

Samenvatting onderzoek

Internationale casusvergelijking socialezekerheidsschandaal

Een comparatieve casebeschrijving van Noorse, Australische en Nederlandse socialezekerheidsschandalen

Door: Zoë Rouwhorst (ICTU)

Korte samenvatting van het onderzoek

De Nederlandse toeslagenaffaire heeft een grote impact gehad op het vertrouwen van de burger in de overheid. Dit socialezekerheidsschandaal is echter niet uniek. In dezelfde periode hebben zich zowel in Australië als in Noorwegen gelijksoortige kwesties voorgedaan.

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

In dit onderzoek worden de drie cases ontleed en vergeleken. Na een kort overzicht van de beschikbare literatuur op het gebied van overheidsfalen, worden de cases toegelicht. Deze drie vragen worden beantwoord in het artikel:

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

Over de Australische case: het Robodebt-schandaal

De Australische case staat bekend als het Robodebt-schandaal. Die naam refereert aan een datamatching waarbij discrepanties in betalingen in het kader van sociale zekerheid en belastingaangiften zijn geïdentificeerd. Waar eerder een overheidsfunctionaris dergelijke afwijkingen checkte voordat een terugbetaling werd gevorderd, werd er vanaf 2015 geen aanvullend onderzoek meer gedaan. De te veel betaalde bedragen die de overheid terughaalde, bleken in werkelijkheid niet te veel uitbetaald.

Al in 2017 deed een onderzoekscommissie van de Senaat onderzoek naar het schandaal naar aanleiding van talloze klachten. Deze commissie constateerde een gebrek aan procedurele billijkheid en stelde dat het programma on hold gezet moest worden totdat alle problemen verholpen waren. Toch duurde het tot 2019 en waren er twee rechtszaken voor nodig (waarvan de overheid van tevoren wist dat ze deze zou verliezen) om een einde te maken aan het Robodebt-programma.

Over de Noorse case: het NAV-schandaal

De Noorse 'Nye arbeids- og velferdsetaten' (NAV) is verantwoordelijk voor de verstrekking van verschillende diensten en uitkeringen, zoals ziekte- en werkloosheidsuitkeringen. In Noorwegen

moeten personen die een overheidsuitkering ontvangen zich aan bepaalde regels houden. Naast het nationaal wettelijk kader is er sinds 1994 een overeenkomst aangaande de Europese Economische Ruimte (EER) van kracht. In het geval van de NAV werd de socialezekerheidsregelgeving onjuist uitgevoerd. Deze bleek in strijd met de EER-regelgeving en dit leidde tot onterechte weigering van uitkeringen aan personen die daar wel recht op hadden.

Het heeft jaren geduurd voordat iemand zich realiseerde dat het optreden van de NAV in strijd was met de Europese wetgeving. 1.100 personen werden gedwongen tot terugbetaling van ontvangen uitkeringen waar ze eigenlijk recht op hadden. En 86 personen werden veroordeeld voor uitkeringsfraude, inclusief gevangenisstraf en verbanning uit Noorwegen.

Een gebrek aan kennis van de EER-wetgeving en een verkeerde interpretatie van de Noorse nationale verzekeringswet worden aangewezen als hoofdoorzaken voor dit schandaal. Verder is gesuggereerd dat ambtenaren meer gericht waren op de wensen van de minister dan op de wettigheid van hun handelingen of de impact van hun acties op burgers.

NB: Voor een beschrijving van de Nederlandse case verwijzen we naar het onderzoeksrapport.

Belangrijkste uitkomsten/conclusies

De onderzochte cases vertonen veel overeenkomsten. In alle gevallen is sprake van:

- jarenlang onrechtmatig en systematisch onthouden en/of terugvorderen van uitkeringen en toeslagen;
- onrechtmatig systematisch profileren van burgers als fraudeurs op basis van algoritmen of hen kwalificeren als profiteurs waarvoor de regeling niet bedoeld is;
- systematisch negeren van signalen (zowel van binnen als van buiten), dat het systeem faalt, zowel op politiek als ambtelijk niveau;
- een rechterlijk macht die het systeem niet corrigeert;
- een enorme emotionele, sociale en materiële schade van burgers door onrechtmatig overheidsoptreden, in sommige gevallen zelfs tot en met onrechtmatige gevangenisstraf toe (Noorwegen).
- volstrekt gebrek aan empathie en menselijke maat en tevens systematisch wantrouwen.

Mogelijke verklarende factoren voor dit overheidsfalen zijn:

1. een perverse 'window of opportunity' (Kingdon, 1995);
2. een disconnectie tussen beleid en uitvoering;
3. de economische aanname ten aanzien van calculerende burgers vanuit de managementfilosofie New Public Management (burgers worden gewantrouwd);
4. het belang van rechtmatigheid ten behoeve van solidariteit als voorwaarde voor de welvaartsstaat.

Deze verschillende perspectieven zijn geen excuus voor het foutieve overheidsoptreden, maar geven een mogelijke verklaring voor de blinde vlek bij de drie machten.

Aanbevelingen en tips

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

- Het is belangrijk om tunnelvisie te voorkomen, binnen alle drie de machten. Het ontbreken van een open blik zorgt voor blinde vlekken.
- Kennis van internationale (en voor Nederland en Noorwegen Europese) wet- en regelgeving is net zo belangrijk als het naleven van nationale wetten.
- De menselijke maat moet meer gewicht krijgen.
- Bij de totstandkoming van wetgeving moet altijd ruimte zijn voor professionele en menselijke afwegingen met betrekking tot de toepassing van wet- en regelgeving.
- Tussen politici, beleidsmakers en professionals die het beleid uitvoeren, moet een betere samenwerking en communicatie tot stand worden gebracht. De ambtelijke top en politici moeten loyale tegenspraak op prijs stellen.
- Daarnaast moeten de drie machten niet blind vertrouwen op het systeem. Het systeem is nooit zonder gebreken en dat moet erkend worden.
- Systemen moeten niet worden ontworpen op basis van een algemeen wantrouwen richting burgers.
- Goed bestuur moet het uitgangspunt zijn van elk overheidsoptreden. De rechterlijke macht moet kritisch staan tegenover de wetgevende en de uitvoerende macht. Zij zijn de poortwachters van de mensenrechten van hun burgers.
- Aan allen in de samenleving moet een stem gegeven worden, vooral aan diegenen wier stem niet wordt gehoord.
- En als er fouten worden gemaakt, dienen de verantwoordelijke (overheids)instanties hun verantwoordelijkheid te nemen en verantwoording af te leggen. Openheid en transparantie zullen hiertoe een grote bijdrage leveren.

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

[*English version available here.*](#)