

Lessen uit de Toeslagaffaire

Zij deden wat zij dachten te moeten doen

Ruim een jaar geleden presenteerde de parlementaire ondervragingscommissie haar rapport over de kinderopvangtoeslagaffaire. Er ging veel mis bij Toeslagen, zo was de algemene opinie. Een nadere analyse van dit dossier leert dat er inderdaad veel misging, maar dat daar zeker ook verklaringen en wellicht oplossingen voor te vinden zijn. Die analyse kan herkenning opleveren bij toezichthouders binnen het publiek domein en in die zin als spiegel dienen. Want het is goed mogelijk dat de achterliggende oorzaken voor de gang van zaken bij Toeslagen ook elders voorkomen. Toezichthouders kunnen hierop bedacht zijn, om binnen hun eigen organisatie tijdig te interveniëren.

Rick Anderson beschouwt de kinderopvangtoeslagaffaire vanuit het perspectief van de toezichthouder. Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken?

In de uitvoering van de Kinderopvangtoeslagaffaire kon een koers worden uitgezet die nadien ongewenste gevolgen bleek te hebben. Zo concludeerde de adviescommissie-Donner dat sprake was van een hoge mate van vooringenomenheid in combinatie met een zero tolerance beleid. Deze cultuur was zeker ook politiek ingegeven, als gevolg van eerder geconstateerde gevallen van fraude (Adviescommissie, 2019, p. 42). De vooringenomenheid uitte zich in het feit dat besloten werd om bij vrijwel alle CAF 11 ouders die KOT 2014 ontvingen, de toeslagen stop te zetten voordat relevante informatie was opgevraagd, hoewel maar bij een beperkt aantal daarvan onregelmatigheden waren gebleken (Adviescommissie, 2019, p. 42, De Nationale Ombudsman, 2017, p. 4).

De informatie-uitvraag werd vervolgens gebaseerd op een opdrachtformulier, een onofficiële werkinstructie die niet juridisch was afgestemd en getoetst. Daarbij werd meer informatie opgevraagd dan gebruikelijk was. Ouders die verzocht werden om de informatie bij de balie te bezorgen, kregen pas bij het maken van de afspraak te horen om welke informatie het ging, om te voorkomen dat deze informatie alsnog gefabriceerd zou worden. Het verzoek om de informatie ‘in persoon’ aan te leveren, berustte vermoedelijk op de vrees dat mogelijk een deel van de ouders fictief zou



Rick Anderson is als onderzoeker verbonden aan EIFFEL NV. Sinds 1994 is hij werkzaam als controller, docent en onderzoeker op het gebied van public controlling. Daarnaast participeert hij sinds 2001 in gemeentelijke rekenkamers.

blijken te zijn (Adviescommissie, 2019, p. 42). De controles zelf werden daarna vrij rigoreus ingezet. Iedere onvolkomenheid bevestigde het vermoeden van fraude. Wanneer na een eerste grondige beoordeling alles in orde leek, werd het dossier aan een tweede, bijzondere lezing onderworpen om te controleren of er echt niets viel te vinden dat mis was. Zo leidde iedere onvolkomenheid tot neerwaartse correctie of afwijzing van de aangevraagde toeslag (Adviescommissie, 2019, p. 43). De toeslagenregeling is echter dermate complex, dat al gauw bij iedereen tekortkomingen geconstateerd konden worden. De combinatie van zero tolerance en vooringenomenheid, gaf de gehanteerde controlewerkzaamheden een ‘zoekt en gij zult vinden’ karakter: er viel bijna altijd wel iets te vinden (Adviescommissie, 2019, p. 43).

De controlemedewerkers zelf kregen de onofficiële werkinstructies mee en werden geacht deze controles conform uit te voeren. ‘De medewerkers deden wat zij dachten te moeten doen. (...) Dit is onze opdracht en dit is onze taak,’ is een veelzeggende uitspraak in dit verband (POK, 17 november 2020, p. 31).

Auteurs wijzen op het gegeven dat soms onuitvoerbare eisen aan de uitvoering worden gesteld (van Erp e.a., 2020, p. 2). Automatisering kan dan zeer wel een doelmatige oplossing bieden. Een stelsel waarin jaarlijks circa 7,4 miljoen toeslagen omgaan en circa 4,3 miljoen mutaties nodig zijn, zou zonder algoritmen en geautomatiseerde processen niet kunnen functioneren (Adviescommissie, 2020, p. 62). Het gebruik van een geautomatiseerde controle kan echter pijnlijke consequenties hebben, zo bleek later. Controlemedewerkers bij Toeslagen kregen dossiers voorgelegd die geselecteerd waren op basis van een algoritme, terwijl zij zelf niet wisten hoe deze selectie precies tot stand was gekomen (Adviescommissie, 2020, p. 60). Uiteindelijk bleek de inzet van algoritmes zelfs tot de nodige onrechtmatigheden te leiden: ‘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’ (Adviescommissie, 2020, p. 62).

Haperend controlemechanisme

Stagnatie van informatie

Controle ziet toe op een juiste uitvoering. Daartoe is essentieel dat het controlemechanisme, hoe dat ook georganiseerd is, gevoed wordt met adequate informatie. Bij bestudering van de diverse beschouwingen over de kinderopvangtoeslag wordt duidelijk dat informatie over de gang van zaken binnen Toeslagen niet naar boven kwam. Eerder onderzoek constateert dat

‘Medewerkers hebben aan de bel getrokken, maar de kloof tussen medewerkers en verantwoordelijken was groot’

medewerkers aan de bel hebben getrokken, maar dat de kloof tussen medewerkers en verantwoordelijken groot was (van Erp e.a., p. 5). Uitvoerende ambtenaren binnen Toeslagen hadden al in 2013 geconcludeerd dat het disproportioneel was om ook bij het geringste betalingstekort een toeslag voor een heel jaar af te wijzen en voorschotten weer terug te vorderen. Het voornemen om dit in voorkomende gevallen anders te gaan aanpakken verzandde echter, constateert de adviescommissie (Adviescommissie, 2019, p. 43). Illustratief is in dit verband het memo van de vaktechnisch coördinator Toeslagen. Deze coördinator concipieerde op 10 maart 2017 een memo naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtsspraak van de Raad van State (ABRvS). Het memo laat zich bijzonder kritisch uit over de gang van zaken met betrekking tot de kinderopvangtoeslag. Zo werd onderzoek ingesteld zonder werkinstructies, werd op een onjuiste rechtsgrond en zonder rechtsbescherming, zonder de vereiste zorgvuldigheid en zonder motivering, de toeslag voor 300 burgers stopgezet. Bezwaren bleven twee jaar liggen en ook het besluit om hoger beroep in te stellen kende een zeer groot afbreukrisico. In het memo wordt geadviseerd om de klachten gegrond te verklaren en een vorm van compensatie aan te bieden (Palmen-Schlangen, 2017, POK, 17 november 2020, p. 31).

Het memo werd op 13 maart 2017 door de vaktechnisch coördinator aangeboden aan een MT-lid van het MT Toeslagen. Ter voorbereiding op de politieke discussie die ontstond naar aanleiding van het rapport van de Nationale Ombudsman, vroeg de staatssecretaris zich op 4 juni 2019 af of niemand anders eerder twijfels had over de aanpak binnen Toeslagen. Hierop stuurde de vaktechnisch coördinator het memo diezelfde dag naar de landelijk vaktechnisch coördinator Toeslagen. Naar

hun eigen zeggen is dit memo niet onder ogen gekomen van de algemeen directeur Toeslagen en de Directeur-Generaal Belastingen (POK, 17 november 2020, p. 32, POK, 20 november 2020). De factsheet waarin wordt verwezen naar het memo, wordt op 7 juni 2019 vervangen door een andere versie, waarin geen verwijzing meer werd opgenomen naar het memo (PWC, september 2021).

Op 2 juli 2020 werd Toeslagen gevraagd medewerking te verlenen bij het verstrekken van mogelijke relevante informatie aan de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK). In reactie hierop verstuurde de vaktechnisch coördinator het memo aan de medewerker binnen het ministerie die de documenten voor de POK verzamelde. Deze zette het memo echter niet door aan de POK, omdat het niet zou voldoen aan de vereisten van de informatie-uitvraag van de POK.

Uiteindelijk is in oktober 2020 door de Tweede Kamer gericht gevraagd naar het memo, omdat ondertussen Kamerleden verwijzingen hiernaar hadden gevonden in concept-factsheet 6. Op 28 oktober 2020 werd het memo uiteindelijk ongelakt aan de POK verstrekt (PWC, september 2021).

Het memo is dus tot drie keer toe aangeboden door de steller, maar kwam alle keren niet op de juiste plaats terecht. Ook de regering erkent de stagnatie van informatie en constateert dat te weinig geluisterd is naar externe en interne signalen (Staatssecretarissen van Financiën, 14 september 2020).

Rechtmatig maar niet rechtvaardig

Waar beheersmaatregelen in de uitvoering tekortschieten, schieten controles te hulp, wordt weleens gezegd. De bestaande controles hebben de problemen in de uitvoering echter niet kunnen verhelpen, zo wijst eerder onderzoek naar de gang van zaken uit (van Erp e.a., p. 6). Deze controles waren zeker aanwezig. Zo was de hoofddirectie Financieel-Economische Zaken verantwoordelijk voor de controle van de rechtmatigheid en de doelmatigheid binnen het departement, het Audit Committee adviseerde op deze onderwerpen de secretaris-generaal en tevens had de Auditdienst Rijk een adviserende en toetsende rol met betrekking tot de interne controlfunctie.

Hierbij valt op, dat de actoren die belast waren met controle weliswaar de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid als object van controle of advisering aanmerkten, maar dat zij zich niet hebben gericht op de kwaliteitsborging, de procedurele rechtvaardigheid en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur vanuit het burgerperspectief (van Erp e.a., 2020, p. 12). De Adviescommissie onder leiding van Donner stelt in dit verband dat productietechnische parameters van kwantiteit, tijdigheid en feitelijke juistheid geleidelijk aan voorrang hebben gekregen (Adviescommissie, 2020, p. 67).

Het probleem in het proces van Toeslagen lag dan ook niet in de rechtmatigheid of de controle daarop. 'Met uitzondering van de zachte stopzetting, waren alle stappen die werden gezet en besluiten die werden genomen op zichzelf beschouwd niet onregelmatig,' zo concludeert de adviescommissie (Adviescommissie, 2019, p. 42). Het probleem lag veel eerder in het feit dat in het handelen het burgerperspectief onderbelicht werd (De Nationale Ombudsman, 2017, p. 3).

Dit wijst niet zozeer op het gebrek aan rechtmatigheid, maar op het gebrek aan rechtvaardigheid. Rechtvaardigheid is in Nederland verankerd in de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, die door de wetgever deels zijn gecodificeerd in de Algemene wet Bestuursrecht (Awb). Zo moet overheidshandelen proportioneel zijn, moet er fair play worden gespeeld, terwijl rechtsmiddelen een zorgvuldige (her)overweging moeten borgen. Deze beginselen zijn met voeten getreden (De Nationale Ombudsman, 2017, p. 4, POK, 2020, p. 23). Controles die welhaast geheel gericht zijn op rechtmatigheid en doelmatigheid, detecteren logischerwijs geen onrechtvaardigheden.

De regering onderkent dat het accent op doelmatigheid en rechtmatigheid bij de verstrekking van toeslagen ten koste is gegaan van de rechtstatelijke waarden en de procedurele rechtvaardigheid (Staatssecretarissen van Financiën, 6 november 2020, staatssecretarissen van Financiën, 14 september 2020, p. 3).

Checks zonder balances

De uitgevoerde analyses naar het kinderopvangtoeslagdossier wijzen vrijwel universeel op een gebrek aan checks and balances. Ook de regering bevestigt dit

gebrek (Staatssecretarissen van Financiën, 6 november 2020).

Binnen de context van Toeslagen was de structuur voor checks and balances echter wel degelijk aanwezig. Zo werd gewerkt met de driehoek eigenaar (secretaris-generaal), hoofdopdrachtgever (voor Toeslagen bijvoorbeeld het ministerie van SZW) en opdrachtnemer (Toeslagen). Daarnaast werden checks and balances ingevuld door actoren binnen en buiten het departement zoals de hoofddirectie FEZ, het Audit Committee, de Auditdienst Rijk en zelfs de IRF. Ondanks al deze vormen is er ontevredenheid over de kwaliteit van dienstverlening en schoten de checks and balances tekort (van Erp e.a., 2020, p. 13, POK, 2020, p. 33). Zo wordt tijdens een verhoor geconstateerd dat Toeslagen de werkwijze niet met Vaktechniek had afgestemd en geen advies had ingewonnen op het besluit om in hoger beroep te gaan (POK, 2020, p. 23 en 21). De werkinstructies waren niet juridisch afgestemd en getoetst, constateert ook de adviescommissie in dit verband (Adviescommissie, 2019, p. 42). De EDP auditors troffen tijdens hun onderzoek naar relevante documenten het eerdergenoemde memo niet aan, terwijl de Auditdienst Rijk het memo niet betrokken in zijn rapportage (PWC, 2021, p. 7). De bestaande checks and balances hebben de werkzaamheden en de besluitvorming binnen Toeslagen kennelijk dus niet kunnen signaleren, agenderen en verhelpen. Ook de reguliere rechtsmiddelen schoten als checks and balances tekort bij het kinderopvangtoeslagdossier. Medewerkers die belast waren met het afhandelen van de bezwaarschriften werden geïnstrueerd om in geval van een CAF 11-ouder contact op te nemen met het team dat betrokken was bij het primaire proces.

‘De controles richtten zich voornamelijk op rechtmatigheid en doelmatigheid en niet zozeer op rechtvaardigheid’

Waar de bezwaarprocedure los behoort te staan van het primaire proces, is deze handelswijze ‘uiterst bedenkelijk’ (Adviescommissie, 2019, p. 43). Andere analyses vullen hierop aan: ‘Toeslagen heeft betrokkenen te laat gewezen op de mogelijkheid van het instellen van bezwaar. (...) De wettelijke beslistermijn werd met gemiddeld achttien maanden overschreden’ (De Nationale Ombudsman, 2017, p. 4).

Lessen voor een toezichthouder

De kinderopvangtoeslagaffaire laat niet alleen zien dat het in de uitvoering soms mis kan gaan. Hoewel de medewerkers die belast waren met die uitvoering ongetwijfeld hun taak naar eer en geweten uitvoerden, waren de instructies en de procesinrichting vormgegeven op basis van een zekere mate van vooringenomenheid, die zich overigens laat verklaren vanuit het klimaat in die tijd.

Daarnaast laat deze affaire echter zien hoe het controlemechanisme tekortschoot. Zo stagneerde de informatiestroom naar boven met als gevolg dat signalen niet tijdig konden worden opgepakt. De controles richtten zich voornamelijk op rechtmatigheid en doelmatigheid en niet zozeer op rechtvaardigheid. Dit leidde ertoe dat het burgerperspectief onderbelicht werd en dat men geen oog had voor de manier waarop invulling werd gegeven aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Checks and balances waren in opzet aanwezig, maar werkten niet. Het uitschakelen ervan vond tevens plaats op het terrein van reguliere rechtsmiddelen.

Het haperende controlemechanisme heeft direct gevolgen voor het toezicht. Ook voor goed toezicht is het immers van belang dat informatie adequaat wordt gegenereerd en wordt doorgegeven, dat controles de juiste focus hebben en dat checks and balances goed werken.

Toch heeft dit toezicht in zekere zin gefunctioneerd. Het toezicht werd vooral door de Hoge Colleges van Staat uitgeoefend. Te denken is dan aan de Algemene Rekenkamer, de Nationale Ombudsman, de Autoriteit Persoonsgegevens, de Raad van State en uiteraard de Eerste en de Tweede Kamer. Welbeschouwd zijn het

niet de verantwoordelijken voor de uitvoering en voor de interne controle hierop, maar deze toezichthouders zelf, die de gang van zaken binnen Toeslagen hebben geagendeerd (van Erp e.a., p. 6). Zo oordeelt de ABRvS op 8 maart 2017 dat de toegepaste zachte stopzetting onrechtmatig was, omdat Toeslagen onzorgvuldig en in strijd met artikel 23 Awir had gehandeld (ECLI:NL:RVS: 2017:589). In latere uitspraken gaat de ABRvS hier nog verder in (ECLI:NL:RVS:2019:1333 ECLI:NL:RVS:2019:3535 en ECLI:NL:RVS:2019:3601). In augustus 2017 publiceert de Nationale Ombudsman een vrij vernietigend rapport over de aanpak van Toeslagen (De Nationale Ombudsman, 2017). Het verdwenen memo is uiteindelijk naar boven gekomen doordat Kamerleden hier expliciet om gevraagd hebben.

Gelet op het haperende controlmechanisme is het opmerkelijk, dat het externe toezicht toch in staat bleek de gang van zaken binnen Toeslagen te signaleren en te agenderen. Wel rijst het vermoeden dat de problematiek binnen Toeslagen sneller gesignaleerd had kunnen worden als de controlemechanismen beter hadden gefunctioneerd.

Een waarschuwing lijkt hier op zijn plaats. Niet ondenkbaar is immers dat ook binnen andere overheidsorganisaties het controlemechanisme tekortschiet. Zo valt een eenzijdige focus op doelmatigheid en rechtmatigheid tevens waar te nemen bij gemeenten (Anderson, 2021). Het fenomeen van stagnerende informatiestromen en van minder adequaat functionerende checks and balances is eveneens elders binnen overheidsorganisaties waar te nemen (Anderson e.a., 2019). Het fenomeen dat het gebruik van algoritmes, gericht op het detecteren van fraude, tot ongewenste uitkomsten en zelfs tot onrechtmatigheden kan leiden, deed zich eveneens elders voor (Autoriteit Persoonsgegevens, 2021, p. 3, Staatssecretaris van Financiën, 25 november 2021).

Oplossingsrichtingen voor de toezichthouder

De vraag rijst dan welke oplossingen voorhanden zijn om deze problemen in de toekomst te voorkomen.

Eerder onderzoek stelt in dit verband dat het stellen van meer regels minder effectief is (van Erp e.a., 2020, p. 6, Adviescommissie, 2020, p. 66). Daarbij zij bedacht dat de gang van zaken binnen Toeslagen vooral het gevolg was van juist te veel regels die waren vastgesteld om herhaling van eerder gebleken fouten te voorkomen.

Sommigen bepleiten voor meer ruimte voor de uitvoering in de regelgeving (van Essen e.a., 12 april 2021). Daar kan tegenover worden gesteld dat de kinderopvangtoeslagaffaire niet zozeer het gevolg is van een te stringente regelgeving. De Awir biedt namelijk zeer wel ruimte om andere keuzen te maken. Zo is het mogelijk om de uitbetaling van een voorschot op te schorten, een mogelijkheid waar Toeslagen echter geen gebruik van heeft gemaakt (Adviescommissie, 2019, p. 28).

Een andere oplossingsrichting die steeds vaker doorklinkt is het versterken van vakmanschap. Sommigen verstaan hier het juist toepassen van de wet- en regelgeving onder, waarmee 'juist' in de brede zin van het woord moet worden gelezen, dus inclusief de toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (POK, 2020, p. 33). Anderen specificeren deze gedachte: ambtelijk vakmanschap verwijst naar het bewustzijn dat het werk van ambtenaren direct de levens van mensen raakt en dat telkens verschillende belangen moeten worden afgewogen (Buitendijk, 12 april 2021, p. 6).

Uiteindelijk wordt ingezet op een versterking van het institutioneel vermogen en besluit men om een inspectie Belastingdienst, Toeslagen en Douane in te richten (Staatssecretarissen, 6 november 2020). Op die manier zou wellicht het benodigde accent gelegd kunnen worden op de kwaliteit van dienstverlening, de beginselen van behoorlijk bestuur en het burgerperspectief. Het departement verdient een externe toezichthouder als tegenkracht, aldus de regering (Staatssecretarissen van Financiën, 6 november 2020). Bij deze oplossingsrichting dient men zich evenwel te realiseren, dat het probleem binnen Toeslagen herleid kan worden naar een tekortschietend controlemechanisme waarbij informatie stagneerde, de focus te beperkt was en waarbij checks and balances niet functioneerden.

Het eerder gesignaleerde knelpunt van informatiestagnatie wordt opgelost door de nieuwe inspectie toegang te verschaffen tot alle informatie die relevant kan zijn om zijn werk naar behoren uit te voeren (artikel 8, concept ministeriële regeling). De motie Leijten, waarin het belang van snelle en eerlijke informatie voor het werk van de nieuwe inspectie wordt benadrukt, kan hierbij als steun in de rug worden opgevat (Motie Leijten, 14 december 2020).

Daarnaast is in deze regeling tevens de onafhankelijkheid van de nieuwe inspectie geborgd. Het betreft dan bijvoorbeeld het opstellen en uitvoeren van het werkprogramma, maar tevens het informeren van de beide Kamers (artikelen 2, 6 en 10, concept ministeriële regeling). Op die manier kan de juiste focus door de inspectie worden aangebracht en vastgehouden. Het is nadrukkelijk de bedoeling dat de inspectie zich mede richt op de manier waarop rechtstatelijke waarden worden nageleefd en dat men in de analyse van bevindingen tevens het burgerperspectief betreft (Staatssecretarissen van Financiën, 6 november 2020). Voorstanders van zo'n inspectie wijzen tevens op het belang van checks and balances (van Erp e.a., 2020, p. 7). Als dit niet geborgd is, heeft toezicht vanuit de top van de organisatie betrekkelijk weinig zin. Ook de regering benadrukt dit belang (Staatssecretarissen van Financiën, 6 november 2020).

De vraag rijst dan uiteraard hoe deze checks and balances goed in stelling kunnen worden gebracht. Er waren immers redelijk veel actoren belast met checks and balances binnen het proces van Toeslagen, maar dit heeft niet tot het gewenste effect geleid. Het zou raadzaam zijn als de nieuwe inspectie de werking van de checks and balances binnen het departement op zou nemen in het eerste werkplan en deze werking van een reflectie zou voorzien.

Conclusies

Deze analyse van het kinderopvangtoeslagdossier brengt een aantal oorzaken voor het verloop binnen Toeslagen aan het licht. Hoewel op het eerste oog de uitvoering geen invulling gaf aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur, het burgerperspectief onderbelicht raakte en er sprake was van een zekere mate van vooringenomenheid, schoten ook de controlmechanis-

'De problematiek binnen Toeslagen had niet zozeer zijn grondslag in een gebrekkig extern toezicht, maar eerder in een gebrekkig controlmechanisme'

men tekort. Zo stagneerde de informatiestromen, was de controlfunctie gericht op rechtmatigheid en niet zozeer op rechtvaardigheid en werkten checks and balances niet naar behoren. Deze oorzaken kunnen zich overigens ook bij andere overheidsorganisaties voordoen. Zo wijst eerder onderzoek uit dat binnen gemeenten eveneens een (te) sterk accent op rechtmatigheid wordt gelegd, terwijl informatie lang niet altijd het juiste niveau bereikt en checks and balances soms uitgeschakeld kunnen worden.

Het versterken van het institutioneel vermogen door het instellen van een nieuwe inspectie, lijkt een logische vervolgstap. Bedacht moet echter worden, dat ook zo'n nieuwe inspectie enkel succesvol kan opereren als de onderliggende controlmechanismen binnen het departement adequaat functioneren. De ministeriële regeling die de grondslag vormt voor de bevoegdheden van deze inspectie, lijkt een adequate informatievoorziening en een juiste en onafhankelijke focus op rechtvaardigheid te borgen. Tevens zouden de interne checks and balances door deze inspectie van een nadere reflectie voorzien kunnen worden.

Hoewel de nieuwe inspectie voldoende bevoegdheden meekrijgt om goed te functioneren, blijft het wel één inspectie binnen een relatief groot departement. De regering merkt in het oprichtingsbesluit de nieuwe inspectie aan als externe toezichthouder. Deze analyse wijst echter uit, dat de problematiek binnen Toeslagen niet zozeer zijn grondslag heeft in een gebrekkig extern toezicht, maar eerder in een gebrekkig controlmechanisme. De vraag is dan, in hoeverre één inspectie erin kan slagen om binnen het gehele departement de

informatievoorziening adequaat te laten verlopen, de actoren die nu al belast zijn met de control functie de juiste focus mee te geven en om de checks and balances binnen het departement goed te laten functioneren. 

Lijst van bestudeerde documenten

- Adviescommissie uitvoering toeslagen, Omzien in Verwondering, Interim-advies, 14 november 2019.
- Adviescommissie uitvoering toeslagen, Omzien in Verwondering, Eindadvies, 12 maart 2020.
- Anderson, Klaassen en Maks, Compliance of controllers in Dutch municipalities, Journal of Public Affairs, 2019, 1-13.
- Anderson, de Rechtmatigheidsverantwoording, Tijdschrift voor Public Controlling en Auditing online, maart 2021.
- Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, uitspraken ECLI:NL:RVS: 2017:589, ECLI:NL:RVS:2019:1333, ECLI:NL:RVS:2019:3535 en ECLI:NL:RVS:2019:3601.
- Autoriteit Persoonsgegevens, Belastingdienst Verwerkingen van persoonsgegevens in de Fraude Signalering Voorziening, oktober 2021.
- Buitendijk, brief aan informateur Tjeenk Willink, 12 april 2021.
- De Nationale Ombudsman, Geen powerplay maar fair play, 2017/095, 9 augustus 2017.
- Erp, J. van, Bos, J. van den, Hemels, S., Toezicht als tegenkracht, 1 oktober 2020.
- Essen, H. van, e.a., brief aan informateur Tjeenk Willink, 12 april 2021.
- Leijten, Motie voorgesteld tijdens het notaoverleg, 31 934, nr. 42, 14 december 2020.
- Minister van Financiën, Concept ministeriële regeling inspectie belastingen, toeslagen en douane, 29 november 2021.
- Palmen-Schlangen, Advies CAF dossier Hawaï, 10 maart 2017.
- Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, Verslag van een openbaar verhoor van mw. Palmen-Schlangen, 17 november 2020.
- Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, Verslag van een openbaar verhoor van dhr. Uijlenbroek, 20 november 2020.
- PricewaterhouseCoopers Advisory, Reconstructie en tijdlijn van het ‘memo-Palmen’, 29 september 2021.
- Staatsecretaris van Financiën, Kwartaalrapportage Herstellen, Verbeteren, Borgen, derde kwartaal 2021, 25 november 2021.
- Staatsecretarissen van Financiën, Belastingdienst, 31 066, nr. 700, 14 september 2020.
- Staatsecretarissen van Financiën, Oprichting inspectie op de domeinen belastingen, toeslagen en douane, 6 november 2020.