

Zacht waar het kan, hard waar het moet? Casestudies naar handhaving in de sociale zekerheid

Paulien de Winter

Stel je bent sociaal onderzoeker, bijzonder controleur of boeteambtenaar bij een sociale dienst. Een ouder echtpaar met een bijstandsuitkering heeft in één keer twee jaar aan prepensioen uitgekeerd gekregen. Je start een boeteonderzoek, omdat zij de inlichtingenplicht hebben geschonden en je nodigt het echtpaar uit voor een (hoor)gesprek. Tijdens dit gesprek vertelt het echtpaar dat zij twee jaar geleden het aanbod hebben gekregen van hun pensioenfonds om maandelijks prepensioen te krijgen. Dit hebben zij afgewezen, omdat zij op dat moment een bijstandsuitkering kregen en bang waren van het prepensioen alleen niet rond te kunnen komen. De sociale dienst besluit tot een terugvordering. Het echtpaar had gedurende deze twee jaren recht op een voorliggende voorziening en daarmee geen recht op een volledige bijstandsuitkering.

De Fraudewet¹ schrijft voor dat schending van de inlichtingenplicht bestraft moet worden met een boete van 100% van het benadeelde bedrag en met een boete van 150% van het benadeelde bedrag bij recidive. Na de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep² (CRvB) van 24 november 2014 en een kritisch rapport van de Ombudsman³ moeten boetes afgestemd worden op de individuele situatie. Dit houdt in dat een boete van 100% alleen mag worden opgelegd als opzet is bewezen en dat een boete van 75% wordt opgelegd bij grove schuld. Bij normale gemiddelde verwijtbaarheid (geen opzet, wel verwijtbaar) is een boete van 50% het uitgangspunt en bij verminderde verwijtbaarheid wordt de boete verlaagd tot 25% van het benadelingsbedrag.

Leg je als sociaal onderzoeker het echtpaar een boete op van 25, 50, 75 of 100%? Deze beslissing moet je nemen in overleg met een collega. Nemen jullie hierbij in ogenschouw dat het echtpaar zelf gemeld heeft dat zij prepensioen betaald kregen? Dat het echtpaar het terugvorderingsbedrag meteen volledig betaald heeft aan de sociale dienst? Nemen jullie mee dat het echtpaar aan de oproep voor het gesprek gehoor heeft gegeven? Nemen jullie mee dat het echtpaar bekend staat als niet heel intelligent en zich laat ondersteunen door een familielid? Houden jullie er rekening mee dat het echtpaar tijdens het terugvorderingsgesprek flink overstuur is en je collega gevraagd heeft of jullie het gesprek eerder kon plannen,

1 Wet Aanscherping Handhaving- en Sanctiebeleid SZW-wetgeving (1 januari 2013).

2 ECLI:NL:CRVB:2014:3754.

3 Nationale ombudsman 2014.

omdat het echtpaar ‘in zak en as’ zat en je collega het deze mensen niet wou aandoen om lang te moeten wachten? Wat voor boete zou je opleggen?

Maatwerk

Ambtenaren van de gemeentelijke sociale dienst en adviseurs van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) moeten maatwerk leveren. Per situatie of uitkeringsgerechtigde moeten zij bepalen welke wetten en regels van toepassing zijn en hoe zij deze toepassen. Hierbij spelen kennis en ervaring een belangrijke rol. Ambtenaren van de sociale dienst zijn zogenaemde *street-level bureaucrats*.⁴ Hoe gehandhaafd wordt, hangt voornamelijk af van de keuzes die op de werkvloer worden gemaakt.⁵ De competenties en motivatie van ambtenaren zijn bij handhaving van groot belang.⁶

Promotieonderzoek

Handhaving van de sociale zekerheid is een actueel thema in Nederland. Enerzijds hanteren de handhavende instanties de methode ‘zacht waar het kan, hard waar het moet’, anderzijds neigt het beleid van de overheid naar een meer uniforme en repressieve insteek. In mijn promotieonderzoek bestudeer ik handhaving van sociale zekerheid in de praktijk. Ik focus op hoe ambtenaren of adviseurs hun gedrag afstemmen op uitkeringsgerechtigden. Bij handhaving denk ik aan een ruime definitie van dit begrip, van preventie tot aan sanctionering. De vraag waar ik antwoord op wil geven met mijn onderzoek is:

‘In hoeverre is er, in de praktijk van handhaving van de sociale zekerheid, sprake van afstemming tussen ambtenaar en uitkeringsgerechtigde (zoals gesuggereerd in de theorie van ‘responsive regulation’)? En welke lessen kunnen hieruit worden getrokken over de effectiviteit van handhaving?’

Mijn promotieonderzoek maakt deel uit van het project ‘Handhaving van Onderop’ waar professor dr. M.L.M. Hertogh, professor dr. H.B. Winter, dr. H.A.M. Weyers en W. Bantema, MSc bij betrokken zijn. In opdracht van Instituut Gak wordt het onderzoek uitgevoerd aan de Rijksuniversiteit Groningen. Kern van het onderzoek is de wisselwerking tussen handhaver en burger. Het uiteindelijke doel van het onderzoek is meer te kunnen zeggen over effectieve handhaving. Ik richt mij binnen het project op de handhavers (ambtenaars/adviseurs). Het project bestaat verder uit een landelijke representatieve enquête onder burgers.

4 Lipsky 1980.

5 Tollenaar 2013.

6 Fenger & Voorberg 2013; Brummelkamp, Kerckhaert & Engelen 2010.

Theorie

Sinds eind jaren zeventig wordt er volop onderzoek gedaan naar de manier waarop ambtenaren regels toepassen.⁷ Een van de dingen die naar voren komt uit dit soort onderzoek is dat de motieven die ten grondslag liggen aan regelovertrekking bepalend moeten zijn voor de wijze waarop de handhaver optreedt.⁸ Dit idee is verder uitgewerkt in de *responsive regulation*-benadering.⁹ De kern van deze benadering is dat handhavers met een overredende handhavingsstijl moeten starten en alleen voor een meer bestraffende aanpak moeten kiezen als blijkt dat de zachtere aanpak niet tot naleving leidt.¹⁰ Deze benadering wordt weergegeven in een handhavingspiramide met onderaan in de piramide informeren en adviseren, hogerop de bestuurlijke boete en bovenin strafrechtelijke vervolging.

Verscheidene handhavende en toezichthoudende instanties onderschrijven de handhavingsbenadering van Ayres en Braithwaite.¹¹ Ook op het terrein van sociale zekerheid is het gedachtegoed van de *responsive regulation*-benadering aanwezig. De *responsive regulation*-benadering wordt ook bekritiseerd. Een vraag die naar voren komt, is of handhavers wel ruimte hebben voor een persoonsgerichte aanpak.¹² Een andere vraag is hoe de handhavers informatie over burgers, die nodig is voor afstemming, verwerven en of deze informatie adequaat is.¹³ Aan beide thema's wil ik met mijn onderzoek een toevoeging leveren.

Methode

De praktijk van handhaving in de sociale zekerheid, specifiek de afstemming van het gedrag van de ambtenaar of adviseur op de burger, onderzoek ik met behulp van vijf casestudies. Drie van deze casestudies worden uitgevoerd bij sociale diensten en twee bij UWV-vestigingen. Voor de sociale dienst en UWV is gekozen, omdat bij deze instanties, vergeleken met de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en Belastingdienst/Toeslagen, het meeste contact is met burgers. Gedurende twee maanden ben ik vier dagen in de week aanwezig bij de instantie en observeer ik het gedrag van ambtenaren en adviseurs tijdens contactmomenten met burgers. Tegelijkertijd vraag ik om toelichting bij gebeurtenissen en informeer ik naar meningen en gevoelens ten aanzien van diverse aspecten van het werk. Ook houd ik (semigestructureerde) diepte-interviews met verschillende ambtenaren, adviseurs, uitkeringsgerechtigden en leidinggevenden. Daarnaast maak ik een selectie van handhavingsdossiers (op basis van een steekproef) aan de hand waarvan ik de handhavingsbeslissingen verder ga analyseren. Tot slot analyseer ik verordeningen, richtlijnen, leidraden en aanbevelingen.

7 Aalders 1987; Kagan 1978; Knecht 1986; Lipsky 1980.

8 Kagan & Scholz 1984.

9 Ayers & Braithwaite 1992.

10 Mascini & Van Erp 2011.

11 Vgl. Mascini & Van Wijk 2008, p. 11; Van de Bunt, Van Erp & Van Wingerde 2007, p. 390.

12 Vgl. Mascini & Van Erp 2011; Mascini & Van Wijk 2008.

13 Doornbos 2011; Etienne 2012; Van de Bunt, Van Erp & Van Wingerde 2007.

Tipje van de sluier

De eerste casestudy bij een sociale dienst is afgerond. Bij deze sociale dienst werken ongeveer vijftig ambtenaren. Dit zijn voornamelijk werkcoaches en klantmanagers. Werkcoaches zijn verantwoordelijk voor de re-integratie van uitkeringsgerechtigden en richten zich onder andere op de sollicitatieplicht. Klantmanagers richten zich voornamelijk op de inlichtingenplicht. In de uitvoering van hun werk zie ik dat opschaling naar een hogere trede in de handhavingspiramide (*responsive regulation*-benadering) mogelijk is, dat werkcoaches meer ruimte hebben voor afstemming en voor de-escalatie dan klantmanagers, dat de ambtenaren hun eigen benadering van de klant hebben en op de hoogte zijn van deze verschillen, dat deze sociale dienst de visie heeft een klantvriendelijke sociale dienst te zijn en dat deze visie door de hele instantie aanwezig is. Wat betreft het voorbeeld uit de inleiding: het handhavingsteam werkte al voor de uitspraak van de CRvB met gradaties in boetes. Boetes van 5, 10 of 15% komen voor. Zo ook het oudere echtpaar dat zijn pensioen in één keer uitbetaald kreeg. Zij kregen een boete van 0%.

Opzet

Inmiddels ben ik halverwege mijn promotietraject. Het onderzoek is begonnen in 2014 en zal lopen tot begin 2018. Het eerste jaar bestond uit het bestuderen van de literatuur over handhaving en sociale zekerheid. Daarnaast heb ik drie focusgroepen georganiseerd. Een focusgroep met burgers met een bijstands- of werkloosheidsuitkering, een focusgroep met ambtenaren en een focusgroep met deskundigen. Deze focusgroepen hebben een indicatie gegeven van de thema's die bij de uitvoering van sociale zekerheid een rol spelen. Het tweede jaar heeft bestaan uit het schrijven van het theoretisch kader, het opzetten van de casestudies en het uitvoeren van de eerste casestudy. Komend jaar zal ik de andere vier casestudies uitvoeren. In het laatste jaar van het promotietraject zal ik mijn gegevens analyseren en de resultaten beschrijven.

Meer weten? Het onderzoek is te volgen op www.handhavingvanonderop.nl.

Referenties

- Aalders, M.V.C., *Regeltoepassing in de ambtelijke praktijk van Hinderwet en Bouwtoezichtafdeling*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1987.
- Ayres, I. & J. Braithwaite, *Responsive regulation. Transcending the deregulation debate*, New York: Oxford University Press 1992.
- Brummelkamp, G., A. Kerckhaert & M. Engelen, *Wat beweegt de fraudeur? Motieven achter fraude met sociale zekerheid*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2010.
- Bunt, H. van de, J. van Erp & K. van Wingerde, 'Hoe stevig is de piramide van Braithwaite?', *Tijdschrift Voor Criminologie*, 2007, 49(3), p. 386-399.
- Doornbos, N., 'Wat doen ambtenaren als ze de regels toepassen?', in: M. Hertogh & H. Weyers (red.), *Recht van onderop. Antwoorden uit de rechtssociologie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011, p. 99-114.

- Etienne, J., 'Ambiguity and relational signals in regulator – regulatee relationships,' *Regulation & Governance* 2012-7, 30-47.
- Fenger, M. & W. Voorberg, *Uitkeringsfraude in perspectief. Een onderzoek naar de praktijk van fraudebestrijding in Nederland*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2013.
- Kagan, R.A., *Regulatory justice. Implementing a wage-price freeze*, New York: Russell Sage Foundation 1978.
- Kagan, R.A. & J.T. Scholz, 'The "Criminology of the corporation" and regulatory enforcement strategies', in: K. Hawkins & J.M. Thomas (red.), *Enforcing Regulation*, Boston: Kluwer-Nijhoff 1984, p. 67-95.
- Knegt, R., *Regels en redelijkheid in de bijstandsverlening. Participerende observatie bij een sociale dienst*, Groningen: Wolters-Noordhof 1986.
- Lipsky, M., *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, New York: Russell Sage Foundation 1980.
- Mascini, P. & J. van Erp, 'Waarom zijn sommige vormen van rechtshandhaving effectiever dan andere?', in: M. Hertogh & H. Weyers (red.), *Recht van onderop. Antwoorden uit de rechtssociologie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011, p. 115-132.
- Mascini, P. & E. van Wijk, *Responsive regulation bij de Voedsel en Waren Autoriteit. Een empirisch onderzoek naar de theoretische veronderstelling*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009.
- Nationale ombudsman, *Geen fraudeur toch boete. Een onderzoek naar de Fraudewet in de praktijk*, rapportnummer 159, 2014.
- Tollenaar, A., Ontdubbelde handhaving, *Netherlands Administrative Law Library*, 2013-09, p. 1-18.