

Tussen Ambitie en Uitvoering

Een contextanalyse van de dynamiek tussen media, politiek en beleid bij de totstandkoming en uitvoering van dertig jaar sociale zekerheid

publicatiedatum: 26 februari 2024

prof. dr. Wouter van Atteveldt

prof. dr. mr. Willemijn Roozendaal

dr. Nel Ruigrok

dr. mr. Karin de Vries

dr. Mariken van der Velden

prof. dr. Madalina Busuioc

Puck Guldemon, M.Sc.



Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	11
2. Veranderingen in media, politiek en maatschappij	15
2.1 Beknopt literatuuroverzicht: Media en politiek	15
2.2 Beknopt literatuuroverzicht: Veranderingen in het politieke landschap	19
2.2a Fragmentatie van de politiek	19
2.3 Beknopt literatuuroverzicht: New Public Management	21
2.4 Het maatschappelijke en politieke discours over sociale zekerheid	27
2.5 Conclusies	33
3. Kernthema 1: Professionalisering en disciplineren van de uitvoering	34
3.1 Voornaamste bevindingen	34
3.2 Voorgeschiedenis en politieke ontwikkelingen	34
3.3 Juridische ontwikkelingen vanaf 1990	38
3.4 Parlementaire context en reactie	55
3.5 Mediacontext en reactie	58
3.6 Conclusie	67
4. Kernthema II: Toeslagen en de Belastingdienst	69
4.1 Voornaamste bevindingen	69
4.2 Politieke ontwikkelingen	70
4.3 Juridische ontwikkelingen	71
4.4 Parlementaire context en reactie	76
4.5 Mediacontext en reactie	83
4.6 Conclusies	91
5. Kernthema III: Strengere sancties voor uitkeringsgerechtigden, minder aandacht voor fraude werkgevers	93
5.1 Voornaamste bevindingen	93
5.2 Politieke ontwikkelingen	93
5.3 Juridische ontwikkelingen	96
5.4 Parlementaire context en reactie	104
5.5 Maatschappelijke context en reactie	107
5.6 Conclusies	122

6. Kernthema IV: Dienstverlening en rechtsbescherming	123
6.1 Belangrijkste bevindingen	123
6.2 Juridische context	123
6.3 De toeslagen(affaire): media en politiek	142
6.5 Conclusie	158
7. Conclusie en beantwoording onderzoeksvragen	160
7.1 Het discours rondom fraude	160
7.2. Ontwikkeling van het fraudebeleid	162
7.3 Marktdenken en automatisering	164
7.4 Rechtsbescherming en dienstverlening	165
7.5 De rol van de Staten-Generaal	167
7.6 Openstaande vragen	169
7.7 Conclusie	170
Literatuurlijst	172
Methodologische Bijlage	180

Samenvatting

In dit onderzoek staat de ontwikkeling van het debat rondom sociale zekerheid en fraude binnen de sociale zekerheid in de afgelopen dertig jaar centraal. We hebben hiervoor het maatschappelijke en politieke discours en de totstandkoming van de belangrijkste wetgeving geanalyseerd. Hiermee laten we zien in welke context de verschillende politieke keuzes tot stand zijn gekomen, tot welk beleid dit heeft geleid en welke gevolgen dit uiteindelijk heeft gehad.

Methode en inkadering van het onderzoek¹

Dit rapport is het verslag van een onderzoek van de Vrije Universiteit in opdracht van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebestrijding en Dienstverlening. De onderzoeksvragen zijn opgesteld door de opdrachtgever, maar het onderzoek is zonder inhoudelijke sturing vanuit de opdrachtgever uitgevoerd.

Het onderzoek richt zich op de ontwikkelingen van de afgelopen dertig jaar in de sociale zekerheid en de maatschappelijke en politieke context waarbinnen het beleid van sociale zekerheid wordt ontworpen, vastgesteld en uitgevoerd. We combineren hierbij literatuuronderzoek, juridisch onderzoek en een inhoudsanalyse van openbare bronnen. Naast een algemeen overzicht gaan we dieper in op vier specifieke kernthema's met een aantal bijbehorende wetgevingstrajecten en maatschappelijke (zie 'Uitkomsten van het Onderzoek' hieronder)

Het juridische onderzoek geeft een overzicht van de grote lijnen in de wet- en regelgeving gebaseerd op bestaande overzichtswerken. Daarnaast raadplegen we voor de onderzochte kernthema's de meer gespecialiseerde literatuur en verschillende onderzoeksrapporten en adviezen. Ten slotte baseren we ons voor de sleutelwetgeving op de wetteksten en relevante parlementaire stukken. Voor de analyse van het politieke en maatschappelijke discours maken we gebruik van een combinatie van kwantitatieve overzichtsanalyses en meer gedetailleerde kwalitatieve analyses van een aantal bronnen: het parlement (officiële bekendmakingen), de belangrijkste landelijke dagbladen (LexisNexis), ondertitels van de publieke omroep (NPO TT888) en Twitter (Twitter API). Hiervoor is gebruikgemaakt van automatische inhoudsanalyses op basis van zoektermen. Zie de bijlage voor de gebruikte zoektermen, validatie en meer details over de gebruikte bronnen.

Literatuuroverzicht: veranderingen in media, politiek en maatschappij²

Het publieke en politieke debat van de afgelopen dertig jaar heeft plaatsgevonden in een tijd waarin op politiek en maatschappelijk vlak grote veranderingen plaatsvonden. In de jaren 90 wordt een neoliberale stroming dominant binnen de Nederlandse (en internationale) bestuurscultuur. Onderdeel van deze stroming is een focus op New Public Management (NPM), een hervormingsprogramma dat voortkomt uit de overtuiging dat het beheer van de publieke sector gebaat zou zijn bij een op de markt gebaseerde, concurrentiegericht aanpak. NPM wordt geassocieerd met een agenda van privatisering, deregulering, marktwerking en een kleine of gereduceerde staat. In de sociale zekerheid zorgt dit ervoor dat wetgeving en beleid sterker gericht worden op de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Het beleid heeft als doel het 'prikken' en 'activeren' van uitkeringsgerechtigden, maar ook het verschuiven van (administratieve) plichten en financiële risico's naar de burger.

In dezelfde periode doet zich een verharding van het klimaat naar zowel uitkeringsgerechtigden als Nederlanders met een migratieachtergrond voor. Deze verharding is al ingezet in de jaren 90, maar wordt versterkt met de opkomst van Fortuyn en later Wilders in het begin van de 21e eeuw. Dit verharde klimaat

¹ Zie hoofdstuk 1 en de methodologische bijlage voor een uitgebreidere verantwoording.

² Zie hoofdstuk 2 voor een uitgebreidere discussie en bronverwijzingen.

heeft lange tijd nauwelijks ter discussie gestaan in de media of politiek. Pas de laatste jaren zien we een breder gedeeld gevoel dat burgers onrecht is aangedaan en dat harde sancties en dito handhaving ook onschuldige of onhandige burgers hard kunnen treffen.

Binnen dit verharde klimaat zien we een belangrijke rol voor de media. Opinievorming vindt plaats in een gemediatiseerde samenleving, een samenleving waarin de media het publieke debat niet alleen faciliteren, maar er ook een dominante rol in spelen. De politici zijn in een gemediatiseerde samenleving afhankelijk van media-aandacht in hun jacht om de gunst van de kiezer en zijn daarom genoodzaakt de ‘logica’ van de media in acht te nemen. Zij passen hun gedrag aan om media-aandacht te genereren, soms ten koste van de inhoud van de politieke boodschap.

Centraal in het begrip van medialogica staat dat nieuws geen neutrale weergave van de werkelijkheid is, maar een keuze van de journalist. Vooral conflict en negativiteit zijn hierin belangrijke nieuwswaarden. Als er bij politiek nieuws geen conflict is, dan verdwijnt een onderwerp meestal snel van de agenda. Als iedereen het eens is met een wetsvoorstel, dan kan het kortstondig in het nieuws komen, maar de dag erna zijn er weinig nieuwe nieuwsfeiten. Aan de andere kant kan de dynamiek tussen nieuws en (politiek) conflict bij een specifieke gebeurtenis tot een nieuwsgolf leiden. Nieuws maakt het onderwerp saillant, waardoor meer politici en maatschappelijke actoren zich erover laten horen, waardoor er weer meer nieuws komt. Zeker in de huidige gefragmenteerde en gedigitaliseerde samenleving zien we dat onder invloed van commercialisering en concurrentie de veelheid aan media niet altijd voor een gevarieerde nieuwsvoorziening zorgt, maar eerder een ‘papegaaiencircuit’ vormt, waarbij een klein aantal onderwerpen de media-agenda kan domineren.

Deze keuzes van nieuws beïnvloeden het publiek. Zo beïnvloeden de media met hun keuzes voor onderwerpen ook de onderwerpen waarover het publiek praat. Daarbij kunnen media in de keuzes van perspectieven, ook wel frames genoemd, ook invloed uitoefenen op de manier waarop het publiek denkt over onderwerpen. Onderzoek toont aan dat media weinig aandacht besteden aan wetsvoorstellen en wanneer dit wel gebeurt, dan wordt er vooral bericht vanuit een focus op conflict en het politieke spel, waardoor er een vertekend beeld ontstaat bij het publiek.

Uitkomsten van het onderzoek

In dit onderzoek geven we antwoord op vijf onderzoeksvragen, opgesteld door de parlementaire enquêtecommissie:

1. *Hoe zag het discours rondom fraude er de afgelopen dertig jaar uit en welke invloed heeft dat gehad op fraudebeleid in de afgelopen dertig jaar?*

Bij het bespreken van kabinetsplannen en wetsvoorstellen zien we dat de media vooral de politiek volgen. Media besteden over het algemeen pas aandacht aan een wetsvoorstel als er politieke onenigheid is.³ Dit is goed zichtbaar bij ‘technische’ wetsvoorstellen, zoals de herinrichting van de uitvoering van sociale zekerheid (Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen – SUWI) of de organisatie van het toeslagenstelsel in de Algemene wet inkomensafhankelijke regeling (Awir). Bij de invoering van de Wet SUWI is een heikel punt de rol van de vakbonden, waarover relatief veel wordt bericht. Bij de invoering van het toeslagenstelsel en de Awir zien we daarentegen weinig echt fundamentele discussie over de inrichting van het toeslagenstelsel.

Kijken we naar de ontwikkeling van het onderwerp ‘sociale zekerheid’ in verkiezingsprogramma’s en regeerakkoorden van de verschillende kabinetten, dan zien we een duidelijke verschuiving in de tijdsgeschiedenis. Drie ontwikkelingen zijn hierbij relevant:

³ Zie in het bijzonder de bespreking van de Wet SUWI en SyRI in hoofdstuk 3.

Ten eerste zien we vanaf de jaren 90 een sterk toegenomen nadruk op eigen verantwoordelijkheid, die zich uit in beleid met als doel het ‘prikken’ en ‘activeren’ van uitkeringsgerechtigden, maar ook het verschuiven van (administratieve) plichten en financiële risico’s naar de burger.⁴

Ten tweede zien we een verharding van de houding tegenover zowel uitkeringsgerechtigden als Nederlanders met een migratieachtergrond. Alhoewel het specifiek aanpakken van Nederlanders met een migratieachtergrond niet de expliciete doelstelling was van wetgeving zoals de Fraudewet, zien we in zowel de politieke context als de parlementaire behandeling van deze wet wel degelijk een verband tussen deze wetgeving en het sentiment over migratie. Ook is het niet onwaarschijnlijk dat het harde klimaat na de ‘Bulgarenfraude’ en de commissie-Rutte heeft bijgedragen aan de hardvochtige uitvoering van de wetgeving bij de Belastingdienst/Toeslagen.

De mediaberichtgeving in deze periode heeft bijgedragen aan het genoemde harde klimaat. Veel mediagolven rond fraude in de sociale zekerheid worden geassocieerd met buitenlanders of Nederlanders met een migratieachtergrond. Hierdoor wordt ‘fraude’ vooral geassocieerd met doelgerichte en bewuste overtredingen om er zelf beter van te worden, en dan vooral gepleegd door buitenlanders of Nederlanders met een migratieachtergrond, in plaats van met de complexere werkelijkheid dat de meeste gevallen van ‘fraude’ toch eerder gaan over vergissingen of kleine overtredingen door uiteenlopende bevolkingsgroepen.

Ten slotte zien we in de laatste jaren een breder gedeeld gevoel dat burgers onrecht is aangedaan en dat harde sancties en dito handhaving ook onschuldige of onhandige burgers hard kunnen treffen. Als gevolg hiervan zien we in de laatste jaren nieuw beleid om te proberen de grootste problemen te verhelpen en hopelijk in de toekomst te voorkomen. In onze optiek is er nog niet duidelijk sprake van een algemene afzwakking van het hierboven genoemde harde klimaat voor uitkeringsgerechtigden en Nederlanders met een migratieachtergrond. Wel is recentelijk sprake van beleidsvoornemens om meer ruimte te maken voor maatwerk en zodoende het gegroeide algemene wantrouwen jegens de overheid te keren.

De berichtgeving over fraude binnen de sociale zekerheid is symptomatisch voor wat we eerder ‘medialogica’ hebben genoemd: duidelijk aanwijsbare en concrete misstanden zoals de Bulgarenfraude krijgen meer aandacht dan technisch complexe wetsvoorstellen. Gebeurtenissen leiden pas tot een echte mediagolf als er zowel maatschappelijke als politieke ophef ontstaat, vooral als daarbij een politiek conflict ontstaat. Zo zien we bijvoorbeeld rondom de Bulgarenfraude een collectieve verontwaardiging ontstaan bij media en Kamerleden, maar deze ophef richt zich eerder op de positie van de bewindspersoon dan op de inhoudelijke problemen met de wetgeving of de eigen rol van de Tweede Kamer. Ook de rapporten die vanaf 2007 aantonen hoe de problemen bij de Belastingdienst oplopen en hoe burgers daarvan het slachtoffer worden, krijgen in eerste instantie niet of nauwelijks aandacht in de media, omdat er geen effectief politiek vervolg aan wordt gegeven. Door deze medialogica ontstaat een vertekend beeld met de nodige politieke en maatschappelijke gevolgen.

2. *Welk fraudebeleid is daaruit voortgevloeid en hoe heeft zich dat vertaald in wet- en regelgeving; welke ambtelijke en politieke keuzes zijn daarbij gemaakt en waarom? Welke adviezen/rapporten speelden daarbij wel of geen rol, en waarom?*

Terugblikkend op dertig jaar fraudebeleid zien wij vier belangrijke ontwikkelingen. Ten eerste wordt vanaf de jaren 90 de herinrichting van het stelsel van sociale zekerheid gericht op *professionalisering en disciplineren van de uitvoeringsinstanties*, mede als gevolg van de rapporten van de commissies-Buurmeijer en -Van der Zwan.⁵ Dit heeft belangrijke consequenties voor de *handhaving* van het beleid. Zo worden uitvoeringsinstanties via financiële prikkels, prestatie-indicatoren en wettelijke verplichtingen gestimuleerd om harder op te treden tegen mogelijk oneigenlijk gebruik, misbruik en fraude. Daarnaast wordt het op

⁴ Zie de bespreking van activerend beleid in hoofdstuk 3 en van de systematiek van de toeslagen in hoofdstuk 4.

⁵ Zie voor een uitgebreide discussie hoofdstuk 3.

grootschalige wijze verzamelen en koppelen van gegevens mogelijk gemaakt, waarmee fraude en misbruik effectiever opgespoord zouden kunnen worden. Al in de jaren 90 wordt, naast intensivering van de handhaving in Nederland, ingezet op controle en handhaving in het buitenland wanneer dat nodig is om de rechtmatigheid van verstrekte uitkeringen vast te stellen. Deze controles richten zich veelal (maar niet alleen) op bevolkingsgroepen met een migratieachtergrond.

De tweede ontwikkeling is het *onderbrengen van de toeslagen bij de Belastingdienst*, waardoor deze dienst feitelijk een uitvoerende dienst van de sociale zekerheid wordt.⁶ Deze politieke keuze heeft verstrekkende gevolgen voor het fraude- en handhavingsbeleid bij de uitvoering van toeslagen. Zo heeft de Belastingdienst niet de infrastructuur voor klantgerichtheid en maatwerk zoals die juist bij instanties als het UWV is ontwikkeld. Ook de keuze in de wetgeving om een voorschot direct aan de ontvangers uit te keren op basis van een schatting van het inkomen heeft belangrijke gevolgen, zowel voor de fraudegevoeligheid als voor het risico dat de ontvangers lopen als de voorschotten deels of geheel terugbetaald moeten worden. In het wetgevingstraject wordt voorbijgegaan aan een kritisch advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, waarin al op de mogelijke uitvoeringsproblemen gewezen werd. Ook worden hier de lessen van de eerdergenoemde commissies-Buurmeijer en -Van der Zwan niet ter harte genomen. Vrij snel na het invoeren van de wet verschijnen er kritische rapporten van de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman, maar deze leiden niet tot een koerswijziging.

De derde ontwikkeling was het *strenger worden van sancties voor uitkeringsgerechtigden*.⁷ Vanaf 1996 komen er steeds strengere sancties, die ook steeds dwingender worden gehandhaafd. Hierbij wordt de grens van wat bestuursrechtelijk mogelijk is opgezocht en zelfs overschreden. Er zijn breed gedragen *politieke* keuzes om uitvoeringsorganen te verplichten hoge boetes op te leggen en te veel betaalde uitkeringen altijd terug te vorderen onder het motto ‘fraude mag niet lonen’. In het geval van de toeslagen zien we daarnaast duidelijke *ambtelijke* keuzes om streng te handhaven. Met betrekking tot de toeslagen besluit de Belastingdienst al vanaf het begin tot de zogenaamde ‘alles-of-niets-benadering’.⁸

Wij zien een verband tussen deze harde aanpak en de ontwikkeling waarin de disciplinerende van de uitvoering steeds steviger wordt door bijvoorbeeld prestatienormen en taakstellingen. Ook de hierboven besproken verharding van het maatschappelijke klimaat jegens Nederlanders met een migratieachtergrond heeft hieraan bijgedragen. Dit staat in een opvallend contrast met het sinds de eeuwwisseling steeds losser wordende klimaat voor ontduiking van de premieplicht door werkgevers in de werknemersverzekeringen. Het is duidelijk dat het overtreden van wettelijke verplichtingen door werkgevers niet tot dezelfde verontwaardiging, laat staan een hard vervolgingsklimaat leidt.

De vierde ontwikkeling is de toenemende aandacht voor *dienstverlening en rechtsbescherming*, met de toeslagenaffaire als kantelpunt.⁹ Dit heeft geleid tot een periode van bezinning en inventarisatie van verbetermogelijkheden bij de handhaving van toeslagen en de socialezekerheidswetgeving. Rapporten van de Nationale ombudsman over de uitvoering van toeslagen komen al vanaf 2010 in het nieuws. Aanvankelijk wordt over de kritiek van de ombudsman in de media vooral bericht omdat politici die kritiek pareren met kritiek op de taakopvatting van de ombudsman. Pas in 2017 en vooral vanaf 2019 gaat veel meer politieke en maatschappelijke aandacht naar de toeslagenouders zelf, en komt de aandacht voor dienstverlening en rechtsbescherming ook in de politiek op gang.

⁶ Zie voor een uitgebreide discussie hoofdstuk 4.

⁷ Zie voor een uitgebreide discussie hoofdstuk 5.

⁸ Zie de discussie in 6.2c. Zie ook ‘Ongekend onrecht’ (Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag 2020) pp. 7, 20-22.

⁹ Zie voor een uitgebreide discussie hoofdstuk 6.

3. Welke rol hebben New Public Management en de toenemende mogelijkheden van ICT-toepassingen hierbij gespeeld?

We zien in de discussie rond de uitvoering van de sociale zekerheid in de jaren 90 een expliciete rol van New Public Management.¹⁰ Deregulering, liberalisering en marktwerking worden geregeld ingezet als middelen om de uitvoering te professionaliseren. Uitvoeringsinstanties en gemeenten worden met targets en prestatie-indicatoren gedisciplineerd. Beleidsvrijheid wordt soms gecombineerd met financiële prikkels om uitvoeringsorganen te bewegen tot efficiënter werken. Anderzijds verliezen uitvoeringsorganen ook geregeld beleidsvrijheid door dwingend opgelegde maatregelen voor strengere handhaving, ook als dit volgens uitvoerders contraproductief werkt.

Alhoewel expliciete verwijzingen naar NPM na de jaren 90 uit het maatschappelijke en politieke debat verdwijnen, blijft de neoliberale gedachtegang wel lang bepalend voor de benadering van burgers. Burgers worden gezien als rationele denkers, die de regels doorgronden en op basis van financiële prikkels gestuurd kunnen worden. Uitkeringen worden direct naar de burger overgemaakt om zo de mogelijkheid te krijgen om verschillende diensten kritisch te vergelijken. Deze concurrentie moet op haar beurt de dienstverlenende organisaties tot doelmatigheid en klantvriendelijkheid dwingen. Als dit tot problemen leidt, omdat burgers bijvoorbeeld hun administratie niet op orde hebben of wijzigingen in hun situatie niet tijdig doorgeven, wijzen bewindspersonen stevast op de eigen verantwoordelijkheid van de burger.

ICT-mogelijkheden zijn tijdens de hele onderzoeksperiode een belangrijk onderdeel van elke ontwikkeling. Bij de Wet SUWI worden Suwinet en later het Systeem Risico Indicatie (SyRI) opgezet om gegevens te koppelen om fraude en misbruik op te sporen. Bij het toeslagensysteem wordt een groot beroep op automatisering gedaan om tijdig 7,5 miljoen uitkeringen te kunnen verstrekken. Bij de controle op de rechtmatigheid van uitkeringen in zowel Nederland als het buitenland wordt in toenemende mate gebruikgemaakt van (geautomatiseerde) risicoanalyses, waardoor handhaving efficiënter en gericht kan plaatsvinden.

Hierbij zien we een terugkerend patroon dat er veel vertrouwen bestaat in de mogelijkheden van ICT om dergelijke operaties aan te kunnen en zowel de klantvriendelijkheid als de doelmatigheid te vergroten, maar wordt voorbijgegaan aan de risico's en nadelen van digitalisering. Ook het gevaar dat bij de uitvoering van risicoanalyses wordt gebruikgemaakt van indicatoren die discriminatie van bepaalde groepen tot gevolg kunnen hebben, zoals afkomst of nationaliteit, wordt lang niet onderkend. Vanaf 2015 stelt de Centrale Raad van Beroep (CRvB) wel enkele grenzen op dit punt, als het gaat om controles op buitenlands vermogen. In 2022 wordt het risico van discriminatie door algoritmes in de sociale zekerheid erkend in het rapport 'Gelijk recht doen' van de parlementaire onderzoekscommissie Effectiviteit Antidiscriminatiewetgeving.

4. In hoeverre was bij het opstellen van dit beleid oog voor de dienstverlening aan en rechtsbescherming van burgers?

Bij de professionalisering van de uitvoeringsinstanties vanaf de eeuwwisseling wordt gestreefd naar een betere klantgerichtheid en klantvriendelijkheid. Ook bij het toeslagenstelsel en de beslissing om de uitvoering bij de Belastingdienst te leggen, wordt beoogd de dienstverlening beter te maken doordat er één loket komt voor alle toeslagen en de meeste gegevens al bekend zijn. Bij het streven naar een efficiënte uitvoering door gegevensuitwisseling is de bescherming van de privacy van de betrokkenen overigens geen prioriteit, maar eerder een obstakel.

De gedigitaliseerde dienstverlening wordt echter overwegend als een verslechtering ervaren, waarna bijvoorbeeld bij het UWV ook weer meer persoonlijk klantcontact wordt ingevoerd. Bij de toeslagen hebben problemen met het ICT-systeem, onderbemensing en overbelasting van de Belastingtelefoon geleid tot een recordaantal klachten bij de Nationale ombudsman. Ook blijkt de dienstverlening vaak bij

¹⁰ Zie hoofdstuk 3 en het literatuuroverzicht in hoofdstuk 2.

bezuinigingen een sluitpost. Uiteindelijk zijn goede dienstverlening en voorlichting juridisch geen recht van de betrokkenen, waardoor zij er ook geen beroep op kunnen doen als, in hun ogen, gebrek aan dienstverlening of voorlichting deels de oorzaak is van het niet nakomen van de inlichtingenverplichting of andere tekortkomingen waarop sancties zijn gesteld.¹¹

Rechtsbescherming heeft een heel bescheiden rol gespeeld bij de ontwikkelingen in de sociale zekerheid. In het bijzonder problematisch is de informatieplicht van uitkeringsgerechtigden. Zij worden geacht alle relevante informatie door te geven aan de uitvoeringsinstanties, zonder dat helder is omschreven wat precies relevant is en vaak zonder goede voorlichting. Een gebrek aan kennis of begrip van het wettelijke systeem kunnen de uitvoeringsorganisaties niet worden tegengeworpen. Ook de alles-of-niets-benadering van de terugvordering van voorschotten en het ontbreken van de mogelijkheid een afbetalingsregeling te treffen bij opzet of grove schuld, geven blijk van uitzonderlijke hardheid. Hiermee vergeleken bevatten de socialezekerheidswetten meer mogelijkheden voor maatwerk, zoals een verwijtbaarheidstoets en het afzien van boetes bij dringende redenen. Deze worden in de praktijk echter nauwelijks benut. Boetes worden gestandaardiseerd opgelegd zonder veel acht te slaan op de omstandigheden van de belanghebbende, en de bestuursrechter gaat mee in deze harde lijn.

Een omstandigheid die meeweegt bij de beoordeling van de aandacht voor rechtsbescherming, is dat in de onderzoeksperiode meermalen is bezuinigd op de infrastructuur van rechtsbescherming, zoals de sociale advocatuur. Dit betekent dat zelfs als een sanctie of terugvordering juridisch gezien geen stand zou houden, het voor burgers steeds moeilijker wordt om ook daadwerkelijk hun recht te halen. Deze ontwikkelingen zijn des te markanter omdat de bewindspersonen wel vaak op de mogelijkheden van beroep en bezwaar wijzen als er Kamervragen zijn over individuele gevallen waarin het misgegaan lijkt te zijn.¹²

5. Op welke wijze hebben de Staten-Generaal (Eerste en Tweede Kamer) hun rol in deze context ingevuld?

De Staten-Generaal hebben een medewetgevende en controlerende functie. In het wetgevende traject zien we dat de fundamentele (politieke) keuzes die in de wetgeving gemaakt worden, meestal niet bevraagd worden en in geen van de onderzochte gevallen uiteindelijk worden gewijzigd. Uitzondering hierop is de Wet SUWI, waarbij de keuze voor marktwerking en disciplinerende weliswaar breed gedragen wordt, maar er wel discussie is over de vraag hoever deze marktwerking moet gaan, wat uiteindelijk ook tot een wijziging van het wetsvoorstel leidt. Bij de Awir leiden enkele amendementen over het peilmoment en de armoedeval niet tot wijzigingen in de wet. Hierop besluit de PvdA om tegen de wet te stemmen, maar omdat de coalitie voor stemt, heeft dit geen verdere gevolgen. Ten slotte zien we ook bij de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (BMTI) en vooral de Fraudewet dat de noodzaak van strengere sancties breed wordt gedeeld en dat dit sentiment een sterkere rol lijkt te spelen dan de kritische adviezen van de Raad van State.

De conclusie over de medewetgevende rol van de Staten-Generaal is dat beide Kamers een kans gemist hebben om aan het begin bij te sturen, ondanks kritische rapporten van bijvoorbeeld de Afdeling advisering van de Raad van State waarin de problemen die later zouden gaan spelen, werden voorspeld. Zolang de coalitiepartijen niet bereid zijn tegen de eigen ministers in te gaan, is ook niet helder hoe de Kamers hun medewetgevende rol willen invullen.

Als we kijken naar de controlerende rol van het parlement, dan blijkt dat Kamervragen over onderwerpen als fraude vaak volgen op media-aandacht voor zo'n onderwerp. Dit komt overeen met de wetenschappelijke literatuur¹³, waaruit blijkt dat de reactie van het parlement op gebeurtenissen vaak vooral symbolisch is: de Kamervraag of motie is veelal bedoeld om te profileren en media-aandacht te

¹¹ Zie de discussie in 6.2b.

¹² Zie bijvoorbeeld de antwoorden op Kamervragen besproken in 6.3.

¹³ Zie het literatuuroverzicht en de kwantitatieve analyse in hoofdstuk 2.

genereren en niet om daadwerkelijk informatie te krijgen of het beleid aan te passen. Het is dan ook twijfelachtig of de overdaad aan Kamervragen bijdraagt aan de effectiviteit van het middel, zeker als er geen (politiek) vervolg wordt gegeven aan onvolledige of formalistische antwoorden.

In de aanloop naar wat later de toeslagenaffaire zal gaan heten, zien we vooral dat het heel lang duurt voordat Kamervragen of moties leiden tot een wijziging in het beleid. Al vanaf 2010 stellen verschillende partijen vragen over terugvorderingen door de fiscus, vaak naar aanleiding van berichtgeving in de media of kritische rapporten van onder meer de Nationale ombudsman.¹⁴ Hierop komen echter stevast antwoorden van de verantwoordelijke bewindspersonen met de strekking dat het om individuele gevallen gaat waar ze niet op in kunnen gaan, dat het de verantwoordelijkheid is van de ouders en/of dat ingeval van onrecht de ouders bezwaar en beroep kunnen instellen. Omdat hier verder niet stevig op doorgevraagd wordt en de coalitiepartijen de bewindspersonen blijven steunen, leidt dit niet tot verdere commotie in de Tweede Kamer of de media en wordt de regering niet genoodzaakt om het beleid te wijzigen.

Ook in de controlerende rol van de Staten-Generaal is de conclusie dat de inspanningen van de Kamers uiteindelijk niet of pas heel laat voor een correctie op het beleid hebben gezorgd. Ook hier geldt dat zolang de coalitiepartijen niet bereid zijn om kritisch te opereren jegens de eigen bewindspersonen, er geen druk is op de regering om inhoudelijk zinvolle antwoorden te geven op of volledige informatie te verstrekken bij Kamervragen. Coalitiepartijen zullen moeten erkennen dat het beleid van de eigen regering tot problemen leidt voordat verwacht kan worden dat moties de regering ertoe aanzetten dit beleid daadwerkelijk te wijzigen.

Een rode draad door onze bevinding is het op cruciale momenten niet goed functioneren van de tegenmacht of *checks and balances*. Zowel de rechterlijke macht, de Staten-Generaal als de media hebben kansen laten liggen om de uitvoerende macht te controleren en te corrigeren.

Vanuit de rechtspraak hebben de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Centrale Raad van Beroep zich in de onderzoeksperiode vaak terughoudend opgesteld ten opzichte van het bestuur. Zoals zij zelf ook erkend hebben is de rechtspraak te lang meegegaan met de ‘alles-of-niets-lijn’ van de Belastingdienst/Toeslagen.

Zowel vanuit de regering als vanuit het parlement zien we dat het politieke belang prevaleert boven het maatschappelijke belang van (aanpassing van) wetgeving. Op meerdere momenten worden adviezen van de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman genegeerd omdat ze politiek niet opportuun zijn. Coalitiepartijen in beide Kamers zijn hierbij te weinig kritisch naar de eigen regering.

Bij de media zien we een positieve rol in het aan het licht brengen van de toeslagenaffaire. Aan de andere kant zien we ook dat media onevenredig veel aandacht besteden aan (politieke) schandalen in vergelijking met de aandacht voor de wetgeving en uitvoering van de sociale zekerheid. We zien dat veel mediagolven rond fraude in de sociale zekerheid bovendien worden geassocieerd met buitenlanders of Nederlanders met een migratieachtergrond.

Ook de dynamiek tussen media en politiek speelt hierbij een belangrijke rol. Enerzijds zien we op sommige momenten dat media en Kamerleden er samen in slagen belangrijke problemen publiek te agenderen. De *medialogica* kan echter ook een belemmerende rol spelen bij de totstandkoming van tegenmacht vanuit het parlement: Als twijfel aan het beleid van de eigen regeringspartij gezien wordt als zwakte of een teken van verdeeldheid, dan is het politiek opportuun om als coalitie de rijen te sluiten.

¹⁴ Zie hoofdstuk 6, paragraaf 6.3.

In onze optiek is een bredere cultuuromslag nodig om een ‘nieuwe bestuurscultuur’ mogelijk te maken en de tegenmacht meer ruimte te geven. Zowel media als politici zullen moeten komen tot een manier van werken waarin het mogelijk is om serieus in te gaan op mogelijke problemen en beter te luisteren naar de experts binnen de diverse adviesraden die Nederland rijk is, ook als dat leidt tot een kritische reflectie op de eigen politieke plannen. Hiervoor lijkt het nodig om elkaar soms minder als tegenstander te zien en te erkennen dat het doel uiteindelijk hetzelfde is: beter beleid en goede uitvoering.

I. Inleiding

Ongekend onrecht. Zo typeerde het gelijknamige eindrapport van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag de gebeurtenissen die bekend zijn geworden als de toeslagenaffaire of het toeslagenschandaal.

De parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening heeft de Vrije Universiteit gevraagd om een *contextanalyse* uit te voeren naar het totstandkomen van het fraudebeleid op het terrein van sociale zekerheid met inbegrip van toeslagen in de afgelopen dertig jaar. Dit rapport is het eindverslag van dit onderzoek, waarin we proberen op vijf door de enquêtecommissie vastgestelde onderzoeksvragen een antwoord te geven:

1. *Hoe zag het discours rondom fraude er de afgelopen dertig jaar uit en welke invloed heeft dat gehad op fraudebeleid in de afgelopen dertig jaar?*
2. *Welk fraudebeleid is daaruit voortgevloeid en hoe heeft zich dat vertaald in wet- en regelgeving, welke ambtelijke en politieke keuzes zijn daarbij gemaakt en waarom? Welke adviezen/rapporten speelden daarbij wel of geen rol, en waarom?*
3. *Welke rol heeft New Public Management en de toenemende mogelijkheden van ICT-toepassingen hierbij gespeeld?*
4. *In hoeverre was bij het opstellen van dit fraudebeleid oog voor de dienstverlening aan en rechtsbescherming van burgers?*
5. *Op welke wijze heeft de Staten-Generaal (Eerste en Tweede Kamer) zijn rol in deze context ingevuld?*

De toeslagenaffaire speelt in dit onderzoek een leidende rol. Het doel van dit rapport is echter niet om de feitelijke toedracht van de toeslagenaffaire te documenteren – dit is uitgebreid gedaan door de parlementaire ondervragingscommissie en in verschillende andere boeken en rapporten die sindsdien zijn verschenen.

Het doel van dit rapport is primair om *context* te verschaffen en op die manier een beter begrip te krijgen van de onderliggende ontwikkelingen die tot de toeslagenaffaire hebben geleid. Hiervoor combineren we de juridische en sociaalwetenschappelijke expertise in het onderzoeksteam. Het juridische perspectief geeft inzicht in de betekenis en consequenties van de veranderingen in wet- en regelgeving. Vanuit sociaalwetenschappelijk perspectief kijken we met een communicatiewetenschappelijke, politicologische en bestuurskundige bril naar de gebeurtenissen. Welke maatschappelijke stromingen en dynamiek zien we in de onderzoeksperiode die ons helpen begrijpen waarom bepaalde keuzes gemaakt zijn? En hoe kunnen we deze ontwikkelingen het beste duiden?

Inkadering van het onderzoek

In de afgelopen dertig jaar is er veel gebeurd in de sociale zekerheid en de maatschappelijke en politieke context waarbinnen het beleid van sociale zekerheid wordt ontworpen, vastgesteld en uitgevoerd. In de beperkte tijd die ons onderzoek heeft geduurd is het onmogelijk om al deze gebeurtenissen en ontwikkelingen in volledig detail te onderzoeken. Aan de andere kant is het voor het begrijpen van de complexe dynamiek tussen media, politiek en beleid noodzakelijk om bepaalde gebeurtenissen juist wel in detail te bestuderen. Het is hierdoor zaak keuzes te maken wat en in welke mate van detail te onderzoeken.

De aanpak die hiervoor gekozen is, is een combinatie van grootschalige (kwantitatieve) analyse van het maatschappelijke en politieke debat, gecombineerd met een meer gedetailleerde en kwalitatieve analyse van de totstandkoming van geselecteerde wetten en het politieke en maatschappelijke debat rondom enkele specifieke gebeurtenissen. Op deze manier kunnen we de ontwikkelingen en dynamiek van de

gehele periode blootleggen, maar tegelijkertijd ook de belangrijkste gebeurtenissen in detail beschrijven en duiden vanuit de context van de grootschalige analyse. Specifiek hebben we na analyse van vooral de ontwikkelingen op het vlak van wetgeving en beleid besloten om vier kernthema's nader te onderzoeken:

1. *De professionalisering en disciplineren van de uitvoering van de sociale zekerheid.* Hierbij kijken we naar de totstandkoming van de Wet SUWI, waarin de uitvoering van de sociale zekerheid indringend is aangepast, wat heeft geleid tot een meer professionele, maar soms ook meer dwingende uitvoering. In het kader van dit thema kijken we ook in het bijzonder naar de rol van New Public Management en ICT.
2. *De bijzondere systematiek en uitvoering van de toeslagen.* Voor de verschillende toeslagen is in de Awir en de Wet kinderopvang (Wko) gekozen om in de uitvoering sterk af te wijken van de overige aspecten van de sociale zekerheid, door de Belastingdienst/Toeslagen te belasten met de uitvoering en te werken met een systeem van voorschotten. Bij dit thema kijken we naar de totstandkoming van die wetten en de gevolgen daarvan voor het verloop van de toeslagenaffaire.
3. *Strengere sancties voor uitkeringsgerechtigden.* In de afgelopen dertig jaar zijn in verschillende wetten steeds strengere sancties vastgesteld voor overtredingen van de inlichtingenplicht. Bij dit thema kijken we naar de totstandkoming van twee wetten (de Wet BMTI en de Fraudewet). Hierbij kijken we in het bijzonder naar de maatschappelijke ophef rond wat de Bulgarenfraude wordt genoemd en de mogelijke gevolgen daarvan voor (de uitvoering van) het beleid.
4. *Dienstverlening en rechtsbescherming.* De bovenstaande ontwikkelingen hebben grote gevolgen gehad voor de dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden. Daarnaast wordt rechtsbescherming steeds belangrijker naarmate sancties strenger worden en vooral als er boetes of forse terugvorderingen opgelegd worden naast het stopzetten van een uitkering. Hier kijken we in hoeverre de afgelopen dertig jaar dienstverlening en rechtsbescherming een rol speelden bij het tot stand komen en uitvoeren van het (fraude)beleid in de sociale zekerheid. Ook kijken we specifiek naar de dynamiek tussen politiek en media in de periode waarin de toeslagenaffaire aan het licht komt.

Algemene methodologie

We hebben gekozen voor een combinatie van een relatief breed onderzoek om de algemene context te schetsen, gevolgd door een meer gedetailleerde analyse van de kernthema's en daarbinnen een selectie van de belangrijkste wetgeving en andere gebeurtenissen. In deze paragraaf geven we een overzicht van de hiervoor gebruikte methodologie. Voor meer informatie over de exacte methodologie verwijzen we naar de bijlage.

Juridisch onderzoek

Het is in juridisch onderzoek gebruikelijk om voor alle informatie terug te gaan naar de primaire bronnen, zoals Kamerstukken, wet- en regelgeving en jurisprudentie. Zoals gezegd is dit voor een dergelijk breed onderwerp niet mogelijk in het beperkte tijdsbestek van dit onderzoek. Daarom geven we in dit rapport een overzicht van de grote lijnen in de wet- en regelgeving gebaseerd op overzichtswerken uit de hele periode waarop het onderzoek zich richt. Daarnaast raadplegen we voor specifieke details de meer gespecialiseerde literatuur en maken we gebruik van over de bestudeerde thema's verschenen onderzoeksrapporten en adviezen. Ten slotte baseren we ons voor de sleutelwetgeving wel op de wetteksten en relevante parlementaire stukken.

Inhoudsanalyse

Voor de analyse van het politiek en maatschappelijk discours maken we gebruik van een combinatie van kwantitatieve overzichtsanalyses en meer gedetailleerde kwalitatieve analyses. Voor de kwantitatieve

analyses hebben we gebruikgemaakt van een aantal databronnen: officiële bekendmakingen.nl voor kamerstukken, LexisNexis voor krantenartikelen, NPO ondertitelbestanden voor tv-uitzendingen, en de Twitter API voor tweets. Niet al deze gegevens zijn voor de gehele periode beschikbaar, zo zijn Kamerstukken pas vanaf 1995 digitaal beschikbaar en zijn de ondertitelbestanden pas vanaf ongeveer 2010 op systematische manier beschikbaar en Kamervragen pas vanaf 1998 (zie de bijlage voor meer details).

Binnen al deze bestanden hebben we gezocht met *zoektermen*: lijsten van woorden, woordcombinaties, of zinsdelen die aangeven of een bepaald concept in een tekst genoemd wordt. Allereerst zijn alle documenten gefilterd met een brede zoekterm van termen over de sociale zekerheid. Vervolgens is met meer specifieke zoektermen op een aantal relevante concepten gezocht, zoals ‘fraude en misbruik’ of ‘NPM’. Van deze zoektermen is met systematische handmatige coderingen bepaald of ze voldoende betrouwbaar zijn, en zo nodig zijn ze aangepast en opnieuw getest (zie de bijlage voor details). De resultaten hiervan zijn in verschillende figuren weergegeven in de hoofdstukken, waarbij elke keer gekeken is hoe vaak bepaalde concepten in bepaalde bronnen genoemd worden.

In de bespreking van deze figuren is vervolgens gebruikgemaakt van een kwalitatieve analyse. Hiervoor hebben de onderzoekers een selectie van documenten opgehaald en gelezen om te kijken op welke manier de verschillende concepten genoemd worden en wat de standpunten van de relevante actoren zijn over deze concepten. Hiervan is verslag gedaan door middel van een selectie van citaten en duiding van de inhoud van de documenten.

Totstandkoming van het onderzoek

Dit onderzoek is tot stand gekomen in opdracht van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebestrijding en Dienstverlening. Op basis van een offerteverzoek hebben wij een onderzoeksvoorstel ingediend waaruit een overeenkomst is voortgevloeid. Dit onderzoeksvoorstel hebben wij vervolgens uitgevoerd, waarbij in het werk in overleg met de opdrachtgever op een aantal plaatsen van het voorstel is afgeweken. Het belangrijkste verschil is een verbreding van de oorspronkelijke sleutelmomenten tot de bovengenoemde kernthema's. Ook is de exploratieve *topic modeling* wel gebruikt ter inspiratie voor de zoektermen, maar uiteindelijk niet in het eindrapport opgenomen, omdat hier verder geen inhoudelijke inzichten uit kwamen. Ten slotte is in het onderzoeksvoorstel de mogelijkheid opengelaten om ook de niet-openbare bronnen die door de commissie worden gevorderd voor het onderzoek te gebruiken. Omdat deze niet tijdig beschikbaar waren en het onderzoek ook zonder deze bronnen eerder te omvangrijk was dan te beperkt, is besloten om in dit onderzoek alleen de openbare bronnen te gebruiken.

Tijdens het onderzoek is een aantal keren overleg geweest met de opdrachtgever, zowel met de eigen onderzoekers van de Tweede Kamer als met leden van de commissie. Hierin zijn eerste bevindingen gedeeld en is overlegd over de resultaten en presentatie. Ten slotte heeft de commissie het concept van dit onderzoek gelezen en van commentaar voorzien. Dit heeft op enkele plekken geleid tot verbeteringen, aanvullingen en opheldering, maar er is nooit een verzoek geweest vanuit de commissie om bevindingen inhoudelijk aan te passen of te verwijderen. De onderzoekers staan dus ook in zijn geheel achter dit rapport. Alle fouten en onvolkomenheden komen voor rekening van de onderzoekers. Tot slot willen wij onze dankbaarheid uitspreken aan de enquêtecommissie en de ambtelijke onderzoeksstaf voor het vertrouwen en de fijne samenwerking, evenals aan NPO/TT888 voor het beschikbaar stellen van de ondertitels en aan Paul Kattestaart van het Nederlandse Tekstbureau voor de eindredactie.

Leeswijzer

Dit rapport bestaat naast de samenvatting en deze inleiding uit drie delen. In het eerste deel geven we, naast deze inleiding, een brede schets van de ontwikkelingen in de gehele onderzoeksperiode. In hoofdstuk 2 plaatsen we deze ontwikkelingen in een sociaalwetenschappelijke context aan de hand van een beknopt overzicht van de (inter)nationale literatuur uit de politieke communicatie, politicologie en bestuurskunde. Uit dit overzicht blijkt hoe de relatie tussen media, politiek en burger is veranderd en welke invloed de fragmentatie en digitalisatie op deze relatie hebben gehad. Ook geven we hier een brede kwantitatieve analyse van de dynamiek tussen media en politiek.

Het tweede deel geeft in vier hoofdstukken per kernthema een meer gedetailleerde analyse van de gebeurtenissen die centraal staan in dat thema. Voor elk thema kijken we naar de belangrijkste wetgeving, bespreken we het maatschappelijke en politieke klimaat waarin deze wetgeving tot stand is gekomen en is uitgevoerd, en bespreken we de maatschappelijke en politieke reactie op de wetgeving en latere signalen over problematische aspecten hiervan. Hoofdstuk 3 bespreekt op deze manier de *Professionalisering en disciplineren van de uitvoering*, hoofdstuk 4 kijkt naar de *bijzondere systematiek en uitvoering van de toelagen*, hoofdstuk 5 bespreekt de *strengere sancties voor uitkeringsgerechtigden* en hoofdstuk 6 ten slotte bespreekt de aandacht voor *rechtsbescherming en dienstverlening*.

Het laatste deel bevat het afsluitende hoofdstuk 7. In dat hoofdstuk geven we een discussie en synthese van de uitkomsten en inzichten van de eerdere hoofdstukken in een expliciete beantwoording van de gestelde onderzoeksvragen, en geven we onze interpretatie van de onderzochte gebeurtenissen.

2. Veranderingen in media, politiek en maatschappij

De manier waarop politieke standpunten en beleid tot stand komen, staat centraal in dit rapport. Voor het beantwoorden van de verschillende onderzoeksvragen is het daarom cruciaal om te begrijpen in welke context en inkadering politici keuzes maken. In dit hoofdstuk nemen we een stap terug van de specifieke casus van fraudebeleid in de sociale zekerheid en bespreken we de veranderende relatie tussen politiek, media en burger vanuit sociaalwetenschappelijk perspectief. Hiervoor geven we eerst een beknopt overzicht van de (nationale en internationale) literatuur over deze ontwikkelingen. We kijken daarbij eerst naar de veranderingen in het politieke en medialandschap en de veranderende relatie tussen politiek en media. Vervolgens gaan we in een aparte paragraaf in op de rol van New Public Management en ICT in de politieke besluitvorming. Na deze literatuurbespreking presenteren we de uitkomsten van onze kwantitatieve analyse van het discours over sociale zekerheid in de media en Staten-Generaal van de afgelopen dertig jaar.

2.1 Beknopt literatuuroverzicht: Media en politiek

In de politicologie worden drie motivaties van politici centraal gesteld: het bewerkstelligen van beleid (*policy seeking*), het bekleden van politieke ambten (*office seeking*) en het versterken van de electorale positie (*vote seeking*).¹⁵ Anders gezegd zouden in een ideale wereld politici wellicht altijd keuzes maken op basis van beleidsinhoudelijke overwegingen, maar om regeringsmacht te krijgen en te houden moeten soms lastige compromissen gesloten worden, en om ge- en herkozen te worden is het soms ook nodig om besluiten te nemen of uitspraken te doen die wellicht niet bijdragen aan de beoogde beleidsdoelen, maar wel goed vallen bij het electoraat.

Een belangrijke rol hierin spelen de media. Opinievorming vindt plaats in een gemediatiseerde samenleving¹⁶, een samenleving waarin de media het publieke debat niet alleen faciliteren, maar er ook een dominante rol in spelen. De politici zijn in een gemediatiseerde samenleving afhankelijk van media-aandacht in hun jacht om de gunst van de kiezer en zijn daarom genoodzaakt de 'logica' van de media in acht te nemen. Zij passen hun gedrag aan om media-aandacht te genereren, desnoods ten koste van de inhoud van de politieke boodschap.¹⁷ De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) vat deze toegenomen invloed van media samen in de term 'medialogica': '[Medialogica] houdt in dat het nieuws steeds vaker wordt gebracht in vormen die hun betekenis niet zozeer ontleen aan de inhoud van het nieuws, maar eerder aan de specifieke eigenschappen van het medium. De logica van het medium bepaalt in sterke mate de vorm van het publieke debat en beïnvloedt de wijze waarop dit wordt gevoerd.'¹⁸

De werking van de media is een belangrijke inkadering van de beslissingen die politici nemen. Dit wordt nog versterkt door de versnippering van het Nederlandse politieke landschap, waardoor er steeds minder ruimte is voor Kamerleden om zich inhoudelijk te specialiseren. In deze paragraaf gaan we in op wat deze medialogica precies inhoudt en hoe deze de inhoud van zowel het maatschappelijk als politiek debat beïnvloedt. Daarna gaan we dieper in op de manier waarop het veranderende media- en politieke landschap de politiek en het beleid beïnvloedt. Ten slotte kijken we naar de opkomst van het populisme

¹⁵ Strøm, K., & Müller, W. C. (1999). Political parties and hard choices. *Policy, office, or votes*, 1-35.

¹⁶ Strömbäck, J. (2008). Four phases of mediatization: An analysis of the mediatization of politics. *The international journal of press/politics*, 13(3), 228-246; Strömbäck, J., & Esser, F. (2014). Mediatization of politics: Towards a theoretical framework. In *Mediatization of politics* (pp. 3-28). Palgrave Macmillan.

¹⁷ RMO (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling). (2003). *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*. Sdu Uitgevers; ROB. (2003). *Politiek en Media. Pleidooi voor een LAT-relatie*. Raad voor het Openbaar Bestuur.

¹⁸ RMO (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling). (2003). *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*, p 3. Sdu Uitgevers.

en het dalende vertrouwen in de politiek in het kader van de toenemende rol van globalisering en migratie in het politieke stelsel.

2.1a Medialogica en de wisselwerking tussen media, politiek, en burger

Nieuws is geen gegeven maar een keuze; het resultaat van de beslissingen van journalisten. Zij beslissen uit de veelheid van gebeurtenissen welke relevant zijn voor hun publiek, kiezen welke bronnen ze willen opvoeren, en bepalen in hun woordkeus en associaties hoe het nieuws *geframed* wordt.¹⁹

Nieuws is dus geen objectieve spiegel van de werkelijkheid, maar eerder een 'lachspiegel', waarin sommige gebeurtenissen systematisch vergroot worden en andere juist verkleind.²⁰ Een belangrijk aspect hierin is wat *nieuwswaarde* wordt genoemd, eigenschappen van een gebeurtenis die (mede) bepalen of ze interessant zijn voor het publiek.²¹ Belangrijke nieuwswaarden zijn conflict en negativiteit, nabijheid en het voorkomen van bekende of machtige personen. Ook is beschikbaarheid van aantrekkelijk beeldmateriaal belangrijk voor audiovisuele media.²² Ten slotte is in tijden van sociale media ook de 'deelwaardigheid' belangrijk, wat vooral berichten die veel discussie en emotie oproepen aantrekkelijk maakt.²³

Een belangrijk begrip hierin is *framing*: vanuit welk perspectief of denkraam wordt een gebeurtenis beschreven en welke aspecten worden hierin benadrukt?²⁴ Een veelgebruikte definitie van framing is die van Entman (vrij vertaald): framen is het benadrukken van bepaalde aspecten van een gebeurtenis om zo een bepaalde probleemdefinitie, oorzakelijke interpretatie, morele evaluatie of oplossing te bevorderen.²⁵

Politiek nieuws is daarnaast een wisselwerking tussen journalist en bron, in de woorden van Wolfsfeld een *competitieve symbiose*.²⁶ Journalisten hebben politici nodig als bron, en politici hebben journalisten nodig om hun achterban te bereiken. Een belangrijke nieuwswaarde hierbij is *conflict* tussen politici onderling of tussen politici en maatschappelijke actoren zoals vakbonden. Als er geen conflict is dan verdwijnt een onderwerp meestal snel van de agenda: als iedereen het eens is met een wetsvoorstel dan kan het prima in het nieuws komen, maar de dag erna zijn er weinig nieuwe nieuwsfeiten.²⁷ Vanwege de belangrijke rol van (machtige) politici als bron en de noodzaak van conflict om een onderwerp in het nieuws te houden, is de media-agenda meestal *geïndexeerd* aan de politieke agenda²⁸, dat wil zeggen dat vooral onderwerpen die tot politiek of maatschappelijk conflict leiden de media-agenda bepalen.

Nieuws heeft ten slotte een eigen en vaak zelfversterkende dynamiek, wat leidt tot golfbewegingen. Bij een belangrijke (nieuwswaardige) gebeurtenis kan het nieuws zelf tot meer nieuws leiden: nieuws maakt het onderwerp saillant, waardoor meer politici en maatschappelijke actoren zich erover laten horen,

¹⁹ Entman, R. (1993). Framing: Towards clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication* 43. Zie ook Wolfsfeld, G. (2022). *Making sense of media and politics: Five principles in political communication*. (2nd edition). Routledge.

²⁰ Cook, T.E. (2012). *Governing with the News: The News Media as a Political Institution* (2nd ed.). University of Chicago Press.

²¹ Galtung, J., & Ruge, M. (1965). The structure of foreign news: The presentation of the Congo, Cuba and Cyprus crises in four foreign newspapers. *Journal of International Peace Research*, 1: 64-90; Harcup, T., & O'Neill, D. (2016). What is news? News values revisited (again). *Journalism Studies*, 1470-1488.

²² Harcup, T., & O'Neill, D. (2016). What is news? News values revisited (again). *Journalism Studies*, 1470-1488.

²³ Trilling, D., Tolochko, P., & Burscher, B. (2017). From newsworthiness to shareworthiness: How to predict news sharing based on article characteristics. *Journalism & mass communication quarterly*, 94(1), 38-60.

²⁴ D'Angelo, P. (Red.). (2018). *Doing news framing analysis II. Empirical and Theoretical Perspectives*. Routledge.

²⁵ Entman, R. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication* 43: 51-58

²⁶ Wolfsfeld, G. (2022). *Making sense of media and politics: Five principles in political communication* (2nd ed.). Routledge.

²⁷ Cook, T. E. (2012). *Governing with the news: The news media as a political institution*. University of Chicago Press. Zie ook Wolfsfeld, G. (2022). *Making Sense of Media and Politics: Five Principles in Political Communication* (2nd ed.). Routledge.

²⁸ Voor een overzicht van *indexing theory* zie Lance Bennett, W. (2015). Indexing Theory. The International Encyclopedia of Political Communication, pp. 1-5. Voor *sphere of legitimate controversy*, zie Hallin, D.C. (1989). *The uncensored war: The media and Vietnam*. Univ. of California Press. Voor een recentere bespreking zie Schudson, M. (2019). Approaches to the Sociology of News. In J. Curran, & D. Hesmondhalgh, *Media and society*, pp. 139-166, Bloomsbury Academic.

waardoor er weer meer nieuws komt. Zo komt een nieuwsgolf (of populairder gezegd *mediahype*) tot stand, door Vasterman²⁹ gedefinieerd als “een mediabrede, snel piekende nieuwsgolf die één gebeurtenis, een zogenoemd ‘key-event’, als startpunt heeft en die voor het grootste deel het gevolg is van zichzelf versterkende processen binnen de nieuwsproductie.” Dit zelfversterkende aspect van media-aandacht zien we ook terug in de dynamiek tussen media. Alhoewel het profiel van het medium vaak bepalend is voor de keuze om wel of geen aandacht aan een onderwerp te besteden, zagen wij in eerder onderzoek dat er ook vaak sprake is van dominante onderwerpen die bijna de helft van het nieuws beheersen, wat leidt tot een ‘papegaaiencircuit’: ‘Ieder medium spreekt erover. Het journaal rent en masse van het ene onderwerp naar het andere.’³⁰

2.1b Digitalisering, fragmentatie en commercialisering van de media

Is het nieuws ‘interesting to the public’ of ‘in the public’s interest’? vroeg Bentley zich af in zijn onderzoek in 1999.³¹ Met een normatieve blik op de rol van media in een democratische samenleving verwachten we dat media vooral uitgaan van het laatste. Zij brengen die informatie die de burger nodig heeft om te functioneren in de samenleving en uiteindelijk een weloverwogen keuze te maken in maatschappelijke debatten en verkiezingen. De laatste decennia is het medialandschap in Nederland onder invloed van een commercialisering van de journalistiek en digitalisering van de informatievoorziening drastisch veranderd.³² Zo is het aantal nieuwsmedia explosief gegroeid. Waar de papieren kranten in de jaren 90 concurrentie kregen van de gratis dagbladen, werden zij met de opkomst van het internet geconfronteerd met nog veel meer nieuwssites en zagen de traditionele media het aantal abonnees sterk dalen.³³ Een belangrijk gevolg van de commercialisering van de journalistiek is dat de klant koning is geworden. De processen van commercialisering en digitalisering hebben ervoor gezorgd dat er sprake is van toenemende concurrentie op de mediamarkt. Is er op een markt sprake van heftige concurrentie, dan is de kans groot dat een ‘trek naar het midden’ optreedt.³⁴ Heeft een bepaald programma-aanbod succes (hoge kijkcijfers), dan zullen concurrerende zenders met een vergelijkbaar aanbod komen. Zo wordt de inhoud van televisieprogramma’s steeds sterker afgestemd op het kijkgedrag. Ditzelfde patroon is te zien bij berichtgeving. Onderzoek laat zien dat nieuwsredacties in hun nieuwsselectie worden beïnvloed door het klikgedrag van de bezoekers van internetsites.³⁵ Nieuws wordt content die verhandelbaar is, waar geld mee verdiend kan worden.³⁶ Toenemende concurrentie stimuleert dat journalisten zich spiegelen aan elkaar. Ze willen niet missen wat de ander heeft, wat leidt tot imitatiegedrag. Anderzijds willen ze juist hebben wat de ander niet heeft: een primeur is nog altijd een kroon op het journalistieke werk.³⁷ De scherpe concurrentie

²⁹ Vasterman, P. L. (2005). Media-hype: Self-reinforcing news waves, journalistic standards and the construction of social problems. *European Journal of Communication*, 20(4), 508-530.

³⁰ Ruigrok, N., Schaper, J., Welbers, K., Denekamp, M., Jacobi, C., & Huiberts, E. (2013). *Het Nederlandse medialandschap: een papegaaiencircuit?* Onderzoeksrapport. Nederlandse Nieuwsmonitor. <http://nieuwsmonitor.org/wp-content/uploads/papegaaien.pdf>.

³¹ Bentley, C.H. (1999). In the Public’s Interest or Interesting to the Public? Who defines “News”. Presented to Communications Theory and Methodology Division Annual Convention, Louisiana.

³² Zie bijvoorbeeld Bardoel, J., & Wijfjes, H. (Red.). (2019). *Journalistieke Cultuur in Nederland*. Amsterdam University Press. Zie voor een bredere beschouwing ook Van Aelst, P., Strömbäck, J., Aalberg, T., Esser, F., De Vreese, C., Matthes, J., & Stanyer, J. (2017). Political communication in a high-choice media environment: a challenge for democracy? *Annals of the International Communication Association*, 41(1), 3-27.

³³ <https://www.svdj.nl/nieuws/oplage-1-dagbladen-verliezen-ruim-40-van-printoplage-sinds-2000/>.

³⁴ Van der Wurff, R., & Van Cuilenburg, J. (2001). Impact of moderate and ruinous competition on diversity: the Dutch television market. *Journal of Media Economics*, 14(4), 213-229.

³⁵ Welbers, K., Van Atteveldt, W., Kleinnijenhuis, J., Ruigrok, N., & Schaper, J. (2016). News selection criteria in the digital age: Professional norms versus online audience metrics. *Journalism*, 17(8), 1037-1053.

³⁶ Van Vree, F. (2003). Het ontstaan van een politiek-publicitair complex 1960-2002. In *Medialogica; over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*, 26, pp. 67-98. Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

³⁷ Brants, C.H., & Brants, K. (2002). Vertrouwen en achterdocht; de Driehoeksverhouding justitie-media-burger. *Justitiële Verkenningen*, 28, 8-29.

en smaller wordende financiële basis van media resulteren bovendien in kleinere redacties, die wel hetzelfde aantal pagina's of programma's moeten vullen. Dat versterkt de neiging om de nieuwsvoorziening sterker te laten leunen op persberichten, soms afkomstig van persbureaus, maar steeds vaker ook van belanghebbende organisaties.³⁸ Ook dat leidt tot meer van hetzelfde. Hierdoor leidt meer concurrentie tussen media uiteindelijk niet tot een gevarieerde nieuwsvoorziening, maar tot het eerdergenoemde papegaaiencircuit, waarin een handvol onderwerpen dominant is.

2.1c Effect van media op publiek en politiek

Deze keuzes van nieuws beïnvloeden het publiek. Tijdens een verkiezingscampagne zal dat in eerste instantie zijn door de selectie van de partijen, de politici en de onderwerpen waarover wordt bericht. Deze zogenaamde agendasetting-rol van media verwijst naar de mate waarin de media de publieke agenda beïnvloeden.³⁹ Een bekende uitspraak over dit effect is van Cohen (1963), die stelde dat media niet altijd succesvol zijn om ons op een bepaalde manier te laten denken, maar toch een aanzienlijk effect op ons hebben door te beïnvloeden *waarover* wij denken.⁴⁰ Onderzoek van McCombs en Shaw (1972) heeft aangetoond dat de onderwerpen die in de media aan bod komen, ook op de publieke agenda terecht komen.⁴¹ Naast een agenda-bepalende rol, kunnen media ook invloed uitoefenen op de beoordelingsmaatstaven van hun publiek. Volgens de theorie van *priming* beïnvloedt alleen al de aandacht voor een onderwerp in de media de toegankelijkheid van het onderwerp in het geheugen.⁴² Door een onderwerp te tonen wordt het al als belangrijker waargenomen en als zodanig verwerkt. Het gevolg daarvan is dat die informatie weer gebruikt wordt bij de receptie, interpretatie en beoordeling van latere informatie. Veel aandacht voor bijvoorbeeld de economie zal er volgens de primingtheorie toe leiden dat het economie-standpunt van een politicus een belangrijk aspect is om hem of haar op te beoordelen. Zoals Iyengar en Kinder (1987) stellen: “By calling attention to some matters while ignoring others, television news influences the standards by which governments, presidents, policies, and candidates are judged.”⁴³ Ten slotte hebben media invloed op hoe het publiek tegen onderwerpen aankijkt. Vanuit de eerder besproken theorie van framing blijkt dat het selectief benadrukken van bepaalde aspecten van een gebeurtenis ook effect heeft op opinievorming of (beleids)keuzes:⁴⁴ als bij oneigenlijk gebruik van sociale zekerheid vooral doelbewuste of criminele fraude wordt benadrukt, dan liggen hardere sancties meer voor de hand dan als er meer nadruk is op onbekwaamheid van de (onterechte) ontvanger.

Bovendien blijkt uit onderzoek dat hoewel er aandacht van media is voor wetsvoorstellen, de aandacht voor de daadwerkelijke wetsbehandelingen, ingediende moties en amendementen slechts beperkt is.⁴⁵ Met massamedia als belangrijkste bron van informatie voor burgers kan het problematisch zijn wanneer media aan een belangrijk deel van het werk van gekozen volksvertegenwoordigers niet of nauwelijks aandacht besteden. Zoals we hierboven al concludeerden hebben media daarnaast vooral interesse in politiek conflict, wat ertoe leidt dat burgers “als zij al een beeld gepresenteerd krijgen, een vertekend beeld kunnen krijgen van wetgevingsprocessen: ze lezen of horen zelden iets over wetsvoorstellen als die

³⁸ Davies, N. (2008). *Flat earth news*. Vintage Books; Broersma, M. (2009). De waarheid in tijden van crisis.

Kwaliteitsjournalistiek in een veranderend medialandschap. In B. Ummelen, *Journalistiek in diskrediet*, pp. 23-40. AMB.

³⁹ McCombs, M. E., & Shaw, D. L. (1972). The agenda-setting function of mass media. *Public opinion quarterly*, 36(2), 176-187.

⁴⁰ Cohen, B. C. (1963). *The press and foreign policy*. Princeton University Press.

⁴¹ McCombs, M. E., & Shaw, D. L. (1972). The agenda-setting function of mass media. *Public opinion quarterly*, 36(2), 176-187.

⁴² Iyengar, S., & Kinder, D. R. (1987). *News that matters: Agenda-setting and priming in a television age*. University of Chicago Press, p. 63.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Chong, D., & Druckman, J. N. (2007). Framing theory. *Annual review of political science*, 10(1), 103-126.

⁴⁵ Melenhorst, L. D. (2017). *Media and lawmaking: exploring the media's role in legislative processes*. Dissertatie Leiden University.

behandeld worden in het parlement, en als dat wel zo is, is die berichtgeving vaak kort of voornamelijk gericht op mogelijk conflict en het politieke spel. Bovendien fungeren de traditionele massamedia slechts in zeer beperkte mate als platform voor publiek debat in de context van wetgeving.”⁴⁶

2.2 Beknopt literatuuroverzicht: Veranderingen in het politieke landschap

De ontwikkelingen in de sociale zekerheid hebben plaatsgevonden in een periode waarin ook de politiek, media en maatschappij aan de nodige veranderingen onderhevig zijn geweest. Een van de belangrijkste veranderingen in het politieke landschap is de verschuiving van politieke scheidslijnen.⁴⁷ Deze scheidslijnen verdelen burgers langs sociale of culturele lijnen, ieder met eigen politieke belangen. Zodoende vormen deze scheidslijnen de basis van partijcompetitie.⁴⁸

2.2a Fragmentatie van de politiek

Tot aan 1998 zijn er twee scheidslijnen in de Nederlandse politiek waar partijen zich op profileren. Enerzijds is er een economische scheidslijn, waar partijen de rol van de staat – meer of minder – in de economie bediscussieren; anderzijds is er een ethisch-morele scheidslijn, waar de confessionele partijen zich afzetten tegen de niet-confessionelen. Gedurende de ‘paarse’ jaren wordt de ethisch-morele scheidslijn minder dominant. D66, PvdA en VVD zijn het immers eens over de ethische onderwerpen. Hierdoor wordt de andere grote middenpartij, het CDA, gedwongen om een nieuwe politieke weg te bewandelen: zich laten voorstaan op het terugdraaien van het beleid op ethische onderwerpen als abortus, euthanasie en het openstellen van het huwelijk voor mensen van hetzelfde geslacht, zou het CDA een onaantrekkelijke toekomstige coalitiepartner maken voor zowel de PvdA als de VVD. In plaats daarvan herdefinieert het CDA haar kern, en daarmee brengt zij een nieuwe scheidslijn, het communitarisme, in het politieke landschap.⁴⁹ Hier wordt het individualisme gezet tegenover gemeenschapswaarden zoals familie, het maatschappelijk middenveld, de kerk, woningcorporaties en andere klassieke corporatistische organisaties.

Het jaar 2002 markeert een breuklijn tussen de ‘oude’ politiek met drie grote middenpartijen en de opmaat naar het gefragmenteerde politieke systeem, zoals wij dat ook nu in het parlement zien. Politicologen verklaren deze politieke aardverschuivingen aan de hand van de theorieën van Schattschneider⁵⁰ en Mair.⁵¹ Deze theorieën stellen dat als (nieuwe) spelers erin slagen om een nieuwe scheidslijn te politiseren, de gevestigde orde hierop moet reageren door zich te herpositioneren. Hierdoor ondergaat een partijsysteem een ingrijpende transitie. In 2002 komt niet alleen een nieuwe speler in het veld – Fortuyn en zijn LPF – maar worden ook de politieke scheidslijnen opgeschud. Waar de coalitiepartijen nog campagne voeren op basis van de oude politiek met economische onderwerpen als

⁴⁶ Ibid., p. 206

⁴⁷ Bovens, M., Pellikaan, H., & M.J. Trappenburg (Red.). (1998). *Nieuwe tegenstellingen in de Nederlandse politiek*. Boom Koninklijke Uitgevers; Pellikaan, H., Van der Meer, T., & De Lange, S.L. (2003). The road from a depoliticized to a centrifugal democracy. *Acta Politica*, 38(1), 23-49; Pellikaan, H., De Lange, S.L., & Van der Meer, T. (2007). Fortuyn's legacy: party system change in the Netherlands. *Comparative European Politics*, 5(3), 282-302.

⁴⁸ Kriesi, H., Grande, E., Dolezal, M., Helbling, M., Höglinger, D., Hutter, S., & Wüest, B. (2012). *Political conflict in western Europe*. Cambridge University Press; Marks, G., Attewell, D., Rovny, J., & Hooghe, L. (2021). Cleavage Theory. In *The Palgrave Handbook of EU Crises* (pp. 173-193). Palgrave Macmillan, Cham.

⁴⁹ Balkenende, J.P. (2001). Groen over paars. Over de heroriëntatie van het CDA. In F. Becker, W. van Henneker, M. Sie Dhian Ho & B. Tromp (Red.), *Zeven jaar paars* (pp. 229-260). De Arbeiderspers; Pellikaan, H., Van der Meer, T., & De Lange, S. (2003). The road from a depoliticized to a centrifugal democracy. *Acta Politica*, 38(1), 23-49.

⁵⁰ Schattschneider, E.E. (1960). The Semisovereign People. *A Realist's View of Democracy in America*. Wadsworth.

⁵¹ Mair, P. (1997). *Party System Change. Approaches and Interpretations*. Clarendon Press.

werkgelegenheid, en het CDA een poging doet om de communitarisme-scheidslijn centraal te stellen in het debat, worden beide scheidslijnen overstemd door de politiek van het multiculturalisme.⁵² Het immigratievraagstuk presenteert zich al sinds midden jaren 90 als een belangrijk en urgent politiek probleem voor het publiek. De gevestigde partijen erkennen de problemen echter niet. Tot het aantreden van Fortuyn is er geen geloofwaardige partij die het anti-immigratiestandpunt verkondigt. Hierdoor kunnen de gevestigde partijen met een gematigde immigratiepolitiek, waaronder het beperken van gezinshereniging, het stimuleren van remigratie en het invoeren van inburgeringsverplichtingen, een antwoord geven op het immigratievraagstuk. Met het aantreden van Fortuyn verandert dit. Een groep kiezers heeft eindelijk een manier gevonden om hun gevoelens met betrekking tot het immigratievraagstuk een stem te geven.⁵³

De verkiezingen van 2002 zullen de boeken ingaan als een van de meest volatiele verkiezingen in de geschiedenis van de West-Europese parlementaire democratieën.⁵⁴ Het herdefinieren van de politieke scheidslijnen heeft, anders dan in 1998, een vergaand effect op het politieke landschap. Niet alleen komen er nieuwe politieke spelers die andere politieke onderwerpen centraal stellen, maar ook verschuiven de verhoudingen tussen de grote politieke spelers – het CDA, de PvdA en de VVD. De verandering van politieke scheidslijnen, en daarmee de verschuiving van de politieke partijen, leidt ertoe dat het gedaan is met de consensusdemocratie, die de Nederlandse politiek sinds de negentiende eeuw kenmerkt.⁵⁵ Deze abrupte verandering in de Nederlandse politiek heeft ertoe geleid dat de relatie tussen gevestigde en populistische partijen in Nederland verschilt van die in andere Europese landen (bijvoorbeeld België, Denemarken en Noorwegen), waar de populistische partijen gradueel hun intrede doen en door middel van bijvoorbeeld *cordons sanitaires* niet in staat zijn de bestaande scheidslijnen in één keer te doorklieven.⁵⁶ Sinds het intreden van de LPF hebben Nederlandse politieke partijen relatief opengestaan voor de positie van rechts-populistische partijen, en hebben zij hun positie gekopieerd.⁵⁷

De steun van kiezers voor traditioneel grote partijen als het CDA en de PvdA is gemarginaliseerd. De kiezers zijn ontzuild en zijn gaan zweven.⁵⁸ Dit leidt ertoe dat het Nederlandse partijensysteem continu in beweging is. Politieke partijen worden hierdoor geconfronteerd met een volatiel electoraat dat ze voor zich moeten winnen. Dit heeft ruimte gegeven aan de groei van andere, voorheen kleine partijen, zoals GroenLinks en de SP of de vele rechts-populistische nieuwkomers (PVV, FvD, JA21). Door de hoeveelheid politieke partijen zijn de scheidslijnen waarop de partijen zich profileren en zich ten opzichte van elkaar positioneren minder helder. Dit maakt niet alleen de keuze voor de burger in het stemhokje

⁵² Pellikaan, H., Van der Meer, T., & De Lange, S.L. (2003). The road from a depoliticized to a centrifugal democracy. *Acta Politica*, 38(1), 23-49; Pellikaan, H., De Lange, S. L., & Van der Meer, T. (2007). Fortuyn's legacy: party system change in the Netherlands. *Comparative European Politics*, 5(3), 282-302.

⁵³ Van Praag, Ph. (2003). Partijen in de mediocratie. In F. Becker, M. Sie Dhian Ho, W. van Henneker & B. Tromp (Red.), *Politieke partijen op drift, Het vierentwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme* (pp. 144-168). De Arbeiderspers; Kleinnijenhuis, J., Oegema, D., & De Ridder, J.A. (2003). *De puinbopen van het nieuws. De rol van de media bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2002*. Kluwer; Van Holsteyn, J.J.M. (2004). Minderheden en de verkiezingen van 15 mei 2002. In H. Pellikaan & M.J. Trappenburg (Red.), *Politiek in de multiculturele samenleving* (pp. 101-125). Boom.

⁵⁴ Mair, P. (2002). De eigenaardigheden van de Nederlanders. De verkiezingen van 2002 in een vergelijkend perspectief. *Beleid en Maatschappij*, 29, 160-163.

⁵⁵ Lijphart, A. (1968). *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. University of California Press; Daalder, H. (1971). The consociational democracy theme. *World Politics* 26, 604-621.

⁵⁶ Andeweg, R., Thomassen, J., & Denters, B. (2011). *Democratie doorgeleefd: het functioneren van de Nederlandse democratie*. Leiden University Press.

⁵⁷ Abou-Chadi, T. (2016). Niche party success and mainstream party policy shifts – how green and radical right parties differ in their impact. *British Journal of Political Science*, 46(2), 417-436.

⁵⁸ Van der Meer, T. (2017). *Niet de kiezer is gek*. Spectrum.

lastiger, het bemoeilijkt ook samenwerking in het parlement alsmede de coalitievorming.⁵⁹ Als politieke partijen zich niet op het midden van de politieke ruimte moeten richten, maar dienen te kijken wat er op de flanken gebeurt, wordt de politieke ruimte onvoorspelbaar.⁶⁰

2.2b Dalend vertrouwen, populisme, en migratie als splijtzwam

Vooraf de blijvende instroom van migranten, waaronder asielzoekers en gezinsmigrant, zaait bij een groep burgers gevoelens van ongenoegen, angst en onzekerheid.⁶¹ Hierbij staan burgers die voor meer openheid en integratie zijn tegenover hen die op zoek zijn naar demarcatie en geslotenheid.⁶² De verschillende tegenstellingen laten een kloof zien tussen allochtone en autochtone burgers, maar ook tussen generaties en mensen met verschillende opleidingsniveaus.⁶³ De referenda rondom het associatieverdrag met Oekraïne en de Brexit laten een kloof in opinies en houdingen van verschillende generaties zien.⁶⁴ Populistische partijen spinnen garen bij het ongenoegen onder de burgers.

Hoewel er nog geen eenduidige definitie is van de term ‘populisme’, is de kern ervan anti-pluralistisch. De populist is ervan overtuigd dat alleen hij of zij namens ‘het volk’ spreekt. Alle andere politici doen dit niet en vormen daarmee een ‘elite’ die als ‘verraders’ wordt beschouwd. Het anti-pluralistische aspect van populist wordt dan ook gezien als gevaar voor de democratie.⁶⁵ Onderzoek wijst uit dat populist met hun boodschap tegen de politieke elite en tegen buitenstaanders juist polarisatie en cynisme voeden.⁶⁶

2.3 Beknopt literatuuroverzicht: New Public Management

Sinds de jaren 80 hebben steeds meer regeringen in de hele wereld hervormingen van de openbare sector doorgevoerd om de efficiëntie en de doeltreffendheid van de openbare dienstverlening te verbeteren. New Public Management verwijst naar een reeks uiteenlopende hervormingen die in grote lijnen worden gekenmerkt door de wens om ‘de overheid efficiënter en “consument-responsiever” te maken door zakelijke methoden in te voeren.’⁶⁷ NPM, een controversieel hervormingsprogramma, komt voort uit de overtuiging dat het beheer van de publieke sector gebaat zou zijn bij een op de markt gebaseerde, concurrentiegericht aanpak en wordt geassocieerd met een agenda van privatisering, deregulering, marktwerking en een kleine of gereduceerde staat – ‘a strong ambition to roll back on the public sector.’⁶⁸

⁵⁹Van der Velden, M.A.C.G. (2017). *Political “Frenemies”: Party Strategies, Electoral Competition & Coalition Cooperation*. Dissertatie Vrije Universiteit. Geraadpleegd op <https://research.vu.nl/en/publications/political-frenemies-party-strategies-electoral-competition-amp-co>; Pellikaan, H., De Lange, S. L., & Van der Meer, T. W. (2018). The centre does not hold: Coalition politics and party system change in the Netherlands, 2002-12. *Government and Opposition*, 53(2), 231-255.

⁶⁰Sartori, G. (1976). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge University Press.

⁶¹Albertson, B., & Gadarian, S.K. (2015). *Anxious politics: Democratic citizenship in a threatening world*. Cambridge University Press.

⁶²Kriesi, H., Grande, E., Lachat, R., Dolezal, M., Bornschier, S., & Frey, T. (2006). Globalization and the transformation of the national political space: Six European countries compared. *European Journal of Political Research*, 45(6), 921-956; Adriaansen, M., & Van Praag, Ph. (2010). Nieuwe scheidslijnen en de turbulente relatie tussen politiek, media en burgers. In H. Dijkstelbloem, P. den Hoed, J.W. Holtslag et al. (Red.) *Het gezicht van de publieke zaak: Openbaar bestuur onder ogen* (pp. 241—272). Amsterdam University Press.

⁶³Bovens, M., & Wille, A. (2017). *Diploma Democracy: The Rise of Political Meritocracy*. Oxford University Press.

⁶⁴Birch, S. (2016). Our new voters: Brexit, political mobilisation and the emerging electoral cleavage. *Juncture*, 23(2), 107-110; Rosema, M., Kanne, P., Klein Kranenburg, L. (2016). Het 'Oekraïne-referendum' in de ogen van de kiezers. In *Het eerste raadgevend referendum - Het EU-Oekraïne Associatieakkoord* (pp. 101-125). Stichting Montesquieu.

⁶⁵Muller, J.W. (2016). *What Is Populism?* University of Pennsylvania Press.

⁶⁶Oliver, J. E., & Rahn, W. M. (2016). Rise of the 'Trumpenvolk': Populism in the 2016 Election. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 667(1), 189-206.

⁶⁷Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis — New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (2nd ed.). Oxford University Press.

⁶⁸Lane, J.-E. (2000). *New Public Management: An Introduction*. Routledge.

NPM-hervormingen wijzen in het algemeen op een verschuiving in de publieke normen en waarden in de richting van efficiëntie als kerncriterium en een geïndividualiseerde, klantgerichte of klanttevredenheidsbenadering van de burger.⁶⁹ NPM wijst tegelijkertijd op een analoge verschuiving in de opvattingen over de rol van de staat: de gecentraliseerde staat wordt gezien als overbelast en inefficiënt. In plaats daarvan wordt in NPM-begrippen een ‘slanke’ versie van de staat naar voren geschoven, die in de eerste plaats aandacht heeft voor economische normen en waarden als efficiëntie en individualisme en minder oog heeft voor traditionele waarden als universalisme of billijkheid.⁷⁰

Vanaf de jaren 80 ontstaat er ook in Nederland een focus op New Public Management middels een steeds sterkere roep om reorganisaties met als doel de rijksoverheid te verkleinen en beheersbaar te maken.⁷¹ Deze hervorming van het openbaar bestuur verloopt in verschillende golven, gekenmerkt door de nadruk op privatisering en deregulering, decentralisatie en overheidsbrede prestatiebudgettering.⁷² De Nederlandse NPM-hervormingen ‘strekken zich uit over de levensduur van bijna tien regeringen.’⁷³ Hoewel de hervormingen op een meer stapsgewijze manier plaatsvinden in vergelijking met agressieve en ingrijpende hervormingen door wat als leidende NPM-hervormers wordt beschouwd (zoals Nieuw-Zeeland, het VK of Australië), zijn de Nederlandse NPM-hervormingen niettemin ‘ingrijpend’, ‘systemisch’ en ‘vrij radicaal’ van aard⁷⁴, en omvatten ze veel van de bepalende elementen van NPM.⁷⁵

Enkele van deze reorganisaties en projecten staan bekend als Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB, bij de rijksoverheid), Beleids- en Beheersinformatie (BBI, bij de provincies en gemeenten), Beleids- en Beheersproces (BBP, bij de waterschappen) en Dualisering (eveneens bij provincies en gemeenten).⁷⁶ Ook het MDW-project (meer Marktwerving, verdere Deregulering en betere Wetgevingskwaliteit), dat tijdens de paarse kabinetten vorm krijgt, kent kenmerken van NPM. De belangrijkste doelstellingen van het MDW-project zijn driedelig. Ten eerste kent dit project deregulering als doel. Hierbij wordt gestreefd naar vermindering van administratieve lasten door wet- en regelgeving te reduceren tot het meest noodzakelijke. Ten tweede streeft het MDW-project na de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven te vergroten, door de marktwerving op wet- en regelgeving uit te breiden. Ten slotte kent dit project de verbetering van de kwaliteit van wetgeving als doel.⁷⁷

In lijn met het NPM-gedachtegoed en op basis van managementpraktijken uit het bedrijfsleven, hebben deze reorganisaties als doel om de (economische) doelmatigheid en effectiviteit van overheidsorganisaties te stimuleren.⁷⁸ Bovendien haalt NPM inspiratie uit marksturing. Volgens de NPM-benadering moet een overheid *flat* zijn en voorzien in *accountability for results* door een focus op controle van prestaties en

⁶⁹ Hood, C. (1991). Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69, 3-19; Christensen, T., & Lægreid, P. (Red.). (2001). *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot.

⁷⁰ Van de Walle, S., & Hammerschmid, G. (2011). The impact of the new public management: Challenges for coordination and cohesion in European public sectors (review essay). *Halduskultuur – Administrative Culture* 12(2), 190-209.

⁷¹ Bovens, M.A.P., 't Hart, P., & Van Twist, M.J.W. (2007). *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*. Wolters Kluwer.

⁷² Morales, N.F., Wittek, R., & Heyse, L. (2013). After the Reform: Change in Dutch Public and Private Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23, 735-754.

⁷³ Yesilkagit, K., & De Vries, J. (2004). Reform Styles of Political and Administrative Elites in Majoritarian and Consensus Democracies: Public Management Reforms in New Zealand and The Netherlands. *Public Administration*, 82(4), 951-974 (p. 971).

⁷⁴ Ibid, p. 953.

⁷⁵ Zie voor een bespreking van hervormingen van het openbaar bestuur in Nederland bijvoorbeeld Pollitt & Bouckaert, 2004; Yesilkagit & De Vries 2004; Morales, Wittek & Heyse, 2013.

⁷⁶ Groot, T.L.C.M., & Budding, G.T. (2008). De ontwikkeling van new public management in Nederland. *Maandblad voor accountancy en bedrijfseconomie*, 82(4), 152-160.

⁷⁷ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/regelgeving/overzicht/inwerkingtreding/virtuele-map/mdw-project/>.

⁷⁸ Ter Bogt, H.J. (2006). *New Public Management and management changes in Dutch local government: some recent experiences and future topics*. SOM Research Report, University of Groningen. Geraadpleegd op <https://research.rug.nl/en/publications/new-public-management-and-management-changes-in-dutch-local-gover>.

uitkomsten. Met flat wordt bedoeld het decentraliseren van uitvoeringsorganisaties, waarmee zij op afstand komen te staan van de centrale overheid en de politiek. In lijn met een prestatiegerichte logica worden deze publieke doelen vertaald in administratieve targets, waaraan een beloning wordt gekoppeld als deze behaald worden. Van de uitvoeringsorganisaties wordt verwacht dat zij kwantitatieve streefcijfers en indicatoren bijhouden en opleveren in het kader van de verantwoordingsplicht.⁷⁹

Ook binnen de sociale zekerheid heeft NPM tot noemenswaardige veranderingen geleid. De NPM-benadering heeft een verandering in de cultuur van uitvoeringsorganisaties gecreëerd. Activering en marktsturing vormen twee kernelementen van de hervormingen binnen de sociale zekerheid. Activering kent als doel het aantal uitkeringsontvangers terug te dringen en het uitstromen van uitkering naar werk te stimuleren. Activering leidt niet alleen tot een verandering in de taakopvatting van uitvoeringsorganisaties, maar ook tot een andere relatie tot de cliënt (de burger). Marktsturing binnen de sociale zekerheid kent als gevolg dat de rol van sociale partners steeds verder is teruggedrongen. Vanaf 2002 hebben vakbonden en werkgeversorganisaties hun positie en invloed binnen de sociale zekerheid bijna geheel verloren. Daarnaast heeft de marktgerichte benadering ertoe geleid dat de verantwoordelijkheid voor sociale risico's steeds meer verschoven is van de staat naar sectoren, of in sommige gevallen zelfs naar individuele werkgevers en werknemers.⁸⁰

Na verloop van tijd krijgt NPM steeds meer kritiek te verduren. In de decennia na de hoogtijdagen is NPM een zeer controversiële ontwikkeling geworden, waaraan belangrijke negatieve effecten worden toegeschreven, zoals het opzij schuiven van publieke waarden, toenemende fragmentatie van de overheidssector en regelrechte 'beleidsrampen'⁸¹ – Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording – in combinatie met een twijfelachtige onderbouwing van het vermogen om de gewenste effecten te bereiken en de beloofde efficiëntie in de overheidsdiensten waar te maken.⁸²

In de Nederlandse context blijkt uit onderzoek van Groot en Budding (2008) dat professionals die werkzaam zijn in de publieke sector sceptisch denken over de NPM-hervormingen.⁸³ Zij stellen dat NPM heeft geleid tot betere prestaties, maar slechts in beperkte mate of in specifieke afdelingen binnen de publieke sector.⁸⁴ Ook Visser (2016) is kritisch en stelt dat de NPM-benadering leidt tot een radicale scheiding tussen beleidsvoorbereiding en -uitvoering.⁸⁵ Uitvoeringsorganisaties maken bovendien gebruik van uitbesteding naar private partijen. Dit leidt tot veel kennis aan de kant van de uitvoeringsorganisaties, die niet wordt teruggekoppeld naar de beleidsvoorbereidende organen, wat resulteert in een gebrek aan kennis en expertise aan de voorbereidingskant. Met name bij zogenoemde *wicked problems* – problemen en casussen die beleidsterreinen en -indicatoren overstijgen – leidt dit tot zorgen, omdat de gebruikelijke oplossingen binnen de NPM-benadering niet toereikend zijn. Bovendien worden bedrijfsmatige veranderingen in een dusdanig hoog tempo doorgevoerd, dat het voor zowel medewerkers als bestuurders en ambtenaren niet altijd duidelijk is wat de beoogde veranderingen als doel hebben. Ten slotte

⁷⁹ Visser, M. (2016). Management control, accountability, and learning in public sector organizations: A critical analysis. In A. Hinna, L. Gnan & F. Monteduro (Red.), *Governance and performance in public and non-profit organizations*. Emerald Group Publishing.

⁸⁰ De Beer, P.T., Van Gestel, N.M., & Van der Meer, M.J.S.M. (2010). Sociale zekerheid. In C.A. de Kam & A.P. Ros (Red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2010* (pp. 49-67). Sdu Uitgevers.

⁸¹ Dunleavy, P. et al. (2006). *Digital Era Governance: IT Corporations, the State and E-Government*. Oxford University Press.

⁸² Hood, C. (1991). Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69: 3-19; Van de Walle, S., & Hammerschmid, G. (2011). The impact of the new public management: Challenges for coordination and cohesion in European public sectors (review essay). *Halduskultuur – Administrative Culture* 12(2): 190-209.

⁸³ Ter Bogt, H. J. (2006). *New Public Management and management changes in Dutch local government: some recent experiences and future topics*. SOM Research Report, University of Groningen.

⁸⁴ Groot, T. L.C.M., & Budding, G.T. (2008). De ontwikkeling van new public management in Nederland. *Maandblad voor accountancy en bedrijfsconomie*, 145-153; Ter Bogt, H.J. (2006). *New Public Management and management changes in Dutch local government: some recent experiences and future topics*. SOM Research Report, University of Groningen.

⁸⁵ Visser, M. (2016). Management control, accountability, and learning in public sector organizations: A critical analysis. In *Governance and performance in public and non-profit organizations*. Emerald Group Publishing Limited.

concludeert Visser (2016) dat de NPM-benadering weinig succesvol is geweest in het naderbij brengen van de overheid, door een ‘mismatch’ tussen rigide bedrijfsmatige systemen en de aard van de meeste publieke activiteiten.⁸⁶ Er zijn verschillende nieuwe benaderingen en paradigma’s voorgesteld om NPM te vervangen – zoals ‘post-NPM’, ‘digital era governance’⁸⁷, ‘New Public Governance’⁸⁸ en het ‘publieke waarde’-paradigma.⁸⁹ Hoewel de verschillende paradigma’s verschillende accenten leggen, willen ze allemaal een stap terugzetten en afstappen van de nauwe marktgerichtheid van NPM.

De opkomst van NPM ging gepaard met een toenemend vertrouwen in ICT, digitale technologieën en automatisering bij de verlening van overheidsdiensten in verschillende rechtsgebieden.⁹⁰ De opkomst van de *e-overheid* en de toenemende afhankelijkheid van zich snel ontwikkelende informatie- en digitale technologieën gaan gepaard met de belofte van betere informatie, grotere burgerparticipatie, betere toegang van burgers tot overheidsdiensten, mogelijkheden voor innovatie en de belofte van grotere efficiëntie en effectiviteit – zeer aantrekkelijke vooruitzichten in de context van overheidssectoren die worstelen met een tekort aan middelen en de druk om meer te doen met minder. Terwijl sommige auteurs de snelle opkomst van op informatietechnologie gebaseerde ontwikkelingen hebben beschouwd als een paradigmaverschuiving in het bestuur op zich⁹¹, hebben anderen deze ontwikkelingen gekarakteriseerd als een versterking van bestaande NPM-achtige logica’s in de publieke dienstverlening.⁹² Zo wordt e-government gekarakteriseerd als ‘een door de consument geleide revolutie die een efficiëntere overheid met zich meebrengt’⁹³, waarbij doelmatigheidsoverwegingen een belangrijke rol spelen bij de groei van automatisering in publieke sectoren: ‘Massive investments in data-driven administration of public programs are rationalized by a call for efficiency, doing more with less.’⁹⁴ Dergelijke logica’s zijn ook direct zichtbaar in beleidsstrategieën in verschillende delen van de publieke sector: ‘[t]he coupling of digitalization with notions of efficiency, economic growth, and financial gains runs throughout the strategies produced by the government. [...] Binnen en door de strategieën heen worden digitalisering en efficiëntie systematisch aan elkaar gelijkgesteld.’⁹⁵ Evenzo karakteriseert de Europese Commissie bijvoorbeeld e-governance als het in staat stellen van ‘burgers, ondernemingen en organisaties om hun

⁸⁶ *ibid.*

⁸⁷ Dunleavy, P et al. (2006). *Digital Era Governance: IT Corporations, the State and E-Government*. Oxford University Press; Dunleavy, P., et al. (2006a). New Public Management is Dead — Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–94.

⁸⁸ Osborne, S. (Red.) (2010). *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge.

⁸⁹ Moore, M.H. (1994). Public Value as the Focus of Strategy. *Australian Journal of Public Administration*, 53(3), 296–303; Moore, M.H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press; O’Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian journal of public administration*, 66(3), 353–366.

⁹⁰ Hood, C. (1991) Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69: 3–19; Bovens, M., & Zouridis, S. (2002). From street-level to system-level bureaucracies: How information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. *Public Administration Review*, 62 (2), 174–84; Busch, P. & Henriksen, H. (2018). Digital discretion: A systematic literature review of ICT and street-level discretion. *Information Polity* 23(1), 3–28; Yeung, K., & Lodge, M. (Red.). (2019). *Algorithmic regulation*. Oxford University Press; Veale, M., & Brass, I. (2019). Administration by algorithm? Public management meets public sector machine learning. In K. Yeung & M. Lodge (Red.), *Algorithmic Regulation*. Oxford University Press.; Engstrom, D.F., Ho, D.E., Sharkey, C.M., & Cullar, M.-F. (2020). *Government by algorithm: Artificial intelligence in federal administrative agencies*. Report Submitted to the Administrative Conference of the United States, February 19.

⁹¹ Dunleavy, P et al. (2006). *Digital Era Governance: IT Corporations, the State and E-Government*. Oxford University Press; Dunleavy, P., et al. (2006a). New Public Management is Dead — Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–94.

⁹² Hood, C. (1991). Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69: 3–19.

⁹³ Silcock, R. (2001). What is E-government? *Parliamentary Affairs*, 54(1), 88–101 (p.101).

⁹⁴ Eubanks, V. (2018). *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor* (p. 9). St. Martin’s Press.

⁹⁵ Schou, J., & Hjelholt, M. (2019). Digitalizing the welfare state: citizenship discourses in Danish digitalization strategies from 2002 to 2015. *Critical Policy Studies*, 13(1), 3–22. (p. 12).

interacties met de overheid gemakkelijker, sneller en tegen lagere kosten uit te voeren' en noemt zij 'meer efficiëntie en besparingen voor de overheid en het bedrijfsleven'⁹⁶ als een van de belangrijkste voordelen van *e-governance*, op één lijn met meer transparantie en burgerparticipatie.

Tegelijkertijd heeft digitalisering gediend ter bevordering van een agenda voor het verkleinen van de omvang van de staat en het terugschroeven van de openbare dienstverlening: 'Digitalisering, als machtstechnologie, heeft ervoor gezorgd dat individuen konden worden "opgemaakt" als digitale burgers naar neoliberaal model [...] De overheid is dichterbij de burger komen te staan (individuele toegang krijgen tot diensten zonder het huis te verlaten), maar omgekeerd is de staat gekrompen (door online te worden geplaatst zijn er minder middelen nodig om dienst te verlenen).'⁹⁷ Het uitbesteden van publieke taken komt in dit verband prominent naar voren, met een groeiende trend in alle overheidssectoren om te bezuinigen op *face-to-face* publieke dienstverlening en te vertrouwen op ICT en algoritmische technologieën om publieke taken (deels) uit te voeren en te automatiseren.⁹⁸ Overheidsinstanties delegeren daarbij belangrijke aspecten van de uitvoering van publieke taken aan algoritmische systemen, die ofwel intern worden ontwikkeld, ofwel in veel gevallen volledig worden uitbesteed aan, en beheerd door, externe private leveranciers (en vaak onderworpen zijn aan eigendomsrechtelijke bepalingen met betrekking tot de opzet en werking van deze systemen, met beperkte mogelijkheden voor publieke controle en toezicht). In een rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2021 wordt bijvoorbeeld opgemerkt dat overheden weinig inzicht hebben in de kwaliteit van algoritmen waarop zij vertrouwen wanneer deze door externe aanbieders worden beheerd: 'Ministeries die de ontwikkeling en het beheer van algoritmes hebben uitbesteed, hebben namelijk beperkt zicht op deze algoritmes. (...) de verantwoordelijke minister verwijst naar de externe partij, maar heeft zelf geen zicht op de kwaliteit of op documenten over de naleving van deze standaarden.'⁹⁹

Datagestuurde technologieën worden door regeringen gebruikt als een oplossing om het hoofd te bieden aan de beperkte capaciteit van de staat en tekorten aan financiële middelen. Hierbij worden kritische overwegingen over de gevolgen van de toepassing ervan voor fundamentele bestuurlijke waarden (zoals transparantie, verantwoordingsplicht, motivering van bestuurlijke besluitvorming) of burgerrechten terzijde geschoven en worden gevestigde grondwettelijke en procedurele waarborgen ondermijnd.¹⁰⁰ Zo heeft de Algemene Rekenkamer onlangs vastgesteld dat zes van de negen algoritmen die in de overheidssector zijn gecontroleerd 'niet aan de basisvereisten voldoen', met risico's die variëren 'van onvoldoende controle over de prestaties en de impact van het algoritme tot vertekening, datalekken en ongeoorloofde toegang'.¹⁰¹ Schandalen met betrekking tot vooringenomenheid, discriminatie of regelrecht falen bij de inzet van suboptimale software en algoritmische systemen zijn er in overvloed in nationale

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Cobbe, J. (2019). *Big Data, Surveillance, and the Digital Citizen*. Dissertatie Queen's University Belfast. Geraadpleegd op https://pureadmin.qub.ac.uk/ws/files/153330563/Thesis_Complete.pdf.

⁹⁸ Voor een overzicht van het wijdverbreide gebruik van algoritmen door de Nederlandse overheid zie: Algemene Rekenkamer (2021), *Aandacht voor algoritmes*.

<https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/01/26/aandacht-voor-algoritmes>.

⁹⁹ Ibid, p. 42.

¹⁰⁰ Citron, D.K. (2008). Technological Due Process. *Washington University Law Review*, 85(6), 1249-313; Calo, R., & Citron, D.K. (2021). The automated administrative state: A crisis of legitimacy. *Emory Law Journal*, 70, 797-846; Busuioac, M. (2021). Accountable Artificial Intelligence: Holding Algorithms to Account. *Public Administration Review*, 81(5): 825-836.

¹⁰¹ Algemene Rekenkamer. (2022). *Algoritmes getoetst: De inzet van 9 algoritmes bij de overheid*. <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2022/05/18/algoritmes-getoetst>.

jurisdicties, ook op kritieke gebieden zoals strafrecht¹⁰², politie¹⁰³ of andere kerntaken.¹⁰⁴ In de internationale literatuur wordt dit vooral opgemerkt in de context van de verzorgingsstaat, waar het gebruik van big data, voorspellende analyses en algoritmen de aard van de verzorgingsstaat zelf verandert (wat aanleiding geeft tot de zogenaamde ‘digitale verzorgingsstaat’, een intens politiek gedreven fenomeen, zij het gehuld in ‘neutrale’, technologische termen), met goed gedocumenteerde negatieve gevolgen in verschillende rechtsgebieden¹⁰⁵ – zie bijvoorbeeld het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie Effectiviteit Antidiscriminatiewetgeving ‘Gelijk recht doen’.¹⁰⁶

Ook hier worden doelmatigheidsoverwegingen als overheersend gezien, waarbij digitalisering gepaard gaat met bezuinigingen op welzijn en sociale zekerheid. In de woorden van de VN Speciaal-rapporteur extreme armoede en mensenrechten: ‘Deze uitkomsten worden bevorderd in naam van efficiëntie, doelgerichtheid, het stimuleren van werk, het uitroeien van fraude, het versterken van verantwoordelijkheid, het aanmoedigen van individuele autonomie en de noodzaak van fiscale bezuiniging. Door een beroep te doen op vaak ideologisch beladen termen wordt neoliberaal economisch beleid naadloos vermengd met wat wordt gepresenteerd als geavanceerde welzijnshervormingen, die op hun beurt vaak worden gefaciliteerd, gerechtvaardigd en afgeschermd door nieuwe digitale technologieën.’¹⁰⁷ In hun studie in de Deense context laten Schou en Hjelholt (2019) bijvoorbeeld zien hoe de digitalisering van de welzijnszorg in wezen ‘neoliberale opvattingen [...] met betrekking tot efficiëntie, productiviteit, individualisering en collectieve responsabilisering heeft gereproduceerd’.¹⁰⁸

Dit geeft aanleiding tot bezorgdheid over het verdringen van publieke waarden en rechtsbescherming, met alle gevolgen van dien voor reeds kwetsbare en kansarme burgers. ‘Digitale technologieën worden in de verzorgingsstaat ingezet om begunstigden, met name de armsten en meest kwetsbaren onder hen, te surveilleren, te targeten en te straffen.’¹⁰⁹ In het proces worden fundamentele rechten en rechtsbescherming op belangrijke manieren op een zijspoor gezet: ‘De processen van digitalisering en de toenemende rol die geautomatiseerde besluitvorming speelt door het gebruik van algoritmen en kunstmatige intelligentie hebben, in ieder geval in sommige opzichten, een verschuiving in de richting van

¹⁰² Zie bijvoorbeeld <https://www.propublica.org/article/machine-bias-risk-assessments-in-criminal-sentencing>.

¹⁰³ Ferguson, A.G. (2017). *The Rise of Big Data Policing*. New York University Press.

¹⁰⁴ Zie bijvoorbeeld

<http://www.theguardian.com/commentisfree/2020/aug/19/ditch-the-algorithm-generation-students-a-levels-politics>, <https://theconversation.com/post-office-scandal-reveals-a-hidden-world-of-outsourced-it-the-government-trusts-but-does-not-understand-159938>.

¹⁰⁵ Eubanks, V. (2018). *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*. St. Martin's Press; Citron, D.K. (2008). Technological Due Process. *Washington University Law Review*, 85(6), 1249-313; Calo, R., & Citron, D.K. (2021). The automated administrative state: A crisis of legitimacy. *Emory Law Journal*, 70: 797-846; Whiteford, P. (2021). Debt by design: The anatomy of a social policy fiasco – Or was it something worse? *Australian Journal of Public Administration*, 80(2), 340-360; Madsen, C. Ø., Lindgren, I., & Melin, U. (2022). The accidental caseworker – How digital self-service influences citizens' administrative burden. *Government Information Quarterly* 39(1), 101653; Larsson, K.K. (2021). Digitization or equality: When government automation covers some, but not all citizens. *Government Information Quarterly*, 38(1), 101547; Elyounes, D.A. (2021). “Computer Says No!”: The Impact of Automation on the Discretionary Power of Public Officers *Vanderbilt Journal of Entertainment and Technology Law* 451, <https://scholarship.law.vanderbilt.edu/jetlaw/vol23/iss3/1>; Ranchordas, S. (2022). Empathy in the digital administrative state. *Duke Law Journal*; zie ook <https://themarkup.org/newsletter/hello-world/the-seven-year-struggle-to-hold-an-out-of-control-algorithm-to-account>.

¹⁰⁶ <https://www.eerstekamer.nl/commissies/poc>.

¹⁰⁷ UN Special Rapporteur on extreme poverty and human rights (2019). *Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights*. 11 October 2019 (UN doc. A/74/493), p. 5. <https://undocs.org/A/74/493>.

¹⁰⁸ Schou, J., & Hjelholt, M. (2019). Digitalizing the welfare state: citizenship discourses in Danish digitalization strategies from 2002 to 2015. *Critical Policy Studies* 13(1), 3-22.

¹⁰⁹ UN Special Rapporteur on extreme poverty and human rights. (2019). *Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights*. 11 October 2019 (UN doc. A/74/493), p. 5. <https://undocs.org/A/74/493>. (p. 18).

een bureaucratisch proces vergemakkelijkt en weg van een proces dat uitgaat van het recht op sociale zekerheid of het recht op sociale bescherming.¹¹⁰

Peeters en Widlak zijn ook kritisch over het gebruik van bepaalde overheidssystemen in Nederland, met name ICT-systemen zoals de Basisregistratie Personen.¹¹¹ Hoewel deze systemen voor efficiencywinst kunnen zorgen, waarschuwen de auteurs voor enkele fundamentele problemen die verregaande gevolgen kunnen hebben voor burgers. Problemen uiteten zich bijvoorbeeld in de doorwerking van registratiefouten of de ondoorzichtige wijze waarop beslissingen tot stand komen.¹¹² Door de wijze waarop dit soort systemen zijn ingericht, vormt de manier waarop een burger digitaal geregistreerd staat de toetssteen voor onder andere het toekennen van rechten en plichten, en het verlenen van diensten door de overheid. Hierbij is van belang dat de basisregistratie werkt op systeemniveau, wat betekent dat meerdere organisaties gebruikmaken van dit systeem. Wanneer er een fout sluipt in deze digitale registratie kan dit leiden tot administratieve uitsluiting over de gehele linie van het systeem.¹¹³

2.4 Het maatschappelijke en politieke discours over sociale zekerheid

In deze paragraaf gaan we kort in op de totale hoeveelheid aandacht voor (misbruik van de) sociale zekerheid in de media en het parlement. Ook onderzoeken we het verband tussen media en politiek. De analyses in deze paragraaf zijn op zeer globaal niveau en dienen vooral om een kader te geven voor de meer gedetailleerde beschrijving van juridische, politieke en maatschappelijke ontwikkelingen rond de vier kerntema's in de volgende hoofdstukken.

2.4a Globaal overzicht van het maatschappelijke en politieke discours

Figuur 2.1 geeft een globaal overzicht van de omvang van het discours over sociale zekerheid in media en politiek. De verschillende lijnen geven aan hoe vaak per jaar een onderwerp van de sociale zekerheid wordt genoemd. In het bovenste paneel is de aandacht in de media weergegeven, waarbij we een onderscheid maken tussen de belangrijkste dagbladen (gebaseerd op LexisNexis) en de programma's van de Nederlandse Publieke Omroep (gebaseerd op ondertitels, beschikbaar vanaf 2009). In het onderste paneel is de aandacht in het parlement te zien, waar we kijken naar de plenaire debatten (beschikbaar vanaf 1995) en de Kamervragen (vanaf 1999). Hierbij hebben we de schriftelijke Kamervragen van de Tweede en Eerste Kamer en het mondelinge vragen uur van de Tweede Kamer samengenomen, waarbij aangetekend moet worden dat de Eerste Kamer een verwaarloosbaar aantal schriftelijke vragen over sociale zekerheid heeft gesteld.

Voor alle kanalen geldt dat we het gemiddelde op 100 zetten, omdat anders de hoeveelheden niet onderling vergelijkbaar zijn: een waarde van 200 geeft dus aan dat er dat jaar twee keer zo veel aandacht was dan in een gemiddeld jaar in die bron. Voor het overzicht zijn in de figuur vier belangrijke gebeurtenissen in kleur aangegeven: de hervorming van de sociale zekerheid met de Wet SUWI rond 2000, het optuigen van het toeslagensysteem met de Awir in 2004, de Fraudewet (en de discussie rond de

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Peeters, R., & Widlak, A. (2018). The digital cage: Administrative exclusion through information architecture – The case of the Dutch civil registry's master data management system. *Government Information Quarterly*, 35(2), 175-183.

¹¹² Nationale ombudsman. (2013). *2013/170: Onderzoek naar ervaringen van burgers met digitale dienstverlening overheid*. <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/onderzoeken/2013170-onderzoek-naar-ervaringen-van-burgers-met-digitale-dienstverlening>.

¹¹³ Peeters, R., & Widlak, A. (2018). The digital cage: Administrative exclusion through information architecture—The case of the Dutch civil registry's master data management system. *Government Information Quarterly*, 35(2), 175-183. Zie ook Brodtkin, E.Z., & Majmundar, M. (2010). Administrative exclusion: Organizations and the hidden costs of welfare claiming. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), 827-848;

Figuur 2.1: Totale aandacht voor sociale zekerheid in media en parlement



Noot: Omdat dagbladen, tv, handelingen en Kamervragen sterk uiteenlopen in het totale aantal documenten per jaar is hier gekozen bij alle lijnen het gemiddelde op 100 te zetten. Een waarde van 200 geeft dus aan dat er dat jaar twee keer zo veel aandacht is voor sociale zekerheid als gemiddeld. Bron: LexisNexis; NPO; Officiële Bekendmakingen. Zie de bijlage voor de gebruikte zoekterm.

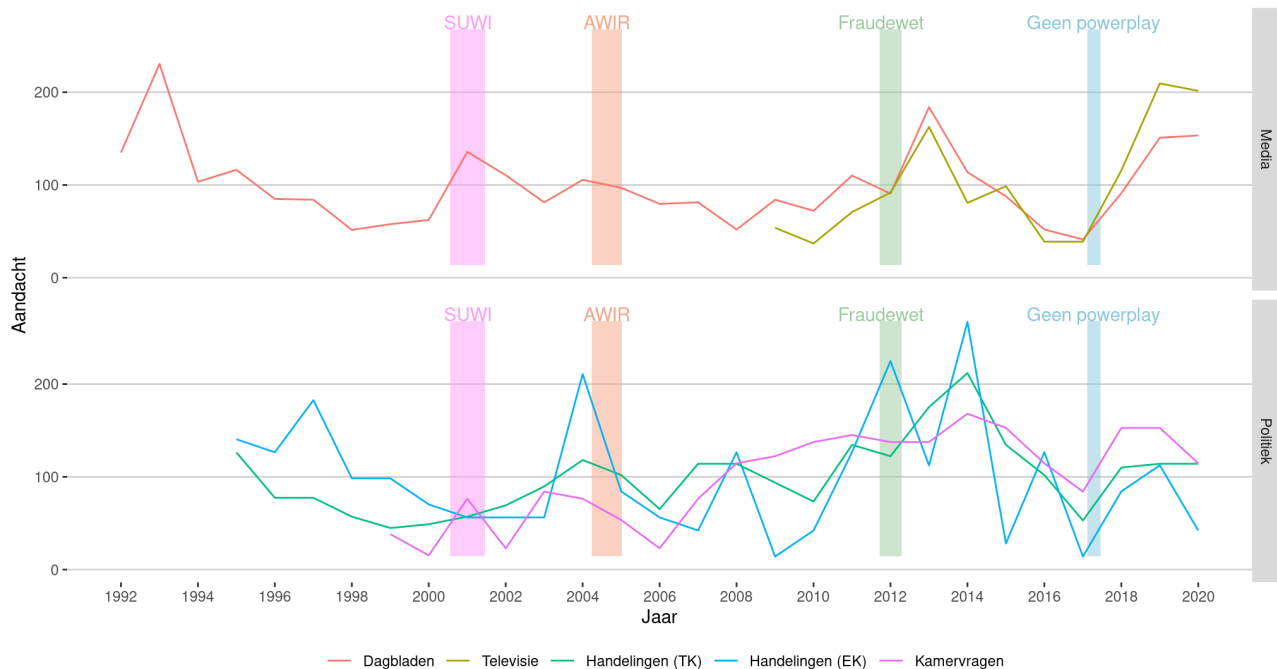
Bulgarenfraude) in 2013, en het rapport ‘Geen powerplay maar fair play’ van de Nationale ombudsman in 2017.

Wat opvalt is dat in de media een redelijk constante aandacht is voor sociale zekerheid. Het ene jaar is er iets meer aandacht dan het andere jaar, maar er zijn geen grote uitschieters. Oorzaak hiervan is vermoedelijk dat er zo veel verschillende onderwerpen binnen de sociale zekerheid vallen: in het begin is er veel discussie over de bijstand, daarna over de AOW, later over de toeslagen. In 1993 is er veel aandacht voor de sociale zekerheid. Zo blijkt er sprake te zijn van fraude met de bijstand. Ook is er kritiek vanuit de Algemene Rekenkamer op de uitvoeringsorganisaties en volgt er een parlementaire enquête (zie hoofdstuk 4). In 2009 zien we een piek in de media wanneer het gaat om de discussie om de AOW-leeftijd te verhogen. De laatste tien jaar zien we een kleine daling in de aandacht voor de sociale zekerheid in de dagbladen. In de ondertitelingen van de publieke omroep zien we de laatste twee jaren een stijging in de aandacht, die voornamelijk wordt veroorzaakt door de aandacht voor de toeslagenaffaire.

In het parlement verschuift de aandacht per jaar iets meer, met pieken rond de discussie over de Awir en de implementatie van deze wet, bij de voorbereiding van de Fraudewet en bij de nasleep van de Bulgarenfraude. Wat met enige wijsheid achteraf ook opvalt is dat zowel in de media als het parlement er duidelijk geen opleving in aandacht is als rond 2017 echt duidelijk wordt dat er grote problemen zijn met het toeslagenstelsel: dat duurt tot 2019.

Als we inzoomen op aandacht voor fraude en misbruik (zie figuur 2.2) dan zien we vooral in de media dat er een duidelijker beeld ontstaat, met duidelijke pieken in 1993 (eerste signalen van fraude en gebrekkige handhaving), 2013 (Bulgarenfraude) en 2019-2020 als de toeslagenaffaire aan het licht komt. Een kleinere piek in 2001 gaat over misbruik van de bijstand door Nederlanders van Marokkaanse afkomst, waarbij er sprake is van toenemende spanningen tussen Nederland en Marokko, omdat de Marokkaanse regering aanvankelijk weigert mee te werken aan controles in dat land. In hoofdstuk 5 gaan we dieper in op de discussie over fraude en sancties in de media en politiek.

Figuur 2.2: Aandacht voor fraude en misbruik in de sociale zekerheid



Noot: Omdat dagbladen, tv, handelingen en Kamervragen sterk uiteenlopen in het totale aantal documenten per jaar is hier gekozen bij alle lijnen het gemiddelde op Een waarde van 200 geeft dus aan dat er dat jaar twee keer zo veel aandacht is voor sociale zekerheid als gemiddeld.
Bron: LexisNexis; NPO; Officiële Bekendmakingen. Zie de bijlage voor de gebruikte zoekterm.

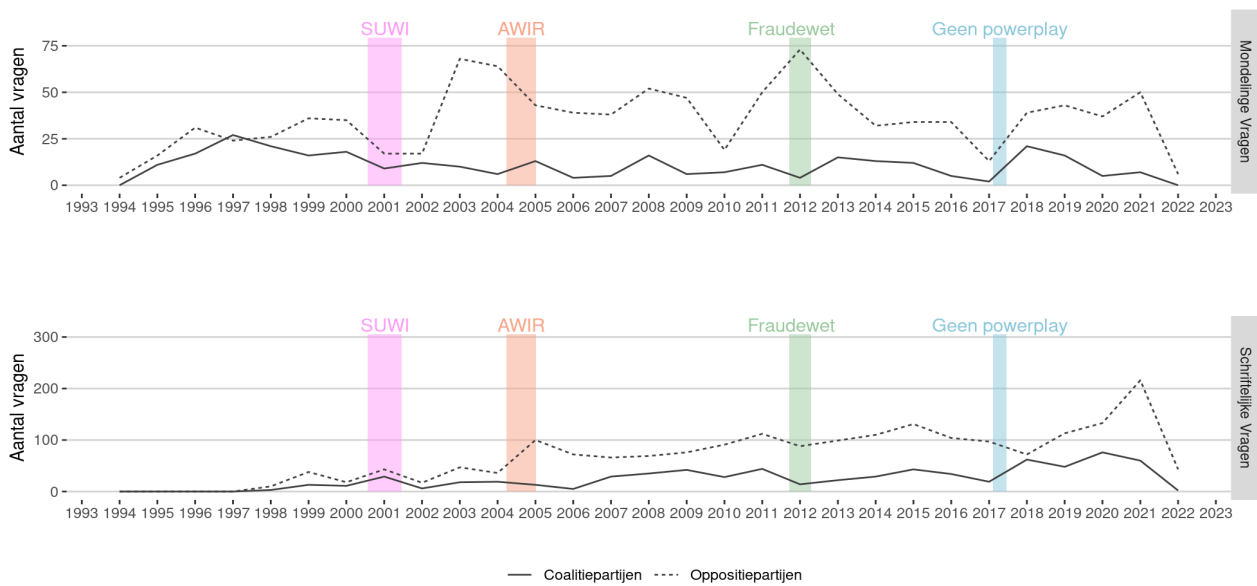
2.3b Dynamiek in de politiek: Kamervragen

Kamervragen zijn een van de middelen van het parlement om te reageren op actuele gebeurtenissen en om van de regering informatie over mogelijke problemen of misstanden te krijgen. Figuur 2.3 toont het verschil in parlementaire aandacht tussen coalitie- en oppositiepartijen. In principe hebben de partijen in de Tweede Kamer de rol om het beleid, voorgesteld door de regering, te controleren. Door de tijd zien we dat beide meer vragen gaan stellen over thema's in de sociale zekerheid. Deze trend van meer vragen stellen, voornamelijk schriftelijk, is een fenomeen dat zich in het algemeen in de Nederlandse politiek voordoet. Ook in onze data is dit te zien. Waar er begin van deze eeuw gemiddeld zo'n 1600 schriftelijke Kamervragen werden gesteld, is dit aantal de afgelopen jaren gestegen tot zo'n 3000 Kamervragen per jaar. Het is – naast een belangrijk instrument voor de controlerende rol van het parlement – een manier voor politieke partijen om media aandacht te krijgen.¹¹⁴

Over het geheel genomen laat figuur 2.3 zien dat oppositiepartijen meer vragen stellen: de stippellijn voor oppositiepartijen is bijna overal hoger dan de doorgetrokken lijn voor coalitiepartijen. Waar in de jaren 90 nog geen groot verschil bestaat tussen de coalitie en de oppositie in termen van vragen stellen aan het kabinet, wordt dit verschil na de 'paarse jaren' duidelijk. Dit valt samen met de in 2.1c beschreven breuklijn in de Nederlandse politiek vanaf 2002. Statistische analyses bevestigen wat figuur 2.3 laat zien: oppositiepartijen stellen significant meer vragen dan regeringspartijen. Dit is een substantieel verschil: gemiddeld per jaar stellen alle oppositiepartijen samen 38 vragen meer dan coalitiepartijen – en dit verschil blijft bestaan als je controleert voor de zetelverdelingen tussen de coalitie en de oppositiepartijen, fluctuerend van 65% van de zetels voor de coalitiepartijen onder Kok I tot 51% van de zetels voor de coalitiepartijen onder Rutte IV. Oppositiepartijen stellen gemiddeld 58 vragen, regeringspartijen stellen gemiddeld 20 vragen, tezamen stelt de Tweede Kamer gemiddeld 39 vragen. Dit lage gemiddelde komt omdat er in de jaren 90 erg weinig vragen gesteld worden. Als je het gemiddelde na Paars II neemt, dan

¹¹⁴ Otjes, S., & Louwerse, T. (2018). Parliamentary questions as strategic party tools. *West European Politics*, 41(2), 496-516.

Figuur 2.3: Aantal Kamervragen over Sociale Zekerheid in de Tweede Kamer



Bron: Officiële Bekendmakingen

stellen oppositiepartijen gemiddeld 52 vragen meer dan coalitiepartijen. Oppositiepartijen stellen gemiddeld 75 vragen, regeringspartijen gemiddeld 23 vragen, tezamen stelt de Tweede Kamer gemiddeld 49 vragen. Voor beide type partijen geldt: ze dienen meer schriftelijke vragen in dan mondelinge tijdens het zogenoemde vragenuurtje. Figuur 2.4 laat wel zien dat oppositiepartijen meer actief lijken te zijn tijdens het vragenuurtje. Dit komt overeen met de toename van medialogica in de politiek, zoals eerder beschreven: oppositiepartijen gebruiken het vragenuurtje om in de media te komen en zodoende hopelijk het electoraat voor zich te winnen. Figuur 2.3 lijkt ook te suggereren dat zowel coalitie- als oppositiepartijen meer vragen stellen over sociale zekerheid buiten de vier belangrijke gebeurtenissen om. Dit is echter niet zo. Respectievelijk stellen coalitie- en oppositiepartijen tijdens de totstandkoming van de Wet SUWI 18 en 29 Kamervragen, tijdens het optuigen van het toeslagensysteem met de Awir 10 en 61 Kamervragen, tijdens de Fraudewet 23 en 77 vragen en tijdens het rapport van de Nationale ombudsman ‘Geen powerplay maar fair play’ 29 en 60 vragen. De gemiddelden tijdens deze periodes wijken niet substantieel af van de hierboven genoemde aantallen. Dit betekent dat in cruciale moment van beleidsvorming de Tweede Kamer dus niet meer vragen stelt dan buiten deze periodes.

Hoewel bovenstaande analyses aantonen dat de oppositie in principe de regering meer controleert dan coalitiepartijen, is het nog niet duidelijk welke partij zich het meest voor deze controlefunctie heeft ingezet. Dit licht het staafdiagram in figuur 2.4 toe. De SP stelt de meeste vragen van alle partijen en dit heeft met name vanaf 2018 een vlucht genomen met meer dan 100 vragen per jaar over thema's rondom de sociale zekerheid. Kijkend naar de partijen die in de periode 1994-2022 in de coalitie hebben gezeten, valt op dat de ChristenUnie enkel vragen stelt op het moment dat zij in de oppositie zit. Daarnaast valt op dat het CDA de enige andere partij is die minder vragen stelt wanneer zij in de regering zit (gemiddeld 20 vragen als ze in de regering zit, en 26 vragen als ze oppositie voert). Dit geldt niet voor de andere regeringspartijen in deze periode: D66 stelt gemiddeld 8 vragen als ze in de oppositie zit, en 10 vragen als ze in de regering zit¹¹⁵; de PvdA stelt gemiddeld 20 en 39 vragen in de oppositie en coalitie, en de VVD respectievelijk 13 en 20. De meest actieve oppositiepartijen in termen van het stellen van Kamervragen

¹¹⁵ Dit verschil is hoogstwaarschijnlijk toe te schrijven aan het feit dat als D66 meer zetels in de Tweede Kamer heeft, dus ook meer mensen, zij meer vragen kunnen stellen.

Figuur 2.4: Aandacht voor Sociale Zekerheid in de Tweede Kamer per Partij



Noot: Partijen die minder dan 10 vragen stellen of slechts in één jaar meer dan 10 vragen stellen zijn uit de figuur gelaten. Bron: Officiële Bekendmakingen

zijn de SP, GroenLinks en de PVV. Bij elkaar hebben deze partijen over tijd gemiddeld slechts 14% van de zetels (i.e. 21 zetels), maar stellen ze toch gemiddeld 14 vragen per jaar meer dan de overige partijen. In de inhoudelijke hoofdstukken over de vier kernthema's gaan we dieper in op de inhoud van de verschillende Kamervragen.

2.4c Interactie tussen media en politiek

Hierboven zagen we dat de totale hoeveelheid aandacht voor sociale zekerheid niet zeer sterk fluctueert door de tijd heen en dat er weinig verband lijkt te zijn tussen de hoeveelheid aandacht in media en parlement. Dit wordt bevestigd door te kijken naar de correlatie tussen de totale agenda's. Tabel 2.1 geeft de correlatie weer tussen de maandelijkse agenda van de media en het parlement, uitgesplitst naar debatten (Eerste en Tweede Kamer) en Kamervragen. De bovenste rij geeft de correlatie tussen de totale aandacht per maand weer. Hier zien we een (zeer) zwakke correlatie tussen de media-agenda en de Tweede Kamer, maar praktisch geen correlatie tussen de media en Kamervragen of Eerste Kamer. De volgende rijen geven deze correlatie weer per onderwerp. Hier zien we vooral dat de agenda met Kamervragen per onderwerp wel een (zwakke) correlatie heeft met de agenda van de media: als er veel aandacht voor een onderwerp is in de media, dan worden er die maand ook relatief veel Kamervragen over gesteld. Voor de Tweede Kamer is voor alle onderwerpen de correlatie ook zwak en lager dan die van de Kamervragen. De agenda van de Eerste Kamer heeft praktisch geen correlatie met de media-agenda.

De correlatie tussen (vooral) Kamervragen en media roept de vraag op of er ook een volgtijdelijk verband gevonden kan worden: volgen de Kamervragen op media-aandacht, leiden Kamervragen juist tot media-aandacht of reageren beide agenda's op externe gebeurtenissen zoals rapporten?

Tabel 2.1: Correlaties tussen media en politieke agenda's op onderwerpen en totaal

	Kamervragen	Handelingen (TK)	Handelingen (EK)
Totaal	-.06	.18	.08
Fraude	.26	.23	.02
Etniciteit	.33	.20	.04
NPM/ICT	13.18	.15	.12

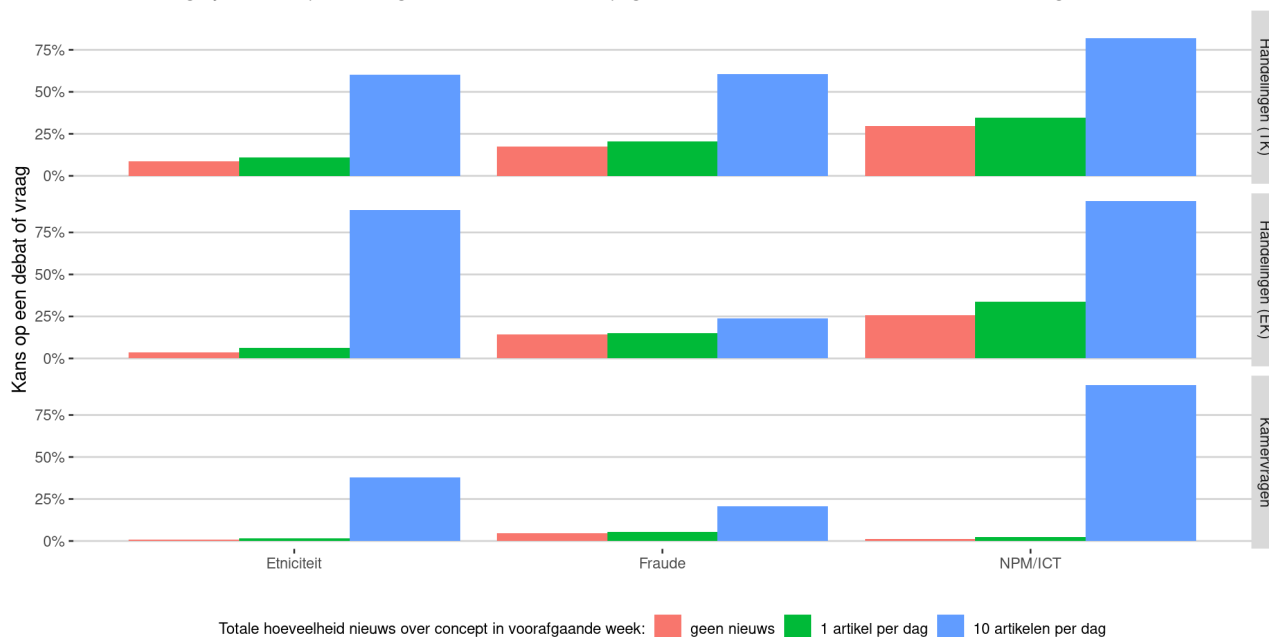
Noot: Cellen bevatten de Pearson's correlatie (rho). Deze is bepaald op de hoeveelheid aandacht per maand voor elke agenda. Voor 'totaal' is dit het aantal keer dat een sociale-zekerheidsterm genoemd wordt, voor de overige concepten is het het aantal artikelen/debatten/vragen waarin het concept wordt genoemd. Kamervragen zijn vanaf 1999 beschikbaar (n=329 maanden), handelingen vanaf 1995 maar met de zomermaanden juli en augustus buiten beschouwing gelaten (n=275 maanden).

Zoals in het literatuuroverzicht is besproken, wordt er vaak gevonden dat de agenda van de politiek (deels) gedreven is door de media-agenda: als een onderwerp veel in de media komt, dan is de kans groot dat politici hierover vragen gaan stellen of er in (geplande of aangevraagde) debatten over discussiëren. Om dit voor de sociale zekerheid in Nederland te onderzoeken, hebben we een statistisch model gemaakt om te voorspellen of er op een bepaalde dag wel of geen aandacht is voor een specifiek aspect van de sociale zekerheid, waarbij we de voorspelling baseren op de aandacht in de media van de afgelopen week, gecontroleerd voor de aandacht in de politiek.

Figuur 2.5 geeft de uitkomst hiervan weer, waarbij we de kans geven dat er op een dag in een debat c.q. Kamervraag (schriftelijk of in het vragenuur) melding wordt gemaakt van het betreffende concept. Dit is

Figuur 2.5: Effect van media-berichterij op aandacht in de Staten-Generaal

Geschatte dagelijkse kans op een vraag of debat waar het concept genoemd wordt o.b.v. media-aandacht in de voorafgaande week



Leesvoorbeeld: als er geen media aandacht is dan is de kans opdat 'etniciteit' in een debat in de Tweede Kamer genoemd wordt 9%. Bij gemiddeld 1 artikel per dag in de 5 landelijke dagbladen samen stijgt dat naar 11%. In een nieuwsgolf met meer dan 10 artikelen per dag is het zelfs 60%.
Bron: Officiële Bekendmakingen, LexisNexis. Zie bijlage voor gebruikte zoektermen

afgezet tegen de hoeveelheid media-aandacht van de week ervoor: was er geen aandacht (rood), gemiddeld (groen; één artikel per dag in de vijf landelijke dagbladen samen) of veel (blauw; tien artikelen per dag in dezelfde dagbladen). Hierbij zijn in de Kamervragen ook de mondelinge vragen meegenomen uit de handelingen, en de regeling van werkzaamheden en stemmingen zijn in de handelingen niet meegenomen. Deze getoonde kansen zijn de geschatte effecten van een logistisch model waarin ook gecontroleerd is voor de hoeveelheid aandacht in het parlement (handelingen en vragen), en waarin alleen dagen zijn meegenomen dat er überhaupt vergaderingen dan wel Kamervragen waren.

De figuren voor etniciteit, fraude en NPM/ICT laten allemaal een vergelijkbaar beeld zien: een gemiddelde hoeveelheid media-aandacht zorgt voor een iets grotere kans dat over dat onderwerp wordt gedebatteerd en/of een vraag gesteld wordt vergeleken met een dag waarop er geen aandacht was. Als er echt (heel) veel media-aandacht voor een bepaald onderwerp is, dan geeft dat een zeer sterke verhoging van de kans dat het ook terugkomt in de Kamer. Vooral voor de Kamervragen is dit effect heel sterk, omdat er buiten periodes van veel media-aandacht heel weinig Kamervragen over deze onderwerpen worden gesteld.

2.5 Conclusies

De media besteden jaarlijks ongeveer evenveel aandacht aan de sociale zekerheid. Alleen in 1993 en in 2009 zien we een duidelijke piek. In 1993 rond fraude in de bijstand en kritiek op de uitvoeringsorganisaties, in 2009 rond de discussie over de verhoging van de AOW-leeftijd.

De politieke aandacht voor de sociale zekerheid is meer geconcentreerd rond de momenten waarop wetgeving wordt ontworpen en geïmplementeerd, zoals rond de Awir en de Fraudewet. Media-aandacht laat juist op dit soort momenten geen piek in de aandacht zien. De wetgeving wordt wel genoemd, maar leidt niet tot een golf.

Tv-programma's besteedden de afgelopen jaren meer aandacht aan de sociale zekerheid. Dit is toe te schrijven aan de aandacht voor de toeslagenaffaire, al zien we daar ook een piek in 2013 tijdens de Bulgarenfraude. Dit schandaal is een duidelijk voorbeeld van een zelfversterkende nieuwsgolf van aandacht waarbij politiek en media het onderwerp op de politieke en maatschappelijke agenda houden tot het moment dat er 'koppen rollen'. Naast de Bulgarenfraude zien we bijvoorbeeld pieken in 2001, waarbij het gaat om personen van Marokkaanse afkomst die (wellicht) fraude plegen en in 2018 wanneer het gaat om fraude door personen uit Polen. Fraude waarbij Nederlandse pensioengerechtigden betrokken zijn, vormen een aanzienlijk kleinere piek in het nieuws. Zie hoofdstuk 5 voor een nadere uitwerking hiervan.

Deze wisselwerking tussen media en politiek is vooral sterk tijdens een nieuwsgolf, maar ook over de hele periode zien we dat het aantal Kamervragen toeneemt op het moment dat er veel aandacht voor sociale zekerheid is in de media. Vooral tijdens een nieuwsgolf zien we dat de media een agenda-setting-effect kunnen hebben: als er echt veel nieuws is over een onderwerp volgen er bijna altijd ook Kamervragen.

Het aantal Kamervragen neemt tijdens de onderzoeksperiode toe. In lijn met de theorie over mediatisering worden deze met name gesteld door de oppositiepartijen. Zij stellen gemiddeld (veel) meer Kamervragen dan de coalitiepartijen in de Kamer. Dit gebeurt met name tijdens het mondelinge vragenuurtje, een moment waarop het voor Kamerleden makkelijker is om media-aandacht te krijgen dan via schriftelijke Kamervragen.

3. Kernthema I:

Professionalisering en disciplinering van de uitvoering

3.1 Voornaamste bevindingen

- In de jaren 90 en begin jaren 00 wordt de uitvoering van de sociale zekerheid in Nederland ingrijpend gewijzigd.
- Hierbij zijn drie ontwikkelingen van groot belang: 1. meer gebruik en afhankelijkheid van informatietechnologie en digitalisering; 2. meer nadruk op activering, marktwerking, liberalisering en financiële prikkels en 3. meer druk op de uitvoeringsinstanties om de regels te handhaven door een combinatie van verplichtingen en financiële prikkels.
- Het bestrijden van misbruik en fraude heeft geen centrale rol bij de herinrichting van de uitvoering van de sociale verzekeringen. Wel wordt fraudebestrijding geprofessionaliseerd.
- Vanaf de jaren 90 is er gericht beleid gevoerd om fraude of misbruik met uitkeringen in het buitenland aan te pakken en waar nodig controles in het buitenland te verrichten. Deze controles betreffen vaak (maar niet enkel) Nederlanders met een migratieachtergrond.
- In de media wordt er wel bericht over de uitvoering en (re)organisatie van de sociale zekerheid, maar veelal is dit naar aanleiding van conflicten waarbij de inhoudelijke discussie ondergeschikt is. Marktwerking als middel en zelfs als doel lokt weinig discussie uit.

3.2 Voorgeschiedenis en politieke ontwikkelingen

Bij de opkomst van industrie in de negentiende eeuw krijgt de staat voor het eerst een rol in het ondersteunen van voorzieningen aan hulpbehoeftigen. Er wordt een aantal wettelijke regelingen getroffen met voorzieningen voor werknemers in geval van ongevallen (de Ongevallenwet van 1901), ziekte (de Ziektewet van 1913) en invaliditeit en ouderdom (de Invaliditeitswet van 1913). Nog voor de oorlog komt er ook een wettelijke regeling van de kinderbijslagverzekering. Na de Tweede Wereldoorlog wordt het stelsel van sociale zekerheid uitgebreid en afgerond. De Werkloosheidswet wordt in 1952 van kracht, aangevuld met de Wet werkloosheidsvoorziening vanaf 1964. Een algemene ouderdomsvoorziening komt in 1957 tot stand (AOW), gevolgd door de Algemene Weduwen en Wezenwet in 1959, de Algemene Bijstandswet in 1963, de Ziekenfondswet in 1966 en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten in 1976. Na voltooiing van dit bouwwerk wordt in de jaren 60 aangevangen met herziening ervan. De Invaliditeitswet wordt in 1967 vervangen door een verzekering tegen arbeidsongeschiktheid, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO). Tien jaar later wordt een volksverzekering tegen arbeidsongeschiktheid ingevoerd, de Algemene arbeidsongeschiktheidswet (AAW), die ook verzekering tegen arbeidsongeschiktheid aan zelfstandigen biedt. De reden of 'rechtsgrond' voor het invoeren van de genoemde wetten is na de Tweede Wereldoorlog gezocht in humanitaire waarden zoals 'recht op gelijke kansen', 'recht op zelfontplooiing' en 'het behouden van sociale zelfstandigheid'.¹¹⁶

¹¹⁶ Ter illustratie kan de memorie van toelichting op de Algemene bijstandswet geciteerd worden: 'Deze conclusie (bijstand als rechtsplicht van de overheid) sluit aan op de ontwikkeling van het [...] sociale recht, dat naar zijn tendens opkomt voor de mens op geen andere grond dan deze, dat hij mens is en als zodanig recht heeft op een menswaardig bestaan.' Jaspers, A.Ph.C.M., & Riphagen, J. (Red.). (1991). *Kluwer Schets van het Sociaal zekerheidsrecht*, p. 19. Kluwer.

De mogelijkheid dat uitkeringen worden misbruikt, wordt uiteraard al van oudsher onder ogen gezien.¹¹⁷ In de opbouwfase van de sociale zekerheid wordt de zorg over fraude echter overheerst door de wens te komen tot een modern stelsel van uitkeringen waarin inkomenszekerheid een recht is en geen gunst. Wel kennen de wetten inlichtingenverplichtingen van 'een ieder' aan uitvoeringsorganisaties¹¹⁸, die in jurisprudentie ruim worden opgevat.¹¹⁹

Vanaf de jaren 70 klinkt een roep om coördinatie, onderlinge afstemming en zo mogelijk vereenvoudiging van, en uiteindelijk ook bezuinigingen op, het stelsel van sociale zekerheid.¹²⁰ Europese wetgeving noopt bovendien tot een aanpassing van het stelsel aan het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen. In 1987 wordt de zogeheten stelselherziening ingevoerd, waarin de voornaamste wijzigingen bestaan uit de vereenvoudiging van regelingen, verlaging van uitkeringen en het schrappen van onderscheid op grond van geslacht. In die periode wordt gediscussieerd over het beperken van de overheidstaak tot de minimumbehoeftefunctie van de sociale regelingen, terwijl de loondervingsfunctie geprivatiseerd kan worden.¹²¹ Dit leidt vooralsnog echter niet tot ingrepen in het stelsel. Het bestrijden van fraude speelt geen grote rol bij deze stelselherziening.

De bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van in het bijzonder de bijstand komt vanaf eind jaren 60 sterker in de politieke belangstelling te staan, met name op initiatief van de VVD. In de jaren 70 mondt deze belangstelling uit in diverse onderzoeken en aandacht voor dit thema in de verkiezingsstrijd.¹²² Van linkerkzijde wordt bij discussies over dit thema vaak naar voren gebracht dat aan werknemers- en werkgeversfraude evenveel aandacht moet worden besteed.¹²³ In 1977 gaat de VVD deelnemen aan de regering. In 1979 wordt de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik (ISMO) ingesteld. Deze werkgroep besteedt aandacht aan fraude aan zowel de prestatie- als de premiekant. In de jaren 80 en het begin van de jaren 90 leidt dit tot een aantal wetswijzigingen, zoals de opname van strafbepalingen in de socialezekerheidswetten, de invoering van sanctienormen in de Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers (RWW) en de introductie van een sociaal-fiscaal nummer in de administratie van de gemeenten,¹²⁴ maar ook de Wet ketenaansprakelijkheid (1982), de Wet bestuurdersaansprakelijkheid (1987) en de Invorderingswet (1990).

Er is in de socialezekerheidswetten nog weinig geregeld om te verzekeren dat uitvoeringsorganen zich inspannen om fraude te voorkomen en te sanctioneren. Zo hebben de uitvoeringsorganen een

¹¹⁷ Terpstra, J.B. (2001), *Fraude met sociale zekerheid, beleid en discussie tegen de achtergrond van een veranderende verzorgingsstaat*. In A.Ph.C.M. Jaspers et al. (Red.), *De gemeenschap is aansprakelijk... Honderd jaar sociale verzekering 1901-2001*, p. 325. SCOSZ, Koninklijke Vermande

¹¹⁸ De Vries, H.H., & Van Wezel, A.J.M. (2001). De lotgevallen van privacy in de sociale verzekeringen. In A.Ph.C.M. Jaspers et al. (Red.), *De gemeenschap is aansprakelijk... Honderd jaar sociale verzekering 1901-2001*, p. 266. SCOSZ, Koninklijke Vermande.

¹¹⁹ Schell, J.L.M. (1995). *De Algemene Bijstandswet*, dissertatie Tilburg, pp. 288-289. Kluwer. (Jurisprudentie vanaf midden jaren '70). Het betreft volgens de rechter veelal een geoorloofde inbreuk op de privacy.

¹²⁰ Jaspers, A.Ph.C.M., & Riphagen, J. (Red.). (1991). *Kluwer Schets van het Sociaal zekerheidsrecht*, p. 21. Kluwer; Mannoury, J., & Asscher-Vonk, I.P. (1987). *Hoofdtrekken van de sociale verzekering*, p. 66

¹²¹ Jaspers, A.Ph.C.M., & Riphagen, J. (Red.). (1991). *Kluwer Schets van het Sociaal zekerheidsrecht*, p. 20, Kluwer; Mannoury, J., & Asscher-Vonk, I.P. (1987). *Hoofdtrekken van de sociale verzekering*, p.67. Zie bijvoorbeeld WRR. (1985). *Waarborgen voor Zekerheid*, rapport 1985/26. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

¹²² Terpstra, J.B. (2001). *Fraude met sociale zekerheid, beleid en discussie tegen de achtergrond van een veranderende verzorgingsstaat*. In Jaspers, A.Ph.C.M. et al. (Red.). *De gemeenschap is aansprakelijk... Honderd jaar sociale verzekering 1901-2001*, p. 328. SCOSZ, Koninklijke Vermande.

¹²³ Terpstra, J.B. (2001). *Fraude met sociale zekerheid, beleid en discussie tegen de achtergrond van een veranderende verzorgingsstaat*. In A.Ph.C.M. Jaspers et al. (Red.), *De gemeenschap is aansprakelijk... Honderd jaar sociale verzekering 1901-2001*, p. 337. SCOSZ, Koninklijke Vermande.

¹²⁴ Schell, J.L.M. (1995). *De Algemene Bijstandswet*, dissertatie Tilburg University, p. 66. Kluwer.

bevoegdheid (maar niet een verplichting) tot terugvordering bij het schenden van de inlichtingenplicht.¹²⁵ Privacybescherming bij de uitvoering van sociale verzekeringen wordt vanaf de jaren 80 onderwerp van discussie, mede in het kader van de herziening van de Grondwet.¹²⁶

Integratiebeleid tot 1990

Na de Tweede Wereldoorlog is Nederland in eerste instantie een emigratieland. Vanaf de jaren 50 neemt de immigratie toe, in eerste instantie uit de (voormalige) koloniën, gevolgd door arbeidsmigratie uit (voornamelijk) landen rond de Middellandse Zee. In de jaren 80 en 90 nemen de aantallen gezinsmigranten en vluchtelingen toe.¹²⁷ Een substantieel deel van de immigratie naar Nederland bestaat ook uit staatsburgers van andere EU-lidstaten. Zij hebben vrije toegang door het wegvallen van barrières voor vrij verkeer binnen de Europese Unie.

Tot het eind van de jaren 80 wordt ervan uitgegaan dat Nederland geen immigratieland is en dat de arbeidsmigranten zullen terugkeren naar het land van herkomst.¹²⁸ Dit uitgangspunt wordt in 1979 verlaten en er komt een beleid tot stand gericht op de integratie van migranten – aangeduid als ‘etnische minderheden’ – in Nederland (het ‘etnisch minderhedenbeleid’).¹²⁹ Dit richt zich niet op migranten uit overige lidstaten van de EU (destijds EEG) of uit andere geïndustrialiseerde landen. Het etnisch minderhedenbeleid beoogt discriminatie en sociaal-economische achterstelling van de betrokken migrantengroepen tegen te gaan, waarbij een ondersteunende rol is weggelegd voor de overheid.

In 1989 concludeert de WRR in een rapport dat migratie naar Nederland niet alleen niet-tijdelijk is (in de zin dat de migranten die er al zijn, zullen blijven) maar ook dat nieuwe migranten zullen blijven komen.¹³⁰ Ondanks de maatregelen die zijn genomen in het kader van het etnisch minderhedenbeleid, constateert het SCP begin jaren 90 dat de sociaal-economische positie van de belangrijkste doelgroepen van het beleid (migrant afkomstig uit Turkije, Marokko en Suriname en Antilliaanse Nederlanders) nog veel te wensen overlaat op het gebied van de arbeidsmarkt, in het onderwijs en in huisvesting.¹³¹

Politieke ontwikkelingen vanaf 1989

Met een meerderheid in zowel de Eerste als Tweede Kamer gaat het kabinet-Lubbers III in 1989 aan de slag met sociale vernieuwing als speerpunt. Centraal in deze sociale vernieuwing staat dat burgers die ‘in onze markteconomie te zwak zijn om aan de slag te komen’¹³² geholpen moeten worden. De insteek van het kabinet-Lubbers III op sociale vernieuwing is exemplarisch voor het optimisme dat deze periode in West-Europa markeert. De Nederlandse economische hoogconjunctuur leidt ertoe dat het kabinet-Lubbers III volop kan investeren in nieuwe technologie zoals het internet. Niet alleen is er optimisme in economische zin, maar ook in de internationale samenwerking. De val van de Berlijnse Muur doet de Amerikaanse politieke denker Fukuyama stellen dat “het einde van de geschiedenis nabij is met de Westerse liberale democratie als de uiteindelijke vorm van menselijk bestuur”. Ook de Europese

¹²⁵ Noordam, F.M. (1994) *Inleiding Socialezekerheidsrecht*, Deventer:Kluwer, 2^e druk, p. 81 en 113. Criterium in de ZW en WAO is dat door toedoen van de verzekerde onverschuldigd is betaald (binnen vijf jaar terugvorderen) of dat de betrokkene redelijkerwijs duidelijk moest zijn dat de uitkering onverschuldigd werd betaald (binnen twee jaar terugvorderen).

¹²⁶ Vries, H.H. de en Wezel, A.J.M. van (2001) ‘De lotgevallen van privacy in de sociale verzekeringen’, in: Jaspers, A.Ph.C.M. et al. (red.), *De gemeenschap is aansprakelijk... ‘Honderd jaar sociale verzekering 1901-2001*, SCOSZ, Koninklijke Vermande, p. 269.

¹²⁷ Obdeijn, H. en Schrover, M. (2008). *Komen en gaan. Immigratie en emigratie in Nederland vanaf 1550*, Amsterdam: Bert Bakker.

¹²⁸ *Nota Buitenlandse Werknemers*, Kamerstukken Tweede Kamer 1969-1970, 10 504, nrs 1-2, p. 9.

¹²⁹ *Ontwerp-minderhedennota*, Ministerie van BZK 1981; *Minderhedennota*, Kamerstukken Tweede Kamer 1982-1983, 16 102, nr. 21.

¹³⁰ WRR (1989). *Alloctonenbeleid*, Den Haag: Sdu uitgevers.

¹³¹ SCP (1993). *Rapportage minderheden 1993*, Rijswijk: SCP.

¹³² http://www.parlement.com/9291000/d/tk21132_8h.pdf

samenwerking krijgt verder vorm met het Verdrag van Maastricht dat op 7 februari 1992 wordt getekend en waarmee de oprichting van de Economische en Monetaire Unie (EMU) wordt bewerkstelligd en een gezamenlijke Europese munt dichterbij komt.

Dit optimisme duurt voort met de komst van Paars I in 1994. Voor het eerst in de Nederlandse parlementaire geschiedenis treedt een kabinet aan zonder confessionele partijen.¹³³ Door eerdere hervormingen van de economie kent Nederland tijdens het eerste paarse kabinet een ongekennde economische groei, waardoor een sterke lastenverlichting voor burgers en bedrijven gerealiseerd kan worden.

In het denken van Paars I staan liberalisering en marktwerking centraal. Dit komt onder andere tot uitdrukking in het project 'Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit' (MDW): een project dat tussen 1994 en 2003 moet zorgen voor het moderniseren van wet- en regelgeving. De hoofddoelstellingen van deze operatie zijn het verlagen van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven, meer ruimte geven voor marktwerking en verbeteren van de kwaliteit van wetten.¹³⁴ Onder leiding van minister Wijers (Economische Zaken) wordt de economie verder gedereguleerd. Het herijken van de verhouding tussen gemeenschappelijke regelingen en de eigen verantwoordelijkheid van burgers staan centraal in het regeerakkoord van Paars I. De beweegredenen hiervoor zijn dat 'meer concurrentie en meer prikkels tot betere prestaties en grotere doelmatigheid'¹³⁵ leiden. Daarom richt het kabinet zich op modernisering van de structuur van de Nederlandse economie, maar ook op het aanpassen van het sociale-zekerheidsstelsel.

Het Rijnlands model, een model waarvan de SPD en CDU na de Tweede Wereldoorlog in Bonn aan de wieg stonden, waarbij de overheid zich zo veel mogelijk afzijdig houdt en de vrije markt de ruimte wordt gelaten, wint terrein. Het idee is dat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, burgers, bedrijven en sociale partners in onbalans is geraakt. Door concurrentie en marktwerking zal de uitvoering verbeterd worden en er een nieuw evenwicht ontstaan. Het CDA, uitgesloten van regeringsdeelname, is in deze periode geen tegenstander van het Rijnlandse model. In het rapport 'Nieuwe wegen, vaste waarden', een evaluatie van de verkiezingsnederlaag van 1994, schrijft de commissie-Andriessen over de sociale zekerheid: 'Nodig is een sociale zekerheid, die mensen activeert; die mensen aanzet om aan het werk te gaan.' Marktwerking is hierbij onontbeerlijk, aldus het CDA: 'Marktwerking is geen doel op zichzelf, maar een middel om een doel te bereiken, ook voor de overheid. [...] Het Rijnlandse model behoeft aanpassing, maar zeker niet de slopershamer.'¹³⁶

De grootste maatschappelijke uitdagingen liggen volgens het tweede kabinet-Kok, dat in 1998 van start gaat, in het vinden van een 'verantwoord evenwicht tussen economische kracht en behoud van de kwaliteit van ons leefmilieu, tussen economische dynamiek en sociale rechtvaardigheid, tussen individuele ontplooiing en wederzijdse verantwoordelijkheid.'¹³⁷ De aanpak van deze uitdagingen dient te gebeuren vanuit een neoliberal perspectief: 'Burgers dienen te worden gestimuleerd en in de gelegenheid te worden gesteld daaraan ook zelf bij te dragen.'¹³⁸ Net zoals Kok I waarschuwt Kok II dat, hoewel de meeste Nederlanders in staat zijn te 'participeren in economische en sociale verbanden', dit voor 'te veel Nederlanders en medelanders' niet of onvoldoende geldt. Kok II ziet het als een kerntaak van de overheid om achterstanden te voorkomen of op te heffen. Ook onder Balkenende I wordt deze focus op een doelmatiger en effectievere uitvoering van sociale zekerheidsbeleid voortgezet. Het CDA gaat samen met de LPF en VVD onder het mom van 'werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken' aan de slag met de sociale zekerheid. Er komt een nog zwaarder accent te liggen op een doelmatiger en effectievere

¹³³ Peters, K. (2015). een doodgewoon Kabinet. Acht jaar Paars 1994-2002.

¹³⁴ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/regelgeving/overzicht/inwerkingtreding/virtuele-map/mdw-project/>

¹³⁵ Kamerstukken Tweede Kamer 1993-1994, 23 715, nr. 11, p. 3.

¹³⁶ Commissie Andriessen (1995) Nieuwe wegen, vaste waarden, p. 17

¹³⁷ Kamerstukken Tweede Kamer 1993-1994, 23 715, nr. 11, p. 6

¹³⁸ Kamerstukken Tweede Kamer 1993-1994, 23 715, nr. 11, p. 7.

uitvoering van de sociale zekerheid dan in de paarse jaren. ‘Binnen de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid kunnen door meer maatwerk, een vergroting van de beleidsruimte van gemeente en de uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen naast een groter financieel belang van gemeenten bij een juiste en doelmatige uitvoering van de bijstandsregelingen aanzienlijke besparingen worden gerealiseerd.’¹³⁹

Kentering integratiebeleid

In deze periode zien we een kentering in het integratiebeleid ten aanzien van etnische minderheidsgroepen. Tot dan toe geldt het etnisch minderhedenbeleid dat in de jaren 80 tot stand is gekomen. Dit beleid is onder meer gericht op het bereiken van een gelijkwaardige sociaal-economische positie van etnische minderheden, waarbij het tegengaan van achterstelling als een belangrijke verantwoordelijkheid van de overheid wordt gezien. Bepalingen in wet- en regelgeving die tot uitsluiting van etnische minderheden kunnen leiden, worden opgespoord en geschrapt.

In 1994 presenteert de regering de ‘Contourennota Integratiebeleid etnische minderheden’ aan de Tweede Kamer.¹⁴⁰ Deze nota bevat een herijking van het minderhedenbeleid die uitdrukkelijk in het kader van de ‘gewijzigde verhouding tussen overheid en burger’ wordt geplaatst. De overheid treedt terug en er wordt meer belang gehecht aan de actieve participatie van burgers. Hoewel in de Contourennota nog steeds aan de overheid de taak wordt toebedacht om obstakels voor integratie uit de weg te ruimen, wordt tegelijkertijd veel sterker dan voorheen een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van leden van etnische minderheidsgroepen. In de nota wordt dit als volgt verwoord: ‘Burgerschap als basisprincipe van het toekomstig beleid veronderstelt vrije, autonome en actieve burgers die verantwoordelijkheid dragen voor zichzelf en de samenleving en daarop ook aangesproken kunnen worden’ en ‘Van [personen uit etnische minderheidsgroepen] wordt verwacht dat zij zich ontwikkelen tot oordeelkundige en mondige burgers die zich staande weten te houden in de competitieve Nederlandse samenleving. Op [hen] rust derhalve de individuele plicht tot participatie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt, en dus ook de plicht zich in te spannen om de Nederlandse taal te beheersen en zich basiskennis te verwerven over de Nederlandse samenleving.’¹⁴¹

3.3 Juridische ontwikkelingen vanaf 1990

In de loop van de jaren 90 wordt in de context van de verzwaarde nadruk op eigen verantwoordelijkheid en marktwerking, de hervorming van het stelsel van sociale zekerheid ter hand genomen. Een gewichtig doel bij die hervormingen wordt de activerende werking van het stelsel. Dit doel past bij de neoliberale koers binnen de opeenvolgende paarse kabinetten. Uitkeringen moeten een vangnet vormen, maar geen hangmat worden. Het stelsel van uitkeringen en de daaraan verbonden rechten en verplichtingen moet zo worden ontworpen dat alle betrokkenen belang hebben bij het vergroten van de zelfredzaamheid van burgers. Het bestrijden van fraude is bij de herinrichting van het stelsel aanvankelijk niet het voornaamste onderwerp, maar zeker niet onbelangrijk. Twee gebeurtenissen hebben bijgedragen aan meer aandacht voor fraudebestrijding: het verslag van de parlementaire enquête naar de uitvoering van de sociale verzekeringen onder leiding van de commissie-Buurmeijer en de publicatie van gemeentelijke onderzoeken naar fraude in de bijstand. Het rapport van de commissie-Buurmeijer bevat vele aanbevelingen om de uitvoering van de socialezekerheidswetten strikter te controleren en een beter toezicht te garanderen. De commissie pleit ook voor het aanscherpen van de voorwaarden bij een

¹³⁹ Kamerstukken Tweede Kamer, 2001-2002 28375, nr. 5.

¹⁴⁰ Kamerstukken Tweede Kamer 1993-1994, 23 684, nr. 2.

¹⁴¹ Kamerstukken Tweede Kamer 1993-1994, 23 684, nr. 2, pp. 24-25.

uitkering en een 'strenger sanctiebeleid'.¹⁴² De publicaties over fraude in de bijstand leiden tot maatschappelijke en politieke verontwaardiging en een wens om gemeenten te verplichten strenger op te treden tegen fraude. In de rest van deze paragraaf bespreken we eerst de herinrichting van de uitvoering van de sociale verzekeringen en de bijstand. Daarna focussen we op de professionalisering en disciplineren van de uitvoeringsinstanties met betrekking tot handhaving, en op de introductie van ICT-systemen om zowel uitvoering als handhaving te versterken.

3.3a Herinrichting uitvoering sociale verzekeringen

In 1993 verschijnt het rapport van de parlementaire enquêtecommissie-Buurmeijer. Dit onderzoek richt zich primair op problemen in de uitvoering die hebben bijgedragen aan de sterke groei van het aantal WAO'ers sinds 1967. De commissie heeft ook aandacht besteed aan fraude en concludeert onder andere dat in de sociale verzekeringswereld nauwelijks sprake is van effectieve en systematische bestrijding van oneigenlijk gebruik, misbruik en fraude, laat staan van een effectief handhavingsbeleid. 'Regering en Kamer hebben, ondanks beleidsmatige overeenstemming, laten geworden dat de implementatie van een en ander zeer moeizaam op gang kwam.'¹⁴³ Daarbij wordt tevens geconcludeerd dat de relevante wetgeving veel fraudegevoelige begrippen bevat. In de wetgevingstrajecten wordt volgens de commissie meer aandacht besteed aan rechtvaardigheid en rechtsgelijkheid dan aan uitvoerbaarheid en misbruikgevoeligheid.¹⁴⁴ Het toezicht blijft beperkt tot de financieel-wetstechnische inspectie, gericht op het bepalen van de rechtmatigheid van de individuele uitkeringsverzorging. Het toezicht van de toenmalige Sociale Verzekeringsraad heeft volgens de commissie niet geleid tot sturing aan of inzicht in uitvoering en organisatie in relatie tot de zorgwekkende volumegroei, of doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering.¹⁴⁵

De aanbevelingen van de commissie-Buurmeijer leiden tot een nieuwe wending in de doelen en de uitvoering van het stelsel van sociale verzekeringen, waarbij marktwerking en privatisering een belangrijke rol krijgen. Bij de discussie over de herinrichting van de uitvoering speelt de bestrijding van fraude geen bijzonder belangrijke rol. De aanbeveling om te komen tot verhoogd toezicht op de uitvoeringspraktijk kan wel gaan leiden tot een meer directe aansturing van fraudebestrijding door de politieke verantwoordelijken.

Een belangrijk nieuw doel wordt het activerender maken van het stelsel van sociale zekerheid. Dit leidt tot veel ingrijpende wetwijzigingen.¹⁴⁶ Daarbij worden 'incentivestructuren' (het inbouwen van financiële prikkels) het overheersende organisatieprincipe. Niet alleen uitkeringsontvangers, maar ook werkgevers en uitvoerders moeten worden geprikkeld, zodat zij op efficiënte wijze de voor hen gestelde doeleinden zullenrealiseren.¹⁴⁷ De 'prikkelfilosofie' past bij de gedachte dat burgers 'calculerend' zijn en zich laten

¹⁴² Terpstra, J.B. (2001). Fraude met sociale zekerheid, beleid en discussie tegen de achtergrond van een veranderende verzorgingsstaat, in: Jaspers, A.Ph.C.M. et al. (red.), *De gemeenschap is aansprakelijk... 'Honderd jaar sociale verzekering 1901-2001*, SCOSZ, Koninklijke Vermande p. 334; Commissie Buurmeijer (1993). *Enquête naar het functioneren van de organen belast met de uitvoering van de sociale-verzekeringswetten*. Eindrapport Parlementaire Enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale verzekeringen. Kamerstukken Tweede Kamer, 1992-1993, 22730, nrs. 7-8, p. 417.

¹⁴³ Kamerstukken Tweede Kamer 1992-1993, 22 730, nrs. 7-8, p. 292.

¹⁴⁴ Kamerstukken Tweede Kamer 1992-1993, 22 730, nrs. 7-8, p. 294.

¹⁴⁵ Kamerstukken Tweede Kamer 1992-1993, 22 730, nrs. 7-8, p. 331.

¹⁴⁶ In 2006 wordt al gesteld dat 'er in de geschiedenis van de sociale zekerheid nooit een periode is geweest waarin zo vérgaande veranderingen in de uitvoeringsorganisaties en de materiewetten zijn doorgevoerd en dat ook nog tegelijkertijd.' PWC (2006), *SUWT-evaluatie 2006. Een evaluatie van de Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (Wet SUWT)* p. 4.

¹⁴⁷ Terpstra, J.B. (2001). Fraude met sociale zekerheid, beleid en discussie tegen de achtergrond van een veranderende verzorgingsstaat, in: Jaspers, A.Ph.C.M. et al. (red.), *De gemeenschap is aansprakelijk... 'Honderd jaar sociale verzekering 1901-2001*, SCOSZ, Koninklijke Vermande, p. 340.

leiden door financiële overwegingen.¹⁴⁸ Een tweede belangrijke koerswijziging is dat effectief toezicht en controle van uitvoeringsorganen meer expliciet deel gaan uitmaken van de organisatie van de sociale zekerheid.

In 1997 is de organisatie van de uitvoering van de sociale zekerheid herzien in de Organisatiewet Sociale Verzekeringen (OSV). Naar aanleiding van de uitkomsten van de parlementaire enquête in 1993 wordt het nodig geacht om de invloed van werkgevers en werknemers te beperken. Een van de uitkomsten van die enquête is dat het aantal uitkeringen is gestegen door met name de wijze waarop sociale partners via het gezamenlijk bestuur in de bedrijfsverenigingen uitvoering geven aan werknemersverzekeringswetten, en door onvoldoende toezicht daarop doordat ook in het toezichthoudende orgaan sociale partners een belangrijke stem hebben. Een tripartiet samengesteld orgaan, het Landelijk instituut sociale verzekeringen, wordt vanaf dat moment verantwoordelijk voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen. De uitvoering zelf vindt plaats door uitvoeringsinstellingen, waarin vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers geen zitting hebben. De bedoeling is dat tussen verschillende uitvoeringsinstellingen concurrentie ontstaat.¹⁴⁹ Er is in de OSV nog geen definitieve keuze gemaakt voor de wijze van uitvoering.

Zoals vermeld is met het rapport van de commissie-Buurmeijer het streven naar activering en bevordering van arbeidsparticipatie in gang gezet. Daaruit vloeit onder andere voort de privatisering van de Ziektewet in 1996. De werkgevers dragen sindsdien de kosten van de inkomensvoorziening in het eerste jaar van ziekte van de werknemer (vanaf 2004 gedurende de eerste twee jaar). Tevens wordt in 1998 de Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheid (Wet Pemba) ingevoerd. Op grond van deze wet krijgen werkgevers een hogere premie opgelegd als werknemers die ziek zijn geworden terwijl ze bij deze werkgever in dienst zijn, een WAO-uitkering krijgen. In plaats van het regime van premiedifferentiatie kunnen werkgevers er ook voor kiezen om eigenrisicodragers te worden. In 2005 is de WAO voor nieuwe gevallen vervangen door de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA)¹⁵⁰ in een nieuwe poging om het aantal arbeidsongeschikten terug te dringen.¹⁵¹ Het verschil met de WAO is onder andere het feit dat in de WIA vier uitkeringsvarianten bestaan, waarbij aangehaakt wordt bij de vraag in hoeverre een uitkeringsgerechtigde nog kan werken en zo ja, of hij of zij dit ook doet. Net als in de WAO is er in de WIA voor de zogeheten hybride financiering gekozen, een mix van gedifferentieerde premie, eigen risico dragen en uniforme premies.

In 2002 treedt de Wet SUWI in werking met een nieuwe structuur voor de uitvoering van werk en inkomen.¹⁵² In de jaren daarvoor zijn allerlei maatregelen getroffen om de samenwerking tussen de betrokken instituties te bevorderen en het stelsel activerender te maken, onder andere door een zekere mate van marktwerking te introduceren, bijvoorbeeld in de re-integratie.¹⁵³ Dit nieuwe stelsel moet private uitvoering combineren met de waarborging van het publieke belang.¹⁵⁴ De Wet SUWI regelt de uitvoering van taken die volgens de wetgever naar hun aard door een publieke instantie moeten worden uitgevoerd, zoals de claimbeoordeling alsmede het onafhankelijk toezicht daarop. Er is uiteindelijk niet gekozen voor

¹⁴⁸ Noordam, F.M. (1994) *Inleiding Socialezekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer, 2^e druk, p. 151. Met de Wet Werk en Bijstand (1994) hebben gemeenten een direct financieel belang gekregen bij instroom en uitstroom van belanghebbenden die een uitkering aanvragen. Voor de werknemersverzekeringen leidde dit in deze periode tot privatisering van de ZW (zie hierna).

¹⁴⁹ Bakels, H.L. (1997) *Schets van het Nederlands Arbeidsrecht*, Kluwer Deventer, p. 297.

¹⁵⁰ Wet van 10 november 2005, Stb. 2005, 573. De wet is van toepassing op werknemers die na 1 januari 2004 arbeidsongeschikt zijn geworden.

¹⁵¹ Noordam, F.M. (2006) *Socialezekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer, 8e druk p. 158.

¹⁵² Wet van 29 november 2001, Stb. 2001, 624, zoals sindsdien gewijzigd. Zie over deze wet E.J. Kronenburg-Willems et al. (2001) *De Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen* (PS-special nr. 9), Deventer: Kluwer.

¹⁵³ Zie over de privatisering van de re-integratiemarkt: Hoekstra, Y. (2002) 'SUWI: Private en publieke verantwoordelijkheden, Van inkomenszekerheid naar baanzekerheid', in: *Sociaal Recht* 2002/4, p. 116..

¹⁵⁴ Witkamp, A. et al. (2015, 25 augustus). *Van beheersing naar veerkracht, Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suwi) 2007-2014*. Zoetermeer.

een stelsel van concurrerende uitvoeringsinstellingen, onder andere vanwege het feit dat er al een (te) grote uitvoeringsorganisatie is die de markt al snel zou kunnen domineren (het Gemeenschappelijk Administratie Kantoor (GAK)). Alleen voor de re-integratie wordt gekozen voor een stelsel met meer marktwerking. Over de privatisering van de uitvoering wordt uitgebreid van gedachten gewisseld met de Tweede Kamer. De zorgen van de Kamer betreffen onder andere de privacy en grotere uitvoeringskosten. Daarna heeft het kabinet het voorstel aangepast en gekozen voor een publieke uitvoering van de premie-inning, claimbeoordeling en uitkeringsverzorging van de werknemersverzekeringen.¹⁵⁵ Dat wordt de taak van het UWV. Het toezicht op het UWV, de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en de gemeenten wordt uitgevoerd door de Inspectie Werk en Inkomen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Inhoudelijk staan er drie doelen centraal bij de invoering van het SUWI-stelsel: werk boven uitkering (ofwel activering), klantgerichtheid en doelmatigheid.¹⁵⁶ Relatief veel aandacht wordt besteed aan de klantgerichtheid van de dienstverlening. Een nieuw aspect daarbij is de cliëntparticipatie, onder andere in de vorm van de instelling van cliëntenraden, die van groot belang wordt geacht om de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren.¹⁵⁷ Er worden prestatie-indicatoren opgesteld om te meten in hoeverre de doelen worden behaald. De bedoeling is om te sturen 'op afstand, op resultaat en op hoofdlijnen'.¹⁵⁸ Bestrijding van fraude speelt geen hoofdrol bij de vaststelling van deze doelen.

Vermeldenswaardig is nog dat met ingang van 1 januari 2006 de taken van het UWV met betrekking tot de financieringskant van de werknemersverzekeringen zijn overgedragen aan de Belastingdienst, de instantie die al langere tijd belast is met de heffing en invordering van de premies volksverzekeringen.¹⁵⁹ Van deze taakverschuiving worden belangrijke besparingen en lastenverlichting voor werkgevers verwacht.

In 2012 vindt een wijziging van de Wet SUWI plaats. De belangrijkste aanleiding hiervoor is de politieke wens om te bezuinigen, zoals geformuleerd in het regeerakkoord van Rutte I. Daarnaast is er ook een afbrokkelend geloof in de werking van re-integratie. Volgens de memorie van toelichting is de ambitie 'om met minder middelen een vergelijkbaar niveau [van dienstverlening] te bereiken'.¹⁶⁰ Voor het UWV betekent dit dat het budget voor bemiddeling van werklozen wordt gehalveerd en het aantal UWV-vestigingen wordt teruggebracht van 98 naar 30. Daarom is besloten om de dienstverlening in de WW sterk te digitaliseren, met veel minder persoonlijk contact. Ook de SVB krijgt te maken met taakstellingen voor de uitvoeringskosten, die onder andere leiden tot de afvloeiing van personeel en digitalisering van dienstverlening.¹⁶¹ De SVB geeft aan dat ze als gevolg van deze ontwikkelingen onder druk komt te staan. De SVB benadrukt in haar jaarverslagen dat de vele wetswijzigingen een beroep doen op de verandercapaciteit van de SVB en dat ze tevens kunnen leiden tot onzekerheid bij burgers.¹⁶²

Ook al wordt met de Wet SUWI het bestrijden van misbruik en fraude geen kerntaak van de uitvoeringsorganen geacht, de activiteiten op dit vlak worden wel geïntensiveerd en geprofessionaliseerd.

¹⁵⁵ Kronenburg-Willems E.J. et al. (2001). *PS-special De Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen* Deventer: Kluwer, no. 9, p. 27.

¹⁵⁶ De Beer, P. T., van Gestel, N. M., & van der Meer, M. J. S. M. (2010). Sociale zekerheid. In C.A. de Kam, & A. P. Ros (Red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2010* (pp. 49-67). Sdu Uitgevers.

¹⁵⁷ PWC (2006). *SUWI-evaluatie 2006. Een evaluatie van de Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (Wet SUWI)*, Den Haag. Bijlage bij Kamerstukken II, 26 448, nr. 290, p. 32; SZW (2000) zie bv. Kamerstukken Tweede Kamer 2000-2001, 26 448, nr. 19.

¹⁵⁸ PWC (2006). *SUWI-evaluatie 2006. Een evaluatie van de Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (Wet SUWI)*, Den Haag. Bijlage bij Kamerstukken II, 26 448, nr. 290.

¹⁵⁹ Als gevolg van de Wfsv, wet financiering sociale verzekeringen, Wet van 16 december 2004, Stb. 2005, 36.

Noordam, F.M. (2006) *Socialezekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer, 8^e druk, p. 387. Voor de werknemersverzekeringen zijn voornamelijk de werkgevers premieplichtig.

¹⁶⁰ Memorie van Toelichting Wetswijziging SUWI 2012; A. Witkamp 2015, p. 32.

¹⁶¹ Witkamp, A. et al. (2015, 25 augustus). *Van beheersing naar veerkracht, Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suwi) 2007-2014*, p. 37. Zoetermeer.

¹⁶² Witkamp, A. et al. (2015, 25 augustus). *Van beheersing naar veerkracht, Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suwi) 2007-2014*, p. 37. Zoetermeer; SVB Jaarverslag 2014.

Het ministerie van SZW stelt vanaf 2003 een vierjaarlijks vastgelegd handhavingsprogramma op.¹⁶³ Men start met het zogeheten ‘programmatisch handhaven’. De kern van deze manier van handhaven bestaat uit vier elementen: het vergroten van de spontane nalevingsbereidheid door te focussen op vroegtijdig informeren, optimaliseren van de dienstverlening, controleren en daadwerkelijk sanctioneren.¹⁶⁴ Het doel van programmatisch handhaven is dat de uitvoeringsorganen een balans nastreven van preventieve en repressieve elementen. Onderdeel van het controleren is de koppeling van databestanden, maar ook huisbezoek. Het ministerie rapporteert jaarlijks over de handhaving en licht de Kamer in, bijvoorbeeld over de mate waarin gemeenten het programmatisch handhaven uitvoeren.¹⁶⁵ In 2007-2010 ligt de nadruk op preventieve handhaving met de campagne ‘Weet hoe het zit’ en initiatieven om communicatie met uitkeringsgerechtigden te optimaliseren. In 2010 wordt een nalevingsniveau van 90% tot 96% gerapporteerd.¹⁶⁶ De vrijwel over de hele linie gemeten hoge nalevingsniveaus bevestigen volgens SZW het belang van een gericht controle- en sanctiebeleid. ‘Hiermee wordt tevens het belang onderstreept van voortgaande analyse van risicogroepen in combinatie met professionalisering van handhavingsmedewerkers en de verruimde mogelijkheden tot gegevensuitwisseling.’ Omstreeks 2010 wordt gewerkt aan de doorontwikkeling van risicomodellen. Gemeenten hebben behoefte aan ‘een dynamisch en continu beeld van het zittend klantenbestand’, maar ‘de daartoe noodzakelijke verzameling van gegevens ontbreekt’.¹⁶⁷

Samenvattend is er door kritiek op de uitvoering in de jaren 90 een nieuwe organisatie van de werknemersverzekeringen en volksverzekeringen tot stand gekomen waarin sprake is van meer onafhankelijk toezicht en systematisering van aansturing door en verantwoording aan de politiek verantwoordelijken. Bij de toezicht- en controlecycli speelt ook de kwaliteit van de dienstverlening een rol. Tevens is sprake van een structurele inbreng van uitkeringsgerechtigden in de aansturing van de uitvoering. Dit alles kan bijdragen aan een transparante, doelmatige en zorgvuldige uitvoering van de sociale verzekeringen. De uitvoeringsorganen worden evenwel in de periode na de wereldwijde economische crisis van 2008 geconfronteerd met een bezuinigingsopdracht die de kwaliteit van de dienstverlening kan schaden, bijvoorbeeld door het snoeien in capaciteit voor klantcontact ten gunste van digitale dienstverlening. Het bestrijden van misbruik en fraude heeft geen centrale rol in de herinrichting van de uitvoering van de sociale verzekeringen. In deze periode wordt niettemin gewerkt aan professionalisering van de fraudebestrijding, bijvoorbeeld door de kennis over effectieve handhavingsprogramma’s te verzamelen en te delen.

3.3b Wisselende aansturing uitvoering bijstand

De organisatie van de uitvoering van de bijstand ligt van oudsher bij gemeenten. Bij de reorganisatie van de bijstand moet derhalve rekening gehouden worden met de bestuurlijke verhoudingen tussen gemeenten en het Rijk, een aspect dat ontbreekt bij de uitvoering van de sociale verzekeringen. De ontwikkeling van de uitvoering van de bijstand heeft daarom een ander traject doorlopen dan die van de

¹⁶³ Brakel, S. et al. (2011). *PS-Special Handhaving*, Deventer: Wolters Kluwer no. 6, p. 23.

¹⁶⁴ Winter, P. de (2019). *Tussen de regels, Een rechtssociologische studie naar handhaving in de sociale zekerheid*, diss. Groningen, Den Haag: Boom juridisch, p. 73; Ministerie van SZW, Hoogwaardig handhaven, Gemeenten uit de startblokken 2005, p. 57-58. Het gedachtegoed van hoogwaardig handhaven is ontwikkeld vanaf 1999 en paste goed bij de Wet Werk en Bijstand 2004. Zie voorts het Handhavingsprogramma 2007-2010 en het bestuursakkoord ‘Samen aan de slag’, dat leidde tot het programmatisch handhaven, waarin 36 miljoen gereserveerd werd onder andere voor het aanstellen van functionarissen bij de Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding (RCF), die ondersteuning bieden aan gemeenten. S. Brakel et al., *PS-Special Handhaving*, Wolters Kluwer 2011/6, p. 10. Later is de naam veranderd in Kenniscentrum Handhaving.

¹⁶⁵ Zie de Integrale rapportage handhaving die tussen 2003 en 2011 jaarlijks aan de Tweede Kamer werd gestuurd als onderdeel van dossier nr. 17 050; Kamerstukken II 2008-2009, 30545, nr. 66

¹⁶⁶ Brakel, S. et al. (2011). *PS-Special Handhaving*, Deventer: Wolters Kluwer no. 6 p. 163. Opgave inkomsten uit arbeid.

¹⁶⁷ Integrale rapportage handhaving 2010, par. 5.2.2.

uitvoering van de sociale verzekeringen. Hierbij speelt de beleidsvrijheid van gemeenten bij handhaving een belangrijke rol. Opeenvolgende kabinetten komen in de onderzoeksperiode tot andere conclusies voor wat betreft de beleidsvrijheid die gemeenten moet toekomen om al dan niet misbruik en fraude streng te bestrijden en ingrijpende handhavingsmaatregelen te treffen. Dit wisselt van het opleggen van handhavingsverplichtingen in 1994 tot beleidsvrijheid gecombineerd met financiële prikkels in 2004, en weer terug naar verplichte handhaving in 2012. Sindsdien zijn de verplichtingen blijven staan, maar zijn de financiële prikkels om te bezuinigen op de uitgaven aan bijstand wel toegenomen sinds 2015.

Begin jaren 90 wordt gestart met de herinrichting van de bijstand, aanvankelijk met als doel de vereenvoudiging van regels en verbetering van effectiviteit van de bijstandsverlening. Fraude speelt daarbij initieel geen rol. In 1990 laat de regering nog weten dat de wetgeving op het terrein van fraude 'voor het grootste deel reeds is voltooid'.¹⁶⁸ Eind 1992 slaat echter het politieke klimaat om door de publicatie van gemeentelijke onderzoeken naar fraude met de bijstand.¹⁶⁹ In de Tweede Kamer vindt een spoeddebat plaats. Er worden twee onderzoekscommissies in het leven geroepen en de behandeling van het wetsvoorstel wordt opgeschort.¹⁷⁰ Uit het verslag van de Onderzoekscommissie Toepassing ABW (commissie-Van der Zwan) blijkt dat de administratieve organisatie en de uitvoeringspraktijk ernstige tekortkomingen vertonen. Door cliënten verstrekte gegevens worden zelden geverifieerd of gevalideerd. Ook het toezicht heeft volgens de commissie gefaald. De tekortkomingen vinden hun oorzaak volgens de commissie hoofdzakelijk niet in de wetgeving, maar in de wijze van uitvoering. De commissie schat dat in 26% van de bijstandsdossiers gefraudeerd is (waarvan 30% zogenaamde 'witte fraude', waarbij inkomsten wel aan de Belastingdienst zijn opgegeven, maar niet aan het bijstandverlenende orgaan). De subcommissie Bijstand (commissie-Doelman-Pel) constateert dat de normsystematiek in de Algemene bijstandswet te veel uitnodigt tot gedragsaanpassingen.¹⁷¹ Voor wat betreft de activering van bijstandsgerechtigden meent de commissie dat er een gebrek aan duidelijkheid is over hetgeen waartoe de bijstandsontvanger, de gemeenten en de arbeidsvoorziening gehouden zijn. De commissie wijst voor wat betreft de uitvoering op het belang van een uitgebreid intakegesprek en goede dossiervorming.

De herziening van de Abw wordt aldus gericht op een betere uitvoerbaarheid en grotere fraudebestendigheid van de regelgeving. Dit moet worden bereikt met maatregelen als verscherpte controle aan de toegangspoort, een uitbreiding van de gegevensuitwisseling en een gewijzigde inrichting van het toezicht, alsmede een nieuwe normensystematiek en verscherpte arbeidsverplichtingen.¹⁷² In 1992 wordt reeds opgenomen een verplichting tot het overgaan op terugvordering en verhaal in de bijstand, tenzij er dringende redenen zijn om hiervan af te zien.¹⁷³ Ter verbetering van de handhaving wordt in deze periode het aantal (bijzondere) controle- en opsporingsfunctionarissen uitgebreid en ter verbetering van de afstemming tussen het OM en uitvoeringsorganen worden nieuwe landelijke richtlijnen ingevoerd,

¹⁶⁸ Terpstra, J.B. (2001) Fraude met sociale zekerheid, beleid en discussie tegen de achtergrond van een veranderende verzorgingsstaat, in: Jaspers, A.Ph.C.M. et al. (red.), *De gemeenschap is aansprakelijk... 'Honderd jaar sociale verzekering 1901-2001*, SCOSZ, Koninklijke Vermande p. 333; Kamerstukken Tweede Kamer 1990-1991, 21807, nrs. 1-2.

¹⁶⁹ Schell, J.L.M. (1995). *De Algemene Bijstandswet*, dissertatie Tilburg University, p. 238. Kluwer; Terpstra, J.B. (2001). Fraude met sociale zekerheid, beleid en discussie tegen de achtergrond van een veranderende verzorgingsstaat. In A.Ph.C.M. Jaspers et al. (Red.), *De gemeenschap is aansprakelijk... 'Honderd jaar sociale verzekering 1901-2001*, p. 333, SCOSZ, Koninklijke Vermande.

¹⁷⁰ Schell, J.L.M. (1995). *De Algemene Bijstandswet*, dissertatie Tilburg University, p. 66. Kluwer; Kamerstukken II 1992-1993, 22545, nr. 9, pp. 2-5, Onderzoekscommissie Toepassing ABW (1993 – commissie-Van der Zwan); Subcommissie Bijstand (1993 - commissie-Doelman-Pel).

¹⁷¹ Schell, J.L.M. (1995). *De Algemene Bijstandswet*, dissertatie Tilburg University, p. 72. Kluwer.

¹⁷² Schell, J.L.M. (1995). *De Algemene Bijstandswet*, dissertatie Tilburg University, p. 275. Kluwer; Noordam, F.M. (1994) *Inleiding Socialezekerheidsrecht* (2e druk), p. 299. Kluwer.

¹⁷³ Noordam, F.M. (1994). *Inleiding Socialezekerheidsrecht* (2e druk), pp. 291-293. Kluwer. Dit was een verschil met de andere socialezekerheidsregelingen, waarin die verplichting niet bestond.

bijvoorbeeld de Richtlijn uitkeringsfraude voor het overgaan op strafrechtelijke handhaving in het sociaalezekerheidsrecht.¹⁷⁴

In 1995 komt een nieuwe Algemene bijstandswet tot stand, waarin, anders dan in de andere sociale wetten, sanctieoplegging in bepaalde gevallen verplicht wordt.¹⁷⁵ De gemeenten moeten bovendien voortaan verantwoording afleggen over de wijze waarop zij uitvoering geven aan deze verplichtingen.¹⁷⁶

De opeenvolgende kabinetten komen in het geval van de bijstand echter tot wisselende uitkomsten voor wat betreft de mate van vrijheid die gemeenten moet toekomen bij het opsporen en vervolgen van misbruik en fraude. In 1995 worden de gemeenten hierbij aan banden gelegd, maar dit verandert in 2004. In 2004 wordt de Wet werk en bijstand (WWB) ingevoerd, die de Algemene bijstandswet vervangt. Enerzijds zijn in deze wet de arbeidsverplichtingen van uitkeringsgerechtigden aangescherpt. Gemeenten krijgen minder mogelijkheden om bijstandsgerechtigden van deze verplichting te ontheffen.¹⁷⁷ Anderzijds brengt deze wet juist weer meer beleidsvrijheid op het gebied van handhaving. De financieringssystematiek wordt gewijzigd. Tot dan toe declareert de gemeente de verstrekte bijstand bij het Rijk. Vanaf 1 januari 2004 ontvangt de gemeente jaarlijks een budget. Indien de gemeente erin slaagt om veel bijstandsontvangers snel aan het werk te krijgen of anderszins de uitkeringen te beperken, bijvoorbeeld door fraudebestrijding, en zij geld overhoudt, dan staat dat geld ter vrije besteding. Voor overschrijdingen van het budget draagt de gemeente een eigen risico van 10%.¹⁷⁸ De tot dan toe verplichte periodieke heronderzoeken worden geschrapt. Ook geldt tot 1 januari 2004 dat gemeenten verplicht zijn om bij schending van een verplichting een boete of maatregel op te leggen, ongeacht of nog bijstand wordt verstrekt. In de WWB is de bestuurlijke sanctie vervangen door een aanpassing van de uitkering.¹⁷⁹ Bij overtreding van een verplichting is het college van B en W verplicht om een maatregel op te leggen, maar het is aan de gemeenten overgelaten om de hoogte daarvan te bepalen. Ook in het terugvorderingsbeleid heeft de gemeente meer vrijheid gekregen. Tot 2004 is het college verplicht onverschuldigd betaalde bijstand terug te vorderen. Sinds de invoering van de WWB mogen gemeenten het debiteurenbeleid zelf vormgeven.¹⁸⁰ Gemeenten krijgen dus al met al in 2004 meer vrijheid om een eigen handhavingsbeleid vast te stellen en een financiële prikkel om dat te doen.¹⁸¹ De minister van SZW houdt wel toezicht op de uitvoering van de wet en kan bij ernstige tekortkomingen met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitvoering maatregelen treffen, zoals het geven van een aanwijzing of het korten van het budget.¹⁸² De aansturing met financiële prikkels kan gezien worden als een uiting van de New Public Management-benadering.

In 2012 wordt deze vrijheid van gemeenten toch weer aan banden gelegd in de Fraudewet (zie hoofdstuk 5). De financiële prikkels blijven echter wel bestaan en worden nog nader aangescherpt. In 2015 wordt een ingrijpende wijziging van de gemeentelijke taken ingevoerd die bekendstaat onder de naam

¹⁷⁴ Scrt. 1993, 13. Bij benadeling boven fl. 12.000 moet vervolging plaatsvinden.

¹⁷⁵ Schell, J.L.M. (1995). *De Algemene Bijstandswet*, dissertatie Tilburg University, p. 278. Kluwer.

¹⁷⁶ Schell, J.L.M. (1995). *De Algemene Bijstandswet*, dissertatie Tilburg University, p. 291. Kluwer.

¹⁷⁷ Noordam, F.M. (2006). *Sociaalezekerheidsrecht* (8^e druk), p. 375. Kluwer.

¹⁷⁸ Noordam, F.M. (2006). *Sociaalezekerheidsrecht* (8^e druk), p. 408. Kluwer.

¹⁷⁹ Brakel, S. et al. (2011). *PS-Special Handhaving*, no. 6, p. 20. Wolters Kluwer.

¹⁸⁰ Brakel, S. et al. (2011). *PS-Special Handhaving*, no. 6, p. 15. Wolters Kluwer. Vaak bevatte het beleid van gemeenten de regel dat als een belanghebbende vijf jaar aan zijn aflossingsverplichtingen heeft voldaan, verder werd afgezien van invordering. Deze regels was gelijk aan art. 78c Abw dat tot 2004 van toepassing was; de WWB kende deze matiging niet.

¹⁸¹ Brakel, S. et al. (2011). *PS-Special Handhaving*, no. 6, p. 13. Wolters Kluwer. De bestuurlijke boete die in de Awb kon worden opgelegd, is afgeschaft in de WWB.

¹⁸² Art. 76 WWB, zie Noordam, F.M. (2006). *Sociaalezekerheidsrecht* (8^e druk), p. 354. Kluwer.

‘decentralisatie sociaal domein’.¹⁸³ Daardoor wordt onder andere de naam van de Wet werk en bijstand veranderd in Participatiewet. Deze wetgeving betekent een forse uitbreiding van de gemeentelijke verantwoordelijkheid op het gebied van de ondersteuning van mensen met een beperking, de hulp aan jeugdigen en ouders en de begeleiding van mensen met een arbeidsbeperking of afstand tot de arbeidsmarkt.¹⁸⁴ Een centrale gedachte is dat de gemeenten de benodigde hulp beter en goedkoper kunnen bieden dan de provincies en het Rijk. Door op lokaal niveau verbindingen te leggen tussen de domeinen zorg en ondersteuning, jeugd, en werk en inkomen, zullen gemeenten daarnaast samenhang kunnen aanbrengen in het sociaal domein. Gemeenten ontvangen sinds 2015 een gebundeld budget van het Rijk voor de bekostiging van uitkeringen en loonkostensubsidies op grond van onder andere de Participatiewet. Een gemeente mag een overschot op het budget vrij besteden, maar moet een tekort in beginsel zelf opvangen. Bij tekorten kan ze wel een beroep doen op het Rijk, mits het tekort meer dan 7,5% van het budget bedraagt.¹⁸⁵ De gemeenten moeten nog steeds aan de minister van SZW verantwoording afleggen over de rechtmatigheid van de besteding van de van het Rijk ontvangen gelden.

Uit evaluaties in 2020 van de ‘decentralisatie in het sociaal domein’ van 2015 blijkt dat de bezuinigingsdoelstellingen niet zijn gehaald en de gemeenten aangeven structureel geld tekort te komen.¹⁸⁶ De financiële prikkel lijkt contraproductief te werken. Terwijl enerzijds professionals van jeugdhulp en zorgverleners zich in wijkteams richten op de hulpvraag en wens van de cliënt, zijn anderzijds professionals van werk en inkomen volgens sommigen meer gericht op *targets* voor de uitstroom uit de uitkering en het opleggen van verplichtingen.¹⁸⁷

3.3c Fraudeaanpak en gegevensverzameling

In de loop van de onderzoeksperiode is gegevensuitwisseling tussen uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid en andere overheidsorganen geprofessionaliseerd en geïntensiveerd. De wetgeving omtrent de bevoegdheid van uitvoeringsorganen om gegevens te koppelen, is gericht op het verruimen van de mogelijkheden daartoe. Er is evenwel geen sprake van een voor dit domein ontworpen doordacht wettelijk stelsel waarin kan worden gewaarborgd dat gegevensuitwisseling en opsporing tussen alle betrokken overheidsorganen rechtmatig, noodzakelijk en behoorlijk zijn. Het ontbreken van voldoende wettelijke waarborgen leidt zo nu en dan tot uitspraken van de rechter waarin bestuurlijke praktijken worden gesanctioneerd. Dit leidt soms tot een wetswijziging waarin de bestuurlijke praktijk van een wettelijke grondslag wordt voorzien. Hierna worden enkele voorbeelden besproken met betrekking tot de Wet aanbod huisbezoek en het Besluit SyRI.

Vanaf de jaren 90 wordt een steeds groter beroep op automatisering gedaan, zowel om op doelmatige wijze toch een goede dienstverlening in stand te houden als om de handhaving op fraude en misbruik te versterken. Om te kunnen constateren dat uitkeringsgerechtigden uitkeringen misbruiken of informatie onvoldoende of onjuist verstrekken, is geregeld veel onderzoek nodig. In de loop van de jaren 90 wordt een deel van de relevante informatie in toenemende mate digitaal beschikbaar. Daardoor ontstaat de mogelijkheid om bestanden die beschikbaar zijn bij allerlei overheidsorganen te combineren om

¹⁸³ De nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet traden op 1 januari 2015 in werking. In deze wetswijziging werd daarnaast de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) sterk uitgekleeft en de Wet sociale werkvoorziening (Wsw)-regelingen werden afgeschaft voor nieuwe instroom. De decentralisaties in het sociaal domein 2015 hingen samen met een bezuinigingsopgave.

¹⁸⁴ Dergelijke taakverzwaringen van gemeenten blijken een prikkel te zijn tot regionalisering (samenwerking met andere gemeenten) of fuseringen van gemeenten (herindeling). Boogers, M., & Reussing, R. (2018). *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie: Samenvattend onderzoek naar gevolgen voor rollen en posities van lokale bestuurders en naar gevolgen voor bestuurskracht en democratie*. Tilburg (i.o. Tweede Kamer).

¹⁸⁵ Klosse, S., & Vonk, G.J. (2019). *Hoofdzaken Socialezekerheidsrecht*, 4^e druk, p. 60. Boom juridisch.

¹⁸⁶ SCP, M. Kromhout et al. (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

¹⁸⁷ Ibid, p. 52.

gemakkelijker te verifiëren waar een betrokkene recht op heeft. Deze gegevensuitwisseling vergt een organisatorische inspanning, die in de loop van de onderzoeksperiode steeds meer geprofessionaliseerd wordt. Bij de doelstelling om de uitvoering van de sociale zekerheid efficiënter en doelmatiger te maken, is de verbetering van gegevensuitwisseling een belangrijke pijler. Is er aanvankelijk sprake van een zekere terughoudendheid in de registratie en koppeling van persoonsgegevens, in een later stadium wordt dit steeds vanzelfsprekender. De rechtsstatelijke waarborgen voor behoorlijke gegevensverwerking worden daarbij niet altijd optimaal gewaarborgd, zo blijkt uit hierna te bespreken rechterlijke oordelen.

Gegevensuitwisseling bij de uitvoering van sociale verzekeringen wordt vanaf de jaren 80 onderwerp van discussie, mede in het kader van de herziening van de Grondwet.¹⁸⁸ In de uitvoeringspraktijk wordt in deze periode gezocht naar een efficiëntere manier van omgaan met de registratie van persoonsgegevens die tevens maatschappelijk aanvaardbaar wordt gevonden. Bij de parlementaire behandeling van een wetsvoorstel ter invoering van het sofinummer in 1989 heeft de Tweede Kamer de invoering afhankelijk gesteld van wetgeving ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.¹⁸⁹ Met de invoering van de Sofi-wet is in de socialeverzekeringssector een specifiek privacyregime geïntroduceerd: nauw omschreven is dat persoonsgegevens slechts mogen worden uitgewisseld tussen met name genoemde instanties en voor het overige geheim moeten blijven.¹⁹⁰ Dit uitgangspunt zal later worden verlaten voor een regime waarin ruimhartige gegevensuitwisseling de norm wordt.

In de jaren nadien wordt gewerkt aan een Centrale persoonsregistratie sociale verzekeringen, waarin gegevens aangeleverd door uitkeringsinstanties, werkgevers, gemeentelijke basisadministratie en Belastingdienst worden gecombineerd. De regeling op grond waarvan gegevens kunnen worden uitgewisseld tussen B en W en andere personen of instanties, is bij de invoering van de Abw in 1995 uitgebreid.¹⁹¹ Met name genoemde instanties betreffen onder andere de rijksbelastingdienst, zorgverzekeraars, het ABP, Kamers van Koophandel, instanties die woonruimte verhuren en instanties die energie en water leveren. Bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) kan deze lijst worden uitgebreid.¹⁹² B en W kunnen sindsdien ook gegevens verstrekken aan anderen, tenzij de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene daardoor onevenredig wordt geschaad (art. 125 lid 2 Abw). Gemeenten dienen op grond van de Wet persoonsregistraties privacyreglementen op te stellen. Koppeling van bestanden wordt in deze periode nog een te zwaar middel bevonden, bijvoorbeeld met betrekking tot kentekenregistratie of kredietregistratie.¹⁹³

Het uitgangspunt van gesloten gegevensverstrekking wordt in de SUWI-wet van 2000 verlaten. Voor de nieuwe vormen van samenwerking en toezicht sinds de invoering van de Wet SUWI is veel gegevensverkeer noodzakelijk. Versterking van informatietechnologie wordt gezien als een kernpunt voor het doelmatiger maken van de uitvoering.¹⁹⁴ De Wet SUWI heeft gezorgd voor een nieuwe inrichting van

¹⁸⁸ De Vries, H.H., & Van Wezel, A.J.M. (2001). De lotgevallen van privacy in de sociale verzekeringen. In A.Ph.C.M. Jaspers et al. (Red.), *De gemeenschap is aansprakelijk... Honderd jaar sociale verzekering 1901-2001*, p. 269. SCOSZ, Koninklijke Vermande. Veel aandacht krijgt met name het arrest 'Edamse Bijstandsmoeder' (HR 9 januari 1987, NJ 1987/928), waarin een voormalig adjunct-directeur van de sociale dienst aangifte doet van de nieuwe relatie van zijn bijstandsgerechtigde buurvrouw. Het arrest is beroemd geworden, omdat de Hoge Raad hierin voor het eerst aanneemt dat tussen burgers onderling ook sprake kan zijn van schending van het recht op privacy. De uitkomst was echter dat deze schending in dit geval gerechtvaardigd was.

¹⁸⁹ Ibid, p. 271; invoering 1 januari 1989.

¹⁹⁰ Ibid, p. 272.

¹⁹¹ Art. 121 ev. Abw. Een wetswijziging daartoe was al in 1992 tot stand gekomen. (Wet van 21 mei 1992, Stb. 224).

¹⁹² De kring van instanties is niet limitatief; beoogd is aan te sluiten bij de Wet persoonsregistraties (nadien de Wbp). Kamerstukken Eerste Kamer 1994-1995, 22 545, nr. 26, pp. 26-1103, inzake art. 121 en 122 Abw.

¹⁹³ Kamerstukken Tweede Kamer 1992-1993, 22545, 8, p. 107. Dit is met het toenemen van digitale mogelijkheden steeds gewoner geworden. Zie Bergfeld, J.P.R. (2003.) *Validatie en de bijstandswet. Van papieren tijger naar elektronische maakbond*, dissertatie VU. Vermande.

¹⁹⁴ PWC. (2006). *SUWI-evaluatie 2006. Een evaluatie van de Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (Wet SUWI)*. Bijlage bij Kamerstukken II, 26 448, nr. 290, p. 4. Den Haag,

werkprocessen en ook van de gegevensoverdracht. Het toenmalige Centrum voor Werk en Inkomen (CWI)¹⁹⁵ verzorgt een intake voor iedere werkzoekende en beoordeelt vervolgens of een werkzoekende hetzij direct aan werk kan worden geholpen, hetzij zich kwalificeert voor een WW- of bijstandsuitkering. In beide gevallen is gegevensoverdracht nodig. Hoewel dit nog niet van meet af aan mogelijk is, is de doelstelling van het ontwerp om deze gegevensoverdracht zo veel mogelijk elektronisch te laten plaatsvinden. 'Inzet van ICT is noodzakelijk om centrale doelen als klantvriendelijkheid (één loket voor werk en inkomen), rechtmatigheid, administratieve lastenverlichting en doelmatigheid te kunnen realiseren.'¹⁹⁶ Hiervoor wordt onder de naam Suwinet een stelsel van afspraken en voorzieningen ontwikkeld.¹⁹⁷ De geboden functionaliteit betreft met name het inzien van gegevensbestanden van organisaties. De minister kan informatie van de ene uitvoerder op SUWI-terrein ter beschikking stellen van een andere uitvoerder op SUWI-terrein.¹⁹⁸ Ook kunnen persoonsgegevens worden doorgegeven aan derden, zoals re-integratiebedrijven. Behalve betrouwbaarheid en efficiëntie van de informatievoorziening, is ook de inachtneming van privacywetgeving een punt van aandacht.¹⁹⁹ Het UWV krijgt de verplichting om een polisadministratie in te richten en te beheren. Hierbij dient de Wet bescherming persoonsgegevens in acht te worden genomen.²⁰⁰

Om de gemeenten te ondersteunen bij het beheer van het eigen sectornetwerk wordt het Inlichtingenbureau (IB) opgericht. De beheerwerkzaamheden worden uitgevoerd door het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI).²⁰¹ In 1999 starten de werkzaamheden van het Inlichtingenbureau, ter ondersteuning van het rechtmatigheidsonderzoek van gemeentelijke sociale diensten (GSD's) in het kader van de uitvoering van de Bijstandswet. Het IB ondersteunt de gegevensuitwisseling tussen GSD, de uitvoeringsorganisaties van de werknemersverzekeringen, de Informatie Beheer Groep en de Belastingdienst.²⁰² In 2002 wordt de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) opgericht, de opsporingsdienst van het ministerie van SZW.²⁰³ De dienst wil intensief samenwerken met de politie om zo de zware criminaliteit op het gebied van de sociale zekerheid aan te pakken.²⁰⁴ Sinds 1 januari 2012 werken de Arbeidsinspectie, de Inspectie Werk en Inkomen en de SIOD samen in één Inspectie SZW. Vanaf 1 januari 2022 heeft de Inspectie SZW haar naam veranderd in 'Nederlandse Arbeidsinspectie'.

In de periode na de wereldwijde economische crisis vanaf 2008 stijgt het gebruik van Suwinet, omdat meer mensen een werkloosheidsuitkering aanvragen. Voor het BKWI maakt SZW echter geen extra budget vrij. Het waarborgen van de privacy en beveiliging van Suwinet vertoont tekortkomingen in deze periode, zo constateert ook de inspectie.²⁰⁵ In 2013 blijkt dat de beveiliging van het SUWI-netwerk bij veel

¹⁹⁵ In 2008 zijn de CWI's opgegaan in het UWV (wet van 29 december 2008, Stb. 2008, 590 en 600).

¹⁹⁶ Kronenburg-Willems, E.J. et al. (2001). *PS-special De Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen no. 9*, p. 17. Kluwer.

¹⁹⁷ Kamerstukken Eerste Kamer 2001-2002, 27 588 en 27 665, 38c, p. 6.

¹⁹⁸ Kronenburg-Willems E.J. et al. (2001). *PS-special De Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, no. 9*, p. 171. Kluwer.

¹⁹⁹ Ibid, p. 169.

²⁰⁰ Art. 33 lid 3 en 4 en art. 33a SUWI. Zie ook Beleidsregels gebruik polisgegevens Stcrt. 2009, 11028.

²⁰¹ Maandelijks maken zo'n 24.500 professionals gebruik van Suwinet-Inkijk en elke maand worden gegevens van circa 680.000 Nederlanders opgevraagd. Zie BKWI factsheet Suwinet, www.bkwi.nl.

²⁰² De Vries, H.H., & Van Wezel, A.J.M. (2001). De lotgevallen van privacy in de sociale verzekeringen. In A.Ph.C.M. Jaspers et al. (Red.), *De gemeenschap is aansprakelijk... Honderd jaar sociale verzekering 1901-2001*, p. 275. SCOSZ, Koninklijke Vermande.

²⁰³ Buitengewoon Besluit Opsporingsambtenaar 2002, Stcrt. 2001, 250.

²⁰⁴ Gout, J. (2002). Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst. SIOD wil samen met de politie "grote vissen" pakken. In *APB 2002, afl. 17*.

²⁰⁵ Witkamp, A. et al. (2015, 25 augustus). *Van beheersing naar veerkracht, Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (SUWI) 2007-2014*, p. 36. Zoetermeer.

gemeenten te wensen overlaat. Hierop onderneemt de minister actie.²⁰⁶ Ook bij andere diensten is niet alles in orde. Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) heeft in 2011 handhavingsmaatregelen genomen vanwege de schending van informatieverplichtingen door de SIOD.²⁰⁷

In de beleidsevaluatie 2021 wordt geconstateerd dat de samenwerking binnen het SUWI-stelsel op het gebied van gegevensuitwisseling, ondersteund door het Inlichtingenbureau en BKWI, een 'betrouwbare gegevensuitwisseling heeft opgeleverd'.²⁰⁸ Wel wordt aandacht besteed aan de achterblijvende afhandeling van fraudesignalen. Door een gebrekkige sturing blijven signalen te lang liggen.²⁰⁹ De governance van het BKWI wordt ingewikkeld gevonden, omdat het BKWI enerzijds een organisatieonderdeel van het UWV is en anderzijds bestuurlijk wordt aangestuurd door de SUWI-partners gezamenlijk. Bovendien is SZW uiteindelijk stelseigenaar en stelt het ministerie ook de budgetten voor het BKWI vast.²¹⁰

Voor wat betreft de uitvoering van de bijstand valt te melden dat de geïntegreerde aanpak in het sociale domein vanaf 2015 een toename van gegevensuitwisseling veronderstelt. Voor de geïntegreerde aanpak is het delen en combineren van informatie verkregen uit meerdere domeinen noodzakelijk. Op het eerste gezicht creëert dit een spanning met het recht op privacy van de betrokkenen. De wetgever verklaart dat voor de verwerking van persoonsgegevens de Wet bescherming persoonsgegevens leidend is, maar voorziet niet in overkoepelende wetgeving die de gegevensuitwisseling bij de gedecentraliseerde taken in onderlinge samenhang regelt.²¹¹ In 2020 kondigt het kabinet aan met een voorstel te komen voor een Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (WAMS). Met het wetsvoorstel wordt beoogd knelpunten weg te nemen in relatie tot gegevensuitwisseling en privacy in het sociaal domein bij de aanpak van meervoudige problematiek. Het wetsvoorstel is nog niet openbaar gemaakt.

Rondom de invoering van de Wet SUWI is aldus een start gemaakt met het institutionaliseren van gegevensuitwisseling tussen overheidsorganen teneinde de uitvoering van de sociale zekerheid doelmatiger te maken. Hieronder vallen ook de oprichting van gespecialiseerde diensten voor gegevensbeheer. Het niveau van dienstverlening en de bescherming van de gegevensverwerking blijken niet altijd toereikend, soms mede als gevolg van onvoldoende financiering.

Opsporingsbevoegdheden

Hoewel een groot deel van de voor de uitvoering benodigde informatie digitaal beschikbaar wordt, geldt dat niet voor alle relevante informatie. Juist bij misbruik en fraude zullen betrokkenen informatie verborgen willen houden, zodat verificatie door middel van meer klassieke vormen van informatieverzameling nodig kan zijn, zoals waarneming op de openbare weg en ondervraging. Ook cameratoezicht en huisbezoek kunnen geschaard worden onder deze meer bewerkelijke en persoonsgerichte vormen van informatieverzameling, die men 'bestuurlijke opsporing' zou kunnen noemen. Deze vorm van informatieverzameling is niet uitvoerig geregeld in de socialezekerheidswetten.²¹² Zo is er in de materiewetten maar weinig expliciet geregeld met betrekking tot de bevoegdheid van

²⁰⁶ Inspectie SZW, De burger bediend in 2013, programmarapportage 18 oktober 2013. Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 26 448 en 32 761, nr. 505; Kamerstukken II 2013/14, 26 448, nr. 516 (brief staatssecretaris van SZW inzake aanscherpen autorisatie-eisen Suwinet). Suwinet wordt beheerd door het Bureau Keteninformatisering Werk & Inkomen (<https://www.bkwi.nl/>).

²⁰⁷ CBP, brief van 8 februari 2011, Besluit tot oplegging last onder dwangsom, kenmerk z2010-01198.

²⁰⁸ De Beleidsonderzoekers. (2021, maart). *Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. De beleidsdoorlichting Artikel 11: het SUWI-stelsel langs de meetlat*, p. 14, i.o.v. ministerie van SZW.

²⁰⁹ Algemene Rekenkamer, (2017). *UWV, balanceren tussen ambities en middelen*.

²¹⁰ De Beleidsonderzoekers. (2021, maart). *Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. De beleidsdoorlichting Artikel 11: het SUWI-stelsel langs de meetlat*, p. 186, i.o.v. ministerie van SZW.

²¹¹ Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2014). Beleidsvisie 'Zorgvuldig en bewust. Gegevensverwerking en privacy in een gedecentraliseerd sociaal domein'. Gepubliceerd als bijlage bij Kamerstukken Tweede Kamer 2013-2014, 32 761, nr. 62.

²¹² Goudswaard, K.P., Barentsen, B., & Heerma van Voss, G.J.J. (2014). Handhaving in de sociale zekerheid. In F.C.M.A. Michiels & E.R. Muller. (Red.), *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*, pp. 565-581. Kluwer.

uitvoeringsorganen om inlichtingen te verzamelen met of zonder medeweten van de betrokkenen. In beginsel hebben overheidsorganen echter een wettelijke grondslag nodig die hen de bevoegdheid geeft om hun taken uit te voeren. In de loop van de onderzoeksperiode blijkt de rechter soms van mening dat de wet onvoldoende grondslag biedt om een bepaalde bestuurlijke opsporingstechniek toelaatbaar te achten. Dit leidt soms tot een reactie van de wetgever.

In jurisprudentie vanaf de jaren 90 is de vraag aan de orde gesteld in hoeverre het ontbreken van een expliciete wettelijke grondslag de uitvoeringsorganen kan worden tegengeworpen. De Centrale Raad van Beroep is in jurisprudentie over gegevensverzameling in de sociale zekerheid in het begin van de onderzoeksperiode veelal van mening dat het uitvoeren van de socialezekerheidswetten de bevoegdheid meebrengt om gegevens van uitkeringsgerechtigden te controleren, ook zonder aanleiding en zonder expliciete wettelijke regeling. De CRvB toetst de gegevensverwerking daarbij globaal aan beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit, maar bijvoorbeeld niet aan de Wet bescherming persoonsgegevens (thans de Algemene verordening gegevensbescherming – AVG). De Raad volgt dan ook niet altijd het College Bescherming Persoonsgegevens, dat bijvoorbeeld vindt dat het koppelen van waterverbruikbestanden disproportioneel is en niet voldoet aan het beginsel dat gegevens niet hergebruikt mogen worden voor een ander doel dan waarvoor ze afgegeven zijn.²¹³

In sommige gevallen trekt de rechter toch bepaalde grenzen voor de bestuurlijke opsporing. Zo wordt een serie uitspraken van de Centrale Raad van Beroep inzake huisbezoeken gewezen vanaf 2007.²¹⁴ Volgens de rechtspraak van de CRvB is de mogelijkheid van huisbezoek voldoende bij wet voorzien door de algemene onderzoeksbevoegdheid van het college van B en W, maar mag de weigering om mee te werken alleen negatieve gevolgen hebben als er al een verdenking tegen de betrokkene is.²¹⁵ Voor de regering vormt deze jurisprudentie in april 2009 aanleiding een wetsvoorstel in te dienen om de nadelige gevolgen hiervan weg te nemen.²¹⁶ Dit leidt tot de Wet aanbod huisbezoek, ingevoerd in 2012.²¹⁷ De wetswijziging heeft geen kenbare verandering in het toetsingskader van de CRvB aangebracht.²¹⁸ Zie hierover ook par. 6.2.b.

In 2013 is ingevoerd de ‘Wet tot wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en enige andere wetten in verband met fraudeaankpak door gegevensuitwisselingen en het effectief gebruik van binnen de overheid bekend zijnde gegevens’. Deze wet introduceert nieuwe mogelijkheden voor de overheid om fraude met sociale zekerheid en inkomensafhankelijke regelingen, belastingen, premies en arbeidswetten aan te pakken. Sinds 2014 geeft artikel 65 Wet SUWI de minister een specifieke wettelijke grondslag om gegevens te verwerken in een samenwerkingsverband via het Systeem Risico Indicatie (SyRI). Dat systeem wordt gebruikt voor grootschalige bestandskoppeling ten behoeve van het uitvoeren van risicoanalyses, op verzoek van de eerdergenoemde overheidsorganen uit het domein werk en inkomen.²¹⁹ De aanvragen voor een bestandskoppeling van een of meer van de overheidsorganen wordt

²¹³ CBP (2007, 29 mei). z2006-00476; WBP 2009/86. Zie voor een ander voorbeeld van verschil van mening over bestandskoppeling CBP, 23 april 2008, z2008-00314 en CRvB 11 augustus 2009, USZ 2009, 283. Vgl. Van der Helm, I. (2012). Bestandskoppeling voor controle op bijstandsuitkeringen: in hoeverre heiligt het doel de middelen? *Privacy & Informatie* 2012/2.

²¹⁴ CRvB 11 april 2007, USZ 2007/139; CRvB 24 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK4057, TRA 2010, 31 m.nt. B.B.B. Lanting. Zie hier over Lanting, B.B.B. (2013). Aanbod tot huisbezoek: ‘an offer you can’t refuse!’ *Tijdschrift Recht en Arbeid*, 2013/40.

²¹⁵ CRvB 11 april 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BA2410, RSV 2007, 176 m.nt. Stijnen; onder verwijzing naar CRvB 7 maart 2005, LJN AT1644, en de geschiedenis van de totstandkoming van de Abw en de WWB (Kamerstukken Tweede Kamer 1993-1994, 22 545, nr. 18, p. 101 en Kamerstukken Tweede Kamer 2002-2003, 28 870, nr. 3, p. 47).

²¹⁶ Kamerstukken Tweede Kamer 2008-2012, 31 929, nrs. 1-25 en Kamerstukken Eerste Kamer 2011-2012, 31 929, nrs. A-D.

²¹⁷ Wet aanbod huisbezoek Stb. 2012, 463.

²¹⁸ Zie CRvB 19 april 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1523, AB 2016/349 m.nt. Stijnen voor deze conclusie. Zie bijvoorbeeld CRvB 9 januari 2018 ECLI:NL:CRVB:2018:62.

²¹⁹ SyRI heeft een wettelijke grondslag gekregen bij wet van 9 oktober 2013, Stb. 2013, 405.

uitgevoerd door het Inlichtingenbureau.²²⁰ Het Besluit SUWI bevat nadere regels over het gebruik van SyRI, zoals een opsomming van de aard van de gegevens die kunnen worden gekoppeld. Per samenwerkingsverband bepalen de betrokken instanties wat het beoogde doel van het project is, welke gegevens daarvoor moeten worden samengebracht en welke instanties zullen deelnemen. De deelnemende bestuursorganen dienen vervolgens een verzoek in bij de minister van SZW tot toepassing van SyRI voor het desbetreffende project, en krijgen risicomeldingen terug. De procedure is zo ontworpen dat gekoppelde gegevens niet tot personen te herleiden zijn, behoudens de aan het college van B en W te melden gevallen van verhoogde risico's. De Raad van State en het College Bescherming Persoonsgegevens (thans Autoriteit Persoonsgegevens) zijn zeer kritisch over het ontwerp van deze onderzoeksmethode.²²¹ De rechter verklaart SyRI in 2020 inderdaad in strijd met het recht op privacy (art. 8 EVRM).²²² In 2020 dient het kabinet het wetsvoorstel Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS) in. Doel van deze wet is de juridische infrastructuur neerleggen voor de grootschalige uitwisseling van persoonsgegevens, onder in de sociale zekerheid. De beoogde infrastructuur is geschikt om een SyRI-achtige datakoppeling te faciliteren.²²³ Het voorstel is op 17 december 2020 aangenomen door de Tweede Kamer en wordt ten tijde van het schrijven in 2022 behandeld door de Eerste Kamer. De Eerste Kamer heeft een (extra) advies aan de Raad van State gevraagd.

De koers van de overheid (en uitvoeringsorganen) is nog steeds om meer gebruik te gaan maken van de koppeling en verwerking van gegevens uit haar klantenbestand. Die aanpak past ook in de Data Agenda Overheid (NL Digitaal) die de regering in 2019 vaststelt. NL Digitaal is gericht op bevordering van het delen van data tussen overheidsinstanties.²²⁴ De bescherming van de privacy wordt daarbij soms als een obstakel gezien. Zo wordt in de beleidsdoorlichting 2021 gemeld dat de AVG een belangrijke belemmering vormt voor de uitwisseling van gegevens tussen partijen.²²⁵

3.3d Controles in het buitenland en risicoprofilering op grond van afkomst en/of nationaliteit

Halverwege de jaren 90 groeit de politieke aandacht voor fraude met uitkeringen in het buitenland. In de 'Voortgangsrapportage fraudebestrijding 1994', die in datzelfde jaar naar de Tweede Kamer wordt gestuurd, wordt al gesignaleerd dat 'door de toenemende internationalisering van de samenleving' verschillende regelingen kwetsbaarder worden voor fraude.²²⁶ In 1995 berichten meerdere media over fraude met kinderbijslag door Turkse ouders, die kinderbijslag ontvangen terwijl zij niet meer in Nederland wonen of er zelfs nooit hebben gewoond of aan wie kinderbijslag is uitgekeerd voor niet-bestaande kinderen.²²⁷ In hetzelfde jaar wordt melding gemaakt van kinderen van Pakistaanse afkomst voor wie zowel in Nederland als in het Verenigd Koninkrijk kinderbijslag is aangevraagd.²²⁸ Naar

²²⁰ Art. 5a lid 2.2 Besluit SUWI en art. 63 Wet SUWI. Zie over de uitvoeringspraktijk WRR, Olsthoorn, P. (2016). *Big Data voor Fraudebestrijding*, Working paper nr. 21.

²²¹ CBP, Advies conceptbesluit SyRI, 18 februari 2014, kenmerk z2013-00969; Advies Raad van State inzake het Besluit SyRI, Stcrt. 2014, 26306.

²²² Rb. Den Haag, 5 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865.

²²³ Art. 1.1 jo. 1.3 Wetsvoorstel Kamerstukken 345 447, Wet Gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden.

²²⁴ Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving. (2022). *Gelijk recht doen: Een parlementair onderzoek naar de mogelijkheden van de wetgever om discriminatie tegen te gaan*. Deelrapport Sociale Zekerheid, p. 6.

²²⁵ De Beleidsonderzoekers. (2021, maart). *Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. De beleidsdoorlichting Artikel 11: het SUWI-stelsel langs de meetlat*, pp. 263-264, i.o.v. ministerie van SZW.

²²⁶ Kamerstukken Tweede Kamer 1994-1995, 17 050, nr. 188.

²²⁷ Onder andere 'Fraude van Turken met kinderbijslag', *NRC Handelsblad* 2 september 1995 en 'Controle kinderbijslag Den Haag niet alleen voor Turken', *Algemeen Dagblad*, 1 april 1995.

²²⁸ 'Fraude met kinderbijslag op het spoor', *Algemeen Dagblad*, 22 december 1995.

aanleiding van de geconstateerde fraude begint de SVB haar handhavingsactiviteiten in de tweede helft van de jaren 90 mede op het buitenland en op uitkeringsgerechtigden van buitenlandse afkomst te richten.

De door de SVB getroffen maatregelen worden door de regering onderschreven.²²⁹ Tegelijkertijd moet de regering erkennen dat controle op de rechtmatigheid van uitkeringen niet goed mogelijk is wanneer die afhankelijk is van gegevens uit het buitenland, omdat Nederlandse uitvoeringsinstanties vaak geen toegang hebben tot die gegevens.²³⁰ Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de vraag of een in het buitenland wonende AOW-gerechtigde samenwoont, of in het buitenland wonende kinderen voor wie kinderbijslag wordt verstrekt thuis- of uitwonend zijn of om de vraag of een in Nederland wonende bijstandsgerechtigde in het buitenland vermogen heeft. De behoefte aan buitenlandse informatie kan zich dus voordoen wanneer de uitkeringsgerechtigde zelf over de grens verblijft, maar ook wanneer de uitkering in Nederland wordt verstrekt maar het recht daarop (mede) afhankelijk is van buitenlandse omstandigheden. De toegenomen aandacht voor controle en handhaving in het buitenland resulteert in een belangrijke aanpassing van het Nederlandse socialezekerheidsbeleid: uitkeringen worden niet langer in het buitenland verstrekt ('geëxporteerd'), tenzij de mogelijkheid van controle en handhaving in het desbetreffende land voldoende gegarandeerd is. Deze aanpassing wordt neergelegd in de Wet beperking export uitkeringen (Wet BEU) die op 1 januari 2000 in werking treedt.²³¹ Een leidende gedachte achter deze stelselwijziging is dat het beginsel van gelijke behandeling zich ertegen verzet dat de handhaving ten aanzien van buitenlandse uitkeringsgerechtigden minder streng zou zijn dan ten aanzien van Nederlandse uitkeringsgerechtigden.²³²

De bestrijding van internationale of grensoverschrijdende uitkeringsfraude blijft ook na 2000 een van de prioriteiten van het fraudebestrijdingsbeleid in de sociale zekerheid.²³³ Op uitvoeringsniveau worden verschillende maatregelen getroffen om de controles over de grens te verbeteren. In 1999 wordt het Internationaal Bureau Fraude-informatie (IBF) opgericht, dat enkele jaren later onderdeel zal worden van het UWV.²³⁴ Het IBF ondersteunt Nederlandse uitvoeringsinstanties van de werknemersverzekeringen en later ook gemeenten bij controles in het buitenland.²³⁵ De SVB verricht controles in verschillende landen, waaronder Turkije, Marokko, de Verenigde Staten, Duitsland en Spanje, om de rechtmatigheid van AOW- en Anw-uitkeringen (Algemene nabestaandenwet) en kinderbijslag vast te stellen.²³⁶ In 2001 wordt hiervoor binnen de SVB het Controle Team Buitenland (CTB) opgericht.²³⁷ Ten slotte voeren de gemeenten controles uit op vermogen in het buitenland in het kader van de bijstand. Aan het eind van 1998 is onder regie van het ministerie van SZW de werkgroep Vermogen in het buitenland geformeerd, waarin onder meer de ministers van Justitie en van Buitenlandse Zaken en de gemeenten vertegenwoordigd zijn.²³⁸ Tussen 2000 en 2002 voert het Bureau Buitenland van de gemeente Den Bosch het project 'Vermogen Buitenland' uit, waarbij controles op vermogen plaatsvinden van bijstandsgerechtigden in Turkije en Marokko.²³⁹ Na afloop van het project wordt besloten om de controles structureel te maken en uit te breiden naar andere landen. Deze taak wordt met ingang van 2004

²²⁹ Kamerstukken Tweede Kamer 1994-1995, 17 050, nr. 195.

²³⁰ Kamerstukken Tweede Kamer 1995-1996, 17 050, nr. 199; Kamerstukken Tweede Kamer 1995-1996, 17 050, nr. 200.

²³¹ *Stb* 1999, 250.

²³² Kamerstukken Tweede Kamer 1995-1996, 17 050, nr. 199. Dit uitgangspunt wordt in latere Kamerstukken nog vaak herhaald.

²³³ Zie onder andere de *Nota fraudebestrijding 1998-2002*, Kamerstukken Tweede Kamer 1997-1998, 17 050, nr. 203, p. 23 en de *Kabinetsnota bestrijding fraude en financieel-economische criminaliteit 2002-2006*, Kamerstukken Tweede Kamer 2001-2002, 17 050, nr. 234, p. 7.

²³⁴ Kamerstukken Tweede Kamer 1999-2000, 17 050, nr. 210.

²³⁵ Onder andere. Kamerstukken Tweede Kamer 2001-2002, 17 050, nr. 234, p. 23.

²³⁶ Een overzicht van deze controles is vanaf 2002 te vinden in de jaarlijkse *Integrale rapportage handhaving* die als bijlage bij de Kamerstukken wordt gepubliceerd.

²³⁷ *Integrale rapportage handhaving 2003*, Bijlage bij Kamerstukken Tweede Kamer 2004-2005, 17 050, 283.

²³⁸ Kamerstukken Tweede Kamer 1999-2000, 17 050, nr. 208.

²³⁹ Kamerstukken Tweede Kamer 2002-2003, 17 050, nr. 245.

ondergebracht bij het Internationaal Bureau Fraude-informatie.²⁴⁰ Overigens constateert de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) eind 2004 nog dat gemeenten weinig werk maken van fraudeonderzoek in het buitenland. Slechts een beperkt aantal gemeenten blijkt hiervoor beleid te hebben opgesteld en gemeenten kunnen geen inschatting geven van de daadwerkelijk gepleegde grensoverschrijdende fraude. Het inspectierapport noemt wel de verwachting dat gemeenten onder de Wet werk en bijstand (WWB) meer gebruik zullen maken van methoden om de handhaving te verbeteren, waaronder 'hoogwaardig handhaven' en risicoanalyses.²⁴¹ Vanaf 2010 kunnen ouderen met een onvolledige AOW-uitkering een beroep doen op de Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO), die wordt uitgekeerd door de SVB en een vermogenstoets kent. De vraag of er sprake is van buitenlands vermogen wordt vanaf dat moment ook voor de SVB relevant.²⁴² Voor het recht op een AIO-uitkering is bovendien van belang dat de rechthebbende slechts een beperkte periode per jaar in het buitenland mag verblijven. In 2013 presenteert de SVB een businesscase met betrekking tot controles van vermogen en verblijf in het buitenland van AIO-ontvangers.²⁴³

Met de toegenomen aandacht voor handhaving en de professionalisering van uitvoeringsinstanties groeit in de jaren na de eeuwwisseling inderdaad de belangstelling voor risicosturing, risicoanalyses en het gebruik van risicoprofielen om fraude op te sporen. Een van de algemene doelstellingen van het handhavingsbeleid is om 'slimmer' te handhaven en handhavingsinstrumenten dus zo gericht mogelijk in te zetten.²⁴⁴ Uit de 'Integrale Rapportage Handhaving', die tussen 2003 en 2011 jaarlijks naar de Tweede Kamer wordt gestuurd, blijkt dat zowel het UWV en de SVB als de gemeenten (in toenemende mate) gebruikmaken van risicoanalyses en risicoprofielen. Dit betreft zowel de handhaving in Nederland als die in het buitenland; de rapportage over 2006 maakt melding van versterkte aandacht voor internationale controles als direct gevolg van het feit dat een steeds grotere groep uitkeringsgerechtigden in het buitenland woont of mogelijk beschikt over buitenlands vermogen.²⁴⁵ Het gebruik van risicoanalyses door gemeenten en de ontwikkeling van daarvoor te gebruiken methoden worden actief ondersteund door het ministerie van SZW.²⁴⁶ Tot de instrumenten die in deze periode worden ontwikkeld, behoren themaonderzoeken en de zogenaamde 'Fraudescor kaart', die gemeenten gebruiken om fraudegevoelige bijstandsaanvragen te herkennen.²⁴⁷ Het gebruik van risicoanalyses en -profielen en gegevensuitwisseling wordt ook na 2010 voortgezet en neemt verder toe. Klant- en risicoprofielen worden 'doorontwikkeld' en 'verregaand geautomatiseerd' en risicoprofielen evolueren 'van instrumenten met een statisch karakter naar dynamische analyse-instrumenten die aansluiten bij de actuele situatie en die 'real time' interventies mogelijk maken'.²⁴⁸ Dit gebeurt in samenwerking tussen de uitvoeringsinstanties (UWV, SVB en gemeenten), de door het ministerie van SZW ondersteunde Regionale Centra Fraudebestrijding (RCF's) en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD).²⁴⁹ Behalve op opsporing van onterecht

²⁴⁰ Kamerstukken Tweede Kamer 2002-2003, 17 050, nr. 250, p. 27; *Integrale rapportage handhaving 2004*. Bijlage bij Kamerstukken Tweede Kamer 2005-2006, 17 050, nr. 310.

²⁴¹ Inspectie Werk en Inkomen. *Zwarte en grensoverschrijdende fraude met bijstand*. Bijlage bij Kamerstukken Tweede Kamer 2004-2005, 17 050, nr. 281.

²⁴² *Handhavingsprogramma 2011-2014*. Bijlage bij Kamerstukken Tweede Kamer 2010-2011, 17 050, nr. 402.

²⁴³ Kamerstukken Tweede Kamer 2013-2014, 17 050, nr. 440.

²⁴⁴ *Kabinetsnota bestrijding fraude en financieel-economische criminaliteit 2002-2006*. Kamerstukken Tweede Kamer 2001-2002, 17 050, nr. 234, p. 20. Ook het *Handhavingsprogramma 2007-2010* noemt het verbeteren van risicoanalyses en risicoprofielen bij de handhavende organisaties als een van de punten waarop extra zal worden ingezet, Kamerstukken Tweede Kamer 2005-2006, 17 050, nr. 331.

²⁴⁵ *Integrale rapportage handhaving 2006*. Bijlage bij Kamerstukken Tweede Kamer 2006-2007, 17 050, nr. 340.

²⁴⁶ Zie bijvoorbeeld het rapport van Research voor beleid (2003), *Risicosturing bijstandsfraude. Een inventarisatie van methodieken*, dat in 2003 door de staatssecretaris van SZW werd aangeboden aan de gemeenten.

²⁴⁷ *Rapport 'Hoogwaardig handhaven: Gemeenten uit de startblokken'*, Kamerstukken Tweede Kamer 2005-2006, 17 050, nr. 315.

²⁴⁸ *Handhavingsprogramma 2011-2014*, Bijlage bij Kamerstukken Tweede Kamer 2010-2011, 17 050, nr. 402. Zie ook Kamerstukken Tweede Kamer 2012-2013, 17 050, nr. 439.

²⁴⁹ Idem.

verstrekke uitkeringen wordt ook ingezet op gerichte voorlichting aan uitkeringsgerechtigden in het buitenland (of met vermogen in het buitenland) om overtreding van de socialezekerheidswetgeving te voorkomen.²⁵⁰ In 2014 constateert de Inspectie SZW na onderzoek dat ‘een meerderheid van de onderzochte gemeenten en UWV’ gebruikmaken van risicoprofielen in het onderzoek naar mogelijke fraude, zowel bij de aanvraag van een uitkering als bij het zittende bestand.²⁵¹ Een jaar eerder, in 2013, heeft de staatssecretaris van Financiën naar aanleiding van de Bulgarenfraude aan de Tweede Kamer gemeld dat ook de Belastingdienst/Toeslagen risicoprofielen heeft geïntroduceerd om aanvragen met een mogelijk verhoogd frauderisico te kunnen detecteren.²⁵² In 2018 bestempelt de regering zowel het data-gestuurd als het grensoverschrijdend handhaven opnieuw tot hoofdlijnen van het handhavingsbeleid in de sociale zekerheid.²⁵³

Het voorgaande overzicht laat zien dat al sinds de jaren 90 onderkend wordt dat het verkrijgen van gegevens uit het buitenland noodzakelijk kan zijn om de rechtmatigheid van uitkeringen vast te stellen. Uitvoeringsinstanties, waaronder met name de SVB en het (Internationaal Bureau Fraude-informatie van) het UWV, verrichten sindsdien controles in het buitenland, mede ten behoeve van gemeenten. Uit de rapportages die in de loop van de tijd aan de Tweede Kamer zijn verstrekt blijkt dat controles hebben plaatsgevonden in een groot aantal landen, zowel binnen als buiten de Europese Unie.²⁵⁴ De selectie van te controleren landen lijkt daarbij steeds door de uitvoeringsinstanties zelf te zijn gemaakt, een wettelijk kader hiervoor ontbreekt. Over de vraag welke selectiecriteria door uitvoeringsinstanties zijn gehanteerd, wordt ook niet systematisch gerapporteerd. Zo vermeldt de ‘Voortgangsrapportage fraudebestrijding 1995’ dat de SVB voor Turkije en Marokko afzonderlijke handhavingsplannen voor de kinderbijslag heeft opgezet ‘vanwege de beperkte controle- en verificatiemogelijkheden in deze landen en het relatief grote aantal kinderbijslaggerechtigden’.²⁵⁵ Enkele jaren later wordt gerapporteerd over een project van de gemeente Den Bosch waarbij bijstandsgerechtigden van Turkse afkomst worden gecontroleerd op vermogen in het buitenland, maar hierbij ontbreekt een uitleg waarom juist deze groep is uitgekozen.²⁵⁶ In de loop der tijd wordt vaker melding gemaakt van het gebruik van risicoanalyses, ook waar het gaat om de selectie van landen en risico’s van buitenlandse controles.²⁵⁷ Ook hier blijkt uit de rapportages echter niet helder welke risico-indicatoren daarbij zijn gehanteerd. Over de selectie van landen worden in de loop van de tijd vanuit de Tweede Kamer enkele vragen gesteld. Zo kaart de woordvoester van D66 tijdens een algemeen overleg in 1996 aan dat de SVB-directeur weliswaar heeft gewezen op een verhoogd risico met betrekking tot kinderbijslagfraude in Turkije en Marokko, maar dat zich ‘ook in goed-georganiseerde verdragslanden als Canada en de Verenigde Staten’ handhavingsproblemen voordoen.²⁵⁸ Tijdens een algemeen overleg in 2002 vragen verschillende fracties, waaronder de VVD en CU, of er voldoende aandacht bestaat voor handhaving in de lidstaten van de Europese Unie/Europese Economische Ruimte, gelet op de grote hoeveelheid uitkeringen die naar deze lidstaten worden geëxporteerd.²⁵⁹ Tijdens hetzelfde overleg vraagt de woordvoerder van de CU opnieuw aandacht voor fraude met Nederlandse

²⁵⁰ Idem.

²⁵¹ Inspectie SZW, *Rapportage ‘Handhaving tijdens de dienstverlening’*. Kamerstukken Tweede Kamer 2013-2014, 17 050, nr. 467.

²⁵² Kamerstukken Tweede Kamer 2012-2013, 17 050, nr. 435.

²⁵³ Kamerstukken Tweede Kamer 2017-2018, 17 050, nr. 541, p. 2.

²⁵⁴ In 2008 wordt gemeld dat inmiddels met 50 landen een verdrag in het kader van de Wet BEU is gesloten, waarmee 98% van de ‘buitenlandse uitkeringsgerechtigden’ is gedekt, zie de *Integrale rapportage handhaving 2007*, Bijlage bij Kamerstukken Tweede Kamer 2007-2008, 17 050, nr. 360.

²⁵⁵ Kamerstukken Tweede Kamer 1994-1995, 17 050, nr. 194.

²⁵⁶ *Nota ‘Fraudebestrijding 1998-2002’*, Kamerstukken Tweede Kamer 1997-1998, 17 050, nr. 203.

²⁵⁷ Zie bijvoorbeeld de *Kabinetsnota bestrijding fraude en financieel-economische criminaliteit 2002-2006*. Kamerstukken Tweede Kamer 2001-2002, 17 050, nr. 234, p. 24; Kamerstukken Tweede Kamer 2002-2003, 17 050, nr. 242; *Integrale rapportage handhaving 2003*, Bijlage bij Kamerstukken Tweede Kamer 2004-2005, 17 050, nr. 283; *Integrale rapportage handhaving 2005*, Kamerstukken Tweede Kamer 2005-2006, 17 050, nr. 329.

²⁵⁸ Kamerstukken Tweede Kamer 1995-1996, 17 050, nr. 200.

²⁵⁹ Kamerstukken Tweede Kamer 2001-2002, 17 050, nr. 233.

uitkeringen in de Verenigde Staten en stelt dat bij de handhaving het principe van gelijke monniken, gelijke kappen dient te worden gehanteerd. De staatssecretaris van SZW onderschrijft dit. Een fundamenteel debat over de selectiecriteria voor controles in het buitenland of van uitkeringsgerechtigden met een migratieachtergrond wordt niet gevoerd. In 2007 en na 2015 ontstaat hierover wel enige jurisprudentie, respectievelijk van de Rechtbank Haarlem en de Centrale Raad van Beroep. In hoofdstuk 6 wordt hier nader op ingegaan.

Ten slotte verdient nog vermelding dat zowel verschillende fracties in de Tweede Kamer als leden van de regering zich, kort na 9/11, bewust tonen van het risico dat controles van bepaalde groepen buitenlandse uitkeringsgerechtigden tot stigmatisering van die groepen kan leiden. Dit wordt vooral duidelijk rondom de weigering door de Marokkaanse overheid, in 2002, om Nederlandse autoriteiten toegang te geven tot het Marokkaanse kadaster en zodoende mee te werken aan onderzoek naar onroerend goed van mensen die in Nederland een bijstandsuitkering ontvangen. In dit verband stelt de PvdA-woordvoerder: “Het beeld dat door de Marokkaanse gemeenschap op grote schaal gefraudeerd wordt met uitkeringen en kinderbijslag moet bestreden worden. [...] Het moet duidelijk zijn dat er een probleem is rond de medewerking van de Marokkaanse autoriteiten [...], niet rond de Marokkaanse gemeenschap in Nederland.”²⁶⁰ Ook de woordvoerders van de CU en D66 roepen op om te ‘waken voor sentimenten die worden opgeroepen door het onderscheid maken naar bevolkingsgroepen bij het verstrekken van uitkeringen en het houden van een debat in opgeklopte sfeer’ en te zorgen dat de Nederlandse regering ‘niet bijdraagt aan negatieve beeldvorming’.²⁶¹ In mei 2003 informeert de staatssecretaris van SZW de Tweede Kamer over de uitkomsten van vermogensonderzoeken in Turkije en Marokko. Hij merkt hierbij op dat hij er ‘[sterk aan hecht] op te merken dat op generlei wijze op grond van de bekende cijfers een veronderstelling zou zijn gerechtvaardigd dat de doelgroepen uit het project meer of minder fraude plegen ten opzichte van elkaar of [...] van andere groepen die een beroep doen op de bijstand’.²⁶² Een vergelijkbare waarschuwing wordt overigens tien jaar later gegeven door het CBS, naar aanleiding van de motie Klaver (GL) c.s., waarin de regering wordt gevraagd om te bezien of het mogelijk is een redelijke benadering van de omvang van fraude te maken teneinde de verhoging van de pakkans als gevolg van de invoering van de Fraudewet te monitoren.²⁶³ De regering informeert de Tweede Kamer dat het CBS

‘heeft [...] laten weten dat het niet wenselijk is dat het CBS een dergelijk onderzoek uitvoert. Volgens het CBS is het niet mogelijk om uitspraken te doen over de omvang van ‘zwarte fraude’ binnen de sociale zekerheid. Koppeling van databestanden geeft slechts een aanwijzing voor een verhoogde kans op fraude. Hierbij bestaat het risico op ‘profiling’ waarbij groepen worden aangewezen met een verhoogde kans op fraude. Hierdoor ontstaat volgens het CBS de mogelijkheid dat mensen in deze groep nader onderzocht worden op fraude op basis van indirecte gegevens. Dit valt niet onder het statistisch of wetenschappelijk onderzoek dat door het CBS wordt uitgevoerd’.²⁶⁴

Het risico van stigmatisering wordt echter na 2010 met name door de PVV-fractie niet uit de weg gegaan. Zo bepleit de PVV-woordvoerder in 2012 de invoering van een ‘nationaal register met bijstandsfraudeurs’, waarbij ‘ook de achtergrond en herkomst van de fraudeur worden geregistreerd’.²⁶⁵ In 2014, na de Bulgarenfraude, vraagt de PVV-woordvoerder of ‘de verscherpte GBA-controles ook specifiek zijn gericht op risicogroepen, zoals Oost-Europeanen, Somaliërs en Noord-Afrikanen’.²⁶⁶

²⁶⁰ Kamerstukken Tweede Kamer 2001-2002, 17 050, nr. 228.

²⁶¹ Kamerstukken Tweede Kamer 2001-2002, 17 050, nr. 228.

²⁶² Kamerstukken Tweede Kamer 2002-2003, 17 050, nr. 249.

²⁶³ Kamerstukken Tweede Kamer 2011-2012, 33 207, nr. 21.

²⁶⁴ Kamerstukken Tweede Kamer 2012-2013, 17 050, nr. 439.

²⁶⁵ Kamerstukken Tweede Kamer 2011-2012, 17 050, nr. 418.

²⁶⁶ Kamerstukken Tweede Kamer 2013-2014, 17 050, nr. 479.

3.4 Parlementaire context en reactie

Zoals eerder al geconstateerd heeft de juridische ontwikkeling in de jaren 90 plaatsgevonden in een periode van hoogconjunctuur. In het regeerakkoord van Paars I in 1994, 'Keuzes voor de Toekomst', wordt de stand van de economie geprezen en de sociale samenhang 'relatief sterk' genoemd. Desondanks wordt er gewaarschuwd voor de toekomst. Immers, 'door de toenemende economische concurrentie moet onze welvaart met steeds grotere inspanning worden gerealiseerd'.²⁶⁷ Het herijken van de verhouding tussen gemeenschappelijke regelingen en de eigen verantwoordelijkheid van burgers staat centraal in het regeerakkoord. De beweegredenen hiervoor zijn dat 'meer concurrentie en meer prikkels tot betere prestaties en grotere doelmatigheid'²⁶⁸ zouden leiden. Daarom richt het kabinet zich ook op de modernisering van de structuur van het sociale zekerheidsstelsel. In het regeerakkoord van Paars II is dit eveneens opgenomen. Het stelsel van sociale zekerheid moet doelmatiger worden en moet mensen prikkelen om weer aan het werk te gaan: 'Een op werk gerichte en klantvriendelijke uitvoeringsorganisatie is hiervoor onontbeerlijk'.²⁶⁹

In deze context werd de nieuwe bijstandswet ontwikkeld. Figuur 3.1 geeft een kwantitatief beeld van de aandacht voor SUWI.²⁷⁰ De modernisering van de uitvoering van de sociale zekerheid kwam onder andere tot stand middels de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen. We zien in de jaren 2000-2007 hieromtrent duidelijke pieken in het debat. Hierbij is met name gediscussieerd over de mate van marktwerking in het nieuwe stelsel. Zo is er in de Tweede Kamer uitgebreid gediscussieerd over de privatisering van de uitvoering. De Kamer was terughoudend in verband met privacy-issues en mogelijk toenemende uitvoeringskosten. Uiteindelijk is er alleen gekozen voor een stelsel met meer marktwerking waar het gaat om de re-integratie. De UWV kreeg de taak om te zorgen voor de premie-inning, claimbeoordeling en uitkeringsverzorging van de werknemersverzekeringen en het toezicht kwam te liggen bij de Inspectie Werk en Inkomen van SZW. De jaren na de invoering van de wet volgden er nog de nodige debatten over de wet, waarbij het in 2004 vooral gaat om het functioneren van het UWV. Ook in de Eerste Kamer zien we in 2004 debat over de SUWI. Voorts zien we in de figuur dat de wijziging Wet SUWI in 2014 aanzienlijk minder aandacht krijgt in het parlement dan de Wet SUWI. Pas als in 2019 een aantal Nederlanders een rechtszaak rondom SyRI tegen de staat begint, wordt ook de Wet SUWI weer besproken in de Tweede Kamer. In de onderstaande paragrafen gaan we in meer detail in op de politieke context waarbinnen de discussie over professionalisering en disciplineren heeft plaatsgevonden.

Binnen de amendementen is er enige aandacht voor marktwerking, bijvoorbeeld in het amendement van het Kamerlid De Wit (SP) op 18 juni 2001²⁷¹, dat stelt: 'Dit amendement regelt de mogelijkheid van toezicht op de besteding van publieke reïntegratiemiddelen door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) via privaatrechtelijke reïntegratiebedrijven.' Dit amendement wordt niet aangenomen. Een amendement van onder anderen Van Middelkoop (CU), dat ook gesteund wordt door de coalitiepartijen PvdA en D66, komt ook met een waarschuwing over het waarborgen van kwaliteit 'Met dit amendement wordt beoogd ten aanzien van reïntegratiebedrijven die werkzaamheden voor

²⁶⁷ Kamerstukken Tweede Kamer 1993-1994, 23 715, nr 11, p.3.

²⁶⁸ Kamerstukken Tweede Kamer 1993-1994, 23 715, nr 11, p.3.

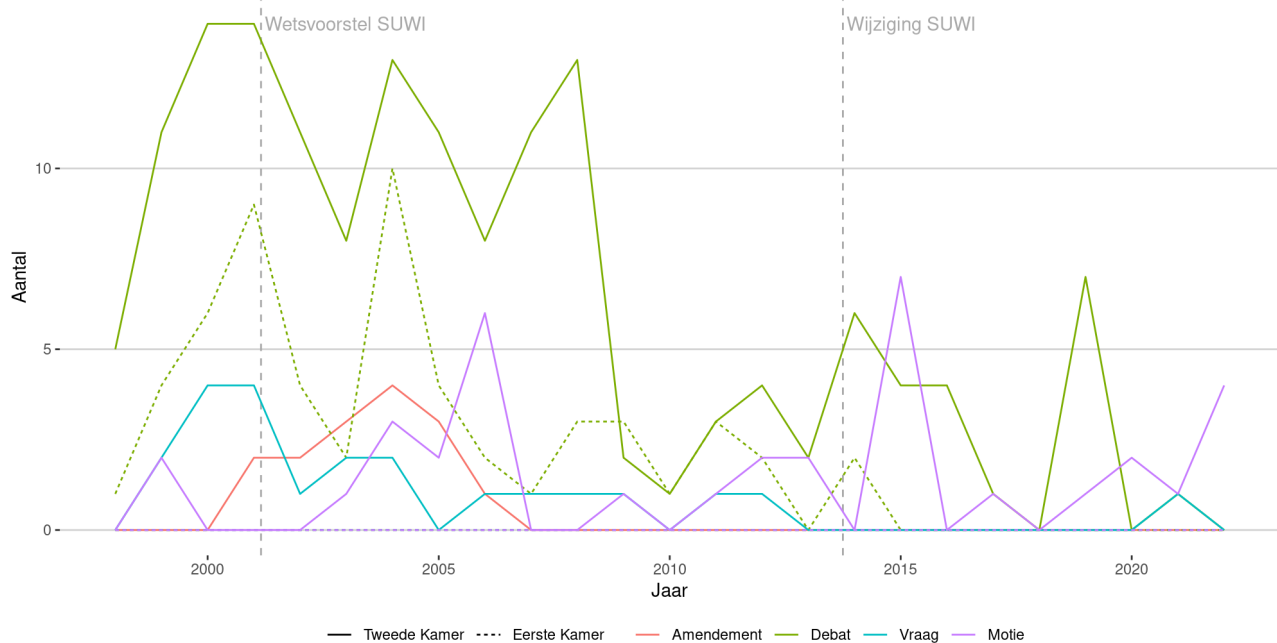
²⁶⁹ Kamerstukken Tweede Kamer 1997-1998, 26 024, nr 10, p 33.

²⁷⁰ Hierbij moet aangetekend worden dat de Kamerstukken van de jaren voor 1995 niet in een voor de computer leesbaar (XML) formaat beschikbaar zijn en daarom in deze figuur ontbreken. Waar relevant zijn deze stukken wel geraadpleegd via de functie *zoeken in historische parlementaire documenten (1814-1995)* van <https://officielebekendmakingen.nl>.

²⁷¹ Kamerstukken Tweede Kamer 2000-2001, 27 588, nr. 15.

Figuur 3.1: Politieke aandacht voor SUWI

(Aantal debatten, vragen, amendementen en moties waarin SUWI bij naam genoemd wordt)



Bron: eigen database op basis van officiële bekendmakingen.nl. Voor vraag zijn zowel schriftelijke kamervragen als het vragen uur meegenomen. Gebruikte zoekterm: 'suwi' OR 'Structuur Uitvoeringsorganisaties Werk en Inkomen'

opdrachtgevers uitvoeren dezelfde kwaliteitseisen te stellen als aan arbodiensten.²⁷² Dit amendement wordt wel aangenomen. Kamerlid Noorman-den Uyl dient ook een motie in omtrent de doeltreffendheid van publieke middelen. De motie van 26 juni 2001 luidt: 'Overwegende, dat de inzet van publieke middelen in het kader van reïntegratie te allen tijde verantwoording nodig maakt op de doeltreffendheid en doelmatigheid; overwegende, dat de samenloop van private en publieke reïntegratiemiddelen alsmede ESF-middelen het nodig maakt dat een heldere verantwoording op rechtmatige inzet van deze middelen en het integrale toezicht daarop dient te worden vastgesteld; verzoekt de regering binnen drie maanden een uitgewerkt voorstel te presenteren, waarin het toezicht, de verantwoording, op rechtmatigheid en de doeltreffendheid van de besteding van publieke middelen wordt vastgesteld.'²⁷³ Deze motie wordt ook aangenomen.

Op het gebied van professionalisering dient Kamerlid Noorman-den Uyl ook een amendement in: 'Dit amendement beoogt de in artikel 75 van de Algemene bijstandswet opgenomen bepaling inzake verrekening te handhaven. In het wetsvoorstel wordt in artikel 87 Abw bepaald dat verrekening tussen uitvoeringsorganen alleen mogelijk is op basis van een terugvorderingsbesluit. Deze regeling zal met name voor de bedrijfsvereniging tot hoge invorderingskosten leiden. In de huidige regeling kan bevoorschotting plaatsvinden op basis van een door de cliënt ondertekende verklaring tot terugbetaling. Uit hoofde van efficiency en doelmatigheid is de oorspronkelijke bepaling te verkiezen.'²⁷⁴ Ook dit amendement wordt aangenomen.

Daarnaast dient Noorman-den Uyl nog een aantal amendementen in waarbij ze vooral oog heeft voor rechtsbescherming. Zo luidt het amendement van 23 november 1995: 'Dit amendement maakt de mogelijkheid ongedaan dat burgemeester en wethouders de bijstand aan een belanghebbende blijvend weigeren.'²⁷⁵ Dit amendement wordt aangenomen. En op 22 november 1995: 'Verder wordt in dit amendement de in de huidige wettekst opgenomen bepaling van redelijkheid in relatie tot terugvordering

²⁷² Tweede Kamer, 2000/2001 27588, nr. 31.

²⁷³ Tweede Kamer, 2000/2001 27588; 27665, nr. 35.

²⁷⁴ Tweede Kamer, 1995/1996 23909, nr. 18.

²⁷⁵ Tweede Kamer, 1995-1996 23909, nr. 22.

in stand gelaten. De mogelijkheid van terugvordering wordt beperkt tot de gevallen waarin de belanghebbende redelijkerwijs had kunnen begrijpen dat hij geen recht op de verstrekte bijstand had of dat hij een te hoog bedrag ontving. Hierdoor wordt voorkomen dat ook kan worden teruggevorderd als het voortduren van de bijstand te wijten is aan fouten in de uitvoering, terwijl de belanghebbende wel tijdig juiste en relevante informatie heeft verstrekt.²⁷⁶ Ook dit amendement wordt aangenomen.

Ook nadat de Wet SUWI in werking is, blijft er aandacht voor in het parlement, met een aantal moties van vooral de oppositie. Op 26 juni 2003 wordt bij de behandeling van de SUWI een motie aangenomen van de leden Verburg (CDA), Aptroot (VVD), Bakker (D66) en Noorman-den Uyl (PvdA) omtrent de functie van het UWV en de gemeenten als poortwachter. Zij zijn 'van oordeel, dat de samenwerking van de CWI's met respectievelijk het UWV en gemeenten te wensen overlaat, waardoor de reïntegratie en uitkeringsverstrekking niet optimaal zijn; verzoekt de regering ervoor zorg te dragen dat de huidige serviceniveau-overeenkomsten (SNO's) van gemeenten en het UWV met de CWI's, zo spoedig mogelijk worden omgezet in prestatiecontracten op basis waarvan zowel kwalitatief als kwantitatief afspraken worden gemaakt.'²⁷⁷ Het functioneren van het UWV staat vooral centraal in de discussie omtrent de SUWI.

Het UWV komt onder vuur te liggen, vooral vanwege de kosten en positie van de voorzitter. Op 26 juni 2003 dienen Kamerleden De Ruiter en Noorman-den Uyl (beiden PvdA) een motie in om duidelijkheid te krijgen over de juistheid van de informatie over de verbouwings- en inrichtingskosten van de hoofdvestiging van het UWV.²⁷⁸ Van Gent (GL) en De Wit (SP) dienen op 19 februari 2004 een motie in met het verzoek aan de regering om 'overleg met voorzitter UWV te staken en hem wegens 'aantoonbare' ongeschiktheid zonder vertrekregeling of gouden handdruk te ontslaan'.²⁷⁹ Op 1 juli 2004 dienen de Kamerleden Van Gent (GL) en De Wit (SP) een motie in om een diepgaand en onafhankelijk onderzoek in te stellen naar de bedrijfsvoering van het UWV en in het bijzonder naar de uitgaven voor externe adviseurs en ICT-projecten en de mogelijkheden tot kostenbesparingen.²⁸⁰ Ook Ulenbelt (SP) dient nog een motie in en 'verzoekt de regering de salarissen bij het UWV te maximeren op het gemiddelde belastbare loon van onze ministers'.²⁸¹ Geen van deze moties wordt aangenomen.

Bij de wijziging van de Wet SUWI in 2008 zien we een groot aantal amendementen die gaan over naamgeving en de verdeling van taken in de uitvoering tussen UWV en gemeenten en over de samenwerking tussen verschillende organisaties en bijvoorbeeld re-integratiebedrijven, maar hierbij is weinig aandacht voor professionalisering en disciplineren van de toezichthouders. Alleen in amendement nr. 9 heeft Ulenbelt (SP) wel aandacht voor minder marktwerking door te stellen: 'Door dit amendement wordt het UWV niet langer verplicht om re-integratiebedrijven in te schakelen. De arbeidsbemiddeling en wat daarvoor nodig is wordt in principe door het UWV zelf gedaan'.²⁸² Het amendement wordt niet aangenomen.

3.5 Mediacontext en reactie

In het maatschappelijk discours zien we ook een duidelijke discussie terug over de (re)organisatie en uitvoering van de sociale zekerheid waar het gaat om de vraag in hoeverre marktwerking en ICT-toepassingen nodig zijn. Hierbij wordt het wetsvoorstel SUWI overigens maar weinig bij naam genoemd, alleen wanneer in de periode van de parlementaire behandeling er conflict ontstaat met de

²⁷⁶ Tweede Kamer, 1995-1996 23909, nr. 21.

²⁷⁷ Tweede Kamer, 2002-2003 26448, nr. 77.

²⁷⁸ Tweede Kamer, 2002-2003 26448, nr. 76.

²⁷⁹ Tweede Kamer, 2003-2004 26448, nr. 11.4

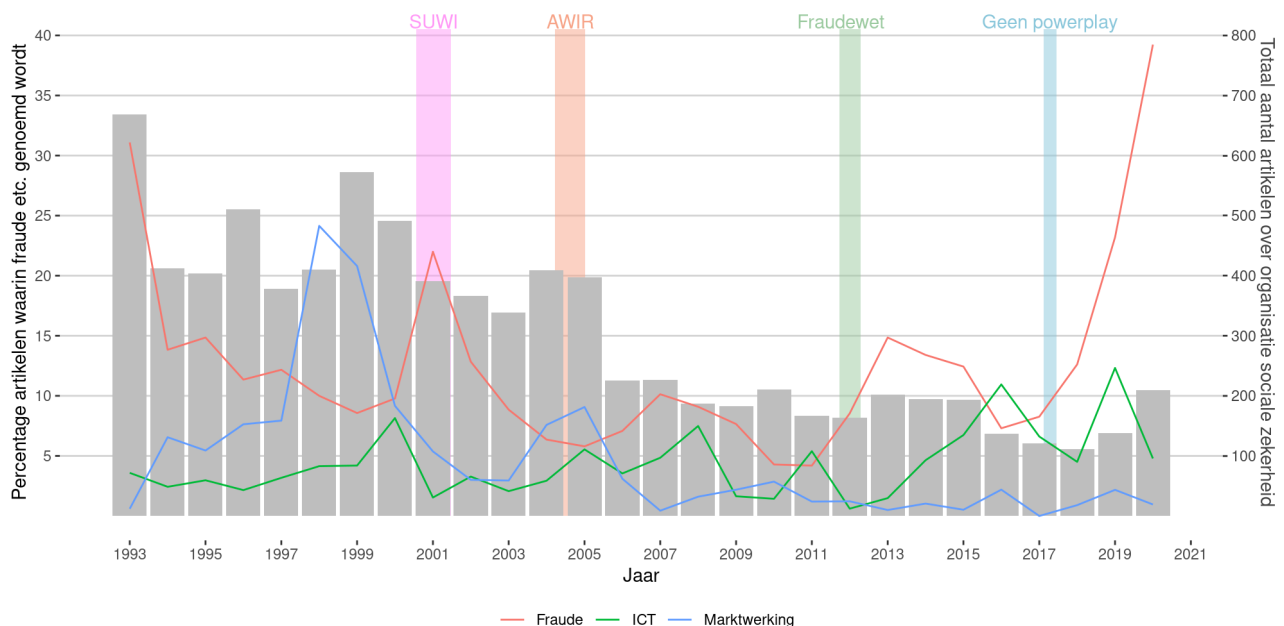
²⁸⁰ Tweede Kamer, 2003-2004 26448, nr. 143.

²⁸¹ Tweede Kamer, 2008-2009 31514, nr. 17.

²⁸² Tweede Kamer, 2008-2009 31514, nr. 9.

Figuur 3.2: Aandacht voor en associaties met uitvoering en organisatie van de Sociale Zekerheid

Grijze balken geeft totale aandacht voor de organisatie van de sociale zekerheid, gekleurde lijnen geven aan in welk percentage van die artikelen dat concept genoemd wordt



Leesvoorbeeld: in 1993 waren er in totaal 669 artikelen waarin sociale zekerheid genoemd werd. In 31.1% daarvan werd ook fraude of misbruik genoemd. Bron: LexisNexis. Zie bijlage voor de gebruikte zoektermen.

vakbewegingen, die vrezen invloed te verliezen in de nieuwe structuur. De discussie gaat veel meer over marktwerking, zoals figuur 3.2 ook laat zien. Met name eind jaren 90 zien we dat veelvuldig terug in de berichtgeving. In de jaren 2000 wordt het accent in de discussie deels verlegd naar de toepassingen van ICT in met name de uitvoering van de sociale zekerheid, waarbij het koppelen van gegevens een belangrijk punt was. Marktwerking en ICT spelen ook in de discussie rond de Awir (zie ook hoofdstuk 4) een rol, maar de jaren erna verdwijnt de discussie meer op de achtergrond. Alleen in 2016 zien we nog een sterke associatie met ICT wanneer het gaat om de uitbetaling van het persoonsgebonden budget door de SVB, die kampt met krakkemikkige computersystemen. De piek in 2019 gaat over berichtgeving over de zaak die is aangespannen tegen de Nederlandse staat in verband met het risico-indicatiesysteem SyRI, nrcwaarbij er ook veel discussie ontstaat over de rol van algoritmes in de uitvoering.

In onderstaande paragrafen gaan we nader in op deze discussies. We maken hierbij onderscheid tussen berichtgeving over marktwerking en berichtgeving over ICT.

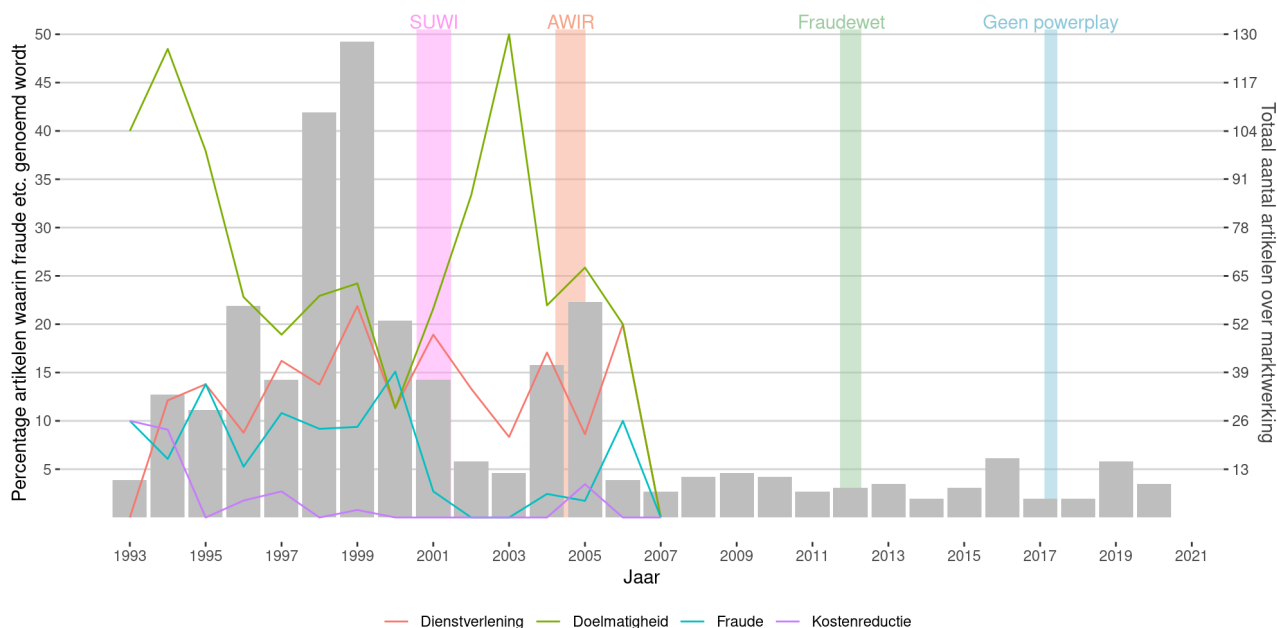
3.5a Berichtgeving over marktwerking

Wanneer de SUWI op 23 maart 1999 wordt gepresenteerd, blijkt uit de berichtgeving dat marktwerking politiek breed gedragen wordt. Figuur 3.3 geeft een kwantitatief beeld van het maatschappelijk discours over marktwerking en liberalisering in de context van de sociale zekerheid. Hierin zien we een duidelijke piek voor marktwerking rond de parlementaire behandeling van de Wet SUWI. Interessant genoeg zien we dat marktwerking vooral geassocieerd wordt met doelmatigheid en veel minder expliciet met kostenreductie. Ook fraude speelt amper een rol in de tijd dat de discussie over marktwerking en deregulering het meest speelt.

De berichtgeving over de SUWI begint al in 1998. ‘Uitvoering sociale zekerheid ontbeert regie’, schrijft NRC Handelsblad op 28 november 1998 boven een opiniestuk van historicus Ivo Kuypers, Balie-medewerker Piet Leenders en Tweede Kamerlid Kees Vendrik (GL). Zij schrijven: ‘Wie mocht hebben gedacht dat het tweede paarse kabinet in de slepende discussie over de uitvoering van de sociale zekerheid resoluut het voortouw zou nemen, komt voorlopig bedrogen uit. Steeds meer ministers

Figuur 3.3: Aandacht voor en associaties met marktwerking

Grijze balken geeft totale aandacht voor marktwerking, gekleurde lijnen geven aan in welk percentage van die artikelen dat concept genoemd wordt



Leesvoorbeeld: in 1994 waren er 33 artikelen waarin marktwerking genoemd werd. In 49% daarvan werd ook doelmatigheid genoemd. Bron: LexisNexis. Zie bijlage voor de gebruikte zoektermen. Associaties na 2007 worden niet getoond omdat er in die periode zeer weinig artikelen zijn

bemoeien zich met de sociale zekerheid, maar tot een heldere politieke regie leidt het allemaal niet. Twee weken geleden kwam de werkgroep Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI), bestaande uit de ministers De Vries, Zalm en Peper en staatssecretaris Hoogervorst, weliswaar opnieuw met een discussienota, maar ook dit gezelschap blijkt niet bij machte te zijn om een heldere grens te trekken tussen publieke en private taken in de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid.' Volgens Vendrik (GL) is er sprake van een 'plakbandmodel'.

De aangekondigde wetgeving voor een verandering van de sociale zekerheid zorgt ervoor dat verschillende betrokken partijen samen gaan werken. Op 3 juni 1999 schrijft Trouw onder andere 'Gak en Achmea gaan samen ziekteverzuim te lijf', terwijl eind van die maand NRC Handelsblad (29 juni 1999) schrijft: 'Publiek-privaat verbond faalt op arbeidsmarkt'. Het artikel schetst de situatie: 'ASV Diensten, de samenwerking tussen Arbeidsvoorziening, Start en Vedior, is uit elkaar gevallen. De eerste proef met publiek-private samenwerking op de arbeidsmarkt is daarmee mislukt. Echt soepel heeft het nooit gelopen bij ASV Diensten, de gezamenlijke onderneming van Arbeidsvoorziening, Start en Vedior die zich vanaf november 1998 had toegelegd op bemiddeling bij in-, uit- en doorstroom van personeel.'

Trouw publiceert een interview met minister De Vries, die daarin stelt dat privatisering van onder meer Gak, Cadans en SFB voor het kabinet essentieel is om concurrentie te bewerkstelligen tussen de uitvoeringsinstellingen. Vanuit de PvdA zijn er wel geluiden te horen dat de privacy van uitkeringsgerechtigden alleen te beschermen is zonder marktwerking in de uitvoering, maar volgens de minister is de privacy met wetgeving te waarborgen. ('De Vries beslecht de strijd', Trouw, 24 maart 1999). In de overige media zijn ook kritische geluiden te horen. Zo stelt de Volkskrant op 24 maart 'Kamer uit forse kritiek op plan sociaal stelsel' om te vervolgen met:

'De PvdA en D66 vinden dat de privatisering van de uitvoering van de sociale zekerheid veel te ver doorschiet. De VVD is bang voor grotere bureaucratie en denkt dat het plan onuitvoerbaar is. De FNV vreest 'het ontstaan van een doolhof'. [...] Particuliere bedrijven kunnen geld verdienen door uitkeringsgerechtigden aan werk te helpen. Hoe moeilijker het geval is, hoe meer geld de overheid beschikbaar stelt voor omscholing die de kans op een baan vergroot. Als bonus

voor efficiënte bemiddeling mag zo'n bedrijf het bedrag dat overblijft zelf houden. Op deze manier hoopt het kabinet uitkeringsgerechtigden sneller aan een baan te helpen. Het PvdA-Kamerlid Noorman wil niet zover gaan als het kabinet. Zij vindt dat de uitvoering 'best bij overheid of semi-overheid kan blijven.' Het D66-Kamerlid Schimmel vindt de waarborgen tegen misbruik van persoonlijke gegevens onvoldoende: "Particuliere bedrijven kunnen hun inzicht in medische en verzekeringsdossiers gebruiken voor commerciële doeleinden, zoals het slijten van polissen." Het CDA meent dat het idee van een loket helemaal niet klantvriendelijk is. Kamerlid Verburg: "Er worden taken en bevoegdheden verlegd zonder dat dit tot verbetering voor de werkzoekende of uitkeringsgerechtigde leidt." De werkgevers vinden het kabinet veel te voorzichtig. De overheid houdt volgens hen te veel macht en zou WAO-keuringen veel beter door de private sector kunnen laten uitvoeren. De FNV vindt dat de overheid te veel invloed weghaalt bij de sociale partners.'

Voor- en tegenstanders van buiten de politiek komen een paar dagen later in de Volkskrant ook aan het woord. Zo schrijft Gijs Herderschee op 27 maart 1999: 'Romke van der Veen, hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Twente, heeft geen goed woord over voor het 'bureaucratische' kabinetsplan om de uitvoering van de sociale zekerheid radicaal te reorganiseren. Martin van der Krogt, voor Moret Ernst & Young sociale zekerheidsadviseur van ABN Amro en Aegon, is er daarentegen goed over te spreken. De invoering gaat hem alleen te traag.'

Willem Velema, journalist en mede-auteur van 'Het WAO-debacle', is minder kritisch op het plan. In een uitgebreide analyse in de Volkskrant van 17 april 1999 schrijft hij: 'Het gaat om een revolutionaire ingreep. Het is het belangrijkste en meest ambitieuze project van Kok-II. De nota omvat rond zestig pagina's, stampvol voorstellen die de wereld van de sociale zekerheid op zijn kop zullen zetten. Het is technisch allemaal nogal gecompliceerd, maar de grote lijn is helder: het kabinet wil een hoogwaardig stelsel van sociale zekerheid op termijn waarborgen door alle kaarten te zetten op 'activeren'. ('Werk boven inkomen.') Het is ook een typisch 'paars' plan. Het verzoent aantrekkelijke onderdelen van het sociaal-democratische en liberale gedachtegoed.'

Jan de Wit (SP) laat ook via de media zijn afkeer tegen privatisering in de sociale zekerheid weten. Op 18 juni 1999 kopt het Algemeen Dagblad boven een opiniestuk van De Wit (SP): 'Privatisering sociale zekerheid moet afgewezen'. Hij concludeert: 'De uitvoering van de sociale wetten wordt overgelaten aan de markt. Werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden worden daar het slachtoffer van. Zij worden immers een product dat op de markt gebracht moet worden. En op de markt gelden geen normen en waarden. Slechts een ding telt: winst. De plannen van minister De Vries moeten door de Tweede Kamer worden afgewezen. Anders wordt het een complete chaos in de sociale zekerheid. Een tweede parlementaire enquête over de sociale zekerheid is dan onvermijdelijk.' In NRC Handelsblad wordt WRR-lid Derksen aan het woord gelaten:

'Maandag debatteert de Tweede Kamer hierover met het kabinet. 'Het zijn tekentafelplannen', zei hoogleraar bestuurskunde W. Derksen deze week uitdagend tot de Kamerleden. 'Plannen die nu al scheuren en plak- en knipwerk vertonen.' Derksen was, net als een groot aantal organisaties uit het veld van de sociale zekerheid, uitgenodigd een visie te geven op de SUWI-nota van het kabinet (Structuur Uitvoering Werk en Inkomen). Een plan om de uitvoering van de sociale zekerheid te privatiseren en de dienstverlening achter een loket onder te brengen. Het lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) wond er geen doekjes om, in tegenstelling tot voorgaande sprekers. 'Het is niet aannemelijk dat deze operatie slaagt. Het kabinetsvoorstel is te veel gericht op financiële prikkels, alsof het allemaal alleen om geld gaat', aldus Derksen. Paars vaart blind op marktwerking, die een doel op zichzelf is geworden.'

1999-2001: Een nieuw plan voor SUWI

Eind 1999 wordt een nieuw plan voor SUWI gepresenteerd, dat met enkele krantenartikelen en commentaren wordt uitgelegd en geëvalueerd. Vooral de Volkskrant is positief: 'Nieuw plan sociale zekerheid is stap vooruit'. Evenals De Telegraaf kijkt het Algemeen Dagblad vooral naar het conflict tussen overheid en sociale partners, en de lastige positie van de bonden:

'De vakbeweging kan onmogelijk massa-acties ontketen rond iets abstracts als het suwi-dossier. Die organisatiemodellen vol ondoorgroondelijke afkortingen zeggen 'de mensen in het land' weinig tot niets. Ellende komt er pas als zou blijken dat straks zieke mensen het bedrijf weer in worden gejaagd, of als mensen in banen worden gedumpt waarin ze doodongelukkig zijn. Maar dat blijkt pas over een aantal jaren. Intussen heeft de vakbeweging zich wel in een positie gemanoeuvreed waaruit ze moeilijk terug kan.'

Voorafgaand was er ook al aandacht voor de positie van FNV: 'FNV dreigt uit sociale zekerheid te stappen [...] De vakbond vreest buiten spel te worden gezet in de vernieuwde uitvoering van de sociale zekerheid.' In een uitgebreide analyse kijkt De Telegraaf op 25 november 1999 terug op het proces vanaf de parlementaire enquêtecommissie-Buurmeijer en concludeert dat de machtsstrijd tussen de overheid en de sociale partners over wie wat heeft te zeggen bij de uitvoering van de sociale verzekeringen al zo oud is als het systeem zelf.

Begin 2000 leggen staatssecretaris Hoogervorst en minister De Vries de ruzie met de vakbonden en de werkgevers bij nadat zij hen meer invloed hebben toegezegd (NRC Handelsblad, 25 januari 2000). In maart 2000 is er aandacht in de media voor de opvolging van minister De Vries door Vermeend. Hierover schrijft Trouw op 24 maart 2000: 'Zonder enige moeite heeft minister De Vries gisteren, op zijn laatste werkdag bij Sociale Zaken, het voorstel voor reorganisatie van de uitvoering van de sociale zekerheid door de Tweede Kamer gekregen. Daarmee neemt de overheid na jaren van twijfel de regie over de sociale zekerheid in handen. Het is een ambitieus plan en niet zonder risico. Behalve het CDA, is de hele Tweede Kamer blij met deze nieuwe koers, waarin helder wordt omschreven waarvoor de overheid verantwoordelijk is en wat de taak van de markt is. Duidelijk is dat alle vijf uitkeringsfabrieken worden omgevormd tot een overheidsinstantie. De hele arbeidsbemiddeling wordt geprivatiseerd.' In de loop van het jaar verstomt de discussie over de SUWI en komen er nog slechts berichten in het nieuws over het functioneren van de Centra voor Werk in Inkomen (CWI's). De Volkskrant citeert hierover minister Vermeend op 10 oktober 2000: "Bij CWI's wil iedereen eigen directeur blijven."

In 2001 komt de hervorming van de sociale zekerheid in het nieuws in relatie tot het rapport van de commissie-Donner, die onderzoek deed naar de WAO. In juni 2001 richten de media zich op de ruzie over ontslagbescherming. 'Kabinet buigt zich over ontslag. Conflict over positie van zieke werknemers loopt hoog op', aldus Trouw op 22 juni 2001:

'Een gelegenheidscoalitie in de Kamer onder leiding van VVD'er Wilders vindt dat werkgevers ziek personeel dat 'passende arbeid' weigert, buiten de deur moeten kunnen zetten. De PvdA is daar boos over, onder andere omdat coalitiegenoot VVD daarmee de discussie in de Sociaal-Economische Raad (SER) over de WAO-voorstellen van de commissie-Donner zou doorkruisen. Donner wil de huidige ontslagbescherming van zieke werknemers ook opheffen, maar stelt daar allerlei waarborgen tegenover die willekeur moeten voorkomen. Ook FNV, CNV en Unie MHP zijn verontwaardigd. Zij hebben al gedreigd uit het SER-overleg te stappen als de drie indieners hun voorstel bij de stemmingen volgende week doordrukken.'

Een paar dagen later is het conflict bijgelegd en schrijft de Volkskrant op 23 juni 2001: 'Het kabinet wil een extra waarborg tegen willekeurig ontslag van zieke werknemers. De ministers hebben dat vrijdag besloten onder druk van de PvdA en de vakbeweging.' Trouw schrijft op 27 november 2001 naar

aanleiding van het debat in de Eerste Kamer: 'De voltallige Eerste Kamer vindt het volstrekt onverantwoord om de forse reorganisatie van de sociale zekerheid (SUWI) en de aanscherping van de maatregelen in het eerste ziektejaar (Poortwachter) per 1 januari te laten ingaan. De senatoren -van VVD tot GroenLinks- voorzien dat de uitvoeringsinstanties en de werkgevers in een chaotische situatie terechtkomen, omdat er te weinig tijd is om alle maatregelen zorgvuldig voor te bereiden. Ze vrezen dat het verstrekken van de uitkeringen aan WAO'ers en WW'ers in gevaar komt. Dat bleek gisteravond tijdens de behandeling van beide wetsvoorstellen in de Eerste Kamer. De senatoren vrezen dat de wijzigingen voorlopig vooral tot een slechtere dienstverlening, stijgende kosten en een zwakker toezicht zal leiden.'

De wet wordt uiteindelijk in november 2001 wel aangenomen in de Eerste Kamer, ook al ziet de PvdA grote bezwaren. Op 28 november 2001 schrijft Trouw hierover: 'De PvdA-fractie van de Eerste Kamer stemt in met de mega-reorganisatie in de sociale zekerheid, maar wenst tegelijkertijd geen enkele politieke verantwoordelijkheid voor de wet te dragen. Zij vreest dat het op een complete chaos gaat uitlopen. Dat bleek gisteren tijdens de behandeling van de wet SUWI in de senaat. De tweeslachtige opstelling van de sociaal-democraten wekte grote verbazing.'

In de jaren die volgen is er nog sporadisch kritiek op het SUWI. Zo schrijft Menno Fenger, universitair docent Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam in de Volkskrant van 26 juni 2002: 'Politiek kan tijd beter besteden dan aan de WAO. Sociale zekerheid is na tien jaar 'reorganisatiemoe''. En op 14 juli 2002 publiceert de Volkskrant een artikel van Diederik Kok en Ben Kokx, respectievelijk manager en senior managing consultant van de sector Werk en Inkomen van Adviesbureau Berenschot. Zij concluderen: 'De huidige verdeling van verantwoordelijkheden (op grond van de wet SUWI en de Wet Verbetering Poortwachter) is een politiek compromis na een lange strijd tussen politiek en de belanghebbende organisaties. Gevolg: een volkomen negeren van de harde werkelijkheid van de uitvoeringspraktijk.'

2004: Focus op schandalen

De wetgeving en de uitvoering ervan komen de jaren erna nauwelijks in het nieuws en wanneer dat gebeurt gaat het niet over de wetgeving, maar over conflict. Zoals we in hoofdstuk 2 al zagen, zijn media sterk gericht op conflict en ook hier is dat te zien. Het UWV komt veelvuldig in het nieuws, met name met schandalen. Zo schrijft de Volkskrant op 16 februari 2004: 'Minister De Geus van Sociale Zaken wil de top van het UWV vervangen. De instantie die de WW en de WAO uitvoert, heeft de minister onjuist of niet volledig geïnformeerd over de kosten van het nieuwe hoofdkantoor.' In het commentaar van 16 februari 2004 schrijft NRC Handelsblad over deze focus op conflict: 'De politieke waan van de dag maakt nu van de verbouwingskosten van UWV een kritisch nummer. Bij alle ergernis mag er aan herinnerd worden dat het grootste probleem van UWV niet de marmeren vloeren en wanden op de directievlugel zijn. De permanente reorganisaties, door dezelfde politiek geïnstigeerd en het onvermogen om de uitvoering van de werknemersverzekeringen te stroomlijnen, zijn aanmerkelijk kostbaarder.' De dagen erna blijft de affaire echter in het nieuws en het komt tot een debat met minister De Geus: 'De Geus overleeft na zware kritiek debat over UWV' (NRC Handelsblad, 20 februari 2004). Een maand later schrijft De Telegraaf op 12 maart 2004 'Uitkeringsbaas Joustra alsnog weg bij UWV'.

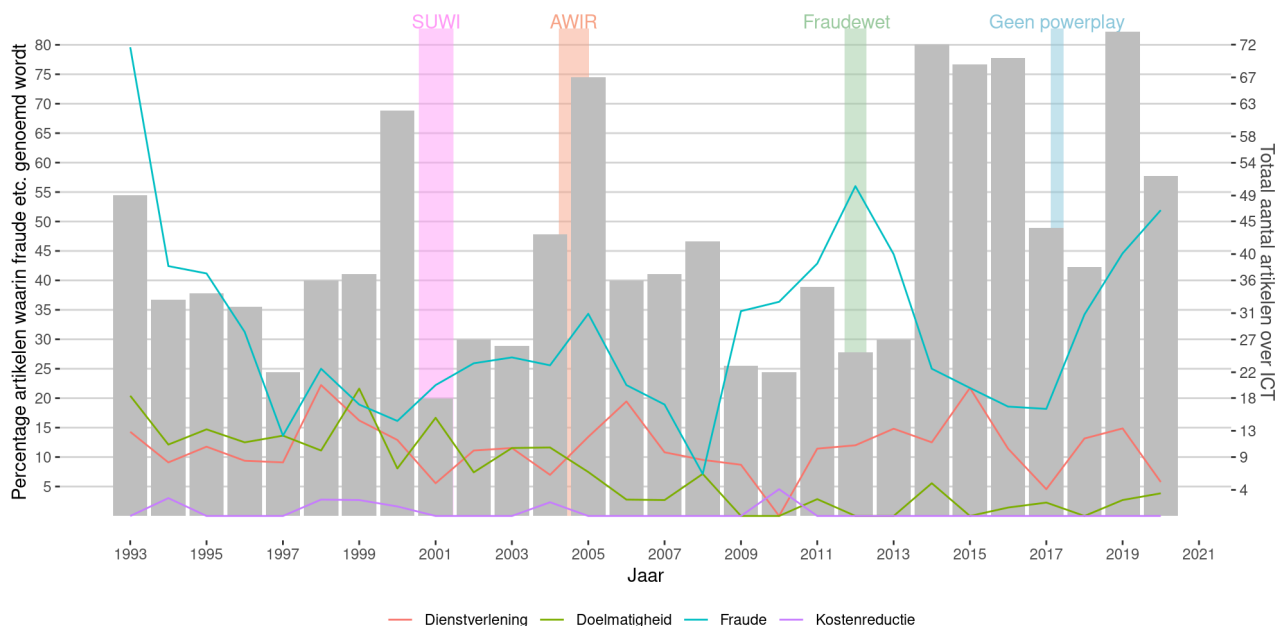
In de jaren die volgen is er nog nauwelijks aandacht voor de SUWI, maar richt de aandacht zich meer op de uitwisseling van gegevens en de privacy, oftewel de ICT-kant van de uitvoering.

3.5b Berichtgeving over ICT

Zoals in figuur 3.4 te zien is, wordt tijdens de gehele onderzoeksperiode druk gediscussieerd over de toepassing van ICT-technieken in de uitvoering van de sociale zekerheid. ICT wordt gezien als oplossing voor veel problemen in de uitvoering. Net als marktwerking wordt bij ICT zelden expliciet over

Figuur 3.4: Aandacht voor en associaties met ICT

Grijze balken geeft totale aandacht voor ICT, gekleurde lijnen geven aan in welk percentage van die artikelen dat concept genoemd wordt



Leesvoorbeeld: in 1993 waren er 49 artikelen waarin ICT genoemd werd. In 39 artikelen (79.6% van 49) werd ook fraude genoemd.
Bron: LexisNexis. Zie de bijlage voor de gebruikte zoektermen.

kostenreductie gesproken, maar veeleer over dienstverlening en (in steeds mindere mate) over doelmatigheid. In eerste instantie is de associatie met dienstverlening vooral positief, waarbij ICT gezien wordt als middel om het voor de burger makkelijker te maken, maar zoals we in hoofdstuk 6 zullen zien ligt er vooral in de latere periode meer nadruk op problemen met digitale dienstverlening. Een opvallend verschil met het discours over marktwerking is dat ICT-systemen en de koppeling van bestanden al vanaf het begin van de onderzoeksperiode sterk met fraude wordt geassocieerd, waarbij zowel de mogelijkheden om fraude automatisch op te sporen als de fraudegevoeligheid van sommige ICT-systemen genoemd wordt.

Hoewel NRC Handelsblad boven het artikel van 19 december 1992 kopt: ‘Sofi-nummer sluit fraude niet uit’, stelt het dagblad eveneens: ‘Nu alle computersystemen zijn omgebouwd en de relevante bestanden Sofi-nummers hebben, kan eindelijk worden begonnen met het koppelen ter bestrijding van fraude. [...] De enige manier waarop het Sofi-nummer als fraudebestrijdingsmiddel enigszins effectief wordt is het nummer afdrukken op een fraudebestendig persoonsbewijs, met de persoonsgegevens zoals die bij de gemeente zijn vastgelegd en voorzien van recente pasfoto.’ Op 5 februari 1993 schrijft Trouw in een commentaar over een ‘geruisloze omslag’ van de Tweede Kamer in het denken over bescherming van de privacy: ‘De privacybescherming is een minder gevoelig en stekelig onderwerp geworden. Politici kunnen nu vrijuit pleiten voor het koppelen van overheidsbestanden om te controleren of burgers rechtmatig een beroep doen op gemeenschapsvoorzieningen en voor uitbreiding van het gebruik van het sociaal-fiscaalnummer.’ Iets verder in het artikel schrijft de krant over de wens tot de aanpak van fraude in de Tweede Kamer: ‘Daarmee is nog niet gezegd dat elk middel dit doel heiligt. Het heeft er nu de schijn van dat de politiek doorslaat en te snel voorbijgaat aan vragen over de prijs en de effectiviteit van de gekozen aanpak. Het geeft al helemaal te denken dat de grote partijen geen gehoor gaven aan de oproep van D66 en GroenLinks om eerst een principiële discussie te voeren over een nieuw evenwicht tussen privacybescherming (in 1983 als sociaal grondrecht in de grondwet opgenomen) en fraudebestrijding. Even bedenkelijk is dat zij een kennelijk onwankelbaar vertrouwen koesteren in de onfeilbaarheid van de techniek. Van twijfels hierover was althans in het debat geen sprake.’

Deze omslag in het denken is ingegeven door een aantal rapporten over de omvang van fraude in verschillende gemeenten. Zo kopt NRC Handelsblad op 4 december 1992: 'Omvang van bijstandsfraude schokt Kamer'. In de maand december staan de dagbladen vol met berichtgeving hieromtrent. Ook een rapport van de Algemene Rekenkamer pleit voor de koppeling van gegevens, zo blijkt uit de berichtgeving van Trouw op 16 december 1992 ('Rekenkamer: meer putten uit gegevens van Belastingdienst') al zijn er ook bedenkingen. Op 22 december 1992 schrijft NRC Handelsblad: 'Vraagtekens bij fraudebestrijding door computerkoppeling; Kosten wegen lang niet altijd op tegen de baten.' Ondanks deze bevindingen is de berichtgeving in de jaren die volgen vooral positief ten aanzien van de mogelijkheden van ICT bij de opsporing van fraude. NRC Handelsblad schrijft op 16 februari 1992 onder de kop 'Sociale dienst Haarlem ontdekt miljoenenfraude': 'Deze zogenoemde 'witte fraude' kwam in twee derde van de gevallen aan het licht door de uitwisseling van gegevens tussen de belastingdienst en de sociale dienst over de jaren 1989 tot en met 1992.' Hoofddirecteur Informatie Beheer Groep Van Eykelenburg stelt in Trouw op 27 december 1994: "Mijn conclusie moge duidelijk zijn: bestandskoppeling is een goed hulpmiddel voor grootschalige controles en fraudebestrijding. Mits goed opgezet maken bestandskoppelingen het mogelijk grootschalige integrale controles zo efficiënt en effectief mogelijk uit te voeren. Dit is soms een moeizaam traject, maar het loont de moeite: uiteindelijk leiden bestandskoppelingen tot een betere beheersing van geldstromen, omdat zowel betrokken overheidsinstanties als hun klanten tot een hoge mate van discipline worden gedwongen om onterechte uitgaven te voorkomen."

Ook de jaren erna blijkt dat de koppeling van gegevens positief uitpakt. Trouw schrijft op 25 april 1995 onder de kop 'Gak blijkt zeer succesvol in strijd tegen fraude' over de opsporing en stelt: 'Het Gak kon deze fraude opsporen door de gegevensbestanden te koppelen met de belastingdienst en de sociale diensten.' Eind jaren 90 zien we in de discussie over het nieuwe sociale verzekeringsstelsel ook de discussie opduiken over de koppeling van gegevens. Zo schrijft Trouw op 6 november 1998 over een rapport van de Algemene Rekenkamer:

'De elektronische uitwisseling van gegevens van uitkeringsgerechtigden verloopt volgens de Algemene Rekenkamer nog steeds niet optimaal. Het blijft nog steeds mogelijk te frauderen door bijvoorbeeld twee uitkeringen te ontvangen of een baan te hebben en een uitkering. Tegelijkertijd concludeert de Rekenkamer naar aanleiding van een gisteren gepubliceerd onderzoek dat de privacy van uitkeringsgerechtigden door de uitwisseling van gegevens tussen uitkeringsinstanties in gevaar komt. De Rekenkamer is met name bang voor commercieel misbruik van de gegevens. Eerder waarschuwde de Registratiekamer daar al voor. De Organisatiewet Sociale Verzekeringen moet volgens de Rekenkamer zodanig gewijzigd worden dat duidelijk is dat commercieel gebruik van gegevens verboden is. Commercieel misbruik is makkelijker geworden nu de uitvoeringsinstanties, die de WW, de Ziektewet en de WAO uitvoeren, ook een commerciële poot mogen hebben. Daardoor verschijnen bijvoorbeeld verzekeringsmaatschappijen op de markt. Dat gegevensuitwisseling nog te weinig soelaas biedt om fraude effectief te bestrijden ligt volgens de Rekenkamer aan de kwaliteit van de registratie van gegevens bij de uitvoeringsinstanties en bij werkgevers. Die moet snel verbeteren, concludeert het rapport, bijvoorbeeld door de registratie te standaardiseren. Minister De Vries van Sociale Zaken en het College van toezicht sociale verzekeringen (CTSV) gaven toe dat de Rekenkamer een punt heeft. De Vries zegde toe de organisatie op zijn ministerie te verbeteren. Volgens het CTSV sluit de huidige organisatiewet commercieel misbruik al bijna uit.'

Een goede registratie vergt de nodige controle en bij de registratie van personen blijkt dit nogal eens mis te gaan, zo stelt de directeur van KPMG Forensic Accounting, de anti-fraude eenheid van het accountantskantoor Ten Wolde in De Telegraaf van 19 augustus 1999. De krant schrijft: 'Kans megafraudes uitkeringen groeit: Registratiesysteem overheid zeef?'

De jaren 2000: meer uitwisseling van gegevens

In 2001 wordt er meer werk gemaakt van de uitwisseling van gegevens, juist omdat er mogelijkheden zijn tot fraude, zo blijkt uit berichtgeving van De Telegraaf op 21 juli 2001. De krant schrijft in het hoofdartikel over 'Sofi-ellende' en stelt: 'Achter een onrechtmatig verkregen sofi-nummer schuilen soms zelfs honderden illegalen. Al begin jaren negentig werd hiervoor gewaarschuwd. Maar nog steeds is er geen systeem dat alle alarmbellen doet rinkelen als eenzelfde sofi-nummer bij verschillende personen opduikt. Technisch was het allemaal mogelijk. Maar angst voor ongemakkelijke discussies over privacyschending, bureaucratie en een goedgevulde schatkist zorgden voor enorme vertragingen. Pas binnenkort zal er eindelijk sprake zijn van consequente gegevensuitwisseling tussen de verschillende instanties. Belangrijk is dat ook loketpersoneel stelselmatig en grondig het echtheidsgehalte van een aangemeld sofi-nummer controleert.'

In 2005 komt het koppelen van gegevens in het nieuws wanneer blijkt dat het verbruik van drinkwater een effectief middel is om bijstandsfraude op te sporen. In De Telegraaf van 3 mei 2005 staat hierover te lezen 'Het is voor het eerst dat bijstandsfraude zo wordt opgespoord. Volgens de gemeente Enschede sluit deze aanpak perfect aan op de landelijke tendens om fraude op te sporen via koppeling van allerlei bestanden. Zo is in Overijssel dit voorjaar het project 'De Gouden Koets' van start gegaan: een nieuw experiment, waarbij ditmaal de bestanden van de uitkerende instanties worden gekoppeld met die van de Rijksdienst voor het Wegverkeer. Wanneer blijkt dat een bijstandsklant in een auto rondrijdt boven z'n status, wordt een vervolgonderzoek ingesteld om na te gaan of er sprake is van fraude.'

In de jaren erna wordt het ICT-systeem bij zowel de UWV als de Belastingdienst meerdere malen bekritiseerd in de media. Op 28 februari 2008 schrijft De Telegraaf over een onderzoek van de Algemene Rekenkamer dat aangeeft dat de fiscus 'fout op fout' stapelde: 'In januari deed de fiscus na storingen zijn website voor de elektronische aangifte inkomstenbelasting op slot. Particulieren met software van Microsoft konden geen aangifte doen. De Rekenkamer hekelde even daarvoor de klungelige manier waarop de fiscus de huur- en zorgtoeslagen betaalt. Eerder al kregen 250.000 gezinnen veel te veel huurtoeslag.' Op 27 juli 2008 schrijft NRC Handelsblad: 'IT-project bij UWV mislukt'.

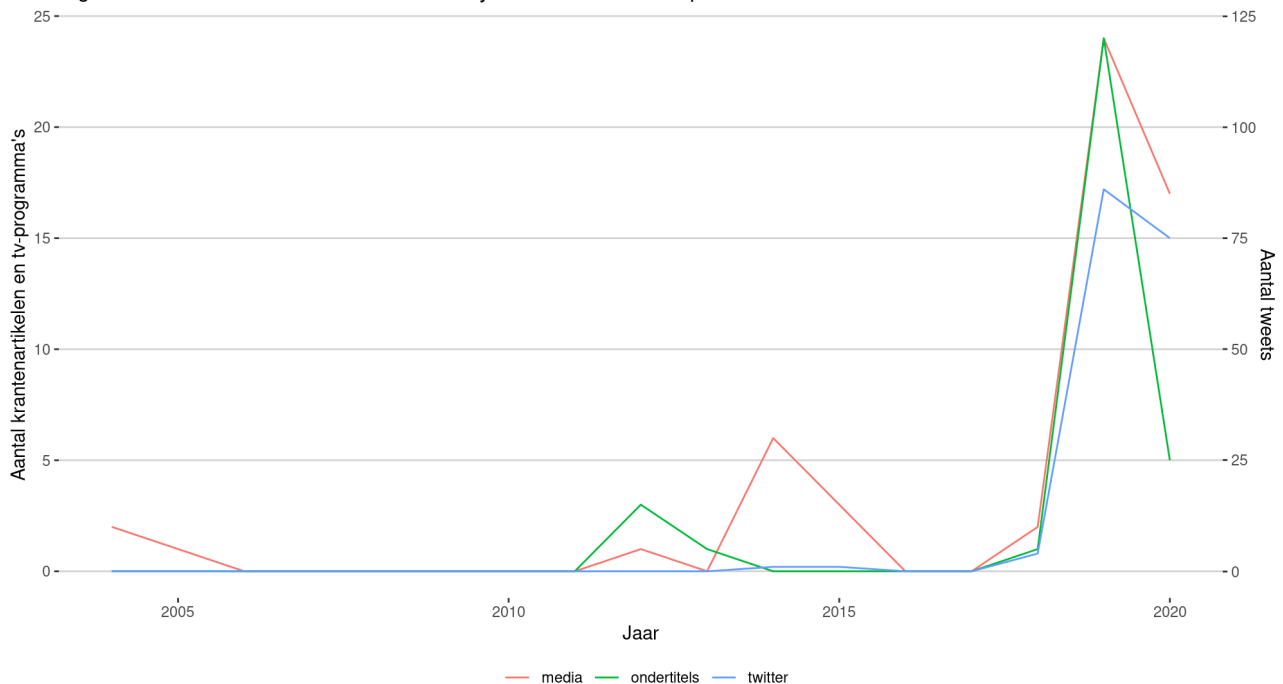
Jaren 10: Wet SUWI en SyRI krijgen weinig aandacht

Wanneer de Wet SUWI wordt gewijzigd in 2012 is er ook ruimte om een nieuw systeem op te tuigen rond een efficiënte mogelijkheid om gegevens uit te wisselen. In 2014 zien we daar enige discussie over. In NRC Handelsblad op 4 april 2014 is een kritisch artikel te lezen onder de kop 'Allemaal een daderprofiel, ook jij Lodewijk A':

'Verdacht tenzij het tegendeel blijkt. Dat is steeds meer de realiteit van een overheid die diep argwanend is geworden.[...] Aanleiding is het vóór de zomer door de Tweede en Eerste Kamer goedgekeurde besluit om 'Systeem Risico Informatie' (SyRI) te verzamelen. Bla, bla, technisch, dachten ze kennelijk in het parlement. Bestrijding van uitkeringsfraude is altijd goed. Een maand geleden trad het besluit zonder champagne in werking. Deze week zette de Volkskrant het op de agenda. [...] De koppeling van databestanden om de oplichters uit ons midden te vissen. U allen, 16,8 miljoen profijttrekkers, wordt in het vizier gehouden [...] Hoe komt het dat een heel kabinet en twee Kamers van het parlement denken dat dit praktisch, veilig en juist is?'

Alhoewel er relatief veel aandacht is voor de rol van ICT in de sociale zekerheid, was er amper specifiek aandacht voor Suwinet of SyRI voor 2019. Figuur 3.5 geeft deze aandacht kwantitatief weer in de dagbladen, publieke omroep en op Twitter. Wat hierbij vooral opvalt is het geringe aantal artikelen in de periode dat de systemen worden ingevoerd en gebruikt: in 2004 en 2005 zijn er een drietal krantenartikelen en bij de invoering van SyRI is er enige aandacht in de media voor het nieuwe systeem.

Figuur 3.5: Aandacht voor SUWI-net en SyRI in de media en op twitter



Noot: Aantal tweets staat op de rechter y-as.

Bron: LexisNexis, NPO, Twitter. Gebruikte zoekterm: 'suwinet "suwi-net" syri "risico-indicatiesysteem" "risico indicatie systeem"-10'

Pas als een aantal bekende Nederlanders een rechtszaak begint over het systeem, komt er echt aandacht voor. Dit is illustratief voor de geringe aandacht van de media voor technische aspecten van de sociale zekerheid, zeker wanneer er geen (politiek) conflict of schandaal is.

Als we inzoomen op de berichtgeving rond de invoering van SyRI, dan is deze voornamelijk feitelijk van aard. Op 1 oktober 2014 schrijft de Volkskrant bijvoorbeeld over SyRI onder de kop 'Burger breed doorgelicht op fraude': 'De Nederlandse overheid gaat grote hoeveelheden persoonsgegevens van burgers koppelen om daaruit te destilleren of zij frauderen met belasting of uitkeringen. Met technieken van inlichtingendiensten wordt vooraf voorspeld wie in de gaten moeten worden gehouden. Het nieuwe Systeem Risico Indicatie (SyRI) is bedoeld om gemeenten en overheidsinstanties effectiever te laten zoeken naar mensen die uitkeringen of toeslagen misbruiken. Datamining en patroonherkenning moeten helpen om verdachten eerder te signaleren. Dat blijkt uit een besluit dat eerder deze maand door het kabinet is genomen, maar waaraan weinig ruchtbaarheid is gegeven. Het is de uitwerking van de vernieuwde Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI), die vorig jaar zonder debat of stemming door de Tweede Kamer is aangenomen. 'De mogelijkheden van gegevensuitwisseling moeten optimaal worden benut', schrijft minister Asscher van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.'

Pas op 13 januari 2018 vinden we weer nieuws over SyRI wanneer NRC Handelsblad meldt: 'Rechtszaak tegen staat om profileren burgers': 'Een groep privacy-organisaties begint een rechtszaak tegen de staat vanwege risicoprofilering van onverdachte Nederlandse burgers. Het gaat om het Systeem Risico Indicatie (SyRI) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.' Een eigen onderzoek naar het systeem waarover NRC Handelsblad nogmaals publiceert op 12 mei 2018 ('U gaat frauderen. Dat zegt de computer') levert weinig verdere discussie op.

Pas in 2019 komt er discussie over als er een rechtszaak is aangespannen tegen de staat. Op 28 oktober 2019 kopt NRC Handelsblad: 'Willen we dat de overheid zo met burgers omgaat?' Acht partijen dagvaarden de staat inzake SyRI, het opsporingssysteem voor uitkeringsfraude.' Ze komen in het geweer tegen 'de massale risicoprofilering van onverdachte burgers'. Twee dagen later volgt een analyse in dezelfde krant: 'SyRI is eerste stap naar controlesamenleving'. In het artikel wordt landsadvocaat Cécile

Bitter geciteerd: “SyRI is zowel in de Tweede als Eerste Kamer als hamerstuk gepasseerd”, zegt landsadvocate Cécile Bitter. “Zo evident was het dus voor het parlement dat dit nodig is.” [...] Dat Wieringa – en een deel van de volle publieke tribune – moet lachen, is omdat de landsadvocate een geheel eigen draai geeft aan de parlementaire geschiedenis. SyRI werd namelijk in 2013 als hamerstuk – dus zonder debat – door het parlement geloodst. Tweede Kamerleden zagen de nu controversiële wet over het hoofd. In NRC blikten zij daar maandag met enige gêne op terug. “Mensen zaten gewoon niet op te letten”, zo vatte voormalig Kamerlid Astrid Oosenbrug (PvdA) het samen.’

3.6 Conclusie

Door kritiek op de uitvoering van het stelsel, onder andere van de commissie-Buurmeijer, wordt medio jaren 90 de hervorming van het stelsel van sociale zekerheid ter hand genomen. Binnen de neoliberale koers van de opeenvolgende paarse kabinetten kende de hervorming een aantal belangrijke ontwikkelingen: 1. meer gebruik en afhankelijkheid van informatietechnologie en digitalisering; 2. meer nadruk op activering, marktwerking, liberalisering en financiële prikkels; en 3. meer druk op de uitvoeringsinstanties om de regels te handhaven, door een combinatie van verplichtingen en financiële prikkels. Het gedachtegoed van het New Public Management is bij deze hervormingen een belangrijke achterliggende beleidstheorie.

Daarnaast wordt voorzien in meer onafhankelijk toezicht en controle op de uitvoering van de sociale verzekeringen. De kwaliteit van dienstverlening wordt daarbij een aandachtspunt. Hiervoor komt in de loop van de tijd echter minder budget beschikbaar. Bezuinigingen op de uitvoering leiden tot meer digitalisering en minder klantcontact.

Het bestrijden van misbruik en fraude had geen centrale rol bij de herinrichting van de uitvoering van de sociale verzekeringen. De discussie over marktwerking in de uitvoering van de sociale zekerheid en de New Public Management-beleidstheorie heeft aldus geen rechtstreekse band met fraudebestrijding. Een indirecte band kan gevonden worden in de beleidsvrijheid die gemeenten van 2004 tot 2012 kregen om hun eigen handhavingsbeleid te voeren. Deze vrijheid werd verdedigd met de financiële prikkel die zij ook kregen om zuinig met de bijstandsuitgaven om te gaan.

Ook al speelt fraudebestrijding geen voornamelijk rol bij de genoemde wetgevingstrajecten, dat neemt niet weg dat in de periode na invoering van de Wet SUWI wordt gewerkt aan professionalisering van fraudebestrijding, bijvoorbeeld door de verzameling en deling van kennis over effectieve handavingsprogramma's en de institutionalisering van gegevensuitwisseling. Er worden gespecialiseerde diensten opgericht voor gegevensbeheer, die onder andere gemeenten moeten helpen bij hun taak. Het niveau van bescherming van de gegevensverwerking blijkt niet altijd toereikend, soms mede als gevolg van onvoldoende financiering. De wetgeving omtrent de bevoegdheid van uitvoeringsorganen om gegevens te koppelen is niet zozeer gericht op verbetering van het rechtsbeschermingsniveau, maar veeleer op verruiming van de mogelijkheden voor gegevensuitwisseling. Het ontbreken van voldoende wettelijke waarborgen leidt zo nu en dan tot uitspraken van de rechter waarin bestuurlijke praktijken werden gesanctioneerd, waarna de wetgever soms reageert met reparatiewetgeving.

De intensivering en professionalisering van de fraudebestrijding tijdens de onderzoeksperiode betreft ook het onderzoek naar mogelijke fraude met uitkeringen in het buitenland of uitkeringen waarvan de rechtmatigheid slechts kan worden vastgesteld aan de hand van buitenlandse gegevens. Immigratie en emigratie leiden ertoe dat de verstrekking van uitkeringen niet steeds louter een binnenlandse aangelegenheid is. Om te bepalen welke landen van herkomst en welke groepen uitkeringsgerechtigden worden gecontroleerd en welke criteria een rol mogen spelen bij die selectie, bestaat geen wettelijk kader en er wordt geen fundamenteel debat over gevoerd. Uit de onderzochte Kamerstukken blijkt dat zowel

fraudesignalen als risicoanalyses aanleiding kunnen zijn voor controles in het buitenland. Uit deze stukken blijkt ook dat het risico van stigmatisering van bevolkingsgroepen doordat zij in verband worden gebracht met uitkeringsfraude met name rond de eeuwwisseling wel is gesignaleerd, maar de aandacht hiervoor lijkt in recentere jaren te zijn verslapt.

In het parlement zien we vooral in de eerste helft van de periode relatief veel aandacht voor SUWI. Dat is gezien de complexiteit van de wet en de hieropvolgende wetswijzigingen ook niet verbazend (zie hoofdstuk 2). Ook hier is echter praktisch geen aandacht voor de wijziging Wet SUWI: deze wordt kennelijk als een puur technische aangelegenheid gezien.

In de media is redelijk veel discussie over de uitvoering en (re)organisatie van de sociale zekerheid, maar relatief weinig hiervan gaat direct over de wetgevingstrajecten. Deze discussie wordt vooral op gang geholpen door de politieke conflicten rond en kritiek op de plannen, zowel vanuit de Tweede Kamer als vanuit de vakbeweging, SER en verschillende experts. Er is kritiek op zowel de inhoud (marktwerking, privacy, rol van de vakbeweging) als op het tempo. Deze discussie leidt er echter ook toe dat er veel inhoudelijke uitleg is over de plannen en geschilpunten. Marktwerking als middel en zelfs als doel lokt weinig discussie uit.

Ook op het vlak van ICT-systemen, in het bijzonder Suwinet en SyRI, zien we weinig kritische discussie in de media. ICT wordt, net als marktwerking eerder, meestal gezien als een goede oplossing voor de problemen van dienstverlening, doelmatigheid en (voor ICT) fraudebestrijding. Illustratief hiervoor is de uiterst geringe aandacht voor de wijziging Wet SUWI en het nieuwe computersysteem SyRI rond de invoering in 2013. Pas in 2019 zien we een golf van aandacht voor het systeem vanwege de rechtszaak die aangespannen is tegen SyRI en uiteindelijk gewonnen wordt door een aantal bekende Nederlanders.

Dat de media wel aandacht hebben voor de politiek meer omstreden reorganisatie van de sociale zekerheid, maar heel weinig voor SyRI totdat er een conflict ontstaat, is niet onlogisch in het licht van wat in het vorige hoofdstuk ‘medialogica’ is genoemd: relatief technische onderwerpen als de organisatie van de sociale zekerheid of de opzet van nieuwe ICT-systemen zijn alleen nieuwswaardig als er een (politiek) conflict of schandaal is om ze op de agenda te houden.

Als we kijken naar de interactie tussen media en politiek, dan is de politiek hier leidend: waar politieke twistpunten zijn, volgt ook media-aandacht, maar er is geen initiatief bij de media om bepaalde maatschappelijke kwesties op de agenda te plaatsen.

4. Kernthema II: Toeslagen en de Belastingdienst

4.1 Voornaamste bevindingen

- In de eerste jaren van de 21e eeuw is een systeem van toeslagen opgezet voor kinderopvangtoeslag, zorgtoeslag en huurtoeslag. De inrichting van dit systeem lijkt een sterke politieke keuze te zijn geweest die bij de totstandkoming van Balkenende II is onderhandeld tussen CDA en VVD. Bij de uitwerking van het stelsel is een aantal belangrijke keuzes gemaakt.
- Een eerste opvallende keuze hierbij is de Belastingdienst als uitvoeringsorgaan, terwijl deze dienst geen netwerk van kantoren heeft, ervaring mist met het uitvoeren van sociale zekerheid en er onzekerheid is over de capaciteit van de dienst voor dit project.
- Een tweede keuze is het uitbetalen van voorschotten, waardoor latere herzieningen en eventuele terugvorderingen nodig zijn.
- Een derde keuze is het direct uitbetalen aan de burger in plaats van aan de dienstverlenende instantie, waardoor veel risico en verantwoordelijkheid bij de burger wordt gelegd.
- In het parlement worden wel enige vragen gesteld over deze keuzes, maar dit leidt niet tot een fundamentele discussie over deze keuzes of een substantiële herziening van de wetgeving.
- Ook in de media krijgen deze keuzes weinig aandacht. De pers lijkt meer geïnteresseerd in conflicten in de coalitie en de positie van bewindspersonen dan in de vraag hoe de toeslagen het best ingericht kunnen worden.
- Al snel na de invoering komt kritiek op de uitvoering door de Belastingdienst van gezaghebbende instituten als de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman. Ook dit leidt niet tot een koerswijziging.

4.2 Politieke ontwikkelingen

De Tweede Kamerverkiezingen van 2002 staan in het teken van de strijd tussen Ad Melkert, de lijsttrekker van de PvdA, en Pim Fortuyn, sinds februari 2002 lijsttrekker van Lijst Pim Fortuyn (LPF). Als lijsttrekker van Leefbaar Rotterdam wint hij in maart 2002 uit het niets een derde van de zetels in die stad, wat ook zijn weerslag heeft op de peilingen voor de LPF voor de Tweede Kamerverkiezingen. Aan de strijd komt een abrupt einde als op 6 mei 2002 een aanslag op Fortuyn wordt gepleegd. De verkiezingen, die na rijp beraad wel doorgaan, zorgen voor een verrassende winnaar: Jan Peter Balkenende (CDA) mag zijn eerste kabinet formeren in een politiek woelige tijd. Het immigratiebeleid is door Fortuyn hoog op de politieke agenda gezet. Kort na de verkiezingen vindt bovendien de aanslag op het WTC in New York van 11 september 2001 plaats. Deze gebeurtenissen maken van veiligheid en vreemdelingenbeleid twee belangrijke speerpunten voor het nieuwe kabinet. Het CDA gaat samen met de LPF en VVD onder het mom ‘Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken’²⁸³ ook aan de slag met de sociale zekerheid. Er komt een nog zwaarder accent te liggen op een doelmatigere en effectievere uitvoering van de sociale zekerheid dan in de paarse jaren. ‘Binnen de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid kunnen door meer maatwerk, een vergroting van de beleidsruimte van gemeenten en de uitvoeringsorganisaties van de sociale verzekeringen naast een groter financieel belang van gemeenten bij een juiste en doelmatige uitvoering van de bijstandsregelingen aanzienlijke besparingen worden gerealiseerd.’²⁸⁴ Daarnaast ligt het accent sterk op de fraudebestrijding. ‘Door verscherping van de handhaving, controle en sancties kan 120 miljoen euro op de uitkeringslasten worden bespaard op basis van de Fraudenota.’²⁸⁵ Interne conflicten binnen de LPF domineren in Den Haag en leiden uiteindelijk tot de val van het kabinet op 23 mei 2003.

Na de Tweede Kamerverkiezingen op 22 januari 2003 gaan in eerste instantie het CDA en de PvdA met elkaar om tafel, maar deze formatiepoging mislukt. Daarop besluit het CDA door te gaan met de VVD. Omdat de twee partijen geen meerderheid in de beide Kamers hebben, wordt de LPF ingeruild voor D66. Op 20 mei 2002 presenteert het kabinet-Balkenende II zich op het bordes. Met een regeerperiode van 1.130 dagen zou dit het langst zittende kabinet Balkenende worden. Voor het CDA en de VVD geldt dat alle bewindslieden uit het kabinet-Balkenende I terugkeren. Het kabinet-Balkenende II heeft als motto ‘Meedoen, meer werk en minder regels’²⁸⁶ en een hoofdlijnenakkoord met deze titel wordt op 16 mei 2003 aan de Tweede Kamer gepresenteerd. Een van de speerpunten in dit akkoord is om de publieke dienstverlening aan te pakken. Belangrijk daarbij is wel dat burgers niet alles ‘van de overheid verwachten, maar zelf verantwoordelijkheid nemen’.²⁸⁷ Balkenende II zet in op meer doeltreffendheid en doelmatigheid van de publieke dienstverlening: ‘Ook zonder extra geld kan beter worden gepresteerd.’²⁸⁸ Om de overheid slagvaardiger te maken, wordt een kleine overheid beoogd die inzet op meer concrete beleidsdoelstellingen en verantwoordelijkheden weer bij de samenleving legt. Daarnaast wordt ingezet op bevordering van de arbeidsparticipatie met een elftal veranderingen in het beleid²⁸⁹, en het terugdringen van de armoedeval ‘door bundeling van (regelingen en uniformering van inkomensbegrippen van) inkomensafhankelijke regelingen, met name voor zorg, kinderen en wonen. [...] Een aan de Belastingdienst gelieerde uitvoeringsinstantie zal deze en andere inkomensafhankelijke regelingen gaan uitvoeren.’²⁹⁰ De onder Balkenende I ingezette koers van bezuinigingen op de sociale zekerheid wordt doorgezet. Er is een sterkere focus op het aanpakken van fraude, ook als dat ten koste gaat van de privacy. ‘Bescherming van de persoonlijke levenssfeer komt een ieder toe, maar mag worden doorbroken indien

²⁸³ https://www.parlement.com/9291000/d/tk28375_5.pdf.

²⁸⁴ https://www.parlement.com/9291000/d/tk28375_5.pdf p.32.

²⁸⁵ https://www.parlement.com/9291000/d/tk28375_5.pdf p. 38.

²⁸⁶ Kamerstukken Tweede Kamer, 2002-2003 28637, nr. 19.

²⁸⁷ Kamerstukken Tweede Kamer, 2002-2003 28637, nr. 19 p. 4.

²⁸⁸ Kamerstukken Tweede Kamer, 2002-2003 28637, nr. 19 p. 5.

²⁸⁹ Kamerstukken Tweede Kamer, 2002-2003 28637, nr. 19 pp. 21-22.

²⁹⁰ Kamerstukken Tweede Kamer, 2002-2003 28637, nr. 19 p. 7.

wetshandhaving en bestrijding van criminaliteit dat vereisen. Uitgangspunt is daarbij dat belemmeringen voor informatie-uitwisseling die een effectieve aanpak van criminaliteit en misbruik van sociale zekerheid verhinderen, worden weggenomen.’ Over sociale zekerheid wordt slechts één keer gesproken, zonder verdere invulling.

Tijdens deze regeerperiode laat ook VVD-Kamerlid Wilders van zich horen, die zich steeds nadrukkelijker uitspreekt voor het uitzetten van radicale moslims. Hij komt hiermee steeds vaker in conflict met de partijtop en besluit op 2 september 2004 verder te gaan als de eenmansfractie Groep Wilders en vanaf 2006 als de Partij voor de Vrijheid (PVV).

4.3 Juridische ontwikkelingen

In de jaren 90 wordt geconstateerd dat er sprake is van een wildgroei van nationale en gemeentelijke inkomensafhankelijke regelingen ter bestrijding van armoede. Dit blijkt belemmerend te werken voor mensen met lage inkomens, omdat het netto-inkomen bij stijgende verdiensten onzeker is of zelfs daalt, de zogeheten armoedeval. Om die reden wordt besloten dat inkomensafhankelijke regelingen zo veel mogelijk moeten worden geïntegreerd, gebruikmakend van fiscale inkomensgegevens.²⁹¹ In 2003 besluit het kabinet-Balkenende II tot stroomlijning van de inkomensafhankelijke regelingen van het Rijk om meer transparantie voor de burger te bereiken, uitvoeringskosten te verminderen en de armoedeval effectief aan te pakken. Er moet een aan de Belastingdienst gelieerde uitvoeringsinstantie worden ingericht voor de uitvoering van bestaande en beoogde inkomensafhankelijke regelingen. In 2005 wordt de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) ingevoerd en de Belastingdienst/Toeslagen opgericht. Door de toeslagen te laten lopen via de fiscus, die van de meeste Nederlanders de inkomensgegevens al heeft, kunnen bestaande subsidies op deze terreinen worden vervangen. De Belastingdienst wordt een Dienst van Inkomen.²⁹² In het toeslagenstelsel gaat jaarlijks ruim 15 miljard euro om.²⁹³ Het bereik van de toeslagen is in de afgelopen jaren toegenomen tot 7,5 miljoen toeslagen voor ruim 5 miljoen huishoudens.²⁹⁴ In dit hoofdstuk komt aan de orde welke keuzes zijn gemaakt bij de inrichting van dit omvangrijke stelsel.

4.3a Awir

De Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen treedt in 2005 in werking. Met de Awir wordt beoogd het gehanteerde begrippenkader voor en de uitvoering van toeslagen op het gebied van zorg, kinderen en wonen te stroomlijnen. Onder de Awir vallen vier toeslagen: huurtoeslag, zorgtoeslag, het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag. De regelingen zelf vallen onder verschillende vakministeries (VWS, SZW, BZK). De Awir biedt een overkoepelend kader voor de vaststelling van zaken als het toetsingsinkomen van het huishouden.

De Awir werkt met voorschotten die na afloop van het belastingjaar definitief worden vastgesteld. De afdeling Toeslagen van de Belastingdienst is verantwoordelijk voor de toekenning, uitbetaling en zo nodig terugvordering van de toeslagen. Eén loket voor verscheidene inkomensafhankelijke regelingen is volgens de regering klantgericht, kan het niet-gebruik verminderen en kan leiden tot een doelmatiger uitvoering

²⁹¹ Interdepartementale commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (Commissie Derksen). (1997). *Armoede en armoedeval – De rol van inkomensafhankelijke regelingen*. Vuga; Eindrapport Werkgroep Harmonisatie Inkomens Regelingen. Bijlage bij Kamerstukken Tweede Kamer 2003-2004, 29 287, nr. 2.

²⁹² <https://www.nrc.nl/nieuws/2003/10/18/belasting-wordt-weer-politiek-7658417-a86859>; G.J. Vonk (2020), Inkomensafhankelijke toeslagen in zwaar weer, NJB 2020/17.

²⁹³ <https://www.overtoeslagen.nl/over-ons-werk/feiten-en-cijfers>.

²⁹⁴ Ministerie van Financiën (2019). *Eenvoud en maatwerk: Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel*. IBO-rapport Toeslagen Deelonderzoek 1, p. 22.

van de regelingen.²⁹⁵ De aanleiding voor de Awir is zoals gezegd de wens om de armoedeval terug te dringen, het fenomeen dat een inkomensstijging negatief wordt beïnvloed door het wegvallen van fiscale voordelen.²⁹⁶ Dit motief is later op de achtergrond verdwenen ten gunste van doelstellingen als ‘transparantie voor de burger’ en ‘minder uitvoeringskosten.’²⁹⁷ De uitvoering door de Belastingdienst wordt gekozen omdat het systeem sterk rust op fiscale inkomensgegevens.²⁹⁸

De toeslagen worden als voorschot uitgekeerd op basis van een inschatting van de actuele situatie van een huishouden. Achteraf volgt een definitieve toekenning op basis van vastgestelde gegevens. Het toeslagenstelsel gaat ervan uit dat aanvragers zelf – op tijd – toeslagen aanvragen en veranderingen in hun gezins-, woon- of inkomenssituatie doorgeven aan de Belastingdienst/Toeslagen. Dit vanuit de gedachte dat de aanvrager zo het juiste bedrag ontvangt en terugvorderingen en nabetalingen zo veel mogelijk voorkomen kunnen worden. De voornaamste grondslag van de toeslagen is het inkomen. Voor het juist schatten van het relevante inkomen zijn veel gegevens relevant die soms pas na afloop van het belastingjaar beschikbaar komen, met name bij variabele inkomens, zoals bij flexibele contracten of zelfstandigen. Het voor de toeslagen relevante inkomensbegrip is complex, terwijl soms ook nog een vermogenstoets moet worden toegepast en onder omstandigheden met terugwerkende kracht een partnertoets blijkt te moeten worden toegepast. De voorschotsystematiek maakt daarom in veel gevallen herziening en terugvordering van de te veel betaalde toeslag nodig. De regering belooft bij de behandeling van het wetsvoorstel dat de Belastingdienst de burger daarmee zal helpen. ‘Een deel van de doelgroep die in aanmerking komt voor een regeling is minder vertrouwd met administratieve procedures. Veel aandacht zal worden gegeven aan het ondersteunen van deze groep. Daarnaast vergt de aard van de regelingen dat veel aandacht wordt gegeven aan het vooraf zo juist mogelijk vaststellen van de voorschotten.’²⁹⁹

Bij de controle van ingediende aanvragen en bij de toekenning wordt gebruikgemaakt van de gegevens waarover de Belastingdienst reeds beschikt, zoals de inkomensgegevens en gegevens over de huishoudsituatie. In gevallen waarin geen contra-informatie beschikbaar is, vindt controle van de gegevens die de aanvrager heeft aangeleverd plaats door toetsing aan de hand van risicoprofielen.³⁰⁰ Als aan een belanghebbende meer is uitbetaald dan waar deze recht op heeft, kan het te veel betaalde bedrag worden teruggevorderd. Het terug te vorderen bedrag wordt vastgesteld bij beschikking, die vatbaar is voor bezwaar en beroep. Betaling van het terug te vorderen bedrag moet binnen twee maanden geschieden. Indien door de Belastingdienst/Toeslagen gevraagde gegevens en inlichtingen niet of opzettelijk onjuist of onvolledig worden verstrekt, kan de Belastingdienst/Toeslagen gelijktijdig met de herziening een bestuurlijke boete opleggen. De boete bedraagt 25% van het terug te vorderen bedrag, ook indien dit bedrag betrekking heeft op de herziening van meer tegemoetkomingen. De boete bedraagt bij invoering van de Awir niet meer dan 3.000 euro.³⁰¹

Bij de behandeling van het wetsvoorstel besteedt de Tweede Kamer aandacht aan een groot aantal elementen uit de Awir, zoals hardheidsclausules, vangnetregelingen, liquiditeitsproblemen en terugbetalingsregelingen. De regering heeft de hardheidsclausule geschrapt, zich beroepend op advies van de Raad voor de Rechtspraak.³⁰² In de reactie van de regering op het advies van de Raad van State, die wel

²⁹⁵ Kamerstukken Tweede Kamer 2004-2005 29764, p. 3.

²⁹⁶ Vonk, G.J. (2021). De ontsporing van het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen. In E.M.H. Hirsch Ballin et al. (Reds.). *De toekomst van de sociale zekerheid: de menselijke maat in een solidaire samenleving*, p. 309. Boom juridisch; Kamerstukken Tweede Kamer 2004-2005, 29754, nr. 3, p. 1.

²⁹⁷ Vonk, G.J. (2020). Inkomensafhankelijke toeslagen in zwaar weer. *NJB 2020/17*.

²⁹⁸ Kamerstukken Tweede Kamer, 2004-2005, 29 764, nr. 3, p. 17.

²⁹⁹ Kamerstukken Tweede Kamer, 2004-2005, 29 764, nr. 3, p. 21.

³⁰⁰ Kamerstukken Tweede Kamer, 2004-2005, 29 764, nr. 3, pp. 21-22.

³⁰¹ Kamerstukken Tweede Kamer, 2004-2005, 29 764, nr. 3, p. 23.

³⁰² Kamerstukken Tweede Kamer, 2004-2005, 29 764, nr. 3, p. 7. (Vonc 2021, p. 320). De Raad voor de Rechtspraak waarschuwde tegen de opname van een hardheidsclausule, aangezien dit kan leiden tot een veelvuldig beroep op de bestuursrechter.

voor een hardheidsclausule pleit, schrijft de regering: ‘Een andere belangrijke overweging om geen hardheidsbepaling op te nemen vormde het advies van de Raad voor de Rechtspraak. Dit adviesorgaan gaf aan dat een hardheidsclausule een bron van conflicten kan zijn en kan leiden tot een veelvuldig beroep op de bestuursrechter.’³⁰³ Hiermee heeft de Raad voor de Rechtspraak niet geadviseerd om de hardheidsclausule te schrappen, maar slechts gewezen op de extra belasting van de rechtspraak die eruit zou voortvloeien. De hardheidsclausule komt na de parlementaire behandeling in een zeer beperkte strekking terug.³⁰⁴

In de wet is niet voorzien in toezicht op de Belastingdienst/Toeslagen. Een amendement om in de wet een verantwoordingsplicht op resultaat en doeltreffendheid vast te leggen, is verworpen.³⁰⁵ Anders dan andere overheidsdiensten met ingrijpende bevoegdheden, zoals de politie, het leger en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, kent de Belastingdienst geen extern toezicht. Controle op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de taakuitoefening van de Belastingdienst/Toeslagen en douane is belegd bij de dienst zelf, de concerncontrol, de departementale directie Financieel-Economische Zaken en de Auditdienst. Wel doet de Algemene Rekenkamer geregeld onderzoeken.³⁰⁶

4.3b Kinderopvangtoeslag 2004

De Wet kinderopvang 2004 bevat een regeling voor tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang om de combinatie van ouderschap en werk te vergemakkelijken. De wet regelt daarnaast de kwaliteit van de kinderopvang. De uitvoering van de kinderopvangtoeslag ligt bij de Belastingdienst/Toeslagen op grond van de Awir onder verantwoordelijkheid van de minister van Financiën. De beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheid voor de toeslagen ligt bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dat ministerie is verantwoordelijk voor het vaststellen van de voorwaarden waaronder ouders in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag, voor de wijze van berekenen van de hoogte van de toeslag en voor het beschikbare budget. De samenwerking tussen de Belastingdienst en SZW is vastgelegd in een convenant.³⁰⁷

De kosten voor kinderopvang worden gedeeltelijk gefinancierd door de overheid afhankelijk van het inkomen van de ouders. De gedachte achter de zogeheten vraagfinanciering is dat de positie van ouders wordt verstevigd. De hoogte van de toeslag is afhankelijk van het huishoudinkomen, het aantal opvanguren, de prijs per uur opvang, het aantal gewerkte uren en het aantal kinderen. Het percentage van de tegemoetkoming is verschillend voor het eerste kind en de volgende kinderen. Er wordt een maximum gesteld aan de opvang per kind per maand (maximaal 230 uur) en aan het uurtarief (naargelang het soort opvang). De WKO heeft mede tot doel de kwaliteit van kinderopvang en peuterspeelzalen te waarborgen en de arbeidsparticipatie van jonge ouders te bevorderen. Daarom is de toeslag mede afhankelijk van het daadwerkelijk gewerkte aantal uren alsmede van de vraag of de toeslag daadwerkelijk is besteed aan kinderopvang bij een kindercentrum of gastouderopvang die plaatsvindt door bemiddeling van een gastouderbureau en geregistreerd is in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP). Het systeem werkt op basis van voorschotten (gebaseerd op onder meer het verwachte huishoudinkomen en het aantal verwachte uren kinderopvang), die aan het eind van een jaar definitief worden vastgesteld op basis van de daadwerkelijke gegevens. De kinderopvangtoeslag is hierdoor de meest complexe toeslag van het toeslagenstelsel.³⁰⁸

³⁰³ Kamerstukken Tweede Kamer, 2004-2005 29764, nr. 5.

³⁰⁴ Kamerstukken Tweede Kamer, 2020-2021, 35 510, nr. 2 p. 30.

³⁰⁵ Kamerstukken 2004-2005, 29764, nr. 19 (Noorman-Den Uyl).

³⁰⁶ Van Erp, J., Van den Bos, J., & Hemels, S., (2020). *Toezicht als tegenkracht: Naar een inspectie op de domeinen belastingen, toeslagen en douane*. Advies op verzoek van de staatssecretarissen van Financiën; WRR. (2013). *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op Rijkstoezicht*, pp. 128-129.

³⁰⁷ Kamerstukken Tweede Kamer 2004-2005 29764, nr. 8 (raamconvenant).

³⁰⁸ Commissie-Donner. (2019). *Omzien in verwondering*. Interim-advies commissie Uitvoering Toeslagen.

De verantwoordelijkheid voor de juistheid van de aangeleverde gegevens bij zowel de aanvraag als wijzigingen gedurende het kalenderjaar is geheel bij de ouders gelegd. Daarmee is ook het risico van onjuistheden bij de ouders gelegd. In de wetsgeschiedenis van de Awir staat hierover: ‘Belanghebbenden zullen zich bewust moeten zijn van de (financiële) risico’s van foutieve schattingen en van andere gegevens die op basis van verwachtingen worden verstrekt.’³⁰⁹

Na invoering van de WKO blijkt er sprake van een onvoorziene groei in het gebruik van de wet, die niet altijd gepaard gaat met een groei in arbeidsparticipatie. De wet is gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik, bijvoorbeeld omdat informele onbetaalde opvang (bijvoorbeeld door grootouders) kan worden omgezet in gefinancierde gastouderopvang via de kinderopvangregeling. In augustus 2009 wordt een wet aangenomen waarmee misbruik en oneigenlijk gebruik van gastouderopvang wordt bestreden om zodoende het kinderopvangstelsel voor de langere termijn financieel beheersbaar en toegankelijk te houden.³¹⁰ De wet regelt onder andere de formalisering van het betalingsverkeer met gastouders, waardoor gedeclareerde uren beter te controleren zijn.

4.3c Overige toeslagen

Naast de kinderopvangtoeslag is er nog een aantal toeslagen die onder de Awir vallen. Voor de volledigheid bespreken we deze hieronder kort, maar we gaan hier verder niet dieper op in.

Zorgtoeslag 2006

Het doel van de zorgtoeslag, geïntroduceerd met de invoering van de Zorgverzekeringswet in 2006, is het garanderen van financiële toegankelijkheid van de zorg voor alle huishoudens. Het is een tegemoetkoming voor zowel de standaard zorgpremie als het eigen risico. Doel is dat geen enkel huishouden meer dan een vooraf bepaald deel van het huishoudinkomen aan zorgpremie en eigen risico hoeft te betalen. De hoogte van de maximale zorgtoeslag is afhankelijk van de standaard zorgpremie en gemiddeld eigen risico en niet van de feitelijk betaalde zorgpremie en eigen risico. Zo houden mensen er belang bij om een zorgverzekering uit te kiezen met een gunstige premie (wat de concurrentie tussen zorgverzekeraars bevordert) en blijft het kostenbewustzijn in stand als mensen gebruikmaken van zorg waarvoor het eigen risico geldt.

Huurtoeslag 2006

‘Huurtoeslag’ is vanaf 1 januari 2006 de nieuwe naam voor de individuele huursubsidie. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) is verantwoordelijk voor de Wet op de huurtoeslag, de begroting van de huurtoeslag en het beleid. Met de huurtoeslag draagt de overheid in bepaalde gevallen bij in de kosten van de huur. De voorwaarden voor het verkrijgen van huurtoeslag zijn persoonsgebonden. De huurder is meerderjarig of minderjarig en getrouwd, de huurder en eventuele medebewoners hebben de Nederlandse nationaliteit of een geldige verblijfsvergunning, medebewoners zijn op het woonadres ingeschreven bij de gemeente. De huurwoning moet aan bepaalde gemeentelijke voorwaarden voldoen, bijvoorbeeld niet te groot of niet te duur zijn. Er geldt een vermogensgrens voor de huurtoeslag.

Kindgebonden budget 2008

Op grond van de Wet op het kindgebonden budget van 1 november 2007 bestaat vanaf 1 januari 2008 aanspraak op een kindgebonden budget, een door de Belastingdienst/Toeslagen, of in een aantal gevallen de Sociale Verzekeringsbank, uit te betalen toeslag, voor de ouder die recht heeft op kinderbijslag ingevolge de Algemene kinderbijslagwet. Het kindgebonden budget is een tegemoetkoming (bovenop de

³⁰⁹ Kamerstukken Tweede Kamer 2004-2005 29764, nr. 3, p. 20.

³¹⁰ Wet van 18 juli 2009 tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang, *Staatsblad* 345 van 25 augustus 2009.

kinderbijslag) in de kosten voor het levensonderhoud van kinderen in huishoudens met een laag-, en middeninkomen. Het kindgebonden budget hangt af van het inkomen, de huishoudsamenstelling, het aantal kinderen en hun leeftijd. Alleenstaande ouders ontvangen in het kindgebonden budget een jaarlijkse extra bijdrage; de Alleenstaande ouderkop (ALO-kop). Het bedrag wordt voor elk volgende kind in het gezin iets lager, maar kent wel een opslag voor kinderen van 12 tot 17 jaar.

4.3d Discussie na invoering Awir

De Awir regelt het centrale thema van het toeslagenstelsel, namelijk bevoorschotting op basis van onzekere elementen die later pas vast komen te staan. Op de complexiteit in het toeslagenstelsel is na de invoering vele malen gewezen.³¹¹ Al snel wordt getwijfeld of de nieuwe dienst wel toegerust is op zijn taak. De vraag rijst bijvoorbeeld of de nieuwe dienst in staat blijkt zich te gedragen als een uitvoeringsinstelling van sociale zekerheid, dus met aandacht voor maatwerk.³¹² Er komen al snel signalen dat de uitvoering niet voorspoedig verloopt. Het stelsel levert bij de introductie veel klachten op, tot wel 12.000 in 2007.³¹³ De Algemene Rekenkamer doet geregeld onderzoeken en constateert dat de bedrijfsvoering van de Belastingdienst tekortschiet om de toeslagen uit te voeren. Het ontbreekt de Belastingdienst aan voldoende middelen en daardoor moeten keuzes worden gemaakt. Daarbij krijgt het tijdig betalen van de voorschotten prioriteit boven het vaststellen van de rechtmatigheid, wat ook is gemeld aan de Tweede Kamer.³¹⁴ De Rekenkamer heeft daarbij al in 2006 gewezen op de financiële moeilijkheden die voor kwetsbare groepen kunnen ontstaan bij de invordering van voorschotten.

Over 2006 en 2007 was door de aanhoudende problematiek zelfs sprake van een ernstige onvolkomenheid, vanwege de structurele aard van het financieel wanbeheer en vanwege het aantal burgers dat het betrof.³¹⁵ De ernstige onvolkomenheid voor de toeslagen wordt volgens de Rekenkamer veroorzaakt door nieuw beleid en de daarvoor benodigde automatisering, die in 2006 haperde.³¹⁶ Uiteindelijk was er zes jaar op rij sprake van een (ernstige) onvolkomenheid in de bedrijfsvoering.³¹⁷ Zo ontbrak een adequate ondersteuning van de uitvoering door ICT-systemen en de mogelijkheid om controles uit te voeren.³¹⁸ De Rekenkamer heeft er oog voor dat ook de Belastingdienst te maken heeft met bezuinigingsdoelstellingen. Bij de Belastingdienst is in 2010 een budgettaire taakstelling ingevoerd van circa 450 miljoen euro, met name te behalen via efficiency- en versoberingsmaatregelen, en met vereenvoudiging en taakverlichting.³¹⁹ De Rekenkamer concludeert in haar rapport 'Bezuinigen op uitvoeringsorganisaties' (2013) dat doelmatiger werken vaak mogelijk is, maar ook kan leiden tot taakversobering. De Rekenkamer pleit daarom voor verantwoord bezuinigen en geeft als aanbeveling aan het kabinet om bij overweging tot verdere bezuinigingen op budgetten van uitvoeringsorganisaties de consequenties daarvan expliciet te maken.

³¹¹ In 2008 stelde een IBO-werkgroep mogelijke vereenvoudigingen voor. Desondanks zijn de omvang en de complexiteit van het stelsel sindsdien eerder toe- dan afgenomen. Commissie-Donner (2019). *Omzien in verwondering. Interim-advies commissie Uitvoering Toeslagen*, p. 27.

³¹² Vonk, G.J. (2004). De sociale zekerheid komt van Venus, de fiscus is van Mars. *SMA*, pp. 3-5.

³¹³ Ministerie van Financiën. (2019). *Eenvoud en maatwerk: Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel*, IBO-rapport Toeslagen Deelonderzoek 1.

³¹⁴ Algemene Rekenkamer. (2006). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2005 bij het Ministerie van Financiën*. Tweede Kamer, 2005-2006, 30 550 IXB, nr. 2, p. 6.

³¹⁵ Algemene Rekenkamer. (2007). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2006 bij het Ministerie van Financiën*. Tweede Kamer, 2006-2007, 31 031 IXB, nr. 2, p. 42.

³¹⁶ Algemene Rekenkamer. (2007). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2006 bij het Ministerie van Financiën*. Tweede Kamer, 2006-2007, 31 031 IXB, nr. 2, p. 13.

³¹⁷ Algemene Rekenkamer. (2020). *Overzicht bevindingen en publicaties. Algemene Rekenkamer over toeslagenstelsel*, p. 3.

³¹⁸ Algemene Rekenkamer. (2020). *Overzicht bevindingen en publicaties. Algemene Rekenkamer over toeslagenstelsel*.

³¹⁹ ABDBTOPConsult (2020). *Werk aan uitvoering. Fase 1: Probleemanalyse*. p. 24

Tijdige betaling wordt inderdaad genoemd als een van de belangrijkste aandachtspunten van de Tweede Kamer in de eerste periode na de totstandkoming van het stelsel. De aandacht van de Kamer ging voornamelijk uit naar de werking van het stelsel jegens de burger.³²⁰ Het voorgestelde stelsel was een vernieuwing en gevreesd werd dat de burger erop achteruit zou gaan ten opzichte van voordien bestaande inkomensafhankelijke voorzieningen, mede omdat Toeslagen ervan werd verdacht de uitvoering niet ‘con amore’ ter hand te willen nemen.³²¹ Men dacht daarbij vooral aan de snelle uitbetaling aan de burger.³²² Wij gaan dieper in op de uitvoering van de toeslagen in hoofdstuk 6.

4.4 Parlementaire context en reactie

Figuur 4.1 geeft een overzicht van de totale parlementaire aandacht voor de Awir en WKO. Duidelijk is dat er vooral een piek is bij de bespreking van de Awir in 2005. Pas in 2020 zien we weer veel aandacht voor deze wetten in het kader van de toeslagenaffaire.

In het regeerakkoord van Balkenende II, gepresenteerd eind mei 2003, wordt reeds voorgesorteerd op het plan om een aan de Belastingdienst gelieerde organisatie op te tuigen voor het inkomensbeleid:

‘Het inkomensbeleid zal worden gekenmerkt door een verdere aanpak van de armoedeval en door een verdere stroomlijning (door bundeling van regelingen en uniformering van inkomensbegrippen) van inkomensafhankelijke regelingen, met name voor zorg, kinderen en wonen. Op zo kort mogelijke termijn wordt de huidige kinderkorting meer glijdend inkomensafhankelijk gemaakt; deze wordt met ingang van 2004 verhoogd. In het kader van het nieuwe zorgstelsel wordt een zorgtoeslag ingevoerd, die de kosten voor zorg voor huishoudens aan een maximum bindt. Een aan de Belastingdienst gelieerde uitvoeringsinstantie zal deze en andere inkomensafhankelijke regelingen gaan uitvoeren.’³²³

³²⁰ Ministerie van Financiën. (2019). *Eenvoud en maatwerk: Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel*, IBO-rapport Toeslagen Deelonderzoek 1, p. 31.

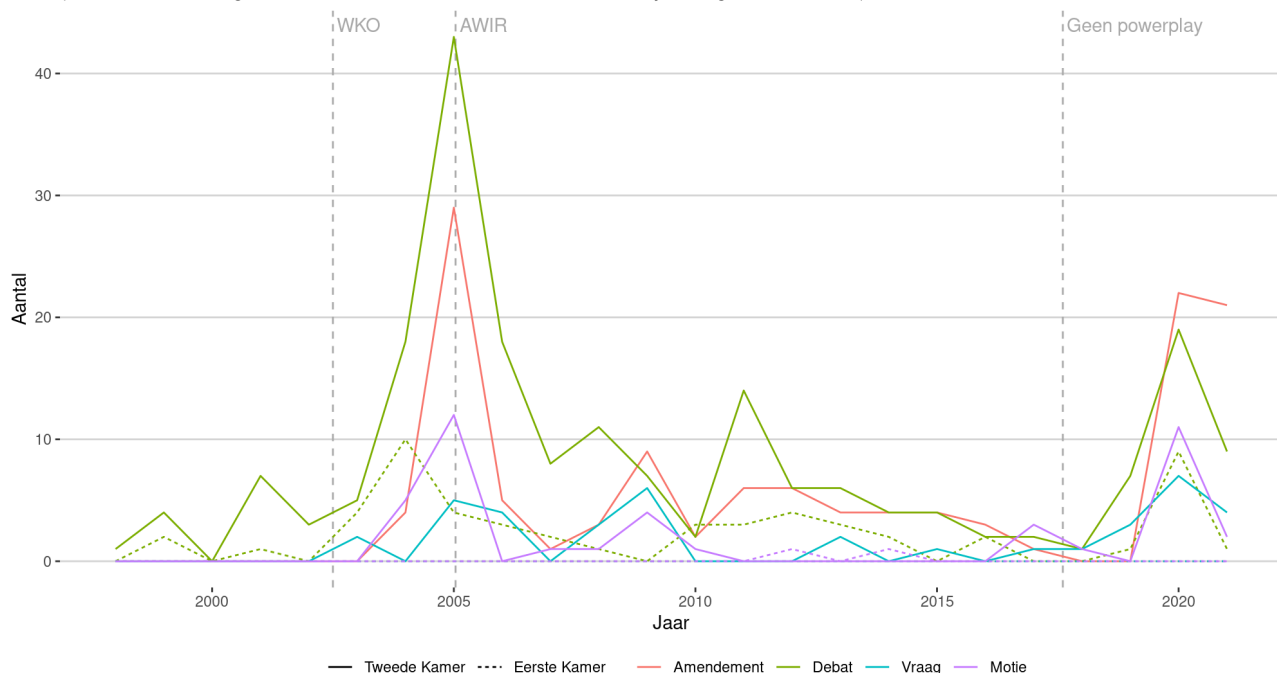
³²¹ Ibid.

³²² Ibid.

³²³ Kamerstukken Tweede Kamer, 2002-2003 28637, nr. 19, p. 7.

Figuur 4.1: Politieke aandacht voor WKO en AWIR

(Aantal debatten, vragen, amendementen en moties waarin de wetten bij naam genoemd worden)



Bron: Officiële bekendmakingen; Zoekterm: "wet kinderopvang"~5 wko* awir* "algemene wet inkomensafhankelijke regelingen"

De Belastingdienst als uitvoerder is een politieke keuze geweest. ‘Belastingdienst of uitkeringsfabriek wordt strijd Zalm en Wijn’, kopt het Financieele Dagblad boven een artikel op 24 mei 2003, de dag na het uitbrengen van het regeerakkoord door Balkenende II. Volgens Giselle van Cann schuilt er een fundamenteel politiek verschil achter de opmerking in het regeerakkoord dat de Belastingdienst de inkomensafhankelijke regelingen gaat uitvoeren:

‘Het CDA is voorstander van specifieke lastenverlichting, vooral gericht op gezinnen met kinderen. De christen-democraten zien op de lange duur een belastingstelsel voor zich, waarin iedereen een gelijk belastingtarief betaalt en via inkomensafhankelijke regelingen gezorgd wordt dat niemand meer dan 10% van zijn besteedbaar inkomen aan wonen, zorg en kinderen betaalt. De VVD voelt wel voor een vlak belastingtarief, maar zo’n inkomensbeleid kan op minder enthousiasme rekenen in liberale kring. Daar houdt men meer van generieke lastenverlichting dan van specifieke. Zalm heeft bovendien principiële bezwaren tegen het feit dat de Belastingdienst dat beleid moet uitvoeren. De fiscus is er om geld te innen, vindt hij, niet om geld uit te delen. Het moet geen ‘uitkeringsfabriek’ worden, zei hij vorig jaar.’³²⁴

4.4a De Wet kinderopvang

In het regeerakkoord van Balkenende II staat eveneens: ‘Een nieuwe, meer vraaggestuurde regeling voor kinderopvang is ook nodig voor de arbeidsmarktdynamiek.’³²⁵ Deze regeling betreft de Wet basisvoorziening kinderopvang, kortweg Wet kinderopvang, die op 2 juli 2002 al naar de Tweede Kamer is gestuurd. Deze wet ‘bevat een regeling voor tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van de kinderopvang. We beogen door het vestigen van een wettelijke aanspraak op tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang, voor ouders en andere verzorgers, de

³²⁴ Financieele Dagblad. (2003, 24 mei). Belastingdienst of uitkeringsfabriek wordt strijd Zalm en Wijn. <https://fd.nl/frontpage/Print/krant/Pagina/Optiek/371448/Belastingdienst-of-uitkeringsfabriek-wordt-strijd-zalm-en-wijn>.

³²⁵ Kamerstukken Tweede Kamer, 2002-2003 28637, nr. 19, p. 7.

combinatie van arbeid en zorg te vergemakkelijken en de toegankelijkheid van de kinderopvang te vergroten’, aldus de memorie van toelichting.³²⁶ In deze memorie van toelichting wordt ook ingegaan op de uitvoering door de Belastingdienst:

‘Voor de invulling van de vraagfinanciering biedt een centrale, rechtstreeks aan de ouders uit te keren, tegemoetkoming de meeste voordelen. Financiële beletselen, die mogelijk aan de toegang tot de kinderopvang in de weg staan, worden weggenomen doordat ouders aanspraak kunnen maken op een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang. Daarnaast zijn uniformiteit en efficiency belangrijke voordelen van een centrale uitvoering. Deze keuze heeft wel als gevolg dat een nieuw instrumentarium ontwikkeld moet worden met een bijbehorende uitvoeringsstructuur. Door de Belastingdienst een deel van de uitvoering te laten verzorgen, wordt dit nadeel tot het minimum beperkt, omdat inkomensgegevens reeds bij de Belastingdienst bekend zijn en deze dienst ervaring heeft met het uitvoeren van grootschalige taken.’³²⁷

De Afdeling advisering van de Raad van State zet vraagtekens bij de noodzaak van de veranderingen en vraagt zich af of de knelpunten niet binnen de bestaande wetgeving opgelost kunnen worden. Ook zet de Raad vraagtekens bij de uitvoering van de wet door de Belastingdienst: ‘Voorts plaatst de Raad kanttekeningen bij de voorgestelde uitvoering door de Belastingdienst en acht hij de administratieve verplichtingen voor werkgevers en kinderopvanginstellingen volstrekt onvoldoende in beeld gebracht.’³²⁸

Deze kritiek van de Raad van State en daarmee ook de rol van de Belastingdienst komen nauwelijks terug in de politieke bespreking. De Wet kinderopvang wordt in het parlement in 2004 besproken voordat deze wordt aangenomen door beide Kamers. Bij deze bespreking wordt een groot aantal moties en amendementen ingediend, maar deze gaan niet over de uitvoering door de Belastingdienst. De meeste daarvan hebben betrekking op de rol van de ouders. Zo betreffen de amendementen van Kamerlid Huizinga-Heringa (CU) het geven van adviesrecht aan ouders ten aanzien van de prijsontwikkeling in de kinderopvang.³²⁹ Dit verzwaarde adviesrecht is ‘conform het adviesrecht in de huidige gesubsidieerde kinderopvang’.³³⁰ Beide amendementen worden aangenomen. Ook is een aantal amendementen erop gericht om de markt beter te laten functioneren. Zo dient de VVD een amendement in om ervoor te zorgen ‘dat de Amvb kwaliteit wordt geschrapt, teneinde overbodige regelgeving te voorkomen en het binnen de grenzen van de basiskwaliteit mogelijk te maken voor ondernemers in de kinderopvang elkaar te beconcurreren op basis van kwaliteit’.³³¹ GroenLinks heeft omtrent deze focus op marktwerking nog een motie die verplichte kwaliteitseisen aan de kinderopvang wil garanderen³³², maar deze motie wordt niet aangenomen.

Op 21 april 2004 zegt Kamerlid Hamer (PvdA) bij de behandeling van de wet zich wel zorgen te maken over de uitvoering door de Belastingdienst:

“Wij hebben veel vragen over de uitvoerbaarheid van de regeling bij de Belastingdienst. De instellingen en ouderorganisaties maken zich daar grote zorgen over. Wij kunnen die bezorgdheid niet controleren, omdat de AMvB nog niet bekend is. Wij weten niet hoe flexibel de Belastingdienst in staat zal zijn om de aanvragen van ouders te honoreren en te voorkomen dat ouders langdurig te veel of te weinig geld krijgen, waardoor zij later ofwel veel moeten terugbetalen ofwel veel schulden oplopen. Ik hoop dat de staatssecretaris van Financiën ons

³²⁶ Kamerstukken Tweede Kamer, 2001-2002 28447, nr. 3.

³²⁷ Kamerstukken Tweede Kamer, 2001-2002 28447, nr. 3.

³²⁸ Kamerstukken Tweede Kamer, 2001-2002 28447, nr. A.

³²⁹ Kamerstukken Tweede Kamer, 2003-2004 28447, nr. 54.

³³⁰ Kamerstukken Tweede Kamer, 2003-2004 28447, nr. 55.

³³¹ Kamerstukken Tweede Kamer, 2003-2004 28447, nr. 36.

³³² Kamerstukken Tweede Kamer, 2003-2004 28447, nr. 92.

meer kan vertellen over de invulling van de AMvB, zodat wij daarover een wat geruster gevoel kunnen krijgen.”³³³

Minister De Geus zegt in de Kamer op 22 april 2004: “Ook kan de Kamer zich vinden in de keuze van de uitvoering door de Belastingdienst.”³³⁴ Hij stelt verder:

“Mevrouw Hamer vroeg of het niet beter was om de geldstromen voor de doelgroepen van het Rijk en de gemeenten samen te voegen en in hun geheel aan de gemeenten te geven. Dat lijkt mij geen verstandig idee. Het voorstel doorbreekt de eenduidige WBK-systematiek. Het zou tot forse aanpassingen in de uitvoering van de WBK leiden. Gemeenten zullen niet in staat zijn om al per 1 januari 2005 voor alle doelgroepen een inkomensafhankelijke regeling uit te voeren. Bedacht moet worden dat de gemeenten daartoe betrouwbare inkomensgegevens per gezin nodig hebben. De Belastingdienst is daartoe naar het oordeel van de regering beter, zo niet het beste toegerust.”³³⁵

Staatssecretaris Wijn legt in datzelfde debat uit waarom de Belastingdienst naar het idee van de regering wel de beste organisatie is om de uitvoering van de wet op zich te nemen. Juist om de inkomensafhankelijke regelingen te stroomlijnen, is het uitvoeren via de Belastingdienst noodzakelijk, aldus de staatssecretaris. Hij stelt:

“Ik verwacht aan het eind van de zomer samen met de heer De Geus bij deze Kamer te kunnen indienen het wetsvoorstel Awir, Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. Via die overkoepelende algemene wet en met de aan de Belastingdienst gelieerde organisatie willen wij een aantal subsidies gaan regelen. Het voordeel van deze werkwijze is dat wordt aangesloten bij een systematiek die de mensen snappen, terwijl je de uitvoering laat doen door een organisatie die heel veel ervaring heeft met massale processen en waarmee elke Nederlander al heeft te maken.”³³⁶

Hij stelt even verderop in het debat: “Ik hoop dat wij hiermee het eerste voorbeeld kunnen neerzetten van hoe wij de Belastingdienst steeds meer kunnen gaan gebruiken als een soort centrale verrekenkas voor subsidies en regelingen vanuit het Rijk.”³³⁷

Op 18 mei 2004 stemt de Tweede Kamer over de Wet kinderopvang. De Kamerleden van de fracties van het CDA, de VVD, de LPF en de ChristenUnie stemmen voor het wetsvoorstel, de leden van de overige fracties stemmen tegen, maar dit betekent nog steeds dat de wet wordt aangenomen. Bij de stemverklaringen wordt de rol van de Belastingdienst niet meer genoemd.

In de Eerste Kamer komt de wet aan bod op 5 juli 2004. Eerste Kamerlid Nap-Borger (CDA) stelt hierbij de vraag:

“De Belastingdienst heeft zich, zoals wij uit de memorie van antwoord kunnen opmaken, al vroegtijdig voorbereid door conceptaanvraagformulieren op te stellen, een voorlichtingscampagne te starten en een speciaal voor dit doel ontwikkeld computerprogramma te introduceren. De dienst heeft echter onlangs aangegeven dat er problemen kunnen ontstaan doordat er één beschikking per huishouding wordt afgegeven en niet per kind, terwijl het goed mogelijk is dat ouders hun kinderen door verschillende organisaties laten opvangen. Kan de minister ons garanderen, dat de Belastingdienst tijdig alle knelpunten heeft opgelost?”³³⁸

³³³ Handelingen Tweede Kamer, 2003-2004, nr. 69, p. 4495-4509.

³³⁴ Handelingen Tweede Kamer, 2003-2004, nr. 70, p. 4593-4640.

³³⁵ Handelingen Tweede Kamer, 2003-2004, nr. 70, p. 4593-4640.

³³⁶ Handelingen Tweede Kamer, 2003-2004, nr. 70, p. 4593-4640.

³³⁷ Handelingen Tweede Kamer, 2003-2004, nr. 70, p. 4593-4640.

³³⁸ Handelingen Eerste Kamer, 2003-2004, nr. 37, p. 2050-2062.

De dag erna antwoordt minister De Geus:

“Mevrouw Nap heeft gevraagd of de Belastingdienst ook daadwerkelijk in staat is om de aanvragen van de ouders tijdig en correct af te handelen. Ik heb daar alle vertrouwen in. De contacten tussen mijn departement en de Belastingdienst zijn frequent en intensief. Alles is erop gericht dat op 15 januari 2005 de tegemoetkomingen aan ouders kunnen worden uitbetaald. Wat de Belastingdienst gaat doen, is volkomen nieuw: niet heffen maar uitbetalen. De Belastingdienst is daarom vanaf het begin bij het wetgevingstraject betrokken. Uitvoerbaarheid door de Belastingdienst is steeds een element van beoordeling geweest. Ik heb geen reden om aan te nemen dat hier nog knelpunten zullen zijn. Dat geldt ook voor de informatie aan de ouders. Ouders die zich op het onderwerp willen oriënteren, kunnen vanaf deze maand onder alle gebruikelijke voorbehouden op de website van de Belastingdienst al de eerste informatie van de Wet kinderopvang vinden.”³³⁹

Daarnaast gaat de discussie vooral over de praktische invulling van slechts één beschikking per gezin waarbij wordt aangegeven hoeveel tegemoetkoming de ouders krijgen per kind. Het praktische probleem ontstaat wanneer ouders de kinderen op verschillende crèches willen onderbrengen en tegelijkertijd het geld direct naar de kinderopvangorganisatie willen laten sturen. De minister belooft dat de Belastingdienst hier nog naar gaat kijken maar stelt ook: “Tot die tijd zullen de ouders die meerdere kinderen bij meerdere instellingen hebben, ook zelf een zekere verantwoordelijkheid dragen voor de financiële afhandeling en niet kunnen volstaan met één enkele machtiging die rechtstreeks ertoe leidt dat de Belastingdienst naar twee punten zal uitbetalen. Het probleem daarvan is te overzien, omdat de ouders dan ook best de beslissing kunnen nemen: “Laat het geld bij mij komen; ik betaal het dóór”, of tegen een intermediaire organisatie kunnen zeggen: “Zou u dit voor mij kunnen doen?”³⁴⁰

4.4b Awir: Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen

Op 4 november 2003 stuurt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid samen met de staatssecretaris van Financiën een brief naar de Tweede Kamer over het kabinetsstandpunt Interdepartementaal Beleidsonderzoek Uitvoering Inkomensafhankelijke Regelingen.³⁴¹ Daarin stelt men over te stappen op één loket voor zo veel mogelijk inkomensafhankelijke regelingen: ‘De aan de Belastingdienst gelieerde uitvoeringsinstelling zal per 1 januari 2005 de Wet basisvoorziening kinderopvang (WBK) en per 1 januari 2006 de zorgtoeslag gaan uitvoeren. De aan de Belastingdienst gelieerde uitvoeringsinstelling zal ook de huursubsidie gaan uitvoeren.’³⁴² De regelingen zullen zelf niet veranderen, aldus de bewindslieden, maar er zal wel een juridisch kader worden gecreëerd om de regelingen te stroomlijnen: de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Een belangrijke keuze binnen de Awir is het peiljaar: ‘De keuze voor een uniform peiljaar is zeer bepalend voor de mate waarin ook een aantal formele wets- en uitvoeringsaspecten van inkomensafhankelijke regelingen kunnen worden geharmoniseerd. Het peiljaar hangt namelijk nauw samen met de aanvraagprocedure, de wijze van uitbetaling, de terugvordering en verrekening. Harmonisatie van deze uitvoeringsaspecten levert synergie op in de regelingen, waardoor gezamenlijke uitvoering winsten op kan leveren in termen van doelmatigheid en klantgerichtheid.’³⁴³

Bij de bespreking van de Awir in 2005 hebben de Kamerleden van de oppositie veel oog voor het peiljaar en het mogelijke effect op de ‘armoedeval’ wanneer iemand halverwege het jaar meer of juist minder zou gaan verdienen. Zo dient Kamerlid Noorman-den Uyl (PvdA) enkele amendementen in omtrent deze

³³⁹ Handelingen Eerste Kamer, 2003-2004, nr. 38, p. 2103-2122.

³⁴⁰ Handelingen Eerste Kamer, 2003-2004, nr. 38, p. 2103-2122.

³⁴¹ Kamerstukken Tweede Kamer, 2003-2004 29287, nr. 1.

³⁴² Kamerstukken Tweede Kamer, 2003-2004 29287, nr. 1.

³⁴³ Kamerstukken Tweede Kamer, 2003-2004 29287, nr. 1.

armoedeval: ‘Met dit amendement wordt beoogd om bij mensen die in de loop van het berekeningsjaar een aanzienlijke inkomensterugval ondergaan, voor de huursubsidie in de periode na die terugval een toetsingsinkomen in aanmerking te nemen dat is gebaseerd op dat lagere inkomen.’³⁴⁴ Het amendement wordt verworpen.

Hardheidsclausule

In het wetsvoorstel is geen hardheidsclausule opgenomen – tegen het advies van de Raad van State in heeft de regering deze geschrapt.³⁴⁵ De hardheidsclausule kwam na de parlementaire behandeling in een zeer beperkte strekking terug.³⁴⁶ Een hardheidsclausule komt ter sprake in het amendement van Kamerlid Omtzigt (CDA): ‘Met dit amendement wordt beoogd een hardheidsclausule in te voeren voor alle inkomensafhankelijke regelingen. De bedoeling is om criteria voor de hardheidsclausule neer te leggen in een ministeriële regeling.’³⁴⁷ Na reactie van de bewindspersoon wordt het amendement vervangen door een amendement dat alleen ingaat op een hardheidsclausule rondom de vermogenstoets: ‘Met dit amendement wordt beoogd een hardheidsclausule in te voeren voor situaties waarin de vermogenstoets ertoe zou leiden dat in strijd met de bedoeling van de wetgever geen of een lagere tegemoetkoming zou worden toegekend. Dit amendement maakt het bijvoorbeeld mogelijk om bij de vermogenstoets het vermogen van pleegkinderen vrij te stellen. De op basis van deze bepalingen getroffen maatregelen zullen worden neergelegd in een ministeriële regeling.’³⁴⁸ Dit amendement wordt aangenomen.

Rol van de Belastingdienst

Wat de rol van de Belastingdienst betreft, gaat het vooral om naamgevingen. Zo wordt de motie van Kamerlid Verburg (CDA), Weekers (VVD) en Van der Vlies (SGP) aangenomen waarin zij pleiten om huursubsidie in de Wet huurtoeslag te noemen en de Regeling tegemoetkoming kinderopvang wordt ‘kinderopvangtoeslag’.³⁴⁹ In aanvulling daarop vraagt Kamerlid Noorman-den Uyl om ‘op afzienbare termijn de Belastingdienst/Toeslagen te vernoemen naar Toeslagendienst.’³⁵⁰ Deze motie wordt afgewezen.

Noorman-den Uyl (PvdA) spreekt zich in de Tweede Kamer bij de behandeling van de wet op 19 januari 2005 wel uit tegen de rol van de Belastingdienst:

“Dat ene loket dat wij krijgen, had ook een loket kunnen zijn zonder beton. Ik vraag mij af waarom dat niet gewoon toeslagendienst heet. Waarom moet dat bij de belastingen worden ondergebracht? Misschien benutten wij over twee of drie jaar de polisadministratie van de UWV, omdat wij dan wel zonder die vreselijke armoedeval iets fatsoenlijks voor elkaar kunnen krijgen. Natuurlijk moet er wisselwerking zijn tussen de Belastingdienst en allerlei andere organisaties, maar dat is toch nog geen reden om dit onder te brengen bij de Belastingdienst? Dat geldt des te meer, daar de beleidsverantwoordelijke de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is en blijft. Daarom is hij ook voor de Kamer het primaire aanspreekpunt. Ik heb dat niet begrepen. Voor de burger zou mijn oplossing ook begrijpelijker zijn. Anders moet je iedere keer zeggen: dan komt de fiscus langs en haalt via de armoedeval 84% van uw eigen meerverdienste weg.”³⁵¹

De heer Rouvoet (CU) zegt tijdens het debat ook twijfels te hebben bij de uitvoering door de Belastingdienst: “Ook met het concentreren van de uitvoering bij één organisatie, i.c. de Belastingdienst, zijn wij het eens, maar dit zal nog wel het nodige kunst- en vliegwerk vragen. Wij zijn er nog niet van

³⁴⁴ Kamerstukken Tweede Kamer, 2004-2005 29765, nr. 12.

³⁴⁵ Kamerstukken Tweede Kamer, 2004-2005 29764, nr. 5.

³⁴⁶ Kamerstukken Tweede Kamer, 2020-2021, 35 510, nr. 2 30.

³⁴⁷ Kamerstukken Tweede Kamer, 2004-2005 29764, nr. 13.

³⁴⁸ Kamerstukken Tweede Kamer, 2004-2005 29764, nr. 32.

³⁴⁹ Kamerstukken Tweede Kamer, 2004-2005 29764; 29765, nr. 33.

³⁵⁰ Kamerstukken Tweede Kamer, 2004-2005 29764; 29765, nr. 35.

³⁵¹ Handelingen Tweede Kamer, 2004-2005, nr. 39, pp. 2594-2624.

overtuigd dat het bij de Belastingdienst nog makkelijker, laat staan ook leuker zal worden.”³⁵² De vragen of de Belastingdienst in staat is tot deze operatie, wat daarvoor nodig is en welke eisen gesteld kunnen worden aan een behoorlijke uitvoering, worden niet of nauwelijks gesteld. Noorman-den Uyl (PvdA) dient nog wel een motie in om het functioneren van de Belastingdienst in de gaten te houden. Haar motie beoogt ‘het doel en de verantwoording op resultaat en doeltreffendheid in de wet vast te leggen’.³⁵³ Zij wil dit bewerkstelligen door middel van een jaarverslag van de Belastingdienst/Toeslagen. Deze motie wordt echter verworpen.

Staatssecretaris Wijn antwoordt op de zorgen van de Kamerleden:

“Er komt één uitvoeringsloket voor het aanvragen van huursubsidie, zorgtoeslag en tegemoetkoming kinderopvang. Betrokkene belt de Belastingtelefoon en krijgt een menu te horen. Dit menu zal afhankelijk van het seizoen anders worden ingericht. Als wij veel vragen over toeslagen kunnen verwachten in de maanden september en oktober zal het onderwerp toeslagen het eerste nummer van het menu zijn, terwijl die plaats in maart zal zijn ingeruimd voor belastingen. Wij zullen het goed toegankelijk maken voor de burgers. De Belastingdienst is toegerust op massale processen van inning en zal dit binnenkort ook zijn voor uitbetaling.”³⁵⁴

Alleen de PvdA lijkt de rol van de Belastingdienst bij de uitvoering echt mee te wegen. Bij de stemmingen over de wet stelt Noorman-den Uyl op 10 februari 2005: “De PvdA-fractie voorziet grote problemen bij de overheveling van de huursubsidie volgend jaar naar de Belastingdienst/Toeslagen. Twee jaar geleden was een veel kleinere wijziging van de huursubsidie een regelrechte puinhoop voor vele huurders. Ons voorstel om het wat voorzichtiger aan te pakken, is zojuist afgewezen.” De PvdA stemt dan ook tegen de Awir. Alleen de Groep Lazrak doet dit ook. De overige fracties stemmen voor het wetsvoorstel. Of zoals Kamerlid Gerkens (SP) het verwoordt:

“Wij hebben een sterke voorkeur om dit via de Belastingdienst/Toeslagen te doen. Anders hebben wij niet één loket, zoals wij willen en zoals de sterke kant is van deze wet, maar dan hebben wij 467 plus 1 gemeenten. Dat was niet de bedoeling van deze wet. Moeten honderdduizenden mensen die halverwege het jaar WW aanvragen, straks naar die 467 plus 1 gemeenten toe? De staatssecretaris spreekt altijd vol lof over de Belastingdienst. Ik zou zeggen dat hij het zelf dan maar moet regelen. Hij wil toch altijd bewijzen dat de Belastingdienst het kan? Hij kan het zien als een uitdaging voor de Belastingdienst om ook een nieuw tijdperk in te gaan door deze wet uit te voeren.”³⁵⁵

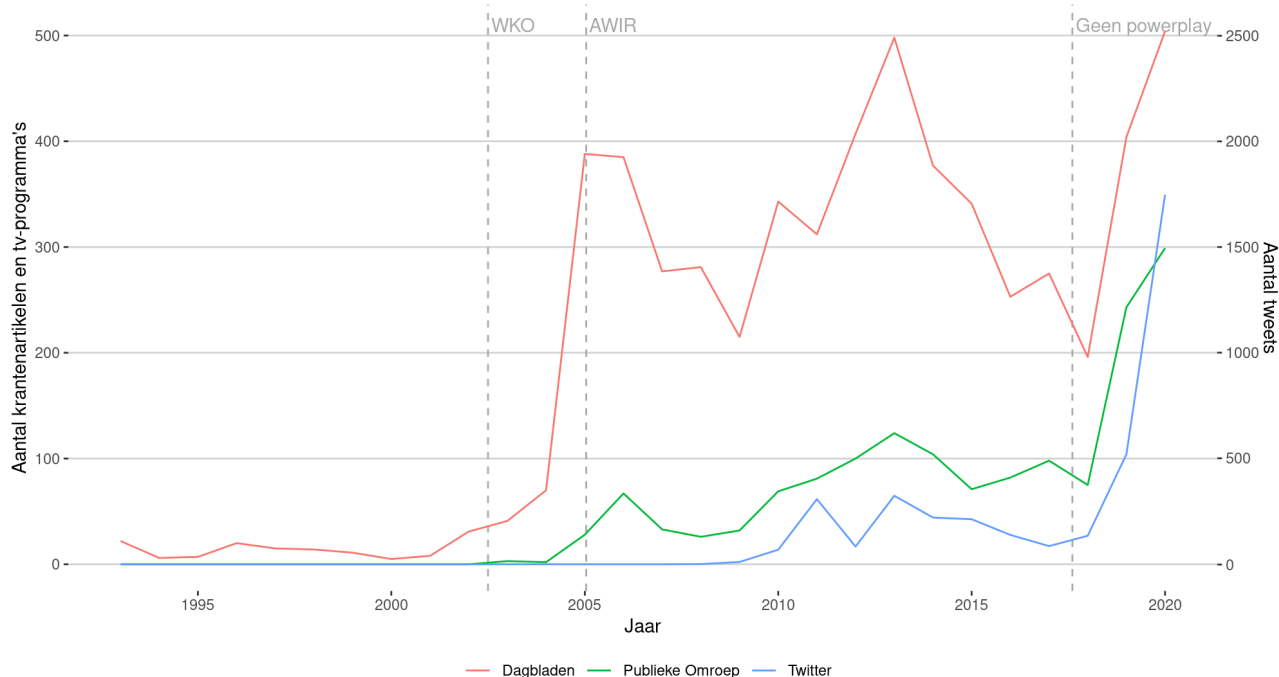
³⁵² Handelingen Tweede Kamer, 2004-2005, nr. 39, pp. 2594-2624.

³⁵³ Kamerstukken Tweede Kamer, 2004-2005 29764, nr. 19.

³⁵⁴ Handelingen Tweede Kamer, 2004-2005, nr. 40, pp. 2655-2675.

³⁵⁵ Handelingen Tweede Kamer, 2004-/2005, nr. 46, pp. 2952-2969.

Figuur 4.2: Aandacht voor toeslagen in de media en twitter



Noot: Aantal tweets staat op de rechter y-as.

Bron: LexisNexis, NPO, Twitter. Zoekterm: "wet kinderopvang"-5 wko* awir* "algemene wet inkomensafhankelijke regelingen"

4.5 Mediacontext en reactie

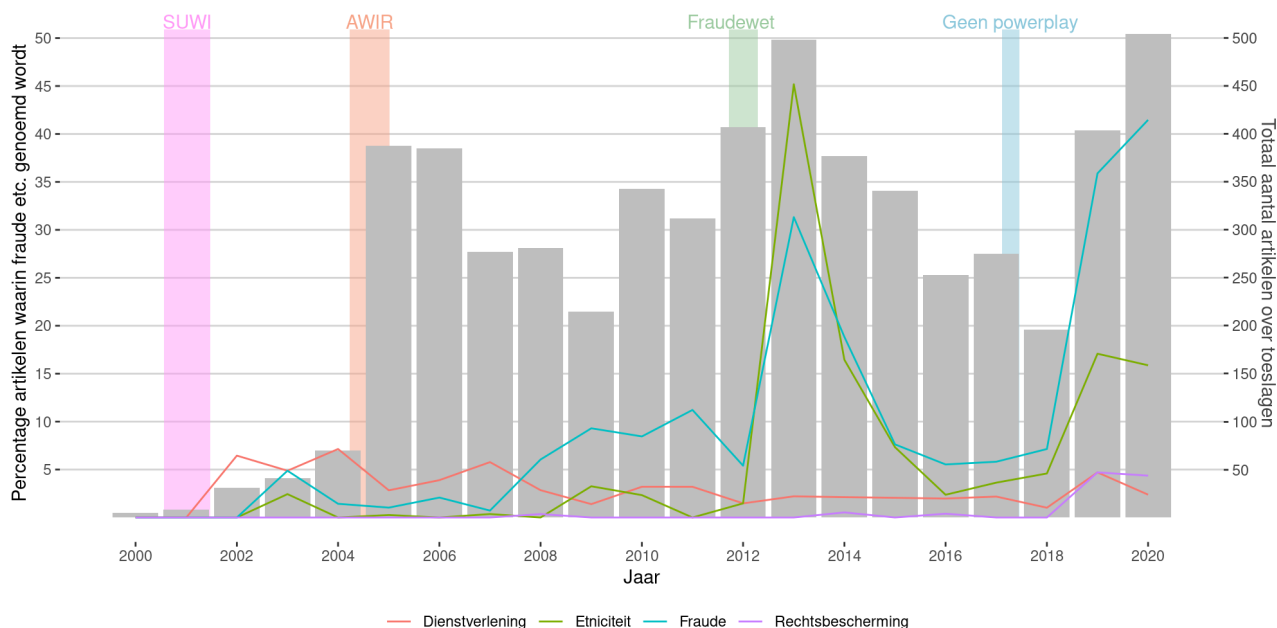
Figuur 4.2 toont de totale hoeveelheid items in de dagbladen en tv waarin de verschillende toeslagen genoemd worden. Daarnaast geeft het (op de rechter y-as) het aantal tweets weer waarin deze genoemd worden.

Duidelijk is dat de dagbladen al vanaf de behandeling van de Awir ruime aandacht voor het onderwerp hebben, met daarnaast pieken in 2013 (Bulgarenfraude) en 2020 (toeslagenaffaire). Op de publieke omroep komt de discussie eigenlijk pas later op gang, waarbij aangetekend moet worden dat de ondertitels voor 2010 niet altijd systematisch beschikbaar zijn. Op Twitter zien we heel duidelijk pas een piek als de toeslagenaffaire aan het licht komt.

In figuur 4.3 geven we de aandacht weer voor de toeslagenwetten in de dagbladen (de grijze balken). Daarnaast laten we zien in hoeverre dit nieuws over de toeslagen ook gaat over dienstverlening, etniciteit, fraude en rechtsbescherming. We zien vanaf 2007 toenemende aandacht voor fraude in relatie tot de toeslagen(wetten) in de berichtgeving. Deze aandacht piekt sterk in 2013, wanneer de Bulgarenfraude het nieuws domineert. In die periode zien we ook een nog sterkere toename van de berichtgeving waarin etniciteit wordt genoemd. De aandacht voor rechtsbescherming is nagenoeg nihil in de media met uitzondering van de laatste jaren. Tijdens de toeslagenaffaire zien we dat de berichtgeving over toeslagen ook veelvuldig gaat over etniciteit, maar aanzienlijk minder vaak dan in 2013. Ook zien we een sterkere associatie met fraude dan in 2013. Echter het frame waarin fraude en toeslagen worden genoemd, is gekanteld. Waar het frame van de frauderende buitenlanders in 2013 het nieuws domineerde, zien we in deze periode dat het gaat om onschuldige burgers (waarbij ook regelmatig wordt gemeld dat zij van 'niet-westerse' origine zijn) die het slachtoffer zijn geworden van hardvochtig beleid. In deze periode zien we dan ook iets meer aandacht voor dienstverlening en rechtsbescherming in de berichtgeving. In onderstaande paragrafen gaan we nader in op de discussie in de media.

Figuur 4.3: Aandacht voor en associaties met toeslagenwetten

Grijze balken geeft totale aandacht voor toeslagen, gekleurde lijnen geven aan in welk percentage van die artikelen dat concept genoemd wordt



Leesvoorbeeld: in 2013 waren er 498 artikelen waarin de een toeslag genoemd wordt. In 225 daarvan (45% van 498) werd ook een etniciteit genoemd. Bron: LexisNexis. Zie bijlage voor de gebruikte zoektermen.

Publieke discussie over kinderopvang

De publieke discussie over de nieuwe Wet kinderopvang begint in de dagbladen al in 2000. Zo schrijft Trouw op 20 september 2000: ‘Het kabinet werkt verder aan een nieuwe wet kinderopvang waarin de overheid standaard een derde gaat bijdragen aan de kosten voor kinderopvang.’ De Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang (BOinK) laat bij monde van de voorzitter Jellesma van zich horen. Zo citeert de Volkskrant op 2 november: “Wie betaalt, bepaalt. Als het geld direct naar de crèches en buitenschoolse opvang gaat, raken ouders als klant uit zicht. Hoe slecht dat is, merken we dagelijks.” In 2001 blijkt de wet vertraging te hebben opgelopen. ‘De voorbereiding blijkt taaier dan het kabinet had verwacht. Daardoor wordt de regeling niet per 2003 ingevoerd, zoals de bedoeling was’, aldus het Algemeen Dagblad op 17 november 2001, om te vervolgen met: ‘De wet moet leiden tot meer concurrentie. De meeste instellingen worden nu grotendeels in stand gehouden door subsidie van de gemeente. Dat verandert wanneer ouders straks zelf kunnen kiezen welke opvang hun geld waard is. Het kabinet denkt dat er zo sneller commerciële opvangplaatsen bij zullen komen.’ Eind van dat jaar, op 4 december 2001, kopt De Telegraaf: ‘Kinderopvang betaalbaar voor bijstandsouder’, om vervolgens te schrijven: ‘De overheid gaat het grootste deel van deze opvang voor haar rekening nemen. Dit is een belangrijk onderdeel van de langverwachte Wet basisvoorziening kinderopvang, die in 2004 moet ingaan.’

In NRC Handelsblad is de beslissing van het kabinet om de wet naar de Kamer te sturen ook besproken op 8 juni 200:

‘Het demissionaire kabinet besloot gisteren dat het geen controversieel wetsvoorstel is en dat er dus geen reden is om het niet voor behandeling naar de Kamer te zenden. Bovendien is enige haast geboden omdat het om een ingrijpende stelselwijziging gaat die per 1 januari 2004 moet ingaan. Ouders, werkgevers en de overheid dragen in het nieuwe voorstel gezamenlijk bij aan de kosten van kinderopvang. Via de fiscus krijgen werkende ouders een financiële bijdrage. [...] De staatssecretarissen Vliegthart (Volksgezondheid, Welzijn en Sport), Verstand (Sociale Zaken en metWerkgelegenheid) en Bos (Financiën) beogen om met de nieuwe wet de marktwerking in de

kinderopvang te stimuleren. De hoop is dat het eigen budget van werkenden ertoe leidt dat zij eisen stellen aan de prijs en de kwaliteit van de kinderopvang.’

2003: De rol van de Belastingdienst als politieke keuze

In oktober 2003 schrijft NRC Handelsblad over het idee van staatssecretaris Joop Wijn om de Belastingdienst te hervormen. Onder de kop ‘Fiscale kerstboom krijgt weer lichtjes’ schrijft de krant: ‘Wijn wil, in tegenstelling tot zijn voorgangers, de belastingen meer gebruiken om te sturen, met name op inkomensgebied. Daarom moet de Belastingdienst de komende jaren ook belastingsubsidies gaan verstrekken aan huishoudens die relatief veel kwijt zijn aan wonen, kinderen en zorg. Wijn vindt dat zo’n systeem past bij de wens ‘een overheidsloket’ te hebben waar burgers terecht kunnen.’ Trouw schrijft op 18 oktober over de toespraak van Wijn bij fiscalisten in Rotterdam onder de kop ‘Uit de tentakels van de armoedeval’. In de Volkskrant van 18 oktober komt de rol van de Belastingdienst nog wel ter sprake, maar staatssecretaris Wijn ziet deze problemen niet:

‘Volgens Wijn is de fiscus hier uitermate geschikt voor. “De Belastingdienst heeft veel kennis en ervaring met het uitvoeren van massale processen, ook op het gebied van uitbetalen. Bovendien zijn er voldoende inkomensgegevens bekend bij de fiscus, die dus bijna automatisch kan bepalen wie in aanmerking komt voor welke toeslagen.” Fiscalisten gruwen bij het idee dat de fiscus allerlei bedragen gaat uitkeren. Zij lopen te hoop tegen het optuigen van het belastingstelsel met nog meer inkomensafhankelijke regelingen. Wijn ziet echter geen bezwaren: “Ik ben geen fiscale purist. Van mij mogen er best wat lichtjes op de fiscale kerstboom zitten.”’

Op zondag 19 oktober is Wijn te gast bij ‘Buitenhof’ en bespreekt hij ook de plannen. In het item wordt gefocust op het conflict binnen de coalitie want VVD en D66 zien in de plannen van Wijn vooral gezinspolitiek. Dit komt vervolgens ook terug in het artikel in de Volkskrant op 21 oktober 2003:

‘De ophef betreft vooral de ‘geheime agenda’ van het CDA, stelt Francine Giskes van D66. Ze maakt zich zorgen dat Wijn en het CDA weer terug willen keren naar het ‘kostwinners-denken’, waar de paarse kabinetten nu juist afstand van hebben genomen. D66 en VVD vrezen dat Wijn niet alleen bij de nieuwe toeslagen voor zorg, wonen en kinderen het gezin centraal zal stellen, maar dat hij dat ook zal doen bij de belastingheffing.’

In het vragenuur op 21 oktober 2003 worden er ook vragen gesteld aan de staatssecretaris en gaat de discussie vooral om de vraag of hij de alleenstaande ouders nu zwaarder wil belasten of niet. Kamerlid Hamming-Bluemink (VVD) vraagt: “Wil de staatssecretaris de subsidieregelingen onderbrengen bij de Belastingdienst?”, waarop de staatssecretaris antwoordt: “De uitvoering ervan wel. De ‘materiedepartementen’ blijven uiteraard aanspreekbaar op het beleid. Het ministerie van VROM zal bijvoorbeeld verantwoordelijk blijven voor regelingen op het terrein van woonlasten en huren.” Daarna richt de discussie zich wederom op de vraag of de staatssecretaris niet gezinspolitiek bedrijft en wordt het een semantische discussie of men niet moet spreken van huishoudens in plaats van gezinnen. Zo zegt Wijn:

“Ik ben staatssecretaris in een kabinet van drie partijen. Ik wil bij geen van de drie partijen door een woordkeuze misverstanden laten ontstaan. Voor mij zijn huishouden en gezin redelijk synoniem. Het kan gaan om een vrouw met een kind, een man met een kind, een man met twee kinderen, man en vrouw met twee kinderen en man en man met twee kinderen. De bedoeling is om aan te grijpen bij de manier waarop mensen hun huishouden beleven. Wat dat betreft zijn wij met de emancipatie een stap verder. Het is geen beleid van de jaren vijftig, maar beleid van de 21ste eeuw.”³⁵⁶

³⁵⁶ Handelingen Tweede Kamer, 2003-2004, nr. 13, pp. 715-720.

Ook tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen in de Eerste Kamer op 21 oktober 2003 staan de uitspraken van Wijn op de agenda. Premier Balkenende zegt hierover:

“Het lijkt mij goed om op dat punt nog eens aan te geven, wat in het Hoofdlijnenakkoord is gezegd. Daarin is een perspectief geschetst van inkomensafhankelijke regelingen, met name wat betreft de zorg, de kinderen en het wonen. Er wordt gezegd dat die regelingen zullen worden gebundeld en geüniformeerd. Een aan de Belastingdienst gelieerde uitvoeringsinstantie zal deze en andere inkomensafhankelijke regelingen gaan uitvoeren.”³⁵⁷

De Volkskrant doet verslag van de discussie in de Tweede Kamer en kopt ‘Gezinspolitiek?’ boven een column van 23 oktober 2003: ‘Stel: je hebt een alleenstaande die 40 duizend euro verdient en een echtpaar met drie kinderen dat ook 40 duizend euro verdient. Dan vind ik dat de alleenstaande meer belasting moet betalen. Wijn werd dinsdag door het PvdA-Kamerlid Bussemaker gedwongen de politieke angel uit deze uitspraak te halen. Het was een feitelijke constatering geweest, legde hij uit.’ Vervolgens is ook de krant lovend over de plannen: ‘Dat neemt niet weg dat Wijn steunt verdient voor zijn plannen om het woud van inkomensafhankelijke regelingen te saneren.’ Over de rol van de Belastingdienst wordt verder niet gesproken.

De Telegraaf schrijft op 1 november 2003: ‘Subsidieloket: Burgers kunnen straks bij één loket terecht voor het aanvragen van inkomensafhankelijke subsidies, zoals huursubsidie en een vergoeding van de kinderopvang. Het kabinet is gisteren akkoord gegaan met dit voorstel van de ministers Zalm (Financiën) en De Geus (Sociale Zaken). Het nieuwe loket gaat nauw samenwerken met de Belastingdienst, zodat inkomensgegevens makkelijker kunnen worden opgevraagd. In 2005, bij de invoering van de Wet basisvoorziening kinderopvang, gaat de nieuwe instantie van start.’ Ook in andere kranten wordt dit nieuws feitelijk gebracht.

De plannen worden in NRC Handelsblad op 6 november 2003 kritisch tegen het licht gehouden, waarbij de focus ligt op de ‘armoedeval’: ‘Wijn suggereert dat de invoering van nieuwe inkomensafhankelijke regelingen voor de kosten van kinderopvang en hoge zorguitgaven bijdraagt aan het dempen van de armoedeval. Het tegendeel is uiteraard het geval. Naarmate de aanspraak op subsidie vaker afhankelijk wordt gemaakt van het inkomen, raken steeds meer huishoudens steviger klem in de armoedeval.’ Er is geen discussie over de vraag of de Belastingdienst de operatie aankan.

2004: Van gezinspolitiek naar ‘toeslagenfabriek’

In 2004 verschuift de discussie van de vraag of het CDA gezinspolitiek bedrijft naar de vraag of marktwerking wel een oplossing is voor de kinderopvang. Onder de kop ‘Ouders puzzelen op de nieuwe Wet kinderopvang die 1 januari ingaat, terwijl het juist simpeler zou worden’, schrijft Trouw op 17 augustus 2004: ‘De marktwerking, gezonde concurrentie en een steviger greep van ouders op de branche zullen de kinderopvang een stuk sterker en gezonder maken, denkt De Geus.’ Ouders zien dat anders. Zo citeert de krant Barbara Kersten van BOinK: “‘Er wordt veel te veel verwacht van de vrije markt. Maar jonge kinderen opvangen is niet hetzelfde als een broodje halen bij de bakker. Marktwerking is een gewaagd experiment dat je niet op zo’n kwetsbare groep als jonge kinderen moet loslaten.”’

Op 17 december 2004 schrijft De Telegraaf wel over de rol van de Belastingdienst, zij het naar aanleiding van de stemming over een andere wet: ‘Bijna ongemerkt is een meerderheid van de Tweede Kamer deze week akkoord gegaan met het optuigen van deze grote ‘toeslagenfabriek’, die hoge zorgkosten gaat compenseren en waar dus een groot deel van de bevolking mee te maken krijgt. Minister Hans Hoogervorst (Volksgezondheid) heeft van de Kamer steun gekregen voor een fundamentele herziening van ons zorgstelsel.’ In het artikel wordt ook Omtzigt (CDA) geparafraseerd. ‘CDA-Kamerlid Omtzigt zegt geen al te grote problemen te verwachten bij de invoering omdat de Belastingdienst volgens hem

³⁵⁷ Handelingen Eerste Kamer, 2003-2004, nr. 3, p. 94-163.

efficiënt werkt.’ Omtzigt (CDA) is enthousiast over de rol van de Belastingdienst, zo blijkt ook op 21 januari 2005, wanneer NRC Handelsblad kopt: ‘Een subsidieloket: de fiscus’. en schrijft over de Awir. ‘Een ‘giga, massieve, mega Google-operatie’, zo vatte Kamerlid Omtzigt (CDA) de nieuwe Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) samen, waarover de Tweede Kamer gisteren en eergisteren debatteerde. De nieuwe wet, die gevolgen heeft voor ruim zes miljoen huishoudens, harmoniseert een groot aantal subsidieregelingen, zoals voor huur, kinderopvang, zorg en studie. De eerste drie worden vanaf volgend jaar uitbetaald door de Belastingdienst, die daarvoor een ‘dienst toeslagen’ krijgt.’

In de media wordt de politieke discussie over de Awir begin 2005 weergegeven. Op 19 januari 2005 schrijft De Telegraaf ‘Nieuwe armoedeval voor lage inkomens’ en citeert Noorman-den Uyl (PvdA) naar aanleiding van het debat de vorige dag: “‘Wanneer iemand vanuit een sociale uitkering een baan krijgt en dus meer gaat verdienen, verliest hij of zij direct de subsidies. Dan ga je er netto nauwelijks op vooruit of zelfs op achteruit.’ De rol van de Belastingdienst wordt alleen genoemd. Ook is er nieuws over de slechte bereikbaarheid van de Belastingtelefoon, onder andere door bezuinigingen: ‘Wijn onder vuur Kamerleden’ kopt de Volkskrant op 17 maart 2005 boven een artikel waaruit blijkt dat maar 32% van de telefoontjes binnenkomen bij de Belastingdienst: ‘Wijn geeft toe dat de ‘bereikbaarheid uitermate belabberd is geweest.’ De staatssecretaris schreef dat toe aan de bezuinigingen die hij heeft moeten uitvoeren.’ De Awir wordt indirect genoemd in het artikel wanneer men zorgen uit over de toekomst: ‘Volgens de Kamerleden Ineke Dezentjé Hamming-Bleumink (VVD) en Kees Vendrik (GroenLinks) komen de echte problemen pas volgend jaar, als het aantal telefoontjes toeneemt van 6,5 naar 13 miljoen. De huursubsidie en de nieuwe zorgtoeslag worden dan ook door de Belastingdienst uitgevoerd.’ Op 25 maart 2005 blijkt dat de Belastingdienst proactief te werk gaat. Zo schrijft het Algemeen Dagblad: ‘De Belastingdienst gaat mensen zelf benaderen als zij mogelijk recht hebben op huursubsidie, een zorgtoeslag of een tegemoetkoming in de kosten voor de kinderopvang. Dat heeft het kabinet gisteren besloten.’

2005: De Belastingdienst is er klaar voor

Op 28 april 2005 schrijft het Algemeen Dagblad over de publiciteitscampagne die alle Nederlanders op de hoogte moet brengen van de veranderingen met betrekking tot de toeslagen: ‘Om iedereen goed te informeren over de wijzigingen en burgers op tijd hun aanvragen te laten doen, wordt vanaf augustus in elk geval een grootschalige voorlichtingscampagne opgezet. In september ontvangen ruim 6 miljoen huishoudens een aanvraagformulier voor de huur- of zorgtoeslag. Wie voor 1 november reageert, krijgt in december voor de eerste keer een toeslag.’ Op 17 augustus 2005 kopt Trouw: ‘Belastingdienst wacht gigaklus’, en citeert daarbij staatssecretaris Wijn: “‘We zijn er klaar voor.’” De Belastingdienst maakt vanaf 1 januari 2005 al geld voor de kinderopvang over aan de ouders zelf, terwijl dat voor die tijd direct werd opgemaakt aan de crèche. Op 18 juni 2005 schrijft De Telegraaf daarover:

‘De Belastingdienst heeft al enige ervaring opgedaan in het uitbetalen van toeslagen. [...] Maar men heeft wel kunnen zien op welke problemen men stuit bij het aanvragen en uitbetalen van de toeslag. Zo was het invullen van het bijlet vaak geen peulenschil. Uiteindelijk is bijna iedereen die op tijd de aanvraag ingeleverd had ook op tijd uitbetaald. Ook was het voor veel mensen even schrikken dat ze aan het begin van de maand de totale kosten voor de kinderopvang moesten betalen en pas later de toeslag van de belastingen ontvingen, terwijl de bijdrage van de werkgever meestal pas gelijk met het salaris binnenkomt. Dit wordt aangepast. Het is de bedoeling dat u de toeslagen in 2006 enige dagen voordat er betaald moet worden aan de verhuurder, de verzekeraar of de kinderopvang, op uw rekening hebt staan.’

De Volkskrant rapporteert op 25 augustus 2005 over mogelijke problemen die het vooraf uitbetalen van kinderopvang kan veroorzaken. Onder de kop ‘Nieuwe borsten betaald met geld voor kinderopvang’ schetst de krant de situatie waarin ouders opeens veel geld op hun rekening krijgen en daarmee andere keuzes maken dan de kinderopvang betalen. De Volkskrant citeert een directeur van een

kinderopvangbedrijf: “Van onze klanten heeft 12 tot 15 procent betalingsproblemen. We lopen daardoor ongeveer 5 procent van de omzet mis.”

In het najaar gaat de berichtgeving vooral over het nieuwe zorgstelsel, maar ook de andere toeslagen worden genoemd wanneer het gaat om de Belastingdienst. Op 11 oktober 2005 schrijft Trouw:

‘Zes miljoen aanvraagformulieren voor de zorgtoeslag van volgend jaar heeft de Belastingdienst verzonden. Maar ook voor de huur- en kinderopvang bestaat een toeslag; de fiscus in Heerlen krijgt daarom dagelijks veel aanvraagformulieren te verwerken, gemiddeld zo’n 150.000 stuks op dit moment. Op de website van het ministerie van Financiën staat een teller die vermeldt hoeveel formulieren reeds retour kwamen. Die teller stond gisteravond op 2.563.331. De aanvraagformulieren moeten voor 1 november binnen zijn. De mensen die de aanvraagformulieren voor de zorg- en huurtoeslag voor 1 november terugsturen kunnen de eerste uitbetalingen eind december op hun rekening verwachten, zo heeft staatssecretaris Wijn (Belastingen) beloofd.’

Dat de Belastingdienst voor een uitdaging staat, komt in het najaar ook naar voren wanneer de Tweede Kamer een extra uitkering vraagt voor de minima. ‘Kamer wil hogere zorgtoeslag voor groot aantal minima’, kopt het Algemeen Dagblad op 12 oktober 2005 om te vervolgen met: ‘Staatssecretaris Wijn voelt er weinig voor. Volgens hem is het vanwege de extra taken als gevolg van het nieuwe zorgstelsel in 2006 onuitvoerbaar voor de Belastingdienst. “Ik heb respect voor Kamermeerderheden, maar als de Belastingdienst iets niet kan, dan kan het ook niet.”’

Problemen blijken er ook te zijn voor wat betreft de huurtoeslag. Op 27 oktober 2005 schrijft de Volkskrant ‘Velen krijgen onterecht huurtoelage’. Uit controles door de Belastingdienst blijkt dat het gaat om 4% van de ongeveer 1 miljoen huishoudens die gemiddeld 1.900 euro per jaar ontvangen. Meer berichten verschijnen over de problemen rond de toeslagen in die periode. Daarnaast blijkt dat een Kamermeerderheid een zogenaamde kindertoeslag wil: ‘Omdat gezinnen met een minimumloon te weinig belasting betalen om te kunnen profiteren van de huidige fiscale kortingen. Daardoor lopen ongeveer 75.000 gezinnen honderden euro’s per jaar mis.’ (De Telegraaf, 7 november 2005). De discussie rond deze kindertoeslag in november leidt ook tot berichtgeving in NRC Handelsblad van 8 november 2005:

‘Wijn zei gisteren in de Tweede Kamer dat er principieel niets verandert, maar feitelijk wel. Want met de introductie van een kindertoeslag in 2008 wordt de volgende stap gezet in de stille revolutie bij de Belastingdienst. Wat in 2005 begon met de kinderopvangtoeslag – ter vervanging van de bestaande kinderopvangregeling van Sociale Zaken – wordt volgend jaar uitgebreid met de zorgtoeslag en de huurtoeslag. In plaats van alleen maar inner van belastingen, wordt de fiscus een uitkeringendienst. Achterliggend idee is dat mensen die te weinig of helemaal geen belasting betalen, toch in aanmerking moeten komen voor compensatie als de kosten voor zorg, huren of kinderen boven een bepaald maximum van het besteedbaar inkomen uitstijgen.’

In het artikel wordt ook teruggekeken op de discussie over de rol van de Belastingdienst en de ideologische strijd tussen het CDA en de VVD, waarbij het CDA volgens de krant de Belastingdienst ziet als het middel om te bewerkstelligen dat er een maximum komt aan wat gezinnen besteden aan zorg, wonen en kinderen:

‘De discussie over deze zogenoemde kostenmaximering dateert al van 1997. Toen heropende Kamerlid Gerrit de Jong (CDA) in een opiniestuk in dagblad Trouw de twintig jaar oude discussie over maximering van kosten voor onder meer zorg, wonen en kinderen [...] De kostenmaximering was voor het CDA van eminent belang. Gerrit Zalm, destijds VVD-onderhandelaar bij de formatie, verzette zich echter hevig tegen de CDA-wens. Hij wilde niet dat de Belastingdienst ook een uitkeringsdienst zou worden. Daartegen had hij praktische en principiële bezwaren. Het zou voor de dienst te veel worden te gaan fungeren als uitkeringsloket

- en wie wilde er nou een bureaucratische moloch die int en uitkeert? ‘Dan krijgen we Big Brother is watching you,’ zei Zalm in juni 2002.’

Reacties op eerste problemen bij de uitvoering

Op 3 januari 2006 meldt de Volkskrant ‘Fiscus maakt duizenden ‘kleine foutjes’ bij toeslagen.’ De foutjes bestaan vooral uit het overmaken van toeslagen op foute rekeningnummers. ‘Ook loopt de uitbetaling van de ruim 200 duizend toeslagen vertraging op, waardoor deze bedragen pas in de eerste week van januari worden overgemaakt’, aldus de Volkskrant. Agnes Kant (SP) heeft Kamervragen gesteld aan Zalm, maar hij noemt het schoonheidsfoutjes in het artikel van de Volkskrant. ‘Zalm garandeert dat de problemen bij de volgende uitbetalingsronde, in januari, verholpen zullen zijn.’

Naast enkele kritische artikelen waarin individuen aan het woord worden gelaten bij wie de toeslagenaanvragen niet goed gaan, verschijnen er ook positieve artikelen over het stelsel. Zo wordt D66-Kamerlid Bakker geciteerd in de Volkskrant van 1 maart 2006: “‘Er zijn hooguit paar dingetjes fout gelopen.’” Drie weken later, op 24 maart 2006, schrijft de Volkskrant echter over een ‘Noodscenario bij fiscus vanwege stapels toeslagen’, waarbij de krant ingaat op het gebrek aan personeel om de toestroom van toeslagen te kunnen verwerken. Ook andere media schrijven over de problemen bij de Belastingdienst en op 2 april 2006 schrijft De Telegraaf: ‘PvdA en VVD in de Tweede Kamer willen een onderzoek naar het functioneren van de Belastingdienst. Aanleiding hiervoor zijn onder meer berichten in De Telegraaf over problemen bij de dienst. Zo moest vorig weekeinde fors overgewerkt worden om alle toeslagen op tijd uit te kunnen betalen. NRC Handelsblad maakte gisteren melding van een intern memo waarin een aantal problemen op een rij wordt gezet.’ Een dag erna schrijft NRC Handelsblad ‘Fraude wordt leuker’ en gaat in op de problemen bij de Belastingdienst: ‘Het is alarmerend dat de Belastingdienst te weinig toekomt aan zijn eigenlijke kerntaak: het controleren van aangiften. Volgens een aan deze krant beschikbaar gesteld memo van het interne managementteam doet de Belastingdienst minder onderzoeken bij bedrijven dan vroeger en worden minder faillissementsfraudes onderzocht. Ook aan de gewone aangifte komt de Belastingdienst minder toe.’

De weken erna blijkt de Belastingdienst na eerdere bezuinigingen weer personeel te kunnen aannemen. Ook blijkt dat de fiscus meer geld heeft opgehaald dan het jaar ervoor. Het Algemeen Dagblad schrijft op 6 april 2006: ‘De Belastingdienst heeft in 2005 155,6 miljard euro opgehaald; 13,4 miljard meer dan in 2004. Staatssecretaris Wijn van Financiën verklaart dat succes onder meer uit de hogere opbrengst van acties tegen fraude.’ Naast dit succes uit de Nationale ombudsman kritiek op de overheid. Trouw citeert Alex Brenninkmeijer op 20 april 2006: “‘Overheid brengt mensen in geldnood.’” Verder staat in het artikel te lezen:

‘Volgens Brenninkmeijer waren enkele overheidsinstanties onvoldoende voorbereid op recente veranderingen in de wetten. Daardoor kreeg hij opvallend veel klachten over het verstrekken van huursubsidies, uitkeringen en over betalingen op grond van de Ziektewet. Sinds de invoering van het nieuwe zorgstelsel, kwamen daar klachten over het toekennen van de zorgtoeslag bij. Brenninkmeijer: ‘Mensen staan steeds vaker met de rug tegen de muur en de overheid geeft niet thuis. Zij vergeet dat ze er voor de burger is en niet andersom.’”

Ook de Tweede Kamer roept Zalm op het matje, zo valt te lezen in De Telegraaf van 8 juni 2006. Eerdere bezuinigingen bij de fiscus hebben ervoor gezorgd dat er minder werd gecontroleerd, waardoor de schatkist miljoenen euro’s aan inkomsten misloopt. PvdA-Kamerlid Crone wordt geciteerd: “‘[...] een drama bij de Belastingdienst. De fiscus is minder klantvriendelijk geworden, minder goed bereikbaar en er worden meer fouten gemaakt. En dat is niet onverwacht en onvoorzien.’” Deze fouten blijven voorkomen en op 20 november 2006 interviewt De Telegraaf Jan Willem Kemper van het College van Belastingadviseurs. Hij is kritisch op de Belastingdienst, maar zegt ook: “‘Maar de politiek draagt ook

schuld: de fiscus raakt door alle eisen van de politiek overbelast. De haperende automatisering, personeelsgebrek en nieuwe regels vormen grote obstakels.”

2007-2008: Toenemende problemen rond de uitvoering

NRC Handelsblad interviewt op 20 januari 2007 Jenny Thunnissen (53), directeur-generaal van de Belastingdienst en in de samenvatting staat te lezen: ‘Als het aan de baas van de Belastingdienst ligt, wordt voor 2009 geen enkele nieuwe belastingmaatregel ingevoerd. “Dan gebeuren er hier ongelukken.”’

Eind maart besteden alle onderzochte dagbladen aandacht aan het jaarverslag van de Nationale ombudsman. Zo schrijft de Volkskrant op 20 maart 2007:

‘Zijn conclusies zijn dat de overheid de burger te veel uit het oog is verloren en een buitengewoon ingewikkeld apparaat is geworden. “De burger dreigt vermalen te worden in de raderen van dat apparaat.” Ook ziet Brenninkmeijer een spanning tussen wat de politiek wil en waar kan maken. “Er waren vorig jaar veel grote operaties, bijvoorbeeld bij de Belastingdienst en in de zorgsector, en dat moest allemaal in hoog tempo worden gerealiseerd.” Afgelopen jaar ontving de ombudsman ruim 14 duizend schriftelijke klachten en 27 duizend telefoontjes. Ruim drieduizend klachten waren voor rekening van de Belastingdienst. Deze hadden vooral betrekking op fouten die gemaakt werden met de overgang van de huursubsidie naar de huurtoeslag en de invoering van de zorgtoeslag.’

De week na het rapport van de ombudsman verschijnt het jaarverslag van de Algemene Rekenkamer waar in de media ook aandacht voor is. Zo schrijft NRC Handelsblad op 29 maart 2007:

‘In het voorwoord van het jaarverslag schrijft de president van de Rekenkamer, Saskia Stuiveling, dat het Rijk bij de aanpak van complexe maatschappelijke problemen ‘systematisch en hardnekkig, keer op keer, dezelfde vermijdbare ontwerpfouten maakt.’ De president van de Rekenkamer stelt vast dat de beleidsambities en beschikbare tijd, mensen en middelen zelden met elkaar in evenwicht zijn. Hierdoor ‘gaapt er een kloof tussen beleidsambities en uitvoeringscondities’. Aldus gebeurt ‘aan de uitvoeringskant niet wat er móét gebeuren, maar wat er kán.’

In april berichten de media over de reactie vanuit de Tweede Kamer: ‘De Tweede Kamer eist van staatssecretaris De Jager (Belastingen, CDA) onmiddellijke ingrepen om slepende problemen bij de Belastingdienst aan te pakken. Kamerleden van CDA, PvdA, SP, GroenLinks, ChristenUnie en VVD hebben hun geduld verloren nu de Belastingdienst bij herhaling niet de belofte nakomt om problemen bij de uitbetaling van toeslagen aan te pakken, en om de bereikbaarheid en klantvriendelijkheid te verbeteren’, schrijft NRC Handelsblad op 18 april 2007.

Op 12 mei 2007 citeert Marc Chavannes in NRC Handelsblad Tjeenk Willink in zijn analyse over de problemen rond de uitvoering.

‘In een brief aan de Vaste commissie Binnenlandse Zaken van de Eerste Kamer, die dinsdag rapporteert, concludeert de vice-president: ‘In eerste en laatste instantie moeten de Staten-Generaal zichzelf kritisch afvragen of onuitvoerbare wetgeving ooit zal worden tegengehouden als de politieke werkelijkheid van regeerakkoord en coalitiebelang die wetgeving toch noodzakelijk maken. Als het eerlijke antwoord daarop is: zelden, dan heeft het niet veel zin (nog) meer informatie van uitvoerders te krijgen, maar moet eerst het onafhankelijke functioneren van het parlement zelf aan de orde komen.’ Uitvoerders vooraf raadplegen is mooi, maar het zal de politieke klasse moeten zijn die een heldere en meer zelfstandige taakvervulling voor de Tweede Kamer durft te zoeken. Opdat het Leven weer wat heeft aan het Beleid.’

Op 15 mei 2007 verschijnt er ook een analyse in NRC Handelsblad: Onder de kop ‘Senaat: Politici maken onuitvoerbare wetten’ schrijft Stokmans: ‘De Belastingdienst moest snel de uitbetaling van de zorgtoeslag en huursubsidie aan honderdduizenden burgers organiseren. Het zorgt al anderhalf jaar lang voor problemen bij de ooit soepel draaiende dienst.’

In januari 2008 presenteert de Algemene Rekenkamer een derde rapport over de Belastingdienst ‘ICT-project huur- en zorgtoeslag’. De Telegraaf schrijft hier op 31 januari 2008 over onder de kop ‘Fiscus krijgt opnieuw tik op de vingers Rekenkamer laakt systeem uitbetalen toeslagen’:

‘De Belastingdienst krijgt opnieuw een dikke onvoldoende voor het uitbetalen van de huur- en zorgtoeslagen. Het computersysteem van de dienst blijft haperen en heeft meer dan het dubbele gekost van de geraamde 38 miljoen euro. Dat is het harde oordeel van de Algemene Rekenkamer, de controleur van de overheid, na onderzoek naar het ICT-project huur- en zorgtoeslag over de jaren 2003 tot en met 2006. Het onderzoek wordt vandaag gepresenteerd en is alweer het derde dat de rekenkamer wijdt aan de chaos bij de fiscus. De oorzaak van de aanhoudende problemen ligt bij de grote politieke druk om vanaf 1 januari 2006 de zes miljoen huur- en zorgtoeslagen uit te kunnen keren.’

Ook de andere kranten schrijven hierover. Op 28 februari 2008 zet Joep Dohmen in NRC Handelsblad de problemen van de Belastingdienst op een rij onder de kop ‘Een jaar Belastingdienst’. Op 22 mei 2008 interviewt De Telegraaf de directeur van de Algemene Rekenkamer Saskia Stuiveling:

“De Belastingdienst is een voorbeeld van waar niet goed is nagedacht. De Belastingdienst kreeg meer taken op zijn bord met het uitkeren van alle toeslagen. Het idee was dat het met minder mensen kon door meer aan de computer over te laten. Het ene ICT-project is op het andere gestapeld. Daardoor is een te groot beroep gedaan op de schaarse ICT-mensen. De hele uitvoering loopt daardoor spaak.”

4.6 Conclusies

In de eerste jaren van de 21e eeuw wordt een nieuw toeslagensysteem in het leven geroepen voor de uitbetaling van huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget. Uiteindelijk profiteert de overgrote meerderheid van Nederlandse huishoudens van minimaal één van deze toeslagen. In de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen van 2005 wordt geregeld dat voor deze toeslagen dezelfde begrippen en uitvoeringssystematiek gelden.

Het toeslagensysteem waarbij de Belastingdienst optreedt als uitvoeringsorgaan blijkt vooral een wens van het CDA als voorstander van specifieke lastenverlichting, vooral gericht op gezinnen met kinderen. De liberale VVD is hierop tegen, maar blijkt uiteindelijk toch bakzeil te hebben gehaald bij de onderhandelingen rondom het regeerakkoord van Balkenende II. Wanneer Wijn in oktober 2003 zijn plannen bekendmaakt, ontstaat er in zowel de Tweede Kamer als in de media ophef over de zogenaamde gezinspolitiek van het CDA, maar wordt er geen aandacht besteed aan de vraag of de Belastingdienst in staat is als uitvoeringsorganisatie op te treden.

Deze keuze om de uitvoering bij de Belastingdienst te beleggen wordt tegen het advies van de Raad van State in genomen. De reden hiervoor is dat de Belastingdienst de benodigde (inkomens)gegevens al heeft en ervaring heeft met de grootschalige operatie die nodig is. Hiermee wordt voorbijgegaan aan twijfels of de Belastingdienst voor deze extra taak wel voldoende toegerust is. Zo wordt nauwelijks discussie gewijd aan het feit dat de Belastingdienst niet de ervaring of infrastructuur heeft voor contact en communicatie met burgers op het terrein van inkomensondersteuning. De vraag wat de Belastingdienst nodig heeft voor een behoorlijke uitvoering noch de vraag welke institutionele waarborgen voor het bewaken van een acceptabel niveau van dienstverlening en rechtsbescherming nodig zijn, komt aan de orde in het politieke

debat. Dit gebrek aan aandacht voor de waarborgen van een behoorlijke uitvoering staat in contrast met de professionalisering van de uitvoering van uitvoerders van sociale zekerheid, zoals beschreven in hoofdstuk 3.

Daarnaast wordt besloten om een aanzienlijk risico bij de toeslagontvanger te leggen. Zo geldt het huidige jaar als peiljaar, maar omdat de (inkomens)gegevens van het huidige jaar nog niet bekend zijn, wordt gewerkt met voorlopige vaststellingen, voorschotten en eventueel herziening van de vaststelling. De ontvanger is verantwoordelijk voor het correct aanleveren van gegevens, ook bij veranderingen in de situatie tijdens het jaar. De toeslagen worden direct aan de begunstigde uitgekeerd, en deze is verantwoordelijk voor het betalen van de zorgverlener, verhuurder of het kinderopvangbureau. Verkeerde inschattingen of fouten van deze derden worden toegerekend aan de toeslagontvanger.

In parlement en media is veel discussie over dit nieuwe systeem, waarbij veel aandacht wordt besteed aan de mogelijke armoedeval, de dienstverlening en de hoogte van de verschillende toeslagen. Er is echter weinig discussie over de fundamentele keuzes of de mogelijke problemen bij de uitvoering of ontvanger die hieruit kunnen voortvloeien, en de discussie in de Staten-Generaal leidt ook niet tot een substantiële aanpassing van de wetten.

Deze keuzes leiden al snel na de invoering tot problemen bij de Belastingdienst. Deze problemen worden ondanks veelvuldige signalen in de media weggezet als kinderziektes en leiden ook niet tot een aanpassing van het systeem.

In de volgende twee hoofdstukken wordt aandacht besteed aan twee andere problemen die veroorzaakt worden door deze keuzes: de Bulgarenfraude, waarbij misbruik wordt gemaakt van de voorschotsystematiek, en de toeslagenaffaire, waarbij ouders de dupe zijn van deze systematiek in combinatie met een uiterst harde en discriminatoire handhaving door de Belastingdienst. In beide affaires spelen de problemen met uitvoering door de Belastingdienst een cruciale rol.

5. Kernthema III: Strengere sancties voor uitkeringsgerechtigden, minder aandacht voor fraude werkgevers

5.1 Voornaamste bevindingen

- Tijdens de onderzoeksperiode zien we een maatschappelijk klimaat dat gericht is op harder straffen van fraude. De sancties voor uitkeringsgerechtigden zijn dan ook steeds zwaarder geworden.
- In het bijzonder hield de Fraudewet van 2013 een substantiële verzwaring in van sancties, hoewel daar geen duidelijke aanleiding voor bestond in de fraudecijfers.
- De strengste sancties betreffen schending van de inlichtingenplicht, maar deze plicht is slecht gedefinieerd.
- In de media is door de hele onderzoeksperiode heen een sterke focus te zien op misbruik door buitenlanders en Nederlanders met een migratieachtergrond, met als hoogtepunt de ophef rond de Bulgarenfraude.
- Ondanks enkele pogingen van journalisten om ook de rol van de Kamer bij de Bulgarenfraude te duiden, zijn zowel media als Kamerleden en masse meer geïnteresseerd in het ‘whodunnit’-frame en laten pas los op het moment dat Weekers is afgetreden.
- Aanzienlijk minder media-aandacht en ophef is er voor premie-ontduiking door werkgevers, met name via de VAR en DBA.

5.2 Politieke ontwikkelingen

Waar de regering in 1990 nog liet weten dat de wetgeving op het terrein van fraude ‘voor het grootste deel reeds is voltooid’, zijn de sancties voor uitkeringsgerechtigden vanaf de jaren 90 meermalen verzwakt. In het bijzonder zijn in de Fraudewet van 2013 de sancties fors verzwakt, alhoewel de fraudecijfers daar op dat moment eigenlijk geen aanleiding toe geven.

De context van deze wetgeving is het aantreden van het kabinet-Rutte I, dat bestaat uit VVD en CDA en gedoogsteun heeft van de PVV. In het regeerakkoord staat: ‘Minderheidskabinetten zijn in Nederland niet gebruikelijk. Dit akkoord is tot stand gekomen door besprekingen over een regeerakkoord tussen de coalitiefracties van VVD en CDA. Daarnaast is een gedoogakkoord overeengekomen tussen de fracties van VVD, PVV en CDA dat betrekking heeft op immigratie, integratie, asiel, veiligheid, ouderenzorg en het overeengekomen bezuinigingspakket. De ingrijpende besluiten die in het gedoogakkoord zijn opgenomen hebben de steun van de fracties van VVD, PVV en CDA.’³⁵⁸

Onder de slogan ‘Vrijheid en verantwoordelijkheid’ stelt het kabinet dat het niemand afschrijft, maar iedereen aanspreekt. Het kabinet heeft nog steeds te maken met de gevolgen van de economische crisis en richt zich op het saneren van de overheidsuitgaven middels een kleinere overheid. Ook is er oog voor veiligheid en moet de immigratie worden beperkt. Voor wat betreft de sociale zekerheid stelt het kabinet: ‘Een baan is immers de beste sociale zekerheid.’³⁵⁹ Het kabinet verhoogt de AOW-leeftijd om de

³⁵⁸<https://open.overheid.nl/repository/ronl-archief-4e7b0c5c-dd87-4c73-9799-01e0894ac9ba/1/pdf/regeerakkoord-vvd-cda.pdf> p.1.

³⁵⁹ <https://open.overheid.nl/repository/ronl-archief-4e7b0c5c-dd87-4c73-9799-01e0894ac9ba/1/pdf/regeerakkoord-vvd-cda.pdf>.

vergrijzing van de samenleving het hoofd te bieden. Participatie staat centraal, net als een hardere aanpak van fraude met uitkeringen. In de paragraaf over werk en sociale zekerheid in het regeerakkoord is opgenomen: 'Hardere aanpak fraude uitkeringen. Fraude met uitkeringen ondermijnt de solidariteit. Onterecht verstrekte uitkeringen zullen daadwerkelijk worden teruggevorderd, ongeacht de hoogte van de fraude. Bijstandsgerechtigden worden bij fraude bestraft met het inhouden van de uitkering gedurende drie maanden.'³⁶⁰

Daarbovenop komt in het gedoogakkoord met de PVV³⁶¹ inburgering van toegelaten asielzoekers en migranten ter sprake. Zij zijn daar zelf verantwoordelijk voor, zo valt in het gedoogakkoord te lezen. 'Het uitblijven van deze inspanningen kan in het kader van de sociale zekerheid en in het belang van de arbeidsparticipatie, niet zonder gevolgen blijven. De tijdelijke verblijfsvergunning zal bij niet-slagen voor het inburgeringsexamen worden ingetrokken, behoudens uitzonderingen.'³⁶² Daarnaast zet het kabinet zich in om te voorkomen dat sociale zekerheid wordt geëxporteerd naar het buitenland en wordt het woonlandbeginsel aangescherpt.

In 2012 blijkt dat zowel de belastingverlaging als alle steunmaatregelen om de economie te stimuleren uit 2009 gevolgen hebben voor het overheidstekort. Dit loopt zodanig op dat het tekort in 2013 uit zou komen boven de 3%. Bezuinigingen zijn nodig en in maart 2013 beginnen de regeringspartijen CDA en VVD samen met de PVV op het Catshuis aan de onderhandelingen over een pakket maatregelen. Tijdens de onderhandelingen ontstaat er een intern conflict binnen de PVV naar aanleiding van het zogenaamde 'Polenmeldpunt'. Hero Brinkman verlaat de partij, al zegt hij toe het gedoogakkoord te blijven steunen. Niettemin zet dit de gesprekken onder meer spanning, iets wat gedurende april verder oploopt. Uiteindelijk zegt de PVV het pakket maatregelen toch niet te kunnen steunen en biedt Rutte op 21 april 2012 het ontslag van het kabinet aan de koningin aan.

Focus op integratie

De sterke focus in het gedoogakkoord op de rol van immigranten in de samenleving, ook in de context van de sociale zekerheid, geeft aan dat er een andere wind is opgestoken dan in de jaren 90, al waren er toen al wel signalen. Terwijl het in de jaren 90 economisch goed lijkt te gaan in Nederland, begint er iets te sluimeren 'aan de onderkant van de samenleving'. De onvrede en de ongelijkheid nemen toe. Sommigen menen te zien dat er veel geld uitgegeven werd aan 'allochtone' werklozen en niet aan 'Nederlandse' werklozen. Terwijl de rijken steeds rijker worden, verloederen de volkswijken en is er onvrede over 'de buitenlanders'. VVD-fractieleider Frits Bolkestein schrijft op 12 september 1991 in de Volkskrant een opiniestuk waarin hij stelt dat integratie met behoud van identiteit niet meer vol te houden is. De allochtonen moeten integreren en de Nederlandse taal leren, vindt hij. Zijn stuk leidt tot grote ophef, maar krijgt ook bijval, onder anderen van Pim Fortuyn, dan nog bijzonder hoogleraar Arbeidsvoorwaardenvorming bij de overheid aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Hij schrijft in 1992 onder andere het pamflet 'Aan het Volk van Nederland', waarin hij de onheilspellende toon kopieert van Van der Capellens, de auteur van een patriottisch pamflet uit 1781: 'Het wordt tijd dat het volk van Nederland het heft in eigen handen neemt. Wachten op de politiek lijkt helaas zinloos.'³⁶³

Tegelijkertijd verslechtert vanaf 2000 het economische klimaat en ontstaan er zorgen over diverse beleidsterreinen, waaronder onderwijs en veiligheid. Na 2000 gaat het goed met de 'gewone' en 'hardwerkende' Nederlanders. Deze toevoegingen markeren een onderscheid tussen wie wel en niet

³⁶⁰ <https://open.overheid.nl/repository/ronl-archief-4e7b0c5c-dd87-4c73-9799-01e0894ac9ba/1/pdf/regeerakkoord-vvd-cda.pdf>.

³⁶¹ <https://open.overheid.nl/repository/ronl-archief-a6d84ea5-6fb3-48e6-9b79-850645e0fbef/1/pdf/gedoogakkoord-vvd-pvv-cda.pdf>.

³⁶² Kamerstukken Tweede Kamer, 2010/2011 32417, nr. 14.

³⁶³ Fortuyn, P. (1992). *Aan het volk van Nederland*. Contact.

Nederlander is, een impliciete verwijzing naar de migranten die in de jaren 80 en 90 naar Nederland zijn gekomen en die proportioneel vaker van de sociale zekerheid gebruikmaken, die vervolgens door het belastinggeld van de ‘gewone Nederlanders’ bekostigd wordt. Sociaal en politiek levert dat de nodige wrijving en irritatie op, ondanks dat het door de enorme financiële groei geen groot probleem is.³⁶⁴ Deze onrust verstevigt de positie van de oppositie en zorgt er tevens voor dat de LPF, de in 2002 opgerichte partij van Pim Fortuyn, zich in de kijker kan spelen.

Uit rapportages van het CBS blijkt dat de sociaal-economische positie van etnische minderheden, inmiddels aangeduid als ‘niet-westerse allochtonen’ aan het eind van de jaren 90 en aan het begin van de 21^e eeuw nog steeds achterblijft bij die van de meerderheidsbevolking. Zij wordt gekenmerkt door een hoog niveau van werkloosheid, lage arbeidsmarktparticipatie en oververtegenwoordiging in de lagere niveaus van het onderwijsstelsel. In de rapportages komt ook naar voren dat met name ‘niet-westerse allochtonen’ van de eerste generatie relatief veel gebruikmaken van de bijstand en van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen.³⁶⁵ In 2001 adviseert de WRR dat het, onder meer met het oog op behoud van de welvaartsstaat, nodig is om vol in te zetten op de sociaal-economische integratie van migranten.³⁶⁶ Dit advies wordt niet gevolgd door de regering, die zich ook wil blijven richten op sociaal-culturele integratie. (Niet-westerse) cultuur en religie (islam) worden in toenemende mate gezien als belemmeringen voor succesvolle integratie.³⁶⁷

In 2004 concludeert de parlementaire enquêtecommissie die onderzoek heeft gedaan naar het integratiebeleid (de commissie-Blok) dat de integratie van veel migranten geheel of gedeeltelijk succesvol is geweest, maar dat het moeilijk te zeggen is in hoeverre dit het gevolg was van het gevoerde beleid.³⁶⁸ Desondanks blijft het beleid (in toenemende mate) de nadruk leggen op zelfredzaamheid (‘actief burgerschap’) en blijft van het brede integratiebeleid van de jaren 80 niet veel meer over dan eenzijdig opgelegde inburgeringsverplichtingen.³⁶⁹

2012: Rutte II

Het tweede kabinet-Rutte wordt een samenwerking tussen VVD en PvdA, de twee partijen die na een nek-aan-nek race de grootste zijn gebleken. Het kabinet kent een nipte meerderheid in de Tweede Kamer, maar geen meerderheid in de Eerste Kamer. Ook door het uittreden van enkele PvdA’ers, zoals Kuzu en Öztürk in 2014 (zij gaan verder als tweemansfractie en starten later de politieke partij DENK) en Monasch in 2016, raakt de coalitie in de Tweede Kamer ook haar meerderheid kwijt.

In het regeerakkoord zegt het kabinet over de sociale zekerheid: ‘Wie kan werken, hoort niet van een uitkering afhankelijk te zijn. Wie buiten eigen schuld toch niet aan het werk komt, heeft de zekerheid van een uitkering op ten minste het bestaansminimum.’³⁷⁰ Daar staat wel iets tegenover, zo valt er te lezen: ‘Daarom bestrijden we actief misbruik en fraude en worden alle regelingen zo ingericht, dat ze houdbaar en toegankelijk blijven nu de vergrijzing toeneemt en de beroepsbevolking daalt. Iedereen zal naar vermogen moeten bijdragen om de rekening van de crisis te betalen. Dat betekent dat er sprake is van een inkomensbeleid waarbij meer wordt gevraagd naarmate het inkomen hoger is. Daarnaast bestrijden wij de armoedeval. Werken moet lonen en daarom wordt het verschil tussen uitkering en inkomen uit werk

³⁶⁴ Schnabel, P. (2018). *Met mij gaat het goed, met ons gaat het slecht. Het gevoel van Nederland*. Prometheus. p. 8.

³⁶⁵ CBS. (1995-2004). *Allochtonen in Nederland*, jaarlijkse rapportage gepubliceerd tussen 1995 en 2004. CBS, www.cbs.nl.

³⁶⁶ WRR. (2001). *Nederland immigratiesamenleving*. WRR.

³⁶⁷ Nota ‘Integratie in het perspectief van immigratie’, Kamerstukken Tweede Kamer 2001-2002, 29 198, nr. 2.

³⁶⁸ Rapport ‘Bruggen bouwen’, Kamerstukken Tweede Kamer 2003-2004, 28 689, nr. 9.

³⁶⁹ Neergelegd in de Wet inburgering buitenland in 2006 en de Wet inburgering in 2007. De laatste werd in 2013 vervangen door een strengere versie met nog meer eigen verantwoordelijkheid. Zie ook *Integratiebeleid ‘Nieuwe Stijl’*, Kamerstukken Tweede Kamer 2003-2004, 29 203, nr. 1.

³⁷⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord>.

vergroot door lagere belastingen voor werkenden.³⁷¹ Uit het regeerakkoord van het voorgaande kabinet staat daarnaast nog steeds een forse bezuiniging op de Belastingdienst, waarvan een groot deel moet worden bereikt door versoering en efficiënter werken.³⁷²

5.3 Juridische ontwikkelingen

5.3a Strengere sancties voor uitkeringsgerechtigden

Aan het begin van de onderzoeksperiode is er in de socialezekerheidswetten nog weinig geregeld om te verzekeren dat uitvoeringsorganen zich inspannen om fraude te voorkomen en te sanctioneren. Zo hadden de uitvoeringsorganen begin jaren 90 wel een bevoegdheid, maar geen verplichting tot terugvordering bij het schenden van de inlichtingenplicht.³⁷³ De bedrijfsverenigingen die de werknemersverzekeringen uitvoeren, waren betrekkelijk autonoom in het vaststellen en uitvoeren van handhavingsbeleid. In de praktijk was handhaving geen prioriteit. Zo werd de voor adequaat beleid benodigde data niet verzameld.³⁷⁴ De commissie-Buurmeijer concludeerde dat in de sociale-verzekeringswereld nauwelijks sprake was van effectieve en systematische bestrijding van oneigenlijk gebruik, misbruik en fraude, laat staan van een effectief handhavingsbeleid.³⁷⁵ Door het naar buiten komen van gegevens over bijstandsfraude op grote schaal in 1992 wordt de herziening van de Abw gericht op een betere uitvoerbaarheid en grotere fraudebestendigheid van de regelgeving (zie hierover nader hoofdstuk 3).

Algemene bijstandswet

In 1995 komt een nieuwe Algemene bijstandswet tot stand. Anders dan in de andere sociale wetten wordt sanctieoplegging in deze wet in bepaalde gevallen verplicht.³⁷⁶ Bij het niet voldoen aan de inlichtingenverplichting is een nieuwe bepaling van toepassing, op grond waarvan het uitvoeringsorgaan kan besluiten de aanvraag niet te behandelen, of tot opschorting of schorsing van de bijstand over te gaan.³⁷⁷ Wordt de informatie niet alsnog aangeleverd, dan kan de bijstandsverlening worden beëindigd.³⁷⁸ Op het bijstandsverlenend orgaan rusten voortaan onderzoeksverplichtingen, waaronder het regelmatig verrichten van een heronderzoek bij de bijstandsgerechtigde. Naar aanleiding van het onderzoek kan de bijstandsuitkering worden gewijzigd. De colleges van B en W dienen verantwoording af te leggen over de wijze waarop zij uitvoering geven aan deze verplichtingen.³⁷⁹

³⁷¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord>.

³⁷² Kamerstuk Tweede Kamer 2011-2012, 31 066, nr. 117.

³⁷³ Noordam, F.M. (1994). *Inleiding Socialezekerheidsrecht* (2^e druk), pp. 81 en 113. Kluwer. Criterium in de ZW en WAO was dat door toedoen van de verzekerde onverschuldigd is betaald (binnen vijf jaar terugvorderen) of dat voor de betrokkene redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat de uitkering onverschuldigd werd betaald (binnen twee jaar terugvorderen).

³⁷⁴ Zie bijvoorbeeld de nota *Aspecten van rechtshandhaving op het gebied van de sociale zekerheid*. (Kamerstukken Tweede Kamer, 1991-1992, 22 457, nrs. 1 en 2, en voor een overzicht van handhavingsbeleid Kamerstukken Tweede Kamer, 1992-1993, 22 730, nr. 10 275 (bijlage bij verslag parlementaire enquête-Buurmeijer).

³⁷⁵ Kamerstukken Tweede Kamer 1992-1993, 22 730, nrs. 7 en 8, p. 292.

³⁷⁶ Schell, J.L.M. (1995). *De Algemene Bijstandswet*, dissertatie Tilburg University, p. 278. Kluwer.

³⁷⁷ Schell, J.L.M. (1995). *De Algemene Bijstandswet*, dissertatie Tilburg University, p. 288. Art. 68 en 69 Abw. Kluwer.

³⁷⁸ Onder het oude recht moest eerst worden aangetoond dat het uitvoerend orgaan zelf voldoende onderzoek had gedaan.

³⁷⁹ Schell, J.L.M. (1995). *De Algemene Bijstandswet*, dissertatie Tilburg University, p. 291. Kluwer.

5.3b Wet Boeten, maatregelen en terug- en invordering 1996

De sanctionering van verplichtingen van uitkeringsgerechtigden is voorts gewijzigd door invoering van de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering (BMTI),³⁸⁰ voorgesteld door een op dit punt eenstemmige ‘paarse’ coalitie. Doel van deze wet is een aanzienlijke verscherping van het handhavingsbeleid. De aangedragen rechtvaardiging hiervoor is het feit dat het maatschappelijk draagvlak voor de uitkeringsregelingen alleen blijvend zal kunnen worden verzekerd ‘indien ook aan de handhaving van de sociale zekerheid adequate aandacht wordt besteed en daarmee verzekerd is dat de met de regeling beoogde doeleinden worden bereikt. De instanties die zijn belast met de uitvoering van de sociale zekerheidsregelingen hebben dan ook tot taak zorgvuldig na te gaan of aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een uitkering is voldaan en of aan de bijkomende, op de uitkeringsgerechtigden en premieplichtigen rustende verplichtingen is voldaan, dit – voor zover voor de uitvoering van belang – om te kunnen vaststellen of het juiste bedrag aan premies is betaald en of de uitkering kan worden verstrekt dan wel gecontinueerd.’³⁸¹

Met de wet moet een aantal leemten in het bestaande handhavingsinstrumentarium worden aangevuld. Een aantal socialezekerheidswetten mist de mogelijkheid om geconstateerde informatiefraude administratief af te doen, waardoor alleen op het strafrecht kan worden geleund. Daarnaast kunnen sancties doorgaans slechts worden toegepast op lopende uitkeringen. Door de mogelijkheid een administratieve boete op te leggen worden deze leemten aangevuld. De geraamde opbrengst van deze aanscherping is 58 miljoen euro.³⁸²

Boete

Er worden in deze wet twee typen sancties benoemd: boeten en maatregelen. Als een boete wordt opgelegd, blijft een maatregel achterwege. Een boete wordt opgelegd bij het niet nakomen van de inlichtingenverplichting. Het niet nakomen van de inlichtingenverplichting is wat in spreektaal wordt aangeduid als fraude. De bestuurlijke boete is in de Wet BMTI gesteld op in beginsel 10% van het benadelingsbedrag met een maximum van 5.000 gulden (2.269 euro).

De informatieverplichtingen waarop de boetebepalingen zitten, zijn algemeen geformuleerd en specificeren niet welke informatie verstrekt moet worden. Wel bevatten deze bepalingen een zekere ‘verwijtbaarheidstoets’. Het gaat om een informatieplicht voor alle feiten en omstandigheden waarvan het de betrokkene ‘redelijkerwijs duidelijk kan zijn dat zij van invloed kunnen zijn’ op het recht op uitkering et cetera.³⁸³ Op het uitvoeringsorgaan rust de bewijslast dat hiervan sprake is geweest. Om tot boeteoplegging te kunnen komen, zal het uitvoeringsorgaan zich volgens de wetsgeschiedenis derhalve moeten verdiepen in de intentie van de betrokkene.³⁸⁴

De boete is ‘leedtoevoegend’; daarom zijn de in mensenrechtenverdragen opgenomen waarborgen bij strafvervolgning van toepassing, zoals het ‘ne bis in idem’-beginsel, het cautierecht en het zwijgrecht. Het uitvoeringsorgaan wordt bevoegd om in dringende gevallen af te zien van het opleggen van een boete.³⁸⁵ Het opleggen van de administratieve boete wordt beperkt voor de fraudegevallen tot fl. 12.000,-;

³⁸⁰ Wet van 25 april 1996, Stb. 1996, 248 Kamerstukken 23909. De wet harmoniseerde tot op zekere hoogte de relevante bevoegdheden en verplichtingen van uitvoeringsorganen voor werknemersverzekeringen, volksverzekeringen en de bijstand, maar er bleven ook verschillen bestaan. Sedert 1 augustus 1992 was al de nieuwe regeling voor terugvordering en verhaal van kosten van bijstand in werking getreden (Wet van 15 april 1992, Stb. 1992,193).

³⁸¹ Kamerstukken Tweede Kamer, 1994-1995, 23 909, nr. 3, p. 4.

³⁸² Kamerstukken Tweede Kamer, 1994-1995, 23 909, nr. 3, p. 44.

³⁸³ Dit is in de huidige wetgeving in grote lijnen ongewijzigd blijven staan.

³⁸⁴ Kamerstukken Tweede Kamer, 1994-1995, 23 909, nr.7, p. 9.

³⁸⁵ Tot 1 juli 2009 waren de genoemde waarborgen te vinden in de materiewetten, daarna zijn ze opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht.

daarboven geldt de strafrechtelijke handhaving. Eind jaren 80 lag deze grens nog op fl. 1.200,-. Met deze wet wil de regering de bestuurlijke handhaving versterken door de uitbreiding van mogelijke sanctiemaatregelen, die gemakkelijker zijn te hanteren dan strafrechtelijke maatregelen.

Maatregel

Een maatregel wordt opgelegd als verplichtingen niet zijn nagekomen, bijvoorbeeld onvoldoende solliciteren of afspraken met de werkcoach niet nakomen. Het niet nakomen van deze verplichtingen kan leiden tot de conclusie dat sprake is van oneigenlijk gebruik van de sociale zekerheid of zelfs van misbruik. De maatregel bestaat in feite uit een korting op de uitkering. In het Maatregelenbesluit is geregeld welke maatregelen in welke gevallen worden opgelegd.³⁸⁶ Bij het opleggen van maatregelen zijn de bij de boete genoemde verdragsrechtelijke waarborgen niet van toepassing.³⁸⁷ Een tweede verschil is dat bij de invordering van de administratieve boete de betrokkene de bescherming van de beslagvrije voet geniet. Dit is niet zo bij het opleggen van maatregelen.

Terugvordering en invordering

Naast de sancties worden ook regels opgesteld inzake de terugvordering van onverschuldigd betaalde uitkeringen. Tot dan toe hadden de uitvoeringsorganen een bevoegdheid, maar geen verplichting tot herziening, intrekking en terugvordering bij onverschuldigde betaling van de uitkeringen.³⁸⁸ De uitvoeringsorganen van de werknemersverzekeringen en volksverzekeringen worden nu wel verplicht om het uitkeringsbesluit te herzien of in te trekken als de uitkering ten onrechte is verleend of tot een te hoog bedrag is vastgesteld.³⁸⁹ Ook moet op grond van de Wet BMTI altijd het te veel ontvangen bedrag worden teruggevorderd en de teruggevorderde bedragen ook daadwerkelijk ingevorderd worden, onder het motto 'fraude mag niet lonen'.³⁹⁰

Van bijzonder belang is om op te merken dat het bij terugvordering niet alleen om fraude gaat, in de zin van het niet nakomen van de inlichtingenverplichting. In beginsel maakt het bij de nieuwe terugvorderingsbepalingen niet uit wat de oorzaak is van het onverschuldigd zijn van de betaling. Het is mogelijk dat te veel uitkering is ontvangen wegens onvoldoende informeren van het uitvoeringsorgaan, maar het kan ook gaan om gevallen waarin een wijziging in de omstandigheden of (nieuw) gebleken feiten nopen tot het met terugwerkende kracht herzien van de (primaire) toekenning. De oorzaak kan ook zijn dat een uitkeringsgerechtigde door een administratieve vergissing van het uitvoeringsorgaan meer krijgt dan waar hij op grond van de correcte toekenningsbeschikking recht op heeft. In al deze gevallen zal terugvordering moeten plaatsvinden, behoudens dringende redenen om daarvan af te zien.³⁹¹ Dit kan ook door middel van verrekening met de uitkering of andere uitkeringen van de belanghebbende. Het besluit van het uitvoeringsorgaan tot terugvordering levert een executoriale titel op. Dit voorkomt volgens de regering 'inefficiënte' mogelijkheden tot bezwaar en beroep die tot dan toe de terug- en invordering vertragen.³⁹² De kosten van invordering van de boete of van hetgeen onverschuldigd is betaald, komen voor rekening van de betrokkene. Van belang is ten slotte dat de termijnen waarbinnen herziening en

³⁸⁶ Stb. 2007, 304, sindsdien meerdere keren gewijzigd.

³⁸⁷ Zo meende ook de rechter, zie reeds CRvB 21 december 1993, WW 1991/203 en 1992/252, RSV 1994, nr. 132.

³⁸⁸ Noordam, F.M. (1994). *Inleiding Socialezekerheidsrecht* (2^e druk), pp. 81 en 113. Kluwer.

³⁸⁹ Kooijman, J.J. (1996). Zwaardere sancties in de Werkloosheidswet. *Rechtshulp 1996-11*, pp. 2-20; Kooijman, J.J. (1996). De administratieve boete bij uitkeringsfraude, een oerwoud van regels. *Rechtshulp 1996*, 8/9, p. 2.

³⁹⁰ Kamerstukken Tweede Kamer, 1994-1995, 23 909, nr. 3, p. 25.

³⁹¹ Kamerstukken Tweede Kamer, 1994-1995, 23 909, nr. 3, p. 25. Dringende redenen kunnen financieel zijn of immaterieel. Kamerstukken Tweede Kamer, 1994-1995, 23 909, nr. 7, p.16.

³⁹² Kamerstukken Tweede Kamer, 1994-1995, 23 909, nr. 3, p. 28. Als de belanghebbende zich wil verzetten tegen een directe tenuitvoerlegging heeft hij de mogelijkheid om op grond van artikel 8:81 Awb van de bij de president van de rechtbank een verzoek om een voorlopige voorziening, waaronder begrepen schorsing, in te dienen. Een andere mogelijkheid is dat de betrokkene zich verzet tegen executie met behulp van de middelen (art. 438) van Rv. Hij moet dan wel zelf initiatief nemen (en proceskosten maken).

terugvordering mogelijk is, zijn verruimd.³⁹³ Het uitvoeringsorgaan moet binnen vijf jaar na het bekend raken met een mogelijkheid tot herziening en terugvordering, actie ondernemen. De wet bevat geen maatstaven voor het beperken van de mogelijkheid tot herziening in relatie tot de tijd die verstreken is na uitbetaling van de uitkering. Als het uitvoeringsorgaan er bijvoorbeeld achter komt dat twintig jaar geleden een fout is gemaakt bij de berekening van de uitkering, dan moet de uitkering over de volledige periode herzien en teruggevorderd worden.³⁹⁴

Uit onderzoek gedaan na de invoering blijkt dat uitvoerders ervaren dat de opheffing van beleidsvrijheid van uitvoeringsorganen bij beslissingen over sancties en terugvordering tot onrechtvaardige uitkomsten leidt. Sommigen proberen tegen de wet in tot een rechtvaardiger resultaat te komen.³⁹⁵

De Wet BMTI wordt bij de introductie ervan ervaren als een relatief ingrijpende aanscherping van sancties, onder andere vanwege de boetes. De Wet BMTI heeft daarnaast een wijziging gebracht die ook heel ingrijpend is, namelijk de nagenoeg onbeperkte mogelijkheid (en verplichting) van uitvoeringsorganen om uitkeringen over een lange periode in het verleden terug te vorderen, ook als de onverschuldigde betaling zonder enige schuld of toedoen van de uitkeringsgerechtigde is ontstaan. Dit is in het politieke debat wel gesignaleerd, maar nadien nog nauwelijks onderwerp van discussie geweest.

5.3c Wet werk en bijstand

In 2004 wordt de Wet werk en bijstand (WWB) ingevoerd, die de Algemene bijstandswet vervangt. Tot 1 januari 2004 geldt dat gemeenten verplicht zijn om bij schending van een verplichting een boete of maatregel op te leggen, ongeacht of nog bijstand werd verstrekt. In de WWB is de bestuurlijke sanctie vervangen door een aanpassing van de uitkering, die alleen kan worden opgelegd als de uitkering nog bestaat.³⁹⁶ Bij overtreding van een verplichting is het uitvoeringsorgaan verplicht om een maatregel op te leggen, maar het is aan de gemeenten overgelaten om de hoogte daarvan te bepalen. Ook in het terugvorderingsbeleid heeft de gemeente meer vrijheid gekregen. Tot 2004 is het college van B en W verplicht onverschuldigd betaalde bijstand terug te vorderen. Sinds de invoering van de WWB mogen gemeenten het debiteurenbeleid zelf vormgeven.³⁹⁷ Gemeenten hebben dus al met al meer vrijheid gekregen om een eigen handhavingsbeleid vast te stellen, en een financiële prikkel om dat te doen.³⁹⁸ De minister van SZW houdt wel toezicht op de uitvoering van de wet en kan bij ernstige tekortkomingen met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitvoering maatregelen treffen, zoals het geven van een aanwijzing of korten van het budget.³⁹⁹

³⁹³ Een rechtsoverheid verjaart uiterlijk na 20 jaar, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Vergelijk bijvoorbeeld artikel 22a WW, artikel 17a AOW of artikelen 53a en 54 Participatiewet, waarin geen aanvullende termijnen zijn bepaald.

³⁹⁴ De verplichting tot terugvordering en het ontbreken van een beperking tot herziening met terugwerkende kracht gelden in mindere mate voor de bijstand. Dankzij het amendement van Noorman-den Uyl geldt deze regel in die wet niet onverkort bij onverschuldigd betaalde uitkering door administratieve fouten – zie ook paragraaf 3.4.

³⁹⁵ Terpstra, J.B. (2001). Fraude met sociale zekerheid, beleid en discussie tegen de achtergrond van een veranderende verzorgingsstaat. In Jaspers, A.Ph.C.M. et al. (Red.), *De gemeenschap is aansprakelijk... Honderd jaar sociale verzekering 1901-2001*, p. 336. SCOSZ, Koninklijke Vermande; Doeschot, R.P.G. et al. (1999). *Straffen met beleid: Uitvoering van de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid*. Ctsv.

³⁹⁶ Brakel, S. et al. (2011). *PS-Special Handhaving*, no. 6, p. 20. Wolters Kluwer.

³⁹⁷ Ibid, p. 15. Vaak bevat het beleid van gemeenten de regel dat als een belanghebbende vijf jaar aan zijn aflossingsverplichtingen heeft voldaan, verder wordt afgezien van invordering. Deze regels is gelijk aan art. 78c Abw, dat tot 2004 van toepassing was; de WWB kent deze matiging niet.

³⁹⁸ Ibid, p. 13. De bestuurlijke boete die in de Awb kon worden opgelegd, is afgeschaft in de WWB.

³⁹⁹ Art. 76 WWB, zie Noordam, F.M. (2006). *Socialezekerheidsrecht* (8^e druk), p. 354. Kluwer.

5.3d De Fraudewet I

Hoewel de fraudeaanpak in 1996 nog is aangescherpt en de fraudecijfers lijken terug te lopen, wordt vanaf 2010 toch de politieke keuze gemaakt voor een veel hardere fraudeaanpak. Terwijl de inlichtingenverplichting zelf even onbepaald blijft, worden de sancties bij schending ervan vele malen scherper.

Op 14 oktober 2010 treedt het kabinet-Rutte I aan met staatssecretaris Weekers (Financiën) en minister Kamp van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In de paragraaf over werk en sociale zekerheid in het regeerakkoord is opgenomen: ‘Hardere aanpak fraude uitkeringen. Fraude met uitkeringen ondermijnt de solidariteit. Onterecht verstrekte uitkeringen zullen daadwerkelijk worden teruggevorderd, ongeacht de hoogte van de fraude.’⁴⁰⁰

Per 1 januari 2013 is de Wet aanscherping handhaving- en sanctiebeleid SZW-wetgeving⁴⁰¹ van kracht, ook wel aangeduid als de ‘Fraudewet I’. Met deze wet zijn strengere straffen ingevoerd. Een harde aanpak van fraude wordt noodzakelijk geacht om de geloofwaardigheid en houdbaarheid van en het draagvlak voor de sociale zekerheid te waarborgen. Tot dan toe bedraagt de boete gemiddeld 10% van het fraudebedrag. In de nieuwe fraudeaanpak stijgt dit naar 100%, en 150% bij recidive. Wat de bijstand betreft herintroduceert de Fraudewet de terugvorderingsplicht nadat die in de WWB is losgelaten. Gemeenten zijn na invoering van de Fraudewet ook weer verplicht om een boete op te leggen bij overtreding van de inlichtingenplicht. De aangiftegrens is verhoogd naar 50.000 euro. De wet bevat ten slotte ook aanscherping van boetes voor bedrijven.

De regering verwacht overwegend positieve maatschappelijke effecten van de harde aanpak van fraude. Strengere sancties en handhaving in combinatie met een goede voorlichting zullen een sterke preventieve werking hebben, waardoor minder mensen zullen frauderen en minder mensen een bijstandsuitkering zullen ontvangen. Volgens de regering zal bij een heldere communicatie een zwaardere boete ‘niet meer iets zijn dat degene die dan nog fraudeert overkomt, maar een situatie waarin betrokkene in de eerste plaats door eigen handelen terecht is gekomen’.⁴⁰² De wet bevat echter geen nadere uitwerking van een voorlichtingsplicht van uitvoeringsorganen of een precisering van inlichtingenverplichtingen.

In de memorie van toelichting benadrukt de regering de noodzaak van het aanpakken van fraude om het draagvlak voor de sociale zekerheid te behouden: ‘Werkende burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat alleen die mensen die er recht op hebben een uitkering of kinderopvangtoeslag ontvangen. Ondernemers moeten erop kunnen vertrouwen dat de overheid oneerlijke concurrentie hard aanpakt. [...] Maar versteviging van het handhavingsbeleid is niet compleet zonder het sanctieregime aan te scherpen. Gezien de omvang en de hardnekkigheid van de problematiek voldoet het bestaande stelsel van punitieve sancties niet meer.’⁴⁰³

Hierbij wordt verwezen naar cijfers van de ‘Integrale Rapportage Handhaving 2010’, maar in het oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State zeggen ‘deze cijfers [...] niets over een eventuele toename van de ‘fraude’, naar omvang en zwaarte’, waardoor ‘zij naar het oordeel van de Afdeling niet de stelling dragen dat de omvang van de fraude zodanig is toegenomen dat daarom een forse verzwaring van het sanctieregime nodig is’. Ook voor de effectiviteit of afschrikkende werking van strengere sancties is volgens de Raad ‘in de genoemde rapportage geen steun [...] te vinden’. Ook waar het de overtreding van arbeidswetten betreft, wordt gesteld dat uit de toelichting niet volgt dat ‘het sanctieregime aangescherpt dient te worden’. Al met al is de Raad ‘van oordeel dat verzwaring van het sanctieregime pas aan de orde

⁴⁰⁰ <https://open.overheid.nl/repository/ronl-archief-4e7b0c5c-dd87-4c73-9799-01e0894ac9ba/1/pdf/regeerakkoord-vvd-cda.pdf>.

⁴⁰¹ Stb. 2012, 462. Inwerkingtreding 1 januari 2013.

⁴⁰² Kamerstukken Tweede Kamer, 2011-2012, 33 207, nr. 3, p. 21.

⁴⁰³ Kamerstukken Tweede Kamer, 2011-2012 33207, nr. 3.

is als gebleken is dat bestaande middelen tot handhaving in het huidige stelsel niet voldoen. De Afdeling adviseert de noodzaak van de voorgestelde verzwaring van het sanctieregime overtuigend te motiveren en bij gebreke daarvan van die verzwaring af te zien'.⁴⁰⁴

Reacties op de wet zijn wisselend. De Landelijke Cliëntenraad (LCR) kan instemmen met een stevige aanpak van fraude, omdat fraude de solidariteit ondermijnt. Wel vraagt de LCR aandacht voor een zorgvuldige toetsing op verwijtbaarheid en een goede voorlichting om de preventieve werking van de maatregelen te versterken.⁴⁰⁵ De Raad voor de Rechtspraak twijfelt aan het preventieve effect van het verhogen van boetes aan mensen zonder financiële ruimte, en vreest extra uitvoeringskosten zonder extra opbrengsten. Tevens wijst de Raad onder andere op de harde gevolgen voor gezinsleden.⁴⁰⁶ In juridische literatuur laat men zich zeer kritisch uit over de wet.⁴⁰⁷

De Fraudewet na invoering

De uitvoeringsorganen voeren de wet blijkens rapporten van de Inspectie SZW loyaal uit, al blijven de gemeenten hierbij aanvankelijk wat achter. Uit rapporten blijkt echter al snel kritiek op het boetestelsel, waarin bijvoorbeeld de oplegging van boetes als disproportioneel wordt aangemerkt. Dit wordt door de rechter bevestigd, zodat reparatiewetgeving nodig is. De verplichte terugvordering van uitkeringen na herziening ook zonder dat de uitkeringsgerechtigde iets te verwijten valt, krijgt minder aandacht.

Aanvankelijk blijkt uit onderzoek naar de uitvoering van de wet dat medewerkers van uitvoeringsorganen de boetes disproportioneel vinden en zoeken naar mogelijkheden om deze te matigen. De invulling van de verwijtbaarheidstoets vinden medewerkers onduidelijk.⁴⁰⁸ Ruim een jaar na invoering van de Fraudewet onderzoekt de Inspectie SZW hoe de uitvoeringsinstellingen die WWB-, WW- en AOW-uitkeringen verstrekken, deze wet uitvoeren.⁴⁰⁹ De Inspectie constateert dat gemeenten bij het opleggen van boetes weinig gebruikmaken van de wettelijke mogelijkheid om deze te verzachten vanwege verminderde verwijtbaarheid of dringende reden. Veel gemeenten geven aan niet veel mogelijkheden te zien om hiervan gebruik te maken. UWV en SVB benutten deze ruimte meer dan het gros van de gemeenten. Zo past UWV verminderde verwijtbaarheid ruimer toe voor mensen die te laat, maar wel uit eigen beweging met de voorgeschreven informatie komen. Dit leidt tot lagere boetes en geeft daardoor minder aanleiding tot discussie. Daarnaast zijn er gemeenten die naar het oordeel van de Inspectie te weinig en te lage boetes opleggen.

Uit onderzoek in opdracht van het ministerie van SZW naar de vraag waarom uitkeringsgerechtigden frauderen, blijkt dat de betrokkenen zich vaak niet bewust zijn van het feit dat hen iets te verwijten valt. Zij kennen bijvoorbeeld de definitie van samenwonen die uitvoeringsinstellingen hanteren niet of zijn niet in staat om veelvuldige inkomenswisselingen van hun partner correct en tijdig door te geven. Ook komt het voor dat er iets in hun leven verandert, maar dat zij zich niet realiseren dat ze dit aan de uitvoeringsinstelling moeten doorgeven.⁴¹⁰

Ook de Nationale ombudsman rapporteert enige tijd na invoering van de wet dat de meeste personen die op grond van de Fraudewet zwaar beboet worden, geen doelbewuste fraude plegen.⁴¹¹ De ombudsman

⁴⁰⁴ Kamerstukken Tweede Kamer, 2011–2012 33207, nr. 4.

⁴⁰⁵ Tweede Kamer, 2011–2012, 33 207, nr. 3, p.21.

⁴⁰⁶ Brief d.d. 19 oktober 2011. Bijlage bij memorie van toelichting 33.207. TK, 3 20 maart 2012.

⁴⁰⁷ Vonk, G.J. (2014). Repressieve verzorgingsstaat. *Nederlands Juristen Blad* 2014/80; Tollenaar, A. (2013).

Aanscherping sanctiebeleid SZW-wetten: vliegt de wetgever uit de bocht?. *Beleid en Maatschappij*, 40(2), 118-131; Bröring, H.E. (2017). *Bestraffende sancties in het strafrecht en het bestuursrecht*. Paris.

⁴⁰⁸ PWC. (2014, 31 maart). *Onderzoek uitvoering Fraudewet*. Bijlage bij Kamerstukken II, 17050, 474.

⁴⁰⁹ Inspectie SZW. (2014, november). *Rapport De boete belicht*.

⁴¹⁰ Brummelkamp, G., Kerckhaert, A., & Engelen, M. (2010). *Wat beweegt de fraudeur? Motieven achter fraude met sociale zekerheid*. Research voor Beleid in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid; Brummelkamp G. et al. (2013, juli). *Het verhaal achter notoire uitkeringsfraude*.

⁴¹¹ Nationale ombudsman. (2014). 2014/159: *Geen fraudeur, toch boete. Een onderzoek naar de Fraudewet in de praktijk*.

meent dat velen niet in staat zijn om aan de inlichtingenplicht te voldoen. Hij acht de boetes disproportioneel hoog in die gevallen waar onmacht om aan de regels te voldoen, vergissingen of kleine fouten de reden zijn om de inlichtingenplicht te overtreden. Ook constateert de ombudsman dat de procedurele waarborgen in dit deel van het bestuursrecht kleiner zijn dan in het strafrecht. In het strafrecht dient opzet aangetoond te worden, terwijl in deze situatie de uitkeringsgerechtigde moet aantonen dat zijn gedrag verminderd verwijtbaar is.⁴¹²

In 2014 verklaart de CRvB onderdelen van de Fraudewet in strijd met het recht.⁴¹³ De hoogte van de sanctie moet nadrukkelijker worden gekoppeld aan de mate van de verwijtbaarheid ter zake van de overtreding van de informatieverplichting. Bovendien mag de maximale boete niet hoger zijn dan de strafrechtelijke boete die kan worden opgelegd wanneer de overtreding strafrechtelijk zou worden bestraft. In 2016 bepaalt de CRvB dat bij de vaststelling van de maximale duur van de termijn van betaling van de boete tevens rekening moet worden gehouden met de mate van verwijtbaarheid. Tijdens deze termijn moet een persoon geacht worden te leven op het absolute minimum van de beslagvrije voet als gevolg van de inning van de boete (90% van het minimuminkomen). Bij de hoogste categorie van verwijtbaarheid (opzet) mag de termijn maximaal twee jaar bedragen. In een reeks uitspraken uit 2019 oordeelt de Centrale Raad van Beroep dat boetebesluiten die nog genomen zijn op grond van de Fraudewet I, op verzoek herzien moeten worden.⁴¹⁴ De uitspraak van de CRvB uit 2014 heeft geleid tot een wetwijziging in 2016 (Fraudewet II) en een wijziging van het Boetebesluit socialezekerheidswetten.⁴¹⁵

De Fraudewet I is een zeer zichtbare en controversiële aanscherping van sancties op fraude in de sociale zekerheid. Door een uitspraak van de rechter en een reparatiewet als gevolg daarvan zijn de scherpe kantjes van deze sancties er een beetje afgehaald. Niettemin blijft een stelsel bestaan waarbij onder omstandigheden zeer hoge boetes kunnen worden opgelegd aan minvermogenden als gevolg van overtreding van bepalingen die voor betrokkenen lang niet altijd scherp zijn. Hoewel dit is benoemd in diverse rapporten, zijn hier geen gevolgen aan verbonden. Ook is blijven staan het feit dat over lange periodes uitkeringen dienen te worden teruggevorderd die onverschuldigd zijn betaald zonder schuld of zelfs zonder toedoen van betrokkenen.

Fraudebestrijding bij toeslagen

Op 13 mei 2011 wordt in de Kamerbrief Aanpak fraude en oneigenlijk gebruik kinderopvangtoeslag aangekondigd dat zwaarder zal worden gesanctioneerd: hogere boetes (maximaal 100% van het fraudebedrag) en introductie van een boete indien uit controle blijkt dat een substantieel aantal uren minder is afgenomen dan vooraf opgegeven.⁴¹⁶ De boetes op overtredingen worden met ingang van 1 juli 2012 aanzienlijk verhoogd tot 100 of 150% van het terug te vorderen bedrag.⁴¹⁷ Om het draagvlak voor de toeslagen in de samenleving te behouden en de uitgaven beheersbaar te houden, is het volgens het kabinet belangrijk misbruik en oneigenlijk gebruik stevig aan te pakken.⁴¹⁸

De Belastingdienst/Toeslagen kiest in de sanctionering van administratieve tekortkomingen en fraude door toeslagenuouders al in deze periode voor de ‘alles of niets’-koers. Ook bij (kleine) administratieve tekortkomingen moeten ouders de gehele toeslag terugbetalen. Ditzelfde geldt voor fouten of fraude die

⁴¹² Ibid.

⁴¹³ CRvB 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754. Het stelsel werd in strijd geoordeeld met artikel 7 lid 1 EVRM en artikel 15 lid 1 IVBPR, alsmede met artikel 5:46, tweede lid, van de Awb.

⁴¹⁴ CRvB 7 maart 2019, ECLI:2019:659, ECLI 2019:660, ECLI 2019:66.1

⁴¹⁵ Stb. 2016, 318. Wet van 23 augustus 2016, houdende wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete, inwerkingtreding 1 januari 2017.

⁴¹⁶ Kamerstukken Tweede Kamer 2010-2011, 31 322, nr. 123.

⁴¹⁷ Wet van 22 december 2011 tot wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Overige fiscale maatregelen 2012).

⁴¹⁸ Kamerstukken Tweede Kamer, 2011-2012, 33 004, nr. 3, p. 22.

zijn toe te rekenen aan het gastouderbureau. De Belastingdienst legt deze harde koers aan de rechter voor, die deze niet veroordeelt.⁴¹⁹

Deze handhaving wordt verder aangescherpt wanneer begin 2013 een incident in de media komt dat bekend zal worden onder de naam ‘Bulgarenfraude’ (zie onder). Een groep criminelen ronselt in Bulgarije mensen, brengt deze naar Nederland en schrijft hen in op een adres. Vervolgens vragen deze mensen een burgerservicenummer aan en openen zij een bankrekening, waarna de criminelen op naam van deze Bulgaren huur- en zorgtoeslag aanvragen en incasseren.⁴²⁰ Binnen de Belastingdienst wordt in mei 2013 een speciaal managementteam Fraudebestrijding opgericht. De Belastingdienst/Toeslagen krijgt 25 miljoen euro voor extra toezichtcapaciteit, welk bedrag jaarlijks terugverdiend moet worden door minder toeslagen onterecht uit te keren.⁴²¹ Het kabinet besluit in juni 2013 een speciale ministeriële commissie voor de rijksbrede aanpak van fraude in te stellen, onder voorzitterschap van minister-president Rutte.⁴²² De regering neemt tevens een aantal maatregelen om fraude met de kinderopvangtoeslag tegen te gaan. De controle bij het aanvragen van kinderopvangtoeslag wordt aangescherpt, de mogelijkheid om de betaling van toeslag op te schorten bij twijfel wordt verruimd en sancties worden zwaarder.⁴²³ Ook dit wetsvoorstel wordt gerechtvaardigd met de toegenomen systematische fraude. Er wordt afstand genomen van de zogeheten dienstverleningshouding in de voorgaande periode. ‘Men kan zich zelfs afvragen of de dienstverlening niet te ver is doorgeschoten.’⁴²⁴ Fraudebestrijding behoeft meer aandacht en erkend wordt dat dit een uitruil met dienstverlening impliceert, ook al dienen goedwillenden niet te lijden onder kwaadwillenden.⁴²⁵ Het wetsvoorstel wordt eind 2013, in samenhang met het Belastingplan 2014, door de Staten-Generaal aanvaard.

5.3e Werkgeversfraude

In de onderzoeksperiode is veel aandacht uitgegaan naar het opleggen van strengere sancties aan uitkeringsgerechtigden en het strenger handhaven daarvan. In het verleden werd het debat inzake fraude door uitkeringsgerechtigden vaak gevoerd in samenhang met fraude aan de werkgeverskant, en gingen wetgevingsinitiatieven met betrekking tot beide vormen van fraude ongeveer gelijk op. Deze koppeling is in de onderzoeksperiode grotendeels verdwenen.

De hoogte van de boetes die opgelegd kunnen worden aan uitkeringsgerechtigden als zij hun verplichtingen niet nakomen, staat bijvoorbeeld in opvallend contrast met de hoogte van boetes aan werkgevers die hun inlichtingenplichten niet nakomen. Deze laatste variëren van 70 tot 455 euro.⁴²⁶

⁴¹⁹ Kamerstukken Tweede Kamer, 2020-2021, 35 510, nr. 2, p. 36. Voorbeelden van dit soort uitspraken zijn (niet limitatief): ABRvS 24 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR5679; ABRvS 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2473; ABRvS 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1610.

⁴²⁰ Naar deze problematiek is onderzoek gedaan door de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (2020), ‘Ongekend onrecht’, Kamerstuk II 2020/21, 35 510, nr. 2.

⁴²¹ Kamerstukken Tweede Kamer, 2020-2021, 35 510, nr. 211. Dit wordt aangeduid als de ‘business case’.

⁴²² Zie Kamerstukken Tweede Kamer, 2013-2014, 17 050, nr. 450. met mededeling hierover aan de Tweede Kamer. Andere deelnemers aan deze commissie zijn minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Asscher, minister van Veiligheid en Justitie Opstelten, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Plasterk, minister van Economische Zaken Kamp, minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap Bussemaker, minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport Schippers, minister voor Wonen en Rijksdienst Blok en staatssecretaris van Financiën Weekers. Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (2020), ‘Ongekend onrecht’, Kamerstukken II, 35510 nr 2., p. 15.

⁴²³ Stb. 2013, 567, Wet van 18 december 2013 tot wijziging van enkele wetten met het oog op de bestrijding van fraude in de toeslagen en fiscaliteit (Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit); de wet is voorgesteld op 13 september 2013. Zie ook Kamerstukken Tweede Kamer vergaderjaar 2012-2013, 17 050, nrs. 432 en 435.

⁴²⁴ Kamerstukken Tweede Kamer, 2013-2014, 33 754, nr. 3 2.

⁴²⁵ Kamerstukken Tweede Kamer, 2013-2014, 33 754, nr. 3 2.

⁴²⁶ Art. 2c Boetebesluit, het gaat om bijvoorbeeld tijdige meldingen van arbeidsongeschiktheid, laatste dag dienstbetrekking, etc.

Daarnaast is het ontduiken van premieplicht veel eenvoudiger geworden. Zo is in 2001 en 2004 het werken als zelfstandige zonder premieplichtig te zijn eenvoudiger geworden. Sinds 2001 kan een verklaring worden aangevraagd bij de Belastingdienst over de aard van de arbeidsrelatie (de VAR). Sinds 2004 is de werkgever gevrijwaard van premiebetaling indien de verklaring inhoudt dat over het werk geen premies hoeven te worden voldaan. Sindsdien kunnen premies niet achteraf alsnog aan de werkverschaffer (werkgever) in rekening worden gebracht, maar wel aan de werker.⁴²⁷ Deze ontwikkeling kan aangemerkt worden als een versoepeling ten gunste van werkgevers in de handhaving van de premieplicht. Het systeem leidt er in de praktijk toe dat in gevallen van schijnzelfstandigheid de opdrachtgever (werkgever) niet kan worden aangesproken. Het systeem van de VAR wordt in 2015 niet (langer) wenselijk geacht. De VAR-verklaring en de daaraan gekoppelde uitzondering van de verzekeringsplicht komen daarom in 2016 te vervallen.⁴²⁸ De wetswijziging heeft tot veel onrust geleid. Opdrachtgevers werden huiverig om zzp'ers in te huren en zzp'ers bang om opdrachten kwijt te raken als gevolg van de onzekerheid over de aard van hun arbeidsverhouding. Een en ander heeft ertoe geleid dat het kabinet de handhaving van de wet door de Belastingdienst⁴²⁹ heeft opgeschort.⁴³⁰ Juridisch gezien geldt de opschorting niet voor kwaadwillenden, maar de Belastingdienst heeft de handhavingsactiviteiten nagenoeg stilgelegd, zodat deze uitzondering feitelijk nauwelijks betekenis heeft.⁴³¹

Het ontduiken van premieplicht door werkgevers is in de periode vanaf 2001 aldus niet of nauwelijks meer gesanctioneerd.

5.4 Parlementaire context en reactie

Zoals figuur 5.1 laat zien is er gedurende de hele periode veel aandacht voor fraude en misbruik van sociale zekerheid. De eerste drie pieken in deze aandacht zijn direct te relateren aan wetgeving, te weten de Wet BMTI, Wet werk en bijstand, en de Fraudewet. Hieronder wordt de parlementaire context van deze wetten besproken. De hoogste piek in de parlementaire aandacht is te zien rond de Bulgarenfraude van 2013. Deze piek is zodanig verweven met de media-aandacht dat deze samen met de maatschappelijke context besproken wordt in de volgende sectie.

In de jaren 80 is een Kamerstukdossier aangemaakt inzake misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies naar aanleiding van het rapport van de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk Gebruik (ISMO).⁴³² In de jaren 90 wordt dit dossier veelvuldig besproken, hetgeen ook tot uitdrukking komt in figuur 5.1, waarbij het debat piekt rond het jaar 1995. In deze periode gaat het veelal om de zogenaamde confectiefraude, waarbij illegalen worden ingezet in naai-ateliers. In het kader van de sociale zekerheid zien we tijdens de piek in 1995 ook een brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Linschoten. Hij beantwoordt vragen van Kamerlid Bijleveld-Schouten: 'De omvang van de geconstateerde fraude is ernstig en het bevestigt nog maar weer eens dat fraudebestrijding in de sociale zekerheid absoluut noodzakelijk is.'⁴³³

⁴²⁷ Wet uitbreiding rechtsgevolgen VAR, wet van 23 december 2004, Stb. 2004, 720. Zie Van den Berg, L. (2010). *Tussen feit en fictie*. Den Haag: Boom juridisch.

⁴²⁸ Wet van 3 februari 2016, Stb. 2016, 45 (Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties). Zie daarover ook: Rietveld, J.B. (2016). Van VAR naar modelovereenkomst. *TAP* 2016/137.

⁴²⁹ Met ingang van 1 januari 2006 zijn de taken van het UWV met betrekking tot de financieringskant van de werknemersverzekeringen overgedragen aan de Belastingdienst, welke instantie al langere tijd belast was met de heffing en invordering van de premies volksverzekeringen.

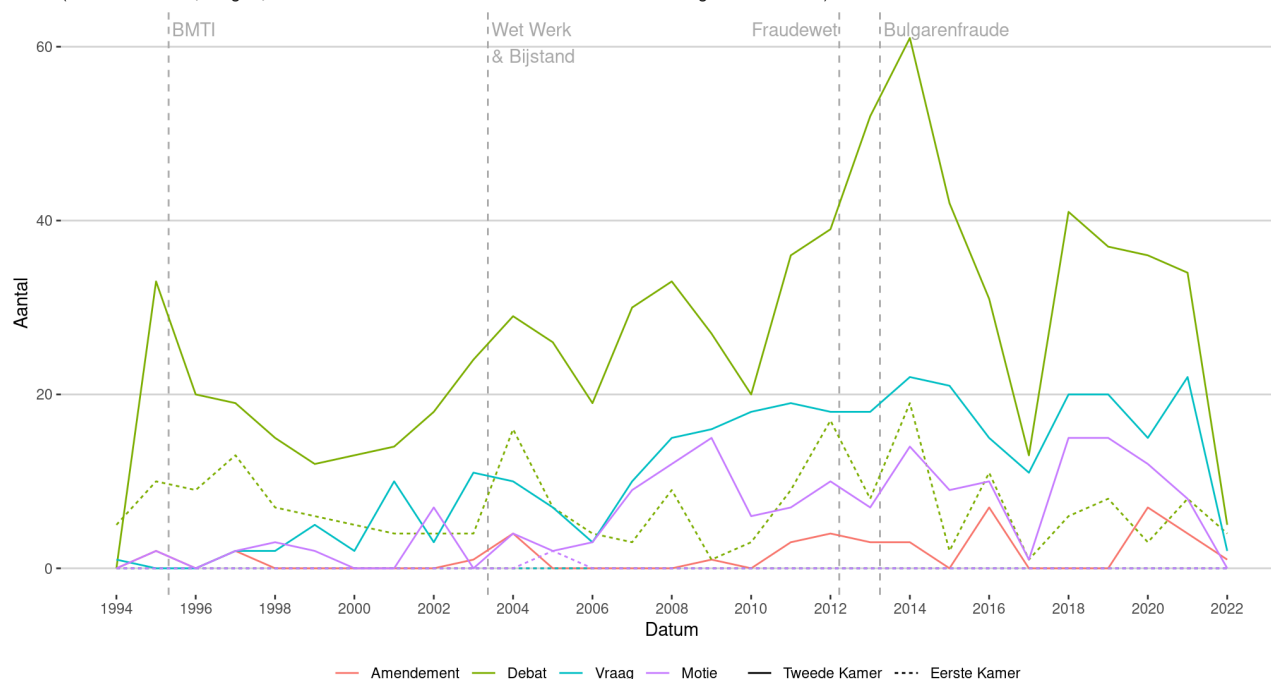
⁴³⁰ Kamerstukken Tweede Kamer 2016-2017, 34 036, nr. 65. Tot 1 juli 2018 waren alleen 'evident' kwaadwillenden uitgezonderd van het handhavingsmoratorium. Zie Kamerstukken Eerste Kamer, 2018-2019, 35 074, nr. J, p. 7.

⁴³¹ Algemene Rekenkamer. (2022). *Focus op handhaving Belastingdienst bij schijnzelfstandigheid*, zie Rapport Focus op handhaving Belastingdienst bij schijnzelfstandigheid.pdf.

⁴³² Het betreft dossiernummer 17 050.

⁴³³ Kamerstukken Tweede Kamer, 1994-1995 17050, nr. 195.

Figuur 5.1: Politieke aandacht voor fraude en misbruik sociale zekerheid
(Aantal debatten, vragen, amendementen en moties waarin fraude of misbruik genoemd wordt)



Bron: Officiële bekendmakingen. Zie bijlage voor gebruikte zoekterm.

In de brief stelt de staatssecretaris ook: ‘Dat het onderzoek zich richt op een groep kinderbijslaggerechtigden met gezin in het buitenland vloeit onder meer voort uit de verhoogde aandacht voor de internationale aspecten van fraude.’⁴³⁴ De staatssecretaris verwijst in de brief naar berichtgeving in de Haagsche Courant van 30 maart 1995, nieuws dat ook in andere media is verschenen. Zo schrijft de Volkskrant op 31 maart 1995 ‘SVB ‘zoekt’ Turkse ouders met kinderen in Turkije’.

In deze context wordt in 1995 de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (Wet BMTI) behandeld. Er zijn kritische geluiden in de oppositie, die aandacht vraagt voor de evenredigheid tussen vergrijp en sanctie, bijvoorbeeld op het punt van de verwijtbaarheid van het vergrijp.⁴³⁵ Zo merkt GroenLinks op dat, zeker waar sprake is van onverschuldigde betalingen die niet hun oorzaak vinden in door de uitkeringsgerechtigde verstrekte onjuiste inlichtingen, de balans te ver doorschiet ten gunste van het uitvoeringsorgaan: ‘Is het nog redelijk te noemen dat een uitvoeringsorgaan vele jaren na een door dit orgaan zelf begane vergissing teveel betaalde uitkeringsgelden zonder rechterlijke toestemming kan verrekenen, terugvorderen of bij een volgend uitvoeringsorgaan kan claimen? Is de regering zich ervan bewust dat de berekening van uitkering vaak een erg ingewikkeld proces is, dat voor veel uitkeringsgerechtigden nauwelijks te volgen is? Moeten belanghebbenden er in het algemeen niet op kunnen vertrouwen dat hetgeen zij van het orgaan ontvangen hun ook inderdaad toekomt?’⁴³⁶

Ook wordt getwijfeld aan de opportuniteit van het verzwaren van sancties. De leden van de D66-fractie vragen of er nu niet een overmatig accent wordt gelegd op regelgeving, waar verbetering van de besturen en aansturing van uitvoeringsorganen meer op zijn plaats zijn.⁴³⁷

⁴³⁴ Kamerstukken Tweede Kamer, 1994-1995 17050, nr. 195

⁴³⁵ Terpstra, J.B. (2001). Fraude met sociale zekerheid, beleid en discussie tegen de achtergrond van een veranderende verzorgingsstaat. In A.Ph.C.M. Jaspers et al. (Red.), *De gemeenschap is aansprakelijk... Honderd jaar sociale verzekering 1901-2001*, p. 336. SCOSZ, Koninklijke Vermande.

⁴³⁶ Kamerstukken Tweede Kamer, 1994-1995, 23 909, nr. 5, p. 19.

⁴³⁷ Kamerstukken Tweede Kamer, 1994-1995, 23 909, nr. 5, p. 20.

De PvdA bij monde van Kamerlid Noorman-den Uyl besteedt bij de behandeling van de wet ook aandacht aan de rechtsbescherming van betrokkenen via een aantal amendementen. Zo luidt een amendement van 23 november 1995 (nr. 21): ‘Verder wordt in dit amendement de in de huidige wettekst opgenomen bepaling van redelijkheid in relatie tot terugvordering in stand gelaten. De mogelijkheid van terugvordering wordt beperkt tot de gevallen waarin de belanghebbende redelijkerwijs had kunnen begrijpen dat hij geen recht op de verstrekte bijstand had of dat hij een te hoog bedrag ontving. Hierdoor wordt voorkomen dat ook kan worden teruggevorderd als het voortduren van de bijstand te wijten is aan fouten in de uitvoering, terwijl de belanghebbende wel tijdig juiste en relevante informatie heeft verstrekt.’⁴³⁸ Dit amendement is aangenomen.

In deze lijn wordt ook bij de behandeling van de Awir in 2005 een amendement van CDA en VVD aangenomen om een hardheidsclausule toe te voegen voor de situatie waarin de vermogenstoets tot onbillijkheid leidt.⁴³⁹ Aan de andere kant zien we ook een amendement van de VVD over de invoering van boetes voor het niet aanleveren van informatie door instanties of belanghebbenden.⁴⁴⁰ Dit amendement wordt ook aangenomen en de reactie van de PvdA op dit amendement geeft goed de (harde) tijdsgeest weer: Mevrouw Noorman-den Uyl (PvdA): “De heer Weekers en ik vinden elkaar wel vaker als het gaat om een wat strakkere hand.”⁴⁴¹

Tijdsgeest: harder straffen

In de jaren 2007-2010 is er veel discussie in de Tweede Kamer over strengere straffen wanneer er misbruik wordt gemaakt van de sociale zekerheid. De PVV, die sinds de verkiezingen van 2006 in de Tweede Kamer zit, speelt hierbij een belangrijke rol. Zo dient Kamerlid Fritsma (PVV) op 3 april 2007 een motie in waarin hij de regering ‘verzoekt te bewerkstelligen dat in geval van fraude met bijstandsuitkeringen de uitkering van de fraudeur voor het leven wordt stopgezet’.⁴⁴² Het is echter niet alleen de PVV die zich uitlaat over strengere straffen. Zowel de oppositie- als de coalitiefracties hebben aandacht voor strengere straffen. Zo dient Kamerlid Karabulut (SP) een motie in naar aanleiding van de constatering dat er fraude met kinderbijslag in Turkije en Marokko is en vraagt ‘de handhavingsonderzoeken vanaf 2002 en toekomstige resultaten van handhavingsonderzoeken in Turkije en Marokko openbaar te maken’.⁴⁴³ Deze motie wordt aangenomen. Een motie van VVD, PvdA, en CDA, waarin staat dat alle overtredingen moeten worden gestraft, ook die onder het eerder gebruikelijke bedrag van 6.000 euro, wordt aangenomen.⁴⁴⁴ In 2009 bepleit de PVV dat de kinderbijslag voor kinderen in Turkije en Marokko moet stoppen. Deze motie wordt gesteund door Verdonk (Kamerfractie Lid-Verdonk).⁴⁴⁵ Ook pleit Verdonk, samen met Fritsma (PVV), ervoor dat “wanneer fraude met kinderbijslag is vastgesteld, te allen tijde wordt overgegaan tot strafrechtelijke vervolging van de fraudepleger”.⁴⁴⁶ In de periode 2010-2012, wanneer het kabinet-Rutte I met gedoogsteun van de PVV de scepter zwaait in Nederland, wordt de toon niet matiger, getuige de motie van De Jong (PVV) en Azmani (VVD) van 31 maart 2011: ‘gehoord de beraadslaging, overwegende, dat dit kabinet ervoor kiest, fraude niet te laten lonen; verzoekt de regering in geval van bijstandsfraude het fraudebedrag plus boete tot aan de laatste cent terug te vorderen inclusief wettelijke rente, en gaat over tot de orde van de dag’.⁴⁴⁷ Deze motie wordt aangenomen. In 2011 komt de

⁴³⁸ Kamerstukken Tweede Kamer, 1995-1996, 23909, nr. 21. Zie hoofdstuk 4, i.h.b. 4.3a en 4.4b, voor een uitvoerigere bespreking.

⁴³⁹ Kamerstukken Tweede Kamer, 2004-2005 29764, nr. 32.

⁴⁴⁰ Kamerstukken Tweede Kamer, 2004-2005 29764, nr. 34.

⁴⁴¹ Handelingen Tweede Kamer, 2004-2005, nr. 40, pp. 2676-2711.

⁴⁴² Kamerstukken Tweede Kamer, 2006-2007 17050, nr. 333.

⁴⁴³ Kamerstukken Tweede Kamer, 2008-2009 17050, nr. 372.

⁴⁴⁴ Kamerstukken Tweede Kamer, 2007-2008 17050, nr. 351.

⁴⁴⁵ Kamerstukken Tweede Kamer, 2008-2009 17050, nr. 370.

⁴⁴⁶ Kamerstukken Tweede Kamer, 2008-2009 17050, nr. 371.

⁴⁴⁷ Kamerstukken Tweede Kamer, 2010-2011 17050, nr. 405.

harde aanpak van fraude terug in de troonrede: ‘Om het maatschappelijk draagvlak onder ons sociale stelsel te behouden, gaat de regering mensen die frauderen met uitkeringen, strenger straffen.’⁴⁴⁸

In 2012 vindt de parlementaire behandeling van de Fraudewet plaats. Bij de bespreking van de wet zijn vier amendementen ingediend. Alleen een amendement vanuit de oppositie (CU, GL, D66) wordt aangenomen: ‘Met dit amendement vervalt de verplichting tot buiten werking stelling van de beslagvrije voet in de bijstand. Hiermee kan voorkomen worden dat burgers drie maanden zonder enige vorm van inkomen raken met alle kwalijke maatschappelijke consequenties en kosten die hiervan het gevolg kunnen zijn. Met name als het om gezinnen gaat, moet worden voorkomen dat kinderen de dupe worden.’⁴⁴⁹ Daarnaast zijn er acht moties ingediend, waarvan er twee zijn aangenomen. Het betreft hier een motie van de oppositiefracties CU, GL en D66 om de Tweede Kamer te informeren over de grootte van de pakkans bij het bestrijden van fraude.⁴⁵⁰ Tevens dienen deze fracties een motie in om inzicht te krijgen in de hoogte van de boetes en het verwijtbaarheids criterium, dat wordt vastgesteld voordat de wet in werking treedt.⁴⁵¹ Ook deze motie wordt aangenomen.

De PVV – na het aftreden van Rutte I weer in de oppositie – dient in juli 2012 een aantal moties in. Zo verzoeken De Jong en Van den Besselaar ‘de regering, per direct een grondig onderzoek te starten naar bijstandsfraude door niet-westerse allochtonen waarbij sprake is van het overtreden van de vermogenstoets in de WWB’⁴⁵² en ‘te bewerkstelligen dat te allen tijde een vermogenstoets zal worden uitgevoerd naar alle bezit in binnen- en buitenland bij aanvraag van een bijstandsuitkering’.⁴⁵³ Tevens verzoeken zij de regering ‘te bewerkstelligen dat immigranten pas nadat deze tien jaar in Nederland hebben gewoond en gewerkt en geen strafbare feiten hebben gepleegd, aanspraak kunnen doen op de bijstand’.⁴⁵⁴ Deze moties worden verworpen.

Op 12 december 2012 spreekt het CDA bij monde van Heerma zich uit voor een strengere aanpak van fraude door het omdraaien van de bewijslast. Hij ‘verzoekt de regering, te onderzoeken of het verzamelen van bewijslast kan worden verbeterd door bij vermoedens van hardnekkige en opzettelijke fraude de mogelijkheden voor het omdraaien van de bewijslast te verruimen’.⁴⁵⁵ Daarnaast vraagt SP-Kamerlid Karabulut in een motie: ‘overwegende dat nut en noodzaak van strengere regels niet of onvoldoende gebleken is en kennis over de exacte omvang van uitkeringsfraude ontbreekt; verzoekt de regering, een kosten- en batenanalyse te maken van de uitvoeringspraktijk handhaving- en sanctiebeleid SZW-wetgeving en de Kamer hierover te informeren.’⁴⁵⁶ Beide moties worden niet aangenomen.

5.5 Maatschappelijke context en reactie

Gedurende de hele onderzoeksperiode is er aandacht voor fraude en misbruik van sociale zekerheid in de media. Figuur 5.2 geeft de totale aandacht voor fraude in de dagbladen weer in de grijze balken. Daarnaast geven de gekleurde lijnen weer in welk percentage van deze artikelen gesproken wordt over specifieke herkomstlanden of nationaliteiten, bijvoorbeeld over mensen van Marokkaanse of Bulgaarse afkomst, en het aandeel artikelen waarin over racisme of discriminatie wordt gesproken.

Deze figuur laat duidelijk zien dat er in de hele periode ruime media-aandacht is voor fraude en misbruik, maar dat vier periodes er in het bijzonder uitspringen. Dit zijn ten eerste de jaren 90, met de eerste

⁴⁴⁸ https://www.parlement.com/id/viswavi7chw9/troonrede_2011_volledige_tekst

⁴⁴⁹ Kamerstukken Tweede Kamer, 2011-2012 33207, nr. 13.

⁴⁵⁰ Kamerstukken Tweede Kamer, 2011-2012 33207, nr. 22.

⁴⁵¹ Kamerstukken Tweede Kamer, 2011-2012 33207, nr. 24.

⁴⁵² Kamerstukken Tweede Kamer, 2011-2012 33207, nr. 18.

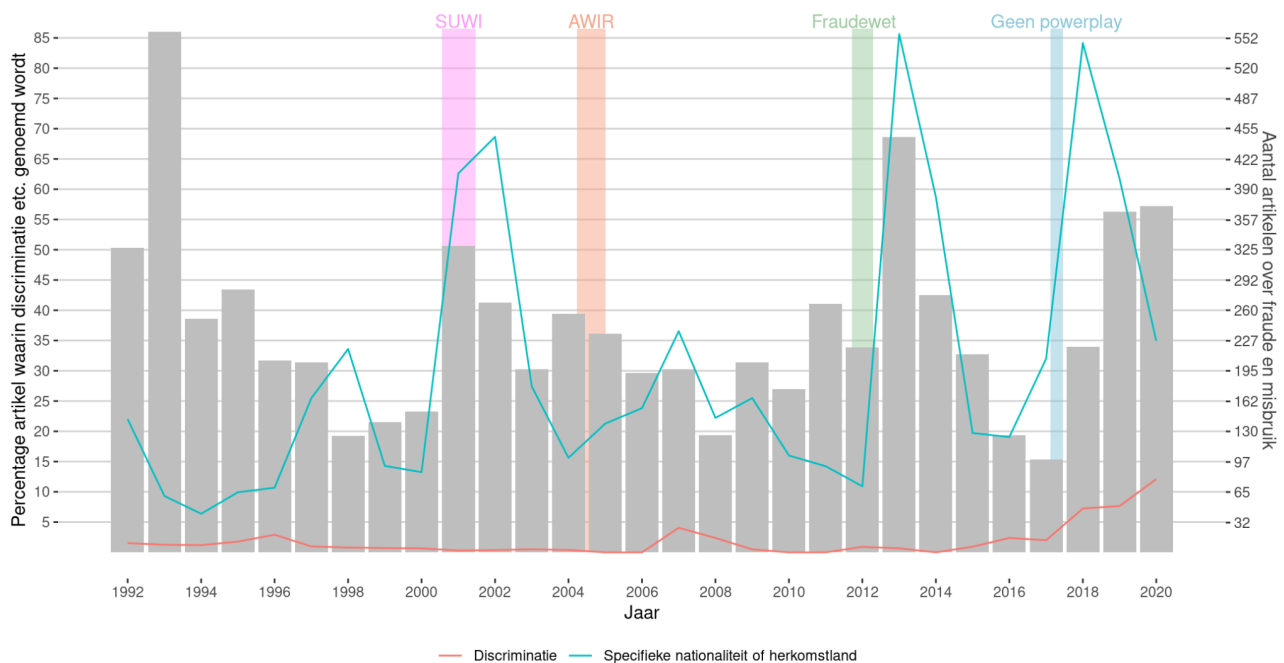
⁴⁵³ Kamerstukken Tweede Kamer, 2011-2012 33207, nr. 19.

⁴⁵⁴ Kamerstukken Tweede Kamer, 2011-2012 33207, nr. 20.

⁴⁵⁵ Kamerstukken Tweede Kamer, 2012-2013 17050, nr. 422.

⁴⁵⁶ Kamerstukken Tweede Kamer, 2012-2013 17050, nr. 423.

Figuur 5.2: Media-aandacht voor fraude en misbruik in de Sociale Zekerheid en associatie met discriminatie en specifieke nationaliteiten of herkomstlanden



Leesvoorbeeld: In 2013 waren er 446 artikelen waarin fraude of misbruik in de sociale zekerheid genoemd werden. In 382 daarvan (86%) werd ook een specifieke nationaliteit of herkomstland genoemd. Bron: LexisNexis, zie de bijlage voor gebruikte zoektermen.

rapporten over grootschalig misbruik en falende handhaving. Hierna volgen drie periodes waarin fraude direct aan specifieke groepen wordt gekoppeld: begin jaren 00 het niet opgeven van buitenlands bezit door uitkeringsgerechtigden afkomstig uit Marokko, in 2013 de Bulgarenfraude en in 2018 de 'Polenfraude'. In de meest recente jaren is er ook veel nieuws waarin fraude genoemd wordt, maar dit gaat veel over de toeslagenaffaire en discriminatie door de Belastingdienst. Kenmerkend is dat er pas in de laatste periode expliciete aandacht is voor discriminatie en racisme; in alle eerdere periodes was er een sterke associatie met bepaalde groepen buitenlanders of Nederlanders met een migratieachtergrond, maar schijnbaar zonder dat dit veel vragen oproep over discriminatie in opsporing of handhaving.

Groeiende aandacht voor fraude in de jaren 90

In het debat over fraude in de sociale zekerheid zien we al in de jaren 90 een stroming ontstaan die gaat over het harder aanpakken van fraude. In 1992 komt burgemeester Peper van Rotterdam in het nieuws na uitspraken in Het Parool. De krant schrijft op 23 oktober 1992: 'In Rotterdam komen volgens de burgemeester 'busladingen vol mensen uitkeringen halen' om hiermee 'terug te keren naar Turkije'. 'Fraudeurs met bijstand worden zwaarder gestraft', schrijft het Algemeen Dagblad op 17 december 1992 en ook het jaar erna is er veel aandacht voor het aanpakken van fraude: 'Haagse sociale dienst gaat fraude aanpakken' (Trouw, 12 januari 1993).

In het kielzog van deze aandacht voor fraude in de sociale zekerheid is er ook meer aandacht voor discriminatie. Zo kopt het Algemeen Dagblad op 29 april 1992: 'Uitkeringsgerechtigden worden gediscrimineerd'. In het artikel staat te lezen: 'Het heeft er veel van weg dat hoe groter de armoede wordt bij een deel van de bevolking, hoe scherper de maatregelen worden die erop zijn gericht om de uitkeringsgerechtigden te controleren. In het vorige kabinet was het staatssecretaris De Graaf (Sociale Zaken) die besloot een voorstel in te dienen om de bewijslast bij uitkeringsfraude om te draaien. Dat had kunnen betekenen dat een van fraude verdachte uitkeringsgerechtigde zelf zijn onschuld had moeten bewijzen aan de uitkerende instantie. Gelukkig heeft dit voorstel het niet gehaald. Wel is de regelgeving tijdens De Graafs periode als staatssecretaris drastisch verscherpt en is de 'rechteloosheid' van cliënten van sociale diensten toegenomen.' Ook worden de eerdergenoemde uitspraken van burgemeester Peper

over fraude in de sociale zekerheid gekoppeld aan discriminatie: 'Burgemeester Peper onaangedaan onder scherpe veroordeling' (NRC Handelsblad, 30 oktober 1992).

Trouw schrijft op 12 maart 1993 onder de kop 'Kamer en kabinet laten bijstandswet doorlichten' over twee op handen zijnde onderzoeken naar de bijstand. Het ene in opdracht van de Tweede Kamer, het andere in opdracht van staatssecretaris Ter Veld van Sociale Zaken. Flip Buurmeijer gaat de parlementaire enquête uiteindelijk leiden en Arie van der Zwan is door de Kamer gevraagd om de fraude in de bijstand in kaart te brengen. Tom-Jan Meeus en Harry Meijer schrijven daarover op 13 maart 1993: 'Het actief bespreken en opsporen van deze fraude behoort immers tot de politieke mores van de jaren 90. Tien jaar geleden was het nog taboe om er openlijk over te spreken, en tien jaar daarvoor was het nog eenvoudiger: toen bestond er in de ogen van politici geen fraude, dus viel er niets te bespreken.' Onderzoek in diverse gemeenten heeft de sfeer doen kantelen en er worden onderzoeken aangekondigd.

In dezelfde periode zien we meer nieuws over fraude met uitkeringen in het buitenland. Zo schrijft NRC Handelsblad op 28 mei 1993: 'De rechtbank in Den Haag heeft vandaag vier mannen uit die stad gevangenisstraffen van anderhalf tot drie jaar opgelegd wegens het plegen van fraude met kinderbijslag. Twee van hen kregen bovendien boetes van 25.000 gulden. Het viertal benadeelde de Sociale Verzekeringsbank voor 2,7 miljoen gulden. Met behulp van trouwboekjes van gezinnen in Turkije schreven de mannen grote families in bij het bevolkingsregister van Den Haag. Vervolgens vervalsten zij loonstrookjes en werkgeversverklaringen, waarmee kinderbijslag werd aangevraagd.' De relatie tussen fraude in de sociale zekerheid en herkomst of nationaliteit is in de jaren daarvoor ook veelvuldig in de media besproken, zoals te zien in figuur 5.2. In totaal zien we dat 16,6% van de artikelen over fraude in de sociale zekerheid ook gaat over herkomst of nationaliteit. Dit percentage is in de Kamervragen ongeveer gelijk (15,5%) en de Kamervragen volgen daarbij voor een groot deel de mediaberichtgeving.

In september 1993 zijn de onderzoeken naar fraude afgerond en Trouw schrijft op 15 september:

'Met een tussenruimte van precies een week heeft het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid twee voltreffers moeten incasseren. Vorige week kwam de parlementaire enquêtecommissie onder leiding van de PvdA'er Buurmeijer tot een harde veroordeling van de uitvoering van werknemersverzekeringen (WW, WAO en Ziektewet). Gisteren velde de commissie-Van der Zwan een ronduit vernietigend oordeel over het vangnet voor iedereen in Nederland die echt geen andere middelen van bestaan meer heeft: de bijstandswet. 'De norm in de uitvoering is zoek', aldus het rapport-Van der Zwan. 'De toekenning vindt in een meerderheid van de gevallen op ongefundeerde wijze plaats. Dit kan tot geen andere gevolgtrekking leiden dan dat de uitvoeringspraktijk als een onbeheerst proces moet worden gekenschetst.' In rond Nederlands: het is een chaos, die alle ruimte biedt voor onterecht gebruik van de bijstand.'

In deze sfeer wordt de nieuwe bijstandswet ontworpen in Den Haag. Op 16 december 1993 kopt Trouw: 'Fraudebestrijding blijft achter', en vervolgt: 'Gemeentelijke sociale diensten doen nog te weinig aan bestrijding van fraude met bijstandsuitkeringen. Deze conclusie trekt staatssecretaris Wallage (PvdA) van sociale zaken en werkgelegenheid uit een onderzoek dat het departement heeft laten houden. Wallage heeft de resultaten van het onderzoek gisteren naar de Tweede Kamer gestuurd, op de eerste dag van het debat over een nieuwe opzet van de bijstandswet.'

In januari 1994 zijn er veel artikelen te vinden waarin iets positiefs te melden valt voor wat betreft de fraudeopsporing. Zo schrijft het Algemeen Dagblad op 28 januari 1994: 'Gak krijgt meer greep op fraude'. De focus ligt in deze jaren niet zozeer op fraude met uitkeringen in het buitenland. Veeleer gaat de discussie over de bijstand en de fraudebestrijding rond de bijstand. Dit is ook een onderwerp in de verkiezingscampagne van 1994. Zo interviewt NRC Handelsblad oud-minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid De Koning (CDA) onder de kop 'VVD-programma is niet solidair; Liberale voornemens kunnen leiden tot Amerikaanse toestanden':

‘Volgens oud-minister J. de Koning staat de Nederlandse samenleving op een kruispunt van wegen. Ten diepste gaat het om de keuze tussen een samenleving waarin een solidaire maatschappijontwikkeling telt en een waarin het individu prioriteit heeft. ‘Amerikaanse toestanden’, die term verwijst naar een samenleving zonder een fatsoenlijk stelsel van sociale zekerheid, zonder veel rechten van de onderklasse, met verpaupering en met veel criminaliteit.’

In 1996 zien we een kleine piek in de aandacht voor discriminatie. Het gaat hierbij om ophef in de media omtrent leeftijdsdiscriminatie: ‘Discriminatie op leeftijd treft kwart Nederlanders’ (de Volkskrant, 21 februari 1996). ‘Discriminatie op leeftijd wordt door de ondervraagden aanzienlijk vaker met ouderen dan met jongeren geassocieerd, en vooral in verband gebracht met het zoeken naar werk. Op het terrein van verzekeringen en geldzaken is deze vorm van discriminatie minder bekend.’

Op 12 januari 1998 publiceert de Volkskrant een artikel met als kop ‘Cijfers bureau overtreffen die van CBS; Een op de drie ontvangers van bijstand pleegt fraude’, waarin De Jong/Leenes, een advies- en trainingsbureau uit Rijnsburg, wordt geïnterviewd. In de Tweede Kamer stelt VVD-Kamerlid Hoogervorst hierover een vraag, net als Kamerlid Noorman-den Uyl (PvdA). Noorman-den Uyl vraagt in hoeverre het onderzoek beschikbaar is voor de Kamer en: “Indien dit bericht niet berust op een verifieerbaar, gedocumenteerd en representatief onderzoek, wat is dan uw opvatting over dit soort berichtgeving?” De minister antwoordt hierop: “Dit bericht is niet gebaseerd op een verifieerbaar en gedocumenteerd onderzoek maar op een opvatting van het bureau De Jong/Leenes. Ik acht dit soort berichtgeving van weinig waarde.”

Vooraf wanneer het gaat om arbeidsmigranten die misbruik maken van het Nederlandse sociale-zekerheidsstelsel, zorgt dit voor debat in de media. In 1998 zien we een eerste piek wanneer het gaat om de kinderbijslag. ‘Turken frauderen met kinderbijslag; Mogelijk miljoenen guldens te veel uitgekeerd’ (Algemeen Dagblad, 23 december 1998). Alle media schrijven hierover eind december en er volgen Kamervragen, onder andere van Kamerlid Bijleveld-Schouten (CDA) aan de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

2001-2002 Misbruik van de bijstand door ‘Marokkanen’

In 2001 gaat het om Marokkaanse uitkeringsgerechtigden die misbruik maken van de bijstand. Waar in de Tweede Kamer nog wordt benadrukt dat het hier gaat om een geschil met de Marokkaanse staat en vooral de Marokkaanse gemeenschap in Nederland niet moet worden gestigmatiseerd, wordt dit onderscheid in de media minder duidelijk gemaakt. Zo opent op 18 april De Telegraaf met chocoladeletters ‘BIJSTANDSFRAUDE MAROKKANEN. HUIZENBEZIT IN GEBOORTELAND’. De dag erna kopt de krant: ‘Hoofdartikel: Gekke Henkie’, om te vervolgen:

‘Op de uitvoering van de wet is al jaren een behoorlijke controle nodig omdat deze door vele bijstandstrekkers fors wordt misbruikt. Tot die groep van oplichters blijken nu ook tientallen in ons land wonende Marokkanen en ook Turken te behoren. Ze hebben bezittingen in hun land, maar houden hun hand hier op bij de gemeenschap. En de belastingbetaler maar betalen. Terecht pogen Nederlandse ambtenaren daar een vinger achter te krijgen. Het deugt van geen kant dat ze daarbij gedwarsboemd worden door Marokkanen en de Marokkaanse overheid. Nederland heeft recht op inzage daar. Krijgt zij dat niet dan moet de bijstand hier direct worden gekort of zelfs worden gestopt. Inmiddels heeft staatssecretaris Verstand een reis naar Marokko afgezegd uit protest tegen de weigering van dat land mee te werken aan de opsporing van bijstandsfraude. Dat moet volgens haar een signaal aan dat land zijn. Het was waarschijnlijk beter geweest als zij de reis wel had ondernomen om de autoriteiten daar duidelijk te maken dat ons land geen gekke Henkie is, dat zich laat misbruiken door een stel Marokkaanse oplichters.’

In de weken die volgen verschijnt er een groot aantal artikelen waarin het vooral ook gaat om het conflict met Marokko. Dit conflict betreft de weigering van de Marokkaanse autoriteiten om Nederlandse ambtenaren inzage te geven in het Marokkaanse kadaster. 'Verhouding met Marokko onder druk' kopt NRC Handelsblad op 23 april 2001. 'De verhouding tussen Nederland en Marokko verslechtert snel. Het onderzoek naar gegevens van uitkeringsgerechtigden is slechts het laatste incident. De verhoudingen tussen Nederland en Marokko dreigen te verslechteren als gevolg van een aantal opeenvolgende incidenten op het gebied van de samenwerking tussen beide landen.' Een viertal vragen volgt, met name over het afzeggen van de reis naar Marokko van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mevrouw Verstand-Bogaert.

De Tweede Kamer gaat zich met het conflict bemoeien middels de Wet BEU (beperking export uitkeringen). In het artikel 'Kamer mengt zich in rel Marokko' schrijft NRC Handelsblad hierover op 25 april 2001: 'De Wet BEU is sinds 1 januari van 2000 van kracht en regelt dat alleen mensen die in het buitenland wonen recht hebben op een uitkering als Nederland met dat land een verdrag heeft gesloten, waarin afspraken gemaakt zijn over de controle op fraude. De wet is van toepassing op de kinderbijslag, maar ook de nabestaandenwet, AOW en WAO. De controle op bezittingen van bijstandsgerechtigden die in Nederland wonen staat er geheel los van. Maar is dit wel los te zien? Nederland heeft in ieder geval al gedreigd de kinderbijslag van Nederlandse Marokkanen die weer in hun eigen land wonen, stop te zetten, zo wordt door bronnen in Den Haag bevestigd.'

Een dag later dienen de Kamerleden Harrewijn (GroenLinks), Smits (PvdA), Schimmel (D66), Van der Knaap (CDA) en Van der Staaij (SGP) een Kamervraag in, waarin zij vragen naar de afspraken tussen Marokko en Nederland 'over het controleren van de rechtmatige verstrekking van alle soorten uitkeringen zoals bijstand en kinderbijslag aan inwoners van Nederland met Marokkaanse nationaliteit?' Ook vragen zij: 'Klopt het dat de regering gedreigd heeft de betaling van kinderbijslag aan rechthebbenden in Marokko stop te zetten als drukmiddel op de Marokkaanse overheid om mee te werken aan controle van vermogens ten behoeve van fraude-onderzoek inzake bijstandsuitkeringen?'⁴⁵⁷

Een paar weken later, op 11 mei 2001, schrijft Trouw 'Fraudeconflict met Marokko opgelost', al blijft de relatie gespannen en verschijnen er meerdere keren berichten over het conflict: 'Hoogervorst kwaad op Marokko; Nederlands onderzoek naar fraude kan nog niet worden hervat' (Trouw, 8 juni 2001); 'Ruzie met Marokko loopt op; Nederland dreigt uitkeringen stop te zetten' (Algemeen Dagblad, 20 juni 2001); 'Marokko: geen akkoord over fraudeonderzoek' (de Volkskrant, 6 juli 2001). Aan het eind van het jaar blijkt dat het geschil nog niet is opgelost. 'Overleg bijstandsgeschil met Marokko zit vast', kopt de Volkskrant op 21 december 2001 en ook in 2002 blijft het geschil in het nieuws en de Tweede Kamer schaart zich achter het drukmiddel om de kinderbijslag stop te zetten: 'Kamer achter plan beperken kinderbijslag naar Marokko' (de Volkskrant, 7 februari 2002). De eerste maanden van 2002 blijft het nieuws de dagbladen beheersen. Op 2 april schrijft het Algemeen Dagblad 'Marokko is gezwicht voor zware druk uit Nederland om controle op fraude met Nederlandse uitkeringen in dat land mogelijk te maken' en op 15 mei 2002 lijkt het conflict dan echt bijgelegd. De Volkskrant kopt: 'Verdrag met Marokko maakt einde aan ruzie'. In deze periode zijn er de nodige moties ingediend in de Tweede Kamer die de opstelling van de regering steunen.

2007-2013 Verschillende incidenten rond fraude en misbruik

In 2007 is er een kleine piek in het nieuws te zien, die vooral wordt veroorzaakt door het nieuws dat veel Nederlandse pensioengerechtigden in Spanje frauderen met de AOW. Op 20 februari 2007 schrijft Trouw hierover: 'Bij steekproeven van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) in 2002 en 2003 bleek dat 25% van de Nederlandse AOW'ers in Spanje fraudeert. [...] Fraude onder Nederlandse gepensioneerden in Spanje komt meer voor dan uitkeringsfraude in bijvoorbeeld Turkije en Marokko.' In De Telegraaf komen de

⁴⁵⁷ Aanhangsels van de Handelingen, Tweede Kamer, 2000-2001, nr. 1113.

pensioengerechtigden zelf aan het woord. ‘Wij hebben het land opgebouwd’, kopt de krant boven het artikel waarin een echtpaar wordt geciteerd:

“Pak de grote fraudeurs aan en niet twee mensen die met hun aow’tje genieten in hun flat in Torremolinos”, zegt Alberta. “Wat stelt zo’n uitkering nou nog voor? Gaan ze bij ouderen die hun hele leven hard hebben gewerkt en het land hebben opgebouwd, in de koelkast kijken of ze samen of alleen wonen. Kinderachtig, bekrompen en weer typisch Nederlands.” [...] Verpleegkundige Mia Achterberg (56) die in het Spaanse Benalmadena veel ouderen behandelt: “Als mensen na veertig jaar huwelijk gaan scheiden voor een hogere aow-uitkering, dan vind ik dat schandelijk. Maar als alleenstaande ouderen elkaar ontmoeten, vervolgens gaan samenwonen en dat dan niet opgeven, kan ik dat wel begrijpen. Daar moeten ze ook niet moeilijk over doen.”

In mei 2007 is er een andere piek rondom fraude, waarbij ook een piek in de aandacht voor discriminatie is te zien, zie figuur 5.2. Zo kopt De Telegraaf op 20 mei ‘Rutte: Gerichtte controle fraude moet in de wet’, om te vervolgen met: ‘VVD-leider Mark Rutte wil dat het wettig mogelijk wordt gemaakt om bepaalde bevolkingsgroepen gericht te onderzoeken op het plegen van fraude. Rutte adviseerde gemeenten in 2003 om Somalische inwoners op bijstandsfraude te controleren. De rechtbank in Haarlem meent in een uitspraak afgelopen week dat dit rassendiscriminatie is en in strijd met de grondwet. De liberaal is verbaasd over de uitspraak dat zijn beleid als staatssecretaris van Sociale Zaken discriminerend zou zijn: “Een onbegrijpelijke uitspraak.” Een groot aantal artikelen verschijnt over deze ‘rel’, waaruit blijkt dat Rutte bij zijn standpunt blijft. In de Volkskrant van 21 mei 2007 wordt hij geciteerd: “Bij fraudebestrijding moet gekeken kunnen worden naar patronen”, zegt de liberale voorman. Hij vindt dat staatssecretaris Aboutaleb wettelijk moet regelen dat gemeenten onderzoek moeten kunnen doen naar etnische achtergronden.” In NRC Handelsblad reageren experts. Zo citeert de krant de Nijmeegse hoogleraar bestuursrecht Schlössels: “Maar het is geen onbekend verschijnsel. Ook in andere rechtsgebieden zie je dat er op basis van zogenoemde risicoprofielen gericht onderzoek wordt gedaan naar bevolkingsgroepen. Opsporingsdiensten maken selecties op basis van criteria als etnische afkomst.” Rutte krijgt ook steun. De Telegraaf schrijft op 24 mei 2007 in het commentaar: ‘In 2003 was het de bewindsman gebleken dat bijstandsfraude veel vaker voorkwam onder Somaliërs. En toen nam hij kennelijk een extreem racistische beslissing: hij gelastte zijn ambtenaren om zich in hun onderzoek op de Somalische bevolkingsgroep te concentreren. Zou u het doen? Ja. Zou ik het doen? Ja. Wie wilde ijsberen zoekt, doet er verstandig aan dat op de Noordpool te doen, maar de rechter vindt dat discriminatie.’

In 2011 is wederom een kleine piek te zien rondom fraude in de sociale zekerheid. Hierbij gaat het vooral om fraude met het zogenaamde persoonsgebonden budget, oftewel het pgb. ‘Zwandel pgb’s loopt in de miljoenen’, aldus de Volkskrant op 19 juli 2011. Een maand later, op 13 augustus 2011, schrijft diezelfde krant dat er een oplossing is gevonden in de vorming van een keurmerk. In 2011 is er overigens ook al aandacht voor de fraude met kinderopvang. Zo schrijft Tonny van der Mee op 6 juni 2011 onder de kop ‘Simpele fraude kinderopvang’ in het Algemeen Dagblad: ‘De controle van de Belastingdienst op aanvragen voor kinderopvangtoeslag schiet ernstig tekort. Oplichters inden jarenlang simpel duizenden euro’s subsidie op naam van argeloze ouders, zonder dat de fiscus de identiteit van de aanvrager checkte.[...] Niet de malafide gastouderbureaus, maar de ouders moeten daarvoor nu boeten. Hoewel zij zelf het ten onrechte uitgekeerde geld nooit hebben ontvangen, krijgen zij wel forse naheffingen van de Belastingdienst, omdat zij formeel de aanvrager zijn.’

Op 18 februari 2012 kopt De Telegraaf ‘Frauderende moeders moeten afval ruimen’ en vervolgt: ‘Afgelopen jaren ging in de Bijlmer het nieuws dat je eenvoudig en zonder enige controle een kinderopvangtoeslag kon aanvragen terwijl je helemaal niet op kinderen paste, als een lopend vuurtje. De vrouwen kregen instructies van vijf professionele fraudeurs, aan wie zij een derde tot de helft van de ontvangen toeslag moesten afstaan.’ Naar aanleiding van deze berichten worden er ook Kamervragen gesteld door Kamerlid Azmani (VVD). Het antwoord van Weekers op vraag 7, ‘Wat vindt u van de

gedachtegang bij Justitie die in de berichtgeving naar voren komt dat het opleggen van boetes zinloos is voor deze groep omdat ze vrijwel allemaal van een uitkering leven?⁴⁵⁸, luidt: “Fraude mag nooit lonend zijn, ook niet voor mensen met een uitkering. Er moet gekeken worden naar de meest effectieve sanctie. De mogelijkheden binnen de huidige wet- en regelgeving zijn anders dan de mogelijkheden die ik wenselijk vind. Hiertoe heb ik dan ook, mede namens de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het wetsvoorstel ‘Aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving’ ingediend.”⁴⁵⁹

Op 30 januari 2013 schrijft de Volkskrant over ‘Miljoenenfraude met toeslagen kinderopvang’, waarna de Kamerleden Yücel en Hamer (beiden PvdA) vragen stellen aan minister Asscher van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zij vragen: “Hoe is het mogelijk dat er ondanks de in 2011 aangekondigde maatregelen tegen oneigenlijk gebruik van de kinderopvangtoeslag alsnog voor miljoenen mee gefraudeerd kan worden?”⁴⁶⁰ Asscher antwoordt: “Het bericht over miljoenenfraude met de kinderopvang gaat over de jaren 2009 en 2010. Deze zaak is begin 2011 aan het licht gekomen. De aangekondigde maatregelen tegen oneigenlijk gebruik van de kinderopvangtoeslag zijn in 2012 ingevoerd. Deze maatregelen golden derhalve nog niet toen de hierboven genoemde zaak speelde. De kans op een dergelijk omvangrijke fraudezaak is aanmerkelijk kleiner geworden door de invoering van deze maatregelen in 2012.”⁴⁶¹

De Bulgarenfraude (2013)

In 2013 gaat het nieuws over fraude in de sociale zekerheid over de Bulgarenfraude. Deze casus is illustratief voor de wisselwerking tussen politiek en media en de rol van de herkomst of nationaliteit van de vermeende fraudeurs. Daarnaast betekent de hoeveelheid aandacht voor de casus in de media ook dat deze een groot effect gehad kan hebben op de beeldvorming rond fraude in de sociale zekerheid. In het bijzonder waren deze casussen, de vergelijkbare aandacht voor eerdere gevallen van misbruik door Marokkaanse uitkeringsgerechtigden en de latere Polenfraude bepalend voor de dominante framing dat er bij oneigenlijk gebruik van sociale zekerheid sprake is van fraude (in plaats van onopzettelijke of administratieve fouten) en dat deze grootschalig gepleegd zou worden door niet-Nederlanders of Nederlanders met een migratieachtergrond.

Om deze redenen hebben we deze casus in meer detail uitgewerkt, waarbij we de beschikking hadden over zowel de dagbladen als de ondertiteling van de nieuws- en actualiteitenprogramma’s van de publieke omroep. Deze laten zien dat er een sterke wisselwerking tussen politiek en media was.

In 2013 komt een incident in de media dat bekend wordt onder de naam ‘Bulgarenfraude’. Een groep criminelen ronselt in Bulgarije mensen, brengt hen naar Nederland en schrijft hen in op een adres. Vervolgens vragen deze mensen een burgerservicenummer aan en openen zij een bankrekening, waarna de criminelen op naam van deze Bulgaren huur- en zorgtoeslag aanvragen en incasseren.⁴⁶² ‘RTL Nieuws’ onthult in april 2013 op basis van een vertrouwelijk politierapport dat Bulgaren in Nederland via nep-adressen op grote schaal toeslagen hebben aangevraagd. Dit nieuws wordt door de media en masse opgepikt. In de periode vanaf 21 april 2013, het moment dat ‘Brandpunt’ komt met de uitzending over de Bulgaren die fraude plegen, tot en met 19 mei 2013 vinden we in totaal 36 uitzendingen terug waarin het gaat over de affaire. Ook in de dagbladen is er veel nieuws over de Bulgarenfraude. In totaal zien we 123 artikelen deze periode. De meeste artikelen in De Telegraaf (29), gevolgd door de Volkskrant (28), NRC Handelsblad (25), het Algemeen Dagblad (21) en Trouw (20). In figuur 5.3 geven we het verloop van de nieuwsgolf weer.

⁴⁵⁸ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kv-tk-2012Z03314.html>.

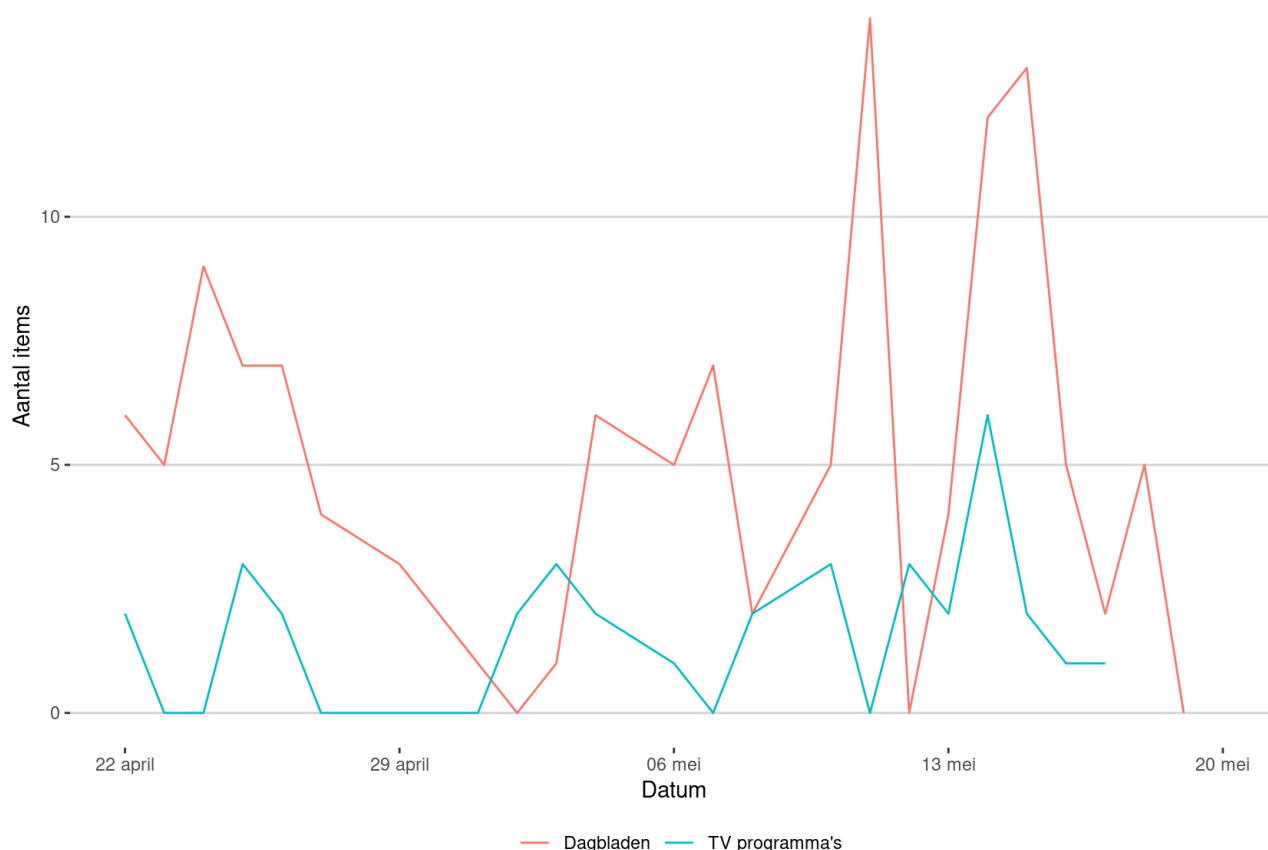
⁴⁵⁹ Aanhangsels van de Handelingen, Tweede Kamer, 2011-2012, nr. 2256.

⁴⁶⁰ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kv-tk-2013Z02113.html>.

⁴⁶¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20122013-1317.html#ID-1317-d38e55>.

⁴⁶² Naar deze problematiek is onderzoek gedaan door de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. (2020), *Ongekend onrecht*, zie Kamerstuk II 2020-2021, 35 510, nr. 2.

Figuur 5.3: Aandacht voor Bulgarenfraude in dagbladen en TV



Bron: LexisNexis, NPO. Handmatige inhoudsanalyse.

Op 21 april 2013 kondigt het 'NOS Achtuurjournaal' de uitzending van 'Brandpunt' aan en diezelfde avond wordt deze uitgezonden. De dag erna berichten alle kranten over de uitzending en de reactie van Weekers hierop. De dag erop brengen de kranten meer nieuws over de affaire. NRC Handelsblad trekt deze breder en schrijft over spookburgers die toeslagen innen. Daarnaast heeft de krant aandacht voor het systeem, dat uitgaat van goed vertrouwen, waardoor het kwetsbaar wordt, onder andere voor DigiD-fraude. Ook is er aandacht voor IT- en personeelsproblemen bij de Belastingdienst. In het Algemeen Dagblad verschijnt naast een feitelijk verslag ook een lezersbrief waarin een lezer onder de kop 'Lekker opgeschoten met één Europa' schrijft hoe de EU met open grenzen het allemaal nog erger zal maken. De lezer concludeert over de fraude: 'Dit kan doordat de Belastingdienst eerst de bedragen uitbetaalt en pas achteraf controle uitvoert. 'Leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker', die slogan klopt als een bus.' De Volkskrant meldt in een kort artikel dat 'RTL Nieuws' bericht dat de Belastingdienst al van fraude wist.

De dag erna schrijft De Telegraaf in het hoofdredactioneel commentaar over de uitzending en stelt dat de Kamer ook kritisch naar zichzelf moet zijn:

'De politiek is daar mede-schuldig aan. Bij het instellen van toeslagen stonden een snelle verwerking en snelle uitkering voorop. Ook de Kamer moet kritisch in de spiegel kijken. Pogingen om het toeslagencircus een halt toe te roepen, stuitten bij herhaling op verzet. Zo blokkeerde de volksvertegenwoordiging plannen om het aantal bankrekeningnummers, waarop de toeslag gestort kan worden, te beperken tot één, juist met het oog op fraudebestrijding. Ook ageerde de Kamer tegen strengere regels voor de kinderopvangtoeslag, waarmee het met

terugwerkende kracht innen van deze toeslag fors had moeten worden beperkt, eveneens om misbruik tegen te gaan.’

In het Algemeen Dagblad en de Volkskrant volgen een aantal brieven van verontwaardigde lezers die stellen dat de Belastingdienst helemaal niet zo snel toeslagen uitkeert (de Volkskrant) en dat de uitzending van ‘Brandpunt’ laat zien wat men allang wist: ‘Bulgaren plunderen ons via zorg- en huurtoeslag. Roemenen plunderen onze bankrekeningen door pinpassen te skimmen. Het lukt Marokkaanse en Turkse landgenoten om zich over onze rug aan bijstand en kinderbijslag te verrijken, omdat hun regering er niet aan meewerkt om het vermogen of het aantal kinderen van deze mensen te controleren. Per 1 januari 2014 gaat het pas echt los. Is er nog wel toekomst voor onze eigen autochtone fraudeurs, oplichters en zwendelaars?’ In Trouw reageert Wilders, die spreekt over ‘het rampjaar 2014’, waarin de werknemers uit Bulgarije en Roemenië geen werkvergunning meer nodig hebben om in Nederland te werken. In het Algemeen Dagblad verschijnt een bericht dat er mensen zijn opgepakt: ‘Twee arrestaties in onderzoek naar fraude met zorg- en huurtoeslagen’. NRC Handelsblad citeert Weekers dat hij niets had hoeven weten van specifieke fraudegevallen en alleen in algemene termen op de hoogte wordt gehouden. In hetzelfde artikel introduceert de Abvakabo het bedrag van 1,5 miljard euro dat met de fraude gemoeid zou zijn.

De Tweede Kamer reageert middels mondelinge vragen van het Kamerlid Neppérus (VVD) naar de staatssecretaris van Financiën over het bericht dat Bulgaren de Nederlandse fiscus oplichtten (Brandpunt.kro.nl, 21 april 2013).⁴⁶³ Tijdens dit vragenuur stelt PVV’er Van Vliet ook vragen:

“Als op 2 januari 2014 de vervoersschema’s weer normaal zijn, krijgen we hier vliegtuigladingen, busladingen en treinwagonladingen vol met Roemenen en Bulgaren. Die ruiken hun kans; dat blijkt nu eens te meer. Dit moet dus worden ingekaderd in een veel groter probleem, namelijk het probleem van het rampjaar 2014, waarin helaas dankzij het kabinet de grens opengaat. Kan de staatssecretaris aangeven hoe die brief gaat helpen om deze busladingen, wagonladingen en vliegtuigladingen tegen te houden, zodat onze toeslagenpot niet wordt leeggeplunderd?”⁴⁶⁴

Op 25 april zijn er wederom verontwaardigde lezers in De Telegraaf en gaan zowel NRC Handelsblad als Trouw in op het conflict dat er lijkt te bestaan tussen de ambtenaren en Weekers. Omtzigt (CDA) vraagt een spoeddebat aan. Daarnaast staat er in Trouw een interview met een Rotterdamse wethouder die mensen wil kunnen weren bij vermoedens van fraude. Hierbij gaat de krant ook in op de veranderingen vanaf 2014, wanneer Polen, Bulgaren en andere Midden- en Oost-Europeanen vrij mogen reizen en werken in Nederland. Die avond is het conflict tussen Weekers en de ambtenaren onderwerp in zowel het Journaal als Nieuwsuur, waarbij de vraag centraal staat of de staatssecretaris niet op de hoogte had moeten zijn van de fraude. In de uitzending van ‘Pauw en Witteman’ wordt het conflict kort en krachtig neergezet in de inleiding: “Het is donderdag 25 april, de dag dat staatssecretaris Weekers onder vuur ligt over frauderende Bulgaren.” De verontwaardiging en het conflict tussen Weekers en de ambtenaren voeren ook op 26 april de boventoon in de berichtgeving. Alleen in De Telegraaf wordt kritisch geschreven over de wet zelf:

‘De sinds de introductie in 2005 zwaar bekritiseerde toeslagenwetgeving, waarmee jaarlijks zo’n 10 miljard euro wordt rondgestrooid, is ondanks aanpassingen zó lek dat fraudeurs er nog steeds misbruik van kunnen maken. Ingewijden vermoeden dat ook diverse andere buitenlandse criminele organisaties zich zo verrijken. Eind vorig jaar becijferde de Belastingdienst dat er over voorgaande jaren voor 40 miljoen euro met kinder-, zorg- en huurtoeslagen was geknoeid. Het werkelijke fraudebedrag is vele malen hoger, aangezien dit uitsluitend de dubieuze transacties betrof die de fiscus had opgemerkt en waar vervolging kon worden ingesteld.’

⁴⁶³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kv-tk-2013Z08376.html>.

⁴⁶⁴ Handelingen Tweede Kamer, 2012/2013, nr. 78, item 5.

In de dagbladen blijven brieven verschijnen die verontwaardiging van het publiek laten zien en begin mei kondigt 'EenVandaag' aan dat op 3 mei staatssecretaris Weekers zijn verhaal zal doen in het programma. In die uitzending houdt hij vol niets te hebben geweten van fraude met belastingtoeslagen door Bulgaren. Reacties van zijn ambtenaren dat hij het wel wist, doet Weekers af als emotioneel. Mieke van Vliet, de voorzitter van de Abvakabo, stelt in de studio dat Weekers wel degelijk van de fraude had kunnen weten en tijdens de uitzending wordt wederom gesteld dat het om 1,5 miljard euro zou gaan. In Nieuwsuur komen verbolgen Kamerleden aan het woord die zich irriteren aan de staatssecretaris, omdat hij wel met de media praat, maar niet met hen. Kamerlid Omtzigt (CDA) zit aan tafel bij Pauw en Witteman en uit aldaar zijn ongenoegen over de gang van zaken.

De irritatie bij de Tweede Kamer is in alle media van de volgende dag ook terug te vinden. Het conflict wordt breed uitgemeten. Alleen in De Telegraaf is een lezersbrief te lezen die enige nuance aanbrengt in de discussie: 'Wat zeuren we nou over Bulgaren die frauderen terwijl in ons eigen land op grote schaal wordt gesjoemeld met pgb's en andere uitkeringen. Waar zijn al die controles die dit moeten voorkomen?'

Twee dagen erna echter, op 6 mei 2013, kopt De Telegraaf: 'Weekers wankelt, Oppositie op oorlogspad na Bulgaarse fraude', en citeert daarbij Kamerlid Omtzigt (CDA): "“Er is kennelijk een explosie geweest van dit soort fraude en daar zijn we eigenlijk niet goed van op de hoogte gebracht.”"

Inmiddels is bekend geworden dat Weekers op 14 mei 2013 in debat zal gaan met de Tweede Kamer. In de week voorafgaand aan het debat analyseert Trouw op 8 mei de situatie van Weekers en stelt: 'Al tien jaar geleden werd door velen binnen en buiten de Belastingdienst gewaarschuwd dat de dienst overvraagd werd door er de verantwoordelijkheid voor de uitkering van toeslagen voor huur, zorgverzekering en voor kinderopvang neer te leggen. Nog onlangs, in haar jaarverslag, noemde de Raad van State de Belastingdienst als voorbeeld van een overvraagde overheidsdienst.' Het stuk eindigt: 'Arme Frans Weekers. Er speelt zo veel meer dan alleen de vraag of hij alles wel op tijd wist.' Dat er meer speelt, blijkt die week onder andere uit het gegeven dat minister van Sociale Zaken Asscher wel op de hoogte was van de fraude door de Bulgaren. Op 8 mei interviewt 'EenVandaag' minister Asscher en ook zit hij die avond aan tafel bij Pauw en Witteman. Aldaar legt hij de verantwoordelijkheid van informeren bij de uitvoerders. Hij zegt vervolgens: "Ik was zelf met de toeslagfraude bezig vanuit de hoek van de kinderopvang. Ik vroeg me af of het niet al te streng was."

Op 10 mei komt de Volkskrant met het nieuws dat de Algemene Rekenkamer al sinds 2005 heeft gewezen op frauderisico's. De taak om de toeslagen uit te laten keren door de Belastingdienst is onderschat en er is te weinig personeel om het uit te voeren. In het journaal van die dag is geen aandacht voor deze context. De opening van het journaal gaat over de grootte van de fraude, die door het kabinet op 100 miljoen euro wordt geschat. De affaire inclusief de ophef wordt herhaald en de maatregelen worden aangekondigd: "Alleen mensen die al bekend zijn bij de Belastingdienst en een actueel bewijs van inschrijving van de gemeenten kunnen overleggen, krijgen een toeslag."

Dat de organisatie van de uitvoering van de toeslagen een politieke keuze is, komt in de media vooral terug in aanloop naar het debat. Zo zegt Paul Jansen, politiek verslaggever van De Telegraaf, in 'Jinek op Zondag' (12 mei) dat de politiek zelf verantwoordelijk is voor het toeslagensysteem, omdat zij bij de invoering ervan eiste dat de toeslagen snel werden uitgekeerd. Dit herhaalt hij ook op de dag van het Kamerdebat, 14 mei 2013, in 'Goedemorgen Nederland'. Jansen stelt dat de Kamer boter op het hoofd heeft, omdat ze zelf voor deze wetgeving heeft gezorgd. "Omtzigt verdient een Oscar voor acteerwerk", aldus de journalist van De Telegraaf. De rol van Omtzigt (CDA) wordt ook benoemd in de Volkskrant van 14 mei: 'De essentie van het huidige systeem is destijds doorgedrukt door het CDA: eerst en zo snel mogelijk de toeslag betalen en achteraf vaststellen of dat terecht was. Die volgorde is tevens de kern van alle toeslagenfraudes. Pieter Omtzigt, Kamerlid van datzelfde CDA, voert nu de oppositie contra Weekers aan.'

Ook Kees Boonman, politiek commentator van 'EenVandaag', zegt woorden van gelijke strekking in de uitzending van 14 mei, evenals Ferry Mingelen, politiek commentator van 'Nieuwsuur' en wederom Paul Jansen, die ook bij Pauw en Witteman aan tafel zit. Hoewel de rol van de Tweede Kamer dus wel degelijk wordt benoemd, gaat de vraag vooral uit naar de wedstrijd: mag Weekers blijven of niet?

Wanneer blijkt dat Weekers mag blijven, komt er enige ruimte voor context. Zo vraagt Trouw op 18 mei: 'Zouden ze net zo opgewonden zijn geweest als de fraude was gepleegd door Belgen als door Bulgaren?' En Trouw plaatst het in perspectief door te stellen dat 95 miljoen euro 0,8% van het totaal aan toeslagen is. 'Burgers denken dat de fraude veel hoger is dan zij daadwerkelijk is.' Deze context is echter niet genoeg voor De Telegraaf-lezers. Op 16 mei blijkt uit de 'Stelling van de dag' dat de meeste mensen vinden dat Weekers moet vertrekken: 'Aangeschoten wild; 'Er moet iemand komen die met ferme hand orde op zaken stelt.'

Na de Bulgarenfraude en vooral de afhandeling daarvan, wanneer blijkt dat slechts een deel van het geld teruggevorderd kan worden, komen vanuit de oppositie meerdere moties om ervoor te zorgen dat de regering er alles aan doet om het geld terug te halen. Zo wordt de motie aangenomen van Merkies (SP), die 'de regering [verzoekt] om op korte termijn een verzoek te doen voor het verlenen van invorderingsbijstand van huurtoeslagschulden bij de Bulgaarse autoriteiten en de Kamer hier binnen zes weken over te informeren.'⁴⁶⁵ De PVV gaat nog een stap verder en 'verzoekt de regering, morgen nog af te reizen naar Bulgarije en alle onterecht uitgekeerde toeslagen tot en met de laatste cent terug te halen en tot die tijd geen Bulgaar meer in Nederland toe te laten.'⁴⁶⁶ Deze motie wordt afgewezen.

Binnen de Belastingdienst wordt in mei 2013 een speciaal managementteam Fraudebestrijding opgericht. De Belastingdienst/Toeslagen krijgt 25 miljoen euro voor extra toezichtcapaciteit, welk bedrag jaarlijks terugverdiend moet worden door minder toeslagen onterecht uit te keren.⁴⁶⁷ Het kabinet besluit in juni 2013 een speciale ministeriële commissie voor de rijksbrede aanpak van fraude in te stellen, onder voorzitterschap van minister-president Rutte.⁴⁶⁸ De regering neemt tevens een aantal maatregelen om fraude met de kinderopvangtoeslag tegen te gaan. De controle bij het aanvragen van kinderopvangtoeslag wordt aangescherpt en sancties worden zwaarder.⁴⁶⁹ De Bulgarenfraude geeft een forse extra impuls aan de fraudebestrijding, die al was aangescherpt in de regeerakkoorden van de kabinetten-Rutte I (2010) en -Rutte II (2012). Uit het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I volgt daarnaast een forse bezuiniging op de Belastingdienst, waarvan een groot deel moet worden bereikt door versobering en efficiënter werken.⁴⁷⁰ De aanvankelijke harde lijn wordt in een brief aan de Tweede Kamer genuanceerd door expliciet te benoemen dat opzettelijke fraude en onopzettelijke vergissingen niet hetzelfde zijn, dat het optreden van de overheid proportioneel moet zijn en dat moet worden uitgegaan van vertrouwen in plaats van wantrouwen. In de Kamerbrief wordt vermeld dat zo veel mogelijk moet worden voorkomen dat goedwillenden lijden onder de kwaadwillenden.⁴⁷¹

In 2013 is er op 21 november aandacht voor de proportionaliteit van boetes opgelegd door het UWV in een motie van Heerma (CDA) en Siderius (SP): het tweetal Kamerleden 'verzoekt de regering, de Nationale ombudsman te vragen om onderzoek te doen naar het boetebeleid van het UWV, zodat duidelijk wordt of boete en schuld nog met elkaar in verhouding staan en de opgelegde sancties als proportioneel en rechtvaardig kunnen worden bestempeld.'⁴⁷² De PVV dient een motie in bij monde van

⁴⁶⁵ Kamerstukken Tweede Kamer, 2013-2014 17050, nr. 452.

⁴⁶⁶ Kamerstukken Tweede Kamer, 2013-2014 17050, nr. 455.

⁴⁶⁷ Tweede Kamer, 2020-2021, 35 510, nr. 2, p. 11. Dit wordt aangeduid als de 'business case'.

⁴⁶⁸ Zie Kamerstuk 17 050, nr. 450 met mededeling hierover aan de Tweede Kamer.

⁴⁶⁹ Stb. 2013, 567 Wet van 18 december 2013 tot wijziging van enkele wetten met het oog op de bestrijding van fraude in de toeslagen en fiscaliteit (Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit).

⁴⁷⁰ Kamerstuk II 2011-12, 31 066, nr. 117.

⁴⁷¹ Kamerstuk II 2013-14, 17 050, nr. 450.

⁴⁷² Kamerstuk II 2013/14, 17050, nr. 444.

Bontes en ‘verzoekt de regering, ervoor te zorgen dat de pakkans voor fraude drastisch verhoogd wordt’.⁴⁷³ Deze motie wordt aangenomen en ook aan de andere kant van het politieke spectrum zien we moties die vragen om een hardere aanpak van fraude. Zo stellen PvdA en SP: ‘Constaterende dat fraude grote impact heeft op de Nederlandse samenleving en individuele slachtoffers in het bijzonder; verzoekt de regering, fraude aan te merken als high-impact crime en daar de bijbehorende aandacht voor slachtoffers aan te besteden.’⁴⁷⁴ Deze motie haalt het niet.

Op 27 mei 2014 dienen CDA, D66 en SP een motie in naar aanleiding van het rapport van de Nationale ombudsman waarin gevraagd wordt om wetswijzigingen die ‘recht doen aan de bezwaren van werkzoekenden, de ombudsman en uitvoeringsinstanties’. De ombudsman had geconcludeerd dat ‘de wet weinig ruimte biedt voor het vaststellen van boetes die in redelijke verhouding staan tot de persoonlijke situatie van mensen’.⁴⁷⁵ Deze motie wordt niet aangenomen. In de media is niet of nauwelijks aandacht voor deze kant van het vraagstuk.

Dit blijft zo in 2015. Slechts weinig aandacht is er voor mensen die de dupe kunnen worden van de strenge wet. Wel publiceert NRC Handelsblad op 29 juni 2015 een betoog van veertien wethouders, die pleiten voor de ‘menselijke maat’ bij het opleggen van sancties:

‘Met de Fraudewet in 2013 veranderde het boetebeleid voor uitkeringsgerechtigden. Niet langer ging het om de vraag of mensen met opzet foute gegevens voor een uitkeringsaanvraag aanleverden, elke overtreding diende nu met een boete van 100% te worden bestraft. Zij die per ongeluk verkeerde of net te laat gegevens aanleverden, kregen in 2013 en 2014 ongekend hoge boetes. De wet schiet haar doel voorbij, zei de ombudsman. In november oordeelde de Centrale Raad van Beroep dat de wet geen rekening hield met ernst en verwijtbaarheid. Daarmee zitten we voor de toekomst op het goede spoor. Maar wat te doen met de mensen die reeds beboet zijn? Volgens minister Asscher dienen deze onherroepelijke boetes niet herzien te worden. Dit zou een precedent scheppen en te kostbaar zijn. Deze argumenten snijden echter geen hout. Als de overheid een fout maakt, dient zij die ook te corrigeren. De overheid dient het goede voorbeeld te geven. Asscher heeft gelijk als hij zegt dat we juridisch niet verplicht zijn om de boetes terug te betalen, want het nieuwe beleid is pas ingegaan na de uitspraak van de rechter. Maar rechtvaardigheid gaat verder dan kijken naar juridische verplichtingen. In onze steden gaan we de komende tijd alle boetebesluiten sinds 2013 herzien. Hoeveel dat precies kost weten we nog niet, maar in totaal zal dat meer dan 1 miljoen euro zijn. Het zou de regering sieren wanneer zij dit bedrag zou betalen. Het is immers het Rijk dat verantwoordelijk is voor de Fraudewet. Asscher zal het hopelijk niet zo ver laten komen dat onze gemeenten niet alleen zijn nalatigheid corrigeren, maar ook voor de kosten opdraaien.’

Op 2 juli 2015 dient de SP bij monde van Karabulut een motie in die ingaat op compensatie voor mensen die buiten hun schuld een boete hebben gekregen. De motie luidt: ‘overwegende dat de Centrale Raad van Beroep heeft geoordeeld dat de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving te streng was, waardoor de afgelopen jaren mensen buiten hun schuld een boete hebben gekregen en dat een aantal gemeenten van plan is om deze boetes te herzien.’⁴⁷⁶ Bovendien verzoekt het Kamerlid de regering ‘te voorkomen dat mensen door de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving worden uitgesloten van schuldhelpverlening en de wet hierop aan te passen’.⁴⁷⁷ Ook verzoekt zij ‘in de voorgenomen wetswijziging van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving de strafrechtelijke aangiftengrens te verlagen naar 20.000 euro’. Deze grens is tot dan toe 50.000 euro en dat

⁴⁷³ Kamerstukken Tweede Kamer, 2013-2014 17050, nr. 472.

⁴⁷⁴ Kamerstukken Tweede Kamer, 2013-2014 17050, nr. 469.

⁴⁷⁵ Kamerstukken Tweede Kamer, 2013-2014 17050, nr. 475.

⁴⁷⁶ Kamerstukken Tweede Kamer, 2014-2015 17050, nr. 511.

⁴⁷⁷ Kamerstukken Tweede Kamer, 2014-2015 17050, nr. 512.

leidt er volgens de ombudsman toe dat grootschalige fraude minder snel strafrechtelijk kan worden aangepakt, waardoor echte fraudeurs niet worden geraakt. Geen van de moties wordt aangenomen.

2018: de Polenfraude

In 2018 wordt de piek met name veroorzaakt door berichtgeving over de Polenfraude. ‘Nieuwsuur’ bericht op 3 september 2018 over Poolse arbeidsmigranten die frauderen met werkloosheidsuitkeringen. ‘Polen frauderen op grote schaal met uitkeringen’, kopt de Volkskrant de dag na de uitzending. De weken erna is er volop debat over de mogelijkheden voor arbeidsmigranten om fraude te plegen en de rol van het UWV hierbij. Trouw publiceert op 24 september 2018 over een uitzending van ‘Nieuwsuur’ waarin een oud-werknemer stelt: ‘UWV kijkt weg bij fraude met WW.’ Volgens de werknemer komt dit door een gebrek aan tijd om daadwerkelijk goed onderzoek te doen. Op 2 oktober 2018 kopt het Algemeen Dagblad: ‘Meer controle op fraude met WW’, en vervolgt met: ‘Uitkeringsinstantie UWV gaat strenger controleren of aanvragers van een werkloosheidsuitkering wel in Nederland wonen op het adres dat ze hebben doorgegeven. Dat moet fraude met WW-uitkeringen door arbeidsmigranten tegengaan.’

In de jaren van Rutte III zien we vooral de oppositiefracties veel moties indienen die de regering vragen ‘alles op alles te zetten om onterecht verstrekte uitkeringen terug te vorderen’⁴⁷⁸ en bovendien ‘overwegende dat een registratieplicht een belangrijk instrument kan zijn om inzicht te krijgen in het aantal buitenlandse werknemers en om fraude op te sporen; verzoekt de regering, een registratieplicht van werknemers bij uitzendbureaus’.⁴⁷⁹ Deze moties worden aangenomen. Het PVV-Kamerlid De Jong spreekt uit ‘dat er een parlementair onderzoek naar het UWV-debacle dient plaats te vinden en verzoekt het presidium om dit parlementair onderzoek te organiseren’.⁴⁸⁰ Deze motie wordt niet aangenomen. Naast deze en andere moties ten aanzien van het slecht functioneren van het UWV vraagt Kamerlid De Jong (PVV) de regering ‘bij uitkeringsfraude alles in het werk te stellen het fraudebedrag tot de laatste cent plus boete en wettelijke rente terug te vorderen en er tevens voor te zorgen dat de vordering niet zal verjaren’.⁴⁸¹ Ook deze motie wordt verworpen. De export van uitkeringen komt ook aan bod. Zo wordt de motie van Kamerlid Wiersma (CDA) aangenomen waarin hij ‘de regering [verzoekt] het sociale zekerheidssysteem door te lichten op fraudegevoeligheid en hierbij specifiek aandacht te besteden aan de aanspraken op de sociale zekerheid bij kortdurende aanwezigheid in Nederland, in onder andere seizoensgevoelige sectoren, en de exporteerbaarheid van sociale zekerheid’.⁴⁸² Een jaar later dient het CDA-Kamerlid een motie in waarin hij ‘de regering [verzoekt] te onderzoeken hoe onterecht verstrekte uitkeringen aan gedetineerden sneller aan het licht kunnen komen en hiervoor nog dit kalenderjaar concrete verbetervoorstellen te doen’.⁴⁸³ Ook deze motie wordt aangenomen.

5.5c Werkgeversfraude

In het maatschappelijke en politieke debat zien we dat werkgeversfraude vooral begin jaren 90 domineert. Met name in 1993 zien we veel berichtgeving omtrent fraude door bedrijven. Zo kopt Trouw op 3 maart 1993 over een rapport van de Sociale Verzekeringsraad: ‘Rapport: fiscale fraude bij bedrijven verdient krachtigere bestrijding.’ Veel aandacht, ook in het kader van de parlementaire enquête van Buurmeijer, gaat hierbij uit naar de wijze waarop veel overtollig personeel in de WAO werd ‘gedumpt’, aldus NRC Handelsblad op 8 april 1993 in het artikel ‘Explosie WAO: Zo ontstond een klimaat van ga-je-gang-maar’. Op 8 september 1993 kopt Trouw boven het artikel waarin de conclusies van het rapport-Buurmeijer worden besproken ‘Iedereen is schuldig: werkgevers, vakbonden, regering en parlement’. Buurmeijer zelf

⁴⁷⁸ Kamerstukken Tweede Kamer, 2018-2019 17050, nr. 551.

⁴⁷⁹ Kamerstukken Tweede Kamer, 2018-2019 17050, nr. 553.

⁴⁸⁰ Kamerstukken Tweede Kamer, 2018-2019 17050, nr. 554.

⁴⁸¹ Kamerstukken Tweede Kamer, 2018-2019 17050, nr. 558.

⁴⁸² Kamerstukken Tweede Kamer, 2018-2019 17050, nr. 559.

⁴⁸³ Kamerstukken Tweede Kamer, 2018-2019 17050, nr. 585.

wordt ook geciteerd: “Bij niemand in het bijzonder hebben wij de schuld gelegd. Niet uit luiheid of ongeïnteresseerdheid, maar de fout zit hem gewoon in het systeem, bleek uit het onderzoek. [...] De uitvoering van de sociale zekerheid staat immers niet op zichzelf, maar hangt samen met de wetten die daaraan ten grondslag liggen. Juist op die samenhang legt de commissie de nadruk. De uitvoeringsorganen in de sociale zekerheid zijn sterk gericht op het verstrekken van rechtvaardige uitkeringen in individuele gevallen. En dat is, aldus de commissie, precies het spiegelbeeld van wat er in de politiek gebeurt: bij het maken van de wetten staat (of stond) rechtvaardigheid voorop, niet de doelmatigheid.”

De jaren erna is er aanzienlijk minder aandacht voor werkgeversfraude in de media. Op 5 augustus 1999 kopt NRC Handelsblad: ‘Werknemer eerder gestraft na fraude dan werkgever’, en gaat in op een rapport van de toezichthouder in de sociale zekerheid (CTSV):

‘Het CTSV meent dat de bestrijding van fraude aan het verslappen is. De verklaring hiervoor ziet de toezichthouder in de ‘veranderingsprocessen’ waar de uitvoerders in de sociale zekerheid momenteel mee te maken hebben. In 2001 zou de uitvoering van werknemersverzekeringen als de WW en de WAO moeten worden geprivatiseerd. ‘Het op orde krijgen van de organisatie en het tijdig verstrekken van de uitkeringen heeft momenteel meer prioriteit dan de aanpak van uitkerings- en premiefraude’, concludeert het CTSV. Vooral de ontwikkelingen bij de opsporing en bestraffing van werkgeversfraude, zoals het onvoldoende afdragen van premies, baart het CTSV zorgen.’

Naar aanleiding van het rapport worden ook Kamervragen gesteld door Kamerlid De Wit (SP).⁴⁸⁴ In aanloop naar de nieuwe wetgeving voor zzp’ers middels de VAR in 2004 is er vooral discussie over de vraag of de verklaring voor een of voor twee jaar moet worden afgegeven. Fraude aan de kant van de werkgevers wordt in deze periode niet of nauwelijks besproken in het publieke debat. In 2016 wordt de Verklaring Arbeidsrelatie (VAR) vervangen door de ‘modelovereenkomst’ middels de Wet DBA (deregulering beoordeling arbeidsrelaties). Op verschillende blogs op internet verschijnen berichten over onrust bij zzp’ers, waarna er ook Kamervragen worden gesteld. Zo stelt Tweede Kamerlid Mei Li Vos (PvdA) op 23 februari 2016 vragen naar aanleiding van een blog van Botte Jellema met als titel ‘De afschaffing van de VAR is een clusterfuck’.⁴⁸⁵

De Volkskrant schrijft op 30 april 2016 over de wet: ‘Als de Belastingdienst na morgen concludeert dat een zzp’er toch meer werknemer dan ondernemer is, krijgt de opdrachtgever een naheffing voor sociale premies én een boete. Tijdens de overgangstermijn van een jaar deelt de Belastingdienst echter alleen waarschuwingen uit.’ Op 19 november 2016 schrijft NRC Handelsblad dat het niet handhaven van de regels langer duurt: ‘De Belastingdienst zal de nieuwe wet DBA, bedoeld om schijnzelfstandigheid tegen te gaan, tot 2018 niet meer handhaven.’ Reden hiervoor bleek onrust onder zowel zzp’ers als werkgevers. ‘De Belastingdienst heeft een grote achterstand opgebouwd in het goedkeuren van deze modelcontracten, waardoor werkgevers minder opdrachten verstrekken. Ook leeft er onder zzp’ers onzekerheid of ze nou wel of geen boete kunnen krijgen bij het niet naleven van de regels. Wiebes verdedigde de nieuwe wetgeving tot kort geleden, maar heeft nu onder druk van alle kritiek, een draai gemaakt. Werkgeverslobby VNO-NCW reageerde tevreden op het kabinetsbesluit. Ook de vakbonden hadden gevraagd om een versimpeling. Wiebes zei wel te zullen handhaven bij echte valsspelers: werkgevers die zzp’ers als werknemers behandelen maar daarvoor geen premies afdragen.’ Een half jaar later blijkt wederom uitstel. Zo schrijft Trouw op 2 juni 2017: ‘De handhaving van de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (DBA) wordt verder opgeschort. Pas vanaf 1 juli 2018 wordt gecontroleerd of zzp’ers echt zelfstandig opereren of toch eigenlijk werken in een soort dienstverband.’ In oktober van 2017 blijkt dat

⁴⁸⁴ Aanhangsels van de Handelingen, Tweede Kamer, 1999-2000, nr. 16.

⁴⁸⁵ Aanhangsels van de Handelingen, Tweede Kamer, 2015-2016, nr. 1910.

Rutte III de wet gaat vervangen. In het regeerakkoord staat te lezen: ‘De Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (DBA) heeft voor die laatste vraag geen helderheid geschapen, maar juist onrust gebracht waardoor te veel echte zelfstandige ondernemers zijn geraakt. Met name aan de ‘onderkant’ van de arbeidsmarkt is nog steeds sprake van schijnzelfstandigheid en concurrentie op arbeidsvoorwaarden. De Wet DBA wordt daarom vervangen. De nieuwe wet moet enerzijds (de inhuurder van) echte zelfstandigen zekerheid bieden dat er geen sprake is van een dienstbetrekking en anderzijds schijnzelfstandigheid (vooral aan de onderkant) voorkomen.’

Jeannine Julen concludeert in Trouw op 13 oktober 2017 hierover: ‘Omstreden wet gaf vooral veel rumoer’. Het gevolg van deze beslissing is dat de wet niet meer wordt gehandhaafd. Hier wordt nog wel over geschreven in de media, maar ophef ontstaat er niet. In Het Financieel Dagblad staat op 25 januari 2018 een interview met minister Koolmees, die een nieuwe zzp-wet ‘een van mijn grotere uitdagingen’ noemt. Kamervragen blijven komen, maar een nieuwe wet en handhaving van de oude wet blijven uit. NRC Handelsblad schrijft op 17 maart 2018 onder de kop ‘Iedereen vrijuit’:

‘Wie moet de boete betalen als de Belastingdienst er achter komt dat een zzp’er in verkapt dienstverband werkt bij een bedrijf? De zzp’er of de opdrachtgever? Het korte antwoord op deze vraag luidt: niemand. Om de simpele reden dat de Belastingdienst in elk geval tot 1 januari 2020 de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (DBA) niet handhaaft.

[...]

Er is één groep die zich wel zorgen moet maken en dat zijn ‘kwaadwillenden’: zzp’ers die willens en wetens ‘in dienst’ zijn. Dat bleek in februari uit een brief van de minister aan de Tweede Kamer. In die gevallen gaat de Belastingdienst wel handhaven, staat in die brief – zonder te zeggen hoe. [...] Maarten Post van ZZP Nederland is sceptisch: ‘Zelfs in die gevallen handhaaft de overheid haar eigen wetten niet. Dat zou wel moeten.’

Een paar maanden later schrijft De Telegraaf op 23 juli over het onderwerp waarbij CNV voorzitter Limmen wordt geciteerd: ‘Het opschorten van de handhaving is tot nu toe de meest verkeerde beslissing van het kabinet geweest. Hiermee geef je het signaal af dat het goed is om mensen uit te buiten. Op dit moment is de onderkant van de arbeidsmarkt niet beschermd, omdat er niet wordt gecontroleerd op misstanden.’ Een jaar later blijkt dat de Belastingdienst bij bedrijven die zzp’ers inhuren zeer coulant zijn waar het fouten betreft. Trouw kopt op 7 maart 2019 ‘Belastingdienst laat fouten met zzp’ers even zitten’, om te vervolgen met:

‘Alleen als bedrijven de regels met opzet aan hun laars lappen, kunnen ze vervolgstappen van de fiscus verwachten. De Belastingdienst sluit nu bij twaalf van de 104 onderzochte bedrijven niet uit dat de regels bewust worden overtreden. Die worden nader onderzocht.’

Voor een nieuwe wet blijkt overigens weinig draagvlak te bestaan. Op 5 november 2019 kopt De Telegraaf: ‘CNV: miljardenstrop overheid door zzp-wet’, en citeert CNV-voorzitter Arend van Wijngaarden: “Deze plannen zijn rampzalig. Werkelijk niemand schiet hier iets mee op: zzp’ers niet, werknemers niet en het kabinet zelf ook niet.” Hij vervolgt in het artikel: “Voor de werkgever is zo’n maatregel natuurlijk een walhalla: geen loondoorbetaling bij ziekte meer, geen ontslagvergoeding en geen pensioenafdracht. Niemand die controleert op schijnzelfstandigheid. Dure arbeid wordt hiermee een koopje.” Draagvlak lijkt ver te zoeken; Trouw citeert op 7 november 2019 Maarten Post, voorzitter van ZZP Nederland: “Grote bedrijven zullen tegen hun werknemers zeggen: moet je er niet eens over nadenken om zelfstandige te worden? Die vraag heeft niets te maken met het stimuleren van het ondernemerschap, maar met het ontwijken van werkgeversrisico’s.” Er volgen Kamervragen, onder

andere van Kamerlid Van Kent (SP) aan de minister van Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid⁴⁸⁶ en die leiden uiteindelijk tot meer onderzoek en daarmee uitstel van een nieuwe wet.⁴⁸⁷

5.6 Conclusies

Het zwaar straffen van misbruik van sociale voorzieningen wordt als essentieel gezien voor de instandhouding van draagvlak. Om die reden worden in de onderzoeksperiode meerdere malen de sancties op overtredingen verhoogd. Vooral de Fraudewet van 2013 valt hier op, omdat volgens de Afdeling advisering van de Raad van State – de onderbouwing van zowel de noodzaak als de effectiviteit van strengere sancties onvoldoende is onderbouwd. Uiteindelijk besluit de regering in de nadagen van het minderheidskabinet-Rutte I toch om de wet in te dienen en gaan de Staten-Generaal hiermee akkoord.

Om deze nadruk op een harde aanpak van fraude te begrijpen, is het noodzakelijk om de gebeurtenissen in de politieke en maatschappelijke context te plaatsen. In de politiek is sinds de opkomst van Fortuyn en later Wilders een overwegend rechtse wind gaan waaien, waarbij VVD en CDA zelf ook hardere standpunten innemen om de rechterflank af te dekken. Ook onder Rutte II is fraudebestrijding een speerpunt, waarbij premier Rutte zelf een ministeriële commissie leidt om fraude aan te pakken.

In de media is er ook veel aandacht voor fraude, vooral door niet-Nederlanders of Nederlanders met een migratieachtergrond. Het dominante frame is dat misbruik van voorzieningen opzettelijk gebeurt om er zelf beter van te worden, met weinig aandacht voor onopzettelijke vergissingen. Illustratief hiervoor is de Bulgarenfraude, waarbij grootschalige media-aandacht leidt tot veel politieke commotie, vragen, en moties.

Hoewel er bij de media-aandacht tijdens de Bulgarenfraude wel degelijk geluiden zijn over de rol van de Tweede Kamer bij de totstandkoming van de Awir, die daarmee ook hebben bijgedragen aan een situatie waarin omvangrijke fraude kan ontstaan, wordt dit slechts marginaal besproken en leidt dit niet tot discussie, laat staan ophef. Media en politici zijn vooral geïnteresseerd in de positie van de betreffende bewindspersoon en verliezen aandacht wanneer mede-journalisten, bijvoorbeeld tijdens een uitzending, een diepere analyse geven van de totstandkoming van het schandaal.

Zowel de commissie-Rutte als de Bulgarenfraude speelt pas nadat de Fraudewet is vastgesteld, en er is dus geen direct causaal verband tussen de drie gebeurtenissen. Zowel de commissie-Rutte als de reactie op de Bulgarenfraude zijn echter wel indicatief voor de harde tijdsgeest. Het lijkt aannemelijk dat beide gebeurtenissen hebben bijgedragen aan de harde of zelfs hardvochtige uitvoering van de Fraudewet en de terugvorderingen rond de toeslagen.

In tegenstelling tot de relatief grote aandacht voor fraude zien we in de media aanzienlijk minder aandacht voor de (mogelijke) fraude door werkgevers en de beslissing om de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelatie (DBA) jarenlang niet te handhaven. Er is enige politieke ophef over deze gebeurtenissen, maar die leidt tot meer onderzoek en uitstel en niet tot maatregelen.

⁴⁸⁶ Aanhangsels van de Handelingen, Tweede Kamer, 2019-2020, nr. 1067.

⁴⁸⁷ Aanhangsels van de Handelingen, Tweede Kamer, 2019-2020, nr. 1067.

6. Kernthema IV: Dienstverlening en rechtsbescherming

6.1 Belangrijkste bevindingen

- Klantgerichtheid en dienstverlening zijn belangrijke aandachtspunten bij de aansturing van de uitvoering door UWV en SVB. Dit is niet het geval bij de Belastingdienst/Toeslagen. Bezuiniging op de uitvoering gaat in beide gevallen ten koste van klantgerichtheid.
- Bij het opleggen van sancties en bij terugvordering geven de socialezekerheidswetten wel ruimte voor maatwerk, maar die ruimte is door wetgever en rechter zeer terughoudend ingevuld en door de uitvoeringsorganen nauwelijks benut.
- Tekortkomingen in de dienstverlening zijn vanaf de invoering van de Awir regelmatig gesignaleerd door de Nationale ombudsman. Deze wordt echter als ‘activistisch’ beschouwd door de Tweede Kamer en ook media besteden steeds minder aandacht aan de jaarverslagen.
- De rechter beslist (slechts) hier en daar ten gunste van belanghebbenden op grond van het evenredigheidsbeginsel, het recht op privacy of het discriminatieverbod.
- De gebreken in de uitvoering van de toeslagen en de keiharde koers van de Belastingdienst/Toeslagen worden in een vrij vroeg stadium opgemerkt in de media, maar klachten hierover worden pas veel later serieus genomen in de politiek.
- In de media is te zien dat gebrekkige dienstverlening en rechtsbescherming in de sociale zekerheid in eerste instantie wel tot enige aandacht leiden, maar zonder politiek vervolg blijft dit heel beperkt. Pas in de laatste jaren, als er meer politieke discussie ontstaat, wordt het een prominent onderwerp.
- De kanteling in het politieke discours als gevolg van de toeslagenaffaire krijgt ook haar weerslag op het politieke discours in de sociale zekerheid. De impact op wet- en regelgeving blijft voorslagnog voornamelijk beperkt tot voornemens.

6.2 Juridische context

Bij de herinrichting van de uitvoering van de sociale verzekeringen ligt er veel nadruk op doelmatigheid, zoals te lezen is in hoofdstuk 3, en op de bestrijding van fraude (hoofdstuk 5). Ook klantgerichtheid en dienstverlening zijn bij de herinrichting van de uitvoering van belang. Dit vertaalt zich echter niet altijd in maatwerk bij het opleggen van sancties. De toeslagenaffaire maakt duidelijk dat de focus bij de uitvoering van de toeslagen niet ligt op dienstverlening en klantgerichtheid. Dit wordt met name duidelijk in de zogeheten CAF-11-zaak. ‘CAF’ staat voor Combiteam Aanpak Facilitators en wordt naar aanleiding van de Bulgarenfraude in 2013 opgericht. Dit team is erop gericht om juist de facilitators, de personen of instellingen die de fraude organiseren en faciliteren (zoals was gebleken tijdens de Bulgarenfraude), aan te pakken. CAF-11 verwijst naar het elfde onderzoek van het CAF, naar het gastouderbureau Dadim in Eindhoven. Deze zaak zal uiteindelijk leiden tot aandacht voor de toeslagenaffaire, maar voor die tijd zijn er al talloze signalen geweest die wijzen op problemen bij de Belastingdienst, waarbij de rechtsbescherming van burgers onder druk stond.

In deze paragraaf kijken we naar de mate waarin dienstverlening en rechtsbescherming centraal staan in de vormgeving en uitvoering van de sociale zekerheid. Daarna vatten we het verloop van de toeslagenaffaire samen en geven we een indicatie van de kanteling die deze affaire teweeg heeft gebracht in het denken over dienstverlening en rechtsbescherming bij de uitvoering van toeslagen en sociale zekerheid meer in het algemeen.

6.2a Ontwikkelingen dienstverlening

Behoorlijke dienstverlening aan burgers is van belang voor het vertrouwen in de overheid.⁴⁸⁸ In het bestuursrecht is voorzien in verschillende maatstaven voor de wijze waarop het bestuursorgaan moet omgaan met belanghebbenden. Een deel van de ‘algemene beginselen van behoorlijk bestuur’ houdt verband met de dienstverlening aan belanghebbenden, bijvoorbeeld de verplichting tot behoorlijke motivering van besluiten, het verbod van willekeur, en het vertrouwensbeginsel. Bij onbehoorlijke dienstverlening kan de burger soms in bezwaar en beroep, soms kan hij (ook) een klacht indienen bij een bestuursorgaan of bij de ombudsman.⁴⁸⁹

De kwaliteit van dienstverlening zou echter niet voldoende gewaarborgd zijn als alleen in individuele gevallen zou zijn voorzien in vernietiging van besluiten of klachtbehandeling. Door bijvoorbeeld preventieve maatregelen te treffen en beleidsmatige aanpassingen na klachten te nemen, kan een uitvoeringsorgaan behoorlijke dienstverlening over de hele linie blijven waarborgen.⁴⁹⁰ De bestuurlijke ambitie om behoorlijke dienstverlening te waarborgen, kan worden vormgegeven door bijvoorbeeld de introductie van toezicht, verantwoordingsplichten en transparantie van beleid. Dergelijke waarborgen kunnen ook worden teruggevonden in maatstaven voor ‘good governance’ in publieke sociale dienstverlening in het kader van het grondrecht op sociale zekerheid.⁴⁹¹

SUWI

De ambitie om te komen tot een klantgerichte uitvoering van de sociale zekerheid is onderdeel van de herinrichting van de uitvoering van sociale zekerheid op grond van de Wet SUWI in 2001 (zie hoofdstuk 3). Er is in de Wet SUWI gekozen voor een stelsel met waarborgen voor doelmatige, maar ook klantgerichte dienstverlening, zoals extern toezicht, een verantwoordingsplicht in de vorm van jaarverslagen of anderszins, transparantie van besluitvorming en beleidsvoering, de inbreng van cliëntenraden en de professionaliteit van klachtbehandeling.⁴⁹² Er wordt aldus sinds de invoering van die wet gericht gewerkt aan de klantgerichtheid van uitvoeringsorganen als UWV en SVB. Daarop wordt toezicht gehouden door de Inspectie SZW.⁴⁹³ Tijdens de eerste SUWI-evaluatie in 2006 constateert het toenmalige kabinet onder meer dat de uitvoerende instanties (voormalig CWI, UWV, SVB en gemeenten) weliswaar invulling hebben gegeven aan klantgerichtheid, maar dat er ruimte is voor verbetering. Het is aan hen om deze uitdaging aan te gaan.⁴⁹⁴

Een extra uitdaging daarbij zijn de bezuinigingen op de uitvoeringskosten. Vanaf 2007 wordt doorlopend op uitvoeringskosten bezuinigd.⁴⁹⁵ Toch wordt er nog wel gestreefd naar een hoog niveau van

⁴⁸⁸ Hertogh, M., & Blake, D. (2018). De Nationale ombudsman en herstel van vertrouwen in de overheid, *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 25.

⁴⁸⁹ Winter, H.B. et al. (2007). *Klagen bij bestuursorganen*, BijU. Zie algemeen Nationale ombudsman. (2018). 2018/005: *Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling. Werken aan oplossingen en leren van klachten*. Onderzoeken van de Nationale ombudsman inzake de sociale zekerheid betreffen onder andere Nationale ombudsman 2017/001 *Onderzoek naar de communicatie van de SVB over digitalisering*; Nationale ombudsman 2017/002 *Onderzoek naar de communicatie van het UWV over digitalisering*; 2017/035 *Onderzoek naar klachtbehandeling in het sociaal domein na de decentralisaties*; 2011/325 *Eigen onderzoek naar veel voorkomende klachten over het UWV*.

⁴⁹⁰ Zie ook Nationale Ombudsman (2018) 2018/005 *Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling*.

⁴⁹¹ Human Rights Committee Resolution 2000/64, Human Rights Council resolution 19/20; zie voor een inhoudelijke toelichting *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the role of the public service as an essential component of good governance in the promotion and protection of human rights*. GE. 13-19086, 23 december 2013.

⁴⁹² Witkamp, A. et al. (2015, 25 augustus). *Van beheersing naar veerkracht, Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suwi) 2007-2014*. Zoetermeer.

⁴⁹³ Ibid.

⁴⁹⁴ Kamerstukken Tweede Kamer vergaderjaar 2007-2008, 26 448, nr. 342. Zie ook Inspectie Werk en Inkomen (2006) *Zorgen voor bejegening. Onderzoek naar de wijze waarop UWV een zorgvuldige bejegening voor WW- en ZW-gerechtigden en werkgevers nastreeft*.

⁴⁹⁵ In de periode 2002-2018 zijn bij het UWV de uitvoeringskosten fors verlaagd en wordt meer werk

dienstverlening.⁴⁹⁶ In toenemende mate wordt daarbij geleund op digitalisering. In 2012 wordt de ambitie uitgesproken ‘om met minder middelen een vergelijkbaar niveau [van dienstverlening] te bereiken’.⁴⁹⁷ Voor het UWV betekent de bezuiniging in dat jaar dat het budget voor bemiddeling van werklozen wordt gehalveerd en het aantal UWV-vestigingen wordt teruggebracht van 98 naar 30. Daarom is besloten om de dienstverlening in de WW sterk te digitaliseren, met veel minder persoonlijk contact. Ook de SVB krijgt te maken met taakstellingen voor de uitvoeringskosten, die onder andere leiden tot de afvloeiing van personeel en digitalisering van dienstverlening.⁴⁹⁸ De SVB geeft aan dat zij als gevolg van deze ontwikkelingen onder druk is komen te staan. De SVB benadrukt in haar jaarverslagen dat de vele wetswijzigingen een beroep doen op de verandercapaciteit van de SVB en dat deze tevens kunnen leiden tot onzekerheid bij burgers.⁴⁹⁹ De Inspectie SZW constateert dat de klantgerichtheid dankzij de inspanningen van UWV, SVB en gemeenten in de periode 2006-2011 is toegenomen, onder andere door instrumenten als cliëntenparticipatie en kwaliteitshandvesten, klanttevredenheidsonderzoeken, klachtenanalyse en analyse van procesgegevens.⁵⁰⁰

Niet iedereen komt tot deze positieve conclusie. Rond diezelfde tijd – eind 2011 – publiceert de Nationale ombudsman een zeer kritisch rapport over de dienstverlening bij het UWV.⁵⁰¹ Het UWV springt er voor de ombudsman ‘negatief uit’ als het gaat om de omgang met de belangen van burgers. De structurele problemen die hij signaleert, zijn: slechte informatie over terugvorderingen, nabetalingen en verrekeningen; onvoldoende aandacht voor bejegeningproblemen rond verzekeringsartsen; het niet nakomen van terugbelafspraken; foute adressen op correspondentie; slechte klachtbehandeling; slecht dossierbeheer; onvoldoende aandacht voor de gevolgen van bruto-terugvorderingen. In een rapport uit 2013 noteert de Nationale ombudsman klachten over digitale dienstverlening van overheden, waaronder het UWV.⁵⁰² Uit ander onderzoek blijkt dat de omschakeling van *face-to-face* dienstverlening naar digitale dienstverlening voor werkzoekende WW’ers in eerste instantie een negatief effect heeft op de klanttevredenheid. Tussen 2010-2012 daalt deze. Vanaf 2013 herstelt de klanttevredenheid zich weer enigszins, wat wordt toegeschreven aan het feit dat het aantal persoonlijke contactmomenten vanaf 2013 weer is gestegen, dat de prestaties van de digitale dienstverlening zijn toegenomen en dat klanten moeten wennen aan de digitale dienstverlening.⁵⁰³

In februari 2010 verschijnt een rapport van de Nationale ombudsman met kritische opmerkingen over de voorlichting die het UWV in 2004 en 2005 heeft gegeven over welke uren zzp’ers als gewerkte uren moeten opgeven.⁵⁰⁴ Het UWV heeft over de zelfstandigenregeling dubieuze voorlichting gegeven aan startende zzp’ers. Daardoor worden zij beschuldigd van fraude en krijgen zij ten onrechte aanslagen voor de terugbetaling van WW en boetes van het UWV. In vervolg hierop heeft de minister van SZW aan de Tweede Kamer toegezegd dat iedereen die voor 2007 is geconfronteerd met een terugvordering of boete

gedaan met minder mensen (van 23.500 fte’s in 2004 naar 15.400 in 2018). Sinds 2016 heeft het UWV tijdelijk meer financiële ruimte gekregen van het ministerie van SZW voor meer persoonlijke dienstverlening aan WW-gerechtigden. Deze dienstverlening is vanaf 2018 met structurele middelen (€ 70 miljoen) uit het regeerakkoord van Rutte III verder geïntensiveerd en uitgebreid naar mensen met een WGA- en Wajonguitkering.

⁴⁹⁶ Witkamp, A. et al. (2015, 25 augustus). *Van beheersing naar veerkracht, Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suvi) 2007-2014*. Zoetermeer.

⁴⁹⁷ Memorie van toelichting wetwijziging SUWI 2012; Witkamp, A. et al. (2015, 25 augustus). *Van beheersing naar veerkracht, Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suvi) 2007-2014*, p. 32. Zoetermeer.

⁴⁹⁸ Witkamp, A. et al. (2015, 25 augustus). *Van beheersing naar veerkracht, Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suvi) 2007-2014*, p. 37. Zoetermeer.

⁴⁹⁹ Witkamp, A. et al. (2015, 25 augustus). *Van beheersing naar veerkracht, Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suvi) 2007-2014*, p. 37. Zoetermeer; SVB Jaarverslag 2014.

⁵⁰⁰ IWI (2011, december). *De cliënt centraal: Programmarapportage Dienstverlenende overheid*, pp. 9-10.

⁵⁰¹ Nationale ombudsman (2011). *Alleen het UWV kan kiezen voor een beter UWV*, beschouwing.

⁵⁰² Nationale ombudsman (2013). *De burger gaat digitaal*.

⁵⁰³ Lammers, M., Imandt, M., & Heyma, A. (2015). *Wordt aan gewerkt.nl: Prestaties van digitale dienstverlening door UWV*. SEO.

⁵⁰⁴ Nationale ombudsman. (2010). *2010/025: ‘ZZP’ers met een valse start’*.

omdat hij te weinig gewerkte uren heeft opgegeven, zijn dossier kan laten herzien.⁵⁰⁵ Bezwaren tegen de herzieningsbeslissingen worden beoordeeld door de commissie-Asscher-Vonk, die bestaat uit van het UWV onafhankelijke juristen. Opmerking verdient dat dit juridisch gezien het betrachten van ‘coulance’ is, omdat de regels zelf geen ruimte lieten voor een dergelijke herziening.

Ook de SVB komt zo nu en dan aan kritiek bloot te staan. In 2015 komt de SVB in de problemen met de uitvoering van het persoonsgebonden budget door de invoering van zogeheten trekkingsrechten. Het uitbannen van fraude met het pgb is de belangrijkste reden geweest voor de invoering van het instrument van het trekkingsrecht. De wijziging leidt tot enorme achterstanden. Ook dit komt de SVB op kritiek van de Nationale ombudsman te staan.⁵⁰⁶

Behalve op deze kritische geluiden kan nog gewezen worden op de meer algemene discussie over privatisering en marktwerking in het domein van de publieke dienstverlening. In 2012 verschijnt bijvoorbeeld het rapport van een parlementair onderzoek naar dit thema. Een van de conclusies is dat bij de uitvoering van dienstverlening door zelfstandige bestuursorganen te weinig aandacht is geweest voor de borging van publieke belangen.⁵⁰⁷ Een enigszins onderbelicht voorbeeld hiervan in de sociale zekerheid is de rechtsbescherming van uitkeringsgerechtigden die in dienst zijn bij een eigenrisicodragers. Het aandeel in de totale Nederlandse loonsom van eigenrisicodragers lag in 2012 rond de 50%. Voor dit stelsel is gekozen vanwege de financiële prikkels voor re-integratie die gepaard gaan met eigenrisicodragers. Er is echter geen overtuigend bewijs dat verzekerden van eigenrisicodragers daadwerkelijk grotere kansen hebben op het vinden van nieuw werk of dat het leidt tot meer re-integratie-inspanningen. Schadelastbeheersing door eigenrisicodragers lijkt hoofdzakelijk plaats te vinden door middel van het aanvechten van de uitkering.⁵⁰⁸ Uit de praktijk komen aanwijzingen dat de rechten van verzekerden op een correcte afhandeling van hun rechten door de private uitvoerders niet goed gewaarborgd zijn.⁵⁰⁹ Toezicht op de verrichtingen van eigenrisicodragers ontbreekt praktisch geheel.

De aandacht op klantgerichtheid bij de uitvoering van de sociale zekerheid sinds het SUWI-wetgevingstraject is derhalve voor verbetering vatbaar. Aandachtspunt daarbij is ook dat de Wet SUWI niet definieert wat klantgerichtheid is. De uitvoerende instanties kunnen hieraan zelf invulling geven. De doelmatigheid van de uitvoering door UWV en SVB wordt gemeten door prestatie-indicatoren. Bij de ‘rechtmatigheid van uitkeringen’ gaat het bijvoorbeeld over het percentage aangetroffen foutief berekende uitkeringen en de tijdigheid van beslissingen. Bij ‘klantgerichtheid’ wordt klanttevredenheid van werkgevers en uitkeringsgerechtigden gepeild. In de beleidsdoorlichting in 2015 wordt geconcludeerd dat het gebruik van prestatie-indicatoren leidt tot een gesprek dat vooral over kwantiteiten gaat, en minder over kwaliteit van de reguliere dienstverlening. Er is vooral gestuurd op budgetten en wetswijzigingen, en minder op doelbereik en kwaliteit van de uitvoering.⁵¹⁰ Dit heeft ‘een beheerste en in zekere zin efficiënte uitvoering als gevolg gehad, waarbij de zbo’s aan veerkracht en robuustheid hebben ingeboet.’⁵¹¹

⁵⁰⁵ Kamerstukken Tweede Kamer vergaderjaar 2009-2010, 32 500 XV, nr. 10; Kamerstukken Tweede Kamer vergaderjaar 2008-2009, 31 311, nr. 62.

⁵⁰⁶ Nationale ombudsman. (2015). *2015/123: Pgb-trekkingsrecht en de (niet) lerende overheid: Onderzoek van de Nationale ombudsman naar de invoering van het pgb-trekkingsrecht*.

⁵⁰⁷ Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten. (2012). *Verbinding verbroken: Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Kamerstukken Eerste Kamer 2012-2013 C, nrs. A en B; WRR. (2012). *Publieke Zaken in de marktsamenleving*.

⁵⁰⁸ APE. (2018). De rol van private verzekeraars in het hybride WGA-stelsel. Rapportnr. 1631. Zie ook Van den Berg, L. (2022). Re-integratie door de eigenrisicodragers volgens de ZW: de route naar een vast dienstverband? *Tijdschrift Recht en Arbeid* 2022/21.

⁵⁰⁹ Roozendaal, W.L. (2017). De zieke vangnetter met een eigenrisicodragers als ex-werkgever. *Tijdschrift Recht en Arbeid* 2017/49.

⁵¹⁰ Witkamp, A. et al. (2015, 25 augustus). *Van beheersing naar veerkracht, Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suwi) 2007-2014*, p. 55. Zoetermeer.

⁵¹¹ Ibid.

In de beleidsdoorlichting uit 2015 wordt een dilemma aangestipt: In de uitvoering zien we in de afgelopen periode, zoals hierboven betoogd, een trend van digitalisering en automatisering. Dit betekent dat de uitvoering van de sociale zekerheid steeds meer een kwestie van standaardprocessen wordt. Dit leidt tot efficiëntie in de uitvoering en draagt bij aan rechtmatigheid. Efficiënte uitvoering, rechtmatigheid en rechtsgelijkheid zijn daarmee meer en meer dominante waarden geworden in de uitvoering. De keerzijde hiervan is dat er minder ruimte ontstaat voor maatwerk en dat de responsiviteit van de uitvoering onder druk komt te staan. Dit is vooral van belang voor het UWV, dat bij het bereiken van zijn activerende doelstelling ook belang heeft bij maatwerk en responsiviteit. De vraag voor de komende jaren is: blijft er voldoende ruimte voor het UWV om maatwerk te leveren, en blijft er voldoende aandacht voor responsiviteit van het stelsel?⁵¹²

Vanaf 2015 is meer financiële ruimte gekomen voor intensievere persoonlijke dienstverleningsmodellen voor de WW en de WIA.⁵¹³ Persoonlijke (online, telefonische of fysieke) dienstverlening wordt door klanten meer gewaardeerd dan digitale (geautomatiseerde) dienstverlening. De SVB heeft diverse initiatieven ontplooid om burgers beter te bedienen, zoals Garage de Bedoeling (inventariseren waar een strikte uitvoering van de regels schuurt met de bedoeling van de wet) en de inzet op vroegsignalering van schulden.⁵¹⁴ De algehele conclusie van de beleidsdoorlichting 2021 luidt dat de doelstelling van de Wet SUWI in 2002 om publieke waarborgen aan te brengen, grotendeels is gelukt. Het voornaamste verbeterpunt is de effectiviteit van de re-integratiedienstverlening. Inzicht daarin ontbreekt.⁵¹⁵ Ook is verbetering van het formuleren en benutten van de prestatie-indicatoren nog steeds mogelijk. Aanbeveling is om meer aandacht te vestigen op de hogere doelen van het SUWI-stelsel, en daarbij bijvoorbeeld te rapporteren over niet-gebruik van de regelingen⁵¹⁶ en aansluiting te zoeken bij het bestuurskundige concept ‘publieke waarden’.

Belastingdienst/Toeslagen

Bij de oprichting van de Belastingdienst/Toeslagen in 2005 is het waarborgen van kwaliteit van dienstverlening nauwelijks een aandachtspunt. Hoewel bij de totstandkoming wel aandacht is besteed aan aspecten als het doenvermogen van burgers en tijdigheid van de behandeling van aanvragen, is nauwelijks aandacht besteed aan de bestuurlijke waarborgen voor een zorgvuldige dienstverlening. Een amendement om in de wet een verantwoordingsplicht op resultaat en doeltreffendheid vast te leggen is, zoals eerder besproken, verworpen.⁵¹⁷ In extern toezicht is niet voorzien.⁵¹⁸ Een beleidscultuur gericht op het waarborgen van klantgerichtheid, zoals is geïnitieerd door de Wet SUWI, is duidelijk geen ambitie bij de oprichting van de Belastingdienst/Toeslagen.

In onderzoeken van de Algemene Rekenkamer vanaf 2005 wordt geconstateerd dat de bedrijfsvoering van de Belastingdienst onvoldoende is om de toeslagen uit te voeren. Zes jaar op rij is sprake van een (ernstige) onvolkomenheid in de bedrijfsvoering. Zo ontbreekt een adequate ondersteuning van de uitvoering door ICT-systemen en ontbreekt de mogelijkheid om controles uit te voeren. Een enkele keer

⁵¹² Ibid, p. 79.

⁵¹³ De Beleidsonderzoekers. (2021, maart). *Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie De beleidsdoorlichting Artikel 11: het SUWI-stelsel langs de meetlat*, p. 12, i.o.v. ministerie van SZW.

⁵¹⁴ De Beleidsonderzoekers. (2021, maart). *Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie De beleidsdoorlichting Artikel 11: het SUWI-stelsel langs de meetlat*, p. 13, i.o.v. ministerie van SZW.

⁵¹⁵ De Beleidsonderzoekers. (2021). *Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie De beleidsdoorlichting Artikel 11: het SUWI-stelsel langs de meetlat*, maart 2021, i.o.v. SZW, p. 62.

⁵¹⁶ Aandacht hiervoor ook terug te vinden in Inspectie SZW (2021). *Niet-gebruik van de algemene bijstand. Een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak*. Den Haag: Inspectie SZW; Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving (2022). *Gelijke recht doen: Een parlementair onderzoek naar de mogelijkheden van de wetgever om discriminatie tegen te gaan. Deelrapportage sociale zekerheid*.

⁵¹⁷ Kamerstukken Tweede Kamer vergaderjaar 2004-2005, 29 764, nr. 19 (Noorman-den Uyl).

⁵¹⁸ Van Erp, J. Van den Bos, J. en Hemels, S., (2020). *Toezicht als tegenkracht: Naar een inspectie op de domeinen belastingen, toeslagen en douane*. Advies op verzoek van de staatssecretarissen van Financiën.

benoemt de Rekenkamer daarbij ook het burgerperspectief, namelijk het risico dat kwetsbare groepen in financiële moeilijkheden komen door de keuze om achteraf te controleren. In 2012 oordeelt de Rekenkamer iets positiever vanwege verbeterde ICT-systemen, en vanaf 2013 vanwege verscherpte controle aan de poort. Nadien is nog wel gewezen op achterstallige vorderingen.⁵¹⁹ Het duurt dus al met al bijna tien jaar om de benodigde ICT op orde te krijgen.

In 2014 worden voor het eerst indicatoren vastgesteld voor klantgerichte dienstverlening door de afdeling Toeslagen.⁵²⁰ Omdat streefwaarden ontbreken, kan in de beleidsdoorlichting niet goed worden vastgesteld of er op dit punt voldoende vooruitgang wordt geboekt. Vanaf 2016 begint de Belastingdienst/Toeslagen met het actief ondersteunen van burgers bij het maken van schattingen van het inkomen en het doorgeven van tussentijdse wijzigingen. Het doel hiervan is om het risico op fouten en misbruik te verkleinen.⁵²¹ Uit de jaarlijkse Fiscale monitor blijkt dat toeslaggerechtigden over het algemeen tevreden zijn met de dienstverlening en de communicatie van de Belastingdienst/Toeslagen.⁵²² Het algehele oordeel over de dienstverlening door de Belastingdienst/Toeslagen, zoals dat in de Fiscale monitor wordt vastgesteld, is gematigd positief onder toeslaggerechtigden. Onder toeslagenintermediairs ligt het oordeel wat lager en is dit zelfs licht negatief in de laatste twee in het onderzoek betrokken jaren.⁵²³

Uit andere hoek komen al vanaf het begin kritische geluiden. Sinds 2006 heeft de Nationale ombudsman aanhoudende signalen afgegeven over het tekortschietende functioneren van Toeslagen. In het rapport ‘Van aanslag naar toeslag’⁵²⁴ uit 2006 gaat het over de trage verwerking van aanvragen, wijzigingsverzoeken en bezwaarschriften. Ook de gebrekkige dienstverlening en informatieverstrekking aan burgers met vragen en klachten komt in dit rapport aan bod. In het rapport ‘Belastingdienst: lessen uit de praktijk van de Nationale ombudsman’⁵²⁵ van 2010 signaleert de ombudsman (opnieuw) de volgende problemen: niet (tijdig) reageren door de Belastingdienst (waaronder ook door het onderdeel Toeslagen); niet nakomen van toezeggingen; trage uitbetalingen; (te) lange doorlooptijden en gebrekkige informatieverstrekking. De Nationale ombudsman vraagt in dit rapport om maatwerkoplossingen voor bijzondere gevallen en voor de gevallen waarin de Belastingdienst fouten heeft gemaakt. In september 2012 heeft de ombudsman in een brief aan de staatssecretaris van Financiën⁵²⁶ een oplossing gevraagd voor de achterstand in de afhandeling van verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling en verzoeken om toepassing van de beslagvrije voet. Dat signaal heeft Toeslagen opgepakt en die achterstand was eind december 2012 weggewerkt. In 2015 rapporteert de Nationale ombudsman opnieuw over het aantal klachten over de Belastingdienst/Toeslagen.⁵²⁷ Na al die jaren ziet hij nog steeds een hoog aantal klachten. De ombudsman concludeert: ‘Dat het aantal klachten nog steeds hoog is, is opmerkelijk als we bedenken dat Toeslagen al negen jaar bezig is met het inrichten en optimaliseren van zijn processen. Het lijkt erop dat Toeslagen de dienstverlening niet goed onder controle krijgt. Ongetwijfeld is op allerlei onderdelen vooruitgang geboekt, maar in het contact met de burger gaat er nog van alles mis.’ Oorzaak van het probleem is volgens de ombudsman het gebrek aan mogelijkheden tot maatwerk in de geautomatiseerde systemen van de Belastingdienst.

⁵¹⁹ Algemene Rekenkamer (2020). *Overzicht bevindingen en publicaties Algemene Rekenkamer over toeslagenstelsel*.

⁵²⁰ Beleidsdoorlichting uitvoering toeslagen Belastingdienst 2016. Bijlage bij Kamerstukken Tweede Kamer vergaderjaar 2016-2017, 31 935, nr. 36.

⁵²¹ Ministerie van Financiën (2019). *Eenvoud en maatwerk: Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel*, IBO-rapport Toeslagen Deelonderzoek 1.

⁵²² Kamerstukken Tweede Kamer vergaderjaar 2016-2017, 31 935, nr. 36, d.d. 15 december 2016.

⁵²³ Beleidsdoorlichting uitvoering toeslagen Belastingdienst 2016, bijlage bij Kamerstukken Tweede Kamer vergaderjaar 2016-2017, 31 935, nr. 36.

⁵²⁴ Nationale ombudsman (2006). *Van aanslag naar toeslag: Over de uitvoering van de Wet op de huurtoeslag en de Wet op de zorgtoeslag door de Belastingdienst*.

⁵²⁵ Nationale ombudsman (2010). *2010/015: De Belastingdienst: lessen uit de praktijk van de Nationale ombudsman*.

⁵²⁶ Brief van 10 september 2012.

⁵²⁷ Nationale ombudsman (2015). *2015/025: Gevraagd: maatwerk! Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk bij de Belastingdienst/Toeslagen*.

6.2b Ontwikkelingen rechtsbescherming bij uitvoering fraudewetgeving

De rechtsbescherming van belanghebbenden in de sociale zekerheid wordt gediend met rechtsregels die ruimte laten voor een afstemming van belastende besluiten op de omstandigheden van het geval. Deze ruimte kan op allerlei manieren worden geboden, die gezamenlijk kunnen worden aangeduid als ‘maatwerk’ of ‘toepassing van het evenredigheidsbeginsel’. In de sociale wetgeving wordt tot op zekere hoogte ruimte geboden voor de toepassing van het evenredigheidsbeginsel bij het opleggen van boetes en het herzien en terugvorderen van uitkeringen. Deze ruimte is echter beperkt en wordt door zowel uitvoeringsorganen als de rechter niet uitvoerig benut.

Van belang is dat het veelal gaat om gebonden besluiten. De bepalingen voor wat betreft het opleggen van een boete en terug- en invordering zijn voor een groot deel imperatief geformuleerd in de socialezekerheidswetten. Daardoor spelen de algemene beginselen van bestuur, zoals het evenredigheidsbeginsel, een kleinere rol dan wanneer het opleggen van een bestuurlijke boete niet verplicht is.⁵²⁸ Het wettelijk kader laat naar de letter van de wet bij het opleggen van een boete in het socialezekerheidsrecht op diverse plaatsen ruimte aan de uitvoeringsorganen en uiteindelijk de rechter (CRvB) om het evenredigheidsbeginsel toe te passen en om dus tot een evenredige boete te komen. Deze ruimte is in de lagere regelgeving en uitleg daarvan echter weer beperkt tot uitzonderlijke omstandigheden die zich nagenoeg nooit voordoen.

De bedoelde ruimte is bijvoorbeeld aanwezig bij de vraag of de belanghebbende redelijkerwijs wist dat informatie gemeld had moeten worden.⁵²⁹ Uit diverse onderzoeken blijkt dat voor veel belanghebbenden niet duidelijk is wanneer ze informatie hadden moeten melden.⁵³⁰ Of zij dat wel of niet wisten of hadden kunnen weten, is volgens de regering echter nauwelijks van belang bij de oplegging van een boete. De regering stelt dat ‘met het element ‘redelijkerwijs’ bij het vaststellen van de mate van verwijtbaarheid rekening wordt gehouden met het feit dat de uitvoeringsinstantie in verband met de toekenning van een uitkering aan de betrokkene meedeelt welke feiten en omstandigheden hij spontaan moet melden. De uitvoeringspartijen kunnen er dan ook, tenzij bijzondere omstandigheden op het tegendeel wijzen, van uitgaan dat het de betrokkene redelijkerwijs duidelijk kan zijn dat deze feiten en omstandigheden van invloed kunnen zijn op de uitkering of de bijstand.’⁵³¹ Daarbij leidt het feit dat de belanghebbende de inhoud van de correspondentie niet begrijpt omdat hij of zij de Nederlandse taal niet begrijpt, en het feit dat de betrokkene niet in staat is om zijn of haar belangen te behartigen, niet tot verminderde verwijtbaarheid. Er wordt namelijk verwacht dat de belanghebbende zich laat informeren, ofwel ervoor zorgt dat een ander zijn of haar zaken regelt.⁵³²

Er wordt dus als uitgangspunt gehanteerd dat de uitvoeringsorganen betrokkene hebben geïnformeerd, zonder dat nog hoeft te worden nagegaan of dat ook (op een voor betrokkene heldere wijze) is gebeurd. De vraag of de belanghebbende in zijn specifieke omstandigheden kan weten welke inlichtingen van hem verwacht worden, speelt zodoende geen zichtbare rol in de uitvoeringspraktijk, noch in de jurisprudentie over de inlichtingenplicht. De fictie dat men geacht wordt de wet te kennen, geldt stilzwijgend, ongeacht de vraag of de uitvoeringsorganen de betrokkene wel hebben voorgelicht, de hoedanigheid van de belanghebbende en de onbepaaldheid van de inlichtingenplicht.⁵³³

⁵²⁸ Schlössels, R.J.N., & Zijlstra, S.E. (2017). *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, p. 693. Wolters Kluwer.

⁵²⁹ Deze inlichtingenplicht is onder andere terug te vinden in artikel 25 Werkloosheidswet, artikel 49 Ziektewet artikel 27 Wet WIA, art. 17 Participatiewet.

⁵³⁰ Nationale ombudsman. (2014). *2014/159: Geen fraudeur, toch boete. Een onderzoek naar de Fraudewet in de praktijk*. Zie ook Brummelkamp G. et al. (2013, juli). *Het verhaal achter notoire uitkeringsfraude*.

⁵³¹ Nota van Toelichting, p. 6, Stb. 2016, 342.

⁵³² Nota van Toelichting, pp. 6-7, Stb. 2016, 342.

⁵³³ Onder omstandigheden is die inlichtingenplicht zeer onbepaald. Oomkens, R. et al. (2022, 20 juni). *Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid Werknemersregelingen, de Participatiewet, de Toeslagenwet en uitbetaling van het pgb*, i.o.v. de Tweede Kamer, pp. 78-81 noemt als voorbeelden:

Er is meer ruimte voor het genuanceerd vaststellen van het boetebedrag bij de vaststelling van de mate van verwijtbaarheid. Na invoering van de Fraudewet I is tot en met november 2014 het uitgangspunt dat schending van de inlichtingenplicht leidt tot een boete die gelijk is aan 100% van het benadelingsbedrag.⁵³⁴ De Centrale Raad van Beroep oordeelt echter dat met dit uitgangspunt onvoldoende rekening wordt gehouden met het evenredigheidsbeginsel. De CRvB oordeelt dat de bestuurlijke boetes die worden opgelegd, niet hoger mogen zijn dan de maximale boetes die uit het strafrecht volgen en dat er rekening moet worden gehouden met de mate van verwijtbaarheid van de uitkeringsgerechtigde.⁵³⁵ De CRvB heeft daartoe een boeteregime opgesteld waarbij de mate van verwijtbaarheid het boetepercentage bepaalt. Voor opzet is het boetepercentage 100% van het benadelingsbedrag, voor grove schuld 75%, voor normale verwijtbaarheid 50% en voor verminderde verwijtbaarheid 25%.⁵³⁶ De CRvB sluit hiermee deels aan bij de strafrechtelijke handhaving van sociale zekerheidsfraude. In het Wetboek van Strafrecht wordt namelijk ook een onderscheid gemaakt tussen opzettelijk geen informatie geven en niet opzettelijk geen informatie geven.⁵³⁷ In 2015 stelt de CRvB dat de bewijslast voor opzet en grove schuld ligt bij het bestuursorgaan dat de boete oplegt. Als het gaat om verminderde verwijtbaarheid ligt de bewijslast bij de belanghebbende.⁵³⁸ Het resultaat is dat de uitvoeringsorganen standaard uitkomen op een boete van 50% (normale verwijtbaarheid).⁵³⁹ In 2016 stelt de CRvB dat rekening moet worden gehouden met de draagkracht van de belanghebbende. De CRvB geeft een termijn waarbinnen de boete moet kunnen worden afgelost.⁵⁴⁰

De mate van verwijtbaarheid is na deze uitspraken voor wat betreft de hoogte van de boete nader uitgewerkt in het Boetebesluit.⁵⁴¹ Deze regeling perkt de afwegingsmogelijkheden van de uitvoeringsorganen weer in en laat maar weinig ruimte voor het disculperen van de betrokkene.⁵⁴²

Volgens het Boetebesluit kunnen de percentages voor de boetes worden verlaagd indien dit nodig is voor de vaststelling van een evenredige boete. Ook kan onder omstandigheden worden volstaan met het geven

vermogens- en inkomsten vaststelling; begrip kostendeler; gezamenlijke huishouding. Zo hangt de vraag of er sprake is van een gezamenlijke huishouding af van veel omstandigheden, zoals hoeveel tijd men met elkaar doorbrengt in dezelfde woning en of de gezamenlijke of aparte handelingen kunnen worden aangemerkt als wederzijdse zorg, en hoe bestendig deze situatie voortduurt. Wanneer zich precies het kantelpunt voordoet van 'geen' naar 'wel' een gezamenlijke huishouding kan zeer onduidelijk zijn, maar toch wordt de belanghebbende geacht een inlichtingenplicht te hebben geschonden zodra de rechter definitief het kantelpunt heeft aangewezen. Alle uitkering die na dat punt is ontvangen moet dan worden herzien, en er wordt een boetebedrag vastgesteld ter hoogte van in beginsel 50% van het te veel betaalde bedrag.

⁵³⁴ Klosse, S., & Vonk, G.J. (2020). *Hoofdzaken Socialezekerheidsrecht* (5e druk), p. 370. Boom juridisch.

⁵³⁵ Ibid, pp. 370-371.

⁵³⁶ CRvB 14 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754, r.o. 7.7.

⁵³⁷ Tollenaar, A. (2019). Handhaving in de sociale zekerheid: harmonisatie van strafrecht en bestuursrecht. *TRA* 2019/97, afl. 11, pp. 16-22.

⁵³⁸ CRvB 23 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1801, r.o. 5.18; Nummerdor-Buijs, H. & De Wit, J.C. (2020). De mate van verwijtbaarheid bij het opleggen van een boete na schending van de inlichtingenplicht. Een onderzoek naar de afbakening en invulling van de categorieën opzet, grove schuld, normale en verminderde verwijtbaarheid en de afwezigheid van verwijtbaarheid. *Gemeentestem* 2020/75, afl. 7507, p. 384.

⁵³⁹ Mein, A.G. (2019). 50 is het nieuwe 100. Moeite met maatwerk bij het opleggen van boetes voor schending van de inlichtingenplicht uit de Participatiewet. *TBS&H* 2019/2, pp. 93-96.

⁵⁴⁰ Nummerdor-Buijs, H., & De Wit, J.C. (2020). De mate van verwijtbaarheid bij het opleggen van een boete na schending van de inlichtingenplicht. Een onderzoek naar de afbakening en invulling van de categorieën opzet, grove schuld, normale en verminderde verwijtbaarheid en de afwezigheid van verwijtbaarheid. *Gemeentestem* 2020/75, afl. 7507, p. 384 en CRvB 11 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:10, r.o. 6.11.

⁵⁴¹ Stb. 2016, 342.

⁵⁴² Artikel 2a lid 4 Boetebesluit socialezekerheidswetten. Wat opvalt is dat het besluit geen criteria geeft voor de categorie 'geen verwijtbaarheid'. Als de belanghebbende de inlichtingen niet kon melden wegens onvoorziene en emotioneel ontwrichtende omstandigheden, is er slechts sprake van verminderde verwijtbaarheid, hetgeen betekent dat hij nog steeds 25% boete moet betalen. Als de betrokkene de gezinssamenstelling of de inkomsten en het vermogen van gezinsleden verzwijgt, is er zonder meer sprake van opzet. Niet duidelijk is waarom deze categorie geen normale of verminderde verwijtbaarheid zou kunnen betreffen.

van een waarschuwing. Het bestuursorgaan kan voorts afzien van het opleggen van een boete indien er dringende redenen zijn.⁵⁴³ De uitvoeringsorganen mogen zelf bepalen of ze gebruikmaken van deze bepalingen. De rechter zal deze keuze hebben te respecteren.⁵⁴⁴ De wetgever heeft daarbij weinig aanwijzingen gegeven onder welke omstandigheden gebruikgemaakt kan worden van deze uitzonderingen.⁵⁴⁵ Wel komt in de parlementaire geschiedenis naar voren dat er sprake moet zijn van incidentele gevallen waarbij er iets uitzonderlijks of bijzonders aan de hand is. Het bestaan van dringende redenen wordt in de jurisprudentie slechts in zeer weinig gevallen aangenomen.⁵⁴⁶

Uitvoeringsorganen lijken de geboden ruimte zoals gezegd niet of nauwelijks te benutten.⁵⁴⁷ De rechter volgt doorgaans de besluiten van de uitvoeringsorganen. De rol van de rechter in het bestuursrecht wordt gezien als relatief afstandelijk. Als het bestuursorgaan beleidsvrijheid of beslissingsruimte heeft, zal de rechter marginaal toetsen, omdat hij de beleidsvrijheid van het bestuursorgaan moet respecteren.⁵⁴⁸ Hierbij kijkt de rechter of het bestuursorgaan in redelijkheid tot het besluit had kunnen komen.⁵⁴⁹ Aldus wordt in de uitvoeringspraktijk nauwelijks invulling gegeven aan het evenredigheidsbeginsel bij het opleggen van de boete.⁵⁵⁰

Min of meer hetzelfde geldt voor de praktijk van terugvorderingen. Voor UWV, SVB en gemeenten geldt verder de verplichting om minimaal gedurende tien jaar de te veel verstrekte uitkering en boete in te vorderen. Daarbij geldt dat terugvordering van een te veel betaalde uitkering ook mogelijk is bij het ontbreken van verwijtbaarheid. Ook al ziet de gemeente aanleiding om geen boete op te leggen, bijvoorbeeld omdat er geen sprake is van verwijtbaarheid, dan kan toch worden teruggevorderd.⁵⁵¹ Bij terug- en invorderingen hebben de uitvoeringsorganen zoals gezegd weinig keuzevrijheid: zij moeten terugvorderen. Toch heeft de rechter hier enige grenzen getrokken. De CRvB heeft bij invorderingen van boetes in bijstandszaken specifieke regels geformuleerd op grond van het evenredigheidsbeginsel. Deze komen erop neer dat, gelet op de financiële omstandigheden van de betrokkene, de boete binnen een redelijke termijn moet kunnen worden voldaan.⁵⁵² Behoudens deze mogelijkheid kan soms een beroep worden gedaan op de bepaling dat er dringende redenen kunnen zijn om geheel of gedeeltelijk van

⁵⁴³ Art. 2 en 2aa Boetebesluit. Zie verder artikel 45a lid 8 Ziektewet, artikel 27a lid 8 Werkloosheidswet en artikel 91 lid 8 Wet WIA.

⁵⁴⁴ Dringende redenen: artikel 45a lid 8 Ziektewet, artikel 27a lid 8 Werkloosheidswet en artikel 91 lid 8 Wet WIA. Waarschuwing: artikel 45a lid 4 Ziektewet, artikel 27a lid 4 Werkloosheidswet en artikel 91 lid 4 Wet WIA.

⁵⁴⁵ Kamerstukken Tweede Kamer vergaderjaar 1994-1995, 23 909, nr. 3, p. 68.

⁵⁴⁶ CRvB 23 februari 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:487; zie ook Oomkens, R. et al. (2022). *Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid Werknemersregelingen, de Participatiewet, de Toeslagenwet en uitbetaling van het pgb*, 20 juni 2022, i.o.v. de Tweede Kamer. Frankowski, A., Den Uijl, H., Hendriks, W., Frissen, P., & Huiting, M. (2021). *Tussen staat en menselijke Maat*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

⁵⁴⁷ Inspectie SZW (2014, november). Rapport *De boete belicht*; Oomkens, R. et al. (2022, 20 juni). *Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid Werknemersregelingen, de Participatiewet, de Toeslagenwet en uitbetaling van het pgb*, i.o.v. de Tweede Kamer.

⁵⁴⁸ Huisman P.J., & Jak, N. (2021). Verschillende gezichten van bestuursrechtelijk maatwerk: interactie tussen wetgever, bestuur en bestuursrechter. *Gemeentestem 2021/45, afl. 7521*, p. 252.

⁵⁴⁹ Klosse S., & Vonk G.J. (2020). *Hoofdzaken socialezekerheidsrecht*, p. 403. Boom Juridisch. Men kan zich afvragen of dit zich goed verdraagt met de verplichting van 'full jurisdiction' van art. 6 EVRM. A.B. Blomberg, G.T.J.M. Jurgens, & F.C.M.A. Michiels. (2016). *Handhavingsrecht* (Handboeken staats- en bestuursrecht), paragraaf 8.4.1. Wolters Kluwer.

⁵⁵⁰ Zie voor deze conclusie eveneens Oomkens, R. et al. (2022, 20 juni). *Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid Werknemersregelingen, de Participatiewet, de Toeslagenwet en uitbetaling van het pgb*, i.o.v. de Tweede Kamer. Hardvochtigheden in de sociale zekerheid.

⁵⁵¹ CRvB 17 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1804, r.o. 4.5.

⁵⁵² Hierbij hanteert het CRvB het uitgangspunt dat 5% van de toepasselijke bijstandsnorm moet worden betaald gedurende 24 maanden (bij opzet), 18 maanden (bij grove schuld), 12 maanden (bij normale verwijtbaarheid) of 6 maanden (bij verminderde verwijtbaarheid).

terugvordering af te zien. Maar ook in dit geval wordt het begrip ‘dringende redenen’ in de rechtspraak terughoudend uitgelegd.⁵⁵³

De sanctiewetgeving is hard en kan belanghebbenden die toch al weinig draagkrachtig zijn, in enorme financiële problemen brengen. De toegankelijkheid van rechtshulp is daarom van eminent belang. In de onderzoeksperiode wordt sinds 2013 stapsgewijs bezuinigd op de sociale advocatuur.⁵⁵⁴ Steeds minder mensen komen in aanmerking voor rechtshulp en de tarieven per zaak worden lager, waardoor volgens advocaten in de beroepsgroep steeds minder juristen kiezen voor de sociale advocatuur en deskundigheid schaars wordt.⁵⁵⁵

Privacyschending

Een tweede aspect van rechtsbescherming betreft de toetsing van gegevensverzameling in de sociale zekerheid. Zoals we hebben gezien in hoofdstukken 4 en 5 hebben de uitvoeringsorganen in toenemende mate toegang tot gegevensbestanden met relevante informatie en kunnen zij deze koppelen. Ook hebben zij de verplichting de door belanghebbende opgegeven gegevens te controleren. De belanghebbende kan daarbij worden aangetast in zijn recht op privacy. Dit recht wordt onder andere beschermd in artikel 8 EVRM (Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden) en in de AVG, en haar voorganger de Wet bescherming persoonsgegevens. In de onderzoeksperiode hebben rechters zo nu en dan een beroep op schending van het recht op privacy gehonoreerd. Uit deze uitspraken blijkt dat rechters in toenemende mate erkennen dat de wetgeving in het sociaal domein tekortschiet als het gaat om de bescherming van privacy.

Al genoemd is een serie uitspraken van de CRvB inzake huisbezoeken, waarin de voorwaarde werd gesteld dat aan het niet meewerken met het huisbezoek slechts negatieve gevolgen mogen worden verbonden indien voor dat huisbezoek een redelijke grond bestaat of sprake is van *informed consent*.⁵⁵⁶ De wetswijziging om de voor de uitvoeringsorganen nadelige gevolgen hiervan weg te nemen⁵⁵⁷, heeft niet geleid tot een wijziging in deze uitgangspunten van de Raad.⁵⁵⁸

De burgerlijke rechter heeft in kort geding het verwerken van gegevens in een samenwerkingsverband via het Systeem Risico Indicatie (SyRI) verworpen. Dat systeem wordt gebruikt voor grootschalige bestandskoppeling ten behoeve van het uitvoeren van risicoanalyses. De Raad van State en het College Bescherming Persoonsgegevens (thans Autoriteit Persoonsgegevens) zijn zeer kritisch over het ontwerp

⁵⁵³ Nummendor-Buijs, H. & De Wit, J.C. (2018). De Participatiewet: dringende redenen Een onderzoek naar de betekenis, reikwijdte en toepassing van het begrip ‘dringende redenen’ in de Participatiewet, deel 1 en deel 2. *Gemeentestem* 2018/120 en *Gemeentestem* 2018/134. De Raad hanteert een vaste overweging. Deze overweging houdt in dat er sprake moet zijn van incidentele gevallen waarin iets bijzonders en uitzonderlijks aan de hand is en waarbij sprake is van onaanvaardbare sociale of financiële consequenties als niet van het opleggen van een bestuurlijke boete respectievelijk terugvordering wordt afgezien. Zie bijvoorbeeld CRvB 15 maart 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:952, r.o. 6.5.1; CRvB 12 januari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:104, r.o. 4.2.

⁵⁵⁴ Zodanig dat sociale advocatuur dreigt uit te sterven. Zie Mr., 13 januari 2015. Ondergang sociale advocatuur door opeenstapeling van bezuinigingen. <https://www.mr-online.nl/ondergang-sociale-advocatuur-door-opeenstapeling-bezuinigingsmaatregelen/>

⁵⁵⁵ Commissie Van der Meer (2017). *Andere tijden: Evaluatie van het stelsel van puntentoekenning in de gefinancierde rechtsbijstand*. Zie ook

<https://www.vsanadvocaten.nl/nieuws/2018/open-brief-aan-minister-dekker-vsan-boycot-beleid> brief vsan, 25 juni 2018.

⁵⁵⁶ CRvB 11 april 2007, USZ 2007/139; CRvB 24 november 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BK4057, TRA 2010, 31 m.nt. B.B.B. Lanting. Zie hierover Lanting, B.B.B. (2013). Aanbod tot huisbezoek: ‘an offer you can’t refuse!’, *Tijdschrift Recht en Arbeid* 2013/40.

⁵⁵⁷ Kamerstukken Tweede Kamer vergaderjaar 2008-2009 en 2011-2012, 31 929, nrs 1-25 en Kamerstukken Eerste Kamer vergaderjaar 2011-2012, 31 929, nrs A-D.

⁵⁵⁸ Zie de noot van Stijnen bij CRvB 19 april 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1523, AB 2016/349 voor deze conclusie. Zie bijvoorbeeld CRvB 9 januari 2018 ECLI:NL:CRVB:2018:62.

van deze onderzoeksmethode.⁵⁵⁹ In de jaren nadien rijzen in bredere kring zorgen over de ongebreidelde mogelijkheden tot gegevensverzameling en bestandskoppeling, onder andere in SyRI, waardoor algoritmes in de plaats dreigen te komen van de motiveringsplicht van bestuursorganen.⁵⁶⁰ In 2018 wordt een procedure aanhangig gemaakt om SyRI door de rechter te laten toetsen aan het grondrecht op privacy en de AVG.⁵⁶¹ De rechter verklaart SyRI in 2020 in strijd met het recht op privacy (art. 8 EVRM).⁵⁶²

In 2016 gaat de CRvB strenger oordelen over de wettelijke grondslag van heimelijke opsporingsmethoden.⁵⁶³ Onder verwijzing naar rechtspraak van het EHRM over het recht op privacy⁵⁶⁴ oordeelt de Raad kritisch over deze methoden, omdat er geen voldoende wettelijke grondslag voor is. Waar het aan ontbreekt volgens de CRvB, is dat niet is bepaald onder welke voorwaarden de bewuste technische hulpmiddelen of de stelselmatige observatie bij de opsporing mag worden ingezet. Voorts is niet geregeld in welke gevallen en gedurende welke periode een technisch hulpmiddel mag worden gebruikt. De mogelijke inzet van zo een middel is hierdoor voor een belanghebbende niet voorzienbaar en de verkregen informatie mag daarom niet worden gebruikt.

Discriminatie

In 2007 doet de Rechtbank Haarlem, in navolging van de commissie Gelijke Behandeling (thans het College voor de Rechten van de Mens), uitspraak over het gebruik van afkomst als risico-indicator bij themacontroles in de sociale zekerheid.⁵⁶⁵ De eiser is een man van Somalische afkomst die door het college van B en W van de gemeente Haarlem is gecontroleerd om vast te stellen of hij rechtmatig een bijstandsuitkering ontvangt. In een gemeentelijke beleidsnota inzake WWB-controles is vastgelegd dat controle van lopende uitkeringen mede plaatsvindt door thematische controles, ‘signaal gestuurd of op grond van risicoprofielen’. In 2004 is gestart met een thematisch onderzoek naar bijstandsgerechtigden van Somalische afkomst. De aanleiding hiervoor was een brief van de staatssecretaris van SZW, waarin melding werd gemaakt van signalen van Somalische bijstandsgerechtigden die naar het Verenigd Koninkrijk vertrokken zonder zich in Nederland uit te schrijven. De staatssecretaris acht het om deze reden gerechtvaardigd om ‘specifieke beleidsmatige aandacht’ te schenken aan deze groep. De rechtbank oordeelt echter dat een onderzoek dat uitsluitend gericht is op personen van Somalische afkomst in strijd is met artikel 1 Grondwet. De rechtbank acht het onderzoek discriminatoir op grond van ras, aangezien

⁵⁵⁹ College bescherming persoonsgegevens. (2014). Advies conceptbesluit SyRI, 18 februari 2014, kenmerk z2013-00969; Advies Raad van State inzake het Besluit SyRI, Stcrt. 2014, 26306.

⁵⁶⁰ Zwenne, G.-J. & Schmidt, A.H.J. (2016). Wordt de homo digitalis bestuursrechtelijk beschermd?, preadvies voor de Jaarvergadering van de Nederlandse Juristen-Vereeniging, 10 juni 2016 te Haarlem, *Handelingen NJV*, 146e jaargang/2016-1, PP. 339-342. Wolters Kluwer; Tollenaar, A. (2017). Bestuursrechtelijke normering en ‘big data’, Bespreking VAR-preadvis Grip op normstelling in het datatijdperk, *NTB 2017/16*; Hijink, M., Bijstandsfraude. Nederlandse gemeenten gebruiken een algoritme om te voorspellen welke burgers bijstandsfraude plegen. *NRC Handelsblad* 8 april 2018, <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/04/08/algoritme-voorspelt-wie-fraude-pleegt-bij-bijstandsuitkering-a1598669>.

⁵⁶¹ Zie de aankondiging van 27 maart 2018 op de website van het NJCM.

<https://njcm.nl/actueel/staat-gedagvaard-om-risicoprofilering-burgers/> en <https://bijvoorraatverdacht.nl/>.

⁵⁶² Rechtbank Den Haag 5 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865.

⁵⁶³ CRvB 15 maart 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:947, *Gemeentestem 2016/86*, m. nt. R.. Stijnen; *AB 2016/329*, m.nt. Barkhuysen & Van Emmerik; Mein, A. (2016). Uitgepeild? Het gebruik van peilbakens in de praktijk van het fraudetoezicht, *TvT 2016 (7)3*; CRvB 13 september 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3479 *AB 2017/47*, m.nt. T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik (heimelijk cameratoezicht); CRvB 15 augustus 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2807 (stelselmatige waarneming vanaf de openbare weg). In een periode van ruim vijf maanden zijn op ruim 60 dagen 97 waarnemingen verricht bij de woning op het uitkeringsadres. Zie ook CRvB 21 september 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:2344 (ANPR). Zie o.a. Roozendaal, W.L. (2017). Bestuurlijke opsporing en privacy van bijstandsgerechtigden. *Gemeentestem 2017/134*; Venderbos, M. (2019). Normering van bestuurlijk toezichts- en controleonderzoek. *JBPlus 2019/01*.

⁵⁶⁴ EHRM 2 september 2010, 35623/05, Uzun t. Duitsland en EHRM 2 oktober 2012, 22491/08, Sefilyan t. Armenië.

⁵⁶⁵ Rechtbank Haarlem 8 mei 2007, ECLI:NL:RBHAA:2007:BA5410. Zie eerder over dezelfde zaak de Commissie Gelijke Behandeling, CGB Oordeel 2006-257 van 21 december 2006.

het gericht is op mensen van Somalische afkomst ongeacht hun nationaliteit. De rechtbank overweegt bovendien dat de bijstandscoureurs in strijd hebben gehandeld met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en hetgeen van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht, omdat zij de eiser hebben aangesproken vanwege zijn huidskleur en vanwege het feit dat hij een vreemde taal spreekt.

De controles waarbij onderzoek wordt gedaan naar verzwegen vermogen in het buitenland zijn sinds 2015 verschillende keren aan de orde gesteld bij de CRvB. In deze zaken is de vraag gesteld of de door gemeenten verrichte themacontroles discriminerend waren op grond van afkomst of nationaliteit. De lijn van de CRvB is dat gemeenten (en de SVB) het criterium ‘niet-Nederlandse afkomst’ mogen toepassen in risicoprofielen, in combinatie met andere criteria, zoals leeftijd of reispatronen.⁵⁶⁶ De Centrale Raad van Beroep gaat ervan uit dat personen van niet-Nederlandse afkomst een deel van hun leven in het buitenland hebben gewoond en dat het daarom waarschijnlijker is dat zij over buitenlands vermogen beschikken.⁵⁶⁷ Uitvoeringsinstanties mogen ook verschillende risicoprofielen toepassen op personen van Nederlandse en van niet-Nederlandse afkomst.⁵⁶⁸ Het is echter niet toegestaan om controles enkel te richten op personen van een specifieke (bijvoorbeeld Turkse of Marokkaanse) afkomst.⁵⁶⁹ Dergelijke controles zijn alleen rechtmatig indien zij deel uitmaken van een gefaseerd onderzoek, waarin meerdere landen van herkomst na elkaar worden onderzocht.⁵⁷⁰ Uit de rechtspraak van de CRvB blijkt vooralsnog niet of het voor de rechtmatigheid van gefaseerde onderzoeken noodzakelijk is dat alle landen van herkomst in het onderzoek worden betrokken of dat volstaan kan worden met een selectie van enkele landen. De CRvB heeft ten slotte geoordeeld dat de gemeente Zaandam rechtmatig heeft gehandeld door een onderzoek te starten naar een bijstandsgerechtigd echtpaar nadat dat heeft aangekondigd te willen terugkeren naar het land van herkomst (Turkije). Het echtpaar meent dat het hierdoor gediscrimineerd is op grond van zijn afkomst, omdat alleen personen van buitenlandse afkomst kunnen terugkeren naar hun land van herkomst. De CRvB oordeelt echter dat het echtpaar zich om deze reden niet in een vergelijkbare situatie bevindt als personen van Nederlandse afkomst en dat er daarom geen sprake is van discriminatie.⁵⁷¹

ICT en bestuurlijke besluiten

Ten slotte kan de vraag rijzen in hoeverre de burger onderworpen mag zijn aan geautomatiseerde beslissystemen. De CRvB bepaalt in een uitspraak uit 1998 dat het tot de fundamentele beginselen van het (bestuursrechtelijk) procesrecht hoort dat de overheid in een geschil over een besluit gebaseerd op een computersysteem, informatie over dat systeem ter beschikking dient te stellen aan de rechter en de andere partij. Fundamentele procesrechtelijke beginselen – waaronder het verdedigingsbeginsel – wegen zwaarder dan de praktische belangen van het bestuursorgaan.⁵⁷² Meer recente jurisprudentie van de Hoge Raad en van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State biedt steun bij het aanpakken van het gebruik van (discriminatoire) algoritmen. Volgens die rechtspraak moet ‘een bestuursorgaan zorgdragen voor de inzichtelijkheid en controleerbaarheid van die keuzes, aannames en gegevens. Zonder die inzichtelijkheid en controleerbaarheid dreigt een ongelijkwaardige procespositie van partijen te ontstaan. Een belanghebbende kan in geval van besluitvorming op basis van een computerprogramma dat vanuit zijn perspectief is te beschouwen als een zogenoemde black box, immers niet controleren op basis waarvan tot

⁵⁶⁶ Onder andere CRvB 28 augustus 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:2702.

⁵⁶⁷ CRvB 14 april 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1229.

⁵⁶⁸ CRvB 23 juni 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1431 en ECLI:NL:CRVB:2020:1335.

⁵⁶⁹ CRvB 12 december 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:4327 en CRvB 14 augustus 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:4329.

⁵⁷⁰ Bijv. CRvB 6 augustus 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2611 en CRvB 17 maart 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:835.

⁵⁷¹ CRvB 19 oktober 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:2622.

⁵⁷² CRvB, 27 november 1998, ECLI:NL:CRVB:1998:AA3736, AB 1999/66, m.nt. F.J.L. Pennings en USZ 1998/311, m.nt. H.H. de Vries.

een bepaald besluit wordt gekomen.⁵⁷³ Als een besluit niet een toereikend niveau van transparantie, verificerbaarheid en toetsbaarheid heeft, kan het besluit vernietigd worden.⁵⁷⁴ Deze uitspraken zijn ook relevant voor het gebruik van geautomatiseerde beslissystemen in het socialezekerheidsrecht en bij toeslagen.

6.2c Kanteling van aandacht voor dienstverlening en rechtsbescherming

De toeslagenaffaire vanaf 2017

In de voorgaande hoofdstukken hebben we gezien dat de uitvoering van de toeslagen door de Belastingdienst van begin af aan tot problemen leidt. De Algemene Rekenkamer constateert ernstige onvolkomenheden in de organisatie van de uitvoering. De Nationale ombudsman krijgt veel klachten van burgers en schrijft daarover kritische rapporten. Deze berichten zijn bij gezagsdragers en het parlement lange tijd geen reden om van koers te wijzigen, zoals beschreven in paragraaf 6.3 hieronder. Pas vanaf 2017 ontstaat er daadwerkelijk aandacht voor de problemen met de toeslagen, die uitgroeien tot wat is gaan heten de toeslagenaffaire. Kern van deze affaire is dat duizenden ouders door kleine fouten gemaakt door henzelf of door gastouderbureaus, de volledige kinderopvangtoeslag terug moeten betalen. Velen raken hierdoor in de schulden en sommigen raken hierdoor hun huis kwijt of krijgen te maken met de uithuisplaatsing van hun kinderen. Volgens onderzoeken is er sprake van ‘institutionele vooringenomenheid’, institutioneel racisme en schending van de grondbeginselen van de rechtsstaat. Dit heeft politieke gevolgen, waaronder uiteindelijk het aftreden van het kabinet in 2021.

Als startpunt van de verhoogde aandacht voor de uitvoering van de toeslagen kan genoemd worden het rapport van de Nationale ombudsman met de titel ‘Geen powerplay maar fair play’ van augustus 2017. Het rapport gaat over de manier waarop de Belastingdienst de kinderopvangtoeslag bij enkele honderden gezinnen in de CAF-11-zaak heeft stopgezet en teruggevorderd. De ombudsman oordeelt dat de ouders door de aanpak van de Belastingdienst langdurig in een onmogelijke positie, in grote financiële problemen en in grote onzekerheid zijn gebracht.

Aanvankelijk brengt dit rapport slechts een uitwisseling tussen de staatssecretaris en de Tweede Kamer te wege. Op 15 september 2017 beantwoordt staatssecretaris Wiebes Kamervragen van het Kamerlid Omtzigt (CDA) over de opschorting en stopzetting van kinderopvangtoeslag.⁵⁷⁵ Een van de vragen luidt: ‘Zijn er ouders, kinderopvanginstellingen/gastouders en bemiddelingsbureaus die een onnodig grote schade geleden hebben van het abrupt stopzetten en terugvorderen van kinderopvangtoeslag in 2014? Zo ja, om hoeveel mensen en instellingen gaat het dan?’⁵⁷⁶ Het antwoord hierop luidt: ‘Daar is niets van gebleken. Een ieder die meent dat hij als gevolg van onrechtmatig handelen schade heeft geleden kan overigens individueel een verzoek om schadevergoeding doen. Dit verzoek zal dan worden getoetst aan de daarvoor geldende wet- en regelgeving.’⁵⁷⁷

Het rapport leidt tot nader onderzoek door journalisten van de NOS, die over hun bevindingen rapporteren. Ook andere media besteden aandacht aan het probleem. Deze aandacht in de media is veelal aanleiding voor parlementsleden om vragen te stellen aan de staatssecretaris van Financiën (zie ook paragraaf 6.3). Hierdoor gaat de staatssecretaris geleidelijk onder ogen zien dat moet worden ingegrepen in de uitvoering van de toeslagen.

⁵⁷³ HR 17 augustus 2018, ECLI:NL:HR:2018:1316.

⁵⁷⁴ ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259, punt 14 (PAS) *OpenRecht* 01-12-2017, m.nt. M. van Eck en ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2454, punt 23.

⁵⁷⁵ Antwoord op vragen van het Kamerlid Omtzigt over de opschorting en stopzetting van de kinderopvangtoeslag aan een groep ouders in 2014. Aanhangsel Handelingen Tweede Kamer vergaderjaar 2016-2017, 2720, p. 4.

⁵⁷⁶ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kv-tk-2019Z15340.html>.

⁵⁷⁷ Aanhangsels van de Handelingen, Tweede Kamer, 2020-2021, nr. 1348

Zo reageert de staatssecretaris in juli 2018 in een schriftelijk overleg op vragen van de Tweede Kamer over het stoppen met directe financiering en de problematiek van de (hoge) terugvorderingen.⁵⁷⁸ De staatssecretaris belooft te bezien of het recht op kinderopvangtoeslag proportioneel kan worden vastgesteld, zodat de volledige terugvorderingen van het uitgekeerde voorschot niet altijd nodig zijn. In oktober 2018 stuurt staatssecretaris van Financiën Snel een brief naar de Tweede Kamer over de CAF-11-zaak.⁵⁷⁹ Hij biedt in die brief aan de ouders en de Tweede Kamer zijn excuses aan en belooft verbetering.

In de loop van 2019 en 2020 komt de kwestie in een stroomversnelling door verschillende onderzoeken. In mei 2019 stelt staatssecretaris Snel de adviescommissie Uitvoering Toeslagen (commissie-Donner) aan met betrekking tot de CAF-11-zaak.⁵⁸⁰ De adviescommissie publiceert een interim-rapport op 15 november 2019.⁵⁸¹ Hierin levert zij kritiek op de rechtspraak, Tweede Kamer en Belastingdienst, die samen vormgaven aan wat zij 'institutionele vooringenomenheid' noemde. Zij doet de aanbeveling over te gaan tot compensatie van de ouders in CAF-11-zaak.

Intussen wijzigt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van koers. Tot dan toe ging de afdeling mee in de aanpak van de Belastingdienst volgens welke het volledige recht op kinderopvangtoeslag voor een bepaald jaar vervalt als niet aan alle voorschriften is voldaan.⁵⁸² De afdeling heeft al een voorzichtige stap gezet in een uitspraak van 24 april 2019, waarin de Raad oordeelt dat de Belastingdienst niet meer de gehele kinderopvangtoeslag mag terugvorderen als maar een klein deel van de kosten niet is betaald.⁵⁸³ In oktober 2019 maakt de bestuursrechter echt een forse ommezwaai. In tegenstelling tot eerdere uitspraken is de Raad van State van mening dat de Belastingdienst wel degelijk de beleidsvrijheid heeft om proportioneel terug te vorderen.⁵⁸⁴

In een debat over de affaire op 18 december 2019 treedt staatssecretaris Snel af. Hij doet in een verklaring bij zijn aftreden aanbevelingen voor de afwikkeling van de kwestie. Hij denkt dat een aparte projectorganisatie, met honderden nieuwe werknemers met ervaring in de hulp- en dienstverlening, aan de slag moet met schadevergoeding voor gedupeerde ouders.⁵⁸⁵

In maart 2020 verschijnt het definitieve rapport van de adviescommissie Uitvoering Toeslagen.⁵⁸⁶ Een gelijktijdig uitgebracht rapport van de Auditdienst Rijk laat zien dat de problemen breder spelen dan de zaak die in het rapport van de Nationale ombudsman wordt beschreven.⁵⁸⁷ Er is niet alleen een onzorgvuldige manier van werken bij het stopzetten van kinderopvangtoeslag in de CAF-11-zaken. Dit komt ook voor in andere CAF-zaken. Het probleem is mede veroorzaakt door te harde regelgeving. Het kabinet erkent de problemen en besluit de ouders die de dupe zijn geworden van de fraudeaanpak en de harde regelgeving te compenseren.

⁵⁷⁸ 10 juli 2018.

⁵⁷⁹ 11 oktober 2018.

⁵⁸⁰ De adviescommissie bestond uit Piet Hein Donner, Willemien den Ouden en Jetta Klijnsma en wordt ook wel aangeduid naar haar voorzitter: commissie-Donner.

⁵⁸¹ Commissie-Donner. (2019). *Omzien in verwondering. Interim-adviescommissie Uitvoering Toeslagen*. Bijlage bij Kamerstukken II, 31066, nr. 546.

⁵⁸² Kamerstukken Tweede Kamer vergaderjaar 2020–2021, 35 510, nr. 2, p. 36. De Raad van State oordeelde bijvoorbeeld nog in 2018 dat er geen recht op kinderopvangtoeslag bestond, omdat een bedrag van € 190 niet was betaald bij totale opvangkosten van € 17.062. Voorbeelden van dit soort uitspraken zijn (niet limitatief): ABRvS 24 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR5679; ABRvS 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2473.

⁵⁸³ ABRvS 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1333.

⁵⁸⁴ (23 oktober 2019). ECLI:NL:RVS:2019:3536 en ECLI:NL:RVS:2019:3535.

⁵⁸⁵

<https://www.trouw.nl/politiek/snel-waarschuwt-bij-zijn-aftreden-nieuwe-fouten-zullen-er-echt-komen~bd5036bd/>

⁵⁸⁶ Commissie-Donner (2020). *Omzien in verwondering 2*. Eindadvies Adviescommissie Uitvoering Toeslagen. Bijlage bij Kamerstukken II, 31066, nr. 608.

⁵⁸⁷ Auditdienst Rijk (2020). *Toeslaggerelateerde CAF-zaken*,

<https://open.overheid.nl/repository/ronl-1c359fdc-4398-44e2-9969-1f353c0c481d/1/pdf/rapport-caf-adr.pdf>.

In maart 2020 gaat de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties van de Tweede Kamer van start met een parlementair onderzoek naar de vraag welke oorzaken ten grondslag liggen aan problemen bij uitvoeringsorganisaties én welke rol de Tweede Kamer kan spelen (of heeft gespeeld) bij het waarborgen van de menselijke maat in het uitvoeringsbeleid.⁵⁸⁸ De commissie kiest naast de Belastingdienst ook het UWV en het CBR als focus van onderzoek.

In juli 2020 verschijnt een rapport van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) over de werkwijze van de Belastingdienst, die wordt beschreven als onrechtmatig, discriminerend en onbehoorlijk. De AP noemt het verwerken van de dubbele nationaliteit en het gebruiken van de eerste nationaliteit voor risico-classificatiemodellen en voor de opsporing van georganiseerde misdaad. De AP komt tot de conclusie dat er geen selectie heeft plaatsgevonden op grond van ras of etnische afkomst en dat er daarom geen sprake was van etnisch profileren.⁵⁸⁹ Naar aanleiding van dit rapport zal de Belastingdienst in december 2021 een boete van 2,75 miljoen euro opgelegd krijgen door de AP.⁵⁹⁰

In juli 2020 stelt de Tweede Kamer een parlementaire ondervragingscommissie in om meer zicht te krijgen op de politieke besluitvorming over de fraudeaanpak bij de kinderopvangtoeslag. Doel van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag is uitvinden in hoeverre bewindspersonen op de hoogte waren van de toeslagenaffaire en waarom het tot 2019 duurde voordat dit erkend werd. De commissie verhoort in november 2020 diverse betrokkenen, waaronder (voormalige) topambtenaren en bewindslieden. De commissie presenteert haar rapport 'Ongekend onrecht' in december 2020.⁵⁹¹ Daarin uit de commissie kritiek op de Belastingdienst, het ministerie van Sociale Zaken, het kabinet, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Tweede Kamer zelf.

De parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag constateert dat de wet- en regelgeving het nauwelijks toelaat om recht te doen aan de individuele situatie van mensen. Kabinet en parlement hebben 'spijkerharde' wetgeving vastgesteld, zonder hardheidsbepaling of toepassing van het evenredigheidsbeginsel. De uitvoerder – het ministerie van Financiën – heeft door de 'groepsgewijze aanpak, de alles-of-niets-benadering en de wijze waarop 'opzet/grove schuld' werd gehanteerd' in strijd met rechtsstatelijke beginselen gehandeld. Ouders werden 'gebrandmerkt als opzettelijke fraudeurs', ook al ging het om vergissingen. De handelwijzen van het ministerie van Sociale Zaken, maar ook van de rechtspraak hebben de 'spijkerharde uitvoering' van de kinderopvangtoeslag in stand gelaten. Ten slotte concludeert de commissie dat de informatievoorziening aan het parlement niet op orde was.⁵⁹²

Op basis van het rapport trekt voormalig minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Lodewijk Asscher zich op 14 januari 2021 terug als PvdA-lijsttrekker.⁵⁹³ Ook het kabinet-Rutte III treedt af. Minister van Economische Zaken en Klimaat Eric Wiebes stapt per direct op.⁵⁹⁴ Tevens kondigt het kabinet maatregelen aan om een toeslagenaffaire in de toekomst te voorkomen en verruimt het kabinet de reeds bestaande compensatieregeling.

De problemen in de uitvoering die hebben geleid tot de onzorgvuldige uitvoering van het toeslagenstelsel leiden tot een eveneens moeizaam compensatietraject. De Nationale ombudsman klaagt in oktober 2021

⁵⁸⁸ Aanleiding is een motie van 19 september 2019 van het Kamerlid Heerma (CDA). Kamerstukken Tweede Kamer vergaderjaar 2019-2020, 35 300, nr. 12. De commissie wordt, naar haar voorzitter, ook wel aangeduid als commissie-Bosman.

⁵⁸⁹ Autoriteit Persoonsgegevens (2020). *De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag*.

⁵⁹⁰ Tunali, T. Belastingdienst krijgt boete van 2,75 miljoen euro om Toeslagenaffaire. *NRC Handelsblad* 7 december 2021.

⁵⁹¹ Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (2020), *Ongekend onrecht*.

⁵⁹² Ibid, p. 7.

⁵⁹³ Borst, T. Lodewijk Asscher ziet af van lijsttrekkerschap PvdA. *NRC Handelsblad* 14 januari 2021).

⁵⁹⁴ M. Lievisse Adriaans, Kabinet-Rutte III gevallen om Toeslagenaffaire. *NRC Handelsblad* 15 januari 2021.

over de trage afhandeling, waarbij de wettelijke termijnen worden overschreden.⁵⁹⁵ Trouw bericht dat de Raad van State in een, dan nog ongepubliceerd, advies de afhandeling typeert al traag, complex en leidend tot ongelijkheid.⁵⁹⁶ Advocaten van de toeslagenouders schrijven een brandbrief omdat zij geen dossiers ontvangen en de communicatie met de Belastingdienst zeer traag is.⁵⁹⁷

De toeslagenaffaire leidt tot een urgenter gevoelde noodzaak om het toeslagenstelsel te herzien. Er wordt al geruime tijd nagedacht over een nieuwe inrichting van het toeslagenstelsel.⁵⁹⁸ Naar aanleiding van een motie uit 2019⁵⁹⁹ verkennen de nieuwe bewindspersonen beleidsopties om het toeslagenstelsel te hervormen.⁶⁰⁰ Het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV bevat het voornemen om de toeslagen af te schaffen. In het geval van de kinderopvangtoeslag is afgesproken dat de vergoeding verhoogd wordt tot 95% van de kosten en dat die direct overgemaakt wordt naar kinderopvanginstellingen.

Er verschijnen nadien nog enkele rapporten en adviezen die relevant zijn voor het onderwerp. Op 25 februari 2021 verschijnt het rapport van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, getiteld 'Klem tussen balie en beleid' (zie hierna).⁶⁰¹ De regering besluit naar aanleiding daarvan om een meerjarige, overheidsbrede Werkagenda voor Publieke Dienstverlening op te stellen. Met deze werkagenda wil het kabinet de dienstverlening meer laten aansluiten bij de behoeften en verwachtingen van mensen, nu en in de toekomst.⁶⁰² Deze werkagenda maakt deel uit van een initiatief dat al in 2019 was gestart, het (werk)programma 'Werk aan uitvoering' in opdracht van het kabinet en de ministeriële commissie Uitvoering.⁶⁰³ In het rapport 'Werk aan uitvoering', dat verschijnt in februari 2020, wordt een dilemma inzake handhaving versus dienstverlening gesignaleerd: 'De druk op de uitvoering is versterkt door het uitvergroten in media en politiek van incidenten en de regelreflex die dat veelal tot gevolg had. Met zigzagbeleid op de dimensies dienstverlening en handhaving. En te hoge politieke verwachtingen op snel resultaat.'⁶⁰⁴

Ook is er in diverse rapporten aandacht voor de ethische toepassing van gegevensverzameling, in het bijzonder bij het gebruik van algoritmes.⁶⁰⁵ Daarnaast valt te noemen de aandacht die uitgaat naar de

⁵⁹⁵ Kleinnijenhuis, J., Zuidervart, B. Ombudsman slaat alarm - afhandelen toeslagenaffaire loopt helemaal mis. *Trouw* 11 oktober 2021. Nationale Ombudsman (2021). *Klacht gegrond, maar geen oplossing. 2e Rapportage monitor klachtbehandeling Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen*.

⁵⁹⁶ Boersema, W. Raad van State vernietigend over toeslagenaanpak: traag, complex en leidt juist tot ongelijkheid. *Trouw* 23 oktober 2021.

⁵⁹⁷ <https://www.vsanadvocaten.nl/nieuws/2021/brandbrief-advocaten-toeslagenaffaire-10-15-2021>

⁵⁹⁸ Zie Eenvoud en maatwerk, IBO-rapport Ministerie van Financiën, 28 oktober 2019, p. 19. Al in 2008 schreef de toenmalige IBO-werkgroep vereenvoudiging toeslagen: 'Er lijkt een grote consensus te bestaan dat het toeslagensysteem te ingewikkeld is geworden.' Ondanks verschillende pogingen die de afgelopen tien jaar zijn ondernomen, is het systeem van de toeslagen sindsdien niet fundamenteel vereenvoudigd.

⁵⁹⁹ 31066, nr. 558 – Motie Bruins/Van Weyenberg over varianten waarbij het toeslagenstelsel verdwijnt.

⁶⁰⁰ Kamerstukken Tweede Kamer vergaderjaar 2020-2021, 31 066, nr. 760.

⁶⁰¹ Kamerstukken Tweede Kamer vergaderjaar 2020-2021, 35 38, nr. 2.

⁶⁰² Kamerstukken Tweede Kamer vergaderjaar 2020/21, 35 387, nr. 4.

⁶⁰³ ABDTOPConsult (2020). *Werk aan uitvoering. Fase 1: Probleemanalyse*.

⁶⁰⁴ ABDTOPConsult (2020). *Werk aan uitvoering. Fase 1: Probleemanalyse*. Zie ook *Evaluatie van de sturing van en het toezicht op de SVB en UWV*, Berenschot 18 juni 2020, i.o.v. het ministerie van SZW.

⁶⁰⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/Universiteit Utrecht. (2021). *Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmen (IAM4)*; Autoriteit Persoonsgegevens. (2020). *De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag*; Algemene Rekenkamer. (2021). *Toetsingskader algoritmes*, onderdeel van het rapport 'Aandacht voor Algoritmes'; College voor de Rechten van de Mens. (2021). *Discriminatie door risicoprofielen. Een mensenrechtelijk toetsingskader*. Op basis van het rapport van de Autoriteit Persoonsgegevens en het rapport van de parlementaire ondervragingscommissie publiceerde Amnesty International in oktober 2021 een eigen rapport waarin zij concludeerde dat er wel sprake was van etnisch profileren bij de toeslagenaffaire. Rutten, Rik, Werden ze nou toch geprofileerd?. *NRC Handelsblad*, 25 oktober 2021.

dienstverlening van de Belastingdienst in het algemeen, de bedrijfscultuur van de Belastingdienst⁶⁰⁶ en de aansturing door extern toezicht op de Belastingdienst.⁶⁰⁷ In april 2021 verschijnt het rapport 'Burgers beter beschermd' van de adviescommissie Praktische Rechtsbescherming in Belastingzaken.⁶⁰⁸ De Belastingdienst slaagt er volgens de commissie onvoldoende in om bestaande mogelijkheden voor rechtsbescherming voldoende kenbaar en toegankelijk te maken voor alle burgers en kleine ondernemers. Dit speelt niet alleen bij de Belastingdienst of specifieke onderdelen daarvan, maar geldt voor de rechtshulp in zijn algemeenheid.⁶⁰⁹ Uit diverse onderzoeken en adviezen komt naar voren dat burgers behoefte hebben aan persoonlijke dienstverlening, meer maatwerk en eenvormige bejegening bij de overheid.⁶¹⁰

Ten slotte is er aandacht voor de aanpak van schulden en de verbetering van de rechtsbijstand in het algemeen. De aanpak van schulden en het toepassen van maatwerk bij terug- en invordering van schulden staat al langer in de belangstelling. De overheid is een van de belangrijkste schuldeisers, bijvoorbeeld in verband met de terug- en invordering van toeslagen, uitkeringen en boetes. Startpunt van de aandacht voor beslaglegging door overheden is een kritisch rapport hierover van de Nationale ombudsman in 2012.⁶¹¹ In december 2016 is het wetsvoorstel vereenvoudiging beslagvrije voet ingediend. De beslagvrije voet is het deel van het inkomen waarop geen beslag gelegd mag worden. Dit heeft als doel ervoor te zorgen dat schuldenaren altijd een minimumbedrag overhouden om van te leven. Met de nieuwe wet moet worden gekomen tot een betere coördinatie van beslagactiviteiten bij de samenloop van verschillende beslagen. Met een nieuw stelsel, waaronder de introductie van een coördinerende deurwaarder, worden beslaghebbende partijen beter van elkaars incassoactiviteiten op de hoogte gehouden.⁶¹² De wet treedt in 2021 in werking.⁶¹³

In 2018 kondigt Minister Dekker voor Rechtsbescherming aan om het stelsel van rechtsbijstand te gaan herzien.⁶¹⁴ Er is een noodzaak om snel te komen tot adequatere vergoedingen en hogere kwaliteit van de dienstverlening aan de rechtzoekende in het stelsel. De inspanningen daarvoor worden nadien ook in verband gebracht met de kinderopvangtoeslagaffaire. Deze vraagt om een overheidsbrede reflectie, ook waar het de rechtsbijstand betreft.⁶¹⁵

Kanteling sociale zekerheid

De toeslagenaffaire heeft ook gevolgen voor de publieke en politieke aandacht voor de uitvoering van de sociale zekerheid in het algemeen en de aanpak van fraude en handhaving in het bijzonder.

⁶⁰⁶ Beleidsdoorlichting Dienstverlening Belastingdienst, Kamerstukken Tweede Kamer vergaderjaar 2020–2021, 31 935.

66), Handelingsperspectieven voor de fundamentele transformatie van de Belastingdienst, Kamerstukken Tweede Kamer, 31 066, nr. 745.

⁶⁰⁷ Van Erp, J. Van den Bos, J. en Hemels, S., (2020). *Toezicht als tegenkracht: Naar een inspectie op de domeinen belastingen, toeslagen en douane*, Advies op verzoek van de staatssecretarissen van Financiën.

⁶⁰⁸ Naar aanleiding van een motie van de heer Omtzigt. Kamerstukken Tweede Kamer vergaderjaar 2019–2020, 31 066, nr. 468.

⁶⁰⁹ Adviescommissie praktische rechtsbescherming in belastingzaken. (2021). *Burgers beter beschermd*.

⁶¹⁰ Afdeling advisering Raad van State. (2018). *Ongevraagd advies over de effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen*. Kamerstukken Tweede Kamer vergaderjaar 2017–2018, 26 643, nr. 557; ABDTOPConsult (2019). *Regels en Ruimte. Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte*; Oomkens, R., & Drijvers A. (2021). *Aandacht voor vertrouwen en oog voor de menselijke maat binnen de Participatiewet Syntheseonderzoek*, Bijlage bij Kamerstukken Tweede Kamer vergaderjaar 2021–2022, 34 352, nr. 230.

⁶¹¹ Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties. (2021). *Klem tussen balie en beleid*, p. 55.

⁶¹² Kamerstukken 34 628.

⁶¹³ Stb. 2020, 499.

⁶¹⁴ Kamerstukken Tweede Kamer vergaderjaar 2018–2019, 31 753, nr. 155.

⁶¹⁵ Kamerstukken Tweede Kamer vergaderjaar 2020–2021, 31 753, nr. 248.

In de laatste jaren van de onderzoeksperiode is meer politieke en maatschappelijke aandacht ontstaan voor de uitvoeringskwaliteit in de sociale zekerheid. Begin 2018 heeft het ministerie van SZW besloten om twee keer per jaar een brief naar de Tweede Kamer te sturen over de ‘Stand van de uitvoering’. Met deze publicatie wil SZW de Tweede Kamer en andere belanghebbenden op een toegankelijke en gestroomlijnde manier informeren over de inzet van de SVB en het UWV om goede dienstverlening te bieden.⁶¹⁶ Zoals besproken is er aandacht voor de uitvoering in het rapport van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU), ‘Klem tussen balie en beleid’.⁶¹⁷ De TCU constateert dat hoewel uitvoeringsorganisaties in het algemeen goed presteren, er mensen klem komen te zitten door uitvoeringsproblemen. ‘Naar schatting 20 procent van de burgers kan niet goed uit de voeten met de wet- en regelgeving, op meerdere beleidsterreinen. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat de Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties niet goed samenwerken bij de totstandkoming en uitvoering van beleid. Voorgenomen beleid wordt daardoor niet altijd goed getoetst op uitvoerbaarheid en problemen aan de balie komen veelal niet terecht bij mensen die ze kunnen oplossen. De burger raakt uit beeld. Ook is er sprake van steeds complexere wet- en regelgeving die geen rekening houdt met wat burgers aankunnen en die uitvoeringsprofessionals geen ruimte biedt voor maatwerk. Professionals komen daardoor zelf ook klem te zitten tussen balie en beleid, waardoor zij er niet altijd in slagen recht te doen aan de belangen van burgers.’⁶¹⁸

In december 2020 ontstaat publieke verontwaardiging over een zaak waarin een bijstandsuitkering werd teruggevorderd ter hoogte van de waarde van de boodschappen die de moeder van de belanghebbende voor haar kocht. Over de zaak worden Kamervragen gesteld.⁶¹⁹ De FNV vraagt mede naar aanleiding hiervan aandacht voor de hardheid van boetes in de sociale zekerheid.⁶²⁰

In 2021 verschijnt op verzoek van de minister van SZW het rapport ‘Tussen staat en menselijke maat’ van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, waarin aandacht is voor de proportionaliteit van boetes en terugvorderingen in de sociale zekerheid.⁶²¹ In het rapport wordt geconstateerd dat na de toeslagenaffaire het tij definitief lijkt te zijn gekeerd: handhaving wordt steeds minder gezien als slechts een factor die het draagvlak voor solidariteit vergroot, maar vormt juist ook een potentieel risico voor een vermindering van dat draagvlak, nu blijkt dat burgers erdoor in de knel kunnen komen. De onderzoekers waarschuwen wel dat het niet realistisch is te verwachten dat dertig jaar (prestatie)sturing in korte tijd ongedaan gemaakt kan worden. Zij constateren daarnaast dat de spanningen die bestaan in de handhaving (zoals rechtmatigheid versus de menselijke maat, beleid versus uitvoering) niet zomaar oplosbaar zijn, maar dat die spanningen ‘inherent onderdeel zijn van een verstatelijkt stelsel van sociale zekerheid waarin gelijkheid, recht- en doelmatigheid een belangrijke rol spelen’.⁶²²

Ook in juni 2022 wordt de aandacht gevestigd op boetes en terugvorderingen in het rapport ‘Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid’.⁶²³ In het rapport wordt gesteld dat de wetgever met name ten aanzien van de inlichtingenplicht een (te) grote verantwoordelijkheid aan burgers zelf toekent als het gaat om de informatie die burgers

⁶¹⁶ ABDTOPConsult (2020). *Werk aan uitvoering. Fase 1: Probleemanalyse*, p. 36.

⁶¹⁷ Kamerstukken Tweede Kamer vergaderjaar 2020–2021, 35 387, nr. 2.

⁶¹⁸ Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties. (2021). *Klem tussen balie en beleid*, p. 10.

⁶¹⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/01/18/kamerbrief-aanpak-hardheid-participatiewet-en-mogelijkheden-tot-maatwerk>.

⁶²⁰ FNV (2021). *Boeten zonder schuld*. Geraadpleegd op <https://www.fnv.nl/getmedia/65413a59-94be-49ff-b810-a10d0abc36d0/Boeten-zonder-schuld.pdf>

⁶²¹ Frankowski, A., Den Uijl, H., Hendriks, W., Frissen, P., & Huiting, M. (2021). *Tussen staat en menselijke Maat*, Tilburg: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

⁶²² Frankowski, A., H. den Uijl, W. Hendriks, Frissen, P. & Huiting, M. (2021). *Tussen staat en menselijke Maat*, Tilburg: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

⁶²³ Oomkens, R. et al. (2022). *Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid Werkenemersregelingen, de Participatiewet, de Toeslagenwet en uitbetaling van het pgb, i.o.v. de Tweede Kamer*.

moeten aanleveren. De wetgever heeft te hoge verwachtingen van burgers, die daarvoor niet altijd de vaardigheden bezitten. Daardoor kunnen burgers te maken krijgen met onevenredig hoge terugvorderingen.⁶²⁴ Complexiteit van wetgeving, samenloop van diverse regelingen en gebrek aan samenwerking tussen verschillende betrokken overheidsorganen zorgen voor een grotere kans op fouten, zelfs voor meer zelfredzame burgers. In het rapport wordt gewezen op het zeer strenge sanctieregime in de sociale zekerheid. Zo wordt bij boetes geen onderscheid gemaakt tussen vergissingen en fouten. Er kan wel rekening gehouden worden met persoonlijke omstandigheden, maar dit gebeurt in de praktijk niet. Uitvoerders voelen dat er veel nadruk ligt op rechtmatig handelen en zien daarom geen ruimte voor maatwerk.

De kanteling heeft tot dusver nog niet geleid tot concrete wetsaanpassingen inzake fraude en handhaving in de sociale zekerheid. Wel zijn er beleidsaanpassingen en voornemens. De staatssecretaris van SZW kondigt in 2020 aan dat het kabinet het fraudebeleid zal aanpassen. In het nieuwe beleid zal onder andere een andere definitie van het fraudebegrip worden ingevoerd, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen het niet opzettelijk en het opzettelijk niet nakomen van de plicht om inlichtingen te verschaffen.⁶²⁵ Het doel van het introduceren van deze definitie is om expliciet te erkennen dat er verschil bestaat tussen bewuste regelovertreiding en vergissingen of fouten. Daarnaast zullen meer activiteiten worden gericht op preventie en zal meer ruimte worden gemaakt voor maatwerk in de handhaving. Voor het UWV en de SVB is inmiddels structureel een bedrag van respectievelijk 120 miljoen en 30 miljoen euro beschikbaar voor verbetering van de dienstverlening. De KPI's voor de uitvoering worden geherijkt met meer gewicht voor publieke waarden. Daarnaast werkt de minister aan vereenvoudiging van de regelgeving en de oplossing van knelpunten voor uitvoeringsorganen en rechtzoekenden.⁶²⁶

⁶²⁴ Ibid. pp. 10-11; zie ook WRR. (2017, 24 april). *Weten is nog geen doen*, WRR-rapport nr. 97.

⁶²⁵ Kamerstukken II 2020/21, 17 050, nr. 596; zie ook inmiddels de Kamerbrief van 18 juli 2022, <file:///C:/Users/wille/Downloads/kamerbrief-voortgang-herijking-handhavingsinstrumentarium.pdf>

⁶²⁶ Stand van de uitvoering sociale zekerheid | 22 juni 2022.

<https://open.overheid.nl/repository/ronl-40ce209b5479ba0e9d58295221b0a71f1695447a/1/pdf/1.%20Stand%20van%20de%20uitvoering%20sociale%20zekerheid%20juni%202022.pdf>.

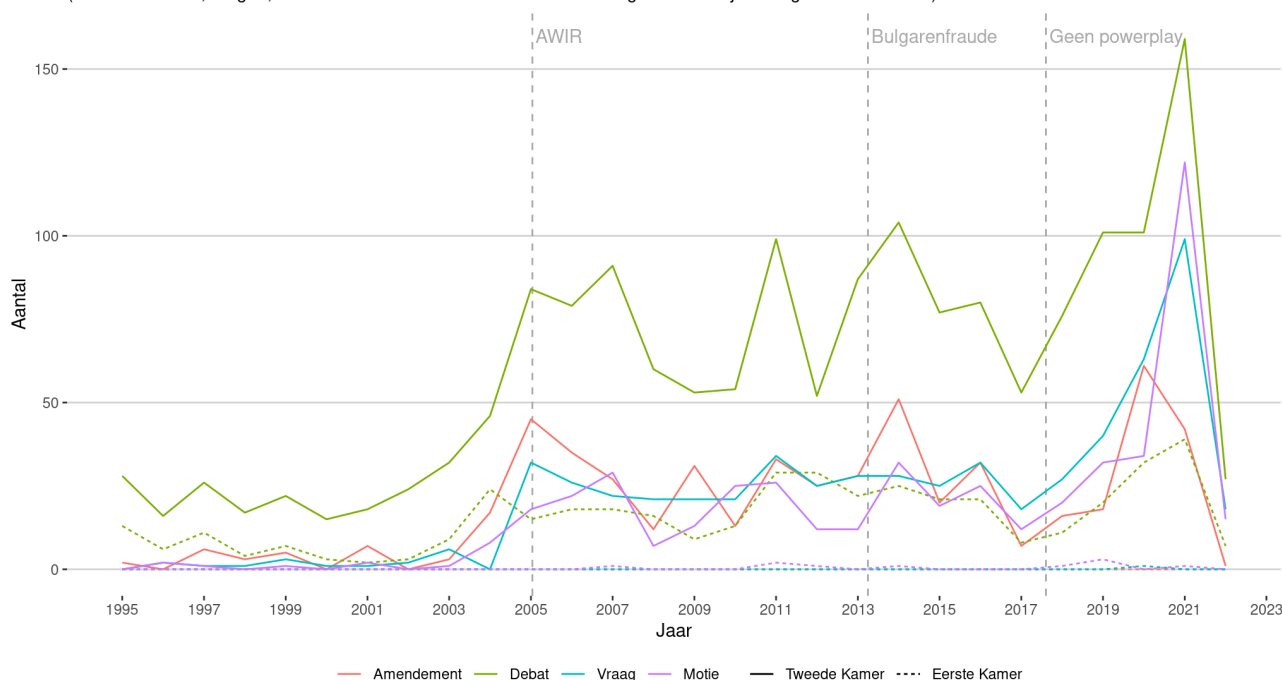
6.3 De toeslagen(affaire): media en politiek

In figuur 6.1 geven we de aandacht weer voor de toeslagen(wetten) in de politieke arena. We zien dat vanaf de invoering van de Awir in 2006 er direct debat ontstaat in de Tweede Kamer, dat ook uitmondt in moties. Een volgende piek in de aandacht is te zien in 2011 wanneer er een groot aantal debatten wordt gevoerd naar aanleiding van de problemen ten aanzien van de toeslagen. Zo is er ook al aandacht voor de problemen rondom het gastouderbureau De Appelbloesem. In 2013 en 2014 is er in politiek Den Haag ook veel debat rondom de toeslagen en de uitvoering daarvan, al is dit ook sterk gerelateerd aan de Bulgarenfraude en de nasleep daarvan in deze periode. In deze periode zijn er ook de nodige amendementen rondom de Fraudewet die in 2013 is ingegaan. Kamervragen worden ook steeds gesteld, al zien we hier geen duidelijke pieken. Deze piek komt wel in de jaren 2019, 2020 en 2021, wanneer de toeslagenaffaire zich ontvouwt en er niet alleen Kamervragen zijn, maar ook aanzienlijk meer debat wordt gevoerd, wat vervolgens gepaard gaat met een stijgend aantal amendementen en moties.

In figuur 6.2 geven we de aandacht weer voor toeslagen in de dagbladen (de grijze balken) en daarbij de mate waarin deze artikelen gaan over dienstverlening, discriminatie, hardvochtigheid en rechtsbescherming. In de figuur zien we heel sterk terug dat bij de totstandkoming van de Awir in 2004 er duidelijk aandacht is voor de dienstverlening in de uitvoering. De jaren erna komt dat in de berichtgeving ook weer terug, zij het dat er minder aandacht voor is. Pas tijdens de toeslagenaffaire komt de dienstverlening weer iets prominenter in het nieuws. De vraag of de wetgeving of de uitvoering daarvan niet te hardvochtig is, komt slechts sporadisch in het nieuws tot het uitbreken van de toeslagenaffaire. De kanteling in de manier waarop er over de uitvoering gedacht wordt in het publieke debat, is ook hier

Figuur 6.1: Politieke aandacht voor toeslagen

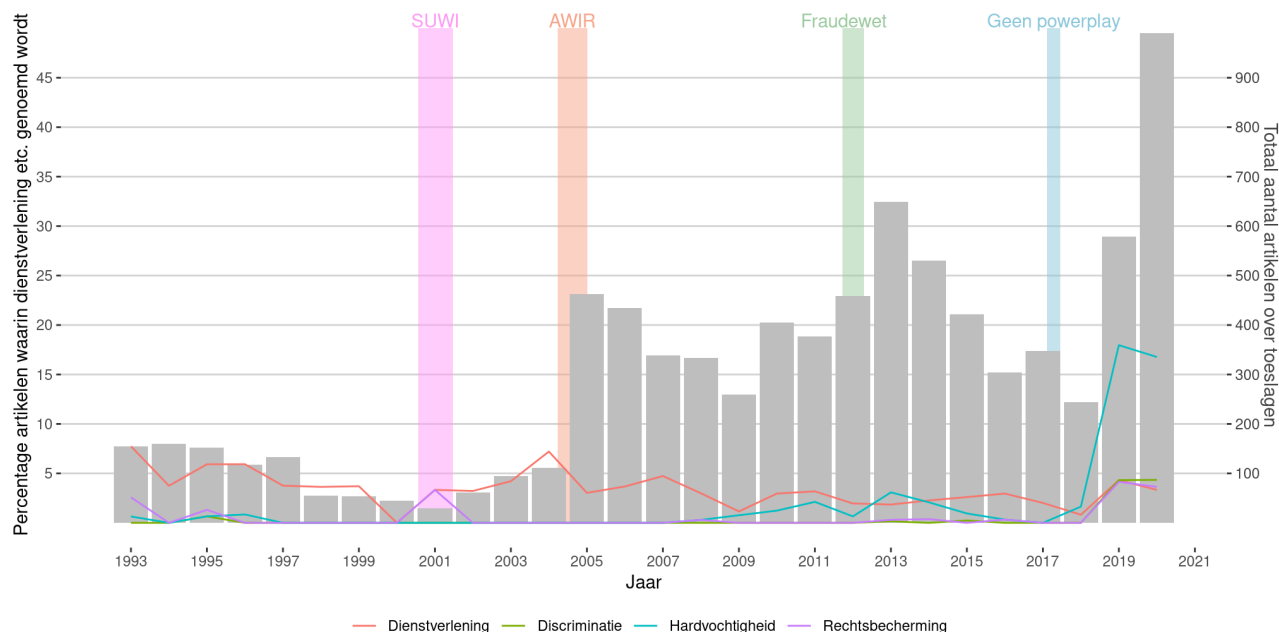
(Aantal debatten, vragen, amendementen en moties waarin de toeslagenwetten bij naam genoemd worden)



Bron: Officiële bekendmakingen. Zie de bijlage voor de gebruikte zoekterm.

Figuur 6.2: Aandacht voor en associaties met toeslagen in de media

Grijze balken geven totale aandacht voor toeslagen weer, gekleurde lijnen geven aan in welk percentage van die artikelen dat concept genoemd wordt



Leesvoorbeeld: in 1993 waren er 155 artikelen waarin de toeslagen genoemd werden. In 12 artikelen daarvan (7.7% van 155) werd ook dienstverlening genoemd. Bron: LexisNexis. Zie de bijlage voor de gebruikte zoektermen.

duidelijk zichtbaar. Vanaf 2019 worden toeslagen in de media sterk geassocieerd met hardvochtige maatregelen. Deze kentering betekent ook een sterkere aandacht voor rechtsbescherming.

In de onderstaande paragrafen gaan we in meer detail in op het publieke debat in media en politiek. We bespreken deze in samenhang, omdat we juist hier zien hoe de politiek signalen uit de media niet of nauwelijks oppikt en artikelen waarbij het gaat om hardvochtigheid of rechtsbescherming tot 2019 niet of nauwelijks tot een politieke reactie leiden en al helemaal geen nieuwsgolf veroorzaken.

Eerste signalen in de media

Vanaf 1 januari 2006 betaalt de Belastingdienst de toeslagen uit. In 2006 leidt dit al tot de nodige berichtgeving rondom de uitvoering door de Belastingdienst, zoals besproken in hoofdstuk 4. Ook verschijnt er eind van dat jaar een eerste rapport van de Nationale ombudsman dat specifiek gericht is op de huur- en zorgtoeslagen. ‘Zorg om Toeslag’ kopt De Telegraaf op 13 december 2006 boven een artikel, om te vervolgen: ‘Nog steeds zijn er duizenden mensen die niet de juiste huur- of zorgtoeslag op hun rekening ontvangen. Volgens de Nationale ombudsman, Alex Brenninkmeijer, ontving zijn organisatie 2.500 klachten over het ministerie van Volkshuisvesting (VROM) en de Belastingdienst. Beide overheden ‘hebben flinke steken laten vallen’ en daardoor ‘zijn veel kwetsbare mensen in de financiële problemen geraakt.’

In 2007 zijn ook de eerste berichten te lezen over problemen met gastouders. Op 17 januari 2007 schrijft Carlijn Vos in de Volkskrant een artikel met als kop ‘Controle op gastouder schiet tekort; Wildgroei aan bureaus die niets anders doen dan administratie’. Zij citeert Jellesma, de voorzitter van BOinK: “‘Het gastouderbureau verwordt hierdoor tot een soort oppascentrale of administratiekantoor voor subsidieaanvraag. Daar is de Wet kinderopvang natuurlijk niet voor bedoeld; voor het witten van opa en oma als oppas.’ De branche vreest dat het aantal malafide bureaus verder zal toenemen omdat de

overheidsbijdrage per 1 januari 2007 veel hoger is geworden.’ Kamerlid Gesthuizen (SP) heeft naar aanleiding van dit bericht ook Kamervragen gesteld.⁶²⁷

Op 26 januari 2007 schrijven diverse dagbladen over de toename van het aantal gastouders. In het Algemeen Dagblad wordt Jellesma wederom geïnterviewd. ‘De belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang (BOinK) is met name bezorgd over de verplichte kwaliteitstoets van de oppas. Volgens voorzitter Gjalt Jellesma steekt het ene na het andere malafide bureau de kop op. Die nemen het niet zo nauw met het natrekken van de gastouder en de controle van diens huis. “Je moet er natuurlijk niet aan denken dat een gastouder plotseling een voorliefde blijkt te hebben voor kinderporno. Als ouder zou ik absoluut kiezen voor een bureau met een gevestigde naam en de voorkeur geven aan die lieve opa of oma als oppas voor de kinderen.”’ In De Telegraaf worden vooral de voordelen genoemd. Onder de kop ‘Senioren laten veel geld liggen’ legt de krant op 10 februari 2007 uit hoe het gastouderschap in zijn werk gaat en rekent voor wat een voordeel dit kan opleveren voor de opa’s en oma’s.

De rol van de Nationale ombudsman

In 2007 nemen de klachten over de Belastingdienst toe. Zo schrijft de Nationale ombudsman in het nieuwsbericht bij het jaarverslag van 2006:

‘De Nationale ombudsman kreeg in 2006 3.323 klachten over de Belastingdienst (2005: 1.330). Voor het eerst sinds vijftien jaar neemt de Belastingdienst daarmee de eerste plaats in bij de Nationale ombudsman. Van deze klachten hadden er 1.668 betrekking op de huur- en zorgtoeslag [...] Brenninkmeijer wijst op de vaak overvolle politieke agenda. Bovendien is de overheid bij de uitvoering van haar taken geneigd om eenzijdig de nadruk te leggen op rechtmatig handelen volgens ‘regel is regel’. Hij pleit ervoor dat de politiek en de overheid de burger meer centraal stellen [...] Ook pleit hij ervoor dat overheden bij klachten en bezwaren van burgers meer overstappen op persoonlijk contact tussen ambtenaar en klager.’⁶²⁸

De rapportage zorgt voor de nodige aandacht in de media. Er verschijnt een twintigtal artikelen in de dagen erna. Hierin wordt Brenninkmeijer veelvuldig geciteerd en ook zijn er columns. Zo schrijft Marieke Henselmans in het Algemeen Dagblad van 27 maart 2007 ‘Een zoen voor de ombudsman’. Zij vervolgt: ‘Als bewindvoerder van iemand met de laagst mogelijke uitkering kan ik meepraten over het getob met de toeslagen en de non-communicatie met de Belastingdienst. De politiek treft ook blaam. Die heeft die grote stelselwijzigingen er doorgejaast. De Belastingdienst kreeg er een giga-taak bij en moest die klaren met dezelfde ploeg mensen en verouderde software. Ze schijnen nu te gaan investeren in een beter systeem, dat op z’n vroegst over twee jaar operationeel kan zijn. Een suggestie aan de politiek: probeer de komende tijd geen grote wijzigingen door te voeren waarvan de werkers in het veld zeggen dat ze onmogelijk zijn.’

Waar de ombudsman kan rekenen op sympathie vanuit de media, wordt hij in de Tweede Kamer vooral met kritiek geconfronteerd, zo blijkt uit het debat op 15 mei 2007 over het jaarverslag van de ombudsman. Schinkelshoek (CDA) is in zijn maidenspeech kritisch: “De Nationale ombudsman, en al helemaal deze, beschouwt zich als de grote pleitbezorger van de burger. [...] Waarom die kritische ondertoon? Ik ben bezorgd dat de hoofdtaak van de Nationale ombudsman, een laatste toevlucht voor vaak gewone burgers, onder die nieuwe, ietwat activistische oriëntatie gaat lijden.”⁶²⁹ Ook andere partijen laten zich kritisch uit over de ombudsman. Hero Brinkman (PVV) zegt: “De Nationale ombudsman gaat mijns inziens te gemakkelijk uit van de gedachte dat, als er een burger klaagt, er ook wel iets aan de hand

⁶²⁷ Aanhangsels van de Handelingen, Tweede Kamer, 2006-2007, nr. 796.

⁶²⁸ Nationale ombudsman. (2007). *Jaarverslag 2006: Een kwart meer klachten bij de Nationale ombudsman*. <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2007/jaarverslag-2006-een-kwart-meer-klachten-bij-de-nationale-ombudsman>.

⁶²⁹ Handelingen Tweede Kamer, 2006-2007, nr. 68, p. 3709-3732.

zal zijn. Dat zal vaak wel zo zijn, maar soms ook niet. Doordat deze onderverdeling niet is gemaakt, geven de cijfers mogelijk een verkeerd beeld.”⁶³⁰ Ook gaat Brinkman in op de tijdgeest: “Indien volgens de Nationale ombudsman te veel de nadruk wordt gelegd op ‘regel is regel’, dan leidt dat tot negatieve reacties en zou dit de behoorlijkheid in de weg kunnen staan. Ik wil de Nationale ombudsman meegeven dat een duidelijke tendens in de maatschappij hoorbaar is, waarbij burgers juist aan politie en justitie verzoeken om strenger op te treden. Met andere woorden: meer regel is regel.”⁶³¹ Vanuit de SP spreekt Kamerlid Van Raak: “Ik deel niet de conclusie van de heer Schinkelshoek dat de ombudsman te somber is. Wij moeten de brenger van slecht nieuws niet de schuld geven. De ombudsman is niet te zwart-wit, hij is kleurrijk. De ombudsman is niet te activistisch, hij is heel realistisch. Voor veel mensen is zijn rapport een verademing en een herkenning.”⁶³²

Over het debat wordt verder niet gerapporteerd door de media. Wel verschijnt er diezelfde dag een analyse in NRC Handelsblad onder de kop ‘Senaat: Politici maken onuitvoerbare wetten’. Journalist Stokmans vervolgt:

‘De Belastingdienst moest snel de uitbetaling van de zorgtoeslag en huursubsidie aan honderdduizenden burgers organiseren. Het zorgt al anderhalf jaar lang voor problemen bij de ooit soepel draaiende dienst. Het lijkt vanzelfsprekend dat wetten en beleid van de overheid goed doordachte pogingen zijn om problemen in de werkelijkheid op te lossen. Maar dat is het niet. ‘Beleid faalt structureel in de uitvoering, wetten worden niet uitgevoerd of komen in het gunstigste geval op de grote stapel.’ Het staat in een vandaag verschenen rapport over het wetgevingsproces dat in opdracht van de Eerste Kamer is geschreven. [...] Er is volgens al die adviseurs een kloof tussen de mensen (politici en ambtenaren op ministeries) die de wetten bedenken, en de mensen die ze uit moeten voeren. De schuld ligt niet bij de uitvoerders, maar bij politici, die grote ambities hebben, maar zich nauwelijks druk maken over de uitvoerbaarheid van wat ze bedenken. Na het rapport van de Rekenkamer vroeg de Eerste Kamer de regering om al bij het maken van wetten en beleid de mening te vragen van mensen die de plannen later moeten uitvoeren. Dat is gebeurd: verschillende ministeries hebben wetgevingsprotocollen, effectbeoordelingen of wetstoetsen opgezet om te garanderen dat uitvoerenden betrokken worden, maar het levert vooral ‘een papieren werkelijkheid’ op, concludeert de Eerste Kamer. Als het al gebeurt, vragen ambtenaren aan organisaties die wetten moeten gaan uitvoeren vooral om hun mening om erachter te komen hoe groot de tegenstand zal zijn, en hoeveel die tegenstand gaat kosten, denken de rapporteurs. Er is dan ook een ‘fundamenteel andere aanpak’ nodig, schrijft de Senaat. ‘Er zijn ook beleidsambtenaren nodig die nieuwsgierig zijn naar de eigen kwaliteit, professionaliteit en rationaliteit van de uitvoering en het belang daarvan weten te waarderen, maar vooral ook politici die in staat zijn om in samenspel met relevante betrokkenen op basis van eenduidige, juiste, tijdige, volledige en goed georganiseerde informatie per geval na te gaan of nieuwe wetgeving wel het gepaste instrument is en dus ook durven te besluiten om naar alternatieven te zoeken.’

In 2008 is er nog maar een aantal artikelen waarin het jaarverslag van de Nationale ombudsman wordt gepresenteerd. De Volkskrant schrijft een kort stuk op 20 maart 2008: ‘Ombudsman: pak ‘hufterigheid’ aan’ en Trouw schrijft op 22 maart 2008:

‘Brenninkmeijer herhaalde in feite de oude boodschap dat de meeste burgers gewoon deugen. Nochtans treedt de overheid hen vaak met ‘kilte, onverschilligheid en verruwing’ tegemoet. Harde woorden. Maar wat zegt de premier? De overheid doet het vaak wel goed en er zijn veel burgers die zich misdragen. Zo transformeert de burger andermaal tot de hufter die in het gareel

⁶³⁰ Ibid.

⁶³¹ Handelingen Tweede Kamer, 2006-2007, nr. 68, pp. 3709-3732.

⁶³² Ibid.

moet worden gebracht. Zo ga je niet met je bondgenoten om. Het onbegrip en de opstandigheid die hiervan het gevolg zijn, vertalen zich in een groeiende populariteit van politici die de oude orde tot het uiterste prikkelen en uitdagen. Hoe onaangedaner die orde reageert, hoe scherper de reactie. Beter is het, schrijft de ombudsman, te investeren in een goede relatie met de burger door hem serieus te nemen en te profiteren van zijn betrokkenheid. Daarbij dwingt de geïndividualiseerde samenleving eenvoudigweg tot nadenken over de vraag hoe burgerschap inhoud kan krijgen. Zodat de burger in plaats van een abstracte tegenstander, drager van de parlementaire democratie kan worden.'

Op 10 april 2008 doet NRC Handelsblad verslag van het gesprek met de Nationale ombudsman en de Tweede Kamer:

'De ombudsman moet terug in zijn hok, vindt de Tweede Kamer. Van een instituut dat burgers bijstaat in hun strijd tegen de overheid, is hij aanklager geworden. In die rol schetst hij ten onrechte een kafkaësk beeld van een 'hufterige' overheid die het volk – 'voor 98 procent brave, welwillende burger' – kil, onverschillig en ruw behandelt. Tsss, zeggen parlementariërs woensdagochtend in een twee uur durend gesprek met Nationaal ombudsman Alex Brenninkmeijer. Gepikeerd zijn ze. Not amused over de centrale boodschap – de overheid draagt bij aan de verruwing van de samenleving – van Brenninkmeijers jongste en gepeperde jaarverslag. Alsof de burgers zulke lieverdjes zijn, verbazen CDA, PvdA, ChristenUnie en VVD zich eensgezind. Nee, Brenninkmeijer legt 'te eenzijdig de schuld bij de overheid' (PvdA-Kamerlid Pierre Heijnen), miskent dat 'overheidsdienaren voortdurend onheus behandeld worden door burgers' (VVD'er Brigitte van der Burg) en is 'contraproductief bezig' (Jan Schinkelshoek, CDA). 'Terwijl we juist zien', zegt Heijnen, 'dat burgers op hoge toon hun gelijk eisen, hier en nu'. Ed Anker (ChristenUnie) verklapt dat bij hem 'jonge, opstandige gevoelens' opborrelden toen hij Brenninkmeijers aanklacht las, te interpreteren als een schoffering van al die politieagenten en sociale-dienstmedewerkers die juist hun stinkende best doen. Wat denkt de ombudsman van de 'brave burgers' die ambulancepersoneel mishandelen en rottigheid uithalen met Oudjaar, vraagt de Kamer. Eerder repte de premier al bozig van 'een zwart-wit verhaal', waarop Brenninkmeijer riposteerde: 'te defensief'. Een dergelijk gehakketak is uniek in het 25-jarig bestaan van het instituut Nationale ombudsman. VVD'er Van der Burg heeft zich verbaasd over uitspraken die uit het verkiezingsprogramma van de SP lijken te komen: veel ellende komt 'door de marktwerking'. De onvrede is terug te voeren op de vraag: hoe ver kan en mag een ombudsman gaan? Is hij er om een meningsverschil op te lossen tussen pakweg een uitkeringsgerechtigde en het UWV? Of is hij een alternatieve Tweede Kamer? Dat laatste is uiteraard niet de bedoeling, reageert Brenninkmeijer monter. 'Ik wil een onderwerp agenderen en de discussie verdiepen. Welnu, dat is gebeurd', licht hij zijn taakopvatting toe. Eenzijdig? Hij vindt van niet. 'De overheid moet weten dat zijn ankerpunt de burger is - te allen tijde.'

Ook in het Algemeen Dagblad wordt op 10 april 2008 de ombudsman aangehaald: 'De ombudsman voorspelde nieuwe drama's bij de fiscus door het onlangs ingevoerde toeslagensysteem (huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag). Hij kreeg al veel klachten van mensen die eerst grote bedragen als voorschot kregen en later een deel moesten terugbetalen. 'Burgers krijgen opeens grote bedragen op hun rekening overgemaakt. Dit gaat tot veel problemen leiden, want niet iedereen zal zijn administratie zo zorgvuldig bijhouden als nodig is.'

Op 1 juli 2008 is er een debat in de Tweede Kamer over het jaarverslag 2007 van de Nationale ombudsman. Daarin spreekt Kamerlid Van Raak (SP) ook over andere instituten. Zo wordt een citaat van Paul Schnabel, directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau aangehaald: "Het is een beetje paradoxaal vast te moeten stellen dat van het bedrijfsleven steeds meer maatschappelijk ondernemerschap wordt verwacht, terwijl de overheid zichzelf graag wil spiegelen aan de veel beperktere normen van de

traditionele markteconomie.”⁶³³ In hetzelfde debat is Kamerlid Van der Burg (VVD) kritisch op de ombudsman: “De taak van de ombudsman is, ervoor te zorgen dat zijn organisatie goed functioneert, dat Nederlanders met klachten over de overheid heel gemakkelijk bij de Nationale ombudsman terecht kunnen en goed geholpen worden, doordat de ombudsman op een adequate manier intervenueert bij de overheidsorganisatie waarover de klachten gaan. De ombudsman moet op een neutrale manier signaleren waardoor de klachten worden veroorzaakt; dat is uitstekend. De VVD heeft dan ook een nadrukkelijk advies voor de Nationale ombudsman: schoenmaker, hou je bij je leest.”⁶³⁴

Overige signalen (in de media)

In 2008 komen er ook signalen over naheffingen door de Belastingdienst. Zo wordt Gjalt Jellesma als voorzitter van BOinK op 23 februari 2008 geïnterviewd door Hans van Soest in het Algemeen Dagblad. Onder de kop ‘Aanpak fraude leidt tot naheffingen’ waarschuwt hij voor het systeem van de toeslagen: “‘Er zijn van die zogenaamd slimme gastouderbureautjes die ouders er lekker mee maken. Laat je moeder één dag in de week oppassen en geef officieel drie dagen op bij de fiscus. Dan krijg je voor drie dagen oppassubsidie.’ Volgens Jellesma zijn de eerste ouders al tegen de lamp gelopen. ‘De fiscus klopt niet aan bij het gastouderbureau dat alles voor je regelt, maar bij jou. De naheffing plus boete kan oplopen tot vele duizenden euro’s.’”

‘Radar’ besteedt een paar maanden later ook aandacht aan de gastouderbureaus op 21 april 2008. En ook hier is Gjalt Jellesma te gast als belangenbehartiger van de ouders. In de aflevering wordt gesteld: “Met de ‘nieuwe’ kinderopvangwet kunnen opa en oma een vergoeding krijgen voor het passen op de kleinkinderen. Tenminste, als ze ingeschreven staan bij een gastouderbureau. Deze bureaus vragen bedragen tot wel 130 euro per maand per kind. Maar doen ze hier dan ook wat voor? Of is het voor de bureaus een kwestie van snel geld verdienen?”

In 2008 is er in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ook onderzoek gedaan naar de toename van het gebruik van de kinderopvang. Het onderzoeksbureau Research voor Beleid publiceert op 5 mei 2008 ‘Groeï van kinderopvang; Een onderzoek naar oorzaken’.⁶³⁵ Het gegeven dat het financieel aantrekkelijk is voor de gastouder wordt door een grote groep respondenten aangegeven als reden voor de groei van de kinderopvang. Op 20 juni 2008 besteedt staatssecretaris van OCW Dijkzma aandacht aan zowel dit onderzoek als aan de uitzending van ‘Radar’. Zij schrijft onder het kopje ‘Groeï naar een volwassen sector’ over de fraude bij gastouderopvang: ‘Bij een specifiek deel van de gastouderopvang worden constructies opgezet, waarbij financiële motieven de boventoon voeren. Doordat in deze situatie de belangen van ouders (kinderopvangtoeslag), gastouders (inkomsten) en gastouderbureau (provisie) parallel lopen, ontbreken de noodzakelijke checks and balances.’ Daarbij verwijst ze naar de uitzending van ‘Radar’.⁶³⁶ In de memorie van toelichting bij de wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang⁶³⁷ vinden we deze tekst letterlijk terug, maar is de verwijzing naar de uitzending van ‘Radar’ verdwenen.

In de zomer van 2008 komt De Telegraaf met nieuws. ‘Met subsidie op reis zonder de kinderen; Kamer verbijsterd’ kopt de krant op 21 augustus, waaronder zij schrijft dat de Belastingdienst ouders de optie geeft om zelf op vakantie te gaan en kinderopvangtoeslag te ontvangen voor de kinderen. Kamerleden Kraneveldt-van der Veen (PvdA) en Dezentje Hamming-Blumink (VVD) stellen hierover vragen aan de

⁶³³ Handelingen Tweede Kamer, 2007-2008, nr. 103, pp. 7368-7388.

⁶³⁴ Handelingen Tweede Kamer, 2007-2008, nr. 103, pp. 7368-7388.

⁶³⁵ Van Oploo, M., Van Velzen, A., Van der Werf, C., & Engelen, M. (2008) *Groeï van kinderopvang: Een onderzoek naar oorzaken*. Onderzoek i.ov ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, B3413\B3419. Research voor Beleid. Te raadplegen op https://www.eerstekamer.nl/id/vi5fh1zl41np/document_extern/bijlage_bij_brief_kinderopvang/.

⁶³⁶ Kamerstukken Tweede Kamer, 2007-2008 31322, nr. 25.

⁶³⁷ Kamerstukken Tweede Kamer, 2008-2009 31874, nr. 3.

staatssecretaris van OCW en de staatssecretaris van Financiën.⁶³⁸ Dit is opmerkelijk, omdat in een eerdere vraag aan de staatssecretaris dit punt ook al is gemaakt door Kamerlid Sterk (CDA). In de Kamervraag van 11 maart 2008 vraagt zij “Bent u van mening dat gastouderbureaus die ermee adverteren dat ook oppasuren voor vakantie, ziekte, sport of boodschappen in aanmerking komen voor de kinderopvangtoeslag onrechtmatig gebruik maken van de voorzieningen van de Wet Kinderopvang? Zo neen, waarom niet? Kunt u aangeven welke maatregelen door u getroffen kunnen worden om onrechtmatig gebruik van de kinderopvangtoeslag te ontmoedigen en voorkomen?”⁶³⁹ De staatssecretaris antwoordt dat zij opdracht heeft gegeven om dit nader te onderzoeken en een risicoanalyse te maken van gastouderopvang.⁶⁴⁰

Fraude door gastoudersbureaus speelt weer op in oktober 2008. Dagbladen NRC Handelsblad, Trouw en de Volkskrant maken melding van de aanhouding van twee verdachten in korte berichten. ‘Gastouderbureaus verdacht van miljoenenfraude Breda’ (Trouw, 18 oktober 2008). Inspanningen van staatssecretaris Dijkzwaag om van de gastouderbureaus af te komen mislukken. Zo schrijft De Telegraaf op 18 december 2008: ‘Dijkzwaag wilde de bureaus met ingang van 2010 buitenspel zetten. Naast de crèches wil ze twee vormen van gastouderopvang toestaan: professionele kleine thuiscrèches en informele gastouderopvang, bijvoorbeeld door opa’s en oma’s, beide met lage tarieven en minder toeslag. De gastouders zouden zich moeten aansluiten bij de reguliere kindercrèches. Maar die zitten daar niet op te wachten, zo is nu gebleken. Voor Dijkzwaag betekent deze streep door de rekening dat ze volgens ingewijden waarschijnlijk moet terugvallen op de gastouderbureaus. Die zullen dan wel aan strenge criteria moeten voldoen, zodat nieuwe uitwassen worden voorkomen.’

2009: misbruik van kinderopvang

Ook in 2009 blijven er signalen over misbruik in de kinderopvang. Op 4 maart schrijft Carlijn Vos in de Volkskrant ‘Kinderopvang blijft ondoorzichtig. Nieuwe, lagere tarieven zullen misbruik van gastoudervergoeding niet tegengaan, denken ingewijden.’ Het grootste probleem ligt in de koppeling van gegevens zo blijkt uit het artikel:

‘Ondernemers in de gastouderopvang, verenigd in het Platform Kwaliteit Gastouderopvang (PKGO), denken dat oneigenlijk gebruik van de kinderopvangtoeslag het best kan worden tegengegaan door een koppeling te maken tussen het aantal uren opvang en het aantal uren werk van ouders. “Een gemiste kans”, zegt Wendeline van Luijk, PKGO-voorzitter en directeur van Flexmoeders.nl. “Het is nu mogelijk om op kosten van de belastingbetaler kinderopvang te regelen om een dagje te winkelen.” Volgens het PKGO is het grootste probleem dat niemand controleert of het aantal opvanguren dat ouders declareren correspondeert met het aantal gewerkte uren.’ Dit blijkt alleen niet mogelijk volgens het ministerie van OCW.

Met deze oproep komt het PKGO wederom op 14 april 2009 in het Algemeen Dagblad. “Met enkele eenvoudige ingrepen kunnen de besparingen op het kinderopvangbudget nu eveneens worden gehaald, terwijl tegelijk het excessief gebruik en misbruik wordt aangepakt”, aldus Wendeline van Luijk. De Belastingdienst vreest dat dit extra veel werk oplevert.’

In NRC Handelsblad van 23 april 2009 herhaalt Van Luijk haar oplossing. Zij stelt over het gebruik van kinderopvangtoeslag door ouders die niet werken maar bijvoorbeeld gaan shoppen: ‘Al heb je maar tien uur gewerkt dat jaar, je hebt recht op kinderopvangtoeslag voor het aantal uren dat je opvang inkoopt. Niemand controleert of je dan werkt.’ In deze shoppersubsidie, zoals ze in

⁶³⁸ Aanhangsels van de Handelingen, Tweede Kamer, 2008-2009, nr. 360.

⁶³⁹ Aanhangsels van de Handelingen, Tweede Kamer, 2007-2008, nr. 1887.

⁶⁴⁰ Aanhangsels van de Handelingen, Tweede Kamer, 2007-2008, nr. 1887.

kinderopvangkringen heet, zit volgens gastouderbureaus het echte oneigenlijke gebruik van de kinderopvangwet.’

2009-2010: Terugvordering kinderopvangtoeslag

In het najaar van 2009 zijn er eveneens signalen van terugvordering door de fiscus. Zo schrijft Carlijne Vos op 18 september 2009 in de Volkskrant onder de kop ‘Fiscus eist geld terug van ouders wegens fraude’ over de Belastingdienst. ‘Tot verbazing van de ouders, die vinden dat ze voldoende bewijzen hebben overhandigd, heeft de Belastingdienst bij velen de kinderopvangtoeslag toch stopgezet en gevraagd de overheidsbijdrage van 2008 ook terug te betalen.’ De focus in het nieuws ligt daarbij op het feit dat het gaat om allochtone gastouderbureaus en klanten.

Op 20 september 2010 komen in de ‘Radar’-uitzending ‘Toeslag kinderopvang’ ook ouders aan het woord die de gehele kinderopvangtoeslag terug moeten betalen wanneer het gastouderbureau verdacht wordt van fraude, en zoekt het programma uit ‘waarom de Belastingdienst bedragen tot wel 28.000 euro terugverlangt van jonge gezinnen’. Naar aanleiding van de uitzending stellen Kamerlid Kooiman (SP) en ook VVD-Kamerlid Dezentjé Hamming-Blumink vragen aan minister Rouvoet van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. “Wat is uw reactie op het bericht dat ouders de gehele kinderopvangtoeslag moeten terugbetalen wanneer het gastouderbureau verdacht wordt van fraude?”⁶⁴¹ Het antwoord van de minister luidt:

“Dit bericht is onjuist. Terugvorderingen vinden plaats ingeval er (gedeeltelijk) geen recht bestaat op kinderopvangtoeslag. Vraagouders zijn ingevolge van de Wet kinderopvang immers zelf verantwoordelijk voor de juistheid van hun aanvraag. Eind 2009 is een vooronderzoek van de FIOD-ECD naar de handelwijze van gastouderbureau De Appelbloesem afgerond. Toen uit schriftelijke gegevens bleek dat ouders mogelijk (gedeeltelijk) geen recht hadden op kinderopvangtoeslag is de uitbetaling van de toeslagen eind 2009 aan vraagouders opgeschort en is een onderzoek gestart naar de rechtmatigheid van de toeslagaanvragen. In september 2010 is het onderzoek naar de rechtmatigheid van de toeslagaanvragen afgerond. De ouders waarbij (gedeeltelijk) geen recht op kinderopvangtoeslag bestaat zijn per brief geïnformeerd. In die brief is toegelicht waarom zij (gedeeltelijk) geen recht hebben op kinderopvangtoeslag. Enkele dagen later kregen de ouders de terugvorderingsbeschikking. Tegen deze beschikking staat bezwaar en beroep open. Als vraagouders in bezwaar gaan dan wordt de invordering opgeschort, dit betekent dat zij het bedrag nog niet hoeven te betalen.”⁶⁴²

Ook Kamerlid De Mos (PVV) vraagt aandacht voor disproportionele effecten van de gevolgen voor ouders van fouten of fraude van het gastouderbureau. De Mos ‘verzoekt de regering te onderzoeken welke ouders de dupe zijn van frauderende gastouderbureaus en om de naheffingen die deze ouders krijgen te verhalen op de fraudeurs en niet op de ouders die te goeder trouw hebben gehandeld’. De ouders moeten als gevolg van dergelijke onregelmatigheden de toeslag geheel terugbetalen en de schade maar op het gastouderbureau verhalen, zo stelt de minister in zijn antwoord.⁶⁴³

2011: Ouders in de knel door registratie en fraude gastouderbureaus

In januari 2011 blijken er problemen te zijn bij de registratie van de gastouders of kinderdagverblijven. Dit moet gedaan worden door de ouders zelf omdat zij nu eenmaal verantwoordelijk zijn, laat Weekers weten

⁶⁴¹ Aanhangsels van de Handelingen, Tweede Kamer, 2010-2011, nr. 209

⁶⁴² Aanhangsels van de Handelingen, Tweede Kamer, 2010-2011, nr. 209

⁶⁴³ Op 22 november 2010 motie Kamerlid De Mos (PVV) Kamerstuk II 2010-2011, 31 322, nr. 106; antwoord minister Kamp 20 januari 2011, Kamerstuk II 2010-2011, 31 322, nr. 116.

naar aanleiding van vragen van de CDA-Kamerleden Van Hijum en Omtzigt.⁶⁴⁴ Het leidt tot de nodige discussie in de media. Zo schrijft Carlijne Vos in de Volkskrant op 15 februari 2011: ‘De bewijslast hoort misschien niet thuis bij de Belastingdienst, maar zeker niet bij de ouders. Fraude met kinderopvangtoeslag is ontstaan toen de overheid oma’s en buurvrouwen legaliseerde als kinderoppas en daarmee de deur wagenwijd opengooide voor bemiddelingsbureaus. Het ministerie wil die fraude nu tegengaan door kinderdagverblijven te laten registreren. Die controlerende taak ligt in de eerste plaats bij gemeenten. Het was dus effectiever geweest als de Belastingdienst zijn kanon daarop had gericht dan op ruim honderdduizend argeloze ouders.’

In mei van 2011 blijkt dat het kabinet maatregelen gaat nemen om de oplopende kosten voor kinderopvang in te dammen. ‘Kabinet: stop de shopsubsidie’, schrijft NRC Handelsblad daarover op 17 mei 2011. Het aantal uren dat mag worden gedeclareerd wordt gekoppeld aan het aantal uren dat de ouder met de kleinste baan daadwerkelijk werkt. Het VVD-plan om de opvang voortaan per uur te laten betalen in plaats van per dag wordt zwaar bekritiseerd door de betrokken instanties en deze proefballon wordt dan ook weer snel ingetrokken door de VVD. ‘Plan uurtarief kinderopvang snel ingeslikt’ (De Telegraaf, 19 mei 2011). Op 23 mei 2011 stellen Omtzigt en Van Hijum (beiden CDA) wederom vragen aan staatssecretaris Weekers over het aantal ouders van wie de kinderopvangtoeslag is geblokkeerd. Weekers antwoordt op 23 juni 2011 op de vragen:

“In het kader van de invoering van het Landelijk Register Kinderopvang zijn 9800 aanvragen stopgezet omdat van één of meer kinderen geen LRK-nummer bekend was. Na het stoppen of aanpassen van de aanvraag kan, mits aan de voorwaarden is voldaan, weer een nieuwe aanvraag zijn ingediend en wordt deze verwerkt. [...] Naast deze stopzetting is de Belastingdienst/Toeslagen in het kader van fraudebestrijding ook bezig met een actie om bestaande aanvragen kinderopvangtoeslag met een hoog risicoprofiel te onderzoeken. In dit kader zijn 7700 aanvragers benaderd met een informatieverzoek. Van degenen die op dat verzoek niet of niet tijdig reageerden (3225) is in maart 2011 de betaling van de toeslag opgeschort. 1425 aanvragers hebben niet gereageerd. In 1800 gevallen werd alsnog informatie door aanvragers geleverd. Van iedereen die recht op toeslag bleek te hebben is in mei de betaling, inclusief de opgeschorte betalingen, hervat. Dit betrof direct 1050 gevallen. De overige 750 hebben nog aanvullende vragen gekregen of bericht gekregen dat er geen recht op toeslag bestaat.”⁶⁴⁵

Op 6 juni 2011 kopt het Algemeen Dagblad: ‘Simpele fraude kinderopvang’, om te vervolgen: ‘Oplichters inden jarenlang simpel duizenden euro’s subsidie op naam van argeloze ouders, zonder dat de fiscus de identiteit van de aanvrager checkte. [...] Niet de malafide gastouderbureaus, maar de ouders moeten daarvoor nu boeten. Hoewel zij zelf het ten onrechte uitgekeerde geld nooit hebben ontvangen, krijgen zij wel forse naheffingen van de Belastingdienst omdat zij formeel de aanvrager zijn.’ Ook BOinK komt aan het woord: “De overheid moet zich dit aantrekken”, zegt voorzitter Gjalt Jellesma van ouderorganisatie BOinK. ‘Alles richt zich op de ouders die de beschikking krijgen, terwijl de oplichters geen strobreed in de weg wordt gelegd. Soms wordt de toeslag stopgezet. Dat is voor ouders een ramp.’ Het Steunpunt Kinderopvangtoeslag heeft voor de tweede keer een klacht ingediend bij de Nationale ombudsman. De Belastingdienst zegt aanvragen beter te gaan controleren. Ook komt er een koppeling tussen sofi-nummer en DigiD-code.’

Op 10 augustus 2011 stellen de Kamerleden Omtzigt (CDA), Neppérus (VVD), Van Vliet (PVV), Koolmees (D66), Braakhuis (GroenLinks) en Schouten (ChristenUnie) vragen aan de staatssecretaris van Financiën over het rechtstreeks overmaken van kinderopvangtoeslag. Dit gebeurt naar aanleiding van het artikel ‘Ouder ontpopt zich als wanbetaler’ in het Financieel Dagblad van 5 augustus 2011. Zij pleiten ervoor om af te stappen van het hebben van een rekening waarop de toeslagen gestort kunnen worden

⁶⁴⁴ Aanhangsels van de Handelingen, Tweede Kamer, 2010-2011, nr. 1190

⁶⁴⁵ Aanhangsels van de Handelingen, Tweede Kamer, 2010-2011, nr. 2877.

door de Belastingdienst en de mogelijkheid te bieden om de toeslagen direct te betalen aan de kinderopvangorganisatie.

Op 19 september 2011 schrijft NRC Handelsblad onder de kop ‘Makkelijker konden ze het niet maken’ over slachtoffers van fraude: ‘Honderden, mogelijk duizenden mensen zijn slachtoffer geworden van fraude met toeslagen. De Belastingdienst bleef niettemin terugvorderen. [...] De Belastingdienst controleerde bewust niet of de DigiD wel bij de aanvrager hoorde, zodat mensen of organisaties die bekenden of klanten wilden helpen met het aanvragen van een toeslag dat met hun eigen DigiD konden doen. Sommige mensen vinden het namelijk moeilijk om een toeslag aan te vragen, was de redenering. ‘Een kwestie van snelle dienstverlening en van vertrouwen’, aldus de Belastingdienst.’ In het artikel wordt ingegaan op slachtoffers die toeslagen moeten terugbetalen die ze nooit hebben ontvangen. Naar aanleiding van deze berichtgeving stellen Kamerleden van zowel de PvdA (Heijnen en Groot)⁶⁴⁶, de PVV (Elissen en Brinkman)⁶⁴⁷ als het CDA (Omtzigt)⁶⁴⁸ Kamervragen. Op de vraag van Omtzigt “Op welke wijze gaat u ervoor zorgen dan betrokkenen een oprecht excuus krijgen voor de gang van zaken bij de Belastingdienst en dat dit nooit, maar dan ook helemaal nooit, meer kan voorkomen?”, antwoordt staatssecretaris Weekers: “In het geval dat er invordering van de onterecht aangevraagde toeslagen wordt ingesteld bij het slachtoffer, wordt deze ongedaan gemaakt. In gevallen dat er een toeslag liep die is ontvreemd, krijgt het slachtoffer de misgelopen toeslag alsnog uitgekeerd. Het totaal van de ontstane schade wordt verhaald op de dader.”⁶⁴⁹

Op 27 september 2011 stellen Omtzigt en Van Hijum (beiden CDA) wederom vragen aan de staatssecretaris, waarbij het concreet gaat om het terugvorderen van toeslagen door de Belastingdienst. “Klopt het dat de belastingdienst geconstateerd heeft dat mevrouw T. geen recht op kinderopvangtoeslag heeft omdat zij een niet-werkende toeslagpartner heeft en dus alle ontvangen kinderopvangtoeslag terugvordert van het gezin?”⁶⁵⁰ Weekers antwoordt op 22 oktober 2011 dat dit inderdaad is gedaan: “Ingevolge de Wet op de kinderopvangtoeslag is de Belastingdienst hiertoe gehouden.”⁶⁵¹

2012-2013: Verkiezingen, bezuinigingen en Bulgarenfraude

In het verkiezingsjaar 2012 gaat de discussie in de Kamer vooral over bezuinigingen op de kinderopvang en over het al dan niet gebruiken van de kinderopvangtoeslag daadwerkelijk voor kinderopvang. Zo stelt SGP-Kamerlid Dijkgraaf naar aanleiding van het bericht ‘Steeds meer ouders gebruiken kinderopvangtoeslag als extra salaris’ hier vragen over op 26 september 2012. Een maand later antwoordt de minister: ‘De kinderopvangtoeslag is een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang. Als ouders de rekening voor het gebruik van kinderopvang niet betalen, dan moet uiteindelijk worden geconcludeerd dat er geen kosten voor kinderopvang zijn gemaakt. Zijn er geen kosten gemaakt voor kinderopvang, dan hebben de ouders ook geen recht op de kinderopvangtoeslag. Indien de kinderopvanginstellingen deze niet betaalde uren niet opvoeren als afgenomen uren in hun jaaropgave aan de ouders, vordert de Belastingdienst ten onrechte verkregen toeslag terug.’⁶⁵²

In het jaar 2013 gaat de discussie rondom toeslagen voor kinderopvang vooral over verschillende fraudegevallen, waarbij de Bulgarenfraude de meeste aandacht krijgt en er geen ruimte is voor Kamervragen over rechtsbescherming. Zie ook hoofdstuk 5.

⁶⁴⁶ Aanhangsels van de Handelingen, Tweede Kamer, 2011-2012, nr. 33.

⁶⁴⁷ Aanhangsels van de Handelingen, Tweede Kamer, 2011-2012, nr. 34.

⁶⁴⁸ Aanhangsels van de Handelingen, Tweede Kamer, 2011-2012, nr. 35.

⁶⁴⁹ Aanhangsels van de Handelingen, Tweede Kamer, 2011-2012, nr. 35.

⁶⁵⁰ Kamerstukken II, 2011-2012, 2011Z18685.

⁶⁵¹ Aanhangsels van de Handelingen, Tweede Kamer, 2011-2012, nr. 358.

⁶⁵² Aanhangsels van de Handelingen, Tweede Kamer, 2012-2013, nr. 344.

2014: Toenemende signalen over terugvordering Belastingdienst

Kamerlid Omtzigt (CDA) stelt op 24 januari 2014 vragen aan de staatssecretaris van Financiën over toeslagen naar aanleiding van het volgende bericht van 'RTL Nieuws': 'Ruim 100.000 gezinnen hebben al twee maanden geen toeslagen gekregen. Bellen met de Belastingdienst is haast onmogelijk, door de drukte is er bijna geen doorkomen aan. Dat meldden medewerkers van de fiscus aan RTL Nieuws.' Omtzigt's vraag 11 luidt: 'Bent u bereid om het alsnog gemakkelijk te maken om de kinderopvangtoeslag aan kinderopvanginstellingen, de zorgtoeslag aan zorgverzekeraars en de huurtoeslag aan woningbouwcorporaties te betalen, zoals de Kamer meerdere keren gevraagd heeft?'⁶⁵³

Het antwoord van de staatssecretaris staat in een brief aan de Tweede Kamer: 'Naar aanleiding van vraag 11 merk ik op dat met de kinderopvangsector een arrangement is afgesproken dat het mogelijk maakt kinderopvangtoeslagen uit te betalen op de rekening van kinderopvanginstellingen. Kinderopvanginstellingen kunnen zich daarvoor aanmelden. Deze optie staat open sinds 1 december 2013. Op dit moment zijn er 234 kinderopvanginstellingen die daarvan gebruik maken.'⁶⁵⁴

Op 28 mei 2014 zijn er Kamervragen naar aanleiding van het bericht in De Telegraaf 'Belastingdienst verergert schuldproblemen' op 23 mei 2014, waarin ook Joke de Kock, voorzitter van de vereniging voor schuldhulpverlening NVVK, wordt geciteerd. "Toeslagschulden mogen verrekend worden met lopende toeslagen. Dat is wettelijk zo geregeld", liet een woordvoerder van de Belastingdienst desgevraagd weten. Hij wees er verder op dat mensen eerst een betalingsregeling aangeboden krijgen waarbij ze 2 jaar de tijd hebben om hun te veel ontvangen toeslagen terug te storten.' Kamerleden Karabulut en Merkies (beide SP) stellen hierbij de vraag of het inderdaad zo is dat de overheid in de vorm van de Belastingdienst zich niet aan de beslagvrije voet houdt. Zij verwijzen hierbij naar het rapport van de Nationale ombudsman 'Met voeten getreden. Schendingen van de beslagvrije voet door gerechtsdeurwaarders'.^{655 656}

Op 5 juni 2014 stellen de Kamerleden Van Ojik (GL) en Ulenbelt (SP) vragen aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Financiën over het bericht in 'Hart van Nederland' dat een gezin de dupe is van te veel uitgekeerde kinderopvangtoeslag. Onder andere vragen zij: "Deelt u de mening dat het eventueel niet volledig zijn van de gegevens niet hoeft te duiden op fraude, maar dat het ook kan gaan om een administratieve fout? Zo ja, deelt u de mening dat wanneer ouders kunnen aantonen dat het gaat om een administratieve fout en zij bereid zijn deze te herstellen, zij daarvoor niet gestraft moeten worden met terugbetalen van kinderopvangtoeslag?"⁶⁵⁷ Op 15 juli 2014 volgt het antwoord van de staatssecretaris:

"Ik deel uw mening dat het niet volledig zijn van aangeleverde gegevens niet hoeft te duiden op fraude. Van fraude is pas sprake indien door de ouder opzettelijk verkeerde gegevens zijn aangeleverd met het oogmerk om hierdoor wederrechtelijk voordeel te krijgen. Op grond van de Awir is de ouder verantwoordelijk voor de juistheid van gegevens in een aanvraag voor een voorschot kinderopvangtoeslag. Als onjuiste of onvolledige gegevens worden verstrekt, wordt de ouder hierover door de Belastingdienst/Toeslagen bevraagd. De ouder krijgt dan de kans de gegevens aan te vullen of de juistheid aan te tonen middels aanvullende documenten of verklaringen. De Belastingdienst/Toeslagen zal vervolgens aan de hand van de alsnog aangeleverde gegevens en documenten nagaan of aan de wettelijke voorwaarden voor het verkrijgen van kinderopvangtoeslag is voldaan."

⁶⁵³ Kamervragen Tweede Kamer, 2013-2014, nr. 2014Z01180.

⁶⁵⁴ Kamerstukken Tweede Kamer, 2013-2014 17050, nr. 463.

⁶⁵⁵ Aanhangsels van de Handelingen, Tweede Kamer, 2013-2014, nr. 2325.

⁶⁵⁶ Nationale ombudsman (2013), *2013-50: Met voeten getreden. Schendingen van de beslagvrije voet door gerechtsdeurwaarders*. <http://www.nationaleombudsman.nl/rapporten/2013/150>.

⁶⁵⁷ Aanhangsels van de Handelingen, Tweede Kamer, 2013-2014, nr. 2527.

Een paar weken later op 24 juni 2014 stellen de Kamerleden Nijboer, Yücel en Hamer (allen PvdA) aan de staatssecretaris van Financiën vragen over fraude met kinderopvangtoeslag naar aanleiding van de radio-uitzending ‘Fraude met kinderopvangtoeslag door een buitenschoolse opvang’ (Radio1, 27 april 2014). Het antwoord op deze vraag volgt op 20 oktober 2014:

“Vanwege de geheimhoudingsplicht kan ik niet in de openbaarheid op individuele gevallen ingaan. In het algemeen kan ik wel het volgende zeggen. Ouders zijn zelf verantwoordelijk voor de juistheid van een aanvraag voor (een voorschot) kinderopvangtoeslag. Als achteraf blijkt dat aan een van de voorwaarden niet is voldaan, moet volgens de wet (Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en de Wet kinderopvang) de gehele toeslag worden terugbetaald. Ouders kunnen altijd tegen een terugvordering in bezwaar en eventueel in beroep gaan. Ik ben niet bekend in hoeveel gevallen ouders de dupe zijn van frauderende ondernemers.”⁶⁵⁸

Weer een paar weken later, op 17 juli 2014, volgen vragen van het Kamerlid Siderius (SP) aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de teruggave van kinderopvangtoeslag in 2012 waarin ze ingaat op een eerdere toezegging van de minister om regels te veranderen, zodat ouders misgelopen kinderopvangtoeslag voor het jaar 2012 alsnog zouden kunnen aanvragen. Op vraag 4: ‘Acht u het wenselijk dat ouders hierdoor in financiële problemen kunnen komen, de kinderopvang niet meer kunnen betalen, de kinderen van de opvang moeten halen of zelfs moeten stoppen met werken?’⁶⁵⁹ antwoordt de minister: “Belangrijk uitgangspunt binnen de Awir is de eigen verantwoordelijkheid van de aanvrager voor het doen van een juiste aanvraag en het verstrekken van juiste gegevens.”⁶⁶⁰

Op 30 juli 2014 stellen de Kamerleden Siderius (SP) en Van Ojik (GL) vragen aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar aanleiding van een brief van de staatssecretaris van Financiën⁶⁶¹ eerder dat jaar, waaruit blijkt dat er 164.000 situaties zijn waarbij kinderopvangtoeslag geheel of gedeeltelijk werd teruggevorderd in 2011. De minister antwoordt op 29 september 2014 met een uitleg van de Awir en stelt daarbij: “De Belastingdienst/Toeslagen houdt toezicht op de naleving van de wettelijke voorwaarden en bestrijdt misbruik en oneigenlijk gebruik.”⁶⁶²

Op 11 december 2014 stellen de Kamerleden Schouten (ChristenUnie), Karabulut (SP) en Yücel (PvdA) vragen aan de staatssecretarissen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Financiën over de invordering van belasting- en toeslagschulden door de Belastingdienst. Zij refereren hierbij aan het artikel in Trouw van 6 december 2014 waarin de krant stelt: ‘Belastingdienst maakt het niet makkelijker voor lage inkomens.’ De krant baseert zich op een rapport van de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden, die ook aangeven dat de Belastingdienst zich niet houdt aan de beslagvrije voet.⁶⁶³ In antwoord op de vragen verwijst de staatssecretaris naar de eigen verantwoordelijkheid van de burgers: “Zoals uit het antwoord op vraag 2 blijkt, houdt de Belastingdienst bij de terugvordering van toeslagen – en hetzelfde geldt ook voor belastingen – rekening met de individuele beslagvrije voet. Zoals in het antwoord toegelicht, wordt als uitgangspunt gehanteerd dat betrokkene daartoe op enig moment zelf actie onderneemt.”⁶⁶⁴

In een brief aan de Kamer op 10 februari 2015 schrijft staatssecretaris van Financiën Wiebes: ‘De terugvorderingen bij de ouders vloeien direct voort uit de Wet kinderopvang die onder andere als voorwaarde aan het recht op kinderopvangtoeslag stelt dat de vraagouder zelf een deel van de kosten van

⁶⁵⁸ Aanhangsels van de Handelingen, Tweede Kamer, 2014-2015, nr. 278.

⁶⁵⁹ Aanhangsels van de Handelingen, Tweede Kamer, 2014-2015, nr. 24.

⁶⁶⁰ Ibid.

⁶⁶¹ Kamerstukken Tweede Kamer, 2013/2014 31066, nr. 198.

⁶⁶² Aanhangsels van de Handelingen, Tweede Kamer, 2014-2015, nr. 25.

⁶⁶³ MOgroep (2014). *Belastingdienst, een bron van armoede? Over de invordering van belasting- en toeslagschulden*. https://schuldingo.nl/fileadmin/Publicaties/Belastingdienst_een_bron_van_armoede.pdf.

⁶⁶⁴ Aanhangsels van de Handelingen, Tweede Kamer, 2014-2015, nr. 1019.

kinderopvang voor eigen rekening neemt. Een ouder heeft de zelfstandige plicht om dit desgevraagd aan te tonen ten overstaan van de Belastingdienst. Als blijkt dat de vraagouder niet kan voldoen aan deze verplichting geeft de wet geen mogelijkheid voor een toeslag. In diverse procedures bij de Raad van State is dit punt bevestigd. Ten aanzien van terugvorderingen geldt dat elk geval individueel wordt beoordeeld. Indien geen sprake is van verwijtbaarheid, krijgen de betrokkenen geen bestuurlijke boete en kunnen ze gebruikmaken van een betalingsregeling.⁶⁶⁵

2016: CAF zaken: De Parel en Dadim

Op 25 januari 2016 dienen Siderius (SP) en Heerma (CDA) Kamervragen in voor de staatssecretaris van Financiën en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de voortslepende zaak rondom de voormalige kinderopvang De Parel. Zij vragen in vraag 9: “Vindt u de situatie waarin de ouders – die slachtoffer zijn geworden van De Parel – zich bevinden moreel gezien aanvaardbaar? Welke mogelijkheden heeft u – naast het opschorten van de naheffingen van de Belastingdienst – om deze ouders (financieel) bij te staan, nu een deel in grote financiële problemen verkeren en/of met uithuiszetting worden bedreigd?” Hoewel de staatssecretaris erkent dat er sprake kan zijn van een grote impact op de families, zegt hij over de situatie bij De Parel:

“Daar hebben ouders zich op verschillende manieren niet aan de regels gehouden en zij hadden dus geen recht op kinderopvangtoeslag. Het gaat hier om serieuze zaken, die om handhaving vragen. Dat is ook van belang richting de ouders die zich wel aan de regels houden. Daarbij past echter wel grote zorgvuldigheid door de Belastingdienst, want de consequenties van de terugvorderingen kunnen een behoorlijke impact hebben op de ouders. Dat begint met de mogelijkheid van een tweede kans. De ouders kunnen altijd tot twee maanden na afloop van het toeslagjaar hun eigen bijdrage corrigeren en eventuele fouten herstellen. Bij zowel de definitieve toekenning als bij de behandeling van het ingediende bezwaar zijn alle gevallen individueel bezien en beoordeeld. Ouders hebben de mogelijkheid gehad om met meegestuurde stukken alsnog aan te tonen dat toekenning terecht is. Dit heeft ertoe geleid dat gebleken is dat een beperkt aantal ouders zich wel aan de regels heeft gehouden. Zij behouden dan ook het recht op kinderopvangtoeslag en hoeven niets terug te betalen. In het overgrote deel is echter naar het oordeel van de Belastingdienst sprake geweest van situaties zoals hiervoor geschetst en dan is de Belastingdienst op grond van de wet verplicht de gehele kinderopvangtoeslag terug te vorderen. In diverse procedures bij de Raad van State is dit punt bevestigd.”⁶⁶⁶

Heerma (CDA) blijft in 2016 vragen stellen aan de staatssecretaris van Financiën en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de gevolgen voor gedupeerde ouders van de uitspraak in de fraudezaak met kinderopvangtoeslag door de eigenaar van kinderopvang De Parel. Op 2 mei vraagt hij naar aanleiding van de rechtszaak tegen de eigenaar van kinderopvang De Parel: “Wat is uw reactie op het oordeel van de rechter dat niet alleen ‘de Belastingdienst is opgelicht, maar dat ook een deel van de vraagouders is opgelicht?’”⁶⁶⁷ De staatssecretaris antwoordt hier wederom formeel. Over een strafrechtelijke procedure kan hij niets zeggen. Verder stelt hij: “Voor wat betreft het bestuursrechtelijk traject geldt het volgende. Als geconstateerd wordt dat ouders zich niet aan de regels houden, dan moet de Belastingdienst terugvorderen. De Raad van State heeft dat diverse malen bevestigd. De Belastingdienst is een uitvoerder van de wet. Het is de Belastingdienst of de staatssecretaris niet toegestaan van de wet af te wijken.”⁶⁶⁸

⁶⁶⁵ Kamerstukken Tweede Kamer, 2014-2015 31322, nr. 268.

⁶⁶⁶ Aanhangsels van de Handelingen, Tweede Kamer, 2015-2016, nr. 1802.

⁶⁶⁷ Aanhangsels van de Handelingen, Tweede Kamer, 2015-2016, nr. 2675.

⁶⁶⁸ Aanhangsels van de Handelingen, Tweede Kamer, 2015-2016, nr. 2675.

‘De Parel’ is een CAF-zaak, al komt een verwijzing naar CAF sporadisch voor in de media. Alleen de Volkskrant schrijft op 3 mei 2016 over het team onder de kop ‘Belastingdienst betrapt 100 foute belastingadviseurs’: ‘Na de beruchte Bulgarenfraude uit 2013 (honderden Bulgaren vroegen huur- en zorgtoeslag aan) zette de Belastingdienst een team op om fraude met toeslagen en fraude door belastingadviseurs op te sporen: het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF). In 2013-14 spoorde het CAF 46 frauderende adviseurs op, in 2014-15 zelfs 79. Van deze 125 adviseurs bleken er bij nader inzien 25 niets te hebben misdaan. Met 79 adviseurs is een schikking getroffen en 21 worden er voor de rechter gebracht.’

2017-2018: Raad van State en rapport Nationale ombudsman

Op 10 juli 2017 stelt Omtzigt (CDA) Kamervragen aan de staatssecretaris van Financiën over de opschorting en stopzetting van kinderopvangtoeslagen. Hij verwijst hierbij vooral naar de uitspraak van de Raad van State van 8 maart 2017: “... waarbij de Belastingdienst in het ongelijk is gesteld en een aan ouder, wiens kinderopvangtoeslag in september 2014 is stopgezet en is teruggevorderd voor dat jaar, alsnog moet worden uitbetaald?”⁶⁶⁹

Een maand later, op 9 augustus 2017, publiceert de Nationale ombudsman een rapport onder de titel ‘Geen powerplay maar fair play’. Het rapport leidt tot enige media-aandacht. Op de dag van het verschijnen van het rapport besteedt de Volkskrant er in drie artikelen aandacht aan. Naast een feitelijk artikel over het rapport wordt aan de hand van een gedupeerde ouder ook de achterliggende wetgeving besproken: ‘Hoe Marjon Coppens verzeild raakte in een toeslagenkermis’ (de Volkskrant, 9 augustus 2017). Ook in NRC Handelsblad is er een artikel te vinden: ‘Ombudsman hekelt harde en ‘ongenuanceerde’ aanpak door fiscus na directe stopzetting van kinderopvangtoeslag’. In het journaal die avond wordt het rapport ook kort genoemd: “Duizenden gezinnen zijn in financiële problemen gekomen doordat de Belastingdienst ten onrechte hun toeslag heeft stopgezet. Dat zegt de Nationale ombudsman in de Volkskrant. Er was een vermoeden van misbruik van het kindgebonden budget, maar in driekwart van de gevallen bleek de toeslag onterecht te zijn ingetrokken. Het geld werd alsnog overgemaakt, maar volgens de ombudsman lijkt de Belastingdienst niet te beseffen dat die gezinnen de schulden in worden geduwd.” In de dagen die volgen wordt er verder niets over bericht en ook in de Kamer blijft het stil. Alleen op 15 september 2017 wordt in een Kamervraag van de Kamerleden Westerveld en Özdil (beiden GroenLinks) aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid nog gerefereerd aan de kinderopvangtoeslag. Zij vragen de minister onder vraag 4: “Deelt u de mening dat er door het kabinetsbeleid van het afgelopen decennium met betrekking tot de kinderopvangtoeslag veel onzekerheid in de sector is ontstaan, waardoor werkgevers huiverig zijn geworden om mensen vaste contracten te geven? Zo nee, waarom niet?”

Op 25 maart 2018 heeft ‘Nieuwsuur’ van de NOS een item met als titel ‘Belastingdienst hield documenten achter in slepende zaak’. Dit item is gemaakt onder andere naar aanleiding van het rapport van de Nationale ombudsman ‘Geen powerplay maar fair play’. In de uitzending komt advocate Gonzales Perez aan het woord over de slepende CAF-11-zaak. Op basis van deze mediaberichtgeving stelt Kamerlid Leijten (SP) Kamervragen:⁶⁷⁰ “Waarom heeft de Belastingdienst stukken achtergehouden in een rechtszaak die reeds het gevolg was van een veel te rigoureuze optreden van de Belastingdienst?” Tevens stelt zij in vraag 5: “In hoeverre is de al te rigoureuze aanpak van de Belastingdienst, namelijk het ineens stopzetten van de kinderopvangtoeslag bij alle gezinnen die diensten afnamen van het betreffende gastouderbureau, te wijten aan de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit 2014?” in vraag 8: “Was de bedoeling van de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit 2014 niet dat goedwillenden niet moeten lijden onder het gedrag van kwaadwillenden? Is dit naar uw mening voldoende uitgekomen? Kunt u uw

⁶⁶⁹ Aanhangsels van de Handelingen, Tweede Kamer, 2016-2017, nr. 2720.

⁶⁷⁰ Aanhangsels van de Handelingen, Tweede Kamer, 2017-2018, nr. 2091.

antwoord toelichten?” en in vraag 11: “Wordt er bij de Belastingdienst gewerkt met algoritmen, die ertoe kunnen leiden dat mensen door een verkeerde risicobeoordeling volledig vastlopen, met alle gevolgen van dien?” De volgende dag stelt ook het Kamerlid Omtzigt (CDA) Kamervragen naar aanleiding van dit item. Als vraag 10 formuleert hij: “Herinnert u zich de aanbeveling van de Nationale ombudsman om de vraagouders die overlast hebben ondervonden door de aanpak van Toeslagen excuses aan te bieden en een tegemoetkoming te bieden voor het aangedane leed?”, waarbij hij verwijst naar het rapport van de Nationale ombudsman.⁶⁷¹

Op 16 mei 2018 antwoordt de staatssecretaris op de vragen van Leijten (SP). In antwoord op vraag 11 zegt hij: “De Belastingdienst werkt met selectiecriteria om de risico’s te kunnen bepalen om zo efficiënt toezicht uit te kunnen voeren. Bij de uitvoering van dit toezicht houdt de Belastingdienst zich aan de wettelijke bepalingen. Ik heb geen aanwijzingen dat het gebruik van deze selectiecriteria tot een verkeerde risicobeoordelingen door de Belastingdienst leidt, waardoor burgers vastlopen.”⁶⁷²

In september van 2018 volgt het antwoord van de staatssecretaris op de vragen van Omtzigt (CDA):

“Bij de totstandkoming van de toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen stonden het inrichten van een effectieve en doelmatige uitvoering en de dienstverlening naar de burger centraal. Dit was een breed gedragen wens bij de inrichting van het toeslagensysteem. De Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit was het noodzakelijke antwoord op de groeiende zorg dat er tot dan toe in de uitvoering en de wetgeving te weinig aandacht was geweest voor fraudebestrijding. Het pakket aan maatregelen in deze wet geeft de noodzakelijke handvatten om fraude te bestrijden. Het gaat dan bijvoorbeeld om maatregelen zoals het verlengen van de beslistermijn vanwege extra controles bij aanvragen met een verhoogd risico en opschorting van uitbetaling bij twijfel over de adresgegevens van de belanghebbende. Dergelijke maatregelen zijn belangrijk (geweest) bij het terugdringen van fraude en misbruik. Zoals ik eerder aan uw Kamer heb aangegeven is in deze casus de balans te veel doorgeslagen naar het tegengaan van misbruik van toeslagen en is er onvoldoende oog geweest voor het burgerperspectief.”

In 2018 stelt Omtzigt (CDA) naar aanleiding van berichtgeving van de NOS⁶⁷³ vragen over een brief van de Kinderombudsman aan de staatssecretaris van Financiën over het stopzetten van kinderopvangtoeslag en de gevolgen daarvan en het inzagerecht van de burger in gegevens en telefoonnotities bij de Belastingtelefoon. Ook refereert Omtzigt (CDA) aan het rapport ‘Geen powerplay maar fair play’ wanneer hij de staatssecretaris vraagt of deze zich het volgende herinnert: “De Nationale ombudsman beveelt Toeslagen aan om de vraagouders die overlast hebben ondervonden door de aanpak van Toeslagen excuses aan te bieden en een tegemoetkoming te bieden voor het aangedane leed.” En hij refereert aan de brief van de ombudsman als vervolg op de ‘Brief van de Nationale ombudsman’ aan de staatssecretaris van financiën van 4 april 2018⁶⁷⁴ over de opvolging van de aanbevelingen in het rapport ‘Geen powerplay maar fair play’.⁶⁷⁵

Op 19 september 2018 stelt Omtzigt (CDA) wederom vragen aan de staatssecretaris. Nu, naar aanleiding van de berichtgeving in Trouw op 15 september 2018 ‘Fiscus blijft informatie achterhouden in rechtszaken om kinderopvangtoeslag’, vraagt Omtzigt (CDA) uitleg van de staatssecretaris, waarbij hij hem wederom herinnert aan de conclusies van de ombudsman in 2017 dat: “Toeslagen heeft een groot aantal gezinnen door zijn onevenredig harde aanpak in financiële problemen gebracht en hun vertrouwen

⁶⁷¹ Aanhangsels van de Handelingen, Tweede Kamer, 2017-2018, nr. 2090.

⁶⁷² Aanhangsels van de Handelingen, Tweede Kamer, 2017-2018, nr. 2091.

⁶⁷³ <https://nos.nl/artikel/2244575-kinderombudsman-waarom-hield-belastingdienst-kinderopvangtoeslag-in.html>.

⁶⁷⁴ Brief van de Nationale ombudsman aan de staatssecretaris van Financiën, 4 april 2018. <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Brief%20aan%20Financi%C3%ABn%20inz%20aanbevelingen%20Toeslagen%20rapport%20Geen%20powerplay%20maar%20fair%20play%204%20april%202018.pdf>.

⁶⁷⁵ Aanhangsels van de Handelingen, Tweede Kamer, 2017-2018, nr. 3085.

geschonden. Het is aan Toeslagen om het geschonden vertrouwen te herstellen. De Nationale ombudsman beveelt Toeslagen aan om de vraagouders die overlast hebben ondervonden door de aanpak van Toeslagen excuses aan te bieden en een tegemoetkoming te bieden voor het aangedane leed', maar dat tot nu toe geen enkele ouder een tegemoetkoming is aangeboden?"⁶⁷⁶

2019: Er moeten koppen rollen

In 2019 stelt Omtzigt (CDA) wederom een vraag waarbij hij het rapport 'Geen powerplay maar fair play' noemt. Inmiddels gaat het over de CAF-11-zaak, waarbij hij direct verwijst naar een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: "Heeft u kennisgenomen van de uitspraak van de Raad van State van 24 april 2019, waarin de Raad van State de besluiten van de Belastingdienst om de kinderopvangtoeslag stop te zetten en op nul te zetten voor 2013 en 2014 vernietigt, de ouder de facto kinderopvangtoeslag toekent over die jaren, de ouder immateriële schadevergoeding toekent en de Belastingdienst veroordeelt tot het betalen van griffierecht en proceskosten?"⁶⁷⁷

Vanaf mei 2019 gaat het in de berichtgeving ook over etnisch profileren door de Belastingdienst. 'Onderzoek naar mogelijk etnisch profileren door fiscus', kopt de Volkskrant op 21 mei 2019 om vervolgens te schrijven: 'De Autoriteit Persoonsgegevens doet onderzoek naar de manier waarop de Belastingdienst omgaat met persoonsgegevens als nationaliteit. Dat gebeurt naar aanleiding van klachten van twee kinderopvangbedrijven, zo bevestigt de Autoriteit Persoonsgegevens naar aanleiding van berichtgeving van RTL Nieuws en Trouw.' In een groot aantal artikelen ligt de Belastingdienst onder vuur. Op 12 juni 2019 kopt Trouw boven een opiniestuk van Hans Gribnau, hoogleraar Belastingrecht aan Tilburg University en de Universiteit Leiden: 'Belastingdienst doet zelfs Kafka verbleken'. Verantwoordelijk staatssecretaris Menno Snel komt onder vuur te liggen, maar 'Menno Snel overleeft lastig debat over toeslagen', aldus NRC Handelsblad op 5 juli 2019. In de zomer blijft het onderwerp op de media-agenda en doet het NRC Handelsblad concluderen op 31 augustus 2019: 'Staatssecretaris wacht seizoen vol kritiek op fiscus'. Deze kritiek komt er ook, onder andere vanuit de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Op 24 oktober 2019 kopt Trouw: 'Hoogste rechter fluit fiscus terug'. De krant vervolgt: 'Het belang van de burger die in financiële nood komt door het terugvorderen van kinderopvangtoeslag moet veel zwaarder wegen, oordeelt de Raad van State. De hoogste bestuursrechter komt tot deze uitspraak na een reeks beslissingen van de Belastingdienst die gezinnen, vaak met een minimuminkomen, ten onrechte dwong om geld terug te betalen. Volgens de Raad moet er meer ruimte zijn voor maatwerk. 'Het voorkomen van misbruik wordt meer in evenwicht gebracht met de gerechtvaardigde belangen van de burger', schrijft de Raad.' Ook het rapport van oud-minister Donner is hard, aldus Trouw op 15 november 2019: 'Rapport-Donner vernietigend over Belastingdienst'. De kritiek op de staatssecretaris blijft toenemen en voor het kerstreces dient Snel zijn ontslag in. Het Algemeen Dagblad kopt daarop: 'Snel is weg, problemen Belastingdienst blijven'.

Begin 2020 rollen er meer koppen vanwege de affaire. Zo moet de directeur-generaal van de Belastingdienst, Jaap Uijlenbroek, vertrekken: 'Topman Belastingdienst moet weg om optreden in toeslagenaffaire' (de Volkskrant, 11 januari 2020). Het perspectief van de gedupeerde ouders – onterecht van fraude beticht – komt centraal te staan en de Belastingdienst is de kop van jut. 'Rechtbank kraakt fraude-algoritme', aldus Trouw op 6 februari 2020.

Er is ook oog voor de context waarin het drama kon plaatsvinden in het rapport van de commissie-Donner. Zo schrijft Yvonne Hofs in de Volkskrant op 13 maart 2020 over het rapport onder de kop 'Leed van ouders vooral te wijten aan de politiek': 'Niet de Belastingdienst, maar de politiek is de hoofdschuldige in de kinderopvangtoeslagenaffaire. De Tweede Kamer en de laatste zes kabinetten hebben de toeslagenwetgeving zodanig vormgegeven dat er wel slachtoffers moesten vallen. Dat is een

⁶⁷⁶ Aanhangsels van de Handelingen, Tweede Kamer, 2018-2019, nr. 251.

⁶⁷⁷ Aanhangsels van de Handelingen, Tweede Kamer, 2018-2019, nr. 2990.

van twee harde conclusies die de commissie-Donner donderdag trekt in haar eindrapport over de toeslagen crisis.' Niettemin domineert het nieuws van de ouders als slachtoffer van de Belastingdienst. 'Financiën doet aangifte tegen eigen fiscusambtenaren', kopt het Algemeen Dagblad op 20 mei 2020. Het nieuws richt zich nu ook op andere belastingen. "Zet fiscus nu wéér eerlijke mensen weg als fraudeur?", vraagt Laurens Kok zich in het Algemeen Dagblad zich af op 8 juli 2020.

2021: Een gekanteld frame

De gevolgen van de kentering in zowel het politieke als het maatschappelijke discours laat zich zien in de berichtgeving begin 2021, wanneer media en masse berichten over de zogenaamde 'boodschappenaffaire'. Een bijstandsgerechtigde vrouw heeft aangegeven dat zij van haar moeder iedere week boodschappen ontving en om die reden moest zij 7.000 euro terugbetalen aan te veel ontvangen bijstand. Een mediagolf ontstaat, waarbij prominente politici over elkaar heen buitelen om hun zegje te doen. Zo citeert De Telegraaf zowel Wilders (PVV) – "Nederland is ziek" – als Omtzigt (CDA) – "Barmhartigheid moet terug in onze wetgeving". Kamerbreed ontstaat de wens om deze 'oneerlijkheid' recht te zetten en een veelheid aan initiatieven wordt geïnitieerd. Of zoals de Volkskrant het noemt op 9 januari 2021: 'Tweede Kamer zoekt menselijke maat: einde boodschappenboete'. De media publiceren gretig over individuele gevallen. Op 15 januari kopt De Telegraaf bijvoorbeeld: 'Er wordt misbruik gemaakt van je onmacht: Sabine ontving nooit bijstand, maar werd wel beschuldigd van fraude'. De hypocrisie van de reactie van de politiek wordt wel benoemd in de media. Zo interviewt NRC Handelsblad op 19 januari 2021 Tjeenk Willink onder de kop 'De Kamer zat zelf ook fout. "Sentimenten kregen overhand."' De krant citeert Tjeenk Willink over de opmerking van Wilders: "Nederland is ziek" roept een Kamerlid van een partij die tegen elke verzachting van de strenge anti-fraudewetgeving heeft gestemd. Het is maar een voorbeeld. De grens met hypocrisie wordt wel erg dun.' In het artikel betoogt Tjeenk Willink dat de Kamer ook naar de eigen rol moet kijken: 'Want het falen van de overheid is een gevolg van politieke keuzes. Volgens hem toont de toeslagenaffaire wat er gebeurt 'als sentimenten de overhand krijgen', als het collectief geheugen gebrekkig is en als 'de belangstelling voor de uitvoerbaarheid en de effecten van het beleid ontbreekt'.

Hoewel de strenge uitvoering al langer bekend was en er signalen genoeg waren geweest dat burgers door uitvoeringsorganisaties klem werden gezet, zoals uit bovenstaande paragrafen duidelijk wordt, was dat eerder niet of nauwelijks interessant voor media. Laat staan dat het tot een mediagolf leidde, zoals in januari 2021. Pas nu het dominante frame van een overheid als 'veelkoppig monster', zoals Trouw het in het commentaar van 5 januari 2021 noemt, overheerst, storten media zich op het verhaal.

6.4 Conclusie

Bij de herinrichting van de uitvoering van de sociale zekerheid zijn naast doelmatigheid, ook klantgerichtheid en kwaliteit van dienstverlening belangrijke aandachtspunten geworden. Het UWV en de SVB hebben door de jaren heen allerlei beleidsinitiatieven genomen om hieraan invulling te geven. Klantcontact en dienstverlening hadden soms te lijden onder ICT-problemen en bezuinigingen. Gebreken in de communicatie kwamen de uitvoeringsorganen soms op forse kritiek te staan van bijvoorbeeld de Nationale ombudsman. De nadruk op doelmatigheid leidt tot de inrichting van efficiënte werkprocessen waarbij maatwerk niet vanzelfsprekend kan worden ingepast.

Bij de Belastingdienst/Toeslagen ziet dit beeld er anders uit. Aandacht voor de kwaliteit van dienstverlening bleef sterk achter bij de andere uitvoeringsorganen. De focus lag op snelheid van uitbetalen. Voorlichting aan burgers over verplichtingen en communicatie over risico's bij de niet-nakoming daarvan bleven achter. Naast de Algemene Rekenkamer signaleerde ook de Nationale ombudsman problemen in de uitvoering met grote regelmaat.

Hoewel er bij de uitvoering van de sociale zekerheid tot op zekere hoogte aandacht was voor de persoon van de uitkeringsaanvrager, was die ruimte er niet bij het opleggen van sancties en bij de terugvordering. In de wet- en regelgeving geven de socialezekerheidswetten wel ruimte voor maatwerk, maar die ruimte is zeer terughoudend ingevuld en door de uitvoeringsorganen nauwelijks benut. Ook al zien uitvoeringsorganen het belang van voorlichting in, toch kan het achterblijven daarvan in rechte niet aan de uitvoerder worden tegengeworpen. Daardoor leidt het schenden van de inlichtingenplicht bijna standaard tot het opleggen van een boete van 50% van het benadelingsbedrag. Er is in de wetgeving weinig ruimte voor het meewegen van persoonlijke omstandigheden. Weinig opgemerkt wordt dat uitkeringen vrijwel onbeperkt teruggevorderd kunnen worden als later blijkt dat men te veel heeft ontvangen, ook al is dat niet aan de ontvanger te wijten. De hardheid van de sancties en terugvorderingen in het socialezekerheidsrecht is goed vergelijkbaar met de hardheid van de terugvorderingen in de uitvoering van de toeslagen. Een verschil is wel dat de rechter vrijwel direct na de invoering van de Fraudewet de scherpe kanten van de sancties af heeft gehaald door de wet te toetsen aan het evenredigheidsbeginsel. Voor het overige was ook in de sociale zekerheid de corrigerende kracht van de rechterlijke toets vrij beperkt. Er zijn (slechts) wat voorbeelden van schending van het recht op privacy bij gegevensverzameling en datakoppeling en van het discriminatieverbod bij controles waarbij de afkomst van de betrokkenen werd betrokken. De verschraling van de gefinancierde rechtshulp zal daarbij ook hebben bijgedragen aan de geringe mogelijkheden van belanghebbenden om zich te verzetten tegen sancties en terugvorderingen.

De gebreken in de uitvoering van toeslagen en de keiharde koers van de Belastingdienst/Toeslagen werden in een vrij vroeg stadium opgemerkt in de media, maar klachten hierover werden in eerste instantie afgedaan als incidenten waarbij de Belastingdienst slechts uitvoering gaf aan de wet.

De eerste rapporten van de Nationale ombudsman werden door de politiek ook weinig serieus genomen. De ombudsman werd zelfs getypeerd als 'activistisch' door politici. Ook de media hadden steeds minder aandacht voor de jaarverslagen van de ombudsman, waarin keer op keer kritiek op de uitvoering centraal stond. In de media was te zien dat gebrekkige dienstverlening en rechtsbescherming in de sociale zekerheid pas nieuwswaardig werden nadat het schandaal rond de toeslagenaffaire was uitgebroken.

Vanaf 2017 is de aandacht voor dienstverlening en rechtsbescherming bij de uitvoering van de toeslagen toegenomen als gevolg van de toeslagenaffaire. Men streeft naar een herziening van het toeslagenstelsel waarbij minder druk op de toeslagontvangers komt te liggen. De kanteling in het politieke discours als gevolg van de toeslagenaffaire heeft ook weerklank gekregen in de sociale zekerheid. Er zijn op dit moment tal van beleidsvoornemens om de sancties en terugvorderingen te herijken en meer maatwerk toe te passen.

7. Conclusie en beantwoording onderzoeksvragen

7.1 Het discours rondom fraude

In deze paragraaf geven we antwoord op de eerste onderzoeksvraag:

1. *Hoe zag het discours rondom fraude er de afgelopen dertig jaar uit en welke invloed heeft dat gehad op fraudebeleid in de afgelopen dertig jaar?*

De mediaberichtgeving over fraude binnen de sociale zekerheid is symptomatisch voor wat we in hoofdstuk 2 ‘medialogica’ hebben genoemd⁶⁷⁸: duidelijk aanwijsbare en concrete misstanden, zoals de Bulgarenfraude, krijgen meer aandacht dan technisch complexe wetsvoorstellen, zoals de wijziging Wet SUWI of de Awir. Gebeurtenissen leiden pas tot een echte aandachtspiek of mediagolf als er maatschappelijke of politieke ophef ontstaat.⁶⁷⁹ Zo zien we bijvoorbeeld rondom de Bulgarenfraude een collectieve verontwaardiging ontstaan in media en bij Kamerleden, maar deze ophef richt zich eerder op de positie van de bewindspersoon dan op de inhoudelijke problemen met de wetgeving of de eigen rol van de Tweede Kamer.

Rondom de fraude door Nederlandse pensioengerechtigden in Spanje bestaat daarentegen veel minder verontwaardiging en zelfs in sommige media ook wel begrip, waardoor een dergelijke cyclus uitblijft. Hetzelfde zien we bij fraude door werkgevers: terwijl er vanaf 2001 steeds minder handhaving is op het vlak van ontduiking van werkgeverspremies door de oneigenlijke inzet van zzp'ers, is hier veel minder aandacht voor dan voor fraude door specifieke groepen buitenlanders of Nederlanders met een migratieachtergrond. Hierbij speelt ook het politieke klimaat een rol met de opkomst van populistische partijen, die dergelijke gebeurtenissen aangrijpen om aandacht op te eisen voor deze kwestie en hun partij.⁶⁸⁰

Bij het bespreken van kabinetsplannen en wetsvoorstellen zien we dat de media vooral de politiek volgen. Media besteden over het algemeen pas aandacht aan een wetsvoorstel als er politieke onenigheid is.⁶⁸¹ We zien relatief veel aandacht voor de stelselwijziging en de Wet SUWI in de jaren 90 en begin jaren 00, die overeenkomt met een stevige politieke discussie en conflict met de vakbonden. Bij de invoering van het toeslagenstelsel en de Awir zien we dat er wel enig politiek debat is, maar veel minder fundamentele discussie over de inhoud van de wet. Dit wordt weerspiegeld in de berichtgeving, die vooral kort en feitelijk uitleg geeft, maar niet tot een controverse of nieuwsgolf leidt.

Als het gaat om fouten of misstanden door de overheid zien we dat onthullingen of kritische rapporten lang niet altijd tot een golf van ophef en aandacht leiden. Al vanaf 2007 zijn er verschillende rapporten en uitzendingen waarin wordt aangetoond hoe de problemen bij de Belastingdienst oplopen en hoe burgers daarvan het slachtoffer worden. Hierop komen ook wel een paar Kamervragen van de (linkse) oppositie, maar de regering houdt lang vol dat het om incidenten of kinderziekten gaat. De maatschappelijke ophef

⁶⁷⁸ Bijvoorbeeld Takens, J.H., Van Atteveldt, W., Van Hoof, A.M.J., & Kleinnijenhuis, J. (2013). Media Logic in Election campaign coverage. *European Journal of Communication*, 28, 277-293, doi.org/10.1177/0267323113478522; Van Atteveldt, W., Ruigrok N., Welbers, K., & Jacobi, C. (2017). News waves in a changing media landscape 1950-2014. In P. Vasterman (Red.), *From Media Hype to Twitter Storm, Self-reinforcing media dynamics*. Amsterdam University Press. Zie ook hoofdstuk 2 voor een beknopt literatuuroverzicht.

⁶⁷⁹ Zie bijvoorbeeld Cook, T.E. (2012). *Governing with the News: The News Media as a Political Institution* (2nd ed). Chicago University Press; Wolfsfeld, G. (2022). *Making sense of media and politics: Five principles in political communication*. Routledge.

⁶⁸⁰ Zie bijvoorbeeld Wolfsfeld, G., & Sheaffer, T. (2006). Competing actors and the construction of political news: The contest over waves in Israel. *Political Communication*, 23(3), 333-354.

⁶⁸¹ Zie in het bijzonder de bespreking van SUWI en SyRI in hoofdstuk 3. Zie ook Bennett, W.L. (2015). Indexing Theory. *The International Encyclopedia of Political Communication*: 1-5.

en mediagolven ontstaan pas veel later, als rapporten of onthullingen ook gevolgd worden door stevige politieke discussie, vooral als er conflicten binnen de coalitie ontstaan en de positie van bewindspersonen in gevaar komt.

Door deze medialogica kan een vertekend beeld ontstaan, wat politieke en maatschappelijke gevolgen kan hebben.⁶⁸² We zien dat veel mediagolven rond fraude in de sociale zekerheid gelieerd zijn aan buitenlanders of Nederlanders met een migratieachtergrond: de Polenfraude, de Bulgarenfraude, maar ook de aanhoudende problemen rond kinderbijslag en bezit in het buitenland, vooral in Marokko en Turkije. Hierdoor kan ‘fraude’ vooral worden geassocieerd met doelgerichte en bewuste overtredingen om er zelf beter van te worden, en dan vooral gepleegd door buitenlanders of Nederlanders met een migratieachtergrond. Deze associatie geeft een verwrongen beeld in plaats van de complexere werkelijkheid dat de meeste gevallen van ‘fraude’ toch eerder gaan over vergissingen of kleine overtredingen door uiteenlopende bevolkingsgroepen. Daar komt bij dat zowel media als politiek tijdens dergelijke mediagolven de proportie van het nieuwsfeit groter laten lijken dan deze daadwerkelijk is (en andere aspecten daardoor negeren).

Invloed op beleid

Het is – zeker op basis van openbare bronnen – wetenschappelijk niet vast te stellen dat een bepaald discours direct tot bepaald beleid heeft geleid. Een aantal van de bevindingen in het rapport geeft echter wel een indicatie van een zekere relatie.

Als we kijken naar de wetgevende processen die in hoofdstuk 3 tot en met 6 zijn beschreven, dan vallen twee dingen op. Ten eerste lijkt de wetgevende agenda van de regering grotendeels autonoom te zijn: grote wetten zijn geen reactie op media-aandacht (maar vaak wel andersom). Ten tweede leidt de aandacht in de media en parlement in de meeste gevallen niet tot substantiële koerswijzigingen. Soms wordt een wet op details gewijzigd door amendementen of door gewijzigde voorstellen na discussie, maar de grote wetten die in die hoofdstukken zijn beschreven, komen eigenlijk allemaal min of meer ongeschonden door het parlement. Hierop gaan we hieronder verder in bij de beantwoording van onderzoeksvraag 5.

Dit betekent dat we voor de beleidsvorming vooral zouden moeten kijken naar de totstandkoming van wetsvoorstellen voordat zij naar de Tweede Kamer worden gestuurd. In de berichtgeving zien we bijvoorbeeld aanwijzingen dat de Awir het resultaat was van de (nog niet openbare) onderhandelingen tijdens de totstandkoming van het kabinet Balkenende II. Wel zien we in de verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden van de verschillende kabinetten een duidelijke verschuiving in de tijdsgeest terug, die we (deels) ook aantreffen in het maatschappelijk discours. Deze politieke en maatschappelijke verschuivingen zijn vervolgens ook medebepalend voor het beleid. Drie ontwikkelingen zijn hierbij relevant.

Ten eerste zien we vanaf de jaren 90 een sterk toegenomen nadruk op eigen verantwoordelijkheid, die zich uit in beleid met als doel het ‘prikkelen’ en ‘activeren’ van uitkeringsgerechtigden, maar ook het verschuiven van (administratieve) plichten en financiële risico's naar de burger.⁶⁸³ Over deze verschuiving wordt wel gerapporteerd in de media, maar komt als zodanig weinig terug in het maatschappelijk discours.

Ten tweede zien we een verharding van het klimaat naar zowel uitkeringsgerechtigden als Nederlanders met een migratieachtergrond. Alhoewel het specifiek aanpakken van Nederlanders met een migratieachtergrond niet de expliciete doelstelling was van wetgeving zoals de Fraudewet, zien we in zowel de politieke context als de parlementaire behandeling van deze wet wel degelijk een verband tussen deze wetgeving en sentiment over migratie. Ook is het niet onwaarschijnlijk dat het harde klimaat na de Bulgarenfraude en de commissie-Rutte heeft bijgedragen aan de hardvochtige uitvoering van de wetgeving bij de Belastingdienst/Toeslagen.

⁶⁸² Zie ook de bespreking van medialogica en mediatisering in hoofdstuk 2.

⁶⁸³ Zie de bespreking van activerend beleid in hoofdstuk 3 en van de systematiek van de toeslagen in hoofdstuk 4.

Ten slotte zien we in de laatste jaren een breder gedeeld gevoel dat burgers onrecht is aangedaan en dat harde sancties en dito handhaving ook onschuldige of onhandige burgers hard kunnen treffen. Hierop zien we in de laatste jaren nieuw beleid om de grootste problemen te proberen te verhelpen en hopelijk in de toekomst te voorkomen. De aandacht voor de gevolgen van hard handhavingsbeleid voor burgers is deels aangezwengeld in de media en krijgt na deze kanteling veel aandacht in het maatschappelijk discours. In onze optiek gaat dit echter niet gepaard met een algemene afzwakking van het hierboven genoemde harde klimaat naar uitkeringsgerechtigden en Nederlanders met een migratieachtergrond – het lijkt eerder dat voor deze specifieke groep toeslagenuouders een uitzondering wordt gemaakt, waarbij hun problematiek ook samenvalt met een algemeen gegroeid wantrouwen jegens de overheid.

7.2. Ontwikkeling van het fraudebeleid

In deze paragraaf geven we antwoord op de tweede onderzoeksvraag:

2. *Welk fraudebeleid is daaruit voortgevloeid en hoe heeft zich dat vertaald in wet- en regelgeving; welke ambtelijke en politieke keuzes zijn daarbij gemaakt en waarom? Welke adviezen/rapporten speelden daarbij wel of geen rol, en waarom?*

Terugblikkend op dertig jaar fraudebeleid zien wij vier belangrijke ontwikkelingen, zoals besproken in de hoofdstukken 3 tot en met 6.

Ten eerste is er vanaf de jaren 90 sprake van *professionalisering en disciplineren van de uitvoeringsinstanties*, met de Wet SUWI als belangrijkste ankerpunt.⁶⁸⁴ Hoewel fraudebestrijding niet het hoofddoel van deze wetgeving is, heeft zij belangrijke consequenties voor de *handhaving* van het beleid. Ten eerste worden de uitvoeringsinstanties zoals het UWV via financiële prikkels, prestatie-indicatoren en wettelijke verplichtingen gestimuleerd om harder op te treden tegen mogelijk oneigenlijk gebruik, misbruik en fraude, en in geval van overtredingen verplicht over te gaan op terugvordering en andere maatregelen. Ten tweede wordt het op grootschalige wijze verzamelen en koppelen van gegevens mogelijk gemaakt, waarmee fraude en misbruik effectiever opgespoord kunnen worden. Als startpunt van dit traject waren de eindrapporten van de commissie-Buurmeijer en de commissie-Van der Zwan van evident belang, waardoor er meer nadruk kwam op professionalisering van de handhaving en fraudebestrijding.

De tweede ontwikkeling is het *onderbrengen van de toeslagen bij de Belastingdienst*, waardoor deze dienst feitelijk een uitvoerende dienst van de sociale zekerheid wordt.⁶⁸⁵ Dit is verankerd in de Awir en in de verschillende toeslagenwetten. Ook hierbij is fraudebestrijding niet het hoofddoel van de wetgeving, maar hebben de gemaakte politieke keuzes wel verstrekkende gevolgen voor het fraude- en handhavingsbeleid. Ten eerste is de Belastingdienst gericht op massale processen, maar heeft zij niet de infrastructuur voor klantgerichtheid en maatwerk zoals die juist bij instanties als het UWV is ontwikkeld.. Ten tweede is de capaciteit van de Belastingdienst voor deze processen onvoldoende, wat door verschillende bezuinigingsrondes niet beter wordt. Een derde belangrijke keuze in deze wetgeving is de voorschot- en betalingssystematiek, waarbij het lopende jaar als peiljaar wordt gebruikt en een voorschot direct aan de ontvangers wordt uitgekeerd op basis van een schatting van het inkomen. Dit heeft belangrijke gevolgen, zowel voor de fraudegevoeligheid als voor het risico dat de ontvangers lopen als de voorschotten deels of geheel terugbetaald moeten worden.

De keuze voor de Belastingdienst als uitvoerende instantie is uiteindelijk een politieke, waarbij vooral het CDA de wens heeft om gezinnen (fiscaal) te kunnen stimuleren, ook als zij geen of weinig belasting betaalden. De VVD is hier aanvankelijk tegen, maar gaat er uiteindelijk in mee.⁶⁸⁶ De keuze om met

⁶⁸⁴ Zie voor een uitgebreide discussie hoofdstuk 3.

⁶⁸⁵ Zie voor een uitgebreide discussie hoofdstuk 4.

⁶⁸⁶ Zie paragraaf 4.5 onder 'De rol van de Belastingdienst als politieke keuze'.

voorschotten te werken is breed gedragen, omdat daarmee het geld zo snel mogelijk bij de ontvangers terecht kan komen. In dit wetgevingstraject wordt voorbijgegaan aan een kritisch advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, waarin al op de mogelijke uitvoeringsproblemen gewezen wordt. Opmerkelijk is het gebrek aan aandacht voor institutionele waarborgen voor een behoorlijke uitvoering, die wel centraal stonden in het net afgeronde SUWI-wetgevingstraject. Hier worden de lessen van de eerdergenoemde commissies-Buurmeijer en -Van der Zwan niet ter harte genomen. Opmerkelijk is bijvoorbeeld dat niet wordt voorzien in onafhankelijk toezicht. Vrij snel na het invoeren van de wet komen kritische rapporten van de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman, maar deze leiden niet tot een koerswijziging.

De derde ontwikkeling is het *strenger worden van sancties voor uitkeringsgerechtigden*. In de onderzoeksperiode zien we meermalen dat door politieke keuzes sancties zwaarder worden en de terugvordering strenger, vooral bij de Wet BMTI en de Fraudewet.⁶⁸⁷ Waar tot halverwege de jaren 90 de handhaving weinig consistent was, komen er vanaf 1996 steeds strengere sancties en worden uitvoeringsorganen verplicht om te handhaven. Hierbij wordt de grens van wat bestuursrechtelijk mogelijk is opgezocht en zelfs overschreden, wat leidt tot een correctie door de Centrale Raad van Beroep.⁶⁸⁸

Met betrekking tot de strengheid van handhaving en sancties zien we naast strengere wetgeving ook duidelijke keuzes van uitvoerders om strenger te handhaven. Uit evaluaties over de handhaving van de bijstandswetgeving door gemeenten blijkt bijvoorbeeld dat weinig gebruik wordt gemaakt van wettelijke mogelijkheden om rekening te houden met verwijtbaarheid en proportionaliteit.⁶⁸⁹ Met betrekking tot de toeslagen besluit de Belastingdienst al vanaf het begin om ook bij relatief kleine problemen het gehele uitgekeerde bedrag terug te vorderen: de ‘alles of niets’-benadering.⁶⁹⁰ Hiervan wordt meerdere malen gezegd dat dit in de wet dwingend wordt voorgeschreven, maar in 2019 kiest de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State alsnog voor een andere interpretatie. Op basis van openbare bronnen is het moeilijk om veel inzicht te krijgen in de redenen achter ambtelijke keuzes, maar in onze inschatting zijn een aantal eerdergenoemde ontwikkelingen van belang. Ten eerste de disciplinerende van de uitvoering, waarbij zowel gemeenten als de Belastingdienst direct financieel belang hebben bij een strenge handhaving. Ten tweede het harder geworden maatschappelijke klimaat, vooral jegens Nederlanders met een migratieachtergrond, door de opkomst van anti-immigratiepartijen en de ophef rond gebeurtenissen als de Bulgarenfraude. Ten derde zal een rol hebben gespeeld de overtuiging dat burgers ‘rationele’ actoren zijn die in staat zijn zelf verantwoordelijkheid te dragen voor hun keuzes, en daarop afgerekend kunnen worden.

In het begin van de onderzoeksperiode zien we dat de rapporten-Buurmeijer en -Van der Zwan belangrijk zijn voor de toegenomen aandacht voor misbruik en handhaving. Vooral bij de Fraudewet zien we echter dat het advies van de Raad van State, die zeer kritisch is over de onderbouwing van zowel de noodzaak als de effectiviteit van de strengere sancties, wordt genegeerd. Hierachter zien we een duidelijke politieke keuze die is vastgelegd in het regeerakkoord en vooral het gedoogakkoord tussen de VVD, het CDA en de PVV. De rapporten van de Nationale ombudsman leiden pas in een laat stadium tot het inzicht dat de wetgeving te hard is.

De vierde ontwikkeling is de toenemende aandacht voor *dienstverlening en rechtsbescherming*, met de toeslagenaffaire als kantelpunt. Dit heeft geleid tot een periode van bezinning en inventarisatie van verbetermogelijkheden bij de handhaving van toeslagen en socialezekerheidswetgeving. De hoeveelheid onderzoeken en adviezen neemt welhaast exponentieel toe. In 2014 verschijnt het rapport ‘Geen fraudeur, toch boete’ van de Nationale ombudsman, waarop weinig politieke reactie volgt. Dat is anders bij het

⁶⁸⁷ Zie voor een uitgebreide discussie hoofdstuk 5.

⁶⁸⁸ Zie de bespreking van de Fraudewet in 5.3d.

⁶⁸⁹ Zie de bespreking over (rechts)bescherming bij de Fraudewet in 5.3d en 6.3b.

⁶⁹⁰ Zie de discussie in 6.2c. Zie ook *Ongekend onrecht*, pp. 7, 20-22.

rapport ‘Geen powerplay maar fair play’ uit 2017, dat achteraf gezien kan worden als het startpunt van de aandacht voor de toeslagenaffaire, maar waarbij het overigens wel nog tot 2019 duurt voordat ernaar wordt gehandeld. Het rapport van de WRR ‘Weten is nog geen doen’ uit 2017 wordt veelvuldig geciteerd als het gaat om reflectie op het onrealistische mensbeeld dat ten grondslag ligt aan veel wetgeving en beleid.

7.3 Marktdenken en automatisering

In deze paragraaf beantwoorden we onderzoeksvraag 3:

3. Welke rol heeft New Public Management en de toenemende mogelijkheden van ICT-toepassingen hierbij gespeeld?

We zien in de discussie rond de uitvoering van de sociale zekerheid en de Wet SUWI een heel duidelijke en expliciete rol van New Public Management (NPM).⁶⁹¹ Deregulering, liberalisering en marktwerking zijn de voornaamste middelen waarmee de uitvoering geprofessionaliseerd en gedisciplineerd wordt. Uitvoeringsinstanties en gemeenten krijgen soms meer beleidsvrijheid en worden met targets, financiële prikkels en prestatie-indicatoren aangestuurd. Anderzijds krijgen uitvoeringsorganen juist ook te maken met verplichtingen om te handhaven, hetgeen minder valt te rijmen met het NPM-gedachtegoed. In eerste instantie is er de wens om grote delen van de uitvoering van de sociale zekerheid aan onderling concurrerende instanties uit te besteden, maar na een uitvoerig maatschappelijk en politiek debat wordt uiteindelijk alleen de re-integratie op deze manier geliberaliseerd. Daarnaast kunnen werkgevers hun risico voor de ZW en WIA zelf dragen of herverzekeren.

Alhoewel expliciete verwijzingen naar NPM na de jaren 90 snel uit het maatschappelijke en politieke debat verdwijnen, blijft de neoliberale gedachtegang lang bepalend. Het activeren van burgers en hun eigen verantwoordelijkheid staan centraal in het denken over sociale zekerheid. Burgers worden gezien als rationele denkers, die de regels doorgronden en op basis van financiële prikkels gestuurd kunnen worden.⁶⁹²

Ook bij de toeslagen zien we dat marktdenken een belangrijke rol speelt. Uitkeringen worden direct naar de burger overgemaakt en niet naar bijvoorbeeld de verhuurder, de zorgverlener of het gastouderbureau. Zo zouden burgers de mogelijkheid krijgen om verschillende diensten kritisch te vergelijken. Deze concurrentie moet op haar beurt de dienstverlenende organisaties tot doelmatigheid en klantvriendelijkheid dwingen. Als dit tot problemen leidt, wijzen bewindspersonen stevast op de eigen verantwoordelijkheid van de burger. Deze nadruk op marktwerking en zelfredzaamheid van burgers is kenmerkend voor NPM. Opmerkelijk is wel dat bij de oprichting van de afdeling Belastingdienst/Toeslagen de aansturing via zaken als financiële prikkels, prestatie-indicatoren en targets alleen wordt gericht op rechtmatigheid en het bestrijden van fraude en niet of pas veel later op de kwaliteit van de dienstverlening en klantgerichtheid.

Als we kijken naar ICT-toepassingen dan zien we dat door de hele onderzoeksperiode heen ICT een belangrijke rol in de ontwikkelingen speelt. Bij de Wet SUWI worden Suwinet en later SyRI opgezet om gegevens te koppelen om fraude en misbruik op te sporen. Bij het toeslagensysteem wordt een groot beroep op automatisering gedaan om tijdig 7,5 miljoen uitkeringen te kunnen verstrekken. Bij de controle op rechtmatigheid van uitkeringen in zowel Nederland als het buitenland wordt in toenemende mate gebruikgemaakt van (geautomatiseerde) risicoanalyses, waardoor handhaving efficiënter en gericht kan plaatsvinden.

⁶⁹¹ Zie hoofdstuk 3.

⁶⁹² Zie ook WRR Rapport 97 (2017), *Weten is nog geen doen*, voor een kritische reflectie hierop <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen>.

Hier zien we een terugkerend patroon dat er veel vertrouwen bestaat in de mogelijkheden van ICT om dergelijke operaties aan te kunnen en om zowel de klantvriendelijkheid als doelmatigheid te vergroten.⁶⁹³ Hierbij wordt voorbijgegaan aan de nadelen van digitalisering: digitaal contact wordt vaak als minder klantvriendelijk ervaren en kan zelfs leiden tot digitale uitsluiting.⁶⁹⁴ Digitaliseringsprojecten zijn daarnaast vaak moeilijker en kostbaarder dan vooraf werd ingeschat⁶⁹⁵ en het koppelen van gegevens kan nadelige gevolgen voor de privacy hebben.⁶⁹⁶ Ook kan het leiden tot verkoking van de besluitvorming en het loskoppelen van informatie en besluitvorming (met een grote gegevenskoppeling, waarbij de herkomst, traceerbaarheid en mogelijkheid om de nauwkeurigheid van de gegevens te controleren vervaagt).⁶⁹⁷ Deze ontwikkelingen bieden weliswaar uitzicht op efficiëntieverbeteringen als gevolg van gegevenskoppeling en procesautomatisering, maar roepen tegelijkertijd fundamentele vragen op over verantwoordingsplicht en transparantie in termen van het kunnen traceren, verifiëren en begrijpen van de informatie waarop administratieve besluiten zijn gebaseerd, en het waarborgen dat de fundamentele publieke waarden worden gehandhaafd in administratieve besluitvormingsprocessen die fundamentele gevolgen hebben voor de levenskansen van burgers.⁶⁹⁸ Schijnbaar ‘technische’ ontwerpkeuzes hebben belangrijke politieke gevolgen, die niet over het hoofd mogen worden gezien.⁶⁹⁹

Ook het gevaar dat bij de uitvoering van risicoanalyses gebruik wordt gemaakt van indicatoren die discriminatie van bepaalde groepen tot gevolg kunnen hebben, zoals afkomst of nationaliteit, wordt lang niet onderkend. Vanaf 2015 stelt de Centrale Raad van Beroep op dit punt wel enkele grenzen waar het gaat om controles op buitenlands vermogen.⁷⁰⁰ In 2022 wordt het risico van discriminatie door algoritmes in de sociale zekerheid erkend in het rapport ‘Gelijk recht doen’ van de parlementaire onderzoekscommissie Effectiviteit Antidiscriminatiewetgeving.

7.4 Rechtsbescherming en dienstverlening

In deze paragraaf beantwoorden we de vierde onderzoeksvraag:

4. *In hoeverre was bij het opstellen van dit fraudebeleid oog voor de dienstverlening aan en rechtsbescherming van burgers?*

Verbetering van dienstverlening is in veel gevallen een van de doelen van een wijziging in wet- of regelgeving. Bij de professionalisering van de uitvoeringsinstanties vanaf de eeuwwisseling wordt gestreefd naar een betere klantgerichtheid en klantvriendelijkheid. Dit moet bereikt worden door een meer klantgerichte organisatie, waar prestatie-indicatoren voor worden opgesteld, betere ICT-voorzieningen en de koppeling van gegevens, zodat de burger gegevens maar één keer hoeft te geven.⁷⁰¹ Ook bij het

⁶⁹³ Zie ook de literatuurbespreking over NPM in hoofdstuk 2.

⁶⁹⁴ Peeters, R., & Widlak A. (2018). The digital cage: Administrative exclusion through information architecture – The case of the Dutch civil registry's master data management system. *Government Information Quarterly*, 35(2), 75-183.

⁶⁹⁵ Zie bijvoorbeeld de discussie over ICT-problemen bij de uitvoering bij de Belastingdienst in 4.3d en de laatste paragraaf van 4.5. Zie ook de discussie over NPM en ICT in 2.3.

⁶⁹⁶ Zie de discussie over privacyschending door gegevenskoppeling in 6.2b.

⁶⁹⁷ Peeters, R., & Widlak, A. (2021). Automation Hubris: An institutional Analysis of Administrative Burdens in Automated Decision Factories – The Case of the Dutch Daycare Benefit Scandal. *Paper for the Workshop on Administrative Burden at the NoPSA Conference, August 2021*.

⁶⁹⁸ Busuioc, M. (2021). Accountable Artificial Intelligence: Holding Algorithms to Account. *Public Administration Review*, 81(5): 825-836.

⁶⁹⁹ Zie onder andere Bovens, M., & Zouridis, S. (2002). From street-level to system-level bureaucracies: How information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. *Public Administration Review*, 62(2): 174-84, pp. 181-2: ‘The information system is essentially political in nature and the links between separate systems are also politically relevant, because, for example, political consequences may be ensuing from such a link.’

⁷⁰⁰ Zie hoofdstuk 6, 6.2b.

⁷⁰¹ Zie hoofdstuk 3.

toeslagenstelsel en de beslissing om de uitvoering bij de Belastingdienst te leggen, wordt beoogd de dienstverlening beter te maken doordat er één loket komt voor alle toeslagen, en de meeste gegevens al bekend zijn. Bij het streven naar een efficiënte uitvoering door gegevensuitwisseling is de bescherming van de privacy van de betrokkenen geen prioriteit, maar eerder een obstakel.

Ook al is verbetering van dienstverlening een doel, hiermee is niet gezegd dat dit doel ook wordt behaald. Zoals besproken in hoofdstuk 6 wordt de gedigitaliseerde dienstverlening overwegend als een verslechtering ervaren, waarna bijvoorbeeld bij het UWV ook weer meer persoonlijk klantcontact wordt ingevoerd. Bij de toeslagen hebben we gezien hoe problemen met het ICT-systeem, onderbemensing en overbelasting van de Belastingtelefoon hebben geleid tot een recordaantal klachten bij de Nationale ombudsman. Ook hebben we gezien hoe de dienstverlening vaak bij bezuinigingen een sluitpost blijkt. Uiteindelijk zijn goede dienstverlening en voorlichting juridisch geen recht van de betrokkenen, waardoor zij hierop ook geen beroep kunnen doen als, in hun ogen, gebrek aan dienstverlening of voorlichting deels de oorzaak is van het niet nakomen van de inlichtingenverplichting of andere tekortkomingen waarop sancties zijn gesteld.⁷⁰²

Rechtsbescherming heeft een heel bescheiden rol gespeeld bij de ontwikkelingen in de sociale zekerheid zoals hierboven beschreven. In het bijzonder problematisch is de informatieplicht van uitkeringsgerechtigden: zij worden geacht alle relevante informatie door te geven aan de uitvoeringsinstanties, zonder dat helder is omschreven wat precies relevant is en vaak zonder goede voorlichting. Een gebrek aan kennis of begrip van het wettelijk systeem kan niet aan de uitvoeringsorganisaties worden tegengeworpen. Men wordt geacht de wet te kennen, hoe ingewikkeld die wet ook is. Er kan sprake zijn van grote rechtsonzekerheid door het feit dat sommige begrippen in de socialezekerheidswetten zeer onbepaald zijn, zoals de begrippen ‘gezamenlijke huishouding’ en ‘op geld waardeerbare arbeid’. Voor de belanghebbende is lang niet altijd inzichtelijk welke omstandigheden zouden kunnen maken dat er een relevante verandering in zijn omstandigheden is die hij had moeten melden. Toch kan hem dit op zeer hoge boetes en terugvorderingen komen te staan. Dit kan tot grote onzekerheid leiden over de consequenties van normale menselijke interactie, zoals het onderhouden van vriendschappen en het verrichten van vriendendiensten.

Uitkeringsgerechtigden kunnen er bovendien niet op vertrouwen dat een eenmaal toegekende uitkering ook daadwerkelijk uitgegeven kan worden. Na verloop van tijd kan altijd nog worden geoordeeld dat de uitkering geheel of gedeeltelijk onverschuldigd was betaald, zodat het te veel ontvangen bedrag moet worden terugbetaald. Hierbij is het niet van belang of de onverschuldigde betaling al dan niet door toedoen van de belanghebbende is veroorzaakt. Wat hier ontbreekt is een uitgebalanceerd regime, waarbij enerzijds fouten in de toekenning van de uitkering kunnen worden hersteld en anderzijds belanghebbenden niet tot in lengte van dagen het risico lopen met grote schulden te worden geconfronteerd.

Een nog onderbelicht voorbeeld zijn de gevolgen van de hybride financiering van de WIA en Ziektewet (ZW) voor uitkeringsgerechtigden. Bijna de helft van de werknemers is in dienst bij een eigenrisicodragers. Eigenrisicodragers hebben een direct financieel eigenbelang bij het beëindigen van uitkeringen of het opleggen van sancties. De omgang van eigenrisicodragers met uitkeringsgerechtigden onttrekt zich echter volstrekt aan publiek toezicht. Het is daarom onbekend in hoeverre in voldoende mate rekening wordt gehouden met de rechten en de rechtsbescherming van deze uitkeringsgerechtigden.

Een pregnant voorbeeld van het gebrek aan prioriteit voor rechtsbescherming in het toeslagendomein is het ontbreken van een hardheidsclausule in de Awir. De regering heeft ervoor gekozen om tegen het advies van de Raad van State in de hardheidsclausule te schrappen en uiteindelijk heeft de Tweede Kamer alleen een heel uitgedeelde hardheidsclausule bij amendement toegevoegd. Ook de ‘alles of

⁷⁰² Zie de discussie in 6.2b.

niets'-benadering van de terugvordering van voorschotten en het ontbreken van de mogelijkheid om een afbetalingsregeling te treffen bij opzet of grove schuld, geven blijk van uitzonderlijke hardheid. Hiermee vergeleken bevatten de socialezekerheidswetten meer mogelijkheden voor maatwerk, zoals een verwijtbaarheidstoets en het afzien van boetes bij dringende redenen. Deze worden in de praktijk echter nauwelijks benut. Boetes worden gestandaardiseerd opgelegd zonder veel acht te slaan op de omstandigheden van de belanghebbende.

Een omstandigheid die meeweegt bij de beoordeling van de aandacht voor rechtsbescherming, is dat in de onderzoeksperiode meermalen is bezuinigd op de infrastructuur van rechtsbescherming, zoals de sociale advocatuur. Dit betekent dat zelfs als een sanctie of terugvordering juridisch gezien geen stand zou houden, het voor burgers steeds moeilijker wordt om ook daadwerkelijk hun recht te halen. Deze ontwikkelingen zijn des te markanter omdat de bewindspersonen wel vaak op de mogelijkheden van beroep en bezwaar wijzen als er Kamervragen zijn over individuele gevallen waarin het misgegaan lijkt te zijn.⁷⁰³

7.5 De rol van de Staten-Generaal

Ten slotte beantwoorden we de laatste onderzoeksvraag:

5. *Op welke wijze hebben de Staten-Generaal (Eerste en Tweede Kamer) hun rol in deze context ingevuld?*

De Staten-Generaal hebben een medewetgevende en controlerende functie. Als we kijken naar de medewetgevende functie dan is de vraag die we willen beantwoorden in hoeverre de beide Kamers in de verschillende wetgevingstrajecten hun middelen hebben ingezet om hun rol te vervullen.

In het wetgevende traject spelen vooral de coalitiepartijen vermoedelijk een rol achter gesloten deuren, maar op basis van openbare informatie is dit slecht te onderzoeken. We kijken daarom vooral naar het openbare wetgevingstraject in de Kamers. Hieruit komt voor de belangrijkste wetgevingstrajecten het beeld naar voren dat er levendige discussie is geweest over verschillende aspecten van de wetgeving, wat soms via amendementen of moties heeft geleid tot (veelal beperkte) wijzigingen. We zien echter ook dat de fundamentele (politieke) keuzes die in de wetgeving gemaakt worden meestal niet bevraagd worden, en in geen van de onderzochte gevallen uiteindelijk worden gewijzigd. We zien bijvoorbeeld dat bij de behandeling van de Wet SUWI de keuze voor marktwerking en disciplinering breed gedragen wordt, maar er wel discussie is over de vraag hoever deze marktwerking moet gaan, wat uiteindelijk ook tot een wijziging van het wetsvoorstel leidt. Bij de Awir zien we een levendige discussie tussen vooral de regering en de PvdA over het peilmoment en de armoedeval, waarbij ook een aantal amendementen worden ingediend, die echter allemaal worden afgewezen. Hierop besluit de PvdA uiteindelijk ook om tegen de wet te stemmen, maar omdat de coalitie voor stemt, heeft dit geen verdere gevolgen. De coalitiepartijen VVD en D66 gaan niet kritisch in op de rol van de Belastingdienst, maar ruziën alleen wat over de vraag of het plan niet eigenlijk gaat om CDA-gezinspolitiek – wat de liberalen niet zien zitten. Uiteindelijk prevaleert in deze discussie ook de politieke wenselijkheid. Hierdoor komt het parlement niet toe aan de discussie over de rol van de Belastingdienst in dit plan. Bij de enkele vragen over het vermogen van de Belastingdienst om goede uitvoering aan de wet te geven, wordt genoeg genomen met geruststellende woorden van de regering. Een fundamentele discussie over de vraag of de Belastingdienst wel de juiste partij is om als uitvoeringsorgaan te worden ingezet, wordt dan ook niet gevoerd. Ook bij de Wet BMTI en de Fraudewet zien we dat de noodzaak voor strengere sancties breed wordt gedeeld en dat dit sentiment een sterkere rol lijkt te spelen dan de kritische adviezen van de Raad van State. Ten slotte zien we dat de tijdsgeest van strenger straffen de leden van de Eerste en Tweede Kamer minder kritisch maakt ten aanzien van de koppeling van databestanden om fraude op te sporen middels het Systeem Risico

⁷⁰³ Zie bijvoorbeeld de antwoorden op Kamervragen besproken in 6.3.

Indicatie (SyRI) – de wetswijziging wordt als hamerstuk aangenomen. In de woorden van Marc Chavannes⁷⁰⁴: “Bla, bla, technisch, dachten ze kennelijk in het parlement. Bestrijding van uitkeringsfraude is altijd goed.”

De conclusie over de medewetgevende rol van de Staten-Generaal is dat de (openbare) discussie niet tot fundamentele wijzigingen heeft geleid. Hier hebben de Kamers een kans gemist om aan het begin bij te sturen, ook al waren er voorafgaand aan zowel de Awir als de Fraudewet al kritische rapporten van bijvoorbeeld de Afdeling advisering van de Raad van State waarin de problemen die later zouden gaan spelen, werden voorspeld. Zolang de coalitiepartijen niet bereid zijn tegen de eigen ministers in te gaan, is ook niet helder hoe de Kamers hun medewetgevende rol willen invullen. In die zin onderschrijven wij de conclusie van van (destijds) vice-voorzitter van de Raad van State, Tjeenk Willink:

“In eerste en laatste instantie moeten de Staten-Generaal zichzelf kritisch afvragen of onuitvoerbare wetgeving ooit zal worden tegengehouden als de politieke werkelijkheid van regeerakkoord en coalitiebelang die wetgeving toch noodzakelijk maken. Als het eerlijke antwoord daarop is: zelden, dan heeft het niet veel zin (nog) meer informatie van uitvoerders te krijgen maar moet eerst het onafhankelijker functioneren van het parlement zelf aan de orde komen.”⁷⁰⁵

Als we kijken naar de controlerende rol van het parlement dan willen we weten in hoeverre de Kamers de regering ter verantwoording hebben geroepen met betrekking tot de uitvoering van wetgeving en beleid. Hiervoor zijn moties en mondelinge of schriftelijke Kamervragen belangrijke instrumenten. We zien in de analyse van de nasleep van de onderzochte ontwikkelingen dat veelvuldig van deze instrumenten gebruikgemaakt wordt. Uit onze analyse blijkt dat Kamervragen over onderwerpen als fraude vaak volgen op media-aandacht voor dit onderwerp. Dit komt overeen met de wetenschappelijke literatuur⁷⁰⁶, waaruit blijkt dat de reactie van het parlement op gebeurtenissen vaak vooral symbolisch is: de Kamervraag of motie is veelal vooral bedoeld om te profileren en media-aandacht te genereren, en niet om daadwerkelijk informatie te krijgen of het beleid aan te passen. Hier zijn uiteraard belangrijke uitzonderingen op, maar het is twijfelachtig of de overdaad aan Kamervragen bijdraagt aan de effectiviteit van het middel, zeker als er geen (politiek) vervolg wordt gegeven aan onvolledige of formalistische antwoorden.

Een voorbeeld hiervan is de Bulgarenfraude. Tijdens en na de Bulgarenfraude is er veel aandacht voor deze zaak in (vooral) de Tweede Kamer. Nadat de SP een motie indient waarin de regering gevraagd wordt om de Bulgaarse autoriteiten te vragen te helpen de onterecht verstrekte toeslagen terug te vorderen, gaat de PVV hieroverheen met een motie met dezelfde strekking, maar extremere bewoordingen. In tegenstelling tot de motie van de PVV wordt de motie van de SP aangenomen. Het is hier sterk de vraag wat het nut van twee moties van dezelfde strekking is, en of het doel van beide moties daadwerkelijk is om de regering tot terugvordering aan te zetten, omdat het niet waarschijnlijk is dat de regering zonder de motie niet zal onderzoeken in hoeverre dat mogelijk is.⁷⁰⁷

In de aanloop naar wat later de toeslagenaffaire is gaan heten, zien we vooral dat het heel lang duurt voordat Kamervragen of moties leiden tot een wijziging in het beleid. Al vanaf 2010 stellen verschillende partijen vragen over terugvorderingen door de fiscus, vaak naar aanleiding van berichtgeving in de media of kritische rapporten van onder meer de Nationale ombudsman.⁷⁰⁸ Hierop komen echter stevast antwoorden van de verantwoordelijke bewindspersonen met de strekking dat het om individuele gevallen

⁷⁰⁴ NRC Handelsblad, 4 oktober 2014.

⁷⁰⁵ Kamerstukken Eerste Kamer, 2006-2007 28831, nr. G.

⁷⁰⁶ Zie Van Aelst, P., & Walgrave, S. (2016). Political agenda setting by the mass media: Ten years of research, 2005-2015. *Handbook of public policy agenda setting*; zie ook Van Aelst, P., & Vliegenthart, R. (2014). Studying the tango: An analysis of parliamentary questions and press coverage in the Netherlands. *Journalism Studies*, 15(4), 392-410.

⁷⁰⁷ Zie hoofdstuk 5, paragraaf 5.5a.

⁷⁰⁸ Zie hoofdstuk 6, paragraaf 6.3.

gaat waar ze niet op in kunnen gaan, het de verantwoordelijkheid is van de ouders en/of dat ingeval van onrecht de ouders bezwaar en beroep kunnen instellen. Omdat hier verder niet stevig op doorgevraagd wordt en de coalitiepartijen de bewindspersonen blijven steunen, leidt dit niet tot verdere commotie in de Tweede Kamer of de media en wordt de regering niet genoodzaakt om het beleid echt te wijzigen.

Ook voor wat betreft de controlerende rol van de Staten-Generaal is de conclusie dat de inspanningen van de Kamers uiteindelijk niet of pas heel laat voor een correctie op het beleid hebben gezorgd. Ook hier geldt dat zolang de coalitiepartijen niet bereid zijn om kritisch te opereren naar de eigen bewindspersonen toe, er geen druk is op de regering om inhoudelijk zinvolle antwoorden te geven of volledige informatie te verstrekken op Kamervragen. Coalitiepartijen zullen moeten erkennen dat het beleid van de eigen regering tot problemen leidt voordat verwacht kan worden dat moties de regering ertoe aanzetten dit beleid daadwerkelijk te wijzigen.

7.6 Openstaande vragen

Omdat dit rapport is gebaseerd op openbare informatie blijven er ook vragen onbeantwoord, vooral als het gaat om de politieke en ambtelijke keuzes waarnaar in onderzoeksvraag 2 gevraagd wordt. In deze paragraaf willen wij niet onbenoemd laten welke vragen bij ons zijn gerezen, uiteraard zonder daarbij volledigheid te suggereren. Wij denken aan de volgende vragen.

- Waarom is er in 2012 besloten tot een verharding van de sancties in de Fraudewet, terwijl er op dat moment eigenlijk geen signalen waren dat dit nodig was en ook de Afdeling advisering van de Raad van State vraagtekens zette bij nut en noodzaak van deze verharding? Is er binnen de coalitie en/of regering over gesproken, en welke beweegredenen waren hierbij van belang?
- Waarop baseerde de regering in 2003 het vertrouwen in de mogelijkheden van de Belastingdienst om de toeslagen uit te voeren, zowel in termen van uitvoerende capaciteit als in termen van klantgerichtheid? In hoeverre is er bij deze keuze binnen de regering aandacht besteed aan de lessen uit de rapporten van de commissies-Buurmeijer en -Van der Zwan en de ervaringen met professionalisering en dienstverlening in het SUWI-wetgevingstraject?
- Waarom is besloten om geen onafhankelijke inspectie te laten toezien op de klantgerichtheid van de Belastingdienst/Toeslagen?
- Waarom is het amendement van Omtzigt (CDA) bij de bespreking van de Awir in de Tweede Kamer waarin hij voorstelt om een hardheidsclausule op te nemen, vervangen door een amendement dat alleen ingaat op een hardheidsclausule rondom de vermogenstoets?
- Waarom hebben de regering en de Staten-Generaal niet meer gedaan met de verschillende rapporten van de Nationale ombudsman na invoering van de Awir en na invoering van de Fraudewet? Speelde de schijnbaar slechte verhouding tussen de Tweede Kamer en de Nationale ombudsman hierbij een rol?
- Waarom heeft de Tweede Kamer genoeg genomen met de formalistische en/of onvolledige antwoorden op Kamervragen naar aanleiding van de signalen over de problemen bij de toeslagen vanaf 2010? Waarom hebben vooral de coalitiepartijen hier niet meer politiek vervolg aan gegeven?
- Waarom zijn de Eerste en Tweede Kamer zo gemakkelijk meegegaan met de politieke keuzes van de regering bij zowel de Awir/WKO als de Fraudewet, ook na kritisch advies van de Raad van State? Wat waren de overwegingen van vooral de coalitiepartijen om hierbij niet dualistischer op te treden?
- Welke keuzes hebben uitvoeringsorganen gemaakt om al dan niet gebruik te maken van de mogelijkheden om maatwerk toe te passen bij het opleggen van boetes en terugvorderingen? In hoeverre is over die keuzes verantwoording afgelegd aan de politiek verantwoordelijken?

- Hoe houden de politiek verantwoordelijken toezicht op de rechtmatigheid van activiteiten van uitvoeringsorganen bij het (heimelijk) verzamelen van informatie over uitkeringsgerechtigden, bijvoorbeeld door bestandskoppeling of de inzet van opsporingstechnologie?
- Hoe komt het dat er in de politiek geen fundamenteel debat is gevoerd over de vergaande digitalisering van de handhaving, waaronder het gebruik van risicoprofielen, en het daarbijbehorende risico van discriminatie? Waarom is het niet nodig geacht om hiervoor een specifiek wettelijk kader op te stellen? Dezelfde vraag kan gesteld worden over het opstellen van een specifiek wettelijk kader voor gegevensverzameling bij handhavingsactiviteiten.

7.7 Conclusie

Als er een rode draad door onze bevindingen loopt, dan lijkt die te zijn dat de tegenmacht of *checks and balances* op cruciale momenten niet goed lijkt te hebben gefunctioneerd. Als we terugblikken op dertig jaar beleid en wetgeving over sociale zekerheid, dan kunnen we stellen dat de wetgever en de regering op verschillende plekken politieke belangen hebben laten prevaleren boven het maatschappelijke belang van (aanpassing van) wetgeving. Op meerdere momenten worden adviezen van de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman genegeerd, ogenschijnlijk omdat deze adviezen niet politiek opportuun zijn. Zoals hierboven beschreven, en zoals ook beschreven in ‘Ongekend onrecht’, hebben deze er mede toe geleid dat de toeslagenaffaire kon plaatsvinden.

De verantwoordelijkheid voor wetgeving en beleid ligt bij de wetgever, bij het bestuur en bij de Staten-Generaal als controlerend orgaan. De door ons gemaakte analyse laat echter zien dat ook de rechterlijke macht en de media kansen hebben laten liggen om de wetgevende en de uitvoerende macht te controleren en te corrigeren.

In het bestuursrecht is de rechtspraak op het hoogste niveau verdeeld over verschillende instanties, waarbij voor de toeslagenaffaire vooral de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Centrale Raad van Beroep relevant zijn. Beide instanties hebben zich in de onderzoeksperiode grotendeels terughoudend opgesteld ten opzichte van het bestuur. Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak zelf ook erkend heeft, is zij te lang meegegaan met de ‘alles of niets’-lijn van de Belastingdienst/Toeslagen. De CRvB heeft zich een aantal keren wel kritisch opgesteld, maar ook zeker niet alle mogelijkheden benut om recht te doen aan situaties van belanghebbenden. Vooral nu er steeds meer bestuursrechtelijke sancties worden opgelegd, is een kritische houding noodzakelijk. Alhoewel de waarborgen van het strafrecht formeel van toepassing zijn als het gaat om leedtoevoegende sancties, lijkt het er toch op dat de bestuursrechter heel anders kijkt naar de omstandigheden en de proportionaliteit en redelijkheid van sancties dan de strafrechter.

In ons antwoord op de vijfde onderzoeksvraag stellen we dat de door de Staten-Generaal zowel in de medewetgevende rol als in de controlerende rol (te) weinig of (te) laat echt gecorrigeerd is. Zoals Tjeenk Willink al concludeerde in zijn hierboven geciteerde reactie op een rapport van de Eerste Kamer over wetgeving en uitvoering, lijkt er vooral bij de coalitiepartijen weinig bereidheid te zijn om tegen de eigen regering in te gaan, waardoor er eigenlijk geen dualisme van de grond komt. Met uitzondering van de discussie over de SUWI in de jaren 90 en de aandacht voor de toeslagenaffaire in de laatste jaren van de onderzoeksperiode zien we een parlement dat wel debatteert, moties aanneemt en Kamervragen stelt, maar niet op fundamenteel vlak de keuzes van de regering betwijfelt of achteraf serieus ingaat op signalen dat er problemen zijn.

Vanuit de klassieke taakopvatting van de journalistiek als waakhond van de democratie hebben de media hun werk goed gedaan door de toeslagenaffaire aan het licht te brengen. Hierbij hebben journalisten de

politiek op de huid gezeten totdat de ‘macht [begint] te spartelen en dan moet je doorvragen’,⁷⁰⁹ in de woorden van Pieter Klein, die samen met Trouw-journalist Jan Kleinnijenhuis een Tegel ontving voor hun onthullingen die leidden tot de toeslagenaffaire. Aan de andere kant heeft de journalistiek ook bijgedragen aan een maatschappelijk klimaat waarin de toeslagenaffaire heeft kunnen ontstaan. We zien dat veel mediagolven rond fraude in de sociale zekerheid worden geassocieerd met buitenlanders of Nederlanders met een migratieachtergrond, terwijl fraude door Nederlandse pensioengerechtigden slechts leidt tot een rimpeling in de media-aandacht. Ook zien we onevenredig veel aandacht voor (politieke) schandalen rond de sociale zekerheid in vergelijking met de aandacht voor de wetgeving en uitvoering van de sociale zekerheid. De woorden van diezelfde Pieter Klein bij het ontvangen van de Tegel zijn daarbij tekenend: “Hunt them down. Go get the bastards. Publish and be damned.”⁷¹⁰ Het ter verantwoording roepen van bewindspersonen heeft een belangrijke democratische functie, maar uiteindelijk is het een middel om het beleid en het functioneren van de democratie te verbeteren.

Zoals ook uit ons rapport blijkt, speelt de dynamiek tussen media en politiek hier een belangrijke rol. In de woorden van de Staatscommissie Parlementair Stelsel: ‘Politici en media bespelen elkaar over en weer in een spel waarin de beeldvorming een belangrijke rol speelt.’⁷¹¹ In positieve zin kunnen media en politiek samen optreden om problemen te agenderen en bediscussieren. De zogenaamde medialogica kan echter ook een belemmerende rol spelen bij de totstandkoming van tegenmacht vanuit het parlement: Als twijfel aan het beleid van de eigen regeringspartij gezien wordt als zwakte en een teken van verdeeldheid, dan is het politiek opportuun om als coalitie de rijen te sluiten. Maar als er geen ruimte is voor een kritische discussie over de inhoud, dan maakt deze houding het journalisten uiteindelijk juist moeilijker om door te vragen. In de woorden van Jesse Frederik: “De veronderstelling dat achter alles wat misgaat bij de overheid een diepe doelbewustheid schuilt – is dat niet precies dezelfde vooringenomenheid die ons doet geloven dat iedere ouder die een fout maakt ook een moedwillige oplichter is?”⁷¹²

Wij zijn zeker niet de eersten die concluderen dat de tegenmacht vanuit het parlement slecht uit de verfkomt. Onder andere in het eindrapport van de staatscommissie Parlementair Stelsel van 2018 worden een aantal aanbevelingen gedaan om de positie en houdbaarheid van het parlement te versterken. Naast deze structurele voorstellen is in onze optiek echter ook een bredere cultuuromslag nodig om een ‘nieuwe bestuurscultuur’ mogelijk te maken. Zowel media als politici zullen moeten komen tot een manier van werken waarin het mogelijk is om serieus in te gaan op mogelijke problemen en beter te luisteren naar de experts binnen de diverse adviesraden die Nederland rijk is, ook als dat leidt tot een kritische reflectie op de eigen politieke plannen. Hiervoor lijkt het nodig om elkaar soms minder als tegenstander te zien en te erkennen dat het doel uiteindelijk hetzelfde is: betere wetgeving en een goede uitvoering.

⁷⁰⁹ Citaat uit <https://decorrespondent.nl/11959/de-tragedie-achter-de-toeslagenaffaire/719468974741-fc85ca00>.

⁷¹⁰ Citaat uit <https://decorrespondent.nl/11959/de-tragedie-achter-de-toeslagenaffaire/719468974741-fc85ca00>.

⁷¹¹ Bijlage bij Kamerstukken II, 2019/2019, 34430, nr. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-8675649>.

⁷¹² <https://decorrespondent.nl/11959/de-tragedie-achter-de-toeslagenaffaire/719468974741-fc85ca00>.

Literatuurlijst

Rapporten en overige publicaties

- ABDTOPConsult (2019). *Regels en Ruimte. Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte*.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/16/bijlage-rapport-abdtopconsult-maatwerk-dienstverlening>
- ABDTOPConsult (2020). *Werk aan uitvoering. Fase 1: Problemanalyse*.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/02/14/werk-aan-uitvoering---fase-1---problemanalyse>
- Adviescommissie praktische rechtsbescherming in belastingzaken (2021) *Burgers beter beschermd*, 20 april 2021
<https://open.overheid.nl/repository/ronl-28b27e0e-c8e6-4d72-a4ad-64e79bfa5871/1/pdf/1rapport-burgers-beter-beschermd.pdf>
- Algemene Rekenkamer (2006), *Resultaten van het verantwoordingsonderzoek 2005 bij het Ministerie van Financiën*
- Algemene Rekenkamer (2007), *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2006 bij het Ministerie van Financiën*
- Algemene Rekenkamer (2017). *UWV, balanceren tussen ambities en middelen*.
<https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2017/01/31/uwv-balanceren-tussen-ambities-en-middelen>
- Algemene Rekenkamer (2020). *Overzicht bevindingen en publicaties Algemene Rekenkamer over toeslagenstelsel*.
<https://www.rekenkamer.nl/publicaties/publicaties/2020/02/13/overzicht-bevindingen-en-publicaties-algemene-rekenkamer-over-toeslagenstelsel-januari-2020>
- Algemene Rekenkamer (2021). *Aandacht voor Algoritmes*.
<https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/01/26/aandacht-voor-algoritmes>
- Algemene Rekenkamer (2022). *Algoritmes getoetst: De inzet van 9 algoritmes bij de overheid*.
<https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2022/05/18/algoritmes-getoetst>
- Algemene Rekenkamer (2022). *Focus op handhaving Belastingdienst bij schijnzelfstandigheid*.
<https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2022/04/05/focus-op-handhaving-belastingdienst-bij-schijnzelfstandigheid>
- APE (2019), *De Rol van private verzekeraars in het hybride WGA-stelsel*, Den Haag
- Auditdienst Rijk (2020). *Toeslaggerelateerde CAF-zaken*,
<https://open.overheid.nl/repository/ronl-1c359fdc-4398-44e2-9969-1f353c0c481d/1/pdf/rapport-caf-adr.pdf>
- Autoriteit Persoonsgegevens (2020). *De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag*.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/07/17/de-verwerking-van-de-nationaliteit-van-aanvragers-van-kinderopvangtoeslag>
- Brummelkamp, G., Kerckhaert, A., Engelen, M. (2010). *Wat beweegt de fraudeur? Motieven achter fraude met sociale zekerheid*. Research voor Beleid in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
<https://www.guidobrummelkamp.nl/wp-content/uploads/2018/03/Wat-beweegt-de-fraudeur.pdf>
- CBS (1995-2004). *Allochtonen in Nederland*, jaarlijkse rapportage gepubliceerd tussen 1995 en 2004, Voorburg, CBS.
- College voor de Rechten van de Mens (2021). *Discriminatie door risicoprofielen. Een mensenrechtelijk toetsingskader*
- commissie Andriessen (1995) *Nieuwe wegen, vaste waarden*, geraadpleegd op
<https://www.cda.nl/leden/publicaties/nieuwe-wegen-vaste-waarden>
- Commissie-Buurmeijer (1993). *Enquête naar het functioneren van de organen belast met de uitvoering van de sociale-verzekeringswetten*. Eindrapport Parlementaire Enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale verzekeringen. Kamerstukken Tweede Kamer, 1992/1993, 22730, nrs. 7-8.
https://repository.overheid.nl/frbr/sgd/19921993/0000014298/1/pdf/SGD_19921993_0003848.pdf
- Commissie-Donner (2019). *Omzien in verwondering*. Interim-advies commissie Uitvoering Toeslagen. Bijlage bij Kamerstukken II, 31066, nr. 546.
- Commissie-Donner (2020). *Omzien in verwondering 2*. Eindadvies Adviescommissie Uitvoering Toeslagen. Bijlage bij Kamerstukken II, 31066, nr. 608.
- Commissie Van der Meer (2017) *Andere tijden. Evaluatie puntentoekenning in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand*. Bijlage bij Kamersuk 31753, nr.142.
- Commissie Van der Zwan (1993). *Het recht op bijstand. Naar een beheerst proces bij de toekenning van bijstand*. Onderzoekscommissie Toepassing ABW
- De Beleidsonderzoekers. (2021, maart). *Perspectief op bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. De beleidsdoorlichting Artikel 11: het SUWI-stelsel langs de meetlat*, i.o.v. ministerie van SZW. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/07/06/rapport-beleidsdoorlichting-artikel-11-uitvoering-en-evaluatie-wet-suwi>
- FNV. (2021). *Boeten zonder schuld*. Geraadpleegd op
<https://www.fnv.nl/getmedia/65413a59-94be-49ff-b810-a10d0abc36d0/Boeten-zonder-schuld.pdf>
- Inspectie SZW (2013). *De burger bediend in 2013*, Den Haag: Inspectie SZW programmarapportage 18 oktober 2013. Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 26 448 en 32 761, nr. 505

- Inspectie SZW. (2014). *De boete belicht*. Geraadpleegd op https://www.eerstekamer.nl/overig/20141216/rapportage_de_boete_belicht/f=y.pdf
- Inspectie SZW (2021). *Niet-gebruik van de algemene bijstand. Een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak* Den Haag: Inspectie SZW
- Inspectie Werk en Inkomen (2006). *Zorgen voor bejegening. Onderzoek naar de wijze waarop UWV een zorgvuldige bejegening voor WW- en ZW-gerechtigden en werkgevers nastreeft*
- IWI (2011, december). *De cliënt centraal: Programmarapportage Dienstverlenende overheid*, pp. 9-10.
- Ministerie van SZW (2005). *Hoogwaardig handhaven, Gemeenten uit de startblokken*. <https://vng.nl/kennisbank-naleving/hogwaardig-handhaven-gemeenten-uit-de-startblokken>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/Universiteit Utrecht (2021). *Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmen*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/02/25/impact-assessment-mensenrechten-en-algoritmes>
- Ministerie van Financien (2019). *Eenvoud en maatwerk: Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel*, IBO-rapport Toeslagen Deelonderzoek 1. <https://archief.rijksbegroting.nl/system/files/12/eindrapport-toeslagen-deel-1.pdf>
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). *Beleidsvisie "Zorgvuldig en bewust. Gegevensverwerking en privacy in een gedecentraliseerd sociaal domein"*, bijlage bij Kamerstukken II 2013-2014, 32 761, nr. 62
- MOgroep (2014). *Belastingdienst, een bron van armoede? Over de invordering van belasting- en toeslagschulden*. https://schuldinginfo.nl/fileadmin/Publicaties/Belastingdienst_een_bron_van_armoede.pdf
- Nationale ombudsman (2006). *Van aanslag naar toeslag: Over de uitvoering van de Wet op de huurtoeslag en de Wet op de zorgtoeslag door de Belastingdienst*. <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/onderzoeken/2006395>
- Nationale ombudsman (2007). *Jaarverslag 2006: Een kwart meer klachten bij de Nationale ombudsman*. <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2007/jaarverslag-2006-een-kwart-meer-klachten-bij-de-nationale-ombudsman>
- Nationale ombudsman (2010). *2010/015: De Belastingdienst: lessen uit de praktijk van de Nationale ombudsman*. <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/onderzoeken/2010015>
- Nationale ombudsman. (2010). *2010/025: 'ZZP'ers met een valse start'*. <https://www.nationaleombudsman.nl/publicaties/rapporten/2011071>
- Nationale ombudsman (2011). *2011/325: Alleen het UWV kan kiezen voor een beter UWV*. <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/onderzoeken/2011325-eigen-onderzoek-naar-veel-voorkomende-klachten-over-het-uwv>
- Nationale ombudsman (2013). *2013/50: Met voeten getreden. Schendingen van de beslagvrije voet door gerechtsdeurwaarders*. <http://www.nationaleombudsman.nl/rapporten/2013/150>
- Nationale ombudsman (2013). *2013/170: De burger gaat digitaal*. <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/onderzoeken/2013170-onderzoek-naar-ervaringen-van-burgers-met-digitale-dienstverlening>
- Nationale ombudsman (2013). *2013/170: Onderzoek naar ervaringen van burgers met digitale dienstverlening overheid*. <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/onderzoeken/2013170-onderzoek-naar-ervaringen-van-burgers-met-digitale-dienstverlening>
- Nationale ombudsman (2014). *2014/159: Geen fraudeur, toch boete. Een onderzoek naar de Fraudewet in de praktijk*. <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/rapporten/2014159>
- Nationale ombudsman (2015). *2015/025: Gevraagd: maatwerk! Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk bij de Belastingdienst/Toeslagen*. <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/onderzoeken/2015025-onderzoek-naar-de-uitvoeringspraktijk-bij-de-belastingdiensttoeslagen>
- Nationale ombudsman. (2015). *Pgb-trekkingsrecht en de (niet) lerende overheid*. <https://www.nationaleombudsman.nl/publicaties/onderzoeken/2015123-rgb-trekkingsrecht-en-de-niet-lerende-overheid>
- Nationale ombudsman (2017). *2017/001: SVB: Digitaliseren = Informeren. Onderzoek naar de communicatie van de SVB over digitalisering*. <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/onderzoeken/2017001-onderzoek-naar-de-communicatie-van-de-svb-over-digitalisering>
- Nationale ombudsman (2017). *2017/002: UWV: Digitaliseren = Informeren Onderzoek naar de communicatie van het UWV over digitalisering* 2017/002. <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/onderzoeken/2017002-onderzoek-naar-de-communicatie-van-het-uwv-over-digitalisering>
- Nationale ombudsman (2017). *2017/035: Terug aan tafel, samen de klacht oplossen. Onderzoek naar klachtbehandeling in het sociaal domein na de decentralisaties*. <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/onderzoeken/2017035-onderzoek-naar-klachtbehandeling-in-het-sociaal-domein-na-de>
- Nationale ombudsman (2018). *2018/005: Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling. Werken aan oplossingen en leren van klachten*. <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/onderzoeken/2018005-ombudsvisie-op-professionele-klachtbehandeling>
- Nationale Ombudsman (2021). *Klacht gegrond, maar geen oplossing. 2e Rapportage monitor klachtbehandeling Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen*. <https://www.nationaleombudsman.nl/publicaties/rapporten/2021117>
- Parlementaire onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag (2020). *Ongekend onrecht*, Kamerstukken II, 35510 nr. 2.
- Parlementaire onderzoekscommissie effectiviteit antidiscriminatiewetgeving (2022). *Gelijk recht doen: Een parlementair onderzoek naar de mogelijkheden van de wetgever om discriminatie tegen te gaan*. Bijlage bij Kamerstukken I, CXLVI nr X.

- Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten (2012). *Verbinding Verbroken: Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Kamerstukken I, 2012/2013 C nrs. A en B. https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20121030/aanbiedingsbrief_en_hoofdrapport
- PWC (2006). *SUWI-evaluatie 2006. Een evaluatie van de Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (Wet SUWI)*, Den Haag. Bijlage bij Kamerstukken II, 26 448, nr. 290
- PWC (2014). *Onderzoek uitvoering Fraudewet*, 31 maart 2014, Den Haag. Bijlage bij Kamerstukken II, 17050, 474
- PWC (2017). *Evaluatie handhavingsbeleid Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Lessen voor de toekomst voor de handhaving van de socialezekerheidswetten ten aanzien van de inlichtingenplicht*, Den Haag, bijlage bij Kamerstukken II, 17050, nr. 538.
- Raad van State (2015). *Analyse van enige verschillen in rechtsbescherming en rechtspositie van de justitiabele in het strafrecht en in het bestuursrecht*, Stcrt. 2015, 30280
- Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving (2021). *Machtige mensbeelden*. <https://www.raadrvs.nl/documenten/publicaties/2021/12/13/mensbeelden>
- Research voor beleid (2003). *Risicosturing bijstandsfraude. Een inventarisatie van methodieken* (onderzoek in opdracht van Stimulansz), Leiden, Research voor beleid.
- RMO (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling) (2003). *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*. Den Haag, Sdu Uitgevers.
- ROB (2003). *Politiek en Media. Pleidooi voor een LAT-relatie*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- SCP (1993). *Rapportage minderheden 1993*, Rijswijk: SCP.
- SCP M. Kromhout et al. (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*, Den Haag
- Subcommissie Bijstand (1993), *Rapport Rechten en plichten*. Kamerstukken II 1992/1993, 23195, nr.2-3(rapport Commissie-Doelman-Pel)
- Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties. (2021). *Klem tussen balie en beleid*. Kamerstukken II, 35387 nr. 2.
- United Nations (2013), *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the role of the public service as an essential component of good governance in the promotion and protection of human rights*, GE. 13-19086, 23 December 2013.
- UN Special Rapporteur on extreme poverty and human rights (2019). *Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights*. 11 October 2019 (UN doc. A/74/493). <https://undocs.org/A/74/493>
- Van Oploo, M., Van Velzen, A., Van der Werf, C., & Engelen, M. (2008). *Groei van kinderopvang: Een onderzoek naar oorzaken*. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, B3413\B3419. Research voor Beleid. Te raadplegen op https://www.eerstekamer.nl/id/vi5fh1zl41np/document_extern/bijlage_bij_brief_kinderopvang/
- Wal, Z. van der en Kolthof, E. (2019). *Eindrapportage extern onderzoek meldstructuur en -cultuur uitkeringsfraude UWV*. Bijlage bij Kamerstukken II, 26448, nr. 625
- WRR (1985). *Waarborgen voor Zekerheid*. <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/1985/05/22/waarborgen-voor-zekerheid-een-nieuw-stelsel-van-sociale-zekerheid>
- WRR (1989). *Allochtonenbeleid*, Den Haag: Sdu uitgevers.
- WRR (1990). *Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren 90*. <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/1990/12/10/een-werkend-perspectief-arbeidsparticipatie-in-de-jaren-90>
- WRR (2001). *Nederland immigratiesamenleving*, Den Haag: WRR.
- WRR (2012). *Publieke Zaken in de marktsamenleving*. <https://www.wrr.nl/adviesprojecten/markt-staat-en-samenleving/documenten/rapporten/2012/04/12/publieke-zaken-in-de-marktsamenleving>
- WRR (2013). *Toeziën op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op Rijkstoezicht*. <https://www.wrr.nl/adviesprojecten/toekomst-van-toezicht/documenten/rapporten/2013/09/09/toezien-op-publieke-belangen-naar-een-verruimd-perspectief-op-rijkstoezicht>
- WRR, Olsthoorn, P. (2016). *Big Data voor Fraudebestrijding*, Working paper nr 21. <https://www.wrr.nl/publicaties/working-papers/2016/04/28/big-data-voor-fraudebestrijding>
- WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen>

Wetenschappelijke boeken en artikelen

- Abou-Chadi, Tarik (2016). Niche party success and mainstream party policy shifts—how green and radical right parties differ in their impact. *British Journal of Political Science* 46 (2), 417-436.
- Adriaansen, M. & Van Praag, Ph. (2010). Nieuwe scheidslijnen en de turbulente relatie tussen politiek, media en burgers. In H. Dijkstra, P. den Hoed, P. J.W. Holtslag et al. (Red.) *Het gezicht van de publieke zaak: Openbaar bestuur onder ogen* (pp 241–272). Amsterdam University Press.
- Albertson, B., & Gadarian, S. K. (2015). *Anxious politics: Democratic citizenship in a threatening world*. Cambridge University Press.
- Andeweg, R., Thomassen, J., & Denters, B. (2011). *Democratie doorgelicht: het functioneren van de Nederlandse democratie*. Leiden University Press.

- Bakels, H.L. (1997). *Schets van het Nederlands Arbeidsrecht*, Kluwer Deventer.
- Balkenende, J.P. (2001). 'Groen over paars. Over de heroriëntatie van het CDA', in F. Becker, W. van Hennekeler, M. Sie Dhian Ho and B. Tromp (Red.) *Zeven jaar paars*, Amsterdam: De Arbeiderspers, pp. 22–260;
- Bardoel, J. & Wijfjes, H. (Red.) (2019). *Journalistieke Cultuur in Nederland*. Amsterdam University Press.
- Beer, P.T. de, Gestel, N.M. van en Meer, M.J.S.M. van der (2010). 'Sociale zekerheid', In: *Jaarboek Overheidsfinanciën 2010*, Den Haag: Sdu.
- Bennett, W.L. (2015). Indexing Theory. In *The International Encyclopedia of Political Communication*
- Bentley, C.H. (1999). In the Public's Interest or Interesting to the Public? Who defines "News". Presented to *Communications Theory and Methodology Division Annual Convention*, Louisiana.
- Bergfeld, J.P.R. (2003) *Validatie en de bijstandswet. Van papieren tijger naar elektronische waakhond*, diss. VU, Den Haag: Vermande.
- Birch, S. (2016). Our new voters: Brexit, political mobilisation and the emerging electoral cleavage. *Juncture*, 23(2), 107–110.
- Blomberg, A.B., Jurgens, G.T.J.M. en Michiels, F.C.M.A. (2016). *Handbavingsrecht (Handboeken staats- en bestuursrecht)*, Deventer: Wolters Kluwer.
- Boogers, M. en Reussing, R. (2018). *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie: Samenvattend onderzoek naar gevolgen voor rollen en posities van lokale bestuurders en naar gevolgen voor bestuurskracht en democratie*, Tilburg (i.o. Tweede Kamer)
- Bovens, M., Pellikaan H., and M.J. Trappenburg (Red.). (1998). *Nieuwe tegenstellingen in de Nederlandse politiek*. Boom Koninklijke Uitgevers.
- Bovens, M. & Wille, A. (2017). *Diploma Democracy: The Rise of Political Meritocracy*. Oxford University Press.
- Bovens, M. & Zouridis, S. (2002). From street-level to system-level bureaucracies: How information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. *Public Administration Review*, 62 (2), 174–84.
- Bovens, M. A. P., 't Hart, P., & van Twist, M. J. W. (2007). *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*. Wolters Kluwer.
- Brakel, S. et al. (2011). *PS-Special Handhaving*, Deventer: Wolters Kluwer no. 6
- Brants, C.H., & Brants, K. (2002). Vertrouwen en achterdocht; de Driehoeksverhouding justitie-media-burger. *Justitiële Verkenningen*, 28, 8–29.
- Brodkin, E. Z., & Majmundar, M. (2010). Administrative exclusion: Organizations and the hidden costs of welfare claiming. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), 827–848
- Broersma, M. (2009). De waarheid in tijden van crisis. Kwaliteitsjournalistiek in een veranderend medialandschap. In: B. Ummelen, *Journalistiek in diskrediet*, pp. 23–40. AMB Uitgeverij.
- Bröring, H.E. (2017). *Bestraffende sancties in het strafrecht en het bestuursrecht*, Zutphen: uitgeverij Paris
- Brummelkamp G. et al. (2013). *Het verhaal achter notoire uitkeringsfraude*, juli 2013. Panteia.
- Busch, P. & Henriksen, H. (2018). Digital discretion: A systematic literature review of ICT and street-level discretion. *Information Polity* 23 (1), 3–28.
- Busuioc, M. (2021) Accountable Artificial Intelligence: Holding Algorithms to Account. *Public Administration Review*, 81(5): 825–836.
- Calo, R., & Citron, D. K. (2021). The automated administrative state: A crisis of legitimacy. *Emory Law Journal*, 70, 797–846.
- Chong, D., & Druckman, J. N. (2007). Framing theory. *Annual review of political science*, 10(1), 103–126.
- Christensen, T. and Lægreid, P. (Red.) (2001). *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot.
- Citron, D. K. (2008). Technological Due Process. *Washington University Law Review* 85(6), 1249–313
- Cobbe, J. (2019). *Big Data, Surveillance, and the Digital Citizen*. Dissertatie Queen's University Belfast. Geraadpleegd op: https://pureadmin.qub.ac.uk/ws/files/153330563/Thesis_Complete.pdf
- Cohen, B. C. (1963). *The press and foreign policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Cook, T. E. (2012). *Governing with the news: The news media as a political institution* (2nd ed.). University of Chicago press.
- D'Angelo, P. (Red.) *Doing news framing analysis II. Empirical and Theoretical Perspectives* (2018). Routledge.
- Daalder, H. (1971). The consociational democracy theme. *World Politics*, 26, 604–621.
- Davies, N. (2008). *Flat earth news*. Vintage Books
- De Beer, P. T., van Gestel, N. M., & van der Meer, M. J. S. M. (2010). Sociale zekerheid. In C.A. de Kam, & A. P. Ros (Red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2010* (pp. 49–67). Sdu Uitgevers.
- De Vries, H.H. en Wezel, A.J.M. van (2001). 'De lotgevallen van privacy in de sociale verzekeringen', in: Jaspers, A.Ph.C.M. et al. (Reds.), *De gemeenschap is aansprakelijk... 'Honderd jaar sociale verzekering 1901-2001*, SCOSZ, Koninklijke Vermande
- De Winter, P. (2019). *Tussen de regels, Een rechtssociologische studie naar handhaving in de sociale zekerheid*, diss. Groningen, Den Haag: Boom juridisch
- Doeschot, R.P.G. et al. (1999). *Straffen met beleid, Uitvoering van de Wet boeten, maatregelen en terug en invordering sociale zekerheid*, Zoetermeer: Ctsv
- Dunleavy, P., H. Margetts, S. Bastow and J. Tinkler (2006). *Digital Era Governance: IT Corporations, the State and E-Government*. Oxford University Press.
- Dunleavy, P., H. Margetts, S. Bastow and J. Tinkler (2006a). New Public Management is Dead—Long Live Digital-Era Governance *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3), 467–94.

- Ecker, A., & Meyer, T. M. (2020). Coalition bargaining duration in multiparty democracies. *British Journal of Political Science*, 50(1), 261-280.
- Elyounes, D. A. (2021). "Computer Says No!": The Impact of Automation on the Discretionary Power of Public Officers, 23 *Vanderbilt Journal of Entertainment and Technology Law* 451, <https://scholarship.law.vanderbilt.edu/jetlaw/vol23/iss3/1>
- Engstrom, D. F., Ho, D. E., Sharkey, C. M., & Cullar, M.-F. (2020). *Government by algorithm: Artificial intelligence in federal administrative agencies*. Report Submitted to the Administrative Conference of the United States, February 19
- Entman, R. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication* 43: 51-58
- Eubanks, V. (2018). *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*. St. Martin's Press.
- Ferguson, A. G. (2017). *The Rise of Big Data Policing*. New York University Press.
- Fortuyn, P. (1992). *Aan het volk van Nederland*. Contact.
- Frankowski, A., H. den Uijl, W. Hendriks, Frissen, P. & Huiting, M. (2021). *Tussen staat en menselijke Maat*, Tilburg: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB)
- Galtung, J. & Ruge, M. (1965). The structure of foreign news: The presentation of the Congo, Cuba and Cyprus crises in four foreign newspapers. *Journal of International Peace Research*, 1, 64-90;
- Goudswaard, K.P.; Barentsen, B. en Heerma van Voss, G.J.J. (2014). 'Handhaving in de sociale zekerheid', in: Michiels, F.C.M.A. & Muller E.R. (Reds.), *Handhaving. Bestuurlijke handhaven in Nederland*, Deventer: Kluwer p. 565-581
- Gout, J. (2002). 'Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst. SIOD wil samen met de politie "grote vissen" pakken', in: *APB* 2002, afl. 17
- Groot, T. L. C. M., & Budding, G. T. (2008). De ontwikkeling van new public management in Nederland. *Maandblad voor accountancy en bedrijfseconomie*, 82(4), 152-160.
- Hallin, D. C. (1989). *The uncensored war: The media and Vietnam*. Univ of California Press.
- Harcup, T., & O'Neill, D. (2016). What is news? News values revisited (again). *Journalism Studies* 18(12), 1470-1488.
- Hertogh, M. en Blake, D. (2018). De Nationale ombudsman en herstel van vertrouwen in de overheid, *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2018/25
- Hoekstra, Y. (2002). 'SUWI: Private en publieke verantwoordelijkheden, Van inkomenszekerheid naar baanzekerheid', in: *Sociaal Recht* 2002/4
- Hood, C. (1991). Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69, 3-19
- Huisman, P.J. en Jak, N. (2021). 'Verschillende gezichten van bestuursrechtelijk maatwerk: interactie tussen wetgever, bestuur en bestuursrechter', *Gemeentestem* 2021/45
- Iyengar, S., & Kinder, D. R. (1987). *News that matters: Agenda-setting and priming in a television age*. Chicago: University of Chicago Press. P. 63
- Jaspers, A.Ph.C.M. en Riphagen, J. (red.) (1991). *Kluwer Schets van het Sociaal zekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer
- Kleinnijenhuis, J., Oegema, D. and de Ridder, J.A. (2003). *De puinhopen van het nieuws. De rol van de media bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2002*. Kluwer.
- Klosse, S. en Vonk, G.J., (2019). *Hoofdzaken Socialezekerheidsrecht*, Den Haag: Boom juridisch 4^e druk,
- Klosse, S. en Vonk, G.J., (2020). *Hoofdzaken Socialezekerheidsrecht*, Den Haag: Boom juridisch 5^e druk,
- Kooijman, J.J. (1996). De administratieve boete bij uitkeringsfraude, een oerwoud van regels, *Rechtspraak* 1996, 8/9
- Kooijman, J.J. (1996). Zwaardere sancties in de Werkloosheidswet, *Rechtspraak* 1996/11
- KPMG (2019). *Rapport Onderzoek misbruikrisico's WW en ontwikkeling afwegingskader*. Amsterdam: KPMG
- Kriesi, H., Grande, E., Dolezal, M., Helbling, M., Höglinger, D., Hutter, S., & Wüest, B. (2012). *Political conflict in western Europe*. Cambridge University Press.
- Kriesi, H., Grande, E., Lachat, R., Dolezal, M., Bornschier, S., & Frey, T. (2006). Globalization and the transformation of the national political space: Six European countries compared. *European Journal of Political Research*, 45(6), 921-956
- Kronenburg-Willems E.J. et al. (2001). *PS-special De Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen* Deventer: Kluwer, no. 9
- Lammers, M., Imandt, M., & Heyma, A. (2015). *Wordt aan gewerkt.nl: Prestaties van digitale dienstverlening door UWV*, Amsterdam: SEO
- Lance Bennett, W. (2015). Indexing Theory. In E. Mazzoleni (Red.), *The International Encyclopedia of Political Communication*. Wiley.
- Lane, J.-E. (2000). *New Public Management: An Introduction*. Routledge.
- Lanting, B.B.B. (2013). 'Aanbod tot huisbezoek: 'an offer you can't refuse!' *Tijdschrift Recht en Arbeid*, 2013/40
- Larsson, Karl K. (2021). Digitization or equality: When government automation covers some, but not all citizens. *Government Information Quarterly* 38(1), 101547
- Lijphart, A. (1968). *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. University of California Press
- Madsen, Christian Østergaard, Lindgren, Ida & Melin, Ulf. (2022). The accidental caseworker—How digital self-service influences citizens' administrative burdens. *Government Information Quarterly* 39(1), 101653
- Mair, P. (1997). *Party System Change. Approaches and Interpretations*, Oxford: Clarendon Press

- Mair, P. (2002). De eigenaardigheden van de Nederlanders. De verkiezingen van 2002 in een vergelijkend perspectief, *Beleid en Maatschappij* 29, 160–163.
- Mannoury, J. en Asscher-Vonk, I.P. (1987). *Hoofdtrekken van de sociale verzekering*, Alphen aan den Rijn: Samsom
- Marks, G., Attewell, D., Rovny, J., & Hooghe, L. (2021). Cleavage Theory. In *The Palgrave Handbook of EU Crises* (pp. 173-193). Palgrave Macmillan, Cham.
- McCombs, M. E., & Shaw, D. L. (1972). The agenda-setting function of mass media. *Public opinion quarterly*, 36(2), 176-187.
- Mein, A.G. (2016) Uitgepeild? Het gebruik van peilbakens in de praktijk van het fraudetoezicht. *Tijdschrift voor Toezicht* (7) 3.
- Mein, A.G. (2019). '50 is het nieuwe 100. Moeite met maatwerk bij het opleggen van boetes voor schending van de inlichtingenplicht uit de Participatiewet', *TBS&H* 2019/2, p. 93-96
- Melenhorst, L. D. (2017). *Media and lawmaking: exploring the media's role in legislative processes*. Dissertatie Leiden University.
- Moore, M. H. (1994). Public Value as the Focus of Strategy. *Australian Journal of Public Administration*, 53(3), 296– 303
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press
- Morales, N. F., Wittek, R. & Heyse, L. (2013). After the Reform: Change in Dutch Public and Private Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23, 735-754.
- Muller, J. W. (2016). *What Is Populism?* University of Pennsylvania Press.
- Noordam, F.M. (1994). *Socialezekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer, 2^e druk
- Noordam, F.M. (1994) *Inleiding Socialezekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer, 2^e druk
- Noordam, F.M. (2006). *Socialezekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer, 8^e druk
- Nummerdor-Buijs, H. & De Wit, J.C. (2018). 'De Participatiewet: dringende redenen Een onderzoek naar de betekenis, reikwijdte en toepassing van het begrip 'dringende redenen' in de Participatiewet', deel 1 en deel 2, *Gemeentestem* 2018/120 en 2018/134
- Nummerdor-Buijs, H. & De Wit, J.C. (2020). 'De mate van verwijtbaarheid bij het opleggen van een boete na schending van de inlichtingenplicht. Een onderzoek naar de afbakening en invulling van de categorieën opzet, grove schuld, normale en verminderde verwijtbaarheid en de afwezigheid van verwijtbaarheid', *Gemeentestem* 2020/75
- Obdeijn, H. en Schrover, M. (2008). *Komen en gaan. Immigratie en emigratie in Nederland vanaf 1550*, Amsterdam: Bert Bakker.
- O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian journal of public administration*, 66(3), 353-366.
- Oliver, J. E., & Rahn, W. M. (2016). Rise of the Trumpenvolk: Populism in the 2016 Election. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 667(1), 189-206.
- Oomkens, R. et al. (2022). *Hardrochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid Werknemersregelingen, de Participatiewet, de Toeslagenwet en uitbetaling van het pgb*, 20 juni 2022, i.o.v. de Tweede Kamer.
- Oomkens, R. & Drijvers A. (2021) *Aandacht voor vertrouwen en oog voor de menselijke maat binnen de Participatiewet Syntheseonderzoek* Zoetermeer, 9 september 2021. Panteia.
- Osborne, S. (Red.) (2010). *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge.
- Otjes, S., & Louwerse, T. (2018). Parliamentary questions as strategic party tools. *West European Politics*, 41(2), 496-516.
- Peters, K. (2015). een doodgewoon Kabinet. Acht jaar Paars 1994-2002, Boom uitgevers: Amsterdam
- Peeters, R., & Widlak, A. (2018). The digital cage: Administrative exclusion through information architecture—The case of the Dutch civil registry's master data management system. *Government Information Quarterly*, 35(2), 175-183.
- Peeters, R. and Widlak A. (2021) Automation Hubris: An institutional Analysis of Administrative Burdens in Automated Decision Factories – The Case of the Dutch Daycare Benefit Scandal, *Paper for the Workshop on Administrative Burden at the NoPSA Conference*, August 2021.
- Pellikaan, H., De Lange, S. L., & Meer, T. V. D. (2007). Fortuyn's legacy: party system change in the Netherlands. *Comparative European Politics*, 5(3), 282-302.
- Pellikaan, H., de Lange, S. L., & van der Meer, T. W. (2018). The centre does not hold: Coalition politics and party system change in the Netherlands, 2002–12. *Government and Opposition*, 53(2), 231-255.
- Pellikaan, H., Van der Meer, T., & De Lange, S. (2003). The road from a depoliticized to a centrifugal democracy. *Acta Politica*, 38(1), 23-49
- Pollitt, C. and G. Bouckaert (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (2nd ed.). Oxford University Press.
- Ranchordas, S. (2022). Empathy in the digital administrative state. *Duke Law Journal*, forthcoming. Geraadpleegd op https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3946487
- Rietveld, J.B. (2016). 'Van VAR naar modelovereenkomst', *Tijdschrift Arbeidsrecht Praktijk* 2016/137
- Roozendaal, W.L. (2017). 'Bestuurlijke opsporing en privacy van bijstandsgerechtigden', *De Gemeentestem* 2017/134

- Roosendaal, W.L. (2017), De zieke vangnetter met een eigenrisicodrager als ex-werkgever, *Tijdschrift Recht en Arbeid* 2017/49.
- Rosema, M., Kanne, P., Klein Kranenburg, L. (2016). Het 'Oekraïne-referendum' in de ogen van de kiezers. In: *Het eerste raadgevend referendum - Het EU-Oekraïne Associatieakkoord* (pp. 101-125). Stichting Montesquieu, Den Haag.
- Ruigrok, N., J. Schaper, K. Welbers, M. Denekamp, C. Jacobi & E. Huiberts (2013). *Het Nederlandse medialandschap: een papegaaiencircuit?* Onderzoeksrapport. Amsterdam: Nederlandse Nieuwsmonitor.
<http://nieuwsmonitor.org/wp-content/uploads/papegaaien.pdf>
- Sartori, G. (1976), *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge University Press.
- Schattschneider, E.E. (1960). *The Semisovereign People. A Realist's View of Democracy in America*, London: Wadsworth.
- Schell, J.L.M. (1995). *De Algemene Bijstandswet* Dissertatie Tilburg University. Kluwer.
<https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/1211048/3955637.pdf>
- Schlössels, R.J.N. en Zijlstra, S.E. (2017). *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer: Wolters Kluwer
- Schnabel, P. (2018) *Met mij gaat het goed, met ons gaat het slecht. Het gevoel van Nederland*. Prometheus
- Schou, J. & Hjelholt, M. (2019). Digitalizing the welfare state: citizenship discourses in Danish digitalization strategies from 2002 to 2015. *Critical Policy Studies*, 13(1), 3-22.
- Schudson, M. (2019). Approaches to the Sociology of News. In: Curran, J. and Hesmondhalgh, D., *Media and society*, Bloomsbury Academic, pp. 139-166.
- Silcock, R. (2001). What is E-government. *Parliamentary Affairs* 54 (1), 88-101.
- Strömbäck, J., & Esser, F. (2014). Mediatization of politics: Towards a theoretical framework. In: Esser, F. & Strömbäck, J. (Red.), *Mediatization of politics* (pp. 3-28). Palgrave Macmillan.
- Strömbäck, J. (2008). Four phases of mediatization: An analysis of the mediatization of politics. *The international journal of press/politics*, 13(3), 228-246.
- Strøm, K., & Müller, W. C. (1999). *Policy, office, or votes*. Cambridge University Press.
- Takens, J.H., W. Van Atteveldt, A.M.J. van Hoof & J. Kleinnijenhuis (2013), Media Logic in Election campaign coverage, *European Journal of Communication*, 28, 277-293
- Ter Bogt, H. J. (2006). *New Public Management and management changes in Dutch local government: some recent experiences and future topics*. SOM Research Report, University of Groningen. Geraadpleegd op <https://research.rug.nl/en/publications/new-public-management-and-management-changes-in-dutch-local-gover>
- Terpstra, J.B. (2001). Fraude met sociale zekerheid, beleid en discussie tegen de achtergrond van een veranderende verzorgingsstaat, in: Jaspers, A.Ph.C.M. et al. (Red.), *De gemeenschap is aansprakelijk... 'Honderd jaar sociale verzekering 1901-2001*, SCOSZ, Koninklijke Vermande
- Tollenaar, A. (2013). 'Aanscherping sanctiebeleid SZW-wetten: vliegt de wetgever uit de bocht?', *Beleid en Maatschappij*, 2013, (40) 2, 118-131
- Tollenaar, A. (2017). 'Bestuursrechtelijke normering en 'big data', Bespreking VAR-advies Grip op normstelling in het datatijdperk', *Nederlands Tijdschrift voor bestuursrecht* 2017/16
- Tollenaar, A. (2019). 'Handhaving in de sociale zekerheid: harmonisatie van strafrecht en bestuursrecht', *Tijdschrift Recht en Arbeid*, 2019/97
- Trilling, D., Tolochko, P., & Burscher, B. (2017). From newsworthiness to shareworthiness: How to predict news sharing based on article characteristics. *Journalism & mass communication quarterly*, 94(1), 38-60.
- Van Aelst, P., Strömbäck, J., Aalberg, T., Esser, F., De Vreese, C., Matthes, J., ... & Staney, J. (2017). Political communication in a high-choice media environment: a challenge for democracy? *Annals of the International Communication Association*, 41(1), 3-27.
- Van Aelst, P., & Walgrave, S. (2016). Political agenda setting by the mass media: Ten years of research, 2005-2015. *Handbook of public policy agenda setting*
- Van Aelst, P., & Vliegenthart, R. (2014). Studying the tango: An analysis of parliamentary questions and press coverage in the Netherlands. *Journalism Studies*, 15(4), 392-410.
- Van Atteveldt, W., Ruigrok, N., Welbers, K. & Jacobi, C. (2017), News waves in a changing media landscape 1950-2014, In: P. Vasterman (Red.), *From Media Hype to Twitter Storm, Self-reinforcing media dynamics*. Amsterdam University Press. Geraadpleegd op https://vanatteveldt.com/files/atteveldt_hypes.pdf
- Van de Walle, S. & Hammerschmid, G. (2011). The impact of the new public management: Challenges for coordination and cohesion in European public sectors (review essay). *Halduskultuur – Administrative Culture* 12(2), 190-209, p.4.
- Van den Berg, L. (2010). *Tussen feit en fictie. Rechtspersoonlijkheid en de verzekerings- en premieplicht voor de werknemersverzekeringen*, diss. Nijmegen, Den Haag: Boom juridische uitgevers.
- Van den Berg, L. (2022) Re-integratie door de eigenrisicodrager volgens de ZW: de route naar een vast dienstverband? *Tijdschrift Recht en Arbeid* 2022/21.
- Van der Helm, I. (2012). Bestandskoppeling voor controle op bijstandsuitkeringen: in hoeverre heiligt het doel de middelen? *Privacy & Informatie* 2012/2
- Van der Meer, T. (2017). *Niet de kiezer is gek*. Spectrum.
- Van der Velden, M. A. C. G. (2017). Political "Frenemies": Party Strategies, Electoral Competition & Coalition Cooperation. Dissertatie Vrije Universiteit. Geraadpleegd op <https://research.vu.nl/en/publications/political-frenemies-party-strategies-electoral-competition-amp-co>

- Van Der Wurff, R. & Cuilenburg, J. van. (2001). Impact of moderate and ruinous competition on diversity: the Dutch television market. *Journal of Media Economics*, 14 (4), 213-229.
- Van Erp, J. Van den Bos, J. en Hemels, S., (2020) *Toezicht als tegenkracht: Naar een inspectie op de domeinen belastingen, toeslagen en douane* Advies op verzoek van de staatssecretarissen van Financiën
- Van Holsteyn, J.J.M. (2004). Minderheden en de verkiezingen van 15 mei 2002. In H. Pellikaan and M.J. Trappenburg (Red.) *Politiek in de multiculturele samenleving* (pp. 101-125). Boom.
- Van Praag, Ph. (2003). Partijen in de mediocratie, in F. Becker, M. Sie Dhian Ho, W. van Henneker and B. Tromp (Red.) *Politieke partijen op drift, Het vierentwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme* (pp. 144-168). De Arbeiderspers.
- Van Vree, F. (2003). Het ontstaan van een politiek-publicitair complex 1960-2002. In: *Medialogica; over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*, RMO, 26, 67-98.
- Vasterman, P. L. (2005). Media-hype: Self-reinforcing news waves, journalistic standards and the construction of social problems. *European Journal of Communication*, 20(4), 508-530.
- Veale, M. and I. Brass (2019). Administration by algorithm? Public management meets public sector machine learning. In K. Yeung and M. Lodge (Red.), *Algorithmic Regulation*. Oxford University Press;
- Venderbos, M. (2019). 'Normering van bestuurlijk toezichts- en controleonderzoek', *JBPlus* 2019/01.
- Visser, M. (2016). Management control, accountability, and learning in public sector organizations: A critical analysis. In A. Hinna, L. Gnan, & F. Monteduro (Red.), *Governance and performance in public and non-profit organizations*. Emerald Group Publishing Limited.
- Vonk, G.J. (2004). 'De sociale zekerheid komt van Venus, de fiscus is van Mars', *Sociaal Maandblad Arbeid* 2004/3-5
- Vonk, G.J. (2014). 'Repressieve verzorgingsstaat', *Nederlands Juristen Blad* 2014/80
- Vonk, G.J. (2020). 'Inkomensafhankelijke toeslagen in zwaar weer', *Nederlands Juristen Blad* 2020/17
- Vonk, G.J. (2021). 'De ontsporing van het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen', in: E.M.H. Hirsch Ballin et al. (red.), *De toekomst van de sociale zekerheid: de menselijke maat in een solidaire samenleving*, Den Haag: Boom Juridisch
- Welbers, K., van Atteveldt, W., Kleinnijenhuis, J., Ruigrok, N. & Schaper, J. (2016). News selection criteria in the digital age: Professional norms versus online audience metrics. *Journalism*, 17(8) 1037-1053.
- Whiteford, P. (2021). Debt by design: The anatomy of a social policy fiasco – Or was it something worse? *Australian Journal of Public Administration*, 80 (2), 340-360
- Winter H.B. et al. (2007), *Klagen bij bestuursorganen*, Den Haag: BvU
- Witkamp, A. et al. (2015, 25 augustus). *Van beheersing naar veerkracht, Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suvi) 2007-2014*. Panteia.
- Wolfsfeld, G. (2022). *Making sense of media and politics: Five principles in political communication*. (2nd edition). Routledge.
- Wolfsfeld, G., & Sheaffer, T. (2006). Competing actors and the construction of political news: The contest over waves in Israel. *Political Communication*, 23(3), 333-354.
- Yesilkagit, K. & de Vries, J. (2004). Reform Styles of Political and Administrative Elites in Majoritarian and Consensus Democracies: Public Management Reforms in New Zealand and The Netherlands, *Public Administration*, 82(4), 951-974
- Yeung, K. and Lodge, M. (Red.) (2019). *Algorithmic regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Zwenne, G.J., en Schmidt, A.H.J. (2016). 'Wordt de homo digitalis bestuursrechtelijk beschermd?', in: *Grip op normstelling in het datatijdperk*, preadvies voor de Jaarvergadering van de Nederlandse Juristen Vereniging, 10 juni 2016 te Haarlem, Handelingen NJV, 146e jaargang 2016-1, Deventer: Wolters Kluwer.

Methodologische Bijlage

AI. Gegevensverzameling

Voor de inhoudsanalyse is gebruikgemaakt van een aantal gegevensbronnen:

- **Parlementaire documenten** (Kamerstukken, handelingen, Kamervragen) zijn opgehaald van officielebekendmakingen.nl. Van alle beschikbare documenten zijn de XML-bestanden en de XML-metagegevens opgehaald. Deze zijn gestandaardiseerd en ingelezen in onze eigen analyseomgeving AmCAT. Deze gegevens waren beschikbaar vanaf 1995 (Kamervragen vanaf 1998).
- Van de **dagbladen** zijn middels een LexisNexis data mining-licentie de vijf landelijke Nederlandse dagbladen geselecteerd binnen de onderzoeksperiode. AD, NRC en Trouw waren hierin beschikbaar vanaf 1992, de Volkskrant vanaf 1995, en De Telegraaf vanaf 1999. In totaal gaat dit om 94.743 artikelen.
- Voor de **televisieprogramma's** is gebruikgemaakt van een bestand met alle ondertitels van de Nederlandse Publieke Omroep, beschikbaar gesteld door de ondertiteldienst TT888, waarvoor dank. Deze zijn beschikbaar vanaf 2001, maar in de periode 2001-2010 waren niet alle bestanden digitaal beschikbaar.
- Voor **Twitter** is gebruikgemaakt van de Academic API, waarmee het archief vrijwel onbeperkt geraadpleegd kon worden. Deze gegevens zijn in principe beschikbaar vanaf 2007, maar in de eerste jaren is er zeer beperkt materiaal.

Voor al deze bronnen is gebruikgemaakt van een algemene zoekterm om de relevantie voor het onderzoek vast te stellen: alleen documenten waarin de sociale zekerheid wordt genoemd, zijn in het onderzoek meegenomen. Voor LexisNexis en Twitter is hiervan de zoekfunctie van de bron gebruikt, voor de parlementaire documenten en ondertitels zijn alle documenten in ons systeem geladen en vervolgens binnen het systeem doorzocht. De zoekterm die hiervoor gebruikt is, is als volgt:

("bijstandswet" OR abw OR "wet werk en bijstand" OR wwv OR "wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen" OR (waz NOT zwanger*) OR "algemene ouderdomswet" OR aow OR werkloosheidswet OR ww OR "wet maatschappelijke ondersteuning" OR wmo* OR participatiewet OR "Algemene wet bijzondere zorgkosten" OR "kinderopvangtoeslag" OR "Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen" OR wia OR wga* OR "wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering" OR wao OR "wet langdurige zorg" OR wlz OR "algemene wet bijzondere ziektekosten" OR awbz* OR zorgtoeslag* OR huurtoeslag* OR wijong* OR ziekwet OR participatiewet OR "kindgebonden budget" OR "wet ziekteverzekering" OR "algemene ouderdomsverzekering" OR aov OR "algemene nabestaandenwet" OR anw OR "algemene weduwen- en wezenverzekering" OR aww OR toeslagenwet OR "wet inkomensvoorziening oudere werklozen" OR iow OR "algemene wet inkomensafhankelijke regelingen" OR awir* OR "wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen" OR ioaz* OR "wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers" OR iaow* OR onderstand OR "algemene kinderbijslagwet" OR cessantiewet OR "zorgverzekering caribisch nederland" OR "wet ongevallenverzekering" OR persoonsgebondenbudget OR "persoonsgebonden budget" OR pgb OR kindgebondenbudget OR "kindgebonden budget") OR (pensioenwet* OR kinderbijslag* OR huursubsidie* OR uitkeringsrecht* OR uitkeringsinstantie* OR "de bijstand" OR bijstandsuitkering* OR bijstandsgerechtigd* OR bijstandsontvanger* OR bijstandsniveau OR bijstandsfraude) OR (("sociale zekerheid" OR verzorgingsstaat) AND fraude* AND (gemeente* OR uitkeringsinstantie* OR belastingdienst OR "sociale verzekeringsbank" OR svb OR nederland* OR uvv OR bijstand* OR cpb OR cbs OR "kabinet Rutte" OR "Rutte II" OR "Rutte I" OR "Rutte IV" OR "Rutte III" OR wrr OR "wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid" OR "kabinet kok" OR "kabinet Balkenende" OR "kabinet lubbers" OR "sociaal economische raad" OR pvv OR vvd OR pvda OR cda OR christenunie OR sgp OR groenlinks OR sp OR "partij voor de dieren" OR fvd OR "forum voor democratie" OR "boer burgerbeweging" OR ja21 OR d66 OR bij1 OR 50plus))OR (toeslagfraude* OR toeslagenfraude* OR uitkeringsfraude OR toeslagenschandaal OR bulgarenfraude* OR polenfraude*) OR (("var verklaring*" OR "Verklaring Arbeidsrelatie*") OR ((VAR AND (arbeidsrelatie* OR werkgever* OR werknemer* OR zzp* OR belastingdienst)) NOT (voetbal* OR fifa OR

uefa OR penalt* OR scheidsrechter OR doelpunt*)) OR ((DBA OR "Deregulering Beoordeling Arbeidsrelatie") NOT vogelbescherming) OR (premieontduiking OR (ontduik* AND premie*) OR (fraude* AND loonsubsidie*)) OR (toeslagenaffaire* OR toeslagenouder* OR toeslagendrama* OR toeslagenschanda* OR toeslagentragedie* OR toeslagenstelsel*)

Twitter heeft een beperktere zoekfunctionaliteit. Hiervoor is de volgende zoekterm gebruikt:

((bijstandswet OR bijstand OR wao OR aow OR ww OR wmo OR participatiewet OR awbz OR "kinderopvangtoeslag" OR wia OR zorgtoeslag OR huurtoeslag OR wijong OR ziekwet OR "kindgebonden budget" OR pgb OR toeslagen OR awir OR "persoonsgebonden budget" OR "kindgebonden budget" OR huursubsidie OR uitkering OR "sociale zekerheid" OR verzorgingsstaat) (fraude OR misbruik OR frauduleus)) OR bijstandsfraude OR toeslagfraude OR wwfraude OR toeslagenfraude OR uitkeringsfraude OR toeslagenschandaal OR bulgarenfraude OR polenfraude OR toeslagenaffaire OR toeslagenouder OR toeslagenouders OR toeslagendrama OR toeslagenstelsel) lang:nl -is:retweet

Dit heeft uiteindelijk geleid tot de volgende dataset:

Bron	Aantal relevant documenten	Eerste relevante document
Dagbladen	94.743	1992-01-02
Televisie	18.073	2001-08-18
Twitter	169.457	2007-04-06
Kamerstukken	38.660	1995-01-02
Handelingen	8.039	1994-12-19
Kamervragen	2.919	1998-09-15

A2. Methodologie en verantwoording discoursanalyse

Voor de kwantitatieve discoursanalyse is primair gewerkt met zoektermen, dat wil zeggen lijsten met woorden en condities die een indicator zijn van een concept. Als voorbeeld zou **fraude*** een indicator kunnen zijn van het concept *fraude in de sociale zekerheid* (waarbij **fraude*** betekent: alle woorden beginnend met fraude). Omdat de computer geen context begrijpt, is het altijd mogelijk dat een woord in context toch iets anders betekent, of dat er ook andere woorden gebruikt kunnen worden voor een concept. Als voorbeeld zou het woord 'bijstandsfraude' niet gevonden worden met de zoekterm **fraude***, en kan er ook soms over fraude buiten de sociale zekerheid worden gesproken, zelfs als ergens in het artikel het wel gaat over de sociale zekerheid.

Om de validiteit van zoektermen te gebruiken, hebben we voor alle gerapporteerde concepten ook handmatig een aantal documenten gecodeerd. Dit is voor elk concept onafhankelijk door twee van de auteurs gedaan, waardoor ook de betrouwbaarheid van de handmatige codering kan worden gegeven. Eventuele onenigheid is daarna in overleg opgelost om een *gold standard* te maken waarmee de uitkomsten van de computer kunnen worden vergeleken.

Door alle documenten te coderen waarin de zoekterm voorkomt, kan eenvoudig de *precision* worden berekend: welk percentage van de door de computer gevonden documenten bevat ook het concept? Daarnaast hebben we een aantal documenten gecodeerd waarin de zoekterm niet voorkomt. Dit stelt ons in staat de *recall* (of sensitiviteit) van de zoekterm te bepalen: welk percentage van de documenten waarin het concept voorkomt, wordt gevonden?

Omdat het zoeken naar het niet voorkomen van een concept vaak een speld in een hooiberg is, hebben we vaak binnen een kleinere selectie gezocht. Als voorbeeld: voor het narratief 'strenger bestraffen van fraude' hebben we voor de recall alleen gekeken naar documenten waarin in ieder geval zowel 'fraude' als

‘straffen’ voorkomt, maar waarin de zoekterm voor ‘strenger bestraffen van fraude’ niet voorkwam. Op die manier wordt een accuratere schatting van de recall gegeven, met als assumptie dat die kleinere selectie een relatief groot deel van de missende vindplaatsen van het concept bevat.

Dit proces is iteratief: als uit het handmatig coderen van de precision en recall bleek dat er nog duidelijk zoektermen of condities misten, dan zijn die toegevoegd aan de zoektermen en hebben we daarna opnieuw een (andere) set artikelen gecodeerd.

Uitgewerkte zoektermen en validiteit

In onderstaande tabel staan de zoektermen gedefinieerd die we in combinatie gebruiken. Dit wordt in de volgende tabel uitgelegd.

hard	ferm* hard* keihard* zwaarder* streng* snoeihard* meedogenlo* onverbiddelijk*
fraude	verzwegen verzwijg* misbruik* oneigenlijk* *sjoemel* *fraud* zwartwerk* malafide
aanpakken	handhaving* boete* straf* aanpak* aangepakt* pakken maatregel*
fraudeaanpak	sancie* fraudeaanpak terugvorder*
marktwerking	audit* marktwerking* privatisering* deregulering* prestatiegericht* liberalisering* npm marktregulering* benchmarking neoliberalisme* schaalvergroting geprivatiseerd* resultaatgericht calculeren* schaalvergroting*
kostenreductie	kostenbeheersing* kostenreductie* bezuinig*
doelmatigheid	prikkel* doelmatig* efficient*
dienstverlening	dienstverlen* klantvriend* gebruikersvriend* klantgericht*
uitvoering	uitvoering* toezicht* uwv* svb* gak belastingdienst fiscus
ict	ict* sonar informatiesyste* automatiserings* algoritme* computersyste* digitaliser*
uitwisseling	*uitwissel* *koppel*
informatie	*gegevens* *data* *informatie* *syste*
it	"kunstmatige intelligentie"~10 "it systeem" "it systemen"
uitvoering2	uitvoering* toezicht* uwv* svb* gak
privacy	privacy* gegevensbescherming*
rechtsbescherming2	"sociale advocatuur" "juridisch loket" "klem zitten"~5 "bureaucratische molen" "menselijk contact" "laag IQ"~5 "menselijke maat"

rechtsbescherming	rechtsbescherming* rechtspositie* rechtsongelijkheid* hardheidsclausule proportionaliteit
toegang	schuldhulpverlening schuldhulpverlening rechtshulp cliëntenraad
gevolgen	kafka* wantoestand* misstand* klemgezet onrecht dupe gedupeerd* hardvochtig* buitensporig* uitwas* slachtoffer*
onvermogen	taalniveau digib* ongeletterd* doenvermogen* laaggeletterd* taalproble*
wetten	bijstand* aow wao ww kinderbijslag* uitkering* awbz ziekwet* huursubsidie* zorgtoeslag* wajong* huurtoeslag* kinderopvangtoeslag pgb persoonsgebonden wmo aov via uitkeringsfraude participatiewet iva werkloosheidswet anw pensioenwet* aww waz var dba toeslag* wga* wwv abw wlv sociale verzorgingsstaat premie* loonsubsid*
racisme	racism* discrimi*
buitenlanders	marok* turk* surin* antill* indonesi* bulga* roeme* polen pools* hongar* tjech* slowa* somali* bosni* servi* slove* kroat* macedon* alban* kosov* moelander* oosteuropiaan OR oosteuropaanen OR polenmeldpunt* nieuwkomer* inburger* segregat* statushouder* oudkomer* gastarbeider* inburgering* Getto* ghetto* autochto* asiel* vreemdeling* vluchteling* Immigra* Illegalen arbeidsmigr* verblijfstatus* Azc Gezinshereniging allocht* migrant* migrat* migre* buitenlander*
uitkeringsfraude	uitkeringsfraude* bijstandsfraude* steunfraude* premiefraude* premieontduiking* werkgeversfraude* werknemersfraude*
preventie	*preventie*
voorlichting	*voorlichting* voorko*

In volgende tabel staan de concepten die we gebruiken met de zoektermen die we gebruiken.

Bij 'bijstandswet' is dat eenvoudig, alle woorden die beginnen met bijstand zorgen voor een hit. Oftewel alle artikelen waarin 'bijstand', 'bijstandsfraude', 'bijstandswet' etc. etc. staat wordt meegenomen.

Bij 'Fraudewet' geldt dat alle woorden zoals in bovenstaande tabel onder fraude vallen en alle woorden die onder wetten vallen binnen een afstand van 30 woorden samen moeten voorkomen in een artikel om dit artikel te laten meetellen. Daarnaast worden ook alle artikelen waarin ontduiking* en premie* binnen 20 woorden voorkomen van elkaar meegenomen. Ook alle artikelen waarin 'bmti', 'fraudewet' of 'boetewet' staat, worden bij dit concept meegenomen.

Bijstandswet	bijstand*
Fraudewet	"{fraude} {wetten}"~30 "ontduiking* premie*"~20 bmti fraudewet* boetewet
SUWI_SyRi	suwi* syri "risico-indicatiesysteem" "risico indicatie systeem"~10 "Structuur Uitvoeringsorganisaties Werk en Inkomen"

Toeslagen	toeslag* "wet kinderopvang"~5 wko* awir* toeslagenwet* "Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen" huurtoeslag* zorgtoeslag* kinderopvangtoeslag* "kindgebonden budget"
Verharding	"{aanpakken} {hard} {fraude}"~30 "{hard} {fraudeaanpak}"~30 "(jacht klopjacht) {fraude}"~30
Rechtsbescherming	"{toegang} {fraude}~g"~20 OR "{toegang} {fraudeaanpak}~g"~20 OR "{rechtsbescherming} {uitvoering}~g"~40 OR "{rechtsbescherming} {wetten}~g"~20 OR ({rechtsbescherming2} AND ({wetten}~g {uitvoering}~g))
Gevolgen	"{gevolgen} {fraude}~g"~20 "{gevolgen} {fraudeaanpak}~g"~20 "gedupeerde *ouder*" "slachtoffer* toeslag*"~5 "gedupeerde *ouder*" "{gevolgen} toeslag*"~5 gedupeerden
Etniciteit	"{buitenlanders} {fraude}"~20
Discriminatie	"{racisme} {uitvoering}~g"~20 OR "{racisme} {wetten}~g"~20 OR "{racisme} {fraude}~g"~20 OR "etnisch profileren"~20
NPM	"{marktwerking} {uitvoering}~g"~30 OR ("new public management" AND {uitvoering})
Doelmatigheid	"{doelmatigheid} {uitvoering}~g"~30 "{doelmatigheid} {fraude}~g"~30 "{doelmatigheid} {wetten}~g"~30
Kostenreductie	"{kostenreductie} {uitvoering}~g"~30 "{kostenreductie} {fraude}~g"~30 "{kostenreductie} {wetten}~g"~30
ICT	"{ict} {uitvoering2}~g"~30 OR "{uitwisseling} {informatie}~g"~10 OR ({it})
Fraude	"{fraude} {wetten}~g"~30 {uitkeringsfraude} "ontduiking* premie*"~20
Privacy	{privacy}
Preventie	"{preventie} {fraude}~g"~40 OR "{voorlichting} {fraude}~g"~20

Validiteit

In onderstaande tabel geven we de precision, recall en de F1-waarde per concept. De *precision* is een maat die aangeeft of door de computer gevonden vindplaatsen inderdaad over dat concept gaan. Voorbeeld: ‘verharding’ heeft een precision van .78, betekent dat in 78% van de plaatsen waar volgens de zoekterm sprake is van ‘verharding’ dit ook zo is, terwijl in 22% van de gevallen het toch ergens anders over gaat – misschien wordt juist gezegd dat de sancties te hard zijn of dat er juist geen sprake is van verharding. Dit is vastgesteld door een willekeurige sample van vindplaatsen handmatig te coderen, waarbij een selectie door twee van de onderzoekers is onderzocht om te checken of de handmatige codering betrouwbaar is.

De *recall* geeft aan hoeveel van de daadwerkelijke voorkomens van het concept door de zoekterm zijn gevonden. 'Preventie' heeft bijvoorbeeld een recall van 89%. Dat geeft aan dat als het concept 100 keer zou voorkomen in een verzameling documenten, daarvan 89 door de zoekterm gevonden zouden worden en 11 gemist, omdat wellicht een ander woord wordt gebruikt om het concept aan te duiden. Algemeen genomen is recall veel moeilijker vast te stellen dan precision, omdat de meeste concepten relatief weinig voorkomen. Een willekeurige steekproef van documenten waarin het concept niet voorkomt zou daarom een veel te grote 'hooiberg' zijn om te kijken of die paar keer dat het concept wellicht toch voorkomt erin te vinden is. Om toch een benadering van de recall te vinden, is daarom binnen een per concept afgebakende set gezocht naar het ontbreken van het concept. Voor 'preventie' was de zoekstring bijvoorbeeld "{preventie} {fraude}~g"~40OR "{voorlichting} {fraude}~g"~20, met andere woorden: een preventiewoord binnen 40 woorden van een fraudewoord, of een voorlichtingswoord binnen 20 woorden van een fraudewoord (zie de tabel hierboven voor de concrete woordenlijsten). De recall hiervan is vastgesteld met {preventie} OR {voorlichting}, ofwel het voorkomen van een van de losse termen zonder in de buurt van een fraudewoord te staan. Van een willekeurige selectie documenten waarin deze brede zoekterm voorkomt maar niet de daadwerkelijke specifieke zoekterm, is handmatig gecodeerd of het toch over preventie ging, en aan de hand daarvan is een schatting van de recall gemaakt. Alhoewel het natuurlijk mogelijk is dat er een heel andere term gebruikt is om over preventie te spreken, geeft dit in ieder geval aan in hoeverre de vereiste fraudecontext hier voorkomt dat het concept gevonden wordt. Voor andere termen is een soortgelijke aanpak gebruikt.

Ten slotte is de *f1-score* het harmonisch gemiddelde van precision en recall, dat wil zeggen dat de maat altijd tussen precision en recall ligt en dichterbij de laagste van de twee: $f1 = (2 \cdot pr \cdot re) / (pr + re)$. Deze score is in de *information retrieval* een zeer gangbare maat voor de gecombineerde validiteit van zoektermen.

concept	pr	re	f1
Verharding	0.78	1	0.88
Preventie	0.76	0.89	0.82
Privacy	0.69	1	0.81
Rechtsbescherming	0.96	0.78	0.86
Bijstandswet	0.98	1	0.99
Fraudewet	0.72	1	0.84
Toeslagen	0.94	0.99	0.96
NPM	0.8	1	0.89
Etniciteit	0.86	1	0.92
Discriminatie	0.92	0.54	0.68
Doelmatigheid	0.88	0.73	0.8

ICT	0.9	0.99	0.94
-----	-----	------	------