie van Financiën waarvan wij de digitale gegevens hebben betrokken in het onderzoek.

### 3.3. Interviews

- 74 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 en bewindspersonen van het Ministerie van Financiën geïnterviewd. Daarnaast hebben wij van een aantal betrokkenen informatie verkregen in informatieve gesprekken. Daarnaast hebben wij gesproken met enkele personen die betrokken zijn geweest bij eerdere onderzoeken naar de kinderopvangtoeslagen.
- 75 In appendix A.2 hebben wij een geanonimiseerd overzicht opgenomen van de (voormalig) medewerkers en bewindspersonen van het Ministerie van Financiën en andere betrokkenen die wij als onderdeel van het onderzoek hebben gesproken of geïnterviewd.



- 76 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.
- 77 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 is verwerkt waar deze in de context van betreffende onderwerp tot hun recht komt.

### 3.4. Wederhoor

- 78 Wij hebben wederhoor uitgevoerd bij die (voormalig) medewerkers en bewindspersonen die een wezenlijke bijdrage hebben geleverd aan ons onderzoek en bij (voormalig) medewerkers en bewindspersonen die verantwoordelijkheid droegen gedurende de onderzoeksperiode. Deze (voormalig) medewerkers en bewindspersonen kregen de voor hen relevante delen van het concept-rapport voorgelegd ter verificatie. Alle (voormalig) medewerkers en bewindspersonen 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

- 79 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 in ons onderzoek

- 80 Wij hebben de opdracht uitgevoerd en over de uitkomsten gerapporteerd in overeenstemming met op ons van toepassing zijnde beroepsregels.
- 81 De door ons uitgevoerde werkzaamheden houden geen assurance-werkzaamheden in.
- 82 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 of bewindspersonen heeft onthouden.
- 83 Met uitzondering van hetgeen hierna beschreven, hebben alle (voormalig) medewerkers en bewindspersonen die wij hebben benaderd als onderdeel van ons onderzoek meegewerkt aan de interviews en hun e-mailbox ter beschikking gesteld.
- 84 Eén lid van het MT Toeslagen uit 2017 heeft medewerking aan het onderzoek geweigerd. De e-mailbox van het betreffende lid van het MT Toeslagen is wel 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 voor ons onderzoek relevante informatie waarover deze medewerker zou kunnen beschikken, niet naar boven is gekomen.
- 85 Staatssecretaris Snel heeft geen medewerking verleend voor vrijwillige inzage in zijn privételefoon. Volgens Staatssecretaris Snel bevatte zijn privételefoon geen zakelijke correspondentie.
- 86 Uit ons onderzoek is gebleken dat 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. De e-mailbox van de betreffende medewerker is wel in het onderzoek betrokken.

- 87 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.
- 88 Onze werkzaamheden hebben niet het karakter van een persoonsgericht onderzoek (zoals bedoeld in 'NBA Handreiking 1112 Persoonsgerichte onderzoeken') waarbij het onderwerp van onderzoek het functioneren, handelen of nalaten van handelen van een (rechts)persoon is. Het Ministerie van Financiën heeft aan haar medewerkers gecommuniceerd dat de uitkomsten van ons onderzoek niet in disciplinaire trajecten worden betrokken, tenzij sprake is van opzet en/of vermoedens van strafbare feiten.

### 3.7. Interactie met het Ministerie van Financiën

- 89 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.
- 90 Daarnaast heeft het Ministerie een begeleidingscommissie ingesteld bestaande uit de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Financiën (2020-heden) en leden van verschillende dienstonderdelen. 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 11 keer bij elkaar geweest.
- 91 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 en bewindspersonen heeft onthouden. Het Ministerie van Financiën heeft geen invloed uitgeoefend op de aard en diepgang van onze werkzaamheden.

### 3.8. Doorlooptijd van ons onderzoek

- 92 De omvang en complexiteit van het onderzoek bleek significant af te wijken van de verwachtingen bij het formuleren van de onderzoeksopzet. Hierdoor is het aantal (voormalig) medewerkers en bewindspersonen dat wij hebben moeten interviewen en de hoeveelheid digitale informatie die wij hebben moeten analyseren sterk toegenomen.
- 93 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 en bewindspersonen.
- 94 Bovenstaande factoren hebben een belangrijke rol gespeeld bij het verschuiven van de opleverdatum van ons rapport van 1 juli 2021 naar 29 september 2021.

## 4. Context

### 4.1. Context rond de CAF onderzoeken

- 95 Om de in ons rapport opgenomen feiten in de juiste context te kunnen plaatsen, hebben wij onderstaand een korte samenvatting opgenomen van het ontstaan van de CAF onderzoeken.
- 96 Het maatschappelijk debat omtrent fraude met toeslagen ontstond onder andere naar aanleiding van de zogenoemde 'Bulgarenfraude'.
- 97 De toegenomen aandacht voor het voorkomen van fraude met toeslagen 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 intensiever op fraude signalen gaan richten.
- 98 Diverse geïnterviewden benoemen in het kader van de context ook de 'hardheid van de wetgeving' dan wel dat de uitvoering van de wet tot 'hardheid' leidde. Dit aspect is onderdeel van eerder uitgevoerde onderzoeken (Adviescommissie Uitvoering Toeslagen en POK).
- 99 Vanuit verschillende instanties, binnen en buiten de Belastingdienst, kwamen fraudesignalen die te maken hadden met malafide facilitators onder meer bij de FIOD terecht. Een facilitator is in dit kader een commerciële partij (belastingadviseur, gastouderbureau e.d.) die optreedt als tussenpersoon tussen de burger en de overheid. Om deze reden is in september 2013 het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF-team) ingesteld onder bestuurlijke verantwoording van de Algemeen Directeur Belastingen. Het CAF-team had tot doel onderzoek uit te voeren naar signalen van mogelijk misbruik onder regie van een facilitator. Het CAF-team is een samenwerkingsverband van diverse dienstonderdelen van de Belastingdienst.
- 100 Het CAF-team richtte zich niet op de belastingaangifte of toeslagaanvragen van de individuele burgers, maar op signalen gerelateerd aan de facilitator. 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. In het geval van een vermoeden van fraude met toeslagen beoordeelde de Directie Toeslagen het recht op toeslag van de betrokken individuele burgers. In geval er sprake is van een verhoogd risico dan 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.
- 101 In de Kamerbrief van 11 juni 2019 gaf Staatssecretaris Snel 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.*

*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 start van CAF-zaken, dat waren immers steeds signalen van buitenaf. Recent is besloten dat nationaliteit ook geen onderdeel meer is van het queryverzoek.”<sup>5</sup>*

- 102 Bij de opvolging van 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>6</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>7</sup>
- 103 Een van de dossiers van het CAF-team betrof het CAF-11 Hawaï dossier. Dit dossier zag op een gastouderbureau dat vraag en aanbod op het gebied van gastouderopvang bij elkaar bracht. Inzake het CAF-11 Hawaï dossier werd, na onderzoek door het Belastingdienstbrede CAF-team op basis van signalen uit GGD-rapporten, binnen Toeslagen besloten tot het stopzetten van lopende toeslagen van betrokken ouders en het onderzoeken van hun recht op kinderopvangtoeslag. De wijze waarop het CAF-11 Hawaï onderzoek is gedocumenteerd is in de ‘juni-week’ van 2019 onderwerp van discussie geworden.

## 4.2. Andere onderzoeken

- 104 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:

### Onderzoek Nationale Ombudsman

- Rapport: “Geen powerplay maar fair play”<sup>8</sup>;
- 9 augustus 2017;
- Rapport over hoe Toeslagen gehandeld heeft bij de beëindiging van lopende kinderopvangtoeslag van 232 gezinnen.

### Onderzoek door EDP-auditors

Het door EDP-auditors van de Belastingdienst uitgevoerde onderzoek bestaat uit 2 delen<sup>9</sup>:

1. Verslag onderzoek bij Toeslagen (2 oktober 2018);
2. Verslag scan van Q-schijf in onderzoek bij Toeslagen (6 november 2018).

### Adviescommissie uitvoering toeslagen

- Commissie onder leiding van de heer Donner;
- Rapport: “Omzien in Verwondering – Interim advies”,<sup>10</sup>

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31066, nr. 490.

<sup>6</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 775, p.1.

<sup>7</sup> Omzien in verwondering 2: Eindadvies Adviescommissie Uitvoering Toeslagen, 12-03-2019

<sup>8</sup> Afkomstig van de website [www.nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl)

<sup>9</sup> Afkomstig van de website <https://informatiepuntkinderopvangtoeslag.rijksoverheid.nl>

<sup>10</sup> Afkomstig van de website [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

- Rapport: “Omzien in Verwondering 2 – Definitief advies”;<sup>11</sup>
- 12 maart 2020.

#### **Auditdienst Rijk (ADR)**

- Rapport: “Toeslaggerelateerde CAF-zaken”;<sup>12</sup>
- 12 maart 2020.

#### **Autoriteit Persoonsgegevens (AP)**

- Rapport: “Belastingdienst/Toeslagen. De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag”<sup>13</sup>;
- 17 juli 2020.

#### **Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK)**

- Rapport: “Ongekend onrecht”<sup>14</sup>;
- 17 december 2020.

### **4.3. Organisatiestructuur van het Ministerie van Financiën**

- 105 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.
- 106 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 uitvoeringsdirectie Toeslagen en de concerndirecties Fiscale en Juridische Zaken (FJZ) en Uitvoerings- en Handhavingsbeleid (UHB).
- 107 Tot de ontvlechting (die in 2020 is gestart) viel Toeslagen onder de Directeur-Generaal Belastingdienst; als gevolg van de ontvlechting valt Toeslagen niet meer onder de Directeur-Generaal Belastingdienst, maar is Toeslagen een zelfstandig onderdeel van het Ministerie van Financiën.
- 108 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 A.3).
- 109 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 dienstonderdeel 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>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.autoriteitpersoonsgegevens.nl/](http://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/)

<sup>14</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’

110 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

111 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-Palmen’ 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.

112 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-Palmen’ en hetgeen daarna plaatsvindt.

113 Uit interviews komt naar voren dat het behandelproces binnen Toeslagen in hoge mate geautomatiseerd is, 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 Directeur Toeslagen en vier leden.

114 Op 20 juli 2016 wordt tijdens een gezamenlijke dag van het MT Toeslagen medegedeeld dat (PwC: Vaco Toeslagen (2017)) zal starten als Vaktechnisch Coördinator bij de Toeslagen (Vaco Toeslagen). *“VaCo: (PwC: Vaco Toeslagen (2017)) is geselecteerd. (PwC: Vaco Toeslagen (2017)) 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)). (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).

115 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 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.

- 116 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. De Vaco Toeslagen (2017) kwam van de traditionele Belastingdienst, ook wel 'Belastingdienst Blauw' genoemd. 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 de Algemeen Directeur Belastingen. De Algemeen Directeur Belastingen stuurde op meer uniformiteit in organisatieonderdelen. De gedachte was dat de Vaco Toeslagen (2017) bij Toeslagen een soortgelijke vaktechnische organisatie zou gaan oprichten, zoals de Vaco Toeslagen (2017) gewend was binnen 'Blauw'.
- 117 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. 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.
- 118 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. 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. 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. 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. 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.
- 119 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.10.2). 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.”

- 120 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.10.3).
- 121 In een e-mailbericht aan een groep medewerkers binnen Toeslagen van **9 december 2016** (appendix A.10.4) geeft een lid van het MT Toeslagen aan de Vaco Toeslagen (2017) te hebben gevraagd om te kijken naar de coördinatie en waar nodig initiatief te nemen tot verbetering inzake het CAF-11 Hawaï dossier. Binnen de Belastingdienst vonden meerdere onderzoeken plaats rond het gastouderbureau uit de CAF-11 Hawaï zaak.
- 122 Op **8 maart 2017** verliest de Belastingdienst een hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State in het kader van CAF-11 Hawaï.<sup>15</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. Tijden ‘memo-Palmen’

#### 5.3.1. Het ‘memo-Palmen’

- 123 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, bestaat er tussen deze twee versies een verschil van één zin.
- 124 Het ‘memo-Palmen’ behandelt de volgende onderwerpen/aspecten:

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).

- 125 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 betrokken 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 Toeslagen (2017) de, volgens de Vaco Toeslagen (2017), belangrijkste rechtsoverwegingen

---

<sup>15</sup> ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:589.

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 hij [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.”

- 126 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 Toeslagen (2017) “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?”
- 127 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’

- 128 In de visualisering in appendix A.5 is weergegeven op welke momenten het ‘memo-Palmen’ is verstuurd alsmede de datum, versie en tijdstip.
- 129 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

- 130 De Vaco Toeslagen (2017) heeft op **10 maart 2017** de bevindingen van de analyse naar het CAF-11 Hawaiï 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 Toeslagen (2017) rapporteert (PwC: Lid 1 van het MT Toeslagen (2017 & 2019)) gestuurd. In de e-mail stelt de Vaco Toeslagen (2017): “Zoals beloofd mijn advies. Kijk even of je het geschikt vindt voor het MT” (appendix A.10.5). Lid 1 van het MT Toeslagen (2017 & 2019) stuurt de e-mail (zonder begeleidende tekst) door naar een ander Lid 4 van het MT Toeslagen (2017) (appendix A.10.6). 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: 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: Directeur Toeslagen (2017))." (appendix A.10.7). 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.

- 131 De Vaco Toeslagen (2017) geeft in het interview met PwC aan het advies (het 'memo-Palmen') op een persoonlijke schijf te hebben opgeslagen en dat deze schijf niet werd gedeeld met anderen.
- 132 Vervolgens stuurt Lid 1 van het MT Toeslagen (2017 & 2019) het 'memo-Palmen' (versie 2) door naar de Directeur Toeslagen (2017), met de volgende tekst: "Nav de uitspraak in het hoger beroep (vorige week) bij de RvS inzake (PwC: het betrokken gastouderbureau) 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 (PwC: Vaco Toeslagen (2017)) 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.10.8). De Directeur Toeslagen (2017) reageert vervolgens met de woorden: "Doen we (PwC: Lid 1 van het MT Toeslagen (2017 & 2019))!" (appendix A.10.9).
- 133 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.
- 134 De vorm van het 'memo-Palmen' is afwijkend van de gewoonlijke stukken van het MT Toeslagen. Het 'memo-Palmen' heeft geen datering, geen aanhef, het is niet duidelijk aan wie het gericht is en van wie het afkomstig is. Eveneens bevat het 'memo-Palmen' geen afsluiting en geen paraaf. Omdat het betreffende memo nu naar Lid 1 van het MT Toeslagen (2017 & 2019) werd gestuurd en door Lid 1 van het MT Toeslagen (2017 & 2019) 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-Palmen' gestuurd heeft, noch Lid 4 van het MT Toeslagen (2017) aan wie het is doorgestuurd, noch de 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.
- 135 Desgevraagd geeft Staatssecretaris Snel aan dat de status van het 'memo-Palmen' onduidelijk is. Staatssecretaris Snel vraagt zich af waarom zo'n blijkbaar belangrijk memo toendertijd geen status heeft gekregen. Notities zijn officiële stukken waarin zaken worden voorbereid en uitgelegd en uiteindelijk hun weg richting Staatssecretaris of Minister vinden binnen het departementale traject. Een memo heeft niet de status van een officiële 'notitie'.

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

- 136 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-Palmen' nog niet hadden ontvangen (appendix A.10.10).
- 137 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 bespreken van het 'memo-Palmen' op de heidag en niet gedurende een reguliere MT-vergadering heeft er mede toe bijgedragen dat het 'memo-Palmen' niet volgens de normale procedures van het MT Toeslagen is gearchiveerd. 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.

- 138 Uit de interviews met de Directeur Toeslagen (2017) en drie van de vier<sup>16</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 Directeur Toeslagen (2017) geeft aan, na het ontvangen van het 'memo-Palmen' op 13 maart 2017, geen contact hierover te hebben 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). De Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) was 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 Staatssecretaris Snel. Het CAF-11 Hawaï dossier is volgens de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) in maart 2017 geen onderwerp van gesprek geweest met de Directeur Toeslagen (2017). Het 'memo-Palmen' heeft de Directeur Toeslagen (2017) niet met de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) besproken, omdat de Directeur Toeslagen (2017) eerst de bevindingen van de Nationale Ombudsman wilde afwachten. De 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.
- 139 Gevraagd naar zijn mening over het 'memo-Palmen' stelt de 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 Directeur Toeslagen (2017) het 'memo-Palmen' op 13 maart 2017 las, schrok de Directeur Toeslagen (2017) niet echt van de inhoud. De contouren van de onderliggende casus waren de Directeur Toeslagen (2017) duidelijk geworden door het inmiddels door de Nationale Ombudsman gestarte onderzoek naar CAF-11 Hawaï. De 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 rapport van de Nationale Ombudsman.
- 140 De 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 'memo-Palmen' daarmee in overeenstemming was. Daarnaast gaf de 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 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 Staatssecretaris Wiebes op Kamervragen geeft Staatssecretaris Wiebes aan dat vanaf medio 2016 deze

---

<sup>16</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.



“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>17, 18</sup>

- 141 Voor wat betreft de vastlegging van hetgeen is besproken over het ‘memo-Palmen’ tijdens de heidag van het MT Toeslagen verwijzen de Directeur Toeslagen (2017) en de leden van het MT Toeslagen naar de volgende passage uit de notulen: “Uitspraak Raad van State in zaak (PwC: het betrokken gastouderbureau): is verloren. Advocate heeft vandaag verschillende keren gebeld. Coördinatie vervolg wordt bij het MT belegd. (PwC: Lid 5 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 5 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 5 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.10.11, A.10.12). Wij merken hierbij op dat in de notulen niet expliciet wordt gesproken over een memo van de Vaco Toeslagen (2017).
- 142 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 5 van het MT Toeslagen (2017), ook verantwoordelijk voor het contact met de Nationale Ombudsman, gevraagd de opvolging van het ‘memo-Palmen’ op te pakken.
- 143 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 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.
- 144 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 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. Lid 2 van het MT Toeslagen (2017) vroeg de teamleider van de IST-teams om samen met Handhavingsregie een procesplaat te maken over hoe processen in elkaar zouden moeten grijpen. Dit initiatief heeft

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

<sup>18</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.<sup>44</sup> Ook de opdrachtformulieren laten een geleidelijke verandering zien.”

geresulteerd in een memo van 28 juni 2018 (appendix A.10.13) en een drietal procesplaten (appendices A.10.14, A.10.15, A.10.16). Deze procesverbeteringen zijn geen onderwerp van ons onderzoek geweest.

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

- 145 Daarnaast heeft de Vaco Toeslagen (2017) zelf het 'memo-Palmen' op 14 maart 2017 per e-mail naar Medewerker 6 Toeslagen gestuurd, met de volgende toelichting: "*Dit is het advies aan het MT (vertrouwelijk). Ga er prudent mee om.*" (appendix A.10.17). Noch uit het interview met Medewerker 6 Toeslagen, noch uit de e-mailbox van 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.
- 146 Wel heeft Medewerker 6 Toeslagen het 'memo-Palmen' op **15 maart 2017** doorgestuurd naar Medewerker 1 Toeslagen (appendix A.10.18). 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

- 147 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 op 21 maart 2017 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 Hawaiï dossier waar het Ministerie van Financiën een klacht van het gastouderbureau over in behandeling heeft (Appendix A.10.19).
- 148 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.
- 149 De werkgroep had tot doel in gesprek te gaan met de advocaat van een aantal van de betrokken ouders van het CAF-11 Hawaiï 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 Hawaiï dossier, ter voorbereiding van het gesprek dat Lid 5 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 Hawaiï 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.
- 150 Uit interviews blijkt geen duidelijk beeld omtrent het al dan niet bespreken van het 'memo-Palmen'. Sommigen zeggen het 'memo-Palmen' niet te kennen. Één lid van de werkgroep 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.
- 151 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.10.20).

Medewerker 2 Toeslagen heeft het 'memo-Palmen' vervolgens in een papieren dossier opgeborgen, waarschijnlijk op of rond 17 maart 2017, maar Medewerker 2 Toeslagen weet niet meer zeker wanneer precies. Het 'memo-Palmen' is niet aangetroffen in de e-mailbox van Medewerker 2 Toeslagen.

- 152 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 (voormalig) medewerkers en bewindspersonen (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.
- 153 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.10.21).
- 154 Daarnaast heeft Lid 2 van het MT Toeslagen (2017) het 'memo-Palmen' op **15 maart 2017** om 22:15 verstuurd naar één lid van deze werkgroep (Teamleider 3 Toeslagen), welke zich niet kan herinneren het 'memo-Palmen' voor de openbaarmaking te hebben gezien (appendix A.10.22).
- 155 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 5 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), Teamleider 1 Toeslagen en Medewerker 4 Toeslagen.
- 156 In het interview met PwC geeft Lid 1 van het MT Toeslagen aan dat volgens Lid 1 van het MT Toeslagen het 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 e-mail naar Lid 5 van het MT Toeslagen (2017) verantwoordelijk voor de werkgroep met daarin zijn interpretatie van het 'memo-Palmen' en het CAF-11 Hawaï dossier (appendix A.10.20). 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.
- 157 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 5 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.10.12).
- 158 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. 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.
- 159 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.10.23).
- 160 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**. Bij het gesprek op 8 mei was het



verantwoordelijke Lid 5 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. 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 vroeg de advocaat om een extra compensatie. De advocaat wilde een groepsgewijze oplossing voor alle, door de advocaat vertegenwoordigde, ouders betrokken bij de CAF-11 zaak. 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 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 5 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.10.24, A.10.25, A.10.26). De advocaat wenste vervolgens de onderhandelingen op te schorten, zo blijkt uit een brief van de advocaat aan Toeslagen van 14 juni 2017 (appendix A.10.26).

- 161 Uit correspondentie tussen de advocaat van een aantal ouders en Lid 5 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.10.27, A.10.28)
- 162 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 5 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: het betrokken gastouderbureau/ (PwC: advocaat van een aantal betrokken ouders) bij elkaar om even de koers te bepalen.”* (appendix A.10.29). 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.
- 163 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 het onderzoek van de Nationale Ombudsman nog niet gereed. Vanuit dit perspectief is het ‘memo-Palmen’ een belangrijk signaal met betrekking tot de problematiek rond het CAF-11 Hawaï dossier en de gevolgen voor Toeslagen inzake het CAF-11 Hawaï dossier en mogelijk overige CAF-zaken.

- 164 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 de Directeur Toeslagen (2017), de overige leden van het MT Toeslagen 2017, Medewerker 1 Toeslagen, Medewerker 6 Toeslagen en Teamleider 3 Toeslagen; en
- in een papieren dossier van Medewerker 2 Toeslagen.

165 Voor zover wij hebben kunnen nagaan was het 'memo-Palmen' NIET opgeslagen:

- in IBABS bij de vergaderstukken van het MT Toeslagen;
- op de Q-schijf bij de vergaderstukken van het MT Toeslagen.

166 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. Tijdljn 'memo-Palmen' na maart 2017

167 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 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 selectie criterium bij toezicht. Hieronder in paragraaf 6.4 zal nader worden ingegaan op de problematiek rond de tweede nationaliteit.

168 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 16 juli 2020 het rapport van dit onderzoek gepubliceerd en concludeert dat *“Toeslagen, en daarmee de Minister van Financiën als verwerkingsverantwoordelijke, hiermee tot 25 mei 2018 de Wet bescherming persoonsgegevens en vanaf 25 mei 2018 de Algemene Verordening Gegevensbescherming heeft overtreden. Deze conclusie is gebaseerd op de volgende observaties:*

- *Ten aanzien van drie typen verwerkingen constateert de AP dat deze onrechtmatig zijn en dat Toeslagen daarmee in overtreding was. De eerste overtreding ziet op de verwerking van eventuele dubbele nationaliteiten van Nederlandse aanvragers. Toeslagen heeft deze gegevens niet nodig voor de uitvoering van zijn taak en had deze daarom niet mogen verwerken. De tweede overtreding ziet op het gebruik van de nationaliteit van aanvragers voor een indicator in een systeem dat automatisch risicovolle aanvragen selecteert waarop personele capaciteit wordt ingezet, het zogenaamde risico-classificatiemodel. Het gebruik van nationaliteit was hiervoor niet noodzakelijk, omdat een minder vergaande vorm van verwerking mogelijk was. De derde overtreding ziet op het gebruik van de nationaliteit van de aanvrager van kinderopvangtoeslag in het kader van de opsporing van georganiseerde fraude. De AP concludeert dat het gebruik van nationaliteit voor dit doel niet noodzakelijk was. Toeslagen heeft de noodzakelijkheid van deze verwerkingen ook niet kunnen onderbouwen.*
- *Vervolgens heeft de AP de behoorlijkheid van de verwerkingen beoordeeld. Twee typen verwerkingen zijn volgens de AP discriminerend en daarmee onbehoorlijk: ten eerste het gebruik van de nationaliteit voor een indicator in het risico-classificatiemodel, en ten tweede het verwerken van de nationaliteit voor de opsporing van georganiseerde fraude met kinderopvangtoeslag. Bij beide verwerkingen concludeert de AP dat deze onderscheid maken op grond van nationaliteit, zonder dat daar een objectieve rechtvaardiging voor bestaat. Er bestaat geen objectieve rechtvaardiging omdat er bij het onderscheid naar nationaliteit geen redelijke en proportionele verhouding bestaat tussen*

*het onderscheid en het daarmee beoogde doel. Daarom merkt de AP de verwerkingen aan als discriminerend en bijgevolg als onbehoorlijk.”*

- 169 Op **10 juli 2017** worden Kamervragen ingediend over de opschorting en stopzetting van kinderopvangtoeslag. Op 15 september 2017 beantwoordt Staatssecretaris Wiebes deze Kamervragen.<sup>19</sup>
- 170 Gezien het feit dat het onderzoek van de Nationale Ombudsman door de 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.
- 171 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 5 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. Voor de Directeur Toeslagen (2017) zijn het onderzoek en het rapport van de Nationale Ombudsman leidend geweest. Zo besprak de Directeur Toeslagen (2017) tijdens tweewekelijkse gesprekken met de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) wel het CAF-11 Hawaiï dossier en het onderzoek van de Nationale Ombudsman, maar niet het ‘memo-Palmen’. De Directeur Toeslagen (2017) 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 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 Directeur Toeslagen (2017) in zijn 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.10.30). Volgens de 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”.*
- 172 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.*”
- 173 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 Hawaiï dossier. Lid 4 van het MT Toeslagen (2017) kan zich niet

---

<sup>19</sup> Aangangsel Handelingen II 2016/17, nr. 2720.

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.

174 In een brief van **7 november 2017** van de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) (namens Staatssecretaris Snel) 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 Staatssecretaris Snel via een brief met de Tweede Kamer gedeeld op **13 november 2017**.<sup>20</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 ligt 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>20</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>21</sup>

175 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 Snel 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.10.31).

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2017/18, 31066, nr. 387.

<sup>21</sup> Tweede Kamer der Staten Generaal, 14-12-2017, Verslag van Algemeen Overleg, 31006, nr. 394.



De correspondentie eindigt met een brief van Staatssecretaris Snel aan de Nationale Ombudsman waarin de oprichting van de Commissie Donner wordt aangekondigd.<sup>22</sup> De correspondentie is terug te vinden in de Kamerstukken van 3 december 2019.<sup>23</sup>

- 176 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>24</sup>
- 177 In een brief van 11 oktober 2018 aan de Kamer kondigt Staatssecretaris Snel het onderzoek aan van de EDP-auditors.<sup>25</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 Snel) 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>25</sup>

<sup>22</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31066, nr. 487.

<sup>23</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31066, nr. 572.

<sup>24</sup> Aangangsel Handelingen II 2018/19, nr. 251.

<sup>25</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31066, nr. 434.

- 178 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 van Belastingdienst de opdracht gekregen het hierboven aangehaalde onderzoek uit te voeren.<sup>26</sup> De aanleiding tot dit onderzoek waren Kamervragen die gesteld werden over informatieverstrekking inzake CAF 11. Staatssecretaris Snel werd frequent met nieuwe informatie geconfronteerd en verzocht om een onderzoek bij Toeslagen naar ontbrekende informatie. Het onderzoek richtte zich op documenten inzake CAF 11 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 over CAF 11. De EDP-auditors hebben het onderzoek naar informatie over CAF 11 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. Het betrof ongeveer drie miljoen bestanden. Op 7 juni 2019 verzoekt de Vaste Commissie Financiën van de Tweede Kamer Staatssecretaris Snel om over het onderzoek van EDP-auditors naar de kinderopvangtoeslag in het kader van het CAF-11 Hawaï dossier en de Nota van Bevindingen van het onderzoek aan de Kamer te sturen.<sup>27</sup>
- 179 Staatssecretaris Snel 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 Staatssecretaris Snel 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>28</sup>
- 180 Op **8 november 2018** wordt een Lavaco bij Toeslagen benoemd.
- 181 Op **12 maart 2019** wordt de Auditdienst Rijk (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 tijdlijn over de periode 1 januari 2012 tot en met 31 december 2019.”*
- 182 Ten behoeve van het ADR-onderzoek is door Medewerker 4 UHB Belastingdienst een tijdlijn van 2013-2019 opgesteld, welke door de ADR is geverifieerd. Uit deze tijdlijn bij het ADR-rapport blijkt niet dat de ADR de beschikking heeft gehad over het ‘memo-Palmen’. Uit een interview met Medewerker 4 UHB Belastingdienst die de stukken moest aanleveren bij de ADR, bleek dat Medewerker 4 UHB Belastingdienst niet de notulen van het MT Toeslagen van de heidag had gekregen. Medewerker 4 UHB Belastingdienst heeft geen reden kunnen geven waarom deze notulen niet zijn verstrekt. Medewerker 4 UHB Belastingdienst geeft aan dat hiermee ieder haakje

---

<sup>26</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31066, nr. 492.

<sup>27</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31066, nr. 440.

<sup>28</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31066 nr. 497.



naar het 'memo-Palmen', voor zover deze er was in het verslag van de heidag, niet door de ADR is ontvangen.

- 183 De Lavaco Toeslagen refereert in zijn opmerkingen bij een concept-versie van het ADR-rapport ("Re: feitencheck ADR rapport (korte deadline)") op 6 maart 2020 naar het 'memo-Palmen': "Zoals bekend is in maart 17 het vaco-voorstel om Caf11 te stoppen door toeslagen afgewezen." En "Zie eerdere opmerking over vaco-voorstel van maart 2017 om caf11 te stoppen." (appendix A.10.32). Hierop vraagt Medewerker 4 UHB Belastingdienst aan de Lavaco Toeslagen om "het stuk van de toenmalig vaco toeslagen" toe te sturen zodat die het aan de ADR kan laten zien (appendix A.10.33): "Ik heb het niet en alleen als ik het kan laten zien kan de ADR er iets mee. Graag zsm ivm de verwerking van de reacties." De Lavaco Toeslagen vraagt dan aan de Vaco Toeslagen (2017) om het 'memo-Palmen' door te sturen naar Medewerker 4 UHB Belastingdienst en reageert naar Medewerker 4 UHB Belastingdienst met de opmerking: "Wel verbazingwekkend want ik meen mij te herinneren dat ik degene van de ADR die mij heeft geïnterviewd die notitie heb gemaild." De Vaco Toeslagen (2017) stuurt vervolgens op maandag 9 maart 2020 (19:55) het 'memo-Palmen' naar de Lavaco Toeslagen en Medewerker 4 UHB Belastingdienst (appendix A.10.34). Diezelfde dag stuurt Medewerker 4 UHB Belastingdienst het 'memo-Palmen' door naar de ADR met de opmerking "Ik moet het zelf nog lezen maar stuur het hierbij alvast door" (appendix A.10.35). Medewerker 4 UHB Belastingdienst reageert de volgende ochtend naar de Vaco Toeslagen (2017) met de vraag: "Na het lezen van hetgeen je me gisteren stuurde hebben de ADR en ik de vraag of er een versie is met datum en een vermelding aan wie de memo is gericht. Of – als dit de oorspronkelijke versie is – wellicht is er iets anders waaruit blijkt bij wie dit wanneer onder de aandacht gebracht is?" (appendix A.10.36). De Vaco Toeslagen (2017) beantwoordt deze vraag vervolgens als volgt: "Vorig jaar (PwC: 2019) heeft de Lavaco Toeslagen mij gevraagd naar stukken die relevant waren. Ik heb toen het document beveiligd maar voordat ik dat deed heb ik een foto gemaakt van de document eigenschappen. Uit deze foto blijkt dat de laatste wijziging op 13 maart 2017 om 10:38 geweest. Deze foto kan ik jou toesturen. Daarnaast blijkt uit mijn agenda van die tijd dat in de maand maart 2017 er wekelijks gesprekken zijn geweest met het MT (vertegenwoordigd door (...)) (PwC: Lid 5 van het MT Toeslagen (2017)) over Caf Hawaiï. In deze gesprekken is het advies besproken. Bovendien escaleert een Vaco, zoals je weet, met het MT. (...)" (appendix A.10.37).
- 184 Op 12 maart 2020 koppelt Medewerker 4 UHB Belastingdienst het volgende terug naar de Vaco Toeslagen (2017): "Ik heb de notitie voorgelegd aan de ADR, samen met de aanvullende procesbeschrijving. Op grond van hun afbakeningscriteria hebben ze besloten het niet in hun rapportage te betrekken" (appendix A.10.38).
- 185 Naar aanleiding van bovenstaande hebben de onderzoekers van PwC contact opgenomen met de onderzoekers van de ADR. Voor de gehanteerde criteria verwijst de ADR naar haar rapport 'Onderzoeksrapport Toeslaggerelateerde CAF-zaken'. Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag van de ADR (vraag 9a) over wanneer de ambtelijke leiding en de politieke top wist van het onrechtmatig handelen en andere problemen, gaf het 'memo-Palmen' geen nieuwe informatie; de ADR concludeerde dat de ambtelijke top in februari 2014 al op de hoogte was van de problematiek (appendix A.10.39)<sup>29</sup>. Met betrekking tot het al dan niet eerder toegestuurd zijn van het 'memo-Palmen' aan de ADR, blijkt sprake van een misverstand, het 'memo-Palmen' was niet vóór 9 maart 2020 aan de ADR gestuurd. De medewerker van de ADR die destijds met de Lavaco Toeslagen heeft gesproken, licht dit toe in een e-mail d.d. 10 maart 2020 (appendix A.10.40) en dit is ook toegelicht in de beantwoording van Kamervragen als bijlage bij de aanbestedingsbrief AO Herstel 15 december 2020.<sup>30</sup>
- 186 Tijdens het interview geeft Medewerker 4 UHB Belastingdienst aan toentertijd aangenomen te hebben dat het 'memo-Palmen' al bij anderen bekend was. Om die reden heeft Medewerker 4 UHB Belastingdienst het 'memo-Palmen' niet onder de aandacht van de Directeur UHB

<sup>29</sup> Voor de definitie van ambtelijke top zoals gehanteerd door de ADR, verwijzen wij naar pagina 30 van het ADR-rapport "Toeslaggerelateerde CAF-zaken".

<sup>30</sup> Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 765.

Belastingdienst gebracht. Achteraf bezien vindt Medewerker 4 UHB Belastingdienst dit een gemiste kans.

- 187 Op 21 maart 2019 vindt een debat plaats in de Tweede Kamer over het rapport van de Nationale Ombudsman. In dit debat stelt Staatssecretaris Snel: *“In ieder geval trof de dienst bij het gastouderbureau blijkbaar een hoop gevallen aan, waarschijnlijk van gastouders die ervoor werkten, waarin de papieren niet in orde waren, waarin uren werden gedeclareerd die er niet waren en nepfacturen werden geschreven. Er waren overzijds dingen. Er was echt veel aan de hand. Dat is geen lichtzinnig moment geweest. Op dat moment besluit zo’n team: hier lijkt er sprake van een facilitator. Dit is geen individueel geval dat vragen oproept, maar hier lijkt erop dat iemand, een bureau, echt bezig is om dingen te organiseren. Dat vermoeden bestaat en vervolgens komen we in de zaak waar we zijn. Dat is niet lichtzinnig gebeurd. Ik heb niet alle individuele gevallen. Kijk naar in hoeveel gevallen is aangetoond dat het niet goed is gegaan. Het is niet zo dat de discussie die we hebben, betekent dat alle 235 mensen uiteindelijk gelijk gaan krijgen. Nogmaals, dat is niet zo. De signalen die er waren, waren serieus en dat is de reden dat uiteindelijk er een signaal is uitgegaan dat er een risico was dat er sprake was van een gefaciliteerde aanpak en daar wil de Belastingdienst graag wat aan doen.”*<sup>31</sup>
- 188 Op 24 april 2019 doet de Raad van State uitspraak waarin zij een besluit van de Belastingdienst om kinderopvangtoeslag stop te zetten vernietigt.<sup>32</sup> Deze uitspraak van de Raad van State is belangrijk, omdat het mede aanleiding is voor de in de ‘juni-week’ van 2019 ontstane situatie (hieronder paragraaf 6.3) In de uitspraak is het volgende terug te lezen: *“[appellante] heeft met bankafschriften en overzichten af- en bijschrijvingen van haar bankrekening over 2013 aangetoond in totaal € 11.775,56 aan kosten voor opvang te hebben betaald. Steeds zijn door haar betalingen kort na de factuurdatum gedaan, zodat aangenomen kan worden dat deze steeds naar aanleiding van de factuur zijn gedaan. De betalingen over de maanden april tot en met augustus zijn, evenals de facturen, steeds van dezelfde omvang en komen, met een afronding op tien euro, overeen met de facturen. De betalingen over oktober tot en met december komen, afgerond op een hele euro, overeen met factuurbedragen. In januari en met name maart is het verschil tussen het factuurbedrag en de gedane betaling weliswaar groter, maar in september heeft [appellante] weer meer betaald dan het verschuldigde bedrag. Uiteindelijk is het verschil tussen de totale kosten en de betaalde kosten (€ 11.891,00- € 11.775,56 =) € 115,44. Dat is een dusdanig klein verschil dat gezien de omvang van en de regelmaat waarmee de betalingen maandelijks plaatsvonden en het feit dat maandelijks naar aanleiding van de factuur werd betaald, niet kan worden tegengeworpen dat de kosten van kinderopvang over 2013 niet zijn voldaan. Dat het totale bedrag aan voorschotten kinderopvangtoeslag dat [appellante] heeft ontvangen hoger was dan de totale kosten, zoals ook het geval was in de door de Belastingdienst/Toeslagen (...), laat onverlet dat onder de hiervoor genoemde omstandigheden de Belastingdienst/Toeslagen niet kan tegenwerpen dat de kosten in dit geval niet zijn voldaan.”* Voorts stelt de Raad van State dat: *“Blijkens het door [appellante] bij brief van 28 september 2018 overgelegde rekeningoverzicht met af- en bijschrijvingen heeft zij in die periode in totaal € 2.240,00 aan [gastouderbureau] betaald. Voorts heeft zij op 4 februari 2015 nog een betaling van € 500,00 gedaan. Deze betaling kan aan de periode september tot en met december 2014 worden toegerekend. De betalingen die [appellante] op 27 april 2015 en 10 juli 2015 heeft gedaan, zijn gelet op artikel 11f van de Regeling te laat om toe te rekenen aan de periode september tot en met december 2014. Dit brengt het totaal aan betalingen aan kosten van kinderopvang over de periode van september tot en met december 2014 op een bedrag van € 2.740,00. Dit betekent dat [appellante] een bedrag van € 1.556,00 aan kosten van kinderopvang niet heeft betaald en daarmee niet de volledige kosten van kinderopvang over de periode van september tot en met december 2014 heeft voldaan. [appellante] kan niet worden verweten dat zij niet de volledige kosten voor kinderopvang na stopzetting van de voorschotten heeft voldaan.”*
- 189 Op 30 april 2019 worden er een reeks Kamervragen gesteld aan Staatssecretaris Snel naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State van 24 april 2019.<sup>33</sup> *“Kunt u aangeven hoe u aankijkt tegen de zaken die nog lopen in de CAF 11-zaak en hoe u ervoor gaat zorgen dat ouders*

<sup>31</sup> Handelingen II 2018/19, nr. 65, item 9.

<sup>32</sup> ABRvS, 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1333.

<sup>33</sup> Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 2019Z08903.

*niet onnodig rechtszaken tegen de overheid moeten blijven voeren” (PwC: vraag 9)? “Ziet u aanleiding om zaken van ouders die niet hebben doorgeprocédéerd tot de Raad van State en nog lopende zaken opnieuw te bestuderen en te beoordelen” (PwC: vraag 10)? “Gaaf u persoonlijk om de tafelf zitten met de ouders die jarenlang hebben moeten wachten en daardoor niet veel vertrouwen hebben in de Belastingdienst/Toeslagen en/of de landsadvocaat? Zo ja, wanneer” (PwC: vraag 13)? Tevens wordt verwezen naar de hierboven weergegeven quote van Staatssecretaris Snel uit het debat van 12 maart 2019. Deze vragen zullen vervolgens resoneren in de ‘juni-week’ van 2019.*

- 190 In de ‘juni-week’ van 2019 (4 tot en met 11 juni 2019) wordt het ‘memo-Palmen’ aan een aantal medewerkers verstrekt; de analyse van de ‘juni-week’ van 2019 is opgenomen in paragraaf 6.3.
- 191 In de brief van **11 juni 2019** aan de Tweede Kamer geeft Staatssecretaris Snel aan twee weken daarvoor te hebben besloten de Commissie Donner in het leven te roepen, om dieper onderzoek te doen.<sup>34</sup> De Commissie Donner werd officieel ingesteld bij besluit van 12 juli 2019.<sup>35</sup>
- 192 Dit advies bevat 2 delen, te weten:
1. Advies van de Commissie Donner over de hoogte en reikwijdte van de tegemoetkomingen voor de ouders in het CAF-11 Hawaï dossier;
  2. Het voorstel van de Commissie Donner om ook de gedupeerden in de andere CAF-zaken te compenseren; hoe om te gaan met slachtoffers van het harde toeslagenstelsel; en de verbetering van de rechtsbescherming van burgers en in het bestuurlijk proces.
- 193 Uit de interviews met betrokkenen bleek dat in de gesprekken met de Commissie Donner het ‘memo-Palmen’ niet ter sprake is gekomen. Ook is het ‘memo-Palmen’ niet verstrekt, hetgeen vanuit het perspectief dat het niet gearchiveerd was, verklaarbaar is. Medewerker 4 UHB Belastingdienst die de informatievoorziening aan de Commissie Donner coördineerde, had tijdens de periode dat hiervoor informatie werd aangeleverd nog geen weet van het ‘memo-Palmen’. Medewerker 4 UHB Belastingdienst geeft aan, nu het ‘memo-Palmen’ wel bij Medewerker 4 UHB Belastingdienst bekend is, dat het ook niet voor de hand lag om het ‘memo-Palmen’ aan de commissie Donner te verstrekken. Immers, de commissie Donner was voornamelijk bezig met het zoeken naar een oplossing voor ouders en hoe ouders gecompenseerd konden worden. Daarbij werd niet zozeer gekeken naar wat er in het verleden was gebeurd. Volgens Medewerker 4 UHB Belastingdienst zou het ‘memo-Palmen’ enkel relevant zijn geweest voor het eerste deelrapport van de commissie Donner dat zich specifiek richtte op het CAF-11 Hawaï dossier.
- 194 Op **26 juli 2019** dient RTL Nieuws een Wob-verzoek in. Hierin wordt onder andere 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.”* Tevens wordt er gevraagd naar alle *“inventarislijsten inzake SG’s en schijven (die EDP-auditors wel/niet hebben onderzocht).”* De Hoofddirecteur FJZ Belastingdienst beantwoordt het Wob-verzoek namens de Staatssecretaris.<sup>36</sup> Het ‘memo-Palmen’ is niet meegestuurd in de beantwoording van het Wob-verzoek.
- 195 Hierboven is beschreven dat het ‘memo-Palmen’ niet bij het EDP-onderzoek naar boven is gekomen. De Algemeen Directeur Toeslagen (2019) stelt in het interview met PwC tijdens het openbaar verhoor begrepen te hebben van de POK dat het ‘memo-Palmen’ naar hun mening verstrekt had moeten worden bij het Wob-verzoek, maar niet verstrekt is. De Algemeen Directeur Toeslagen (2019) stelt niet te weten of het memo tot de opgevraagde stukken behoorde en waarom het memo toen niet is verstrekt. Deze vraag wordt in oktober 2020 als volgt beantwoord: het blijkt dat de notitie van 11 juni 2019 waarin de set concept-factsheets aan Staatssecretaris Snel zijn aangeboden wel is opgenomen in de Wob-stukken, echter de bijlagen (de concept-factsheets) ontbraken.

<sup>34</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31066, nr. 490.

<sup>35</sup> Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden, 2019 nr. 40595, 23 juli 2019

<sup>36</sup> Betreft Besluit op Wob-verzoek inzake CAF, 15 november 2019, [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

- 196 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. Daarnaast worden factsheets gebruikt om vooraf alle informatie inzichtelijk te krijgen. Factsheets bevatten een samenvatting van relevante informatie, maar zijn niet allesomvattend.
- 197 In een e-mail licht een medewerker het ontbreken van de bijlage verder toe op basis van 'reviewer remarks' van destijds: *"De factsheets zullen beoordeeld moeten worden (dus bekijken is het idd intern beraad?) Gezien de bijlagen missen zet ik hem op 'opnieuw beoordelen DGBD" en "Ik heb de bijlagen niet. Het gaat om concept-factsheets, dus 11,1 daarvoor"* (appendix A.10.41). Artikel 11.1 Wob luidt: In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.
- 198 In een interview met PwC geeft Medewerker 2 FJZ Belastingdienst aan dat deze het 'memo-Palmen' wel kende omdat het 'memo-Palmen' Medewerker 2 FJZ Belastingdienst in 2019 was toegestuurd met de vraag of Medewerker 2 FJZ Belastingdienst dit kende. Bij de Wob-verzoeken heeft Medewerker 2 FJZ Belastingdienst wel aan het 'memo-Palmen' gedacht, maar naar de mening van Medewerker 2 FJZ Belastingdienst viel het nooit onder het bereik van een Wob-verzoek (omdat het was gericht aan het MT Toeslagen en niet aan de politieke leiding) en dus heeft Medewerker 2 FJZ Belastingdienst er nooit iets mee gedaan.
- 199 Op **13 november 2019** stuurt de Lavaco Toeslagen het 'memo-Palmen' door naar Lid 6 van het MT Toeslagen (2019), met daarbij de opmerking *"Dit stamt uit maart 2017 en is besproken met (PwC: leden van het MT Toeslagen). En aldus afgewezen."* (appendix A.10.42). Lid 6 van het MT Toeslagen (2019) vraagt hierop *"Wat is exact afgewezen?"* (appendix A.10.43), waarop de Lavaco Toeslagen antwoordt met *"De strekking van het stuk is caf-11 te stoppen, Concreter de klacht gegrond te verklaren etc."* (appendix A.10.44). De Lavaco Toeslagen geeft in het interview met PwC aan, de reden voor het versturen van het 'memo-Palmen' niet meer te weten. Lid 6 van het MT Toeslagen (2019) geeft in het interview met PwC aan het 'memo-Palmen' zich niet te herinneren en dat voor de werkzaamheden van Lid 6 van het MT Toeslagen de strekking van het intussen twee jaar oude memo niet meer relevant was. Daarnaast heeft Lid 6 van het MT Toeslagen (2019) nooit het idee gehad dat het 'memo-Palmen' door anderen als heel belangrijk werd gezien en heeft Lid 6 van het MT Toeslagen (2019) het 'memo-Palmen' ook nooit als 'geheim' ervaren, zo werd het bij het versturen via e-mail ook niet gebracht.
- 200 Op **12 maart 2020** is de publicatie van het rapport van de Commissie Donner ('Omzien in Verwondering'). Op deze datum van 12 maart 2020 het ADR-rapport uit inzake Toeslaggerelateerde CAF-zaken gepubliceerd.
- 201 Op **2 juli 2020** wordt de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) in het leven geroepen. De POK heeft tot doel *"(...) meer zicht te krijgen op de politieke besluitvorming en de hoogambtelijke verantwoordelijkheid en betrokkenheid daarbij die van invloed is geweest op het fraudebeleid bij de kinderopvangtoeslag en de politieke reactie op signalen over de harde uitkomsten van het fraudebeleid en de «alles-of-niets» benadering. De parlementaire ondervraging richt zich op de periode vanaf 2013 tot de aanbidding aan de Kamer van het interim-advies van de Adviescommissie uitvoering toeslagen in november 2019. Voor de totstandkoming van de «alles-of-niets» benadering in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) zal ook verder moeten worden teruggekeken naar onder andere de parlementaire behandeling."*<sup>37</sup> Voor een goede werking van de POK is het nodig dat de POK in staat wordt gesteld documenten te vorderen. *"Het beschikbare en te verwachten materiaal biedt echter nog onvoldoende inzicht in de betrokkenheid van bewindspersonen en het samenspel met topambtenaren, het object van deze parlementaire ondervraging. Om de ondervraging zo goed mogelijk te kunnen voorbereiden in de beperkt beschikbare tijd, acht de voorbereidingsgroep het daarom noodzakelijk om de parlementaire ondervragingscommissie reeds bij aanvang beperkte*

---

<sup>37</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35510, nr. 1.



*vorderingsbevoegdheid te geven voor die stukken die direct betrekking hebben op de betrokkenheid van bewindspersonen en het samenspel met topambtenaren.*<sup>37</sup>

- 202 Het ‘memo-Palmen’ blijkt van invloed te zijn op het verloop van het POK, zowel inhoudelijk als vanuit het gezichtspunt van de informatievoorziening, zo stelt de commissie. *“De commissie heeft naar aanleiding van de openbare verhoren aanvullende informatie ontvangen van het Ministerie, waarbij is gemeld dat ambtenaren deze informatie naar voren hebben gebracht ten einde deze aan de commissie te geven. De commissie is deze ambtenaren erkentelijk voor hun betrokkenheid. In veel stukken zijn onderdelen alsnog gelakt, omdat deze delen naar oordeel van het Ministerie buiten de vordering vielen. Dit is ook het geval bij onderdelen die inhoudelijk wel raken aan het onderzoek van de commissie. De commissie merkt derhalve op dat naar haar oordeel geen sprake is van een ruimhartige verstrekking van informatie.”* Daarnaast merkt de commissie op dat gedurende het onderzoek meerdere keren op opvallende momenten nieuwe informatie naar buiten is gekomen die relevant is voor het onderzoek van de commissie. Dit betreft informatie naar aanleiding van verzoeken vanuit de Tweede Kamer, zoals het memo van (PwC: Vaco Toeslagen (2017)) waar de commissie een aanvullende vordering voor heeft gestuurd, nieuw ontdekte informatie die door Staatssecretaris Van Huffelen naar de Tweede Kamer is gezonden, maar met name informatie uit Wob-verzoeken (...).<sup>38</sup>
- 203 In de eerste ‘vordering parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag’ d.d. 9 juli 2020 wordt ten aanzien van de aanlevering het volgende gevraagd: *“De vorderingen strekken wel tot documenten van medewerkers aan de pN. Directeur-Generaal of hoger – of bewindspersonen, maar niet tot bijvoorbeeld de onderlinge e-mailcorrespondentie tussen medewerkers onder het niveau van plaatsvervangend Directeur-Generaal”* (appendix A.10.45).
- 204 Eindverantwoordelijk voor de gehele informatieaanlevering was de Secretaris-Generaal Ministerie van Financiën (2020-heden). Vanuit het Ministerie van Financiën was vanuit de directie Bestuursondersteuning en Advies (BOA) een team opgesteld. Vanuit UHB was Medewerker 2 UHB Belastingdienst verantwoordelijk voor het aanleveren van documentatie vanuit de Belastingdienst aan de POK.
- 205 De eerste informatieaanlevering was georganiseerd via twee lijnen:
- onderzoek naar documenten aanwezig bij het Ministerie van Financiën. Hierbij werd er gekeken naar het Document Management Systeem genaamd Digidoc;
  - onderzoek gedaan naar e-mailberichten en documenten in de e-mailboxen van een aantal betrokken personen, vanaf het niveau plaatsvervangend Directeur-Generaal en hoger.
- 206 Het ‘memo-Palmen’ is in bovenstaande documentatie en e-mailboxen niet aangetroffen.
- 207 Van belang voor het onderhavig onderzoek is dat bij de eerste uitvraag naar documenten vanuit het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst de medewerkers op 4 augustus 2020 is gevraagd om waar mogelijk relevante informatie aan de POK te verstrekken. Het e-mailadres van Medewerker 2 UHB Belastingdienst is hierbij opgegeven als contactadres. Medewerker 2 UHB Belastingdienst geeft aan naar aanleiding van deze oproep 31 documenten te hebben ontvangen, waaronder een e-mailbericht van de Vaco Toeslagen (2017) d.d. **6 augustus 2020** waarin het ‘memo-Palmen’ wordt doorgestuurd (appendix A.10.46): *“Via de directie MKB heb ik het bericht ontvangen om gehoor te geven aan het verzoek om informatie inzake de Kinderopvangtoeslag. Eind 2016 /begin 2017 heb ik in mijn functie als Vaco Toeslagen het MT geadviseerd in de CAF zaak. Bijgaand mijn advies.”* De Vaco Toeslagen (2017) stuurt dit e-mailbericht in kopie aan twee andere medewerkers, zijnde leidinggevend van de Vaco Toeslagen (2017) op dat moment, die de Vaco Toeslagen (2017) wil informeren over het feit dat de Vaco Toeslagen (2017) gehoor had gegeven aan de oproep om informatie te delen.
- 208 Bij het beoordelen van de 31 ontvangen documenten zijn de criteria gehanteerd zoals opgenomen in de vordering parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag’ d.d. 9

---

<sup>38</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35510, nr. 2.

juli 2020. Medewerker 2 UHB Belastingdienst heeft de 31 documenten beoordeeld aan de hand van de criteria van de POK. De conclusie ten aanzien van het 'memo-Palmen' was dat deze de plaatsvervangend Directeur-Generaal van de Belastingdienst of hoger niet had bereikt en is hierom dan ook niet verstrekt aan de POK. Medewerker 2 UHB Belastingdienst geeft in het interview met PwC aan het 'memo-Palmen' (als onderdeel van de 30 documenten) nooit inhoudelijk te hebben beoordeeld, maar puur de door de POK gestelde criteria heeft toegepast. Medewerker 2 UHB Belastingdienst heeft niet verder onderzocht of het 'memo-Palmen' het Ministerie van Financiën had bereikt omdat het anders via de twee eerdere genoemde lijnen (zie alinea 205) al gevonden had moeten worden.

- 209 Op **22 augustus 2020** stuurt Medewerker 2 UHB Belastingdienst het 'memo-Palmen' als een van 31 additioneel aangeleverde stukken naar het Afdelingshoofd UHB Belastingdienst, plaatsvervangend Hoofddirecteur FJZ Belastingdienst en Medewerker 4 UHB Belastingdienst met de opmerking "*Afgesproken is dat jullie deze stukken beoordelen op relevantie in relatie tot de uitvraag.*" (appendices A.10.47, A.10.48). Geen van beide medewerkers reageert hier in augustus 2020 inhoudelijk op. Op 28 oktober 2020 (11:05) reageert Medewerker 4 UHB Belastingdienst alsnog op dit verzoek na een herhaalde vraag van Medewerker 2 UHB Belastingdienst naar aanleiding van de tweede informatievordering van de POK (zie hierna in alinea 222 en verder). Medewerker 4 UHB Belastingdienst onderschrijft de eerdere beoordeling door Medewerker 2 UHB Belastingdienst: "*De stukken van (PwC: Vaco Toeslagen (2017)): terecht niet verstrekt aan POK (geen info dat dg dit ontvangen heeft), (...).*" (appendix A.10.49).
- 210 Op **24 augustus 2020** stuurt Medewerker 2 UHB Belastingdienst een e-mail aan een medewerker BOA, waarin Medewerker 2 UHB Belastingdienst ten aanzien van de 31 additioneel aangeleverde stukken aangeeft: "*De medewerkers die de stukken hebben toegestuurd vinden ze – uiteraard – wel relevant, bijvoorbeeld omdat ze hun persoonlijke visie bevatten (...) Aan POK stukken verstrekken die niet aan de uitvraag voldoen is, lijkt mij, niet de bedoeling. Anderzijds is niets doen met de input van de medewerkers ook een statement. Wanneer dergelijke stukken de POK op een andere manier zouden bereiken, zou de POK zich ook kunnen afvragen waarom die stukken niet zijn meegezonden terwijl ze hadden kunnen bijdragen aan een beter begrip van het hele krachtenveld. Wij vinden dit een dilemma.*" De directeur BOA (2020) reageert op 28 augustus 2020 op deze e-mail: "*Ik zie ook je worsteling, want de medewerkers die jou dit hebben toegestuurd doen dit vanuit een enorme betrokkenheid. Toch denk ik dat we, ondanks die betrokkenheid, niet gevorderde informatie niet moeten verstrekken. Dat zou ik niet willen uitleggen als statement noch als een poging om het betere begrip te frustreren. We houden ons aan het door de TK gevraagde (...). Bovenstaande lijn heb ik gedeeld met de SG.*" en "*Bij de laatste deellevering kunnen we bezien hoeveel stukken we van de nu nog 31 stukken niet verstrekken. Aan de hand van het beeld dat we dan hebben, wil ik dan nog eenmaal met de SG het gesprek hierover hebben.*" (appendix A.10.50).
- 211 Uit e-mailcorrespondentie van 2 en 6 oktober 2020 blijkt dat de directeur BOA (2020) en de Secretaris-Generaal Ministerie van Financiën (2020-heden) na de laatste deellevering het al dan niet aanleveren van de door medewerkers aangereikte stukken opnieuw bespreken waarbij het eerdere standpunt "*We leveren alleen informatie aan die relevant is onder de informatievordering*" wordt gehandhaafd (appendix A.10.51) en besloten wordt medewerkers te informeren over deze handelswijze, hetgeen gebeurt in een e-mail op 21 oktober 2020 (appendix A.10.52).
- 212 De directeur BOA (2020) benadrukt op dat moment niet de beschikking te hebben gehad over de 31 additioneel aangeleverde stukken (waaronder het 'memo-Palmen') waarover in de hiervoor aangehaald e-mailcorrespondentie wordt gesproken, hetgeen ook kan worden afgeleid uit e-mailcorrespondentie van latere datum (appendices A.10.53, A.10.54).
- 213 Op **28 augustus 2020** e-mailt Medewerker 2 UHB Belastingdienst het 'memo-Palmen' (als één van de 31 documenten) naar een Managementassistent DG Toeslagen met de opmerking "*Kun jij deze stukken op de x-schijf POK zetten in een aparte map 'Vanuit de BD ingezonden stukken'?*" (appendix A.10.55). De X-schijf werd gebruikt om alle POK-documenten op te slaan in een omgeving die alleen toegankelijk was voor de betrokkenen. De 31 e-mails/documenten bevonden zich in het persoonlijke e-mail-archief van Medewerker 2 UHB Belastingdienst. Medewerker 2 UHB Belastingdienst vond dit geen goede zaak, zodat Medewerker 2 UHB Belastingdienst heeft gevraagd ook deze documenten op de X-schijf te zetten.



214 Op **15 september 2020** is concept factsheet 6 met daarin een verwijzing naar het ‘memo-Palmen’ aangeleverd aan de POK.<sup>39</sup>

215 Op **15 oktober 2020** stuurt Medewerker 5 UHB Belastingdienst naar diverse medewerkers van de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën een e-mail waarin de volgende vraag vanuit de Tweede Kamer (gesteld in het debat van die middag) wordt aangehaald: “*Gisteren hebben we de notitie set factsheets van 5 juni 2019 ontvangen. In deze notitie wordt op pagina 26 gesproken over een interne memo uit 2017 van een vaktechnische medewerker. Dit is een heel belangrijk memo, want dit gaat over de laakbaarheid van het handelen van Toeslagen. Kan de Staatssecretaris dit stuk aan de Kamer sturen? Er staat bij dat deze memo intern niet verder verspreid is en de staatssecretaris geeft aan dit er over dit signaal niet besloten is in het MT Toeslagen. Klopt het echter dat deze memo wel gedeeld is met de MT-leden? Is deze memo of zijn vergelijkbare memo’s gedeeld met de ADR en/of de AUT? Waarom zijn deze factsheets uit de Wob gehouden? Ze waren al gemaakt, want we hebben zo zwartgelakt gekregen, maar ze zijn uit de Wob gehaald. Was er dan een dubbele administratie?*” (appendix A.10.56). Vervolgens wordt aan diverse medewerkers gevraagd bovenstaande vragen te beantwoorden, meer specifiek:

- “@ (PwC: Medewerker 4 UHB Belastingdienst): / (PwC: een ADR-medewerker): graag reactie of betreffende memo met ADR/AUT is gedeeld.”

Medewerker 4 UHB Belastingdienst stuurt zijn eerdere e-mail met het ‘memo-Palmen’ van 9 maart 2020 opnieuw door naar een ADR-medewerker (appendix A.10.57). Enkele minuten later stuurt deze ADR-medewerker het ‘memo-Palmen’ door naar Medewerker 5 UHB Belastingdienst en anderen waaronder de Lavaco Toeslagen, het Afdelingshoofd UHB Belastingdienst, Teamleider 2 Toeslagen en de Algemeen Directeur Toeslagen (2019) met daarbij de opmerking “*Het memo bijgevoegd. Dit memo is op 9 maart 2020 met de ADR gedeeld*”. (appendix A.10.58)

- “@ (PwC: Medewerker 2 FJZ Belastingdienst)/ (PwC: Medewerker DJZ): antwoord op vraag over Wob??”

Uit reactie van betreffende medewerkers blijkt dat de notitie van 11 juni 2019 waarin de set concept-factsheets aan Staatssecretaris Snel zijn aangeboden wel is opgenomen in de Wob-stukken, echter de bijlagen (de concept-factsheets) ontbraken. Als reden daarvoor wordt aangegeven “*Het gaat om conceptfactsheets, dus 11,1 daarvoor*” (appendix A.10.59).

- “@ (PwC: Teamleider 2 Toeslagen)/(PwC: Lavaco Toeslagen): van wie was die notitie? Hebben we die nog?”

Het ‘memo-Palmen’ wordt naar aanleiding van deze vraag verstuurd aan Medewerker 5 UHB Belastingdienst.

- @ (PwC: Algemeen Directeur Toeslagen (2019))/(PwC: Medewerker Belastingdienst): is het gedeeld met MT-leden”

Met betrekking tot de beantwoording van deze vraag worden diverse e-mailberichten gewisseld, welke in de hierna volgende alinea’s nader zijn uitgewerkt.

216 Op **19 oktober 2020** stuurt Lid 5 van het MT Toeslagen (2017) een e-mail aan Medewerker 5 UHB Belastingdienst waarin het volgende wordt toegelicht: “*Ik heb inmiddels contact gehad met (PwC: Lid 1 van het MT Toeslagen (2017 & 2019)). (...) Wij komen uit op de volgende lijn: In de MT verslagen hebben jullie niets gevonden en daarmee gaan jullie er vanuit dat het niet besproken is in een MT. Dat kunnen wij verder nu niet meer checken. Ik in elk geval niet (...). De memo en/of in ieder geval de strekking uit de memo is bekend bij zowel (PwC: Lid 1 van het MT Toeslagen (2017 & 2019)) als bij mij en naar onze mening ook bij de overige leden van het MT.*”

---

<sup>39</sup> [Informatievordering Nationale Ombudsman - Levering 2 \(stuk 96 en 98\)](#)

Het was een van de redenen in gesprek te gaan, samen mét (PwC: Vaco Toeslagen (2017)), met de betreffende advocaat. Je kunt derhalve zondermeer aangeven dat meedere mt leden op de hoogte waren.” (appendix A.10.60).

- 217 In een e-mailbericht van **20 oktober 2020** aan Medewerker 5 UHB Belastingdienst, stuurt Lid 1 van het MT Toeslagen (2017 & 2019) het verslag van de MT dag van 14 maart 2017 door met de volgende toelichting: “Nav ons gesprek zojuist stuur ik je hierbij het verslag van de dd 14 mrt 2017 gehouden MT dag. Ik heb dit verslag in de MT stukken van 21 maart in Ibabs gevonden. Uit dit verslag blijkt dat het memo van (PwC: Vaco Toeslagen (2017)) is besproken en dat er vanuit het MT actiehouders aan zijn gekoppeld. Om de zoveel weken hielden we destijds MT dagen. (...) Ik vermoed dat dit verslag indien het eerder niet is opgemerkt vanwege het andere karakter en vergaderschema niet is opgevallen.” (appendix A.10.61).
- 218 Er is in deze periode kennelijk verwarring over de vraag of het ‘memo-Palmen’ is besproken tijdens de heidag van het MT Toeslagen op 14 maart 2017. Een medewerker Belastingdienst reageert om 11:52 uur op bovenstaande e-mail: “ik lees in het verslag niet dat het bedoelde memo besproken is. Ik vermoed dat het memo waarnaar punt 170314.8 van het verslag verwijst, het bijgaande memo is. (Ik kan niet meer in de verslagen van de MT-dagen in ibabs.)”. Het memo waar de betreffende medewerker Belastingdienst naar verwijst (en is bijgevoegd bij de e-mailcorrespondentie) ziet op de rol van vaktechniek binnen toeslagen en niet op het CAF-11 Hawaï dossier (appendices A.10.62, A.10.63).
- 219 Ook stuurt Lid 1 van het MT Toeslagen (2017 & 2019) dan het ‘memo-Palmen’ naar Medewerker 5 UHB Belastingdienst, met daarbij de volgende toelichting: “Nav ons gesprek en jouw mail van vanochtend ben ik gaan zoeken in mijn mail. Ik heb dd 13-3-17 onderstaande mail van mij aan (PwC: Vaco Toeslagen (2017)) gevonden, waarin (PwC: Vaco Toeslagen (2017)) vraagt of het memo naar het MT kan. (...) Ik stuur je zo separaat nog een mail van (PwC: Vaco Toeslagen (2017)) aan de MT Secretaresse van 14-3-2017, waarin (PwC: Vaco Toeslagen (2017)) aangeeft dat die dag (op 14-3-2017) het MT een besluit zou nemen over wie contact met (PwC: advocaat) zou opnemen. Hieruit blijkt mi ook dat met (PwC: Vaco Toeslagen (2017)) is besproken dat over de casus gesproken zou worden op de MT dag.” (appendix A.10.64)
- 220 Later die dag (14:04 uur) stuurt Lid 1 van het MT Toeslagen (2017 & 2019) nog een aanvulling inzake zijn zoektocht naar de vraag of het ‘memo-Palmen’ ook MT breed bekend was en concludeert: “Voor mij staat terugkijkend dus wel vast dat het memo MT breed gedeeld is en dat vanuit de bespreking vervolgspraken zijn gemaakt (zie verslag).” (appendix A.10.65)
- 221 Op **20 oktober 2020** wordt het ‘memo-Palmen’ (gelakt) aan de Kamer verstrekt.
- 222 Op **21 oktober 2020** wordt aan Medewerker 2 UHB Belastingdienst, vooruitlopend op de formele informatievordering van de POK, gevraagd het ‘memo-Palmen’ en de stukken daar om heen bij elkaar te gaan zoeken (appendix A.10.66). Op **22 oktober 2020** volgt de formele ‘tweede vordering parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag’: “Op 20 oktober jl. heeft u de Kamer op verzoek een intern memo inzake de CAF-11 zaak uit 2017 doen toekomen. De commissie vordert onder nummer II-FIN-003 op grond van artikel 6 van de Wpe 2008 een afschrift van dat memo (ongelakt) en afschriften van de documenten betreffende de opdracht, voorbereiding, bespreking en opvolging van het memo” (appendix A.10.67).
- 223 Lid 5 van het MT Toeslagen heeft in een e-mail van **26 oktober 2020** aan de Directeur-Generaal Belastingdienst (2020-heden) opmerkingen geplaatst over de wijze waarop de informatieverstrekking aan de POK en de Tweede Kamer heeft plaatsvonden. Lid 5 van het MT Toeslagen heeft niet meegewerkt aan ons onderzoek, waardoor wij deze e-mail niet hebben kunnen voorleggen. Wel zijn deze e-mail en de hierin als bijlage opgenomen e-mails van Lid 5 van het MT Toeslagen (2017) ter informatie opgenomen in Appendices A.10.68 tot en met A.10.70 De relevante bijlagen behorende bij deze e-mail zijn betrokken in ons onderzoek.
- 224 De POK blijkt op **28 oktober 2020** informatie van het Ministerie van Financiën te hebben ontvangen, waarbij het ‘memo-Palmen’ is opgenomen. Dit betreft een versie waar enkel persoonsgegevens uit zijn geredigeerd. De door de POK verkregen versie bevat meer informatie

dan de versie die aan de Tweede Kamer is vertrekt op 20 oktober 2020. Daaruit zijn kennelijk ook persoonlijke beleidsopvattingen geredigeerd.

- 225 Tenslotte wordt het 'memo-Palmen' op 4 december 2020, ná de openbare verhoren van de POK, (nagenoeg) ongelakt verstrekt aan de Kamer.

#### 5.4. Verschillende versies van het 'memo-Palmen'

- 226 PwC heeft in de haar ter beschikking staande informatie gezocht naar het voorkomen van verschillende versies van het 'memo-Palmen'. Zoals toegelicht in alinea 123 bestaan er twee verschillende inhoudelijke memo's, waarbij het verschil is beperkt tot één aangepaste zin.
- 227 Het 'memo-Palmen' is in 2020 op verschillende momenten gelakt. Ten grondslag aan het lakken van documenten die verstrekt worden aan de Tweede Kamer ligt de discussie rond Artikel 68 van de Grondwet. Dit artikel luidt: *"De ministers en de staatssecretarissen geven de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat."* In verschillende Kamerstukken en debatten ontvouwt zich door de jaren heen een discussie in hoeverre de Minister verplicht is om alle door de Kamer opgevraagde informatie te delen. Hiertoe wordt vaak de Wob aangehaald ter nadere illustratie. De Wob is niet van toepassing op het recht op informatie zoals bedoeld in Artikel 68 Grondwet, maar biedt wel inzicht in de afbakening van het recht op informatie. In 2002 vermelde toenmalig Minister De Vries dat het recht op informatie van de Kamer zijn grenzen onder andere kon vinden waar het betreft het delen van 'persoonlijke beleidsopvattingen in stukken voor intern beraad'. *"Op grond van artikel 11 van de Wob worden persoonlijke beleidsopvattingen opgenomen in stukken bestemd voor intern beraad, dat wil zeggen beraad binnen de overheid over een bestuurlijke aangelegenheid, in beginsel niet openbaar gemaakt. Het gaat zowel om beleidsopvattingen van bewindspersonen, ambtenaren en bestuurders als om die van externen die bij het interne beraad zijn betrokken. (...) De bescherming van die beleidsopvattingen houdt verband met het uitgangspunt dat de mogelijkheid moet bestaan om in vertrouwelijke sfeer van gedachten te kunnen wisselen. Het verstrekken van deze opvattingen zal zich in het algemeen niet verdragen met een goed functioneren van de departementen, de ministers en de ministerraad en kan het interne besluitvormingsproces ernstig verstoren. Voor een goede afweging van alle relevante aspecten is een gedachtewisseling in beslotenheid noodzakelijk, zoals ook de ministerraad in beslotenheid van gedachten wisselt. Persoonlijke beleidsopvattingen in interne stukken, zullen daarom ook wel aan het parlement kunnen worden onthouden, in uiterste instantie met een beroep op het belang van de staat. Onder omstandigheden zal wel informatie kunnen worden verstrekt in geobjectiverde vorm. Benadrukt wordt dat het parlement wel inzicht dient te krijgen in alle relevante feiten en argumenten die aan het uiteindelijke beleid ten grondslag liggen (...)."*<sup>40</sup>
- 228 Hetgeen wordt verstaan onder 'persoonlijke beleidsopvatting' is als volgt beschreven: *"Dit begrip wordt soms door bewindspersonen gebruikt om te motiveren waarom interne documenten met opvattingen van ambtenaren of bewindspersonen niet in het openbaar aan de Kamer kunnen worden gezonden. Persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren en bewindspersonen worden geacht te zijn betrokken bij de onderbouwing van het besluit of het standpunt dat extern wordt ingenomen. Als de opvattingen van ambtenaren deel gaan uitmaken van het debat tussen Kamer en Minister, kunnen ambtenaren en Ministers tegen elkaar worden uitgespeeld en kunnen essentiële onderdelen van ons staatsbestel als de ministeriële verantwoordelijkheid en de eenheid van regeringsbeleid in het geding raken."* Ook hier wordt het belang van de vrijelijk gedachtenuitwisseling wederom benadrukt. Ambtenaren moeten *"hun bewindspersonen vrijuit (...) kunnen adviseren en onderling (...) kunnen brainstormen voordat een besluit wordt genomen. Er is soms tijd nodig voor interne discussie en gedachtevorming. Door het inventariseren en uitwisselen van alle argumenten en gedachten (rijp en groen door elkaar) kan een optimaal besluit worden voorbereid. De vertrouwelijkheid van persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren en bewindspersonen is daarbij een belangrijke voorwaarde, ook om te waarborgen dat ambtenaren zo nodig hun meerderen (inclusief de Minister) intern van tegenspraak durven voorzien. (...) Het kan echter voorkomen dat vanuit de Kamer toch de wens wordt geuit om de onderliggende interne documenten en ambtelijke adviezen te mogen inzien.*

<sup>40</sup> Kamerstukken II, 2001/02, 28362, nr. 2.

Op dat moment komt de vraag aan de orde of deze documenten persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. (...) de Wob niet van toepassing in de relatie tussen Kamer en regering, maar de daarin geformuleerde weigeringsgronden kleuren de verschoningsgrond van artikel 68 Grondwet tot op zekere hoogte wel in (...) Volgens artikel 1 van de Wob is een persoonlijke beleidsopvatting «een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten». Intern beraad wordt door de Wob gedefinieerd als «het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid». (...) Duidelijk is dat het zowel bij «intern beraad» als bij «persoonlijke beleidsopvattingen» gaat om brede begrippen, waarbij er verschil van inzicht kan bestaan over waar de grens precies ligt in een concreet geval. (...) Ook als feiten en opvattingen met elkaar verweven zijn, kan het zo zijn dat de feiten onderdeel worden van de opvattingen en er volgens de rechter (PwC: vergelijking met jurisprudentie inzake Wob) geen verplichting tot openbaarmaking bestaat.<sup>41</sup>

229 De beoordeling (het lakken) van persoonlijke beleidsopvattingen in documenten vond dus plaats op grond van de staatsrechtelijke invulling van het juridische kader dat van toepassing is bij de Wob. In het geval van een verzoek op grond van de Wob wordt openbaarmaking van informatie getoetst aan de (weigerings)gronden uit de Wob en wordt een document dus gelakt op grond van en conform de Wob.

230 In haar reactie van 15 januari 2021 op het rapport “Ongekend onrecht” heeft het Kabinet aangegeven dat de grond ‘persoonlijke beleidsopvattingen’ niet langer wordt gehanteerd als invulling van de weigeringsgrond ‘belang van de staat’ uit artikel 68 Grondwet. “Het kabinet ziet grote kansen om de transparantie verder te vergroten. Tegelijkertijd vraagt openbaarheid van adviezen van ambtenaren wel het waarborgen van voldoende veiligheid en ruimte voor ambtenaren, ook als adviezen kritisch of afwijkend zijn. En die ruimte kunnen kabinet en Kamer alleen samen geven. Het kabinet zou graag met de Kamer spreken over hoe dit in de onderlinge werkwijze kan worden verzekerd. Dit zou kunnen worden besproken in de dialoog die het kabinet met uw Kamer, de Raad van State en de media wil voeren over het advies over ministeriële verantwoordelijkheid van de Raad van State.<sup>32</sup> Om de gevolgen die openbaarheid heeft op het ambtelijk werk en de ambtelijke organisatie te kunnen beoordelen, zal het kabinet ook een uitvoeringstoets laten doen. Over de toepassing van de weigeringsgrond ‘belang van de staat’ in de praktijk kan uiteraard discussie ontstaan. In ons parlementair stelsel is het aan de Tweede Kamer om te oordelen of zij juist is geïnformeerd. Het kabinet wil graag in samenspraak met de Kamer bezien op welke wijze advisering van de Kamer over dit soort situaties bij een commissie of onafhankelijke instantie zou kunnen worden belegd. (...) Het kabinet zal bij elk stuk (wetsvoorstel, brief of nota) dat aan het parlement wordt gestuurd, de onderliggende departementale nota’s die de bewindspersonen hebben gebruikt voor de besluitvorming, actief openbaar maken.”<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Kamerstukken II 2015/16, 28362, nr. 8.

<sup>42</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 4, p. 18.



## 6. Onderzoeksvraag 2 – reconstructie ‘juni-week’ van 2019

### 6.1. Onderzoeksvraag inzake reconstructie ‘juni-week’ van 2019

231 De onderzoeksvraag van het Ministerie van Financiën luidt:

232 **“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:**

- De ambtelijke voorbespreking op dinsdagochtend 4 juni;
- De aansluitende bijeenkomst met de staatssecretaris 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’.”

Bij de reconstructie van de documenten c.q. factsheets die tijdens de ‘juni-week’ van 2019 op tafel hebben gelegen, hebben wij onze aandacht gericht op documenten die zien op de deugdelijkheid van het CAF-11 Hawaï dossier, verwijzingen naar het ‘memo-Palmen’ (destijds aangeduid als het interne memo van 2017 van een vaktechnisch medewerker van Toeslagen) en de tweede nationaliteit.

### 6.2. “Ondeugdelijkheid” van het CAF-11 Hawaï dossier

233 Op 1 februari 2019 is een nieuwe teamleider bij Toeslagen benoemd (Teamleider 2 Toeslagen). Teamleider 2 Toeslagen had een verleden bij de Belastingdienst en was gewend om bij een fiscaal onderzoek tevens te werken met een controledossier, welke onder meer bestond uit de volgende onderdelen: aanpak, bevindingen en een conclusie. Ter voorbereiding van het debat in de Tweede Kamer van 21 maart 2019 werden aan het team Handhavingsregie vragen gesteld over de CAF-11 Hawaï zaak. Zodoende is Teamleider 2 Toeslagen zich meer gaan verdiepen in de CAF-11 Hawaï zaak. Toen Teamleider 2 Toeslagen vroeg naar het controledossier van de CAF-11 Hawaï zaak bleek dat dit niet bestond. Wel waren er vele documenten aanwezig op verschillende digitale locaties en er was een papieren dossier aanwezig bij een medewerker van het onderdeel MKB van de Belastingdienst. De vastlegging van het CAF-11 onderzoek was volgens Teamleider 2 Toeslagen onvoldoende en daarmee ook de basis voor het stopzetten van de toeslagen van betrokken ouders. Bij de beoordeling van het CAF-11 Hawaï dossier heeft Teamleider 2 Toeslagen tevens de uitspraak van de Raad van State van 8 maart 2017 en het rapport van de Nationale Ombudsman van 9 augustus 2017 betrokken.

234 De vastlegging van het CAF-11 Hawaï onderzoek was volgens Teamleider 2 Toeslagen onvoldoende. Teamleider 2 Toeslagen keek vanuit een controleperspectief naar het dossier en vroeg zich af waar de conclusies die aangaven dat er sprake was van fraude bij het in het CAF-11 Hawaï onderzoek betrokken gastouderbureau op waren gebaseerd en wat de gevolgen voor de betrokken ouders rechtvaardigde. Op basis van de inhoud van de documenten die Teamleider 2

Toeslagen ter beschikking waren gesteld, ontstond bij Teamleider 2 Toeslagen twijfel over de kwaliteit van de administratie, bijvoorbeeld omdat urenstaten ook op niet-bestaande dagen waren ingevuld, hetgeen echter niet wil zeggen dat de kinderopvangtoeslag aanvraag ook foutief was. Mogelijk zijn deze dagen niet meegeteld bij de aanvraag, dat zou Toeslagen dan kunnen beoordelen. Volgens Teamleider 2 Toeslagen, rechtvaardigden de bevindingen van het CAF-team de getrokken conclusies ten aanzien van de betrokken ouders niet. Teamleider 2 Toeslagen deed vervolgens navraag bij medewerkers die betrokken waren bij het CAF-11 Hawaï onderzoek. Dit leverde volgens Teamleider 2 Toeslagen alleen maar 'vaagheid' op. Vervolgens heeft Teamleider 2 Toeslagen de Algemeen Directeur Toeslagen (2019) verzocht de bovenstaande zorgen te delen met de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020). Deze laatste gaf Teamleider 2 Toeslagen vervolgens opdracht om zich verder te verdiepen in het CAF-11 Hawaï dossier. In mei 2019 heeft Teamleider 2 Toeslagen een reconstructie van het CAF-11 Hawaï dossier gemaakt, gebruikmakend van de reeds ontvangen documenten van een lid van het CAF-11 Hawaï onderzoeksteam. Tijdens het interview met PwC vertelde Teamleider 2 Toeslagen dat bij de reconstructie bleek dat verkregen documenten 'door elkaar' zaten. Het betrof meer dan 1.000 documenten met een groot aantal duplicaten. Een voorbeeld van een probleem met het onderzoek was, volgens Teamleider 2 Toeslagen, de omstandigheid dat informatie versnipperd was en niet beschikbaar of opgeslagen op één plek. Ook indien een kind op een bepaalde dag niet aanwezig was, had het CAF-team of Toeslagen geen onderzoek gedaan naar de reden hiervoor. De conclusie tot stopzetting van de kinderopvangtoeslag voor de ouders was al getrokken voordat er een tweede keer een bezoek was gebracht aan het gastouderbureau. Op basis van versnipperde informatie werden, volgens Teamleider 2 Toeslagen, conclusies getrokken. De bevindingen van het onderzoek bij het gastouderbureau werden niet gedeeld met medewerkers bij Toeslagen die de individuele toeslagaanvragen van de ouders behandelden. Het rapport van het onderzoek bij het Gastouderbureau, dat plaatsvond in mei 2014, was gedateerd 4 mei 2016 en werd later in 2016 verstrekt aan het Gastouderbureau. Ook kwam de reikwijdte zoals beschreven in de aankondigingsbrief van het onderzoek bij het gastouderbureau niet overeen met de reikwijdte zoals beschreven in het controlerapport en er was geen sprake van vaktechnische controle gedurende het CAF-onderzoek. Teamleider 2 Toeslagen concludeerde dat vergaande maatregelen werden genomen die niet voldoende gebaseerd waren op het bestaande bewijsmateriaal.

- 235 Teamleider 2 Toeslagen stelt het 'memo-Palmen' niet te zijn tegengekomen tijdens de reconstructie van het CAF-11 Hawaï dossier, hetgeen verklaarbaar is omdat de reconstructie was gericht op het CAF-11 onderzoek dat werd uitgevoerd in 2013 en 2014. Ook bij het aantreden en het uitvoeren van het onderzoek naar het CAF-11 Hawaï dossier is het 'memo-Palmen' niet aan Teamleider 2 Toeslagen verstrekt en is er door niemand aan gerefereerd, aldus Teamleider 2 Toeslagen.

### 6.3. Analyse 'juni-week' van 2019

#### 6.3.1. De aanloop naar de 'juni-week' van 2019

- 236 In paragrafen 5.3 en 6.2 is een reeks van gebeurtenissen besproken die gevolgen zouden hebben voor de 'juni-week' van 2019: het debat in de Tweede Kamer van 21 maart 2019, de uitspraak van de Raad van State van 24 april 2019 en de Kamervragen van 30 april 2019. Vervolgens vinden op 15, 17 en 22 mei 2019 oudergesprekken plaats met de Algemeen Directeur Toeslagen (2019).<sup>43</sup>
- 237 Uit interviews met (voormalig) medewerkers en bewindspersonen blijkt dat in de periode voorafgaand aan de 'juni-week' van 2019 langzaam duidelijk werd dat de situatie rond het CAF-11 Hawaï dossier en de CAF-aanpak in het algemeen meer complex was. Volgens Medewerker 1 BOA kwamen er in de loop van 2019 signalen naar boven dat er mogelijk problemen waren met het CAF-11 Hawaï dossier en dat er wellicht meer CAF-dossiers niet in orde waren dan enkel het CAF-11 Hawaï dossier.
- 238 Op 21 maart 2019 vindt een debat plaats in de Tweede Kamer naar aanleiding van het evaluatierapport over het onterecht terugvorderen van kinderopvangtoeslagen. Staatssecretaris

---

<sup>43</sup> [Informatievordering POK - stuk 50.](#)



Snel vermeldt daarbij dat er allerlei zaken verkeerd zijn gegaan bij Toeslagen, dat daar excuses voor zijn aangeboden en dat een verbeterplan is ingediend. Staatssecretaris Snel gaat er op 21 maart 2019 nog vanuit dat er signalen van fraude waren bij zowel het Gastouderbureau als bij ouders. De volle omvang van het mogelijke probleem was toen nog niet doorgedrongen bij het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst. De uitspraak van de Raad van State van 24 april 2019 en de verhoogde aandacht in de Tweede Kamer en de media brachten een lichte kanteling teweeg.

- 239 Uit e-mailcorrespondentie die Teamleider 2 Toeslagen eind mei 2019 voert met diverse collega's, komen de verschillende standpunten ten aanzien van het CAF-11 Hawaï dossier naar voren. Deze e-mailcorrespondentie heeft als onderwerp "*Chronologisch overzicht CAF 11- nog niet compleet*". Een collega lijkt vertrouwen te hebben in de aanpak van de Belastingdienst en stuurt op 29 mei 2019: "*Mijn conclusie: het is erg vervelend dat de data (PwC: over CAF 11) niet kloppen. Daarmee was het signaal verouderd, maar dat doet er niet aan af dat als het werd opgepakt door CAF en KOT werd stopgezet, daar wel iets aan ten grondslag lag: KOT werd niet stopgezet alleen op signaal GGD, maar na onderzoek belastingdienst zelf, en onregelmatigheden die we na eigen onderzoek constateerden. Er zijn meerdere bezwaren en procedures geweest en in meerdere (hoeveel?) gevallen is vast komen te staan dat er geen recht op toeslag bestaat.*" (Appendix A.10.71). Dit standpunt is in lijn met hetgeen door Staatssecretaris Snel werd gesteld in het Kamerdebat van 21 maart 2019 ("*De signalen die er waren, waren serieus en dat is de reden dat uiteindelijk er een signaal is uitgegaan dat er een risico was dat er sprake was van een gefaciliteerde aanpak en daar wil de Belastingdienst graag wat aan doen*")
- 240 Op 29 mei 2019 wordt in dezelfde e-mailcorrespondentie aan Teamleider 2 Toeslagen de vraag gesteld "*Op basis waarvan is de stopzetting (PwC: van de kinderopvangtoeslag) gedaan?*" Hierop antwoordt Teamleider 2 Toeslagen "*de link tussen een deel observeren door bezoeken gastouders, gastouderbureau en informatie-analyse en vervolgens overal stopzetten ontgaat mij ook. Niet zorgvuldig. Logischer zou zijn (en vanaf 2016 werd dit nieuwe werkwijze) eerst bij grotere groep info opvragen en daarna beslissen om stop te zetten*". Een andere collega reageert op 3 juni 2019 op het antwoord van Teamleider 2 Toeslagen: "*Je tweede antwoord baart wel zorgen, blijkbaar was het overal stopzetten zoals we er nu naar kijken niet zorgvuldig en logisch*".
- 241 In mei 2019 wordt gewerkt aan een conceptbrief voor de Tweede Kamer als antwoord op de Kamervragen en reactie op het debat. Dit concept wordt op **31 mei 2019** gedistribueerd door Medewerker 1 UHB Belastingdienst binnen het Ministerie van Financiën met het verzoek erop te reageren (appendices A.10.72 en A.10.73). Op 3 juni 2019 wordt er door diverse functionarissen een bijdrage geleverd aan het concept.
- 242 De Lavaco Toeslagen reageert op de concept Kamerbrief met de volgende opmerking: "*Met name zou ik heel graag snel de lopende zaken willen bezien vanuit de opmerking dat de tweede nationaliteit in het toezicht een rol heeft gespeeld. Is deze brief gepubliceerd, dan zal dit thema een rol in de lopende zaken kunnen gaan spelen, inclusief stukken (...) Dit zou kwetsbaar kunnen worden*" (appendix A.10.74).
- 243 Het concept van de Kamerbrief wordt, ter voorbereiding van een bespreking op 4 juni 2019, in de avond van **3 juni 2019** per e-mail verstuurd door Medewerker 1 UHB Belastingdienst naar onder andere de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) en de Algemeen Directeur Toeslagen (2019) (appendices A.10.75, A.10.76).
- 244 De Algemeen Directeur Toeslagen (2019) en Teamleider 2 Toeslagen ontvangen op 3 juni 2019 per e-mail een document waarin diverse opties worden beschreven om de invorderingsmaatregelen inzake CAF 11 te beperken. De functionaris die het document doorstuurt, geeft hierbij aan "*Er is dus wel wat mogelijk. De vraag is dan wel of je het voor de hele populatie doet (302) of alleen bij diegenen waar het speelt.*" (appendix A.10.77).
- 245 De beoordeling van Teamleider 2 Toeslagen van het CAF-11 Hawaï dossier, de uitspraak van de Raad van State van 24 april 2019 en de Kamervragen, zorgen dat het inzicht langzaam maar zeker begon te kantelen, waarbij op 4 juni 2019 het kantelpunt bereikt werd. Ook de ambtelijke top binnen de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën begint twijfels te krijgen over het CAF-11 Hawaï dossier, aldus hetgeen uit interviews naar voren kwam. De kanteling van het

inzicht ten aanzien van CAF 11 Hawaï blijkt ook uit diverse e-mailberichten. Zo schrijft de Algemeen Directeur Toeslagen (2019) op 4 juni 2019 aan een medewerker en de Directeur Corporate Dienst Vaktechniek Belastingdienst: *“Zoals jullie weten zijn we in Toeslagen erg druk met het dossier "CAF 11". In de afgelopen weken is gebleken dat de dossiervorming gebreken vertoont. Niet alleen bij de specifieke zaak, maar ook bij de andere "CAF dossiers" waarnaar in de komende periode uitdrukkelijk gekeken zal worden door de ADR en de Commissie Donner.”* (appendix A.10.78)

- 246 4 juni 2019, de eerste dag van de ‘juni week’ van 2019 stond met name in het teken van kanttekeningen die werden geplaatst bij de deugdelijkheid van het CAF-11 Hawaï onderzoek. Vanaf 5 juni richtte de aandacht zich vooral op het achterhalen van wat er zich in de afgelopen jaren precies had afgespeeld rond het CAF-11 Hawaï dossier. Vanaf 6 juni 2019 lag de focus meer op de toekomst en op welke oplossing er gevonden kon worden voor de ouders aan wie de toeslagen werden ontzegd.

### 6.3.2. Overzicht van de bijeenkomsten van 4 tot en met 11 juni 2019

- 247 Hierna volgt het overzicht van de bijeenkomsten die hebben plaatsgevonden zoals gebleken uit een analyse van de agenda’s van de betrokken (voormalig) medewerkers en bewindspersonen in de periode van 4 tot en met 11 juni 2019. Met de ‘juni-week’ van 2019 bedoelen wij voor wat betreft dit rapport, dinsdag 4 juni tot en met dinsdag 11 juni 2019, omdat gedurende het pinksterweekend de activiteiten rond het dossier doorliepen.
- 248 De reconstructie van de ‘juni-week’ van 2019 wordt bemoeilijkt door het feit dat uit de interviews en het e-mailonderzoek blijkt dat de gesprekken niet synchroon lopen met hetgeen in de agenda’s werd genoteerd. De agenda’s zijn een planning vooraf en de realiteit van de ‘juni-week’ van 2019 bleek achteraf intensiever dan agenda’s deden vermoeden. De reden hiervoor is dat de ‘juni-week’ van 2019 een hectische week was, waarin door veel medewerkers lang werd gewerkt aan de Kamerbrief, het uitwerken van compensatiemogelijkheden en de factsheets welke in deze week zijn opgesteld. Ook werd gewerkt aan de voorbereiding voor de gesprekken die Staatssecretaris Snel op 11 juni 2019 zou hebben met een groep betrokken ouders. Medewerkers liepen over en weer elkaars kamer binnen om ad hoc vragen op te lossen. Ook werd er vaak in groepen gewerkt.
- 249 Uit de agenda’s en het e-mailonderzoek blijkt dat de term ‘petit comité’ wordt gehanteerd. Het ‘petit comité’ betrof doorgaans in elk geval Staatssecretaris Snel en de ambtelijke top, waaronder de Secretaris-Generaal Ministerie van Financiën (2013-2020) of de plaatsvervangend Secretaris-Generaal Ministerie van Financiën, de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020), de Politiek Assistent van Staatssecretaris Snel en de Crisismanager (zie hieronder paragraaf 6.3.4), daarnaast waren ook BOA en woordvoering meestal vertegenwoordigd. Deze bijeenkomsten vonden plaats in de kamer van Staatssecretaris Snel, waar een vergadertafel stond waaraan geen grote groep mensen konden plaatsnemen. De samenstelling van het ‘petit comité’ was afhankelijk van wie er op dat moment kennis droeg van het onderwerp dat besproken werd.
- 250 Noch de Vaco Toeslagen (2017), noch de leden van het MT Toeslagen van 2017 werden - voor zover bekend - in de ‘juni-week’ van 2019 uitgenodigd om tijdens de bijeenkomsten nadere toelichting te geven. Wel is Lid 5 van het MT Toeslagen om informatie verzocht, zoals wij uit e-mailcorrespondentie hebben kunnen reconstrueren. Aangetekend wordt hierbij dat de activiteiten rond de ‘juni-week’ van 2019 plaatsvonden in Den Haag en de leden van het MT Toeslagen zich voornamelijk in Utrecht bevonden.
- 251 De Algemeen Directeur Toeslagen (2019) heeft contact opgenomen met Lid 5 van het MT Toeslagen inzake het CAF-11 Hawaï dossier, hetgeen resulteerde in de toezending van de correspondentie met de advocaat van een aantal betrokken ouders uit 2017. Uit het factsheet inzake de handreiking richting de ouders in het CAF-11 Hawaï dossier in 2017 is de terugkoppeling van de ingestelde werkgroep van 14 maart 2017 op te maken. Het doel was met de advocaat van een aantal betrokken ouders tot een oplossing te komen (zie ook hierboven paragraaf 5.3.6). Het factsheet vermeldt (appendix A.9): *“Aan de advocate is voorgelegd om voor alle ouders de kinderopvangtoeslag alsnog voor alle maanden dat zij hun recht kunnen bewijzen, toe te kennen. Deze manier zou tot een snellere afronding van de zaken leiden.*

- *De advocate heeft dat aanbod direct afgewezen. Zij 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').*
- *Toeslagen heeft aangegeven dat die weg onbegaanbaar was en dat daar geen wettelijke ruimte voor bestond. Daarmee kwamen de afrondingsgesprekken tot een einde."*

- 252 Naast de reconstructie van de gebeurtenissen in de 'juni-week' van 2019 wordt in onderzoeksvraag 2 voor deze opdracht gevraagd naar de documenten die bij de diverse besprekingen in de 'juni-week' van 2019 op tafel hebben gelegen en wat er in de diverse besprekingen in de 'juni-week' van 2019 besproken is met betrekking tot de ondeugdelijkheid van het CAF-11 Hawaï dossier en de kwestie rond de tweede nationaliteit. Per bespreking in de 'juni-week' van 2019 zullen hieronder de verschillende documenten waarover men de beschikking had en de in verband daarmee besproken onderwerpen nader worden beschreven.
- 253 Naast het generieke onderzoek in e-mailboxen op basis van zoektermen is ook het onderlinge e-mailverkeer in de 'juni-week' van 2019 tussen een aantal medewerkers geanalyseerd om in kaart te brengen welke informatie is gebruikt bij de verschillende besprekingen in de 'juni-week' van 2019.
- 254 Het 'memo-Palmen' lijkt in de 'juni-week' van 2019 geen prominente rol te hebben gespeeld omdat de inhoud van het 'memo-Palmen' reeds bekend 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 Teamleider 2 Toeslagen de nieuwe inzichten naar boven die in het 'memo-Palmen' van 2017 nog niet ter discussie stonden.
- 255 De tabel in appendix A.6 geeft indicatief inzicht in de geplande besprekingen van de 'juni-week' van 2019, opgemaakt uit de agenda's van betrokkenen. In paragraaf 6.3.3 worden deze - waar relevant voor ons onderzoek - nader besproken.

### 6.3.3. Dinsdag 4 juni 2019

#### **Eerste Bespreking (ambtelijke voorbespreking): 08:30**

- 256 Deze eerste bespreking op 4 juni 2019 betrof een zogenaamde ambtelijke voorbespreking waarin de concept Kamerbrief van 3 juni 2019 besproken zou worden. Hierbij waren onder andere aanwezig: de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020), de Algemeen Directeur Toeslagen (2019), de plaatsvervangend Secretaris-Generaal Ministerie van Financiën, Medewerker 2 BOA, Teamleider 2 Toeslagen, de Lavaco Toeslagen, Medewerker 1 BOA (vanaf 5 juni de secretaris van het crisisteam) en Medewerker 1 UHB Belastingdienst. De Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) had Teamleider 2 Toeslagen gevraagd in mei een reconstructie te maken van het CAF-11 Hawaï dossier (zie hierboven paragraaf 6.3.1). Tijdens deze bespreking werd duidelijk dat uit de GGD-rapporten inzake CAF-11 Hawaï niet per definitie fraude signalen konden worden afgeleid en bleek er sprake te zijn van een slechte vastlegging waardoor de basis ontbrak voor de stopzetting van toeslagen in het CAF-11 Hawaï dossier. Daarnaast waren er op dat moment meer twijfels gerezen over het CAF-11 Hawaï dossier, mede als gevolg van de beoordeling van Teamleider 2 Toeslagen. De definitieve versie van het feitenrelaas van Teamleider 2 Toeslagen is opgenomen als appendix A.10.79. De reconstructie van Teamleider 2 Toeslagen zag vooral op het CAF-11 Hawaï dossier. Ook rezen er twijfels over de CAF-aanpak in de breedte.
- 257 Voor wat betreft deze eerste bespreking van 4 juni 2019 bestaat geen eenduidig beeld over de vraag of de kwestie 'tweede nationaliteit' (zie hieronder paragraaf 6.4) tijdens de bespreking aan de orde is gekomen.
- 258 In de bespreking kwam de gedachte aan de orde dat er een andere lijn gekozen moest worden ten aanzien van de oplossing voor ouders betrokken bij CAF-11 en dat de concept Kamerbrief van 3 juni 2019 daarom gewijzigd moest worden en de nadruk meer moest worden gelegd op de gerezen problemen met betrekking tot de wijze waarop Toeslagen de wet handhaaft (appendix A.10.76).

- 259 In de tijdspanne waarbinnen deze eerste bespreking op 4 juni 2019 plaats had, had Staatssecretaris Snel tijd ingeruimd om de concept Kamerbrief te lezen.

#### **Tweede bespreking 4 juni 2019: circa 9:30 uur**

- 260 Naar aanleiding van de inzichten over de ondeugdelijkheid van het CAF-11 Hawaï dossier, verlieten de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020), Medewerker 2 BOA, Teamleider 2 Toeslagen de eerste bijeenkomst om vervolgens Staatssecretaris Snel en later ook de Secretaris-Generaal Ministerie van Financiën (2013-2020) bij te praten over de nieuwe inzichten. De Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) deelde de conclusies van de reconstructie van het CAF-11 Hawaï dossier, alsmede de conclusie dat het in het CAF-11 Hawaï dossier aan onderbouwing ontbrak. Vervolgens stelde Staatssecretaris Snel de vraag wat er precies had plaatsgevonden en hoe er nu verder gehandeld moest worden.
- 261 Staatssecretaris Snel en anderen voegden zich vervolgens bij de grotere groep om het gesprek dat om 08:30 die ochtend was begonnen voort te zetten.

#### **Derde bespreking 4 juni 2019**

- 262 De derde bespreking kan worden beschouwd als de voortzetting van de eerste bespreking van die dag, maar dan met Staatssecretaris Snel en de Secretaris-Generaal Ministerie van Financiën (2013-2020) erbij. De discussie inzake de concept Kamerbrief en de deugdelijkheid van het CAF-11 Hawaï dossier werden voortgezet, waarbij Teamleider 2 Toeslagen opnieuw de bevindingen van de reconstructie van het CAF-11 Hawaï dossier met de gesprekspartners deelde, alsmede de implicaties die dit voor het CAF-11 Hawaï dossier had uiteenzette.
- 263 Tijdens deze bijeenkomst vroeg Staatssecretaris Snel zich af of niemand eerder signalen had opgevangen dat er problemen waren met het CAF-11 Hawaï dossier. De Lavaco Toeslagen verliet even de vergadering en belde vervolgens de Vaco Toeslagen (2017) om te vragen of er bij Toeslagen iets bekend was ten aanzien van het CAF-11 Hawaï dossier. De Vaco Toeslagen (2017) vertelde toen hierover zelf een advies te hebben geschreven. Vervolgens stuurde de Vaco Toeslagen (2017) om **12:20 uur** het 'memo-Palmen' aan de Lavaco Toeslagen (appendix A.10.80).
- 264 Omdat op dat moment niet alle vragen direct konden worden beantwoord is toen besloten om factsheets op te stellen en deze aan het eind van de dag te bespreken. Er werd een taakverdeling gemaakt wie welk factsheet zou gaan opstellen. Hierbij is factsheet 6 opgenomen die zou worden opgesteld door de Algemeen Directeur Toeslagen (2019), Teamleider 2 Toeslagen en Medewerker 1 UHB Belastingdienst (appendix A.10.81, A.10.82). Volgens het Afdelingshoofd UHB Belastingdienst moesten in factsheet 6 eventuele eerdere signalen opgenomen worden waarvan kon worden vastgesteld dat deze de ambtelijke top of bewindspersonen had bereikt. Dit is de reden dat het 'memo-Palmen' in het eerste factsheet 6 is opgenomen. Later in de 'juni-week' van 2019 bleek dat dit memo de ambtelijke top of bewindspersonen niet had bereikt.
- 265 Op 4 juni 2019 **14:10 uur** stuurt de Lavaco Toeslagen het 'memo-Palmen' per e-mail door aan de Algemeen Directeur Toeslagen (2019), Teamleider 2 Toeslagen en Medewerker 1 UHB Belastingdienst (appendix A.10.83). Tijdens interviews stelden Teamleider 2 Toeslagen en Medewerker 1 UHB Belastingdienst met de Lavaco Toeslagen te hebben gebeld om te vragen hoe het 'memo-Palmen' zou moeten worden geduïd. Teamleider 2 Toeslagen vertelde in het interview met PwC tijdens de reconstructie van het CAF-11 Hawaï dossier geen kennis te hebben genomen van het 'memo-Palmen' en pas op 4 juni 2019 te hebben gehoord van het bestaan van het 'memo-Palmen'. Dit markeert het moment van de interne zoekactie naar het 'memo-Palmen', en de duiding en de status van dit memo.

- 266 In reactie op het e-mailbericht van 4 juni 2019 om **14:10 uur** stelt Medewerker 1 UHB Belastingdienst de vraag *“Weten we of dit het MT heeft bereikt? Hoe heeft dit stuk opvolging gekregen? En, ook belangrijk, hebben mensen van Fin dit stuk gezien (hoeveel/welke afdeling)?”* (Appendix A.10.84). De Lavaco Toeslagen reageert op 4 juni 2019 om **14:27 uur** per e-mail en stelt *“Of het geagendeerd is in een MT-vergadering staat voor opsteller niet vast. Dit stuk is volgens de opsteller wel uitvoerig besproken met M1, Beleid & Vaktechniek en iemand van (nu) klachten. Dit stuk is volgens de opsteller niet naar Minfin gegaan, wel is toentertijd in algemenere zin over de gang van zaken te B/T in Den Haag gesproken. Het klonk als vergelijkbaar met*



hetgeen vanochtend bij (PwC: Staatssecretaris Snel) opkwam.” (appendix A.10.85). Medewerker 1 UHB Belastingdienst reageert vervolgens per e-mail: “Oke, nog wel wat vragen dus. Kun jij dat (laten) uitzoeken? Belangrijk of het MT het heeft gezien.” (appendix A.10.86). De Lavaco Toeslagen geeft in een e-mail een eerste antwoord weer: “Ik hoor dat ‘beleid & Vaktechniek’ (van Toeslagen) heeft ingezet op doorgaan. Een (PwC: Lid 5 van het MT Toeslagen (2017)) nam regie naar minfin (mail volgt)” En: “Ik krijg ook te horen dat (PwC: lid van het CAF-11 onderzoeksteam) in deze het standpunt innam: ‘het zijn allemaal boeven.’” (appendix A.10.87). In aansluiting hierop werd besloten een tweetal activiteiten in gang te zetten.

- 267 De eerste activiteit betekende dat de Algemeen Directeur Toeslagen (2019) en Teamleider 2 Toeslagen zijn gaan zoeken in de archieven waarin documenten van het MT Toeslagen werden opgeslagen. Zij hebben later teruggekoppeld dat ze het ‘memo-Palmen’ daarin niet hebben aangetroffen.
- 268 De tweede activiteit hield in te gaan onderzoeken of en op welk moment het ‘memo-Palmen’ met het ministerie van Financiën werd gedeeld. Om dit te onderzoeken heeft Medewerker 1 UHB Belastingdienst, in overleg met het Afdelingshoofd UHB Belastingdienst, twee activiteiten verricht. Allereerst heeft Medewerker 1 UHB Belastingdienst in Digidoc gezocht op bepaalde trefwoorden (zoals de bestandsnaam en informatie uit het ‘memo-Palmen’) om te kijken of het ‘memo-Palmen’ in Digidoc was opgeslagen. Dit leverde geen resultaten op. Daarnaast heeft Medewerker 1 UHB Belastingdienst op advies van het Afdelingshoofd UHB Belastingdienst aan een medewerker van het Ministerie van Financiën gevraagd of het ‘memo-Palmen’ bij het Ministerie van Financiën bekend was. Daartoe stuurt Medewerker 1 UHB Belastingdienst de e-mail van de Lavaco Toeslagen (van 4 juni 2019; **14:10 uur**) door naar Medewerker 1 FJZ Belastingdienst met de vraag of het ‘memo-Palmen’ bij het Ministerie van Financiën is verspreid. Medewerker 1 UHB Belastingdienst schrijft: “Wij willen nagaan of bijgaande notitie binnen Financiën is verspreid. Wil jij nagaan of dit in jouw mailbox zit? Het is afkomstig van een vaktechnisch medewerker (maart 2017). Ken jij anderen in het pand die zo’n notitie mogelijk hebben ontvangen en aan wie ik het kan voorleggen? Daarin wordt namelijk een signaal afgegeven dat de CAF-11 zaak heel anders moet worden opgepakt (onderaan) en wij willen weten of dat signaal destijds ook op Financiën is gedeeld” (appendix A.10.88). Het ‘memo-Palmen’ is als bijlage toegevoegd aan deze e-mail.
- 269 Op 4 juni 2019 wordt om **13.50 uur** een vroege (vermoedelijk eerste) versie van factsheet 6 genaamd ‘interne tijdlijn CAF-11’ opgemaakt, welke bestaat uit een opsomming van feiten over de jaren heen met daarin ook een verwijzing naar het ‘memo-Palmen’, ‘Maart 2017 is, in aanloop rapport onderzoek NO, een intern memo naar MT van vaktechnisch medewerker aan MT met voorstel behandeling dossiers te wijzigen’ (appendix A.8.1). Deze versie van factsheet 6 wordt om **14:44 uur** door Medewerker 1 UHB Belastingdienst gestuurd aan de Algemeen Directeur Toeslagen (2019) (appendix A.10.89). Uit ons onderzoek blijken er vijf verschillende versies van deze passage te zijn in factsheet 6:
1. Versie van 4 juni 2019 (met bovengenoemd citaat).
  2. Versie van 4 juni 2019 (19:57 uur): in deze versie van factsheet 6 werd de volgende passage toegevoegd aan de eerdere versie: “In dat memo staat: “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. ”Dit interne memo heeft waarschijnlijk het MT niet gehaald -(wordt nog uitgezocht!) Het is (nog) onduidelijk of dit memo ambtenaren in DH heeft bereikt” (appendix A.8.2)
  3. Later in de avond van 4 juni 2019 (21:38 uur) wordt in de volgende versie van factsheet 6 het volgende gesteld over de interne verspreiding van het ‘memo-Palmen’: “Het interne memo van 2017, waarin wordt gesteld dat Toeslagen laakbaar heeft gehandeld, blijkt intern niet verder te zijn verspreid. Over het signaal is niet besloten in het MT Toeslagen.” (appendix A.8.3).
  4. Op 5 juni 2019 om 07:20 uur luidt de tekst in factsheet 6 over het ‘memo-Palmen’ als volgt: “Het interne memo van 2017, waarin door een Vaktechnisch medewerker van

*Toeslagen in aanloop naar het NO rapport wordt gesteld dat Toeslagen laakbaar heeft gehandeld, blijkt intern niet verder te zijn verspreid. Over het signaal is niet besloten in het MT Toeslagen. Er zijn gesprekken met de advocaat van ouders en (PwC: het betrokken gastouderbureau) over een eventuele schikking. Deze gesprekken stranden (...).” Deze versie is om 07:54 uur rondgestuurd aan een brede groep medewerkers waaronder de Secretaris-Generaal Ministerie van Financiën (2013-2020) en de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) (appendix A.10.90). Voorts is deze versie op 11 juni 2019 gearchiveerd in Digidoc (appendix A.8.4).*

5. Op 5 juni om 13:42 uur staat in factsheet 6 het volgende vermeld: *“Het interne memo van 2017, waarin door een Vaktechnisch medewerker van Toeslagen in aanloop naar het NO rapport wordt gesteld dat Toeslagen laakbaar heeft gehandeld, is niet op het MT Toeslagen geagendeerd of besproken. Dit memo is niet buiten Toeslagen verspreid”* (appendix A.8.5)

270 De Secretaris-Generaal Ministerie van Financiën (2013-2020) merkt over het concept-factsheet 6 zoals hierboven onder 4 aangehaald op deze per e-mail te hebben ontvangen maar geen herinnering te hebben aan het lezen van dit factsheet in juni 2019. De Secretaris-Generaal Ministerie van Financiën (2013-2020) geeft tevens aan niet bij de ambtelijke voorbespreking waarin deze set concept-factsheets werd besproken (zie alinea 280), aanwezig te zijn geweest, zoals ook blijkt uit de agenda van de Secretaris-Generaal Ministerie van Financiën (2013-2020).

271 Meerdere geïnterviewden merken op dat de naam ‘factsheet’ misschien niet de juiste is. Factsheets werden namelijk gebaseerd op de op dat moment beschikbare informatie. Met de kennis van nu is niet alle informatie uit de factsheets juist, omdat het lastig bleek om alle informatie boven tafel te krijgen. Onder andere Medewerker 1 UHB Belastingdienst gaf aan dat factsheets uiteindelijk ook werkdocumenten en discussiestukken werden.

#### **Aanstellen Crisismanager**

272 Staatssecretaris Snel was ontevreden met de gang van zaken en besloot de Secretaris-Generaal Ministerie van Financiën (2013-2020) te verzoeken een crisismanager aan te stellen. De plaatsvervangend Directeur-Generaal Fiscale Zaken moest deze functie gaan vervullen en is op 5 juni 2019 als Crisismanager aan de slag gegaan met Medewerker 1 BOA als secretaris.

273 De belangrijkste taak van de Crisismanager in de ‘juni-week’ van 2019 was het opstellen van een nieuwe Kamerbrief. De ‘juni-week’ van 2019 kenmerkt zich door samenwerking tussen de groep betrokken medewerkers die kennis droegen van (onderdelen van) het CAF-11 Hawaï dossier. Onder andere werd iedere ochtend door de Crisismanager overleg gepleegd in ‘petit comité’ met Staatssecretaris Snel, de Secretaris-Generaal Ministerie van Financiën (2013-2020) of de plaatsvervangend Secretaris-Generaal Ministerie van Financiën en de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020). Om het ‘petit comité’ heen werkte een groep personen samen met de secretaris van het crisisteam aan de verschillende factsheets. Waar nodig werd deze groep aangevuld met medewerkers die op dat moment nodig waren.

#### **Vierde bespreking 4 juni 2019: 15:00-16:30 uur**

274 Tenslotte vond in de namiddag van 4 juni 2019 een bespreking plaats waarbij vier medewerkers waren uitgenodigd om toe te lichten wat er rondom de CAF onderzoeken in het algemeen en het CAF-11 onderzoek bij het gastouderbureau in bijzonder, was gebeurd. Dit betrof de volgende vier medewerkers: twee onderzoekers van het CAF-11 Hawaï dossier, Teamleider 1 Toeslagen en de teamleider van het CAF-team.

275 Aanwezig bij deze vergadering waren onder andere Staatssecretaris Snel, de Secretaris-Generaal Ministerie van Financiën (2013-2020) de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) en de Algemeen Directeur Toeslagen (2019). Staatssecretaris Snel, de Secretaris-Generaal Ministerie van Financiën (2013-2020) en de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) sloten om circa 16:00 uur aan aangezien zij daarvoor een ander overleg hadden, zo begrijpen wij van geïnterviewden.



- 276 Uit de e-mail van een medewerker bij het Ministerie van Financiën blijkt dat factsheet-bespreking gepland was om 15:30 uur te beginnen met een voorbespreking en dat Staassecretaris Snel om 16:00 uur zou aanschuiven (appendix A.10.81).
- 277 In bovenstaande bijeenkomsten van 4 juni ontstaat het besef dat de vastlegging van het CAF-11 onderzoek ondeugdelijk was. Binnen Toeslagen werd altijd gedacht dat de signalen vanuit de GGD inzake het Gastouderbureau voldoende grondslag waren om een fraudeonderzoek uit te voeren, waardoor er een CAF-team op werd gezet en alle individuele ouders onder IST-teams werden behandeld, hetgeen leidde tot het opschorten van de toeslag. Uit verschillende interviews vernamen de onderzoekers van PwC dat deze constatering een schok veroorzaakte, hetgeen door sommigen werd aangeduid als de 'draai' of 'uit de tunnel komen'. De Secretaris-Generaal Ministerie van Financiën (2013-2020) spreekt van de spreekwoordelijke druppel die de emmer deed overlopen. Tot dusver was het beeld dat Toeslagen had geschetst anders. Echter vanaf 2019 werd de foto steeds scherper en groter.
- 278 Op dezelfde dag vindt vanaf 21:08 tot 22:53 uur een chatgesprek plaats tussen de Secretaris-Generaal Ministerie van Financiën (2013-2020) en de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020). De Secretaris-Generaal Ministerie van Financiën (2013-2020) geeft in dit gesprek het volgende aan: *"Ik ben geschrokken van dossier caf 11 van mt lid toeslagen dat vernietigd is in kader van AVG. Dit graag dubbel checken, verklaring van (PwC: het betreffende 'mt lid toeslagen') vragen en morgen in bespreking melden, dit kan nl ogen als een 'cover up'"*. De Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) antwoordt: *"(PwC: het betreffende 'mt lid toeslagen') is al een paar jaar weg bij Toeslagen. Ik heb (PwC: het betreffende 'mt lid toeslagen') al uitgebreid gesproken. Eigenlijk had het al veel langer geleden vernietigd moeten zijn uit (PwC: het betreffende 'mt lid toeslagen') persoonlijke documenten/eigen schijf vanwege geen doelbinding meer. Heeft (PwC: het betreffende 'mt lid toeslagen') pas gedaan nav opschoonactie AVG. Dit was het antwoord op mijn vraag of (PwC: het betreffende 'mt lid toeslagen') nog stukken had."* De Secretaris-Generaal Ministerie van Financiën (2013-2020) geeft hierop aan: *"Voor mij voelt het niet goed; dossier vernietigen in een politiek zo gevoelige zaak. Ondanks AVG verhaal zekere voor onzekere nemen hier moet iemand van buiten belastingdienst onderzoek naartoe. Mijn lijn zsm vragen aan bureau van (PwC: Naam verwijderd), dat is er voor. Doe jij het of doe ik het?"*. De Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) schrijft hierop: *"(...) Dan liever van (PwC: Naam verwijderd) ten principale signaal (PwC: van een Tweede Kamerlid) laten onderzoeken en wellicht bij alle voormalig leidinggevendenden zoekslag te doe. Overigens is mijn verwachting dat bestanden (PwC: het betreffende 'mt lid toeslagen') nog op oude backups staan. Goed om morgen even over door te praten"*. De Secretaris-Generaal Ministerie van Financiën (2013-2020) sluit het gesprek af met *"Goed hier morgen over te spreken, ik vind signaal in deze context en timing zo zorgelijk dat ik sowieso wil dat hier onderzoek naar wordt gedaan"*. Het volledige chatgesprek is opgenomen als appendix (A.10.118). Wij hebben begrepen dat conform de geldende procedure een vooronderzoek naar aanleiding van het signaal inzake het bewust vernietigen van informatie inzake het CAF- 11 Hawaï dossier is uitgevoerd door het Onderzoeksbureau Integriteit Financiën (OIF) in opdracht van de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) na afstemming met de Secretaris-Generaal van Financiën (2013-2020). Op basis van de rapportage van OIF inzake het vooronderzoek heeft de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) besloten het vooronderzoek te beëindigen aangezien het signaal onvoldoende concreet was en het vooronderzoek geen indicatie gaf over het gericht vernietigen van de informatie. Mede vanwege deze conclusie en ook omdat het signaal een oud-medewerker van Toeslagen betrof - die gedurende onze onderzoeksperiode niet meer werkzaam was bij Toeslagen - heeft PwC in deze geen verdere werkzaamheden verricht.

#### 6.3.4. Woensdag 5 juni 2019

- 279 Vanaf 5 juni 2019 is de Secretaris van het crisisteam bij alle besprekingen in de 'juni-week' van 2019 aanwezig geweest en coördineerde de Secretaris van het crisisteam in brede zin wat er moest gebeuren. Hierbij stemde de Secretaris van het crisisteam de werkzaamheden af met de Crisismanager. Ook hield de Secretaris van het crisisteam een actielijst bij en stuurde deze naar de groep betrokken medewerkers (appendix A.10.91). Medewerker 1 UHB Belastingdienst ondersteunde de Secretaris van het crisisteam bij de coördinatie en leverde input op praktische zaken. De Secretaris van het crisisteam zette de hoofdlijnen uit. Van besprekingen in de 'juni-week' werden geen notulen of verslagen gemaakt, maar de lijsten van de actiepunten dienden min of meer als verslag.

280 In de ochtend van 5 juni vindt er een ambtelijke voorbespreking plaats waarin de eerste set factsheets wordt besproken. Aansluitend vindt een bespreking plaats met Staatssecretaris Snel over de op te stellen Kamerbrief. De set concept-factsheets van 5 juni 2019 is op 11 juni 2019 gearhiveerd in Digidoc, met een notitie (ter informatie) aan Staatssecretaris Snel, met daarbij de volgende toelichting: *“Hierbij nog ter vastlegging de eerste concept set aan factsheets omtrent de CAF zaak van 5 juni jl. Deze zijn gebruikt ter voorbereiding op de Kamerbrief van 11 juni.”* (appendix A.10.92). Vorenstaande impliceert er geen aanwijzing zou zijn voor het opzettelijk achterhouden van het factsheet 6 met daarin een verwijzing naar het ‘memo-Palmen’ (appendix A.8.4). Staatssecretaris Snel merkt op dat hij deze concept-factsheets hoogstwaarschijnlijk niet heeft gelezen gezien het om concept stukken ging in combinatie met de grote hoeveelheid informatie die per dag aangeboden wordt.

281 In de eerdergenoemde lijst met actiepunten staan twee punten die betrekking hebben op het factsheet 6, namelijk:

- *“Bij verduidelijken waar precies het memo is besproken (niet in MT en niet op het Ministerie).*
- *Daarnaast onderzoeken met wie dan wel precies het memo besproken is en dat helder opschrijven en vastleggen.”*

Deze punten worden gedurende de week nader onderzocht en de bijbehorende opmerkingen worden overeenkomstig de resultaten van het onderzoek naar het ‘memo-Palmen’ waar nodig aangepast.

282 Ten aanzien van de actielijst geeft de Algemeen Directeur Toeslagen (2019) in het interview met PwC aan dat het een lange actielijst betrof die door verschillende mensen is opgepakt. Het feit dat het ‘memo-Palmen’ hierin ook is benoemd is een teken dat er geen enkele bedoeling was dit memo te ‘verstoppen’, aldus de Algemeen Directeur Toeslagen (2019). De Algemeen Directeur Toeslagen (2019) heeft contact gehad met Lid 5 van het MT Toeslagen (2017). Dat het ‘memo-Palmen’ daarvoor aanleiding is geweest kon de Algemeen Directeur Toeslagen (2019) zich in oktober/november 2020 (ten tijde van de POK) niet meer herinneren. Het contact heeft geleid tot het toesturen van correspondentie over de gesprekken met de advocaat van een aantal van de betrokken ouders in 2017 (appendices A.10.102 tot en met A.10.105). De reconstructie van de Algemeen Directeur Toeslagen (2019) is dat dit is gedaan als opvolging van deze actiepunten. De ontvangen correspondentie is verwerkt in de factsheet inzake de handreiking richting de ouders in het CAF-11 Hawaï dossier in 2017.

283 Ook na de ‘juni-week’ van 2019 komt nog een actie met betrekking tot het ‘memo-Palmen’ terug in ambtelijk overleg. De Lavaco stuurt op 17 juni 2019 een e-mail met de volgende terugkoppeling uit het ambtelijk overleg aan de Vaco Toeslagen (2017): *““Tegendenkers” binnen Toeslagen uitnodigen voor completer beeld tijdperiode. ((...)) en vrouwelijke collega die interne notitie schreef) DGBD. Deadline: woensdag 19/6/19.”* (appendix A.10.93). De Vaco Toeslagen (2017) geeft in het interview met PwC aan hierover nooit te zijn gecontacteerd.

284 Tijdens de hiervoor aangehaalde ambtelijke voorbespreking van 5 juni 2019 waarin de concept-factsheets zijn besproken, zijn deze volgens de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) op hoofdzaken besproken en niet bladzijde voor bladzijde. De Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) merkt op dat factsheet 6, waarin wordt verwezen naar het ‘memo-Palmen’ (destijds aangeduid als het interne memo van 2017 van een vaktechnisch medewerker van Toeslagen), is besproken en dat procesmatige afspraken zijn gemaakt. Volgens geïnterviewden lag het document ‘memo-Palmen’ tijdens deze bespreking niet op tafel.

285 Om **09:35 uur** stuurt een medewerker UHB Belastingdienst een e-mail met daarin aantekeningen van het overleg waarin de factsheets werden besproken (appendix A.10.94). Ten aanzien van factsheet 6 stond in deze vastlegging:

- *“intern memo van 2017 vaktechnisch medewerker (PwC: Vaco Toeslagen (2017)) toeslagen. Interne memo moeten we hier niet iets mee. Laakbaar handelen. Niet kunnen vaststellen dat dit in het MT is besproken. Het lijkt ook FIN niet bereikt te hebben.*

(...)

- (PwC: Lavaco Toeslagen): (PwC: Vaco Toeslagen (2017)) zegt dat (PwC: Vaco Toeslagen (2017)) niet weet of het in MT is geagendeerd. Ik heb het uitvoerig besproken met MT1 (PwC: Lid 5 van het MT Toeslagen (2017)) en (PwC: Teamleider 1 Toeslagen). (PwC: Vaco Toeslagen (2017)) standpunt is vervolgens niet verder gevolgd.”

Uit de e-mail van de Lavaco Toeslagen aan Medewerker 1 UHB Belastingdienst (zoals opgenomen in alinea 266) valt af te leiden dat met ‘ik’ in bovenstaand citaat wordt verwezen naar de Vaco Toeslagen (2017).

- 286 Ondertussen gaat de zoektocht of het ‘memo-Palmen’ het ministerie heeft bereikt door. Op 5 juni 2019 om **09:48 uur** reageert Medewerker 1 FJZ Belastingdienst op de e-mail van 4 juni 2019 van Medewerker 1 UHB Belastingdienst: “Ik ken de door jou bij jouw mail van 4 juni gevoegde notitie niet. Ik voeg de mailberichten bij die in maart 2017 zijn gewisseld. Lees ik de notitie goed dan ziet het op de klachtprocedure. Contactpersoon No in die tijd was (PwC: naam verwijderd). Ik zal jouw mail van 4 juni aan mij doorzenden aan (PwC: Medewerker 2 FJZ Belastingdienst) die bij de stukken in Digidoc kan die zien op dat proces.” Om **09:53 uur** reageert Medewerker 1 UHB Belastingdienst op de e-mail van Medewerker 1 FJZ Belastingdienst met de volgende boodschap: “Dank, goed om te weten dat jij dit document niet kunt terugvinden in jouw archief. Graag niet verder verspreiden, ook niet in Digidoc hangen. Het is juist een intern document van Toeslagen dat we graag daar willen laten.” (appendix A.10.95).
- 287 Op 5 juni 2019 om **09:53 uur** stuurt Medewerker 1 FJZ Belastingdienst de vraag van Medewerker 1 UHB Belastingdienst door aan Medewerker 2 FJZ Belastingdienst met de vraag: “Zou jij zo vriendelijk willen zijn na te gaan of bijgevoegde notitie voorkomt in jullie dossier m.b.t. de klacht? (PwC: klacht van het betrokken gastouderbureau).” (appendix A.10.96). Medewerker 1 UHB Belastingdienst was bij deze e-mail in het CC veld opgenomen als geadresseerde. Om **9:56 uur** reageert Medewerker 1 UHB Belastingdienst en schrijft aan Medewerker 1 FJZ Belastingdienst en Medewerker 2 FJZ Belastingdienst: “(PwC: Medewerker 1 FJZ Belastingdienst), zie mijn mail van hiervoor. Dit document graag NIET verder verspreiden en ook niet in Digidoc hangen. Het is een intern document van Toeslagen, ik wilde alleen checken of het hier is gedeeld. Dus het hoeft niet in onze archieven te zitten.” (appendix A.10.97).
- 288 Bovenstaande e-mails lijken te impliceren dat het ‘memo-Palmen’ bewust niet zou zijn gearchiveerd, echter toelichting door betrokken medewerkers schetst een ander beeld:
- 289 De eerdergenoemde e-mails van 4 juni 2019; 14:10 uur, 4 juni 2019; 20:32 uur, 5 juni 2019; 9:53 uur en 5 juni 2019; 9:56 uur worden op 20 januari 2021; 15:24 uur worden doorgestuurd aan de plaatsvervangend Hoofddirecteur FJZ Belastingdienst (en in kopie Teamleider 2 Toeslagen, het Afdelingshoofd UHB Belastingdienst en Medewerker 5 UHB Belastingdienst) (appendix A.10.98). Volgens Medewerker 1 UHB Belastingdienst naar aanleiding van gestelde Kamervragen over het ‘memo-Palmen’. In de beantwoording van vragen zou naar twee medewerkers van FJZ Belastingdienst worden gerefereerd (niet bij naam) als personen die het ‘memo-Palmen’ hadden ontvangen (naar aanleiding van de vraag van Medewerker 1 UHB Belastingdienst van 4 juni 2019 of het ‘memo-Palmen’ het Ministerie van Financiën had bereikt) en de plaatsvervangend Hoofddirecteur FJZ Belastingdienst had aan Medewerker 1 UHB belastingdienst gevraagd wie deze personen waren zodat deze geïnformeerd konden worden. Het Afdelingshoofd UHB Belastingdienst heeft in een reactie op een e-mail van Medewerker 5 UHB Belastingdienst op 20 januari 2021; 17:15 uur, de context van bovenstaande verzoek van Medewerker 1 UHB Belastingdienst uitgelegd en schrijft: “Zoals telefonisch toegelicht om het in context te plaatsen. Wij kregen destijds in aanloop naar het debat (juni 2019) het memo van (PwC: Vaco Toeslagen (2017)) van maart 2017 niet zijnde een notitie, zoals gebruikelijk om de lijn te informeren. De status daarvan was ons op dat moment niet duidelijk, zeker omdat een memo destijds meer voor interne communicatie werd gebruikt. Bovendien zag het memo op de CAF 11-zaak en was deze in lijn met RvS-uitspraak van 2017, terwijl wij juist vergevorderd waren met de verdieping naar alle CAF-zaken ter voorbereiding op ADR-onderzoek. Wij hebben toen in de pressurecooker van de debatvoorbereiding gepoogd om te achterhalen bij de medewerkers die betrokken waren ten tijde van het memo (maart 2017) of het verder was verspreid binnen het Ministerie en of het bij ons directeur of hoger had bereikt. Dit paste ook in onze zoektocht of er ook tegengeluiden waren binnen de organisatie en in hoeverre deze de ambtelijke top hadden bereikt (en of waren gedeeld tussen Ministeries). Daar hebben wij toen nog flink wat moeite voor gedaan om het te kijken of

het verder was verspreid, maar het was niet terug te vinden in digidoc of mail. Zo is het ook in factsheets terecht gekomen en de zoekslag in digidoc liep parallel. Wij wilde voorkomen dat het naar aanleiding van onze vragen alsnog in digidoc zou worden opgeslagen zou worden, terwijl het juist de checkvraag was of het was geregistreerd in een eerder stadium, zodat wij het konden meenemen in de reconstructie of er tegengeluiden naar boven zijn gekomen. Dat was niet het geval. In die context moet je deze mail plaatsen, die gezien de vele nachtelijke uren en de hoeveelheid werk van destijds hoekig is geformuleerd. Wij wilde proberen de reconstructie zuiver houden en het niet nav een zoekvraag door collega's te laten vastleggen. Het memo van (PwC: Vaco Toeslagen (2017)) zag bovendien op CAF 11 en wij hadden zelf (PwC: Teamleider 2 Toeslagen) net verder onderzoek gedaan naar alle CAF-zaken. Daarmee kregen wij naast CAF 11 een breder beeld over de CAF-aanpak als geheel en wat dit voor de burger heeft betekent. Dit bredere belang was op dat moment belangrijker richting de debatvoorbereiding en onze zoektocht in digidoc had niets opgeleverd. Hoe en wanneer het vervolgens in factsheet is gesneuveld hebben wij niet meer exact kunnen achterhalen, maar ik vermoed dat het komt omdat het memo in 2017 intern niet verder is verspreid en in juni 2019 de focus lag op handelswijze en de verdieping van alle CAF-zaken. Ik heb eerder, voordat de vragen van de kamer speelde in soortgelijke woorden op deze mail gereageerd. Juist omdat onze intenties waren te achterhalen of het memo verder was gedeeld binnen minfin, zodat wij dat konden melden. Dit sloot aan bij onze stand van denken op dat moment.” (appendix A.10.99).

- 290 In de hieraan voorafgaande e-mail maakt Medewerker 5 UHB Belastingdienst de opmerking: “Als dit een oekaze van de toenmalig DG was hebben we toch wel een behoorlijk probleem.” (appendix A.10.98). Medewerker 5 UHB Belastingdienst heeft aan PwC laten weten dat met de beantwoording van de e-mail door het Afdelingshoofd UHB Belastingdienst de twijfel zoals geuit in de hierboven aangehaalde opmerking werd weggenomen.
- 291 Medewerker 1 UHB Belastingdienst licht dit zelf ook toe in het interview met PwC door te stellen dat de e-mail niet was bedoeld om het ‘memo-Palmen’ in 2019 geen onderdeel te maken van de bespreking. Medewerker 1 UHB Belastingdienst geeft aan dit juist te hebben gedaan om de reconstructie van het tijdspad van het ‘memo-Palmen’ zuiver te houden. Dit is ook zo verwoord in de Kamerbrief van 15 juni 2021.<sup>44</sup>
- 292 De plaatsvervangend Hoofddirecteur FJZ Belastingdienst stuurt de eerdergenoemde e-mails van 4 juni 2019; 14:10 uur, 4 juni 2019; 20:32 uur, 5 juni 2019; 9:53 uur; 5 juni 2019; 9:56 uur en 20 januari 2021; 15:24 uur op 21 januari 2021 door aan Medewerker 2 FJZ Belastingdienst en schrijft: “Uit deze mail blijkt dat jullie beiden er toch kennis van hebben kunnen nemen.” Medewerker 2 FJZ Belastingdienst antwoordt daarop: “Dat klopt, en in herinner me ook dat ik dat heb gedaan.” (appendix A.10.100), en voegt daar even later aan toe: “Het is nu ook duidelijk dat het bewust buiten de MinFin-archieven is gehouden.” (appendix A.10.101).

### 6.3.5. Donderdag 6 juni 2019

- 293 Op 6 juni 2019, om 12:06 vraagt Medewerker 1 UHB Belastingdienst toestemming per e-mail aan de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) om een drietal documenten te delen met “de grote groep” (PwC: de groep van de 08:30 uur ambtelijke voorbespreking van 4 juni 2019). De e-mail heeft als onderwerp “Factsheet handreiking Toeslagen in 2017”. De bijgevoegde documenten betreffen de “Factsheet – handreiking afronding CAF-11 zaken door Toeslagen in 2017” en een tweetal brieven uit 2017 van de Belastingdienst en de advocaat van een aantal betrokken ouders. De Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) geeft hierop per e-mail akkoord. Om 12.52 uur stuurt Medewerker 1 UHB Belastingdienst de betreffende documenten met uitzondering van een brief van de advocaat van een aantal betrokken ouders (appendices A.10.106, A.10.107, A.10.108).
- 294 Op 6 juni 2019 om 15:46 uur stuurt de Secretaris van het crisisteam de eerste lijst met actiepunten rond, hierin staat [DGBD] achter de 2 punten over factsheet 6 (appendix A.10.109).

---

<sup>44</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 58.



- 295 Op 6 juni 2019 om 19:28 uur stuurt de Secretaris van het crisisteam een vernieuwde versie van de actiepunten rond, hierin staat nog steeds Directoraat-Generaal Belastingdienst (DGBD) achter de punten over factsheet 6 (appendix A.10.110).
- 296 Op 6 juni 2019 stuurt de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) per e-mail een tweetal documenten aan de Secretaris-Generaal Ministerie van Financiën (2013-2020). De e-mail heeft het onderwerp “*Handreiking Toeslagen 2017*”. In één van deze documenten zijn de acties beschreven die in 2017 richting de advocaat van een aantal betrokken ouders zijn ondernomen naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State van 8 maart 2017. Het tweede document betreft een afschrift van een brief die Lid 5 van het MT Toeslagen (2017) op 21 juni 2017 aan de advocaat heeft gestuurd. De Secretaris-Generaal Ministerie van Financiën (2013-2020) reageert op dezelfde dag aan de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) en schrijft: “*Waar komt deze info vandaan? En waarom pas nu? Dit leidt bij mij tot beeld van zorgelijke informatievoorziening. Wat is jouw beeld; hebben we nu echt alle relevante info boven tafel? We moeten alles op alles zetten om niet opnieuw verrast te worden met nieuwe feiten na uitgaan van brief stas. (...) Meer inhoudelijk aan wie is dit aanbod gedaan? Alleen aan advocaat of ook aan ouders? Begrijp ik goed dat toeslagen dus in 2017 al beeld had dat ouders mogelijk in gelijk zouden worden gesteld? En wat is er nadien met dat inzicht gebeurd? En met de blik vooruit als men twee jaar geleden dit aanbod niet accepteerden waarom zouden ze dat nu wel doen?*” (appendix A.10.111)

### 6.3.6. Vrijdag 7 juni 2019

- 297 Op 7 juni 2019 om 10:03 uur stuurt de Secretaris van het crisisteam een vernieuwde versie van de actiepunten rond, hierin staat nog steeds [DGBD] achter de punten over factsheet 6 (appendix A.10.112). Met [DGBD] wordt in dit geval het organisatieonderdeel DGBD bedoeld en niet de persoon Directeur-Generaal Belastingdienst.
- 298 Op 7 juni 2019 om 14:54 uur heeft de Secretaris van het crisisteam de actiepunten lijst omgezet in Excel en vraagt iedereen om deze aan te vullen (appendix A.10.113, A.10.114).
- 299 Op 7 juni 2019 zit factsheet 6 met daarin de verwijzing naar het ‘memo-Palmen’ niet meer in de set met factsheets en is het factsheet met nummer 6 een overzicht met CAF-11 aantallen geworden die de titel draagt: “Boomschema CAF-11 aantallen” (appendices A.10.115, A.10.116). Ook in de definitieve versie van de factsheets (gearchiveerd op 14 juni 2019) bevindt factsheet 6 met daarin de verwijzing naar het ‘memo-Palmen’ zich niet meer bij de stukken en is de factsheet “Gastouderbureau (PwC: ...)” opgenomen als factsheet 6, zonder verwijzing naar het ‘memo-Palmen’ (appendices A.10.117, A.9)

### 6.3.7. Zaterdag 8 juni 2019

- 300 Op 8 juni 2019 stuurt de Secretaris van het crisisteam via een e-mail het Excel document met actiepunten opnieuw rond. Punt 43 en punt 44 hebben op deze versie van het Excel de status “*afgerond*” gekregen. Het is echter niet duidelijk wie hiervoor verantwoordelijk is geweest en wat deze afronding inhoudt. Medewerker 1 BOA tracht in december 2020 te reconstrueren hoe de afronding van punt 43 en 44 heeft plaatsgevonden maar kan niet achterhalen hoe dit daadwerkelijk verlopen is (appendix A.10.119). De actiepuntenlijst behorende bij de ‘juni-week’ is opgenomen als appendix bij dit rapport (appendix A.10.91). De actiepuntenlijst is ook na de ‘juni-week’ van 2019 gebruikt en aangevuld. Dit valt echter buiten de scope van de ‘juni-week’ van 2019. Er vindt op 8 juni een e-mailcorrespondentie plaats met als subject “*etnisch profileren*” (appendix A.10.120). In deze e-mail wordt gecorrespondeerd over de stelling of er uitvragen zijn gedaan over nationaliteit. Op de vraag waarom de nationaliteit werd opgevraagd, reageert de Algemeen Directeur Toeslagen (2019) als volgt: “*Aanleiding was niet de nationaliteit. Vervolgens is een query opgevraagd waarin gekeken wordt naar verdere aanwijzingen voor georganiseerd misbruik. Bijv wordt gezocht wordt naar hoge opvanguren, veel familierelaties of andere aanwijzingen van homogeniteit. In die fase ligt ook de nationaliteit op tafel.*”

### 6.3.8. Zondag 9 juni 2019

- 301 Op 9 juni 2019 wordt gewerkt aan de nieuwe Kamerbrief, de feitelijke vragen van de Tweede Kamer commissie Financiën en de factsheets. Belangrijke versies van de deze documenten worden rondgestuurd waarop betrokkenen input geven (appendices A.10.121, A.10.122).



### 6.3.9. Maandag 10 juni 2019

- 302 Op 10 juni 2019 wordt opnieuw gewerkt aan de Kamerbrief waarbij diverse tussentijdse versies door medewerkers van het Ministerie van Financiën worden uitgewisseld. Verder is vermeldenswaardig dat de Algemeen Directeur Toeslagen (2019) het verzoek doet om de lopende invorderingsmaatregelen tegen de bij het CAF-11 Hawaï dossier betrokken ouders per direct te stoppen (appendix A.10.123).
- 303 Lid 5 van het MT toeslagen stuurt een tweetal e-mails aan de Algemeen Directeur Toeslagen (2019) over de uitspraak van de Raad van State van 12 maart 2017, het contact met een advocaat van een aantal ouders in 2017 en het onderzoek van de Nationale Ombudsman (appendices A.10.124, A.10.125). Ook wordt een concept van de Kamerbrief verstuurd aan Minister Hoekstra. In de begeleidende e-mail wordt aangegeven dat Staatssecretaris Snel de concept Kamerbrief in de avond deelt met de Vicepremiers en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (appendix A.10.126). Om 21.52 reageert de plaatsvervangend Secretaris-Generaal Ministerie van Financiën op een concept van de Kamerbrief. De plaatsvervangend Secretaris-Generaal Ministerie van Financiën noemt de Kamerbrief *defensief en verdedigend vanuit BD, met relatief veel details waar (PwC: Staatssecretaris Snel) volgens mij van weg zou moeten blijven.*' (appendix A.10.127).

### 6.3.10. Dinsdag 11 juni 2019

- 304 Op 11 juni 2019 wordt de Kamerbrief afgerond en verschuift de focus naar het voorbereiden van het Kamerdebat van begin juli.
- 305 Op verzoek van Staatssecretaris Snel voert de Hoofddirectie Financieel-Economische Zaken van het Ministerie van Financiën in september 2019 een evaluatie uit van de organisatorische aspecten gedurende de crisisorganisatie in de 'juni-week' van 2019.
- 306 Uit deze evaluatie komt een aantal punten naar boven (appendices A.10.128, A.10.129, A.10.130):
- Bij Toeslagen zou sprake zijn van een eenzijdige visie waardoor de signalen zoals van de Raad van State van 8 maart 2017 en het onderzoek van de Nationale Ombudsman, van 9 augustus 2017 zijn 'weggeredeneerd';
  - De informatievoorziening binnen de Belastingdienst was slecht, hetgeen zorgde voor politiek kwetsbare situaties;
  - De samenwerking tussen de Belastingdienst en het 'Kerndepartement' was onvoldoende;
  - De Belastingdienst wantrouwde het toezicht vanuit het 'Kerndepartement'.
- 307 De bij PwC bekende reacties op de evaluatie zijn opgenomen als appendices A.10.131 tot en met A.10.140.

### 6.3.11. Factsheets

- 308 In de 'juni-week' van 2019 zijn meerdere factsheets opgesteld. Factsheets bevatten onderwerpen waarvan geanticipeerd wordt dat deze in debatten aan de orde kunnen komen. De factsheets zijn bedoeld zodat bewindspersonen relevante informatie op een rij hebben. Daarnaast worden factsheets ook gebruikt om vooraf alle informatie inzichtelijk te krijgen. Factsheets bevatten een samenvatting van relevante informatie, maar zijn niet allesomvattend. De factsheets dienden ook als input voor de Kamerbrief.
- 309 Zoals hiervoor beschreven waren in de eerste sets van factsheets (op 4 en 5 juni 2019) concepten van factsheet 6 opgenomen met daarin een verwijzing naar het 'memo-Palmen'. Vanaf 7 juni 2019 krijgt factsheet 6 een andere titel (en onderwerp) en komt hier geen verwijzing naar het 'memo-Palmen' meer in terug. Ook in de overige factsheets is geen verwijzing naar het 'memo-Palmen' opgenomen.
- 310 Noch uit interviews, noch uit documentatieonderzoek is een duidelijke verklaring gebleken waarom het oorspronkelijke factsheet 6 niet is opgenomen bij de definitieve set van factsheets. Door geïnterviewden is wel aangegeven dat er in de 'juni-week' van 2019 is geconstateerd dat

het 'memo-Palmen' geen signaal was dat de ambtelijke top had bereikt en dat dit vermoedelijk de reden is dat een referentie naar het 'memo-Palmen' niet meer in latere factsheets is opgenomen. Het oorspronkelijke factsheet 6 is opgenomen in appendix A.8.1

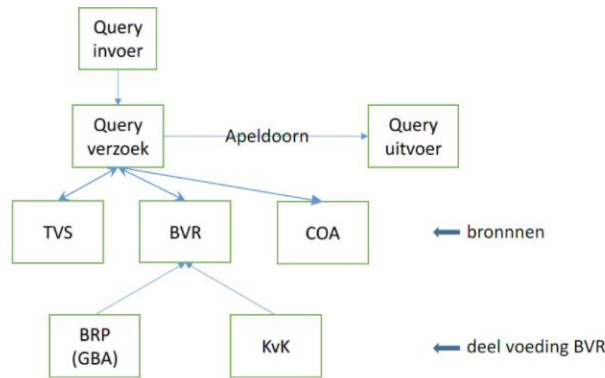
- 311 De leden van het MT Toeslagen uit 2017 die wij hebben geïnterviewd geven aan dat voor wat betreft de inhoudelijke informatie ten behoeve van 'factsheet 6' (inclusief de verwijzing naar het 'memo-Palmen'), er geen contact met hen is opgenomen (noch per e-mail of op andere wijze). Sommigen van hen zien dit als een gemiste kans om context te geven rondom de gang van zaken in 2017 ten aanzien van het CAF-11 Hawaiï dossier en het 'memo-Palmen'. Ook de Vaco Toeslagen (2017) is niet gevraagd naar input voor 'factsheet 6'. Wel heeft de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) op 4 juni 2019 contact gehad met de Directeur Toeslagen (2017). Tijdens dit contact ging het niet over het 'memo-Palmen', maar over onrust die was ontstaan binnen de groep die de CAF-11 zaak behandelde.
- 312 Zie voor de definitieve factsheets zoals gearchiveerd op 14 juni 2019 appendices A.9, A.10.141. De inhoudsopgave van de concept factsheets zoals gearchiveerd op 11 juni 2019 en de inhoudsopgave van de definitieve factsheets zoals gearchiveerd op 14 juni 2019, zijn opgenomen als Appendix A.7.

#### 6.4. Tweede nationaliteit

- 313 Zoals hierboven beschreven in paragraaf 5.3.7, heeft Toeslagen naar aanleiding van vragen van de AP inzake de tweede nationaliteit, in eerste instantie op 18 juli 2017 per brief aan de AP verklaard dat de Belastingdienst geen gegevens heeft over de dubbele nationaliteit van Nederlandse aanvragers van kinderopvangtoeslag. Ook heeft de Belastingdienst destijds verklaard dat nationaliteit niet werd gebruikt als selectiecriteria om juist bij deze aanvragers van kinderopvangtoeslag (extra) toezicht uit te voeren.<sup>45</sup> Later, in april 2019, is door de Algemeen Directeur Toeslagen (2019) aan de AP verklaard dat bovenstaande verklaring niet juist respectievelijk niet volledig is.
- 314 In de 'juni-week' van 2019 bleek het onderwerp van de 'tweede nationaliteit' niet een van de hoofdthema's. Het kwam gedurende de besprekingen van 4 juni 2019 wel ter sprake en besloten is er een speciale factsheet voor op te stellen, omdat het onderwerp wel de aandacht trok. In dit kader werd geïnventariseerd welke gegevens over de nationaliteit werden opgevraagd en hoe het proces rondom verkrijging van deze gegevens verliep. Uit het op 14 juni 2019 gearchiveerde factsheet inzake nationaliteit (appendix A.9) volgt: *"Medewerkers hebben specifieke gegevens uit de BRP uitgevraagd, waaronder 1e en 2e nationaliteit en een eventuele immigratiedatum."* In factsheet inzake nationaliteit is verder het volgende opgenomen ten aanzien van de soort gegevens die werden opgevraagd: *"In alle queryverzoeken vanaf 2013 worden tenminste de volgende gegevens gevraagd over de vraagouders:*
- *Het BSN;*
  - *De naam;*
  - *Het 01-adres;*
  - *De geboortedatum;*
  - *Het geslacht (M/V);*
  - *De nationaliteit\_1 en nationaliteit\_2;*
  - *De evt immigratiedatum;*
  - *Datum afgifte BSN;*
  - *Datum start toeslag;"*
- 315 In een document dat op 5 juni 2019 is opgesteld door Medewerker 1 UHB Belastingdienst, is een afbeelding opgenomen waaruit volgt *"hoe Toeslagen de informatie uit de BRP (PwC: Basisregistratie Personen) via de BVR (BD/Blauw) als kopie ontvangt"* (appendix A.10.142).

---

<sup>45</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31066, nr. 490.



- 316 Zoals hierboven reeds geschetst, stond bij aanvang van de ‘juni-week’ van 2019 de ondeugdelijkheid van het CAF-11 Hawaï dossier centraal, vervolgens de opzet van factsheets (waaronder een factsheet over de ‘tweede nationaliteit’) en was de focus verder vooral toekomstgericht in de zoektocht naar oplossingen en de opzet van een aangepaste Kamerbrief.
- 317 Inzake het onderwerp van de ‘tweede nationaliteit’ in CAF-11 is uit de verschillende interviews met aanwezigen bij de ochtendbespreking van 4 juni het volgende beeld naar voren gekomen: Het onderwerp van de gerichte uitvraag van de tweede nationaliteit in CAF-11 of andere CAF-zaken had in de periode voor de ‘juni-week’ van 2019 al voor commotie gezorgd vanwege Kamervragen en media-aandacht. In de periode voor de ‘juni-week’ van 2019 waren de emoties hoog opgelopen over de mogelijke rol van (een tweede) nationaliteit bij CAF-onderzoeken. Daarentegen vonden de (voormalig) medewerkers van het CAF-team zelf niet dat zij ‘etnisch hebben geprofileerd’ en weerspraken zij deze geluiden stevig. Volgens de Lavaco Toeslagen werd tijdens deze bespreking voor het eerst bevestigd dat tweede nationaliteit bewust werd uitgevraagd en tweede nationaliteit dus niet ongevraagd werd meegeleverd.
- 318 De Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) heeft in het interview aangegeven dat de rol van (tweede) nationaliteit aan de orde kwam vanuit het idee van ‘homogeniteit’. Het CAF-11 Hawaï onderzoeksteam had volgens de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) tijdens de bespreking op 4 juni 2019 15:00-16:30 uitgelegd dat zij keken naar homogeniteit van groepen. Als een groep heel homogeen was, kon dat een aanwijzing zijn voor mogelijke fraude, zo had het CAF-team toegelicht.
- 319 Op 7 juni 2019 wordt in het MT Toeslagen het volgende besluit genomen: *“Per direct stoppen met – en aanvullende waarborgingsmaatregelen invoeren voor – het uitvragen van de nationaliteit in queryverzoeken zodat wordt voorkomen dat nationaliteit onderdeel is dan wel kan zijn van de analyse en onderzoeksaanpak in CAF, TWO en reguliere toezichtacties. Nationaliteit mag op geen enkele manier meer in documenten in deze onderzoeken worden opgenomen”* (appendices A.10.143, A.10.144).
- 320 Staatssecretaris Snel vond het belangrijk om aandacht te schenken aan de rol van (tweede) nationaliteit in de Kamerbrief van 11 juni 2019 omdat hier in de Tweede Kamer en in de media al vaker vragen over waren gesteld en er het beeld werd geschetst dat Toeslagen etnisch had geprofileerd. Dit beeld was ook ontstaan nadat een medewerker betrokken bij het CAF-11 Hawaï dossier, een afspraak had met de eigenaar van het betrokken gastouderbureau waarbij de eigenaar van het gastouderbureau lijsten op tafel had zien liggen waarop nationaliteiten van ouders waren weergegeven. Bij de beoordeling van het CAF-11 Hawaï dossier ontdekte Teamleider 2 Toeslagen dat medewerkers van Toeslagen informatie opvroegen over de betrokken ouders, waaronder ‘tweede nationaliteit’ via een zogenoemde ‘query’. Deze uitvraag werd bij alle CAF-zaken via een standaardformulier gedaan waarop onder meer eerste en tweede nationaliteit werd aangevinkt.

*“Factsheet: Nationaliteit bij CAF-zaken Toeslagen: conclusie/advies:*

- *Herstellen ten opzichte van de persantwoorden dat queries een automatische uitdraai waren van alle voor KOT relevante gegevens uit de BRP. Vanaf 2013 is bij elke uitvraag*

*verzocht om specifieke gegevens, waaronder de gegevens over eerste en tweede nationaliteit en eventuele immigratiedatum. Ook in recente queries is informatie over 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> nationaliteit uitgevraagd en in een enkele quick scan is informatie over eerste nationaliteit nog zichtbaar.*

- *Wat betreft de nationaliteit van de vraagouders van het gastouderbureau hadden van de 302 ouders, 108 de Turks-Nederlandse nationaliteit, 65 de Nederlands-Turkse nationaliteit, 57 alleen de Nederlandse nationaliteit en 25 alleen de Turkse nationaliteit. Onderaan is het totaaloverzicht opgenomen.*
- *Het MT heeft op 7 juni besloten om nationaliteit per direct ook uit alle queryverzoeken te halen. Daarmee kan het ook niet meer in de quick scans zitten.”*

321 Uit interviews is gebleken dat in de eerste week van juni 2019 de tweede nationaliteit een rol speelde bij het bespreken van de CAF-onderzoeken. Immers er waren vragen gesteld in de Tweede Kamer en in de media over het vraagstuk betreffende de tweede nationaliteit. Volgens Medewerker 2 BOA speelde in de 'juni-week' van 2019 echter niet echt de vraag of de uitvraag naar de (tweede) nationaliteit een mogelijke indicatie was van georganiseerd misbruik. De Lavaco Toeslagen, die eveneens aanwezig was, meent zich te herinneren dat de Algemeen Directeur Toeslagen (2019) aan de Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) in de eerste bespreking in de ochtend 4 juni 2019 aangaf dat er wel bewust was uitgevraagd naar (tweede) nationaliteiten van vraagouders. De discussie rond onder andere de tweede nationaliteit is terug te zien in de brief van Staatssecretaris Snel van 11 juni 2019 aan de Tweede Kamer.<sup>46</sup> *“In de media is bericht over het gebruik van nationaliteit door Toeslagen (...). Het ging hierbij met name om de bestrijding van fraudezaken zoals bij CAF 11. (...) Nationaliteit is echter wel een persoonsgegeven dat wordt geregistreerd en gebruikt door Toeslagen. (...) Om in aanmerking te komen voor een toeslag geldt dat de aanvrager een geldige verblijfstitel heeft, zoals de Nederlandse nationaliteit. Bij een dubbele nationaliteit, waaronder de Nederlandse, wordt uitgegaan van het Nederlanderschap. Nationaliteit wordt gebruikt om het recht op toeslagen vast te stellen en wordt daarom in het toeslagensysteem vastgelegd. Dat geldt ook voor de verblijfstitel. (...) Tot 2014 ontving Toeslagen uit de basisregistratie personen (BRP) zowel de eerste als de tweede nationaliteit. Vanaf 2014 ontvangt Toeslagen vanuit de BRP alleen de Nederlandse nationaliteit, ook als een persoon daarnaast nog een andere nationaliteit heeft. Indien een persoon niet de Nederlandse nationaliteit heeft, werd en wordt de andere (eerste en eventueel tweede) nationaliteit doorgegeven. Het verwijderen van historische gegevens over nationaliteit is pas halverwege 2018 begonnen. In de loop van de zomer (PwC: 2019) zullen medewerkers van Toeslagen de (historische gegevens over de) tweede nationaliteit niet meer in de systemen kunnen raadplegen.”*

---

<sup>46</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31066 nr. 490.

# A. Appendices

- A.1. Verzamelen en verwerken van digitale gegevens
- A.2. Overzicht van (voormalig) medewerkers en bewindspersonen van het Ministerie van Financiën die wij hebben geïnterviewd of waarvan wij digitale gegevens hebben verzameld
- A.3. Organisatiestructuur Belastingdienst
- A.4. Versies 'memo-Palmen'
- A.5. Tijdlijn 'memo-Palmen'
- A.6. Indicatief overzicht geplande besprekingen in de 'juni-week' van 2019
- A.7. Overzicht inhoudsopgaven gearchiveerde Factsheets-sets
- A.8. Factsheet 6
  - 1. Factsheet 6 – versie 1 - 21040\_D10C07\_000000245
  - 2. Factsheet 6 – versie 2 - 21040\_D10B06\_000000098
  - 3. Factsheet 6 – versie 3 - 21040\_D11B07\_000001921
  - 4. Factsheet 6 – versie 4 - 21040\_D10C09\_000000346
  - 5. Factsheet 6 – versie 5 - 21040\_D11B07\_000001821
- A.9. Definitieve set factsheets 'juni-week' zoals gearchiveerd op 14 juni 2019
- A.10. Geproduceerde documenten
  - 1. 2016-07-20 - Verslag MT Toeslagen.pdf - 21040\_D04A01\_000000226
  - 2. Brief van NO 7 november 2016 - 21040\_D10B02\_000000185
  - 3. Brief van NO 8 mei 2017 – 21040\_D21A01\_000000001
  - 4. E-mail 12 September 2016 15:07 - 21040\_D11B01\_000004548
  - 5. E-mail 13 maart 2017 10:01 - 21040\_D10A02\_000000034
  - 6. E-mail 13 maart 2017 17:26 - 21040\_D10B02\_000000001
  - 7. E-mail 13 maart 2017 18:01 - 21040\_D10B02\_000000050
  - 8. E-mail 13 maart 2017 20:32 - 21040\_D10A02\_000000146
  - 9. E-mail 13 maart 2017 20:44 - 21040\_D10B02\_000000051
  - 10. E-mail 14 maart 2017 13:10 - 21040\_D10B02\_000000005
  - 11. 20170314 0000 - Verslag MT dag 170314 CONCEPT (ALLEEN VOOR HET MT).pdf - 21040\_D04A01\_000000247
  - 12. 20170314 0000 - Verslag MT dag 170314 (ALLEEN VOOR HET MT).docx - 21040\_D15A01\_000001275
  - 13. Memo CAF proces 28 juni 2018 - 21040\_D22A01\_000000004
  - 14. Procesplaat Continu verbeteren CAF-proces – Huidige situatie - 21040\_D22A01\_000000001



15. Procesplaat Continu verbeteren CAF-proces – Ideale situatie - 21040\_D22A01\_000000002
16. Procesplaat Continu verbeteren CAF-proces – Knelpunten - 21040\_D22A01\_000000003
17. E-mail 14 maart 2017 10:39 - 21040\_D10A02\_000000036
18. E-mail 15 maart 2017 16:36 - 21040\_D16D01\_000000132
19. E-mail 21 maart 2017 17:35 - 21040\_D11E07\_000000039
20. E-mail 17 maart 2017 11:29 - 21040\_D10B02\_000000182
21. Scan van 'memo-Palmen' met aantekeningen (versie 2)- 21040\_D16C01\_000000762
22. E-mail 15 maart 2017 22:15 - 21040\_D16B01\_000000030
23. 170328 Verslag MT overleg 170328 CONCEPT (VERTR ALLEEN VOOR MT). - 21040\_D15A01\_000001307
24. Brief van Belastingdienst aan advocaat met verzendbewijs 21 juni 2017.pdf - 21040\_D04A01\_000000930
25. Reactie advocaat op brief van Lid 5 van het MT Toeslagen (2017) d.d. 21 juni 2017 - 21040\_D10B01\_000000137
26. Brief Belastingdienst aan advocaat d.d. 15 mei 2017 - 21040\_D10C07\_000000092
27. Brief advocaat aan Lid 5 van het MT Toeslagen (2017) d.d. 21 september 2017 - 21040\_D10B01\_000000141
28. Diverse correspondentie met advocate augustus 2017 - 21040\_D10B01\_000000130
29. E-mail 8 augustus 2017 07:12 - 21040\_D15A01\_000001821
30. Brief 060617 Beantwoording aanvullende vragen No..pdf - 21040\_D03A01\_000000021
31. Brief NO 24 mei 2019 - 21040\_D04A01\_000001095
32. E-mail 5 maart 2020 22:54 - 21040\_D10B03\_000000040
33. E-mail 6 maart 2020 11:31 - 21040\_D10B03\_000000013
34. E-mail 9 maart 2020 19:55 - 21040\_D10A02\_000000020
35. E-mail 9 maart 2020 21:26 - 21040\_D16A01\_000000260
36. E-mail 10 maart 2020 09:36 - 21040\_D16A01\_000000258
37. E-mail 10 maart 2020 10:03 - 21040\_D16A01\_000000212
38. E-mail 12 maart 2020 13:33 - 21040\_D16A01\_000000256
39. E-mail 7 juni 2021 22:05 - 21040\_D21A01\_000000002
40. E-mail 10 maart 2020 09:00 - 21040\_D23A01\_000000011
41. E-mail 15 oktober 2020 13:05 - 21040\_D11D02\_000000006
42. E-mail 13 november 2019 10:47 - 21040\_D10B02\_000000937
43. E-mail 13 november 2019 11:11 - 21040\_D10B02\_000000551
44. E-mail 13 november 2019 11:47 - 21040\_D10B02\_000000939
45. Vordering parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag - 21040\_D24A01\_000000001
46. E-mail 6 augustus 2020 13:54 - 21040\_D10A02\_000000039
47. E-mail 22 augustus 2020 19:17 - 21040\_D11F01\_000000736
48. E-mail 22 augustus 2020 19:20 - 21040\_D11F01\_000000717
49. E-mail 28 oktober 2020 11:05 - 21040\_D11F01\_000000716
50. E-mail 28 augustus 2020 14:16 - 21040\_D25A01\_000000001
51. E-mail 6 oktober 2020 18:27 - 21040\_D26A01\_000000004
52. E-mail 21 oktober 2020 09:59 - 21040\_D26A01\_000000005
53. E-mail 28 oktober 2020 12:33 - 21040\_D26A01\_000000001
54. E-mail 9 november 2020 11:14 - 21040\_D26A01\_000000002
55. E-mail 28 augustus 2020 14:49 - 21040\_D16A01\_000001563
56. E-mail 15 oktober 2020 12:34 - 21040\_D11B02\_000000067
57. E-mail 15 oktober 2020 12:00 - 21040\_D16A01\_000000254
58. E-mail 15 oktober 2020 12:06 - 21040\_D11B01\_000003681
59. E-mail 15 oktober 2020 11:44 - 21040\_D11D02\_000000005
60. E-mail 20 oktober 2020 10:03 - 21040\_D11F01\_000004691
61. E-mail 20 oktober 2020 09:34 - 21040\_D10B02\_000000007
62. E-mail 20 oktober 2020 11:52 - 21040\_D10B02\_000000054
63. 170214 Vaktechniek 0.2.pdf - 21040\_D10B02\_000000055
64. E-mail 20 oktober 2020 09:53 - 21040\_D05A01\_000000241
65. E-mail 20 oktober 2020 14:04 - 21040\_D11F01\_000004685
66. E-mail 21 oktober 2020 19:54 - 21040\_D11F01\_000005147
67. Tweede vordering parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag - 21040\_D24A01\_000000002
68. E-mail 26 oktober 2020 09:31 - 21040\_D11D01\_000001367

69. E-mail 19 oktober 2020 21:41 - 21040\_D11D01\_000001368
70. E-mail 23 oktober 2020 13:38 - 21040\_D11D01\_000001369
71. E-mail 29 mei 2019 10:50 - 21040\_D04A01\_000000750
72. E-mail 31 mei 2019 21:25 - 21040\_D04A01\_000000746
73. Concept Kamerbrief 31 mei 2019 - 21040\_D04A01\_000000747
74. E-mail 3 juni 2019 10:33 - 21040\_D10B06\_000000276
75. E-mail 3 juni 2019 23:07 - 21040\_D04A01\_000000764
76. Concept Kamerbrief 3 juni 2019 - 21040\_D04A01\_000000767
77. E-mail 4 juni 2019 09:36 - 21040\_D10C09\_000000103
78. E-mail 4 juni 2019 08:06 - 21040\_D10C09\_000000331
79. Review en feitenrelaas onderzoeksrapport CAF 11 - 21040\_D10C09\_000000126
80. E-mail 4 juni 2019 12:20 - 21040\_D10B02\_000000546
81. E-mail 4 juni 2019 14:03 - 21040\_D11B05\_000000007
82. Taakverdeling – Factsheets - 21040\_D11B05\_000000008
83. E-mail 4 juni 2019 14:10 - 21040\_D10B02\_000000931
84. E-mail 4 juni 2019 14:16 - 21040\_D10B02\_000000549
85. E-mail 4 juni 2019 14:26 - 21040\_D10B02\_000000934
86. E-mail 4 juni 2019 14:30 - 21040\_D10B02\_000000550
87. E-mail 4 juni 2019 14:52 - 21040\_D10B02\_000000936
88. E-mail 4 juni 2019 20:30 - 21040\_D11B01\_000000727
89. E-mail 4 juni 2019 14:44 - 21040\_D10C07\_000000244
90. E-mail 5 juni 2019 07:54 - 21040\_D11D06\_000000389
91. Actiepuntenlijst 8 juni 2019- 21040\_D11D07\_000000088
92. Factsheets gearchiveerd op 11 juni 2019 - 21040\_D16F02\_000000258
93. E-mail 17 juni 2019 12:27 - 21040\_D06A01\_000000011
94. E-mail 5 juni 2019 09:35 - 21040\_D11B05\_000000006
95. E-mail 5 juni 2019 09:53 - 21040\_D11B07\_000001166
96. E-mail 5 juni 2019 09:53 - 21040\_D11E01\_000000020
97. E-mail 5 juni 2019 09:56 - 21040\_D11B01\_000000726
98. E-mail 20 januari 2021 15:24 - 21040\_D11B01\_000000684
99. E-mail 20 januari 2021 17:14 - 21040\_D11F01\_000004909
100. E-mail 21 januari 2021 10:02 - 21040\_D11D01\_000000454
101. E-mail 21 januari 2021 10:03 - 21040\_D11D01\_000000453
102. E-mail 5 juni 2019 12:32 - 21040\_D10C07\_000000500
103. E-mail 5 juni 2019 12:35 - 21040\_D16D04\_000000003
104. E-mail 5 juni 2019 12:38 - 21040\_D10C10\_000000047
105. E-mail 5 juni 2019 12:41 - 21040\_D10C07\_000000494
106. E-mail 6 juni 2019 10:06 - 21040\_D04A01\_000000821
107. Factsheet inzake handreiking 2017 - 21040\_D04A01\_000000822
108. E-mail 6 juni 2019 12:51 - 21040\_D10B06\_000000158
109. E-mail 6 juni 2019 15:46 - 21040\_D11D07\_000000351
110. E-mail 6 juni 2019 19:28 - 21040\_D11B07\_000000249
111. E-mail 6 juni 2019 10:46 - 21040\_D04A01\_000000820
112. E-mail 7 juni 2019 10:03 - 21040\_D11B07\_000000200
113. E-mail 7 juni 2019 14:54 - 21040\_D11B07\_000000100
114. Actiepuntenlijst 7 juni 2019 - 21040\_D11B07\_000000101
115. E-mail 7 juni 2019 17.43 - 21040\_D04A01\_000000877
116. [CONCEPT] Factsheets over CAF-11 - 21040\_D04A01\_000000883
117. E-mail 14 juni 2019 12:45 - 21040\_D04A01\_000001243
118. Overzicht chatberichten van 4 juni 2019 afkomstig van telefoon Directeur-Generaal Belastingdienst (2017-2020) - 21040\_D20A01\_000000027
119. E-mail 3 december 2020 14.55 - 21040\_D11B01\_000004453
120. E-mail 8 juni 2019 15:32 - 21040\_D10C09\_000000394
121. E-mail 9 juni 2019 12.01 - 21040\_D04A01\_000000975
122. E-mail 9 juni 2019 21:34 - 21040\_D11B09\_000000115
123. E-mail 10 juni 2019 16:58 - 21040\_D10C09\_000000456
124. E-mail 10 juni 2019 10:07 - 21040\_D10C10\_000000049
125. E-mail 10 juni 2019 15:25 - 21040\_D10C09\_000000443
126. E-mail 10 juni 2019 19:19 - 21040\_D04A01\_000001002
127. E-mail 10 juni 2019 21:52 - 21040\_D04A01\_000001088

128. E-mail 26 september 2019 07:51 - 21040\_D04A01\_000002311
129. Evaluatierapport memo, 25 september 2019 - 21040\_D04A01\_000002312
130. Terugkoppeling reflectie CAF-11 – CONCEPT - 21040\_D04A01\_000002313
131. E-mail 3 oktober 2019 08:03 - 21040\_D04A01\_000002421
132. E-mail 27 september 2019 08:39 - 21040\_D04A01\_000002422
133. E-mail 28 september 2019.13:50 - 21040\_D04A01\_000002423
134. Reflectiegesprek CAF 11 26 juli 2019 - 21040\_D04A01\_000002424
135. E-mail 30 september 2019 08:16 - 21040\_D04A01\_000002425
136. E-mail 30 september 2019 10:18 - 21040\_D04A01\_000002426
137. E-mail 27 september 2019 18:08 - 21040\_D04A01\_000002427
138. E-mail 2 oktober 2019 10:06 - 21040\_D04A01\_000002428
139. Verslag gesprek Algemeen Directeur Toeslagen (2019) 26 juli - 21040\_D04A01\_000002429
140. E-mail 26 september 2019 11:55 - 21040\_D04A01\_000002430
141. Oplegmemorandum factsheets 14 juni 2019 - 21040\_D04A01\_000001244
142. Toelichting bij stroomschema – nationaliteit van gastouders 5 juni 2019- 21040\_D10C07\_000000041
143. E-mail 7 juni 2019 14.30 - 21040\_D10C07\_000000294
144. Verslag 7 juni 2019 MT Toeslagen - 21040\_D10C07\_000000295