



VERSLAG RAPPORTEURS COMMISSIE FINANCIËN

Aandachtspunten bij het PwC-rapport memo-Palmen

Ter voorbereiding van het commissiedebat van 13 december 2022

8 december 2022 | Rapporteurs PwC-rapport memo-Palmen

Samenvatting

Het belang van het memo-Palmen in de Kinderopvangtoeslagaffaire kan niet worden onderschat. De Belastingdienst had sinds 2006 de gewoonte om bij verdenkingen toeslagen stop te zetten en betrokken ouders om informatie te vragen. Hierbij ging veel fout aan de kant van de Belastingdienst. In de tussentijd kregen de ouders geen toeslag en konden zij dan ook veelal geen gebruik maken van kinderopvang. De Raad van State oordeelt op 7 maart 2017 dat de Belastingdienst zich niet heeft gehouden aan AWIR, artikel 23.

In december 2016 is de vaktechnisch coördinator (Vaco) door haar leidinggevende gevraagd te kijken naar de coördinatie, en waar nodig initiatief te nemen tot verbetering, inzake het CAF 11 (Hawaiï) dossier. Op 10 maart 2017, na de uitspraak van de Raad van State, schrijft de Vaco haar memo (later bekend als het memo-Palmen). Haar conclusie hierin was vernietigend: de Belastingdienst had laakbaar gehandeld.

Het advies was om geheel van koers te veranderen en de betreffende ouders een schadeloosstelling te geven in een vaststellingsovereenkomst. De Belastingdienst deed echter het tegenovergestelde en procedeerde nog jaren door, met de bekende desastreuze gevolgen voor de gezinnen.

Waar het memo-Palmen het signaal had moeten zijn om van koers te veranderen, wordt duidelijk uit het PwC-rapport dat niemand hier verantwoordelijkheid voor neemt. Op twee momenten wordt het memo breed verspreid en besproken (in maart/april 2017 en juni 2019), maar op beide momenten is er geen sprake van serieuze opvolging.

Het memo, dat op dat moment het 'hoogste' juridische advies betreft over de CAF 11-zaak, komt niet naar boven bij opeenvolgende onderzoeken:

- A. Niet bij de vele eerdere Kamervragen en Wob-verzoeken. Het memo-Palmen viel logischerwijs binnen het besluit op het Wob-verzoek van 15 november 2019;
- B. Niet bij het onderzoek van de Nationale Ombudsman '[Geen powerplay maar fair play](#)' van augustus 2017.
- C. Niet bij het zogenoemde [EDP-onderzoek](#) van november 2018, dat als expliciete vraag had alle documenten over CAF-11 te vinden. De mensen die de stukken aanleveren, hebben het memo ontvangen (MT-lid) of maken deel uit van de werkgroep die opvolging had moeten geven aan het memo (medewerker). Zij kennen het memo en de context maar wijzen de onderzoekers daar niet op;
- D. Niet bij het [ADR-rapport](#) van maart 2020, dat moest nagaan wie op welk moment welke documenten had ontvangen. Let wel: ook de Directeur Toeslagen is hierover bevraagd, welke volgens het PwC-rapport en de antwoorden van de staatssecretaris van 2 december jl. het memo per e-mail had ontvangen. Wanneer het memo direct wordt aangeleverd bij de onderzoekers wordt het niet bij het

- onderzoek betrokken omdat het niets toe zou voegen aan wat de ambtelijke leiding en de politieke top op dat moment al zouden weten;
- E. Niet bij het [interim-rapport](#) van mei 2019 en niet bij het [eindrapport](#) van de commissie Donner van maart 2020. Dit is van belang omdat de commissie weliswaar de hardheid van het stelsel benoemt maar niet spreekt van laakbaar gedrag. Hier had het memo verschil gemaakt;
 - F. Niet bij de tijdlijn waar de Kamer eerder om heeft gevraagd (bijlage [932865](#) bij [Kamerstuk 31066, nr. 629](#) van mei 2020);
 - G. Niet bij de vordering van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK).

De rapporteurs vinden het buitengewoon onwaarschijnlijk dat het memo bij al deze gelegenheden keer op keer over het hoofd is gezien als belangrijk document, zelfs als de slechte archivering daarbij als gegeven wordt genomen. Uit het PwC-onderzoek blijkt dat een groot aantal mensen het memo kende. Werkelijk alle mogelijke middelen zijn ingezet, waarmee het memo openbaar had kunnen worden. Toch gebeurde dit pas aan het einde van het onderzoek van de POK, naar aanleiding van een tip.

De rapporteurs zijn dan ook van mening dat de houding van de Belastingdienst ten aanzien van openbaarheid en controle ertoe heeft bijgedragen dat het memo niet eerder publiek beschikbaar is gekomen. Zij stellen dat het gebrek aan verbetering weinig vertrouwen geeft dat dit in de toekomst niet weer gaat gebeuren bij andere fiscale dossiers. Om die reden hebben de rapporteurs de commissie aanbevolen om op korte termijn een voorstel te formuleren voor extern advies over de wijze waarop de Kamer meer grip kan krijgen op de rechtsstatelijke controle op de Belastingdienst.

Tevens constateren de rapporteurs dat het PwC-rapport op twee belangrijke punten geen uitsluitel heeft kunnen geven over de betrokkenheid van de ambtelijke en politieke top bij de opvolging van het memo-Palmen (zie kader). Zij hebben de commissie Financiën dan ook geadviseerd om de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening in overweging te geven deze resterende onduidelijkheden in hun onderzoek te betrekken.

De commissie Financiën heeft, tijdens haar procedurevergadering van 8 december 2022 ingestemd met het verslag van de rapporteurs en de twee aanbevelingen overgenomen.

Resterende onduidelijkheden betrokkenheid bij memo-Palmen

2017:

Het memo-Palmen wordt besproken tijdens een heidag van het MT Toeslagen op 14 maart 2017. Mede als gevolg daarvan wordt er een werkgroep ingericht die in gesprek gaat met de advocaat van een aantal bij het CAF11-Hawaiï dossier betrokken ouders (PwC-rapport alinea's 11-12). Dit leidt echter niet tot een oplossing en leidt tot voorzetting van het staande beleid.

In een interne e-mail van 26 oktober 2020 staat over de opvolging van het memo-Palmen in 2017 het volgende: "De interne memo zoals die door de vaktechnische coördinator is geschreven is wel degelijk als signaal opgepakt. De memo is door het MT van Toeslagen besproken, er is een vervolg aan gegeven in samenwerking met de opsteller van de memo, met de betreffende advocaat is in contact getreden, er hebben gesprekken plaatsgevonden en dat alles besproken en met instemming gevolgd door de toenmalige DG en staatssecretaris." (PwC-rapport, Appendix A 10.68)

In de beantwoording van de aanvullende vragen van 2 december jl. (antwoorden op vragen 15-18n) verwijst de staatssecretaris naar het PwC-rapport en stelt dat bovenstaande opmerking in de mail door geen van de betrokkenen bij het PwC-onderzoek wordt bekrachtigd. Uit de conclusies van het PwC-rapport blijkt volgens haar niet dat de toenmalige DG of staatssecretaris op de hoogte waren van de gang van zaken in maart 2017.

2019:

De Directeur-Generaal van de Belastingdienst was aanwezig bij het overleg van woensdag 5 juni 2019 (in de zogenoemde 'juni-week') waarin de eerste versie van factsheet 6 werd besproken, met daarin de verwijzing naar het memo-Palmen. De Secretaris-Generaal van het ministerie heeft het factsheet ontvangen maar was niet aanwezig bij het bewuste overleg, en ontving ook niet de aantekeningen die zijn gemaakt van het overleg ([2021D39867](#), antwoord op vraag 41). De Secretaris-Generaal heeft laten weten geen herinnering te hebben aan het lezen van het factsheet in 2019 (PwC-rapport, Alinea 270).

De Directeur-Generaal Belastingdienst heeft aangegeven dat de concept-factsheets op 5 juni 2019 op hoofdzaken zijn besproken en niet bladzijde voor bladzijde. Factsheet 6 is besproken en er zijn procesmatige afspraken gemaakt. Volgens geïnterviewden lag het memo-Palmen tijdens deze bespreking 'niet op tafel' (PwC-rapport, Alinea 284).

Later in de 'juni-week' is geconcludeerd dat het memo-Palmen geen signaal was dat de ambtelijke top had bereikt. Dit is vermoedelijk de reden dat het in latere versies van het factsheet niet meer is opgenomen (PwC-rapport, Alinea 29). Weer later is het gehele factsheet vervangen.

Inleiding

Tijdens de procedurevergadering van de commissie Financiën van 15 september jl. zijn de leden Inge van Dijk (CDA) en Omtzigt (Lid Omtzigt) gemandateerd om als rapporteur het [commissiedebat](#) over het PwC-rapport over het memo-Palmen van 13 december a.s. voor te bereiden.

De commissie heeft er tijdens de procedurevergadering van 13 oktober jl. mee ingestemd dat zij de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane een aantal verhelderende vragen zouden stellen. Daartoe is op vrijdag 21 oktober 2022 een commissiebrief gestuurd ([2022D43155](#)). De antwoorden zijn ontvangen op 4 november jl. ([Kamerstuk 355510, nr. 107](#)).

De rapporteurs hebben tijdens de procedurevergadering van 10 november jl. de commissie laten weten teleurgesteld te zijn in de beantwoording. Naar aanleiding daarvan is de staatssecretaris in staat gesteld additionele antwoorden te formuleren en zijn er op 16 november jl. nog aanvullende vragen¹ gesteld ([2022D47826](#)). De antwoorden hierop zijn ontvangen op 2 december jl. ([Kamerstuk 355510, nr. 109](#)). De observaties daarover zijn verwerkt in voorliggend verslag van de rapporteurs.

De commissie heeft tijdens de procedurevergadering van 8 december 2022 ingestemd met het verslag en de rapporteurs gemandateerd om op basis daarvan tijdens het commissiedebat van 13 december a.s. als eerste het woord te voeren.

Tevens is de commissie akkoord gegaan met het voorstel van de rapporteurs om:

- de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (PEFD) in overweging te geven twee resterende onduidelijkheden na het PwC-rapport in hun onderzoek te betrekken;
- op korte termijn een voorstel te formuleren voor extern advies over de wijze waarop de Kamer meer grip kan krijgen op de rechtsstatelijke controle op de Belastingdienst.

¹ Deze zijn in de beantwoording aangeduid met een achtervoegsel 'n'.

Leeswijzer verslag

De rapporteurs hebben gepoogd een antwoord te formuleren op de vier vragen die hieronder worden benoemd. Deze vragen worden in afzonderlijke paragrafen geadresseerd.

1. Waarom is [geen vroegtijdige opvolging](#) gegeven aan de constatering in het memo-Palmen in maart 2017 dat Toeslagen **laakbaar** gehandeld zou hebben?
2. Waarom is **niet ingestemd** met het voorstel een [vaststellingsovereenkomst](#) af te sluiten met de ouders die betrokken waren bij de CAF 11 (Hawaï)-zaak, maar in plaats daarvan doorgeprocedeerd in individuele gevallen?
3. Waarom is het memo-Palmen bij [verschillende onderzoeken](#) naar de CAF 11 zaak (o.a. EDP, ADR en POK) **niet signaleerd** als dusdanig belangrijk dat het breder onder de aandacht diende te worden gebracht, ondanks het feit dat het wellicht niet exact voldeed aan de geformuleerde voorwaarden van het onderzoek?
4. Welke initiatieven zijn er binnen het ministerie genomen om te verzekeren dat vroegtijdige **signalen** van ongewenst handelen [in het vervolg](#) voortvarend worden **geadresseerd**?

Het verslag bevat een tijdlijn van de aanleiding en de behandeling van het PwC-rapport tot dusver ([bijlage 1](#)), de samenvatting van het memo-Palmen zoals vermeld in het PwC-rapport ([bijlage 2](#)), de weergave van de tijdlijn, zoals gereconstrueerd in het PwC-rapport ([bijlage 3](#)), en een overzicht van eerdere onderzoeken waarbij het memo-Palmen gesignaleerd had kunnen, en wellicht moeten, worden ([bijlage 4](#)).

1 Geen vroegtijdige opvolging memo-Palmen

In de beantwoording van de verhelderende vragen van 4 november jl. stelt de staatssecretaris dat zij de mening van de rapporteurs deelt dat veel ellende had kunnen worden voorkomen als er naar aanleiding van het memo in maart 2017 meteen al meer actie was ondernomen om verdere escalatie van stopzettingen en terugvorderingen kinderopvangtoeslag tegen te gaan. Tevens laat zij weten dat de feiten zoals gereconstrueerd door PwC ook voor het huidige kabinet aanleiding vormen om te betreuren dat er niet meer opvolging is gegeven aan de inhoudelijke bevindingen uit het memo. Tegelijkertijd biedt de beantwoording geen nieuwe inzichten in de vraag waarom dat niet is gebeurd.

Mede naar aanleiding van de bespreking van het memo-Palmen op de heidag van het MT Toeslagen op 14 maart 2017 zijn er twee werkgroepen ingesteld, waarbij één werkgroep in gesprek zou gaan met de advocaat van een aantal bij het CAF-11 Hawaiï dossier betrokken ouders om tot een oplossing en compensatie te komen (PwC-rapport, Alinea 12). Het MT Toeslagen werd incidenteel op de hoogte gehouden van de voortgang van dit proces (PwC-rapport, Alinea 162). In de beantwoording van de verhelderende vragen van 4 november jl. benadrukt de staatssecretaris dat, anders dan de genoemde actualiteitenmededeling, niet blijkt uit het PwC-rapport dat een terugkoppeling van de werkgroepsbijeenkomsten aan de ambtelijke en politieke top heeft plaatsgevonden.

Appendix A. 10.68 van het PwC-rapport waar in het rapport, behalve in alinea 223, nauwelijks aandacht aan wordt geschonken, betreft een interne e-mail van lid 5 van het MT (dat niet heeft meegewerkt aan het onderzoek) van 26 oktober 2020 waarin het volgende valt te lezen:

"De interne memo zoals die door de vaktechnische coördinator is geschreven is wel degelijk als signaal opgepakt. De memo is door het MT van Toeslagen besproken, er is een vervolg aan gegeven in samenwerking met de opsteller van de memo, met de betreffende advocaat is in contact getreden, er hebben gesprekken plaatsgevonden en dat alles besproken en met instemming gevolgd door de toenmalige DG en staatssecretaris."

In de beantwoording van de aanvullende vragen van 2 december jl. (antwoorden op vragen 15-18n) verwijst de staatssecretaris naar het PwC-rapport en stelt dat bovenstaande opmerking in de mail door geen van de betrokkenen bij het PwC-onderzoek wordt bekrachtigd. Uit de conclusies van het PwC-rapport blijkt volgens haar niet dat de toenmalige DG of staatssecretaris op de hoogte waren van de gang van zaken in maart 2017.

Tevens is het onbekend of het toenmalige hoofd juridische zaken (de hoofddirecteur Fiscale en Juridische Zaken) een rol heeft gehad in de gang van zaken in maart 2017 en of deze op enig moment om advies is gevraagd rondom (een aantal van) de

beroepen in onder andere de CAF-11 zaken die destijds doorgingen. Evenmin is duidelijk of het toenmalige hoofd juridische zaken het memo-Palmen heeft ontvangen. De plaatsvervangend hoofddirecteur Fiscale en Juridische Zaken heeft het memo op 22 augustus 2020 om 19:17 uur voor het eerst ontvangen (antwoord op vragen 20-22n).

De rapporteurs **betreuen** het dat niet met zekerheid vast is te stellen wat de betrokkenheid van de toenmalige Directeur-Generaal en staatsecretaris was bij de gang van zaken rond het memo-Palmen in 2017. Een e-mail waarin wordt vermeld dat zij betrokken waren bij de opvolging daarvan wordt volgens de onderzoekers van het PwC-rapport door geen van de geïnterviewden bevestigd. Ook de betrokkenheid van de hoofddirecteur Fiscale en Juridische Zaken is onduidelijk.

De rapporteurs zijn van mening dat, ongeacht welke beschrijving de daadwerkelijke situatie in 2017 het meest recht doet, het getuigt van **ambtelijk falen** dat het MT Toeslagen de opvolging van de constatering in het memo niet beter heeft **opgevolgd**, duidelijker heeft **afgestemd** met de ambtelijke en politieke top, en op correcte wijze heeft **gearchiveerd**. Dit blijft verbazing wekken omdat het bewuste memo op de avond van 13 maart 2017 volgens twee MT-leden kennelijk voldoende aanleiding gaf om het volledige MT ervan op de hoogte te stellen.

2 Niet ingestemd met een vaststellingsovereenkomst

Tijdens de werkgroepsbijeenkomsten van 16 en 23 maart 2017 wordt niet ingestemd met een vaststellingsovereenkomst zonder mogelijkheid tot beroep of bezwaar, zoals voorgesteld in het memo, omdat de betreffende ouders hiermee tekort zouden worden gedaan. Het was belangrijk om eerst te onderzoeken of er een volledig recht op toeslag bestond (PwC-rapport, alinea's 13 en 143). Hiervoor was het nodig om bewijsstukken op te vragen. Dat aspect was precies het punt waarover onenigheid bestond met de advocaat van de betreffende ouders, en waardoor gesprekken over een oplossing uiteindelijk zijn gestaakt (PwC-rapport, alinea 161).

In de beantwoording van verhelderende vraag 11 van 4 november jl. laat de staatssecretaris het volgende weten: "Uit een eerder openbaar gemaakt stuk, de notitie van 9 augustus 2017², is bekend dat Toeslagen als uitgangspunt had dat naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State het noodzakelijk was dat Toeslagen beschikte over de gegevens voor de herbeoordeling van afgewezen bezwaren en beroepen."

In de beantwoording van vraag 12 van 4 november jl. licht de staatssecretaris toe dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State pas op 23 oktober 2019 terugkwam op eerdere jurisprudentie waarbij de toeslag voor het gehele jaar op nihil werd gesteld en teruggevorderd, ook als een deel van de eigen bijdrage werd betaald. Tevens werd destijds pas geconcludeerd dat Toeslagen meer ruimte heeft om maatwerk te leveren bij het vaststellen van aanspraak op kinderopvangtoeslag en het terugvorderen daarvan.³ Voordien werd de wet uitgelegd en toegepast met een alles-of-niets benadering. De staatssecretaris concludeert dat "Met de kennis van nu, mede op basis van de conclusies van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen en het rapport 'Ongekend Onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, weten we ook dat destijds in de uitleg van de wet een andere keuze gemaakt had moeten worden."

In de beantwoording van de aanvullende vragen van 2 december jl. laat de staatssecretaris vervolgens nog weten dat "met de kennis van nu er in het verleden door de Belastingdienst/Toeslagen procedures zijn gevoerd en soms zelfs tot in hoogste instantie zijn gewonnen, waarbij de Belastingdienst/Toeslagen beter van (door-) procederen had kunnen afzien. Nu wordt zorgvuldiger afgewogen of (door-)procederen in een individuele zaak in de rede ligt (antwoord op vraag 30n).

In de e-mail die Medewerker 2 Toeslagen heeft gestuurd aan Lid 5 van het MT op 17 maart 2017, met daarin zijn interpretatie van het 'memo-Palmen' en het CAF-11 Hawaii dossier, werd overigens nog de mogelijkheid van mediation, voorafgaand aan een

² <https://informatiepuntkinderopvangtoeslag.rijksoverheid.nl/publicaties/d30fa3ad4af4cbb8f8062f93635122aa/stuk-013d.pdf>

³ Adviescommissie Uitvoering Toeslagen, Omzien in Verwondering 1, p. 12.

vaststellingsovereenkomst, gesuggereerd. Het is onduidelijk of dit nog als serieuze mogelijkheid is overwogen. Medewerker 2 is zelf geen voorstander van een vaststellingsovereenkomst, zo blijkt uit de e-mail (PwC-rapport, Appendix A 10.20).

De staatssecretaris laat in de beantwoording van vragen van 2 december jl. weten dat de exacte overwegingen om niet te kiezen voor een vaststellingsovereenkomst door de werkgroep niet op papier zijn gezet. PwC heeft geen nadere terugkoppeling van de werkgroepbijeenkomsten gevonden. Of er naast de genoemde overweging rondom bezwaar en beroep nog andere overwegingen speelden is dan ook niet bekend (aanvullende beantwoording vraag 10).

De rapporteurs concluderen dat het **niet geheel duidelijk** is op basis waarvan in 2017 is besloten dat een **vaststellingsovereenkomst niet de juiste oplossing** was. Toeslagen heeft vastgehouden aan de noodzaak van bewijsstukken, waardoor gesprekken met de advocaat van een aantal bij het CAF-11 Hawaï dossier betrokken ouders over een oplossing uiteindelijk zijn gestaakt. Hierna is het destijds gebruikelijke traject voor individuele gevallen voortgezet en is vastgehouden aan de alles-of-niets benadering. Volgens de staatssecretaris had destijds in de **uitleg van de wet** een **andere keuze** gemaakt moeten worden, met meer ruimte om maatwerk te leveren.

3 Memo-Palmen bij verschillende onderzoeken niet gesignaleerd

Volgens het PwC-rapport is het 'memo-Palmen' of de verwijzing naar het 'memo-Palmen' in concept-factsheet 6 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 (PwC-rapport, Alinea 49, zie ook bijlage). Bij het EDP-onderzoek van november 2018 is het memo niet aangetroffen.

EDP

In het zogenoemde EDP-rapport ging het onder meer om de vraag of de Kamer volledig was geïnformeerd. Op 20 november 2018 is de Kamer per [brief](#) door de minister geïnformeerd over de uitkomsten van onderzoek door EDP auditors naar het informatiebeheer bij Toeslagen ([Kamerstuk 31 066, nr. 440](#)). Het memo-Palmen is in dit onderzoek niet naar boven gekomen. Volgens het PwC rapport mogelijk omdat de onderzoekers hebben gezocht op bestands- of foldernamen en niet op basis van de inhoud van documenten (PwC-rapport, alinea 17 en p. 19, zie [ook opdracht en bevindingenverslagen EDP-auditors](#)).

In de aanvullende vragen van de commissie van 16 november jl. wordt de staatssecretaris gevraagd te verklaren waarom de EDP-onderzoekers het memo, met documentnaam "advies CAF-11 Hawaii" niet hebben gevonden terwijl ze op de termen CAF-11 Hawaii hebben gezocht (vraag 8). In de beantwoording van 2 december jl. geeft de staatssecretaris aan dat alleen op gezamenlijke schijven is gezocht en dat persoonlijke schijven (zogenoemde N-schijven) niet waren betrokken bij het EDP-onderzoek. Hierop is één uitzondering. Van een persoon was bekend dat deze persoon de nodige bestanden met betrekking tot de casus op zijn persoonlijke N-schijf bewaarde. De N-schijf van deze persoon is als enige wel in het EDP-onderzoek betrokken. Kennelijk is het document hier niet aangetroffen. E-mailboxen waren buiten beschouwing gelaten (antwoord op vraag 8n).

De staatssecretaris geeft in de beantwoording van vraag 13 van 4 november jl. aan dat er ten tijde van het EDP-onderzoek geen MT-leden inhoudelijk betrokken waren bij het onderzoek die het memo-Palmen proactief onder de aandacht van de onderzoekers hadden kunnen brengen.

In de beantwoording van 2 december jl. laat de staatssecretaris weten dat er één persoon, een MT-lid, is die zowel betrokken was bij de werkgroep als bij het EDP-onderzoek als contactpersoon, en het memo heeft ontvangen via de mail. Deze persoon was echter niet *inhoudelijk* betrokken bij het EDP-onderzoek, aldus de staatssecretaris. Het MT-lid heeft contact gehad met de EDP-auditeurs om hen in staat te stellen hun onderzoek uit te voeren, zoals het krijgen van toegang tot de systemen (antwoorden op vragen 4n en 5n).

Met de kennis van nu was het, volgens de staatssecretaris, beter geweest als de EDP-contactpersonen die het memo wel kenden het memo proactief hadden verstrekt, zodat het memo eerder boven tafel was gekomen (antwoord op vraag 9n).

ADR-rapport

Het memo-Palmen is evenmin betrokken in het ADR-rapport uit maart 2020 terwijl het memo wel bekend was bij de onderzoekers (PwC-rapport, alinea 185, zie ook p. 30 [ADR-rapport](#)). Het argument om het memo niet te betrekken bij de beantwoording van vraag 9a van dit onderzoek, over wanneer de ambtelijke leiding en de politieke top wist van het onrechtmatig handelen en andere problemen inzake de Kinderopvangtoeslag, is dat de ambtelijke top al in 2017 op de hoogte zou zijn geweest van de gedragingen van de Belastingdienst. Om die reden gaf het memo-Palmen geen nieuwe informatie (zie ook PwC-rapport, Appendix A 10.39).

In de beantwoording van vragen van 2 december jl. gaat de staatssecretaris nader in op wat de ambtelijke leiding en politieke top precies wist op welk moment (beantwoording vraag 15a). Deze opsomming illustreert de ernstige mate waarin het departement is tekortgeschoten. Tegelijkertijd spreekt hier niet de wetenschap uit van het 'laakbaar handelen' dat is beschreven in het memo-Palmen. Om die reden had het voor de hand gelegen dat het memo wel degelijk was benoemd in het ADR-rapport.

De staatssecretaris geeft in de beantwoording van vraag 14 van 4 november jl. aan dat de ADR destijds voor het beantwoorden van deze onderzoeksvraag de ambtelijke top heeft gedefinieerd als één of meer leden van de Bestuursraad van het ministerie van Financiën. De ADR heeft hierbij aansluiting gezocht bij de wijze waarop het ministerie het begrip heeft ingevuld.⁴ De staatssecretaris laat weten dat de ADR aangeeft dat deze definitie tijdens het onderzoek niet is gewijzigd.

Zij voegt eraan toe dat de ADR voor het beantwoorden van deze onderzoeksvraag gebruik heeft gemaakt van een door de Belastingdienst gemaakte tijdlijn over de periode 1 januari 2012 tot en met 31 december 2019. De ADR heeft deze tijdlijn geverifieerd met onderliggende informatie van de Belastingdienst. Voor dit doel heeft de ADR een grotere groep (top)ambtenaren per brief gevraagd aan te geven of zij weet hadden van relevante feiten die niet uit de tijdlijn bleken. Naast de leden van de Bestuursraad (de ambtelijke top) heeft de ADR ook relevante directeuren van het ministerie van Financiën (Belastingdienst en Toeslagen) benaderd. Naar deze grotere groep ambtenaren wordt verwezen in een memo met verslag van een overleg op 13 december 2019 ([bijlage](#) bij Kamerstuk 35 510, nr. 92⁵).

In de beantwoording van vraag 28n van 2 december jl. geeft de staatssecretaris aan dat de definitie van ambtelijke top niet is opgenomen in de opdrachtbevestiging, maar

⁴ Zie bijvoorbeeld het introductiedossier van het ministerie van Financiën: "De ambtelijke leiding van het ministerie heeft zitting in de Bestuursraad."

⁵ Dit memo is aan de Kamer verstrekt op 26 november 2021 als bijlage bij de lijst van feitelijke vragen over het PwC-rapport, Kamerstuk 35510, nr. 92.

wel in de rapportage. Zij bevestigt nogmaals dat de definitie niet tussentijds is gewijzigd. Dit wordt bevestigd in een meegestuurde email van de ADR van 25 november jl. Hierin staat het volgende:

“Naast de gedefinieerde ambtelijke top zijn voor de tijdlijn ook documenten gezocht bij een aantal ambtenaren onder de ambtelijke top, te weten de Directeur toeslagen en de Algemeen directeur Belastingdienst. Deze groep is in december 2019 aangevuld met directeur CAP/Belastingdienst. Wij wilden breder onderzoeken of er aanknopingspunten ("haakjes") waren, waaruit kon worden afgeleid dat de ambtelijke en politieke top van documenten op de hoogte was. De uitgangspunten voor de tijdlijn zijn op ons initiatief vastgelegd in het memo van 13 december 2019.”

De staatssecretaris laat weten achteraf te begrijpen dat er door de formuleringen in dit memo verwarring is ontstaan over de definitie van ambtelijke top (antwoord op vraag 28n en bevestiging ADR van 25 november jl.).

POK

De parlementaire ondervragingscommissie ontvangt op 2 juli 2020 de onderzoeksopdracht van de Kamer. 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 vaktechnisch coördinator het 'memo-Palmen' op 6 augustus 2020 aan de medewerker binnen het ministerie van Financiën die de documenten voor de POK verzamelt. Het 'memo-Palmen' wordt door deze medewerker *niet* doorgezonden naar de POK, omdat het niet voldeed aan de vereisten van de informatie uitvraag van de POK omdat het 'memo-Palmen' de (plv.) Directeur-Generaal van de Belastingdienst of hoger niet zou hebben bereikt. De medewerker heeft het memo alleen op technische gronden bekeken, en niet inhoudelijk, en op basis daarvan geconcludeerd dat het niet toegezonden hoefde te worden. De medewerker heeft niet opnieuw bekeken of het memo het niveau van plv. Directeur-Generaal of hoger had bereikt omdat het in dat geval al eerder naar boven zou zijn gekomen (PwC-rapport, Alinea 40, Alinea 208, Appendix A 10.46).

In de bijlagen van het PwC-rapport zijn verschillende mailwisselingen te vinden waaruit blijkt hoe lastig het is te bepalen of een bepaald document het niveau van (plv.) Directeur-Generaal zou hebben bereikt. In bijvoorbeeld een interne mail van 24 augustus 2020 (PwC-rapport, Appendix A.10.50) valt te lezen dat men op het departement worstelt met het al dan niet aanleveren van gegevens die weliswaar niet vallen onder de criteria zoals aangegeven door de POK maar wel (door medewerkers) relevant worden geacht. Toch is de lijn: niet leveren als het niet voldoet aan de vereisten (PwC-rapport, Alinea 210). Tegelijkertijd komt uit de appendices bij het PwC-rapport naar voren dat de ambtelijke top heeft aangedrongen op volledige openheid en medewerking van haar medewerkers (onder andere PwC-rapport, Appendix A.10.50).

Volgens de beantwoording van de aanvullende vragen van de staatssecretaris van 2 december jl. waren in 2019 voor zover bekend 18 tot 21 ambtenaren op de hoogte van het memo (antwoord op vraag 33n).

De rapporteurs **betreuen** het dat het **memo-Palmen niet eerder onderdeel heeft uitgemaakt van rapportages** over onrechtmatig handelen en andere problemen inzake de Kinderopvangtoeslag. In het bijzonder omdat het memo onder de aandacht is gebracht bij zowel de onderzoekers van het ADR-rapport als degene die op het ministerie documenten verzamelde die aangeleverd dienden te worden bij de POK. Alhoewel het memo strikt genomen wellicht niet onder de definitie respectievelijk vordering viel, waren beide onderzoeken achteraf gezien gebaat geweest bij het vermelden van het memo. De staatssecretaris erkent dit ook.

4 Adressering van ongewenst (ambtelijk) handelen in de toekomst

In antwoord op vraag 17 van 4 november jl. geeft de staatssecretaris een overzicht van verbeteracties die ertoe moeten leiden dat signalen vanuit de werkvloer over waar het niet goed gaat sneller bij de ambtelijke en politieke top terecht komen. Hieronder geven we een korte samenvatting van deze verbeteracties:

- Stappen op het gebied van de menselijke maat, zoals de opening van nieuwe steunpunten;
- In het kader van een open cultuur moet het herkennen en erkennen van risico's vanzelfsprekend zijn, en er worden moreel beraadspunten belegd op het niveau van het Directieteam over de lessen die kunnen worden geleerd van het verleden.
- Signaalmanagement binnen Toeslagen; signalen uit verschillende bronnen worden beter bij elkaar gebracht waardoor knelpunten eerder en beter zichtbaar worden. De gevalideerde knelpunten dienen als input voor de Stand van de Uitvoering;
- Verbetering van de informatiehuishouding en -voorziening; het gehele ministerie moet kunnen laten zien op basis van welke gedocumenteerde informatie een beslissing is genomen, waar om welke reden van adviezen is afgeweken en hoe met signalen is omgegaan. Een cruciaal onderdeel hierin is een veranderde opvatting over hoe om te gaan met de openheid en transparantie die de samenleving vraagt. Via objectieve metingen wordt jaarlijks de volwassenheid van de informatiehuishouding gemeten en gerapporteerd aan de Tweede Kamer.

De rapporteurs waarderen de initiatieven ter verbetering van de menselijke maat, het **'signaalmanagement'** en de **informatiehuishouding en -voorziening** die op het ministerie zijn ingezet. Deze lijken echter nog niet helemaal uitgekristalliseerd. Ze wensen de minister nader te bevragen op de laatste twee aspecten, en over de wijze waarop de Kamer hierover wordt geïnformeerd. Tevens achten zij het van belang dat de Kamer meer grip krijgt op de rechtsstatelijke controle van de Belastingdienst.

Bijlage 1. Overzicht aanleiding en opvolging PwC-rapport memo-Palmen

Aanleiding PwC-rapport

Datum	Gebeurtenis
14 oktober 2020	Staatssecretaris stuurt brief met gevraagde documenten naar de Kamer (31066, nr. 751). Bijgesloten is onder meer een notitie van 11 juni 2019 over de set factsheets ter voorbereiding van de Kamerbrief van 11 juni 2019 (bijlage 960179). In factsheet 6 wordt op p. 26 gesproken over een intern memo uit 2017 van een vaktechnisch medewerker.
15 oktober 2020	Lid Omtzigt vraagt tijdens het Algemeen Overleg Voortgang hersteloperatie Kinderopvangtoeslag om het betreffende memo van de vaktechnisch medewerker (zie verslag).
20 oktober 2020	Het 'memo-Palmen' wordt in gelakte vorm aan de Tweede Kamer verstrekt (31066, nr. 717).
28 oktober 2020	Memo wordt, na vordering, ongelakt verstrekt aan de POK.
4 december 2020	Memo wordt in ongelakte vorm, met uitzondering van persoonsgegevens, aan de Kamer gestuurd (bijlage bij 31 066, nr. 753). Het gaat hierbij om versie 1 van de memo.
17 december 2020	Aanbieding rapport ' Ongekend onrecht ' van de POK aan de Kamervoorzitter.
23 december 2020	Lid Omtzigt stelt schriftelijke vragen aan de staatssecretaris Toeslagen over het memo (2020D54022).
15 januari 2021 (datum Kamerstuk 20 januari 2021)	Kamerbrief met kabinetsreactie op rapport ' Ongekend onrecht ' (35 510, nr. 4).
18 januari 2021	Beantwoording vragen lid Omtzigt (2021D02186). Voor vragen 8 t/m 23 wordt verwezen naar de kabinetsreactie op het rapport ' Ongekend onrecht '.
19 januari 2021	Minister-president zegt tijdens het debat over diens verklaring en over het verslag van de ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag een onderzoek toe over onbeantwoorde vragen van het lid Omtzigt (stenogram).

Opvolging PwC-rapport memo-Palmen

Datum	Gebeurtenis
30 september 2021	De staatssecretaris Toeslagen stuurt het PwC-rapport over het 'memo-Palmen' naar de Tweede Kamer (35 510, nr. 84).
4 oktober 2021	De commissie Financiën vraagt de staatssecretaris Toeslagen om ook het conceptrapport te delen, inclusief een tijdlijn waaruit blijkt welke personen het conceptrapport hebben

	kunnen inzien en een overzicht van eventueel aangebrachte wijzigingen in het concept (2021D36592).
7 oktober 2021	Staatssecretaris stuurt 2 versies van een conceptrapport en commentaar van het ministerie (35 510, nr. 86).
8 oktober 2021	Staatssecretaris stuurt een overzicht van de wijzigingen in de twee conceptversie van het rapport (35 510, nr. 87)
18 oktober 2021	Uitnodiging PwC-hoorzitting en aanbieding feitelijke vragen (2021D39092)
26 oktober 2021	Position paper van 24 oktober 2021 van onderzoekers PwC met antwoorden op vragen (2021D39867)
26 oktober 2021	Hoorzitting in de Tweede Kamer met de onderzoekers van het PwC-Rapport.
26 november 2021 (datum Kamerstuk 27 november 2021)	Beantwoording vraag 73 n.a.v. het feitenonderzoek PwC (gespreksverslagen begeleidingscommissie; 35510, nr. 88)
26 november 2021 (datum Kamerstuk 30 november 2021)	Lijst van vragen en antwoorden van de staatssecretaris Toeslagen over het PwC-rapport (35 510, nr. 92)
29 oktober 2021	Aanvullende position paper PwC naar aanleiding van de hoorzitting d.d. 26 oktober (2021D41048)
12 november 2021 (datum Kamerstuk 15 november)	Aanvullend position paper PwC naar aanleiding van de hoorzitting d.d. 26 oktober (2021D43760); toelichting op afweging onderzoekers niet in het rapport te vermelden dat een geïnterviewde het woord laakbaar heeft gebruikt.
26 november 2021	Antwoord op vragen van het lid Omtzigt over de nagekomen bekentenis PwC onderzoek ten aanzien van het gebruik van het woord laakbaar (2021D46286)
26 november 2021 (datum Kamerstuk 30 november)	Lijst van vragen en antwoorden van de staatssecretaris van Financiën over o.a. het PwC-onderzoek, plus bijlagen (35510, nr. 92)
7 december 2021	Nazending documenten bij vraag 68 (35510, nr. 93)
25 februari 2022	Antwoord op vraag Kamer om eventuele nieuwe stukken over het memo aan de Kamer te sturen (35510, nr. 97)

Bijlage 2. Samenvatting memo-Palmen, zoals vermeld in het PwC-rapport

Het PwC-rapport geeft op pp. 23-24 (alinea's 124-127) de volgende samenvatting van het memo:

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

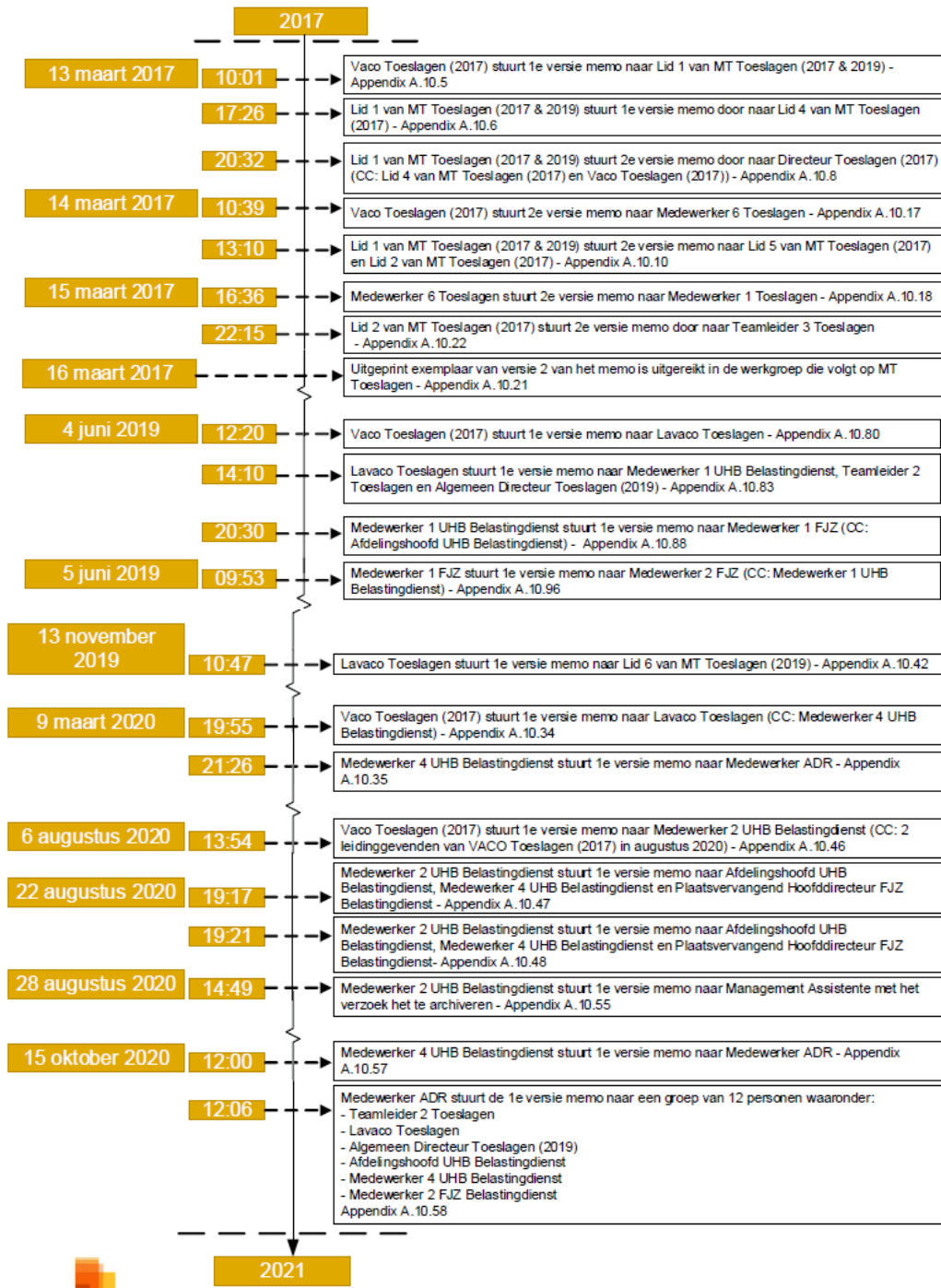
weer. “R.O. 4.4. De Belastingdienst/Toeslagen heeft bij de stopzetting van het voorschot niet de vereiste zorgvuldigheid betracht en in strijd met de voor opschorting geldende regels heeft gehandeld, kan een uitzondering worden gemaakt op de regel dat de kosten voor het hele jaar moeten zijn voldaan. 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.”*

Bijlage 3. Tijdlijn memo-Palmen, zoals vermeld in het PwC-rapport

Appendix A.5



Bijlage 4. Overzicht aantal eerdere onderzoeken Kinderopvangtoeslag

2017: Geen powerplay maar fairplay

Op 9 augustus 2017 brengt de nationale Ombudsman het rapport 'Geen powerplay maar fair play' uit, waarin wordt geoordeeld dat Toeslagen buitenproportioneel hard heeft ingegrepen door het lopende voorschot van de kinderopvangtoeslag 2014 van ongeveer 232 gezinnen te beëindigen.

2018: 'EDP-rapport'

Op 26 september 2018 ontvangen de zogenoemde EDP-auditors⁶ de opdracht onderzoek te doen naar het informatiebeheer bij Toeslagen. Op 20 november 2018 is de Kamer per [brief](#) door de minister geïnformeerd over de uitkomsten hiervan (Kamerstuk 31 066, nr. 440, zie bijlage [opdracht en bevindingenverslagen EDP-auditors](#)).

2019-2020: ADR-rapport

Op 12 maart 2019 verzoekt Staatssecretaris Snel de Auditdienst Rijk (ADR) onderzoek te doen naar toeslaggerelateerde CAF-zaken vanaf de periode 1 januari 2013. Het [ADR-rapport](#) wordt op 12 maart 2020 aangeboden.

2019-2020: Rapport Donner

op 29 mei 2019 informeert Staatssecretaris Snel de Kamer dat er een Adviescommissie uitvoering toeslagen is aangesteld onder leiding van de heer Donner. Op 14 november 2019 brengt de adviescommissie het interim-advies '[Omzien in verwondering](#)' uit. Het [eindrapport](#) wordt, samen met het ADR-rapport op 12 maart 2020 aangeboden aan de Kamer.

2020: Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK)

De parlementaire ondervragingscommissie ontvangt op 2 juli 2020 de onderzoeksopdracht van de Kamer. Op 17 december 2020 wordt het eindrapport '[Ongekend onrecht](#)' gepubliceerd.

⁶ EDP staat voor Electronic Data Processing; oftewel IT-auditors.