

Verslag van een openbaar verhoor

De parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening heeft op 6 september 2023 **de heer Van Atteveldt en mevrouw Roozendaal** als getuige gehoord, die werden bijgestaan door mevrouw Ruigrok en mevrouw De Vries.

Voorzitter: Belhaj

Griffier: Sjerp

Aanwezige leden van de commissie: Aartsen, Azarkan, Belhaj, Maatoug, Van Nispen, Van Raan, Sylvana Simons en Slotweg.

Aanvang 16.00 uur.

De **voorzitter**:

Ik verzoek de griffier om de deskundigen van vandaag, de heer Van Atteveldt en mevrouw Roozendaal, binnen te geleiden.

(De heer Van Atteveldt en mevrouw Roozendaal worden binnengeleid door de griffier.)

De **voorzitter**:

Welkom, meneer Van Atteveldt en mevrouw Roozendaal. U wordt vandaag beiden gehoord als deskundigen. Dit verhoor vindt plaats onder ede. U heeft ervoor gekozen de belofte af te leggen. Ik verzoek u beiden met de belofte te bevestigen dat u uw verslag onpartijdig en naar beste weten zult uitbrengen.

(In handen van de voorzitter leggen de heer Van Atteveldt en mevrouw Roozendaal de belofte af.)

De **voorzitter**:

Dan staat u nu onder ede. U mag plaatsnemen.

Nogmaals van harte welkom, meneer Van Atteveldt en mevrouw Roozendaal. Ik heet u welkom bij de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening. De Tweede Kamer heeft op 1 februari 2022 besloten een parlementaire enquête te houden naar het fraudebeleid en de dienstverlening van de overheid. Centraal staat de manier waarop de

overheid fraude bestrijdt en tekort is geschoten in de dienstverlening aan en rechtsbescherming van burgers. De commissie onderzoekt dus hoe en waarom dit heeft kunnen gebeuren.

Ik vraag u om tijdens dit verhoor uw microfoon aan te laten staan. Ik zie dat u bijgestaan wordt. De commissie wil u erop wijzen dat degenen die u bijstand verlenen niet namens u het woord mogen nemen. Dit verhoor zal worden afgenomen door het lid Van Raan en mijzelf. Voordat we gaan beginnen, vraag ik u of alles duidelijk is. Ik zie dat dat het geval is. Dan geef ik het woord aan de eerste vragensteller, het lid Van Raan.

De heer **Van Raan**:

Dank u wel. Ook namens mij welkom, meneer Van Atteveldt en mevrouw Roozendaal.

U bent beiden verbonden aan de Vrije Universiteit, respectievelijk als hoogleraar politieke communicatie en hoogleraar sociaal recht. Zoals de voorzitter al zei, heeft deze parlementaire enquêtecommissie van de Tweede Kamer de opdracht gekregen om 30 jaar fraudebeleid in de sociale zekerheid te onderzoeken en daarbij onder andere te kijken naar de rol van de media en de rol van de Eerste en Tweede Kamer. De enquêtecommissie heeft in dat kader besloten om een deel van het onderzoek door externe onderzoekers te laten doen. U heeft samen met een aantal collega's voor de enquêtecommissie, op basis van openbare bronnen zoals Kamerstukken en mediaberichten, een breed onderzoek gedaan naar 30 jaar sociale zekerheid in Nederland en de rol van de media en de politiek daarbij. Hier gaan we in dit verhoor nader op in.

We zullen de vragen steeds aan één van u richten, maar als u van mening bent dat de ander er een beter antwoord op kan geven of een belangrijke aanvulling heeft, kan dat natuurlijk. Dat laten we graag aan u.

We willen het graag met u hebben over de belangrijkste ontwikkelingen die zich in de aanpak van fraude in de sociale zekerheid hebben voorgedaan sinds de jaren negentig. Mevrouw Roozendaal, welke belangrijke ontwikkelingen hebben zich sinds die tijd in beleid en in wetgeving voorgedaan?

Mevrouw **Roozendaal**:

We zijn gevraagd om het fraudebeleid in de sociale zekerheid in ruime zin, dus inclusief de toeslagenproblematiek, in kaart te brengen en die in een

context te plaatsen. Wat ik nu ga vertellen, heeft dus een iets ruimere context dan alleen maar het fraudebeleid.

Als je 30 jaar terugkijkt, is het eerste waar je op stuit de vorige parlementaire enquête over de sociale zekerheid, namelijk die van de commissie-Buurmeijer. Die deed in 1993 verslag van een onderzoek naar de toenemende aanvraag van uitkeringen onder de WAO. In die periode, dus ongeveer in 1993, kwamen er, eigenlijk min of meer toevallig, ook rapporten uit over fraude in de bijstand. Dat jaar, 1993, hebben we dus als startpunt genomen voor de eerste ontwikkeling die ik wil schetsen.

Die ontwikkeling is de volgende. Naar aanleiding van de rapporten van de commissie-Buurmeijer is opnieuw gekeken naar de uitvoering van de sociale zekerheid, omdat ze vonden dat die onvoldoende gericht was op doelmatigheid en efficiëntie. De uitvoering is dus opnieuw georganiseerd. Vanaf ongeveer midden jaren negentig is een proces op gang gekomen van professionalisering van de uitvoering van de sociale zekerheid. Een kenmerk daarvan was dat het veel bedrijfsmatiger werd aangepakt. Er werden bijvoorbeeld, zoals accountants doen, key performance indicators afgesproken, er werd toezicht en verantwoording georganiseerd, en er werden financiële prikkels ingebouwd. Dat proces geldt voor de Sociale Verzekeringsbank, het UWV en de gemeenten.

De toeslagen komen eigenlijk pas aan de orde in de tweede ontwikkeling die wij hebben geschetst. Die begint eigenlijk pas rond 2004-2005. Dan wordt er besloten om de toeslagen gezamenlijk onder te brengen in één wet, namelijk de Awir. De toeslagen worden vanaf dan uitgevoerd door de Belastingdienst. Dat is een nieuwe taak voor de Belastingdienst. Tot dusver was het nog helemaal geen taak van de Belastingdienst om uitkeringen te verstrekken. Zij waren meer van het ophalen van het geld, niet het uitdelen ervan. Het was een enorme organisatie: bij de kinderopvangtoeslag waren bijvoorbeeld wel 6 miljoen Nederlanders betrokken. Het opvallende is dat bij de inrichting van die organisatie de principes die we zagen bij de uitvoering van de socialezekerheidswetten tot dan toe, dus die principes van niet alleen bedrijfsmatige aanpak maar ook toezicht en controle, niet zo duidelijk zichtbaar waren. Die werden bij de inrichting van de Belastingdienst dus een stuk minder toegepast.

Dan komen we bij de derde ontwikkeling en het eigenlijke onderwerp van deze enquête, namelijk het strenger worden van de sancties in de sociale zekerheid, zowel in het algemeen als specifiek bij de toeslagen. De

aanleiding daarvoor waren ook de parlementaire enquêtecommissie-Buurmeijer en de rapporten over fraude in de bijstand die in hetzelfde jaar verschenen. Daar is ook een commissie op gezet; dat was de commissie-Van der Zwan. In 1996 is toen voor het eerst een nieuw sanctieregime neergezet in de sociale zekerheid, met de Wet BMTI. Zo heette die: de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid. Dat werd destijds ervaren als een ingrijpende wet, omdat er tot dan toe nog geen boetes waren. Als je er nu naar kijkt, denk je: die boetes waren best wel beperkt. Die gingen namelijk tot maximaal 2.200 gulden; dat is nu €1.000, denk ik. In 2012 kwam er een wet waarmee alles veel strenger werd, die we de fraudewet noemen. Met die wet konden er boetes worden opgelegd ter hoogte van het zogeheten "benadelingsbedrag". Het benadelingsbedrag is het bedrag dat ten onrechte aan uitkering is uitbetaald. Afhankelijk van hoelang dat heeft geduurd, kan dat oplopen tot tienduizenden of misschien wel honderdduizenden euro's. Zo hoog konden die boetes dus opeens worden. Dat was dus een heel ingrijpende ontwikkeling. Hetzelfde vond plaats bij de toeslagen; daar had je een soortgelijke wet. Daar zag je nogmaals een verscherping in 2013.

Wat ik nu ga zeggen, is meer een voetnootje. Ons is ook opgevallen dat wanneer er tot dan toe gesproken werd over fraude in de sociale zekerheid, er niet alleen aandacht werd besteed aan fraude door uitkeringsgerechtigden, maar ook aan fraude door werkgevers. Bij de fraudewet is dat niet het geval. De boetes en handhaving voor de uitkeringsgerechtigden worden heel streng, maar werkgevers zijn ongeveer sinds de eeuwwisseling relatief buiten schot gebleven, met name als het gaat om de premieontduiking. Zij zijn sinds ongeveer 2004 gevrijwaard van vervolging daarvoor, globaal gezegd.

Ik wil ook nog een vierde ontwikkeling noemen. Door de gebeurtenis die we de toeslagenaffaire zijn gaan noemen, is er toch wel echt een kanteling gekomen in de aandacht voor de rechtsbescherming van en dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden en toeslaggerechtigden. Die omslag is misschien al ietsje eerder begonnen — daar komen we misschien later nog op — maar is de laatste jaren wel heel duidelijk zichtbaar in heel veel adviezen, rapporten en beleidsvoornemens van ministeries. Voor wat betreft de toeslagen heeft dat al geleid tot nieuwe wetgeving, maar in het sociaalzekerheidsrecht nog niet.

De heer **Van Raan**:

Dank u wel, mevrouw Roozendaal. U schetst heel duidelijk vier

ontwikkelingen. Zou u ook kunnen aangeven wat de oorzaak was van deze ontwikkelingen?

Mevrouw **Roosendaal**:

Laten we kijken naar de eerste ontwikkeling, dus de verzakelijking van de uitvoering van sociale zekerheid. De directe oorzaak daarvan of aanleiding daarvoor was dat rapport van de commissie-Buurmeijer, maar Nederland was daar zeker niet uniek in. Het was niet het enige beleidsterrein waarop dat gebeurde. Het gebeurde dus ook niet alleen in Nederland, maar in heel veel westerse landen. Dat wordt door wetenschappers wel de beleidstheorie van het New Public Management genoemd. De kern daarvan is het geloof dat de overheid als een bedrijf bestuurd moet worden. Zo zou je dat samen kunnen vatten. Dat kwam in zwang in de jaren negentig. Daar paste die professionalisering van de uitvoeringsorganisatie goed bij. Dat wat betreft de eerste ontwikkeling.

Dan de tweede: waarom werd de uitvoering bij de Belastingdienst geplaatst? Dat is een moeilijker te beantwoorden vraag, maar als je het globaal bekijkt, denk ik dat een goed antwoord daarop toch is: omdat ze geloofden dat de Belastingdienst dat efficiënt kon doen omdat die al beschikte over alle daarvoor nodige gegevens. Er was dus een groot vertrouwen in het vermogen van de Belastingdienst om het met ICT en digitalisering vlot en deskundig af te handelen. Ze hadden geen ervaring met het verstrekken van uitkeringen, maar ze hadden wel heel veel data. Dat zou een kort antwoord op die vraag zijn.

Dan de oorzaak van de verharding van de sancties. Dat staat eigenlijk los van die beweging van het New Public Management. Het heeft, denk ik, eigenlijk meer te maken met de ontwikkelingen in de politiek: de opkomst van partijen ter rechterzijde van de VVD, zal ik maar zeggen. Misschien kan Wouter hier later wat meer over zeggen.

Als laatste de omslag. De belangrijkste aanleiding daarvoor heb ik al geschetst: dat is de toeslagenaffaire geweest. Dat was, denk ik, ook doordat er toen een indringend beeld is ontstaan van degenen die het betrof. We hebben toen gezien wat het doet met mensen en wat het doet met het vertrouwen in de overheid.

De heer **Van Raan**:

Dank u wel. Dan wil ik wat inzoomen op de eerste thematiek, de professionalisering. Kunt u aangeven welke gevolgen deze ontwikkeling van

professionalisering had voor het opsporen van fraude en misbruik in de sociale zekerheid? Denk ook aan de boetes die werden geheven.

Mevrouw **Roosendaal**:

Zoals ik al zei, denk ik dat het qua ideologische achtergrond niet per se iets met elkaar te maken heeft. Maar door de combinatie van die verzakelijking en verharding van de sancties en ook door die financiële prikkels, prestatie-indicatoren en wettelijke verplichtingen werden uitvoeringsinstanties gedwongen om efficiënt aan de slag te gaan met het opleggen van die sancties. Dat versterkte de hardheid van die sancties, omdat ze ook echt werden gedwongen; men hield in de gaten of ze daar wel uitvoering aan gaven.

Ten tweede zorgde de digitalisering voor nieuwe mogelijkheden om fraude op te sporen. Grote bestanden werden gekoppeld. Daar werden instanties voor opgericht, dus die dataverzameling werd ook geprofessionaliseerd. Denk aan de oprichting van het Inlichtingenbureau en de SIOD, de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst. In die zin hebben die twee trends elkaar versterkt.

De heer **Van Raan**:

Dank u wel. U geeft ook heel mooi aan hoe dat in de praktijk, in de uitvoering, tot uiting komt. Kunt u tot slot nog vertellen op welke groepen de controle op de rechtmatigheid van het verstrekken van uitkeringen zich met name richtte? En waarom ging het specifiek om die groepen?

Mevrouw **Roosendaal**:

We hebben in de toeslagenaffaire gezien dat specifieke groepen op een lijst werden gezet en dat mensen met een migratieachtergrond oververtegenwoordigd waren op die lijst. Dat soort stukken staan niet uitdrukkelijk in allerlei openbare verslagen; misschien kan uw commissie die boven water krijgen. Wij hebben wel gezien dat er in het parlement al decennia, of in ieder geval vijftien, twintig jaar, wordt gesproken over het opstellen van risicoprofielen en dat met behulp daarvan de opsporing vormgegeven wordt. We hebben niet gezien dat er veel is doorgevraagd hoe die risicoprofielen er dan uitzagen. Zo nu en dan komt boven water dat dat ook migrantengroepen betreft. Een voorbeeld. In 2007 is er een uitspraak geweest van, ik meen, de rechtbank Haarlem. Daaruit bleek dat een Somaliër door de sociale dienst werd onderzocht vanwege zijn Somalische achtergrond. Nou, daar was de rechter het niet mee eens. Op zo'n moment komt dat dan naar boven.

Het is wel duidelijk dat sommige uitvoeringsorganen op zoek gaan naar gegevens uit het buitenland. Daar worden dan natuurlijk vooral migranten mee geraakt. Ik heb het dan bijvoorbeeld over Marokkanen en Turken van wie gedacht wordt dat ze kinderbijslag zouden kunnen krijgen voor kinderen die volgens hen in dat land wonen en die misschien wel niet bestaan. Of denk aan vermogen dat ze niet hebben opgegeven voor de bijstand. Dat soort gerichte controles wordt zeker uitgevoerd. Dat weten we wel.

De heer **Van Raan**:

Helder. Dat is eigenlijk het antwoord op de vraag op welke groepen die controles zich richtten. Heeft u ook kunnen achterhalen waarom specifiek die groepen onder het vergrootglas werden gelegd?

Mevrouw **Roozendaal**:

We hebben wel gezocht naar een antwoord op die vraag, maar wij hebben geen echt fundamentele debatten aangetroffen over hoe die risicoprofielen eruitzien, wat de grenzen daarin zijn en welke keuzes daarin gemaakt worden.

De heer **Van Raan**:

Helder. Dan geef ik het woord aan mevrouw Belhaj voor de volgende ronde.

De **voorzitter**:

Meneer Van Atteveldt, deze vragen zijn voor u. Uiteraard geldt voor mevrouw Roozendaal dat ze kan aanvullen als dat nodig is.

We willen nu met u terugblikken op de ontwikkelingen sinds de jaren negentig die invloed hebben gehad op het fraudebeleid van de overheid. Ik wil beginnen bij de media. Meneer Van Atteveldt, kunt u in algemene zin — er staat hier "kort" — maar vooral zorgvuldig beschrijven wat de rol van de media is in de politiek in Nederland?

De heer **Van Atteveldt** :

In heel algemene zin kan je stellen dat de media een essentiële rol spelen in het functioneren van onze democratie en dus ook in het functioneren van de politiek in Nederland. Er worden in de literatuur vaak vier rollen onderscheiden. Ten eerste is er de informerende rol. De media hebben een heel belangrijke rol om de mensen in het land te vertellen wat er gaande is. Het meeste van wat mensen weten over wat er gebeurt in Den Haag, maar ook verder in Nederland en in de wereld, weten ze direct of indirect via de

media. Of het nou gaat om traditionele massamedia of om sociale media, die media spelen daarin een heel belangrijke rol.

Ten tweede wordt er, specifiek wat betreft de politiek, vaak over de controlerende rol gesproken, de zogenaamde waakhondfunctie. Media hebben een belangrijke rol, omdat zij onafhankelijk van het politieke proces kunnen doorvragen en doorgraven als er iets gebeurt wat niet in de haak lijkt te zijn. Op die manier kunnen ze schandalen, misstanden of problemen boven water zien te krijgen.

Ten slotte wordt er vaak gesproken over de podiumfunctie. Media hebben daarbij de rol om maatschappelijke actoren, maar ook politieke groeperingen, een podium te geven om hun gedachten en belangen te bespreken. Op die manier kunnen ze een stem geven aan zowel burgers als belangengroeperingen.

De vierde rol die vaak genoemd wordt, is de vermaaksfunctie. Heel veel mensen consumeren media niet zozeer omdat ze per se willen weten wat er in deze enquête gezegd wordt, maar vooral omdat ze — het is 's avonds, ze zijn moe en zitten voor de tv — gewoon een beetje een leuke avond willen hebben. Die vermaaksfunctie zie je misschien niet primair bij de harde politieke uitzendingen of het achtuurjournaal, maar je ziet steeds meer programma's, zowel op internet als op tv, waarin de vermaaksfunctie en de nieuwsfunctie eigenlijk hand in hand gaan.

Over de verhouding tussen media en politiek wordt vaak gezegd dat je die kan zien als een soort tango. De politiek en de journalisten hebben elkaar nodig. Ze helpen elkaar en volgen elkaar ook. Tegelijkertijd zit er altijd een soort spanning tussen de beide spelers. Het is ook niet altijd duidelijk wie van de twee op welk moment de leidende hand heeft.

De **voorzitter**:

Dat is dus ook de spanning?

De heer **Van Atteveldt** :

Ja, exact. Ze hebben ook, als ik daarop mag doorgaan, andere belangen. Een journalist wil heel graag bepaalde informatie, quotes of nieuwsaardige gegevens krijgen van een politicus, terwijl de politicus vooral zijn of haar eigen verhaal in de media wil krijgen. Die twee belangen zijn niet altijd in lijn met elkaar, maar soms juist wel. Dat bepaalt voor een groot deel de interactie tussen media en politiek.

De **voorzitter**:

Kunt u uitleggen wat het begrip "medialogica" betekent?

De heer **Van Atteveldt** :

Ja, ik zal mijn best doen. In essentie betekent "medialogica" dat de inhoud van het nieuws, de inhoud van de media, voor een heel groot deel bepaald wordt door de logica van het medium, dus door de normen of routines van de journalist, door de beperkingen van het audiovisuele of geschreven medium. Wat er in het nieuws komt en hoe het in het nieuws komt, is dan niet altijd puur een overweging vanuit de inhoud. Het kan ook heel erg een overweging zijn van "wat doet het goed op tv?", "wat komen we tegen in ons dagelijkse nieuwsrondje?" en "hoe zijn wij gewend het nieuws te maken?".

Om dat te begrijpen is het heel belangrijk om te snappen dat nieuws altijd het resultaat is van keuzes. We kunnen wel denken dat nieuws gewoon een objectieve weergave is van wat er gebeurt, maar dat is eigenlijk nooit zo. Een journalist moet altijd keuzes maken. Waar wil ik over schrijven? Hoe wil ik dat in beeld brengen? Hoe wil ik dat opschrijven? Wie laat ik aan het woord? Welke frames kies ik? Die keuzes worden bepaald door de kijk van de journalist op het nieuws van die dag. Ten aanzien van die keuzes is een belangrijke overweging altijd dat de journalist een goed verhaal moet vertellen. Een journalist moet uiteraard bepaalde nieuwsgegevens brengen, maar hij of zij moet dat wel doen op een manier die aansprekend is, die mensen boeit. Die moet goede televisie kunnen maken en de relevante dingen op een interessante, boeiende en soms leuke manier kunnen brengen.

Dit is op zich een goede zaak. Journalisten hebben de nobele taak om wat er in Den Haag gebeurt op een manier te brengen die interessant is voor mensen en waardoor mensen ook iets willen leren van de politiek. Als het nieuws niet interessant is, zullen mensen het ook niet gaan kijken en leren ze niks over de politiek. Een journalist kan zijn rol dan ook niet vervullen. Tegelijkertijd leidt die medialogica tot vertekeningen. Bepaalde onderwerpen zijn nu eenmaal sexyer, komen makkelijker op tv of leiden makkelijker tot een goed verhaal dan andere verhalen.

De **voorzitter**:

Zou u voorbeelden kunnen noemen? Waar is dat verschil te zien qua politieke onderwerpen?

De heer **Van Atteveldt** :

Absoluut. Uw collega vroeg net aan collega Roozendaal wat de oorzaak is van de verharding van de sancties. Ik zal daar zeker niet de media de schuld van geven, maar als we kijken naar de media-inhoud rond sociale zekerheid, zien we heel erg duidelijk dat de nieuwsgolven keer op keer gerelateerd zijn aan fraudezaken. De allerbekendste na de toeslagenaffaire is, denk ik, de Bulgarenfraude. Dan komt er een enorme piek in het nieuws over fraude die op een georganiseerde manier gepleegd wordt door een groep Bulgaren. Dat levert ontzettend veel nieuws op, terwijl er het jaar daarvoor, toen die enorme verzwaring van de sancties werd ingevoerd, veel minder nieuws was te zien over de fraudewet. Dat komt deels doordat wetgeving nu eenmaal altijd wat minder spannend is dan een schandaal met een helder verhaal en een duidelijke badguy. Dat is iets wat mensen gewoon snappen.

Een deel van de medialogica is ook dat nieuws sterk gedreven wordt door conflict. Bij de Bulgarenfraude zagen we onmiddellijk een conflict, want er gebeurt iets wat niet mag. Er is een misstand. Maar al heel snel gaat het ook over de rol van de betrokken bewindspersonen, welke partij wat zegt en of die wel of niet mag blijven. Op die manier wordt er dus een heel erg medialogisch of nieuwswaardig verhaal gemaakt rondom de Bulgarenfraude. Maar bij de fraudewet, die misschien wel veel belangrijker was dan de Bulgarenfraude, wordt de noodzaak om sancties te verzwaren bijna Kamerbreed gedeeld en ontstaat daar dus bijna geen politiek conflict of discussie over. Daardoor zit er veel minder nieuwswaardigheid aan. Daarom is er dus minder nieuws over de zwaarte van de sancties en is er heel veel nieuws over het gegeven dat er weer fraude gepleegd wordt. Dat draagt in mijn optiek bij aan het ontstaan van een klimaat waarin er geroepen wordt dat er nog zwaarder gehandhaafd moet worden.

De **voorzitter**:

Helder. U zegt dus dat die media-aandacht een soort wisselwerking is en dat bepaalde onderwerpen buitengewoon interessant zijn en bepaalde onderwerpen niet. Hoe werkt dat, zoals u in het begin ook zei, in die wisselwerking met politici? Zou u dat iets meer kunnen beschrijven?

De heer **Van Atteveldt** :

Ja. Laten we kijken naar die belangrijke wetten, die collega Roozendaal net ook genoemd heeft. Er kan aandacht ontstaan voor die wetten, maar er ontstaat eigenlijk pas aandacht voor als er ook een maatschappelijk of politiek conflict is. Denk aan de Wet Wijziging SUWI, waar een heel systeem opgetuigd werd van ...

De **voorzitter**:

Even kijken. Wat is de Wet SUWI?

De heer **Van Atteveldt** :

Sorry. Ja, we gaan een stapje terug. Dank u wel. De Wet SUWI is, als ik het goed zeg — corrigeer me alsjeblieft als ik iets doms zeg — misschien wel het resultaat van de lange discussie na het rapport-Buurmeijer, waarin de uitvoering van de sociale zekerheid op een vrij grondige manier wordt gereorganiseerd. Daarin worden ook die "New Public Management"-principes deels vastgelegd, met gedeeltelijk meer marktwerking, liberalisering van de re-integratie en de disciplineren van de uitvoeringsorganisaties, zoals net al is gezegd. Op die manier wordt eigenlijk de hele sociale zekerheid gereorganiseerd. Op dat moment zien we dat ...

De **voorzitter**:

Ik ga u heel even onderbreken. Ik weet niet of mevrouw Roozendaal wil antwoorden — ik vond het een goed antwoord — maar wat betekende die wet voor mensen?

Mevrouw **Roozendaal**:

Op dat moment werd de uitvoering van de uitkeringen overgeheveld naar andere loketten. Ik denk dat dat voor mensen het belangrijkste was.

De **voorzitter**:

Dus van het Rijk ging het dan naar ...

Mevrouw **Roozendaal**:

Voorheen ging je naar het GAK en nu ga je naar het UWV. Daar zat ook nog van alles tussen, maar dat laten we nog maar even zitten.

De **voorzitter**:

Helder. Duidelijk. Meneer Van Atteveldt.

De heer **Van Atteveldt** :

In de media die wij onderzocht hebben, zien we dat er bij de totstandkoming van de Wet SUWI wel degelijk sprake is van debat. Ook is er nog wel enig fundamenteel debat over de vraag hoe groot die marktwerking moet zijn en wat daarin precies de rol is van de vakbonden. We zien daar eigenlijk dat dat debat tot stand komt omdat er ook politiek conflict over is. Het duurt vrij lang voordat de Wet SUWI in de uiteindelijke vorm bij de Kamer belandt; er waren heel veel proefballonnetjes, ideeën en discussienota's waar vrij stevig

over gediscussieerd werd in de politiek. Daarnaast zagen we ook nog een conflict met de vakbonden, omdat die het gevoel kregen dat de rol die zij voorheen hadden bij de uitvoering van de sociale zekerheid minder zou worden. Dat politieke en maatschappelijke debat in vooral de jaren negentig en net het begin van de jaren 2000 vertaalt zich dus in best veel media-aandacht voor die wet.

Als we ongeveer tien jaar later kijken, is er een wijziging Wet SUWI waarin er een systeem wordt opgetuigd, SyRI, het Systeem Risico Indicatie, waarin nog veel meer gegevens over uitkeringsgerechtigden kunnen worden gecombineerd en gekoppeld, ogenschijnlijk voor het efficiënter maken van uiteraard de uitvoering, maar ook voor het klantgericht maken van die uitvoering zodat uitkeringsgerechtigden nog maar één keer hun gegevens hoeven in te vullen. Maar dat maakt vervolgens ook de risicoprofilering mogelijk. Als je nu nadenkt over wat er gebeurd is, is dit ook een belangrijke wet geweest, maar daar was in de Kamer überhaupt geen discussie over. Zowel in de Tweede Kamer als in de Eerste Kamer is het afgedaan als een hamerstuk. Ook in de media hebben we in totaal, geloof ik, maar drie of vier krantenartikelen gevonden die gingen over die wet. Pas in 2019, uit mijn hoofd, als een aantal bekende Nederlanders een rechtszaak aanspannen tegen de Staat omdat zij vinden dat hun privacy wordt geschonden door dit systeem, krijgt het ook in de media enige aandacht.

De **voorzitter**:

U heeft dat net al gedaan, maar ik vind het toch belangrijk om dat één keer heel scherp te krijgen; kunt u nog iets zeggen over welke patronen er hebben plaatsgevonden sinds de jaren negentig als het gaat om die medialogica, specifiek rondom fraude?

De heer **Van Atteveldt** :

Dat is een mooie vraag. Het algemene medialandschap en ook het politieke landschap zijn natuurlijk best ingrijpend veranderd sinds de jaren negentig. In de jaren negentig werd het medialandschap nog gedomineerd door de publieke omroep, een paar commerciële zenders en een aantal kranten. Als we nu kijken naar het nieuwsmedialandschap, is er bijna een oneindige hoeveelheid programma's, internetsites, nieuwssites et cetera bij gekomen. Dat is eigenlijk een enorme versnippering van de media, en dan hebben we nog niet eens naar nieuwsstromen via sociale media gekeken. Het nieuws is dus veel minder iets wat door een beperkt aantal bekende institutionele nieuwsorganisaties wordt gemaakt en veel meer iets wat eigenlijk versnipperd tot stand komt. Interessant genoeg zie je in zekere zin dezelfde

beweging in de politiek. Waren er eerst een aantal vrij brede partijen. Nu is er een versnippering naar een twintigtal fracties in de Tweede Kamer.

Bij beide, zowel de media als de politiek, zien we dus een versnippering. Dat heeft in mijn optiek ook een belangrijke invloed op het functioneren ervan. In de media zien we bijvoorbeeld dat er eigenlijk gewoon veel minder geld en tijd is voor het doen van onderzoek en het schrijven van de nieuwsitems. Er moet steeds meer content geproduceerd worden, maar het geld dat verdiend wordt, wordt over steeds meer organisaties verdeeld. Er is dus per organisatie steeds minder geld om journalistiek te bedrijven.

De voorzitter:

Wat is daar de consequentie van?

De heer Van Atteveldt :

De consequentie daarvan is dat journalisten afhankelijker worden van bijvoorbeeld persconferenties, persberichten en andere informatie die makkelijk gedeeld wordt, en dat er minder capaciteit is om die waakhondfunctie uit te voeren en onderzoeksjournalistiek uit te voeren. Ik wil absoluut niet het beeld afgeven dat het enorm slecht gesteld is met de journalistiek in Nederland — ik denk dat dat reuze meevalt — maar we zien wel dat de commerciële druk op de media is toegenomen in de afgelopen 30 jaar.

De voorzitter:

Hoe verhoudt dat zich dan tot de discussie over hoe men bericht over politiek of maatschappelijke gebeurtenissen? Of is die relatie niet te leggen?

De heer Van Atteveldt :

Ik vind het moeilijk om die relatie zo heel direct te leggen. Want misschien juist in de politieke journalistiek zie je nog steeds dat er echt wel budgetten zijn en ook journalisten met statuur die in Den Haag heel serieus genomen worden en dat er ook nog heel goede onderzoeksjournalistiek gebeurt, waardoor ook een aantal van de dingen in bijvoorbeeld de toeslagenaffaire uiteindelijk aan het licht en op de agenda gekregen zijn. Tegelijkertijd zie je dat er gewoon minder tijd is om vakkennis, wellicht, op te bouwen en dat de mogelijkheid er ook niet altijd is, wellicht, om bij een wet te kijken: goh, welk advies ligt er eigenlijk van de Raad van State en wat vinden groeperingen van deze wet? Ik denk dat politici zich daar heel erg laten leiden door de vraag of er wel of niet een politiek debat ontstaat.

De **voorzitter**:

Kunt u dat laatste nog een keer herhalen?

De heer **Van Atteveldt** :

Nou, nu treed ik een beetje meer in de speculatie dan in de directe ...

De **voorzitter**:

Oh, dat gaan we hier niet doen. Dat lijkt me niet verstandig.

De heer **Van Atteveldt** :

Oké, dan laten we het hierbij.

De **voorzitter**:

Ik ben toch nog benieuwd naar — u benoemde het net al — de spanning tussen politiek en media. Is daar ook nog iets in veranderd in de afgelopen 30 jaar?

De heer **Van Atteveldt** :

Ja, dat denk ik wel. Zoals ik al zei, kan die dynamiek heel goed zijn; politici en media kunnen heel erg sterk samenwerken om een onderwerp op de agenda te krijgen, om misstanden aan te kaarten. Maar het kan ook juist heel negatief zijn, als media overal een conflict van maken en daardoor alles plat wordt geslagen tot conflict en negativiteit, wat weer kan leiden tot verlies van vertrouwen in de politiek.

De **voorzitter**:

Maar dat hoeft het werk van politici toch niet te beïnvloeden?

De heer **Van Atteveldt** :

Nee. Ik snap dat u dat zegt, maar we weten ook, zoals ik al eerder zei: journalisten hebben politici nodig, maar politici hebben journalisten net zo hard nodig. Een politicus moet ook een mediaspel spelen, een politicus moet in de media komen, een politicus moet zijn smoel op tv krijgen, heel plat gezegd, een politicus moet zijn verhaal naar buiten krijgen, zijn issues op de agenda krijgen en zijn gedachtes over die issues voor het voetlicht kunnen krijgen.

De **voorzitter**:

Waarom is dat?

De heer **Van Atteveldt** :

Als een politicus niet naar buiten kan treden met zijn ideeën, heeft dat denk ik twee heel directe consequenties. Ten eerste. Als er verkiezingen komen en mensen iemand op de kieslijst zien staan van wie zij nog nooit gehoord hebben, zullen zij minder snel op die persoon stemmen. En als ze niet weten wat eigenlijk het platform is van een politicus of van een politieke partij, staat die politieke partij op een groot nadeel waar het gaat om het winnen van de verkiezingen. Maar ook binnen de politiek is het heel erg belangrijk, denk ik — uiteindelijk weet u dat beter dan ik — om je verhaal naar buiten te krijgen en te zorgen dat je de manier waarop een politieke partij naar issues kijkt en issues framet op de publieke agenda krijgt, want als iets op de publieke agenda staat, is het ook makkelijker om daar beleid op te maken en om het op de agenda van de Kamer te krijgen.

De **voorzitter**:

We begonnen met de vraag over de spanning. Is die spanning anders en hoe zou u dat formuleren? Wat is de consequentie van de hedendaagse spanning? Misschien is dat een betere manier.

De heer **Van Atteveldt** :

Ik denk dat de versnippering juist ook in de politiek, het feit dat er steeds meer fracties zijn met een gelijke hoeveelheid zetels, er heel sterk voor heeft gezorgd dat er minder ruimte is voor vakspecialisten binnen de fracties en er meer noodzaak is voor elke fractie om zichzelf in de kijker te spelen. Dus de druk voor politici om in de media te komen en om het eigen verhaal in de media te krijgen, is toegenomen. Ik denk ook dat dit niet los gezien kan worden van wat collega Roozendaal net "de opkomst van partijen ter rechterzijde van de VVD" noemde, omdat juist die partijen eigenlijk in de afgelopen zeg twintig jaar elke keer heel erg goed gebleken zijn in het vinden van die media-aandacht en het in de media krijgen van hun verhaal. Op die manier kunnen zij juist gebruikmaken van die spanning om hun politieke standpunten goed uit te dragen.

De **voorzitter**:

Ik kom bij mijn laatste vraag, daarna geef ik het woord aan de heer Van Raan. Zou u nog kunnen zeggen op welke manier de media bijdragen aan de toonzetting in het politieke debat?

De heer **Van Atteveldt** :

Ja. Wat ik net zei, is dat doordat de media-inhoud voor een groot deel ook door medialogica wordt bepaald, er een zeker vertekening kan ontstaan

waarin sommige onderwerpen meer en andere onderwerpen minder aandacht krijgen, niet vanwege het belang van die onderwerpen maar vanwege de nieuwswaardigheid van die onderwerpen. Wat we heel sterk zagen, bijvoorbeeld in 30 jaar sociale zekerheid, is dat er een nieuwsgolf komt als er fraudeschandalen zijn, om het zo te noemen. Als er veel nieuws was over de sociale zekerheid, was dat op die manier bijna altijd omdat er iets van een fraudezaak aan de hand was. Eigenlijk waren dat ook altijd fraudezaken waar specifieke groepen buitenlanders of Nederlanders met een migratieachtergrond in genoemd werden.

De **voorzitter**:

U maakt een prachtige brug, zonder dat u dat weet, naar het gedeelte dat de heer Van Raan met u zal bespreken. Dank u wel.

De heer **Van Raan**:

Dank u wel. U ziet dat wij ook gekozen hebben voor een kruisbestuiving in dezen.

Mevrouw Roozendaal, de heer Van Atteveldt heeft net een beeld geschetst van de rol van de media. We gaan nu kijken welke gevolgen dat heeft gehad voor het kijken naar uitkeringsgerechtigden en Nederlanders met een migratieachtergrond sinds de jaren negentig. Welke trend is daarin te zien?

Mevrouw **Roozendaal**:

U vraagt mij eigenlijk om te kijken naar een trend en naar hoe er naar uitkeringsgerechtigden en migranten of mensen met een migratieachtergrond wordt gekeken. Dat is typisch iets wat je terug kan zien in de media of misschien in parlementaire debatten. Dat maakt het eigenlijk ietsje meer een vraag voor meneer Van Atteveldt, dus hij gaat daar dadelijk ook iets over zeggen.

Ik ben dus jurist. Ik heb gekeken naar de juridische debatten, dus naar de parlementaire debatten en naar de wetgeving en de manier waarop die tot stand is gekomen. Als we dan naar een verband zoeken tussen de verharding jegens uitkeringsgerechtigden en het antimigratie- en antimigrantensentiment in de maatschappij, moet ik zeggen dat in de wetgeving de expliciete doelstelling van de fraudewetgeving natuurlijk nooit was om migranten harder aan te pakken dan andere doelgroepen. Zo staat het uiteraard nooit in de parlementaire stukken.

Toch zie je dat in het debat over bijvoorbeeld de fraudewet veel gesproken wordt over migranten. Dat komt dan bijvoorbeeld door moties van de PVV. Die heeft dat ook bij andere gelegenheden naar voren gebracht. Die legt dan zeker wel een verband tussen fraude en uitkeringsgerechtigden met een migratieachtergrond. Die vraagt dan bijvoorbeeld om een register waarin bijstandsfraudeurs worden vermeld, waarbij ook hun etnische achtergrond of migratieverleden moet worden vermeld. Andere partijen zijn daar dan niet voor. Zo'n motie wordt niet gedragen, maar het migratiedebat en het uitkeringsdebat komen dan wel heel dicht bij elkaar.

Ik maak daaruit, en natuurlijk ook uit de media-invloed die meneer Van Atteveldt zo dadelijk gaat bespreken, dus wel op dat er in ieder geval een associatie is gekomen tussen uitkeringsgerechtigden en migranten. Ik moet eerlijk zeggen dat als je kijkt naar de teksten van ruim daarvoor, dus zeg maar van meer dan 30 jaar geleden, je ziet dat die associatie een stuk minder was. Als ik bijvoorbeeld kijk naar juridische proefschriften over de bijstand uit de jaren negentig, dan zie ik dat die gaan over bijstandsmoeders. De eerste associatie bij een bijstandsgerechtigde was dus een moeder. Het probleem was toen: die moeder wil niet werken. Die associatie is wel wat verschoven, denk ik.

De heer **Van Raan**:

Dat is met name wat u ziet op het gebied van de wetgeving?

Mevrouw **Roosendaal**:

Ja.

De heer **Van Raan**:

Dan lijkt dit me een goed moment om te switchen naar meneer Van Atteveldt. Dan heb ik dezelfde vraag. Zal ik 'm herhalen?

De heer **Van Atteveldt** :

Nee, ik denk dat ik 'm nog wel helder heb. De vraag was volgens mij: wat is eigenlijk het verband tussen uitkeringsgerechtigden en mensen met een migratieachtergrond? Wat verklaart misschien de verharding van de manier waarop er gekeken wordt, zowel algemeen naar uitkeringsgerechtigden als specifiek naar uitkeringsgerechtigden met een migratieachtergrond?

De heer **Van Raan**:

Ja, en dan met name in de context van de rol die de media daarin speelt.

De heer **Van Atteveldt** :

Ja, helder. Ik was net al een beetje begonnen te zeggen dat we hebben gekeken naar hoeveel berichtgeving over sociale zekerheid er in de afgelopen 30 jaar is geweest in kranten en op de publieke omroep. Daarbij hebben we specifiek gekeken hoeveel daarvan over fraude gaat en in hoeveel daarvan specifieke herkomstlanden of achtergronden worden genoemd. Wat we eigenlijk over bijna de hele linie zien ...

De heer **Van Raan**:

Sorry, toch nog even. Heeft u daarbij scherp kunnen vinden dat duidelijk was wat nou precies een Nederlander met een migratieachtergrond was of wat de definitie daarvan was?

De heer **Van Atteveldt** :

We hebben dat eigenlijk vrij plat onderzocht, als ik dat zo mag noemen. We hebben namelijk gekeken of, als er gesproken wordt over fraude in de sociale zekerheid, er dan ook melding wordt gemaakt van specifieke herkomstlanden. Wordt er melding gemaakt van bijvoorbeeld "een Marokkaan", "een Turk", "een Somaliër" of "een Bulgaar"? We hebben uiteraard gekeken naar verschillende woorden voor elk van die herkomstlanden waar dat van toepassing was. Op die manier probeerden we in kaart te brengen in hoeverre in de media de associatie werd gelegd tussen fraude in de sociale zekerheid enerzijds en specifieke herkomst of buitenlanden.

Daarin zagen we twee dingen heel erg sterk, namelijk dat, met uitzondering van de discussie in het begin van de jaren negentig rond de commissie-Buurmeijer, elke piek in de berichtgeving over de sociale zekerheid gepaard ging met de discussie over fraude en altijd specifiek met de discussie over specifieke herkomstlanden of buitenlanden. De bekendst daarvan is, denk ik, de Bulgarenfraude. Er wordt dus heel veel over Bulgarije en Bulgaren gesproken, maar daarvoor zien we ook al dat er veel gesproken wordt over bijvoorbeeld vermogens in Turkije en Marokko en het al dan niet toestaan van de regering in Marokko om in het Kadaster te kijken. Later zien we ook weer dat er sprake is van de zogenaamde Polenfraude. Op die manier zien we dus dat er elke keer als er een grote fraudezaak is, een koppeling gelegd wordt met een specifieke migratieachtergrond of een specifiek buitenland.

De heer **Van Raan**:

Is dat dan een voorbeeld van wat u "een tango" noemde tussen de media en politici, die die verharding op die manier vormgeven?

De heer **Van Atteveldt** :

Ja, dat denk ik wel. Deels is het een autonome medialogica. Het is nu eenmaal makkelijker om een verhaal te vertellen met een duidelijke badguy. Het liefst is die badguy iemand anders dan jijzelf, want anders ga je jezelf lastige vragen stellen. Het is dus altijd makkelijker om te zeggen: die Bulgaren hebben iets fout gedaan en daar zijn wij allemaal de dupe van. Dat is een makkelijker verhaal. Maar tegelijkertijd kan je dit volgens mij niet los zien van de opkomst van de meer populistische partijen aan de rechterflank, die ook elke keer die gebeurtenissen gebruiken om daar een groot verhaal van te maken, en de reacties van de andere partijen, die het gevoel hebben dat ze daarbij niet achter kunnen blijven. Op die manier is er dus eigenlijk een gedeeld belang tussen de journalistiek en de politiek om die zaken groot te maken.

De heer **Van Raan**:

Dat jaagt elkaar aan.

De heer **Van Atteveldt** :

Ja, dat jaagt elkaar aan. Daarbij was er een heel opvallend contrast. Er was op een gegeven moment ook sprake van een rapport waarin stond dat heel veel Nederlanders zonder migratieachtergrond samenwoonfraude pleegden met hun AOW in vooral Spanje. Zij waren dus in Spanje gaan samenwonen en hebben dat nooit opgegeven. Dat wordt dan samenwoonfraude genoemd. Daar was praktisch geen media-aandacht voor. Daar waren een paar artikeltjes over. In die artikeltjes werd het eigenlijk ook weer heel erg vergoelijkt. Er werd gezegd: die mensen hebben Nederland opgebouwd; gaan we het ze nu echt kwalijk nemen als zij van hun pensioentje willen genieten, een leuk iemand tegenkomen en dat dan niet opgeven? Er is dus een heel groot verschil in zowel de aandacht voor die zaak als de manier waarop het geframed wordt vergeleken met zaken als de Polenfraude en de Bulgarenfraude.

De heer **Van Raan**:

Ik hoorde u net zeggen: het grote verschil is dan misschien dat dat gaat over de ander. Als de ander, die wij niet herkennen, fraude pleegt, is dat erger dan als iemand dat doet die wij wél herkennen.

De heer **Van Atteveldt** :

Juist.

De heer **Van Raan**:

Maar wie is "wij" dan?

De heer **Van Atteveldt** :

Ja, dat "wij" vult iedereen natuurlijk voor zichzelf in. Dat is wellicht een heel interessante filosofische discussie die we hier, denk ik, niet willen gaan voeren. Maar daar zie je inderdaad heel sterk ziet dat er een beeld ontstaat. Dat beeld is dat fraude in de sociale zekerheid iets is wat vooral gepleegd wordt door mensen die anders zijn dan wij en heel opzettelijk gepleegd wordt om er zelf beter van te worden. Er ontstaat dus het beeld dat fraude iets is wat mensen doen om zichzelf te verrijken, terwijl het grootste deel van oneigenlijk gebruik van sociale zekerheid vaak gaat om vergissingen of om onbegrip van de precieze wet- of regelgeving. Maar als het beeld ontstaat dat fraude opzettelijk is en gedaan wordt om ons belastinggeld af te pakken, dan ontstaat daardoor ook een klimaat waardoor er bijvoorbeeld zo'n fraudewet kan komen die heel erg hard daarop ingaat en die ook hele zware maatregelen daarop zet.

De heer **Van Raan**:

Ja, dat begrijp ik. Ik ga toch nog even door op dat filosofische "wij". Dat is dan hoe de media de "wij" omschrijven.

De heer **Van Atteveldt** :

Het grappige is ... Er is vrij veel wetenschappelijke literatuur over populisme. Populisme gaat uiteindelijk over de spanning tussen het volk, de "wij", en een "zij". Dat kan dan de elite zijn en/of — voor rechtspopulisme vaak — de migrant of de buitenlander. Een kenmerk daarvan is juist dat die "wij" ontzettend ambigu gehouden wordt. Het is natuurlijk ook in het belang van een populist om te zorgen dat zo veel mogelijk mensen zich herkennen in de "wij". Dus er is niemand die dat helder gaat definiëren. Ook in de media wordt nooit gezegd wat ze daar nu precies mee bedoelen, maar ik denk dat op het moment dat een term als "de hardwerkende Nederlander" gebruikt wordt, heel veel mensen daar wel een bepaalde voorstelling van hebben.

De heer **Van Raan**:

Dank. Dan toch weer even de vraag ... O, ik zie dat mevrouw Roozendaal een aanvulling heeft.

Mevrouw **Roozendaal**:

Ja, ik wil even iets aanvullen. Ik hoorde meneer Van Atteveldt net iets zeggen over het verband tussen de aandacht in de media en het opstellen

van harde wetgeving, maar ik wil toch even een beetje het beeld bijstellen dat die harde wetgeving er is gekomen nadat er veel berichtgeving over fraude door migranten was geweest. Dat is namelijk niet het geval. Die harde wetgeving, met name die van 2012, is in de wet gekomen omdat eigenlijk al in 2010, in het toenmalige regeerakkoord, daartoe voornemens waren afgesproken. Pas daarna, bijvoorbeeld in 2013, heb je die zogenaamde Bulgarenfraude. We hebben nog meer aandacht gezien, bijvoorbeeld voor de Polen en dat soort dingen. Maar die grote piek — dat konden we goed laten zien — waarbij er heel veel aandacht was voor de fraude waar die Bulgaren bij betrokken waren, komt dus duidelijk nadat de fraudewetgeving strenger is geworden.

De heer **Van Raan**:

Dank voor deze aanvulling. Dan een vraag voor uw beiden. Zit er nou volgens u een verband tussen uitkeringsgerechtigden en Nederlanders met een migratieachtergrond? Blijkt dat ergens uit de onderzoeken die u gedaan heeft?

De heer **Van Atteveldt** :

Wat bedoelt u daarbij met "een verband"?

De heer **Van Raan**:

Nou ja, dat veel uitkeringsgerechtigden Nederlanders met een migratieachtergrond zijn en dat die dus ook meer zouden frauderen. Is dat ergens uit gebleken?

De heer **Van Atteveldt** :

Als u daar harde cijfers voor wil hebben, kunt u dat wellicht beter aan het CBS vragen dan aan ons. Wij hebben gekeken of in de media die associatie wordt gelegd.

De heer **Van Raan**:

Ja, dat verband is gelegd. Ziet u dat verband dan terug in de politiek? Misschien moet ik het zo vragen.

De heer **Van Atteveldt** :

Ik denk dat collega Roozendaal mij net goed tot de orde riep. Die fraudewet is voor de Bulgarenfraude geweest — dat is uiteraard correct — maar ik denk wel dat er in de afgelopen twintig jaar, misschien tot 2019, een ontzettend hard klimaat is ontstaan met die sterke associatie tussen fraude, moedwillige fraude en veelal Nederlanders met een migratieachtergrond. Dat schetst wel

een context waarin harde wetgeving kan ontstaan en harde wetgeving heel erg breed gedragen wordt, ook met steun van linkse partijen op dat moment, en waarin tegelijkertijd signalen dat wetgeving misschien wel te hard is, vrij lang genegeerd worden voordat er uiteindelijk tot actie overgegaan wordt.

De heer **Van Raan**:

Dus die verharding van het klimaat naar uitkeringsgerechtigden en migranten is een samenspel van wetgeving en media?

De heer **Van Atteveldt** :

En politiek.

De heer **Van Raan**:

Wetgeving en politiek en media.

De heer **Van Atteveldt** :

Ja, en politiek.

De heer **Van Raan**:

Ja. Dank u wel. Ik geef het woord weer aan mevrouw Belhaj.

De **voorzitter**:

We willen nu ingaan op de wijze waarop er in het fraudebeleid aandacht is geweest voor de dienstverlening aan burgers in de sociale zekerheid sinds de jaren negentig. Mevrouw Roozendaal, kunt u uitleggen in hoeverre er bij het opstellen van het fraudebeleid aandacht is geweest voor de dienstverlening aan burgers?

Mevrouw **Roozendaal**:

Ja, dank u. Ik heb in het begin de ruime context geschetst van de professionalisering en disciplineren van uitvoeringsorganisaties. Als u vraagt naar dienstverlening, komt meteen in mij op: de herinrichting van de uitvoering had zeker ook als doel om de klantgerichtheid en de klantvriendelijkheid van de uitvoeringsorganisaties te verbeteren.

De **voorzitter**:

Voordat we verdergaan: wat betekent dienstverlening als je het hebt over de sociale zekerheid?

Mevrouw **Roosendaal**:

Ik denk bij het woord "dienstverlening" aan de manier waarop uitkeringsgerechtigden behandeld worden als ze een uitkering aanvragen en ook als ze een tijdje in het bestand zitten en verplichtingen opgelegd krijgen.

De **voorzitter**:

Helder, ja.

Mevrouw **Roosendaal**:

Dan kunnen ze natuurlijk ook te maken krijgen met sancties. Dat zou je er ook nog bij kunnen scharen. Dan gaat het over de vraag hoe goed ze worden gewaarschuwd en voorgelicht over hoe ze sancties kunnen voorkomen; dat soort zaken. De klantreis, noemen ze dat bij het UWV.

De **voorzitter**:

Ja. Voordat we weer verdergaan met de uitvoering, gaan we weer even terug naar het fraudebeleid: kunt u zeggen in hoeverre er aandacht is geweest voor de dienstverlening?

Mevrouw **Roosendaal**:

Ja. Er zijn ambities om die klantgerichtheid en klantvriendelijkheid te verbeteren, zeker ook bij de SUWI, waar meneer Van Atteveldt het net ook over had. Dat is ook onderdeel van de KPI's (key performance indicators).

De **voorzitter**:

Sorry, kunt u even uitleggen wat een KPI is? Wij weten dat, maar ...

Mevrouw **Roosendaal**:

Daar ga je vanzelf Engels van praten. Haha. Dat zijn de, meestal kwantitatieve, doelen die mensen moeten behalen. Er mag bijvoorbeeld maar een bepaald aantal klachten binnenkomen, die binnen een bepaalde tijd moeten worden behandeld. Of er mogen niet al te veel bezwaarzaken zijn, want tegen een besluit kun je bezwaar aantekenen. Daar worden dan doelen voor gesteld. Er wordt ook gemonitord of die doelen worden gehaald. Als ze niet worden gehaald, dan moet je dat uitleggen. Zo ging men aan de slag met de klantgerichtheid, dus op een heel kwantitatieve manier.

De andere poot was toeslagen. In 2004-2005 is de uitvoering van de toeslagen bij de Belastingdienst neergelegd. Een van de redenen om dat daar te doen, was omdat die over al die gegevens beschikte, maar men vond het ook echt een groot voordeel dat er maar één loket zou zijn voor alle

toeslagen. Dat is natuurlijk ook vanuit de burger geredeneerd. Het klonk heel burgervriendelijk. Dus de ambities waren er wel. In de loop van de jaren, met name vanaf 2010-2011, moest er in ieder geval op de uitvoering van de uitkeringen en toeslagen bezuinigd worden. Dat gaat natuurlijk wel ten koste van de klantreis, om het zo maar even te zeggen. Dan zie je dat men nog meer gaat inzetten op digitalisering. Het vertrouwen daarin is groot. In de stukken — dat heb ik in ieder geval bij de sociale zekerheid teruggezien — zie je terug dat men verwachtte dat meer digitalisering goedkoper zou zijn en dat minstens hetzelfde niveau van dienstverlening gehandhaafd zou kunnen worden.

De voorzitter:

Kunt u uitleggen wat digitalisering van de uitvoering in de praktijk betekent?

Mevrouw Roozendaal:

Het betekende bijvoorbeeld dat het UWV veel minder locaties kreeg. Ik weet uit mijn hoofd niet meer hoeveel minder, maar niet iedereen kon meer even makkelijk bij het UWV op bezoek. Bij het aanvragen van een uitkering werd je de eerste vier maanden eigenlijk alleen maar digitaal bediend. Pas als je dan nog werkloos was, kon je eens een keer contact krijgen met een echt persoon. Daarvóór was alle interactie dus digitaal. Dat is digitalisering. Daar komen veel klachten over, bijvoorbeeld bij de Ombudsman. De Ombudsman gaat daar vanaf 2014 onderzoek naar doen en rapporten over schrijven. Dat betrof niet alleen het UWV maar ook de toeslagendienst. Eigenlijk komt al vrij snel naar boven dat het niet zo goed werkt als men hoopte. Dan keert men ook wel wat op de schreden terug. Je ziet dan dat er wel een omslag is en dat uitvoeringsorganisaties de waarde van het persoonlijk contact gaan inzien en daaraan gaan proberen te werken.

De voorzitter:

Dus eerst was er persoonlijk contact en toen kwam de digitalisering. U geeft aan dat die niet helemaal werkte. Misschien kunt u nog heel even zeggen wat er precies niet werkte.

Mevrouw Roozendaal:

Heel veel mensen lukte het niet om om te gaan met die digitale loketten. Zij verdwaalden door alle knoppen en voerden misschien de verkeerde gegevens in. Met name bij de toeslagendienst zie je dat heel veel misging. Bij de toeslagendienst haperde de ICT ook gewoon. Er kwamen geen antwoorden en je kon pas heel veel later inzage in je dossier krijgen als je daarom vroeg; dat soort dingen.

De **voorzitter**:

Heb je een soort recht op goede dienstverlening of voorlichting?

Mevrouw **Roozendaal**:

Nee. Dus al die ambities voor een goede dienstverlening waren vooral relevant voor de toezichthouder, maar een individuele uitkeringsgerechtigde kan daar eigenlijk niks mee. Je kunt je voorstellen dat je, als je van fraude werd beschuldigd en je jezelf van geen kwaad bewust was, zou willen kunnen aanvoeren: had mij dat dan gezegd en had mij dan uitgelegd wat ik moest melden. Dan had je kunnen zeggen: ik wist niet hoe ik het moest doen. Of: ik was op dat moment te ziek om mijn aangifte te doen. Et cetera. Je zou dus eigenlijk willen dat mensen rekening houden met jouw afstand tot de praktijk van de uitvoeringsorganisatie. Maar juridisch gezien is dat niet relevant. Je wordt geacht de wet te kennen als uitkeringsgerechtigde. Dat geldt ook voor dit soort situaties.

De **voorzitter**:

Dank u wel. Dan geef ik het woord aan de heer Van Raan.

De heer **Van Raan**:

Dank. Van dienstverlening, wat dus geen juridisch recht is — u heeft heel mooi aangegeven wat dat kan doen voor een burger — gaan we nu naar rechtsbescherming, wat wel een juridisch recht is. We willen nu ingaan op de wijze waarop er aandacht is geweest voor de rechtsbescherming van burgers in het fraudebeleid van de sociale zekerheid sinds de jaren negentig. Mevrouw Roozendaal, kunt u uitleggen in hoeverre er bij het opstellen van het fraudebeleid aandacht is geweest voor de rechtsbescherming van de burger?

Mevrouw **Roozendaal**:

Ja. Wat is rechtsbescherming? Ik ga daar eerst even een definitie van geven. Volgens een gangbare definitie is dit "het geheel van mogelijkheden in een samenleving om achteraf op te komen tegen besluiten en handelingen van overheidsorganen". In de casus van de van fraude beschuldigde uitkeringsgerechtigde kun je dat bijvoorbeeld toepassen op de evenredigheid van de sancties, maar ook op de bescherming van de grondrechten van de uitkeringsgerechtigde, bijvoorbeeld bij de opsporing, in de zin van: respect voor de privacy van de uitkeringsgerechtigde. Het gaat ook om de afwezigheid van discriminatie, dus om gelijke behandeling. We hebben het al eerder gehad over de risicoprofielen. Je zou willen dat er aandacht voor is dat er geen discriminatie plaatsvindt. Een optimale rechtsbescherming zou

dus inhouden dat de sancties evenredig zijn, dat de opsporing deugdelijk is en ook dat je — dat is ook een heel belangrijk punt — het besluit van het bestuur door een onafhankelijke derde kunt laten toetsen, namelijk de rechter, dus dat er toegang is tot de rechter. Bij ...

De heer **Van Raan**:

Kunt u misschien verduidelijken wat "toegang tot de rechter" betekent? Wat moet een burger zich daarbij voorstellen? Kun je de rechter opbellen of ...?

Mevrouw **Roosendaal**:

Als het bestuur een besluit neemt, dan kun je daartegen in bezwaar gaan. Dat betekent dat je eerst aan het bestuur zelf kunt vragen om het besluit nog eens te bekijken, met inachtneming van jouw argumenten. Het bestuur is in dit geval bijvoorbeeld het UWV, de SVB, de gemeente of de Belastingdienst, dus de uitvoeringsorganisatie. Als het besluit niet wordt herzien, kun je in beroep bij de rechter. Dat is gewoon altijd geregeld. Je hebt, als het bestuur een besluit neemt, altijd het recht om naar de rechter te gaan. Maar daarvoor is natuurlijk wel juridische kennis nodig, dus je moet je kunnen laten bijstaan. Je hebt dus ook toegang tot rechtshulp nodig. Die is duur. Uitkeringsgerechtigden hebben doorgaans geen geld; daarom vragen ze een uitkering aan. Een onderdeel van de rechtsbescherming is dus ook: hoe makkelijk is de toegang tot rechtshulp?

De heer **Van Raan**:

En hoe zou u die vraag beantwoorden?

Mevrouw **Roosendaal**:

De evenredigheid van sancties was ver te zoeken. Daar hebben we in de toeslagenaffaire heel veel van gezien: er wordt gesproken van een alles-of-nietsbenadering. In het socialezekerheidsrecht zien we iets meer terug van die evenredigheid. Als je kijkt naar rapporten over hoe de uitvoeringsorganen de sancties toepassen, moet ik zeggen dat er wel mogelijkheden zijn om maatwerk toe te passen en om de verwijtbaarheid van de uitkeringsgerechtigde een rol te laten spelen, maar dat die mogelijkheden nauwelijks benut worden en dat de rechter de uitvoeringsorganen daar ook niet in corrigeert.

De heer **Van Raan**:

Wat is uw aanname over waarom die mogelijkheden zo slecht benut werden?

Mevrouw **Roosendaal**:

Waarom ik denk dat ze zo slecht benut worden?

De heer **Van Raan**:

Ja.

Mevrouw **Roosendaal**:

Vanuit mijn kennis als jurist weet ik dat omdat ik het niet terugzie in de jurisprudentie. Er wordt dus in ieder geval eigenlijk nooit gecorrigeerd. Je ziet altijd hele standaard beslissingen voorbijkomen en de rechter corrigeert dat niet. Die doet dus eigenlijk nooit wat met argumenten die te maken hebben met de individuele situatie van een uitkeringsgerechtigde.

De heer **Van Raan**:

Waarom is dat zo, denkt u?

Mevrouw **Roosendaal**:

De rechters doen dat niet omdat zij de beslissingsvrijheid van het bestuur respecteren. Het bestuur doet dat enerzijds niet omdat het door bijvoorbeeld financiële prikkels of prestatie-indicatoren gedwongen wordt om zo doelmatig mogelijk uitkeringen toe te kennen, sancties op te leggen en te handhaven. Anderzijds doet het dat ook niet omdat het dat heel moeilijk vindt. Men vindt het heel moeilijk om op een objectieve manier rekening te houden met de omstandigheden van het geval. Daarom kiest men ervoor om altijd een standaardsanctie op te leggen.

De heer **Van Raan**:

De vraag was eigenlijk: in hoeverre is er bij het opstellen van het fraudebeleid aandacht geweest voor rechtsbescherming? U schetst een aantal situaties waarin dat niet uit de verf komt. Is er dan niet over nagedacht in het beleid? Of is er gedacht: o ja, we moeten ook nog wat aan rechtsbescherming doen? Wat zijn uw bevindingen daarvan?

Mevrouw **Roosendaal**:

Ik wil toch even mijn verhaaltje van net nog afmaken, want ik had een aantal aspecten van rechtsbescherming genoemd.

De heer **Van Raan**:

Dat is prima.

Mevrouw **Roosendaal**:

Het betreft ten eerste dus de evenredigheid van de sancties. Ten tweede had ik genoemd: het respect voor grondrechten. Ik kan zeggen dat daar bij de opsporing helemaal geen aandacht voor is. Er is geen wetgeving over bestuurlijke opsporing, of nauwelijks. Er is nauwelijks een toetsingskader. Er zijn geen debatten over hoever de sociale dienst mag gaan met het maken van inbreuk op privacy of het opstellen van risicoprofielen. Dat zijn zaken die achter de schermen gebeuren bij al die instanties, maar waarover we weinig naar buiten zien komen en waarvoor ook geen normen zijn. Die aandacht is daar dus bijna afwezig.

Dan heb je ook nog de rechtshulp. Dat is eigenlijk een ander rechtsgebied dan waarmee ik mij dagelijks bezighoud, maar je kunt wel zien dat de gefinancierde rechtshulp de afgelopen tien, twintig jaar steeds meer is uitgediept. Het is dus voor burgers steeds moeilijker geworden om gefinancierde rechtshulp te krijgen. Voor de mensen die deze rechtshulp bieden, is het ook steeds moeilijker om rond te komen, zodat steeds minder mensen voor dat beroep kiezen. Dat maakt de situatie van de uitkeringsgerechtigde die rechtsbescherming zoekt en naar de rechter wil natuurlijk moeilijker.

De heer **Van Raan**:

Helder.

Mevrouw **Roosendaal**:

U vroeg ook nog waarom. Dat is altijd een moeilijke vraag, want dan vraag je naar een soort causaal verband. Ik kan beschrijven wat er is gebeurd en dan moet ik proberen te duiden waarom het zo gegaan is. Misschien moet ik me een beetje op de vlakte houden, want dan zijn het meer mijn eigen speculaties.

De heer **Van Raan**:

Dat lijkt me heel verstandig, want we willen niet speculeren hier. In hoeverre is de aandacht voor rechtsbescherming in de loop der jaren veranderd?

Mevrouw **Roosendaal**:

In het begin van onze onderzoeksperiode, begin jaren negentig, zie je aan de debatten dat er nog vrij veel schroom is om in de rechten van uitkeringsgerechtigden te treden. Dan wordt er nog voorzichtig omgegaan met inbreuken op de privacy en wordt er bijvoorbeeld met een gesloten systeem van gegevensopvraging gewerkt. Er is een lijst in de wet van

gegevens die je mag opvragen, en meer mag niet. Daar wordt later afstand van genomen. Later wordt met een open systeem gewerkt. Die schroom verdwijnt dus steeds meer. Dat houdt een beetje gelijke tred met de mate waarin het technologisch gezien gemakkelijker wordt gemaakt om gegevens te verzamelen. Wat die privacy betreft zie je dat die eigenlijk steeds minder gerespecteerd wordt.

De heer **Van Raan**:

Ik hoor u het woord "schroom" gebruiken. Die zou minder worden. Waarom wordt die schroom minder? Ik hoorde u ook zeggen dat het aantal fraudegevallen nam ...

Mevrouw **Roosendaal**:

Het is, denk ik, voor de wetgever een afweging tussen rechtsbescherming, dienstverlening en fraude en handhaving. En er wordt steeds meer gewicht gelegd bij het belang van die handhaving en fraudebestrijding. Soms zie je dat ook letterlijk terug in de wetgeving. Ik herinner mij een wet voor de aanscherping van de sancties bij de toeslagen. Daarin wordt letterlijk gezegd: we maken de sancties scherper en we weten dat we daarmee misschien minder rechtsbescherming bieden, maar dit is belangrijker.

De heer **Van Raan**:

Ik wil u geen woorden in de mond leggen, maar ik hoor u ook zeggen dat privacy en rechtsbescherming twee lastige begrippen zijn.

Mevrouw **Roosendaal**:

Voor de wetgever?

De heer **Van Raan**:

Nou, om fraudebeleid harder of in ieder geval scherper te maken. Dat is eigenlijk een rare tegenstelling.

Mevrouw **Roosendaal**:

Ja, het wordt natuurlijk een beetje gezien als een obstakel.

De heer **Van Raan**:

Een obstakel. Dank u wel. Ik geef het woord weer aan mevrouw Belhaj.

De **voorzitter**:

Meneer Van Atteveldt, we willen het nu met u hebben over de rol van de Eerste en de Tweede Kamer in het fraudebeleid in de sociale zekerheid. Hoe

hebben beide Kamers hun medewetgevende en controlerende rol ingevuld in het fraudebeleid in de sociale zekerheid sinds de jaren negentig?

De heer **Van Atteveldt** :

Dank u wel voor deze mooie vraag. Voor ik 'm beantwoord, wil ik graag een kort voorbehoud maken. Het onderzoek dat wij gedaan hebben, is uitsluitend op de openbare informatie. Waar het gaat om het functioneren van de Kamers, hebben wij dus gekeken naar wat politici in het openbaar gedaan hebben, bijvoorbeeld in moties, amendementen, Kamervragen en inbreng in debatten en in de media. Waar we dus niet naar gekeken hebben, is wat er in informele overleggen achter gesloten deuren gedaan is. Dat gezegd hebbende is de kernconclusie uit ons onderzoek eigenlijk dat de tegenmacht niet goed heeft gefunctioneerd. De Tweede en de Eerste Kamer hebben op cruciale momenten kansen laten liggen om wetgeving of beleid aan te passen, vooraf of achteraf, waardoor de uitwassen in wat het toeslagenschandaal of de toeslagenaffaire heet wellicht voorkomen hadden kunnen worden.

Wij hebben specifiek naar een aantal wetgevingstrajecten gekeken. Eerder hebben wij de Wet SUWI, de Wet BMTI en de fraudewet genoemd. We hebben ook gekeken naar de Awir, die collega Roozendaal net al even noemde, en de Wet basisvoorziening kinderopvang. Vooral bij die laatste drie wetten zijn er volgens mij cruciale beleidsbesluiten genomen die samen geleid hebben tot de toeslagenaffaire of daar in ieder geval sterk aan hebben bijgedragen.

De **voorzitter**:

Ik wil u even onderbreken. We spreken natuurlijk over beleid en over de wetgevende en de controlerende rol. U sprak net van beleid en u heeft het dan over de rol van de politiek daarin? Misschien is het goed om dat nog even ...

De heer **Van Atteveldt** :

Excuses, ik ga te snel. De politiek, de Staten-Generaal, heeft een medewetgevende en een controlerende rol. Die medewetgevende rol betekent dat de Staten-Generaal uiteindelijk moeten instemmen met alle wetgeving die gemaakt wordt. Samen met de regering vervullen zij die wetgevende rol. De controlerende rol van de Staten-Generaal zit erin dat de Tweede en de Eerste Kamer kijken naar wat er gebeurt, of wetgeving zo wordt uitgevoerd als de bedoeling is, of dat op een goede manier gebeurt en of er geen problemen bij ontstaan. Als die wel gesignaleerd worden, kunnen

ze de betreffende bewindspersonen met Kamervragen en debatten proberen aan te zetten tot een beleidswijziging.

De **voorzitter**:

Is er een verschil van definitie voor politici van wat een probleem kan zijn van een wet?

De heer **Van Atteveldt** :

Hoe bedoelt u dat?

De **voorzitter**:

U zei: welke problemen er gezien worden. Maar als je wetten hebt, ligt het er maar net aan ...

De heer **Van Atteveldt** :

Ja, uiteraard! Elke wet is een politieke keuze. De uitvoering ervan maakt een bepaalde werkelijkheid. Een politicus die graag een extreem streng sanctieregime wil, zal iets anders als problematisch zien dan een politicus die juist heel erg sterk inzet op rechtsbescherming of bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Wat problematisch is, hangt natuurlijk af van wat het politieke doel is dat bereikt moet worden.

De **voorzitter**:

Uw tussentijdse conclusie was eigenlijk dat beide Kamers hun medewetgevende en controlerende rol zo hebben ingevuld dat drie relevante wetten tot stand zijn gekomen. Misschien kunt u ze straks nog een keer specificeren. Zegt dat ook iets over hoe breed de eensgezindheid was, of juist niet, over die drie wetten?

De heer **Van Atteveldt** :

Ja. Dat is ook een mooie vraag. Ik zal het eerst even over de fraudewet hebben en daarna over de Awir en de Wko. Bij de fraudewet zijn de sancties enorm verzaamd naar in eerste instantie 100% van het benadelingsbedrag. In plaats van 1.000 euro konden opeens tienduizenden euro's worden teruggevorderd. Die fraudewet is uiteraard in het parlement besproken, net zoals alle relevante wetten in het parlement worden besproken. Maar wat we daar zagen, is dat de noodzaak om fraude hard aan te pakken, zoals het genoemd werd, vrij breed gedragen werd. Ook partijen ter linkerzijde hebben uiteindelijk voor deze wet gestemd. Er was inderdaad een soort eensgezindheid, uiteraard niet bij alle partijen, waarbij dus heel veel partijen uiteindelijk zeiden ... Ter rechterzijde was het misschien makkelijk om te

zeggen: fraude moet aangepakt worden. Maar ook ter linkerzijde werd gezegd: om de solidariteit in de sociale zekerheid in stand te houden, is het noodzakelijk dat mensen zien dat misbruik hard wordt aangepakt. Als mensen denken dat er veel misbruik gepleegd wordt, zou de bereidheid om te betalen voor die sociale zekerheid verdwijnen. Daar zien we dus een eensgezindheid waardoor er in onze ogen te weinig kritisch is gekeken naar de redelijkheid en proportionaliteit en de rechtsbescherming bij het vaststellen van die wet.

De **voorzitter**:

Wat betekent "redelijkheid en proportionaliteit" in gewonemensentaal?

De heer **Van Atteveldt** :

Ik had waarschijnlijk niet "redelijkheid" moeten zeggen, maar een ander woord.

De **voorzitter**:

Mevrouw Roozendaal, u wordt gevraagd om hulp.

De heer **Van Atteveldt** :

Nee. Wat ik daarmee bedoel, is dat proportionaliteit betekent dat de sanctie die opgelegd moet worden, proportioneel moet zijn aan het vergrijp en aan de intentie achter het vergrijp.

De **voorzitter**:

In verhouding?

De heer **Van Atteveldt** :

Het moet in verhouding staan tot, exact. Dat is inderdaad een mooier woord. Als iemand kinderopvangtoeslag aanvraagt en daar de laatste maand geen gebruik meer van maakt en dan ook niet meer betaalt, maar vergeet dat te melden, dan is dat iets anders dan als iemand het hele jaar frauduleus een gastouderbureau inschakelt, terwijl er nooit enige opvang is geweest. Er is een verschil tussen moedwillig frauderen voor een groot bedrag en min of meer bij vergissing een klein bedrag verkeerd invullen. Met proportionaliteit bedoel ik, en volgens mij ook de wetgever — ik word overigens graag gecorrigeerd — dat de sanctie in verhouding moet staan tot dat vergrijp.

De **voorzitter**:

Duidelijk.

De heer **Van Atteveldt** :

Ook al bij die fraudewet is daar eigenlijk veel minder ruimte voor. Er worden veel strengere sancties opgelegd.

De **voorzitter**:

Dan kom ik bij mijn volgende vraag: welke rol speelden kritische adviezen daarbij? Kunt u dit wellicht illustreren aan de hand van een aantal voorbeelden? Er was een negatief advies voor het onderbrengen van toeslagen bij de Belastingdienst. Er was een negatief advies van de Raad van State bij de fraudewet. Er waren kritische rapporten van de Rekenkamer en de Ombudsman. Zo zijn er signalen geweest naar de Tweede Kamer en misschien ook naar de Eerste Kamer. Kunt u zeggen in welke mate die adviezen een rol hebben gespeeld bij de besluitvorming?

De heer **Van Atteveldt** :

Ja, dat zal ik zeker proberen. Ik ga eerst nog even over de fraudewet door en daarna ga ik een stapje terug naar de Awir en de Wko.

De **voorzitter**:

Dat is goed.

De heer **Van Atteveldt** :

Bij de fraudewet wordt door de regering aangedragen: de fraude neemt toe; het is een groot probleem en daarom moet er strenger gesanctioneerd worden. De Raad van State zegt daarop: als we kijken naar het rapport waar de regering zelf naar verwijst, dan zien we daar eigenlijk helemaal geen bewijs dat de fraude is toegenomen; sterker nog, door eerdere strenge maatregelen zien we dat de fraude aan het afnemen is. Tegelijkertijd ziet de Raad van State geen overtuigend bewijs dat het strenger maken van de sancties ook leidt tot minder misbruik van de sociale zekerheid. Op een gegeven moment wordt gezegd: mensen die het niet kunnen betalen nog strengere sancties opleggen, heeft op een gegeven moment geen enkele zin meer.

De **voorzitter**:

Daar bedoelt u mee: je gaat mensen vragen om boetes te betalen terwijl ze niks meer hebben.

De heer **Van Atteveldt** :

Exact. En dan ga je dus heel erg veel bezig zijn met proberen dat bedrag terug te vorderen, terwijl dat niet veel meer oplevert, maar ook geen

afschrikwekkend effect heeft, omdat mensen vermoedelijk ook niet dachten dat die sancties op hen van toepassing waren voor die veelal kleine vergrijpen, als het al vergrijpen zijn. We zien dat dat kritisch advies van de Raad van State bij het aannemen van de fraudewet heel makkelijk terzijde wordt geschoven, omdat het nu eenmaal het beeld is dat er een zwaarder sanctieregime moet komen om de solidariteit in stand te houden.

De **voorzitter**:

Helder. Heeft u op basis van uw onderzoek naar openbare bronnen een verschil gezien in de wijze waarop oppositie- en coalitiepartijen hun rol vervullen? U zei dat u naar openbare zaken heeft gekeken.

De heer **Van Atteveldt** :

Als het mag, ga ik eerst nog een stapje terug naar de Awir en de Wko.

De **voorzitter**:

Sorry. Elke keer denk ik dat ik kan doorgaan, maar u heeft gelijk. We doen eerst de Awir en de Wko. Even vooraf: wat is de Awir en wat is de Wko? Dan weet iedereen waar we het over hebben.

De heer **Van Atteveldt** :

Helder. Ik laat me graag corrigeren, maar zoals ik het begrijp, is de Wko een hele specifieke wet op de kinderopvangtoeslag. Het is eigenlijk de eerste toeslagenwet die behandeld wordt. Daarom hebben we daar uitgebreid naar gekeken. Twee jaar daarna, als ik het goed zeg, is de Awir aangenomen. Dat is de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, waarin eigenlijk alle begrippen en alle principiële keuzes rond toeslagen — wat bedoelen we met een inkomen, op welk moment wordt het gepeild, hoe gaan we daarmee om? — worden georganiseerd.

Bij die wetten zijn twee hele cruciale beslissingen genomen. Over de eerste hebben we het al gehad: het besluit om de uitvoering ervan bij de Belastingdienst te leggen. De tweede fundamentele keuze in het toeslagenstelsel is het idee om te bevoorschotten. Mensen krijgen geld op basis van een geschat inkomen. Dat geld wordt direct naar de burger overgemaakt. Aan het eind van het jaar wordt er verrekend: dit was je inschatting, dit is de daadwerkelijke situatie, je krijgt nog geld van ons of je moet geld terugbetalen. Die laatste keuze heeft eigenlijk hele verstrekkende gevolgen. Daardoor is er heel veel fraude mogelijk gemaakt. De Bulgarenfraude is puur mogelijk gemaakt door het te makkelijk betalen van voorschotten die vervolgens niet verrekenbaar waren omdat de mensen aan

wie betaald was, het land al lang uit waren. De keuze heeft er ook toe geleid dat er heel veel risico bij de burger is gelegd. De burgers moesten een inschatting maken, de burgers moesten gegevens aanleveren. Als daar iets mis mee was, kon het dat ze opeens hele forse bedragen moesten terugbetalen. Die burgers kregen die bedragen op hun rekening en waren zelf verantwoordelijk voor dat geld. Dat werd toen als een voordeel gezien, want als de burgers het geld hadden, zouden zij kritischer staan tegenover bijvoorbeeld een gastouderbureau dat zij moesten betalen dan wanneer het geld direct naar de kinderopvang of naar het gastouderbureau zou gaan. Maar met die verantwoordelijkheid kwam er dus ook een risico. Als achteraf besloten werd dat het geld onterecht uitgekeerd was, moest de burger opeens best wel enorme sommen terugbetalen.

De Wko en de Awir zijn heel uitgebreid besproken in vooral de Tweede Kamer, maar ook in de Eerste Kamer. Er zijn allerlei discussies geweest, maar daar zijn die echt fundamentele keuzes eigenlijk niet ter sprake gekomen, al lag daar ook alweer een kritisch advies van de Raad van State, dat bijvoorbeeld zei dat de Belastingdienst wellicht niet de meest voor de hand liggende instantie was en dat er een hardheidsclausule nodig werd geacht om juist die rechtsbescherming beter in te kaderen.

De **voorzitter**:

Jullie hebben dus onder andere gekeken naar verslagen van debatten die gevoerd zijn in de plenaire zaal of in een commissiezaal, dus naar wat mensen gezegd hebben.

De heer **Van Atteveldt** :

Ja, exact. We hebben ook gekeken naar de moties en amendementen die daarbij zijn ingediend en of die uiteindelijk wel of niet aangenomen zijn.

De **voorzitter**:

En dat kan dus verschillen per politieke partij?

De heer **Van Atteveldt** :

Ja, uiteraard.

U vroeg net: is er een verschil tussen hoe de coalitiepartijen en de oppositiepartijen daarin opereren? Ik denk dat je kunt stellen dat daar zeker een groot verschil in zit. Ik zei net al dat we ons tot openbare bronnen hebben beperkt. Wij zien niet of de coalitie makkelijker toegang heeft tot de bewindspersonen of heel veel overleg heeft over wetten voordat die in de

Kamer komen. We zien wel dat er vooral vanuit de oppositie wordt geprobeerd dingen te wijzigen via amendementen of moties op het moment dat de wet eenmaal in de Kamer besproken wordt. Tegelijkertijd zien we dat het uiteindelijk niet tot wijzigingen leidt in de fundamentele keuzes die ik net noemde. Omdat de coalitie voorstelt — in het geval van de fraudewet is dat een vrij brede coalitie — komt die wet er uiteindelijk toch door.

De **voorzitter**:

Dat betekent dus ook niet per se dat mensen die lid zijn van een coalitiepartij wellicht discussies hebben laten plaatsvinden op een andere plek, behalve dan in de plenaire zaal, waardoor er een verschil kan zijn tussen partijen die de behoefte hebben om nog iets te veranderen en partijen die die behoefte al bevredigd zien omdat ze onderdeel zijn van de coalitie of omdat er dingen afgesproken zijn in het coalitieakkoord.

De heer **Van Atteveldt** :

Uiteraard. Ik neem zelfs aan dat dat is hoe het werkt. Maar nogmaals, dat weet u beter dan ik.

De **voorzitter**:

Zeker.

De heer **Van Atteveldt** :

Maar ik bedoel dat zeker de coalitiepartijen vooraf intern en met de bewindspersonen overleg hebben, en dus ook al invloed kunnen hebben op wat er gebeurt. Uiteraard hebben de coalitiepartijen ingestemd met het regeerakkoord. We zien bijvoorbeeld dat de keuze om de toeslagen onder te brengen bij de Belastingdienst in het regeerakkoord stond en vermoedelijk is uitonderhandeld in de politieke onderhandelingen die daaraan voorafgingen.

De **voorzitter**:

Helder. We hebben het net heel lang gehad over de dynamiek van de media en de logica daarin, en nu dus ook over de rol van het parlement. We bespreken dit nu en hebben het over belangrijke wetten. U heeft daar natuurlijk al iets over gezegd, maar zou u tot slot nog iets willen zeggen over de dynamiek tussen media en politiek als het gaat over de drie wetten die u als voorbeeld heeft gegeven, kritische rapporten die er liggen en wetten die er dan doorheen komen?

De heer **Van Atteveldt** :

Ja, ook dat zal ik proberen. Ik denk dat het dan ook heel interessant is om te

kijken naar de controlerende functie van de Staten-Generaal. Veel van de rapporten, bijvoorbeeld die van de Ombudsman en de Rekenkamer, komen pas achteraf, als het beleid eenmaal in werking is getreden. Dan kijkt de Rekenkamer of het beleid goed wordt uitgevoerd. De Ombudsman kijkt dan in hoeverre het de burger betreft, of er sprake is van onbillijkheid en of de burger er onevenredig veel last van heeft. We zien daarbij — en dan ga ik zowel in op de rol van de oppositie en de coalitie als op de dynamiek van de media — dat die rapporten pas heel erg laat tot wijzigingen leiden. We zien bij de fraudewet dat er al heel snel rapporten komen waarin staat dat het te hard is, dat de overheid te snel mensen als fraudeur bestempelt en dat er te zware sancties volgen. Maar het duurt uiteindelijk nog jaren ... Pas als de rechter op een gegeven moment zegt dat het echt niet kan, komt er een beleidswijziging en een fraudewet II, waarin een aantal van die zaken gerepareerd wordt.

Bij de toeslagenaffaire zien we eigenlijk hetzelfde: vrijwel meteen nadat de Belastingdienst begint met het uitkeren van toeslagen, komen er jaar in, jaar uit kritische rapporten. De Algemene Rekenkamer zegt volgens mij zes jaar achter elkaar dat de uitvoering niet goed is, dat er onvoldoende toezicht is op wat er gebeurt en dat er te veel kans is op fraude met het huidige regime. Ook daarbij zien we dat de Ombudsman zich in het begin heel erg focust op hoeveel klachten er zijn. Mensen kunnen de BelastingTelefoon niet bereiken. Die weten niet wat ze moeten doen. Die hebben heel veel klachten. De toeslagen worden te laat uitgekeerd, ze snappen niet wat ze aan moeten geven of ze kunnen het niet aangeven. Als ik het goed zeg, komen er vanaf 2010 rapporten en media-uitingen bij over dat het probleem niet alleen is dat mensen niet snappen hoe ze het moeten doen, maar ook dat ouders in de problemen komen omdat ze enorme bedragen terug moeten betalen omdat de Belastingdienst op dat moment het gastouderbureau dat malafide is, wil aanpakken.

De voorzitter:

Dit is weer een voorbeeld van het gegeven dat de media aanjager worden van de problemen in de samenleving. U noemde dat in het begin iets anders, namelijk "verschillende rollen".

De heer Van Atteveldt :

Ja, exact. Dat zou zo kunnen zijn. Als dat zo was, had men wellicht in 2010 meteen geconcludeerd dat het hele systeem fout was. Dan was er een heleboel ellende bespaard. We zien dat het tot 2017 of zelfs tot 2019 duurt voordat de dynamiek echt goed tot stand komt. In de tussentijd zien we dat

er elke keer als er een kritisch rapport komt, of dat nou van de media, de Ombudsman of de Rekenkamer is, daar zeker media-aandacht voor is. Dat leidt tot een aantal krantenartikelen. Daar komt bijna altijd een Kamervraag, een aantal Kamervragen of een motie over. Maar wat ontbreekt, is een echte mediagolf, zoals we dat noemen. Er verschijnen dus wel enkele artikeltjes, maar het wordt niet groot. Een belangrijke reden waarom het niet groot wordt, is dat er geen echt politiek conflict volgt. Als er een rapport is over iets wat misgaat bij een bepaald gastouderbureau, dan komt er een vraag aan de betreffende bewindspersoon. Die geeft dan een antwoord als: nee, de berichtgeving klopt niet, want de Belastingdienst doet alles perfect. Of: ik kan niet ingaan op lopende zaken. Of: een aantal van de ouders heeft het fout gedaan, maar ik kan daar niet op ingaan; als ze het gevoel hebben dat ze onrecht is aangedaan, moeten ze maar gebruikmaken van de gang naar de rechter, de bezwaar- en beroepsprocedure. Dat wordt vervolgens min of meer geaccepteerd, in de zin dat er dan niet een debat op gang komt waarbij echt kritisch gekeken wordt naar wat er eigenlijk gebeurt. De regering komt dus vrij makkelijk weg met zo'n formalistisch antwoord. Omdat het debat niet op gang komt in de politiek, leidt het ook niet tot meer media-aandacht, wat ervoor zorgt dat het niet verder geagendeerd wordt. Dat kentert pas na 2017, met het rapport van de Ombudsman, en eigenlijk pas echt in 2019, waarop het beeld omslaat en het opeens van "de frauderende uitkeringsgerechtigden als schuldigen" naar "de overheid als schuldige" gaat. De vraag is dan meer of de overheid het wel goed doet en niet: wie is hier nu eigenlijk een fraudeur?

De voorzitter:

Helder. We gaan richting afronding van het gesprek, van het verhoor. Is er nog iets wat we niet hebben gevraagd of waarvan u achteraf denkt: dat had ik toch nog heel graag even willen zeggen? Ik kijk naar jullie beiden. Allereerst mevrouw Roozendaal.

Mevrouw Roozendaal:

Ik had mij voorgenomen om nog één aspect te bespreken, maar dat heb ik nagelaten. Dat wil ik toch nog even toelichten. Dat gaat over hoe krachtig het etiket van "fraudeur" is. Als je vraagt of fraude aangepakt moet worden, zegt iedereen natuurlijk: ja, fraude moet aangepakt worden. Maar het is heel belangrijk wat dan achter dat etiket schuilgaat. Dat is een van de dingen die mis zijn gegaan. Daar is niet goed naar gekeken. Je hebt een soort schepnetje waarmee je "fraude" probeert te pakken, maar met dat schepnetje komen in de wetgeving veel meer andere gevallen mee die dat predicaat "fraude" niet verdienen. Dat zijn mensen die misschien slordig zijn

geweest, misschien een keer een foutje hebben gemaakt of misschien niet het doenvermogen — dat zeggen ze tegenwoordig — hadden om alle regels goed te volgen. Dat zijn allemaal elementen waarvan je kunt zeggen: dat lag aan de burger zelf. Maar het ligt ook aan de wetgeving. Want in de wetgeving, met name in het socialezekerheidsrecht, zitten allerlei begrippen die ook voor juristen heel erg onbepaald en onduidelijk zijn.

De **voorzitter**:

Is er een duidelijke definitie van fraude of is die veranderd in de loop der tijd?

Mevrouw **Roosendaal**:

Nee. De duidelijke definitie is: het niet nakomen van de inlichtingenverplichting. Je hebt een inlichtingenverplichting. Als je die niet nakomt, kan er een boete worden opgelegd. Het woord "fraude" komt niet voor in de wet, maar dit is wat we fraude noemen.

De **voorzitter**:

Maar je kunt wel "fraudeur" genoemd worden, hoewel dat formeel niet vastgelegd is, met allerlei consequenties die er dan ...

Mevrouw **Roosendaal**:

Nou, het woord "fraudeur" gebruiken we in het spraakgebruik, maar niet in de juridische taal. Dan ben je iemand die de inlichtingenplicht heeft geschonden en dan wordt er een boete opgelegd. Maar de inlichtingenplicht is heel erg onbepaald, omdat de kernbegrippen van de wet, niet alle maar wel veel, ook heel erg onbepaald zijn.

Ik wil één voorbeeld geven. Denk aan het begrip "samenwonen". Iedereen weet dat je in de bijstand een hogere uitkering krijgt als je samenwoont dan als je alleen woont. Als je samenwoont, moet je dat dus opgeven. Maar wat is nu precies "samenwonen"? De meeste mensen denken: dan is er nog maar één huis en beide personen wonen daar. Maar dat is niet zo, want het gaat erom dat het zwaartepunt van het leven van die twee personen zich in één woning bevindt én dat die personen wederzijdse zorg betrachten. Dat kan van alles betekenen. Stel dat je verkering krijgt met iemand en die persoon komt af en toe bij jou slapen. Vanaf welk moment bevindt het zwaartepunt van jullie leven zich dan in één woning? Dat weet niemand. Dat weten juristen ook niet. Maar als een medewerker van de gemeente zegt dat bij een bepaalde uitkeringsgerechtigde het kantelpunt is bereikt, dan heeft die vanaf dat moment een inlichtingenplicht. Dan ben je dus fraudeur, want dat

had je moeten melden. Ik vind het een fundamenteel probleem in de wetgeving dat de verplichtingen onbepaald zijn, maar dat de sanctie van het schenden ervan ontzettend hoog is. Dat wilde ik nog even toelichten. Het is dus niet alleen een probleem van een verminderd doenvermogen, maar ook een probleem van de wetgeving zelf.

De **voorzitter**:

Ja. Meneer Van Atteveldt, voor u geldt dezelfde vraag.

De heer **Van Atteveldt** :

Als mij die vraag gesteld wordt, maak ik daar uiteraard gebruik van. We hebben het heel veel gehad over de dynamiek tussen media en politiek. Er zijn twee dingen die ik daarbij wil zeggen. Ten eerste wil ik zeggen dat die juist ook heel goede kanten heeft. We zien dat de toeslagenaffaire uiteindelijk op de agenda is gezet doordat een aantal politici enorm hard eraan hebben getrokken, maar ook doordat een aantal journalisten vanuit de media daar heel veel tijd en energie in hebben gestoken. Die samenwerking heeft er uiteindelijk toe geleid dat dingen zichtbaar werden, waardoor het belangrijker en makkelijker werd om er meer aandacht voor te krijgen.

Tegelijkertijd zien we dat die dynamiek hele negatieve kanten kan hebben. Zoals we eerder zeiden, is er een hele sterke focus op conflicten. De controlerende taak van de journalistiek, de waakhondfunctie, wordt heel vaak ingevuld als: als duidelijk is dat er iets fout gaat in de regering, is er een schuldige en die moet aangepakt worden en aftreden. Dan komt er heel erg snel een focus op de poppetjes en de bewindspersonen die wel of niet verantwoordelijk zouden zijn en wel of niet aangepakt moeten worden.

Wat je ook ziet, is het volgende. Stel dat je vraagt: "Waarom laat de Staten-Generaal heel vaak mogelijkheden liggen om beleid bij te sturen? Waarom komt het dualisme niet goed van de grond?" Een aantal commissies voor ons hebben geconcludeerd dat het een heel groot probleem is dat de coalitie uiteindelijk de rijen gesloten houdt, waardoor de Tweede Kamer toch gewoon instemt en de tanden in die zin niet ... Hoe zeg je dat? Ik bedoel dat het dualisme uiteindelijk niet van de grond komt zolang de coalitie het coalitiebelang belangrijker vindt dan kritisch kijken naar de eigen regering.

Daar heeft de journalistiek een zekere rol in. Want zodra een kritisch geluid van een parlementslid van een regeringspartij meteen gezien wordt als een teken van zwakte of verdeeldheid en er meteen gekeken wordt wat het betekent voor de coalitie en de positie van de bewindspersoon, dan is het

meteen politiek opportuun om de rijen gesloten te houden. Dan ontstaat er een klimaat waarin dat dualisme moeilijk van de grond komt. In aanvulling op wat de staatscommissie parlementair stelsel al gezegd heeft — dat waren allerlei ideeën om het functioneren van de Tweede Kamer te verbeteren — denk ik dat bij wat nu "de nieuwe bestuurscultuur" genoemd wordt, heel goed nagedacht moet worden over wat de relatie moet zijn tussen het parlement en de regering, maar ook tussen politiek en media, en over hoe er een klimaat kan ontstaan waarin ...

De **voorzitter**:

Wie moet dat laatste doen?

De heer **Van Atteveldt** :

Dat is natuurlijk een moeilijke vraag. Journalisten doen hun werk en politici doen hun werk. Iedereen denkt dat wat ze nu doen, hun werk is. Maar net zo goed als er in de regering een cultuuromslag moet komen om een nieuwe bestuurscultuur te bewerkstelligen, moet er volgens mij zowel in de journalistiek als in de manier waarop Kamerleden omgaan met de journalistiek, een cultuuromslag komen als we willen dat er meer focus komt op een kritische discussie over de inhoud en minder onmiddellijk op poppetjes en conflicten en op de vraag of een bewindspersoon wel of niet gaat vallen.

De **voorzitter**:

Dank u wel. We zijn hiermee aan het einde gekomen van het openbaar verhoor. Namens de enquêtecommissie dank ik u voor dit verhoor.

Sluiting 17.33 uur.
