

# ToeslagenGate

## Hoe de obsessie met fraudebestrijding en bedrijfsmatig werken de overheid corrumpeerde

*Bas van Stokkom*

Jesse Frederik biedt in zijn boek *Zo hadden we het niet bedoeld. De tragedie achter de toeslagenaffaire* een zeldzaam goed afgewogen bespreking van een haast onontwaaerbare beleidskluw. Het is een ontvullend relaas van ontvullende ontwikkelingen binnen politiek, bestuur en rechtspraak, en de desastreuze gevolgen voor ouders.

Frederik neemt de vier machten de maat, de pilaren waarop het laaglandse politieke bedrijf rust. De top van het ministerie van Financiën poogt het ene masterplan na het andere door de Belastingdienst heen te rollen, volksvertegenwoordigers maken zich vooral druk over fraude-incidenten (waaronder de commotie rondom frauderende Bulgaren), de pers wil reputaties onderuithalen en is overwegend op zoek naar schuldigen, en de juristen van de Raad van State kijken weg. Frederik geeft veel aandacht aan de verantwoordiging van politici nadat zich wederom een affaire of crisis lijkt aan te dienen. Ze zijn geregeld voorstander van hard optreden tegen de veronderstelde groepen fraudeurs. Enkele jaren later werpen zij zich echter op als beschermers van de ouders die grof onrecht te verduren hadden.

De toeslagenaffaire is primair een tragedie voor de tienduizenden slachtoffers, de gezinnen die met absurde invorderingen te maken kregen. Maar de affaire openbaart tegelijk een andere tragedie: die van een gecorrumpeerde overheid. Kenmerkend daarvoor is enerzijds dat het geloof in prestatie meting, efficiency en marktwerking – de kernaspecten van de *New Public Management*-doctrine (NPM) – leidend is geworden voor de uitvoerende overheidsdiensten in Nederland. Volgens die doctrine moet publieke dienstverlening zich richten op de behoeften van de klant en moeten belastingbetalers waar krijgen voor hun geld. Anderzijds is de politiek in de greep gekomen van de obsessie dat de regels rücksichtslos gehandhaafd moeten worden, zelfs als de ‘goeden’ moeten lijden onder de ‘kwaden’. Dat ging gepaard met het geloof dat bestrijding van fraude zich moest terugverdienen. Die twee tendensen gingen ten koste van de beginselen van behoorlijk bestuur en pakten uiteindelijk noodlottig uit voor het vertrouwen in de overheid.

In Frederiks analyse tekenen zich de contouren van McDonaldisering van de Belastingdienst helder af. Die dienst is een gestandaardiseerde en geautomatiseerde uitvoeringsorganisatie geworden die de toekenning van miljoenen toeslagen beheersbaar moet houden en daaraan zo weinig mogelijk geld mag besteden. Niet alleen efficiëntie, maar vooral een voorspelbaar verloop en een actuariële logica van risicoclassificatie en risicoselectie zijn kenmerkend voor dat beheersingsproces. Het boek leert dat de irrationaliteit daarvan niet alleen weerspiegeld wordt door de dehumanisering van de uitvoering zoals Ritzer (1993) schetst, maar ook door integriteitsverval.

In dit essay zal ik aan dat controle- en beheersingsproces en de ontsparingen daarvan veel aandacht besteden. De vele schermutselingen in de Kamer en in de pers blijven echter onbesproken. In het tweede deel zal ik Frederiks conclusie kritiseren dat er geen hoofdschuldige kan worden aangewezen. Zijns inziens verzaakten alle betrokken partijen – Belastingdienst, pers, politiek en rechtspraak – om orde op zaken te stellen. Het zou daarom niet opportuun zijn om steeds weer naar de Belastingdienst te wijzen als zondebok, zoals Kamerleden Pieter Omtzigt (CDA) en Renske Leijten (SP) deden. Die gevolgtrekking is, zo meen ik, onjuist. De top van de Belastingdienst – voor een groot deel bestaande uit ingevlogen verandermanagers – nam zijn toevlucht tot dubieuze risicoclassificatiemodellen om mogelijke fraude op het spoor te komen en besloot bewust de grenzen van de wet te overschrijden.

## 1 De tragedie

Enkele nieuwe wetten hebben het toeslagenfiasco ingeleid. De Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (2006) bepaalde dat indien er ten onrechte een toeslag is verstrekt, de belanghebbende het bedrag van de terugvordering in zijn geheel verschuldigd is. De Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit (2013), ingevoerd na de mediastorm over de zogenaamde Bulgarenfraude, deed er een schepje bovenop: mogelijke fraudeurs mochten op basis van risicoprofielen worden opgespoord. Om misbruik te bestrijden, zegt Frederik, koos de directie van de afdeling Toeslagen in 2009 bewust voor een strenge uitleg van de wet: als een ouder een deel van de kinderopvangkosten niet had voldaan, dan moest hij of zij alle kinderopvangtoeslag terugbetalen (de zogenoemde alles-of-nietsbenadering).

‘Daarbij is de Belastingdienst elke verhouding tussen vergrijp en vergelding verloren. In één extreem geval moest een ouder die 190 euro aan opvangkosten niet had betaald, maar liefst 18.000 euro aan toeslag terugbetalen. Er was geen enkele “gematigdheid in de uitvoering”.’ (p. 319)

De wet legt dus alle verantwoordelijkheid voor de aanvraag van toeslagen bij ouders, ook al maakt hun gastouderbureau fouten of zijn ze verkeerd ingelicht. Iedere fout – niet reageren op een brief, niet op tijd bezwaar maken – is voor de Belastingdienst reden over te gaan tot terugvordering.

‘Keer op keer komen ouders in problemen doordat ze de bureaucratie niet doorgronden en de wet niet begrijpen, en vervolgens worden ze uitgesloten van oplossingen (...). Wanneer het zover is gekomen dat de Belastingdienst toeslagen bij je terug gaat vorderen, heb je een universitair diploma nodig om nog fatsoenlijk in armoede te kunnen leven. (...) Niemand overziet het nog. (...) Niemand doorgrondt de byzantijnse constellatie van beschikkingen, bezwaarprocedures, beroepszaken, bankbeslagen en beslagvrije voeten waar een aanvraag kinderopvangtoeslag op uit kan lopen.’ (p. 110)

Ombudsman Brenninkmeijer is een van de weinigen die in deze context vroegtijdig heeft gewaarschuwd voor de fraudeobsessie van de overheid. Ook zijn opvolger Van Zutphen oordeelde vernietigend over de powerplay en de 'onevenredig harde aanpak' van de handhavers. De onduidelijkheid over bewijsstukken, de lange bezwaarprocedures en de stopzettingen van toeslagen voordat er onderzoek plaatsvond, duiden op machtsvertoon en willekeur. Maar ondanks die waarschuwingen 'denderde de fraudebestrijdingstrein gewoon door, luidkeels aangemoedigd door Kamerleden en journalisten' (p. 112). Het resultaat daarvan was schrikbarend: 'mensenlevens ontwricht en gezinnen jarenlang in de armoede gestort' (p. 349).

Hoe die excessen verklaren? Het komt volgens Frederik neer op een tunnelvisie waarbij rechters onverkort vasthouden aan wet en regels. Bezorgde ambtenaren bij de Belastingdienst wezen erop dat ouders disproportionele bedragen terug moesten betalen. Maar de Raad van State gaf de Belastingdienst steeds gelijk als ouders in hoger beroep gingen en wees het beroep op het beginsel van proportionaliteit glashard af. Er was geen ruimte om af te wijken van de alles-of-nietsbenadering. Het gevolg daarvan was dat de eigen juristen van het ministerie van Financiën erop wezen erop dat de Raad van State geen ruimte bood. Staatssecretaris Wiebes en minister Asscher (vanuit het ministerie van SZW opdrachtgever van de Belastingdienst) zeiden: 'Het moet, kijk maar naar de Raad van State' (p. 205).

In 2017 boekte advocaat Gonzalez Perez een belangrijke overwinning bij de Raad van State. De kafkaëske redenering om bij een ouder de toeslag voor het hele jaar terug te vorderen omdat een eigen bijdrage zou ontbreken, werd door de Raad niet meer geaccepteerd. Najaar 2019 doet de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State twee uitspraken die een gigantische ommezwaai betekenen. Ze passen voor het eerst het evenredigheidsbeginsel toe waarmee de alles-of-nietsbenadering van tafel gaat: 'Staat de schade die de overheid aanbrengt wel in verhouding tot wat ze met het besluit beoogt?' (p. 200)

De excessen zijn echter ook toe te schrijven aan de Belastingdienst zelf. Ouders kregen namelijk vaak het label van 'opzet/grove schuld' opgeplakt, een van de meest verstrekende beslissingen die door de Belastingdienst kon worden genomen.<sup>1</sup> In dat geval wordt de ouder 'op een absoluut bestaansminimum gezet en langeslagen door beslagleggingen' (p. 216). Daarbij kan worden gedacht aan laakbare slordigheid of ernstige nalatigheid. In de praktijk kwam dat neer op het verwijt onvoldoende informatie te hebben aangeleverd. Volgens Frederik werd dat vastgesteld door medewerkers bij de afdeling Invordering met een lage opleiding, schaal 7, zonder juridische kennis. Het is onbegrijpelijk, vervolgt hij, dat de Belastingdienst afging op deze beslissingen die totaal ontwrichtend kunnen zijn voor de levens van ouders. Hij verwijst daarbij naar de commissie-Donner: de onbehoorlijke handelwijze jegens individuele burgers

1 'In maart 2020, meldde staatssecretaris Van Huffelen dat in de periode 2012-2019 aan 25.000 à 35.000 personen de kwalificatie opzet of grove schuld is toegekend. Enkele maanden later meldde zij dat op basis van onderzoek van een steekproef bleek dat in 94% van de gevallen deze kwalificatie naar huidige maatstaven als onterecht kan worden bestempeld, omdat de reden niet goed is vastgelegd, er niet evident sprake is van opzet of grove schuld of omdat de kwalificatie niet goed is gemotiveerd richting de betrokken ouders.' Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvang-toeslag 2020, p. 25.

‘wordt alleen nog maar rechtlijner, “blinder” en onontkoombaarder naarmate daarbij meer geautomatiseerde processen worden ingeschakeld om het allemaal nog sneller, doelmatiger, zorgvuldiger en genuanceerder te maken’ (p. 218-219).<sup>2</sup>

## 2 Automatisering en McDonaldisering

De Belastingdienst heeft een kleine 30.000 werknemers in dienst. Die moeten het massale productieproces waarvoor de dienst dagelijks staat in goede banen leiden. Bij de afdeling Toeslagen is jarenlang gestuurd op bedrijfsmatig werken. Nog geen 1000 man personeel moet beslissen over meer dan zeven miljoen toeslagen per jaar. Zij verrichten fabriekswerk in een verschaalde organisatie ‘waar gerobotiseerde ambtenaren met een schamel inkomen checklists afwerken’ (p. 179). De bestrijding van misbruik kan binnen deze enorme fabriek onmogelijk zorgvuldig plaatsvinden. Frederik:

‘De toelagaaanvragen van ouders zijn een klont variabelen met een burgerservicenummer op een lopende band. De meeste Belastingdienstmedewerkers zijn slechts een radertje in dit grotendeels geautomatiseerde proces. Zij leggen een dossier naast een checklist om een besluit te nemen dat zal bepalen of ouders recht hebben op toeslagen, of niet, of zij een kloteleven tegemoet gaan, of niet.’ (p. 319)

Frederik verwijst naar het rapport *Regels en Ruimte* (Kerstens, 2019) dat handelt over de cultuur van een aantal uitvoeringsorganisaties, waaronder de Belastingdienst Toeslagen. Uit het rapport blijkt dat de aandacht voor maatwerk gering is en dat strikt regelgestuurde uitvoering de voorkeur heeft.

‘Het middenmanagement lijkt vooral te sturen op rechtmatigheid, het voorkomen van precedentwerking, het behalen van productienormen en een stricte opvolging van werkinstructies. Medewerkers ervaren weinig beslissruimte. (...) Beslisketens en doorlooptijden bij het aanpassen van werkprocessen en -instructies zijn te lang. In de dienstverlening gaat men uit van zelfredzame, goed geïnformeerde en digitaal vaardige burgers. Wie maatwerk nodig heeft moet daartoe zelf het initiatief nemen door een beroep te doen op uitzonderingsmogelijkheden of door bezwaar aan te tekenen.’ (p. 39)

- 2 De commissie-Donner wijst op de risico's van digitale besluitvorming: ‘Het CAF 11-dossier bevat diverse voorbeelden waarin werd afgeweken van de wettelijke regeling als gevolg van de automatisering van de besluitvorming. De onrechtmatige “zachte stop” van voorschotten bij gebrek aan een “knop” voor schorsing in het geautomatiseerd proces is daarvan een sprekend voorbeeld. De computer die na zes maanden uitstel van betaling te hebben verleend, uit zichzelf de invordering weer opstart, is net zo zorgwekkend. Automatisering biedt geen excuus om niet aan de wet- en regelgeving te voldoen.’ (p. 62)

Bij de afdeling Toeslagen is de indicatie dat uitkeringsontvangers niet zullen voldoen aan de verplichtingen voldoende reden voor sanctionerend optreden. Die sancties worden zonder bewijslast doorgevoerd. De afdeling Toeslagen hanteerde daarbij een risicosselectiemodel waarbij algoritmes een ‘doorselectie’ in gang zetten, een zichzelf versterkende selectiebias: meer kans op fraude bij lagere inkomens of mensen met een dubbele nationaliteit betekent verder inzoomen op die groep.

Frederik relativeert de beschuldiging dat de Belastingdienst in zijn risicosselectie-model op tweede nationaliteit discrimineerde. Etnische profilering is zijns inziens niet de juiste verklaring om de over-representatie van gekleurde gedupeerde ouders te duiden (p. 292). Uit een analyse van *Trouw* bleek dat vooral de indicator ‘laag inkomen’ voor een hogere frauderisicoscore zorg droeg. Van de duizend hoogste risicoscores zou ruim 80% een huishoudinkomen van minder dan € 20.000 hebben. In werkelijkheid bleek slechts ruim 7% van de aanvragers een inkomen van onder de € 20.000 te hebben.<sup>3</sup>

Bij het voorgaande speelt dat handhaving en bestrijding van fraude en georganiseerd misbruik zichzelf moesten terugverdienen. Sinds het kabinet-Rutte I werd dat een belangrijk politiek verkoopargument, een businesscase waarbij handhaving zelfs winstgevend zou worden (Brenninkmeijer, 2021). Volgens Frederik verwacht de ‘businesscase fraudebestrijding’ – geschreven door topambtenaren van het Managementteam Fraude (MT) van de Belastingdienst – dat voor elke euro die in fraudebestrijding wordt gestopt € 3,30 wordt terug verkregen.<sup>4</sup> De financiering van het project is tricky, want mochten er niet genoeg toeslagen gekort kunnen worden, dan moet de Belastingdienst in eigen vlees snijden. Tweede Kamerleden maakten geen bezwaar tegen deze manier van financieren. Volgens de Raad van State stond de snelheid waarmee de wet werd ingevoerd een ‘zorgvuldige behandeling in de weg’. De commissie-Donner (2020, p. 61) maakte later gehakt van de denkwijze achter deze manier van financiering:

‘Het zal duidelijk zijn dat dit een volstrekt oneigenlijke prikkel oplevert bij de handhaving en al helemaal op het terrein van sociale uitkeringen en toeslagen. (...). Deze wijze van financiering levert bij overheidsorganisaties een vorm van morele corruptie op. Men krijgt er institutioneel belang bij dat zoveel mogelijk uitkeringen of toeslagen worden gekort om geen tekorten op de begroting te krijgen, waarbij de zorgvuldige en evenwichtige behartiging van de toevertrouwde publieke belangen welhaast automatisch in de knel komt.’

3 Jan Kleinnijenhuis, Hoe de Belastingdienst lage inkomens profileerde in de jacht op fraude. *Trouw* 22 november 2021.

4 In de businesscase is geregeld dat de Belastingdienst/Toeslagen € 25 miljoen krijgt voor extra toezichtcapaciteit. Die € 25 miljoen moet wel jaarlijks terugverdiend worden door minder toeslagen onterecht uit te keren. Zie Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag 2020, p. 14/15.

### 3 Het verkeersboetedrama: bestraffing van ‘zelfredzame’ burgers

Het loont om wat dieper in te gaan op enkele eenzijdige aannames in wetgeving rondom de aanpak van fraude, vooral het geloof dat het opleggen van een forse boete geoorloofd is omdat de (zelfredzame) burger had kunnen weten dat zijn keuze verkeerd was. We maken daartoe een uitstapje naar het massaal beboeten van burgers die over een onverzekerd voertuig zouden beschikken. Ook bij deze kwestie speelt weer de gedachte dat handhaving kan fungeren als een verdienmodel. De kracht van Frederiks analyse is dat hij veel aandacht schenkt aan de rol die punitieve wetgeving ten tijde van de kabinetten-Rutte I en II heeft gespeeld.

Volgens Frederik bracht het opgaan van de oude Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen in de Wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) een heus ‘verkeersboetedrama’ teweeg. Hij wijst er fijntjes op dat er nooit een Kamerdebat over die wetswijziging is geweest. De perverse gevolgen ervan zijn nooit een affaire geworden en er kwam nooit een mediastorm (p. 273). Na invoering van de Wahv werd de eigenaar van een onverzekerd voertuig voortaan automatisch op de bon geslingerd en moest daartegen zelf binnen zes weken bezwaar aantekenen. Betaalden burgers hun boete niet op tijd, dan moesten zij een verhoging van 50% na zes weken en 100% na acht weken slikken. Op die manier werd een ‘honderdprocenthandhaving’ op die onverzekerde voertuigen losgelaten (p. 275).

Al snel bleek dat er veel misging. Zo kregen burgers boetes voor motoren die al lang gesloopt waren of auto’s die bleken te zijn gestolen. Eind 2015 had het CJIB al 46.000 boetes opgelegd aan mensen die meer dan tien boetes voor een onverzekerd voertuig hadden gekregen. De gevolgen voor mensen die vergaten hun voertuig uit het register te schorsen waren dramatisch. De Wahv bood geen enkele mogelijkheid tot een betalingsregeling. De invordering was keihard: ‘Eerst kwam de deurwaarder, daarna werd je rijbewijs ingevorderd, dan je auto, en aan het einde van de rit ging je zelfs naar de gevangenis.’ (p. 277)

Zo kon het volgens Frederik gebeuren dat tussen januari 2012 en april 2015 18.733 keer een burger gegijzeld werd en de gevangenis in moest vanwege een onbetaalde boete voor een onverzekerd voertuig (p. 277).<sup>5</sup> De CJIB functioneerde in die periode als een volledig geautomatiseerde handhavingsmachine, een kafkaëske fabriek waar levens werden vermalen en verwoest. Financieel bleek de nieuwe wet een overweldigend succes.

‘Tussen januari 2012 en april 2017 werden er meer dan een miljoen boetes voor onverzekerde auto’s uitgeschreven. Bij meer dan de helft van die boetes vond twee keer een verhoging plaats omdat de boete niet op tijd was betaald. De overheid legde, om precies te zijn, 421 miljoen euro aan boetes op, en nog eens 448 miljoen euro aan verhogingen op die boetes.’ (p. 277)

5 Zie ook <https://decorrespondent.nl/6661/het-absurde-nederlandse-boetebeleid-18-733-celstraffen-voor-onverzekerde-autos-die-in-de-garage-staan/5d25ae88-d688-0ad2-190d-e3b350013a2b>. Voor de kwalijke gevolgen van de vervangende hechtenis zie Boone et al., 2021.

De ministers Grapperhaus (CDA) en Dekker (VVD) zetten in de Kamer uiteen dat de wetswijziging ‘zeer succesvol’ was geweest. Het aantal onverzekerde voertuigen was immers flink gedaald. Frederik ziet het anders: ‘Operatie geslaagd, patiënt overleden.’ (p. 279) Wederom, vervolgt hij, is weinig rekening gehouden met de werkelijkheid waarin de burger verkeert. Het gaat allesbehalve om mensen die zelfredzaam zijn. Frederik:

‘Het is volstrekt onrealistisch om te denken dat burgers alles maar snappen, narekenen en opvolgen. (...) Het kwalijkste is dat juist de mensen die daar het minst toe in staat zijn, zo worden geconfronteerd met de ingewikkeldste administratieve rompslomp.’ (p. 328)

Ook op andere beleidsterreinen is duidelijk geworden dat sturen op eigen keuze en financiële prikkels veel malheur brengt, zeker aan de onderkant van de samenleving.<sup>6</sup> Volgens Kim Putters (2021), oud-directeur van het SCP, wordt de zelfredzaamheid van burgers in kwetsbare posities systematisch overschat. Illustratief is onder andere het inburgeringsbeleid dat nieuwkomers dwong om zelf een keuze te maken voor een taalschool. In de memorie van toelichting<sup>7</sup> – ondertekend door niemand minder dan minister Piet Hein Donner – lezen we dat aspirant-burgers volop keuzevrijheid hebben: ‘Inburgeringsplichtigen zullen zelf kunnen bepalen waar zij een cursus inkopen’ (p. 9). Er wordt aan toegevoegd dat er altijd nieuwkomers zullen zijn

‘voor wie inburgering geen vanzelfsprekendheid is en die na binnenkomst in Nederland hun eigen verantwoordelijkheid hierin niet nemen. Voor deze mensen zal de nakoming van de inburgeringsplicht zo nodig met een bestuurlijke boete moeten worden afgedwongen’.

Zoals bekend, die markt van taalscholen is volledig mislukt en vanwege de dwaze aannames kon er ook niets van terecht komen. Je kunt vluchtelingen nu eenmaal niet plotsklaps omtoveren tot soevereine consumenten. Volgens Madelon Kloosterboer (2016) die er onderzoek naar verrichtte, speelde mee dat de doelgroep van dat integratiebeleid eerder het rechtse electoraat was dan de inburgeraar. Het voor-

6 Al in 2016 wees de WRR erop – zie het rapport *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* (2016) – dat de verwachtingen omtrent het doenvermogen van burgers veel te hoog zijn opgeschroefd. Zeker in stressvolle situaties als echtscheiding, ziekte, slachtofferschap en ontslag staan de mentale vermogens van burgers onder druk.

7 Memorie van Toelichting, Wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige, *Kamerstukken II* 2011/12, 33086, nr. 3.

gaande illustreert nogmaals dat veel wetgeving in die periode gericht was op tuchting van zwakkere bevolkingsgroepen.<sup>8</sup>

#### 4 ToeslagenGate

De hamvraag is, zo stelt Frederik aan het slot van zijn boek, wie had iets kunnen doen aan de hardheid van de wetten rondom toeslagen en de alles-of-nietstoepassing ervan? Zijn antwoord luidt: alle betrokken instanties hadden er wat aan kunnen doen, de Tweede Kamer, de betrokken ministeries, de Raad van State en de Belastingdienst (p. 310). Alle partijen verzaakten in de toeslagenaffaire.

‘De ambtenaren, de politici, de journalisten – iedereen handelde vanuit de eigen taakopvatting. En in de som van al die begrijpelijke beslissingen ontvouwde zich de tragedie. Niemand heeft het zo bedoeld, en toch is het zo gebeurd.’ (p. 84)

Heeft de Belastingdienst de wet overtreden zoals veel Kamerleden suggereerden? Nee, de grootste ellende voor ouders is volgens Frederik niet ontstaan ‘doordat de Belastingdienst de regels negeerde, maar juist doordat de belastingdienst de regels *ten volle benutte* om “fouten” vast te stellen’ (p. 124).<sup>9</sup> De neiging bestaat om de rol van de wetgever te ontkennen en de pijlen te richten op de ‘kwaadaardige volharding van de Belastingdienst’. Er was daar zeker sprake van een tunnelvisie, maar de dienst was er door de Tweede Kamer die de wetgeving had geaccordeerd, ingeduwde (p. 167). Die wettelijke regelingen boden de Belastingdienst nauwelijks discretionaire ruimte. Frederik acht de conclusie van de commissie-Donner overtuigender: de strenge interpretatie van wetgeving is de grondoorzaak van de toeslagenaffaire (p. 332).

Frederik verwerpt de aanname dat achter alles wat misgaat bij de overheid een diepe doelbewustheid schuilt. We moeten geen land willen worden waar we elkaars intenties voortdurend in twijfel trekken. ‘We strompelen verontwaardigd van

8 Het wetsvoorstel Eigen bijdrage voor verblijf in een justitiële inrichting kent een soortgelijke tunnelvisie. Het kabinet-Rutte II wilde veroordeelden laten meebetalen aan de kosten die zij met hun strafbare feiten veroorzaken. De MvT bezweert dat het niet om een extra straf gaat. ‘De ratio van de eigen bijdrage is dat betrokkene door zijn handelen in strijd heeft gehandeld met de (straf)wet en daardoor een sanctie heeft uitgelokt die hoge kosten met zich brengt. Hij wordt derhalve geacht daaraan een bijdrage te leveren.’ Het kabinet nam op de koop toe dat de schuldenlast van veroordeelden hierdoor zou toenemen, nog afgezien van een groter recidiverisico, belemmering van resocialisatie en toename van de sociale problematiek van (gezinnen van) veroordeelden. Er was geen draagvlak voor dit wetsvoorstel. Zie Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en enige andere wetten in verband met de eigen bijdrage voor verblijf in een justitiële inrichting. Memorie van Toelichting. *Kamerstukken II* 2014/15, 34068, nr. 3.

9 De commissie-Donner concludeerde dat er op de werkvloer geen sprake was van ‘ambtelijke wets-overtreding en inbreuk op procedures’, maar juist het ‘blindelings’ volgen van regels. Dat laatst duidt eerder op ‘excessief rechtmatig handelen’, ‘zonder voldoende rekening te houden met het feit dat het niet om dossiers, maar om mensen ging en zonder oog voor de gevolgen van het handelen’ (p. 63).



schandaal naar affaire zonder te beseffen hoe wij allen bijdragen aan een uitkomst die niemand wil.’ (p. 343) De tragedie is dat de politieke machten allemaal tot hun knieën in de modder van collaboratie en corruptie staan.

Die duiding klinkt meeslepend, maar Frederiks antwoord overtuigt naar mijn mening niet. Duidelijk is dat de rechters van de Raad van State die serviel wegkeken en de Kamerleden die de publieke opinie ophitsten om harder te handhaven, niet strafbaar hebben gehandeld (hoewel zij de goede trouw hebben geschonden).

Dat ligt anders voor de topbestuurders van de Belastingdienst die bewust een dubieus handhavingsbeleid promoveerden. In die groep heerste de overtuiging dat de beschadiging van een grote groep onschuldige ouders acceptabel zou zijn (zie verderop). Bovendien is gebleken dat de verantwoordelijken op het ministerie bewust het parlement om de tuin hebben geleid. Dat laatste kon Frederik niet weten, omdat pas in de loop van 2021 uit onderzoek van accountantsbureau PricewaterhouseCoopers (PwC) duidelijk werd dat het memo-Palmen tot tweemaal toe was verdwenen (ondanks dat 24 ambtenaren de beschikking kregen over dat memo).<sup>10</sup>

Sandra Palmen, de toenmalig hoogste jurist van Toeslagen, stelde in maart 2017 al dat ouders gecompenseerd moesten worden vanwege onrechtmatig en laakbaar handelen van de Belastingdienst. Jaap Uijlenbroek, destijds directeur-generaal van de Belastingdienst, zei tegenover PwC dat het memo in zijn aanwezigheid werd besproken. Een ambtenaar notuleerde die bespreking als volgt: ‘Interne memo moeten we hier iets mee. Laakbaar handelen.’ Tegenover de parlementaire onderzoekingscommissie verklaarde Uijlenbroek later dat hij het memo ‘op geen enkele manier’ kende. Uit een reconstructie van *Trouw* en *RTL Nieuws* was al eerder gebleken dat het memo-Palmen bewust niet is gearchiveerd op het ministerie.<sup>11</sup> Vervolgens is er wegens meened aangifte gedaan tegen Uijlenbroek en secretaris-generaal Manon Leijten, maar het gerechtshof Den Haag verklaarde niet over te gaan tot strafrechtelijk onderzoek.

Hieronder laat ik deze meened-kwestie – hoewel een belangrijk aspect van ToeslagenGate – liggen. Die materie is bekend. Ik ga nader in op de vraag hoe topbestuurders van de Belastingdienst een fraudebestrijdingsbeleid hebben gepromoot dat wel moest uitmonden in een pervers beleid van classificatie van tienduizenden vermeende fraudeurs. Ik zal daarbij de bedenkelijke rol van verandermanagers en organisatieadviseurs in het topechelon van de Belastingdienst bespreken, maar ook ingaan op de bestuurlijke context van een opkomende ‘consultocracy’.

## 5 De subcultuur aan de top van de Belastingdienst

Een studie van Erik Essen en Alex Straathof (2017) maakt duidelijk dat de mores van het topechelon van de Belastingdienst sinds 2010 niet meer aansloot op de attitudes die tot dan toe gangbaar waren binnen de dienst. In dat jaar werd de organisatiestructuur flink overhoop gehaald en deden verandermanagers hun intre-

10 Jan Kleinnijenhuis, Opnieuw geen duidelijkheid over verdwenen memo in toeslagenaffaire. *Trouw*, 30 september 2021.

11 Jan Kleinnijenhuis, Hoe een explosief memo in de toeslagenaffaire twee keer kon verdwijnen. *Trouw*, 11 juni 2021.

de. De auteurs spreken over een geïsoleerde subcultuur waarin leidinggevend ongehinderd te werk konden gaan (zie daarvoor ook het rapport van de commissie-Borstlap en Joustra, 2017).

De belichaming van die omslag was algemeen directeur Hans Blokpoel. Volgens intimi had hij een intimiderende stijl van leidinggeven, keek neer op fiscalisten en stond bekend als een Napoleon die geen tegenspraak duldde. Blokpoel sprak vrijuit over de vruchten van een strenge aanpak en de onbegrensde mogelijkheden van Big Data. In een interview met *de Correspondent* vertelde hij dat zijn missie ‘gedragsverandering’ is. ‘Iedere belastingplichtige de behandeling geven die hij verdient.’<sup>12</sup> Voordat Blokpoel bij de fiscus kwam, was hij jarenlang actief in veranderingmanagement. Bij de IND – waar hij reeds met Peter Veld (later directeur-generaal van de Belastingdienst en directe chef van Blokpoel) samenwerkte – stond hij al bekend als een rasechte vernieuwer (Essen & Straathof, 2017: 55).

Blokpoel was oprichter van afdeling Data & Analytics, de zogenaamde ‘Broedkamer’, een grootschalig project waarin met behulp van data-analyse (vermeende) fraude kon worden voorspeld. Er werkten meer dan honderd IT-specialisten die gegevens van elf miljoen burgers en twee miljoen bedrijven samenbrachten. Op basis van risicoclassificatie werden enkele honderdduizenden potentiële fraudeurs in de gaten gehouden. Ook het beruchte CAF-team – een speciaal fraudeteam dat gastouderbureaus moest aanpakken<sup>13</sup> – viel in de periode 2013-2016 direct onder Blokpoels leiding. Dat team heeft zonder grondig onderzoek toeslagen voor kinderopvang van honderden mensen stopgezet. De weekverslagen zijn doordrenkt met gênante krachttermen zoals ‘*licence to disturb*’.

Het advieskantoor Accenture waarmee Blokpoel hechte banden had, ondersteunde de voorbereidingsfase van de Broedkamer. Het lijkt erop dat hij in die fase gesjoemeld heeft met de aanbestedingsprocedure en Accenture voorinformatie heeft gegeven.<sup>14</sup> Andere hoofdrolspelers waren Alexandra Dijk, CFO en directeur van de Broedkamer, en Cyprian Smits, econometrist en adjunct-directeur, die door Accenture in 2016 werd uitgeroepen tot ‘innovator van het jaar’.<sup>15</sup>

De Broedkamer wist steeds glansrijke financiële resultaten tevoorschijn te toveren en blufte regelmatig dat de organisatie honderden miljoenen extra belastinggeld kon binnenhalen. ‘Medewerkers werden onder druk gezet om resultaten positiever neer te zetten naar externen.’ (Essen & Straathof, 2017: 58) Blokpoel moest in 2016 opstappen nadat het tv-programma *Zembla* had onthuld dat onder zijn leiding grote risico’s werden genomen met gegevens van belastingplichtigen. Waarschuwingen van klantenservicebureau LiquidHub voor beveiligingsproblemen ten aanzien van het beheer van persoonsgegevens waren niet aan hem besteed.

Aldus vestigt zich het beeld van een topechelon van ambitieuze verandermanagers die zich onaantastbaar voelden en ongehinderd hun fraudejacht konden uitvoe-

12 Maurits Martijn, Baas belastingdienst over Big Data: ‘Mijn missie is gedragsverandering’. *De Correspondent* 21 april 2015.

13 Dit team zou zich moeten richten op personen die bewust grootschalige systeemfraude organiseren of in gang zetten, zogenoemde facilitators. Zie Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag 2020, p. 15.

14 [www.bnnvara.nl/zembla/artikelen/belastingdienst-sjoemelde-met-aanbesteding](http://www.bnnvara.nl/zembla/artikelen/belastingdienst-sjoemelde-met-aanbesteding).

15 [www.bnnvara.nl/zembla/artikelen/integriteitsrisicos-door-relatie-in-top-belastingdienst](http://www.bnnvara.nl/zembla/artikelen/integriteitsrisicos-door-relatie-in-top-belastingdienst).

ren.<sup>16</sup> Door fiscalisten werd de toplaag overigens weinig gewaardeerd. Op de werkvloer van de Belastingdienst was een zekere minachting voor het eigen management bespeurbaar, vooral de gebrekkige kennis van de weerbarstige praktijk (zie ook Frederik, 2021: 151).

Uit een reconstructie van onderzoeker Jan-Hein Strop van Follow the Money (FTM) blijkt dat Blokpoel tijdens de verhoren van de ondervragingscommissie loog over de weekverslagen en zich poogde te distantiëren van het beleid van Toeslagen. Het heeft er alle schijn van dat hij bewust instemde met het stopzetten van toeslagen aan ouders, zonder nader onderzoek. Directeur-generaal Peter Veld heeft die doorgeschoten fraudejacht op ouders op zijn beloop gelaten. In de notulen van het Management Team Fraude van 3 februari 2014 staat vermeld dat Veld overleg had met Blokpoel om de toeslagen van alle geselecteerde ouders stop te zetten. De laatste vond het geen probleem dat de 20% welwillende ouders zou lijden onder de vermeende 80% 'foute' ouders. In het weekverslag van 21 november 2014 staat het volgende (Strop, 2021):

'CAF heeft als directe opdracht van de algemeen directeur belastingen [Blokpoel, red.] om de *grenzen van de behandeling* daarin op te zoeken. Zelfs als zou uiteindelijk blijken ter zitting [bij de rechter, red.] dat we terug moeten in de behandeling is dat een aanvaardbaar risico.'

Strop concludeert dat 'bewust de grenzen opzoeken' geen *slip of the tongue* was maar staand beleid. Data & Analytics én CAF zijn volgens hem ontspoorde organisaties 'die niet alleen de wettelijke grenzen opzochten, maar er ook overheen gingen'.

Interessant is de vraag welke rol het internationale adviesbureau Accenture bij de vorming van Data & Analytics heeft gespeeld. Onbekend is in welke mate de experts van dat bedrijf die destijds bij de Belastingdienst werkten, betrokken zijn geweest bij het opstellen van risicoclassificatiemodellen en de selectie van algoritmes om frauderisicodata bijeen te brengen. Op de website van Accenture staat vermeld dat het bedrijf zich onder meer richt op digitale applicatieservices voor geautomatiseerde bedrijfsprocessen:

'Application services help you reimagine your application landscape, with speed and agility, while continuously innovating to realize business value.'<sup>17</sup>

Nu is die snoeverij niet zo uitzonderlijk. Zowat alle advies-, consultatie- en auditbureaus zijn verzot op de taal van 'disruption' en preken een digitale revolutie (Zuboff, 2019: 50). Maar de vraag die er hier toe doet is in welke opzichten de introductie van digitale verdienmodellen ten koste is gegaan van het zorgvuldig behartigen van publieke belangen.

16 Dat opgeklopte zelfbeeld heeft veel trekken van een 'anomie van machtsillussies' (Van Stokkom, 2019).

17 [www.accenture.com/nl-en](http://www.accenture.com/nl-en).

## 6 De ‘consultocracy’: verandermanagers en organisatieadviseurs bij de overheid

In hun studie *The Big Con* (2023) zetten Mariana Mazzucato en Rosoe Collington uiteen dat de verantwoordelijkheid voor IT-infrastructuur en -management bij de overheid in zowat alle Europese en Noord-Amerikaanse landen is overgedragen aan consultancybedrijven. Daarbij speelde dat de overheid te weinig kennis in huis had en onvoldoende experts kon rekruteren, mede omdat zij in de private sector veel meer konden verdienen. De retoriek dat incompetentie kenmerkend zou zijn voor de publieke sector speelde daarbij ook een rol. De digitalisering van publieke dienstverlening bleek uitermate winstgevend te zijn voor de consultancy-industrie (Mazzucato & Collington, 2023: 84)

Daarnaast is een nieuwe bestuurlijke elite van proces- en verandermanagers op de voorgrond getreden die overwegend gefocust is op rendement, goed lopende bedrijfsprocessen en het benutten van Big Data-systemen. In Nederland is daar relatief weinig aandacht aan besteed. Wel wees Senator Jos van der Lans in zijn brochure *De staatsgreep van de zesde macht* (2000)<sup>18</sup> er al op dat consultants, organisatieadviseurs en andere externen de departementale topechelons in handen hadden genomen. Zij vormden de stille krachten achter de technocratische modernisering van de publieke sector, waarbij de New Public Management-doctrine als heilsleer fungeerde. Van der Lans wees op de actieve wisselwerking tussen externen en bovenbazen: ‘Menig consultant is bestuurder geworden en nogal wat bestuurders eindigen als adviseur.’<sup>19</sup>

Eerder had Marcel Metze (2011) de opkomst van een kaste van verandermanagers aan een kritische beschouwing onderworpen. Maar verder lokte de groei van genoemde topechelons in Nederland weinig discussie uit. Wordt in Frankrijk zeer kritisch gesproken over de verstrengeling van de consultancywereld met de regering Macron (Michels, 2021), hier lijkt de draaideur van topbestuurders tussen overheid en private sector eerder als vanzelfsprekend te worden beschouwd.

Internationaal onderzoek naar ‘consultocracy’ heeft intussen duidelijk gemaakt dat de publieke sector een grote prijs heeft betaald voor het binnenhalen van externe experts die het werk van langdurig bij publieke organisaties betrokken leidinggevendenden hebben overgenomen. Sommigen spreken in dat verband over een schaduwelite waarop weinig democratische controle bestaat (Wedel, 2009).

Managers en organisatieadviseurs die vanuit de wereld van consultancy en bedrijfseconomie aan het roer van publieke diensten zijn gekomen, hameren op efficiency, kwantitatieve ramingen en evidencebased metingen van producten en prestaties en hebben minder affiniteit met normen van rechtszekerheid. Dat heeft grote gevolgen voor het werk van ambtenaren die zorgdragen voor de uitvoering

18 [www.josvdlans.nl/publicaties/2000-09%20Nota%20EK-fractie%20GroenLinks%20-%20De%20zesde%20macht.pdf](http://www.josvdlans.nl/publicaties/2000-09%20Nota%20EK-fractie%20GroenLinks%20-%20De%20zesde%20macht.pdf).

19 Enkele jaren terug voegde Van der Lans (2019) er een zevende macht aan toe: moderne bestuurders moesten na alle schandalen voortaan in toom worden gehouden door een nieuwe beroepsgroep van toezichthouders, geselecteerd door commerciële opleidingsbureaus als Public Spirit, Nationaal Register of Wesselo en Partners. Met andere woorden, de doorgeschoten NPM-praktijk bracht een eigensoortige marktgeoriënteerde controlemacht voort.

van het beleid. Hun bereidheid om bijtijds te waarschuwen voor verkeerde of risikante keuzes van beleidsmakers en om transparante en faire processen te waarborgen, is afgenomen. Het vermogen om op de werkvloer prudente en legitieme beslissingen te nemen raakt ondermijnd (Mazzucato & Collington, 2023: hoofdstuk 7; Ylönen & Kuusela, 2018: 253-254).

Het voorgaande lijkt illustratief te zijn voor de Belastingdienst. Aan de top konden de ingevlogen verandermanagers ongehinderd de ambtelijke organisatie dooreenschudden. Rendement, prestatiemeting en het halen van de ‘targets’ werden belangrijker dan een eerlijke behandeling van burgers. De uitvoerende ambtenaren moesten als digitale klantmanagers gaan fungeren, waardoor zij minder aandacht kregen voor de machtsmiddelen die ze gebruikten. Hun ambtelijke rol en de beginselen van behoorlijk bestuur kwamen in de verdrukking (Jansen & Wilmink, 2021). Daarmee zijn belangrijke voorwaarden vervuld om van een overheidsdienst een tirannieke organisatie te maken. Wat dat laatste betreft, bestaat er volgens Chris Lorenz (2013) een grote gelijkenis tussen het NMP-discours en het vroegere staatscommunisme. Vooral de opgetuigde managementkaders rondom digitale beheersingssystemen fungeren als een nieuw soort Politbureau. De ambtenaar blijft per slot van rekening een bedrijfsrisico.

## 7 Een nieuwe bestuurscultuur?

De periode 2010-2017 kunnen we duiden als een duister politiek tijdvak waarin de politiek andermaal de fraudejacht op de onderkant van de samenleving opende, dit keer door middel van geautomatiseerde risicoprofilering waarbij het straffen van onschuldigen werd ingecalculerd. Die fraudejacht ging opnieuw vergezeld met een verwrongen beeld van de (etnische) maatschappelijke onderkant waar mensen er de kantjes van af zouden lopen. Men vreesde dat massa’s mensen ten onrechte een uitkering zouden verkrijgen. Ook al is de schade van belastingfraude gepleegd door bedrijven, werkgevers en burgers met een gevulde portemonnee vele malen groter (De Koning, 2018; zie ook Frederik, 2021: 66), profiteurs aan de onderkant zouden door de morele ondergrens zijn gezakt. Dat onverdiende profijt vreet kennelijk aan het wereldbeeld van een tevreden burgerij en doet de overtuiging dat eigen initiatief moet lonen geweld aan.

Rond 2014 zagen politici en journalisten overal Bulgaarse bendes die tienduizenden euro’s steun zouden buitmaken, zuur belastinggeld door hardwerkende Nederlanders bij elkaar gebracht. De Belastingdienst kon niet anders dan een naïeve club zijn die geld bleef doorsluizen naar evidente fraudeurs. De nieuwe wetgeving rondom fraudebestrijding moest dat misnoegen pareren. Burgers werden geconfronteerd met sardonische terugvorderingen, verloren hun bestaansmiddelen of gingen het gevang in. Deze cynische ‘afrekening’ is volledig ontspoord en heeft vervolgens het vertrouwen in de overheid doen kelderen en de publieke moraal flink ondermijnd. Sommige volksdelen steken hun afkeer van de politieke elites niet onder stoelen of banken.

Frederik heeft het voorgaande met veel verve uiteengezet in zijn boek. Maar zoals gezegd, hij keert zich tegen de opvatting dat de Belastingdienst moet worden ge-

zien als de hoofdschuldige. Toch zijn er veel aanwijzingen dat topbestuurders van de Belastingdienst de wettelijke grenzen bewust hebben overschreden. Het heeft er alle schijn van dat sommigen doelbewust bronnen over de affaire in de doofpot hebben gestopt en daartoe stukken – waaronder het memo-Palmen – hebben zoekgemaakt. Daarnaast is en wordt onderzoek naar de dubieuze strategieën van topbestuurders (o.a. die van Hans Blokpoel en Peter Veld) onmogelijk gemaakt.

Het is niet te veel gezegd dat het uitblijven van strafrechtelijk onderzoek naar topbestuurders deel uitmaakt van de toeslagentragedie. Volgens het gerechtshof in Den Haag staat het beroep op strafrechtelijke immuniteit van overheden vervolging in de weg. Dat is hoogst onbevredigend. Zelden zal er in dit land een affaire zijn geweest die de rechtsorde zo heeft geschokt.

Een bredere conclusie is dat de outsourcing van IT-systemen naar private partijen, de overheid in een precaire positie heeft gebracht. Het ontwikkelen van geautomatiseerde beslisprocedures is in handen gekomen van commerciële partijen. Daardoor zijn kennis en vaardigheden van publieke dienstverleners die aangewezen zijn op geautomatiseerde controlesystemen, zienderogen afgenomen. Er is veel minder ruimte voor maatwerk en leren door zelf te doen. Tegelijk hebben ambtelijke specialisten plaatsgemaakt voor contractmanagers. Ook daarmee is kennis teloorgegaan, alsmede de interne overdracht van kennis, het vertrouwen daarin en de vorming van teamgeest. Overheidsorganisaties zijn daardoor uitgehold, hetgeen repercussies heeft voor hun rechtsstatelijk functioneren waaronder het afleggen van publieke verantwoording.

Het nationale debacle rondom het toeslagenbeleid heeft veel pleidooien voortgebracht om een nieuwe bestuurscultuur te initiëren. Zo meent Han Polman, voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur, dat we de beleidsaffaires en de cultuur van lijdelijkheid en wegstijgen te boven kunnen komen door de beginselen van behoorlijk bestuur in ere te herstellen. ‘Dat vraagt een bestuurscultuur waarin breder wordt afgewogen en verantwoord dan louter bedrijfsmatig.’<sup>20</sup> Was het maar zo simpel! Hoe ruimte voor bredere afwegingen creëren bij ‘klantmanagers’ die werkzaam zijn in geautomatiseerde controlesystemen?<sup>21</sup> De aanhoudende chaos rondom de ‘hersteloperatie’ leert dat die systemen niet de oplossing kunnen zijn voor de ellende die ze hebben veroorzaakt.<sup>22</sup>

Een andere vraag is hoe we de topmanagers met hun onbekommerde McKinsey-speak van ‘*global flows*’ en ‘*vibrant markets*’ op een rechtsstatelijk spoor kunnen krijgen. De ‘consultocracy’ is een geweldige sta-in-de-weg om schoon schip te maken. Dat establishment regelt en bestiert immers de publiek-private winkelnering binnen de bv Nederland waarin jaarlijks miljarden omgaan, variërend van outsourcing-, lobby- en auditbureaus tot universitaire onderzoekscentra. Te verwachten is dat deze gevestigde macht – ondanks de crises en affaires – alles op alles zal zetten om nieuwe verdienmodellen groen licht te geven en op zoek te gaan naar

20 Zie Hans Bekkers, Bedrijfsmatig denken sta-in-de weg nieuwe bestuurscultuur, *Binnenlands Bestuur* 10 april 2022. [www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/tips-tegen-de-wegkijkcultuur-overheidsland](http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/tips-tegen-de-wegkijkcultuur-overheidsland).

21 Zie Leon Dohmen & Arda Gerkens, Ethisch naïeve technici bepalen nu onze (digitale) beschaving, *Trouw*, 20 mei 2023.

22 Zie het interview met de Nationale ombudsman Reinier van Zutphen in *Trouw* van 11 oktober 2021.

manieren om hun exclusieve posities van nieuwe rechtvaardigingen te voorzien.<sup>23</sup> Overigens zullen de topmanagers ongetwijfeld wat meer lippendienst bewijzen aan de beginselen van behoorlijk bestuur. Maar het is een drogbeeld te menen dat de NPM-revolutie wel even gedaan kan worden gemaakt.

## Literatuur

- Boone, M. et al. (2021). *Vervangende taakstraf bij het niet betalen van een geldboete*. Den Haag: WODC.
- Borstlap, H. & T.H.J. Joustra (2017). *Onderzoek naar de besluitvormingsprocedures binnen de Belastingdienst*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Brenninkmeijer, A. (2021). De grondbeginselen van de rechtsstaat zijn geschonden als een 'verschrikkelijk ongeluk'. *NJB*, (1), 6-13.
- Commissie-Donner (Adviescommissie uitvoering toeslagen) (2020). *Omzien in verwondering. Eindrapport*. Den Haag: Tweede Kamer.
- Essen, E. & A. Straathof (2017). Gebrekkige culturele blending. Problemen bij de Belastingdienst gezien vanuit cultuurperspectief. *Goed Bestuur & Toezicht*, (2), 54-61.
- Frederik, J. (2021). *Zo hadden we het niet bedoeld. De tragedie achter de toeslagenaffaire*, De Correspondent.
- Gardner, E.C & J.R. Bryson (2021). The dark side of the industrialisation of accountancy: innovation, commoditization, colonization and competitiveness. *Industry and Innovation*, 28(1), 42-57.
- Jansen, T. & H. Wilmink (2021). Het toeslagenschandaal: wat is er loos met de ethiek van de ambtenaar? *FTM*, 21 april 2021.
- Kerstens, R. (2019). *Regels en ruimte. Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte*. Den Haag: ABDTOPConsult.
- Kloosterboer, M. (2016). Natuurlijk mislukt het inburgeringsbeleid, dat hadden we kunnen weten. *Sociale vraagstukken*, 18 maart 2016.
- Koning, B. de (2018). *Vriendjespolitiek: Fraude en corruptie in Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Lans, J. van der (2019). De zevende macht: de nieuwe toezichthoudende elite. *Sociale Vraagstukken*, 20 mei 2019.
- Lorenz, C. (2013). If you're so smart, why are you under surveillance? Universiteiten, Neoliberalisme en New Public Management. *De Uil van Minerva*, 26(3), 171-202.
- Mazzucato, M. & R. Collington (2023). *The Big Con. How the Consulting Industry Weakens our Businesses, Infantilizes our Governments and Warps our Economies*. Penguin / Allen Lane.
- Metze, M. (2011). *De hoogmoedigen*. Amsterdam: Balans.
- Michels, L. (2021). Waarom leidt de rol van consultants in de politiek in Frankrijk wel tot discussie maar hier niet? *Vrij Nederland*, 22 maart 2021.
- Nationale Ombudsman (2017). *Geen powerplay maar fair play. Onevenredig harde aanpak van 232 gezinnen met kinderopvangtoeslag*. Utrecht.
- Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (2020). *Ongekend Onrecht*. Den Haag: Tweede Kamer.
- Putters, K. (2021). *Nieuwe Bestuurscultuur begint bij herijking van het sociale contract*. Van Slingelandtlesing 4 november 2021.

23 Zie daarvoor al Willem Trommels ontzuchtende analyse van de NMP-doctrine en politiek-bestuurlijke machtsstructuren (Trommel, 2006).

- Ritzer, G. (1993). *The McDonaldization of society. An investigation into the changing character of contemporary social life*. Thousand Oaks: Pine Forge Press.
- Stokkom, B. van (2019). De anomie van machtsillussies. Onbegrensde ambities in de 'risk and win'-zakenwereld. *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit*, 8(1), 54-77.
- Strop, J-H (2021). Oud-directeur van de Belastingdienst goochelde met de waarheid. *FTM*, 14 januari 2021.
- Trommel, W. (2006). NPM en de wedergeboorte van het professionele ideaal. *Beleid & Maatschappij*, 33(3), 137-147.
- Wedel, J.R. (2009). *Shadow elite: How the world's new power brokers undermine democracy, government, and the free market*. New York, NY: Basic Books.
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: WRR.
- Ylönen, M. & H. Kuusela (2018). Consultocracy and its Discontents: A critical typology and a call for a research agenda. *Governance*, 32(2), 241-258.
- Zuboff, S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power* (1st ed.). New York, NY: Public Affairs.