

Ketelaarlezing 2021: "Hoe heeft dit alles nu kunnen gebeuren?"

Renske Leijten over de Toeslagenaffaire en het belang van een goede informatiehuishouding

"Het is mijn vaste overtuiging dat goede archieven de overheid beter maken, dat het de controle op overheidsbesluitvorming verbetert en dat het ook de cultuur van *spinnen* en *framen* zal terugdringen." Zo concludeerde Renske Leijten, SP-kamerlid en lid van de Parlementaire Onderzoekscommissie Kinderopvangtoeslag, in haar Ketelaarlezing op maandag 22 november.

"Waarom trok niemand echt goed aan de bel of werd de bel niet gehoord? Het is naar mijn mening een giftige cocktail van een aantal factoren." Leijtens boodschap is duidelijk: "Eerste stap is openheid en eerlijkheid. En daarvoor is het hebben van goede archieven cruciaal."

Lees hier de uitgeschreven lezing.

Het is eervol en spannend, om in het Nationaal Archief deze lezing te mogen verzorgen. De uitnodiging is natuurlijk gekomen naar aanleiding van mijn rol bij het blootleggen van het toeslagenschandaal, maar ik maak van deze gelegenheid zeker ook gebruik om het belang van openbaarheid van overheidsdocumenten breder te trekken.

Als student Nederlandse Taal en Cultuur, aan de Rijksuniversiteit Groningen, vond ik onderzoek doen het leukste wat er was. In de cultuurhistorische studies die ik moest beproeven ging ik op zoek naar religie en strijd in Surinaamse literatuur in de jaren vlak na de vrijmaking van slavernij. Niet gemakkelijk, want zoveel door toentertijd Surinamers geschreven literatuur was er niet. Maar het leidde wel tot een onderzoeksverslag waarin ik een duidelijk onderscheid kon vinden in de beschreven geschiedenis vanuit christelijk perspectief en vanuit niet-christelijk perspectief. Het streven naar de hemel na de dood, maakte strijd voor vrij leven voor de dood minder urgent.

Ook mocht ik in mijn stage meedoen naar onderzoek van taalgebruik van politieke stromingen in het interbellum als het ging om de Vlaamse taalstrijd. Dit was een groot multidisciplinair maatschappelijk, politiek en juridisch onderzoek van de Universiteit van Antwerpen. Ik mocht de communistische en socialistische stromingen onderzoeken. Vele uren heb ik doorgebracht in archieven, met mijn neus in oude kranten. De digitalisering was toen nog maar net gestart. Ik spreek over twintig jaar geleden inmiddels.

Taal is belangrijk. Zegt heel veel over de tijd en de heersende gedachten in een samenleving. Historisch onderzoek doen naar deze en de komende tijd, geeft ons opdrachten mee voor het behoud.

Dat geeft ons een opdracht om fundamenteel na te denken hoe we in deze digitale wereld goede archieven aan moeten leggen. Veel is digitaal en veel is beeld. Maar ook beeld is taal en zegt veel over een samenleving.

De reden waarvoor ik hier uitgenodigd ben is het toeslagenschandaal. Ik noem het een schandaal omdat affaire te frivol is. Een affaire is toch wel iets spannends... er zit nog iets wederkerigs in. Dat is hier niet het geval.

Afgelopen vrijdag kregen de gedupeerde gezinnen opnieuw excuses. Dit keer van de Raad van State. Die speelde in 2009 een grote rol omdat ze destijds aan de Belastingdienst akkoord gaf om de wetten rond toeslagen en de kinderopvangtoeslag specifiek zó te interpreteren dat als er een gedeelte van de eigen bijdrage niet voldaan was, dat dan de gehele toeslag terugbetaald moest worden. Dat dit tot disproportionele terugvorderingen leidde, hield tien jaar onnodig stand.

Over het harder invullen van de wet, is de Tweede Kamer destijds niet geïnformeerd. Dat de Landsadvocaat de Belastingdienst had geadviseerd deze invulling van de wet niet voor te leggen aan de Raad van State, hoorde de Kamer pas vorig jaar – toen de ondervragingscommissie al onderzoek deed en dit besluit geen deel uitmaakte van de onderzochte tijd. Toen er Kamervragen werden gesteld over het alles-of-nietsmechanisme, werden de vragen ontwijkend beantwoord. Toenmalig minister Asscher vond dat hij onvoldoende was geïnformeerd over de werkwijze van toeslagen – onderdeel van een ander ministerie.

Naast dit juridisch aanpassen van een wet, hanteerde de Belastingdienst een hardvochtige uitwerking van het oordeel 'opzettelijk en met grove schuld'; iets wat bij de overheid de afkorting OGS werd. In 2009 werd bij een bestuurlijk besluit gesteld dat iemand die zich opzettelijk en met grove schuld niet aan de wet had gehouden, als fraudeur geen rechten meer had. Maar, zo staat in

dat besluit, dan moet de Belastingdienst wél stellen dat iemand het opzettelijk en met grove schuld deed. Met andere woorden: er moet wel worden bewezen dat er sprake is van fraude.

En deze laatste stap werd overgeslagen. Een klein administratief foutje of zelfs het ontbreken van een bewijsstuk, leidde tot het stempel OGS-fraudeur. In de procedure om dit op te leggen werd er geen tweepaar-ogenprincipe gehanteerd. Mensen met het OGS-stempel kregen geen dienstverlening meer. Onder het mom dat je een fraudeur niet wijzer moest maken dan nodig, werden ouders met vragen aan de telefoon of de balie afgewimpeld. Ook kon niemand in aanmerking komen voor kwijtschelding van de vermeende toeslagenschuld. Dus ook nooit in de schuldsanering komen.

Iemand die het OGS-fraudeur stempel kreeg, moest gemeld worden bij het fraudeteam. Daar werden dan ook de bezwaarschriften afgehandeld. En die werden dan automatisch afgewezen. Bij beroep bij de bestuursrechter hield de Belastingdienst ontlastende informatie achter. Over bijvoorbeeld nagestuurde informatie waaruit recht op kinderopvangtoeslag bleek. Of dat er veelvuldig gebeld was om meer informatie krijgen. Er zijn bijvoorbeeld telefoonnotities achtergehouden waaruit bleek dat er actief om informatie is gevraagd. Uit deze telefoonnotities kan een rechter zien dat iemand zich actief heeft beklaagd.

Dat dit soort informatie niet werd gedeeld, hierover beklagden sommige rechtbanken zich. Deze rechtbanken hebben dit gemeld bij de Raad van State <sup>iii</sup>. Maar het verdict bleef: een fout gemaakt is alles terugbetalen. Lagere rechters wisten dat een oordeel in het voordeel van ouders bij de Raad van State zou sneuvelen. Maar vaak werd ook te snel en automatisch de kant van de dienst gekozen. Ouders – als ze al de rechtsgang konden maken – waren vogelvrij.

De manier van risico's selecteren door het fraudeteam was vooringenomen, zo oordeelde Donner, oud-voorzitter van de Raad van State. De veronderstelling dat klanten van vermeend frauderende kinderopvangbureaus of gastouderbureaus ook als fraudeurs werden gezien, ging te ver vond een adviescommissie onder zijn leiding. Op deze manier zijn waarschijnlijk tussen de 8000 en 9000 toeslagen onterecht teruggevorderd. Wat Donner overigens niet onderzocht, was de werking van Opzet/Grove Schuld. Hij verklaarde in de Tweede Kamer daarover dat hij er vanuit was gegaan dat hier de gebruikelijke rechtsbescherming had gefunctioneerd. Wat hij niet wist, of niet wilde weten of wat hem niet verteld werd, was hoe mensen geselecteerd werden in het risicoselectiesysteem van de Belastingdienst/Toeslagen. Daarover zo meer.

Wat Donner hekelde was de naar morele corruptie neigende opdracht die de Belastingdienst/Toeslagen kreeg om targets te halen van terug te vorderen fraudegelden. Dit schreef hij in zijn eindrapport:

*"Het zal duidelijk zijn dat dit een volstrekt oneigenlijke prikkel oplevert bij de handhaving en al helemaal op het terrein van sociale uitkeringen en toeslagen. Wanneer een individuele ambtenaar zijn inkomen moet aanvullen uit boetes die hij oplegt, dan heet dat corruptie. Deze wijze van financiering levert bij overheidsorganisaties een vorm van morele corruptie op. Men krijgt er institutioneel belang bij dat zoveel mogelijk uitkeringen of toeslagen worden gekort om geen tekorten op de begroting te krijgen, waarbij de zorgvuldige en evenwichtige behartiging van de toevertrouwde publieke belangen welhaast automatisch in de knel komt."* <sup>iii</sup>

Terug naar de risicoselectie. Een combinatie van factoren in een ICT-systeem met algoritmes, maakte dat hoge risico's werden 'uitgeworpen'. Zo heet dat bij de Belastingdienst. Die werden door een ICT-selectie uit de automatische toekenning gehaald, om handmatig te worden gecontroleerd. Hoe dit precies werkte, met welke risico's dat weten we nog altijd niet. Wel weten we dat er bijvoorbeeld een selectie als HOTHOR bestond. Deze afkorting staat voor 'hoge toeslag, hoog risico'; het inkomen was laag en de toeslag hoog. En dan lopen mensen bij een foutje natuurlijk meer risico als het mis is; risico op schulden. Maar deze uitworp was niet bedoeld voor dienstverlening. De uitworp werd gedaan om targets te halen. Een alleenstaande moeder met drie kinderen, bijvoorbeeld werkend in de zorg, schoonmaak of veiligheid, krijgt al snel meer kinderopvangtoeslag per maand dan haar werk in salaris oplevert. Deze geselecteerde mensen kregen te maken met automatische uitvraag van gegevens. Een aangemaakte brief dat je nog verantwoording moest sturen, binnen korte tijd. Met stapels papieren hebben ouders gezeten: opgestuurd, ingeleverd. Welke bewijsstukken werden gevraagd, dat werd niet gemeld. Een gemene deler: de stukken werden niet ontvangen na een herhaald verzoek van de Belastingdienst/Toeslagen. En dan werd de toeslag gestopt. Het gevolg laat zich raden: kinderopvang kon niet worden betaald, kinderen thuis is je werk verliezen. En dan kwam ook nog

de algehele terugvordering omdat het recht op kinderopvangtoeslag op 'nihil' was gezet. Precies op nul.

Als iemand een brief met zo een nihilstelling ontving, dan was de schok groot. *U heeft zich opzettelijk en met grove schuld niet aan de regels gehouden en daarom heeft u geen recht op kinderopvangtoeslag. U moet 15.000 euro terugbetalen.* Of hoger. Dan schudt de aarde onder je voeten. En ga je in bezwaar. En dan gebeurde eigenlijk altijd dát wat mij zo woedend heeft gemaakt: mensen gingen op verkeerde gronden in bezwaar. Hadden ze maar geweten dat niet het bedrag was waartegen ze in bezwaar hadden moeten gaan, maar de *aantijging*. Als zij structureel gewezen waren op het feit dat ze in bezwaar hadden kunnen/moeten gaan tegen het opzettelijk en met grove schuld niet aan de wet houden, dan was het mogelijk sneller helder geworden dat de Belastingdienst een verkeerde manier van brandmerken had.

De risicoselectie is in de zomer van 2020 uitgezet. De Autoriteit Persoonsgegevens presenteerde het onderzoek dat zij deden van het verwerken van nationaliteit en de tweede nationaliteit bij de Belastingdienst. Daaruit bleek dat onrechtmatig de nationaliteit van meer dan een miljoen mensen verwerkt is. Het was onnodig om bij te houden voor de besluitvorming. Maar de Belastingdienst vond het nodig om het te verwerken. Hierbij overtrad ze dus de wet. Ook kwam KPMG Advisory toen met een onderzoeksrapport dat het risicoclassificatiemodel grote risico's op verkeerd selecteren in zich had.

Het risicomodel werd uit de lucht gehaald en ons, Tweede Kamer, journalisten, inwoners van Nederland, werd niet verteld waar in dit model discriminerend was op andere punten dan nationaliteit. Aleid Wolfsen van de AP onderzocht alleen gebruik van nationaliteit. Het selecteren op inkomen, waar iemand woont, gezinssamenstelling. We hebben er aanwijzingen voor, maar we kunnen er nog geen reconstructie van maken. De Belastingdienst was van plan om de risicoselectie op te schonen en dan weer te gaan gebruiken. Dit voorjaar werd ons gemeld dat het niet gaat lukken. Informatie hebben we nog altijd niet gekregen.

Een reconstructie maken van wat er is gebeurd bij een overheidsdienst met ernstig ontsprende fraude-opsporing, is dat nu de taak van een Tweede Kamerlid? Ik vind van niet. Maar het is wel gebeurd. Via het krijgen van informatie van journalisten, advocaten, gedupeerden en zeker ook van mensen intern bij de Belastingdienst/Toeslagen, hebben Omtzigt en ik een soort van detective moeten spelen. Daar worden we voor geprezen, maar het is wel absurd. Allereerst hadden de Belastingdienst en ministerie van Financiën dit zelf moeten doen vanuit de intrinsieke motivatie om gemaakte fouten recht te zetten. Maar zowel die intrinsieke motivatie ontbreekt, tot op de dag van vandaag. En ook de wil om gemaakte fouten recht te zetten zit niet in het DNA van de overheid. Gemaakte fouten bij inwoners dan, want vaak zie je natuurlijk dat economische compensatie wel snel gegeven wordt.

Voor het maken van een reconstructie is het van groot belang dat er informatie is. En dat die informatie volledig is. Er volgt nu een lang citaat:

*“De commissie merkt op dat informatieverstrekking door het ministerie van Financiën niet is gelopen zoals verwacht, mede naar aanleiding van de gemaakte werkafspraken. (...)*

*In veel stukken zijn onderdelen alsnog gelakt, omdat deze delen naar oordeel van het ministerie buiten de vordering vielen. Dit is ook het geval bij onderdelen die inhoudelijk wel raken aan het onderzoek van de commissie. De commissie merkt derhalve op dat naar haar oordeel geen sprake is van een ruimhartige verstrekking van informatie.*

*Daarnaast merkt de commissie op dat gedurende het onderzoek meerdere keren op opvallende momenten nieuwe informatie naar buiten is gekomen die relevant is voor het onderzoek van de commissie. Dit betreft informatie naar aanleiding van verzoeken vanuit de Tweede Kamer, zoals het memo van mevrouw Palmen waar de commissie een aanvullende vordering voor heeft gestuurd, nieuw ontdekte informatie die door staatssecretaris Van Huffelen naar de Tweede Kamer is gezonden, maar met name informatie uit Wob-verzoeken. (...)*

*Voorts wordt de dag na de openbare verhoren een recentelijk nieuw ontdekt memo omtrent opzet/grove schuld aan de Tweede Kamer gezonden. Daarna wordt twee weken voor de publicatie van dit verslag middels een brief aan de Tweede Kamer gemeld dat de compensatieregeling wordt uitgebreid naar mensen die verkeerd zijn behandeld bij de zorg- en huurtoeslag en het kindgebonden budget, terwijl tijdens openbare verhoren nog wordt verklaard dat er geen signalen zijn dat bij de andere toeslagen fouten zijn gemaakt. En ten slotte is de commissie gemeld dat op*

*korte termijn wederom documenten openbaar worden gemaakt naar aanleiding van een Wob-verzoek over de Adviescommissie uitvoering toeslagen, welke mogelijk relevant zijn voor de commissie. De commissie is hier ontstemd over. (...)*

*Een van de terugkomende thema's in deze materie is dat de informatievoorziening niet voldoet aan de terecht gestelde verwachtingen van ouders, bewindspersonen, ambtelijke top en Kamers. Het is buitengewoon betreurenswaardig om vervolgens in de informatievoorziening aan de commissie gebreken te moeten constateren. De commissie kan er gezien de vele tekortkomingen niet op vertrouwen dat nu alle gevorderde informatie daadwerkelijk in het bezit is van de commissie. De commissie is zeer ontstemd dat de informatievoorziening door het ministerie van Financiën op deze wijze is verlopen, omdat niet uitgesloten kan worden dat er daardoor omissies in de reconstructie zitten.<sup>iv</sup>*

Dit komt uit het rapport Ongekend Onrecht van de Parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag, dat uiteindelijk leidde tot het aftreden van de regering Rutte III. Het ongekende onrecht en het falen van het héle systeem werd genoemd als reden voor het 'nemen van verantwoordelijkheid'. Dat de ondervragingscommissie, die betrokkenen onder ede hoorde, niet alle informatie kreeg is daarbij een beetje vergeten.

Het zou goed zijn als er een openbaar register van overheidsstukken komt. Dan kan een parlementaire onderzoekscommissie gewoon toetsen of ze alles heeft wat nodig is voor het onderzoek. Reconstructies zijn makkelijker te maken, omdat je besluitvorming beter kunt volgen. Om te zien waar het misgaat, wie dat wist en hoe het te voorkomen is in de toekomst. Dat vertrouwen wordt ernstig op de proef gesteld.

In het citaat ging het al even over het memo Palmen, een jurist van de Belastingdienst zelf die in 2017 oordeelde dat er laakbaar was gehandeld in de zaak 'CAF11', dat er schadevergoeding moest worden geboden. En dat processen en procedures moesten worden aangepast. Het memo verdwijnt zeker drie keer: in 2017 toen het advies er lag; in 2019 als het ministerie in crisis een uitweg zoekt voor de staatssecretaris in combinatie met het opbiechten dat er toch wel iets fout is gegaan. Het stuk wordt dan in opdracht niet gearhiveerd; in 2020 als wordt besloten dit stuk buiten de stukkenvordering van de ondervragingscommissie te verklaren.

Daar laten we het niet bij zitten, spraken Pieter Omtzigt en ik in december 2020 af. Als lid van de commissie kon ik geen Kamervragen maken, hij wel. Ik mocht inmiddels wel informatie delen die ik vertrouwelijk had gehoord of gelezen, want na het eindrapport zou tóch alles openbaar worden. Omtzigt maakte gedetailleerde vragen en die werden beantwoord met 'zie antwoord vraag 8'. Het antwoord op vraag 8 was vaag en in het debat gaf de net afgetreden regering aan dat ze geen behoefte hadden aan nadere reconstructies.<sup>v</sup> Ze wilden vooruitkijken. Lang verhaal kort, er kwam een onderzoek door Price Waterhouse Coopers; het eindrapport bleek veranderd ten opzichte van een eerdere versie op cruciale verklaringen.<sup>vi</sup> <sup>vii</sup> PWC kwam voor een hoorzitting over het rapport. En kon zich een verklaring over dat een hoog geplaatste ambtenaar wel degelijk had opgemerkt dat er 'laakbaar' in het memo stond niet herinneren.<sup>viii</sup> Paar dagen na de hoorzitting zette PWC die verklaring weer recht met een brief aan de Kamer. Oeps het was toch wel verklaard, maar niet in het rapport gekomen.<sup>ix</sup>

Twee jaar geleden ging ik met ouders naar het belastingkantoor in Rotterdam. Daar vroegen zij uitleg waarom ze als fraudeur waren aangemerkt. Ze vroegen hun dossiers op. Die kregen ze later, vaak zwartgelakt, maar daar zat veel informatie in. Samen met de bekende journalisten Klein van *RTLnieuws* en Kleinnijenhuis van *Trouw* kwamen we de 'fraudesignaleringsvoorziening' op het spoor. In een intern 'privacy impact assessment' betitelt de Belastingdienst het zelf als zwarte lijst en gebruik zeer risicovol.<sup>x</sup> Net voor, maar zeker dóór, de naderende publicatie werd deze fraudelijst uit gebruik gehaald. Pas een jaar na de toezegging iedereen te informeren die erop stond – de lijst werd namelijk gedeeld met andere overheidsinstellingen, iets wat te kwalificeren is als een datalek – gingen ze er ook serieus mee aan de slag. Er wordt onderzoek gedaan en dan moet de Kamer, de journalistiek maar even wachten. De signalen zijn niet goed, er zijn nog meer zwarte lijsten. Maar de informatie? Wij hebben het nog altijd niet; wacht maar op het onderzoek van KPMG. En dat al meer dan anderhalf jaar.

Over deze 'zwarte lijst' zou ik graag een voorstel doen: laat die uiteindelijk bij het Nationaal Archief bewaard blijven. Nu krijgen mensen informatie – mondjesmaat – van het ministerie van Financiën en de Belastingdienst over dat ze erop stonden en waarom. In die brieven wordt gezegd: de lijst wordt niet meer gebruikt en wordt na onderzoek vernietigd. Daarbij slaat bij mensen de schrik om

het hart en bij mij ook. De fraudelijst mag niet verloren gaan. Die moet behouden blijven voor onderzoek. En ik roep de regering dan ook op om de lijst niet te vernietigen na de onderzoeken die lopen, maar om de lijst over te dragen aan het Nationaal Archief. Het moet niet alleen behouden blijven voor onderzoek, maar ook voor inwoners die erop hebben gestaan. Ik kan mij goed voorstellen dat zij niet alleen nu vragen hebben over het hoe en waarom van de vermelding op de lijst, maar dat zij dat ook over een aantal jaar nog kunnen krijgen.

Ontluisterend om te bedenken dat we zoveel nog niet weten waarvan we wel snippers bewijs hebben. Moet ik dit als kamerlid nu gaan reconstrueren? De gedachte maakt me wanhopig en moedeloos. Want ik wil ook initiatieven nemen op andere maatschappelijke kwesties die nog opgelost moeten worden. En ik wil ervan uit kunnen gaan dat staatssecretarissen, diensten, en ministeries gewoon ook willen dat dit wordt opgelost. Het zou goed zijn als de Tweede Kamer eigen onderzoekscapaciteit krijgt. Geen afhankelijkheid van accountants als PWC of van onderzoeken ingesteld door ministeries over misstanden van beleid rakend aan het ministerie. De schijn van belangenverstrengeling is snel op tafel gelegd. Zoals laatst in het onafhankelijke onderzoek naar ritueel seksueel misbruik. Op verzoek van de Kamer komt daar een onafhankelijk onderzoek naar. Als de minister de opdracht formuleert en de onderzoekers laat aanstellen, hoeft dat echt niet fout te lopen. Maar is het mogelijk om vragen over onafhankelijkheid goed te weerleggen? Zeker bij een – nu demissionaire – regering die erin slaagt om het onafhankelijke onderzoek naar de evacuatie uit Kabul door een prominent VVD'er en oud-minister van Defensie te laten doen. Het is om met de woorden van Volkskrant-columnist te spreken: "Maar punt is: hoe kom je hierop? Waarom is er in al die Haagse vergaderkamertjes telkens niemand die zegt: 'jongens, dit kán niet?'"<sup>xi</sup>

Hoe heeft dit alles nu kunnen gebeuren? Waarom trok niemand echt goed aan de bel of werd de bel niet gehoord. Het is naar mijn mening een giftige cocktail van een aantal factoren:

- Het mensbeeld. Iemand die eventjes of langer de overheid nodig heeft voor zorg, inkomen of toeslagen, wordt gewantrouwd. Die moet aantonen recht te hebben. En dat aantonen is verschrikkelijk ingewikkeld.
- In dit mensbeeld zit de aanname dat succes een keuze is. En dat iemand die in de maatschappelijke opinie niet succesvol is, eigenlijk als potentiële fraudeur moet worden gezien.
- Er is hard bezuinigd op overheidsdiensten waarbij is gedacht dat computers gemakkelijk door mensen vervangen kunnen worden.
- Dienstverlening van de overheid is meer en meer een product en een proces geworden. De mens, de inhoud, de behoefte is opgeknipt in deelprocessen. Van het weekend hoorde ik op de radio dat jongeren met problemen in Den Haag soms negen begeleiders hebben voor allerlei zaken, maar ze worden tóch dakloos.
- Uitvoerende professionals worden evengoed in processen en producten gedrukt en op output afgerekend. Er is ook vaak angst om misstanden te melden of gelatenheid omdat het toch niet aankomt.
- De bestuurlijke elite kent de levens en problemen van werkende armen niet. Ze komt ze niet meer tegen. Maar in het beleid vormgeven wordt uitgegaan van het zelfredzame theoretisch opgeleide spiegelbeeld. Tegenwoordig spreekt men over inzicht hebben in het *doenvermogen* van mensen. Ik gruwel bij dat woord, maar vooral ook bij de gedachte dat dit woord dus nodig is om beleidsmakers te doen beseffen dat er ook nog andere klassen in onze samenleving zijn.
- Er is veel wantrouwen door dit alles en dat wordt gevoed door een ondoorzichtig beleidsvormingsproces. Door het gebruik van jargon waarmee mensen om wie het beleid moet draaien op voorhand worden uitgesloten van deelname.

Eerste stap is openheid en eerlijkheid. En daarvoor is het hebben van goede archieven cruciaal.

Het belang van archiveren is voor velen evident, en hopelijk helpt de uitgebreide beschrijving van wat er gebeurde in het toeslagenschandaal. Maar er is een onuitputtelijke lijst van onderwerpen waarbij er eerder gesignaleerd had kunnen worden dat iets goed fout zat als er een openbaar register van overheidsdocumenten zou worden aangelegd. Daar kunnen we naar Noors en Brits model snel mee beginnen. En dat kunnen we dan zorgvuldig gaan aanvullen met documenten uit het verleden. Met een openbaar register is op te zoeken welke memo's, onderzoeken, besluiten er zijn bij de overheid. Die kan eenieder opvragen waarbij mensen die automatisch krijgen, zonder een inhoudelijke toets op wenselijkheid.

Wordt hiermee alles openbaar? Nee, maar wel veel meer dan nu. Het vergt van ambtenaren dat ze goed opschrijven wat er besproken en besloten wordt. De gedachte van de persoonlijke beleidsopvatting, die in de WOB maakt dat documenten niet gegeven hoeven te worden, wordt

verlaten. Dit is een maskeringsgrond geworden om doofpotten te creëren. Het is mijn stellige overtuiging dat met dit soort gelak juist ambtenaren niet beschermd worden. Zij worden een verlengstuk van het belang van een bewindspersoon gemaakt. En daar zijn ambtenaren simpelweg niet voor. Het verhaal dat ambtenaren veilig en vrij van gedachte moeten kunnen wisselen en dat zij bedreigd worden door het openbaar maken daarvan, vind ik je reinste flauwekul. Er spreekt een diep wantrouwen uit naar volksvertegenwoordigers en pers (dus de samenleving) dat wij dat zouden afstraffen. Het geloof in het tegenovergestelde: dat wij waarderen dat er bij het formuleren van beleid alle kanten worden belicht.

Wantrouwen, eerder sprak ik van hoe de inwoners in ons land benaderd worden door overheidsdiensten, wetten die daar onderliggen. Wantrouwen zie je ook op dit onderwerp. Dat de houding van politiek en journalistiek altijd op basis van wantrouwen zou zijn. Dit soort beelden wordt ook gecreëerd door woordvoerders die spinnen en beeldvorming proberen te veranderen. "De eeuwig naar bloed van bewindspersonen snakkende oppositieveteraan Leijten geeft Snel de niet zo subtiele hint" <sup>xii</sup> Dit schreef een serieuze Volkskrantjournalist twee jaar geleden gewoon in de krant. In al die vijftien jaar als volksvertegenwoordiger dát de aanduiding maken van een kamerlid, daar zit echt spin achter. Dit komt niet zomaar in het hoofd van een journalist die verslag doet van een kamerdebat. Het zijn fluistercampagnes. Begrijp me goed: over kamerleden en politici moet kritisch geschreven worden, maar na deze karakterisering heb ik wel aan de bel getrokken bij de hoofdredacteur. Niet dat het heeft geholpen, want de omschrijving staat nog altijd online. Mochten studenten politicologie later of nu wellicht onderzoek gaan doen naar het toeslagenschandaal, dan worden zij met dit actief verspreide beeld van een kamerlid geconfronteerd. Zij zullen ook geconfronteerd worden met die andere *spin*: de Kamer wilde zélf harde fraude-opsporing na de Bulgarenfraude. En dat klopt, maar niemand vroeg ooit om het aanpakken van groepen klanten van een potentieel verdachte aanbieder van Kinderopvang. Niemand vroeg ooit om mensen fraudeur te maken zonder bewijzen. Sterker: de Kamer vroeg nooit om het alles-of-nietsmechanisme. Er werd niet gevraagd om het achterhouden van bewijsstukken door de Belastingdienst in rechtszaken die zij voerden tegen inwoners. Wellicht heeft u het boek 'zo hadden we het niet bedoeld' van Jesse Frederik gelezen? Dat boek past naadloos op de beeldvorming zoals die afgelopen jaren is geprobeerd te vormen vanuit het ministerie van Financiën en de Belastingdienst. Het verhaal: 'ze voerden slechts opdrachten uit'. Ik hoop dat iedereen die het boek leest ziet hoe onevenwichtig het geschetste beeld is. Want als een kabinet aftreedt, excuses van de rechterlijke macht tot aan de Raad van State aan toe zijn aangeboden, dan is er echt meer gebeurd dan de wil van de Tweede Kamer uitvoeren.

Het is mijn vaste overtuiging dat goede archieven de overheid beter maken, dat het de controle op overheidsbesluitvorming verbetert en dat het ook de cultuur van *spinnen* en *framen* zal terugdringen. Als wij het advies van de Landsadvocaat uit 2009 op de alles-of-nietsclaim van de Belastingdienst in een zaak bij de Raad van State hadden gekend, dan waren vele tienduizenden gezinnen wellicht niet op deze manier aangepakt. Als wij hadden geweten dat er een ministeriële commissie aanpak fraude was geweest, dat dus besloot rijksbreed data te gaan koppelen en te gaan werken met risicoprofielen om fraude op te sporen, hadden we wellicht eerder begrepen dat er door vooringenomen profielvorming grote discriminatie plaatsvond.

Van het toeslagenschandaal wordt veel geleerd. De rechters hebben zichzelf geanalyseerd en de Raad van State ook. Wij – de Tweede Kamer – hebben ingezien wat data-delen kan opleveren aan onrechtmatigheid. De gegevens van de fraudelijst van de Belastingdienst werden gedeeld en hebben bij andere overheidsinstanties mogelijk meegespeeld in besluitvorming. Er ligt nu een project om dit allemaal op te ruimen. De Kamer heeft ook gezegd dat we een algoritmeregister moeten krijgen. En vanuit de Raad van State kwam een interessant advies hoe we als medewetgever moeten omgaan met digitalisering in het wetgevingsproces. Niet alleen moet het altijd kenbaar worden gemaakt aan een inwoner op basis van welke informatie een geautomatiseerd, ook wel een algoritmisch, besluit wordt genomen. Ook moeten wij beseffen dat een wet niet afgerond is na bespreking, aannemen in Tweede en Eerste Kamer en het publiceren in de Staatcourant. Want bij het invullen van wetten volgen altijd nog digitale processen en de keuzes die daarin genomen worden zijn niet waardevrij. Daar hoort de medewetgever ook inzicht en grip op te krijgen en invloed te kunnen uitoefenen. Hoe dit vorm gaat krijgen, zal debat vergen met het nieuwe kabinet waarvan ik hoop dat ze digitalisering niet alleen zien als economische kans. In het stuk van VVD en D66, ook wel 'proeve van regeerakkoord' wordt de passage over digitalisering afgetrapt met de kansen voor het verdienmodel van Nederland. Het stuk eindigt wel met het versterken van de grondrechten en het voornemen van een algoritmewaakhond<sup>xiii</sup>. Dat is hoopgevend. Al is het voor ons natuurlijk nog afwachten wat er uiteindelijk in een nieuw regeerakkoord en regeerprogramma komt te staan. We zullen in ieder geval moeten zorgen dat de nieuwe digitale tijd, waarin we al leven, betere waarborgen gaat bieden voor openheid over

besluitvorming, toezicht op gebruik van data, alsook beperking van gebruik van data en het goed archiveren.

Ik zei al dat er van het toeslagenschandaal veel geleerd wordt, maar er is ook nog heel veel onduidelijk en onopgelost. Niet in de laatste plaats voor de gezinnen die gedupeerd zijn. Er vindt nu een herijkingsproces plaats over hoe verschillende regelingen uitgevoerd kunnen worden. En ook hier kunt u weer zien hoe belangrijk taal is. Want wat betekent nu herijking? Is het het herinrichten van het proces? Worden regelingen inhoudelijk gewijzigd? Wordt de uitvoering herzien? Het is onduidelijk. En het risico dat mensen in het herijkingsproces langs elkaar heen praten en totaal verschillende verwachtingen hebben, is levensgroot.

Er vinden nu ook veel discussies plaats over hoe de overheid, en uitvoeringsinstanties, weer de menselijke maat terug kunnen vinden. Er zijn voorstellen van de mogelijkheid om altijd menselijk contact te hebben. Het is mijn vaste overtuiging dat in al deze voorstellen uitgegaan moet worden van de inhoud en niet het procesdenken. Dat er vertrouwen moet zijn in uitvoerders – mensen aan de balie en dat zij besluiten kunnen nemen om problemen op te lossen. Het liefst zou ik zien dat ieder deel van de overheid dichtbij voor mensen kan zijn. De Belastingdienst in het buurthuis of de bieb. En als die er niet meer zijn door ander bezuinigingsbeleid, met een soort van SRV-wagen door buurten en dorpen.

Wat vooral ook belangrijk is, is dat we als bestuurlijke elite – ook wij zoals we nu bijeen zijn – van Nederland beseffen hoe belangrijk het is voor inwoners om inzicht te hebben in wat de overheid voor data van ze heeft en hoe bijvoorbeeld privacy wordt afgewogen. In het proces van de reconstructie van de fraudejacht van de Belastingdienst kregen we bijvoorbeeld inzicht in 'privacy impact assessment' van de fraudelijst FSV. Hoe goed was het geweest als dit soort analyses openbaar beschikbaar zouden zijn. En dat analyses van risico's serieus worden genomen en worden opgelost. Hierin kunt ook u een grote rol spelen.

Als student hield ik het meest van het doen van onderzoek. In archieven speuren naar stukjes van de puzzel waardoor je kon reconstrueren hoe er in een tijd gedacht werd over maatschappelijke zaken. Ik hoop van harte dat er over tien, twintig jaar ook fatsoenlijk onderzoek kan worden gedaan naar het toeslagenschandaal, de tijdsgeest van deze tijd en naar hoe de overheid, samenleving en maatschappelijke partijen leerden van de fraudejacht bij de Belastingdienst.

Dank voor uw aandacht. Het was me een waar genoegen hier te gast te zijn.

Postscriptum: niet alles is woordelijk uitgesproken zoals het op schrift is gesteld.

Postscriptum 2: naar aanleiding van een vraag uit het publiek: alle zaken die ik beschrijf zijn herleidbaar in documenten. Op <https://informatiepuntkinderopvangtoeslag.rijksoverheid.nl/> zijn de bronnen te vinden. Het Informatiepunt is niet goed toegankelijk en doorzoekbaar, dus als er vragen zijn waar uitspraken vandaan komen, dan sta ik open voor duiding.

---

<sup>i</sup> "Recht vinden bij de rechtbank, lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken", Rapport werkgroep reflectie toeslagenaffaire rechtbanken, Raad voor de Rechtspraak. 8 oktober 2021. <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/PublishingImages/WRT%20rapport%20Recht%20vinden%20bij%20de%20rechtbank%20DEF%20051021.pdf>

<sup>ii</sup> "Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken. Reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State". Raad van State. 19 november 2021. <https://www.raadvanstate.nl/reflectierapport/>

<sup>iii</sup> "Omzien in verwondering", eindadvies van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen. 12 maart 2020. Pagina 61 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/03/12/omzien-in-verwondering-eindadvies-adviescommissie-uitvoering-toeslagen>

<sup>iv</sup> "Ongekend onrecht. Eindverslag Parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag". Tweede Kamer der Staten-Generaal. 17 december 2020. Vanaf p.100 [https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217\\_eindverslag\\_parlementaire\\_ondervragingscommissie\\_kinderopvangtoeslag.pdf](https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf)

---

<sup>v</sup> Antwoorden op Kamervragen Omtzigt over de cruciale memo Palmen. Rijksoverheid. 18 januari 2021

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/01/18/beantwoording-kamervragen-over-de-cruciale-memo-palmen-%E2%80%93-het-officiële-juridische-advies-over-de-caf-11-zaak-aan-het-managementteam-van-de-belastingdienst-toeslagen>

<sup>vi</sup> "Reconstructie en tijdlijn memo Palmen". PWC, via Rijksoverheid. 30 september 2021.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/09/30/aanbiedingsbrief-onderzoek-pwc-reconstructie-en-tijdlijn-van-het-memo-van-de-vaktechnisch-coördinator>

<sup>vii</sup> "PwC-onderzoek naar verdwijnen explosief memo toeslagenaffaire fors afgezwakt".

Pieter Klein, *RTLnieuws*. 4 oktober 2021.

<https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5258150/toeslagenaffaire-memo-palmen-van-huffelen-pwc>

<sup>viii</sup> "Hoorzitting met de opstellers van het PwC onderzoek: Reconstructie en tijdlijn van het 'memo-Palmen'". Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vaste commissie voor Financien. 26 oktober 2021

<https://debatgemist.tweedekamer.nl/debatten/hoorzitting-met-de-opstellers-van-het-pwc-onderzoek-reconstructie-en-tijdlijn-van-het-memo>

<sup>ix</sup> "Aanvullende position paper PwC n.a.v. hoorzitting met de opstellers van het PwC onderzoek: Reconstructie en tijdlijn van het 'memo-Palmen' d.d. 26 oktober 2021".

Website Tweede Kamer der Staten-Generaal. 16 november 2021

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2021Z20509&did=2021D43760>

<sup>x</sup> "Belastingdienst had een geheime fraudelijst, in strijd met de privacywet". Jan Kleinnijenhuis, *Trouw*. 29 februari 2020. <https://www.trouw.nl/economie/belastingdienst-had-een-geheime-fraudelijst-in-strijd-met-de-privacywet~bdda4419/>

<sup>xi</sup> "Het is schaamteloos hoe regenten belangen verstrengelen. Dubbele petten worden met trots gedragen". Kustaw Bessems, *Volkskrant*. 5 november 2021.

<https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/het-is-schaamteloos-hoe-regenten-belangen-verstrengelen-dubbele-petten-worden-met-trots-gedragen~b5bd65ec/>

<sup>xii</sup> "Reportage Kamerdebat misstanden bij de Belastingdienst. Veel emoties bij debat over misstanden bij Belastingen: 'Mijn leven is naar de klote!'". Ivonne Hofs, *Volkskrant*. 4 december 2019.

<https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/veel-emoties-bij-debat-over-misstanden-bij-belastingen-mijn-leven-is-naar-de-klote~b07bb94d/>

<sup>xiii</sup> "Document op hoofdlijnen". Parlement.com; informatie over de informatie 2021.

Auteur onbekend.

[https://www.parlement.com/9353000/1/j4nvih7l3kb91rw\\_j9vvknrezmh4csi/vlm7dz60wijw/f=/bijlage\\_1\\_document\\_op\\_hoofdlijnen.pdf](https://www.parlement.com/9353000/1/j4nvih7l3kb91rw_j9vvknrezmh4csi/vlm7dz60wijw/f=/bijlage_1_document_op_hoofdlijnen.pdf)