

## 3. Verrichte werkzaamheden

### 3.1. Algemeen

<sup>6468</sup> 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.”

<sup>6569</sup> Onze werkzaamheden zijn gericht geweest op het in kaart brengen van feiten en omstandigheden (context) inzake het ‘memo-Palmen’ en de ‘juni-weekweek’ 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. De enige uitzondering betreft de namen van bewindspersonen en mevrouw Palmen naar wie het memo is vernoemd.

<sup>6670</sup> Wij hebben de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

- Verzamelen en analyseren van informatie;
- Interviewen van voor het onderzoek relevante personen (voormalig) medewerkers en bewindspersonen;
- ~~Analyseren van informatie en interviews;~~
- Conciperiëren 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

<sup>6771</sup> Onze werkzaamheden bestonden uit het identificeren en verzamelen van de relevante informatie ~~van 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.

<sup>6872</sup> Bij de uitvoering van het informatieonderzoek ons onderzoek is rekening gehouden met het beginsel van proportionaliteit ~~door de zoekacties uit~~. Dit houdt in dat de onderzoeksmethode in een redelijke verhouding behoort te voeren op basis staan tot het doel van een door PwC onafhankelijk opgestelde zoekstrategie en daarop gebaseerde zoektermen. Voor wat het onderzoek op mobiele telefoons is. Hier hebben wij onder andere invulling aan gegeven bij de keuze van de (voormalig) medewerkers en bewindspersonen van het beginsel van subsidiariteit in acht genomen, ter voorkoming onevenredig zware inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Ministerie van Financiën die wij hebben betrokken in het onderzoek en door bij het doorzoeken van digitale gegevens gebruikt te maken van zoektermen.

<sup>6973</sup> 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

<sup>7074</sup> 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 ~~een aantal enkele~~ personen ~~dat~~ die betrokken ~~is~~ zijn geweest bij eerdere onderzoeken naar de kinderopvangtoeslagen.

~~7475~~ In appendix A.2 hebben wij een geanoniseerd 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.

~~7476~~ 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.

~~7477~~ Hoewel dit als onderdeel van de opdracht door het Ministerie van Financiën was gevraagd, hebben wij geen 'rode draden verslag' (niet tot individuele personen herleidbare samenvatting) van de interviews toegevoegd. Onze belangrijkste overweging hierbij is dat de relevante informatie uit de interviews in die delen van het rapport ~~zijn~~ is verwerkt waar deze in de context van betreffende onderwerp tot hun recht ~~komen~~ komt.

### 3.4. Wederhoor

~~7478~~ Wij hebben wederhoor uitgevoerd bij die ~~personen(voormalig) medewerkers en bewindspersonen~~ die een wezenlijke bijdrage hebben geleverd aan ons onderzoek en bij ~~personen(voormalig) medewerkers en bewindspersonen~~ die verantwoordelijkheid droegen gedurende de onderzoeksperiode. ~~Deze personen~~ Deze (voormalig) medewerkers en bewindspersonen kregen de voor hen relevante delen van het concept-rapport voorgelegd ter verificatie. ~~Alle personen~~ 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

~~7479~~ Op 17 september 2021 hebben wij ons rapport in concept aangeboden aan het Ministerie van Financiën om enerzijds het Ministerie in de gelegenheid te stellen ons op eventuele onjuistheden te attenderen en anderzijds om een ambtelijke reactie voor te bereiden op ons rapport.

### 3.6. Beperkingen van het in ons onderzoek

~~7480~~ Wij hebben de opdracht uitgevoerd en over de uitkomsten gerapporteerd in overeenstemming met op ons van toepassing zijnde beroepsregels.

~~7481~~ De door ons uitgevoerde werkzaamheden houden geen assurance-werkzaamheden in.

~~7482~~ 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.

~~7483~~ ~~Ons onderzoek is gebaseerd op vrijwillige medewerking aangezien wij geen~~ ~~opsporingsbevoegdheid hebben.~~ Met uitzondering van hetgeen hierna beschreven, hebben alle ~~personen(voormalig) medewerkers en bewindspersonen~~ die wij hebben benaderd als onderdeel van ons onderzoek meegewerkt aan de interviews en hun e-mailbox ter beschikking gesteld.

~~8084~~ Eén lid van het MT Toeslagen uit 2017 heeft medewerking aan het onderzoek geweigerd. ~~De~~ ~~Secretaris-Generaal Ministerie van Financiën (2020 heden)~~ heeft meerdere gesprekken gevoerd

met het lid van het MT Toeslagen en dringend verzoekt om medewerking. Ook wenste het lid van het MT Toeslagen niet de e-mailbox ter beschikking te stellen aan PwC. PwC heeft aangegeven af te zien van een interview indien dat op basis van een dienstbevel zou plaatsvinden, omdat deelname aan het onderzoek op basis van vrijwilligheid dient te geschieden. Wel is de e-mailbox van het betreffende lid van het MT Toeslagen 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 ~~we de exacte opvolging van het 'memo Palmen' in de periode na 14 maart 2017 gereconstrueerd hebben aan de hand van de ons ter beschikking gestelde informatie voor ons onderzoek relevante informatie waarover deze medewerker zou kunnen beschikken, niet naar boven is gekomen.~~

~~8185 De~~ Staatssecretaris van Financiën (2017-2019) Snel heeft geen medewerking verleend voor vrijwillige inzage in zijn privételefoon. Volgens ~~de~~ Staatssecretaris Snel bevatte zijn privételefoon geen zakelijke correspondentie. ~~Overigens is ons op basis van ons onderzoek niet gebleken dat het 'memo Palmen' is verstrekt aan de betrokken Staatssecretaris.~~

~~8286~~ Uit ons onderzoek is gebleken dat ~~een~~ Medewerker 1 FJZ Belastingdienst van het Ministerie van Financiën het 'memo-Palmen' in de 'juni-week' van 2019 heeft ontvangen. Wij hebben deze medewerker niet kunnen interviewen vanwege gezondheidsredenen. Hierdoor hebben we de reactie van deze medewerker alleen kunnen afleiden uit de beschikbare digitale gegevens en andere interviews. De e-mailbox van de betreffende medewerker is wel in het onderzoek betrokken.

~~8387~~ 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.

~~8488~~ Onze werkzaamheden hebben niet het karakter van een persoonsgericht onderzoek (zoals bedoeld in 'NBA Handreiking 1112 Persoonsgerichte onderzoeken'). Dit is ook gecommuniceerd door) 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. Ons rapport mag gecommuniceerd dat de uitkomsten van ons onderzoek niet in disciplinaire trajecten worden gebruikt voor het nemen van (arbeidsrechtelijke) maatregelen jegens individuele medewerkers betrokken, tenzij sprake is van opzet en/of vermoedens van strafbare feiten.

### **3.7. Interactie met het Ministerie van Financiën**

~~8589~~ 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.

~~8690~~ Daarnaast heeft het Ministerie een begeleidingscommissie ingesteld bestaande uit de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Financiën (2020-heden) en leden van verschillende dienstafdelingen 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 911 keer bij elkaar geweest.

~~8791~~ 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

892 De omvang en complexiteit van het onderzoek bleek significant af te wijken van de verwachtingen bij het formuleren van de [onderzoeksopdracht](#) [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.

893 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](#).

894 Bovenstaande factoren hebben een belangrijke rol gespeeld bij het verschuiven van de opleverdatum van ons rapport van 1 juli 2021 naar ~~30~~29 september 2021.

COMPARARE

## 4. Context

### 4.1. Context rond de CAF onderzoeken

<sup>9495</sup> Om de in ons rapport opgenomen feiten in de juiste context te kunnen plaatsen, ~~is het nodig om eersthebben wij onderstaand~~ een korte ~~historisch~~-samenvatting ~~te schetsen~~ opgenomen van het ontstaan van de ~~aanloop naar de kinderopvangtoeslagaffaire~~ CAF onderzoeken.

<sup>9296</sup> Het maatschappelijk debat omtrent fraude met toeslagen ontstond onder andere naar aanleiding van de zogenoemde 'Bulgarenfraude'. ~~Doordat de Belastingdienst inkomensafhankelijke toeslagen vooraf bij aanvraag uitbetaalde en pas achteraf controleerde, ontstond de situatie waarbij vermeende Bulgaarse bendes fraude pleegden met toeslagen. Bulgaarse katvangers zouden zich inschrijven bij een gemeentelijke dienst in Nederland met een fictief woonadres. Vervolgens stonden ze geregistreerd als woonachtig in Nederland. Hierdoor kregen zij een 'Burgerservicenummer' (BSN) toegewezen, welke ze tegen geringe vergoeding overhandigden aan de bendeleiders. Deze laatste maakten vervolgens een DigiD aan en vroegen inkomensafhankelijke toeslagen aan in Nederland.~~

<sup>9397</sup> In de Tweede Kamer ontstond veel ophef naar aanleiding van de 'Bulgarenfraude' ~~hetgeen zelfs leidde tot een motie van wantrouwen tegen de Staatssecretaris van Financiën (2017-2019) op 15 mei 2013.<sup>6</sup> De politiek legde als gevolg van de Bulgarenfraude steeds meer nadruk op het voorkomen van fraude met toeslagen, hetgeen~~ 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 ~~veel~~ intensiever op fraude signalen gaan richten.

<sup>94</sup> ~~Uit de verschillende interviews in het onderhavige PwC-onderzoek komt het beeld naar voren dat de Belastingdienst door verschillende factoren, zoals de Bulgaren fraude en de leegloop door de ruimhartige vertrekregeling, in een politieke en bestuurlijke crisissituatie verkeerde. De ruimhartige vertrekregeling heeft uiteindelijk geleid tot het onder 'verscherpt toezicht' stellen van de Belastingdienst.~~

<sup>98</sup> ~~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).~~

<sup>9599</sup> Vanuit de FIOD ~~verschillende instanties, binnen en buiten de Belastingdienst,~~ kwamen fraudesignalen ~~naar boven~~ 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 bemiddelaar tussenpersoon tussen de burger en de overheid ~~voor het verkrijgen van toeslagen~~. Om deze reden is in september 2013 het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF-team) ingesteld onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van de Algemeen Directeur Belastingen Belastingdienst. Het CAF-team had tot doel onderzoek uit te voeren naar signalen van mogelijke mogelijk ~~misbruik van toeslagen~~ onder regie van een facilitator. Het CAF-team is een samenwerkingsverband van diverse dienstonderdelen van de Belastingdienst.

<sup>96100</sup> ~~Een~~ Het CAF-team richtte zich niet op de ~~toeslagenbelastingaangifte of toeslagaanvragen~~ van de individuele burgers, maar op signalen gerelateerd aan de facilitator ~~bemiddelaar~~. De bevindingen van het CAF-team werden overgedragen aan de betrokken directie(s) van de Belastingdienst die mogelijke vervolgacties bepaalden voor de verdere behandeling van de zaak. ~~De~~ In het geval van een vermoeden van fraude met toeslagen beoordeelde de Directie Toeslagen ~~beoordeelde~~ het recht op toeslag van de ~~betrokken~~ individuele ~~burger~~ burgers. In geval er sprake is van een verhoogd risico dan volgt een intensieve beoordeling waarbij bewijsstukken over een langere

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2012/13, 17050, nr. 433.

periode worden opgevraagd. De criteria voor de beoordeling van het recht op toeslag komen voort uit de wet- en regelgeving.

97101 In de [kamerbrief](#) van 11 juni 2019 gaf Staatssecretaris [van Financiën \(2017-2019\)](#) [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 [startenstart](#) van CAF-zaken, dat waren immers steeds signalen van buitenaf. Recent is besloten dat nationaliteit ook geen onderdeel meer is van het queryverzoek."<sup>6</sup>*

98102 [Binnen](#) 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>7</sup> De commissie Donner heeft de zachte stop aangeduid als een 'conservatoire maatregel'. Er werd voorkomen dat hangende het onderzoek de bedragen die mogelijk moesten worden terugbetaald, verder opliepen. Bij een 'harde' stopzetting werd een eerder vastgestelde voorschotbeschikking met terugwerkende kracht stopgezet en gecorrigeerd waardoor ook de reeds betaalde toeslag werd teruggevorderd.<sup>8</sup>

99103 Een van de dossiers van het CAF-team betrof het CAF-11 Hawaï dossier. Dit dossier zag op [het Gastouderbureau](#) [\[redacted\]](#) [een gastouderbureau](#) dat vraag en aanbod op het gebied van gastouderopvang bij elkaar bracht. Inzake het CAF-11 Hawaï dossier werd [een signaal](#)

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

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

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

neergelegd bij de Directie Toeslagen, dat, na onderzoek door het Belastingdienstbrede CAF-team op basis van signalen uit GGD-rapporten zou blijken dat aanleidingen waren, binnen Toeslagen besloten tot mogelijke fraude het stopzetten van lopende toeslagen van betrokken ouders en het onderzoeken van hun recht op kinderopvangtoeslag. De wijze waarop het CAF-11 Hawai dossieronderzoek is opgebouwd gedocumenteerd is in de 'juni-week' van 2019 onderwerp van discussie geworden.

#### **4.2. Andere onderzoeken**

400104 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~~ Nationale Ombudsman

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

#### EDP onderzoeken

##### Dit rapport Onderzoek door EDP-auditors

Het door EDP-auditors van de Belastingdienst uitgevoerde onderzoek bestaat uit 2 delen<sup>10</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 ~~uitvoering toeslagen~~

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

#### Auditdienst Rijk (ADR)

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

#### Autoriteit Persoonsgegevens (AP)

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

#### Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK)

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

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

<sup>404</sup><sup>105</sup> 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.

<sup>402</sup><sup>106</sup> In hoofdlijnen bestaat de organisatie van het Ministerie van Financiën uit de Minister, de Staatssecretaris, de Secretaris-Generaal en onder andere de Directeur-Generaal Belastingdienst. Onder de Directeur-Generaal Belastingdienst vallen onder andere de directie uitvoeringsdirectie Toeslagen en de concerndirecties Fiscale en Juridische Zaken (FJZ) en Uitvoerings- en Handhavingsbeleid (UHB).

<sup>107</sup> 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.

<sup>403</sup><sup>108</sup> Hoewel de organisatiestructuur in de onderzoekperiode ~~onderzoekperiode~~ op onderdelen is gewijzigd, geeft het organogram van 2019 voldoende inzicht voor een goed begrip van dit rapport (appendix A.3).

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

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

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

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

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

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

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



404109. In ons rapport hebben wij functieaanduidingen gebruikt die zo goed mogelijk recht doen aan de functie van de betreffende (voormalig) medewerker en waaruit ook blijkt binnen welk [departement/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.

COMPARE

## 5. Onderzoeksvraag 1 – tijdljn 'verspreiding 'memo- PalmenPalmen'

### 5.1. Onderzoeksvraag inzake opstellen tijdljn verspreiding van het 'memo-Palmen'

~~405~~110 De onderzoeksvraag van het Ministerie van Financiën luidt:

"Maak een tijdljn 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

~~406~~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.

~~407~~112 Deze onderwerpen zullen eerst kort worden toegelicht voordat de tijdljn vanaf maart 2017 wordt uitgewerkt. Voorafgaand aan maart 2017 spelen uiteraard meer aspecten rondom het CAF-11 Hawai dossier. Deze worden hier verder buiten beschouwing gelaten omdat het onderzoek ziet op het opstellen van het 'memo-Palmen' en hetgeen daarna plaatsvindt.

~~408~~113 ~~Bij de oprichting van Toeslagen in 2005 is gekozen om een kosteneffectieve uitvoeringsorganisatie op te richten, waarbij vooral werd gewerkt met behandelvoorschriften (of werkinstructies). Doordat wetgeving behoorlijk 'digitaal' is vormgegeven, is~~ 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 beslissboom gevolgd worden. De wet bood weinig mogelijkheden tot discretionaire bevoegdheid van medewerkers. Daarnaast bestond de formatie van de directie Toeslagen voor het grootste deel uit functies op het niveau van groepsfunctie C (zogenaamde 'c' medewerkers), waarvoor als (minimaal) opleidingsniveau MBO (2) vereist was. Het Management Team (MT) Toeslagen bestond in 2017 uit de Algemeen Directeur Toeslagen en vier leden.

~~409~~114 Op 20 juli 2016 wordt tijdens een gezamenlijke dag van het MT Toeslagen medegedeeld dat mevrouw Palmen (PwC: hierna aangeduid van (PwC: Vaco Toeslagen (2017))) zal starten als Vaktechnisch Coördinator bij de Toeslagen (Vaco Toeslagen). "VaCo: (PwC: Vaco Toeslagen (2017)) is geselecteerd. Ze (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.10A.10.1).

110 Vaktechniek ondersteunt de uitvoerende medewerkers in het primaire proces per middel of proces. De Vaco is een gezaghebbend specialist voor een middel of proces en heeft kennis van relevante toezichtvormen. Hierdoor kunnen complexe middel overstijgende problemen worden opgelost. Vaktechniek adviseert, bewaakt en verbindt hierbij beleid en uitvoering om te waarborgen dat eenheid bestaat in het beleid en de uitvoering daarvan binnen de Belastingdienst (appendix A.10.2). Zo wordt toegezien op het feit dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden, in de mate waarin zij aan elkaar gelijk kunnen worden gesteld. Vragen betreffende de uitvoering worden doorgaans eerst aan een Vaktechnisch Aanspreekpunt (VTA) voorgelegd. De VTA kan, indien nodig, een casus verder "escaleren" naar de Vaco. Vervolgens kan de Vaco "escaleren" naar de Landelijk Vacoördinator (Lavaco) of, indien er sprake is van een rechtsvraag, deze voorleggen aan een van de Kennisgroepen (bijvoorbeeld de kennisgroep Formeel Recht of de Kennisgroep Toeslagen).

444115 Tot 2016 kende Toeslagen 'beleid en vaktechniek' dat bestond uit functionarissen van de regieteams Handhavingsregie en Productieregie. Zij vervulden gezamenlijk de functie vaktechniek. In 2016 beschikte Toeslagen niet over een Vaco en de plaats die de Vaco zou gaan krijgen was nog onduidelijk. De Algemeen Directeur Toeslagen (2017) was gekomen tot een zogenoemd 'kwadranten besturingsmodel' waarbij de organisatie werd ingericht in 4 kwadranten, te weten: Handhaving, Productie, Bedrijfsvoering en Organisatie Ontwikkeling. Ieder kwadrant stond onder leiding van een lid van het MT Toeslagen. Naast de vier kwadranten bestonden 'regieteams' en 'normale teams' (ook wel 'processteams' 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 processteams 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.

442116 De Vaco Toeslagen (2017) werd verzocht om een plan te maken voor het inrichten van Vaktechniek binnen Toeslagen. Binnen de Belastingdienst wordt Toeslagen ook wel 'Belastingdienst Rood' genoemd, ~~waar gelden worden uitgegeven via toeslagen.~~ De Vaco Toeslagen (2017) kwam van de traditionele Belastingdienst, ook wel 'Belastingdienst Blauw' genoemd, ~~waar gelden worden geïnd.~~ De Belastingdienst onderging in die tijd een verandering in organisatiemodel. Er werd een zogenaamd 'Raad van Bestuur model' ontwikkeld. Toeslagen had voor die tijd een solitaire positie binnen de Belastingdienst. Met de komst van het nieuwe besturingsmodel werd Toeslagen ondergebracht in hetzelfde onderdeel als Belastingen aangestuurd door een Chief Operating Officer (COO). De COO 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 ~~zede Vaco Toeslagen (2017)~~ gewend was binnen 'Blauw'.

443117 Bij Toeslagen maakte Vaktechniek geen onderdeel uit van deze structuur en viel de vaktechnisch coördinator dan ook niet onder een Lavaco. Deze laatste functie werd pas in 2018 ingevuld. Er was sprake van een kwadrantenmodel waarbij er geen centrale coördinatie van Vaktechniek bestond. Bij Toeslagen was er het cluster 'Beleid en Vaktechniek' (medewerkers Beleid en Vaktechniek verdeeld over de regieteams Productieregie en Handhavingsregie). In de operationele teams zaten geen vaktechnische medewerkers. ~~Velen binnen Toeslagen zagen dan ook niet het belang van een aparte Vaco direct onder het MT Toeslagen.~~ De Vaco Toeslagen (2017) werd tijdelijk tussen de vier kwadranten en het MT Toeslagen geplaatst, waarbij de Vaco Toeslagen (2017) een eigen lid van het MT Toeslagen kreeg toegewezen als aanspreekpunt. De Vaco Toeslagen (2017) was bij indiensttreding de eerste persoon die de functie van Vaco vervulde binnen Toeslagen (appendix A.10.1). Bij aanvang van de functie heeft de Vaco Toeslagen (2017) zich gericht op de coördinatie van de Vaktechniek en het aansturen en ondersteunen van vaktechnische medewerkers. Vaktechnische medewerkers konden met

complexe casussen bij de Vaco terecht. In de praktijk werd er periodiek overleg gevoerd tussen het cluster Beleid en Vaktechniek en de Vaco.

444118 Er bestonden verschillende denkbeelden over het inpassen van een vaktechnische structuur bij Toeslagen. In de loop van 2016 zijn er meerdere structuren voorgesteld en besproken in het MT Toeslagen. Er is uiteindelijk gekozen om de Vaco Toeslagen (2017) onderdeel te maken van een kwadrant en om deze functie niet direct onder een lid van het MT Toeslagen te plaatsen. De Vaco Toeslagen (2017) was het niet eens met deze structuur en dit is uiteindelijk een van de redenen geweest voor het vertrek van de Vaco Toeslagen (2017) in mei 2017. Eind 2016 komt het MT Toeslagen tot de conclusie dat de positionering van de Vaco tussen het MT Toeslagen en de vier kwadranten niet leidt tot de hun voor ogen staande oplossing. 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.

445119 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 ~~te~~ 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."

446120 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).

447121 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 ~~dat~~ de Vaco Toeslagen (2017) heeftte hebben gevraagd om te kijken naar de coördinatie en waar nodig initiatief te nemen tot verbetering inzake het CAF-11 Hawai dossier. Binnen de Belastingdienst vonden meerdere onderzoeken plaats rond het gastouderbureau uit de CAF-11 Hawai zaak.

448122 Op **8 maart 2017** verliest de Belastingdienst een hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State in het kader van CAF-11 Hawai.<sup>16</sup> "Bij uitspraak van 20 november 2015 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 18 mei 2015 vernietigd, het besluit van 21 november 2014 herroepen en de aan [wederpartij] toekomende kinderopvangtoeslag over de maanden januari tot en met augustus 2014 bepaald op een bedrag van € 7.112,00 en bepaald dat deze uitspraak in de plaats

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

treedt van het vernietigde besluit van 18 mei 2015. (...) Tegen deze uitspraak heeft Toeslagen hoger beroep ingesteld."

### 5.3. Tijdlijn 'memo-Palmen'

#### 5.3.1. Het 'memo-Palmen'

<sup>419</sup><sup>123</sup> Het hieronder beschreven memo is vanaf 2020, mede naar aanleiding van Kamervragen en media-aandacht het 'memo-Palmen' gaan heten. Voor de herkenbaarheid en leesbaarheid refereren wij in dit rapport naar het memo als zijnde: het 'memo-Palmen'. Er bestaan twee versies van het 'memo-Palmen' (appendix A.4). Zoals hieronder in paragraaf 5.4 besproken zal worden, verschillen beide bestaat er tussen deze twee versies maar voor wat betreft een verschil van één zin.

<sup>420</sup><sup>124</sup> 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).

<sup>424</sup><sup>125</sup> Hieronder volgt samengevat de kern van het 'memo-Palmen'. De citaten zijn overgenomen vanuit versie 1 en vindbaar in appendix A.4 bij dit rapport. De Vaco Toeslagen (2017) stelt op het moment van het schrijven (10 maart 2017) dat de zaak tegen het Gastouderbureau petrokken 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 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 gezien 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."

<sup>422</sup><sup>126</sup> 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?"

<sup>423</sup><sup>127</sup> 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'

[424128](#) In de visualisering in appendix A.5 is weergegeven op welke momenten het 'memo-Palmen' is verstuurd alsmede de datum, versie en tijdstip.

[425129](#) 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

[426130](#) De Vaco Toeslagen (2017) heeft op **10 maart 2017** de bevindingen van de analyse naar het CAF-11 Hawai 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 [Lid 4](#) van het MT Toeslagen (PwC: [Lid 4 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: [Algemeen Directeur Toeslagen \(2017\)](#)), zsm informeren. Ik zou slechts een enkele opmerking van (PwC: Vaco Toeslagen (2017)), anders formuleren: ipv 'vaco niet betrokken' zou ik schrijven 'op dit punt had een andere keuze gemaakt kunnen worden, die de huidige impact had voorkomen' oid. Ik stel voor aanpassen en vanavond nog naar (PwC: [Algemeen Directeur Toeslagen \(2017\)](#))." (appendix A.10.7). 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.

[427131](#) De Vaco Toeslagen (2017) geeft in [haar](#)het interview [met PwC](#) aan [dat ze](#) het advies (het 'memo-Palmen') op een persoonlijke schijf [op haar computer heeft hebben](#) opgeslagen en dat deze schijf niet werd gedeeld met anderen.

[428132](#) Vervolgens stuurt Lid 1 van het MT Toeslagen (2017 & 2019) het 'memo-Palmen' (versie 2) door naar de [Algemeen](#) Directeur Toeslagen (2017), met de volgende tekst: "Nav de uitspraak in het hoger beroep (vorige week) bij de RvS inzake [\[redacted\]](#) (PwC: [\[redacted\]](#) [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 [haar](#)(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 [Algemeen](#) Directeur Toeslagen (2017) reageert vervolgens met de woorden: "Doen we (PwC: Lid 1 van het MT Toeslagen (2017 & 2019))!" (appendix A.10.9).

[429133](#) 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.

<sup>430</sup><sup>134</sup> 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 Algemeen Directeur Toeslagen (2017) hebben het stuk naar de secretaris van het MT Toeslagen gestuurd. Hierdoor vertoont het 'memo-Palmen' geen uiterlijke kenmerken van een officieel memo/ stuk van het MT Toeslagen en is het *niet* als zodanig gearchiveerd. Deze gang van zaken zal een belangrijke invloed hebben op de zichtbaarheid en vindbaarheid van het 'memo-Palmen' in latere onderzoeken.

<sup>135</sup> 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

<sup>434</sup><sup>136</sup> 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).

<sup>432</sup><sup>137</sup> Uit interviews blijkt dat er binnen het MT Toeslagen twee soorten overleggen te onderscheiden waren: a) de reguliere vergaderingen van het MT Toeslagen met vaste procedures, agenda en stukken; b) de heidagen van het MT Toeslagen. De heidagen hadden geen vaste agenda en er werd vooraf ook geen agenda verspreid. Heidagen van het MT Toeslagen werden vrij ingevuld zonder vaste procedures. Op 14 maart 2017 was er sprake van een heidag. Het ontbreken bespreken van procedures 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.

<sup>433</sup><sup>138</sup> Uit de interviews met de Algemeen Directeur Toeslagen (2017) en drie van de vier<sup>17</sup> overige leden van het MT Toeslagen is naar voren gekomen dat het 'memo-Palmen' gedurende de heidag kort besproken is en de nadruk is gelegd op de opvolging van het 'memo-Palmen' in de gezamenlijkheid met de uitspraak van de Raad van State van 8 maart 2017 en het onderzoek dat werd uitgevoerd door de Nationale Ombudsman. De Algemeen Directeur Toeslagen (2017) geeft aan dat na het ontvangen van het 'memo-Palmen' had ontvangen op 13 maart 2017, geen contact hierover heeft 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). Volgens de Algemeen Directeur Toeslagen was de 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

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