

# Internationale casusvergelijking socialezekerheidsschandaal

De Nederlandse toeslagenaffaire is niet uniek!

Een comparatieve casebeschrijving van Noorse, Australische en Nederlandse socialezekerheidsschandalen

*Zoë Rouwhorst (ICTU), november 2022*

## 1. Samenvatting

De Nederlandse toeslagenaffaire heeft een grote impact gehad op het vertrouwen van de burger in de overheid. Dit socialezekerheidsschandaal is echter niet uniek. In dezelfde periode hebben zich zowel in Australië als in Noorwegen gelijksoortige kwesties voorgedaan. In dit artikel worden de drie cases ontleed en vergeleken. De onderzochte cases vertonen veel overeenkomsten: de schandalen gingen jaren achtereen door en hebben toch al kwetsbare slachtoffers zwaar getekend. Er is niet één schuldige partij aan te wijzen, wel was er sprake van een systematische zwakte waarbij alle betrokken partijen een verantwoordelijkheid dragen. Het politieke klimaat en de wens om (uitkerings-)fraude met publieke middelen te voorkomen, leidden tot onrechtmatig beleid en uitvoering hiervan. Mogelijke verklarende factoren voor dit overheidsfalen zijn: 1) een perverse 'window of opportunity' (Kingdon, 1995), 2) een disconnectie tussen beleid en uitvoering, 3) de economische assumptie aangaande calculerende burgers vanuit de managementfilosofie New Public Management en 4) het belang van rechtmatigheid ten behoeve van solidariteit als voorwaarde voor de welvaartsstaat.

*Trefwoorden:* sociale zekerheid, overheidsfalen, schandaal, toeslagenaffaire

## Inhoudsopgave

1. Samenvatting .....	1
2. Introductie .....	3
3. Literatuurstudie .....	4
4. Australische case: Robodebt-schandaal .....	5
Achtergrond .....	5
Case .....	5
Reactie regering .....	6
Verdere implicaties .....	7
5. Noorse case: NAV-schandaal .....	8
Achtergrond .....	8
Case .....	8
Reactie regering .....	10
Verdere implicaties .....	11
6. Nederlandse case: kinderopvangtoeslagaffaire.....	13
Achtergrond .....	13
Case .....	13
Reactie regering .....	14
Verdere implicaties .....	15
7. Vergelijkende analyse .....	16
8. Hypothese .....	18
Bestuurskundig perspectief .....	18
Economisch perspectief .....	18
Sociologisch perspectief.....	19
9. Conclusie .....	20
10. Geleerde lessen.....	22
Bibliografie .....	23

## 2. Introductie

In maart 2022 publiceerde Noorwegen samen met de OECD een trust survey, gebaseerd op de OECD Trust Survey dat het burgerperspectief op overheidsprestaties en waarden van openbaar bestuur weergeeft. Het rapport beschrijft de specifieke uitdagingen om in Noorwegen het vertrouwen te herstellen en geeft concrete handelingsperspectieven voor de Noorse overheid (OECD, 2022a). Uit dit rapport bleek dat Noorwegen een paar jaar geleden een soortgelijk socialezekerheidsschandaal als de Nederlandse toeslagenaffaire heeft meegemaakt. Tot juli 2022 was er geen onderzoek gedaan naar de parallellen tussen beide schandalen. Dit vormde de concrete aanleiding voor dit artikel, met als doel de twee casussen met elkaar te vergelijken. Tijdens het onderzoek kwam nog een derde vergelijkbare casus naar voren uit Australië (genaamd Robodebt). Ook deze casus neem ik mee in dit artikel.

In Noorwegen, Australië en Nederland hebben uitvoeringsorganisaties onterecht geweigerd toeslagen of uitkeringen uit te betalen of deze teruggevorderd terwijl burgers hier wel recht op hadden. Dergelijke schandalen komen zelden voor in deze drie landen, waardoor ze in de maatschappij tot opschudding leidden.

Zowel Nederland, Australië als Noorwegen behoort tot de landen die het best scoren op de indicatoren voor 'good governance' van de Wereldbank. Met name als wordt gekeken naar de effectiviteit van de overheid, de kwaliteit van de regelgeving en de inspraak en verantwoordingsplicht, presteren deze landen uitstekend (World Bank, 2021).

Het *World Justice Report* vermeldt een ranglijst van een rechtsstaatindex op basis van vier principes: verantwoording, rechtvaardige wetten, open overheid en toegankelijke en onpartijdige geschillenbeslechting. Zowel Nederland als Noorwegen staat in de top 5 en scoren uitzonderlijk hoog op elk van deze principes. Hetzelfde geldt voor Australië, dat de negende plaats inneemt (World Justice Project, 2020). In 2021 hebben zich kleine verschuivingen voorgedaan, waarna Noorwegen nog steeds op de tweede plek staat, Nederland gezakt is naar de zesde plaats en Australië naar plaats 13 (World Justice Project, 2022).

Noorwegen en Nederland behoren tot de groep met het hoogste niveau van publiek vertrouwen van alle OESO-landen. Zij zitten ruim boven het gemiddelde. Australië daarentegen scoort beneden gemiddeld op vertrouwen (OECD, 2022b).

In dit artikel beantwoord ik de volgende drie vragen:

1. Wat kenmerkt de Noorse, Australische en Nederlandse socialezekerheidsschandalen?
2. Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen de drie cases?
3. Wat zijn mogelijke verklaringen voor het ontstaan van dergelijke socialezekerheidsschandalen?

Allereerst volgt een kort overzicht van de beschikbare literatuur op het gebied van overheidsfalen. Daarna licht ik de Australische, Noorse en Nederlandse cases toe. Degenen die bekend zijn met de achtergrond van het Nederlandse schandaal, kunnen deze casusbeschrijving overslaan. Een vergelijkende analyse maakt vervolgens duidelijk dat de schandalen grote overeenkomsten vertonen. Hierbij refereer ik ook aan een schandaal in Groot-Brittannië.

Dit artikel eindigt met een beschouwing en hypothesen over het ontstaan van de schandalen. Daarbij tracht ik vanuit bestuurskundig, economisch en sociologisch perspectief mogelijke verklarende factoren te destilleren.

### 3. Literatuurstudie

Over overheidsfalen is veel literatuur te vinden, waarin verschillende dimensies en terminologieën zijn te onderscheiden. Denk aan bewoordingen zoals mislukking, fout, fiasco, crisis, ramp, catastrofe en falen (Oppermann & Spencer, 2016). Bovens en 't Hart (1996) stellen dat een beleidsfiasco alleen refereert aan een situatie met a) significante sociale schade en b) die zeer gepolitiseerd is. De drie cases in dit artikel voldoen aan beide voorwaarden.

In het boek *Dat had zo niet gemoeten* (2020) benoemt Roel Bekker verschillende auteurs die geschreven hebben over de achtergronden van overheidsfalen. Hij vermeldt onder andere het boek van Peter Hall, *Great Planning Disasters* (1981), met beschrijvingen van grote overheidsprojecten die volstrekt mislukt zijn. Hall schetst een beeld van het met opzet veronachtzamen van de principes van goed projectmatig werken. Ook stelt hij dat grote projecten beschikken over een soort zichzelf voortstuwend vermogen, dat niet te stoppen is door gewone interventies (Bekker, 2020). Bekker bespreekt tevens andersdenkende wetenschappers zoals Peter Schuck. Schuck (2014) wijst op de te grote hoeveelheid informatie die een overheid moet kunnen verwerken om via grote stelsels beleid uit te voeren, met bovendien nog tal van uitzonderingen om oog te hebben voor individuele problemen (Bekker, 2020).

Een veelgenoemde verklaring voor overheidsfouten is dat beleidsmakers onvoldoende rekening houden met de uitvoering. Crewe en King (2013) schreven hier veelvuldig over. Zij noemen het een *disconnectie* die zowel operationeel als cultureel kan zijn. Operationeel gaat het om een disconnectie tussen beleidsmakers en uitvoerders, en cultureel betreft het gebrek aan inzicht van beleidsmakers in de doelgroep waar het beleid voor gemaakt wordt (Bekker, 2020).

Een aanzienlijk deel van de literatuur over overheidsfalen richt zich op falend sociaal beleid. Voorbeelden zijn de Britse kinderbijslagorganisatie, de hervorming van het socialezekerheidssysteem in het VK en de implementatie van de Amerikaanse wet op bescherming van de patiënt en betaalbare zorg (Patient Protection and Affordable Care Act c.q. Obamacare) (Whiteford, 2021).

In dit artikel bespreek ik drie recente socialezekerheidsschandalen, die overeenkomsten vertonen met bovenstaande voorbeelden. Tegelijkertijd is er ook een verschil, aangezien zich bij deze schandalen niet alleen problemen voordeden bij de implementatie van het beleid, maar in feite het beleid zelf al problematisch was (Whiteford, 2021).

Bovens en 't Hart (1996) onderscheiden vier vragen om beleidsfalen te identificeren: 1) wat is er precies gebeurd?, 2) welke stakeholders zijn betrokken bij de mislukking? 3) welke oorzaken en rationaliteit gaven aanleiding tot de gebeurtenissen? en 4) waren de gebeurtenissen te voorkomen? In de casebeschrijvingen beantwoord ik de eerste twee vragen, en vervolgens komt in de vergelijkende analyse het derde punt aan de orde. In de conclusie bespreek ik kort het vierde punt.

## 4. Australische case: Robodebt-schandaal

### Achtergrond

Services Australia is verantwoordelijk voor het leveren van kwalitatief hoogwaardige en toegankelijke diensten en toeslagen, zoals sociale zekerheid, kinderbijslag en gezondheidszorg. Het doel van Services Australia is om op eenvoudige, behulpzame, respectvolle en transparante wijze diensten en inkomensondersteuning te verlenen aan de inwoners van Australië (Services Australia, 2021).

De verantwoordelijkheid voor de beleidsontwikkeling voor het socialezekerheidssysteem ligt bij het ministerie van Sociale Zaken. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het systeem berust bij de 'Minister for Government Services' (voorheen 'Minister for Human Services').

### Case

Het Robodebt-schandaal betreft een initiatief van de Australische overheid (uit 2016) om 'te veel' betaalde bedragen aan socialezekerheidsuitkeringen terug te vorderen. Het doel was om \$ 1,7 miljard binnen vijf jaar terug te vorderen van burgers die inkomensondersteuning ontvingen. Dit met het idee om de fraudeopsporing en de invorderingscapaciteit te optimaliseren door middel van compliance en procesverbeteringsinitiatieven (inclusief automatisering en gerichte fraudepreventie voor hoge-risicogroepen) (Whiteford, 2021). Er is geen bewijs dat in de er in de periode voorafgaand aan dit initiatief sprake was van een grote toename van onrechtmatige socialezekerheidsbetalingen. Robodebt was eigenlijk een 'budgetreparatie', een relatief gemakkelijke manier om begrotingsbesparingen door te voeren. Het ging zogenaamd om geld dat nooit uitgegeven had hoeven worden (Whiteford, 2021).

De naam Robodebt refereert aan een datamatching van gedane betalingen aangaande sociale zekerheid en belastingaangiften, om discrepanties tussen beide te identificeren. Voorheen werden dergelijke discrepanties gecheckt door een overheidsfunctionaris voordat een terugbetaling werd gevorderd. Maar vanaf 2015 werd geen aanvullend onderzoek meer gedaan. Het onderzoek bestond enkel nog uit een simpel algoritme waarmee de discrepanties tussen toeslagen en belastingaangifte berekend werden. De te veel betaalde bedragen die de overheid terughaalde, bleken in werkelijkheid niet te veel uitbetaald (Whiteford, 2021).

Eén van de belangrijkste problemen was dat discrepanties werden geïdentificeerd door het tweewekelijkse inkomen te vergelijken met het gemiddelde jaarinkomen (jaarinkomen gedeeld door 26), waarbij het gebruik van gemiddelden niet geheel transparant was. Daarnaast waren er ook mensen die per ongeluk fouten hadden gemaakt bij hun aangifte. Ze haalden bijvoorbeeld het netto-inkomen en het bruto-inkomen door elkaar. Het ging hier niet om frauderende burgers (Whiteford, 2021).

Ook werd de bewijslast verschoven. Voorheen moest de overheid bewijzen dat er daadwerkelijk sprake was van een schuld, terwijl bij dit schandaal juist de individuele burger moest aantonen dat er *geen* sprake was van schulden. Professor Carney (2018) stelde dat het niet kunnen aantonen van geen schuld geen juridisch bewijs is voor het hebben van een schuld. Het gebruik van gemiddelden om de te veel betaalde toeslagen (en dus schulden) te bepalen, maakte dat individuele burgers niet langer in staat waren aan te tonen dat hun originele opgaaf accuraat was. In totaal liep het aantal schuldinterventies op van 20.000 in 2015-2016 tot bijna 800.000 in 2016-2017 (Whiteford, 2021).

Veel mensen betaalden de 'schuld' terug in plaats van deze aan te vechten, deels omdat ze geen toegang meer hadden tot hun loongegevens uit deze periode. Tegelijkertijd diende een aantal burgers die een schuldvordering kregen een klacht in bij de nationale ombudsman. Dit was

aanleiding tot een onderzoek waarvan het rapport werd gepubliceerd in april 2017. Dit rapport bevatte een aantal constatering en aanbevelingen aangaande transparantie en omgang met de beoogde schuldenaars.

Rond dezelfde tijd werd de eerste onderzoekscommissie van de Senaat ingesteld om het schandaal te analyseren. Deze commissie constateerde een gebrek aan procedurele billijkheid en stelde dat het programma on hold gezet moest worden totdat alle problemen verholpen waren. Ook was de commissie van mening dat mensen emotionele schade en trauma's waren aangedaan. Beleidsmakers waren dus al vanaf 2017 op de hoogte van de problemen en onwettigheid van het beleid.

Toch duurde het tot 2019 en waren er twee rechtszaken voor nodig (waarvan de overheid van tevoren wist dat ze deze zou verliezen) om een einde te maken aan het Robodebt-programma (Whiteford, 2021). In 2019 vroeg de federale oppositie om het Robodebt-programma te stoppen. En de Senaat stemde voor een tweede onderzoek naar het beleid. De oppositie maakte in september dat jaar bekend dat het een 'class action' (groepsGEDING) tegen het programma steunde. In dezelfde maand liet Services Australia de schuldaanklacht vallen, maar weigerde om de slachtoffers rente te betalen. Uiteindelijk kwam in november de uitspraak dat het hanteren van een gemiddeld jaarinkomen onrechtmatig was. Het federale hof besloot dat het ontstaan van de schulden irrationeel was. Daarmee was het besluit om sancties in te stellen ook onrechtmatig. Bijproduct van deze uitspraak was dat de Australische belastingdienst ook onrechtmatig had gehandeld door onrechtmatige beslaglegging op het inkomen (Whiteford, 2021).

## Reactie regering

Toen in vijf zaken de uitspraak luidde dat er geen schuld was, ging Services Australia bij geen van de zaken in beroep. Dit suggereert dat de organisatie niet zeker was van haar positie (Whiteford, 2021).

De overheid schreef in een eerste reactie (naar aanleiding van het rapport van de eerste onderzoekscommissie) dat *"de overheid gecommitteerd is aan het behoud van een sterk sociaal vangnet. Dit vereist integriteit in het socialezekerheidsstelsel. Elke persoon moet precies krijgen waar hij of zij recht op heeft, niets meer en niets minder"* (Australian Government, 2017). In de tweede ondervraging refereerde de regering nogmaals meerdere keren aan de integriteit van het socialezekerheidsstelsel. Het doel van het handhaven van de integriteit van dit systeem wordt breed gedragen. Weinigen zullen ervoor pleiten dat opzettelijke fraude ongestraft moet blijven. De toenmalige minister van Sociale Zaken argumenteerde dat er grote aantallen overmatige betalingen waren gedaan, en dat ze het probleem aan het aanpakken waren. Mensen werden beschuldigd van het sjoemelen met toeslagen of uitkeringen uit het socialezekerheidsstelsel (Whiteford, 2021).

Het gebruik van de zin *'de juiste betaling naar de juiste persoon op het juiste moment'* is erg schrijnend, omdat er geen sprake is geweest van te veel uitbetaalde bedragen. Bij één van de rechtszaken kwam zelfs naar voren dat er \$ 480 te weinig was uitbetaald. Als de overheid een juiste betaling echt serieus had genomen, hadden ze de desbetreffende persoon een cheque gestuurd in plaats van een schuldvordering.

Nadat het schandaal aan het licht kwam, duurde het lang voordat de hele reikwijdte in kaart gebracht was. Sommigen verwijten de Australische overheid het achterhouden van belangrijke documenten. De overheid beargumenteerde daarentegen dat bij openbaarmaking de vertrouwelijkheid van documenten geschonden zou worden.

Naast de twee commissies hebben twee politieke partijen (de groenen en de arbeiderspartij) beloofd een 'Royal Commission' in te stellen als zij de verkiezingen zouden winnen. Zo geschiedde in

2022. Eind dit jaar zal de *“Commissie de volledige waarheid achter het illegale Robodebt-programma onthullen, hiermee de integriteit van de publieke sector herstellen en ervoor zorgen dat een dergelijk schandaal nooit meer zal plaatsvinden”* (Labor, 2022).

### Verdere implicaties

De uitspraak op het groepsgebed zorgde ervoor dat de overheid 500.000 individuele schulden handmatig opnieuw moest gaan berekenen. In november 2020 werd de groepsvordering geschikt voor een bedrag van \$ 1,2 miljard, bestaande uit \$ 721 miljoen voor restituties aan 373.000 personen, \$ 112 miljoen voor compensaties en \$ 398 miljoen voor kwijtschelding van schulden. Dit is de grootste schikking voor groepsvorderingen in de Australische geschiedenis (Whiteford, 2021).

Geen van de verantwoordelijke ministers is afgetreden vanwege dit schandaal. De toenmalige minister van Human Services (Marise Payne) werd achtereenvolgens benoemd tot minister van Defensie, minister van Buitenlandse Zaken en minister van Vrouwen. De toenmalige minister van Sociale Zaken (Scott Morrison) werd minister van Financiën en daarna minister-president. Zijn opvolger (Christian Porter) werd procureur-generaal en daarna minister van Industrie, Wetenschap en Technologie (Whiteford, 2021).

Zoals al eerder gememoreerd, is het vertrouwen in de Australische overheid relatief laag en lager dan het OECD-gemiddelde (2021: 45% versus 51% gemiddeld). Dit lage vertrouwensniveau bestaat reeds sinds langere tijd in Australië. Tussen 2010 en 2012 daalde het vertrouwen in de overheid met 19% (van 61% naar 42%) (OECD, 2022b). De laatste tien jaar is het vertrouwen relatief constant laag gebleven, en het Robodebt-schandaal heeft op geen enkele manier bijgedragen aan herstel van vertrouwen in de Australische overheid.



## 5. Noorse case: NAV-schandaal

### Achtergrond

In Noorwegen is de Noorse ‘Nye arbeids- og velferdsetaten’ (NAV) verantwoordelijk voor de verstrekking van verschillende diensten en uitkeringen, zoals ziekte- en werkloosheidsuitkeringen, pensioenen, schuldhulpverlening en begeleiding en stimulering richting de arbeidsmarkt. Op welk soort uitkeringen iemand aanspraak kan maken, hangt af van het staatsburgerschap en/of de bijdragen aan het nationale verzekeringsstelsel (NAV, 2022).

Het doel van de NAV is te zorgen voor goede dienstverlening afgestemd op de behoefte van de burger, voor een goed functionerende arbeidsmarkt en mensen te stimuleren om actief aan het werk te gaan en niet afhankelijk te zijn van een uitkering (NAV, 2022).

### Case

In Noorwegen moeten personen die een overheidsuitkering ontvangen zich aan bepaalde regels houden. Deze regels en voorschriften zijn noodzakelijk voor een goede werking van de Noorse verzorgingsstaat: ze zorgen voor gelijke behandeling, voorspelbaarheid, doeltreffendheid en gecontroleerde uitgaven. Zonder regels en voorschriften zou de solidariteit (die de grondslag vormt van de verzorgingsstaat) beperkt zijn.

Naast het nationaal wettelijk kader is er een internationaal kader waarin de Noorse regels en voorschriften zijn ingebed. Sinds 1994 is de overeenkomst aangaande de Europese Economische Ruimte (EER) van kracht. Noorwegen, IJsland en Liechtenstein werden hierdoor met de EU-lidstaten samengebracht in een interne markt. De overeenkomst voorziet voor deze landen in toepassing van de EU-wetgeving betreffende de vier vrijheden: vrij verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen. Bovendien garandeert de richtlijn gelijke rechten en plichten voor personen en ondernemingen in de interne markt (EFTA, 2022). De nationale wetgeving moet dus in overeenstemming zijn met de regels en voorschriften van de EER-overeenkomst.

In het geval van de NAV werd de socialezekerheidsregelgeving onjuist uitgevoerd (in strijd met de EER-regelgeving) en dit leidde tot onterechte weigering van uitkeringen aan personen die daar wel recht op hadden (Williamson, 2021). De Noorse wet beperkte de (tijdelijke) export van ziekte-uitkeringen over de grens. De argumentatie: als je te ziek bent om te werken of om een baan te vinden, ben je ook te ziek om op vakantie te gaan (Berglund, 2019). Belangrijk om op te merken is dat personen die onder de Noorse volksverzekeringswet vallen en permanent naar een ander land binnen de interne markt verhuisden, hun uitkering ontvingen. Echter, personen die in Noorwegen wonen, in aanmerking komen voor deze zelfde uitkeringen en tijdelijk naar een ander land binnen de EER wilden reizen, moesten de NAV om toestemming vragen. Die toestemming zou alleen worden verleend als aan bepaalde criteria werd voldaan, op voorwaarde dat het verblijf in het buitenland van ‘beperkte duur’ zou zijn (Bekkedal, 2020).

Personen die zonder toestemming reisden of de beperkte duur overschreden, hielden zich niet aan de regels van de NAV. Zij probeerden niet om beter te worden, zochten niet actief naar werk en meldden zich niet regelmatig bij de NAV (Berglund, 2019). Om deze reden werden verdere uitkeringen geweigerd en moesten zij ontvangen uitkeringen terugbetalen. In totaal werden 1.100 personen gedwongen tot terugbetaling van ontvangen uitkeringen waar ze eigenlijk recht op hadden. Bovendien leidde dit tot de veroordeling van 86 personen voor uitkeringsfraude, inclusief gevangenisstraf en verbanning uit Noorwegen (Williamson, 2021). Wat deze zaak nog pijnlijker maakt, is dat de meeste mensen met wie de NAV te maken heeft, zich al in een moeilijke persoonlijke en economische situatie bevinden en niet over de middelen beschikken om de beslissingen van de NAV of een rechtbank aan te vechten.



Het heeft jaren geduurd voordat iemand zich realiseerde dat het optreden van de NAV in strijd was met de Europese wetgeving. Een jonge rechter merkte dit voor het eerst op in november 2018: de praktijk bleek in strijd met het beginsel van vrij verkeer over de grenzen (zie ook tekstvak 1). Kort gesteld: als sociale rechten worden aangetast bij grensoverschrijding binnen de EER, kunnen personen zich eigenlijk niet vrij bewegen (Berglund, 2019).

### *Tekstvak 1: juridische toelichting op NAV-zaak (Bekkedal, 2020)*

De artikelen 4 en 5 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) over gelijke behandeling en artikel 7 VWEU over vrij verkeer geven een onvoorwaardelijk recht op export van uitkeringen bij ziekte. Dit wordt verder toegelicht aan de hand van de volgende vier soorten integriteit (Bekkedal, 2020):

#### 1. Integrale integriteit

Ziektewetuitkeringen in geld zijn in beginsel exporteerbaar. Dus als een land eist dat een persoon permanent in het land moet blijven, gaat dit in tegen het recht van de Europese Unie (EU). Ten eerste omdat het in strijd is met artikel 7 VWEU van het vrije verkeer. En ten tweede omdat feiten of gebeurtenissen binnen een lidstaat gelijk moeten worden behandeld aan feiten of gebeurtenissen in een andere lidstaat, volgens artikel 5b VWEU (Bekkedal, 2020).

#### 2. Systematische integriteit

Het Europees recht streeft een visie na van Europa als een gemeenschappelijk thuis. Om dit te realiseren, zijn in- en uitreisrechten nodig. De organisatie van het socialezekerheidsstelsel blijft een nationale verantwoordelijkheid, maar wanneer individuen zich over de grens bewegen, moeten hun rechten overeenstemmen met de Europese in- en uitreisrechten. Dit zorgt voor systematische integriteit en coherentie op het niveau van het secundaire recht (Bekkedal, 2020).

#### 3. Constitutionele integriteit

Het primaire recht van de EU vormt de leidraad voor de interpretatie van Verordening 883/2004: coördinatie van de socialezekerheidsstelsels. De doelstellingen die uit de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie kunnen worden afgeleid, zijn duidelijk: *“Een zo volledig mogelijk vrij verkeer van werknemers tot stand brengen”* en *“de eventuele negatieve gevolgen voorkomen die de uitoefening van het vrije verkeer van werknemers zou kunnen hebben voor het genot door werknemers en hun gezinsleden van hun socialezekerheidsuitkeringen”*. Deze doelstellingen leggen een verband tussen het grondwettelijke niveau en de verordening. Onderscheid op het niveau van het afgeleide recht dat in het primaire recht niet bestaat (bijvoorbeeld tussen ‘residentie’ en ‘verblijf’), is moeilijk te rechtvaardigen voor zover het de verwezenlijking van de grondwettelijke doelstellingen in de weg staat. Dit is het geval in het Noorse socialezekerheidsschandaal, waar een onderscheid wordt ingevoerd dat negatieve gevolgen heeft voor de uitoefening van het vrije verkeer van werknemers (Bekkedal, 2020).

#### 4. Integriteit van nationaal recht en EU-recht

Het doel van de verordening betreffende de socialezekerheidsstelsels is coördinatie, niet harmonisatie. De verordening maakt grondgebied irrelevant, maar voegt geen verschillende rechtsstelsels samen. Zij schrijft voor dat op een gegeven moment de wetgeving van slechts één lidstaat van toepassing is, maar verbiedt onderbreking, bijvoorbeeld door een aanwezigheidsvereiste. Coördinatiemaatregelen beogen een Europa waar het recht van het complement wordt toegepast, ongeacht waar in Europa iemand zich bevindt. Dit evenwicht bewaart de integriteit van zowel het nationale als het EU-recht (Bekkedal, 2020).

De bevoegde rechtbank deelde de NAV mee dat zij overwoog de zaak voor de Europese rechter te brengen. Nadat dit was gebeurd, besloot de NAV snel haar werkwijze te veranderen. Desalniettemin kregen de burgers die onrechtmatig waren vervolgd en/of geen uitkering hadden gekregen, geen compensatie (Berglund, 2019).

Een gebrek aan kennis van de EER-wetgeving en een verkeerde interpretatie van de Noorse nationale verzekeringswet worden aangewezen als hoofdoorzaken voor dit schandaal (Williamson, 2021). Verder is gesuggereerd dat ambtenaren meer gericht waren op de wensen van de minister dan op de wettigheid van hun handelingen of de impact van hun acties op burgers. Politici waren vastbesloten om het (in hun ogen) onrechtmatige gebruik van uitkeringen te beperken. Op een Spaans strand zitten terwijl je een uitkering int, werd gezien als onrechtmatig en moest worden voorkomen (Berglund, 2020). In het licht van dit politieke klimaat is het interessant om op te merken dat de NAV in het afgelopen decennium het aantal medewerkers dat zich bezighoudt met het opsporen van bijstandsfraude heeft verdubbeld. Dit toont aan dat de NAV actief probeerde de export van uitkeringen te beperken, zich inzette om aan politieke wensen te voldoen en haar wettelijke verplichtingen negeerde (Berglund, 2019). Noorse politici stonden niet alleen in hun wens om de export van uitkeringen binnen de EER te controleren (zie tekstvak 2).

### *Tekstvak 2: export van Nederlandse werkloosheidsuitkeringen naar Polen*

Alle werknemers die gedurende een bepaalde periode op de Nederlandse arbeidsmarkt actief zijn geweest, kunnen een werkloosheidsuitkering aanvragen. Er zijn verschillende gevallen bekend van Poolse werknemers die een paar maanden werkten en dan teruggingen naar Polen om te genieten van de (hoge) uitkering, zonder actief op zoek te gaan naar een baan en beschikbaar te zijn voor werk (wat wel vereist is). Er was op grote schaal sprake van misbruik. Veel Poolse werknemers verzonden bewijzen door valse sollicitaties en bonnetjes te sturen om niet betrap te worden op het plegen van een strafbaar feit.

Artikel 7 VWEU stelt dat er vrij verkeer van personen, kapitaal, goederen en diensten moet zijn. Het feit dat de Poolse werknemers naar Polen zijn teruggekeerd terwijl ze werk zochten, is dus niet illegaal (EU, 2021). De Nederlandse instantie moet controleren of de uitkeringsgerechtigden daadwerkelijk werk zoeken. Als blijkt dat werknemers zich niet aan de voorwaarden van hun werkloosheidsuitkering hebben gehouden, kan de instantie via de rechter eisen dat de werknemers deze uitkering terugbetalen. De rechtbank heeft onlangs bepaald dat zes Poolse werknemers de ontvangen uitkeringen moeten terugbetalen (Centrale Raad voor Beroep, 2020). Aangezien verschillende landen te kennen hebben gegeven dat de export van uitkeringen moet worden gereguleerd, zijn er aanvullende EU-regels ingevoerd om misbruik van uitkeringen over de grens te beperken.

## Reactie regering

In oktober 2019 gaf de Noorse regering eindelijk toe dat zij via de NAV en de rechtbanken ten onrechte ontvangers van een ziekteuitkering had laten vervolgen die tijdelijk in het buitenland verbleven (Williamson, 2021). Een maand later stelde de regering een commissie in voor een extern onderzoek naar het schandaal. Die commissie publiceerde in augustus 2020 een kritisch rapport getiteld Blindsonen (The Blind Zone) (Williamson, 2021).

Het rapport stelt *“dat in eerste instantie de NAV verantwoordelijk is voor de verkeerde toepassing van de betreffende wetten. Het ministerie van Arbeid en Sociale Zaken, de Nationale Verzekeringsrechtbank, de Noorse openbare aanklager en bovendien advocaten, rechtbanken en de academische wereld dragen echter ook een belangrijke verantwoordelijkheid”* (Norges offentlige

utredninger, 2020). Er werd gewezen op een systematische zwakte, die al 26 jaar bestond binnen de drie machten: de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht.

Het schandaal leidde tot het aftreden van de voormalige directeur van de NAV. Daarnaast verving premier Erna Solberg de minister van Arbeid en Sociale Zaken, Anniken Hauglie, vlak voordat het parlement dreigde met een motie van wantrouwen. Zij werd vervangen door Torbjørn Røe Isaksen. Critici benadrukken echter dat geen andere voormalige minister van Arbeid en Sociale Zaken, topambtenaren of verantwoordelijke figuren binnen het gerechtelijk apparaat werden ontslagen.

Isaksen verklaarde dat er een zorgwekkend gebrek bestond aan communicatie over verordeningen, hun implicaties en over de wijze waarop deze verordeningen worden geïmplementeerd (Berglund, 2020). Hij beloofde (zoals was aanbevolen in het Blindsonen-rapport) om zowel de NAV als de Noorse justitie bij te scholen in alle aspecten van het EER-recht (Williamson, 2021) en een nieuwe cultuur te koesteren om het verband tussen Noors en internationaal recht beter te begrijpen. Ook sprak hij van een 'schoonmaak' door het terugbetalen van uitkeringen die verschuldigd waren aan slachtoffers van het schandaal, en over het verbeteren van de communicatie met slachtoffers (Berglund, 2020). Om deze opdracht te vervullen, werd een speciale taskforce opgericht. Deze werd belast met het benaderen van NAV-klanten die waarschijnlijk onrecht is aangedaan en het openen van compensatiezaken (Berglund, 2019).

Vermoed wordt dat de 2.400 uitkeringsgerechtigden van wie ten onrechte een uitkering is afgenomen wellicht het topje van de ijsberg vormen. Tot slot gaf minister Isaksen aan dat het ministerie en uitvoerende organisaties (zoals de NAV) beter met elkaar moeten samenwerken en communiceren, om te voorkomen dat er in de toekomst fouten worden gemaakt (Berglund, 2020).

### Verdere implicaties

Zoals hierboven vermeld, heeft de NAV-zaak geleid tot kleine veranderingen in de politieke en ambtelijke leiding, en tevens tot een veroordeling van het Europees Hof van Justitie (zie tekstvak 3).

#### *Tekstvak 3: zaak voor het Europees Hof van Justitie*

Aangezien het in deze zaak gaat om niet-naleving van de EU-wetgeving, hebben de Europese Commissie en de toezichthoudende autoriteit van de EFTA (samen ESA) bij het Europees Hof van Justitie (EHVJ) een proces tegen de Noorse regering aangespannen. Met de ondertekening van de overeenkomst beloofde Noorwegen vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal binnen de interne markt te eerbiedigen. Het EHVJ oordeelde dat de NAV gedurende meer dan 25 jaar – sinds 1994, toen Noorwegen het EER-verdrag ondertekende – illegaal de uitkeringen had gekort aan uitkeringsgerechtigden die naar een ander land binnen de interne markt waren gereisd.

Alle gevallen waarin burgers ten onrechte werden vervolgd, moeten worden herzien en gecompenseerd. Maar deze herzieningen worden opgeschort totdat het hoogste gerechtshof van Noorwegen de zaak heeft behandeld en zijn eigen oordeel heeft geveld. Het is niet zeker wanneer dit precies zal gebeuren, maar hoogstwaarschijnlijk na de verkiezingen in september 2022. De verwachting is dat het Noorse hoogste rechtscollege het eens zal zijn met het EFTA-hof en dat het de NAV minstens 250 miljoen NOK zal kosten om de slachtoffers terug te betalen. Daarnaast zal de NAV schulden kwijtschelden van degenen die ten onrechte zijn vervolgd, en verwacht zij schadeclaims.

De NAV zal hoogstwaarschijnlijk terugbetalingen moeten doen, zich moeten verplichten tot kwijtschelding van schulden en betaling van schadevergoeding aan de slachtoffers.

Dit schandaal heeft nog andere (negatieve) gevolgen gehad. Zoals gerapporteerd in de Norway Trust Survey scoren instanties die belast zijn met het beheer van uitkeringen en het verlenen van bijstand (naast de NAV ook het Noorse Directoraat voor Kinderen, Jeugd en Gezin) verhoudingsgewijs slecht. Het vertrouwen in de NAV is met 25% zeer laag (OECD, 2022a). De NAV heeft dus behoorlijk wat reputatieschade opgelopen.

Dit roept een belangrijke vraag op: hoe kan het vertrouwen in de NAV worden hersteld (en hoe kan het algehele vertrouwen in de overheid worden behouden)? De Noorse regering heeft (samen met de OECD) een initiatief opgezet om de vertrouwensniveaus binnen de overheid te meten en werken aan verbetering hiervan.

## 6. Nederlandse case: kinderopvangtoeslagaffaire

### Achtergrond

In Nederland is de afdeling Toeslagen (eerder onderdeel van de Belastingdienst, nu direct onderdeel van het Ministerie van Financiën) verantwoordelijk voor het vaststellen en verstrekken van toeslagen, zoals huursubsidie, zorgtoeslag en kinderopvangtoeslag. De bijdragen waarop aanspraak kan worden gemaakt, zijn (onder meer) afhankelijk van staatsburgerschap, inkomensniveau en gezinssituatie (Rijksoverheid, 2022). Meestal zijn de toeslagen gebaseerd op gegevens van voorgaande jaren of zelfgemaakte schattingen van burgers. Soms worden fouten gemaakt in deze berekeningen, wat leidt tot aanpassingen en dus mogelijk hoge terugbetalingen voor de uitkeringsgerechtigden.

Het DG Toeslagen streeft ernaar iedereen in de samenleving in staat te stellen zich de meest essentiële voorzieningen in het leven te kunnen veroorloven: huisvesting, gezondheidszorg en kinderopvang (Rijksoverheid, 2022).

### Case

De basis voor het schandaal met de kinderopvangtoeslag werd deels gelegd in 2013, in de nasleep van de Bulgarenfraude (de Vries, 2021), een zwendel die werd georkestreerd door Oost-Europese criminele netwerken. Personen uit Bulgarije (en andere Oost-Europese landen) verhuisden voor een korte periode naar Nederland. Bij aankomst vroegen zij verschillende soorten uitkeringen aan. Deze uitkeringen werden vooraf verstrekt en pas achteraf werd vastgesteld of de uitkeringen dit terecht was gebeurd. Zodra de Belastingdienst vaststelde dat deze personen niet in aanmerking kwamen voor deze uitkeringen, waren de 'spookburgers' al verdwenen. Het geld was bijna niet meer terug te halen. Dit schandaal was bekend bij de overheidsinstanties, maar zij communiceerden dit niet met de minister en traden ook niet op om (verder) misbruik te voorkomen. Toen het schandaal aan het licht kwam, drongen Nederlandse politici in een reactie aan op de oprichting van een antifraudeteam (Parlementaire monitor, 2014). Dit antifraudeteam was belast met het opsporen van frauduleuze activiteiten.

Genoemde zwendel leidde tot een dusdanig uitgebreide zoektocht naar mogelijke fraudeurs, dat het als een overreactie te zien is. In de loop der jaren werden tienduizenden personen om uiteenlopende redenen ten onrechte als fraudeur aangemerkt (Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, 2021). In zo'n geval werd iemands uitkering onmiddellijk stopgezet en moest de ontvangen uitkering in één keer worden terugbetaald. Een betalingsregeling was geen optie. Het specifieke schandaal betrof gezinnen die ten onrechte kinderopvangtoeslag was geweigerd. Dit veroorzaakte enorme financiële problemen en werkte ook zwaar door in hun persoonlijke leven (Bekker, 2020).

In 2017 bracht de Nationale Ombudsman een evaluatie uit van de aanpak van de fraudeopsporing. Hij was kritisch over de harde aanpak van mogelijke fraudeurs door de Belastingdienst en de nadelige gevolgen hiervan voor Nederlandse burgers (Nationale Ombudsman, 2017). In datzelfde jaar schreef een topjurist van de Belastingdienst een interne notitie, waarin werd erkend dat toeslagen van driehonderd ouders onrechtmatig waren geweigerd of teruggevorderd. In de notitie werd gesteld dat deze ouders gecompenseerd moesten worden.

Hoewel er belangrijke signalen werden afgegeven, werden deze niet opgepikt door de top van de Belastingdienst, noch door politici of beleidsmakers. De media kwamen dit verhaal in 2018 op het spoor, toen zij de ongeoorloofde afwijzing van bezwaren van getroffen ouders documenteerden. De overheid stond niet te trappelen om de onderste steen boven te halen. Toen de getroffen gezinnen een verzoekschrift indienden voor het inzien van hun eigen dossier, maakte de Belastingdienst veel

informatie onleesbaar. Dit leidde tot zware kritiek en uiteindelijk in december 2019 tot het aftreden van de staatssecretaris van Financiën, Menno Snel. Ook de directeur-generaal die verantwoordelijk was voor de uitvoering van het beleid van de Belastingdienst trad af.

## Reactie regering

Het aftreden van deze functionarissen bracht de bal aan het rollen. Uiteindelijk deed minister van Financiën Wopke Hoekstra in 2020 aangifte tegen de Belastingdienst vanwege etnisch profileren. Dit omdat duidelijk werd dat personen met een dubbele nationaliteit strenger werden gecontroleerd dan anderen.

Twee parlementariërs (Renske Leijten en Pieter Omtzigt) investeerden veel in het achterhalen van de feiten en van de reikwijdte van dit schandaal en het verdedigen van de gedupeerde ouders. Na vragen van Omtzigt in oktober 2020 kwam de notitie uit 2017 (die in de doofpot was gestopt) aan het licht.

Er werd een Kamercommissie in het leven geroepen die betrokken politici en ambtenaren ondervroeg. Deze commissie publiceerde in december van 2020 een rapport getiteld *Ongekend onrecht*, dat zeer kritisch was over de rol van de kabinetsleden, parlementariërs, het ministerie van Financiën, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Belastingdienst. Ook Justitie werd onrechtmatig handelen verweten (Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, 2021) (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2020).

In deze hele affaire zijn de grondbeginselen van de rechtsstaat geschonden. Ouders hadden geen schijn van kans tegen een overheid die met de volle kracht van de wet achter hen aankwam. En ook de informatie van de Belastingdienst aan politici, de commissie en slachtoffers was ronduit gebrekkig en onvolledig (Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, 2021).

Premier Mark Rutte stelde dat de overheid zich moest schamen voor haar optreden en stelde tien verbeterpunten voor (Rutte, 2021). Er ontstond een discussie over de vraag of de betrokken politici moesten aftreden. In dezelfde maand verklaarde staatssecretaris van Financiën, Alexandra van Huffelen, dat alle slachtoffers een schadevergoeding van € 30.000 zouden krijgen, onafhankelijk van de schade die zij hadden geleden. Voor sommigen zou de schadevergoeding hoger kunnen uitvallen.

Het Openbaar Ministerie besloot de betrokken partijen niet te vervolgen. De publieke druk leidde uiteindelijk tot het aftreden van minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Lodewijk Asscher. En een dag later trad het voltallige kabinet af. De schulden van de slachtoffers bij alle overheidsinstanties werden kwijtgescholden.

In de nasleep van de gebeurtenissen kondigde minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Wouter Koolmees, het traject *Werk aan Uitvoering* aan. Dit traject is bedoeld om mogelijkheden te vinden om de dienstverlening, flexibiliteit en toekomstbestendigheid van publieke diensten te verbeteren. Het traject bestaat uit twee fasen. Ten eerste het in kaart brengen van de huidige situatie en de ervaren problemen binnen organisaties. Ten tweede het creëren van concrete handelingsperspectieven voor de korte en langere termijn (Werk aan Uitvoering, 2022).

Intussen zijn de handelingsperspectieven vastgesteld. Deze zijn: toekomstbestendige dienstverlening, versnelling van de digitale agenda, begrijpelijke en uitvoerbare regelgeving, intensivering van de samenwerking en verbetering van de ambtelijke sturing (driehoek), vergroten van de statuur en aantrekkelijkheid van de uitvoering en de rol van de politiek (Werk aan Uitvoering, 2022).

## Verdere implicaties

Het kabinet trad dus af vanwege het schandaal en ook de directeur-generaal werd ontslagen. Net als in Noorwegen had het schandaal gevolgen voor het niveau van vertrouwen. Hoewel het exclusieve effect van het schandaal op de vertrouwensniveaus moeilijk is te destilleren (de Covid-19-pandemie had eveneens veel impact), heeft het zeker reputatieschade veroorzaakt. Niet alleen voor de Belastingdienst, maar voor de overheid als geheel. In 2021 was 40% van de Nederlanders van mening dat de overheid opzettelijk heeft geprobeerd het publiek te misleiden door verklaringen af te geven waarvan zij wist dat deze niet helemaal klopten of behoorlijk overdreven waren. En binnen anderhalf jaar is het percentage Nederlanders dat veel vertrouwen heeft in de overheid drastisch gedaald, van 70% (april 2020) naar minder dan 30% (september 2021) (Erasmus Universiteit, 2021).



## 7. Vergelijkende analyse

De gelijkenissen tussen de Noorse, Australische en de Nederlandse case zijn frappant. De beschreven schandalen betreffen het terrein van de sociale zekerheid, gingen jaren achtereenvolgend door en hebben slachtoffers die toch al kwetsbaar waren zwaar getekend. Het schetst een beeld van een almachtige overheid die haar eigen burgers vermorzelt. Nadat de schandalen aan het licht kwamen, werd steeds een zeer kritisch (extern) rapport gepubliceerd waarin de nadruk lag op systematische tekortkomingen die fatale gevolgen hadden voor de slachtoffers.

De schandalen hebben hun wortels in verschillende factoren. Ten eerste werd bij het optreden van de regering geen rekening gehouden met de menselijke maat. Mensen werden niet op een welwillende manier behandeld, maar slechts als een nummer gezien. Daarnaast stonden de gevolgen van het overheidsoptreden niet in verhouding tot de beschuldigingen aan het adres van de burgers.

Ten tweede bleek uit het handelen van de overheid een algemeen wantrouwen (in plaats van vertrouwen) in de burgers. Een algemene veronderstelling was dat een groep mensen zou proberen om frauduleus van uitkeringen of toeslagen te profiteren. Deze veronderstelling kwam tot uiting in het systeem. In de Nederlandse en Australische case wezen bijvoorbeeld algoritmen burgers ten onrechte aan als fraudeurs. Als zij eenmaal op een zwarte lijst stonden, was het onmogelijk om er weer vanaf te komen. De overheid heeft blijk gegeven van een misplaatst vertrouwen in het systeem. Allerlei waarschuwingen werden hierbij terzijde geschoven. Dit gebeurde overigens niet alleen in Nederland, Australië en Noorwegen. Ook in Groot-Brittannië deed zich een schandaal voor dat dit blinde vertrouwen in het systeem bevestigt (zie tekstvak 4).

### *Tekstvak 4: Britse case: schandaal met de postkantoren*

Tussen 2000 en 2020 werden ongeveer 2.500 Britse eigenaren van postkantoren ten onrechte beschuldigd van boekhoudfraude en diefstal. Wekelijkse tekorten op hun balansen werden veroorzaakt door fouten in het computerboekhoudprogramma. Hoewel de eigenaren dit zeer vroeg hadden ontdekt, werd er niets met hun signalen gedaan (de Volkskrant, 2022). Net als in Noorwegen, Australië en Nederland was ook hier sprake van wantrouwen richting de slachtoffers en een misplaatst vertrouwen in het systeem.

De repercussies van dit schandaal waren al even groot. Velen verloren hun postkantoor, hun huis en werden vervolgd. Het leidde tot echtscheidingen, opsluiting en zelfs zelfmoord. Omdat veel postkantoren in handen zijn van personen met een Aziatische achtergrond, werd deze gemeenschap onevenredig zwaar getroffen door dit schandaal (de Volkskrant, 2022).

Opvallend is dat er bij de overheid geen belletje ging rinkelen toen veel postkantoren tekorten vertoonden. Gedupeerde postkantoorhouders kregen te horen dat zij de enigen waren die met deze kwestie worstelden. Een billijke vergoeding voor de gedupeerden is tot nu toe uitgebleven (de Volkskrant, 2022). Er loopt nog een onderzoek, waarin wordt getracht de onderste steen boven te krijgen.

Ambtenaren in Nederland, Australië en Noorwegen namen de signalen uit de samenleving niet serieus genoeg en handelden er niet naar. Dit komt doordat zij te veel 'omhoog' naar de minister keken in plaats van 'naar buiten' naar de burgers. Het politieke klimaat in genoemde drie landen was te veel gericht op het niet uitdelen van 'gratis geld' en het voorkomen dat mensen onrechtmatig of zonder voldoende inspanning een uitkering kregen. Noren mochten niet op het strand in Spanje liggen terwijl ze een uitkering ontvingen. En in Nederland en Australië leidde de drang om

onrechtmatige gebruikers van overheidsuitkeringen de pas af te snijden tot een heksenjacht op fraudeurs en het ten onrechte aanwijzen van personen als fraudeurs. In Nederland had dit ook een discriminatoire grondslag: het algoritme was vooral gericht op personen met twee nationaliteiten. Duidelijk is dat de drie machten de rechtsstaat niet hebben gegarandeerd en hun burgers niet hebben beschermd. Het ging in alle drie de landen om onrechtmatig beleid en de rechterlijke macht heeft dit niet tijdig gesignaleerd. Die ging mee met de wetgevende en de uitvoerende macht en samen zorgden zij ervoor dat deze illegale praktijken jarenlang doorgingen. Het is glashelder dat de schuldige van deze schandalen niet één organisatie/instituut is, maar dat het systeem als geheel heeft gefaald.

In de nasleep van de schandalen werden niet veel politici en/of ambtenaren ontslagen. Wel hebben veel functiewisselingen plaatsgevonden, maar volgens sommigen was er geen sprake van 'echte' gevolgen voor de betrokken actoren. Dit alles heeft geleid tot een verminderd vertrouwen in de overheid, met name in de organisaties die bij de schandalen betrokken waren. De regeringen hebben beloofd het in de toekomst beter te doen. In de eerste plaats door de problemen van de slachtoffers van de schandalen op te lossen en hen financieel te compenseren, maar meer in het algemeen door systematische veranderingen toe te zeggen. Er moet een cultuuromslag plaatsvinden binnen de drie machten. De drie landen hebben verklaard dat er behoefte is aan betere communicatie en samenwerking tussen de ministeries en de uitvoerende organisaties, ook in relatie tot de politiek.

## 8. Hypothese

Een belangrijke vraag geldt de context waarbinnen deze gebeurtenissen plaatsvonden. Nederland, Australië en Noorwegen behoren structureel tot de best scorende landen als het gaat om 'good governance'. Hoe is het dan mogelijk dat hier zo'n enorm schandaal heeft plaatsgevonden?

Bij beantwoording van deze vraag zijn verschillende dimensies relevant. Achtereenvolgens belicht ik hierna het bestuurskundig, economisch en sociologisch perspectief.

### Bestuurskundig perspectief

Vanuit bestuurskundig perspectief zijn er twee mogelijke verklaringen voor het optreden van dergelijke socialezekerheidsschandalen. Uit bovenstaande analyse lijkt bij deze cases allereerst sprake te zijn geweest van een perverse 'window of opportunity' waarin de schandalen zich hebben kunnen voltrekken. Zo'n 'window' ontstaat als drie stromen samenkomen: 1) de probleemstroom oftewel de onderkenning van een probleem in de publieke beleidsarena, 2) de beleidsstroom: een oplossing is beschikbaar en 3) de politieke stroom: de ambitie en bekwaamheid van politici om een beleidswijziging door te voeren. Zodra deze drie stromen zich verenigen, kan actie ondernomen worden (Kingdon, 1995). Het probleem werd geduid als het misbruik van uitkeringen of toeslagen binnen socialezekerheidssystemen. De oplossing werd gezien in strenge handhaving en een actieve zoektocht naar fraudeurs (met behulp van algoritmes). De politieke condities waren gunstig omdat er in de maatschappij en politiek een algemeen sentiment bestond dat onbedoeld gebruik van socialezekerheidsregelingen voorkomen moet worden. Fraudeurs werden beschouwd als een last voor de hardwerkende belastingbetaler (Whiteford, 2021).

Binnen deze context kon onrechtmatig beleid gemaakt worden, met als resultaat het onterecht hardhandig optreden tegen onschuldige burgers. Veelal wordt in de literatuur op het gebied van overheidsfalen gefocust op implementatieproblemen bij de overheid (Schuck, 2014) (Light, 2008). En er is ook iets te zeggen over de implementatie van het beleid (door middel van foutieve algoritmes) en het gebrek aan loyale tegenspraak vanuit de uitvoering richting het beleid. Interne en externe signalen werden door deze uitvoeringsorganisaties niet (voldoende) doorgegeven naar het beleid en de politiek (Bekker, 2020). Maar de disconnectie tussen beleid en uitvoering vindt zijn grondslag bij beide partijen en beide dragen een verantwoordelijkheid om te zorgen voor goed beleid en goede uitvoering (King & Crewe, 2013).

### Economisch perspectief

Eén van de assumpties binnen de traditionele economie is dat personen rationeel, calculerend en gedgeïnformeerd zijn, en dat hun keuzes gefundeerd en logisch zijn. Er wordt van uitgegaan dat ieder mens competent is in zijn handelen (Ariely, 2008), ook in zijn handelen met en richting de overheid.

New Public Management (NPM), een managementfilosofie geïntroduceerd in de jaren 80, stelt deze economische assumptie centraal. Deze stroming staat lijnrecht tegenover bureaucratische principes. De basisgedachte is om het model van de private sector toe te passen op de publieke sector, met zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid als basiswaarden. Privatisering is een manier om deze waarden te bewerkstelligen.

Binnen NPM worden burgers in de formulering van beleid gezien als calculerend, opportunistisch en competent. Er is geen ruimte voor onbewuste fouten door vergissingen of gebrek aan kennis van relevante informatie. Fouten worden doelbewust gemaakt. En dus worden de burgers gewantrouwd. Want burgers die fouten maken, doen dit voor hun eigen gewin en als bewuste

keuze. De formulering en uitvoering van beleid weerspiegelen dit wantrouwen, zoals de drie cases hebben laten zien.

Langzaamaan komt er meer oog voor de complexiteit van beleid en de onbegrijpelijkheid ervan voor burgers. Daarnaast ontstaat het besef dat een te grote nadruk op efficiëntie ten koste gaat van andere waarden, zoals gelijkheid en rechtvaardigheid.

### Sociologisch perspectief

De verzorgingsstaat, een belangrijke basis van de Noorse, Australische en Nederlandse samenleving, berust op solidariteit ten opzichte van mensen in nood. Belangrijk daarbij is dat burgers alleen een beroep doen op het sociale vangnet als er geen andere mogelijkheden zijn en zo veel mogelijk voor een beperkte tijd. Arbeidsmarktactivering voor werklozen is daarom een belangrijk instrument om de overheidsuitgaven te beperken. De verzorgingsstaat schept comfort in de wetenschap dat wanneer je in nood bent, de staat je zal beschermen. Solidariteit komt tot uiting in de bereidheid van alle burgers om dit systeem financieel te steunen. Misbruik van overheidsgeld zal het vertrouwen van de mensen in de verzorgingsstaat en bijgevolg hun bereidheid om mee te werken, sterk beïnvloeden. Zonder solidariteit kan het systeem niet functioneren.

Daarnaast werd in het systeemontwerp onvoldoende rekening gehouden met de maatschappelijke context. Discriminatoire vooroordelen sijpelden door in de algoritmes, waardoor mensen ten onrechte als fraudeur werden bestempeld. De ICT'ers die verantwoordelijk waren voor de algoritmes, hadden onvoldoende weet van de juridische en sociale dimensie van hun werk.

Deze verschillende perspectieven zijn geen excuus voor het foutieve overheidsoptreden, maar geven een mogelijke verklaring voor de blinde vlek bij de drie machten. De druk om misbruik met overheidsgeld ten koste van welwillende burgers te voorkomen, is immens. Het optreden van de overheid daartegen is echter veel te ver gegaan. Door koste wat kost misbruik te willen voorkomen, zijn toch al kwetsbare groepen in de Noorse, Australische en Nederlandse samenleving ernstig benadeeld. Momenteel werken de overheden aan systematische verbeteringen om fouten in de toekomst te voorkomen.

## 9. Conclusie

De hiervoor beschreven schandalen in de sociale zekerheid hebben de Noorse, Australische en Nederlandse samenleving op hun grondvesten doen schudden. Temeer daar deze drie landen qua score in de top 10 voor 'good governance' staan. De mechanismen waarin deze gebeurtenissen zich hebben afgespeeld, bleken tamelijk vergelijkbaar. Er was niet één schuldige partij, maar er was sprake van een systematische zwakte waarbij alle betrokken partijen een verantwoordelijkheid dragen.

Het politieke klimaat en de wens om (uitkerings)fraude met publieke middelen te voorkomen, leidden tot onrechtmatige praktijken. Veel (toch al kwetsbare) personen werden beschuldigd van uitkeringsfraude en de overheid ging over tot vervolging en terugvordering, terwijl deze personen in werkelijkheid recht hadden op deze uitkeringen. De overheid toonde geen genade en had niet voldoende oog voor de menselijke maat. Daarnaast was zij onvoldoende ontvankelijk voor signalen van buitenaf. Het voorkomen van uitkeringsfraude werd boven alle andere doelen gesteld, zoals ook de behoeften en wensen van burgers.

Verder bleek dat de overheid een misplaatst absoluut vertrouwen had in het systeem. Praktijken werden onvoldoende ter discussie gesteld, en als dat wel gebeurde, schoven de politieke en ambtelijke top dit snel terzijde. Hadden de schandalen voorkomen kunnen? Het antwoord is: ja. Er waren meer dan voldoende interne en externe signalen dat het beleid onrechtmatig was en disproportioneel ingrijpende gevolgen had voor de betrokken burgers. Het feit dat de politieke en ambtelijke top dit niet hebben opgepakt, maakt het extra kwalijk. Toen de affaires aan het licht kwamen, tastte dit het vertrouwen van de burgers in hun regeringen aan.

Tabel 1 toont een overzicht van de drie cases en hun overeenkomsten en verschillen.

**Tabel 1: overzicht casestudies**

<b>Dimensie</b>	<b>Noorwegen</b>	<b>Nederland</b>	<b>Australië</b>
Rule of Law ranking (2020)	#2	#5	#9
Type schandaal	Socialezekerheidsschandaal: ziekte- en werkloosheidsuitkering werd onrechtmatig onthouden	Socialezekerheidsschandaal: kinderopvangtoeslag werd onrechtmatig onthouden en teruggevorderd	Socialezekerheidsschandaal: socialezekerheids-uitbetalingen werden onrechtmatig teruggevorderd
Situatie	Personen werd een uitkering geweigerd omdat zij (tijdelijk) in een ander EER-land verbleven	Personen werden gescreend (door een algoritme) en ten onrechte aangewezen als fraudeurs	Personen werden gescreend (door een algoritme) en ten onrechte bestempeld als fraudeurs
Hoe is het gebeurd?	Ontoereikende kennis van het Europees recht en een algemeen wantrouwen jegens burgers	Onvoldoende oog voor de menselijke maat en een algemeen wantrouwen jegens burgers, gebruik van foutief algoritme	Druk om overheidsfinanciën op orde te krijgen, gebruik van foutief algoritme
Politieke context	Mensen zouden niet op het strand in Spanje mogen liggen en profiteren van uitkeringen	Uitkeringsfraude moet koste wat kost worden voorkomen. Hiertoe werd een antifraudeteam opgericht	Commitment om budgettekorten van de overheid te verminderen. Maatschappelijk sentiment dat onbedoeld gebruik van socialezekerheids-uitkeringen voorkomen moet worden
Wie is verantwoordelijk?	Alle betrokkenen bij het systeem: de uitvoerende, wetgevende en rechterlijke macht. De NAV werd beschouwd als de hoofdschuldige, maar de rest werd niet vrijgesproken	Alle betrokkenen bij het systeem: de uitvoerende, wetgevende en rechterlijke macht. Ook hier werd de Nederlandse Belastingdienst als schuldige aangewezen, maar verantwoordelijkheid moet worden gedeeld	Alle betrokkenen bij het systeem: de uitvoerende, wetgevende en rechterlijke macht. Hier werden Services Australia en de Australische Belastingdienst als schuldigen aangewezen, maar verantwoordelijkheid moet worden gedeeld
Hoe kon het zo lang doorgaan?	Geen correctie door de rechterlijke macht Niemand heeft de Noorse regelgeving kritisch getoetst aan de Europese wetgeving	Geen correctie door de rechterlijke macht Signalen van buitenaf en van de uitvoerende organisatie werden genegeerd en er werd verhinderd dat de waarheid naar buiten kwam	Signalen van buitenaf en van de uitvoerende organisatie werden genegeerd en er werd verhinderd dat de waarheid naar buiten kwam
Welke beloften zijn gedaan?	Schadeloosstelling van slachtoffers en verbetering van het bestuur om te voorkomen dat er in de toekomst opnieuw fouten worden gemaakt	Schadeloosstelling van slachtoffers en verbetering van het bestuur om te voorkomen dat er in de toekomst opnieuw fouten worden gemaakt	Schadeloosstelling van slachtoffers en verbetering van het bestuur om te voorkomen dat er in de toekomst opnieuw fouten worden gemaakt

## 10. Geleerde lessen

Uit deze cases kunnen de volgende belangrijke lessen worden getrokken. Om het vertrouwen in overheidsinstellingen te revitaliseren, moet de overheid actie ondernemen.

Het is belangrijk om tunnelvisie te voorkomen, binnen alle drie de machten. Het ontbreken van een open blik zorgt voor blinde vlekken.

Kennis van internationale (en voor Nederland en Noorwegen Europese) wet- en regelgeving is net zo belangrijk als het naleven van nationale wetten. Deel uitmaken van de Europese Economische Ruimte c.q. Europese Unie impliceert het volgen van de afgesproken regels, waarbij EU-wetgeving voorrang heeft boven nationale wetgeving. Internationale integratie brengt het risico van internationale uitkeringsfraude met zich mee. Desalniettemin moet binnen elke overheidsinstelling kennis aanwezig zijn over het recht van de Europese Unie en moet dit in acht genomen worden.

De menselijke maat moet meer gewicht krijgen. Bij het uitstippelen of wijzigen van beleid dient rekening te worden gehouden met de noden en behoeften van burgers en de context waarin zij leven. Ook moeten de gevolgen van het voorgestelde beleid voor de samenleving worden vastgesteld. Beleidsvorming dient gericht te zijn op burgerperspectieven. Het mag geen politiek spel zijn met als doel een compromis te vinden voor de betrokken politici.

Bovendien moet er bij de totstandkoming van wetgeving altijd ruimte zijn voor professionele en menselijke afwegingen met betrekking tot de toepassing van wet- en regelgeving. Dit kan worden gewaarborgd door het gebruik van hardheidsclausules. Wanneer ambtenaren bij beleid onevenredige effecten op burgers constateren, moeten zij hun professionele oordeel kunnen toepassen. Deze beslissingen mogen uiteraard niet willekeurig zijn, maar het moet mogelijk zijn ongelijke gevallen ongelijk te behandelen.

Tussen politici, beleidsmakers en professionals die het beleid uitvoeren, moet een betere samenwerking en communicatie tot stand worden gebracht. Een ambtenaar dient tussen samenleving en bestuur te staan en signalen uit de samenleving door te geven. De ambtelijke top en politici moeten loyale tegenspraak op prijs stellen. Kritisch denken dient veel meer gestimuleerd te worden in de hele overheid. Sociale veiligheid is nodig om een klimaat te scheppen waarin ambtenaren zich prettig voelen om signalen door te geven en kritiek te formuleren richting de top van de organisatie. Uiteindelijk zal dit de overheid sterker maken.

Daarnaast moeten de drie machten niet blind vertrouwen op het systeem. Het systeem is nooit zonder gebreken en dat moet erkend worden. Daarnaast moeten systemen niet worden ontworpen op basis van een algemeen wantrouwen richting burgers.

Goed bestuur moet het uitgangspunt zijn van elk overheidsoptreden. De rechtsstaat dient te worden gegarandeerd. De rechterlijke macht moet kritisch staan tegenover de wetgevende en de uitvoerende macht. Zij zijn de poortwachters van de mensenrechten van hun burgers en deze belangrijke taak dienen ze zo goed mogelijk te vervullen. Aan allen in de samenleving moet een stem gegeven worden, vooral aan diegenen wier stem niet wordt gehoord. En als er fouten worden gemaakt, dienen de verantwoordelijke (overheids)instanties hun verantwoordelijkheid te nemen en verantwoording af te leggen. Openheid en transparantie zullen hiertoe een grote bijdrage leveren.

Al deze punten zijn van vitaal belang om het vertrouwen tussen de overheid en haar burgers te versterken.



## Bibliografie

- Ariely, D. (2008). *Volkomen onlogisch*. HarperCollins.
- Australian Government. (2017). *Australian Government response to the Community Affairs References Committee Report: Design, scope, cost-benefit analysis, contracts awarded and implementation associated with the Better Management of the Social Welfare System initiative*.
- Bekkedal, T. (2020). The Internal, Systemic and Constitutional Integrity of EU Regulation 883/2004 on the Coordination of Social Security Systems: Lessons from a Scandal. *Oslo Law Review*.
- Bekker, R. (2020). *Dat had zo niet gemoeten*.
- Berglund, N. (2019). NAV scandal linked to EØS ignorance. *News in English*.
- Berglund, N. (2020). NAV scandal leaves no one accountable. *News in English*.
- Bovens, M., & 't Hart, P. (1996). *Understanding policy fiascos*. Transaction Publishers.
- Carney, T. (2018). The new digital future for welfare: Debts without legal proofs or moral authority? *University of New South Wales Law Journal Forum*, 1 - (1-16).
- Centrale Raad voor Beroep. (2020). *Poolse werknemers moeten WW-uitkering terugbetalen*. Opgehaald van rechtspraak.nl.
- de Volkskrant. (2022). Ongekend groot schandaal bij Britse posterijen: 'Hij zou nooit meer de oude worden'. *de Volkskrant*.
- de Vries, F. (2021). Een goed proces is nog geen garantie voor een goede uitkomst. *Goed Bestuur & Goed Bestuur & Toezicht, tijdschrift voor Governance*, (2), 32-37.
- EFTA. (2022). *EEA agreement*. Opgehaald van EFTA.
- Erasmus Universiteit. (2021). *De laag-vertrouwen samenleving*.
- EU. (2021). *Uw werkloosheidsuitkering meenemen*. Opgehaald van Europea.eu.
- Hall, P. (1981). *Great planning disasters*. Penguin.
- King, A., & Crewe, I. (2013). *The blunders of our governments*. Oneworld.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. Longman.
- Labor. (2022). *Robodebt Royal Commission*. Opgehaald van Labor : <https://www.alp.org.au/policies/robodebt-royal-commission>
- Light, P. C. (2008). *A government ill executed*. Harvard University Press.
- Nationale Ombudsman. (2017). *Geen powerplay maar fair play*.
- NAV. (2022). *Information about NAV's services and benefits*. Opgehaald van nav.no.
- Norges offentlige utredninger. (2020). *Blindsonen - Gransking av feilpraktiseringer av folketrygdlovens*.
- OECD. (2021). *Government at a Glance*.

- OECD. (2022a). *Drivers of Trust in Public Institutions in Norway*. OECD Publishing.
- OECD. (2022b). *Trust in government (indicator) - Australia (2010 - 2020)*. Opgehaald van OECD Data: <https://data.oecd.org/gga/trust-in-government.htm>
- Oppermann, K., & Spencer, A. (2016). Telling stories of failure: Narrative constructions of foreign policy fiascos. *Journal of European Public Policy*, 23,(5), 685–701.
- Parlementaire monitor. (2014). Fraude met toeslagen. Den Haag: Debat Tweede Kamer.
- Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. (2021). *Ongekend onrecht*.
- Rijksoverheid. (2022). *Directoraat-generaal Toeslagen*. Opgehaald van Rijksoverheid.nl.
- Rutte, M. (2021). *Kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend onrecht'*. Opgehaald van Rijksoverheid.
- Schuck, P. H. (2014). *Why government fails so often*. Princeton University Press.
- Services Australia. (2021). *Corporate Plan 2021 - 22*.
- Tweede Kamer der Staten Generaal. (2020). *Eindverslag onderzoek kinderopvangtoeslag overhandigd*. Opgehaald van Tweede Kamer.
- Werk aan Uitvoering. (2022). *Over Werk aan Uitvoering*. Opgehaald van Werk aan Uitvoering.
- Whiteford, P. (2021). Debt by design: The anatomy of a social policy fiasco - Or was it something worse? *Wiley*.
- Williamson, J. (2021). The NAV scandal: The largest social security scandal in modern Norwegian history. *Norway Today*.
- World Bank. (2021). Worldwide Governance Indicators databank.
- World Justice Project. (2020). *Rule of Law Index*.
- World Justice Project. (2022). *Rule of Law index*. Opgehaald van World Justice Project: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>