

# Er was eens een toeslagenaffaire

Noel Andriessen

# PUBLIC NOTE

Om wijs te worden in een complexe wereld hebben we verhalen nodig. Door te luisteren naar verhalen kunnen we onderliggende assumpties en waardeoordelen blootleggen. Causaliteit wordt geconstrueerd in het plot van een verhaal. De toeslagenaffaire is een bijzonder complexe situatie. Om te begrijpen hoe deze situatie ontstaan is hebben we verhalen nodig.

- Dit is een verhaal waarin waarden, assumpties, en causaliteit over de toeslagenaffaire worden ontleed.
- Dit artikel gaat over de manier waarop verhalen begrip creëren.

**Key words:** toeslagenaffaire, assumpties, verhalen

Dit verhaal gaat over de toeslagenaffaire, waarbij het leven van duizenden mensen werd geruïneerd door wanbeleid bij de belastingdienst. Verhalen zijn belangrijk. Verhalen vormen ons gedrag. Een verhaal over wanbeleid is impliciet een verhaal over de manier waarop een maatschappij zou moeten werken, net zoals een verhaal over een mislukt huwelijk impliciet een verhaal is over hoe we ons in relaties moeten gedragen (Poletta 2006, p. 13).

### Act 1 de setup

Dit verhaal begint in een kroeg, waar ik de vlotte Rotterdamse Moniek ontmoet. Al snel zitten we veel dichterbij dan de verplichte anderhalve meter. Het gesprek vlot aardig en gaat over op werk, zij werkt bij de anti-fraude eenheid van de belastingdienst. “Ben jij een van die gluisperige toeslagenambtenaren waarover ik lees in het nieuws?” vraag ik grappend. Maar ze lacht niet. Ze is precies een van die toeslagenambtenaren, en ik heb haar net een gluisperd genoemd.

Op boze toon vertelt Moniek mij een verhaal. Een decennium voor de toeslagenaffaire was Nederland in de ban van uitkeringsfraude door migranten. Haar verhaal zit vol met slinkse, berekenende individuen. De maatschappelijke verontwaardiging was groot. Politici reageerden met harde straffen en strikte handhaving.

Financieel gezien werkt het harde beleid. Veel fraude wordt opgespoord en keert terug naar de schatkist. “We hopen de half miljard euro te gaan overschrijden met deze maatregelen.” (Wiebes 2014). Aangemoedigd door bewindslieden doen Moniek en haar collega’s wat ze rationeel gezien moeten doen. Ze voeren het beleid strikt uit.

### Act 2 de tragedie

Ik sta perplex over het betoog van de mondige Moniek. Ik ken een ander verhaal, over sadistische belastingambtenaren die er genoeg van zouden halen om sociale en etnische minderheden uit te knijpen. “Dit is een nachtmerrie, je wil wakker worden... maar het houdt maar niet op.” (RTL Nieuws 2020). Dit zijn de woorden van Nazmiye. Zij is een van de slachtoffers, op tv spreekt ze met tranen in de ogen over de dag die haar leven ruïneerde, de dag dat ze een brief kreeg van de belastingdienst waarin ze gesommeerd werd 32.000 euro te betalen, binnen een week.

Dit blijkt geen geïsoleerde zaak te zijn. Hartverscheurende verhalen van duizenden slachtoffers vullen het nieuws, de slachtoffers zijn vaak uit etnische

minderheden en al snel gelooft niemand meer dat dit toeval is. Het volk walgt, politici zijn boos, en journalisten schrijven cynische opinieartikelen.

De toeslagenaffaire laat zich niet verklaren door het verhaal van slinkse, frauderende migranten. In een poging om het systeem-falen uit te leggen, zoeken politici en media naar een dader. Al snel komen ze uit op de racistische en sadistische uitvoerend ambtenaren. De hele afdeling komt onder curatele, er vallen ontslagen, de staatssecretaris doet aangifte tegen haar eigen departement. De daders zijn gevonden, een traject om van ze af te komen is ingezet, eind goed al goed...

### Act 3 de plottwist

Moniek en ik gaan die avond beiden alleen naar huis, maar de conversatie laat me niet meer los. Hoewel onze date grondig was mislukt, zag ik in haar niet het monster uit het sadistische ambtenaren verhaal dat mij was verteld. Moniek is niet alleen in haar betoog, uit een enquête onder ambtenaren blijkt dat slechts 15% van de respondenten de schuld legt bij de uitvoerende ambtenaren. Een meerderheid noemt politieke keuzes als oorzaak van de ellende (van den Berg en Bellnoir 2020). De politieke druk om fraudeurs te pakken was hoog. Wanneer je er 100% zeker van wil zijn dat een verdachte daadwerkelijk schuldig is voordat je op straffen overgaat,

zullen een hoop daders weggelaten worden. Wanneer de zekerheid van schuld wordt losgelaten zullen er meer mensen gestraft worden, maar zullen er ook onschuldigen lijden onder de harde aanpak. De verantwoordelijke directeur-generaal schat dat 20% van de bestrafte fraudeurs onschuldig zullen zijn (Veld 2020). Dit is een dilemma, hoe dat dilemma wordt

opgelost is altijd een politieke keuze (Stone 2012).

Politici waren ondubbelzinnig over de keuze die ze maakten, aangemoedigd door een maatschappelijk sentiment voor harde straffen. Ambtenaren voerden uit. Iedereen handelde rationeel, en toch was de uitkomst een irrationeel onwenselijke situatie waar niemand profijt van had. De situatie is niet ontstaan door irrationeel gedrag, maar juist doordat iedereen rationeel handelde. In deze handelwijze zochten ambtenaren naar een praktische oplossing, het beleidsdoel was immers duidelijk. Niemand die keek naar het dilemma en de keuze die daarin is gemaakt.

Teruggekrabbeld van het eigen beleid is het politieke apparaat in een staat van ontbinding. Eerst valt de staatssecretaris, dan het hele kabinet. Ondanks alles hebben politici niet de moeite genomen om het verhaal van frauderende migranten bij te stellen. Het nieuwe verhaal van de sadistische ambtenaar is complementair

aan het vorige, opnieuw gebaseerd op een vijandig mensbeeld dat rationele kosten-baten afwegingen maakt. Opnieuw wordt de schuld gelegd bij individuen en niet bij het systeem waarin ze opereren. Ondanks de enorme gevolgen van de affaire lijken de nodige lessen niet te zijn geleerd, het is de cliffhanger aan dit verhaal, de deur naar een volgende episode in deze sage staat open.

## Epiloog

“Het vertellen van het juiste verhaal heeft “echte” politieke consequenties” (Poletta 2006, p. 1) Goed bestuur is niet het praktisch opstellen en uitvoeren van beleidsdoelen, maar het betrekken van belanghebbenden in het beleidsproces. Verhalen creëren begrip (Durose 201, p. 983). “Wiens verhaal krijgt voorrang wanneer er beleid wordt gemaakt voor iedereen?” (Poletta 2006. p. 2) Ontvangers van belastingtoeslagen en uitkeringen zijn vaak arm, lager opgeleid, etnische minderheden, en leiden aan stress (Ford et al 2010), samenvattend; mensen met gelimiteerde toegang tot het politieke besluitvormingsproces.

Andersom worden waarden onderliggend aan beleid onthuld door te luisteren naar verhalen. (Rein en Schön 1993, p. 148) Mijn verhaal over de toeslagenaffaire gaat over het verraad van geloof in rationele keuzes, een gebrek aan reflectie, en de gevaren van een vijandig mensbeeld. Of dit is een verhaal over de mislukkingen in mijn liefdesleven. De echte vraag is: wiens verhaal wordt verteld?

## Aftiteling

Durose, C. (2011). ‘Front line workers in UK Local Governanve. Political Studies vol., no. 4, p. 978-995

Poletta, F. (2006) Ch 1 uit It was like a Fever. Storytelling in protest and politics, Chicago: The University of Chicago Press, p. 1-31.

Rein, M. & D. Schön (1993) ‘Reframing policy discourse’, in Fischer & Forrester (1993) The argumentative turn in policy analysis and planning, Durham: Duke University Press, p. 145-166.

Ford, E., Clark, C., McManus, S., Harris, J., Jenkins, R., Bebbington, P., Brugha, T., Meltzer, H. and Stansfeld, S.A. (2010). Common mental disorders, unemployment and welfare benefits in England. Public Health, 124(12), pp.675–681.

RTL Nieuws (2020). Belastingdienst bestempelde Nazmiye onterecht als fraudeur: “Houdt dit nooit op?” [online] RTL Nieuws. Available at: <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/video/video/5172046/belastingdienst-bestempelde-nazmiye-onterecht-als-fraudeur-houdt-dit> [Accessed 11 Oct. 2020].

Stone, D.A. (2012). Policy paradox : the art of political decision making. New York: W.W. Norton & Co.

van den Berg, C. and Belloir, A. (2020). Toeslagenaffaire zet ook spanning op werkklimaat rijksoverheid. [online] Montesquieu Instituut. Available at: [https://www.montesquieu-instituut.nl/9353000/1/j9vvj72dlowskug/vlclbvadnd2?pk\\_campaign=hofv-2009&pk\\_kwd=vlclbvadnd2](https://www.montesquieu-instituut.nl/9353000/1/j9vvj72dlowskug/vlclbvadnd2?pk_campaign=hofv-2009&pk_kwd=vlclbvadnd2) [Accessed 11 Oct. 2020].

Veld. (2020). Openbaar verhoor dhr. Veld; Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. [https://www.tweedekamer.nl/debat\\_en\\_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2020A05124](https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2020A05124)

Wiebes, E. (2014) in: Redactie (2014). Aanpak toeslagenfraude levert 250 miljoen op. [online] De Volkskrant. Available at: [https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/aanpak-toeslagenfraude-levert-250-miljoen-op~b20ab1f8/?utm\\_source=link&utm\\_medium=app&utm\\_campaign=shared%20content&utm\\_content=free](https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/aanpak-toeslagenfraude-levert-250-miljoen-op~b20ab1f8/?utm_source=link&utm_medium=app&utm_campaign=shared%20content&utm_content=free) [Accessed 11 Oct. 2020].